

IUS
ET
LEX

REDAKCJA

Janusz Kochanowski (redaktor naczelny) – Uniwersytet Warszawski
Grażyna Skąpska – Uniwersytet Jagielloński
Jerzy Zajadło – Uniwersytet Gdański
Michał Królikowski (sekretarz redakcji) – Uniwersytet Warszawski
Marek Lasocki (sekretarz redakcji) – Uniwersytet Warszawski

KOLEGIUM POLSKIE

Adam Czarnota – Uniwersytet Południowej Nowej Walii w Sydney
Tomasz Gizbert-Studnicki – Uniwersytet Jagielloński
Andrzej Kojder – Uniwersytet Warszawski
Zdzisław Krasnodębski – Uniwersytet w Bremie
Lech Morawski – Uniwersytet im. Mikołaja Kopernika w Toruniu, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego
Mariusz Muszyński – Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego
Marek Antoni Nowicki – rzecznik praw obywatelskich w Kosowie
Wojciech Sadurski – Europejski Instytut Uniwersytecki we Florencji i Uniwersytet w Sydney
Marek Safjan – Uniwersytet Warszawski
Grażyna Skąpska – Uniwersytet Jagielloński
Wiesław Staśkiewicz – Uniwersytet Warszawski
Jerzy Stelmach – Uniwersytet Jagielloński
Mirosław Wyrzykowski – Uniwersytet Warszawski
Jerzy Zajadło – Uniwersytet Gdański
Marek Zirk-Sadowski – Uniwersytet Łódzki

KOLEGIUM ZAGRANICZNE

Deryck Beyleveld – Uniwersytet w Sheffield
Jo Carby-Hall – Uniwersytet w Hull
Masaji Chiba – Uniwersytet Metropolitan w Tokio
Mark A. Cohen – Uniwersytet Vanderbilt
Meir Dan-Cohen – Uniwersytet Kalifornijski w Berkeley
R. Antony Duff – Uniwersytet w Stirling
John Finnis – Uniwersytet w Oksfordzie
George P. Fletcher – Uniwersytet Columbia w Nowym Jorku
Peter Glazebrook – Uniwersytet w Cambridge
Jürgen Habermas – Uniwersytet J. W. Goethego we Frankfurcie nad Menem
Joachim Herrmann – Uniwersytet w Pittsburgu
Andrew von Hirsch – Instytut Kryminologii im. L. Radzinowicza w Cambridge
Martin Krygier – Uniwersytet Południowej Nowej Walii w Sydney
Harvey W. Kushner – Uniwersytet Long Island w Nowym Jorku
David Lyons – Uniwersytet w Bostonie
Sir Neil MacCormick – Uniwersytet w Edynburgu
Sir Peter North – Uniwersytet w Oksfordzie
Lord Norton of Louth – Uniwersytet w Hull
Joseph Raz – Uniwersytet w Oksfordzie
Niels von Redecker – Institut für Ostrecht w Monachium
Sir Christopher Staughton – London
Ruti G. Teitel – New York Law School
Gunther Teubner – Uniwersytet Frankfurcki
Thomas Weigend – Uniwersytet w Kolonii



IUS ET LEX

Nr (III) 1/2005

REDAKCJA NAUKOWA
prof. Witold Kieżun

OPRACOWANIE
Marek Lasocki

PRZEKŁAD STRESZCZEŃ NA JĘZYK ANGIELSKI
Maciej Siwek

KOREKTA
Hanna Grajewska, Teresa Muś

PUBLIKACJA ZOSTAŁA ZREALIZOWANA DZIĘKI WSPARCIU FINANSOWEMU







ADRES REDAKCJI
Wydział Prawa i Administracji
00-927 Warszawa, ul. Krakowskie Przedmieście 26/28

WYDAWCA
Fundacja „Ius et Lex”
ul. Walecznych 34, 03–916 Warszawa, tel/faks (22) 616 25 53
e-mail: naczelny@iusetlex.pl, sekretarz@iusetlex.pl, www.iusetlex.pl

ISSN 1643–1839

© Copyright by the ‘Ius et Lex’
Warszawa 2005

PRZYGOTOWANIE DO DRUKU
Składnica Harcerska 4 Żywioły Sp. z o.o.
HBW „Horyzonty”
ul. Marii Konopnickiej 6, 00-491 Warszawa
horyzonty@4zywioly.pl, www.4zywioly.pl

DRUK
PPGK S.A. Drukarnia KART
ul. Pstrowskiego 10, Warszawa

SPIS TREŚCI

Janusz Kochanowski *Co dalej?* ... 9

USTRÓJ PAŃSTWA I SYSTEM WYBORCZY ... 19

Stefan Bratkowski *Początki naszego ustroju* ... 21

Antoni Kamiński *III RP – anatomia kryzysu państwa* ... 35

Witold Kieżun *O sprawną administrację publiczną* ... 65

Jan Stefanowicz *Instytucja Prokuratorii Generalnej* ... 97

Czesław Oleksy, Jerzy Przystawa *Znaczenie Ordynacji Wyborczej dla funkcjonowania państwa i budowy społeczeństwa obywatelskiego* ... 133

Ryszard Piotrowski *Koncepcje nowego ustroju państwa w projektach zmian konstytucyjnych* ... 153

Jadwiga Staniszkis *Początek i kres metafizyki państwa* ... 173

WYMIAR SPRAWIEDLIWOŚCI I LEGISLACJA ... 191

Sławomira Wronkowska *Polski proces prawotwórczy – między autonomią a polityką* ... 193

Janusz Kochanowski *Deregulacja jako pierwszy etap reformy systemu tworzenia prawa* ... 213

Klaus H. Goetz, Radosław Zubek *Stanowienie prawa w Polsce: reguły legislacyjne a jakość ustawodawstwa* ... 237

Denis Galligan, Marcin Matczak *Wykonywanie dyskrecjonalnej władzy sędziowskiej a rozwój przedsiębiorczości w Polsce* ... 259

USTRÓJ GOSPODARCZY, FINANSE PAŃSTWA I SYSTEM PODATKOWY 283

Leszek Balcerowicz *System prawa a rozwój gospodarczy* ... 285

Andrzej K. Koźmiński *Czy polscy menedżerowie są przygotowani do konkurencji na rynkach Unii Europejskiej?* ... 297

Jan Winiecki *Propozycje podstawowych elementów ładu gospodarczego i polityki gospodarczej* ... 315

Robert Gwiazdowski *Reforma podatkowa* ... 329

Krzysztof Dzierżawski *Reforma emerytalna: fakty, mity, sofizmaty* ... 385

Andrzej Bratkowski, Jacek Rostowski *Jakie zmiany instytucjonalne są potrzebne, aby wzmocnić dyscyplinę budżetową w Polsce?* ... 401

EDUKACJA ... 417

Dominik Antonowicz *Dylematy szkolnictwa wyższego w Polsce* ... 419

Andrzej Rabczenko *System szkolnictwa wyższego (projekt)* ... 435

MEDIA ... 449

Krystyna Mokrosińska *Prawo mediów – konieczne kierunki zmian* ... 451

ANALIZA SPOŁECZNA ... 479

Paweł Śpiewak *Polskie społeczeństwo w opinii socjologów* ... 481

Ireneusz Krzemiński *IV RP – rozczarowanie i nadzieja* ... 497

O FUNDACJI ... 523



Korzystnych zmian ustrojowych nie zaprowadzi się nigdy bez niebezpieczeństwa, ponieważ olbrzymia większość ludzi nie zgodzi się na ustanowienie nowego prawa dotyczącego ustroju państwa, o ile nie dowiedzie się jej konieczności takiego posunięcia; konieczność taka wywołana być może jedynie grożącym niebezpieczeństwem, a więc zanim udoskonali się ustrój, państwo może niespodzianie stanąc w obliczu własnej zguby

Niccolo Machiavell

Jeśli powstanie zły system, trudno go potem poprawić. Potężne siły dążą do utrzymania status quo, bez względu na to, czy proponowany system jest sprawny i sensowny

The State in a Changing World
World Development Report 1997

CO DALEJ?

I cannot say whether things will get better if we change
what I can say is they must change
if they are to go better.
G. C. Lichtenberg

I

Przyszłość wymaga oceny przeszłości. Dyskusja pod hasłem „Orzeł czy reszka", która z udziałem przedstawicieli polskiej elity toczyła się przez wiele miesięcy na łamach „Rzeczypospolitej"[1]*, była najlepszym tego wyrazem. Miała określić nasz stosunek do minionych 15 lat polskiej transformacji: na ile przemiany tego okresu były sukcesem, a na ile klęską. Jak można się było spodziewać – nie doprowadziła do uzgodnienia ocen i poglądów. I to mimo oczywistej konstatacji, że III Rzeczypospolita jest niewątpliwie lepsza od PRL-u. A nawet, że samo to porównanie wydaje się niestosowne.*

Od przełomu Polska rozwijała się szybciej niż większość krajów Europy. Średnia wieku życia się wydłużyła. Znacznie lepiej się odżywiamy, mając do dyspozycji dobra, o których przedtem nawet nie mogliśmy marzyć. Mamy więcej samochodów, sprzętu elektronicznego i domowego. Swobodnie podróżujemy, budujemy i zapewniamy przyszłość naszych dzieci, które dysponują możliwościami, jakich my nigdy nie mieliśmy. Jeśli więc spojrzeć z perspektywy punktu wyjścia, możemy mówić o wielkim i niezaprzeczalnym sukcesie[2]*. Utwierdza nas w tym porównanie z niektórymi innymi krajami, którym powiodło się znacznie gorzej.*

Jeśli jednak przyjąć punkt odniesienia krajów Europy Zachodniej, okazuje się wówczas, że mimo wzrostu wydajności pracy nasz produkt narodowy brutto

---

[1] Styczeń–lipiec 2005; otwierał ją Maciej Łukasiewicz, a zamykał Stefan Bratkowski.

[2] Zadowolonych z życia (według badań Pentora) było w roku 1992 – 44%, a w roku 2004 – 62%. Dane za W. Kuczyńskim, *Pochwała czasów praktycznych* „Gazeta Wyborcza" z 17 września 2004. Według wyników badań Komisji Europejskiej nastroje przedsiębiorców i konsumentów w Polsce są najlepsze w całej Unii Europejskiej – 142,8%, przy średniej dla UE – 102,1%. Dane za „Rzeczpospolitą" z 2 marca 2005. Jednocześnie jednak eksport w przeliczeniu na jednego mieszkańca wynosi u nas rocznie 1200 USD, podczas gdy w Czechach prawie 3000 USD, a Niemczech omal 7000 USD.

nie sięga nawet połowy ich produktu[3]*, że przy średnim dla minionego okresu tempie rozwoju potrzebujemy przeszło 50 lat, aby dogonić kraje starej Unii Europejskiej, że mamy najwyższe spośród nich bezrobocie*[4]*. W 2003 roku było ono dwuipółkrotnie większe niż w dawnych krajach Unii Europejskiej i ponad trzykrotnie większe niż w Stanach Zjednoczonych. Cechą szczególną polskiego bezrobocia jest długotrwałość*[5] *oraz niezwykle wysoka jego stopa wśród młodzieży*[6]*. Marginalizuje ono liczne rzesze ludności, w szczególności te, które żyją poniżej minimum socjalnego*[7]*. Rodzi patologie społeczne, stanowiąc istotny czynnik kryminogenny.*

Inna więc będzie ocena, gdy na ten czas spojrzeć z perspektywy rodzącej się klasy średniej, której osiągnięcia pozytywnie rzutują na obraz całego społeczeństwa, a inna z perspektywy tych, którym się nie udało i których jest – niestety – znaczna większość. Gdy spojrzymy z punktu widzenia tych ostatnich, których długość i jakość życia wcale się nie poprawiły, a swoim dzieciom mają do przekazania jedynie brak szans i możliwości, wówczas musimy postawić pytanie, czy cena tego względnego sukcesu nie jest zbyt wysoka i nie waży na dalszych możliwościach rozwoju kraju[8]*.*

---

[3] 46% i jest najniższy ze wszystkich tych krajów.

[4] Ustabilizowało się ono na poziomie ok. 18% i jest najwyższe spośród 30 krajów OECD.

[5] „Stopa bezrobocia długotrwałego ponad dwudziestokrotnie przekraczała stopę długotrwałego w USA i Norwegii, piętnastokrotnie w Kanadzie i w Holandii, czterokrotnie na Węgrzech i prawie trzykrotnie w Czechach, pięciokrotnie w krajach należących do OECD" – zob. M. Kabaj, *Bezrobocie w III Rzeczypospolitej* [w] M. Jarosz (red.), *Polska. Ale jaka?*, Warszawa 2005.

[6] W roku 2003 wśród młodzieży do lat 24 wynosiła 41,4% – zob. *ibidem*. Jakkolwiek sytuacja wysokiego bezrobocia wśród młodzieży w wieku 15–24 lat jest zjawiskiem typowym dla większości krajów Unii Europejskiej (z wyjątkiem Austrii, Danii, Holandii, Portugalii i Wielkiej Brytanii), to jednak stopa ta w Polsce jest wyjątkowo wysoka.

[7] Ok. 60% populacji.

[8] Można oczywiście postawić pytanie, czy miarą względnego sukcesu powinny być w ogóle kraje starej Unii, które w sposób tak oczywisty przegrywają nie tylko ze Stanami Zjednoczonymi, ale również z krajami Dalekiego Wschodu. Weszliśmy bowiem na statek znacznie lepiej od naszego urządzony, na którym sama obecność przynosi nam niezaprzeczalne korzyści. Można mieć jednak wątpliwości, czy płynie on we właściwym kierunku. Roczny przyrost PKB w strefie euro wynosił w latach 1992–2002 1,9%, podczas gdy w Stanach Zjednoczonych – 3,3%. Według prognoz OECD różnice te jeszcze się powiększą; dla strefy euro będzie to 1,7%, dla Stanów Zjednoczonych 3,6%, a dla Chin 8,8%. Całkowite zatrudnienie w latach 1991–2002 wzrosło o 6,5%, podczas gdy w Stanach Zjednoczonych w tym samym czasie o 17%. Dane za G. Verhofstadt, *Pięciobój dla Europy*, „Rzeczpospolita" z 11 marca 2005.

Widać to wyraźnie na przykładzie jednego z niewątpliwych, zdawałoby się, sukcesów polskiej transformacji, jakim jest boom edukacyjny. Z poprzednich 10% osiągnięto jeden z najwyższych w Europie wskaźników kształcenia na poziomie wyższym, 48% studiującej młodzieży. Biorąc jednak pod uwagę poziom kształcenia, zwłaszcza w wielu szkołach prywatnych, jest to niewątpliwie jedna z największych tej transformacji iluzji. Za ogromny swój i swoich rodzin wysiłek wielu studiujących i to tych najuboższych, otrzymuje później tylko rozczarowanie[9].

Ocena minionego 15-lecia zależy w końcu od tego, przez kogo bywa dokonywana. Czy przez budowniczych III Rzeczypospolitej, opierających swój mit założycielski na symbolice Okrągłego Stołu[10]*, czy też zwolenników budowy IV Rzeczypospolitej*[11]*, którzy w obecnej widzą rodzaj zmodernizowanego PRL-u, z dawną nomenklaturą i jej progeniturą jako głównymi jego beneficjentami.*

II

Niezależnie jednak od całej względności dokonywanych ocen, które zależą – czemu nie można się dziwić – od tego, co konkretnie jest ich przedmiotem, z jakiego punktu widzenia (odniesienia) i przez kogo są dokonywane, jedna kwestia pozostaje poza jakąkolwiek dyskusją. Jest nią katastrofalny stan państwa, na który składa się poziom korupcji, zła jakość administrowania i nieudolność w egzekwowaniu prawa. Różnice ocen w tym przedmiocie dotyczą wyłącznie jego źródeł[12]*: czy wynika on ze złego stanu instytucji i źle zaprojektowanego ustroju, czy też ze stanu kultury politycznej, której stałą cechą jest nierządność i tradycyjny brak umiejętności radzenia sobie ze sprawami państwa, czy też być może z obydwu tych czynników razem.*

---

[9] S. Sierakowski, *Produkcja zasobów zamiast kształcenia ludzi,* „Rzeczpospolita" z 11.08.2005.

[10] J. Raciborski, *Elity wyruszyły na wojnę*, „Rzeczpospolita" z 11 lutego 2005; W. Bereś, K. Brunetko, J. Skoczylas, *Wielkość III RP*, „Gazeta Wyborcza" z 4–5 czerwca 2005; W. Kuczyński, *Idea rewolucji niemoralnej*, „Gazeta Wyborcza" z 18 marca 2005.

[11] P. Śpiewak, *Pamięć po komunizmie*, Gdańsk 2005. Opublikowany przez „Rzeczpospolitą" 28 lipca 2005 roku sondaż wskazuje na radykalizacje opinii; 84% respondentów opowiedziało się za lustracją majątkową i odbieraniem majątków zdobytych z naruszeniem prawa; 82% za powołaniem urzędu antykorupcyjnego; 80% za uchwaleniem nowej konstytucji; 72% za powołaniem komisji prawdy i sprawiedliwości wyjaśnienia afer po 1989 r.; 67% za otwarciem archiwów IPN dla wszystkich zainteresowanych; 62% za dekomunizacją, czyli zakazem zajmowania stanowisk państwowych przez funkcjonariuszy PRL.

[12] A. Z. Kamiński, *Kryzys państwa* [w] M. Jarosz (red.), *Polska. Ale jaka?*, Warszawa 2005, s.117 i n.

Słabość państwa polskiego bierze się z niedostatku instytucjonalnego niezbędnego do stanowienia i wdrażania polityki, połączonego z narastającym brakiem jego prawomocności[13] oraz nadmiernym zakresem jego funkcji. Jeśli wziąć po uwagę te podstawowe, takie jak: bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne, prawo i wymiar sprawiedliwości, system opieki zdrowotnej, ochronę biednych i działanie na rzecz równości, naukę i edukację[14], państwo polskie nie wywiązuje się lub nie jest w stanie się wywiązać, gdyby zaszła tego potrzeba, z żadnej z nich należycie. O jego patologii świadczy to, że poszczególne grupy zawodowe powołane do ich wypełniania zajęte są przede wszystkim ochroną swoich korporacyjnych interesów. Wojsko służy w pierwszym rzędzie utrzymaniu samych wojskowych, wymiar sprawiedliwości utrzymaniu sędziów, prokuratorów, adwokatów i radców prawnych, system pomocy w większym stopniu pomagającym niż tym, dla których został powołany, administracja urzędnikom, a edukacja ochronie interesów nauczycieli, zwłaszcza akademickich. Nie mówiąc już o politykach, którzy w opinii większości zajęci są wyłącznie dbałością o własne interesy[15].

Trudno być zachwyconym stanem, w jakim było państwo w II Rzeczypospolitej, zwłaszcza biorąc pod uwagę jego finał. A jednak, jak słusznie przypomina A. Kamiński[16], w okresie 20-lecia międzywojennego zdołano stworzyć sprawny wymiar sprawiedliwości i administrację. Wprowadzono drogą dekretów prezydenckich znakomite prawodawstwo, które dotychczas jest niedoścignionym wzorem. Rozwój oświaty uczyniono priorytetem. Stworzono sprawny transport kolejowy. Wybudowano Gdynię i rozpoczęto na wielką skalę budowę COP-u. Dokonano tego wszystkiego przy jednoczesnym ogromnym wysiłku scalenia trzech zaborów w jeden organizm państwowy. „Nie sposób nie odczuć pokory, kiedy porównujemy to z osiągnięciami III Rzeczypospolitej: drogi w stanie fatalnym, kolej w kryzysie, administracja w rozsypce, poziom oświaty niski, jakość ustawodawstwa zła, korupcja przewyższająca wszystko, co w tej dziedzinie Polska od pokoleń widziała. Sukcesy ostatniego okresu zawdzięczamy głównie sprzyjającej koniunkturze międzynarodowej, dzięki której wyszliśmy z komunizmu i znaleźliśmy się w świecie cywilizacji zachodniej"[17].

---

[13] F. Fukuyama, *Budowanie państwa, władza i ład międzynarodowy w XXI wieku,* Poznań 2005.

[14] Por. Bank Światowy, „World Development Report" 1997 – za F. Fukuyama, *ibidem*, s. 21 i n.

[15] Według badań CBOS-u z 2003 r. 93% respondentów uważa, że większość polityków dba tylko o własne kariery.

[16] A. Kamiński. *III RP – anatomia kryzysu państwa* – tenże, *Kryzys państwa* [w] *Polska, ale jaka…, op. cit.*, s. 121.

[17] *Ibidem.*

III

Źródeł tego stanu można w pierwszym rzędzie dopatrywać się w wadliwie zaprojektowanym ustroju politycznym oraz jego instytucji. W niewłaściwym rozwiązaniu relacji między trzema głównymi centrami władzy, tj. prezydentem, premierem i jego kancelarią oraz parlamentem. Stając przed dylematem wyboru systemu prezydenckiego czy kanclerskiego, twórcy ustroju III Rzeczypospolitej nie zdecydowali się na żaden z nich, tworząc w rezultacie system hybrydalny, który wydaje się być najgorszym z możliwych rozwiązań. W systemie tym uprawnienia wybieranego w głosowaniu powszechnym prezydenta są albo zbyt ograniczone albo nadmiernie rozbudowane. Podobnie jest z usytuowaniem względem siebie rządu i Sejmu. Funkcję kontrolną tego ostatniego cechuje niedowład, natomiast jego funkcja legislacyjna wymaga wprowadzenia mechanizmów kontrolnych i ograniczających[18]*. System wyborczy doprowadził do wyobcowania klasy rządzącej w stopniu niewyobrażalnym w państwie demokratycznym. Politycy właściwie nie potrzebują obywateli, do których zwracają się raz na cztery lata*[19]*, dyskontując wówczas swoją telewizyjną popularność. I jedyne, czego rzeczywiście potrzebują, to właśnie owa medialność. Demokracja telewizyjno-medialna nie jest wyłącznie zjawiskiem polskim. Istota rzeczy polega jednak na tym, co jest jeszcze poza tym spektaklem*[20]*, na ile instytucje demokratycznego państwa stanowią rodzaj parawanu dla rzeczywistych mechanizmów władzy.*

Rezultatem przyjętej ordynacji proporcjonalnej jest nietrwałość systemu partyjnego. Z wyjątkiem dysponujących odziedziczonymi strukturami organizacyjnymi SLD i PSL, które przetrwały cały okres minionego 15-lecia, wszystkie inne partie były, jak dotychczas, tworami efemerydalnymi[21]*. Wspólną ich cechą jest brak osadzenia społecznego oraz demokracji wewnątrzpartyjnej. Stanowią doskonałą egzemplifikację definicji weberowskiej, zgodnie z którą mają służyć pozyskaniu dla ich kierowników władzy, a dla aktywnych członków rzeczowych*

---

[18] Od końca 2001 do końca 2005 r. posłowie uchwalili 894 ustawy, blisko o 40% więcej niż w poprzedniej kadencji, kiedy uchwalono 640 ustaw, i prawie dwa razy więcej niż w latach 1993–1997, kiedy uchwalono 440 ustaw. W ciągu pierwszych siedmiu miesięcy 2005 r., czyli przed urlopem parlamentarnym uchwalono prawie 189 ustaw. W samym czerwcu 45, a w lipcu 57. O jakości wcześniejszych prac Sejmu świadczy to, że blisko 60% uchwalonych w kadencji ustaw stanowią nowelizacje.

[19] Według badań CBOS-u z 2003 r. 87% respondentów uważa, że partie zainteresowane są wyłącznie zdobywaniem głosów podczas wyborów, a nie interesują się ich opiniami; 84% uważa, że nie mają żadnego wpływu na to, co robi rząd.

[20] Według tych samych badań 70% respondentów uważa, że o ich losach nie decydują oni sami, ale nieprzyjazny im system.

[21] M. Grabowska, *Podział postkomunistyczny. Społeczne podstawy polityki w Polsce po 1989 roku*, Warszawa 2004, s. 359.

lub osobistych korzyści[22]*. Zestawienie „grup trzymających władzę" pokazałoby niewątpliwie, że w zmieniających się konfiguracjach występowała wciąż grupa tych samych kilkudziesięciu lub stu kilkudziesięciu osób.*

Jeśli dodać do tego „popsutą" reformę administracji i dysfunkcjonalny wymiar sprawiedliwości, okaże się, że u podstaw obecnego kryzysu państwa leży źle zaprojektowany ustrój polityczny i instytucjonalny, będący grzechem pierworodnym III Rzeczypospolitej[23]*.*

IV

Aby instytucje państwowe mogły właściwie funkcjonować, potrzebna jest nie tylko ich sprawność organizacyjna i niezbędna fachowość, ale również ich prawomocność w oczach społeczeństwa, której współcześnie dostarcza demokracja[24]*. Jakkolwiek znaczna większość*[25] *obywateli polskiego państwa opowiada się za ustrojem demokratycznym, to jednak prawie taka sama większość nie jest zadowolona ze sposobu, w jakim on się przejawia, uważając, że panujący system jest wadliwy i wymaga zasadniczych zmian*[26]*.*

Niezadowolenie to jest powiązane z oceną kluczowych instytucji państwa prawa[27]*. Nigdy wcześniej oceny pracy władzy ustawodawczej nie były tak niskie; jeśli na początku transformacji aprobatę pracy Sejmu wyrażało przeszło osiemdziesiąt procent*[28] *obywateli, to obecnie prawie tyle samo*[29] *jest z jego pracy niezadowolonych. Z pracy Sejmu – czyli głównie z tego, w jaki sposób pracuje się nad tworzeniem prawa – usatysfakcjonowany jest mniej więcej co dziesiąty obywatel naszego kraju*[30]*. Notabene większość uważa, że przekupując posłów i polityków można spowodować uchwalenie ustawy.*

Podobnie jak w przypadku Sejmu, coraz gorsze oceny uzyskują sądy. Jeśli na początku transformacji o ich pracy wyrażało się pozytywnie niewiele ponad

---

[22] M. Weber, *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejące*, Warszawa 2002, s. 216.

[23] Zdaniem S. Bratkowskiego – tenże, *Początki naszego ustroju*, w niniejszym tomie; tenże, *Powrót z księżyca*, „Rzeczpospolita" 23–24 lipca 2005, bierze się to m.in. z przejmowania niewłaściwych wzorów francuskich.

[24] F. Fukuyama, *Budowanie państwa…*, *op. cit.*, s. 41.

[25] 78% opowiada się za ustrojem demokratycznym, ale 40% uważa, że dla takich ludzi jak oni nie ma w gruncie rzeczy znaczenia, czy rząd jest demokratyczny, czy niedemokratyczny.

[26] W 2003 r. liczba ta wynosiła 71%.

[27] L. Kolarska-Bobińska, *Państwo prawa – wyobrażenia i oczekiwania*, wystąpienie w czasie debaty „Czy Polska jest państwem prawa" przeprowadzonej 15 stycznia 2004 r.

[28] 81%.

[29] 79%.

[30] 11% w czerwcu 2005 r.

czterdzieści procent[31]*, to obecnie liczba ta zmalała więcej niż o połowę, bowiem do dwudziestu procent. Blisko dwie trzecie obywateli*[32] *wyraża się o sądach jednoznacznie negatywnie. Przy czym, co jest charakterystyczne, liczba negatywnych opinii jest większa wśród tych, którzy mieli z sądami do czynienia. Spada uznanie dla kolejnych Rzeczników Praw Obywatelskich oraz Trybunału Konstytucyjnego. Wzrasta natomiast liczba osób uchylających się od oceny tych instytucji, co świadczy o zmniejszonej ich obecności w świadomości społecznej.*

Negatywnej ocenie węzłowych instytucji w państwie towarzyszy narastające przekonanie o zwiększającej się korupcji w Polsce; w 1991 roku – 71%, w roku 2001 – 93%, w roku 2003 – 91% respondentów. Większość[33] *uważa, że wielu wysokich urzędników czerpie nieuprawnione korzyści z pełnionych funkcji publicznych. Istnieje powszechne przekonanie o wykorzystywaniu stanowisk służbowych: do załatwiania kontraktów, zamówień rządowych dla członków rodziny, kolegów i znajomych – 81%; branie łapówek za załatwienie sprawy – 85%; obsadzanie krewnych, kolegów, znajomych na stanowiskach w urzędach – 91%*[34]*.*

Jak zauważa prof. Kolarska-Bobińska, proces spadku zaufania do państwa jest procesem długotrwałym i narastającym[35]*. A ponieważ ów brak zaufania dotyczy nieomal wszystkich kluczowych instytucji: Sejmu, sądów i administracji publicznej, powstaje obraz zawłaszczanego państwa, w którym reguły gry określa się zgodnie z interesami grupowymi, partyjnymi czy zawodowymi.*

Na rok przed upadkiem PRL 48% respondentów twierdziło, że państwo to służy interesom zbiorowym, a w dziesięć lat później taki sam procent osób uznał, że III Rzeczpospolita jest państwem mającym na celu dobro wspólne. Wiosną 2003 roku ocena istniejącego systemu politycznego jak też przekonanie o konieczności dokonania w nim zmian były niemal takie same jak w styczniu 1989, a więc tuż przed rozpoczęciem transformacji politycznej. Trudno o bardziej jaskrawy dowód delegitymizacji ustroju III Rzeczypospolitej[36]*.*

---

[31] 44%.

[32] 61%.

[33] 71%.

[34] Są to dane z 2003 roku.

[35] L. Kolarska-Bobińska, *Państwo prawa…*, *op. cit.*

[36] Z badań przeprowadzonych w 2002 roku przez *Europen Social Survey* wynika, że legitymizacja systemu społeczno-politycznego jest w Polsce najmniejsza spośród wszystkich 21 badanych krajów; ocena rzetelności polityków jest jedną z najniższych, trzecią od końca; zaufanie do innych osób, z którego również wynika zaufanie do instytucji publicznych, ale także jest wynikiem zaufania do władzy, drugie od końca – za H. Domańskim, według którego „kryzys legitymizacji uczynił z Polski symbol nieumiejętności rządzenia", tenże *Dlaczego Polacy nie lubią rządzących?* „Gazeta Wyborcza", 2–3 kwietnia 2005. R. A. Ziemkiewicz, *Zdeprawowana stabilizacja*, „Rzeczpospolita", 18 czerwca 2005.

V

Kolejnym, obok zaprojektowania ustroju politycznego i jego instytucji oraz prawomocności w oczach społeczeństwa, ale nie mniej ważnym elementem decydującym o stanie państwa, jest wspomniany już czynnik kulturowy. Wiadomo, że te same instytucje będą działać rozmaicie w różnych państwach, zależnie od tradycji i otoczki kulturowej. Niezależnie od podkreślanych wcześniej osiągnięć II Rzeczypospolitej, nie ulega wątpliwości, że wiele patologii życia publicznego ma swój rodowód dalszy niż tylko w okresie państwa komunistycznego, wywodzi się również z okresu międzywojennego oraz Rzeczypospolitej szlacheckiej.

Współcześnie wiąże się to z poziomem kapitału społecznego, przez które to pojęcie rozumie się zestaw pewnych podstawowych wartości, takich jak uczciwość i prawdomówność, wywiązywanie się z umów i dotrzymywanie danego słowa, wzajemność w stosunkach z innymi oraz pamięć o swoich obowiązkach. Znane nam współcześnie przykłady państw, w których system kapitalistyczny albo ustrój demokratyczny próbuje się budować bez wzmocnienia kapitału społecznego, potwierdzają, że bez pewnego jego zasobu jest to niemożliwe. Wiele wskazuje, że również w Polsce odnotowujemy znaczny jego niedobór wyrażający się chociażby w najwyższej w porównaniu z krajami starej Unii korupcji, czy dwuipółkrotnym wzroście przestępczości. Jest on rezultatem nie tylko przyczyn historycznych, jak świadomego działania poprzedniego systemu, którego celem była atomizacja społeczna i osłabienie więzi międzyludzkich, ale również rezultatem procesów o charakterze bardziej generalnym.

Na Zachodzie podobny proces miał miejsce w okresie od lat 60. do połowy lat 90., kiedy to większość uprzemysłowionych krajów tego regoinu doświadczyła erozji warunków społecznych, wzrastała przestępczość, załamywały się prawo i porządek, a życie w niektórych dzielnicach wielkich miast stało się niemożliwe. Następowało znaczne osłabienie więzi rodzinnych, spadła liczba małżeństw i narodzin, gwałtownie wzrosła liczba rozwodów, jednoosobowych gospodarstw domowych i dzieci pozamałżeńskich. Nastąpił głęboki kryzys zaufania do instytucji społecznych. Towarzyszyła temu cała seria „ruchów wyzwoleńczych", które usiłowały wyswobodzić jednostkę z ograniczeń narzucanych przez tradycyjne normy społeczne i zasady moralne.

W Polsce i innych krajach postkomunistycznych hierarchia i dynamika tych przyczyn kształtuje się nieco inaczej, gdyż w pierwszym rzędzie jest to wyniesiony z poprzedniego okresu brak kapitału społecznego, który został przeniesiony do liberalnej gospodarki wolnorynkowej. Szczególnie ważny był tutaj brak odpowiedzialności za zbrodnie minionego systemu[37]*, który – nieza-*

[37] Por. A. Smolar, *Co będzie, jeśli wygra SLD?*, „Gazeta Wyborcza" z 4–5 września 1993. Por. „Ius et Lex" II, 2003, nr 1, poświęcony w całości rozliczeniu za zbrodnie minionych systemów.

leżnie od ich charakteru – oznacza zawieszenie sprawiedliwości w stosunku do czynów popełnionych przeciwko narodowi i państwu w ciągu kilkudziesięciu lat. Jak pisała Anna Applebaum[38]*: „Sprawiedliwość nie zatriumfowała. Nie ma co się dziwić, że szaleje korupcja i rośnie przestępczość, skoro miliony ludzi otrzymały lekcję: moralność nie popłaca". Następnym czynnikiem rozpadu kapitału społecznego jest wymiar sprawiedliwości, który zamiast przyczyniać się do odbudowy tego kapitału, przyczynia się do jego dalszego rozkładu. Powodowane brakiem odpowiedzialności za poprzedni system oraz słabością wymiaru sprawiedliwości przekonanie, że tylko naiwni przestrzegają prawa, a ci, którzy nie są naiwni, zawsze obchodzili i obchodzą prawo, jest jednym z największych niebezpieczeństw dla demokratycznego państwa.*

Sztuka budowania czy rekonstrukcji państwa, aby stało się ono kluczowym komponentem siły narodowej[39]*, jest procesem złożonym, gdyż składa się na to odpowiednie zaprojektowanie instytucji, odzyskanie utraconej prawomocności oraz odbudowa kapitału społecznego. Tym trudniejszym, że nie rozpoczyna się od stanu „zerowego". Zależy także od posiadanej wiedzy na temat ustroju państwa i jego instytucji, która oczywiście nie ma charakteru jednoznacznego, ale stanowi punkt wyjścia przyjmowanych rozwiązań.*

VI

Kolejny numer „Ius et Lex" zatytułowany De republica emendada (O naprawie Rzeczypospolitej) pod red. prof. Witolda Kieżuna, jest rezultatem przeszło dwuletniej pracy działającego przy naszej fundacji konwersatorium, będącego rodzajem think-tank. W całości jest poświęcony sprawie obecnie najważniejszej – reformie węzłowych instytucji państwa oraz procesu stanowienia prawa. Został specjalnie przygotowany na czas, w jakim władzę w Polsce powinna przejąć nowa koalicja rządowa, stojąca przed zadaniem przeprowadzenia tego rodzaju przemian. Jest to zadanie, z wykonania którego nie tylko będzie rozliczona, ale – co daleko ważniejsze – jego wykonanie zadecyduje o możliwościach rozwojowych naszego kraju na dalsze dziesięciolecia.

Czy przeprowadzenie tego rodzaju reformy może być pozostawione tej czy innej koalicji? Ich powodzenie zależy nie tylko od aktualnego układu sił politycznych, czy też tak zwanej woli politycznej oraz stanu świadomości społecznej. W nie mniejszym jednak stopniu zależy od wypracowanych koncepcji rozwiązań stojących przed nami problemów. Zaprezentowanie tego rodzaju rozwiązań – możliwych, w niektórych przypadkach koniecznych – postawiliśmy sobie za cel naszego konwersatorium, którego wyniki przedstawiamy w niniejszym tomie.

---

[38] „Rzeczpospolita" z 3 stycznia 2002.

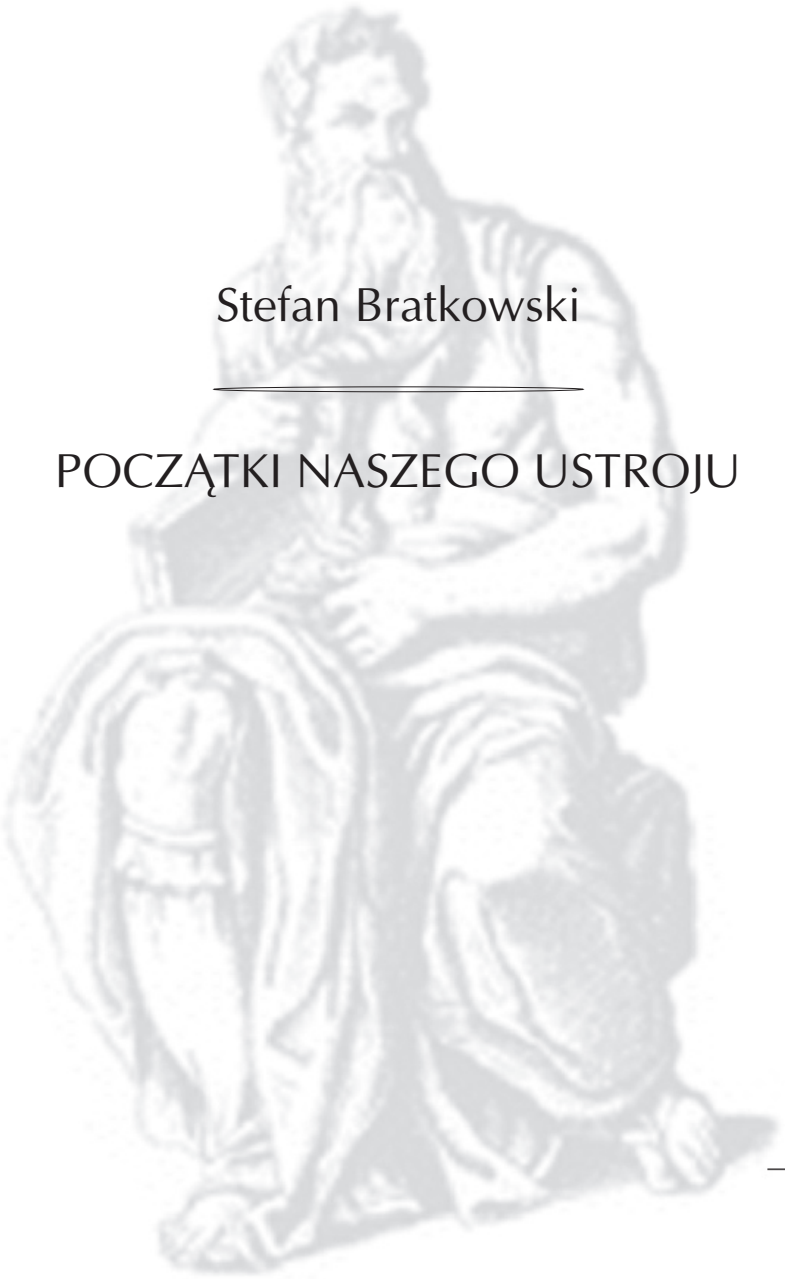
[39] F. Fukuyama, *Budowanie państwa…*, *op. cit.*, s. 139.

Opracowanie tomu i jego publikacja była możliwa dzięki naszym sponsorom: Fundacji K. Adenauera, która sfinasowała badania stanowiące podstawę jednego z przedstawianych opracowań nt. deregulacji jako pierwszego etapu reformy systemu tworzenia prawa; Fundacji PZU oraz firmie Ernst & Young, dzięki którym możliwe było przygotowanie i opracowanie całości oraz pokrycie kosztów druku tego numeru. Wszystkim naszym sponsorom chciałbym złożyć wyrazy podziękowania.

Janusz Kochanowski.
Redaktor Naczelny „Ius et Lex"



USTRÓJ PAŃSTWA I SYSTEM WYBORCZY



Stefan Bratkowski

POCZĄTKI NASZEGO USTROJU



STEFAN BRATKOWSKI

Urodzony w 1934 roku. Dziennikarz „Po prostu" (1956 r.), redaktor „Życia i nowoczesność" – dodatku do „Życia Warszawy", pomysłodawca i współautor serialu „Najdłuższa wojna nowoczesnej Europy". Inicjator i współorganizator konwersatorium „Doświadczenie i Przyszłość" w roku 1978. W latach 1980–1989 Prezes Stowarzyszenia Dziennikarzy Polskich, członek Komitetu Obywatelskiego przy Lechu Wałęsie. Od 1990 roku Honorowy Prezes Stowarzyszenia Dziennikarzy Polskich.

Autor książek: *Księga wróżb prawdziwych*; *Gra o Jutro* (wspólnie z A. Bratkowskim); *Skąd przychodzimy*; *Nie tak stromo pod górę*; *Jak robić interesy razem?*; *Najkrótsza historia Polski*; *Wiosna Europy*; *Pan Nowogród Wielki*; *Pod wspólnym niebem*; *Nieco inna historia cywilizacji*.

WPROWADZENIE

Historia naszego ustroju wydaje się zaczynać od roku 1997, roku uchwalenia obowiązującej obecnie Konstytucji. Lub – ewentualnie – od roku 1921, kiedy uchwalono Konstytucję Marcową, na której wzorowali się twórcy dzisiejszej naszej Konstytucji. Tymczasem nasz ustrój wcale nie jest tak młody, jak się to z pozoru wydaje, jego historia wcale nie jest tak krótka… I nie możemy się wyrzec jego przeszłości, dopóki będziemy ten ustrój kultywować – wzorem szanownych republik, na nim opartych, które, nie szukając nowego miejsca na mapie, zmieniały tylko numerację. Pozostawały w rzeczywistości tą samą francuską Trzecią Republiką, nieco skorygowaną jednym zamachem stanu (małpowanie tych numeracji jest nieco humorystyczne jak wszelkie naśladownictwo zamiast uczciwej analizy). Te republiki z kolejnymi numerami nie miały nic wspólnego z geniuszem Francji, bo nigdy nie traktowały go serio.

Wielki mędrzec francuski, Monteskiusz, dał światu ideę pełnego rozdziału trzech władz w państwie – ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, na tej idei oparła się konstytucja Stanów Zjednoczonych, wymagająca od ponad dwustu lat zaledwie kilkunastu poprawek. W ślad za nią poszła pierwsza konstytucja europejska, polska Konstytucja Trzeciego Maja. Kiedy jednak u zarania Trzeciej Republiki, wyrżnąwszy Komunę Paryską, rządzącą się terrorem, klasa polityczna Francji (jeszcze jej tak nie nazywano) ustanawiała nowy ustrój, nie posłuchała genialnego rodaka, sama wiedziała lepiej – a to, że sama wiedziała lepiej, będzie należało do rudymentów tego ustroju. I nie sformułowała nawet, jak się tu przekonamy, żadnej konstytucji, oszczędzając sobie nadmiernych kłopotów z myśleniem.

Czy przewidywała wszystkie możliwe choroby, jakimi będzie ten ustrój przez dalsze sto kilkadziesiąt lat państwa dotykał Francję i inne kraje Europy, wzorujące się na Francji? Nie sądzę. A już na pewno późniejsza klasa polityczna Francji nie będzie uważała tychże chorób za własne – bo gdyby tak je rozumiała, postarałaby się ten ustrój poprawić lub nawet zmienić. W jej rozumieniu były to choroby Francji, narodu, kultury francuskiej, nie jej, zaś filozofowie francuskiej klasy politycznej umacniali ją w tym przekonaniu. To się zresztą przenosi; znamy inny głupi naród, który nie dorasta do swojej elity politycznej.

Ustanowiono republikę jednym głosem, i to nie bezpośrednią o tym decyzją, lecz, co się okaże, domyślnie. Ponoć niemal przypadkiem. Zadecydował rzekomo naturalizowany Francuz, wybitny ekonomista

polski, Ludwik Wołowski, były bonapartysta. W innej wersji – tak poskutkowała niegrzeczność księcia Alberta de Broglie, który przez pomyłkę wziął deputowanego monarchistę, swego zwolennika, za woźnego, a ten, obrażony, oddał swój głos za republiką. Jednakże sprawa była znacznie bardziej skomplikowana: monarchiści mieli wówczas w izbie większość kilkunastu głosów, tyle że nie zawsze pewną!

W rzeczywistości republikę najpierw ustanowili, już we wrześniu 1870 r., paryżanie, kiedy poddał się Prusakom Sedan z cesarzem Napoleonem III w środku; tłumy naszły parlament i jego paryscy posłowie powołali Rząd Obrony Narodowej z gubernatorem wojennym Paryża, gen. Louisem Trochu, na czele. Żołnierze Gwardii Narodowej, rewolucyjni blankiści jednej z dzielnic, uwięzili ten rząd, ale inni gwardziści go odbili i Paryż większością głosów 357 tysięcy do 62 tysięcy go poparł. Na prowincji, w Bordeaux, Lionie, Marsylii, także ogłoszono republikę. Leon Gambetta, członek rządu, wydostał się z otoczonego Paryża balonem i reprezentował tam rząd; organizował nową armię. Jednakże wybory do Zgromadzenia Narodowego w lutym 1871 r. nie dały większości zwolennikom republiki, opowiadającym się za wojną; chłopi francuscy poparli „listę pokoju", przeciw Gambetcie, listę monarchistów, także skłóconych zresztą między sobą, bo jedni, „legitymiści", chcieli starszej linii Burbonów, drudzy – młodszej, „orleańskiej", a bonapartyści chcieli powrotu cesarstwa.

To Zgromadzenie Narodowe nie chciało przesądzać o ustroju, obrało tylko „naczelnika władzy wykonawczej" z prawem skompletowania gabinetu ministrów – i gdybyż takiemu systemowi władz publicznych pozwoliło przetrwać! Tym „naczelnikiem" został orleanista, Adolf Thiers, a Zgromadzenie przeniosło się do królewskiego Wersalu. Nie określiwszy swej kadencji, będzie urzędowało – formalnie w stanie oblężenia – prawie pięć lat, aż do stycznia 1876 r. Wybory uzupełniające w lipcu 1871 r. niewiele zmieniły, choć stało się jasne, że Zgromadzenie ma przeciw sobie większość narodu, opowiadającą się teraz za republiką. Nie musiało jednak specjalnie się z tą większością liczyć – wolne od kłopotu z opinią publiczną, pozostawiło bowiem prasę na łasce i niełasce rządu, konsekwentnie uchylając się od uchwalenia prawa prasowego z gwarancjami dla wolności słowa. Takie Zgromadzenie miało ustanowić zręby naszego ustroju.

W marcu Paryż opanowała Komuna Paryska ze swymi zwalczającymi się ideologiami tudzież ideologiczną niezdolnością porządku; przeciwników rozstrzeliwała, z arcybiskupem Paryża włącznie. Wojska rządowe rozprawiły się z nią brutalnie po dwóch miesiącach, kilkanaście tysięcy paryżan zginęło w walkach lub zostało bez sądu rozstrzelanych, 13 tysięcy skazano na deportację do Nowej Kaledonii lub na ciężkie roboty. Grunt dla powstania naszego ustroju był, jak widać, mocno krwawy.

„Krwawy karzeł", jak nazywali go po pacyfikacji Komuny socjaliści, Thiers, monarchista niby, orleanista, dobrał sobie jako ministrów republikanów umiarkowanych, co już było pewną niespodzianką. Zgromadzenie nadal widziało w nim zbawcę ojczyzny; 31 sierpnia 1871 roku uchwaliło ustawę Riveta, którą nadało mu tytuł „prezydenta republiki" i powierzyło mu, jak to ujmowano w XIX wieku, władzę króla konstytucyjnego, odpowiedzialnego przed Zgromadzeniem. Niestety, i ten ustrój się nie utrzymał, o tym, że był to prezydent „republiki", rychło zapomniano...

Na razie pod wpływem Thiersa Zgromadzenie ustawą jeszcze z tegoż 1871 roku decentralizowało władzę w państwie – wybieralne rady departamentalne miały obradować jawnie, a między ich posiedzeniami czuwać miały nad biegiem spraw komisje departamentalne, wybierane przez te rady. Rady miejskie mniejszych miast mogły same wybierać merów; dla rządu zachowano tylko nominowanie merów w głównych miastach danego kantonu.

Thiers okaże się człowiekiem kompromisu. Ba, faktycznym ojcem republiki! Tłumaczył, że to „ustrój, który najmniej nas dzieli". Chciał uchwalenia konstytucji. Powołano więc „komisję trzydziestu" dla przygotowania projektu, ale ta, z przewagą monarchistyczną, zamiast opracować projekt, ograniczyła władzę Thiersa: ni mniej ni więcej, odebrano mu prawo przychodzenia na sesje parlamentu i zabierania głosu – jemu, który potrafił nieraz chwiejnych przekonać swoimi argumentami. Jako „władca parlamentarny" mógł teraz tylko informować Zgromadzenie o swym poglądzie, po czym posiedzenie zamykano. Uznał to za „chińszczyznę".

Ostatecznie Zgromadzenie 24 maja 1873 roku *expressis verbis* wezwało prezydenta, by uczynił rząd zdecydowanie zachowawczym. Thiers w odpowiedzi podał się do dymisji i od tej chwili nie było już „prezydenta republiki". Monarchiści wykorzystali swoją przewagę i na nowego prezydenta wybrano marszałka MacMahona, licząc, że przygotuje on powrót monarchii. Nowy rząd, „wojujący", ogłosił się rządem „porządku moralnego".

Podjął porządki bardzo energicznie. Ze wszystkich urzędów niepodlegających wyborowi – prefektów departamentów, podprefektów, komisarzy, sędziów pokoju, prokuratorów – usunął zwolenników republiki na rzecz monarchistów. W 1874 roku przeprowadził ustawę dającą mu prawo mianowania merów we wszystkich gminach państwa. Kazał w merostwach usunąć popiersia symbolizujące republikę; w miarę możliwości unikał w swych dokumentach nawet słowa „republika". Korzystając ze stanu oblężenia, zakazał sprzedaży ulicznej gazet, sprzyjały bowiem republice, przywrócił cenzurę teatralną, a policja pod władzą prefektów miała obserwować wszelkie knajpy, kawiarnie i restauracje, by prefekci

mogli zamykać te, gdzie choćby zbyt często spotykali się ludzie uważani za opozycję lub gdzie opozycyjnie pyskowano. „Porządek moralny" nadawał wszelkie przywileje duchowieństwu, dalekiemu jeszcze od swych przemian epoki Leona XIII; za swój główny cel uważało ono... odbudowę państwa kościelnego!

Czy udałoby się większości monarchistów w Zgromadzeniu przywrócić monarchię? Niby to legitymiści porozumieli się z orleanistami. Przyjmuje się, że rozstrzygnęła o ich łącznej klęsce małostkowość Burbona, hrabiego Chamborda, mającego być Henrykiem V: uparł się on przy białym kolorze flagi narodowej, bo trójkolorowej znieść nie mógł – jako symbolu rewolucji. Faktycznie jednak ta większość miała przewagę dwudziestu, trzydziestu głosów, a w wyborach uzupełniających od maja 1873 roku do stycznia 1875 roku przeszło 29 republikanów i 6 bonapartystów, co wymuszało kompromisy iście zdumiewające. 20 listopada 1873 roku hrabia Chambord przyjechał nawet do Wersalu, tymczasem tegoż dnia Zgromadzenie przegłosowało siedmioletnią prezydenturę dla MacMahona – głosami także republikanów, którzy tym sposobem zablokowali powrót monarchii. Potem 16 maja 1874 roku legitymiści razem z... republikanami w obawie przed orleanistami obalili gabinet, w którym dominowali bonapartyści, i MacMahon musiał powołać nowy. Ten sam sojusz obalił i nowy gabinet Cisseya 6 stycznia 1875 roku.

Legitymiści uważali władzę MacMahona za „osobistą", czyli że mógłby on ustąpić miejsca powołanemu ewentualnie królowi. Dla orleanistów prezydentura nie zależała od osoby ją sprawującej, miała trwać te siedem lat, a potem uchwalono by konstytucję (która by może dała koronę innemu Burbonowi, księciu d'Aumale, z linii orleańskiej). Republikanie chcieli władzy w postaci „dwóch izb i prezydenta", co monarchiści odrzucili, ale coś trzeba było uchwalić i w rezultacie 30 stycznia 1875 roku doszło do głosowania obu izb i do owego słynnego zwycięstwa jednym głosem, 353 do 352, poprawki Henri Wallona – nadawała ona znowu głowie państwa tytuł „prezydenta republiki", czyniąc tym sposobem ostatecznie, choć domyślnie, Francję republiką. Tym sposobem historyk Henri Wallon wszedł do historii i do francuskich encyklopedii.

Rozgrywki o skład senatu przebiegały prawie humorystycznie; Zgromadzenie miało samo wybierać 75 senatorów (spośród trzystu!) dożywotnio i tym razem porozumieli się z republikanami bonapartyści tak, że z tych 75 krzeseł 58 przypadło w rezultacie – republikanom! Wszystko to przy monarchistycznym gabinecie Buffeta. Potem ze strachu przed wzrostem wpływów bonapartystów monarchiści przy poparciu republikanów podjęli w czerwcu 1875 roku, po półtora roku przerwy, temat projektu konstytucji. Tak właśnie rodził się nasz ustrój.

Prześladowano wszelkiej maści republikanów. Ostrożnych „oportunistów" Gambetty (ich imię nie kompromitowało, jak dzisiaj, oznaczało dążenie do postępu w miarę pojawiających się możliwości), tak samo jak radykałów czy socjalistów, też podzielonych na prudonistów, posybilistów, blankistów, rewolucjonistów itd. Ale też wszyscy oni razem popisywali się programowym buntem; Gambetta, nie mogąc mobilizować zwolenników przez gazety, jeździł po kraju i zagrzewał ich na wiecach. Obie izby uznały więc za konieczne uporządkować jakoś ustrój państwa.

Zgromadzenie w rzeczywistości nie uchwaliło żadnej konstytucji w rodzaju konstytucji francuskich z lat 1791, 1793, 1795, 1800 czy tej z Wiosny Ludów w roku 1848. Francja miała wielkich prawników i wtedy, w latach siedemdziesiątych XIX wieku, ale nikt ich nie pytał o zdanie i nikogo z nich z tej okazji dzisiaj się nie wspomina; w Zgromadzeniu zaś żadna większość, zdolna uchwalić konstytucję, i tak powstać nie mogła. Możliwa była jedynie ugoda, niemal chwilowa. Uchwalono w roku 1875, naprędce, trzy „prawa konstytucyjne": o organizacji senatu, o organizacji władz publicznych i o stosunkach między władzami publicznymi, a do tego dwa „prawa organiczne": o wyborach do senatu i o organizacji rady stanu (rady państwa), te zaś prawa, dość niechlujne prawniczo, wymagały dla interpretacji odwołania się do ustaw z lat 1871 i 1873, określających władzę Thiersa. Tak powstał ustrój, ze zmianami wprowadzonymi w roku 1884, panujący Francji i nam aż po dzień dzisiejszy.

Utrzymuje się do dziś mit, że republika francuska trawestowała na swój sposób ustrój Anglii, w ślad za fascynacjami Monteskiusza i Woltera. Nic podobnego. Naśladowała monarchię parlamentarną Belgii. Dlatego i zainstalowano instytucję kosztowną, a doskonale niepotrzebną – prezydenta bez władzy, który nie kierował sam rządem, zajmując miejsce konstytucyjnego króla. Nie mógł on, inaczej niż początkowo Thiers, sprawować żadnej władzy osobiście, mógł działać jedynie przez ministerium, czyli rząd – jeśli rząd chciał go w ogóle usłuchać. Obdarzono go jak króla prawem łaski, stawiającym go ponad kodeksem karnym i wymiarem sprawiedliwości. Wybierał go zaś na lat siedem „kongres", czyli obie izby: izba deputowanych i senat. Z tym, że nie był prezydent odpowiedzialny przed nikim. Jak król z Bożej łaski.

Prezydent mógł zażądać od senatu uchwały rozwiązującej izbę deputowanych, ale senat nie musiał być mu posłuszny. Z ustroju tymczasowego, uchwalonego rozsądnie, pod naciskiem przerażenia, dla Thiersa, pozostało prezydentowi tylko prawo przewodniczenia radzie ministrów. Wedle owego prawa z roku 1871 prezydent nadal mianował ministrów i odwoływał, ale trybu tego nie uregulowano; MacMahon korzystał z tej luki prawnej. Utarło się dopiero we Francji dość długo potem, i to zwyczajem parlamentarnym, że powołuje się ministrów wedle wniosku

większości parlamentarnej, a ministrowie sami podają się do dymisji, gdy poparcie większości utracą, nie czekając na wotum nieufności. Nie oznaczono nawet, która izba decyduje o tej większości, i dopiero zatarg w roku 1896 rozstrzygnięto na korzyść decyzji izby niższej, izby deputowanych. Słowem, nawet władze państwa były mocno „domyślne", a na razie MacMahon czuł się Thiersem i sam powoływał gabinety.

Tak to z wzajemnej blokady ugrupowań politycznych Francji wyrósł system władzy samoblokujący się, kosztowny (530 deputowanych z „odszkodowaniami" za dni sesji oraz trzystu senatorów, w tym 75 dożywotnich, z „dietami"!) i chwiejny, zależny od chwilowych czasem większości w izbie deputowanych. Nie zależał on od wyborców, jak w Anglii, gdzie na parę lat przy ustabilizowanych podziałach i partiach politycznych powoływano rząd, możliwy do obalenia tylko przez nowe wybory. Twórcy konstytucji amerykańskiej, znający dobrze praktykę angielską, zdawali sobie sprawę, że w USA, gdzie każdy kongresmen, reprezentujący lokalną społeczność, może mieć odmienny pogląd na wszystko, trzeba władzę wykonawczą ustanowić oddzielną, pilnując się opinii Monteskiusza, bo inaczej nie da się rządzić Stanami Zjednoczonymi. Projektanci naszego ustroju z owych lat siedemdziesiątych XIX wieku uważali się za bardziej demokratycznych od Anglii, skoro zmieniali swego „króla" co siedem lat, a izba deputowanych wyrażała zwierzchność narodu. Byli więc w pełni z siebie zadowoleni, a nie przeszkadzał temu demokratycznemu samopoczuciu scentralizowany system administracji państwowej, pozostały po Napoleonie, który jej urzędników traktował jak wojsko.

Musimy przyjrzeć się dalszym wydarzeniom, ponieważ są one bardzo pouczające. Wybory powszechne roku 1876 dały 360 miejsc w izbie deputowanych republikanom, czyli ogromną przewagę. Już tego roku Francja „zaliczyła" dwa kolejne rządy, niby to kompromisowe, republikańskie, ale MacMahon desygnował do nich ministrów „prezydenckich" (skąd my to znamy?), wojny, marynarki i spraw zagranicznych. Izba deputowanych przywróciła wolność prasy, a radom municypalnym wybór mera (poza głównymi miastami kantonów), i oczywiście potępiła duchowieństwo. MacMahon i jego doradcy mieli dosyć i republikańskiego rządu, nawet kompromisowego, i republikańskiej większości w izbie deputowanych. Powołało gabinet zachowawczy pod przewodem księcia de Broglie, który miał przygotować nowe wybory, a sam – za zgodą senatu – rozwiązał izbę deputowanych.

Manipulacje dla rekonstrukcji przewagi monarchistów były wręcz podręcznikowe – w ciągu pięciu miesięcy wymiana personelu administracji na „swoich", republikańskie rady municypalne zawieszone i zastąpione „komisjami municypalnymi", gazety i wiece republikańskie skrępowane

zakazami i sprawami sądowymi, urzędowi kandydaci, zalecani przez prezydenta, poparci przez Kościół. W październiku 1877 roku wybory jednak dały republikanom (przeciwnym wojnie z Włochami w obronie państwa kościelnego, wcielonego do państwa włoskiego) 323 miejsca w nowej izbie deputowanych. MacMahon powołał gabinet „fachowy", spoza obu izb, ale w rzeczywistości monarchistyczny. Izba deputowanych odmówiła współpracy z nim i senat nie odważył się drugi raz jej rozwiązać, a MacMahon w obawie przed zamachem stanu pozwolił w grudniu 1877 utworzyć rząd – republikanom.

Warto poznać wszelkie takie szczegóły, bo jednak przy wszystkich słabościach polskich ani Druga Rzeczpospolita, ani Trzecia nie doświadczyły aż takich zaburzeń; warte są one przedstawienia głównie dla naszej wiedzy o tym, z czego nasz ustrój wyrastał. Otóż republikanie unieważnili wszystkie wybory, przeprowadzone pod naciskiem administracji; zarządzone wybory uzupełniające podniosły liczbę miejsc republikanów do 370. Przywrócono posady personelowi administracyjnemu, usuniętemu za rządu de Broglie'a (ta lekcja uczy, że można to robić bardzo szybko i państwo bynajmniej się od takich zmian nie załamuje, gdyż społeczeństwo i życie gospodarcze rozwijają się poza biurokracją).

Kiedy dzięki wyborom, odnawiającym trzecią część składu senatu, republikanie także w nim zyskali przygniatającą większość, MacMahon w styczniu 1879 roku, przed upływem swojej kadencji, podał się do dymisji. Zgromadzenie wybrało wtedy na prezydenta starszego odeń o rok, 72-letniego Juliusza Grevy'ego, z zawodu adwokata, który to zawód we Francji dawał kartę wstępu do polityki.

Objąwszy władzę, republikanie podzielili się prawie natychmiast. Część ich w senacie sprzymierzyła się przeciw atakom na duchowieństwo z prawicą, tworząc w nim większość katolicką (rozbiła tę większość w roku 1882 afera „Union Generale", pseudokatolickiego banku cwaniaków). Izba deputowanych przeprowadzała, owszem, poważne reformy i podejmowała kroki umacniające republikę: przeniosła Zgromadzenie z Wersalu do Paryża, ustanowiła, wbrew gorącym protestom monarchistów, 14 lipca świętem narodowym, a „Marsyliankę" hymnem narodowym. Z równą pasją przeprowadzała reformy głupie, rozwiązując zakony i rozpędzając je siłą. Wprowadzając wolność zgromadzeń, ograniczyła wolność stowarzyszania się.

Rządy zmieniała przy tym jeden za drugim. Od owego stycznia 1879 do końca 1881 roku było ich cztery. Do końca XIX wieku najdłużej trwał rząd Julesa Ferry'ego, parę lat. Ten tradycyjny minister oświaty w wielu rządach, który proklamował laickie i bezpłatne nauczanie podstawowe, jako minister spraw zagranicznych patronował ekspansji

kolonialnej Francji, by zagarnąć jeszcze i Tunis, i kawał Konga, i dalszą część Indochin, Annamu – Tonkin, czyli dzisiejszy północny Wietnam (bo Niemcy pruskie robiły to samo, sfrustrowane swym opóźnieniem w kolonializmie). Do pierwszej wojny światowej było we Francji rządów kilkadziesiąt, trwały średnio, jak podawał nasz wielki administratywista, Józef Buzek, dziewięć miesięcy. Sam tylko inżynier Charles Freycinet, pierwszy raz premier od grudnia 1880 roku, uważany za najmądrzejszego z premierów, późniejszy idol technokratów francuskich, premierował potem jeszcze trzy razy...

Jak w tych warunkach mogło funkcjonować państwo? Stabilizację państwa zapewniał, po pierwsze, trwały system podatkowy, po drugie, ogólna zgoda na jedną i tę samą politykę zagraniczną, przede wszystkim – na zdobywanie kolonii w imię, rzekomo, otwierania przestrzeni dla handlu francuskiego. Francuzi w roli kolonialistów byli mniej rasistami niż Anglosasi, być może ze względu na upodobanie do kobiet; na początku XX stulecia, co autor tych słów wie od swojej matki, która znała ówczesny Paryż, modne wręcz były jako żony „piękne Annamitki", rzecz nie do pomyślenia w dobrym towarzystwie Londynu jeszcze z końcem XX wieku.

Władzę przypisywano lożom masońskim, ale poza wrogością wobec Kościoła nie popisały się one niczym szczególnym, a już na pewno nie poczuciem odpowiedzialności za rozwój Francji. Rozwój ten w niczym nie zależał od państwa; Francja bogaciła się dzięki stałym, corocznym, wielkim dochodom z winnic, dzięki stałemu, ogromnemu eksportowi koniaków, likierów i win. Samo państwo francuskie dzięki regularnym wpływom z podatków nigdy nie uporządkowało swej skarbowości i właśnie to państwo stworzyło jej „szarą strefę", czyli środki pozabudżetowe ogromnej skali, nigdy nieujawniane przed społeczeństwem, wolne od kontroli ze strony parlamentu, pozwalające na różnego rodzaju operacje, włącznie z kredytami i pomocą dla rządów zagranicznych. Te środki pozabudżetowe, tak samo w praktyce niekontrolowane, będą chorobą ustroju także i u nas, sięgając czasami sum bliskich dwom trzecim środków budżetu...

Gdyby kogokolwiek to zainteresowało w Polsce lat 1919–1921, zastanowiłby się, kogo właściwie kompromitowały kolejne afery, awantury, głupstwa i skandale, a przede wszystkim, które z nich Francja „zawdzięczała" swym strukturom władzy, a które wolnym pieniądzom rentierów francuskich. Po latach nawet te afery, awantury, głupstwa i skandale omszały literacko dostojnością przeszłości. Dlatego do dzisiaj nie otrzymaliśmy jasnego wytłumaczenia, jak to się stało, że Francja sprzedała faktycznie Kanał Sueski Anglii.

Znając dość dobrze dzieje ówczesnego pieniądza, wiem doskonale, że Francji nie zabrakłoby go na wykup udziałów egipskiego kedywa, zadłużonego wobec francuskich banków. Wiedział to, choć nie mógł się

rzekomej niefrasobliwości rodaków nadziwić, „ojciec" kanału, Ferdynand Lesseps. Ale mają rację historycy, którzy nie przypisują sprzedaży kanału żadnym względom ekonomicznym, a już najmniej – walorom Anglii, ojczyzny wolnego handlu, gwarantującej swobodny przepływ kanałem; o polityce Francji nie decydowali armatorzy. Francji zależało na ewentualnym sojuszu wojskowym z Anglią przeciw ewentualnemu, kolejnemu uderzeniu ze strony Prus. Prusy myślały o tym zupełnie serio, zwłaszcza dowiedziawszy się, że olbrzymią kontrybucję wojenną, którą narzuciły pokonanej Francji, spłacili w dużym procencie obywatele ich pruskich Niemiec: ci chętnie kupowali, dając za nie powyżej nominału, francuskie państwowe papiery wartościowe, cenione przez rentierów całego świata, rozprowadzane przez Rotszyldów.

Rządy zataczały się po kolejnych przesileniach od lewa do prawa. Miały poglądy, swoich ludzi i nie miały realnych, sprawdzalnych programów. Zostawiały miejsce dla najrozmaitszych eksplozji ambicji, dokładnie jak u nas dzisiaj. Wszystko więc już było, nawet w groźniejszej formie. Generał Georges Boulanger wyrósł na przywódcę niezadowolonych z wszelkich możliwych błędów i nieuczciwości oportunistów, radykałów i prawicy; zięć prezydenta Grevy'ego sprzedawał ordery, a to jeszcze był skandal dość umiarkowany. Boulanger atakował ustrój – i słusznie! – za biurokrację i korupcję. Liczyli na niego i komuniści – w imieniu mas ludowych, i monarchiści, którzy mieli dość republiki, i nacjonaliści, którzy chcieli wojennego rewanżu na Prusach, a polecił go Freycinetowi w 1886 roku jako ministra wojny nie kto inny jak sam przyszły wielki Clemenceau... Boulanger wygłaszał wojownicze przemówienia, zyskał przydomek „Generał Rewanż", podobał się wszystkim, i gazetom, i robotnikom, wygrał wybory w Paryżu, tłumy paryskie w styczniu 1889 roku wzywały go do marszu na Pałac Elizejski i poszłyby z nim. Nie chciał jednak uciec się do zamachu stanu; czego mu nikt nie oddaje, uszanował republikę, ale wobec groźby sądu za podburzanie do zamieszek uciekł do Belgii. Kiedy dwa lata później popełnił samobójstwo z miłości na grobie kochanki, wyśmieli go wszyscy, zwolennicy i przeciwnicy; mówiono, że generał zginął jak podporucznik.

Tegoż 1889 roku zbankrutowała Spółka Kanału Panamskiego. Był to krach na skalę w porównaniu z naszymi niewyobrażalną, straciło pieniądze blisko milion ciułaczy, którzy zawierzyli nazwisku Ferdynanda Lessepsa. Śledztwo, które się przedłużało dokładnie tak jak u nas, ujawniło, że decyzje deputowanych do parlamentu można kupić; ponad stu wystarczyło dla zapewnienia Spółce pomocy; nic to zatem nowego, to tkwi w mechanizmie ustroju.

Przywoływany już administratywista Józef Buzek cytował opinię z 1883 roku, że „większość (parlamentarna) chce kierować, zamiast doradzać,

chce sama administrować, zamiast kontrolować". To była opinia poczciwego konstytucjonalisty, opinia wymijająca; każda kolejna większość rządowa oczekiwała od rządu posad dla swoich protegowanych, znajomych, przyjaciół i kuzynów, rządy musiały opłacać poparcie coraz nowymi stanowiskami. Gaston Deschamps w roku 1899 w swych *Niedomaganiach demokracji* podawał, że wykaz posad w „kalendarzu królewskim", obsadzanych decyzjami rządowymi, w roku 1841, za królestwa, obejmował (ku irytacji wielkiego Tocqueville'a) 1071 stron, a w roku 1899 w „kalendarzu narodowym" takich samych stron 1509. Rozrost biurokracji wcale nie był więc w tym ustroju samoczynny; był wymuszany ustrojowo i dokładnie tak samo jest po dzień dzisiejszy. Również u nas.

Gaetano Mosca dopiero w latach 30. wymyśli termin „klasa polityczna". Wcześniej – co przypomina *Historia konstytucyjna i polityczna Francji* Morabito i Bourmauda – nazywano francuską warstwę rządzącą QM, Quinze Mille, Piętnaście Tysięcy; Robert de Jouvenel, publicysta z przełomu wieków, nazywał ją „republiką kolesiów". Utrzymywała się ona na szczytach władzy latami, żadne skandale nie potrafiły jej pozycji naruszyć; ci, którzy mieli po skandalu odejść z kręgu władzy na zawsze, wracali po kilku latach, albo jedynie przesuwali się na inne stanowiska. I to znamy. Podnosili sobie tylko uposażenia: diety parlamentarzystów, w twardych, srebrnych frankach, z tą samą siłą nabywczą, wzrosły od 9 tys. w roku 1848 do 15 tys. w roku 1906. Jak i dzisiaj. Bo to ten sam ustrój.

Wielkie awantury odwracały uwagę od ustroju. Sprawa Dreyfusa zajmowała Francję kilkanaście lat. Antyklerykalizm na równi z klerykalizmem wywoływał gorące namiętności, angażujące opinię publiczną i opinię Piętnastu Tysięcy. Strajki paraliżowały całe piony gospodarki i życia publicznego, stawały koleje, elektrownie, porty, poczta i szkoły; chłopi, producenci wina, organizowali zamieszki, ponieważ państwo powinno zapewnić im właściwy poziom sprzedaży i cen (jak we Francji i dzisiaj); nikt nie uważał za stosowne w swych protestach przedstawić jakiegokolwiek programu zmian, które by pozwoliły uzdrowić sytuację. Ustrój, zamazujący odpowiedzialność, uczył i społeczeństwo pretensji do wszystkich innych poza sobą. Nikt nie miał zamiaru studiować doświadczeń Anglii i Stanów Zjednoczonych – ani rządzący, ani krytycy. Stąd ciągłość systemowa układu, w którym jedynymi elementami stałymi były i są biurokracja, nieodpowiedzialność i korupcja.

Na koniec przytoczę opinię księdza Lantaigne, gderliwego bohatera France'owskiego *W cieniu wiązów*. Nie atakował on republiki rzymskiej ani szwajcarskiej, ani niderlandzkiej. Tylko francuską. Mówił panu Bergeret, że jest ona „tylko brakiem panującego i brakiem władzy". Jej rządowi „brak niezależności, ciągłości, siły. Brak mu świadomości i można powiedzieć o nim, że nie wie, co robi. Chociaż trwa na naszą udrękę, nie ma

w nim trwałości. Bo pojęcie trwałości wymaga tożsamości, a Republika nie jest nigdy tym dziś, czym była wczoraj. Nawet brzydota jej i błędy nie do niej należą. Sam pan widzi, że nic jej nie bezcześci. Hańby i skandale, które zrujnowałyby najpotężniejszą monarchię, po niej spłynęły bez szkody. Nie można jej zniszczyć, ale sama ona jest zniszczeniem. Jest rozsypką, jest nietrwałością" (tłum. Jan Sten).

France przypisywał te poglądy księdzu Lantaigne z dobrotliwą ironią, ponieważ nie mogły zaszkodzić republice. Ale sam na pewno podzielał opinie swego pana Bergeret:

„Najgorszą wadą obecnego systemu rządowego jest to, że drogo kosztuje (...). Ma za dużo ubogich krewnych, przyjaciół, którym trzeba pomóc. Jest marnotrawny. A najbardziej przykre jest to, że żyje z dochodów kraju wyczerpanego, którego siły opadają i który się już nie bogaci. A rząd bardzo potrzebuje pieniędzy. Zaczyna pojmować trudności, ale jego trudności finansowe są większe niż sam sądzi. I jeszcze wzrosną".

To nie dotyczyło ówczesnej Francji, nie była w roku 1901 krajem „wyczerpanym, którego siły opadają i który się już nie bogaci". Bogaciła się dalej. Pan Bergeret miał za to rację o tyle, że francuski rząd zawsze potrzebował pieniędzy i nigdy nie miał ich dosyć, bo tak dużo posad musiał utrzymać – jak nasz dzisiaj. Skąd France tyle wiedział o naszej sytuacji? Bo nie mogło i nie może być inaczej.

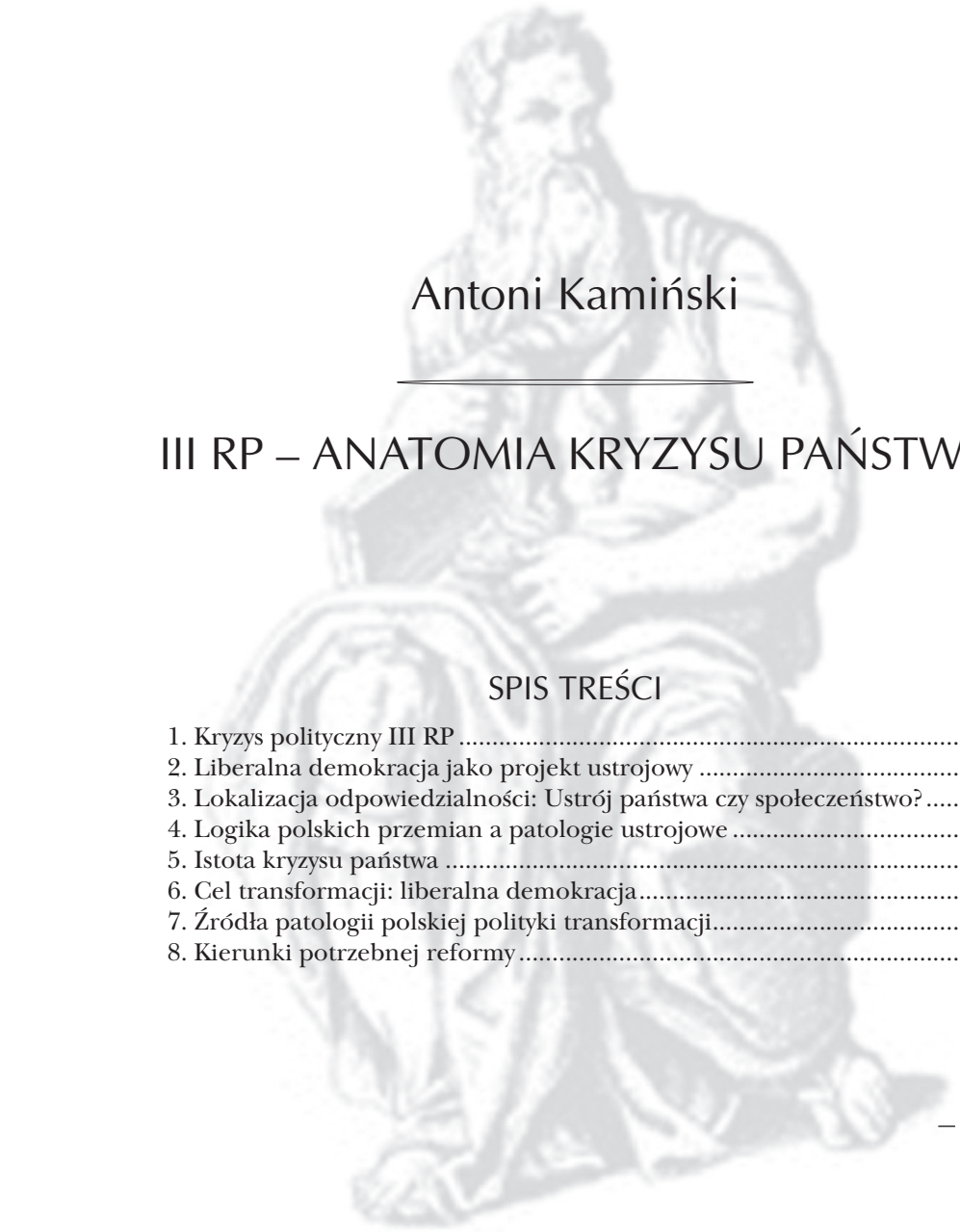
ABSTRACT

The history of our political system seems to have started in 1997, when the currently prevailing Constitution was adopted, or possibly in 1921, the year of adoption of the March Constitution, which was a model for creating the Constitution prevailing today. Nevertheless, our political system is not as young as it may seem and its history is not that short… We cannot renounce its past as long as we cultivate this system – following other republics which would not search for a new place on the map, but simply changed its numbers. They actually remained the same III Republic, slightly changed by a coup d'état (imitation of these numbers is quite funny, as every imitation instead of a reasonable analysis). Such numbered republics had nothing in common with the genius from France, since they never treated him seriously.

Montesquieu, a great French author, gave the world the idea of full separation of the state' power – legislative, executive and judicial. This idea was the basis for the Constitution of the United States of America, which during the last 200 years has required only about a dozen amendments. The Polish Constitution of

May 3, which was the first constitution in Europe, was also based on the same pattern. However, when the French political class (which was not called in this way at that time) was establishing a new political system after slaughtering the violent government of the Paris Commune, they did not follow the ideas of their brilliant compatriot, but they knew everything better, which became one of the rudiments of the new political system. As we will see, they did not even form any constitution, which spared them trouble connected with excessive thinking.

Did they foresee all the possible diseases that this system would bring to France and other European countries that adopted the French model in the future? I believe they did not. Or at least it is obvious that the future political class in France did not consider these diseases as their own – if they had, they would have tried to correct or even change this system. They believed that those were diseases of France, of the French nation and culture, and not their own, and the philosophers of the French political class just strengthened this conviction. This state of affairs seems to be contagious; we know another stupid nation, which does measure up to its political elite.



Antoni Kamiński

III RP – ANATOMIA KRYZYSU PAŃSTWA

SPIS TREŚCI

1. Kryzys polityczny III RP 37
2. Liberalna demokracja jako projekt ustrojowy 39
3. Lokalizacja odpowiedzialności: Ustrój państwa czy społeczeństwo? 42
4. Logika polskich przemian a patologie ustrojowe 45
5. Istota kryzysu państwa 51
6. Cel transformacji: liberalna demokracja 54
7. Źródła patologii polskiej polityki transformacji 55
8. Kierunki potrzebnej reformy 61



ANTONI Z. KAMIŃSKI

Prof. dr hab., socjolog, kierownik zakładu w Instytucie Studiów Politycznych PAN, wykładowca w Szkole Wyższej Psychologii Społecznej. Autor licznych prac z zakresu problematyki instytucji polityczno-gospodarczych oraz bezpieczeństwa międzynarodowego. Członek Rady Fundacji „Ius et Lex". Ostatnio opublikował (z B. Kamińskim) *Korupcja rządów: Państwa pokomunistyczne wobec globalizacji.*

WPROWADZENIE

Autor podejmuje problem analizy kryzysu państwa polskiego, jego objawów, przyczyn oraz kierunków pożądanej reformy. Kryzys państwa rozumiany jest tu jako niezdolność instytucji publicznych do obrony przed inwazją interesów partykularnych. Prowadzi to do utraty legitymacji państwa w oczach społeczeństwa. Ważnym przedmiotem kontrowersji, choć rzadko explicite formułowanym, jest kwestia przyczyn kryzysu – czy jest on efektem wadliwego projektu ustrojowego, czy spuścizny kulturalnej społeczeństwa polskiego. Autor szczególną uwagę poświęca zaniedbaniom w dziedzinie ustrojowej, prowadzącym do niewydolności systemowej państwa oraz powstawania patologii na styku sfery publicznej i prywatnej.

1. KRYZYS POLITYCZNY III RP

Kryzys systemu politycznego RP jest dobrze widoczny. Objawia się w zapaści finansów publicznych, demoralizacji klasy politycznej i niskim jej poziomie intelektualnym. Jej przedstawiciele nie kryją, że motywem ich działania są władza i pieniądze, a stanowiska publiczne traktują jako wynagrodzenie za zasługi świadczone na rzecz partii. Przy braku hamulców instytucjonalnych i moralnych sfera publiczna staje się łupem partii politycznych. Formalnoprawne instytucje państwa zostają sprowadzone do roli fasady, za którą kryją się powiązania nieformalne o znacznie większym wpływie na treść decyzji polityczno-gospodarczych. Ten brak formalizacji powoduje, że przesłanki podejmowania decyzji stają się nieprzejrzyste: często nie wiadomo, jakie kryją się za nimi interesy wewnętrzne czy zewnętrzne. Sytuacja ta znajduje swój wyraz w rozkładzie wymiaru sprawiedliwości, w braku profesjonalizmu administracji publicznej i jej nieuzasadnionym rozroście, towarzyszy temu apatia społeczeństwa i wszechobecny klientelizm polityczny – państwo ulega zwyrodnieniu.

Od czasów starożytnych uważano, że zwyrodnienie państwa pojawia się wówczas, kiedy podstawowe zadanie państwa – realizacja dobra wspólnego – ustępuje interesom partykularnych grup, mających wpływ na ośrodki władzy politycznej. Nie funkcjonują mechanizmy przetwarzające interesy partykularne w interes zbiorowości, tj. nie następuje agregacja

interesów cząstkowych w interes ogólny. Instytucje powołane do sprawowania kontroli nad sferą publiczną, nawet gdy wykonują swe zadania rzetelnie, nie są w stanie – ze względu na immunitety, upolitycznienie prokuratury i zły stan sądownictwa – opanować sytuacji. By zakończyć ten inwentarz ustrojowych porażek, dodajmy, że wymienione zjawiska są dostrzegane przez społeczeństwo. Ich ocenę można odczytać w wynikach badań opinii publicznej, wskazujących na brak wiarygodności państwa i jego instytucji w oczach społeczeństwa: Polacy przestali utożsamiać się ze swoim państwem.

W szczególnych przypadkach kryzys państwa, czy jakiejś wyspecjalizowanej jego części, może być korzystny dla jego rozwoju. Wtedy prowadzi do mobilizacji sił politycznych, stymuluje inicjatywę i zaangażowanie społeczne, angażuje wiedzę ekspertów na sprawach kluczowych dla przyszłości kraju. Kryzys przyczynia się do rozwoju polityczno-gospodarczego wtedy, kiedy staje się bodźcem do merytorycznej analizy przyczyn i poszukiwania rozwiązań, których zastosowanie przyniesie usprawnienie działania państwa. Warunkiem takiego analitycznego podejścia do sytuacji kryzysowych jest ograniczenie dominacji interesów partykularnych w życiu publicznym, a to wymaga odpowiednich warunków instytucjonalnych.

Instytucje życia publicznego muszą działać w taki sposób, aby konkurencja w życiu politycznym zmuszała partie polityczne do poszukiwania rozwiązań broniących się na gruncie kryteriów merytorycznych, a nie tylko interesów klikowych. Jednym słowem, kryterium wartości instytucji publicznych jest to, czy potrafią one doprowadzić do stanu, że identyfikacja i działanie na rzecz interesów ogólnych staną się interesem partykularnym partii i pozostałych instytucji politycznych.

Wynikiem tego zbiorowego wysiłku jest reforma, czyli poprawa funkcjonowania państwa. Kryzys jest więc koniecznym, ale niewystarczającym warunkiem rozwoju; aby rozwój nastąpił, niezbędne jest twórcze przezwyciężenie sytuacji kryzysowej, polegające na identyfikacji i eliminacji przyczyn, które ją wywołały. Na tym polega istota reformy.

Miarą jakości ustroju – zauważył Niccolo Machiavelli – jest jego zdolność do korekty błędów i usprawnianie swego funkcjonowania. Źle zaprojektowane państwo nie ma zdolności uczenia się. W tym przypadku, przebudowa państwa może nastąpić dopiero wówczas, kiedy znajdzie się ono na krawędzi upadku. A zatem – „...zanim udoskonali się ustrój, państwo może niespodziewanie stanąć w obliczu własnej zguby”[1]. Podobną sytuację Karl W. Deutsch określił jako „patologiczne uczenie się”, które występuje, kiedy „...proces uczenia się i odpowiadająca mu

[1] N. Miachiavelli, *Książę. Rozważania nad pierwszym dziesięcioksięgiem historii Rzymu Liwiusza*, Warszawa 1993, s. 142.

zmiana w wewnętrznej strukturze raczej zmniejsza niż zwiększa przyszłą zdolność uczenia się osoby lub organizacji"[2]. W poszukiwaniu dróg wyjścia z sytuacji patologii władzy Deutsch wskazuje na potrzebę otwarcia organizacji na otoczenie. Z kolei Aaron Wildavsky zauważył, że kiedy organizacja znajdzie się w obliczu wielkich problemów, musi sobie z nimi radzić za pomocą wielkich programów, angażujących wielkie środki. Każde działanie rodzi skutki uboczne, a im większa skala działania, tym większe te skutki. Z tego względu skutki uboczne wielkich programów staną się prawdopodobnie wkrótce same wielkimi problemami. Wynika stąd, że należy tak zaprojektować organizację systemu, aby rozwiązywała ona problemy, zanim staną się wielkimi[3]. W tak ogólnym ujęciu opinie te brzmią przekonująco, a nawet banalnie.

Trudność polega jednak na tym, że nie dają one jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, jak skonstruować dobrze funkcjonujące państwo, ale dostarczają przynajmniej wskazówki, jakie kryteria brać pod uwagę przy ocenie państwa oraz na jakie aspekty ustroju państwa należy przede wszystkim zwrócić uwagę. Dobrze zaprojektowany ustrój to taki, w którym: (1) istnieją możliwości dostrzeżenia trudności i podjęcia działań dla ich rozwiązania wtedy, kiedy trudności te są jeszcze w zarodku; (2) aktywnie poszukuje się możliwości usprawnienia swoich działań.

Wynika stąd konieczność decentralizacji uprawnień decyzyjnych i funkcjonalnej dywersyfikacji struktur państwowych. Ale decentralizacja ma sens wtedy, kiedy delegacji uprawnień towarzyszą środki niezbędne do ich realizacji i instrumenty kontroli konieczne do egzekwowania odpowiedzialności za działania. Kluczowa staje się więc w tym kontekście jakość prawodawstwa i sprawność aparatu wymiaru sprawiedliwości.

2. LIBERALNA DEMOKRACJA JAKO PROJEKT USTROJOWY

Stwierdzenie, że zadaniem państwa jest realizacja interesu ogólnego, nasuwa dwa pytania. Po pierwsze, czym jest interes społeczny? Po drugie, jak zapewnić jego realizację? Na pierwsze pytanie można odpowiedzieć formułując względnie stałą, abstrakcyjną hierarchię potrzeb społecznych. Może to być, na przykład, zaadaptowana na potrzeby społeczne systemów społecznych hierarchia potrzeb jednostkowych Maslowa. Hierarchie takie mają jednak zawsze charakter statyczny, podczas

---

[2] K. W. Deutsch, *The Nerves of Government. Models of Political Communication and Control*, Nowy Jork 1966,

[3] A. Wildavsky, *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*, Boston 1979, s. 68.

gdy głównym problemem państw jest stały proces **odkrywania** potrzeb i tworzenia programów politycznych dla ich zaspokojenia. Jak więc doprowadzić do tego, by system polityczny trafnie definiował i zaspokajał ogólne interesy społeczeństwa?

Odpowiedź na to pytanie nasuwa liczne trudności. Jeżeli interesem ogólnym ma być to, co społeczeństwo w danym momencie uzna za swój wspólny interes, to trzeba by przyjąć, iż Hitler był wykonawcą takiego interesu. Czy jednak wykonywał go, budując autostrady, czy dokonując różnorakich potworności na podbitych narodach, czy też przegrywając wojnę? Jaki ma być horyzont czasowy określania interesu ogólnego? Umowność tego podejścia, jego subiektywizm, czyni je dla nas mało przydatnym. Pomijając bowiem pułapkę tautologii, stwierdzenie, że interesem ogólnym jest to, co społeczeństwo aktualnie robi, nie daje nam wskazówek jak stworzyć warunki do tego, by społeczeństwo mogło trafnie określać i sprawnie realizować swój interes ogólny.

Pytanie o sens pojęcia interes ogólny stawiano wielokrotnie w historii. Do XVIII wieku odpowiedź na nie formułowano w kategoriach moralnych. Dobre rządy wzmacniały w ludziach różnorakie cnoty, umiar, wrażliwość na dobro, piękno i harmonię. Współczesna doktryna państwa ma swe korzenie w osiemnastowiecznej tradycji oświeceniowej. Z koncepcji, które zrodziły się wówczas, powstał ustrój liberalnego konstytucjonalizmu. Liberalny konstytucjonalizm jest wyrazem wiary w zdolność ludzi do stworzenia dobrego państwa wedle świadomego projektu. Oświeceniowy liberalizm cechował pragmatyczny stosunek do rzeczywistości. Społeczeństwo jest takie, jakie jest – trudno je zmienić w drodze bezpośredniego działania. Zapewne lepiej, by odznaczało się wysokim poziomem kultury politycznej, ale nie to jest przedmiotem „inżynierii ustrojowej". Ten efekt może ewentualnie przynieść właściwie zaprojektowany ustrój i odpowiednia polityka rządów.

Zasadniczy problem dla czołowych przedstawicieli liberalizmu stanowiła kwestia, jak określić optymalne warunki instytucjonalne dla uwolnienia i jak najlepszego wykorzystania społecznego podziału pracy. Taki był przedmiot zainteresowań ekonomii politycznej Adama Smitha i jego idei gospodarki rynkowej, koncepcji podziału władz w państwie Monteskiusza, czy rozstrzygnięcia kwestii interesu ogólnego zaproponowane przez Jamesa Madisona w znanym *Federaliście no 10*. Kluczowym terminem w tych teoriach staje się pojęcie interesu, które zastąpiło takie słowa, jak cnota i moralność. Jednostki, grupy, organizacje społeczne dążą do osiągnięcia swoich interesów; organizacja systemu interakcji powoduje, że ten splot działań daje w efekcie interes ogólny społeczeństwa.

Istota porządku liberalnego polega na tym, że poszczególne elementy politycznego podziału pracy uzyskują autonomię formalnoprawną,

pozostając z innymi elementem – w ramach panującego porządku politycznego lub gospodarczego – w stosunku współzależności i zarazem współzawodnictwa; w sferze politycznej taki system interakcji nazywa się mechanizmem kontroli i równowagi. Pozostawia on współdziałającym elementom względną swobodę wyboru, stwarzając zarazem bodźce do poszukiwania racjonalnych rozwiązań. System ten zmierza ku równowadze dynamicznej – każdorazowe zakłócenie równowagi nie prowadzi automatycznie do jego rozpadu bądź do zniszczenia elementu, który wywołał destabilizację. Jeżeli zakłócenie spowodowane jest pogwałceniem litery prawa, naprawa polega na przywróceniu porządku prawnego za pomocą określonych prawem środków. Gdy zaś jest wywołane przez działania zgodne z prawem, lecz naruszające funkcjonowanie porządku społecznego, przystosowanie następuje w drodze działań politycznych, których celem utworzenie porządku prawnego na terenie, na którym pojawiły się zakłócenia. Państwo liberalnodemokratyczne jest z natury rzeczy państwem prawnym. Prawo ogranicza swobodę wyboru celów i metod ich realizacji przez podmioty. Tylko w tak skonstruowanym porządku społeczeństwo może uzyskać zinstytucjonalizowany wpływ na funkcjonowanie państwa.

Zasada równowagi odnosi się nie tylko do relacji między władzami: ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą, lecz także do stosunków między czynnikiem politycznym a administracyjnym, państwem a rynkiem, a wreszcie – do relacji między państwem a społeczeństwem. Te wszystkie rodzaje równowagi wzajemnie od siebie zależą. Dzięki niej rządy muszą brać pod uwagę społeczeństwo, jego potrzeby i opinie, nie ograniczając zarazem nadmiernie swojej własnej swobody działania. Społeczeństwo zaś nie musi stale zajmować się kondycją państwa, co było niezbędne w republikach starożytności, kiedy ich stan zależał bezpośrednio od poziomu moralnego i świadomości obywateli. Taka zależność występuje i obecnie, lecz jest luźniejsza i zależy dodatkowo od wielu innych czynników.

System liberalnej demokracji był więc pomyślany jako układ „samoregulujący się" w ramach istniejącego porządku konstytucyjnego, ale zarazem ten mechanizm samoregulacji wymaga stałej uwagi i ewentualnej korekty. Nie wynika stąd, że łatwo jest przełożyć tak ogólne kategorie myślowe na język praktycznych rozwiązań. A jeżeli nawet przedsięwzięcie takie uda się, to nie jest pewne, czy system ustrojowy według niego skonstruowany będzie działał zgodnie z oczekiwaniami. Państwo demokratyczne jest układem wysoce złożonym. Stworzenie „dobrego" państwa wymaga znacznego wysiłku i poświęcenia ze strony elity politycznej i intelektualnej, a także zwykłych obywateli. Utrata przez te elity wiarygodności w wyniku błędów i nadużycia społecznego zaufania ogromnie utrudnia przyszłą naprawę instytucji publicznych. Zaufanie obywateli

jest kapitałem, który łatwo roztrwonić, ale gdy się raz tego dokona, jest niezwykle trudny do odtworzenia.

Teoria liberalna daje pewne wyobrażenie o kształcie instytucjonalnym, jaki państwo powinno mieć, by funkcjonować, a zarazem realizować postulat suwerenności ludu, ale jest to w dalszym ciągu dość ogólne przybliżenie do poziomu praktyki. Co więcej, jak zauważył Giovanni Sartori, państwa nie projektuje się tak, jak budynku czy mostu.

„...nasze artefakty polityczne są w większości produktem zamętu metody prób i błędów... Niemniej odniesienie do projektu pozostaje wymowne z dwóch względów. Po pierwsze – demokracje stawiają sobie konkretny cel, nie są zaś ślepymi eksperymentami, i to właśnie teoria demokracji w roli projektu potrzebna jest do wyznaczania i dążenia do określonych celów. Po drugie – niepewność efektów (projekt nie jest szczegółowym schematem) nie umniejsza znaczenia faktu, że wszystkie elementy, które złożyły się na gmach demokracji, rzeczywiście były poprzedzone i wspierane przez zharmonizowane z nimi idee i ideały”[4].

Konstytucja jest czynnikiem w znacznej mierze określającym funkcjonowanie państwa i jego potencjał rozwojowy, mimo że praktyka może znacznie odbiegać, wskutek wytworzenia się różnorakich norm zwyczajowych, od oryginalnego, zawartego w konstytucji projektu.

Zauważmy wreszcie, iż istnieje tendencja do nadużywania kluczowego dla liberalizmu pojęcia interesu. Albert Q. Hirschman trafnie pisał, że często przyjmuje ono formę tautologii lub jest eufemizmem. Co więcej, nie sposób sobie wyobrazić, by zbiorowość „doskonałych egoistów” mogła w ogóle przetrwać. Przestrzeganie wartości moralnych jest niezbędne dla funkcjonowania tak gospodarki, jak i polityki. Bez nich koszty transakcyjne stają się tak wysokie, że trudno wyobrazić sobie działanie jakiegokolwiek systemu społecznego.

3. LOKALIZACJA ODPOWIEDZIALNOŚCI: USTRÓJ PAŃSTWA CZY SPOŁECZEŃSTWO?

W toczonych w Polsce dyskusjach często pojawia się, choć na ogół stawiane pośrednio, pytanie, w jakim stopniu o jakości ustroju państwa decyduje społeczeństwo z jego nawykami, wartościami i całą historyczną tradycją, jednym słowem – kultura, a w jakim projekt instytucjonalny ustroju, czyli konstytucja? Na pytanie to trudno jednoznacznie odpowiedzieć, bo – jak spostrzegł Monteskiusz – jeśli na początku nowego ustroju politycznego ludzie projektują instytucje, to w dalszym ciągu jego historii instytucje te kształtują ludzkie wartości i zachowania. Ponad-

[4] G. Sartori, *Teoria demokracji,* Warszawa 1994, s. 512.

to projektanci instytucji, będąc członkami społeczeństwa, sami przecież podlegają tej samej, co społeczeństwo, kulturze. A jednak rozróżnienie to warto wprowadzić właśnie z tego względu, że zmiany w społeczeństwie i jego kulturze dokonują się w drodze innowacji instytucjonalnych. Te ostatnie zaś wprowadzają przywódcy polityczni. To nie społeczeństwo tworzy konstytucję, lecz klasa polityczna, ona zaś podlega różnym naciskom, z których nie najmniej ważna jest presja jej własnych interesów. Wiele zatem zależy od poziomu intelektualnego, moralnego, wyobraźni oraz nastawień ludzi kierujących państwem: czy traktują oni budowę nowego ustroju jako przygodę indywidualną, okazję do zdobycia stanowisk i majątku, czy raczej przygodę zbiorową całego narodu, np. wykorzystania sprzyjających warunków dla dokonania skoku cywilizacyjnego?

Utyskiwania przedstawicieli polskiej elity polityczno-intelektualnej na niedojrzałość społeczeństwa są trudne do przyjęcia, bo powinny być kierowane przede wszystkim w stosunku do niej samej. Jeżeli pominiemy aktualne w Polsce spory o odpowiedzialność za kryzys państwa, pozostaje jednak pytanie o rolę, jaką w nim odgrywa kultura i ciągłość tradycji narodowych. Rozważmy dla przykładu następujący opis:

„Odżyły w życiu politycznym wszystkie wady, dzięki którym upadła... Polska. Warcholstwo i prywata, nienawiść uniemożliwiająca współdziałanie jako rozmyślnie użyta broń na przeciwnika, dzielenie się urzędami najwyższymi wedle klucza partyjnego – oto rysy, które żywo i niepokojąco przypominały czasy przedrozbiorowego rozkładu moralnego. Przypominała je i niemoc wewnętrzna tego ciała zbiorowego, sejmu, które zdobywszy *absolutum dominium* (władzę absolutną), skłócone wewnętrznie, rozdarte intrygą i zawiścią, dawało obraz kłębowiska żałosnego, nie zaś sił twórczych”[5].

„Zbyt szeroka nietykalność i nieodpowiedzialność osobista posłów, nawet za działania niezwiązane z wykonywaniem mandatu, wyjmuje posła spod sankcji prawnej. Szczególnie gdy sejm osłania posłów programowo, nawet w przypadku przestępstw pospolitych, jak to miało miejsce w dwóch pierwszych legislatywach”[6].

Gdyby nie uroda stylu, można by uznać, iż opis ten odnosi się do Polski Anno Domini 2004. Pochodzi z wydanej w latach trzydziestych XX wieku pracy Czesława Znamierowskiego, odnosi się zaś do dwóch pierwszych kadencji Sejmu II Rzeczpospolitej. Z podobieństwa do czasów współczesnych można by wysnuć wniosek, ze mamy do czynienia z ciągłością historyczną powodującą, ze Polacy źle sobie radzą ze sprawami natury państwowej. Sam Znamierowski uległ temu stereotypowi, kiedy

[5] C. Znamierowski, *Elita, ustrój, demokracja*, Warszawa 2001, s. 155.
[6] *Ibidem*, s. 165–166.

dostrzegł analogię z „przedrozbiorowym rozkładem moralnym". Ale trudno diagnozę tę uznać za trafną, skoro to akurat czas Sejmu Wielkiego, był epoką wielkich reform społeczno-politycznych. Reformy te przyszły zbyt późno, dostarczając dobrej ilustracji tezy Machiavellego, że naprawa złego ustroju jest możliwa dopiero wtedy, gdy państwo znajdzie się na skraju przepaści, ale poczucie odpowiedzialności za losy kraju i wyobraźnia ich autorów zaprzeczają tezie Znamierowskiego o immanentnej nieudolności wykazywanej przez Polaków w działaniu zbiorowym.

Okres II Rzeczpospolitej, jeśli wziąć pod uwagę okoliczności zewnętrzne i wewnętrzne, przyniósł imponujące osiągnięcia w budowie jednolitego państwa, podniesieniu poziomu oświaty w społeczeństwie, rozbudowy infrastruktury materialnej kraju, tworzeniu podstaw społeczeństwa obywatelskiego. Tyle że osiągnięcia te należy przypisać władzy wykonawczej raczej niż sejmowi, ten bowiem, jak pokazuje opis Znamierowskiego, nie różnił się zbytnio od obecnego. Mogłoby to sugerować; że kultura polityczna Polaków, którą ma cechować niesubordynacja i indywidualizm graniczący z anarchizmem, nie sprzyja parlamentaryzmowi, że naród ten potrzebuje silnej egzekutywy i mocnej ręki. Przypomnijmy jednak, przy okazji, że także w okresie komunizmu elita władzy narzekała na naród, że „nie dojrzał do ustroju socjalistycznego". Skoro więc naród był zły w komunizmie, który opierał się na rządach „silnej ręki", i jest zły też w warunkach demokracji, to znaczyłoby, że mamy do czynienia z przypadkiem beznadziejnym, z dziejowym fatum. Zauważmy też, że gorszące wydarzenia, mające miejsce w sejmie piątej kadencji III Rzeczpospolitej, a także wcześniejszych, nie należą do rzadkości w historii parlamentaryzmu. Podobne epizody można znaleźć w historii innych parlamentów. Wynika z tego, że sama kwestia jest źle postawiona.

Właściwe jej postawienie musi uwzględnić warunki instytucjonalne, powodujące ów brak odpowiedzialności, prywatę i warcholstwo polityków, a nie „polską wyjątkowość"[7]. Ważne jest nie to, jacy są w danym, momencie polscy posłowie, lecz jak sejm jest wbudowany w całą konstrukcję państwa oraz usytuowany wobec społeczeństwa. Zatem istota problemu dotyczy struktury i kondycji polskiego państwa, a nie samego sejmu. Jednym słowem, zgodnie z przyjętą tu perspektywą instytucjonalną, nie ma nic takiego w polskiej kulturze politycznej, co czyniłoby nieuniknionymi zdarzenia, których jesteśmy świadkami.

Porównując II i III Rzeczpospolitą warto zauważyć, że w pierwszym przypadku konstruktywne elementy klasy politycznej orientowały się

[7] Jest to aluzja do tzw. *American exceptionalism* – terminu opisującego wyjątkowość warunków rozwojowych Stanów Zjednoczonych. Oczywiście, pod pewnymi względami, wszystkie kraje są wyjątkowe, ale teza o wyjątkowości jako czynniku wyjaśniającym da się utrzymać tylko wtedy, kiedy wyczerpie się inne drogi.

głównie na władzę wykonawczą. Najważniejsze ustawy wprowadzano dekretami prezydenckimi, reprezentując w powszechnej ocenie wysoki poziom prawniczego rzemiosła. Stworzono sprawny wymiar sprawiedliwości i przyzwoitą administrację publiczną. Priorytetem nowo powstałego państwa stał się rozwój oświaty i nauki. W ciągu kilkunastu lat historii II Rzeczpospolitej zdołano połączyć w jedną całość ziemie trzech zaborów, stworzyć sprawnie działający transport kolejowy, wybudować port i miasto Gdynię, rozpocząć na wielką skalę budowę COP, zorganizować sprawnie działający system usług publicznych itp. Kiedy przymierzymy do tego obrazu osiągnięcia piętnastu lat III Rzeczpospolitej, nie sposób nie odczuć pokory: drogi w stanie fatalnym, kolej w rozsypce, administracja nie sprawna, poziom oświaty niski, jakość ustawodawstwa zła, korupcja przewyższająca wszystko, co w tej dziedzinie Polska od pokoleń widziała (a widziała niemało). Osiągnięcia ostatniego okresu zawdzięczamy przede wszystkim niebywałej wprost koniunkturze międzynarodowej, dzięki której wyszliśmy z komunizmu i znaleźliśmy się w świecie cywilizacji zachodniej jako jej integralna część.

Pytaniem znacznie bardziej interesującym od dywagacji o prawdziwych czy rzekomych ułomnościach narodowych Polaków jest, jakie okoliczności sprawiają, że parlament staje się targowiskiem próżności, miejscem, w którym politycy, miast służyć Rzeczpospolitej, załatwiają swoje prywatne interesy, instytucją opanowaną przez układy klikowe, nawet o charakterze przestępczym? Temat jest szeroki i wychodzi poza ramy niniejszej pracy. Można ogólnie powiedzieć, że zjawiska te pojawiają się wtedy, kiedy misja polityczna parlamentu jest źle określona, a system kontroli nad jego funkcjonowaniem wadliwie ustawiony. Instytucja, która nie jest w stanie sprawnie realizować swej misji, jest instytucją słabą. Słabość instytucji polega zaś na niezdolności do eliminowania zachowań sprzecznych z jej społeczną funkcją, a eliminacja zachowań oznacza, kiedy to konieczne, również pozbywanie się ludzi. Instytucja słabnie, kiedy interesy i wzory zachowań zewnętrzne wobec instytucji zaczynają przenikać i dominować w niej.

4. LOGIKA POLSKICH PRZEMIAN A PATOLOGIE USTROJOWE

Czy kryzys państwa doprowadzi w Polsce do jego poważnej reformy ustrojowej? Nie sposób na to pytanie odpowiedzieć. Skuteczna reforma systemu politycznego wymaga przede wszystkim mądrego przywództwa, środowiska politycznego zdolnego do stworzenia programu reform i mobilizacji niezbędnego dla ich przeprowadzenia poparcia społecznego. Chociaż potencjalnie gotowość poparcia takiego przywództwa żywi znacz-

na część społeczeństwa, niełatwo będzie je uzyskać ze względu na utratę wiarygodności przez klasę polityczną oraz zamęt pojęciowy i koncepcyjny, jaki zapanował w sferze dyskursu publicznego. Wreszcie, nawet jeżeli te przeszkody zostaną przezwyciężone, program reform natrafi na opór klasy politycznej, której interesy na różne sposoby uwikłane są w utrzymanie *status quo*. Mamy więc w Polsce do czynienia z wszechstronnym zablokowaniem systemu politycznego, utratą zdolności adaptacyjnych i kreacyjnych. Zgodnie z przytoczoną wyżej tezą Machiavellego, zmiana tego stanu rzeczy nie będzie możliwa bez głębokiego kryzysu politycznego, lecz z pewnością nie będzie to wystarczającym warunkiem reformy.

Główną przyczyną zablokowania systemowego, w tym też niemożności podjęcia rzeczowej debaty nad istotą polskiej choroby, debaty, która przekształciłaby się w działania reformatorskie, jest swoista „prywatyzacja" sfery publicznej. To zjawisko, mające źródło w systemie komunistycznym, przyjęło po upadku komunizmu swoiste formy. Opozycja antykomunistyczna nie była w 1989 roku przygotowana do przejęcia władzy nad państwem, a już z całą pewnością nie okazała umiejętności ani woli, by przewodzić społeczeństwu. Strategiczne dla przyszłości kraju dylematy były rozwiązywane przypadkowo, najczęściej pod naciskiem prywatnych interesów stronnictw i grup, które w danym momencie osiągnęły przewagę. Ta prawidłowość była widoczna na każdym kroku. O niewielu ważnych decyzjach ustrojowych można powiedzieć z przekonaniem, że podjęto je dla dobra kraju.

Nie wynika stąd, że nic z tego, co w Polsce zrobiono w ciągu ostatnich kilkunastu lat, nie przyniosło krajowi korzyści. Największe sukcesy odnieśliśmy w polityce zagranicznej dzięki trwałemu ulokowaniu RP w strukturach Zachodu – w NATO i w Unii Europejskiej. Sposób realizacji tego celu, gdy chodzi o przekształcenia wewnętrzne, a także samo prowadzenie negocjacji – szczególnie w przypadku UE – pozostawia jednak wiele do życzenia. Polska osiągnęła też stosunkowo wysokie tempo wzrostu gospodarki, nawet w porównaniu do innych krajów Europy Środkowowschodniej, ale z pewnością mogłoby ono być szybsze, gdyby wspierała ten rozwój wysoka jakość rozwiązań prawnych, sprawna administracja i dobrze zorganizowany system wymiaru sprawiedliwości. Demokracja polska jest względnie stabilna, jeśli za miarę stabilności uznać względnie gładkie przekazywanie władzy po przegranych wyborach, przez jedną koalicję partii – innej. Kiedy jednak weźmiemy pod uwagę zdolność rządów do realizacji przyjętych programów politycznych, przejrzystość mechanizmów decyzyjnych, panoszącą się korupcję, to teza o stabilności państwa polskiego staje się nader wątpliwa.

Lista zaniedbań jest, niestety, dłuższa niż lista sukcesów. Polska jako ostatni kraj Europy Środkowowschodniej przeprowadziła wolne wybory

do Sejmu, a poprzedziły je wybory prezydenckie – kolejność tę trudno merytorycznie uzasadnić. Przegrana została szansa wykorzystania dwusetnej rocznicy Konstytucji 3 maja do przyjęcia nowej konstytucji, a pierwszą postkomunistyczną konstytucję Sejm uchwalił dopiero w osiem lat po przewrocie 1989 roku, co jest swoistym rekordem. Debata, towarzysząca tworzeniu konstytucji, była jałowa i stała na niskim poziomie. Trudno, by było inaczej, skoro – poza częścią poświęconą w znacznym stopniu ogólnohumanitarnym frazesom – pozostałe decyzje konstytucyjne podporządkowano głównie kryterium interesu osobistego lub partyjnego.

Przebudowa gospodarcza postępuje niemrawo przede wszystkim na skutek wolnego tempa prywatyzacji oraz przeregulowania gospodarki. Wśród przyczyn powolności ważne miejsce zajmuje korupcja, którą ułatwia słabość kontroli państwa nad tymi procesami[8]. Korupcja występuje zarówno przy prywatyzowaniu przedsiębiorstw, jak i przy obsadzaniu stanowisk w zarządach i radach nadzorczych spółek z udziałem Skarbu Państwa. Brak przejrzystości w podejmowaniu decyzji prywatyzacyjnych, podporządkowanie ich interesom grupy przedsiębiorców, którzy osiągnęli fortuny kosztem majątku publicznego, pozbawia politykę prywatyzacyjną niezbędnej efektywności i legitymacji w oczach społeczeństwa. Dodajmy obfitość synekur, których dostarczają politykom miejsca w radach nadzorczych i zarządach spółek z udziałem Skarbu Państwa, co z pewnością wpływa na powolność prywatyzacji. Wszystko to podnosi koszty funkcjonowania gospodarki.

Kolejne, doroczne oceny postępów akcesyjnych dokonywane przez Komisję Europejską niezmiennie wskazywały na stan administracji publicznej i sądownictwa jako na główne słabości polskiego państwa. Szczególnie podkreślano brak profesjonalizmu i upolitycznienie administracji. Trudno, aby było inaczej, skoro stanowiska administracyjne traktowane są przez partie polityczne jako drogi kariery dla klientów. Powodem fatalnego stanu wymiaru sprawiedliwości jest niedowład organizacyjny państwa, połączenie funkcji prokuratora generalnego ze stanowiskiem ministra sprawiedliwości oraz, w nie mniejszym stopniu, niski poziom etyczny zawodów prawniczych. Podobnie, jak to pokazują ostatnie wydarzenia, rzecz się ma ze służbami specjalnymi, zbyt często służącymi interesom mającym mało wspólnego z bezpieczeństwa państwa.

W dyskusjach publicznych wskazuje się na różne źródła tych zjawisk. Wymienia się wśród nich podporządkowanie życia politycznego interesom potężnych, nieformalnych układów na styku polityki i biznesu, nie-

[8] Patrz na ten temat: M. Jarosz (red.), *Pułapki prywatyzacji*, Warszawa 2003; M. Jarosz, P. Kozarzewski, *Sukcesy i klęski prywatyzacji w krajach postkomunistycznych*, Warszawa 2002; M. Jarosz (red.) *Manowce prywatyzacji*, Warszawa 2001.

jednokrotnie związanych blisko ze środowiskiem przestępczym. Sprawa starachowicka jest jednym z wielu przykładów takich powiązań. Wydaje się, że instytucje formalnoprawne pełnią w znacznej mierze rolę fasady, za którą kryją się układy i powiązania nieformalne, które decydują o wszystkich ważnych dla kraju sprawach.

Opisane wyżej negatywne zjawiska można podzielić na trzy powiązane ze sobą grupy:

- **zaniedbania w dziedzinie ustrojowej** (niska jakość ustawodawstwa związana z organizacją Sejmu oraz z relacją między Sejmem i rządem, stan administracji, sądownictwa itd.); dwie pozostałe wynikają bezpośrednio z pierwszej, są to:
- **niewydolność systemowa** przejawiająca się w niezborności programów rządowych i słabości systemu ich wdrażania (np. reformy systemu ochrony zdrowia, polityka prywatyzacji, reforma oświaty, polityka gospodarcza, przeciwdziałanie bezrobociu);
- **zjawiska patologiczne** na styku sektora publicznego i prywatnego.

Wymienione grupy czynników składają się na **słabość państwa**, zagadnienie obecnie dla Polski najważniejsze. Nietrudno dostrzec, że u jego podstaw tkwi też system partyjny, jaki wytworzył się po przełomie 1989 roku. Poza SLD i PSL, które odziedziczyły struktury organizacyjne w terenie po swoich PRL-owskich poprzednikach, pozostałe partie są efemerydami, tworami medialnymi. Gdy któraś z nich uzyska odpowiednią popularność, by odnieść sukces wyborczy, zaczynają napływać do niej masy instytucjonalnych nomadów, politycznych koczowników, dla których zdobycie posady z nominacji partyjnej jest sposobem na życie[9]. Kiedy zaś partia traci popularność, masy te, wraz z częścią przywódców, odpływają do innej, która właśnie znalazła się w badaniach opinii publicznej na fali wznoszącej. Polityka przestaje być w jakimkolwiek stopniu działaniem na rzecz tworzenia strategicznych programów dla państwa, stając się grą pozorów, cyniczną manipulacją pustymi hasłami W ten sposób słowa i wartości ulegają dewaluacji, następuje dalsza erozja języka debaty publicznej. Partie polityczne powstały w Polsce nie jako integralny składnik społeczeństwa obywatelskiego, lecz. w opozycji do tego społeczeństwa. Na tym gruncie wszystkie partie polityczne są ze sobą zgodne.

Polski system partyjny jest owocem przyjętej ordynacji proporcjonalnej i warunków społeczno-historycznych, w jakich to nastąpiło. W roku 1991 do przyjęcia w wyborach do Sejmu ordynacji proporcjonalnej doprowa-

---

[9] Pojęcie „instytucjonalnych nomadów" wprowadzili A. Z. Kamiński i J. Kurczewska – tychże, *Institutional Transformations in Poland: The Rises of Nomadic Political Elites* [w] M. Allestalo i in. (red.), *The Transformations in Europe*, Warszawa 1994.

dziły bieżące kalkulacje polityczne partyjnych polityków. Jeszcze wyraźniej widać to w ordynacji wyborczej do samorządów, kiedy to w 1998 roku obniżono granicę, poniżej której obowiązywała ordynacja jednomandatowa, z czterdziestu tysięcy do dwudziestu tysięcy mieszkańców.

Najbardziej wyrazistymi cechami systemu partyjnego w Polsce są: (1) brak osadzenia w strukturze społecznej; (2) brak sformalizowania: statuty, zasady formalne stanowią jedynie zewnętrzną fasadę zjawisk wewnętrznych. Brak osadzenia w społeczeństwie jest wynikiem skoncentrowania się wysiłków wszystkich partii na przejęciu kontroli nad państwem. Partie, które wyłoniły się z organizacji zwanych „partiami" w ustroju komunistycznym, SLD i PSL, miały swoje aparaty, które w znacznej mierze były w społeczeństwie wyobcowane. Partie, które wyrosły na gruncie ruchu solidarnościowego, przyjęły na początku poparcie społeczne jako pewnik i nie zabiegały o nie. Najpierw jeden lub paru przywódców tworzyło centralę, potem następowało nagłośnienie medialne, a następnie, gdy poparcie dla partii rosło, pojawiała się wokół niej otoczka ludzi aspirujących do stanowisk publicznych, liczących na to, że ten sukces medialny da się zamienić na stanowiska i dochody. Negocjowanie poparcia ze stowarzyszeniami i organizacjami społeczeństwa obywatelskiego nie było potrzebne, bo na początku pozostawały one słabe, a później, stanowiły one jedynie czynnik zagrażający systemowi powiązań patron–klienci. Jednym słowem, partie powstawały odgórnie, najpierw ignorując instytucje społeczeństwa obywatelskiego, a później – w opozycji do tych instytucji.

Formalne członkostwo nie jest wskaźnikiem przynależności do partii ani tym bardziej wpływu na jej działanie. Na przykład Andrzej Olechowski był założycielem i jest jedną ważnych postaci PO, nie będąc do niedawna jej członkiem, Włodzimierz Cimoszewicz kandydował z ramienia SDRP na stanowisko prezydenta, a później pełnił z ramienia tej partii urząd premiera, formalnie nie należąc do niej. Każda partia ma własne zespoły „działaczy gospodarczych", których lokuje na kierowniczych stanowiskach spółek Skarbu Państwa, by dbali o jej interesy. Działacze ci z reguły nie są jej członkami, a ich związki z partią mają charakter nieformalny i silnie spersonalizowany. Czasem są to powiązania hierarchiczne typu patron–klient, kiedy indziej opierają się na normie wzajemności typu klikowego. Żadna partia nie jest wolna od tego typu związków i żadnej nie można uwolnić od odpowiedzialności za ich powstanie i rozwój[10].

W interesie tak zorganizowanych partii jest słabe, nieprzejrzyste i niesprawne państwo. Każda głębsza zmiana tego stanu rzeczy naruszyłaby spetryfikowane w strukturach partyjno-państwowych układy interesów.

[10] W jakimś stopniu jest to zjawisko powszechne, ale problem leży w jego nasileniu. Różnica między liczbą 36,6 a 34 jest stosunkowo niewielka, kiedy jednak odniesiemy ją do temperatury ciała człowieka, to odróżnia ona człowieka zdrowego od odchodzącego w zaświaty.

Opór tych sił przeciwko zmianie ordynacji wyborczej, wprowadzeniu prokuratorii generalnej, ograniczeniu immunitetów czy przeciwko profesjonalizacji i odpartyjnieniu administracji publicznej przez umocnienie służby cywilnej jest oczywistym tego przejawem. Państwo polskie jest nie tylko słabe, ale – co więcej – działają w nim mechanizmy autodestrukcyjne. Bez rozbicia tych pasożytniczych układów interesów jego reforma nie jest możliwa, a połowiczne próby poprawy w tej czy innej dziedzinie nie dadzą efektów, co widać choćby na przykładzie kolejnych poprawek ustawy antykorupcyjnej.

Ordynacja proporcjonalna przyniosła w efekcie rozdrobnienie partyjne. Wielość partii, z których żadna nie jest w stanie zapewnić sobie większości w Sejmie, a zatem i zdolności do samodzielnego stworzenia rządu, zmusza każdorazowych zwycięzców do zawierania koalicji. Powoduje to, że programy rządów znacznie odbiegają od tych, z którymi partie przystępowały do wyborów, a negocjacje, które do nich doprowadziły, są z reguły niejawne i dotyczą przede wszystkim podziału łupów. Zwycięzcy, jeżeli nawet mieli postulaty reformy struktur państwa w kierunku większej sprawności i ekonomiczności w swoich programach wyborczych, rezygnują z ich realizacji, bo to oznacza również zubożenie zasobu łupów do podziału. Skłoni więc to ich do mnożenia różnego rodzaju wysokich stanowisk rządowych, a także przeciwdziałania profesjonalizacji administracji przez ograniczenie wpływu polityków na decyzje personalne.

W warunkach tej ordynacji wyborczej o tym, kto znajdzie się w Sejmie decyduje przede wszystkim kierownictwo partii. Ono organizuje kampanie wyborcze za pomocą środków finansowych, które pozyska, ono rozstawia kandydatów między okręgi wyborcze i przydziela im miejsca na listach. Kandydaci ubiegają się nie o akceptację przez szeroki elektorat w okręgu, lecz o wsparcie ze strony wyspecjalizowanego ośrodka, mogącego zmobilizować kilkaset lub parę tysięcy głosów na rzecz kandydata[11]. Rola elektoratu jest w tym przypadku marginalna: może rozstrzygnąć tylko, czy jakaś partia dostanie się do Sejmu czy nie. Max Weber trafnie wskazał, że ten system wyborczy prowadzi do rządów notabli i zurzędniczenia parlamentu; brak tu przywódców politycznych i myślenia strategicznego – to wymaga wysiłku na rzecz określenia interesu ogólnego, a nie koncentracji na interesach partyjnych i sekretnych przetargach międzypartyjnych.

Ordynacja proporcjonalna nie wytwarza więzi moralnej, poczucia zobowiązania między posłem i wyborcą. Posłowie nie poczuwają się do lojalności wobec wyborców, a dla wyborców są postaciami anonimowymi.

---

[11] Taką rolę odegrało na przykład w wyborach 1997 roku poparcie Radia Maryja dla niektórych kandydatów z listy AWS.

Giovanni Sartori trafnie podkreślił, że „wybory, jako takie, nie tworzą przedstawicieli... Powiązanie stwarza tu normatywne oczekiwanie (które dzięki możliwości usuwania z urzędu jest usankcjonowane) wrażliwości na opinie elektoratu i liczenia się z nim przez osobę wybraną”[12]. Niestety, nawet ten związek posła z wyborcami został, w art. 104 par. 4, zakwestionowany przez stwierdzenie, iż posłowie są „przedstawicielami Narodu”, czyli przedstawicielami bytu abstrakcyjnego. Służba interesom narodowym jest oczywiście postulatem słusznym, lecz powinny stać za nią realne, nadające jej sens instytucje, a nie puste frazesy. Zaś szeroki immunitet oraz niechęć kolegów-posłów do uchylenia go sprawia, że politycy stają się bezkarni. Jeśli dodamy do tego warunki, w jakich w Polsce wprowadzono ordynację proporcjonalną, wyobcowanie państwa wobec społeczeństwa stało się trudne do uniknięcia.

Można by odpowiedzieć na to, że rząd zbyt wrażliwy na żądania poszczególnych grup elektoratu to rząd nieodpowiedzialny. Cytowany wyżej Sartori pisał, że rząd „przedstawicielski oznacza nie tylko odpowiedzialny przed, ale także odpowiedzialny za. Można to ująć inaczej mówiąc, że bycie przedstawicielem zawiera w sobie dwa wskaźniki: uwrażliwienie i niezależną odpowiedzialność. A im bardziej wrażliwe stają się rządy, tym bardziej prawdopodobne jest, że jesteśmy źle rządzeni (lub) pozbawieni rządu. Równa się to powiedzeniu, że im silniej uwidacznia się uwrażliwienie, tym większa jest potrzeba niezależnej odpowiedzialności – a tym w istocie jest przywództwo”[13].

Właśnie przywództwo i zdolność do strategicznego działania jest tym kluczowym dla demokracji zasobem, którego ordynacja proporcjonalna nie jest w stanie zapewnić. Jak to dramatycznie pokazuje przykład Polski, „przedstawicielski” oznacza brak odpowiedzialności i przed elektoratem, i za losy kraju.

5. ISTOTA KRYZYSU PAŃSTWA

Te wszystkie czynniki – brak przejrzystości mechanizmów decyzyjnych; słabość więzi moralnych między reprezentacją polityczną i elektoratem, co prowadzi do dominacji życia politycznego przez układy klikowe i ułomności ustawodawstwa; słabość administracji, niesprawność władzy sądowniczej – muszą spowodować niewydolność państwa. Polega ona na niezdolności do realizacji zadań, które są – w innych warunkach – możliwe, a nawet łatwe. „Kiedy to, co możliwe, staje się niemożliwe, mamy powód mniemać, iż kryzys (failure) osiągnął ogromne rozmiary”[14].

[12] G. Sartori, *Teoria…*, *op. cit.*, s. 48.
[13] *Ibidem*, s. 216.
[14] V. Ostrom, *The lntellectual Crisis of American Public Administration*, Alabama 1974.

Przykładów niemożności można wymienić wiele. Dostarcza ich historia restrukturalizacji sektora kopalnictwa węgla kamiennego[15] oraz PKP, by wymienić najbardziej znane. A przecież dodać tu można także źle przygotowane i przeprowadzone reformy ustroju terytorialnego państwa, ochrony zdrowia i oświaty, brak koncepcji polityki rolnej itp. Charakterystyczne dla polityki państwa polskiego jest, że zmiany te oraz prawne ramy funkcjonowania poszczególnych sektorów polityki państwa powstają w ramach tych sektorów. Lekarze kierują ministerstwem zdrowia i opieki społecznej, górnicy kierują zmianami w górnictwie, rolnicy kontrolują politykę rolną, a nauczyciele oświatę. Państwo zostaje „rozczłonkowane," tracąc swój publiczny charakter. W tych warunkach tworzenie i realizacja interesu ogólnego stają się niemożliwe. Sytuacja ta powoduje eksplozję na styku sektora publicznego i prywatnego zjawisk patologicznych[16].

O patologiach ustrojowych w III RP pisze się i mówi wiele, najczęściej w kontekście konkretnych afer politycznych i gospodarczych. Rzadsze są dyskusje nad ich strukturalnymi przyczynami, a gdy pojawią się, nie próbuje się w nich dotrzeć do głębszych prawidłowości. Według często głoszonej opinii, ogólnie rzecz biorąc, jest dobrze, a przyczyną patologii jest niski (sic!) poziom kultury społeczeństwa. Wady społeczeństwa przypisuje się spuściźnie po komunizmie lub okupacji hitlerowskiej, a czasem tradycji szlacheckiego warcholstwa. Ten punkt widzenia ma dwie wersje. Pierwsza zakłada, że klasa polityczna jest zła, lecz pochodzi z wyboru społecznego, zatem nie może być lepsza niż społeczeństwo, które ją wyłoniło. Druga mówi, że klasa polityczna (a raczej jej część, do której należy wypowiadający opinię) reprezentuje o wiele wyższy poziom niż społeczeństwo, a więc im mniej krępujących jej ruchy ograniczeń, tym lepiej dla społeczeństwa. Pierwsza wersja, uzależniając funkcjonowanie państwa wyłącznie od kultury społeczeństwa, nie pozostawia wielkiej nadziei, bo kultura narodów, ich tradycje zmieniają się powoli, często pod wpływem czynników przypadkowych. Tu wszelka dyskusja o reformie staje się bezprzedmiotowa. Wedle drugiej wersji należałoby przyjąć, że im mniej skuteczne narzędzia kontroli społecznej nad politykami, tym lepiej dla społeczeństwa. Skoro zaś najmniej skuteczne są one w ustrojach autokratycznych, to te trzeba uznać za najwłaściwsze dla Polaków.

---

[15] K. Gadowska, *Zjawisko klientelizmu polityczno-ekonomicznego*, Kraków 2002.

[16] A. Z. Kamiński, *Korupcja jako symptom instytucjonalnej niewydolności państwa* [w] E. Popławska (red.), *Dobro wspólne, władza, korupcja,* Warszawa 1997, s. 23–74; tegoż *Instytucjonalne i kulturowe uwarunkowania korupcji politycznej w Polsce* [w] J. Kubin, J. Kwaśniewski (red.), *Socjotechnika: Kontrowersje, rozwój i perspektywy*, Warszawa 2000, s. 111–131. Patrz też M. Jarosz, *Władza, przywileje, korupcja*, Warszawa 2004.

Zauważmy, że opinie takie spotyka się również w niektórych kręgach polityków, wiążących swój rodowód z tradycją ruchu solidarnościowego.

Nie ma wątpliwości, że kultura polityczna jest wiązką zmiennych o wielkim znaczeniu dla funkcjonowania państwa. Nie wynika stąd jednak, że klasa polityczna ma reprezentować ten sam poziom intelektualny i moralny, co przeciętna społeczeństwa. Przeciwnie, system rekrutacji klasy politycznej powinien być tak zaprojektowany, aby poziom jej przedstawicieli był wyższy niż przeciętna. Decydują o tym instytucje wyznaczające kryteria rekrutacji, a te z kolei zależą od podstawowych wyborów ustrojowych, w tym przede wszystkim od przyjętej ordynacji wyborczej. W systemie ordynacji proporcjonalnej posłowie są tacy, jakimi ich wybiorą kierownictwa poszczególnych partii.

Społeczeństwa postkomunistyczne na początku przejścia ustrojowego nie są dobrze przygotowane do życia w demokracji, chociaż występują między nimi wielkie pod tym względem różnice. Skład klasy politycznej, która przygotowuje i przeprowadza transformację, jest także dość przypadkowy. Nie ulega wątpliwości, że pierwszy okres tej zmiany, liczony raczej w miesiącach niż w latach, pozostawia nowym rządom znaczną swobodę wyboru; to, co zrobi ona w tym okresie, rzutuje na dalszy rozwój organizmu polityczno-gospodarczego państwa. Zatem jakość zasadniczych przekształceń ustrojowych ma nikły związek z poziomem społeczeństwa, będąc przede wszystkim wyrazem poczucia odpowiedzialności, zdolności, śmiałości i wyobraźni klasy politycznej.

Projektując nowy ustrój, należy brać pod uwagę kulturę polityczną i tradycję narodową. Z drugiej jednak strony należy rozważyć, czy proponowane rozwiązania ustrojowe sprzyjają podniesieniu kultury i poczucia obywatelskiej odpowiedzialności w narodzie, czy wyrabiają myślenie w kategoriach ogólnego interesu zbiorowości? Czy stwarzają optymalne możliwości dla rozwoju polityczno-gospodarczego? Odpowiedzi dostarcza analiza instytucjonalna, której podstawą jest wiedza o skutkach zastosowania poszczególnych rozwiązań ustrojowych i ich kombinacji. Dostarczają jej badania naukowe, w tym międzykrajowe badania porównawcze. Zastanawia, w jak niewielkim stopniu informacja ta była wykorzystana przy budowie struktur ustrojowych III RP.

Gdy porównamy Polskę do innych krajów Europy Środkowowschodniej, ocena nie wypada źle, choć są państwa, w szczególności Estonia i Węgry, które plasują się pod względem jakości przekształceń ustrojowych wyżej. Kiedy z kolei umieścimy się na tle naszych wschodnich sąsiadów, wynik będzie dla nas wielce korzystny. Nie jest to jednak właściwa perspektywa. Nie idzie bowiem o to, jak Polska wygląda na tle innych państw postkomunistycznych, lecz o szanse stworzenia w Polsce warunków niezbędnych do możliwie szybkiego nadrobienia dystansu,

jaki dzieli nas od państw Europy Zachodniej. Nie ma wątpliwości, że komunizm przyniósł Polsce i innym krajom, które go doświadczyły, znaczne zapóźnienia cywilizacyjne. A przecież i przedtem nie należeliśmy do czołówki europejskiej. Być może, gdyby los dał możność utrzymania uporządkowanego Konstytucją 3 maja państwa lub gdyby nie wybuch II wojny światowej, można byłoby te zapóźnienia odrobić wcześniej. Problem tkwi w tym, że z powodu braku wyobraźni i prywaty kręgów władzy wykorzystuje się w ograniczonym stopniu wielką szansę, jaka pojawiła się w ciągu ostatnich kilkunastu lat.

Postawa samozadowolenia, że powiodło nam się lepiej niż Ukraińcom, daje gwarancję, że ten pościg się nie uda. **Prawdziwe przywództwo polityczne nie polega na pocieszaniu się, że nie jest źle, lecz na stawianiu przed społeczeństwem ambitnych celów, przekonaniu go, że można je osiągnąć i dostarczeniu mu narzędzi instytucjonalnych umożliwiających ich osiągnięcie**. Takiego przywództwa w ciągu ostatniego piętnastolecia nie mieliśmy. To skłania do zapytania, dlaczego społeczeństwo, które potrafiło w sposób zdecydowany, zdyscyplinowany stawić czoło komunistycznej dyktaturze i przejawiło wielokrotnie znaczne zdolności samoorganizacyjne, nie było w stanie stworzyć klasy rządzącej na miarę swoich potrzeb i możliwości? Dlaczego wtedy, gdy potrzebna była mobilizacja i działanie, uległo marazmowi? Pytania te warto postawić, nawet jeśli nie da się na nie jednoznacznie odpowiedzieć.

6. CEL TRANSFORMACJI: LIBERALNA DEMOKRACJA

Ustrój komunistyczny był w założeniach doktrynalnych logicznym zaprzeczeniem liberalnej demokracji. Przejście ustrojowe krajów postkomunistycznych polega na rekonstrukcji instytucjonalnych podstaw państwa liberalnodemokratycznego[17]. Zanim sformułujemy nasze propozycje kierunku reform, dla lepszego ich wyjaśnienia, przedstawimy w kilku zdaniach istotę liberalnej demokracji.

Sartori wskazuje, że „...liberalizm można... uznać za teorię i praktykę prawnej obrony – za pośrednictwem państwa konstytucyjnego – wolności politycznej jednostek”[18]. Wcześniej zauważa, że „zasługą liberalizmu jest znalezienie metody instytucjonalnego zagwarantowania równowagi między rządami ludzi i rządami prawa”[19]. Jest to odwrotność dyktatury, a w

---

[17] Potwierdza to znany dowcip z lat bodaj jeszcze 60., że „socjalizm jest najdłuższą drogą od kapitalizmu”.

[18] G. Sartori, *Teoria…*, *op. cit*, s. 466.

[19] *Ibidem*, s. 377.

szczególności dyktatury totalitarnej, która w idealnym wydaniu oznacza pełną arbitralność władzy, czyli *de facto* całkowite wyeliminowanie prawa. Powstanie rządów prawa wymaga zaistnienia minimum równowagi między państwem, rozumianym jako monopol stosowania przemocy na danym terytorium, a społeczeństwem, tj. społeczeństwo musi posiąść zdolność do samodzielnego organizowania się poza instytucjami należącymi *sensu stricte* do państwa.

Wprowadzenie rządów prawa było warunkiem koniecznym, by poddać państwo kontroli społeczeństwa. Mogą one jednak być skuteczne tylko, gdy: (l) poszczególne funkcje państwa – ustawodawcza, wykonawcza i sądownicza – zostaną podzielone i zapewni się im pewien stopień autonomii; (2) zapewni się społeczeństwu wpływ na działalność władzy ustawodawczej przez wybór reprezentacji; (3) zrównoważy się „czynnik" polityczny przez „czynnik" profesjonalny w drodze ograniczonej autonomizacji administracji publicznej oraz zwiększenia roli kontroli prawniczej w technicznym opracowywaniu ustawodawstwa. Istotą liberalizmu konstytucjonalnego jest więc równowaga i wzajemna kontrola nie tylko między władzami w ramach państwa, lecz także między państwem a społeczeństwem. Zachwianie tej równowagi, jeśli przyjmie formę trwałą, musi odbić się na sprawności działania całego organizmu społecznego.

Wynika stąd, że przebudowa postkomunistyczna wymagała szczególnej strategii, w której budowa właściwych struktur państwowych powinna była stać się priorytetem. Idzie tu przede wszystkim o budowę ładu prawnego wraz z aparatem egzekucji i o administrację publiczną. Tymczasem, jak na to wielokrotnie wskazywano, cele te nie były w trakcie polskich przemian ustrojowych traktowane poważnie[20]. Skutki tych zaniedbań widać do dziś.

7. ŹRÓDŁA PATOLOGII POLSKIEJ POLITYKI TRANSFORMACJI

Stwierdziliśmy wcześniej, że u podstaw słabości państwa polskiego leżą trzy grupy wzajemnie powiązanych zagadnień: zaniedbania w dziedzinie budowy ustroju państwa, niewydolność systemowa przejawiająca się w niezborności programów politycznych i niesprawnym ich wdrażaniu, oraz powstające na styku sektora publicznego i prywatnego zjawiska patologiczne.

---

[20] Patrz B. Ackerman, *The Future of Liberal Revolution*, New Haven 1992. Patrz także A. Kamiński, J. Stefanowicz, *Metody budowy ustroju III RP w okresie II kadencji Sejmu* [w] *Jak buduje się III Rzeczpospolitą*, „Zeszyty Centrum im. Adama Smitha" 1995, nr 9; A. Kamiński, *Korupcja jako symptom…*, *op. cit.*

Główną przyczyną dwóch ostatnich jest niski priorytet przebudowy państwa. Zwracano na to uwagę na samym początku poprzedniej dekady. Pisał o tym Bruce Ackerman w wydanej w 1992 roku *The Future of Liberał Revołution*, choć nie był on ani pierwszym, ani ostatnim z obserwatorów, którzy wyrażali podobne spostrzeżenia. Pierwszy etap przebudowy państwa miał miejsce po porozumieniu „okrągłego stołu". Objął on zmiany niezbędne, by umożliwić wybory z udziałem partii niezależnych od PZPR. Zarazem wzmocniono i rozszerzono kompetencje urzędu prezydenta RP, by stworzyć dodatkowe gwarancje dla dotychczasowego kierownictwa politycznego kraju. Wybory przyniosły obozowi komunistycznemu zupełną klęskę. W tej sytuacji żadne zabezpieczenia nie mogły być skuteczne i ster rządów znalazł się w rękach obozu solidarnościowego. Nie miejsce tu na szczegółowe omówienie działalności tych rządów. Zwróćmy uwagę tylko na to, co wiąże się w niej ze strategią budowy państwa.

Po pierwsze, obóz solidarnościowy zamiast skoncentrować się na strategii przebudowy państwa, a zatem na dyskusji wokół podstawowych wartości, na których powinien oprzeć się nowy ład polityczny, zajął się zagadnieniami doraźnymi, związanymi z kontrolą nad władzą i obsadzaniem stanowisk. Na tym tle porozumienie między grupami i ośrodkami tworzącymi ten obóz było niemożliwe do osiągnięcia. To właśnie niechęć, a może niezdolność do myślenia strategicznego, stała się główną przyczyną „wojny na górze". „Wojna na górze" spowodowała, że niektóre odłamy obozu solidarnościowego zaczęły szukać sojuszników w środowiskach postkomunistycznych. Brak rozliczenia przeszłości, zwłoka w odniesieniu do lustracji stają się naturalną konsekwencją braku długofalowej perspektywy. Poza reformą gospodarki, niezbędną w obliczu ekonomicznego bankructwa państwa, obóz solidarnościowy miał w kluczowym okresie dla formowania się nowego ustroju niewiele do zaproponowania. Najbardziej bodaj zastanawiającą cechą części przywódców tego obozu była obawa przed społeczeństwem. Społeczeństwo, które wyniosło nową ekipę na szczyty władzy i przywileju, do niedawna obiekt pochwał za umiar, rozsądek i zdolność do samoorganizowania się, nagle traci w wypowiedziach nowych władców i ich „literackich przedstawicieli" wszystkie te atrybuty, stając się szowinistycznym, ciemnym, nieodpowiedzialnym motłochem. Od tego momentu krytyka społeczeństwa stanie się ulubioną rozrywką „warstwy oświeconej" RP.

Po drugie, z przyczyn niezrozumiałych z punktu widzenia zadania budowy demokracji, choć zrozumiałych, gdy weźmie się pod uwagę grę partykularnych interesów, Polska była ostatnim krajem postkomunistycznym, w którym miały miejsce w pełni wolne wybory do parlamentu. Wybory do Sejmu odbyły się ponad rok po wyborach prezydenckich. Solidarność wygrała w 1989 roku, mimo specyfiki mającej zapewnić

obozowi komunistycznemu kontrolę nad Sejmem, w wyborach opartych na podstawie ordynacji większościowej. Były to jednak ostatnie wybory przeprowadzone w ten sposób.

W pierwszych, w pełni wolnych wyborach do Sejmu, jesienią 1991 roku, wprowadzono ordynację proporcjonalną, praktycznie bez progów. Przyniosło to ogromne rozdrobnienie reprezentacji partyjnej w Sejmie, konieczność budowy rządu opartego na wielopartyjnej koalicji, a w związku z tym także jego niestabilność. Takie rozstrzygnięcie sposobu wyboru reprezentacji politycznej zapewniło ugrupowaniom postkomunistycznym obecność w Sejmie, a zatem i w życiu politycznym. Zarazem jednak zdezorganizowało prace Sejmu i przyniosło – w warunkach, gdy Polska potrzebowała rządów zdecydowanych i silnych – rządy niestabilne, nieskuteczne i słabe. Przyjęcie ordynacji proporcjonalnej miało uzasadnienie w niektórych państwach europejskich u progu XX wieku. W Polsce końca XX wieku warunki takie nie istniały.

Słabość i niestabilność rządów postsolidarnościowych lat 1991–1993 pozwoliła partiom postkomunistycznym odbudować struktury i rozszerzyć wpływy, co zaowocowało jesienią 1993 roku ich sukcesem wyborczym – społeczeństwo zagłosowało przeciwko rządom koalicji postsolidarnościowej. Ordynacja proporcjonalna nie wyjaśnia w całości rozkładu organizacyjnego i moralnego państwa polskiego, ale stanowi czynnik, które walnie się do tego przyczynił. Co więcej, dodajmy, że u progu przełomu ustrojowego istniały warunki umożliwiające powstanie w Polsce zrębów systemu dwupartyjnego, dającego szansę na stworzenie stabilnego i skutecznego systemu rządów.

Po trzecie, nie wykorzystano symboliki dwusetnej rocznicy Konstytucji 3 maja, by przyjąć nową, postkomunistyczną konstytucję. Przebieg prac nad konstytucją pokazuje niski priorytet polityczny tej kluczowej, tak pod względem symbolicznym jak i praktycznym, sprawy. Prace nad nią trwały osiem lat. Przyjęto zasadę rządów parlamentarnych, ale jednocześnie wzmocniono pozycję prezydenta przez obsadzanie urzędu w drodze wyborów powszechnych. W ten sposób w strukturę władzy wykonawczej wbudowano konflikt między premierem i prezydentem. *Notabene*, poseł Aleksander Kwaśniewski, jako przewodniczący komisji konstytucyjnej Sejmu, dążył do osłabienia urzędu prezydenta do momentu, gdy przekonał się, że ma duże szanse na jego objęcie. Pośrednio, w sposób niezamierzony, pozycję polityczną prezydenta wzmacnia rozbicie Sejmu, którego nie da się uniknąć w warunkach ordynacji proporcjonalnej.

Po czwarte, jeszcze zanim rozpoczęła się przebudowa stosunków własnościowych w gospodarce, rozwiązano Zarząd V Departamentu MSW, zajmujący się przestępczością w gospodarce, oraz Biuro ds. walki z przestępczością zorganizowaną Komendy Głównej MO. Projekt ustawy o powołaniu Prokuratorii Generalnej był odrzucany przez sejmy kolejnych kadencji,

różnie owo zaniechanie uzasadniając. A przecież Prokuratoria Generalna, jako instytucja zawiadująca majątkiem publicznym i chroniąca ten majątek, była oryginalnie polskim rozwiązaniem wprowadzonym w 1815 roku i natychmiast po odzyskaniu niepodległości w 1918 roku reaktywowanym. Patrząc na przerażające trwonienie i zabór majątku publicznego w ciągu ostatnich piętnastu lat, trudno nie zgodzić się co do potrzeby takiej instytucji. Jest jednocześnie zrozumiałe, że inicjatywa taka musiała wzbudzać u beneficjentów przekształceń własnościowych zdecydowany opór. W ten ciąg decyzji i zaniechań osłabiających mechanizmy publicznej kontroli nad działaniem państwa wpisuje się logicznie poddanie prokuratury kontroli politycznej przez związanie urzędu prokuratora generalnego z urzędem ministra sprawiedliwości. Dodajmy do tego już wspomniane zaniechanie reformy sądownictwa, brak lustracji środowiska sędziowskiego, która umożliwiłaby wyłączenie ludzi skompromitowanych, a wreszcie zapewnienie temu środowisku niczym nieuzasadnionego zakresu immunitetów oraz stopnia samorządności bez związku z jego poziomem etycznym.

Po piąte, jednym z najważniejszych elementów organizacji sprawnego państwa jest administracja publiczna. Administracja publiczna może stać się skutecznym i sprawnym instrumentem realizacji interesu publicznego jedynie w ściśle określonym środowisku instytucjonalnym. Przede wszystkim nie może ona istnieć poza państwem prawnym, a zatem poza systemem kontroli, zapewniającym trwałe, przejrzyste i sprawiedliwe reguły gry. Niezbędne są też twarde ograniczenia finansowe, co odnosi się także do wielkości zatrudnienia i poziomu „służbowej konsumpcji", tj. dostępności np. samochodów służbowych i innych świadczeń na rzecz osób zajmujących stanowiska administracyjne, zbędnych z punktu widzenia pełnionych przez nie zadań[21]. Na koniec, niezbędna jest kontrola merytoryczna działalności administracji publicznej. Ta jest bodaj najtrudniejsza do zaprojektowania, albowiem administracja publiczna musi być nie tylko wrażliwa na impulsy płynące z otoczenia *stricte* politycznego, ale także na wiele różnych interesów społecznych związanych z jej działaniem. Kontakty te muszą mieć charakter otwarty i przejrzysty, a zatem muszą przyjąć postać zinstytucjonalizowaną. Jednocześnie administracja musi być, w swoich szczególnych kompetencjach, zdolna do działania i podnoszenia jakości swojego funkcjonowania. Próba oceny przerostów zatrudnienia w polskiej administracji przez porównanie jej z administracją w krajach wysoko rozwiniętych nie ma większego sensu, albowiem porównujemy wtedy rzeczy nieporównywalne. Właściwą metodą oceny jest analiza wielkości zatrudnienia w odniesieniu do wykony-

[21] Analizując gigantomanię polskiej administracji, Witold Kieżun wymienia czterech jeźdźców Apokalipsy.

wanych przez administrację zadań. Tego typu badań nigdy w Polsce po 1989 roku nie przeprowadzono.

Jeżeli takie są warunki konieczne sprawnej administracji państwowej, to powyższe uwagi wskazują, że w Polsce po 1989 roku nie zostały one stworzone. Można powiedzieć więcej: podjęta na początku 1990 roku weryfikacja kadr urzędniczych nie była podporządkowana wymogowi stworzenia profesjonalnej administracji. Decyzje personalne podejmowano często w sposób arbitralny i przypadkowy, ale nie to było największą wadą tej weryfikacji. Jej podstawową ułomnością było to, że każda tego typu operacja polityczna powinna mieć swój początek i koniec, ta zaś miała tylko początek. Wskutek tego czynnik administracyjny został pozbawiony autonomii wobec czynnika partyjnego, a administracja stała się polem gry interesów klik partyjno-urzędniczych. Parokrotne próby zmiany tego stanu rzeczy spaliły na panewce z powodu oporu politycznego. Ostatnio zaś nasiliły się tendencje do jeszcze silniejszego podporządkowania administracji partiom politycznym.

Jak stwierdziliśmy wcześniej, jednym z głównych źródeł patologii państwa w Polsce jest system partyjny. Giovanni Sartori słusznie zauważył też, że „systemy wyborcze są nie tylko najbardziej pokrętnym narzędziem polityki ale kształtują one także system partyjny i określają *spectrum* reprezentacji”[22]. Konsekwencje przyjęcia ordynacji proporcjonalnej dla kształtowania się postkomunistycznego państwa w Polsce trudno przecenić. Wpłynęło to nie tylko na relacje między państwem i społeczeństwem, prowadząc do wyobcowania tego ostatniego i oligarchizacji systemu władzy, lecz także spowodowało niestabilność rządów, słabość Sejmu oraz eksplozję korupcji.

Partie polityczne są w Polsce luźnymi, zmiennymi co do składu zbiorowościami osób nie potrafiących żyć inaczej niż ze stanowisk politycznych i administracyjnych. Najwyższe stanowiska są narzędziem opłacania koalicjantów, niższe służą koalicjantom do opłacania klientów, i tak aż do poziomu samorządowego. Do tej puli „nagród” dochodzą stanowiska w radach nadzorczych i zarządach spółek Skarbu Państwa czy w instytucjach, które z natury rzeczy powinny być chronione przed wpływami partyjnymi, lecz nie są (przypadek KRRiT). W tych warunkach państwo nie może być sprawnym narzędziem formułowania interesu publicznego oraz przygotowywania i wdrażania programów służących jego osiąganiu. Traci ono swój publiczny charakter, stając się łupem w rękach nieformalnych klik kontrolujących dostęp do pozycji władzy.

Układy klientelistyczne uczyniły partie organizacjami mgławicowymi, o zmiennych nazwach i płynnym składzie, kontaktującymi się z wybor-

[22] G. Sartori, *Teoria…, op. cit.*

cami, z nielicznymi wyjątkami, niemal wyłącznie za pośrednictwem radia i telewizji. Ich struktury formalne są fasadami, za którymi kryją się związki nieformalne, czasem o charakterze przestępczym, zawierane w celu czerpania prywatnych korzyści z działalności publicznej. Przy słabości narzędzi kontroli (pkt 4) mogą to robić w sposób nieomal jawny; o przykłady nietrudno. Zatem to, co stanowi istotę liberalnej demokracji, tj. skuteczność mechanizmów kontroli, przejrzystość życia politycznego i zdolność do rozliczenia osób pełniących funkcje publiczne z ich działań, stanowi jeden z najbardziej widocznych braków ustroju III RP. Odpowiedzialności za ten stan rzeczy nie można zrzucić na społeczeństwo, albowiem jest on tworem decyzji podjętych przez polityków najwyższego szczebla. Nie można go też wyjaśnić ułomnością polskiej tradycji politycznej, bo na przykład twórcy II Rzeczpospolitej właśnie od stworzenia skutecznych mechanizmów kontroli działalność swoją rozpoczęli.

Ta strategia budowy państwa spowodowała wyobcowanie partii politycznych ze społeczeństwa i podporządkowanie ich organizacji nieformalnym klikom, nastawionym na realizację partykularnych celów. Skuteczność tych układów i ich bezpieczeństwo wymagają z kolei podporządkowania sobie przez nie kluczowych sfer funkcjonowania państwa. Można to osiągnąć przez obsadzanie stanowisk własnymi ludźmi (politycznymi klientami), bądź przez wchodzenie w sojusze innymi układami, w ramach własnej partii lub też osadzonymi w innych partiach. Dodatkowe zabezpieczenie zapewnia mechanizm „zbierania haków", tj. zbierania informacji kompromitujących innych uczestników gry[23]. Przedmiotem wysiłków jest zdobycie władzy politycznej i dostępu do środków finansowych. Interesy klik realizowane są nie tylko w codziennym działaniu administracji, ale także przez przeprowadzenie przez Sejm korzystnych dla siebie rozwiązań ustawodawczych, co zapewnia stały dostęp do renty politycznej.

Spektakularnego przykładu takiej nieformalnej, klikowej koordynacji działań instytucji państwowych dostarcza próba wymuszenia nieformalnych świadczeń od znanego biznesmena małopolskiego, Romana Kluski. Akcja, połączona z jaskrawym łamaniem prawa, była podjęta jednocześnie przez władze podatkowe, Centralne Biuro Śledcze, prokuraturę i wojsko. Tego typu przedsięwzięć, podejmowanych w celu przejęcia przez nieformalne kliki nadwyżek wytwarzanych przez sektor prywatny, jest wiele, choć informacja o większości z nich nie dochodzi do wiadomości publicznej. Nie ma wątpliwości, że prowadzi to do powstania niekorzystnych dla rozwoju przedsiębiorczości warunków.

Niemoralność polskiego życia publicznego nie jest dziełem przypadku; przyjęła ona postać zinstytucjonalizowaną, nie tyle w lukach i nor-

[23] Por. A. Kamiński, *Korupcja jako symptom…*, *op. cit.*

mach obowiązującego prawa, co przede wszystkim w obyczajowości klasy politycznej, która widzi w swych funkcjach społecznych nie delegację uprawnień i obowiązek działania na rzecz społeczeństwa, lecz przywilej, z którego z natury rzeczy ma prawo korzystać. Demoralizacja elit przenosi się zaś na społeczeństwo.

8. KIERUNKI POTRZEBNEJ REFORMY

Reasumując, przyczyny słabości państwa polskiego tkwią w projekcie ustrojowym. Można spierać się, na ile projekt ten jest dziełem splotu przypadków, natłoku bieżących problemów, które uniemożliwiły politykom początków przemiany ustrojowej zajęcie się zagadnieniami długofalowej strategii, a na ile wyrazem ich postaw i priorytetów. W moim przekonaniu to właśnie druga z tych możliwości odpowiada prawdzie. Debaty okresu przełomu ustrojowego obfitowały w powierzchowne formułki ideologiczne, frazesy rodem z prymitywnego socjalizmu, zwulgaryzowanego liberalizmu gospodarczego i obyczajowego. Za tymi perorami krył się zaś nagi interes władzy i pieniędzy. Politycy, którzy wówczas nawoływali do „kradzieży pierwszego miliona", należeli do różnych partii politycznych. Realizacja tych aspiracji wymagała słabego państwa i słabego społeczeństwa obywatelskiego i to osiągnięto[24]. Problem polega na tym, jakie środki należy podjąć, aby się z tego stanu wydobyć.

Zgodnie z zarysowaną wyżej diagnozą, najpoważniejszą bolączką ustroju politycznego, który powstał w Polsce po 1989 roku, częściowo w wyniku świadomych decyzji, a częściowo w rezultacie procesów żywiołowych, jest przewaga w życiu publicznym, podkreślmy – w każdej jego dziedzinie – reguł i więzi nieformalnych nad formalnymi, tj. umocnienie się systemu wartości nakazującego stawiać lojalności rodzinno-koleżeńskie ponad dobrem publicznym i zasadami prawa. Szczególnie niebezpieczne jest, gdy skłonność taka zagnieździ się w instytucjach państwa, gdy prawodawstwo i polityka państwa poddane zostają dyktatowi interesów prywatnych. Monteskiusz wyraził ten problem szczególnie jasno, kiedy pisał, że „istnieją dwa rodzaje zepsucia: jedno, kiedy lud nie przestrzega praw; drugie, kiedy same prawa przynoszą ze sobą zepsucie. To zło jest nieuleczalne, bo tkwi w samym lekarstwie"[25]. Stało się to możliwe na skutek braku strategii budowy państwa, prowadzącej do zamierzonej słabości mechanizmów kontroli, braku przejrzystości procedur decyzyjnych, nieskuteczności mechanizmów pociągania osób publicznych do odpowiedzialności za naruszanie norm prawa i zasad moralnych.

[24] Opinię taką przedstawiłem już w artykule *Ktoś musi spać, aby czuwać mógł ktoś*, „Tygodnik Solidarność", luty 1990.
[25] Monteskiusz, *O duchu praw*, R. XIII, Warszawa 1957, s. 127

Zjawiska patologiczne dotknęły nie tylko klasę polityczną, ale też wiele innych środowisk społecznych i grup zawodowych. Prymat prywatnych korzyści rodzinno-klikowych nad moralnością publiczną niszczy bodźce do tworzenia i realizacji strategicznych koncepcji rozwojowych. Odbija się to negatywnie na porządku i dyscyplinie działania instytucji państwa, uniemożliwia obywatelom zrozumienie intencji kierujących decyzjami polityków. Bez myślenia strategicznego niemożliwa staje się budowa poparcia społecznego dla polityki państwa, racjonalizacja działań państwa i publiczna kontrola nad nimi. Brak strategii odbija się wreszcie na stanie finansów publicznych. Bez jasnego określenia priorytetów politycznych nie sposób bowiem zdecydować o tym, które wydatki powinno się ograniczyć, a gdzie należy wzmocnić finansowanie. Inaczej o rozdysponowaniu finansów publicznych decyduje siła grup nacisku.

W tych warunkach reforma państwa staje się nadzwyczaj trudna. Powinny ją przeprowadzić instytucje, które zdołały uchronić wartości publiczne. Tylko one mogłyby skutecznie zainicjować zmianę systemową. Jeśli istnieją instytucje spełniające w jakiejś mierze pierwsze kryterium (np. NIK), to trudno wskazać takie, które spełniłyby drugi. Same zaś instytucje społeczeństwa obywatelskiego mogą odegrać rolę, manifestując na różne sposoby niezadowolenie lub wspierając politycznie reformy, ale same z siebie reform zainicjować nie mogą – do tego niezbędny jest jakiś ośrodek władzy państwowej. I tu zamyka się kwadratura koła.

Zmiana ordynacji wyborczej na większościową z jednomandatowymi okręgami wyborczymi, rewolucjonizując metodę rekrutacji klasy politycznej, co uderzy w istniejący układ powiązań nieformalnych, otworzy drogę do reformy państwa. Jednak sama w sobie takiej reformy nie zapewni. Polski problem konstytucyjny tkwi teraz znacznie głębiej i jego rozwiązanie wymaga zdecydowanie poważniejszych działań.

ABSTRACT

The purpose of the paper is to examine the present crisis of the Polish state. It discusses its manifestations, analyses its causes, and indicates possible cures. The crises of the state consists in its inability to protect itself against the capture by powerful particular interests. This results in declining legitimacy and inefficiency of major political institutions within the realm of the executive and legislative as well as the judiciary powers. One of the sources of controversy is whether the crises is due to weakness of the political culture in Poland (the society is responsible) or to faults in the constitutional design of the Polish state (the political

elites are responsible). The author argues that the latter is the case. In particular, low priority attributed to the constitutional design has led to pathologies at interface of the public and the private domains, and to general ungovernability of the political system. The future reform attempts should address not only the relationship between the state powers (legislative, executive, and judiciary) and their internal organization, but also the relationship between the society and the state, and most of all the method of selection of the political representation from the point of view of providing the society with effective political leadership.

Witold Kieżun

O SPRAWNĄ ADMINISTRACJĘ PUBLICZNĄ

SPIS TREŚCI

1. Organizacyjne wyznaczniki nowoczesnej administracji publicznej 67
A. Zarządzanie w administracji a zarządzanie firmą 68
B. Administracja publiczna a polityka 73
C. Zarządzanie strategiczne i zarządzanie przez wiedzę 74
D. Priorytet poziomu moralnego 76
2. Założenia organizacyjno-ustrojowe III RP i ich realizacja 77
3. Fikcja organizacyjna i aksjologiczny deficyt 80
A. Okres PRL 80
B. III Rzeczpospolita 83
4. Podstawowe elementy programu usprawnienia rządzenia publicznego . 85
A. Odbudowa kapitału społecznego – moralna sanacja władzy i społeczeństwa 86
B. Dobór kadr 88
5. Struktury statyczne 92
6. Konkluzja – styl rządzenia 93



WITOLD KIEŻUN

Profesor teorii organizacji i zarządzania, członek *International Academy of Management USA*, wykładowca w Wyższej Szkole Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego w Warszawie. W latach 70. kierownik Zakładu Prakseologii PAN i Zakładu Teorii Organizacji Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, w latach 80. i 90. profesor uczelni amerykańskich i kanadyjskich oraz *Chief Technical Advisor* w ONZ. Żołnierz Armii Krajowej, powstaniec warszawski, więzień polityczny reżimu stalinowskiego. Przewodniczący Rady Fundacji „Ius et Lex".

WPROWADZENIE

Autor wychodzi z założenia, że administracja publiczna jest integralną częścią państwa i obok wymiaru sprawiedliwości stanowi swoisty kręgosłup jego organizacji. Charakteryzując jej stan aktualny, zwraca uwagę na poważny deficyt moralny elity administracyjnej, upowszechnienie zjawiska „fikcji organizacyjnej", działań pozornych, brak realizacji podstawowych założeń Konstytucji i nowoczesnych zasad zarządzania publicznego w strukturach statycznych i dynamicznych.

Formułuje podstawowe wnioski usprawniające, postulując ogólnokrajową sanację moralną, upowszechnienie postawy „zmysłu państwowego", radykalną wymianę kadry administracyjnej przez system doboru pozapartyjnej służby cywilnej według poziomu moralnego, wiedzy i doświadczenia, upowszechnienie jednomandatowej większościowej ordynacji wyborczej i reformy struktury statycznej administracji publicznej przez proces spłaszczania struktur, eliminacji czynności dublujących i patologii „fikcji organizacyjnej".

1. ORGANIZACYJNE WYZNACZNIKI NOWOCZESNEJ ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Administracja publiczna jest integralną częścią państwa, nośnikiem pamięci tradycji państwowej i, obdarzoną przywilejem inicjatywy ustawodawczej, współtwórcą, razem z parlamentem, długofalowej strategii rozwoju państwa. Jednocześnie przez strukturę rozporządzeń ministerialnych ustala sposób realizacji ustaw sejmowych. Stąd też jej pryncypialna, obok wymiaru sprawiedliwości, rola w procesie budowy liberalnodemokratycznego państwa[1].

Państwo jest organizacją, zgodnie więc z definicją Leavita w wersji Krzyżanowskiego[2] składa się z ludzi, zadań, technologii, struktury i kierownictwa. Jej sprawnie działający model jest całością złożoną z części harmonijnie współprzyczyniających się do powodzenia, realizujących zbieżne jednokierunkowe cele, zgodne z celem całości. Teleologiczny

[1] A. Z. Kamiński, B. Kamiński, *Korupcja rządów państwa postkomunistycznego w dobie globalizacji*, Warszawa 2004.

[2] L. Krzyżanowski, *Podstawy nauk o organizacji i zarządzaniu*, Warszawa 1992.

charakter tej organizacji wymaga możliwie precyzyjnego sformułowania długofalowej misji i czasowo określonych celów działalności. Ocena jej sprawności obejmuje „3E": stopień realizacji założonych celów (**Efektywność**), korzystny stosunek wyniku działania do kosztów (**Ekonomiczność)** i zgodność działania z przyjętym systemem aksjologicznym (**Etyczność**)[3].

A. ZARZĄDZANIE W ADMINISTRACJI A ZARZĄDZANIE FIRMĄ

Sprawność działania jest domeną niezwykle rozwiniętej teorii organizacji i zarządzania, a wszelkiego typu reorganizacje i reformy są przedmiotem wyodrębnionego działu: teorii projektowania. Rygor trzech „E" jest zdaniem Petera Druckera[4], guru amerykańskiej teorii zarządzania, sprawdzalny w każdego typu organizacji, a więc i w państwie, i jego integralnej części, jaką jest publiczna administracja. Sprawny proces zarządzania organizacją został już w drugiej połowie XX wieku precyzyjnie określony metodą tzw. podejścia systemowego. Nawiązuje ona do podstawowego cybernetycznego modelu: wejście–transformacja–wyjście[5], określającego grupy zmiennych: kontekstu (wewnętrzne i zewnętrzne), administracyjno-decyzyjne, organizacyjne, indywidualne, personelu, sposobu wykonania.

W ciągu kilku ostatnich dziesięcioleci istotny wpływ na dynamikę zmian mają jednak przekształcenia kontekstu zewnętrznego w obrębie środowisk: ekonomicznego, technologicznego i społeczno-politycznego. Zmiany środowiska ekonomicznego wiążą się z rewolucyjnym rozwojem technik informacyjnych, które wspólnie z rozpowszechnieniem wzorów gospodarki rynkowej, liberalizacją handlu międzynarodowego, rozwojem różnego typu organizacji i porozumień międzynarodowych ukształtowały współczesny model globalizacji. Te czynniki, plus poważne zmiany demograficzne, olbrzymi wzrost średniego poziomu wykształcenia i związana z tym presja społeczna, musiały doprowadzić do zmiany tradycyjnych paradygmatów zarządzania, kształtując nowe koncepcje: strategicznego zarządzania, zarządzania przez wiedzę, inteligentnej organizacji, menedżera intelektualisty, paradygmatu przedsiębiorczości i stopniowego przekształcania służbowej hierarchii pionowej na funkcjonalne relacje poziome. Problem fizycznej odległości przestał być podstawowym ele-

---

[3] W. Gasparski, *Normy etyczne, a normy sprawnościowe w zarządzaniu, biznesie i gospodarce* [w] W. Kieżun (red.), *Krytyczna teoria organizacji. Wybór zagadnień,* Warszawa 2004.

[4] P. Drucker, *Managing for Results: Economic Tasks and Risk-Taking Decisions*, Oksford 1999.

[5] W. Kieżun, *Sprawne zarządzanie organizacją,* Warszawa 1998.

mentem kształtowania struktur organizacyjnych. Łatwość natychmiastowego kontaktu informacyjnego, szybkiego uzyskania wszelkiego typu informacji organizacyjnych umożliwia operacyjne przekazywanie decyzji na dużą odległość, pozwalając także na odległy terytorialnie monitoring, audyt i kontrolę, umożliwiając daleko idącą decentralizację, bez obawy zagrożenia totalnego interesu organizacji spowodowanego niesprawną działalnością autonomicznych jednostek operacyjnych.

Warto przedstawić próbę współczesnych zmian paradygmatów zarządzania parafrazując zestawienie Dafta[6].

Współczesne zmiany paradygmatu zarządzania		
Elementy paradygmatu	Paradygmat tradycyjny	Paradygmat przełomu XX i XXI wieku
Kultura	stabilność, efektywność problemów	zmiany, rozwiązywanie
Technologia	mechaniczna	elektroniczna
Zadania	operacyjnie zdefiniowane	oparte na idei
Hierarchia	pionowa służbowa	pozioma funkcjonalna
Władza/kontrola	najwyższe kierownictwo	znacznie rozproszona
Cele kariery zawodowej	bezpieczeństwo, prestiż, władza	rozwój indywidualny, mistrzostwo osobiste, standard finansowy
Przywództwo	autorytatywne	partycypacyjne
Zasoby ludzkie	jednorodne	wielokulturowe
Wykonanie pracy	indywidualne	zespołowe
Rynek	krajowy, lokalny	międzynarodowy, globalny
Orientacja	na zyski	na interesariuszy
Podstawowe zasoby	kapitał	informacja, wiedza
Jakość	możliwa do realizacji	najwyższa możliwa

Ta zmiana paradygmatów zarządzania odniesiona do działalności gospodarczej musiała wywrzeć zasadniczy wpływ na formy zarządzania wielkim systemem, jakim jest państwo i jego aparat zarządzania publicznego[7]. W Polsce powstał od razu podstawowy spór, dzielący środowisko prawników administratywistów, niektórych ekonomistów i teoretyków zarządzania[8], czy w ogóle metody zarządzania firmą są możliwe do zastosowania w administracji w nawiązaniu do polskiej tradycji nauki admi-

[6] W. Kieżun, *Polski dorobek teoretyczny zarządzania publicznego,* „Współczesne Zarządzania", 2003, nr 4.
[7] W. Kieżun, *Struktury i kierunki zarządzania państwem,* „Nauka Polska" 2002, nr 4.
[8] *Ibidem.*

nistracji reprezentowanej przez Dawidowicza, Kowalewskiego i innych[9]. Próby obrony tezy, że teoretyczne problemy administracji publicznej są jedynie domeną prawa i polityki, nie mogły się ostać wobec potrzeby usprawnienia działania państwa, w świetle kolosalnego marnotrawstwa wynikającego z braku znajomości elementarnych zasad zarządzania i negowania upowszechnionej praktyki rozwiniętych krajów. Jednak faktem jest, że rodowód teorii organizacji i zarządzania jest jednoznacznie produkcyjny, powstaje więc problem jej adekwatności w stosunku do administracji publicznej. W jakim zakresie może ona być stosowana dla zarządzania publicznego?

Przede wszystkim trzeba jednak określić, jaką działalność nazywamy administracją publiczną. Na przykład w praktyce francuskiej składa się ona z urzędów państwowych i samorządowych wszystkich szczebli, organizacji społecznej służby zdrowia i państwowych przedsiębiorstw produkcyjnych i usługowych. W Polsce nie mamy uregulowanego statusu sektora publicznego. W systemie GUS-owskiej statystyki do sektora publicznego zalicza się wszystkie podmioty stanowiące własność państwową (Skarbu Państwa, państwowych osób prawnych), komunalną oraz mieszaną – z przewagą kapitału sektora publicznego. Państwowe przedsiębiorstwa gospodarcze, tzw. spółki Skarbu Państwa, jak również zakłady budżetowe, podlegają tym samym procedurom organizacyjno-sprawnościowym co przedsiębiorstwa prywatne, różniąc się jedynie systemem doboru kadry kierowniczej, strukturą zewnętrznej kontroli, formą sprawozdawczości i powiązania z budżetem państwa, a także stopniem samodzielności w działalności inwestycyjnej. Stąd też przedmiotem porównań z „firmą" jest odrębność zarządzania organizacjami publicznymi o charakterze urzędów państwowych i samorządowych oraz jednostek organizacyjnych: straży, inspekcji i służb spełniających funkcje usługowe w stosunku do obywatelskiego społeczeństwa. To stwierdzenie jest bardzo ważne, bowiem w grę wchodzą tu usługi administracyjne i kierownicze na rzecz społeczeństwa, które w swojej strukturze interesariuszowskiej są podmiotem tej działalności.

Taka konstrukcja częściowo występuje w GUS-owskiej ewidencji stanu zatrudnienia, gdzie istnieje pozycja L 75 pod nazwą: Administracja Publiczna i Obrona Narodowa, Obowiązkowe Ubezpieczenia Społeczne i Zdrowotne, odnosząca się więc zarówno do administracji wojskowej, jak i administracji ZUS-owskiej i dawnych Kas Chorych, a obecnie Narodowego Funduszu Zdrowia.

Podstawowa różnica między „firmą" a tak zdefiniowaną administracją publiczną polega na „misyjnym" charakterze zarządzania publicznego. Administracja publiczna, spełniająca służebną rolę w stosunku do społe-

[9] W. Kieżun, *Polski dorobek teoretyczny..., op. cit.*

czeństwa, jest zespołem ludzi, którzy wykonują określone usługi na rzecz i w imieniu społeczeństwa. Jest to usługa związana z motywacją typu „powołania". Występuje tu analogia do stanowisk: sędziego, nauczyciela i kapłana, wymagających pogłębionej świadomości i akceptacji służebnej roli zawodowej, co oczywiście wcale nie oznacza, że jej realizacja nie powinna być wynagradzana odpowiednim ekwiwalentem materialnym. Tradycyjna forma organizacyjna administracji nawiązuje do weberowskiego modelu biurokracji. Jej przekształcenie w nowoczesny model zarządzania publicznego trafnie przedstawia Czaputowicz[10] w następującym zestawieniu:

Transformacja biurokratycznego modelu weberowskiego		
Cechy	Model biurokratyczny	Model zarządzania
Styl kierowania	biurokratyczny – administrowanie, zarządzanie	menedżerski
Struktury organizacyjne	hierarchiczne – sztywne	zdywersyfikowane, elastyczne
Ukierunkowanie działań	do wewnątrz i na procedury	na zewnątrz i na potrzeby
Kontrola	wewnętrzna	zewnętrzna
Horyzont podejmowanych działań	krótkookresowy	długookresowy
Cel podejmowanych działań	utrwalanie porządku	wywoływanie zmian (rozwój)
Zasada rządzenia	imperatywna	interaktywna
Współdziałanie z organizacjami innych sektorów	separacja	partnerstwo
Organizacja państwa	dominacja układów monocentrycznych i resortowych	dominacja układów samorządowych i autonomicznych

Nowoczesny model zarządzania publicznego wyraźnie nawiązuje do nowych paradygmatów współczesnych teorii organizacji i zarządzania, afirmuje również intelektualny charakter pracy w administracji, wymagający inteligentnej przedsiębiorczości funkcjonariusza, nawet na wykonawczym operacyjnym stanowisku. Eliminuje bowiem tradycyjnie upowszechnioną postawę urzędnika, która niejednokrotnie była źródłem mojej irytacji: „taki jest przepis, a że jest on bzdurny, to nie moja sprawa". Podstawowym wyznacznikiem zarządzania firmą w liberalnym systemie wolnorynkowym jest konkurencja. Jest ona również integralnym elementem indywidualnej świadomości homo sapiens. Jej *diferentia specifica* to różnorodność akcep-

[10] J. Czaputowicz, *Implikacje integracji z Unią Europejską dla polskiej służby cywilnej* [w] B. Kudrycka (red.), *Rozwój kadr administracji publicznej*, Białystok 2001.

towanej struktury celu. Na przykład w czasie wojny kryterium sukcesu konkurencji oddziałów wojskowych jest więcej istnień ludzkich i ilość zniszczonych obiektów wroga; w „firmie", głównie, ale nie tylko – wysokość osiągniętego zysku, często łączącego się z finansowym upadkiem konkurentów. W systemie gospodarki planowej konkurencję „firm" zastąpiono różnymi formami współzawodnictwa związanego np. z indywidualną wydajnością pracy. W administracji państwowej różnorodne formy konkurencji istnieją pomiędzy poszczególnymi jednostkami organizacyjnymi, resortami, regionami, gminami i państwami narodowymi. Niejednokrotnie wykorzystuje się naturalny ludzki zmysł konkurencji dla spektakularnych celów rozrywkowych np. w formie konkursów pomiędzy miastami, nie mówiąc już o zawodach sportowych. Nie ulega jednak wątpliwości, że w administracji publicznej występuje mniejsza presja ze strony konkurentów.

Problem rozróżnienia pomiędzy zarządzaniem firmą i administracją ze względu na pieniężną mierzalność nakładów i efektów praktycznie nie odgrywa poważniejszej roli. Współczesna struktura oceny przedsiębiorstwa to cały zestaw kryteriów, również o charakterze substancjalnym, jak: jakość, niezawodność, innowacyjność, ocena społeczna, ochrona środowiska, integracja ze środowiskiem itd. W zarządzaniu publicznym sprawność wymiaru sprawiedliwości można mierzyć np. średnim czasem i kosztem procedury sądowej, liczbą uchylonych wyroków, w służbie zdrowia – kosztami i efektem leczenia (np. wskaźnik śmiertelności noworodków), w edukacji – liczbą studiujących, w służbie podatkowej – kosztami odszkodowań za nietrafne decyzje podatkowe itd. Wszystkie te zaszłości są możliwe do ujęcia w formie pieniężnej. To właśnie jest postulat nowoczesnego zarządzania publicznego: precyzyjnego pieniężnego liczenia zarówno nakładów, jak i efektów. Koszt operacyjnej decyzji administracyjnej jest sumą kosztów czasu pracy urzędnika i wszystkich elementów materialnych (lokal, papier, energia, amortyzacja aparatury itd.) W metodzie tzw. „analizy wartości" zastosowanej do pracy administracyjnej, udało się uzyskać poważne oszczędności w kosztach funkcjonowania urzędu przez precyzyjne wyliczanie kosztu indywidualnego stanowiska pracy i ustalenie jego relacji w stosunku do wagi i wartości podejmowanych decyzji. W firmie funkcjonują działy administracyjne, których koszty były od dawna przedmiotem właśnie tego typu analizy.

Ostatecznie można więc stwierdzić, że istotne różnice pomiędzy przedsiębiorstwami komercyjnymi (firmą) a administracją publiczną sprowadzają się do charakteru celów działania, społeczno-ideologicznej formy oddziaływania na kształtowanie się ich struktury, służebnej roli funkcjonariuszy publicznych w stosunku do społeczeństwa, społecznej formy naboru i kontroli poprzez procedurę wyborczą, stopnia przejrzystości i jawności działania, kryterium oceny (kryteria społeczno-politycz-

ne i rynkowe.) Wyszczególnione formy odmienności nie stoją jednak na przeszkodzie w jednakowym dążeniu do sprawności funkcjonowania zgodnie z teoretycznymi dyrektywami działania (co robić i czego nie robić?), uogólnionymi przez teorię organizacji i zarządzania, a odniesionymi do procesu planowania, projektowania organizacyjnego, budowy struktur statycznych i dynamicznych, organizacji obiegu informacji, audytu, kontroli, organizacji pracy wykonawczej i kierowniczej.

B. ADMINISTRACJA PUBLICZNA A POLITYKA

System demokratyczny, zakładając „władzę ludu", stwarza możliwości formułowania różnych programów strategicznych, realizujących w odmienny sposób założoną misję społeczeństwa obywatelskiego. Repertuar różnorodności metod i celów pośrednich jest bardzo bogaty. Powstaje w związku z tym program stabilności administracji publicznej i stąd próba rozróżniania stanowisk politycznych i profesjonalnych wykonawczych. Zasada „podziału łupów" i generalna wymiana personelu administracyjnego przy zmianie opcji politycznej w wyniku wyborów dezorganizuje aparat usługowy i uniemożliwia długoterminową stabilizację. Stąd też i koncepcja służby cywilnej, niepartyjnego, profesjonalnego, nieusuwalnego aparatu urzędniczego realizującego dyrektywy politycznych kierowników. Praktyka europejska wykształciła dwa modele służby cywilnej: tradycyjny zamknięty i nowoczesny otwarty.

Europejskie modele służby cywilnej	
Model zamknięty	Model otwarty
Rekrutacja na szczeble najniższe	Rekrutacja na wszystkie szczeble
Konkretne wykształcenie i dyplomy	Konkretne umiejętności
Okres przygotowawczy	Brak okresu przygotowawczego
Sformalizowanie procedury rekrutacji	Procedury sektora prywatnego konkursy – kontrakty
Staż w sektorze prywatnym nieakceptowany	Staż w sektorze prywatnym akceptowany, a nawet pożądany
Ustawowy system wynagrodzeń	Wynagrodzenie indywidualne według zbiorowego porozumienia lub wynegocjowanego kontraktu
Gwarancja stałego zatrudnienia	**Brak takiej gwarancji**
Ustawowy system awansowania System starszeństwa – awans związany ze stażem i wiekiem	Awans zależy od wyników pracy Nie ma systemu starszeństwa
Specjalne regulacje prawne systemu negocjacji warunków pracy	Wspólne dla sektora publicznego i prywatnego

Zestawienie wg. B. Kożuch, *Zarządzanie publiczne w zarysie,* Białystok 2003; A. Auer, Ch. Demmke, R. Polet, *Civil Servants in the Europe of Fifteen*, Maastricht 2003; J. Czaputowicz, *Implikacje integracji z Unią Europejską dla polskiej służby cywilnej* [w] W. Kieżun (red.), *Krytyczna teoria…, op. cit.*

W Polsce teoretycznie mamy model zamknięty, z dwoma elementami systemu otwartego: (a) rekrutacja na wszystkie szczeble, ale od 1 lipca 2004 model mieszany – o wyższe stanowiska może się ubiegać jedynie urzędnik służby cywilnej, (b) brak systemu starszeństwa. W praktyce rządów koalicji SLD-UP model ten został zawieszony, natomiast ma miejsce systematyczny „podział łupów". Na kierownicze stanowiska, jednak w charakterze p.o. (pełniący obowiązki), mianowani są przede wszystkim członkowie rządzącej koalicji, w dużym procencie byli członkowie PZPR, a także przyznający się oficjalnie do swojej dawniejszej działalności byli funkcjonariusze Służby Bezpieczeństwa i wywiadu PRL. Klasyczny zamknięty model francuski jest obecnie pod obstrzałem silnej krytyki i przedmiotem wniosków w Parlamencie Francuskim o likwidację jego podstawowej bazy ENA – Narodowej Szkoły Administracji, jako kształtującej zachowawczą elitę władzy funkcjonującej na zasadzie osobistych powiązań koleżeńskich o charakterze czysto elitarnym. Tylko 6% absolwentów ENA to dzieci robotników, rolników i rzemieślników, 15% ma rodziców wolnych zawodów, a cała reszta to dzieci funkcjonariuszy państwowych lub osób zajmujących kierownicze stanowiska w sektorze prywatnym[11]. W ten sposób powiela się genetycznie elita kierownicza Francji. Model otwarty służby cywilnej występuje w Danii, Finlandii, Holandii, Szwecji, Wielkiej Brytanii i Italii. Nie ulega wątpliwości, że należy zapewnić służbie publicznej większą stabilizację i wysoki standard profesjonalny. Stąd też i konieczność wprowadzenia praktyki minimalizującej liczbę pracowników typu politycznego i zakazu przynależności do jakiejkolwiek partii politycznej funkcjonariuszy objętych strukturą mieszanego modelu służby cywilnej.

C. ZARZĄDZANIE STRATEGICZNE I ZARZĄDZANIE PRZEZ WIEDZĘ

Podstawowym problemem jest upowszechnienie wśród funkcjonariuszy etycznej i kreatywnej postawy pobudzającej permanentną działalność usprawniającą. Jest to postulat nawiązujący do nowoczesnych tendencji zarządzania strategicznego i zarządzania przez wiedzę. Wynika stąd problem:

a) doboru kadry administracyjnej,

[11] A. Arciuch, *Koniec Francji „etnarchów"?*, „Nowe Państwo", 2003, nr 7.

b) permanentnego doskonalenia kadr administracyjnych ze specjalnym naciskiem na kadrę kierowniczą,

c) bieżącego systemu konsultacji naukowej,

d) kolegialnych pozaurzędniczych organów wysoce wykwalifikowanych specjalistów dla opracowania strategicznych i reformatorskich projektów.

W grę wchodzi tu m.in. konkretna propozycja powołania (wzorem okresu Królestwa Kongresowego przed powstaniem listopadowym!) Rady Stanu, grupującej wykwalifikowanych prawników w celu fachowego opracowania wnioskowanych przez posłów ustaw sejmowych.

Te zagadnienia były przeze mnie analizowane **już 33 lata temu** *w Próbie prognozy rozwoju administracji publicznej*[12]. Ze względu na rewelacyjną aktualność tych wywodów przedstawiam *expressis verbis* fragment tego tekstu (jest to też świetna ilustracja starej maksymy rzymskiej: *nihil novi sub sole* – nic nowego pod słońcem). „Istotną sprawą w sprawnym mechanizmie organizacji jest zapewnienie szybkiego obiegu drogi: błąd – informacja o błędzie – reorganizacja. Chodzi tu o to, ażeby system, którego stopień niezawodności zawsze będzie nie w pełni zadowalający, szybko wyciągał wnioski z błędów i odpowiednio samoregulował się przez reorganizację strukturalną czy czynnościową. Do tego celu konieczne jest budowanie mechanizmów uczenia się, których najistotniejszym elementem jest kreatywna postawa uczestników. Obok jednak regulacji odchyleń od normy sprawnościowej występuje konieczność permanentnego usprawniania struktur i procesów w związku ze stałym rozwojem wiedzy. Te przesłanki stwarzają konieczność przyjęcia określonej metody postępowania przy doborze i kształceniu kadr. W zakresie aparatu urzędniczego administracji jest to problem przede wszystkim selekcji przy przyjęciu do pracy. Badania psychometryczne, mające na celu wykrycie zdolności administracyjnych z określonym zespołem cech niezbędnych do pracy, będących niejako biletem wizytowym sprawności całego organizmu państwowego, stają się niezbędnym elementem procedury naboru kadr. Kształtowanie odpowiedniego poziomu kadry to wyrobienie kreatywnej postawy w procesie pracy. Chodzi tu o to, ażeby przeciwdziałać kształtowaniu się modelu urzędnika-biurokraty, którego czynności są regulowane dużą liczbą szczegółowych przepisów i którego rola ogranicza się do schematycznego porównania określonej sytuacji z przepisem. Kształtowanie, w społecznej skali zespołu urzędników, postaw kreacyjnych wymaga przede wszystkim stałego uczenia się, przekształcenia instytucji administracyjnych w uczące się systemy. Jest to podstawa procesu zapobiegania dekapitalizacji wiedzy i „zaśniedzenia intelektualnego".

---

[12] W. Kieżun, *Niektóre aspekty wpływu rewolucji naukowo-technicznej na organizację i funkcjonowanie organów władzy i administracji (próba prognozy),* Warszawa 1971.

D. PRIORYTET POZIOMU MORALNEGO

Zgodzić się trzeba, że priorytetowym problemem sprawności organizacyjnej administracji jest wysoki poziom moralny jej funkcjonariuszy. Profesor Tadeusz Kotarbiński traktował prakseologię – naukę o sprawnym działaniu – jako część etyki. Stąd też hasłem prakseologicznego modelu sprawnej organizacji jest, obok efektywności (skuteczności) i ekonomiczności, także i etyczność. W ten sposób starogrecki ideał „khalos-kagatos" – piękna i dobra – wzbogaca się o piękno sprawności. Powstaje więc problem upowszechnienia tego ideału przez metodę społecznego kształtowania postaw pozytywnej indoktrynacji. Doświadczenia w budowie „człowieka socjalistycznego" nie dały zadowalających rezultatów, ale upowszechniły negatywny model *homo sovieticus*.

Truizmem są elementarne metody kształtowania postaw przez: autonomizację, czyli tworzenie postaw i celów wtórnych, naśladownictwo, ocenę społeczną (społeczny ostracyzm) i autorytet. Obecnie, w sytuacji, w której indywidualna średnia oglądalność telewizji w Polsce sięga 4 godzin dziennie, istnieje realna możliwość kształtowania postaw przez naśladownictwo i sugerowaną pozytywną ocenę społeczną określonych zachowań. Codzienna, nie drażniąca pozytywna indoktrynacja działa podobnie jak inteligentna stała reklama. Miał rację Goebbels twierdząc, że nawet stałe powtarzanie kłamstwa doprowadza do jego społecznego uwiarygodnienia. Mamy wiele dowodów funkcjonowania tego mechanizmu, np. wykreowanie mody na niepalenie papierosów w USA, upowszechnienie przez systematyczną antypolską medialną i literacką propagandę w USA czy we Francji, historycznie błędnego poglądu na rolę Polaków w II wojnie światowej (w ankiecie wśród moich 105 studentów kanadyjskich na pytanie: jakiej narodowości byli „Nazi"? – 62 odpowiedziało, że Polacy), wpajanie przez media i dzieła literackie poważnej grupie Niemców świadomości ich priorytetu w cierpieniach związanych z II wojną światową i zbrodniczej roli aliantów, a w ich liczbie Polaków i Czechów.

Upowszechnienie autorytetu funkcjonariusza publicznego i działacza politycznego jest również niezbędne – tym łatwiejsze, im wyższy poziom przyzwoitości reprezentuje społeczeństwo. Wymagałoby to jednak np. pozbawienia biernego prawa wyborczego wszystkich objętych Rejestrem Skazanych, aktualnym aktem oskarżenia lub procedurą śledczą. Pozbawionymi czynnego prawa wyborczego powinni również być wszyscy więźniowie. Kandydatów do służby cywilnej należałoby poddać procedurze podobnej do stosowanej przy przyznaniu uprawnień do posługiwania się danymi stanowiącymi tajemnicę państwową specjalnego znaczenia. Istotną sprawą jest realizacja demokratycznego postulatu

kontrolowanego zaufania. Ukształtowanie bowiem przedsiębiorczej, dynamicznej postawy aparatu administracyjnego wiąże się ze zwiększeniem bezpośrednich kontaktów ze środowiskiem gospodarczym, choćby w ramach tendencji prywatyzacji niektórych czynności administracyjnych, co grozi ryzykiem pokus korupcyjnych. Dotychczasowy system kontroli aparatu samorządowego, zakładający jedynie kontrolę zgodności decyzji administracyjnych z obowiązującym prawem, jest niewystarczający. W świetle badań Światowego Banku większość objętych anonimową ankietą inwestorów zagranicznych oświadczyło, że płacili w Polsce „komisyjne". Na przykład inwestorzy niemieccy, zgodnie z własną procedurą podatkową, ujawniali te kwoty w zeznaniach podatkowych w pozycji „koszty".

2. ZAŁOŻENIA ORGANIZACYJNO-USTROJOWE III RP I ICH REALIZACJA

Podstawowym dokumentem określającym zasady ustroju i organizacji państwa jest obowiązująca obecnie Konstytucja RP, uchwalona dopiero w 1997 roku, a więc bez mała 8 lat po powołaniu pierwszego rządu z niekomunistycznym premierem. Fakt ten sam w sobie jest już dowodem daleko idącej spontaniczności procesu transformacji totalitarnej gospodarki planowej na liberalnodemokratyczny system gospodarki rynkowej. Obecnie obowiązują również podstawowe dokumenty Unii Europejskiej, takie jak: Europejska Karta Samorządu Lokalnego, Europejska Karta Samorządu Regionalnego, Akt Akcesu Polski do Unii Europejskiej i oczekujący na akceptację w referendum Traktat Konstytucyjny Unii Europejskiej. Przedmiotem mojej analizy będą jednak jedynie najistotniejsze ustalenia: Konstytucji z 1997 roku, Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego i Europejskiej Karty Samorządu Regionalnego.

W Preambule Konstytucji RP sformułowane są dwie podstawowe zasady organizacyjne. Czytamy w niej, że należy „działaniu instytucji publicznych zapewnić **sprawność i rzetelność"** i że „prawa podstawowe dla państwa" powinny być m.in. oparte **„na zasadzie pomocniczości"**. Niestety, te zasady nie zostały wprowadzone w życie w stopniu zadowalającym. Podstawowa cecha sprawności: ekonomiczność, minimalizacja kosztów działania nie charakteryzowała czterech reform, których koszty poważnie przekraczały założenia finansowe, jak np. ok. 800 mln złotych w reformie oświatowej, ok. 700 mln złotych w reformie emerytalnej czy nierealne planowanie kosztów reformy administracyjnej w wysokości 2 do 3 złotych na jednego obywatela[13].

[13] M. Kulesza, *Władza w ręce rad*, „Wprost" nr 49 z 1997.

Uogólniając bogaty materiał dowodowy, można stwierdzić, że działania aparatu administracyjnego w większości przypadków charakteryzowały się brakiem precyzji w kalkulacji kosztów, zysków i strat. Definiując natomiast postulowaną rzetelność jako: terminowość, solidność, dokładność, wysoką jakość, można z wysokim stopniem obiektywizmu określić reformatorską działalność administracyjną jako **nieprofesjonalną i amatorską.** Po sprawnym „wielkim szoku Balcerowicza" zabrakło strategicznej wyobraźni w kształtowaniu społeczno-ekonomicznego rozwoju państwa. Między innymi nie opracowano:

- zakresu prywatyzacji z określeniem branż i przedsiębiorstw, które powinny pozostać własnością państwową czy społeczną (jak ma to miejsce we wszystkich krajach Unii Europejskiej),
- precyzyjnego systemu procedury prywatyzacji maksymalnie zabezpieczającej przed korupcją,
- krajowych priorytetów produkcyjnych jako światowego symbolu polskiej specjalizacji,
- wizji rozwoju związanego z tranzytową geopolityką,
- planu zabezpieczenia się przed katastrofalnym bezrobociem przez odpowiednią politykę antyimportową i rozwój drobnotowarowej produkcji wspieranej łatwo dostępnym kredytem,
- dynamicznej koncepcji rozwoju drobnotowarowej, ekologicznej produkcji rolnej,
- racjonalnego systemu finansowo-ubezpieczeniowo-podatkowego[14],
- racjonalnego, dostosowanego do aktualnego poziomu technologii elektronicznej nowoczesnego systemu administracji publicznej i systemu doboru kadr według powszechnie znanych reguł światowych agencji doradztwa personalnego.

Zasada pomocniczości jest sformułowana również w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego, z wyraźnym podkreśleniem tezy o podstawowej roli gminy jako jednostki administracyjnej najbliższej obywatelom. Głosi ona, że jednostki wyższego szczebla powinny załatwiać jedynie te sprawy, których jednostki niższego szczebla nie są w stanie wykonać. Z tej zasady jednoznacznie wynika trójkątny kształt makrostruktury administracyjnej, w której najbardziej rozbudowaną bazą są gminy komasujące większość czynności administracyjnych, z którymi spotyka się obywatel. Centrum administracyjne, zajmując miejsce wąskiego szczytu, koncentruje się przede wszystkim na czynnościach strategicznych. Rozwój administracji publicznej po 1989 roku przebiegał jednak inaczej. Aparat centralny wzrósł z 46 000 zatrudnionych w 1990 roku do 114 0000 w 2003, a w 1999 zbudowano niepotrzebną w dobie rozwoju informacji elektronicznej olbrzymią strukturę

[14] W. Kieżun, *Struktury i kierunki zarządzania państwem* [w] W. Kieżun, J. Kubin (red.), *Dobre państwo*, Warszawa 2004.

powiatów ziemskich, parokrotnie większą w odniesieniu do liczby mieszkańców na jeden powiat niż w innych krajach Unii Europejskiej.

Paradoksalnym wyczynem był fakt, że mimo przekazania przez ministerstwa w 1999 roku nadzoru nad 63% jednostek administracji specjalnej do nowo tworzonych powiatów i samorządowych województw zatrudnienie w ministerstwach wzrosło o 1404 stanowiska pracy[15]. Dalszym paradoksem jest stale rozbudowywana reglamentacja rynkowa w postaci zezwoleń i licencji wydawanych na strategicznym szczeblu centrum. Jednocześnie idea samorządności powiatowej stała się fikcją organizacyjną ze względu na minimalny udział środków własnych w budżecie powiatu. Są to więc jednostki jedynie pozornie samodzielne uzależnione finansowo od budżetu centralnego[16], co stoi w sprzeczności z zasadą adekwatności gwarantującą odpowiedniość środków do wykonywanych zadań (art. 9 pkt 2 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego i art. 167 Konstytucji RP).

Art. 2 Konstytucji RP stwierdza, że: „RP jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym **zasady sprawiedliwości społecznej**". Zdając sobie sprawę z utopijności idei demokracji egalitarnej nawiązującej do hasła Rewolucji Francuskiej, akceptujemy jej współczesną koncepcję demokracji elitarnej. Oznacza ona zasady: równych szans i awansu na podstawie oceny wysiłku, zdolności i inteligencji; nie są to jedyne, ale istotne składniki pojęcia sprawiedliwości społecznej. Badania porównawcze przeprowadzone w 1997 roku[17] wskazują, że jedynie 22,6% Polaków uważa, iż w Polsce funkcjonuje zasada równego startu, podczas gdy w USA potwierdza jej istnienie 65,9% ankietowanych mieszkańców, a w Niemczech 54,5%. Podobnie zasada oceny według obiektywnych kryteriów wysiłku jest respektowana w Polsce jedynie w opinii 16,85% mieszkańców, a w Niemczech 71,4%. Również niekorzystne są wyniki porównawcze dotyczące oceny według zdolności i inteligencji: w Polsce 27,65%, w Niemczech i USA – 75%. Z wyników tych badań możemy wnioskować, że degradacja etosu pracy upowszechniona w PRL przez priorytet partyjnego parytetu nie została przezwyciężona. Wiąże się to z proporcjonalnym partyjnym systemem ordynacji wyborczej i doborem kadr w sektorze publicznym, a często i w prywatnym według aktualnego klucza partyjnego, powiązaniami rodzinnymi, towarzyskimi i koleżeńskimi.

Artykuł 10 Konstytucji RP głosi: „Ustrój Rzeczypospolitej opiera się na **podziale i równowadze władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej"**. Jednakże minister sprawiedliwości, przedstawiciel wysokiego szczebla władzy wykonawczej, jest jednocześnie generalnym prokurato-

[15] W. Kieżun, *Polski dorobek teoretyczny..., op. cit.*

[16] W. Kieżun, *Struktury i kierunki zarządzania państwem, op. cit.*

[17] W. Morawski, *Sprawiedliwość społeczna w Polsce lat dziewięćdziesiątych w kontekście problematyki i realizacji zasady równości* [w] W. Kieżun (red.), *Krytyczna teoria oganizacji…, op. cit.*

rem, czyli najwyższej rangi przedstawicielem władzy sądowniczej. Zgodnie z artykułem 103 Konstytucji, członkowie Rady Ministrów i sekretarze stanu mogą pełnić funkcje poselskie. W podanych przypadkach rozdział władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej jest fikcją. Jedną z podstawowych zasad demokracji (rządu ludu) jest realizacja decyzji większości. Artykuł 120 Konstytucji głosi: „Sejm uchwala ustawy **zwykłą większością głosów**". Ta zasada rygorystycznie przestrzegana w organach władzy ustawodawczej jest fikcją w skali społecznej. Cóż z tego, że Sejm podejmuje decyzje większością głosów, skoro skład Sejmu reprezentuje małą część uprawnionych do głosowania obywateli.

Artykuł 5 Konstytucji RP głosi, że Rzeczpospolita Polska strzeże **„dziedzictwa narodowego**". Do tego dziedzictwa należy również pamięć o historii narodu. Realizacja tego postulatu w skali świadomości światowej wygląda jednak zdecydowanie negatywnie. Historia Polski w okresie II wojny światowej uległa upowszechnionemu zakłamaniu zarówno w Internecie, jak i w licznych filmach i publikacjach światowych kształtujących negatywną „markę Polski". Nie ulega wątpliwości, że ma to poważny wpływ na nasze międzynarodowe relacje gospodarcze i naukowe. Mam tu swoje osobiste doświadczenie zerwania korzystnego kontraktu na pracę w School of Business Temple University w Filadelfii po ujawnieniu mojej przynależności w czasie okupacji do Armii Krajowej i udziału w powstaniu warszawskim 1944 roku. Ta decyzja uzasadniona była faktem, że Armia Krajowa jako rzekomo faszystowska organizacja współdziałała z okupantem niemieckim, o czym świadczą niektóre publikacje w języku angielskim, między innymi fragment wypowiedzi Stalina (pieszczotliwie nazywanego przez anglosaską prasę w czasie wojny „wujkiem Joe"), skierowanej do Churchilla, tak właśnie charakteryzującej polską Armię Krajową.

3. FIKCJA ORGANIZACYJNA I AKSJOLOGICZNY DEFICYT

A. OKRES PRL

Przedstawiona powyżej analiza realizacji podstawowych założeń organizacyjno-ustrojowych wskazuje na kontynuację typowej patologii okresu Polski Ludowej tj. upowszechnionego zjawiska **„fikcji organizacyjnej"**[18]. Chodzi tu o działania pozorne, o działania „na niby"[19], w których

[18] W. Jarzębowski, *Fikcje organizacyjne i działania pozorne* [w] W. Kieżun (red.), *Bariery sprawności organizacji*, Warszawa 1975.

[19] A. Krall, *Czy pracujemy na niby? Wywiad z doc. Witoldem Kieżunem*, „Polityka", nr 8 z 20 lutego 2001.

rzeczywistość daleko odbiega od teoretycznych założeń. Oficjalna nazwa PRL, jako demokracji ludowej, była wobec totalitarnej rzeczywistości oczywistą fikcją. Podobnie fikcją była ideowość większości członków „kierowniczej siły narodu PZPR". Badania przeprowadzone przeze mnie i Zbigniewa Ładosia dotyczące motywacji wstąpienia do rządzącej Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej[20] w Centrali Narodowego Banku Polskiego, wykazały, że istniały dwa podstawowe źródła tej decyzji:

1) Sześć typów motywów ideowych, niekoniecznie identycznych z ideologicznymi założeniami PZPR, np. tradycyjni lewicowcy z dawnego PPS („zawsze byłem lewicowcem, nie zgadzam się z komunistyczną agresywnością, ale dążymy do tego samego celu, do bezklasowego społeczeństwa i społecznej sprawiedliwości) czy ludzie, którzy nie akceptują ideologii marksistowskiej, ale chcą pracować dla dobra kraju na stanowiskach dostępnych jedynie dla członków partii („dobro mojej ojczyzny i polskiego społeczeństwa jest dla mnie ważniejsze, niż jakakolwiek ideologia, dzisiaj jest komunizm, jutro go nie będzie, a Polska będzie zawsze");

2) – sześć grup członków reprezentujących pozaideową motywację:

a. Konformiści, którzy zawsze dostosują się do otoczenia („wszyscy moi koledzy należą do partii, to i ja muszę być razem z nimi").

b. Ludzie nastawieni jedynie na osobisty sukces zawodowy („przynależność do PZPR daje mi możliwość wykonywania mojej pracy, która sprawia mi satysfakcję i jest moją jedyną specjalnością").

c. Oportuniści („co ja mogę zrobić, chcę spokojnie pracować i dobrze wykonywać moją pracę, która mi odpowiada, a także awansować, muszę więc być członkiem partii. Nie zapominajcie, że mam żonę i dwoje dzieci').

d. Ludzie potrzebujący opieki („jestem słaby, nie mam wysokich kwalifikacji, partia może mi pomóc w utrzymaniu się na moim stanowisku").

e. Karierowicze – arywiści, nastawieni tylko na osobistą karierę, cynicy, którzy zaakceptują każdą ideologię, jeśli udostępni ona kierownicze stanowisko, władzę, zaszczyty i pieniądze.

f. Potencjalni kryminaliści, którym przynależność partyjna ułatwiała dokonanie nadużyć. Największe, wykryte, wyrafinowane nadużycia popełnione w latach 1950–1980 w oddziałach NBP były dokonane przez aktywistów partyjnych, np.:

– w czasie wymiany pieniędzy w październiku 1950 roku nielegalnie przelał z wcześniejszą datą dużą sumę pieniędzy własnych i towarzyszy z miejskiego komitetu PZPR dyrektor oddziału, który demonstrował swoją wierność ideologii marksizmu, wieszając, jako jedyny dyrektor banku w Polsce, wielki portret Stalina w swoim gabinecie;

---

[20] W. Kieżun, *Jak destalinizowaliśmy Bank Centralny* [w] S. Bratkowski (red.), *Październik 1956. Pierwszy wyłom w systemie*, Warszawa 1996.

– parę milionów złotych skradzionych z bankowych wpłat wieczorowych sklepów Trójmiasta padło łupem dyrektora Oddziału NBP Nowy Port, członka egzekutywy Gdańskiego Komitetu Wojewódzkiego PZPR;
– paręset tysięcy złotych z osobistego reprezentacyjnego konta premiera Cyrankiewicza w VIII Oddziale Miejskim NBP zdefraudował dyrektor oddziału, dawniejszy szef personalny Centrali Banku i czołowy ideolog marksistowski w banku w pierwszych latach po wojnie;
– główny księgowy oddziału w Gnieźnie, członek egzekutywy Komitetu Miejskiego PZPR, brat pułkownika Informacji Wojskowej, zdefraudował miliony złotych, tworząc fikcyjny rachunek bankowy;
– najbardziej jednak spektakularnym przestępstwem wzorowanym na filmie „Ri Fi Fi", był podkop pod skarbiec małego oddziału na Śląsku, dokonany przez sekretarza podstawowej organizacji partyjnej PZPR w towarzystwie członków jej egzekutywy.

Częstotliwość takich przypadków doprowadziła do tego, że inspektorzy Centrali Banku, przeprowadzając dochodzenia w oddziałach, w których popełniono jakieś nadużycie, rozpoczynali pracę od konfrontacji listy członków PZPR ze spisem pracowników komórki, w której mogło powstać nadużycie. W ostatecznym efekcie okazało się, że jedynie około 3,5% członków PZPR wstąpiło do partii z pobudek ideowych, olbrzymia większość to ludzie motywowani jedynie względami interesu osobistego.

Wydaje się, że automatyzm w priorytecie awansowania posiadaczy legitymacji partyjnej doprowadził w praktyce do zagubienia etosu pracy. Najbardziej jednak demoralizujące było upowszechnienie kłamstwa, „fikcji organizacyjnej" i ideologicznej. Skala i codzienność politycznego kłamstwa była stale obecna w cenzurowanej prasie. Szczytem było sześćdziesięcioletnie „kłamstwo katyńskie" i obowiązujący, wręcz humorystyczny „syndrom wroga", obrośnięty najbardziej ordynarnymi wyzwiskami („AK zapluty karzeł reakcji"), w dodatku niekonsekwentnie zmienny czasowo. Tito był czczonym „bohaterem wyzwoleńczej walki Jugosławii", później jednego dnia stał się „krwawym katem amerykańskiego imperializmu", żeby – również jednego dnia, przekształcić się w „niezawodnego przyjaciela ZSRR, walczącego o socjalistyczną Jugoslawię".

To zapomniane sformalizowane zakłamanie rzeczywistości politycznej, gospodarczej i kulturowej, w której najwybitniejsze talenty, nie wyłączając późniejszej laureatki Nagrody Nobla, pisali o geniuszu Stalina i Lenina, ukształtowało „społeczeństwo fikcji", w którym co innego mówiło się oficjalnie, a co innego w zaciszu domowym. W dodatku bogato rozbudowany aparat bezpieczeństwa dawał znać wybitniejszym jednostkom o swoim

istnieniu i o stałym indywidualnym nadzorze. System „opiekunów" Służby Bezpieczeństwa każdej poważniejszej jednostki sektora publicznego mnożył liczbę nieformalnych współpracowników tego aparatu. Ten zakłamany, bogato udekorowany odpowiednim, wręcz religijnym rytuałem teatr życia musiał oczywiście poważnie zdemoralizować społeczeństwo, nauczyć go metod oszukiwania państwa i stałej gry pozorowania swojej opinii i postawy. Były, jak wiemy, okresy ostrej społecznej reakcji, wspaniały zryw „Solidarności", ale – jak się później okazało – nie przełożyły się one na trwały renesans moralny. Paradoks sytuacji politycznej PRL polegał więc na tym, że socjalizm budowali ludzie nie akceptujący jego zasadniczych założeń. Instytucjonalny rozziew pomiędzy oficjalnymi deklaracjami a rzeczywistością był jednak społecznie akceptowany. Kierownicza partia, mająca być zespołem ludzi o wysokim stopniu uczuciowości ideologicznej, była właściwie **trzymającą władzę grupą wspólnych interesów, motywowaną perspektywą osobistych korzyści, jakie daje przynależność i wzajemna solidarna pomoc w ramach uformowanej towarzyskiej wspólnoty.**

B. III RZECZPOSPOLITA

Charakterystyka rządzącej, budującej socjalizm klasy PRL jednoznacznie wyjaśnia łatwość przejścia jej członków na pozycje prokapitalistyczne, prowolnorynkowe w ramach nowej, socjo-demokratycznej partii. Ci sami ludzie, którzy walczyli z kapitalistycznym imperializmem amerykańskim, stali się jego entuzjastami i liderami wdrażania wolnego rynku w Polsce. Oczywiście ten odgórny deficyt aksjologiczny miał zasadniczy wpływ na upowszechniony współczesny upadek kapitału społecznego, dodatkowo spotęgowany rozszerzającym się rozwojem filozofii „postmodernizmu", głoszącego, że „nie ma nic takiego, jak wartości absolutne, że rozmaite formy, które wytwarza lokalna kultura, są równoważne"[21]. Niezwykle silna presja agresywnej reklamy kształtuje jednocześnie postawę, w której, jak określa to poeta, „zaspokojeń ułudnego gmachu wrota pragnieniom otwierają wciąż". W ten sposób pewne tradycyjnie naganne formy zachowań stały się upowszechnionym obyczajem traktowanym jako coś o znikomej społecznej szkodliwości czynu. Do społecznie akceptowanego obyczaju awansowały różne postacie korupcji, nepotyzmu, „kolesiostwa", protekcjonizmu, przybierające nieraz bardzo wyrafinowaną postać, odległą od prymitywnej formy wręczania koperty z gotówką. Codzienna i periodyczna prasa, realizując rolę „czwartej władzy", systematycznie ujawnia masę „przekrętów", których uczestnikami są działacze głównie lewej, ale także i prawej strony działalności politycznej.

[21] E. Wnuk-Lipiński, *Gdy przyzwoitość staniała*, „Tygodnik Powszechny", nr 2 z 2001.

W świetle tych informacji sprawdza się też struktura typowych patologii biurokracji, uosobionych obok – „fikcji organizacyjnych" – w prawie „Czterech Jeźdźców Apokalipsy Biurokracji: Gigantomanii, Luksusomanii, Korupcji i Arogancji władzy"[22]. Skala korupcji ujawniona przez międzynarodową organizację Transparency International (*Corruption Perception Index-CPI*) uzasadnia twierdzenie, że Polska:

- jest jednym z trzech najbiedniejszym krajów Unii Europejskiej (PKB/per capita = 42% średniej UE),
- jest rekordzistą w liczbie bezrobotnych (18,7) wobec średniej UE 8,7%)
- jest rekordzistą procentu kwoty PKB wydawanej na zasiłki i renty (3,6% wobec 1,2% średniej UE),
- jej średnia wydajność pracy sięga jedynie 62 % średniej UE,
- jest najbardziej skorumpowanym krajem Unii Europejskiej.

W rankingu CPI 2003 roku w skali 0–10 (10 = najmniejsza korupcja) Polska uzyskała zaledwie 3,6, podczas gdy rok temu została oceniona na 4,2 punkty, a w 1996 na 5,6. Dwa lata temu Polska wyprzedzała Bułgarię, Czechy, Słowację i Łotwę. W 2003 roku wszystkie te kraje miały lepsze oceny niż Polska, m.in. Finlandia 9,7, a Niemcy 7,7. Ten aksjologiczny deficyt wiąże się również z akceptacją zasady, że to, co nie jest przez prawo zabronione, jest moralnie dozwolone. Przyjęcie tej zasady w administracji publicznej doprowadza do zagubienia niezbędnego imperatywu, że pewnych zachowań nie można akceptować, pomimo że formalne prawo ich nie reguluje. Chodzi o tzw. przyzwoitość, która oceniania była w greckiej tradycji sądu skorupkowego. Demonstrowany brak poczucia przyzwoitości przez elitę polityczną, przez reprezentantów najwyższego szczebla władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej oddziałuje wzorcowo na postawę społeczeństwa.

Jak wykazały bardzo staranne i bogate badania poziomu moralnego społeczeństwa polskiego, dokonane przez Komitet Socjologii PAN[23], istnieje daleko idący liberalizm opinii społecznej. Odsetek odpowiedzi, że urzędnik administracyjny powinien sam zrezygnować ze swego stanowiska w przypadku, gdy udowodniono mu przyjęcie łapówki, wynosi 78%, gdy popełnił oszustwo podatkowe – 66%, publicznie skłamał – 51%, zdradzał współmałżonka – 20%. W tym samym badaniu na pytanie, czy wysoki urzędnik państwowy, przeciwko któremu toczy się śledztwo, powinien zrezygnować ze swego stanowiska – 50% ankietowanych odpowiada: nie, dopóki nie skaże go sąd. Skądinąd słuszna zasada domniemania niewinności kłóci się tu z zasadą szczególnej

[22] W. Kieżun, *Czterech jeźdźców apokalipsy biurokracji*, „Kultura", nr 3 z 2000.
[23] J. Mariański (red.), *Kondycja moralna społeczeństwa polskiego*, Warszawa 2002.

odpowiedzialności osób piastujących stanowiska publiczne. Socjolog Jacek Wasilewski[24] twierdzi, że „rygorystyczne wymogi uczciwości, rzetelności i odpowiedzialności, formułowane pod adresem klasy politycznej, najwyraźniej w opinii wielu Polaków nie kłócą się z przyzwoleniem na piastowanie funkcji zaufania publicznego przez osoby o wątpliwej kondycji moralnej".

Ta postawa zbyt daleko idącego liberalizmu społecznego jest zrozumiała na tle aktualnej końcowej diagnozy wyników wymienionych badań, dokonanej przez prof. Mariańskiego, który pisze: **„w świetle badań socjologicznych można stwierdzić, że moralność większości Polaków nie ma charakteru pryncypialnego, nie opiera się na oczywistości tego, co etyczne. Przywiązanie do ogólnych uniwersalnych wartości i norm ma ograniczony charakter. Normy są względne, to znaczy jednostka czuje się nimi związana w zależności od określonej sytuacji (...) Granice między dobrem a złem zacierają się, a w pewnych kręgach są rozmyte lub zniesione (dezorientacja moralna). Wzmacnia się erozja świadomości społecznej Polaków"**[25].

4. PODSTAWOWE ELEMENTY PROGRAMU USPRAWNIENIA RZĄDZENIA PUBLICZNEGO

Przedstawiając obraz istotnych dysfunkcji, nie można jednak zapominać, że aktualna sytuacja gospodarcza kraju w 2004 roku wykazała liczne pozytywne elementy. Daleko idący aksjologiczny upadek nie doprowadził do pełnej degeneracji życia gospodarczego i są poważne szanse na skuteczność programu usprawnienia. Ta optymistyczna prognoza wiąże się z bardzo pozytywną oceną Polaków pracujących za granicą. W moich badaniach porównawczych studentów różnych grup etnicznych w uniwersytetach amerykańskich i kanadyjskich studenci polskiego pochodzenia pozytywnie wyróżniali się inteligencją i zmysłem innowacyjnym, uzyskując z reguły wysokie oceny.

Współczesna teoria organizacji i zarządzania wykształciła kilka programów usprawnień, możliwych do zastosowania w publicznym rządzeniu. Sądzę, że można zaproponować współczesną metodę „benchmarkingu", polegającą na wyszukiwaniu w skali świata sprawnych, a więc skutecznych, ekonomicznych i etycznych rozwiązań różnych problemów zarządzania. Oczywiście należy brać pod uwagę specyfikę środowiska ekonomicznego, społeczno-politycznego i technologicznego różnych krajów, ale w krę-

---

[24] J. Wasilewski, *Moralność elit politycznych* [w] J. Mariański (red.), *Kondycja moralna…*, *op. cit.*

[25] *Ibidem.*

gach kulturowych europejskim i amerykańskim możliwości adaptacyjne są bardzo duże. Proponowany zarys programu usprawnienia rządzenia publicznego koncentruje się jedynie na podstawowych, syntetycznie ujętych elementach, nie wyczerpując oczywiście dużego zakresu dalszych, niezbędnych działań reformatorskich.

A. ODBUDOWA KAPITAŁU SPOŁECZNEGO – MORALNA SANACJA WŁADZY I SPOŁECZEŃSTWA

Poważny deficyt aksjologiczny dużej części społeczeństwa polskiego i daleko posunięta degeneracja moralna środowisk politycznych wymagają zaprojektowania i realizacji poważnego, pryncypialnego procesu sanacji. Żadne zmiany strukturalne nie dadzą szybkiego i trwałego rezultatu przy braku upowszechnionej postawy solidności, uczciwości i zmysłu społecznego czy, jak go nazywał niezapomniany redaktor Giedroyć, „zmysłu państwowego". Tragiczna historia naszego kraju, pozbawionego przez ponad 100 lat niepodległości, później poddana systematycznej dewastacji fizycznej okresu wojennej okupacji niemiecko-radzieckiej, demoralizująca „fikcja organizacyjna" funkcjonowania „na niby" w okresie PRL, wreszcie współczesna nuworyszowska zachłanna fascynacja dążnością do zwiększenia posiadanych dóbr, priorytet filozofii „mieć" – niejako obiektywizują obecny stan rzeczy. Istnieje tu istotna różnica wobec wielu rozwiniętych demokracji, które zmysł państwowy i demokratyczny obyczaj niezbędnej dyscypliny społecznej kształtowały już w rozwijających się w XIX wieku narodowych państwach.

Lata zaborów upowszechniły świadomość obcości obowiązującego prawa, które w pewnych swoich regułach miało wyraźny antypolski charakter. W ten sposób kształtowała się postawa lekceważenia prawa i szukania dróg jego obejścia. Krótki 18-letni okres niepodległości II RP w pewnym stopniu zahamował ten proces degeneracji prawnej świadomości, ale z kolei okupacja niemiecka i radziecka II wojny światowej doprowadziła do rangi bohaterstwa nierealizowanie prawa okupacyjnego. Okres „socjalistycznej demokracji" wykształcił postawę upowszechnionej „fikcji organizacyjnej", odniesionej nie tylko do deklaracji ideowych, ale i do struktury legislacyjnej. Stąd też i aktualny zatrważający społeczny deficyt aksjologiczny przedstawiony w cytowanych badaniach socjologicznych. Podstawą procesu usprawnień musi więc być program odbudowy kapitału społecznego do satysfakcjonującego poziomu państw przodujących w tej dziedzinie. Trzeba sobie zdawać sprawę, że nawet najsprawniej zaplanowany arsenał reorganizacji systemu zarządzania państwem nie da oczekiwanego rezultatu przy obecnym niskim poziomie kultury obywatelskiej społeczeństwa polskiego.

Chodzi więc głównie o to, żeby zdecydowana większość społeczeństwa reprezentowała wystarczająco wysoki poziom samodyscypliny społecznej, zakodowany w świadomości zmysłu społecznego współżycia, wymagający ograniczenia osobistej wolności. Określone reguły tego współżycia powinny być systematycznie wdrażane w procesie wychowania rodzinnego, szkolnego i środowiskowego. Szkoła powinna nie tylko dać zasób wiedzy i nauczyć samodzielnego logicznego myślenia, ale powinna również działać wychowawczo, wdrażając zmysł poszanowania prawa, i zautonomizować postawę współdziałania wymagającego ograniczenia osobistej wolności. Jest to koncepcja przeciwstawna idei tzw. bezstresowego wychowania, nawiązującego do samoregulacyjnych procesów nabywania osobistego doświadczenia. Jednakże nawet najsprawniejszy i najwyższego poziomu proces dydaktyki szkolnej nie zapewni niezmienionej formy ukształtowanej postawy moralnej. Obecny szybki rytm życia w obliczu permanentnej rewolucji technologicznej i szybkich przekształceń stylu życia wymaga zarówno stałego procesu rozszerzania, unowocześniana zdobytej w okresie studiów wiedzy, uczenia się przez całe życie, jak i systematycznego oddziaływania na kształtowanie się niezbędnych w obywatelskim społeczeństwie postaw społecznych. Tutaj niezwykłą rolę odgrywa audiowizualny przekaz telewizji i radia. Wiadomo, że pedagogika audio-wizualna jest bardzo efektywna. Faktem jest, że tzw. podprogowe oddziaływanie przez przekaz telewizyjny w wysokim stopniu kształtuje postawy, obyczaje, zapotrzebowania konsumpcyjne społeczeństwa. Stąd też niezwykła zachłanność producentów na szeroki zakres niezwykle drogiej reklamy telewizyjnej. Tymczasem w Polsce, gdzie istnieje mocno rozbudowana Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, sześciodniowy program czterech podstawowych stacji zbadany przez reporterów „Rzeczypospolitej" w 2000 roku, wyglądał następująco:

Liczba scen przemocy	**Liczba trupów**
Razem 3160	Razem 433
Polsat 1401	Polsat 138
TVN 962	TVN 125
TVP1 479	TVP1 112
TVP2 381	TVP2 58

Ważne jest też to, że typowe tzw. thrillery są pełne scen brutalnej walki, niejednokrotnie tortur, z wyraźną sympatią dla ludzi będących w kolizji z prawem, często wychodzących zwycięsko z walki z policją, która z kolei jest przedstawiana jako zespół brutalnych, często skorumpowanych wzajemnie, nielojalnych osobników.

B. DOBÓR KADR

Rozwój techniki badań mózgu nowoczesną metodą komputerowej tomografii umożliwia ustalenia stopnia rozwinięcia poszczególnych jego partii. Okazało się, że ludzie o „wysokiej uczuciowości", zdolni do bezinteresownego działania na rzecz interesu społecznego, wykazujący zmysł aktywności pozaegoistycznej, znajdujący satysfakcję z sukcesu działania na rzecz dobra społecznego, posiadają bardziej rozwiniętą czołową partię mózgu. Właśnie tego typu ludzie są predysponowani do pełnienia społeczno-zawodowej funkcji: kapłana, sędziego, pracownika aparatu sprawiedliwości, lekarza, funkcjonariusza administracyjnego czy działacza politycznego. Są to pozycje społeczne dla ludzi nienastawionych na nadzwyczajny sukces majątkowy, mających świadomość pełnienia swoistej funkcji społecznej, znajdujących indywidualną satysfakcję z jej sprawnego realizowania i zdobywania w ten sposób prestiżu społecznego. Nie znaczy to oczywiście, ażeby te zawody nie stwarzały możliwości przyzwoitego poziomu materialnego bytu, ale dążenie do maksymalnego pomnożenia posiadanych dóbr nie jest u tego typu ludzi priorytetem ich aktywności. Problem racjonalnego doboru kadr jest bogato opracowany w praktyce setek profesjonalnych agencji pośrednictwa pracy istniejących na całym świecie, także w administracji publicznej dobrze zorganizowanych rozwiniętych krajów. W wielu krajach istnieje szeroko rozpowszechniony nieformalny „clearing" (oczyszczenie), dokładne zbadanie, czy kandydat na jakieś stanowisko nie jest np. uzależniony od alkoholu, narkotyków, czy nie brał udziału w jakichś aferach, czy ma uregulowane życie rodzinne, jak wygląda jego aktywność polityczna, stabilizacja psychiczna.

Tymczasem w Polsce mamy niezwykły postkomunistyczny fenomen częstego doboru według kryteriów partyjnych i takich czy innych powiązań personalnych. Stąd trudny do zaakceptowania fakt istnienia np. posłów notowanych w rejestrach skazanych lub objętych aktualnymi aktami oskarżenia i doraźnie pozbawianych immunitetów poselskich w celu możliwości ich sądzenia, czy prezydenta miasta urzędującego w więzieniu. Nieprofesjonalność systemu doboru kadr, zarówno władzy wykonawczej, jak i ustawodawczej stanowi podstawowy błąd zarządzania publicznego. Stąd konieczność wprowadzenia, wzorem sprawnie funkcjonujących państw, racjonalnego, konkurencyjnego systemu doboru kadr i powszechnie istniejącej w zachodniej Europie instytucji Służby Cywilnej. Istniejąca obecnie w Polsce praktyka „podziału łupów" po każdej zmianie rządzącej koalicji i daleko idąca wymiana kadry administracyjnej, nieraz i na bardzo niskim szczeblu, dezorganizuje i wyjaławia profesjonalnie służbę publiczną. Elementarne zasady doboru kadr to zweryfikowanie kandydatów według sześciu cech: godny zaufania, wie, umie, umie być, chce, rozumie.

Godny zaufania to: a) człowiek uczciwy, niefigurujący na liście skazanych b) nieobjęty aktem oskarżenia, c) nieobjęty procedurą śledczą w sprawie jakiegoś przestępstwa, d) nie notowany w aktach jako funkcjonariusz albo tajny współpracownik komunistycznej służby bezpieczeństwa. Ten ostatni wymóg zmieniałby jednak aktualną praktykę wynikającą z ustaleń Okrągłego Stołu i ugody w Magdalence, która umożliwiła bezkrwawe podzielenie się władzą solidarnościowej opozycji z komunistycznym establishmentem. Obecnie wykluczony jest jedynie osobnik, który – będąc kandydatem na określone stanowiska publiczne – zataił fakt uprzedniej współpracy z komunistycznymi służbami bezpieczeństwa, przy czym fakt pełnienia niegdyś nawet bardzo wysokiej funkcji kierowniczej z ramienia PZPR (np. ministra czy sekretarza komitetu wojewódzkiego) nie odgrywa negatywnej roli.

Najwyższe stanowiska państwowe są obecnie (2004) w dużym stopniu pełnione przez byłych wybitnych działaczy PZPR, podobnie jest w prasie (np. naczelnym redaktorem najbardziej poczytnego liberalnodemokratycznego tygodnika jest były sekretarz propagandy Komitetu Centralnego PZPR). Kryterium negatywnej oceny jest więc nie sam fakt współpracy z aparatem bezpieczeństwa, ale jego zatajenie w procesie doboru kadr. Wielu dawnych funkcjonariuszy aparatu bezpieczeństwa zostało zweryfikowanych i działa w obecnym aparacie. Oficjalny wykaz w „Monitorze Polskim" samoujawniających się osób, dawniej współpracujących ze służbami bezpieczeństwa czy wywiadem wojskowym lub/i gospodarczym to lista pełniących obecnie wysokie funkcje administracyjne i polityczne.

Racjonalnym rozwiązaniem warunku doboru kadry godnej zaufania jest również, podobnie jak to ma miejsce w Kanadzie, posiadanie imiennej opinii o wysokim poziomie moralnym kandydata do funkcji administracyjnej i ustawodawczej wydanej przez osobę wysokiego zaufania społecznego. Być może celowa byłaby również opinia Instytutu Pamięci Narodowej o braku dowodów na nieujawnioną szkodliwą działalność donosicielską. Trzeba się zgodzić z opinią braci Kamińskich[26], że „poziom intelektualny i etyczny klasy politycznej jest szczególnie ważny w momencie projektowania i budowy nowego ustroju... Państwo jest takie, jakie są postawy i światopogląd tworzącej je klasy politycznej – nie społeczeństwa". Stąd ważna rola samorządowego i państwowego systemu wyborczego. Jedynie w gminach do 20 000 mieszkańców i w imiennych wyborach prezydentów, burmistrzów i wójtów obowiązuje obecnie w Polsce większościowa jednomandatowa ordynacja wyborcza. Ostatnie wybory wykazały, że ok. 85% wybranych imiennie prezydentów, burmistrzów i wójtów nie jest członkami żadnej partii. W ten sposób opinia publicz-

[26] A. Z. Kamiński, B. Kamiński, *Korupcja rządów państwa…*, *op. cit.*.

na jednoznacznie zaakceptowała ideę wyraźnego rozdziału polityki i administracji. Godnym polecenia rozwiązaniem problemu przewagi czynnika politycznego nad administracyjnym jest praktyka kanadyjska, gdzie w prowincji Quebec w wyborach samorządowych partie nie mogą przedstawiać swoich kandydatów, wobec czego nie ma w samorządzie lokalnym przydziału stanowisk według „klucza" partyjnego.

Jednomandatowa ordynacja wyborcza jest proponowana od kilkunastu lat przez utworzony w Nysie Ruch na rzecz Jednomandatowych Okręgów Wyborczych (JOW). Zaporę stanowi postawa rządzących partii, zdających sobie sprawę, że jej upowszechnienie doprowadzi do radykalnej zmiany kadry politycznej i art. 96 Konstytucji, przewidujący proporcjonalność w procedurze wyborczej. Tymczasem zdaniem wymienionego Ruchu: „Przyjęcie takiej ordynacji nie wymaga zmiany Konstytucji, albowiem na jakiejkolwiek podstawie teoretycznej nie da się wykazać, iż wybory w JOW – w sensie proporcjonalności wyniku, albo w sensie proporcjonalnego podziału kraju na okręgi zamieszkałe przez podobną liczbę mieszkańców – są mniej «proporcjonalne» niż wybory według obecnego systemu. Konstytucja natomiast nie przesądza, że użyte w art. 96 pojęcie «proporcjonalności» odnosi się do tzw. metod podziału mandatów poselskich między listy partyjne – co i tak jest niewykonalne – i nie nakazuje wyboru posłów w wielomandatowych okręgach wyborczych." (Oświadczenie Ruchu Obywatelskiego na rzecz Jednomandatowych Okręgów Wyborczych w sprawie sytuacji politycznej w kraju" – 5 marca 2005).

Dalszym czynnikiem rozwoju społecznej oceny stopnia zaufania jest autentyczna przejrzystość, maksymalna jawność procedur, struktur i postaw. Istniejące w tej dziedzinie ustawodawstwo jest niesprawne, zarówno w formalnej strukturze legislacyjnej, jak w jej praktycznej realizacji. Idea przejrzystości wiąże się z tradycją ostracyzmu społecznego, kształtującego obawy przed negatywną opinią społeczną. Tymczasem polska ustawa o ochronie dobra osobistego stworzyła wyjątkową zasadę zakazu publikowania nazwisk osób objętych aktem oskarżenia bądź nawet skazanych, zupełnie odmiennie od powszechnej praktyki demokratycznych krajów, gdzie jawność tych właśnie danych osobistych jest silnym elementem motywacyjnym wstrzymującym przed działaniem przestępczym lub tylko nieprzyzwoitym. Podobnie polskie ustawodawstwo degeneruje rozwój społecznej więzi ludzi zamieszkałych w tym samym budynku, eliminując listę lokatorów. Spotykam sąsiadów, ale nie wiem nawet, jak się oni nazywają i nie wiem, czym się zajmują. Powstaje w ten sposób nie osiedlowe, obywatelskie środowisko, ale zespół anonimowych jednostek. Również ustawa o jawności (przejrzystości) działań i struktur administracyjnych nie daje zadowalających rezultatów. Mogę zacytować wiele przykładów, gdy moim studentom odmawiano podania danych niezbędnych dla ich

prac, nawet pisma wystosowane do wysokiej rangi dygnitarza pozostawały bez odpowiedzi.

Wie, umie i umie być – to elementarne wymogi podstawowego postulatu zarządzania przez wiedzę, będącego społecznym wyrazem współczesnej elektronicznej epoki. Od 1989 roku liczba studentów w Polsce wzrosła prawie 7-krotnie, dochodząc do 1,7 mln. Tymczasem mamy humorystyczne przykłady, że pani poseł z dumą zdaje maturę, a dwóch na trzech prezydentów wolnej Polski nie ma ukończonych wyższych studiów. Rygoryzm formalny w tej dziedzinie nie jest obecnie przestrzegany. Należałoby więc opracować dla całego sektora publicznego, na tle odpowiedniego taryfikatora płacowego, wymagane minimum studiów i rodzaju dotychczasowej praktyki. Oczywiście kadra kierownicza, począwszy od prezydenta RP, powinna wykazać się wyższymi studiami, odpowiednią praktyką kierowniczą i w warunkach naszej przynależności do Unii Europejskiej znajomością języka angielskiego. Ważnym elementem byłby też odpowiedni test zdrowia fizycznego i testy psychofizyczne dostosowane do danego stanowiska. Te koncepcje znalazły wyraz w programach ONZ dla rozwijających się krajów.

Wymogi odpowiedniego wykształcenia dla kadry administracyjnej powinny być tylko fragmentem dynamicznej polityki dydaktycznej, ustalającej zasadę obowiązkowej nauki przedszkolnej już od piątego roku życia, wprowadzenie obowiązku nauki języka angielskiego i informatyki od wczesnych klas szkoły podstawowej i racjonalizacji tzw. studiów zaocznych dla pracujących, które muszą być odpowiednio wydłużone, ażeby wyrównać ich poziom ze studiami dziennymi. Ważnym kryterium doboru i selekcji kadr administracyjnych jest „umieć być". W grę tu wchodzi przede wszystkim zautonomizowana postawa życzliwości i uprzejmości, jako forma kontaktu z każdym obywatelem. Amerykańska praktyka uśmiechu i standardowego pytania „Can I help you" – urzędnika administracyjnego jest szablonem, który stwarza jednak od razu nastrój życzliwości. Kodeks Dobrej Administracji wydany przez Unię Europejską (czerwiec 2001) postuluje, obok wspomnianej życzliwości w stosunku do obywatela, likwidację opieszałości, przewlekłości działań, niestaranności, nieracjonalności, nieprzejrzystości i akcentowania dystansu między reprezentantami władzy a obywatelami.

Chcieć i rozumieć – te cechy kadr administracyjnych łączą się blisko z cechą „umie być". Wyrażają się bowiem również pewną zewnętrzną manifestacją, będącą odbiciem akceptowanej świadomości pełnienia społecznej służby, rozumienia i psychicznego akceptowania pełnionej roli swoistego powołania. Skala motywacji pracy zawodowej jest oczy-

wiście bardzo bogata, chodzi o to, ażeby określone funkcje publicznej aktywności zawodowej były źródłem osobistej satysfakcji z działania na rzecz dobra ogólnego, a także zaspokojenia potrzeby społecznego uznanie i szacunku.

5. STRUKTURY STATYCZNE

Wielokrotnie[27], wręcz do znudzenia, udowadniałem, że patologiczna struktura administracyjna Polski po 1989 roku powstała w wyniku spontanicznej, nieprofesjonalnej działalności politycznych niekompetentnych środowisk, co gorsza – z jednoznacznym priorytetem interesu terenowego, partyjnego i osobistego. Ta teza jest powszechnie znana i akceptowana przez liczne ośrodki naukowe i polityczne. W związku z tym trafny jest wielokrotnie stawiany postulat powołania poważnego zespołu pozapartyjnych specjalistów od projektowania administracyjnego, który opracowałby warianty racjonalnych struktur, doprowadzających również do radykalnego obniżenia zadłużenia publicznego. Na pewno należy doprowadzić do właściwej równowagi pomiędzy terenem a centrum w imię konstytucyjnych zasad pomocniczości i konsekwentnie dokończyć proces decentralizacji, przenosząc do terenu resztki administracji specjalnej, bezpośrednio podporządkowanej ministerstwom. Trzeba wreszcie dokonać poważnego zmniejszenia zatrudnienia w centrum przez łączenie ministerstw, likwidację państwowych agend i funduszy państwowych i celowych. W administracji terenowej praktyka wykazała zbędność istnienia powiatów. Trzeba wreszcie opracować plan ich stopniowej likwidacji, a jednocześnie pełnego wyposażenia w środki finansowe całej gospodarki samorządowej. Konieczne jest radykalne zmniejszenie administracji szczebla wojewódzkiego przez racjonalne określenie kompetencji państwowego organu urzędu wojewódzkiego i samorządowego urzędu marszałkowskiego.

Te wnioski powtarzają się niezmiennie w wielu programach politycznych, a niektóre z nich były nawet przedmiotem decyzji rządowych (np. 14 grudnia 2000 roku decyzja o połączeniu powiatów ziemskich i grodzkich), ale nie dochodziło do ich realizacji ze względu na brak motywacji priorytetu dobra ogólnego w kadrze kierowniczej. Niezbędna jest też precyzyjna analiza mająca na celu likwidację dalszych rozbieżności pomiędzy ustaleniami Konstytucji a praktyką powyżej przedstawioną (pkt 2). Te propozycje będą jednak trudne do realizacji, ponieważ wiele rozwiązań organizacyjnych i merytorycznych jest sterowany przez Komisję Europejską, niezależnie od naszych koncepcji, a nasza „siła przebicia"

[27] W. Kieżun, *Materiały na seminarium w sprawie podziału administracyjnego Polski*, Warszawa 1996; tenże, *Czterech jeźdźców…*, *op. cit.*; tenże, *Struktury i kierunki…*, *op. cit.*

w Unii Europejskiej jest, w świetle proponowanego Traktatu Konstytucyjnego, raczej słaba.

Niestety, organizacja i system funkcjonowania Unii Europejskiej reprezentują pełny repertuar patologii Czterech Jeźdźców Apokalipsy Biurokracji:

- **gigantomanię –** nadmiernej rozbudowy organizacyjnej i drobiazgowego, zmierzającego do pełnej uniformizacji prawodawstwa,
- **luksusomanię,** wyrażającej się kosztami utrzymania personelu, komfortem budynków biurowych, zebrań, zjazdów i spotkań,
- **korupcję**, która doprowadziła do upadku dawniejszą Komisję Europejską, i wreszcie
- **arogancję** władzy, wyrażającej się m.in. znanymi, pogardliwymi i obrażającymi wystąpieniami w stosunku do Polski.

Sądzę więc, że trzeba w maksymalny sposób racjonalnie, nie „na chybcika" usprawniać nasze struktury i równolegle przystąpić do poważnej działalności usprawniania struktur Unii Europejskiej. Okazją do szeroko rozwiniętej dyskusji nad usprawnieniem struktury i funkcjonowania Unii Europejskiej jest planowane referendum nad przyjęciem projektu Traktatu ustanawiającego konstytucję dla Europy.

6. KONKLUZJA – STYL RZĄDZENIA

Tradycyjne kryteria określające od czasu rewolucji francuskiej postulat obywatelskiego, demokratycznego zarządzania – to: równość, wolność i braterstwo. Nowoczesna koncepcja równości znajduje swój organizacyjny wyraz w zapewnieniu równego startu, równych praw i odpowiedzialności. Idea wolności jest stale przedmiotem konfrontacyjnych rozważań dotyczących jej zakresu. Po okresie daleko idącego zniewolenia powstała obecnie możliwość swobodnego decydowania o sobie. Powstaje jednak problem „jak używać tej wolności?" Zdaniem Jana Pawła II: „jeśli jestem wolny, to mogę używać tej wolności albo dobrze, albo źle. Jeśli używam jej dobrze, to i sam staję się dobry, a dobro, które spełniam, wpływa pozytywnie na otoczenie"[28]. Niebezpieczeństwo obecnej sytuacji, zdaniem Papieża, polega na tym, że „w użyciu wolności usiłuje się abstrahować od wymiaru etycznego... to, na czym dziś koncentruje się nasza uwaga, to sama wolność. Mówi się: ważne jest, ażeby być wolnym i wykorzystać te wolność w sposób niczym nieskrępowany, wyłącznie według własnych osądów, które w rzeczywistości są tylko zachciankami. To jasne: jest to forma liberalizmu prymitywnego. Jego wpływ, tak czy owak, jest niszczący".

Problem właściwego używania wolności stał się podstawowym czynnikiem kształtowania społeczeństw pokomunistycznych, które z okresu

[28] Jan Paweł II, *Wolność i odpowiedzialność*, Kraków 2005.

daleko idącego zniewolenia wkroczyły nagle w obszar samodzielnego decydowania o sobie. Jest rzeczą zrozumiałą, że szybko wystąpiło „zachłyśnięcie się" tą wolnością, właśnie w myśl hasła prymitywnego liberalizmu „róbta, co chceta". W ten sposób dotychczasowa fikcja organizacyjna komunistycznego autokratyzmu, w której wolność samodecydowania była osiągana ze świadomością wykroczenia przeciwko regułom traktowanym jedynie jako swoisty teatr – „działanie na niby," nabrała cech formalnej akceptacji. W Polsce mającej tradycje negowania wagi elementarnego porządku prawnego rozwinął się styl jawnej samowoli prawnej, począwszy od pełnego lekceważenia prawa o wykroczeniach, przez lekceważenie przepisów drogowych, do upowszechnienia zwyczaju załatwiania wszystkiego „przez protekcjonizm znajomości" czy taką lub inną formę korupcji. Nieudolność sądów, również ulegających korupcji, oddala realne zagrożenia i w ten sposób duża część aktywności społecznej oparła się znowu na starej tradycji „fikcji organizacyjnej", „działania na niby".

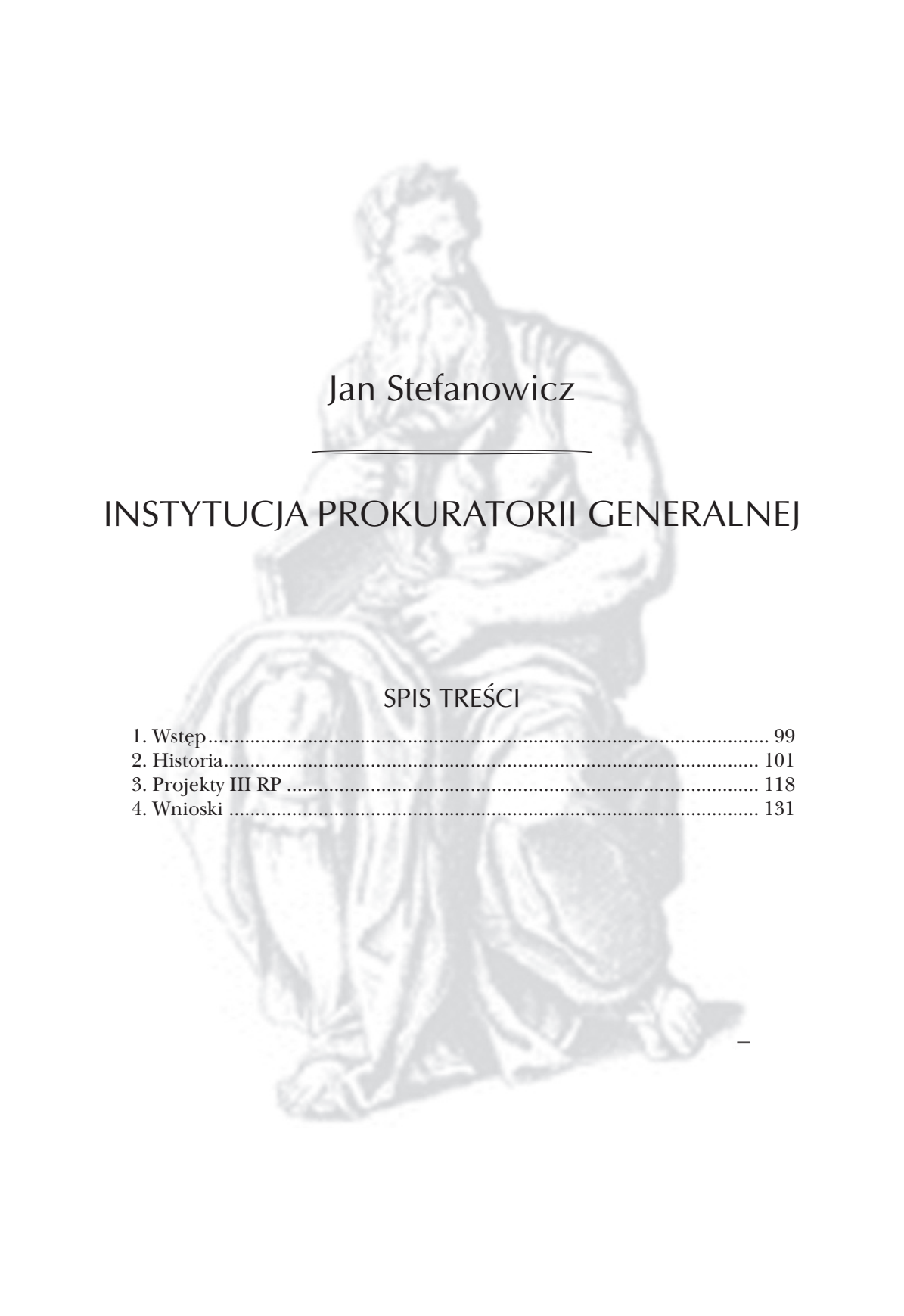
Byłoby oczywistą niesprawiedliwością niedostrzeganie fragmentów godnych uznania, jak np. prawie siedmiokrotny wzrost liczby studentów, ale i tu mamy piętno działania fikcyjnego, bo takie są np. studia zaoczne dla pracujących. Jeśli w tej samej, a często i mniejszej liczbie godzin studenci pracujący 8 godzin dziennie i przychodzący na wykłady jedynie w soboty i niedziele mają zyskać taką samą wiedzę jak studenci studiów dziennych, wolni od pracy zawodowej, to jest rzeczą oczywistą, że te studia są fikcyjne. Podobnie profesorowie pracujący w kilku szkołach, szybko przemieszczający się z miejsca na miejsce, nie są w stanie przekazać poważnej wiedzy swoim słuchaczom. W każdej dziedzinie życia to piętno „bylejakości" – fikcji organizacyjnej jest widoczne. Fikcyjnie od 11 lat budujemy autostrady, fikcyjnie organizujemy ruch drogowy, bijący rekordy światowe w liczbie zabitych w wypadkach, bo „róbta, co chceta", jeśli masz dobry samochód, to gnasz 130 km na godzinę na wąskiej wyboistej drodze, a jeśli przypadkiem zatrzyma cię policjant, to w większości znanych mi przypadków po otrzymaniu „stówy" pożyczy ci „dobrej drogi". Tu właśnie powstaje problem stylu kierowania w nawiązaniu do stopnia wolności danej podmiotowi rządzenia publicznego. Tradycyjne style kierowania, szeroko omawiane w teorii organizacji i zarządzania, mieściły się pomiędzy dwoma skrajnościami: stylem totalitarno-autokratycznym i partycypacyjnym stylem demokratycznym. Wyróżniono w ramach tego pola niezbędność stosowania stylu autokratycznego, polegającego na wydawaniu poleceń bez żadnej możliwości ich dyskutowania przez osoby podporządkowane, w trzech typach sytuacji: wielkiego niebezpieczeństwa – np. zagrożenia życia, decyzji, która jedynie natychmiast podjęta ma szanse powodzenia (np. autokratyczne decyzje giełdowe) i w przypadku daleko idącego rozziewu pomiędzy poziomem kwalifikacyjnym wykonawców i decydentów.

Ta ostatnia możliwość w wysokim stopniu występuje w warunkach bardzo niskiego poziomu wykształcenia i wyrobienia społecznego, prymitywizmu kulturowego i niezdolności do samodzielnej twórczej inicjatywy zespołu wykonawczego. Skala autokratyzmu jest niezwykle rozwinięta, nie ma oczywiście mowy we współczesnym społeczeństwie o akceptacji zbrodniczego autokratyzmu państw totalitarnych, jest to jednak problem stopnia słabości czy siły władzy, stanowczego i bezwzględnego wymagania dostosowania się do wymogów prawa. Tradycja „fikcji organizacyjnej" jest efektem władzy, która toleruje działania pozorne, bo i sama działa pozornie we własnym interesie, rzekomo tylko realizując takie czy inne postulaty ideologiczne. Praktyka jednak wykazuje, że dla obrony zagrożonych własnych interesów władza tolerująca upowszechnione działania „na niby" potrafi być bardzo represyjna.

We współczesnych warunkach polskich piętno fikcyjności może być zwalczane tylko przez poważne zwiększenie siły władzy. Oczywiście pierwszym warunkiem jest, aby ta władza była reprezentowana przez autentycznych, a nie „fikcyjnych kierowników", stąd i priorytet wprowadzenia racjonalnego aksjologicznie uwarunkowanego systemu doboru kadry. W strukturach formalnoprawnych powstaje problem samego systemu państwa, czy system parlamentarno-gabinetowy, czy prezydencki typu amerykańskiego lub francuskiego, a może silniejszej władzy premiera kierującego zespołem ministrów i osobiście odpowiedzialnego, np. za ostateczny projekt budżetu. Ta silniejsza władza to też ostra, bezpardonowa walka z korupcją, głównie metodą legalnej prowokacji, systematycznie prowadzonej w stylu amerykańskim i zdecydowane przestrzeganie elementarnych przepisów prawa o wykroczeniach, wreszcie doprowadzenie do radykalnego usprawnienia aparatu sprawiedliwości. Skrótowy, syntetyczny model usprawnienia administracji, systemu rządzenia publicznego jest funkcją radykalnej wymiany kadry administracyjno-politycznej według racjonalnych światowych kryteriów doboru kadr. Konieczny jest duży nacisk na czynnik aksjologiczny, który potrafi w racjonalnym, niewątpliwie długotrwałym procesie sanacji moralnej upowszechnić zautonomizowanie świadomości właściwego „użytkowania wolności", polegającej na jej ograniczeniu z uwagi na dobro społeczne i odbudowę „zmysłu państwowego" będącego wyrazem struktury wartości wykraczającej poza priorytet filozofii „mieć." Powodzenie dalszych usprawnień typu społeczno-ekonomicznego jest funkcją sukcesu procesu sanacji. Społeczeństwo „fikcji organizacyjnej" – teatralnej pozorności działania – nie jest bowiem zdolne do poważnego, dynamicznego rozwoju.

ABSTRACT

The author assumes that public administration is an integral component of the state and together with jurisdiction forms the spine of its organisation. Characterising the current condition of public administration, the author highlights a serious moral deficit of the administration elite, a more and more common phenomenon of "organisational fiction", apparent actions, failure to realise the key constitutional guidelines and modern principles of public management in static and dynamic structures. He postulates major improvements: national moral purge, popularisation of "national awareness", radical replacements of administrative staff by civil servants who are not party members, but are appointed according to their moral fibre, knowledge and experience, single member constituencies, reform of the static structure of public administration through the structures flattening process, elimination of double procedures, "organisational fiction" and apparent activities.



Jan Stefanowicz

INSTYTUCJA PROKURATORII GENERALNEJ

SPIS TREŚCI

1. Wstęp 99
2. Historia 101
3. Projekty III RP 118
4. Wnioski 131



JAN STEFANOWICZ

Adwokat, członek Okręgowej Rady Adwokackiej w Warszawie. Partner założyciel Kancelarii „Juris" w Warszawie. Prowadzi indywidualną kancelarię adwokacką. Przewodniczący Komisji Prawa Gospodarczego Centrum im. A. Smitha oraz Rady Konsultacyjnej Centrum Monitoringu i Wolności Prasy. Ekspert i konsultant Sejmu RP w pracach legislacyjnych.

WPROWADZENIE

Autor przedstawia instytucję Prokuratorii Generalnej i jej historię na terenach Polski poczynając od 1815 roku. W szczególności prezentowane są okoliczności powołania pierwszej Prokuratorii w 1816 roku i jej ewolucja oraz wskazano jej odpowiedniki w innych krajach europejskich. Przedstawiono organizację i funkcję Prokuratorii oraz zakres spraw jej przekazanych do prowadzenia jako przymusowemu adwokatowi Skarbu Państwa w sprawach majątkowych. Omówiono reaktywowanie Prokuratorii przez J. Piłsudskiego i zmiany w okresie międzywojennym oraz funkcjonowanie od roku 1944 do likwidacji w latach pięćdziesiątych XX wieku. Ponadto zaprezentowano historię i projekty utworzenia Prokuratorii Generalnej po 1990 roku z omówieniem i uwagami do ostatnich projektów będących przedmiotem prac Sejmu RP w latach 2001–2004.
Tekst artykułu powstał w 2003 roku, kiedy do Sejmu RP został wniesiony przez rząd Marka Belki projekt ustawy o Prokuratorii Generalnej. Co do zasady treść ostateczna ustawy odpowiada koncepcji adwokata Skarbu Państwa, jakim dotychczas w warunkach polskich była Prokuratoria Generalna, uwzględniając większość wniosków prezentowanych w poniższym tekście. Autor podnosi także dwa zarzuty: uzależnienie Prokuratorii od Ministra Skarbu, ograniczające jej niezależność oraz zawężenie zakresu jej właściwości przedmiotowej.

1. WSTĘP

Problem obrony interesów majątkowych państwa, a wcześniej także cesarskich, królewskich, w kulturze prawnej cywilizacji zachodniej występuje już od ponad dwu tysięcy lat. Od początku dostrzegano potrzebę odrębnej instytucji „obrońcy", który by przed sądami dochodził naprawienia szkód i reprezentował w sporach o mienie ruchome i nieruchomości, należności z wszelkich tytułów przypadających Skarbowi odpowiednio królewskiemu, cesarskiemu, państwa. Stopniowo następowało też różnicowanie i czasami wydzielanie instytucjonalne i proceduralne dochodzenia i egzekucji publicznych należności fiskalnych (z imperium), od cywilnoprawnych (z dominium).

Przesłanki dla wyodrębniania i nadawania odpowiedniej rangi instytucji tego szczególnego obrońcy majątku państwowego przeważnie były takie same: niezależność i profesjonalizm. Dostrzegano fakt, iż

dany podmiot, organ, urzędujący zarządca mienia publicznego, który odpowiada za określony wycinek realizacji zadań władcy czy państwa lub powierzone mienie, nie zawsze sam w swoim zakresie wykonywania władztwa publicznego lub zarządu majątkiem publicznym będzie zainteresowany ujawnianiem i skutecznym dochodzeniem należności, często powstałych lub niedochodzonych w wyniku zaniedbań lub korupcji w obszarze prowadzonego przez niego urzędu.

Jeżeli spojrzymy na te zjawiska z dzisiejszej optyki, pewne patologie wydają się oczywiste. Jeżeli jakiś funkcjonariusz publiczny uprawniony do wydania decyzji, rozporządzania mieniem lub obowiązany do jego zabezpieczania, spowoduje szkodę bezpośrednio w majątku Skarbu Państwa lub osobom trzecim, a te dochodzą odszkodowania od Skarbu Państwa, to nie zawsze jego przełożony jest skłonny dochodzić naprawienia szkody majątkowej od tego funkcjonariusza, którego przecież sam wybrał czy dopuścił do wydawania decyzji lub rozporządzania mieniem. Praktycznie urzędnik podejmując decyzję – np. podatkową – z naruszeniem prawa, wykazuje co najmniej brak staranności zawodowej i powinien odpowiadać za szkodę z majątku osobistego, tak jak każdy pracownik komercyjnego przedsiębiorcy. Wykonawca zamówienia publicznego, który wykonał je, np. remont szpitala czy drogi z wadami i „załatwił" odbiór prac z odpowiednim urzędnikiem, powinien odpowiadać majątkowo za szkodę razem z tym urzędnikiem.

Tymczasem organem właściwym do podjęcia dochodzenia naprawienia szkody i występowania z powództwem do sądu jest organ zatrudniający tego urzędnika, odpowiadający za niego i za dopuszczenie do niegospodarności. Trudno się wobec tego dziwić, że liczba spraw przed sądami wytoczonych w imieniu Skarbu Państwa funkcjonariuszom publicznym czy dostawcom robót, usług, towarów jest nikła, nieproporcjonalnie niższa niż w obszarze stosunków podmiotów prywatnoprawnych. Walcząc z korupcją sięga się po instrumenty prawnokarne, a zapomina, że prostsze i skuteczniejsze jest pociągnięcie do odpowiedzialności cywilnej, majątkowej. Dla dostawców, wykonawców udowodnienie nierzetelności wykonania zamówienia publicznego to nie tylko konieczność naprawienia szkody, zwrotu nieuzasadnionych zysków z „oszczędności" na kontrakcie publicznym, ale także eliminacja z zamówień publicznych w przyszłości.

Na tych przykładach można wykazać, jak przed wiekami tak i dziś, potrzebę przywrócenia instytucji samodzielnego, niezależnego obrońcy spraw majątkowych Skarbu Państwa, który jest zastępcą procesowym z urzędu.

Poniżej prezentuję zarys historii instytucji, która od blisko dwustu lat na ziemiach polskich nosi miano Prokuratorii Generalnej, a także próby jej przywrócenia w III RP. W znacznej części posługuję się wypisami z piśmiennictwa, gdyż wiele argumentów i rozwiązań *in extenso* można przytoczyć, a także zastosować i dziś.

2. HISTORIA

Przetrwało niewiele opracowań i publikacji na temat instytucji służących obronie interesów majątkowych państwa[1].

Dobry rys historyczny instytucji Prokuratorii na ziemiach polskich i w Europie daje: Zbigniew Pałęcki – Referendarz Prokuratorii Generalnej RP w opracowaniu pt. *Zastępstwo Skarbu Państwa w postępowaniu sądowym na ziemiach polskich* publikowanym w piśmie „Palestra" R. XI, 1934, nr 11–12.

Zdaniem tego autora wzorem instytucji Prokuratorii byli tak zwani *advocati fisci*, którzy istnieli w epoce starożytnego Rzymu Cesarskiego, nie zaś *procurator caesaris*, jak to podobno w związku z analogią w literaturze było przyjmowane.

Działalność takich szczególnych prokuratorów w krajach austriackich stwierdzono już w XV wieku. Głównym ich zadaniem była obrona władcy w procesach dotyczących praw majątkowych bez względu na podstawę i tytuł prawny. We Francji, gdzie rozwinęła się klasyczna instytucja prokuratury jako rzecznika karzącej sprawiedliwości, początkowo prokuratorzy byli przedstawicielami majątkowych interesów panów feudalnych względnie króla, dbali między innymi o przyznanie grzywien, konfiskat itp. oraz wykonywali łącznie z adwokatami króla obronę prawną tych interesów. Dłużej natomiast swą właściwą linię rozwojową zatrzymała prokuratoria w krajach niemieckich, gdzie chociaż wobec ścisłego związku zachodzącego między dochodami Skarbu a grzywnami i konfiskatami w pewnym okresie wpływ na sprawy o charakterze karnym uzyskali prokuratorzy, zwani także fiskałami (skąd nazwa samej instytucji – fiskalat), to jednak reprezentowali oni przede wszystkim, zgodnie z pierwotnym swym założeniem, interesy majątkowe państwa[2]. We Włoszech prawie bez przerwy istnieje odrębna, niezależna instytucja prokuratora spraw majątkowych państwa *Ufficio di regi avvocati erariale*, która praktycznie jest obrońcą i pełni zastępstwo prawne przez pełnomocników.

---

[1] B. Sałaciński, *Prokuratoria Generalna RP*, „Gazeta Sądowa Warszawska", 1939, nr 10; J. Klajnerman, *Zastępstwo prawne władz i innych podmiotów gospodarki socjalistycznej*, „Państwo i Prawo", 1952, z. 1, s. 54 i n.; M. Wąsowicz, *Początki Prokuratorii Generalnej Królestwa Polskiego*, „Czasopismo Prawno-Historyczne", 1977, z. 2, s. 143–164; tenże, *Prokuratoria Generalna Królestwa Polskiego w latach 1816–1866/67*, „Czasopismo Prawno-Historyczne", 1979, z. 2; J. Rafacz, *Instygator ziemski*, „Themis Polska", t. III, ser. 3, 1926–32; Materiały do dziejów Sejmu Czteroletniego, opr. J. Michalski, E. Rostworowski, J. Woliński, t. V, s. 241–278; M. Przychodzi, Po *co nam Prokuratoria Generalna?*, „Prawo i Życie" z 12 stycznia 1999; R. Rynkun-Werner, *Adwokaci interesów państwa*, „Prawo i Życie" z 27 października 1998; S. Płażek, *Reaktywować Prokuratorię Generalną*, „Rzeczpospolita" z 23 lipca 1998.

[2] M.in. *Oesterreichisches Staatworterbuch*, Wiedeń 1908; K. Murawjew, *Prokurorskij nadzor w jewo ustrojstwie i diejatielnosti*, t. I, Moskwa 1889.

W Austrii przez powstające instytucje, powołane do obrony prawnej interesów majątkowych państwa o rozmaitej nazwie i kompetencji (Hofkamerprokuratur, Kamerprokuratur i Fiscalamt)[3], w ostatecznym rozwoju wytworzył się Urząd Prokuratorii Skarbu (Finanzprokuratur).

Pod względem pozycji w państwie Urząd Prokuratorii Skarbu zrównany był z naczelnymi władzami krajowymi. Na obszarze b. zaboru austriackiego działała Prokuratoria Skarbu we Lwowie oraz jej ekspozytura w Krakowie.

Według Z. Pałęckiego zastępstwo sądowe interesów majątkowych państwa w Polsce przedrozbiorowej wykonywał, gdy zachodziła taka potrzeba, instygator królewski, którego podstawową rolą było oskarżanie w sprawach karnych, jako przedstawiciela karzącej sprawiedliwości. Występował on jako powód i pozwany w sprawach Skarbowych, a więc o własność dóbr koronnych, dochodził sum zdefraudowanych przez wszelkich funkcjonariuszy i plenipotentów. Istnieli ponadto instygatorzy, tak zwani ziemscy, których zadaniem była także obrona praw majątkowych publicznych. Jednak o ile instygator koronny broni interesu skarbowego całego państwa, o tyle instygator ziemski występuje wówczas, gdy chodzi o niespełnienie obowiązków względem danej ziemi. Wspólne temu urzędowi z instygatorem koronnym jest to, iż nie jest on przywiązany do żadnego sądu, lecz – zależnie od potrzeby – może występować przed wszystkimi sądami[4].

W okresie Sejmu Wielkiego uchwalono ustawę, w myśl której przy sądach, magistratach i asesorii powołani zostali prokuratorzy fiskalni, a przy Komisji Sejmowej – prokurator skarbowy.

Sprawa wyraźnego oddzielenia i skonkretyzowania obrony prawnej interesów całego majątku państwa wyłoniła się i doznała szczegółowego uregulowania w b. Księstwie Warszawskim.

Wprowadzenie Kodeksu Napoleona i francuskiego kodeksu postępowania cywilnego stworzyło potrzebę unormowania kwestii obrony prawnej interesów majątkowych państwa, instytutów, gmin i beneficjów.

Od 1808 roku obrona praw Skarbu należała do poszczególnych władz resortowych, które miały etatowych prawników (referentów i asesorów prawnych). W sądach sprawy popierane były przez specjalnych obrońców, tzw. plenipotentów sądowych, wybieranych spomiędzy zwykłych zastępców procesowych[5]. Zdaniem Zbigniewa Pałęckiego stan

[3] Na ziemie polskie b. zaboru austriackiego wprowadzono te instytucje w roku 1784.

[4] J. Makarewicz, *Instygator w dawnem prawie polskiem*, Lwów 1921.

[5] Zbiór przepisów administracyjnych Królestwa Polskiego, wydział sprawiedliwości, część III, tom XV, s. 2–9. Przedstawienie Komisji Rządowej Przychodów i Skarbu z 1816 r. względem niezwłocznej potrzeby utworzenia Prokuratorji.

taki uznany został za nieodpowiedni, a nawet szkodliwy, wobec niejednolitości, a nieraz niedostateczności obrony. Poczynając już od 1810 roku, rozpoczyna się dyskusja nad zmianą idącą w kierunku rozwiązań austriackich.

Po Kongresie Wiedeńskim podjęto przerwane prace i w 1916 roku Rada Stanu wyłoniła specjalną Deputację w składzie 5 osób (Plater, Staszic, Grafowski – radcowie stanu, Szaniawski – referendarz stanu, Wolicki – sędzia Tryb. Najw.), która projekt ostatecznie zredagowała i przedstawiła na posiedzeniach Radzie Stanu w dniach 8 i 15 lipca 1816 roku[6]. Na posiedzeniach Rady Stanu, gdzie referował projekt radca stanu Staszic, zgodzono się jednogłośnie na utworzenie nowej, samodzielnej instytucji, Staszic podniósł m.in., iż dotychczasowa opieka prawna jest niedostateczna i „nie zasłania przed uszkodzeniem własności publicznej".

Trzeba tu przytoczyć szczególnie oryginalne uzasadnienie Rady Stanu, które po blisko 200 latach zachowuje aktualność. „Owszem, dążenie do nieprawnych jej przywłaszczeń do tego się podniosło stopnia, iż tak w prywatnych stosunkach, jako też w rozpoznaniach sądowych ukrzywdzenie Skarbu, jako istoty moralnej, za występek nawet nie jest uważane" (protokół z posiedzenia Rady Stanu z dn. 8 lipca 1816 roku).

Bliższy, niezmiernie barwny obraz istniejącego systemu obrony maluje przedstawienie Komisji Rządowej Skarbu, stanowiące aneks do złożonego do Rady Stanu, opracowanego przez tę Komisję, projektu statutu Prokuratorii, Komisja Rządowa stwierdza zupełną niedostateczność przygotowania prawnego asesorów i referentów prawnych, którzy kierują właściwie tokiem sprawy, udzielając instrukcji obrońcom, uzyskują te lub inne decyzje właściwych władz, przy których działają, przedstawiając i oceniając sprawy zupełnie błędnie, przez co narażają Skarb na straty. Co do obrońców, to zarzuca im sprawozdanie brak staranności i opieszałość, której źródło leży zwłaszcza w niedostateczności wynagrodzenia, w nienależytej kontroli lub w zupełnej jej braku, wywołanym „nieruchliwością instytucyj rządowych". Ponieważ ponadto działalność obrońców pozostaje w ścisłym związku z pracą asesorów i referentów prawnych, błędy popełniane przez tych ostatnich, powodują i błędy w obronie. W konsekwencji, jak to stwierdza sprawozdanie „interes publiczny w najważniejszych czasem przedmiotach marnie przegrać musi, gdzie wygrać albo przynajmniej nie podupadać był powinien[...]". Właściwie takie samo uzasadnienie można by i dzisiaj sformułować dla projektu instytucji Prokuratorji.

Rada Stanu większych zmian w przedłożonym projekcie nie dokonała. Uzupełniła jednak art. 15 Statutu przez dodanie ogólnej klauzuli, że „Prokuratoria wszelkie zlecenia Komisji Rządowych wykonywać będzie".

---

[6] Raport Rady Stanu z lipca 1816 r. o ustanowieniu Prokuratorji Jeneralnej.

Przyjęty i opracowany przez Radę Stanu projekt został ogłoszony w formie postanowienia królewskiego z dnia 11 X 1816 (Dz. Praw, tom II, N. 9), urządzającego Prokuratorję Jeneralną w Królestwie Polskiem. Wstęp postanowienia wyjaśnia, iż przyczyną utworzenia rzeczonej instytucji była „chęć oparcia na gruntowniejszych zasadach obrony wszelkich jakiegokolwiek rodzaju własności publicznych, jako to korony i narodowych, oraz tych, którym Rząd opiekę lub nadzór jest winien". W tym celu w miejsce dotychczasowych wydziałów prawnych stworzono „Naczelną Magistraturę pod nazwą Prokuratorji Jeneralnej" (art. 1). Nazwa Prokuratorji od 1843 roku uległa zmianie na Prokuratorję w Królestwie Polskiem.

Zgodnie z art. 8 postanowienia Prokuratorja Jeneralna była „zwierzchnim i naczelnym pełnomocnikiem Rządu co do obrony prawnej wszystkich własności publicznych pod opieką Rządu będących".

Ta instytucja przetrwała zawieruchy historii, powstania, aż do 1915 roku, aby po krótkiej, spowodowanej okupacją, przerwie zostać odtworzona dekretem J. Piłsudskiego w 1919 roku.

Bardzo dobrze prezentuje instytucję Prokuratorii Marek Wąsowicz w artykule *Początki Prokuratorii Generalnej Królestwa Polskiego* opublikowanym w „Czasopiśmie Prawno-Historycznym" tom XXIX, zeszyt 2/1977 oraz w artykule *Prokuratoria Generalna Królestwa Polskiego w latach 1816––1866/67*, opublikowanym w „Czasopiśmie Prawno-Historycznym" tom XXXI, zeszyt 2/1979.

Poniżej podaję, głównie za tymi źródłami, kompetencje i funkcjonowanie tej nowej ówcześnie instytucji.

Autor pisze, iż [...] magistratura ta odegrała niemałą rolę w prawniczym życiu Królestwa; aż do końca swego funkcjonowania, tj. do 1915 roku, zachowała pierwotny, wywodzący się z okresu konstytucyjnego Królestwa, polski charakter, zrzeszając w swoim gronie najwybitniejszych rodzimych prawników, dla których – zwłaszcza po powstaniu styczniowym – zamknięta była droga do sądownictwa powszechnego.

Swoją działalność godnie kontynuowała w okresie międzywojennym, począwszy od 1919 roku, i po drugiej wojnie światowej, aż do 1951 roku, kiedy to jej funkcje przejął urząd zastępstwa prawnego, podległy bezpośrednio prezesowi Rady Ministrów, oraz wydziały i referaty prawne, podległe odpowiednio wojewódzkim i powiatowym radom narodowym [...]. Na terenach polskich po raz pierwszy utworzono zbliżoną instytucję w Galicji. Pierwsza instrukcja wydana dla Galicji w 1775 roku tworzyła na jej terenie Kollegium Fiskalne, złożone z fiskusa i 4 adiunktów fiskalnych. W 8 lat później, w 1783 roku, wydano jednakową dla wszystkich krajów instrukcję, wprowadzającą urzędy fiskalne (Fiskalamter). Wreszcie w roku 1801 opracowano nową instrukcję dla Galicji, którą zresztą ogłoszono dopiero w roku 1803 [...].

Do czasu powstania Prokuratorii w Księstwie Warszawskim obroną praw Skarbu i jego funduszów zajmowali się minister skarbu, dyrekcja generalna dóbr i lasów rządowych, dyrekcje skarbu w poszczególnych prefekturach oraz kamera dóbr korony w Warszawie. Wszystkie te władze działały przez swoich pełnomocników, tj. etatowych prawników lub plenipotentów *fisci*, którzy prowadzili procesy sądowe przy pomocy oddzielnie wynagradzanych patronów, adwokatów lub mecenasów.

Projekt Prokuratorii złożony został do Sekcji Administracyjnej Komitetu Cywilnego Reformy 8 listopada 1814 roku przez sędziego Sądu Apelacyjnego J. Wolickiego i tego samego dnia dyskutowany na sesji Komitetu. Komitet po dyskusji przyjął projekt na posiedzeniu 10 listopada 1814 roku.

Prokuratoria została pomyślana jako „zwierzchni i naczelny pełnomocnik rządu krajowego" dla dochodzenia lub obrony prawnej wszystkich własności publicznych, będących pod opieką Rządu (art. 8). Trudno określić ją mianem organu naczelnego, nie pozwala na to zakres jej podległości komisjom rządowym, stanowiła jednak do pewnego stopnia zarząd centralny, gdyż sama na całe Królestwo miała za zadanie bronić własności publicznej.

W prowadzonych przez Prokuratorię sporach zdarzało się często, że po obu stronach występowały osoby, którym Prokuratoria obowiązana była dać obronę prawną. W 1817 roku na zapytanie Prokuratorii dotyczące konkretnej sprawy, Komisja Rządowa Przychodów i Skarbu sformułowała ogólną zasadę, według której w takich sytuacjach Prokuratoria powinna bronić zawsze praw Skarbu, zaś instytuty i gminy powinny być bronione przez prywatnych obrońców. Na mocy postanowienia namiestnika z 6 lutego 1818 sprawy te (kompetencyjne) zostały ostatecznie przekazane do rozstrzygania komisjom rządowym.

Wyjaśnienia wymagało także prowadzenie spraw własności publicznej znajdujących się za granicą. Prokuratoria przedstawiła wniosek postulujący ograniczenie jej udziału w tych sprawach jedynie do dawania opinii właściwym komisjom rządowym, które dalej popierałyby spór drogami dyplomatycznymi. W tym duchu rozstrzygnął kwestię namiestnik, przekazując obronę własności publicznych, leżących za granicą odpowiednim komisjom rządowym, z możliwością zwrócenia się o stosowne wyjaśnienia do Prokuratorii [...].

O znaczeniu i roli Prokuratorii może świadczyć także to, że kiedy w 1889 roku powołano przy Ministerstwie Skarbu w Cesarstwie Rosyjskim komisję do zreformowania systemu obrony Skarbu, polski system ochrony praw Skarbu stał się, obok włoskiej Adwokatury Skarbu, przedmiotem szczególnego zainteresowania.

Prokuratoria powołana postanowieniem królewskim, 11 października 1816 roku była nowoczesną jak na tamte czasy instytucją. O trafności

podejmowanych przez nią rozwiązań świadczy fakt, iż przetrwała w prawie nie zmienionym kształcie do 1915 roku, a odtworzona dekretem J. Piłsudskiego w 1918 roku niewiele się różniła od swojego pierwowzoru. Jako że te rozwiązania zdały egzamin w najróżniejszych warunkach ustrojowych, warto przyjrzeć się jej pierwotnemu kształtowi.

[...] W skład Prokuratorii według art. 2, 3, 4 i 6 wchodzili:

prezes, 8 radców oraz sekretarz generalny, sekretarz kancelarii, archiwista główny i dwaj adiunkci archiwum, dziennikarz, rachmistrz, tłumacz, geometra, ekspedytor, 12 kancelistów i 6 asesorów. Liczba urzędników Prokuratorii ulegała częstym zmianom, a precyzował ją każdorazowo coroczny etat.

W stosunku do prezesa i radców obowiązywał wymóg posiadania odpowiednich kwalifikacji prawniczych. Według art. 30 wspomnianego postanowienia, stanowiska te mogły zajmować osoby, które wykonywały wcześniej funkcje sędziowskie, obrończe lub asesorskie przy sądach lub w jakiejś instancji administracyjnej. Konieczne było też urzędowe potwierdzenie znajomości prawa (np. dyplom ukończenia studiów prawniczych).

Swoje zadania Prokuratoria realizowała przy pomocy obrońców, ustanowionych przy sądach wojewódzkich, ziemskich i grodzkich, przy Sądzie Apelacyjnym i Sądzie Najwyższej Instancji, z tym że obrońcy przy sądach apelacyjnych i Najwyższej Instancji oraz Sądzie Ziemskim województwa mazowieckiego mieli mieć swoich zastępców (art. 20 postanowienia z 11 X 1816). W stosunku do obrońców obowiązywały te same wymogi kwalifikacji prawniczych, co w przypadku radców. Podając dalej za M. Wąsowiczem można wskazać, że obrońcom i zastępcom przy sądach w Warszawie nie wolno było prowadzić jakichkolwiek spraw osób prywatnych pod groźbą utraty stanowiska. Zakaz ten nie obejmował pozostałych obrońców przy sądach wojewódzkich, pod warunkiem, że przyjęta przez nich sprawa nie była prowadzona przeciwko Skarbowi, instytutom – zakładom publicznym lub gminom [...].

Obrońcy Prokuratorii i ich zastępcy urzędujący w Warszawie mieli być powoływani według podobnej procedury co sekretarz generalny i archiwista główny (art. 34 postanowienia z 11 X 1816). Natomiast pozostali obrońcy byli wybierani kolegialnie przez samą Prokuratorię (art. 35 postanowienia), z tym że przy powoływaniu pierwszego składu obrońców konsultowano się z komisjami wojewódzkimi, które były lepiej zorientowane w zakresie fachowości ewentualnych kandydatów.

Zakres podmiotów objętych kompetencją Prokuratorii Generalnej został ustalony już we wstępie postanowienia królewskiego. Wskazano w nim, że Prokuratoria powinna zapewnić „sprawną obronę wszelkich jakiegokolwiek rodzaju własności publicznych, jako to korony i narodowych, oraz tych, którym rząd opiekę swoją lub bliższy dozór jest winien [...].

Katalog owych „własności publicznych" ustalił art. 9, który zaliczył do nich:

1) dobra i lasy Korony;
2) dobra i lasy narodowe w aktualnej posesji rządu zostające;
3) dobra i lasy narodowe, za przywilejami szczególnymi w używaniu osób prywatnych będące;
4) dobra i lasy narodowe za rządu Księstwa Warszawskiego donatariuszom rozdane, a teraz rządowi zwrócone;
5) sumy przez konwencję wiedeńską skarbowi odstąpione;
6) długi pieniężne i wszelkiego rodzaju należytości skarbowi narodowemu winne;
7) sukcesje wakujące, stemple spadkowe i wszelkiego rodzaju legaty na własność lub użytek publiczny przeznaczone;
8) dobra i kapitały do funduszu edukacyjnego należące;
9) dobra i kapitały, dziesięciny i wszelkie fundusze duchowieństwa narodowego;
10) dobra i wszystkie fundusze miast, gmin wiejskich, zgromadzeń miłosierdzia, szpitali oraz wszelkich korporacji i instytutów publicznych;
11) wszystkie fundusze innych wyznań religijnych, na koniec wszystkie własności publiczne ruchome i nieruchome, którym rząd krajowy swoją opiekę winien, a które do prywatnej własności nie należą.

Postanowienie namiestnika z 10 maja 1817 roku zwiększyło uprawnienia Prokuratorii w sprawach władz i Skarbu Cesarstwa Rosyjskiego w zakresie kontraktów zawartych z osobami prywatnymi, potem rozszerzono jej kompetencje na należące do instytutów krakowskich fundusze lokowane w Królestwie. Od 1842 roku miała występować w obronie interesów Zarządu Komunikacji Lądowych i Wodnych oraz dozorów bożniczych z tytułu długów pokahalnych. Natomiast wyłączone były spod kompetencji Prokuratorii sprawy założonego w 1828 roku Banku Polskiego, który miał własnych pełnomocników.

Zasada koncentracji doznawała jednak pewnych ograniczeń, gdyż nie wszystkim wspomnianym podmiotom Prokuratoria obowiązana była udzielać obrony prawnej w pełnym zakresie. W stosunku do dóbr i funduszy duchowieństwa, miast, gmin oraz instytutów publicznych obrona ta miała się tylko ograniczać do spraw o samo prawo własności. Prowadzenie zatem sporów o tzw. dochody czasowe i przemijające tych podmiotów nie należało do obowiązków Prokuratorii. W sprawach tych występowali przełożeni gmin lub instytutów, którzy mieli „znosić się" z odpowiednią komisją wojewódzką.

Sprawy pozostające w kompetencji Prokuratorii ówcześnie to sprawy o własność nieruchomą i ruchomą (w tym o własność funduszy i kapitałów,

jak również o rozmaite prawa), spory o dochody, spory posesoryjne, sprawy hipoteczne, sprawy dotyczące spadków bezdziedzicznych i wakujących, wyrażanie opinii prawnych, wreszcie współudział w pracach innych urzędów, np. przy obliczaniu strat w majątku narodowym po powstaniu listopadowym czy przy przygotowaniu projektów aktów prawnych. Szczególnym obciążeniem dla Prokuratorii było uczestniczenie w zabezpieczaniu Skarbu i innych podmiotów własności publicznej podczas regulacji hipotek dóbr prywatnych, prowadzonej na podstawie prawa sejmowego z 1818 roku. Natomiast nie zajmowała się Prokuratoria sprawami allewiacyjnymi (przyznawaniem ulg podatkowych), w których wszystkie czynności wykonywały wydziały skarbowe komisji wojewódzkich. Dodatkowe ograniczenie stanowiło wyłączenie spod obrony Prokuratorii spraw, w których po obu stronach sporu występowały podmioty własności publicznej. W sprawach tych, rozpoznawanych przez komisje rządowe, którym podlegały dane podmioty, Prokuratoria przygotowywała jedynie opinie prawne.

Do szczególnie ważnych obowiązków Prokuratorii należy zaliczyć udzielanie opinii prawnych wszelkim władzom urzędowym. Opiniodawczy charakter Prokuratorii był mocno eksponowany podczas dyskusji nad projektem jej utworzenia i stał się zapewne jedną z głównych przyczyn przyjęcia kolegialnego trybu pracy w tym urzędzie.

Zakres przedmiotowy opinii Prokuratorii był dość szeroki. Obejmował więc, przykładowo, opinie w związku z zawieraniem kontraktów, opinie w przedmiocie projektów postanowień lub innych aktów prawnych, opinie dotyczące interpretacji niektórych pojęć, wreszcie wspomniane już opinie w sprawach między podmiotami własności publicznej. [...]. Opinie wydawała Prokuratoria na wniosek odpowiedniego organu, mogła też wyrażać swoje opinie samodzielnie w sprawach uznanych za istotne.

W myśl art. 5 postanowienia o utworzeniu Prokuratorii wszystkie działania Prokuratorii Generalnej miały być podejmowane kolegialnie w komplecie najmniej trzech członków, nie licząc członka referującego. Na posiedzeniach głos stanowczy mieli prezes i radcy – sekretarz generalny i asesorzy mieli jedynie głos doradczy. Swoje zdanie radcy przedstawiali kolejno, począwszy od najmłodszego stażem. W razie równości głosów decydowało zdanie prezesa lub najstarszego z porządku nominacji radcy, zastępującego prezesa. Radca, który był podczas głosowania odmiennego zdania niż pozostali, mógł zgłosić do protokołu *votum separatum*.

Pełna kolegialność działań Prokuratorii nie stała na przeszkodzie podziałowi jej posiedzeń na dwa rodzaje. Rozmaity charakter spraw, a poza tym ich ilość, nakazywały zróżnicowanie posiedzeń na ogólne i wydziałowe[...].

Kolegialność odegrała dużą rolę w dziejach Prokuratorii. Przede wszystkim zapewniała wszechstronne rozważenie sprawy, naświetlenie jej

z wielu punktów widzenia, umożliwiła kumulowanie wiedzy poszczególnych radców przy rozwiązywaniu danego przypadku. Nadawało to większy autorytet instrukcjom wydawanym obrońcom i opiniom udzielanym rozmaitym urzędom. Pełna kolegialność – typowa dla organów wymiaru sprawiedliwości, lecz niespotykana już wówczas w organach administracji – zapobiegała prawdopodobnie przekształceniu się Prokuratorii, w późniejszym okresie, w instytucję administracyjną i pozwoliła jej zachować do końca charakter magistratury prawnej [...].

W myśl art. 21 wykonawcami poleceń Prokuratorii oraz jej zastępcami w sądach we wszystkich sprawach i procesach, bez względu na to, czy były one prowadzone na drodze sądowej, czy też administracyjnej, byli odrębni obrońcy. Obrońcy pozostawali pod nadzorem Prokuratorii i nie mogli podejmować żadnych działań bez jej wiedzy i zezwolenia. Dlatego też o wszystkich swoich czynnościach, decyzjach i wyrokach związanych z daną sprawą obowiązani byli natychmiast poinformować Prokuratorię (art. 22 postanowienia z 11 listopada 1816). W działaniach przed sądem obrońcy związani byli instrukcjami Prokuratorii. W pismach procesowych mogli rozwijać wskazane im zasady prawne, trzymając się jednak ściśle wytycznych i instrukcji.

Zależność obrońców od Prokuratorii szła tak daleko, że obrońca nie mógł samodzielnie podejmować decyzji nawet w sytuacji, gdy na skutek pism lub dowodów strony przeciwnej, albo z innych przyczyn, stan sprawy okazywał się odmienny i trzeba było w szczególności skorzystać z dodatkowych dowodów albo innych środków obrony. Gdyby wcześniej wypadał termin rozprawy, obrońca mógł żądać stosownej dylacji, czyli odroczenia. Obrońcy byli poza tym zobowiązani do składania rocznych zestawień stanu prowadzonych przez siebie spraw.

Dodatkowe obowiązki prokuratorów królewskich wprowadzało postanowienie namiestnika z 20 maja 1817 roku. Wprowadzono w nim przepis mówiący, że „prokuratorowie królewscy przy sądach i ich zastępcy obowiązani są z przeznaczenia swego dawać szczególniejszą baczność na sprawy przez Prokuratorię bronione i wnioskami z urzędu popierać interes publicznych własności oraz iść w pomoc obronie, jaka z polecenia Prokuratorii przez jej obrońców czynioną będzie".

Wspomniany wyżej przepis budził pewne zastrzeżenia. Już w 1829 roku znakomity prawnik, późniejszy prokurator naczelny przy IX Departamencie Rządzącego Senatu, Aleksander This, rozważając tę kwestię, pisał w „Themis Polskiej", że w ten sposób „z rzeczywistego pomocnika ma tylko prokuratora nominalnego", i dalej, że „ufność nie jest towarzyszką przymusu – nakaz nie zrodzi przekonania – tylko swoboda w objawieniu zdania jest rękojmią jego bezstronności". Podobne stanowisko zajmował August Heylman, który pisał w roku 1835, że prokurator „nie jest obrońcą Prokuratorii Generalnej i nie powinien jej bronić przed sądami".

Prokuratoria korzystała w postępowaniu przed sądami cywilnymi i administracyjnymi z wielu przywilejów. Najważniejszym przywilejem Prokuratorii, przysługującym jej zarówno przed sądami cywilnymi, jak i administracyjnymi, było prawo trzykrotnej półrocznej dylacji, czyli odroczenia podejmowania danej czynności procesowej. Prawo dylacji dla Prokuratorii zostało wprowadzone wspomnianym już postanowieniem namiestnika z 20 maja 1817 roku. Bardzo szybko, bo już w dwa lata później, w sprawach konkursowych i likwidacyjnych pozostałych po rządach austriackich i pruskich, jak również w odwołaniach od decyzji wydziałów hipotecznych, dozwolona została Prokuratorii tylko jedna sześciomiesięczna dylacja [...]. Cały czas trwały też dyskusje nad usprawnieniem prac Prokuratorii i próby jej uzależniania od komisji rządowych.

Zbędnej korespondencji można uniknąć – pisała Komisja Spraw Wewnętrznych i Policji – zobowiązując członków Prokuratorii do przybywania na posiedzenia komisji rządowych i referowania tam spraw dla uzyskania pełnomocnictw. Zwiększenie rygoru w korespondencji mogłoby być uzyskane przez meldowanie komisjom na bieżąco o „opieszałościach" i karanie winnych w tym zakresie. W sprawie *privilegium fori* Komisja wypowiedziała się za utrzymaniem, twierdząc, że przynosiło ono znaczne korzyści Skarbowi. Natomiast wprowadzenie wydziałów zwiększyłoby, zdaniem Komisji, wydatki Skarbu, prowadziłoby także do szerszego korzystania z prawa dylacji (ze względu na ogólne zebrania wydziałów), powiększyłoby korespondencję (w związku z wprowadzeniem właściwości ogólnej miejscowej sądów), wreszcie rozbiłoby jednolitość postępowania [...].

Przygotowaną obronę miały zatwierdzać komisje wojewódzkie i właściwa komisja rządowa. W konkluzji Komisja Spraw Wewnętrznych i Policji napisała, że „wszystkie te przedmioty [...] wymagają najtroskliwszej i wszechstronnej rozwagi i najściślejszego zgłębienia: inaczej urządzenie nowej obrony prawnej własności publicznych przyczynić by się mogło do większego zawikłania stosunków i tak skutki z reformy mogły być gorsze jak skutki dotychczasowych niedogodności"[...].

Dopiero po zakończeniu procesu miałaby Prokuratoria obowiązek zdania relacji odpowiedniej komisji rządowej. Dyskusja w Radzie Stanu skoncentrowała się właśnie wokół tego artykułu. Podniesiono w niej, że wspomniany przepis projektu stał w sprzeczności z zasadą wyrażoną w art. 15 postanowienia z dnia 11 października 1816 roku „Wyjmował" bowiem Prokuratorię w pewnym zakresie spraw spod kontroli komisji rządowych. Poza tym uznano, że niedopuszczalne było dzielenie spraw dotyczących interesu własności publicznej na mniej i bardziej ważne, w zależności od ich wartości.

Wnoszono także o utworzenie specjalnych wydziałów przy rządach gubernialnych z powierzeniem Prokuratorii: obrony spraw w II i III in-

stancji, kontroli wydatków przy rządach oraz składania opinii komisjom rządowym. Jednocześnie proponowano uwolnienie Prokuratorii od egzekucji wyroków, przeznaczenie jednego dnia w tygodniu we wszystkich sądach dla spraw bronionych przez Prokuratorię i wreszcie podzielenie tej ostatniej na pięć wydziałów, zgodnie z ówczesną liczbą rządów gubernialnych.

Komisja Przychodów i Skarbu przedłożyła swoją opinię w 1861 roku. Stwierdziła, że likwidacja Prokuratorii i utworzenie wydziałów spowodowałoby, że musiałyby mieć one odrębnie swoich radców, asesorów, referentów i obrońców. Poza tym Prokuratoria zajmowała się sprawami takich podmiotów, jak Księstwo Łowickie czy Zarząd Komunikacji Lądowych i Wodnych, które po jej zniesieniu byłyby pozbawione obrony i musiałyby też utworzyć własne wydziały i opłacać obrońców. W konkluzji Komisja Przychodów i Skarbu uznała, że Prokuratorię należało utrzymać i poszukiwać innych sposobów usprawnienia obrony interesów własności publicznej.

Ponowne zamysły zniesienia Prokuratorii pojawiły się następnie w roku 1865. Pozostawało to w związku z reformą sądownictwa przygotowywaną po 1863 roku. Projekt skasowania Prokuratorii i wprowadzenia systemu obowiązującego w Cesarstwie przygotowała Komisja Prawnicza przy Komitecie Urządzającym w Królestwie Polskim. Przeciw Prokuratorii podnoszono takie zarzuty, jak zakładana przez jej twórców tymczasowość tej instytucji, brak dostatecznej szybkości działania, dylacje i *privilegium fori*. W obronie Prokuratorii podnoszono szeroki zakres spraw, jakimi zajmowała się ta magistratura, konieczność powierzenia obrony interesów Skarbu doświadczonym w tej mierze prawnikom, wreszcie jej długoletnie istnienie mimo prób likwidacji. Dodatkowo powoływano się na przykład austriackiej Prokuratorii Skarbu i włoskiego *Ufficio di regi avvocati erariale*. Ostatecznie postanowiono odłożyć sprawę reorganizacji Prokuratorii na później, co wiązało się zapewne z przeciągającymi się pracami nad zmianą ustroju sądowego w Królestwie. Tak więc i ta próba nie wyszła poza stadium projektu[7].

Prokuratorii nie można było zaliczać ani wyłącznie do organów sfery sądowniczej, ani wyłącznie do organów administracji. Usytuowana została bowiem na styku obu tych sfer, stąd jej niejednolity charakter. Z jednej strony zatem materia, jaką się zajmowała, czyniła z niej organ wchodzący w zakres tego, co współcześnie nazywamy ustrojem ochrony prawnej. Z drugiej – stopień powiązania i podporządkowania komisjom rządowym nadawał tej magistraturze charakter urzędu administracji, co zresztą też wiązało się z funkcją ochronną wobec własności publicznej.

[7] Z. Wąsowicz, *op. cit.*

W postanowieniu o powołaniu określono ogólny charakter procesowy i prawny Prokuratorii jako pełnomocnika. Ale w porównaniu z pełnomocnikami innych stron procesowych pozycja Prokuratorii była szczególna. Przysługiwały jej bowiem rozmaite uprawnienia – bądź wynikające z konkretnych przepisów, bądź wykształcone w drodze praktyki – których nie posiadali inni pełnomocnicy.

Konsekwentnym obrońcą Prokuratorii była Komisja Przychodów i Skarbu, natomiast wszystkie niemal projekty jej likwidacji wyszły z Komisji Sprawiedliwości.

Prokuratoria w kształcie, w jakim powołano ją do życia w 1816 roku, funkcjonowała nieprzerwanie aż do roku 1915 i była, obok Dyrekcji Gier i Loterii, jedynym polskim urzędem, który przetrwał dobę unifikacji.

Najważniejszym jednak atutem, jak pisze Z. Wąsowicz, była jej fachowość. Sama dobierała sobie pracowników, a przez zachowanie kolegialnego trybu procedowania, w kwestiach merytorycznych działała dość samodzielnie, a przede wszystkim wnikliwie i kompetentnie[...].

Po odzyskaniu niepodległości rozpoczęto tworzenie instytucji II Rzeczypospolitej korzystając z doświadczeń poszczególnych zaborów. Co do obrony interesów majątkowych Skarbu Państwa, sięgnięto do sprawdzonego wzoru. W dekrecie J. Piłsudskiego w przedmiocie utworzenia Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, podpisanym już 7 lutego 1919, powtórzono praktycznie zakres przedmiotowy i podmiotowy Prokuratorii działającej do 1915 roku.

I tak, art. 1–3 stanowiły:

Art. 1. **W celu obrony prawnej i zastępstwa prywatnoprawnych i publicznych interesów Państwa i tych podmiotów prawnych, które mają być pod względem opieki prawnej traktowane na równi ze Skarbem Państwa, oraz udzielania opinii i porady prawnej na żądanie władz i instytucji państwowych zostaje utworzoną dla całego obszaru Państwa Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej z siedzibą w mieście stołecznym Warszawie.**

Art. 2 określał, że do zakresu działania Prokuratorii Generalnej należało:

1) Zastępstwo sądowe w ogóle, a w szczególności prowadzenie sporów prawnych, dotyczących interesów prywatnoprawnych i majątkowych Państwa i podmiotów prawnych, na równi ze Skarbem Państwa traktowanych.

2) Zastępstwo sądowe interesów publicznych w tych wypadkach, w których Prokuratoria Generalna w braku innego organu specjalnego przez właściwą władzę państwową będzie wezwaną.

3) Zastępstwo interesów prawnych i majątkowych Skarbu Państwa i podmiotów prawnych, na równi ze Skarbem Państwa traktowanych,

tudzież interesów administracji państwowej w ogóle w postępowaniu przed sądami prawa publicznego i władzami administracyjnymi w miarę postanowień, poniżej w art. 4 i 6 zawartych.

4) Wydawanie opinii prawnych we wszystkich sprawach, tyczących się prawnych i majątkowych interesów Skarbu Państwa i podmiotów prawnych, na równi ze Skarbem Państwa traktowanych albo też interesów administracji państwowej w ogóle.

5) Współdziałanie przy zawieraniu umów prawnych i przy sporządzaniu aktów i dokumentów prawnych w sprawach prywatnoprawnych i majątkowych państwa i podmiotów prawnych, na równi ze Skarbem Państwa traktowanych.

6) Opiniowanie na życzenie Rady Ministrów lub poszczególnych ministerstw projektów ustaw i ogólnie obowiązujących rozporządzeń centralnych władz państwowych ze stanowiska ogólnoprawnego, organizacyjnego i techniki ustawodawczej, a w szczególności ze stanowiska prywatnoprawnych, majątkowych i administracyjnoprawnych interesów państwa.

Art. 3. precyzował natomiast, że do majątku państwa i do podmiotów prawnych, które pod względem porady i opieki mają być traktowane na równi z majątkiem państwa, należały:

1) Skarb Państwa w ogóle, a więc wszystkie państwowe podatki, opłaty, czynsze i daniny, monopole, dobra i lasy państwowe, królewszczyzny, w ogóle wszelki majątek ruchomy i nieruchomy majątek państwowy, państwowe przedsiębiorstwa, instytucje i zakłady wszelkiego rodzaju i w ogóle wszelkie do prowadzenia gospodarstwa państwowego przeznaczone przedsiębiorstwa, instytucje i zakłady.

2) Spadki bezdziedziczne.

3) Prawa terytorialne, granice państwowe oraz prywatnoprawne i majątkowe należności i roszczenia państwa do państw obcych, wynikające z traktatów i umów międzynarodowych.

4) Nałożone przez państwowe władze administracyjne kary pieniężne, o ile idzie o ściągnięcie ich odbywać się ma za pomocą tych samych organów i tymi samymi środkami jak opłat państwowych.

5) Wszelki majątek ruchomy i nieruchomy, pozostający pod zarządem władz państwowych, podczas trwania tego zarządu, oraz te fundusze, instytucje, przedsiębiorstwa i zakłady, w całości lub części ze Skarbu Państwa dotowane albo przez Skarb Państwa w całości lub w części finansowane lub gwarantowane, za których niedobory Skarb Państwa ma odpowiadać albo w których finansowym wyniku Skarb Państwa jest zainteresowany.

6) Prawo patronatu, przysługujące państwu i podmiotom prawnym, w niniejszym artykule pod 1) i 5) określonym.

7) Fundacje, będące pod bezpośrednim zarządem państwowym.

8) Majątek tych indywidualnie oznaczonych podmiotów prawnych, które nie są objęte postanowieniami tego artykułu, w punktach 1) do 7) zawartymi, a których zastępstwo poruczone zostanie Prokuratorii Generalnej uchwałą Rady Ministrów, ogłoszoną w Dzienniku Urzędowym.

9) Oprócz przypadków, w tym artykule wyszczególnionych, zastępstwo i ingerencja Prokuratorii Generalnej ma mieć miejsce wszędzie tam, gdzie to specjalne przepisy ustawowe przewidują.

Ponadto art. 4 precyzował, że przewidziane w art. 2 zastępstwo sądowe obejmować ma wszelkie czynności w postępowaniu cywilnym przed wszystkimi sądami i władzami sądowymi, na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej istniejącymi, tak w sprawach spornych, jak i w postępowaniu bezspornym wszelkiego rodzaju.

Podmioty prawne, określone w art. 3, zastępować mogła w sądowym postępowaniu cywilnym wyłącznie i jedynie Prokuratoria Generalna, która była też uprawnioną do prawnie skutecznego i wiążącego podejmowania i spełniania wszelkich czynności i kroków prawnych bez potrzeby wykazywania się osobnym pełnomocnictwem lub upoważnieniem. Wyjątek stanowi przepis art. 1 ustawy hipotecznej z roku 1818.

W postępowaniu sądowokarnym Prokuratoria Generalna brała udział wtedy, jeżeli wystąpiła potrzeba zastępowania prywatnoprawnych interesów podmiotów prawnych, określonych w art. 3.

W postępowaniu przed sądami prawa publicznego i władzami administracyjnymi Prokuratoria Generalna miała brać udział w tych wypadkach, w których zastępstwo powierzone jej było przez władzę administracyjną, powołaną do zarządu lub nadzoru nad odnośnym podmiotem prawnym lub nad odnośną gałęzią administracji państwowej.

Natomiast art. 5 określał, iż: Prokuratoria Generalna podlega w sprawach osobowych i administracyjno-gospodarczych bezpośrednio Prezydentowi Ministrów, któremu służy też prawo naczelnego nadzoru nad sprawowaniem przekazanych jej czynności urzędowych.

W spełnieniu swoich czynności urzędowych Prokuratoria Generalna miała działać samodzielnie na żądanie władz centralnych oraz władz, urzędów i instytucji, uprawnionych do samodzielnego zarządzania majątkiem lub reprezentowania interesów państwa i podmiotów prawnych, określonych w art. 3.

W szybko przygotowanej już sejmowej ustawie z 31 lipca 1919 roku w przedmiocie utworzenia Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej praktycznie powtórzono za dekretem w art. 1 i 2, iż:

„W celu obrony prawnej i zastępstwa prawnego prywatnoprawnych i publicznych interesów państwa i podmiotów prawnych pod względem opieki prawnej na równi ze Skarbem Państwa stojących, oraz udzielania

opinii i porady prawnej na żądanie władz państwowych, zostaje utworzona dla całego obszaru Państwa Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej z siedzibą w stołecznym mieście Warszawie".

Do zakresu działania Prokuratorii Generalnej wg ustawy należało:

1. Zastępstwo sądowe w ogóle w sprawach, dotyczących interesów majątkowych państwa i podmiotów prawnych na równi ze Skarbem Państwa stojących.

2. Zastępstwo sądowe interesów publicznych państwa w tych przypadkach, w których Prokuratoria Generalna przez właściwą władzę państwową do zastępstwa będzie wezwana.

3. Zastępstwo interesów majątkowych Skarbu Państwa i podmiotów prawnych na równi z nim stojących, tudzież interesów administracji państwowej w ogóle w postępowaniu przed sądami prawa publicznego i władzami administracyjnymi w miarę postanowień wydać się mającej przez Radę Ministrów instrukcji służbowej.

4. Wydawanie opinii prawnych we wszystkich sprawach tyczących się interesów majątkowych państwa i podmiotów prawnych na równi ze Skarbem Państwa stojących, albo też ważnych interesów administracji państwowej w ogóle.

5. Współdziałanie przy zawieraniu umów prawnych i przy sporządzaniu dokumentów prawnych w sprawach majątkowych Państwa i podmiotów prawnych na równi ze Skarbem Państwa stojących.

6. Opiniowanie na życzenie Rady Ministrów lub poszczególnych ministerstw projektów, ustaw i ogólnych rozporządzeń centralnych władz państwowych ze stanowiska ogólnoprawnego, organizacyjnego i techniki ustawodawczej, a w szczególności także ze stanowiska prywatnoprawnych i administracyjnoprawnych interesów Państwa.

Natomiast art. 4 i art. 5 stanowiły, że przewidziane w art. 2 zastępstwo sądowe obejmuje wszelkie czynności w postępowaniu cywilnym – przed wszystkimi sądami istniejącymi na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej – tak w sprawach spornych, jak i w postępowaniu niespornym wszelkiego rodzaju.

Podmioty prawne określone w art. 3 mogła zastępować w sądowym postępowaniu cywilnym wyłącznie Prokuratoria Generalna, która była upoważniona do prawnie skutecznego podejmowania wszelkich czynności procesowych bez obowiązku wykazywania się osobnym pełnomocnictwem.

W postępowaniu sądowokarnym Prokuratoria Generalna miała brać udział wtedy, jeżeli wynikła potrzeba zastępowania prywatnoprawnych interesów podmiotów określonych w art. 3.

W postępowaniu przed sądami prawa publicznego i władzami administracyjnymi Prokuratoria Generalna brała udział wtedy, gdy zastępstwo

powierzone było przez władzę administracyjną, powołaną do zarządu lub nadzoru nad danym podmiotem prawnym lub daną gałęzią administracji państwowej.

Prokuratoria Generalna podlegała w sprawach osobowych i administracyjno-gospodarczych bezpośrednio Prezydentowi Ministrów, któremu służyło prawo naczelnego nadzoru nad sprawowaniem przekazanych jej czynności urzędowych.

W spełnianiu swoich czynności urzędowych Prokuratoria Generalna miała działać samodzielnie na żądanie władz centralnych oraz władz, urzędów i instytucji uprawnionych do samodzielnego zarządzenia majątkiem państwa lub podmiotów prawnych wskazanych w ustawie.

W roku 1924 na wniosek Grabskiego, rozporządzeniem Prezydenta RP zmieniono częściowo zakres kompetencji, określając w § 1, 2, 3:

„Prokuratoria Generalna RP, utworzona na zasadzie ustawy z dnia 31 lipca 1919 r., jest powołaną do wykonywania obrony prawnej i zastępstwa prawnego prawnoprywatnych i publicznych interesów Państwa i podlega Ministrowi Skarbu" (Grabski pełnił wtedy funkcję premiera i ministra finansów jednocześnie).

Do zakresu działania Prokuratorii Generalnej według rozporządzenia Prezydenta należało:

1) zastępstwo sądowe w ogóle w sprawach dotyczących praw i interesów majątkowych i publicznych państwa,

2) zastępstwo praw i interesów majątkowych i publicznych państwa w postępowaniu przed sądami prawa publicznego i władzami administracyjnymi,

3) wydawanie na wezwanie władz państwowych opinii prawnych w sprawach, dotyczących majątkowych i publicznych interesów Państwa oraz udzielanie porady prawnej i współdziałanie w sporządzaniu aktów prawnych dotyczących praw i interesów państwa.

Do praw i interesów państwa, o których mowa w poprzednim paragrafie, należą:

1) wszelki majątek ruchomy i nieruchomy, a w szczególności wszelkie prawa i roszczenia państwa oparte na tytułach prawno-prywatnych i prawno-publicznych, instytucje i przedsiębiorstwa państwowe,

2) prawa terytorialne państwa oraz wynikające z umów i traktatów międzynarodowych prawnoprywatne i publiczne prawa i roszczenia państwa do państw obcych i zobowiązania względem państw obcych zaciągnięte,

3) wszelki majątek ruchomy i nieruchomy, fundusze i zakłady, pozostające pod zarządem władz państwowych podczas trwania tego zarządu.

Z kolei § 4, 5, 6 i 7 stanowiły, że Rada Ministrów była władną oznaczać w drodze rozporządzenia te instytucje i przedsiębiorstwa państwowe,

urządzone na zasadach samodzielnej gospodarki, do których nie odnoszą się postanowienia tego rozporządzenia o zastępstwie i o obronie prawnej majątku państwowego i które przy tym zastępstwie miały posługiwać się innymi organami.

Prokuratoria Generalna miała wykonywać zastępstwo prawne instytucji publicznych, będących odrębnymi od Skarbu Państwa podmiotami prawnymi, w takim zakresie, w jakim wykonywała je na zasadzie przepisów dotychczasowych art. 3 ustawy z dnia 31 lipca 1919 roku. Mogła jednak Rada Ministrów w drodze rozporządzenia uchylać obowiązek Prokuratorii Generalnej do zastępowania publicznych podmiotów prawnych. Mogła też Rada Ministrów polecać Prokuratorii Generalnej zastępstwo tych instytucji publicznych, będących odrębnymi od Skarbu Państwa podmiotami prawnymi, których Prokuratoria Generalna dotychczas nie zastępowała.

Dotyczyło to w szczególności instytucji i zakładów o charakterze prawnopublicznym oraz funduszów i przedsiębiorstw, za których rentowność Skarb Państwa udzielił gwarancji lub które w całości lub w części były dotowane lub finansowane przez Skarb Państwa i za których niedobory (straty) Skarb Państwa był odpowiedzialny.

Przewidziane w § 2 zastępstwo sądowe obejmowało wszelkie czynności w postępowaniu cywilnym przed wszystkimi sądami, istniejącymi na obszarze RP, tak w sprawach spornych jak i postępowaniach niespornych wszelkiego rodzaju.

W sądowym postępowaniu cywilnym wszelkiego rodzaju Skarb Państwa i inne podmioty prawne, o których mowa wyżej, zastępowała wyłącznie Prokuratoria Generalna, która była upoważniona do prawnie skutecznego podejmowania wszelkich czynności procesowych i do spełniania wszelkich sądowych aktów prawnych bez obowiązku wykazywania się osobnym pełnomocnictwem.

W postępowaniu sądowokarnym Prokuratoria Generalna brała udział wtedy, gdy „okaże się potrzeba zastępowania interesów majątkowych Państwa i gdy Prokuratoria Generalna przez właściwą władzę państwową o zastępstwo wezwaną będzie".

W postępowaniu przed sądami prawa publicznego i przed władzami administracyjnymi tak w kraju jak i za granicą oraz w postępowaniu przed sądami zagranicznymi Prokuratoria Generalna bierze udział w tych wypadkach, w których zastępstwo poruczone jej będzie przez władzę administracyjną, powołaną do zarządu lub nadzoru nad odnośnym podmiotem prawnym lub nad odnośną gałęzią administracji państwowej.

W razie kolizji między interesami Skarbu Państwa a interesami podmiotów prawnych, zrównanych ze Skarbem Państwa w myśl § 3 pkt 3 i § 5 Prokuratoria Generalna ma zastępować Skarb Państwa, inne zaś

podmioty prawne mają mieć dla siebie w tym wypadku ustanowionych we właściwej drodze osobnych doradców i zastępców.

W razie kolizji interesów podmiotów prawnych, zrównanych ze Skarbem Państwa, Prokuratoria Generalna nie mogła zastępować żadnej ze stron, dla których winni być w tym wypadku powołani we właściwej drodze osobni doradcy i zastępcy.

W okresie II RP funkcjonowały początkowo trzy oddziały Prokuratorii (Warszawa, Kraków, Lwów), a następnie w latach 1920–1925 powołano cztery następne (Poznań, Gdańsk, Wilno, Katowice).

Prokuratoria zaprzestała funkcjonować praktycznie w 1940 roku.

Jednakże niezwłocznie po wyparciu okupanta niemieckiego zaczęto odtwarzać struktury Prokuratorii.

Jak pisze Marcin Przychodzki[8]: „W grudniu 1944 r. na terenach kontrolowanych przez PKWN nastąpiło wznowienie czynności przez Prokuratorię Generalną. Instytucja ta po wojnie zyskiwała nowe kompetencje (zastępstwo procesowe przedsiębiorstw państwowych, udział w postępowaniu niespornym) i rozrastała się kadrowo (w porównaniu z okresem przedwojennym rozrosła się prawie dwukrotnie) – do 1951 r. funkcjonowały oddziały w Warszawie, Krakowie, Katowicach, Wrocławiu, Poznaniu i Gdańsku oraz zespoły delegacyjne w Łodzi, Kielcach, Rzeszowie i Bydgoszczy".

W kwietniu 1951 roku zamiast planowanej reorganizacji urzędu i powołania nowych oddziałów (Białystok, Lublin, Olsztyn i Szczecin), Prokuratorię Generalną zlikwidowano i w jej miejsce powołano Urząd Zastępstwa Prawnego oraz tzw. organy zastępstwa prawnego przy wojewódzkich radach narodowych. W 1954 roku ostatecznie zniesiono system scentralizowanej obsługi prawnej państwa.

3. PROJEKTY III RP

Bardzo szybko, bo już w okresie Sejmu „kontraktowego" pojawiły się inicjatywy odtworzenia Prokuratorii.

Pierwszy projekt ustawy o Prokuratorii Generalnej przyjęła już 30 czerwca 1990 roku istniejąca wówczas Społeczna Rada Legislacyjna. Był on rozpatrywany 4 lipca 1991 roku przez Radę Legislacyjną przy Prezesie Rady Ministrów równolegle z projektem mec. Andrzeja Rościszewskiego. Projekt ten został wniesiony do Sejmu w styczniu 1992 roku. Niestety proces legislacyjny został przerwany, a ówczesna niestabilność polityczna i dojście do władzy nowej koalicji lewicowej spowodowały upadek ówczesnych koncepcji. Należy jednak zauważyć, że ten pierwszy projekt nawiązywał wprost do instytucji Prokuratorii II RP, która wykształciła się i doskonale funkcjonowała już od 1816 roku.

[8] M. Przychodzki, *Po co nam Prokuratoria…*, *op. cit.*

W okresie prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego powstał projekt, aby w rozdziale X Konstytucji, obok instytucji Skarbu Państwa umocować instytucję Prokuratorii jako organu obsługi prawnej Skarbu Państwa.

Wspólna propozycja Komisji Polityki Gospodarczej, Budżetu i Finansów, przedstawiciela Rady Ministrów oraz podkomisji Komisji Konstytucyjnej, była następująca: „Prokuratoria Generalna chroni interesy majątkowe Państwa i zapewnia obsługę prawną Skarbu Państwa".

Wariant Komisji Polityki Gospodarczej, Budżetu i Finansów dotyczący prezesa Prokuratorii Generalnej brzmi: „Na czele Prokuratorii Generalnej stoi prezes, powoływany i odwoływany przez Prezesa Rady Ministrów".

Jeżeli chodzi o obsadę stanowiska prezesa, to dwa warianty zaproponowała podkomisja Komisji Konstytucyjnej. Pierwszy z nich ma następującą treść: „Na czele Prokuratorii Generalnej stoi prezes, powoływany i odwoływany przez Radę Ministrów".

Drugi wariant brzmi: „Na czele Prokuratorii Generalnej stoi prezes, powoływany i odwoływany przez Prezydenta na wniosek Rady Ministrów".

Jako ewentualny ust. 3 artykułu o Prokuratorii Generalnej zaproponowany został przepis „Organizację i tryb działania Prokuratorii Generalnej określa ustawa"[9].

W dniu 20 marca 1996 roku na forum Komisji Konstytucyjnej doszło do debaty nad wnioskami podkomisji. Poseł Ryszard Bugaj argumentował: „Wydaje mi się, że w wymiarach czysto organizacyjnych jest to praktycznie niemożliwe do przeprowadzenia. Będzie prowadzić do niesłychanych komplikacji. Znacznie lepszym rozwiązaniem jest, ażeby w kompetencji Rady Ministrów leżała pewna czynność koordynacyjna. Samo reprezentowanie interesów Skarbu Państwa powinno być wykorzystane przez pluralistyczny zespół instytucji państwowych, a przede wszystkim przez ministerstwa.(...). Ulegamy tu presji anachronicznego pomysłu, który rzeczywiście ładnie wygląda w ujęciu modelowym, ale nie jest powiązany z realiami, z którymi będziemy mieli do czynienia. Opowiadam się więc za skreśleniem tego punktu".

Senator Jerzy Madej: „O tej instytucji mówiono bowiem przy okazji dyskusji o rozwiązywaniu problemów zarządzania i reprezentowania interesów Skarbu Państwa. Padły w niej także głosy, że instytucja Prokuratorii Generalnej nie jest w zasadzie potrzebna, będzie tylko komplikować zarządzanie majątkiem Skarbu Państwa. Chciałbym też usłyszeć odpowiedź na pytanie, czy jej powołanie jest w pełni uzasadnione, a może jest to

[9] *Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego*, Biuletyn XXXI, Wydawnictwa Sejmowe, Warszawa 1996.

powracający relikt przeszłości? Może w ogóle nie należy dyskutować nad punktem 14, tylko zapisać, iż majątkiem Skarbu Państwa zarządza Rada Ministrów lub ewentualnie minister skarbu".

Przedstawiciel Prezydenta RP dr Ryszard Mojak przedstawił ówczesne jednoznaczne stanowisko Prezydenta: „Wyrażając wolę Prezydenta RP stoimy na stanowisku instytucjonalizacji tych instytucji. Kierujemy się zasadniczo przesłanką, która mówi o należytym zabezpieczaniu również instytucjonalnych interesów państwa. Opowiadamy się, aby na czele Prokuratorii Generalnej stał prezes powoływany i odwoływany przez Prezydenta RP po zasięgnięciu opinii Rady Ministrów, a nie na jej wniosek. Być może opinia Rady Ministrów byłaby przydatna przy procedurze powoływania prezesa. Natomiast chodziłoby nam o to, aby ten tryb i udział Prezydenta RP w powoływaniu prezesa Prokuratorii Generalnej mógł stwarzać należyte zabezpieczenie przed niezależnością tego organu i zabezpieczenia norm konstytucyjnych dla należytej ochrony mienia Skarbu Państwa".

Występując w trakcie tej debaty argumentowałem m.in. „Chcę wyjaśnić kwestię zakresu podmiotowego i przedmiotowego działań Prokuratorii Generalnej, zastępstwa procesowego, jak i spraw wchodzących w jego obszar. Historycznie rzecz ujmując, Prokuratoria, pełniąc funkcję zastępstwa procesowego, występowała ze sporami w zakresie dochodzenia należności czy wierzytelności przysługujących Skarbowi Państwa tak od osób trzecich, jak i osób funkcjonujących w organach administracji. Podkreślam to drugie, gdyż w dyskusji pojawiły się wątki mówiące o nieskuteczności dochodzenia od funkcjonariuszy państwa naprawienia szkód przez nich spowodowanych (...). Druga płaszczyzna związana jest również z funkcjonowaniem zastępstwa i obsługi prawnej (...). Pewne kwestie nie zostały do końca uregulowane – status niezależnej, wykonującej obsługę prawną osoby, adwokata czy radcy prawnego, która to robi profesjonalnie w ramach zawodu czy urzędnika w rozumieniu państwowej służby cywilnej – funkcjonariusza. Stąd była koncentracja dla zapewnienia jakości pracy, profesjonalizmu i właściwego wynagradzania w Prokuratorii Generalnej, która by tę obsługę prowadziła. Miałoby to walor praktyczny z punktu widzenia możliwości finansowych i kompetencji zawodowych (...). Jest to kwestia zastępstwa procesowego. Albo będzie to materia ustawowa w tym sensie, że może być powołana instytucja (Prokuratorii – przyp. aut.) lub nie, albo Konstytucja przesądzi, że taki niezależny organ zastępstwa procesowego i dochodzenia wierzytelności na rzecz Skarbu Państwa w obszarze cywilnoprawnym, a nie świadczeń publicznoprawnych, będzie funkcjonował [...]".

Ostatecznie Komisja Konstytucyjna przegłosowała nieumieszczanie instytucji Prokuratorii w Konstytucji. Podstawowym argumentem było to, iż instytucja ta, aczkolwiek potrzebna, może mieć umocowanie ustawowe.

Co do zasady problematyka instytucji zajmującej się obroną interesów majątkowych Skarbu Państwa nie jest rzeczywiście materią regulacji konstytucyjnych. Jednak niektóre konstytucje europejskie poruszają te sprawy w różnych szczególnych ujęciach. W szczególności, wobec tego, że w wielu krajach zakres ten wchodzi w kompetencje izb czy trybunałów obrachunkowych lub szczególnych sądów, w konstytucjach wskazuje się m.in. na taką kompetencję.

Konstytucja Grecji[10] w rozdziale drugim – Organizacja i Kompetencje Sądów – zawiera art. 98 określający kompetencje Izby Obrachunkowej, które w ust. 1 m.in. obejmują pod literą f) rozstrzyganie sporów dotyczących odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych, cywilnych i wojskowych, jak również urzędników wspólnot lokalnych w związku ze szkodami, które spowodowali umyślnie lub przez nieostrożność na niekorzyść państwa, wspólnot lokalnych, bądź osób prawnych. Ponadto trzeba wskazać, że w Grecji prokuratoria należy do władzy sądowniczej i prokuratorzy (Avocats generaux, Deputy Prosecutor) przy sądach są nadzorowani przez radców Sądu Kasacyjnego i prokuratorów wyższego stopnia (prokuratorzy sądów apelacyjnych i Sądu Kasacyjnego). Prokuratorzy wnoszą sprawy do sądów w imieniu Skarbu Państwa.

W Słowenii Konstytucja[11] przewiduje w art. 150 szczególną instytucję Sądu Obrachunkowego, który jest w swojej działalności niezawisły i podlega tylko Konstytucji i ustawom. Sąd ten m.in. ma kompetencję stwierdzania powstania szkód w majątku państwa, ustalania odpowiedzialnych i uznawania o karaniu oraz naprawieniu szkód.

W Belgii, zgodnie z art. 153 Konstytucji[12], król powołuje i odwołuje prokuratorów przy sądach. Należą oni do struktur niezależnej władzy sądowniczej i wnoszą sprawy oraz oskarżają w imieniu króla i państwa m.in. na wniosek Izby Obrachunkowej, powoływanej przez Izbę Reprezentantów (art. 180 Konstytucji) do kontroli i rozliczania wydatków administracji ogólnej i wszystkich zobowiązań wobec Skarbu Państwa.

Szczególne uregulowanie zawiera Konstytucja Portugalii[13]. W art. 271 wprowadzającym zasady odpowiedzialności funkcjonariuszy państwa oraz innych podmiotów publicznych zapisano m.in.:

1. Funkcjonariusze państwa oraz innych podmiotów publicznych ponoszą odpowiedzialność cywilną, karną i dyscyplinarną za działania lub zaniechania, których dopuścili się podczas sprawowania swoich funkcji i z powodu ich sprawowania, jeżeli zostały naruszone prawa lub prawnie

---

[10] *Konstytucja Grecji*, Warszawa 1992.
[11] *Konstytucja Republiki Słowenii*, Warszawa 1994.
[12] *Konstytucja Belgii*, Warszawa 1996.
[13] *Konstytucja Portugalii*, Warszawa 2001.

chronione interesy obywateli, przy czym wszczęcie i prowadzenie postępowania w żadnym stadium nie może zależeć od zezwolenia przełożonego.

2. Ustawa reguluje zasady, na jakich państwu i pozostałym podmiotom publicznym przysługują roszczenia regresowe wobec osób wchodzących w skład ich organów, urzędników i funkcjonariuszy.

Natomiast w art. 214 stanowiącym o Trybunale Obrachunkowym (w tytule Sądy), postanowiono, iż do jego kompetencji należy m.in. egzekwowanie odpowiedzialności w przypadku przestępstw finansowych na zasadach określonych w ustawie.

Kolejne projekty powołania Prokuratorii pojawiły się po przyjęciu Konstytucji, już za czasów następnej kadencji Sejmu.

Można wyraźnie odróżnić dwa kierunki w projektowaniu tej instytucji. Pierwszy, odpowiadający pierwotnemu zakresowi kompetencji dotychczas istniejących w Polsce i Europie instytucji „obrońcy" interesów majątkowych państwa w zakresie zastępstwa procesowego i obsługi prawnej (opiniowania), i drugi, w ramach którego większy nacisk kładzie się na element kontroli władz publicznych, w tym przede wszystkim ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa i wykonywanych przez niego czynności prywatyzacyjnych.

Projekt wniesiony do Sejmu w dniu 21 lipca 1998 roku (druk sejmowy nr 534) jest projektem rządowym. Drugi, wniesiony w dniu 18 grudnia 1997 roku (druk sejmowy nr 249), jest projektem poselskim.

W pierwszym (rządowym) art. 2 stanowi, że:

1. Prokuratoria Generalna jest centralnym organem administracji rządowej podległym Prezesowi Rady Ministrów.

2. Sprawozdanie z rocznej działalności Prokuratorii Generalnej prezes Prokuratorii Generalnej przedstawia Prezesowi Rady Ministrów w terminie trzech miesięcy od daty zakończenia roku kalendarzowego.

Art. 3–10 – określające zakres działania Prokuratorii Generalnej – stanowią:

Art. 3: Do praw i interesów państwa należą:

1) prawa do mienia Skarbu Państwa oraz związane z nimi prawa i interesy niemajątkowe, a także inne prawa i zobowiązania państwa oparte na tytułach cywilnoprawnych i publicznoprawnych,

2) prawa, roszczenia i zobowiązania pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a innymi państwami, wynikające z umów międzynarodowych.

Art. 4: Do wyłącznej właściwości Prokuratorii Generalnej w zakresie, o którym mowa w art. 3, należy zastępstwo:

1) Skarbu Państwa – przed sadami powszechnymi i polubownymi,

2) Państwa – przed sądami i innymi organami orzekającymi w stosunkach międzynarodowych.

Art. 5: 1. Zastępstwo, o którym mowa w art. 4 nie obejmuje:

1) spraw pracowniczych,
2) spraw wieczystoksięgowych,
3) spraw egzekucyjnych.

Art. 6: W postępowaniu karnym, sądowoadministracyjnym oraz w postępowaniach przed innymi organami orzekającymi Prokuratoria Generalna bierze udział na wezwanie organu państwowej jednostki organizacyjnej, z której działalnością wiąże się sprawa, jeśli zachodzi potrzeba ochrony interesów majątkowych państwa.

Art. 7: 1. W sprawach objętych jej zakresem Prokuratoria Generalna zastępuje w szczególności właściwe w sprawie organy administracji rządowej i państwowe jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej.

2. Rada Ministrów może upoważnić Prokuratorię Generalną do wykonywania zastępstwa procesowego wskazanych państwowych osób prawnych, określając zakres tego zastępstwa.

Art. 8: W razie zaistnienia kolizji interesów:

1) Skarbu Państwa i podmiotów wskazanych do zastępowania zgodnie z treścią art. 7 ust. 2 – Prokuratoria Generalna zastępuje Skarb Państwa,

2) Podmiotów wskazanych do zastępowania zgodnie z treścią art. 7 ust. 2 – Prokuratoria Generalna nie zastępuje żadnej ze stron.

Art. 9: Podejmowanie przez Prokuratorię Generalną czynności w zakresie:

1) jej wyłącznej właściwości oraz na wezwanie, o którym mowa w art. 6, nie wymaga odrębnego pełnomocnictwa,

2) opisanym w art. 7 ust. 2 – wymaga odrębnego pełnomocnictwa,

Art. 10: Prokuratoria Generalna na wniosek organów i państwowych jednostek organizacyjnych, o których mowa w art. 7 ust. 1, wydaje opinie prawne w sprawach dotyczących istotnych praw i interesów majątkowych państwa, a także opinie o projektach umów, których stroną ma być Skarb Państwa.

W drugim projekcie (poselskim) odpowiednio art. 2, 3, 10 stanowią:

Art. 2: 1. Prokuratoria Generalna jest centralnym organem administracji rządowej podległym Prezesowi Rady Ministrów.

2. Nadzór nad działalnością Prokuratorii Generalnej sprawuje Prezes Rady Ministrów.

Art. 3: Do zadań Prokuratorii Generalnej należą:

1) sprawowanie kontroli w zakresie rozporządzania mieniem Skarbu Państwa,

2) zastępstwo procesowe Skarbu Państwa,

3) opracowywanie, sporządzanie i przedstawianie opinii prawnych w sprawach dotyczących praw i interesów majątkowych Skarbu Państwa,

4) przygotowywanie oraz opiniowanie projektów aktów prawnych dotyczących Skarbu Państwa.

Art. 10: 1. Dla wykonania zadań wymienionych w art. 3 ustawy powołuje się, wchodzące w skład Prokuratorii Generalnej, oddziały terenowe Prokuratorii Generalnej, zwane dalej oddziałami terenowymi.

Natomiast art. 14–16 oraz 20 i 21 stanowią:

Art. 14: Prokuratoria Generalna sprawuje kontrolę w zakresie, o którym mowa w art. 3 pkt 1, z punktu widzenia należytej ochrony praw i interesów majątkowych Skarbu Państwa, pod względem legalności, gospodarności i celowości.

Art. 15: 1. Prokuratoria Generalna sprawuje kontrolę poprzez wyrażanie zgody na rozporządzanie lub zobowiązanie do rozporządzenia prawami majątkowymi Skarbu Państwa o wartości przekraczającej 50 000 ECU.

2. Czynność prawna, o której mowa w ustępie poprzedzającym, zawarta bez zgody Prokuratorii Generalnej, jest bezwzględnie nieważna.

Art. 16: 1. Zamiar dokonania czynności wymienionych w art. 15 podlega zgłoszeniu do Prokuratorii Generalnej.

Art. 20: 1. Prokuratoria Generalna wykonuje zastępstwo procesowe Skarbu Państwa w zakresie działania organów i jednostek organizacyjnych wymienionych w art. 5.

2. Zastępstwo procesowe, o którym mowa w ust. 1, obejmuje wszelkie postępowania sądowe i pozasądowe w sprawach cywilnych i karnych, jak też postępowania przed innymi organami państwowymi.

Art. 21: 1. Prokuratoria Generalna wszczyna postępowanie w sprawie na żądanie Najwyższej Izby Kontroli, przedłożone w wyniku kontroli przeprowadzonej w trybie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli.

2. Prokuratoria Generalna wszczyna postępowanie na wniosek organu lub jednostki organizacyjnej, o której mowa w art. 5, albo z urzędu, jeżeli wartość przedmiotu sprawy przekracza 50 000 ECU albo sprawa ma precedensowy charakter.

3. Prokuratoria Generalna może wszcząć postępowanie w sprawie również w innych przypadkach niż określone w ust. 1 i 2, z urzędu lub na wniosek, jeżeli wymaga tego należyta ochrona praw lub interesów majątkowych Skarbu Państwa.

4. W przypadkach określonych w ust. 1 i 2 zastępstwo procesowe Prokuratorii Generalnej jest obligatoryjne. W przypadku określonym w ust. 3 Prokuratoria Generalna, z urzędu lub na wniosek jednostki lub organu, o których mowa w art. 5, może także przejąć wykonywanie zastępstwa procesowego we wszczętej już sprawie.

Koncepcje tych projektów stały się przedmiotem szerokiej dyskusji.

I tak przykładowo T. Gruszecki całkowicie odrzuca potrzebę tworzenia

takiej instytucji[14]. W odpowiedzi Stefan Płażek pisze m.in. „Otóż uważam, że T Gruszecki ma całkowitą rację krytykując tworzenie pod szyldem Prokuratorii Generalnej nowego organu kontrolnego o nastawieniu śledczo-prokuratorskim. Nie ma bowiem żadnej potrzeby tworzenia takiej instytucji dodatkowej, przy istnieniu fachowego aparatu NIK, a Ministerstwo Skarbu, bo o nie ma chodzić, powinno we własnym zakresie udoskonalać działanie, stosownie do potrzeb.

Nie mogę natomiast się zgodzić z sugestią T. Gruszeckiego, jakoby wystarczyło jedynie poszerzyć kompetencję Ministra Skarbu w kierunku powierzenia mu zastępstwa prawnego i spraw prawnych całego majątku Skarbu Państwa, z pominięciem reaktywowania Prokuratorii Generalnej RP. Koncepcja ta PG wcale nie zastąpi".

Oczywiście sprawy prywatyzacji i przekształceń własnościowych są w opinii powszechnej bardzo ważne i trudne, ale przecież w razie utworzenia PG nie będą dla niej wcale dominującym przedmiotem działania, lecz jedynie ważną jego częścią, gdy minister skarbu zażąda opinii lub gdy wyniknie spór sądowy. A z upływem lat te sprawy na pewno utracą swój dzisiejszy walor.

Gdy zaś przeglądamy sprawozdanie prezesa Prokuratorii Generalnej RP za 1929 roku, a zatem pisane wówczas, gdy PG ugruntowała już swą rolę w nowym państwie, to okazuje się, że tylko jeden z sześciu wydziałów centrali PG zajmował się, przy tym jedynie częściowo, zagadnieniami, które dotyczą obecnie ministrów skarbu oraz finansów. Pozostałe wydziały rozpatrywały cały wachlarz innych zagadnień, w tym – prócz spraw dotyczących ogólnej administracji państwowej – sprawy poszczególnych resortów: wojskowości, komunikacji, pracy i ubezpieczeń społecznych, rolnictwa i leśnictwa, oświaty, a także spraw międzynarodowych.

Nie wydaje się, aby Ministerstwo Skarbu było zdolne do udzielania porad, wydawania opinii i prowadzenia procesów w dziedzinach mu całkowicie obcych, by mogło zastąpić PG, która nigdy nie mogła się zasłaniać nieznajomością przepisów nawet najbardziej specjalistycznych i fachowych bądź ich wykładni.

Poza tym mamy już przykład z 1951 roku, gdy odrębność PG od całości państwowej administracji stała się zbyt rażąca, po prostu włączono ją do tej administracji, co w krótkim czasie spowodowało całkowite zaniknięcie jej funkcji.

Jeżeli więc mamy przywracać Prokuratorię Generalną RP, to przywróćmy ją – tę właściwą, tę samodzielną. I trzeba odejść od tych różnych „trudności obiektywnych", które po 1989 roku zawsze jakoś uniemożliwiały jej reaktywowanie, choć niemal wszyscy zawsze byli za tym. I tylko jej odrębność i pewien dystans do innych centralnych urzędów państwo-

[14] T. Gruszecki, *Chodzi o funkcję czy o symbol?*, „Rzeczypospolita" z 22 maja 1998.

wych, przy tradycyjnej całkowitej apolityczności, tylko staranny dobór kadr może jej zapewnić powrót do stanu autorytetu prawniczego, zawsze tak bardzo potrzebnego państwu[15].

Natomiast Piotr Winczorek pisze: „Główną formą, w jakiej Prokuratoria wykonywała swe zadania, było zastępstwo tych podmiotów w postępowaniach sądowych. Ponadto udzielała ona opinii prawnych instytucjom państwowym. Prokuratoria Generalna nie miała natomiast uprawnień władczych w zakresie administracji publicznej. Można z pewnym uproszczeniem powiedzieć, że Prokuratoria Generalna była oficjalną kancelarią prawną skarbu państwa oraz sektora własności państwowej, który zwłaszcza w latach 30. uległ znacznemu rozbudowaniu. Było to zgodne z dominującymi wówczas, wśród polityków i ekonomistów obozu rządzącego, poglądami etatystycznymi. Jednakże proponowany w ustawie z 8 stycznia 1999 r. kształt tej instytucji odbiega znacznie od przedwojennego oryginału. Prokuratoria, zgodnie z ustawą, ma być nie tylko rzecznikiem skarbu państwa w postępowaniach sądowych, ale także organem decyzyjnym, mogącym wyrażać skuteczny sprzeciw wobec postanowień prywatyzacyjnych podejmowanych przez właściwe instytucje rządowe. Takie jej ustrojowe usytuowanie pozostaje w sprzeczności z przepisami Konstytucji RP z 1997 r., która ochronę interesów skarbu państwa oddała w ręce Rady Ministrów (art. 146 ust. 4 pkt 4) i z tego, między innymi, tytułu uczyniła jej członków odpowiedzialnymi przed Sejmem i Trybunałem Stanu. Powoływanie ustawą instytucji władczych – stojących obok, a nawet ponad konstytucyjnymi organami władzy wykonawczej – nie jest dobrym pomysłem”[16].

Sens powołania Prokuratorii prezentuje Marcin Przychodzki: „Prokuratoria Generalna ma być w swoich założeniach rzecznikiem dobrego prawa, strażnikiem bezpieczeństwa i obrotu prawnego najpoważniejszego w nim uczestnika, czyli państwa”.

Prokuratorii Generalnej nie można mylić z prokuraturą. Prokuratoria nigdy nie sprawowała kontroli czy nadzoru nad rozporządzaniem mieniem przez państwo i jego jednostki. To jest celem działalności organów kontroli państwowej, takich jak NIK czy inspekcje państwowe. Pomysł zaś, by każdej wydawanej przez organy państwa decyzji o charakterze majątkowym przyglądał się, i to jeszcze przed podjęciem, jakiś urząd, grozi paraliżem naszej administracji.

Ustanowienie zaś Prokuratorii Generalnej jako centralnego organu oznacza, że będzie tylko jeden taki organ w państwie. Struktura wewnętrzna Prokuratorii Generalnej będzie oparta na dwóch zasadach

---

[15] S. Płażek, *Prokuratoria Generalna*, „Rzeczpospolita” z 23 lipca 1998.
[16] P. Winczorek, *Dwie Prokuratorie*, „Rzeczpospolita” z 1 lutego 1999.

– centralizacji, że wszystkie *stationes fisci* Skarbu Państwa stracą swoją dotychczasową samodzielność procesową, a w ich miejsce pojawi się jeden podmiot – Prokuratoria Generalna, która będzie działała w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa(...).

W spełnianiu swojej funkcji Prokuratoria Generalna będzie niezależna od *stationes fisci*, gdyż wszelkie decyzje, np. o wszczęciu postępowania, sposobie jego prowadzenia czy skarżenia, podejmować będzie samodzielnie[17].

Niestety Sejm w dniu 8 stycznia 1999 roku przyjmuje ustawę w wersji poselskiej. Prezydent wnosi weto wobec ustawy uzasadniając to m.in. następująco: Minister Skarbu Państwa jest powołany do ochrony interesów Skarbu Państwa w procesie gospodarowania mieniem Skarbu Państwa, w tym prywatyzacji tego mienia. To Minister Skarbu Państwa reprezentuje Skarb Państwa w sprawach związanych z gospodarowaniem jego mieniem i jest uprawniony do zgłaszania skutecznego sprzeciwu wobec czynności państwowych osób prawnych w zakresie rozporządzania składnikami majątkowymi, jak również pełnienia zastępstwa procesowego w sprawach cywilnych wynikających na tle wykonywania praw majątkowych Skarbu Państwa przez *stationes fisci* oraz państwowe osoby prawne.

Prokuratoria Generalna dubluje wymienione wyżej zadania Ministra Skarbu Państwa bez wyraźnego rozgraniczenia sfer działania obu tych organów. Problem ten pogłębia fakt, iż ustawa nie ustanawia zasad odpowiedzialności Prokuratorii Generalnej jako organu wobec władz państwowych ani nie przewiduje jakiejkolwiek odpowiedzialności indywidualnej prezesa Prokuratorii za wykonywanie jej zadań.

Tymczasem Minister Skarbu Państwa ponosi za swe działania odpowiedzialność konstytucyjną zarówno wobec Sejmu, jak i przed Trybunałem Stanu.

Podległość rozumiana jest w teorii zarządzania jako podporządkowanie się zwierzchnictwu. Powstaje zatem pytanie, czy we wszystkich swoich działaniach Prokuratoria Generalna podlega Prezesowi Rady Ministrów, a konkretnie, czy dotyczy to także wydawania nowych opinii prawnych. Jest oczywiste, że ta działalność Prokuratorii powinna być samodzielna, o czym ustawa powinna wyraźnie przesądzać, tak jak przesądzał to § 8 rozporządzenia Prezydenta Rzeczpospolitej Polskiej z dnia 9 grudnia 1924 roku.

Przewidziana w ustawie funkcja nadzorcza Prokuratorii Generalnej wkracza także w dziedzinę objętą działalnością konstytucyjnego organu kontroli państwowej – NIK. Prokuratoria Generalna, wykonując prawo sprzeciwu, poddaje kontroli zamiar gospodarczy pod względem gospodarności, celowości i zgodności z prawem. Te same kryteria stanowią

[17] M. Przychodzki, *Po co nam Prokuratoria…*, *op. cit.*

podstawy kontroli sprawowanej przez NIK wobec działań organów państwowych (art. 203 Konstytucji).

Ustawa w niejasny sposób reguluje funkcję procesową Prokuratorii Generalnej. W szczególności nie określa zakresu i skutków działań Prokuratorii oraz jej urzędników w ramach tzw. zastępstwa procesowego. Pojęcie to nie funkcjonuje jako termin normatywny w polskim prawie procesowym, co zobowiązuje ustawodawcę do zdefiniowania tej instytucji na potrzeby ustawy. Próba takiej definicji podjęta w art. 4 ust. 3 sprowadza się jednak do prostej tautologii („Zastępstwo procesowe Skarbu Państwa oznacza zastępstwo w sprawach o prawa i interesy majątkowe Skarbu Państwa...").

Niejasność tę pogłębia treść postanowień rozdziału 4, zgodnie z którymi „zastępstwo procesowe" obejmuje czynności ewidentnie pozaprocesowe („...wszystkie postępowania sądowe i pozasądowe w sprawach cywilnych, a także postępowania przed innymi organami państwowymi").

Przewidując w art. 11 ust. 2 kategorię spraw wymagających obligatoryjnego zastępstwa przez Prokuratorię (o wartości przedmiotu przekraczającej 4 mln złotych), decyzję o podjęciu zastępstwa procesowego ustawa praktycznie pozostawia uznaniu jednostki zgłaszającej wniosek do Prokuratorii Generalnej, jeśli chodzi o podjęcie czynności wszczęcia postępowania lub przystąpienia do toczącego się postępowania albo też uznaniu samej Prokuratorii Generalnej (art.11 ust. 2 *in fine*). Nie istnieją bowiem w ustawie ścisłe wskazania, kiedy zastępstwa tego „wymaga należyta ochrona praw lub interesów majątkowych Skarbu Państwa". Przy braku ścisłych granic kompetencji Prokuratorii Generalnej w tej dziedzinie oraz braku ustawowo określonych zasad odpowiedzialności tego organu i jego funkcjonariuszy, w przedmiocie podejmowania zastępstwa procesowego można dopuścić pełną dowolność decyzji.

Należy podkreślić, że ustawa rozmija się całkowicie z intencją ustrojodawcy konstytucyjnego, który uporządkowanie spraw związanych z majątkiem Skarbu Państwa przewidział w art. 218 Konstytucji jako akt ustalający organizację Skarbu Państwa oraz sposób zarządzania jego majątkiem. W istniejącym stanie prawnym w zakresie organizacji i zarządzania mieniem Skarbu Państwa przepisy ustawy o Prokuratorii Generalnej niczego nie porządkują, lecz przeciwnie – wprowadzają zamęt prawny.

Weto zostaje przyjęte i ten rozdział zostaje zamknięty.

Jednak dyskusja nad koniecznością powołania Prokuratorii trwa. W Sejmie IV kadencji znów jest składany projekt poselski z 14 czerwca 2002 roku (nr druku 1834). Jest to projekt posłów PSL, w którym art.1, 2 i 3 stanowią:

Art. 1: 1. Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa, zwana dalej Prokuratorią Generalną, zapewnia ochronę praw i interesów majątkowych Skarbu Państwa.

2. Prokuratoria Generalna jest centralnym organem administracji państwowej i podlega Prezesowi Rady Ministrów.

Art. 2: 1. Do zadań Prokuratorii Generalnej należy zastępstwo Skarbu Państwa przed sądami i innymi organami w sprawach dotyczących praw i interesów majątkowych Skarbu Państwa, a także wydawanie opinii w odniesieniu do projektów umów, których stroną ma być Skarb Państwa.

2. Zastępstwem Skarbu Państwa jest wykonywanie za Skarb Państwa i w jego imieniu czynności procesowych w postępowaniu, którego stroną, wnioskodawcą, uczestnikiem lub interwenientem jest Skarb Państwa.

Art. 3: Do praw i interesów Skarbu Państwa należą:

1) mienie państwowe oraz wszelkie prawa i roszczenia przysługujące Skarbowi Państwa z tego tytułu, w tym również prawa i roszczenia związane z mieniem przekazanym innym państwowym osobom prawnym, funduszom celowym, agencjom i fundacjom,

2) prawa i roszczenia związane z udziałem kapitałowym Skarbu Państwa w spółkach prawa handlowego,

3) prawa i roszczenia Skarbu Państwa, zarówno publicznoprawne jak i cywilnoprawne do państw obcych, wynikające z umów międzynarodowych, a także zaciągnięte tymi umowami zobowiązania.

Natomiast kolejne artykuły precyzują m.in., że Prokuratoria Generalna ma wykonywać, na zasadzie wyłączności, zastępstwo Skarbu Państwa przed sądami w sprawach cywilnych.

W postępowaniach ze stosunku pracy lub stosunku służbowego w administracji publicznej, w sprawach wieczystoksięgowych i egzekucyjnych, uprawnionym do zastępstwa Skarbu Państwa ma być organ państwowej jednostki organizacyjnej, z działalnością której wiąże się dochodzone roszczenie.

W postępowaniach, o których mowa wyżej, a także w innych postępowaniach przed sądami i innymi organami, Prokuratoria Generalna ma mieć możliwość brania udziału, jeśli uzna, że wymaga tego ochrona praw lub interesów majątkowych Skarbu Państwa. Udział Prokuratorii Generalnej ma w takiej sytuacji powodować wyłączenia zastępstwa innych organów państwowych (art. 5).

Prokuratoria Generalna ma podejmować czynności zastępstwa Skarbu Państwa z własnej inicjatywy, na wniosek właściwego organu administracji państwowej lub na polecenie prezesa Rady Ministrów, a na wniosek ministra właściwego w sprawach Skarbu Państwa Prokuratoria Generalna ma mieć możliwość podjęcia czynności zastępstwa wskazanej państwowej osoby prawnej, która otrzymała dotacje z budżetu państwa, a także której Skarb Państwa udzielił poręczenia lub gwarancji (art. 6).

Zastępstwo Skarbu Państwa mają wykonywać radcowie i referendarze Prokuratorii Generalnej, którzy w wykonywaniu czynności mają podlegać ochronie prawnej jak sędzia i prokurator.

Prokuratoria Generalna ma opiniować, pod względem legalności, rzetelności i gospodarności projekty umów zawierających rozporządzenie majątkiem Skarbu Państwa, a zasięgnięcie opinii Prokuratorii Generalnej ma być obowiązkowe w odniesieniu do projektów umów zawierających rozporządzenia majątkiem Skarbu Państwa lub zobowiązań o wartości 200 tys. euro. W odniesieniu do innych projektów umów Prokuratoria Generalna ma móc wydać opinię na wniosek właściwego organu państwowego lub z własnej inicjatywy.

Umowy podlegające opiniowaniu obligatoryjnie zawarte bez zasięgnięcia opinii Prokuratorii Generalnej mają być nieważne z mocy prawa (art. 12 ust. 3).

Pracami Prokuratorii Generalnej ma kierować, zgodnie z art. 14, prezes Prokuratorii Generalnej, powoływany przez Prezesa Rady Ministrów na 5-letnią kadencję.

Jak widać z powyższego omówienia, i ten projekt próbuje rozszerzać kompetencje Prokuratorii na funkcje właściwe organom kontrolnym, a z drugiej strony zawęża tradycyjny zakres spraw obrońcy praw majątkowych państwa. Trudno zrozumieć, dlaczego wydawanie opinii przez Prokuratorię ma dotyczyć tylko umów, i to tylko tych, którą stroną ma być Skarb Państwa? Z drugiej strony przymus opiniowania wszystkich umów powyżej kwoty 200 000 euro ze skutkiem nieważności z mocy prawa ogranicza tak samodzielność jak i odpowiedzialność właściwych organów. Doniosłość, waga sprawy majątkowej często nie sprowadza się do wartości netto, lecz do dalszych skutków ekonomicznych, społecznych, międzynarodowych w przyszłości.

Obok umów, zawsze w tradycji i regulacjach Prokuratorii Generalnej opiniowaniu podlegały zarówno wszelkiego rodzaju roszczenia odszkodowawcze kierowane przez osoby prywatne do organów państwa, jak i szkody spowodowane przez funkcjonariuszy publicznych czy dostawców Skarbu (dziś wykonawców zamówień publicznych), a także przez inne państwa. Jednak to kompetentne, właściwe w danych sprawach władze musiały decydować, co poddać opiniowaniu. Trzeba także wskazać, że w tradycji Prokuratorii Generalnej leżało „udzielanie porady prawnej i współdziałanie w sporządzaniu aktów prawnych dotyczących praw i interesów Państwa" (ustawa z 1924 roku), a przedłożony projekt takiej kompetencji nie przewiduje. W projekcie wyłącza się również z kompetencji Prokuratorii zastępstwo przed sądami w postępowaniu ze stosunku pracy lub stosunku służbowego w administracji publicznej. Tymczasem przynajmniej sprawy odnoszące się do naprawienia szkód wyrządzonych przy wykonywaniu obowiązków przez funkcjonariuszy powinny, tak jak to było od 200 lat, pozostać w kompetencji Prokuratorii. Odstąpienie od wysokich wymogów kwalifikacyjnych, co proponuje projekt ustawy,

także może nie służyć roli Prokuratorii, jaką ma do odegrania dla zdyscyplinowania gospodarowania majątkiem państwowym. Nie przewiduje się kolegialnej pracy, rozstrzygania, a to zapewniało w przeszłości wysoki poziom merytoryczny.

4. WNIOSKI

1. Próby rozszerzenia tradycyjnej roli Prokuratorii budzą wyraźny sprzeciw i są przyczyną upadania kolejnych w III RP projektów. Prokuratoria powinna być bardziej organem wymiaru sprawiedliwości niż organem administracji, kontrolnym z uprawnieniami władczymi. Może podlegać Prezesowi Rady Ministrów przy nadawaniu statutu przez Radę Ministrów.

2. Niezależność, samodzielność Prokuratorii powinna być zagwarantowana ustawowo, także przez sposób powołania jej prezesa, np. przez prezydenta, na 7 lat i swobodę w doborze prawników oraz samodzielne decydowanie o wnoszeniu spraw do sądów, zabezpieczaniu majątku i decydowaniu o egzekucji.

3. Dla zapewniania wysokiego poziomu merytorycznego do podstawowego składu Prokuratorii (kolegium) powinni wchodzić radcy o uprawnieniach adwokatów lub radców prawnych z wieloletnim stażem, o nieposzlakowanej opinii, rekomendowani ewentualnie przez korporacje zawodowe. Możliwe jest też dopuszczenie sędziów ze stażem w sądach okręgowych lub apelacyjnych. Prokuratoria powinna dla prowadzenia spraw przed sądami móc posługiwać się pełnomocnikami – adwokatami i radcami prawnymi rekomendowanymi w siedzibach właściwych Sądów Okręgowych przez Okręgowe Rady Adwokackie i Izby Radców Prawnych.

4. Zakres rzeczowy spraw powinien obejmować, obok niespornego, tradycyjnego zakresu, także wszystkie sprawy dochodzenia, naprawiania szkody Skarbowi Państwa przez funkcjonariuszy publicznych, wyrządzone w związku z pełnioną funkcją, także przy podejmowaniu czynności faktycznych w ramach wykonywania pełnionych obowiązków oraz szkody powstałe przy realizacji zamówień publicznych i rozporządzaniu majątkiem Skarbu Państwa.

5. Wydawanie opinii prawnych we wszystkich sprawach dotyczących majątku i praw podmiotowych ze stosunków cywilnoprawnych powinno odbywać się na wniosek odpowiedzialnych, właściwych organów administracji publicznej lub w sprawach przekazanych przez premiera, prokuratorów, NIK, komisje Sejmu i Senatu.

ABSTRACT

The author presents an institution of 'Prokuratoria Generalna' (responsible for legal representation of the State Treasury) and its history in the territory of Poland since 1815. He focuses particularly on the circumstances of establishing the first Prokuratoria Generalna in 1816 and its evolution and identifies its counterparts in other European countries. The paper presents organization and functions of the Prokuratoria Generalna and the scope of cases referred to this office as an obligatory attorney of the State Treasury in property cases. It discusses reestablishment of Prokuratoria Generalna by Józef Piłsudski, changes that occurred in the interwar period and its functioning from 1944 to its liquidation in the 1950s. Moreover, the author presents the record and projects of establishment of Prokuratoria Generalna after 1990, including the analysis and remarks on the recent drafts that were discussed by the Sejm of the Republic of Poland (lower chamber of the Polish parliament) in 2001–2004.

The article was written in 2003 before the government of Prime Minister Marek Belka proposed a draft of the act introducing Prokuratoria Generalna. In principle, both the draft drawn up by the government and the final version of the act passed by the Sejm on 8 July 2005 correspond to the concept of an attorney of the State Treasury, the function that Prokuratoria Generalna performed in Poland so far, including majority of conclusions presented in the text below. However, there are two objections that can be raised against the adopted act: dependence of Prokuratoria Generalna upon the Ministry of Treasury, which limits its independence, and limiting its scope of operation concerning being the only competent body to order public administration officers to compensate for damages to the State Treasury caused by them in the course of performing their public functions.

Czesław Oleksy, Jerzy Przystawa

ZNACZENIE ORDYNACJI WYBORCZEJ DLA FUNKCJONOWANIA PAŃSTWA I BUDOWY SPOŁECZEŃSTWA OBYWATELSKIEGO

SPIS TREŚCI

1. Ordynacja wyborcza w założeniach ustrojowych III RP 135
2. Mit reprezentatywności 137
   A. Niestabilność polskiej sceny parlamentarnej 137
   B. Reprezentatywność Sejmu w świetle wyborów samorządowych 2002 138
   C. Reprezentatywność w świetle ewolucji systemu włoskiego 140
3. Mit proporcjonalności 142
4. Ordynacja proporcjonalna jako czynnik dezintegracji i podziału 147
   A. Prawo Ciesielskiego 147
   B. Rola języczka u wagi 149
5. Ordynacja proporcjonalna patentem na słabe państwo 149
6. JOW szansą na stabilne i silne państwo 151



JERZY ANDRZEJ PRZYSTAWA

Specjalista w dziedzinie kwantowej teorii ciała stałego i przejść fazowych, kierownik Zakładu Teorii Fazy Skondensowanej w Instytucie Fizyki Teoretycznej Uniwersytetu Wrocławskiego. Inicjator Ruchu Obywatelskiego na rzecz Jednomandatowych Okręgów Wyborczych, autor kilkuset publikacji na tematy społeczno-polityczne oraz książek: *Via bank i FOZZ* (z M. Dakowskim); *Otwarta księga* (z R. Lazarowiczem); *Trans-Atlantic*; *Sposób*; *Nauka jak Niepodległość*, broszur: *Jednomandatowe Okręgi Wyborcze i Jednomandatowo!* (z M. Dakowskim i R. Lazarowiczem).

CZESŁAW OLEKSY

Profesor fizyki teoretycznej, wicedyrektor Zakładu Metod Komputerowych Fizyki w Instytucie Fizyki Teoretycznej Uniwersytetu Wrocławskiego. Specjalista w zakresie kwantowej teorii ciała stałego, przejść fazowych i fizyki statystycznej.

WPROWADZENIE

Dla wielu obrońców tzw. ordynacji proporcjonalnej jest ona synonimem sprawiedliwości i reprezentatywności wyborów, niekiedy wręcz gwarantem wolnych wyborów. Tak też sprawy są przedstawiane w większości polskich podręczników akademickich. Na podstawie przeprowadzonej symulacji komputerowej wielkiej liczby (ok. 10 milionów) aktów wyborczych, przy różnej parametryzacji (d'Hondt, Sainte-Lague zwykły i modyfikowany; różnej wielkości okręgów wyborczych i liczbie partii politycznych), autorzy wykazują, że proporcjonalny wynik wyborów jest efektem statystycznym i przypadkowym, bez wyraźnego związku z ordynacją wyborczą. Analizując wyniki wyborów do Sejmu z 2001 roku wykazują, że zastosowana ordynacja wyborcza jest mechanizmem podziału i dezintegracji sceny politycznej („prawo Ciesielskiego"). Na podstawie analizy składu kolejnych sejmów, wyborów samorządowych z 2002 roku i analizy wyników we Włoszech przed i po referendum z 1993 roku, autorzy podnoszą, że reprezentatywność wyłonionego w ten sposób parlamentu jest mitem, nie znajdującym potwierdzenia w faktach. Zastosowanym w Polsce wariantom ordynacji proporcjonalnej stawiają dodatkowo zarzuty poważnego naruszenia zasad konstytucyjnych, przede wszystkim biernego prawa wyborczego, równości, bezpośredniości i proporcjonalności wyborów. Ich zdaniem system taki destabilizuje i osłabia państwo. Jako remedium na te kłopoty autorzy przywołują propozycję brytyjskiego systemu wyborczego First-Past-The-Post. Sprawa ta ma istotne znaczenie dla prawie wszystkich krajów Europy Środkowowschodniej.

1. ORDYNACJA WYBORCZA W ZAŁOŻENIACH USTROJOWYCH III RP

Według Lijpharta, głównego ideologa tzw. systemu proporcjonalnego (*proportional representation* – PR), proporcjonalność wyborów parlamentarnych jest głównym celem systemu wyborczego i stanowi najważniejsze kryterium oceny jego jakości[1]. Takie też jest generalnie

[1] „There is wellnigh universal agreement that electoral proportionality is a major goal of electoral systems and a major criterion by which they should be judged. For many PR supporters,proportionality is a goal in and of itself – virtually synonymous with electoral justice…" – zob. A. Lijphart, *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies 1945–1990,* Oksford 2000, s. 140.

stanowisko konstytucjonalistów polskich, a przynajmniej tak jest formułowane w uniwersyteckich podręcznikach prawa konstytucyjnego[2]. „System proporcjonalny stanowi rozwiązanie stosunkowo nowe, a główną jego zaletą ma być sprawiedliwość… Stosuje go wiele państw postsocjalistycznych, upatrując w nim jeden z elementów zasady wolności wyborów… Zadaniem wyborów parlamentu powinno być «policzenie sił»: ustalenie rzeczywistego zakresu poparcia społecznego dla poszczególnych ugrupowań, stanowiącego niezbędną legitymację do określonego udziału w sprawowaniu władzy. Taki zaś adekwatny rachunek sił zapewnić może tylko ordynacja proporcjonalna". *Sprawiedliwość* systemu proporcjonalnego, jako przeciwstawienie *niesprawiedliwości* systemu większościowego, na pierwszym miejscu stawia Garlicki: „System proporcjonalny pojawił się jako reakcja na niesprawiedliwości wynikające ze stosowania systemu większościowego"[3]. System ten zapewnia „znacznie szerszą reprezentatywność parlamentu". Zdaniem Garlickiego nawet istnienie tzw. listy krajowej jest korzystne, ponieważ „pozwala na wyrównanie niektórych niesprawiedliwości w podziale mandatów". „Cechą ich wszystkich (*systemów proporcjonalnych* – dop. red.) jest dążenie do zapewnienia podziału mandatów wyborczych pomiędzy poszczególne ugrupowania, komitety wyborcze itp., które wystawiły listy wyborcze, proporcjonalnie do liczby głosów oddanych na nie w wyborach. Uzasadnia się to tym, że skoro lud rządzi wybierając większością głosów przedstawicieli, to ich poglądy powinny odzwierciedlać rozkład opinii wśród wyborców"[4]. Zdaniem Gebethnera najlepiej idei proporcjonalności służy metoda Sainte-Lague: „Z całą pewnością metodę Sainte-Lague w określonych warunkach (…) można uznać za bardziej sprawiedliwą arytmetycznie w porównaniu ze skutkami stosowania metody d'Hondta. Tak więc metoda Sainte-Lague lepiej służy realizacji idei reprezentacji proporcjonalnej" [5].

Jak się więc wydaje, wśród adwokatów systemu proporcjonalnego panuje powszechna zgoda, że celem wyborów jest zapewnienie, żeby wybrany parlament był jak najbardziej **reprezentatywny** dla rozkładu preferencji społecznych, a podział mandatów **sprawiedliwy.** Jak pisze Buczkowski[6]: „Wszelka reprezentacja powinna być z natury swej wiernym zwierciadłem, w którym znajdzie dokładne odbicie nie tylko większość,

---

[2] J. Buczkowski, *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej,* Lublin 1998.

[3] L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu,* Warszawa 2000.

[4] B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne,* Warszawa 1999.

[5] S. Gebethner, *Wybory do Sejmu i Senatu. Komentarz do Ustawy z 12 kwietnia 2001 Ordynacja Wyborcza do Sejmu i Senatu RP*, Warszawa 2001.

[6] J. Buczkowski, *Podstawowe zasady prawa wyborczego…, op. cit.*

lecz także mniejszość ciała wyborczego, wraz z różnymi składnikami je tworzącymi"[7]. Realizację tych idei ma zapewnić **proporcjonalność** wyborów, która z kolei jest często traktowana jako synonim tych cnót systemu wyborczego.

Anglicy mówią: *The proof of the pudding is in the eating* – o jakości budyniu nie decyduje ani przepis jego przyrządzenia, ani jakość użytych składników, ani kwalifikacje kucharza. O jakości budyniu decyduje jego smak. Parlamentaryzm polski przedstawia szczególne doświadczenie w zakresie stosowania systemu proporcjonalnego, ponieważ w ciągu 10 lat, tj. od roku 1991 do 2001 zastosowano aż trzy rożne jego warianty w wyborach do Sejmu. To polskie doświadczenie pozwala na ocenę systemu proporcjonalnego i wyciągnięcie wniosków dotyczących zgodności jego dogmatycznych założeń z ich praktyczną realizacją. Wykażemy poniżej, że obie te główne cechy systemu wyborów proporcjonalnych okazały się mitami. Utworzonych w wyniku takich wyborów sejmów nie można uznać za reprezentatywne dla rozkładu społecznych preferencji, a podział mandatów trudno ocenić jako odpowiadający powszechnemu odczuciu sprawiedliwości.

2. MIT REPREZENTATYWNOŚCI

A. NIESTABILNOŚĆ POLSKIEJ SCENY PARLAMENTARNEJ

Jeśli założyć, że którykolwiek z sejmów wyłonionych w wyniku wyborów roku 1991, 1993, 1997 czy 2001 był, zaraz po ogłoszeniu wyników, *zwierciadłem odbijającym rozkład preferencji społecznych,* to wypada również uznać, że to *zwierciadło,* za każdym razem, zaraz po wyborach ulegało rozbiciu, pękało, a obraz przez nie przedstawiany miał się nijak do tych preferencji, jakie ujawnili wyborcy w akcie głosowania. Pod tym względem rekordowy okazał się Sejm I kadencji[8]. W wyniku wyborów 1991 do Sejmu weszli przedstawiciele 27 list wyborczych, jednakże przy końcu zaledwie dwuletniej kadencji statystyki wymieniają już 40 różnych ugrupowań, których członkowie zasiadali w ławach sejmowych. Przez całe dwa lata byliśmy świadkami nieustających przegrupowań i zmiany partyjnych barw, tworzenia coraz to nowych klubów partyjnych i przechodzenia z partii do partii. Według danych zawartych w książce Bosackiego[9] posłowie ponad 270 razy zmieniali barwy klubowe, niektórzy rekordziści

---

[7] B. Banaszak, A. Preisner, *Wprowadzenie do prawa konstytucyjnego,* Wrocław 1992.
[8] Z. Bosacki, *Pierwszy lepszy Sejm*, Poznań 1993.
[9] *Ibidem.*

nawet po 3–4 razy! Wprowadzenie instytucji progów zaporowych w roku 1993 tylko nieznacznie ograniczyło ten proceder. Wystarczy porównać skład Sejmu IV kadencji na początku tej kadencji z jego składem po dwu i pół roku. Jesienią 2001 do Sejmu weszli przedstawiciele 6 list partyjnych plus 2 posłów z listy Mniejszości Niemieckiej. Na dzień 1 maja 2004 w Sejmie zasiadają przedstawiciele 15 klubów partyjnych plus 18 posłów tzw. niezrzeszonych. Jest to więc liczba nieodbiegająca daleko od liczby 40, jaką zanotowaliśmy w Sejmie I kadencji.

Te dane statystyczne całkowicie falsyfikują tezę o „reprezentatywności" parlamentu wyłonionego w wyniku wyborów proporcjonalnych i tezę o „sprawiedliwości" takich wyborów. Jeśli te dane statystyczne o czymś przekonują, to raczej o słuszności wypowiedzi wicemarszałka Sejmu IV kadencji, Donalda Tuska, podczas debaty nad ordynacją wyborczą w trakcie 66. posiedzenia tego Sejmu, w dniu 9 stycznia 2003[10]: „Jeśli Polacy dzisiaj tak nisko cenią własne przedstawicielstwo, także naszą Izbę, to nie tylko ze względu na jakość pracy, ale także z tego pierwotnego powodu, jakim jest poczucie niepełnego uczestnictwa, często fałszywego, zafałszowanego uczestnictwa obywateli w akcie wyborczym. Polacy od lat mają przekonanie – i to przekonanie narasta – że dzień, w którym wybierają swoich parlamentarzystów, jest tak naprawdę dniem wielkiego oszustwa polskiego wyborcy przez aparaty partyjne". Jest przecież rzeczą oczywistą, że posłowie tych partyjek i klubów, powstających po wyborach, w trakcie kadencji, mieliby znikomą szansę uzyskania mandatów, gdyby zdecydowali się startować w wyborach uczciwie, z otwartą przyłbicą, pod szyldami tych ugrupowań. Wyborcy, którzy oddali na nich głosy, kiedy prowadzili kampanię wyborczą pod zupełnie innymi szyldami, mają słuszne prawo czuć się oszukanymi i zawiedzionymi. Takie przejścia w trakcie kadencji z partii do partii czy zakładanie innych partii ilustrują raczej główny zarzut Karla Poppera, jaki stawia on proporcjonalnemu systemowi wyborów: „system reprezentacji proporcjonalnej odziera posła z osobistej odpowiedzialności"[11].

B. REPREZENTATYWNOŚĆ SEJMU W ŚWIETLE WYBORÓW SAMORZĄDOWYCH 2002

Innej ilustracji tej zafałszowanej reprezentatywności wyborów parlamentarnych w Polsce dostarczają wyniki wyborów samorządowych, jakie odbyły się października 2002, a więc dokładnie w rok po wyborach do Sejmu

[10] *Stenogram z debaty plenarnej podczas 66 posiedzenia Sejmu IV Kadencji*, www.sejm.gov.pl.
[11] K. Popper, *O demokracji* [w] R. Lazarowicz, J. Przystawa (red.), *Otwarta księga. O jednomandatowe okręgi wyborcze,* Wrocław 1999.

IV kadencji. W wyborach tych wybierano bezpośrednio, a więc *de facto* w jednomandatowych okręgach wyborczych, 2478 wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Wyniki przedstawiają następujące tabelki[12]:

Wyniki 2002 bezpośrednich wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast

	Wójtowie		**Burmistrzowie**		**Prezydenci**	
Bezpartyjni	1196	74,94%	611	79,04%	75	70,75%
SLD	105	6,58%	96	12,42%	26	24,53%
PSL	275	17,23%	58	7,50%	0	0,00%
Samoobrona	15	0,94%	4	0,52%	0	0,00%
PO	0	0,00%	1	0,13%	3	2,83%
PiS	0	0,00%	0	0,00%	2	1,89%
LPR	5	0,31%	3	0,39%	0	0,00%
Razem	1596	100,00%	773	100,00%	106	100,00%

1882 mandaty, a więc ponad 75%, przypadło kandydatom niewystępującym pod szyldem jakiejkolwiek z partii zasiadającej w Sejmie IV kadencji, a zatem wszystkie te partie razem wziąwszy, rozdzieliły między swoich kandydatów zaledwie niecałe 25% mandatów burmistrzowskich. Cokolwiek myśleć o reprezentatywności takich wyborów, to niepodobna zaprzeczyć, że wyborcy, w swojej masie, odrzucili szyldy partyjne i dali kredyt zaufania kandydatom „bezpartyjnym". Jeśli Sejm wybrany w wyborach proporcjonalnych ma odzwierciedlać wszystkie, nawet zdecydowanie mniejszościowe preferencje, to gdzie znajduje się odzwierciedlenie preferencji tych 75% głosujących w wyborach samorządowych? Albowiem ten wynik bynajmniej nie jest przypadkowy. Prowadzone od lat, przez różne ośrodki, badania opinii publicznej systematycznie wykazują, że Polacy nie chcą głosować na partie polityczne, lecz opowiadają się zdecydowanie za głosowaniem na konkretne osoby i procent osób ujawniających taki pogląd zgadza się mniej więcej z procentem wyborców, którzy w wyborach samorządowych 2002 oddali swoje głosy na kandydatów niezwiązanych z partiami politycznymi.

Gdyby w stosunku do tych faktów wysunąć zarzut, że to nie ma nic wspólnego z systemem wyborczym, który „wszędzie na świecie" dobrze funkcjonuje, a jest to tylko jakaś specyficzna polska anomalia, to warto przyjrzeć się rozwojowi parlamentaryzmu włoskiego.

---

[12] J. Przystawa, *Jednomandatowe okręgi wyborcze*, Wrocław 2003.

C. REPREZENTATYWNOŚĆ W ŚWIETLE EWOLUCJI SYSTEMU WŁOSKIEGO

Polityczna scena włoska do roku 1993 była wyjątkowa pod względem niestabilności rządów w tym kraju. Ukuto nawet określenie *governo balneare* – rząd sezonu kąpielowego, bo od roku 1948, to jest od czasu powstania I Republiki Włoskiej, na scenie pojawiło się 51 gabinetów rządowych, a więc średni czas trwania jednego rządu włoskiego wynosił ok. 10 miesięcy. W przeciwieństwie do gabinetów rządowych podobnej niestabilności nie wykazywał skład parlamentu włoskiego, gdzie przez wiele lat trwał dość stabilny układ partyjny, w którym ok. 1/3 mandatów zbierali zarówno chrześcijańscy demokraci, jak i komuniści. Załączona tabela podaje wyniki wyborów w roku 1987 w porównaniu z wynikami z roku 1992[13].

Wybory „proporcjonalne" w 1987 i 1992 roku

Partia	**Mandaty**	
	1987	**1992**
DC	234 (34,3%)	206 (29,7%)
PDS	177 (26,6)	107 (16,1)
PSI	94 (14,3)	92 (13,6)
Legia Lomb.	1 (0,5)	55 (8,7)
Rif. com.	–	35 (5,6)
MSI-DN	35 (5,9)	34 (5,4)
PRI	21 (3,7)	27 (4,4)
PLI	11 (2,1)	17 (2,8)
Fed. Verdi	13 (2,5)	16 (2,8)
PSDI	17 (2,9)	16 (2,7)
P.Radicale	13 (2,6)	–
La Rete	–	12 (1,9)
Lista Pannella	–	7 (1,9)
PPST(SVP)	3 (0,5)	3 (0,5)
Federalismo	–	1 (0,4)
Lega Aut.Veneta	–	1 (0,4)
Dem. Proletaria	8 (1,7)	–
PS d'Azione	2 (0,8)	–

[13] *Il Libro dei Fatti,* Adnkronos 1996.

UV-ADP-PRI	1 (0,4)	–
L. Valle d'Aosta	–	1 (0,1)
Łącznie	**630 (100%)**	**630 (100%)**

Jak widzimy, sceny parlamentarne w roku 1987 i w roku 1992 specjalnie się od siebie nie różnią, ani co do liczby występujących partii politycznych, ani co do ich proporcjonalnego udziału w parlamencie.

W roku 1993 Włosi przeprowadzili historyczne referendum, w którym odrzucili system wyborów proporcjonalnych i wprowadzili jednomandatowe okręgi wyborcze. Od tej pory 75% deputowanych do parlamentu włoskiego wyłanianych jest w jednomandatowych okręgach wyborczych. Zmiana ta okazała się rewolucyjna dla funkcjonowania demokracji włoskiej. Wystarczy porównać powyższe wyniki z wynikami wyborów przeprowadzonych w roku 1994.

Wyniki wyborów w roku 1994, po wprowadzeniu JOW

Ugrupowanie	**Mandaty**	**Procent**
Progressisti	213	33,9
Polo della Liberta	191	30,3
Polo del Buon Governo	165	26,1
Patto per l'Italia	46	7,3
Alleanza Nazionale	10	1,6
Pozostałe	5	0,8
Łącznie	630	**100**

Jak widzimy z powyższych danych, w wyborach roku 1994, przeprowadzonych zgodnie z nowym systemem, do parlamentu nie weszły partie, które miały stałą przepustkę do rządów w poprzednich wyborach. Gdzie się podziały te partie polityczne i ich elektoraty?

Dane te podważają aksjomat reprezentatywności parlamentu wyłanianego w tzw. wyborach proporcjonalnych. Pomiędzy ostatnimi wyborami we Włoszech przeprowadzanymi według systemu proporcjonalnego, a pierwszymi wyborami w okręgach jednomandatowych upłynęły zaledwie dwa lata i w czasie tych dwóch lat we Włoszech ani nie było wojny, ani nie zdarzyła się żadna niezwykła katastrofa, którą można by uznać za przyczynę odwrócenia się społeczeństwa od wszystkich partii politycznych, jakie zasiadały w parlamencie przez wiele kadencji.

Oczywiście, zwolennicy aksjomatu o reprezentatywności i sprawiedliwości systemu wyborów na listy partyjne nie poddają się łatwo i wyciągają

zupełnie odmienne wnioski z przedstawionych tu faktów. Odpowiedzi na przyczyny niestabilności sceny politycznej, kłopotów z interpretacją wyników sondaży opinii publicznej, trudności w przewidywaniu wyników wyborów parlamentarnych upatrują w nieprzewidywalności zachowań elektoratów, zmienności i ulotności nastrojów społecznych i w całej masie innych elementów, o których traktują politologiczne i socjologiczne traktaty[14]. Argument ten działa jednak przeciwko założeniu o reprezentatywności systemu proporcjonalnego: skoro rozkład preferencji politycznych elektoratu jest sprawą do tego stopnia ulotną i nieprzewidywalną, zmieniającą się nieledwie z dnia na dzień – jak by na to wskazywały zmienne wyniki sondaży opinii publicznej – to tym bardziej nie ma sensu mówić o reprezentatywności wyników wyborów. Parlament bowiem wybiera się na całą kadencję, a nie na okres od sondażu do sondażu.

Naszym zdaniem omówione tu fakty wskazują na coś zupełnie innego. W warunkach systemu proporcjonalnego wyborcy nie mają alternatywy i zmuszeni są do głosowania na przedstawione im listy partyjne. Głosują więc na partie polityczne i wynik takiego głosowania daje jakiś statystyczny rozkład. Zupełnie inaczej głosują, kiedy daje im się szansę innego wyboru. Zarówno w przedstawionych wyżej wyborach samorządowych w Polsce, jak w i wyborach roku 1994 we Włoszech pojawiła się możliwość oddania głosu na kandydatów spoza ustalonego kręgu partyjnego. Być może wyniki te wskazują, że w przeciwieństwie do cytowanej wyżej opinii Buczkowskiego[15], skoro wyborcy zmuszeni są do głosowania na partie polityczne, to należy się zastanowić, czy właśnie takie bezalternatywne ordynacje wyborcze nie naruszają samej **zasady wolnych wyborów. Tak czy inaczej, fakty te obalają mit o tym, że wyniki wyborów przeprowadzanych w tzw. systemach proporcjonalnych lepiej od wyborów większościowych odzwierciedlają rozkład opinii i preferencji wyborców.**

3. MIT PROPORCJONALNOŚCI

Jeśli, jak chce Lijphart, proporcjonalność ma stanowić miarę jakości systemu wyborczego[16], to wypada postawić pytanie **co stanowi miarę proporcjonalności?** Jak odróżnić system „bardziej proporcjonalny" od systemu „mniej proporcjonalnego"? Według polskiego konstytucjonalisty, prof. Stanisława Gebethnera „Zapisana w art. 96 ust. 2 Konstytucji RP z 1997 roku

---

[14] A. Antoszewski, *O zwiększenie skuteczności prognoz wyborczych* [w] W. Sitek (red.), *Czy można przewidzieć? Socjologiczno-metodologiczne doświadczenia polskich badań wyborczych*, Wrocław-Warszawa-Kraków 1995.

[15] J. Buczkowski, *Podstawowe zasady…, op. cit.*

[16] A. Lijphart, *Electoral Systems…, op. cit.*

zasada **proporcjonalności nie jest prawnie zdefiniowana**"[17]. Uważa on jednak, że „stosowanie zasady proporcjonalności nie może podlegać stopniowalnej ocenie, to znaczy nie można mówić, że w sensie prawnym wybory są bardziej albo mniej proporcjonalne"[18]. Z drugiej strony art. 8 ust. 2 Konstytucji wprowadza zasadę bezpośredniego stosowania jej zapisów i dlatego zasada ta musi być rozumiana w takim sensie jak to pojęcie jest powszechnie rozumiane w języku polskim[19]. Również prof. Gebethner, w cytowanej wyżej wypowiedzi z tego samego źródła[20], uważa wybory przeprowadzone w systemie Sainte-Lague za bardziej proporcjonalne od wyborów przeprowadzanych np. w systemie d'Hondta. Według publicznych wypowiedzi innego wybitnego polskiego konstytucjonalisty, prof. Piotra Winczorka, „zapisana w Konstytucji zasada proporcjonalności winna być rozumiana dosłownie"[21].

Zdaniem cytowanych tu konstytucjonalistów polskich zasada proporcjonalności wyborów do Sejmu jest *de facto* synonimem głosowania na listy partyjne w wielomandatowych okręgach wyborczych. Z takim stanowiskiem trudno się zgodzić, bo następuje tutaj oderwanie zastosowanej metody od skutków, jakie ona przynosi. *Per analogiam* to tak, jakbyśmy zasadę tajności wyborów utożsamiali z koniecznością głosowania w zamkniętych kabinach. To wybory mają być „proporcjonalne", a więc odzwierciedlać preferencje społeczne, i spełnienie tej zasady powinno być oceniane według wyników, a nie według zastosowanych technik przeliczania oddanych głosów na mandaty. W taki właśnie sposób postępują zachodni politolodzy, którzy wprowadzili do literatury światowej przedmiotu pojęcie indeksu dysproporcjonalności wyborów, zwanego czasem indeksem Gallaghera lub indeksem L–S (*least squares metod* – metoda najmniejszych kwadratów)[22], Indeks ten wyznacza się z następującego wzoru: $I_G = \sqrt{\frac{1}{2}\sum_n (p_n^g - p_n^m)^2}$, gdzie p_n^g oznacza procent głosów zdobytych przez daną partię, a p_n^m procent uzyskanych mandatów poselskich. Gdyby wybory miały dokładnie własność proporcjonalności, to indeks ten wynosiłby zero. Im większa jest wartość tego indeksu, tym

[17] S. Gebethner, *Wybory do Sejmu i Senatu…, op. cit.*

[18] *Ibidem.*

[19] M. Safjan, *Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2002 r.,* Druk Sejmowy nr 1537, Warszawa 2003.

[20] S. Gebethner, *Wybory do Sejmu i Senatu…, op. cit.*

[21] P. Winczorek, *Inna jednomandatowość*, „Rzeczpospolita" nr 117 z 21 maja 2003.

[22] A. Lijphart, *Electoral Systems…, op. cit.*; D. M. Farrell, *Electoral Systems. A Comparative Introduction*, Nowy Jork 2001.

[23] „Biuletyn Informacyjny Ruchu na rzecz Jednomandatowych Okręgów Wyborczych" nr 8, czerwiec 2001 (dostępny na stronie internetowej www.jow.pl).

większe odchylenie od proporcjonalności wyników wyborów, tym wybory są „mniej proporcjonalne". Na podstawie bardzo wysokiej wartości tego indeksu dla wyborów do Sejmu III kadencji grupa 57 posłów złożyła 12 kwietnia 2001 roku skargę do Trybunału Konstytucyjnego, stawiając stosowanej ordynacji wyborczej zarzut złamania zasady proporcjonalności. Obliczona wówczas wartość tego indeksu wyniosła 9,79, a więc dużo więcej niż w wielu krajach, w których wybory przeprowadza się w jednomandatowych okręgach wyborczych[23].

Kłopoty ze znalezieniem algorytmu, który pozwalałby dokładnie realizować zasadę proporcjonalnego rozdziału mandatów, przypominają zagadnienie kwadratury koła i, od kiedy pojawił się pomysł zastąpienia wyborów w okręgach jednomandatowych głosowaniem na wielomandatowe listy partyjne, wiadomo, że zadanie to jest, w sensie matematycznym, rozwiązywalne tylko w sposób mniej lub bardziej przybliżony, natomiast jakość tego przybliżenia może być określona tylko *post factum* i właśnie za pomocą metody najmniejszych kwadratów, czyli zdefiniowanego wyżej indeksu Gallaghera. Paradoksy, do jakich prowadzi stosowanie tych różnych algorytmów, interesująco przedstawił krakowski matematyk, Krzysztof Ciesielski[24].

W tej sytuacji dokonaliśmy systematycznej analizy stosowanej obecnie w Polsce metody Sainte-Lague, którą Gebethner[25] uważa za lepiej od innych realizującą ideę reprezentatywności i proporcjonalności. Przeprowadziliśmy symulację komputerową rozdziału mandatów dla wybranych sytuacji: zmieniając wielkość okręgu wyborczego, liczbę partii politycznych i stosowane algorytmy numeryczne. Typowe wyniki tej analizy prezentują rysunki 1, 2 i 3. Każdy z tych rysunków przedstawia histogram, na którym podano wartość obliczonego indeksu Gallaghera i gęstość prawdopodobieństwa rozkładu tych wartości dla około 10 milionów rozkładów preferencji wyborczych.

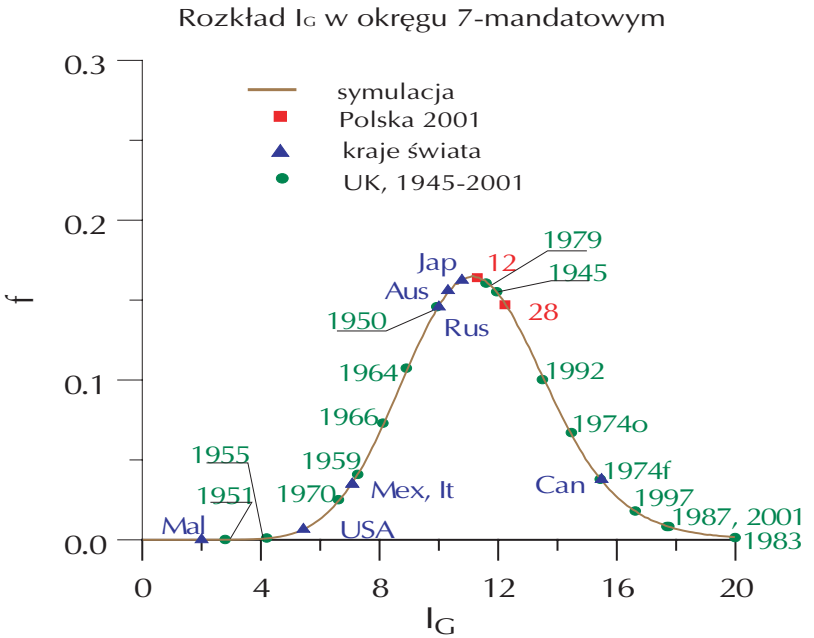
Rysunek 1 odpowiada sytuacjom w okręgach 7-mandatowych, rys. 2 w – okręgach 9-mandatowych i rysunek 3 – w okręgach 12-mandatowych. Okręgi 9- i 12-mandatowe są najbardziej typowymi okręgami wyborczymi w Polsce. Na wykresy te nanieśliśmy aktualne wartości indeksów Gallaghera w poszczególnych okręgach w wyborach roku 2001. Dla porównania na wykresach tych umieściliśmy dane dla różnych krajów, w których wybory odbywają się bądź w systemie czysto większościowym, bądź mieszanym. Dane te zaczerpnęliśmy z monografii Farrella[26]. Wreszcie na wykresach tych zostały naniesione obliczone przez nas indeksy

---

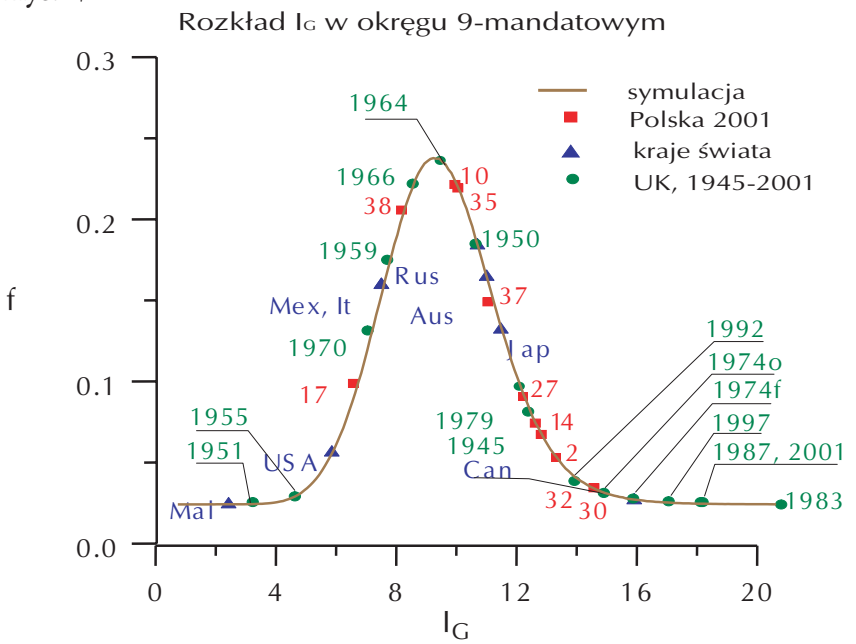
[24] K. Ciesielski, *Ordynacja paradoksalna* [w] R. Lazarowicz, J. Przystawa, (red.) *Otwarta księga. O jednomandatowe okręgi wyborcze*, Wrocław 1999.
[25] S. Gebethner, *Wybory do Sejmu i Senatu…, op. cit.*
[26] D. M. Farrell, *Electoral Systems…, op. cit.*

Gallaghera dla kolejnych wyborów parlamentarnych w Wielkiej Brytanii. Te ostatnie dane zostały zebrane w tabeli.

Rys. 1



Rys. 2



Rys. 3

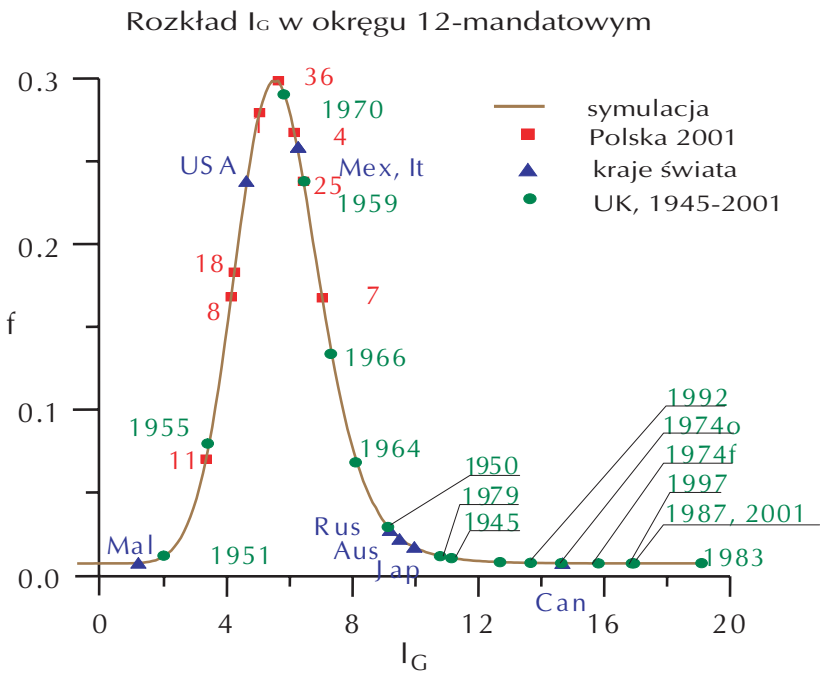


Tabela 1. Wyniki wyborów w UK w latach 1979–2001

	1979	1983	1987	1992	1997	2001
Głosy oddane na partie (w procentach)						
Conservative	43,9	42,4	42,3	41,9	30,7	31,7
Labour	36,9	27,6	30,8	34,4	43,2	40,7
Liberal_Democrat[(a)]	13,8	25,4	22,6	17,8	16,8	18,3
PC/SNP	2	1,5	1,7	2,3	2,5	2,5
Other	3,3	3,1	2,6	3,5	6,8	6,9
Liczba miejsc w parlamencie						
Conservative	339	397	376	336	165	166
Labour	269	209	229	271	418	412
Liberal_Democrat[(a)]	11	23	22	20	46	52
PC/SNP	4	4	6	7	10	9
Other	12	17	17	17	20	20
Total	635	650	650	651	659	659

(a) Liberal Party before 1983, Liberal and SDP in 1983 and 1987

Indeksy Gallaghera w UK od 1945 roku

Rok	1945	1950	1951	1955	1959	1964	1966	*1970*
IG	11,96	9,94	2,80	4,20	7,27	8,91	8,12	**6,62**
Rok	1974f	1974o	1979	1983	1987	1992	1997	*2001*
IG	15,45	14,48	11,60	20,63	17,70	13,50	16,63	**17,76**

Wnioski, jakie się nasuwają z powyższej analizy, są jednoznaczne**: przeciwstawianie wyborów na listy partyjne w okręgach wielomandatowych – bez względu na to, jaki algorytm rozdziału mandatów zostanie zastosowany – wyborom na zasadzie większości w okręgach jednomandatowych, jako lepiej realizujących zasadę proporcjonalności, nie znajduje racjonalnego uzasadnienia. Odstępstwo od proporcjonalności wyników wyborów, w każdym przypadku, jest sprawą czysto statystyczną i przypadkową.**

4. ORDYNACJA PROPORCJONALNA JAKO CZYNNIK DEZINTEGRACJI I PODZIAŁU

Cztery kadencje parlamentarne w Polsce, pod rządami tzw. ordynacji proporcjonalnej w wyborach do Sejmu, nie doprowadziły do utworzenia się stabilnej sceny politycznej, a wszystkie partie polityczne okazały się tworami sezonowymi. I stało się tak pomimo niezwykłego uprzywilejowania tych partii politycznych, zarówno ustawowego, jak i pozaprawnego. Ten opłakany, z punktu widzenia interesu społecznego i obywatelskiego, stan rzeczy przypisuje się częstokroć bądź to jakoby znanym powszechnie wadom Polaków, tzn. warcholstwu, nieumiejętności znajdowania kompromisu, indywidualizmowi, nielojalności itp., bądź też jakiemuś zapóźnieniu w rozwoju społecznym, co znalazło kilkakrotnie wyraz nawet w publicznych wypowiedziach Prezydenta Rzeczypospolitej.

W tych dość powszechnych utyskiwaniach nad naszym charakterem narodowym prawie nie słychać głosów, że taka sytuacja może być spowodowana przez wprowadzenie do życia publicznego mechanizmów, które sprzyjają takim szkodliwym postawom, premiując je i magnifikując. Jak się okazuje jednym z takich mechanizmów jest właśnie niewłaściwy, dezintegrujący system wyborczy, niesłusznie nazywany proporcjonalnym.

A. PRAWO CIESIELSKIEGO

Na tę szkodliwą właściwość takiego systemu wyborczego pierwszy zwrócił uwagę Ciesielski[27], wskazując, że w pewnych sytuacjach, w warunkach proporcjonalnego podziału mandatów, niektórym partiom politycznym

[27] K. Ciesielski, *Ordynacja paradoksalna…*, *op. cit.*

korzystniej jest się podzielić, gdyż w ten sposób mają szansę na zdobycie większej liczby mandatów. Nazwaliśmy tę własność prawem Ciesielskiego. Patrząc pod tym kątem, dokonaliśmy odpowiedniej analizy wyborów do Sejmu IV kadencji.

Analizę przeprowadziliśmy w sposób następujący: (1) Utworzyliśmy wszelkie możliwe koalicje dwupartyjne, dodając do siebie liczby głosów, jakie odpowiednie partie uzyskały w tych wyborach. (2) Głosy oddane na pozostałe partie pozostały niezmienione. (3) Dokonaliśmy rozdziału mandatów za pomocą jednej z metod stosowanych w Polsce. Podobną analizę przeprowadziliśmy tworząc koalicje trójpartyjne. Załączona tabela przedstawia wyniki uzyskane dla koalicji dwupartyjnych w metodzie Sainte-Lague.

Tabela 2. Perspektywy połączenia w koalicje dwupartyjne. Metoda S-L.

	SLD	SO	PiS	PSL	PO	LPR
SLD		0	0	1	1	**-2**
SO			0	-1	-4	**-1**
PiS				-1	-4	**-1**
PSL					0	**-5**
PO						-7

Tabela 3. Perspektywy połączenia w koalicje trójpartyjne

SLD-SO –PiS	SLD-SO -PSL	SLD-SO -PO	SLD-SO -LPR	SLD-PiS-PSL	SLD-PiS-PO	SLD-PiS-LPR	SLD-PSL-PO	SLD-PSL-LPR	SLD-PO -LPR	SO -PiS-PSL	SO -PiS-PO	SO -PiS-LPR	SO -PSL-PO	SO -PSL-LPR	SO -PO -LPR	PiS-PSL-PO	PiS-PSL-LPR	PiS-PO -LPR	PSL-PO -LPR
0	0	-1	-4	3	-1	-1	1	0	-1	0	-3	-2	-1	-5	-6	-2	-4	-2	**-2**

Tabela 3 jednoznacznie pokazuje, że w takim systemie wyborczym partiom nie opłaca się łączyć i tworzyć koalicji, gdyż takie koalicje z reguły przynoszą straty i zmniejszają liczbę uzyskanych przez te partie mandatów. Z powodów czysto arytmetycznych i statystycznych partiom politycznym nie opłaca się iść do wyborów razem, bo abstrahując od wszelkich politycznych i społecznych uwarunkowań, mechanizm wyborczy preferuje podział.

W powyższej analizie prawa Ciesielskiego użyliśmy wyłącznie argumentów arytmetycznych i statystycznych, zakładając, że powstała koalicja partyjna uzyskuje w wyborach arytmetyczną sumę głosów, jakie padły na te partie, gdy startowały oddzielnie. W rzeczywistości sprawa nigdy nie przedstawia się tak korzystnie dla partii politycznych i fuzja dwóch partii

nigdy nie prowadzi do zsumowania się głosów ich zwolenników. W sensie mnogościowym zbiór zwolenników dwu partii nigdy nie jest sumą zbiorów zwolenników jednej i drugiej, jest raczej przekrojem, a więc iloczynem tych zbiorów. Jest to dodatkowy argument na rzecz prawa Ciesielskiego.

B. ROLA JĘZYCZKA U WAGI

Występowanie dwóch partii oddzielnie zamiast jednej ma sporo zalet z punktu widzenia interesów tych partii, a w szczególności ich liderów. Tort musi być dzielony na więcej części, obowiązuje zasada „parytetu", w efekcie mniejszym partiom przypada więcej łupów niż byłoby to możliwe w ramach jednej większej partii. Następuje rozmycie odpowiedzialności, winien jest zawsze „kolega" – czyli ewentualny partner koalicyjny. Mała partia może odgrywać rolę „języczka u wagi" – w efekcie otrzymuje dużo więcej niż pozwalałyby na to proporcje. Zauważa Antoni Kamieński: „M. Pinto-Duschinsky obliczył, na przykład, że w czasie półwiecza istnienia Izraela radykalna Partia Narodowo-Religijna, uzyskując pięcioprocentowe poparcie wyborcze, zasiadała w rządzie przez trzy czwarte okresu. Podobnie FDP, zdobywając w latach 1944–99 mniej więcej jedną czwartą poparcia, jakie miała SDP, współtworzyła rząd przez 86% czasu, gdy SPD zasiadała w rządzie czterokrotnie krócej; porównanie liczby tek ministerialnych pokazuje, że obie partie miały ich mniej więcej tyle samo. Wynika stąd całkowity brak proporcji między poparciem wyborców a wpływem na rządy państwem. Z polskiego podwórka można przytoczyć podobne przykłady"[28].

Podsumowując: **podział i dezintegracja jest mechanizmem wpisanym w tzw. proporcjonalny podział mandatów. Jest to mechanizm zarówno arytmetyczno-statystyczny (prawo Ciesielskiego), jak i psychologiczno-polityczny, gdyż sprzyja indywidualnym interesom większej grupy polityków.**

5. ORDYNACJA PROPORCJONALNA PATENTEM NA SŁABE PAŃSTWO

Zarzuty stawiane systemowi tzw. wyborów proporcjonalnych były publikowane niejednokrotnie[29], a lista wad tej ordynacji jest długa. Wymieńmy tylko niektóre:

1. Jest niezrozumiała dla wyborców i zniechęca do brania udziału w wyborach.

---

[28] A. Kamiński, Wybór ordynacji a przyszłość kraju, www.jow.pl.

[29] K. Popper, *O demokracji…, op. cit.*; J. Przystawa, *Jednomandatowe okręgi wyborcze, op. cit.*; A. Kamiński, *Dwa systemy – dwie ordynacje,* „Interes Publiczny", nr 4 z 23 września 2000; J. Przystawa, *Dobra ordynacja warunkiem dobrego państwa* [w] W. Kieżun, J. Kubin (red.), *Dobre państwo*, Warszawa 2004.

2. Likwiduje odpowiedzialność posłów przed wyborcami.
3. Destabilizuje i osłabia państwo.
4. Zamienia demokrację w partiokrację.
5. Generuje korupcję polityczną.
6. Degeneruje życie publiczne, degeneruje partie polityczne i jest przeszkodą w powstaniu społeczeństwa obywatelskiego.
7. Narusza nasze bierne prawo wyborcze.
8. Jest sprzeczna z Konstytucją, ponieważ łamie konstytucyjne zasady równości, proporcjonalności, bezpośredniości i powszechności wyborów.

Skoncentrujmy uwagę na sprawie destabilizacji i osłabienia państwa. Szeroko tę sprawę omawia Kamiński[30]. Nie jest przecież rzeczą przypadku, że wszystkie państwa decydujące o polityce światowej, a więc w pierwszym rzędzie USA, Wielka Brytania, Kanada i Francja, mają u siebie czysto większościowe systemy wyborcze i wybierają swoich deputowanych wyłącznie w jednomandatowych okręgach wyborczych. Warto zwrócić uwagę, że pozostałe kraje G–7, a więc Niemcy, Japonia i Włochy, przez wiele lat po II wojnie światowej z trudem dobijały się swojego obecnego statusu, pozostając w cieniu zwycięskich aliantów, którzy *de facto* „skłonili" swoich pokonanych przeciwników do przyjęcia proporcjonalnych systemów wyborczych jako formuły „bardziej demokratycznej" od systemów, jakie stosowali u siebie. Dzisiaj jesteśmy świadkami, jak i te kraje, usiłując odzyskać polityczne znaczenie, reformują swoje systemy wyborcze. Włosi dokonali reformy w wyniku referendum w roku 1993. Japonia zreformowała swój system wyborczy w roku 1997, wprowadzając wybory deputowanych w 2/3 w JOW. Również Niemcy starają się zrzucić ubranko nałożone na nich przez zwycięskich aliantów i coraz głośniej zaczynają się domagać JOW[31]. Przypomnieć też wypada, że gdy w wyniku przewagi powojennych nastrojów prosocjalistycznych Francuzi zaadaptowali system wyborów proporcjonalnych, to wobec kłopotów politycznych i niestabilności generowanej w ten sposób sceny politycznej, pod rządami generała de Gaulle'a przeszli na system JOW.

Ta słabość państwa przejawia się przede wszystkim w trudności wyłonienia stabilnego rządu, będącego w stanie ponosić odpowiedzialność za kraj i często bolesne reformy. Prawie nigdy się nie zdarza, żeby proporcjonalny system wyborczy doprowadził do sytuacji, w której w wyniku wyborów zostanie wyłoniona partia posiadająca bezwzględną większość w parlamencie. Zawsze są to rządy koalicyjne, z natury nietrwałe. Sytuację tę dobrze ilustruje następująca tabela, która podaje, na przykładzie

---

[30] A. Kamiński, *Dwa systemy – dwie ordynacje, op. cit.*
[31] J. Przystawa, *Dobra ordynacja…*, *op. cit.*

wysoko rozwiniętych krajów europejskich czas stracony na koalicyjne targi i formowanie rządów[32].

Austria (1945–1996)	814 dni
Finlandia (1945–1995)	1182 dni
Belgia (1946–1995)	1241 dni
Holandia(1945–1994)	1253 dni
Włochy (1845–1994)	1374 dni

W przykładowo wybranych latach wyglądało to tak:

Holandia: 1977	208 dni
Holandia: 1973	163 dni
Belgia: 1988	148 dni
Włochy: 1979	126 dni

Jest rzeczą oczywistą, że kraj, w którym przez cztery lata niepodobna utworzyć rządu, nie może liczyć na ważną pozycję w polityce światowej. Fakt ten wyjaśnia powodzenie włoskiego ruchu Maggioritario, który doprowadził w roku 1993 do odrzucenia systemu proporcjonalnego. Od razu też widać efekty tej zmiany: rząd Berlusconiego to trzeci rząd włoski od roku 1994.

6. JOW SZANSĄ NA STABILNE I SILNE PAŃSTWO

Ordynacja wyborcza w systemie JOW, w szczególności w preferowanym przez Ruch na rzecz JOW jej wariancie westminsterskim, zwanym po angielsku systemem FPTP – First-Past-The-Post, nie podpierając się założeniami ideologicznymi takimi jak „sprawiedliwość", „reprezentatywność" czy „proporcjonalność", nie ma wielu z wyszczególnionych powyżej słabości systemów głosowania na listy partyjne:

1. Jest jasna, czytelna, zrozumiała dla wyborców.
2. Wiąże posłów z wyborcami z okręgów, wymusza odpowiedzialność, poseł staje się naprawdę posłem – sługą swoich wyborców.
3. Zmienia strukturę partii politycznych, które przestają być scentralizowanymi, biurokratycznymi aparatami, lecz stają się partiami obywatelskimi.
4. Tworzy, tak jak o tym mówi prawo Duvergera, dwubiegunową, dwupartyjną scenę polityczną. Nie przeszkadza to wcale istnieniu i zdobywaniu mandatów przez inne partie polityczne, a nawet indywidualnych, bezpartyjnych kandydatów. Zapewnia stabilną scenę polityczną i rząd posiadający poparcie większości parlamentarnej.

[32] F. Weckbach-Mara, „Welt am Sonntag" z 19 stycznia 2003 (zob. tłumaczenie w „Biuletynie Informacyjnym Ruchu na rzecz Jednomandatowych Okręgów Wyborczych" nr 13 z marca 2003).

5. Daje wyborcom poczucie, że ich głosy naprawdę się liczą, że mają wpływ na rządy i na życie publiczne.
6. Gwarantuje spełnienie konstytucyjnych zasad powszechności, równości i bezpośredniości i przywraca nam w pełni nasze bierne prawo wyborcze.

Z tych powodów odrzucenie zasady proporcjonalności i wprowadzenie ordynacji wyborczej do Sejmu na wzór brytyjski uważamy za pierwszy i podstawowy warunek naprawy państwa polskiego.

ABSTRACT

To many advocates of the so-called Proportional Representation (PR) it is synonymous to electoral justice and provides proportionality and representativeness of the election's outcome. This work reports computer simulations of elections with application of the Sainte-Lague and of the d'Hondt methods to constituencies of various size and with varying number of participating political parties. The Gallagher disproportionality index is calculated for each election instance. By comparing these results with those obtained for elections in various countries, which are using majoritarian procedures, authors come to conclusion that "proportionality" of the election's outcome is a purely statistical effect, which has little, if anything, in common with mathematical notion of proportionality. Similar conclusion can be drawn about expectations that parliaments elected in such a way should be representative of the society's political spectrum. Such a conclusion is supported by various examples from Poland and elsewhere. By analyzing recent elections in Poland authors demonstrate that in the mathematics of elections alone there is a mechanism, the Ciesielski Law, which favours divisions and splitting before the elections. All such factors together work against forming stable political structures, which is specially important in new democracies like Poland and other post-communist countries.

Ryszard Piotrowski

KONCEPCJE NOWEGO USTROJU PAŃSTWA W PROJEKTACH ZMIAN KONSTYTUCYJNYCH

SPIS TREŚCI

1. Demokratyczne wartości konstytucji RP z 1997 roku a rzeczywistość.... 155
2. Zarysy nowego ustroju państwa – propozycje i kontrowersje..... 160
3. Granice inżynierii konstytucyjnej 167
4. Współczesne modele demokracji i polskie problemy ustrojowe – źródło nadziei czy rozczarowań? 168



RYSZARD PIOTROWSKI

Adiunkt w Instytucie Nauk o Państwie i Prawie na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, w latach 1978–1987 współpracownik redakcji „Państwa i Prawa", w latach 1995–1996 pracownik Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, obecnie współpracownik Trybunału Konstytucyjnego. Autor książek i artykułów poświęconych problematyce prawa konstytucyjnego i zagadnieniom tworzenia prawa, m.in. *Spór o model tworzenia prawa*; *Polski ustrój państwowy*; *Sejm of the Republic of Poland. Structure, procedures, functions.*

WPROWADZENIE

Współczesne modele państwa demokratycznego są na tyle różnorodne, że można mówić jedynie o wspólnocie wartości wyznaczającej podstawowe reguły gry, do których należą zasady: konstytucjonalizmu, podziału władz i demokratycznego państwa prawnego. Z owych zasad nie wynika jednak wyraźna preferencja dla konkretnego systemu rządów czy określonej struktury parlamentu. Europejskie demokracje w okresie ostatniego półwiecza podlegały reformom systemowym, tak licznym i różnorodnym, że trafny wydaje się pogląd, zgodnie z którym demokracja to ustrój stałej transformacji instytucjonalnej. Z doświadczeń licznych i różnorodnych zmian ustrojowych w europejskich państwach demokratycznych wynika, że nie istnieją reformy doskonałe, w pełni skuteczne i wolne od niekorzystnych następstw. Niepowodzenia ustroju demokratycznego nie mogą jednak uzasadniać odejścia od demokratycznych pryncypiów. Nie wszystkie projekty naprawy państwa są zatem konstytucyjnie dopuszczalne. Wartość polskiego piętnastolecia polega na tym, że projekty te podlegają ocenie wyborców, której politycy nie mogą zastąpić przekonaniem o nieuchronnej słuszności własnych wizji.

1. DEMOKRATYCZNE WARTOŚCI KONSTYTUCJI RP Z 1997 ROKU A RZECZYWISTOŚĆ

Ostatnio wiele się w Polsce mówi o zmianach konstytucyjnych. Projekty zmian częściowych spotykają się z aprobatą, zamiar zmiany całkowitej bywa negowany, niczym w owym państwie, o którym Platon powiada: ma ono złą organizację, a nakazuje obywatelom, „żeby całej konstytucji państwa nie naruszali, bo zginie, kto by się tego dopuszczał”[1]. W takim państwie trzeba nieustannie coś poprawiać za pomocą wydawania nowych przepisów, nie usuwając jednak rzeczywistej przyczyny zła. Może lepiej zmienić Konstytucję, naruszając owe zakazy?

Zmiana Konstytucji jest przedsięwzięciem trudnym i wymaga pokonania wielu barier, czasem dokonuje się to dopiero na polu bitwy. Zmieniają się konstytucje, ale idea konstytucji jest przecież niezmienna, odkąd pojawiła się w kulturze europejskiej jako zasada ograniczenia władzy przez prawo,

[1] Platon, *Państwo z dodaniem siedmiu ksiąg Praw*, t. I i II, Warszawa 1958, p. 426 c.

najwcześniej chyba w owym przeciwstawieniu cywilizacji i barbarzyństwa, którego opis Homer kończy słowami „prawo tam nie włada”[2].

Obowiązująca ustawa zasadnicza stanowi Konstytucję nie tylko dlatego, że określa zasady ustroju, system organów państwowych i sposób ich powoływania oraz prawa i wolności obywateli; jest ona konstytucją, ponieważ stanowiąc, że godność człowieka, nie zaś wola władzy, to źródło praw i wolności, wyznacza granice, których demokratycznie legitymowana władza nie może przekroczyć. Uznanie zasady konstytucjonalizmu, a więc ograniczenia władzy większości przez prawa człowieka, za wyznacznik ustroju demokratycznego, potwierdzenie zasady demokratycznego państwa prawnego oraz zasady podziału władz, przesądza o związku Konstytucji z 1997 roku ze światem wartości i ideałów określających tożsamość europejską i stanowiących fundament konstrukcji ustrojowych, które zasługują na miano państwa demokratycznego.

Z punktu widzenia użytecznej klasyfikacji A. Lijpharta mamy w Polsce do czynienia z ustrojem, który można określić mianem demokracji konsensualnej[3], a więc ograniczającej rzeczywistą rolę większości w państwie. Do filarów tego ustroju należą pluralizm polityczny i związane z nim rozproszenie władzy pomiędzy różne ugrupowania tworzące koalicję formalną lub faktyczną, wśród których są zarówno partie mające znaczne poparcie wyborców, jak też – dzięki systemowi proporcjonalnemu – te, które właściwie poniosły porażkę. O konsensualnym charakterze demokracji przesądza realizacja zasady podziału i równoważenia się władz w wielu sferach. Władza wykonawcza jest zatem podzielona między różne ośrodki i zdecentralizowana, władza ustawodawcza podzielona i ograniczona przez władzę sądowniczą. Wiele postanowień konstytucji pozwala zaliczyć ukształtowany w niej ustrój do rodziny demokracji konsensualnych, do której – zdaniem A. Lijpharta – należą na przykład Belgia, Holandia, Szwajcaria i Włochy.

A jednak wielu Polaków nie zadowalają istniejące rozwiązania ustrojowe. Konfrontacja postanowień konstytucji z rzeczywistością pozwala dostrzec przesłanki uzasadniające potrzebę przeprowadzenia zmian.

Żaden z projektów zmian konstytucyjnych nie zawiera koncepcji nowego ustroju państwa alternatywnej – ze względu na swój zakres – w stosunku do obowiązującej konstytucji. Mamy do czynienia z propozycjami korekt oraz sugestiami poważniejszych, choć częściowych, zmian systemowych. Propozycje najbardziej rozbudowane i konkretne przedstawiają Prawo i Sprawiedliwość, Samoobrona RP oraz Liga Polskich Rodzin.

Projekty zmian, o których mowa, pochodzą od partii politycznych darzonych zaufaniem 10% badanych przez CBOS[4], co nie stanowi – jak

---

[2] Homer, *Odyseja*, Pieśń IX, w. 116.

[3] Por. A. Lijphart, *Patterns of Democracy*, New Haven-Londyn 1999, s. 31 i nast.

można sądzić – przekonującej rekomendacji dla owych projektów, ale też nie jest jedynym i decydującym kryterium ich ewentualnej oceny. Zapewne partie przedstawiają te propozycje także po to, aby zyskać zaufanie wyborców. W świetle tych samych badań zaufanie do posłów i senatorów władnych konstytucję zmieniać wynosiło 9%.

Celem niniejszego opracowania nie jest omówienie proponowanych zmian, ale próba przedstawienia wybranych dylematów związanych z propozycjami nowych rozwiązań ustrojowych.

Rozważając te propozycje warto pamiętać, że – jak każda konstytucja – także i nasza nie jest czarodziejską różdżką czy berłem dobrego króla władnym przekształcać świat. To przecież tylko słowa, choć mają najwyższą moc prawną; demokracji nie buduje się jednak ze słów. Ustrój ustanowiony w konstytucji jest ofertą dla ludzi rozumnych i dobrych, ludzi honoru i empatii, którzy tworzą infrastrukturę moralną państwa i prawa. Powodzenie demokratycznego modelu państwa zależy od obywateli zdolnych do współdziałania i samoograniczenia, czerpiących satysfakcję z owoców własnej pracy. Konstytucja pozbawiona infrastruktury politycznej w postaci społeczeństwa obywatelskiego, które jej postanowienia współtworzą, nie wypełnia funkcji integracyjnej i stabilizującej, co zasadniczo pomniejsza jej znaczenie w państwie. Tego rodzaju konstytucja często spełnia rolę ornamentacyjno-symboliczną.

Szanse ustroju demokratycznego zależą nie tylko od poziomu kultury obywatelskiej związanego z rozwojem edukacji, od tego – powtórzmy za G. Sartorim – jak wielu jest ludzi myślących[5], ale także od poziomu dochodów, co zauważa S. Huntington, wedle którego, jeśli nie zostanie przekroczone pewne minimum dochodowe, reformy demokratyczne nie są w ogóle możliwe[6].

Nie brak symptomów świadczących o kryzysie społeczeństwa obywatelskiego w Polsce, których pojawienie się poprzedzało ustanowienie obowiązującej konstytucji[7]. Warto też zastanowić się nad szansami demokracji konsensualnej w kraju, w którym 60% mieszkańców nie osiąga poziomu dochodów określanego jako minimum socjalne, a dochody niemal 10% mieszkańców utrzymują się poniżej minimum biologicznego[8].

---

[4] Por. Centrum Badania Opinii Społecznej, *Zaufanie do instytucji publicznych w krajach Europy Środkowej i Wschodniej. Komunikat z badań*, Warszawa 2004.

[5] G. Sartori, *Democrazia*, Mediolan 1993, s. 327.

[6] Por. S. Huntington, *Trzecia fala demokratyzacji*, Warszawa 1995, s. 98.

[7] Por. A. Smolarz, *Przygody społeczeństwa obywatelskiego,* [w] E. Nowicka, M. Chałubiński (red.), *Idee a urządzanie świata społecznego*, Warszawa 1999, s. 386.

[8] Por. P. Kurowski, *Koszyk minimum socjalnego i minimum egzystencji – dotychczasowe podejście,* Warszawa 2002. Por. także J. K. Kowalski, *Rosną rozpiętości w dochodach*, „Gazeta Prawna", nr 15 z 2005, s. 11.

W lipcu 2004 roku liczba osób odrzucających udział w wyborach parlamentarnych w Polsce (wedle CBOS 43%) przekroczyła liczbę tych, którzy zadeklarowali, że na pewno będą uczestniczyć w wyborach (40%); nigdy wcześniej deklarowana frekwencja wyborcza nie była tak niska, a przecież faktyczna frekwencja bywa niższa od deklarowanej w sondażach. Wśród respondentów najmniej zarabiających (do 300 zł na osobę w rodzinie) 70% nie poszłoby głosować[9].

Mamy zatem z jednej strony pogłębiające się nierówności, zjawisko wykluczenia społecznego, z drugiej zaś ostentacyjną konsumpcję i zasadniczy brak skuteczności sprawujących władzę elit, które nie są w stanie rozwiązać podstawowych problemów społecznych, a przecież – w myśl konstytucji – po to właśnie powołano je do rządzenia. Wspomniane tu zjawiska, a zwłaszcza liczne przykłady korupcji na rozmaitych szczeblach państwa, tworzą poczucie delegitymizacji władzy, które kształtuje się każdego dnia, co zresztą stanowi charakterystyczną właściwość współczesnych demokracji i jest – wedle P. Rosanvallona – jedną z przyczyn rozczarowania, zniechęcenia i apatii obywateli państw demokratycznych.

Zjawisko to, występujące w Stanach Zjednoczonych i Europie, znajduje wyraz w stosunkowo niskiej frekwencji wyborczej, której następstwem są – szczególnie w Polsce – rządy mniejszości[10]. Reguły parlamentaryzmu zracjonalizowanego zastosowane w naszej konstytucji powodowały i powodują, że w istocie mniejszościowy rząd rządzącej mniejszości, cieszący się niewielkim poparciem w badaniach opinii publicznej, współsprawuje władzę wykonawczą, ponieważ konstytucja nie pozwala mu upaść, uznając stabilność rządu za cenniejszą od jego skuteczności.

Funkcjonowanie państwa wywołuje stopniowy wzrost niezadowolenia społecznego, które znajduje wyraz również w postaci krytyki konstytucji, a także postulatu uchwalenia nowej, kształtującej reguły nowego ustroju państwa, lub przeprowadzenia istotnych zmian w postanowieniach obowiązującej ustawy zasadniczej.

Krytycy Konstytucji twierdzą, że wymaga ona zmian, ponieważ obywatele nie utożsamiają się z państwem. Trzeba zatem zmienić konstytucję, by w ten sposób odbudować więź pomiędzy obywatelami a władzą. Polacy – zdaniem zwolenników istotnych zmian – „odrzucają system polityczny, stworzony na podstawie konstytucji z 1997 roku", „uważają, że klasa polityczna jest skorumpowana, klasa urzędnicza jest nieskuteczna i niekompetentna, wymiar sprawiedliwości szwankuje, policja nie ściga

---

[9] Por. Centrum Badania Opinii Społecznej, *„Nie wierzę politykom" – przyczyny deklarowanej absencji wyborczej. Komunikat z badań*, Warszawa 2004.

[10] Por. J. Raciborski, *Antynomie konstytucyjnych wartości w polskim prawie wyborczym*, „Studia Prawnicze", 2001, z. 1, s. 12.

przestępców, a aparat fiskalny gnębi przedsiębiorców", są zdania, że „państwo działa źle i że to nie jest ich państwo"[11]; potrzeba uchwalenia nowej konstytucji wynika „z konieczności przełamania wielkiego kryzysu zaufania"[12].

Zwolennicy dokonania jedynie częściowych korekt wychodzą z założenia, że nie mają miejsca żadne zjawiska społeczne, które uzasadniałyby potrzebę zmiany całościowej; można jedynie przeprowadzić niezbędne poprawki, związane przede wszystkim z konsekwencjami wynikającymi z przynależności Polski do Unii Europejskiej.

Mamy zatem do czynienia ze sporem o celowość, zakres i głębokość zmian, w którym po jednej stronie występują politycy opowiadający się z wyjątkiem Prezydenta RP[13] – za uchwaleniem nowej konstytucji lub głębokimi zmianami w obowiązującej, a po drugiej stronie – eksperci, dla których charakterystyczne jest stwierdzenie, że coraz liczniejsze i głośne postulaty oraz projekty zmian ustawy zasadniczej „mają się nijak do tego, czego dowodzi dotychczasowa praktyka stosowania Konstytucji RP"[14]. Owszem, należy zmienić, ale ludzi sprawujących władzę, nie zaś konstytucję[15]. W wypowiedziach ekspertów znajduje także wyraz przekonanie, że chociaż „stabilna konstytucja jest niewątpliwie samoistną wartością, której należy strzec", to jednak wydaje się możliwe „wskazanie tych obszarów, które należałoby poddać rozważeniu, czy nie tkwią w nich elementy dysfunkcjonalne"[16]. Formułowane są także przez ekspertów propozycje konkretnych zmian częściowych, związanych z konsekwen-

---

[11] Tak poseł SLD R. Smoleń w wypowiedzi podczas obrad platformy programowej SLD Forum „Rozwój i Praca", http://wiadomości.wp.pl/

[12] Tak J. Kaczyński we wstępie do przygotowanego przez Prawo i Sprawiedliwość projektu Konstytucji RP.

[13] W wykładzie „Rzeczpospolita dobrem wspólnym wszystkich obywateli – refleksje Prezydenta RP na tle funkcjonowania konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 roku" wygłoszonym 3 maja 2005 r. w Trybunale Konstytucyjnym prezydent stwierdził, że „nie mamy do czynienia z konstytucją bezbłędną i doskonałą. Na pewno są tam błędy czy niejasności, które wymagałyby poważnej dyskusji". Tak w tekście wykładu na stronie www.prezydent.pl

[14] Por. K. Działocha, *Podstawowe problemy stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Raport wstępny*, Warszawa 2004, s. 10. O kryteriach określających ideał dobrego państwa por. P. Winczorek, *Dobre państwo – spojrzenie prawnika* [w] W. Kieżun, J. Kubin (red.), *Dobre państwo*, Warszawa 2004, s. 29 i nast.

[15] Por. zwłaszcza P. Winczorek, *Demontaż ustroju i jego skutki*, „Rzeczpospolita" z 8 marca 2005.

[16] Por. M. Kruk, A. Łopatka, W. Sokolewicz, J. Wawrzyniak, R. Wieruszewski, W. Wołpiuk, T. Górzyńska, J. Falski, E. Popławska, J. Rychlik, K. Kubuj, M. Laskowska, *Pytania o konstytucję*, „Studia Prawnicze", 2003, z. 3. Por. także W. Sokolewicz, *O potrzebie reformy Senatu*, „Państwo i Prawo", 2001, z. 11.

cjami integracji europejskiej[17] oraz koniecznością zapewnienia skuteczności orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego[18], a także propozycje zmian o zasadniczym charakterze, do których należy postulat wprowadzenia systemu prezydenckiego[19].

2. ZARYSY NOWEGO USTROJU PAŃSTWA – PROPOZYCJE I KONTROWERSJE

Warto rozważyć podstawowe problemy związane z projektami nowych rozwiązań ustrojowych wysuwanymi przez różne partie polityczne w obecnej kadencji Sejmu.

Najwięcej chyba postulatów zmian dotyczy wprowadzenia jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach do Sejmu, co w szczególności było zawarte w kierowanym do Prezydenta RP apelu[20] i stanowi część pakietu reform, które mają być przedmiotem referendum inicjowanego przez Platformę Obywatelską. Tak zasadnicza reforma wyborcza nie gwarantuje jednak – sama w sobie – odrodzenia klasy politycznej, której nie da się przecież przez zmianę systemu wyborczego wyleczyć z egoizmu, zachłanności, braku kompetencji i innych wad. Przeciwnie, lekarstwo może być gorsze aniżeli choroba, co zauważa J. Kaczyński, stwierdzając że system większościowy może okazać się pożyteczny, ale trzeba stworzyć „mechanizmy reagowania na ewentualne negatywne zjawiska", dając prezydentowi możliwość rozwiązania parlamentu i zastosowania alternatywnej ordynacji wyborczej[21]. Ale to samo można powiedzieć o perspektywach poprawy funkcjonowania systemu proporcjonalnego. Ewentualne szkody związane z wprowadzeniem systemu większościowego stanowiłyby trudny do odparowania cios zadany demokracji przedstawicielskiej w Polsce. Z kolei utrzymanie istniejącego stanu rzeczy, polegającego – jak twierdzą sygnatariusze wspomnianego apelu o nową ordynację wyborczą – na tym, że wyborcy są ubezwłasnowolnieni przez partie polityczne, które przydzielają mandaty sobie i swoim, nie oglądając się na uczciwość oraz kompetencje kandydatów do władzy ustawodawczej, źle wróży przyszłości polskiego parlamentu. Wydaje się, że można podjąć

---

[17] Por. *Unijne dyrektywy najlepiej wdrożą dekrety. Z profesorem Januszem Trzcińskim rozmawia Danuta Frey*, „Rzeczpospolita" nr 78 z 2005.

[18] Tak A. Zoll – por. Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego w 2005 r., www.trybunal.gov.pl/Wiadom/Komunikaty/.

[19] Tak W. Kieżun, *Struktury i kierunki zarządzania państwem* [w] W. Kieżun, J. Kubin (red.), *Dobre państwo*, Warszawa 2004, s. 74.

[20] Por. „Rzeczpospolita" nr 63 z 2003.

[21] Por. Konwencja konstytucyjna Prawa i Sprawiedliwości. Wystąpienie prezesa PiS Jarosława Kaczyńskiego, Warszawa 2003, s. 29.

próbę naprawy istniejącej ordynacji proporcjonalnej także bez zmiany konstytucji, ryzykując co najmniej tyle, ile może przynieść wprowadzenie ordynacji większościowej.

Godny uwagi wydaje się postulat wzmocnienia roli prezydenta kosztem rządu i parlamentu z jednej strony, a z drugiej propozycja wzmocnienia roli rządu kosztem prezydenta. Oba projekty – pierwszy wysuwany przez Prawo i Sprawiedliwość[22], a drugi przez posła R. Smolenia w ramach platformy programowej Sojuszu Lewicy Demokratycznej Forum „Rozwój i Praca"[23] – przewidują koncentrację władzy wykonawczej i opowiadają się za wyraźniejszym niż dotychczas wskazaniem w konstytucji, gdzie ulokowane jest centrum władzy.

Projekt najdalej idący, a mianowicie projekt Prawa i Sprawiedliwości, przedstawiony na konwencji konstytucyjnej tej partii, zakładał konieczność zachowania symetrii między większością wybierającą prezydenta a większością parlamentarną, co ma być osiągnięte dzięki przyznaniu prezydentowi prawa do rozwiązania parlamentu w pierwszych 6 miesiącach po wyborze głowy państwa. Pozycja prezydenta w państwie miałaby ulec istotnemu wzmocnieniu. Miałby on prawo odmówić powołania premiera lub ministra po konsultacji z marszałkami Sejmu i Senatu, a także mógłby złożyć wniosek o odwołanie rządu przez Sejm. Projekt przewiduje ponadto ustalenie w konstytucji, że do odrzucenia prezydenckiego sprzeciwu wobec ustawy, kontrasygnowanego przez premiera, potrzeba poparcia 3/5 Sejmu, podczas gdy odmowa pozbawiona kontrasygnaty wymagałaby dla jej odrzucenia bezwzględnej większości głosów. Prezydent mógłby zarządzić referendum, jednak nie częściej niż raz w ciągu roku kalendarzowego i trzykrotnie w ciągu kadencji. Miałby też prawo wydawania na wniosek rządu rozporządzeń z mocą ustawy, podlegających akceptacji lub odrzuceniu przez Sejm. Sejm mógłby, na wniosek prezydenta kontrasygnowany przez premiera, udzielić zgody na wydawanie rozporządzeń na określony czas. Prezydent miałby też prawo wprowadzenia stanu wyjątkowego, udzielenia dymisji rządowi i powołania rządu prezydenckiego na czas nie dłuższy niż 6 miesięcy, prawo uchylania immunitetu sędziego, „jeśli normalna procedura zawiodła", prawo skierowania sprawy osądzonej do nadzwyczajnego sądu przysięgłych, gdy „w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich wymiar sprawiedliwości nie stanął na wysokości zadania"[24].

W projekcie konstytucji przedstawionym przez Prawo i Sprawiedliwość w 2005 roku określono prezydenta jako organ niezaliczony do władzy

[22] *Ibidem.*

[23] R. Smolarz, *Przygody…*, *op. cit.* Por. także *SLD kontra Konstytucja*, „Rzeczpospolita" z 8 listopada 2004 r.

[24] J. Kaczyński, *op. cit.*

wykonawczej stanowiąc, że jest on „najwyższym przedstawicielem Państwa Polskiego w stosunkach wewnętrznych i zewnętrznych oraz gwarantem ciągłości władzy państwowej", a ponadto „określa strategiczne kierunki polityki państwa, czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium". Projektowana konstytucja przyznaje prezydentowi prawo wydawania rozporządzeń z mocą ustawy na wniosek Rady Ministrów; tego rodzaju rozporządzenie „wchodzi w życie, jeżeli zostało zatwierdzone przez Sejm". W myśl projektu prezydent, po zasięgnięciu opinii marszałka Sejmu i marszałka Senatu, może „skrócić kadencję Sejmu w okresie 6 miesięcy od dnia wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej, jeżeli od wyborów do Sejmu upłynął co najmniej rok". Ponadto prezydent mógłby skrócić kadencję Sejmu także wówczas, jeżeli „Sejm po raz czwarty w ciągu kadencji uchwalił wotum nieufności dla Rady Ministrów". Projekt wzmacnia pozycję prezydenta także w ten sposób, że przewiduje ponowne uchwalenie ustawy zwróconej Sejmowi większością 2/3 głosów przy obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Ponadto istotnemu wzmocnieniu ulega pozycja prezydenta w procesie powoływania rządu. W szczególności prezydent może odmówić powołania premiera lub ministra, „jeżeli istnieje uzasadnione podejrzenie, że nie będzie on przestrzegać prawa albo jeżeli przeciwko powołaniu przemawiają ważne względy bezpieczeństwa państwa"[25].

Zasadnicze wzmocnienie pozycji prezydenta przewiduje projekt konstytucji przygotowany przez Samoobronę RP. W myśl tego projektu prezydent „jako sprawujący najwyższą władzę wykonawczą w państwie" ma prawo mianowania i odwoływania premiera oraz ministrów, a także sprawowania „ogólnego kierownictwa nad Radą Ministrów"[26].

Wzmocnienie uprawnień głowy państwa przewiduje projekt konstytucji przygotowany przez Ligę Polskich Rodzin[27].

Propozycje przedstawione w ramach forum dyskusyjnego SLD Forum „Rozwój i Praca" przewidują wprowadzenie do obowiązującej konstytucji rozdziału „Sprawowanie władzy w RP"; założeniem tego rozdziału byłoby wzmocnienie pozycji rządu przy założeniu, że prezydent wybierany jest przez parlament[28].

---

[25] Por. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Projekt Prawa i Sprawiedliwości, Warszawa 2005.

[26] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Projekt Samoobrony RP, Warszawa 2004.

[27] Projekt przygotowany przez Ligę przewiduje także „ograniczenie liczby posłów, zmianę formuły Senatu. LPR chce także zlikwidowania Rady Polityki Pieniężnej i Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji", serwis internetowy Ligi Polskich Rodzin, www.lpr.pl.

[28] R. Smolarz, *Przygody…*, *op. cit.*

Warto podkreślić, że obowiązująca konstytucja zawiera właściwie dwa podstawowe scenariusze funkcjonowania państwa: parlamentarno-gabinetowy – wówczas, gdy rząd i prezydent są związani z różnymi partiami politycznymi, ale rząd dysponuje poparciem parlamentu oraz prezydencko-parlamentarny – wtedy, kiedy prezydent, rząd i większość parlamentarna reprezentują ten sam nurt polityczny. O tym, jaki scenariusz będzie realizowany, decydują jednak nie tylko wyborcy, lecz także ci, którzy zostali wybrani; to od ich zdolności wspólnego działania zależy przecież funkcjonowanie państwa. Propozycjom wzmocnienia roli głowy państwa i władzy wykonawczej warto udzielić poparcia jedynie wtedy gdyby istniało wysokie prawdopodobieństwo, że można liczyć na pojawienie się przywódcy naszych najlepszych nadziei.

Propozycje zmian odnoszące się do struktury parlamentu dotyczą zmniejszenia liczby posłów o połowę oraz zmniejszenia liczby senatorów lub rezygnacji z dwuizbowości. Polska bez Senatu i z mniej licznym Sejmem będzie nadal krajem demokracji przedstawicielskiej, jednak możliwości funkcjonowania demokratycznego parlamentu będą odpowiednio mniejsze. Mniej liczny Sejm to przecież istotne ograniczenie zakresu działania i możliwości pracy komisji sejmowych. Posłowie mają też do spełnienia różne zadania poza parlamentem, w swoich okręgach wyborczych i partiach politycznych. Warto pamiętać, że ponad 90% poprawek zgłaszanych przez Senat znajduje pełną lub częściową aprobatę Sejmu[29]. Czy zatem nie należałoby raczej zmierzać w kierunku wzmocnienia roli drugiej izby w tworzeniu prawa przy jednoczesnym poszukiwaniu takich rozwiązań w dziedzinie prawa wyborczego, które spowodowałyby, że w tej izbie znajdą się raczej senatorowie wybrani ze względu na kwalifikacje merytoryczne aniżeli pozycję polityczną?

Dążenie do uczynienia polityki domeną ludzi nie obciążonych żadnymi zarzutami, a polityków bardziej odpowiedzialnymi, znajduje wyraz w propozycjach zniesienia immunitetu deputowanych. Związek tej instytucji z zasadą autonomii parlamentu przemawia za jej zachowaniem, ale praktyka ostatnich lat uzasadnia jednak rezygnację z immunitetu formalnego. Może warto rozwiązać ten problem sięgając w pewnym zakresie po przykład Parlamentu Europejskiego i uznać, że immunitet przysługuje, jeśli zainteresowany poseł pragnie skorzystać z ochrony, a parlament potwierdzi, że będzie ona w danej sprawie przysługiwała.

Część propozycji zmian konstytucyjnych dotyczy rozprawienia się z korupcją w systemie władzy w drodze oceny przebiegu i zgodności

---

[29] Por. J. Lipski, *Analiza projektów ustaw wniesionych do Sejmu IV kadencji (w okresie od 19 października 2001 r. do 19 października 2004 r.),* „Zeszyty Prawnicze Biura Studiów i Ekspertyz" 2005, z. 1, s. 29.

z prawem procesów prywatyzacyjnych i różnego rodzaju budzących podejrzenie popełnienia przestępstw zjawisk, zachodzących w przeszłości i obecnie na pograniczu gospodarki i polityki.

Wymagałoby to rozwiązań instytucjonalnych w postaci powołania specjalnego organu o uprawnieniach niemieszczących się w porządku narzuconym przez zasadę podziału władz. Chodzi w szczególności o projekt powołania komisji prawdy i sprawiedliwości, propozycję ustanowienia instytucji niezależnego prokuratora czy też zamiar powierzenia sędziemu Sądu Najwyższego roli przewodniczącego komisji śledczej. Tego rodzaju odstępstwa od klasycznych reguł wynikających z zasady podziału władz nie są niczym niezwykłym w państwach demokratycznych, występują one także w obowiązującej obecnie konstytucji, na przykład w postaci Rzecznika Praw Obywatelskich czy Najwyższej Izby Kontroli. Warto także pamiętać że zasada ochrony praw nabytych nie była traktowana w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jako niepodlegająca ograniczeniom[30].

Przyczyną wielu zakłóceń w naszym systemie ustrojowym jest inflacja prawa, a więc zjawisko nadmiaru przepisów w stosunku do rzeczywistych potrzeb społecznych i możliwości posługiwania się tymi przepisami. Propozycje zmian konstytucyjnych jedynie pośrednio dotyczą ograniczenia inflacji prawa. Taki charakter ma projekt wyposażenia władzy wykonawczej w prawo wydawania przepisów z mocą ustawy, co może prowadzić do poprawy jakości prawa, a co za tym idzie – do wyeliminowania konieczności stałego dokonywania korekt. Od wielu lat pojawia się w naszym życiu publicznym postulat ograniczenia roli Sejmu w tworzeniu ustaw i powierzenia odpowiedzialności za kształt prawa rządowi[31]. W tym też kierunku zmierza, jak można sądzić, postulat powołania Krajowej Rady Legislacyjnej wysuwany przez Polskie Stronnictwo Ludowe, czy też propozycja zastąpienia Senatu przez Komisję Ustawodawczą złożoną z posłów, która pracowałaby nad ustawą po jej przyjęciu przez Sejm dysponując prawami przysługującymi drugiej izbie[32].

Odrębną grupę tworzą projekty zmian konstytucji związane z członkostwem Polski w Unii Europejskiej. Dotyczą one konsekwencji uczestnictwa Polski w unijnej przestrzeni ustrojowoprawnej dla prawa wyborczego, dostosowania rozwiązań regulujących ekstradycję do instytucji europejskiego nakazu aresztowania, problemu skutków konstytucjonalizacji

---

[30] Por. przykładowo uzasadnienie wyroku w sprawie sygn. K 18/99.

[31] Por. przykładowo C. Kosikowski, *Opinia w sprawie wybranych problemów legislacyjnych* [w] *Sekretariat Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów: Organizacja procesu legislacyjnego a jakość stanowionego prawa*, Warszawa 1995, s. 79.

[32] R. Smolarz, *Przygoda…*, *op. cit.*

polskiego pieniądza dla ewentualnego zastąpienia złotówki przez euro, a przede wszystkim zagadnienia relacji między konstytucją a prawem pochodnym Unii Europejskiej. W tej ostatniej kwestii szczególne znaczenie będzie miało zapewne sformułowanie wykładni Konstytucji pomocnej dla rozwiązania istniejących problemów prawnych. Śpośród zgłaszanych ostatnio postulatów zmian w Konstytucji te, które dotyczą korekt podyktowanych przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej, budzą najmniej wątpliwości.

Refleksje nad proponowanymi zmianami koncentrują się wokół podstawowych dylematów, do których należy pytanie o wartość demokracji konsensualnej w tym kształcie, jaki ma ona w obowiązującej Konstytucji. Za utrzymaniem istniejącego modelu przemawia istotne zróżnicowanie naszego społeczeństwa, które nie jest jednolite w sferze wyborów dotyczących podstawowych wartości i ideałów. Argumentem za wprowadzeniem większościowego systemu wyborczego jest przekonanie, że doprowadzi on do ukształtowania silnych partii politycznych i ułatwi ponoszenie odpowiedzialności przed wyborcami przez polityków, a tym samym pozwoli ograniczyć patologię polskiej transformacji.

Warto zauważyć, że wprowadzenie większościowego systemu wyborczego przy założeniu, że wybory odbywają się w jednej turze, w połączeniu ze zmniejszeniem liczby posłów i zniesieniem Senatu, a także ograniczeniem roli Sejmu w państwie na skutek stworzenia silnego ośrodka władzy wykonawczej wyposażonego w prawo wydawania przepisów z mocą ustawy, zasadniczo ograniczy rolę Sejmu, i tak przecież zredukowaną ze względu na następstwa naszego przystąpienia do Unii Europejskiej i zasadę prymatu prawa unijnego w stosunku do krajowego porządku prawnego. Prawo pochodne Unii Europejskiej powstaje w warunkach swoistego deficytu demokracji jako przejaw woli władzy wykonawczej krajów członkowskich. Udział parlamentów krajowych w kształtowaniu treści reguł unijnych zapewnia temu prawu pewną dozę demokratycznej legitymacji[33]. Umniejszając możliwości działania Sejmu przez ograniczenie liczby posłów i ograniczenie pluralistycznego zróżnicowania tego organu, zmniejszamy szanse oddziaływania parlamentu na kształt przyszłego prawa europejskiego.

Pewnym zabezpieczeniem przed nadmiernym zuniformizowaniem życia politycznego na skutek wprowadzenia ordynacji większościowej byłoby może skorzystanie z doświadczeń francuskich, związanych z przeprowadzaniem wyborów parlamentarnych w dwóch turach. W każdym razie ewentualne wprowadzenie demokracji większościowej powinno

[33] Tak zwłaszcza w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie sygn. K 24/04.

wiązać się z zapewnieniem praw opozycji w Sejmie, tak w zakresie obsady stanowisk w organach Sejmu, jak też w powoływaniu marszałka i w procesie realizacji funkcji kreacyjnej Sejmu; należałoby zatem podwyższyć wymagania dotyczące większości niezbędnej do powoływania na stanowiska obsadzane przez Sejm. Rozważenia wymaga też zmiana liczby posłów decydujących o uchwaleniu ustawy, przynajmniej w odniesieniu do ustaw ważniejszych z punktu widzenia praw obywatelskich, a także przyznanie prawa wystąpienia z inicjatywą ustawodawczą i z wnioskami do Trybunału Konstytucyjnego mniejszej niż obecnie liczbie posłów i ewentualnie senatorów. Należałoby też rozważyć powołanie rzecznika opozycji spełniającego rolę partnera dla przywódców większości.

Nie wystarczy zatem jedynie postulat wyborów większościowych do Sejmu, przeprowadzanych w okręgach jednomandatowych, i propozycja zniesienia Senatu na co zwracano już uwagę w komentarzach ekspertów. Trzeba rozważyć ewentualne przeprowadzenie wyborów w dwóch turach, zastanowić się nad tym, kto będzie na przykład poprawiał ustawy, jeżeli zabraknie Senatu. Biuro legislacyjne nie jest równoprawnym partnerem dla posłów. Potrzebne są też konstytucyjne gwarancje dla opozycji, bez której nie ma demokratycznego parlamentu, i konstytucyjne gwarancje dla praw mniejszości; bez tych gwarancji ustawa zasadnicza stanie się konstytucją bez konstytucjonalizmu.

Doświadczenia współczesnych państw demokratycznych ujawniają znaczenie innego, istotnego i dla nas, dylematu. Władza podzielona i rozproszona stwarza wprawdzie przestrzeń wolności dla jednostki, ale ograniczona w rezultacie rozproszenia skuteczność władzy może uczynić tę wolność doświadczeniem na tyle trudnym do udźwignięcia i zniechęcającym, że stanowi ono solidny fundament zniewolenia. Zasadnicze znaczenie dla prób rozwiązania tego dylematu ma budowa systemu wspomagania władzy przez społeczeństwo obywatelskie, a zwłaszcza organizacje pozarządowe i samorząd. W każdym razie koncentracja władzy wykonawczej w jednej strukturze czy w jednym organie nie oznacza rezygnacji z zasady podziału władz przy założeniu, że ustrój polityczny ma charakter pluralistyczny, prawa opozycji i prawa polityczne są niepodważalne, a partnerem monokratycznej władzy wykonawczej jest silna i kompetentna władza ustawodawcza.

Z tego punktu widzenia osłabienie Sejmu i ograniczenie jego pluralistycznego charakteru, do czego zmierza część propozycji zmian konstytucyjnych, przy jednoczesnym wzmocnieniu uprawnień władzy wykonawczej i skoncentrowaniu jej w jednym ośrodku – według niektórych projektów byłby to prezydent, według innych rząd – stwarza niebezpieczeństwo ukształtowania ustroju nazbyt odległego od rozwiązań czerpiących demokratyczną legitymację z zasady podziału władz.

Stworzenie jednopodmiotowej władzy wykonawczej i ograniczenie roli reprezentacji mniejszych partii w Sejmie może spowodować, że mające poparcie rządowe ustawy nie zostaną poddane ocenie Trybunału Konstytucyjnego. Jest prawdopodobne, że w innym niż przyjęty w obowiązującej konstytucji modelu ustrojowym takie ustawy, jak ustawa o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu, o abolicji podatkowej i deklaracjach majątkowych, o Narodowym Funduszu Zdrowia czy też ustawa dotycząca zgromadzeń nie zostałyby zaskarżone do Trybunału Konstytucyjnego.

Propozycje zmian konstytucyjnych dotyczą w pewnym zakresie zasadniczego dylematu relacji między suwerennością a integracją europejską, który przyszło rozstrzygać w krajach współtworzących Wspólnoty Europejskie i Unię Europejską. Dotychczasowe doświadczenia w tym zakresie pozwalają dostrzec znaczenie zagwarantowania praw człowieka dla budowania równoważnego suwerenności państwa zespołu wartości, z którymi można się utożsamiać, przekraczając granice własnej suwerenności w tworzeniu suwerenności europejskiej.

3. GRANICE INŻYNIERII KONSTYTUCYJNEJ

Rozważanie propozycji zmian konstytucyjnych, czy też projektów nowego ustroju państwowego, nie przebiega w abstrakcyjnej przestrzeni. Inżynieria konstytucyjna[34] podlega licznym ograniczeniom, mającym swoje źródło w procesach globalizacji, wyznaczających kontekst rozwiązań ustrojowych, które zwłaszcza w dziedzinie gospodarki nie mogą być pominięte bez poważnych i niekorzystnych następstw i kształtowane w oderwaniu od reguł Światowej Organizacji Handlu, Banku Światowego czy Międzynarodowego Funduszu Walutowego. Dotyczy to w szczególności procesów prywatyzacyjnych i roli banków prywatnych.

Znaczne ograniczenia swobody ustrojodawcy wynikają z naszego członkostwa w Unii Europejskiej, a także z umów międzynarodowych, w tym zwłaszcza z Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i z naszego członkostwa w Radzie Europy, która uznaje za „niewzruszone" przywiązanie do „wartości duchowych i moralnych" stanowiących „wspólne dziedzictwo" i „źródło zasad wolności osobistej, wolności politycznej i rządów prawa, będących podstawą każdej prawdziwej demokracji"[35]. Wspomniane tu wartości określają tożsamość polskiej kultury konstytucyjnej ściśle związanej z naszymi tradycjami ustrojowymi, do których należy swoisty sejmocentryzm jako istotna, choć niekoniecznie jednoznacznie pozytywna cecha ustrojowa I i II Rzeczypospolitej.

---

[34] Por. G. Sartori, *Comparative Constitutional Engineering*, Londyn 1994.

[35] Por. Z. Izdebski, *Rada Europy. Organizacja demokratycznych państw Europy i jej znaczenie dla Polski,* Warszawa 1996, s. 9 i n.

Poważne ograniczenia swobody ustrojodawcy wynikają ze stanu gospodarki polskiej i jej międzynarodowych powiązań. Z tego punktu widzenia to, co służy poprawie funkcjonowania państwa i jego administracji, poprawie warunków inwestowania w Polsce, promowaniu sprawności i rozsądku – ma zasadniczo pozytywny wpływ na sytuację gospodarczą w kraju. Destabilizacja polityczna pociąga za sobą negatywne skutki gospodarcze, co nie jest bez znaczenia dla oceny przedsięwzięć z dziedziny inżynierii konstytucyjnej.

4. WSPÓŁCZESNE MODELE DEMOKRACJI I POLSKIE PROBLEMY USTROJOWE – ŹRÓDŁO NADZIEI CZY ROZCZAROWAŃ?

Współczesne modele państwa demokratycznego są na tyle różnorodne, że można mówić jedynie o wspólnocie wartości wyznaczającej podstawowe reguły gry, do których należą zasady: konstytucjonalizmu, podziału władz, demokratycznego państwa prawnego. Z owych zasad nie wynika jednak preferencja dla konkretnego systemu rządów czy określonej struktury parlamentu. Europejskie demokracje w okresie ostatniego półwiecza podlegały reformom systemowym, tak licznym i różnorodnym, że trafny wydaje się pogląd G. Urbaniego: demokracja to ustrój stałej transformacji instytucjonalnej[36]. Zarazem jednak z owych doświadczeń wynika, że nie istnieją reformy doskonałe, oparte na pomysłach w pełni skutecznych i niepowodujących niekorzystnych następstw, które nie były przecież częścią projektu. Powodzenie wysiłków reformatorskich zależy od kontekstu kulturowego, społecznego i gospodarczego, a także od wielkoduszności przeciwników reform, od ich zdolności odrzucenia pokusy maksymalizacji niekorzystnych efektów, jakie reformy powodują. Zawsze istnieje ryzyko, że suma skutków negatywnych przewyższy dobre rezultaty projektu. A jednak uprawianie polityki polega na proponowaniu i wprowadzaniu w życie nowych rozwiązań ustrojowych, czasem w myśl zasady wypowiedzianej przez jednego z bohaterów utworu scenicznego S. Mrożka: „Paskudna sprawa. Demokracja nie wyszła. Dyktatura się nie przyjmie. Trzeba jednak coś wymyślić”[37].

Doświadczenia współczesnej inżynierii konstytucyjnej przekonują, że skoro rozwiązania sprawdzające się w Stanach Zjednoczonych mogą zawieść w Ameryce Łacińskiej, to rozwiązania skuteczne i dobre we Francji czy w Niemczech mogą nie sprawdzić się w Polsce. Istnieje tylko jedna demo-

[36] Por. G. Urbani [w] Z. Ciuffoletti, S. Noiret (red.), *I modelli di democrazia in Europa e il caso italiano*, Firenze 1992, s. 9

[37] S. Mrożek, *Utwory sceniczne*, t. 1, Kraków 1973, s. 127.

kracja, w której nie byłoby korupcji, „leniwych praw i zuchwalstwa urzędów". To wyspa Utopia, która jest przecież pusta, a – jak zapewnia W. Szymborska – wszystkie „ślady stóp bez wyjątku zwrócone są w kierunku morza"[38].

Zapowiedzi zmian Konstytucji spotykają się ze sceptycznym przyjęciem ekspertów zwłaszcza wtedy, kiedy politycy oświadczają: trzeba zmienić Konstytucję, bo nie sposób zmienić polityków[39]. Traktowanie zmiany Konstytucji jako narzędzia do realizacji celów politycznych, jako trampoliny do skoku po władzę w zbliżających się wyborach w myśl hasła „zapamiętaj cztery słowa: my to Konstytucja nowa" nie wzbudza aprobaty, bo przecież zmiana Konstytucji, zwłaszcza całkowita, nie może się dokonać bez osłabienia państwa wobec wprowadzenia czynnika tymczasowości do wielu jego struktur. Prace nad nową Konstytucją oznaczają wszak niekończące się spory, nowe podziały i rewitalizację starych, nowe powody do wojny na górze i delegitymizację władzy. W najlepszym razie efektem tych prac będzie nowa Konstytucja i częściowe zapewne tylko w najlepszym razie rozwiązanie podstawowych problemów. Pewnego dnia wyborcy zostaną przekonani o potrzebie poparcia zmian w konstytucji i historia może się powtórzyć.

W ustroju demokratycznym politycy mają jednak prawo do domagania się zmiany częściowej czy całkowitej ustawy zasadniczej, jeśli uznają, że zachodzi potrzeba nowego otwarcia, że trzeba państwo zrestartować.

W ustroju demokratycznym wyborcy mają prawo mieć nadzieję, że to się uda. Obowiązkiem ekspertów jest jednak przypominać, że to nie ustrój czyni człowieka dobrym, ale odwrotnie: to człowiek, jego sumienie przesądza o znaczeniu Konstytucji.

Polska potrzebuje nowej Konstytucji, która polega na rozwiązaniu podstawowych problemów obywateli, a zatem problemu pracy, mieszkań, oświaty, bezpieczeństwa, ochrony zdrowia. Zmiana Konstytucji ma sens jedynie wtedy, jeśli będzie nieodzowna dla rozwiązania tych problemów. Ciężar dowodu powinien spoczywać na projektodawcy.

Całkowita zmiana Konstytucji nie stanowi panaceum na patologie demokracji kapitalistycznej. W Stanach Zjednoczonych, gdzie te patologie występują, politycy nie domagają się ustanowienia nowej konstytucji, ale proponują zmianę częściową: ograniczenie liczby kadencji, w czasie których można sprawować mandat.

Jaka zatem powinna być odpowiedź eksperta? J. R. Jeffers, poeta amerykański, radzi, by „nie ulegać zwodniczym snom. Te sny się nie spełnią"[40]. Ale może właśnie dlatego Platon wykluczył poetów z państwa[41].

[38] W. Szymborska, *Utopia* [w] *Poezje*, Warszawa 1999, s. 50.
[39] R. Smolarz, *Przygody…*, *op. cit.*
[40] J. R. Jeffers, *Odpowiedź*, „Tematy" nr 25 z 1968, s. 14.
[41] Por. A. Gawroński, *Dlaczego Platon wykluczył poetów z Państwa?*, Warszawa 1984, s. 57 i n.

Państwo współczesne nie jest tworem jednolicie racjonalnym, a w każdym razie racjonalność konstytucjonalistów i racjonalność polityków różnią się tym, że marzenia polityków wyborca może zmienić w słowa Konstytucji, co czasem bywa dla konstytucjonalistów zaskakujące, ale może być także niespodzianką dla wyborców.

Zadaniem eksperta jest zatem udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy istnieje granica, której projekty zmian konstytucyjnych nie powinny przekraczać, chociaż Konstytucja nie zawiera katalogu postanowień niezmienialnych.

Ta granica istnieje; jest wyznaczona przez wartości, jest w książkach, które przeczytaliśmy, jest w znanych słowach Jana Pawła II: „nie podcina się korzeni, z których się wyrosło”[42]. Jest w naszym sumieniu.

Tę granicę wyznacza godność człowieka określająca przestrzeń wolności, także wolności wnoszenia projektów zmian konstytucyjnych. Granicą owej wolności jest godność Rzeczypospolitej.

Zadanie eksperta polega na tym, by powiedzieć politykom: nie sposób zbudować demokracji parlamentarnej w ciągu 7 czy 15 lat. Niepowodzenia ustroju demokratycznego nie mogą uzasadniać odejścia od demokratycznych pryncypiów. Nie wszystkie projekty naprawy państwa są konstytucyjnie dopuszczalne.

Istnienie granicy, której projekty naprawy państwa nie powinny przekraczać, wynika – jak można sądzić – także z programowo-pragmatycznej koncepcji granic działalności partii politycznych. Partie mają prawo dążenia do władzy metodami demokratycznymi. Projekty ograniczenia demokracji – choćby dla uzdrowienia państwa – nie są wyrazem wierności wobec tej zasady, nawet jeśli mają swoje źródło w sprawiedliwym gniewie z powodu bezsilności państwa demokratycznego. Należy zachować umiar w krytyce rozwiązań konstytucyjnych obecnie obowiązujących; skoro krytyka konstytucji będzie jednym z głównych nurtów zbliżających się kampanii wyborczych, należy stworzyć wyborcom możliwość racjonalnej oceny Konstytucji.

Na tym właśnie polega wartość polskiego piętnastolecia, że projekty czy propozycje dotyczące kształtu Rzeczypospolitej podlegają ocenie wyborców, której politycy nie mogą zastąpić przekonaniem o nieuchronnej słuszności własnych racji.

---

[42] Tak Jan Paweł II w wypowiedzi z 20 czerwca 2004 r. Por. ticanradio.org/radiogiornale/ore14/2004/giugno/04-06-20.htm.

ABSTRACT

Given the diversity of democracy models in the contemporary world, we can only speak about a community of values that define the basic rules of the game, such as constitutionalism, separation of powers, democracy and the rule of law. These principles, however, do not predetermine preferences for any particular system of government or structure of parliament. Over the past half-century, European democracies have gone through so numerous and so divergent systemic reforms as to substantiate the opinion according to which democracy is a system of constant institutional transformation. At the same time, these experiences also indicate that there is no such thing as perfect reform, based on fully effective ideas and producing no adverse side-effects. Democracy's failures must not be used to justify a departure from democratic principles. Not all blueprints for getting the state right are constitutionally acceptable. Such is precisely the achievement of Poland's past fifteen years: The designs setting out the shape of the Republic are subject to voters' appraisal, something which politicians cannot trade for claims about an intrinsic correctness of their arguments.



Jadwiga Staniszkis

POCZĄTEK I KRES METAFIZYKI PAŃSTWA



JADWIGA STANISZKIS

Profesor socjologii na Uniwersytecie Warszawskim i w Instytucie Studiów Politycznych PAN. Brała udział w demonstracjach na Uniwersytecie Warszawskim w marcu 1968, aresztowana i oskarżona o organizację wiecu, wyrzucona z UW, zatrudniona na początku lat 70. w Zakładzie Prakseologii PAN, wróciła na uczelnię w 1981 roku. W sierpniu 1980 roku, zaproszona przez Komitet Strajkowy w Stoczni Gdańskiej, uczestniczyła w negocjacjach stoczniowców z władzami. Wykładała we Wszechnicy Solidarności oraz na wielu zagranicznych uniwersytetach. Publikowała regularnie w prasie podziemnej. Jest autorką wielu książek, między innymi: *Patologie struktur organizacyjnych* (1973), *Poland: Self-Limiting Revolution* (1985); *Ontologia socjalizmu* (wydanie podziemne 1988, wydanie w języku angielskim 1993); *The Dynamics of Breakthrough in Eastern Europe* (1992), *Post-Communism: The Emerging Enigma* (2000), *Szanse Polski* (2005). Napisała również kilkadziesiąt artykułów, tłumaczonych – podobnie jak książki – na wiele języków.

WPROWADZENIE

Zdaniem autorki niniejszego opracowania, globalizacja doprowadziła do degradacji znaczenia państwa, które przestało odgrywać rolę podstawowego podmiotu stosunków władzy. Polityka w skali państwa przestała wystarczać do racjonalnego zmierzenia się z problemami współczesnego świata. W pierwszej części przedstawione są zagadnienia odmiennego pojmowania fenomenu władzy w różnych kontekstach kulturowych (cywilizacja zachodnia, prawosławie, Azja Wschodnia), a konkretnie zasadniczej różnicy w relacjach między sferą idei i sferą bytu. Analizując termin „deontologizacja", autorka zwraca uwagę na znaczenie procesów i pajęczyn relacji, które najlepiej wyrażają sposób istnienia współczesnej Europy.

Zróżnicowanie pozycji każdego kraju jest określane przez wymianę (trade-off) między utratą suwerenności w danej dziedzinie, a uzyskaną dzięki integracji możliwością rozwiązywania problemów. Polska, podobnie jak inne kraje postkomunistyczne, ma ograniczone możliwości korzystnego udziału w tej wymianie, wskutek niedostosowania przestrzeni instytucjonalnej oraz błędów popełnionych podczas transformacji systemowej (błędna sekwencja, koniecznej liberalizacji).

W dalszej części autorka przedstawia kryzys państwa w Polsce jako wynik szerszego procesu – zmierzchu metafizyki państwa, wymuszonego przez globalizację. Jego efekt stanowi niekompletny kapitalizm, zaś szara strefa, kapitalizm polityczny, korupcja, oligarchizacja, zatarcie granicy między państwem a rynkiem oraz marnotrawienie środków publicznych, są nie przyczyną, ale skutkiem tegoż kryzysu. Jej zdaniem tylko zrozumienie kryzysu metafizyki państwa umożliwi porozumienie się z Europą.

Globalizacja spowodowała nie tyle zmierzch państw (bo te pozostają jako administracyjne ośrodki „zarządzania publicznego"), ile zmierzch szczególnej **metafizyki państwa**. Nie można już bowiem dłużej traktować państwa jako podstawowego podmiotu (i przestrzeni) stosunków władzy. Owej degradacji roli państw (w sensie ich siły sprawczej, zdolności stania się przyczyną) towarzyszą przejawy pozwalające mówić o „**deontologizacji**" **władzy**. Globalizacja zwiększyła bowiem wagę władzy pola sił bez wyraźnych podmiotów. Przykładem – chociażby fenomen **przemocy strukturalnej**. Chodzi o sytuację, gdy jedna struktura – przez samą swą obecność – nie tylko staje się katalizatorem przekształceń innej struktury, ale jest w stanie wymusić sekwencję działań i rozwiązania

zakłócające rozwój tej ostatniej. Tak stało się w przypadku krajów postkomunistycznych wchodzących w międzynarodowy podział pracy.

Globalizacja nie tylko zmusza do odejścia od analizy w kategoriach aktorów na rzecz analizy relacji między złożonymi strukturami, ale wyprowadza fenomen władzy z przestrzeni hierarchicznej. Obecnie bowiem coraz bardziej kluczowa staje się nie władza nad kimś, ale władza systemu nad samym sobą, połączona z umiejętnością horyzontalnej metaregulacji (czyli regulacji reguł, harmonizacji różnych logik i standardów racjonalności). Z tej perspektywy podstawowym wyzwaniem dla krajów postkomunistycznych nowych członków Unii Europejskiej, jest optymalizacja swojego położenia w wielowymiarowej strukturze relacji. Chodzi o to, aby, mimo utraty tradycyjnej suwerenności (w sensie autonomii decydowania w poszczególnych dziedzinach), wykorzystać możliwości stworzone przez integrację dla zwiększenia w tych samych dziedzinach swojej zdolności rozwiązywania problemów. Innymi słowy, aby mimo (a może – dzięki) ograniczeniu suwerenności zwiększyć faktyczną kontrolę siebie i własnego losu. Płaszczyzną odniesienia staje się dążenie do optymalizacji własnego położenia w wielowymiarowej przestrzeni relacji (tak, aby uzyskana porcja realnej kontroli nad własnym losem była większa od porcji utraconej formalnej suwerenności). Zmienia to zasadniczo koncepcję „self-referentiality"[1], bo przesuwa nacisk z obrony własnej, statycznie pojmowanej, tożsamości na obronę położenia w dynamicznej, zmieniającej się pajęczynie relacji.

Globalizacja **szybciej koroduje państwa „nowoczesne**" (czyli właśnie te, które wyartykułowały metafizykę państwa) **niż państwa „przednowoczesne**". Ów paradoks, wraz z odmiennym w poszczególnych kulturach sposobem konceptualizowania fenomenu władzy, wyjaśnia dziś odmienność ich szans co do sprostania wyzwaniom globalizacji. Tam, gdzie – jak w Azji Wschodniej (ale też w USA) – nie poddano się **mitowi racjonalizacji** (z jego nadzieją na ujednolicenie przestrzeni prawnej i zredukowanie napięcia między racjonalnością formalną a racjonalnością substancjalną); gdzie każdy poziom władzy odwołuje się do innej zasady regulacji, a relacji między tymi poziomami nie da się sprowadzić do „nowoczesnej" hierarchii idealnego typu weberowskiej biurokracji, bo władza przypomina raczej autorytet w „komunikującej się wspólnocie"[2] niż hobbesiańskiego politycznego suwerena – tam szanse na

---

[1] Chodzi o luhmannowską koncepcję „orientacji na siebie" w „samoobserwujących się" systemach; N. Luhmann – zob. *Theories of Distinction*, Stanford 2002.

[2] Brawurowe porównanie deweyowskiej koncepcji demokracji jako komunikującej się wspólnoty z założeniami konfucjańskiego systemu rządzenia w D. L. Hall, R. T. Ames, *A Pragmatist Understanding of Confucian Democracy* [w] D. A. Bell i H.

skuteczną adaptację do globalnych wyzwań są większe. Władza jest tam bowiem (szczególnie w kontekście azjatyckim) pojmowana jako katalizator przekształceń systemu, obdarzony co najwyżej zdolnością „penetracji", bycia branym pod uwagę przez innych aktorów, jednak bez możliwości ujednolicenia parametrów określających decyzje tych ostatnich. To podejście lepiej odpowiada istocie zglobalizowanych sieciowych gospodarek i społeczeństw niż wyczerpująca się obecnie metafizyka państwa, stworzona w Europie Zachodniej z jej jednolitą przestrzenią prawną i integracją przez dyskurs polityczny.

Zarysowanie, w syntetycznym skrócie, czynników odpowiedzialnych za odmienność pojmowania fenomenu władzy[3] w różnych kontekstach kulturowych jest zajęciem karkołomnym. Szczególnie gdy, jak w moim przypadku, podziela się stanowisko Nabokova, iż tylko konkret, szczegół – pozostawiony na boku i nie wpleciony w zbiorowo przeżywaną narrację (a więc – nie przeładowany nadmiarem znaczeń) jest w stanie, w nagłym olśnieniu, odsłonić nam ciągłość w zmianie. Spróbujmy jednak.

Skoncentruję się na jednej tylko, choć moim zdaniem zasadniczej z punktu widzenia interesującej nas tu problematyki władzy, różnicy, a mianowicie **odmiennej w różnych kulturach relacji między sferą idei i sferą bytu**.

Tak więc w cywilizacji zachodniej (w jej europejskim nurcie) kluczowe dla zrozumienia genezy metafizyki państwa (i faktu, iż powstała ona tylko w tej cywilizacji) jest intelektualne doświadczenie XIV-wiecznego **nominalizmu, które wyparło wcześniejszy realizm.** Nominalistyczne twierdzenie, iż wnioskowanie mówi nam jedynie o pojęciach a nie o bytach (czyli

Chaibong (red.), *Confucianism for the Modern World*, Cambridge 2003. W tekście pojawia się (nie rozwijane dalej) przeczucie, iż przednowoczesna (czyli nie podporządkowana mitowi racjonalizacji i jednorodności) wizja władzy jest nie tylko odpowiedniejsza dla demokratyzowania Chin, ale też bardziej właściwa w globalizującym się świecie.

[3] Już raz, bez powodzenia (bo wywołało to negatywne reakcje recenzentów – specjalistów od studiów regionalnych) próbowałam zastosować perspektywę porównawczą pokazując jak ontologiczne i epistemologiczne założenia poszczególnych kultur wpłynęły na proces budowania instytucji i koncepcję zmian (patrz J. Staniszkis, *Post-Communism: the Emerging Enigma,* Warszawa 2000). Obecnie wracam do tego, ośmielona błyskotliwą analizą Iry M. Lapidusa, który pisze: „The hierarchical and dialectical view of Chinese society corresponds to one of the traditional Chinese ways of seeing the world. In a similar way, the network view accords with the conceptual world of Islamic culture" – tenże, *Hierarchies and Networks: a Comparison of Chinese and Islamic Societes* [w] F. Wakeman jr., C. Grant (red.), *Conflict and Cintrol in Late Imperial China*, Berkeley 1975, s. 40. Choć nie zgadzam się do końca z Lapidusa ujęciem hierarchiczności w Chinach, uważam jego tekst za przełomowy, bo rehabilitujący wyjaśnienie instytucji przez odwołanie się do założeń ontologicznych danej kultury, a nie tylko jej systemu wartości.

– radykalne oddzielenie poziomu idei od poziomu rzeczy) doprowadziło do zrelatywizowania „prawdy filozoficznej". Uznano bowiem, że „prawdę" trzeba odnosić do wyjściowych założeń, a nie do rzeczywistości, i dopuszczono wielość „prawd". Zniszczyło to dotychczasowe poczucie pewności. U źródeł nominalistycznego przewrotu leżały intelektualne wyzwania związane z odkryciem na nowo filozofii starożytnej Grecji, a konkretnie – logiki i filozofii Arystotelesa[4]. Rozbiło to dotychczasową harmonię między filozofią i teologią, niemożliwe już było bowiem traktowanie ich nadal jako spójnego wewnętrznie systemu. Aby ratować wiarę, wypchnięto więc pytania filozoficzne do sfery kultury, odmawiając odpowiedzi na nie statusu „prawdy absolutnej". Skorodowano w ten sposób dotychczasowe fundamenty obrazu świata, tworząc w zamian zalążki metafizyki państwa i tam poszukując nowych źródeł pewności. Nieprzypadkowo twórca nominalizmu, Wilhelm Ockham[5], który atakował realizm Dunsa Szkota i Tomasza z Akwinu, stał się jednocześnie – obok Marsyliusza z Padwy[6] – twórcą nowej koncepcji państwa, przekraczającej założenia koncepcji „dwóch mieczy" (sformułowanej przez św. Tomasza z Akwinu). Według Ockhama władza polityczna pochodziła od Boga przez naród, a legalność cesarstwa opierała się na dobrowolnej akceptacji przez poddanych. Zadaniem władzy było natomiast „sprostać zaufaniu". Ockhamowska argumentacja o absolutnej wolności Boga (a więc braku wiążącego go projektu poprzedzającego akt stworzenia) i w związku z tym – przypadkowości stworzonych bytów doprowadziła tego filozofa do poszukiwania pewnego gruntu w konstruktach tworzonych przez samych ludzi.

Wyłonieniu się metafizyki państwa sprzyjał także postępujący kryzys późnośredniowiecznych struktur kontroli, opartych na społecznych mechanizmach feudalnego patrymonializmu[7]. Stabilizowały one dotychczas, w skali regionalnej i lokalnej, luźną tkankę kontynentalnego cesarstwa, stanowiącą substytut państwa. Prądy estetyczne tego okresu z kolei wzmocniły nacisk na oddzielenie formy i treści[8]. Podwójna typologizacja (tła i postaci) w malarstwie późnego gotyku, z charakterystycznym zdewaluowaniem wagi indywidualnych różnic (gdy symboliczne znaczenie przypisywano nie poszczególnym elementom, ale całej strukturze,

---

[4] Patrz F. Capleston, *Historia filozofii*, wprowadzenie do tomu III, Warszawa 2001.
[5] W. Ockham, *Selected Philosophical Writings*, Londyn 1952.
[6] Marsyliusz z Padwy, *Obrońca Pokoju* – skrócona wersja *Densor Minor* [w] E. Jung-Palczewska (red.), *Wszystko to ze zdziwienia. Antologia tekstów filozoficznych z XIV wieku*, Warszawa 2000.
[7] M. Bloch, *Społeczeństwo feudalne,* Warszawa 2002.
[8] E. Panofsky, *Średniowiecze*, t. 1, *Rozwój teorii proporcji jako odzwierciedlenie rozwoju stylu*, Warszawa 2001.

łączącej w określony sposób obie typologie), stanowiła w tym względzie doświadczenie myślowe o podstawowym znaczeniu. Ta nowa wrażliwość pozwoliła bowiem dojrzeć, że w państwie zderzają się dwie zasady: formalna i substancjalna. Z tej perspektywy miarą racjonalizacji rządzenia miała być zdolność zredukowania – nieuchronnej w tej sytuacji – antynomii. W ten sposób przeniesiono na poziom państwa (struktur władzy) napięcia, z którymi późnośredniowieczna Europa nie mogła sobie poradzić w wymiarze intelektualnym. Ponownie odkryta, formalna racjonalność arystotelesowskiej logiki (w ramach której „prawdę" i „fałsz" rozróżniano na podstawie jakości procedur rozumowania) rozsadziła bowiem system oparty na judeochrześcijańskiej, esencjonalnej, substancjalnej racjonalności „dobra" i „zła". Myślowe próby zredukowania tego napięcia poprzez przejście do logiki trójwartościowej i interpretacji Absolutu jako niezdeterminowanej całości, w ramach której znikają sprzeczności[9], czy wreszcie – skupienie się na relacjach jako właściwej „realności" (a więc wprowadzenie elementów, które w ramach logiki buddyjskiej czy taoizmu potrafiły stawić czoło podobnym intelektualnym wyzwaniom) zostały w myśli europejskiej szybko zmarginalizowane.

Metafizyka państwa (od którego oczekiwano nie tylko rządzenia, ale stania się konstrukcją rozwiązującą, w swoim zakresie, myślowe dylematy epoki), zapoczątkowana w XIV wieku, przeżyła krótki okres neorealizmu. Renesansowa fascynacja autonomią władzy doprowadziła wtedy do skoncentrowania uwagi na technikach manipulacji[10]. Wkrótce powrócił jednak główny problem, którego rozwiązanie obiecywała wyłaniająca się metafizyka państwa, czyli – wspomniane wcześniej – zderzenie racjonalności substancjonalnej i formalnej. Racjonalizację procedur, nastawioną na złagodzenie antynomii z tego tytułu, potraktowano jako podstawowy wektor przekształceń państwa i – w coraz większym stopniu – jako źródło jego legitymizacji. Najpierw w wersji absolutyzmu oświeconego, potem oświeceniowej nadziei na państwo jako kapsułę rozumu (w wersji politycznej, francuskiej i – legalistycznej – niemieckiej), wreszcie w konstrukcji weberowskiego idealnego typu biurokracji.

Mit racjonalizacji jako wektor doskonalenia państwa wprowadził do jego dynamiki dwie, w pewnym stopniu sprzeczne ze sobą tendencje. Z jednej strony było to stopniowe wyłanianie się polityki (i politycznego dyskursu) jako rezultat walki z absolutyzmem i postępującej. politycznej emancypacji stanów. Z drugiej strony był to proces doskonalenia nowoczesnej administracji, gdy właściwie dobrane procedury i prawo miały wymuszać, niejako automatycznie, realizowanie wartości i w ten sposób redukować antynomię

[9] Mikołaj z Kuzy, *O oświeconej niewiedzy*, Kraków 1997.
[10] N. Machiavelli, *Wybór Pism,* Warszawa 1972.

między racjonalnością formalną a racjonalnością substancjalną. Owa wizja **dyktatu formy** stała się apogeum metafizyki państwa.

Aby lepiej wydobyć swoistość zasygnalizowanych wyżej zjawisk w Europie Zachodniej, posłużę się, na zasadzie kontrapunktu (i znów bardzo schematycznie), krótką charakterystyką dwóch innych systemów myślowych: kultury prawosławia i cywilizacji Azji Wschodniej.

Tak więc w kulturze prawosławia nie doszło do rozdzielenia poziomu bytu i poziomu idei, jaki w Europie Zachodniej towarzyszył przejściu od realizmu do nominalizmu. Tam przyjęto bowiem z Grecji platonizm, a nie – jak w Europie Zachodniej – arystotelizm. Nie doszło też do rozerwania węzła produkujących się nawzajem opozycji „dobra" i „zła", co w Europie Zachodniej dokonało się już w XI wieku za sprawą św. Augustyna. W tej sytuacji paradygmatyczną podstawą kultury prawosławia stało się nierozerwalne powiązanie idei i bytu. W tej wizji pary przeciwstawnych bytów pozostawały w konflikcie, a równocześnie dopełniały się do „całości": walka między nimi była jednocześnie warunkiem ich reprodukowania się. Wektorem rozwoju tej cywilizacji było poszukiwanie „idei naczelnej", zdolnej do wyrażenia (a tym samym – zniesienia) nieuchronnej w tej sytuacji antynomii. Dotyczyło to także formuły systemu panowania. Rewolucja kulturowa każdorazowo więc poprzedzała w historii Rosji rewolucję polityczną. Była to zgoła inna dynamika niż proces racjonalizacji, który zdominował przekształcenia struktur władzy w Europie Zachodniej, choć w obu wypadkach chodziło o redukcję antynomii zakorzenionej w kulturowo uwarunkowanych założeniach o sposobie istnienia świata idei i świata rzeczy. Jeśli jednak w Europie Zachodniej była to antynomia wynikająca ze zderzenia dwóch typów racjonalności (a więc rozgrywająca się w sferze myśli), to w kulturze prawosławia była to dwupoziomowa konstrukcja, w której antynomię bytów redukowano poprzez ruch idei, czyli – właściwe nazwanie. Stąd zresztą w tej właśnie kulturze tak zakorzeniła się tzw. racjonalność dialektyczna, ideałem było sprowadzenie rzeczy do właściwie dobranego pojęcia.

Wreszcie cywilizacja Azji Wschodniej, w której poziom idei i poziom bytu (a raczej – poziom myślenia i poziom stawania się) są traktowane jako tożsame. W taoizmie (zen) czy buddyjskiej szkole czystej świadomości stajemy się podmiotem przez zmaganie się – w procesie podwójnej negacji – ze strukturami rozumowania. Jest się tam indywiduum o tyle tylko, o ile indywidualna jest ścieżka dochodzenia do własnej „takości"[11]. Epistemologia (nauka o poznawaniu) jest tu tożsama z ontologią (nauką

[11] O koncepcji „takości", z podwójną negacją jako ścieżką formowania podmiotu zob. – N. Kitaru, *Intuition and Reflection in Self-Consciousness*, „Nanzan Studies in Religion and Culture", 1987.

o bycie). Co ciekawe jednak, mimo tak radykalnego utożsamienia myślenia ze stawaniem się podmiotu, **prawdziwa „realność**" (czyli sfera zdolna do stania się przyczyną, posiadająca moc sprawczą) nie mieści się – według tej kultury – ani w świecie idei ani w świecie rzeczy, ale **„pomiędzy", w obszarze relacji** między nimi i wewnątrz nich oraz w polu uruchamianych przez te relacje sił. Towarzyszy temu szczególna **ontologizacja czasu**, z naciskiem na właściwą sekwencję, odpowiednią „porcję" czasu konieczną dla wydobycia wszystkich aspektów rzeczy, z kluczową kategorią „czasoprzestrzeni". Chodzi o ukierunkowaną, rozwijającą się przestrzeń relacji (w tym – relacji z samym sobą), w której realizuje się potencjał zasady przynależnej danej osobie, instytucji czy po prostu – formie. Kluczową relacją jest tu „korespondencja" (lub jej brak) między przecinającymi się „czasoprzestrzeniami". Na przykład – zaawansowaniem danej osoby na ścieżce w ramach jej czasoprzestrzeni a czasoprzestrzenią systemu, w której owa osoba funkcjonuje. Według tego podejścia przyczyną złego funkcjonowania jest nieodpowiednia relacja. Inaczej – brak korespondencji (odpowiedniości), a nie esencjonalne cechy osoby lub systemu. Istotna jest tu także **przyczynowość strukturalna**, gdy jedna struktura (zazwyczaj bardziej dojrzała w ramach dostępnej jej czasoprzestrzeni) staje się katalizatorem innej, prostszej, „młodszej" struktury. Zrozumienie tego fenomenu ułatwiło np. Chinom wypracowanie strategii wobec globalizacji opartej na przestrzeganiu korespondencji przyjmowanych instytucji i procedur z własnym stadium rozwoju oraz pilnowaniu właściwej sekwencji kroków. Wykorzystano też koncepcję struktury jako katalizatora przekształceń innej struktury. Wejście do World Trade Organisation (WTO) traktowano jako naruszenie dotychczasowej równowagi (którą uznano za równowagę na zbyt niskim poziomie), wymuszające uruchomienie spontanicznej samoorganizacji po zniesieniu segmentacji rynków. Manewr ten podjęto w momencie posiadania dostatecznych rezerw finansowych, aby ponieść koszty ewentualnego wycofania w razie niepowodzenia. Zachowano też lokalne amortyzatory w postaci dużej autonomii władz prowincji, samodzielnie regulujących stopień otwartości własnego rynku. I tutaj więc doskonalenie systemu trudno wpisać w europejską perspektywę „racjonalizacji". Można raczej mówić o doskonaleniu władzy systemu nad samym sobą przez manipulowanie relacjami oraz katalizowanie społecznej i instytucjonalnej samoorganizacji. Ślady takiego podejścia w Chinach widać także w przekształceniach systemu władzy, z charakterystycznym wprowadzeniem na różnych poziomach odmiennych (a nawet sprzecznych) rozwiązań. Jest to zgodne z taoistycznym założeniem, że każdy szczebel władzy służy innym celom, stąd odmienna na każdym z nich zasada regulacji, instytucje, a nawet – filozofia kontroli. Towarzyszy temu oczekiwanie, iż „pomiędzy" przeciwieństwami, na zasadzie ich przenikania, wyłoni się właściwy syste-

m[12]. Równocześnie, tym razem zgodnie z konfucjanizmem, każdy poziom władzy ma realizować swoje zadania we właściwej mu płaszczyźnie relacji[13]. Także mechanizmy „checks and balances" są uruchamiane z tego samego poziomu, co instytucje poddane kontroli: wszystko odbywa się niejako horyzontalnie, między równymi. Z perspektywy europejskiej powiedzielibyśmy: w ramach jednego stanu. Hierarchiczne mechanizmy kontroli były bardzo słabe, każdy poziom władzy kontrolował się niejako sam. I tu różnica z wizją „nowoczesnego" europejskiego państwa jest zasadnicza. Nie ma bowiem mowy o jednolitej logice instytucjonalnej czy – znów jednolitej, charakteryzującej cały system, abstrakcyjnej racjonalności formalnej bądź substancjonalnej. Jest to raczej model systemu sieciowego, z rządzeniem jako manipulowaniem relacjami między pajęczynami o odmiennych logikach, których nawet nie próbuje się ujednolicać. Owe relacje (i wagi przypisywane poszczególnym pajęczynom) są zmieniane w miarę rozwoju, a standardy mają charakter metanorm (harmonia równowagi). Ten system, bez polityki i hierarchii w sensie europejskim i bez esencjalizmu prowadzącego do absolutyzowania jakiejkolwiek instytucji, wydaje się modelem władzy w przyszłości, w coraz bardziej zglobalizowanym świecie sieciowych społeczeństw i gospodarek.

Poważne prace o Unii Europejskiej[14] coraz częściej posługują się zwrotem **„deontologizacja".** Chodzi o zwrócenie uwagi na fundamentalną zmianę akcentów w Europie współczesnej. Już nie „byty" (na przykład państwa) wyrażają najlepiej sposób istnienia Europy, lecz procesy i pajęczyny relacji odnoszące się do poszczególnych „polityk". Unię Europejską można zrozumieć tylko odnosząc się do takiej, wielowymiarowej. Poszczególne „polityki" (rolna, monetarno-finansowa, przemysłowa, socjalna, ochrony środowiska, zagraniczna, obronna) tworzą plastry o odmiennym natężeniu integracji i koordynacji. Jedne z nich są ściśle regulowane, inne pozostawione poszczególnym krajom. Według każdej z polityk zróżnicowana jest pozycja danego kraju. Określa ją, specyficzna dla każdego z nich, wymiana (*trade-off*) między utratą suwerenności w danej dziedzinie a uzyskaną dzięki integracji realną możliwością rozwiązania u siebie problemów objętych ową polityką. Wynik owego *trade-off* w znacznym stopniu zależy od kunsztu rządów i administracji poszczególnych krajów co do wykorzystania owej szansy. Rola podmiotów, dyskursów i działań, tradycyjnie zaliczanych do sfery polityki, wyraźnie się tu kurczy. Optymalizacja relacji między ograniczeniem suwerenności

---

[12] Patrz J. Staniszkis, *Post-Communism… op. cit.*

[13] D. A. Bell, H. Chaibong, *Introduction: The Contemporary Relevance of Confucianism* [w] D. A. Bell, H. Chaibong (red.), *Confucianism…*, *op. cit.*

[14] Patrz V. A. Schmidt, *The Futures of European Capitalism,* Oksford 2002.

typu westfalskiego a – potencjalnie – większą, dzięki integracji, władzą systemu nad samym sobą zależy głównie od wyborów instytucjonalnych i współdziałania z podmiotami spoza sfery polityki. Kluczowa jest tu również ukryta stratyfikacja krajów. Dla niektórych z nich, wyżej rozwiniętych, Unia stanowi ochronny parasol w warunkach globalizacji dzięki wysokim standardom ograniczającym dostęp na jej rynek. Dla innych, np. krajów postkomunistycznych, natychmiastowe spełnienie tych standardów absorbuje ograniczone środki i utrudnia rozwój spychając je do roli zasobu dla tych pierwszych. Kraje postkomunistyczne, przedwcześnie harmonizując instytucje (a więc łamiąc zasadę korespondencji), stają się ponadto obiektem szczególnej przemocy strukturalnej. To też dezorganizuje ich państwa i gospodarki, utrudniając korzystny *trade-off* między kurczącą się suwerennością a władzą systemu nad samym sobą.

Procedury określające owe *trade-offs* zmieniły się bowiem, niestety, w przypadku nowych członków Unii na gorsze, a swoboda co do budowy instytucji wybierania własnego tempa i ścieżki integracji, którą mieli starzy członkowie, została wyeliminowana.

Zapomniano, że pewne regiony w Europie (i znów dotyczy to nowo wstępujących), znajdują się dopiero we wczesnym stadium budowania gospodarki kapitalistycznej. Im większa luka rozwojowa, tym większe koszty przyjmowania rozwiązań, które są racjonalne, ale dla wyższego stadium kapitalizmu. Niedawne opracowanie MFW[15] pokazuje, że dojrzałe instrumenty finansowe, wprowadzone bez stworzenia wcześniej instytucji pozwalających amortyzować produkowane przez nie ryzyko i absorbować korzyści, komplikują i tak trudną sytuację producentów i sprzyjają spekulacjom finansowym na wielką skalę. Przykładowo – w Polsce przedwczesna komercjalizacja zadań państwa (np. zabezpieczenia emerytalnego) i związana z tym koncentracja oszczędności bez odpowiednich kanałów pozwalających wprowadzić je do gospodarki (bo giełda i podmioty gospodarcze są za słabe) unieruchomiła potężne strumienie pieniądza[16]. Wpłynie to negatywnie na szanse korzystnych dla Polski *trade-offs* w ramach poszczególnych polityk, bo zamrożono środki finansowe i zwiększono potrzeby pożyczkowe państwa. Co więcej, powstała pokusa dla starych krajów Unii, aby te zamrożone oszczędności potraktować jako

---

[15] C. Karacadag, W. Sundararajan, J. Elliott, *Managing Risks in Financial Market Development: The Role of Sequencing*, „IMF Working Paper" 2003, nr 116.

[16] Oszczędności emerytalne w Otwartych Funduszach Emerytalnych wynosiły w 2003 roku blisko 40 mld złotych, z czego tylko 3% zainwestowano w gospodarkę. Roczne wpłaty do OFE to około 11 mld złotych. Takie unieruchomienie kapitału utrudnia rozwój i korzystną integrację Polski z UE.

kapitał i włączyć w korzystny dla siebie sposób – ze względu na różnice potencjałów – w swobodny ruch kapitału. Zawiniła tu błędna strategia instytucjonalna. Walka Polski o rozwiązania przyjęte w Nicei (i pozycję w ramach „politycznej polityki") nic tu nie zmieni. O szansach w przestrzeni poszczególnych polityk decyduje bowiem przede wszystkim dostosowanie przez poszczególne kraje swojej strategii integracji i budowy instytucji do własnego poziomu rozwoju. Polska zapłaci cenę za własne błędy transformacji oraz za złą koordynację dwóch ścieżek wchodzenia do systemu światowego: europejskiej z jednej strony i bardziej liberalnej, reprezentowanej przez Bank Światowy – z drugiej.

Deontologizacja Europy (z przesunięciem myślenia w kierunku plastrów poszczególnych „polityk", złożonych relacji instytucjonalnych i odmiennych czasów historycznych regionów wchodzących do Unii, a nie sztywnej siatki państw) nie oznacza zaniku tych ostatnich. Zmienia się jednak ich rola. Obecnie mają przede wszystkim administrować dopasowując społeczeństwa i instytucje na swoim terenie do wymogów poszczególnych polityk tak, aby jak najwięcej z nich korzystać.

Projekt konstytucji Unii Europejskiej przygotowany przez Konwent, wyciągnął wnioski z owej depolityzacji roli państwa. Globalizacja zredukowała bowiem nadzieję, że polityka w skali państw umożliwi racjonalne zmierzenie się z problemami współczesnego świata. Wprowadzona przez Konwent zasada podwójnej większości wyraża ów zmierzch „polityki politycznej" i przesunięcie akcentów do przestrzeni społecznej. Właściwy dla metafizyki państwa dyktat formy przesunięto na poziom procedur unijnych kontrolowanych przez Komisję Europejską. Konflikt między Komisją Europejską a ministrami finansów krajów Unii (styczeń 2004), głosującymi w listopadzie 2003 za rezygnacją z – automatycznych, według procederu paktu stabilizacji – sankcji przeciwko Niemcom i Francji, doprowadził do wniesienia przez komisję skargi do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Jest to potyczka między dwiema zasadami regulacji: dyktatem formy (w zdeontologizowanej Europie) a polityką (z państwami jako podmiotami). Chodziło także o zminimalizowanie skutków odmienności czasów historycznych starych i nowych członków Unii.

Krajom postkomunistycznym, które dopiero odzyskały suwerenność, trudno zdekonstruować ją na instytucjonalne *trade-offs* w ramach poszczególnych polityk. W Europie Środkowowschodniej wciąż przeżywa się politykę w kategoriach statusowych, jako politykę mocy, co w przypadku postkomunistycznych polityków ogranicza się do zdolności tworzenia koalicji blokujących się i zaznaczania zdania odrębnego. Nie docenia się roli instytucji w poszczególnych politykach i władzy nad samym sobą jako zdolności rozwiązywania problemów. Proponowana przez Konwent procedura głosowania rzeczywiście blokuje możliwość politykowania,

tak jak to rozumie Europa postkomunistyczna. Automatyczny efekt zaproponowanej procedury głosowania ma rzeczywiście – i to było zamiarem – uniemożliwić wyrażenie i przeforsowanie pewnych interesów związanych z opóźnieniami rozwojowymi. Nasza rola w ramach „polityki politycznej" rzeczywiście maleje. Czemu jednak nie broniliśmy tak energicznie, i nadal nie bronimy, szans na pozytywne *trade-offs* w poszczególnych płaszczyznach instytucjonalnych, co również reguluje projekt konstytucji europejskiej? Czemu nie wyciągamy wniosków z tego, czym stała się Europa i dlaczego nasz poziom jako „państwa–administratora" jest tak katastrofalny? „Polityka polityczna" będzie w Unii Europejskiej coraz bardziej elitarna. Polityczna partycypacja obywateli będzie ograniczała się do, kluczowego zresztą dla losów społeczeństw, kontrolowania i wymuszania sprawności „państwa–administratora" i określania modelu życia społecznego w jego odniesieniu do świata wartości. Polityka Unii Europejskiej jako całości w coraz większym stopniu ograniczy się do geopolityki i geoekonomii.

Na zakończenie kilka uwag o implikacjach powyższego dla wewnętrznej sytuacji w Polsce. Moim zdaniem obecny **kryzys państwa** w Polsce to nie tylko **problem wewnętrzny**, związany z przyjętym **modelem transformacji i sposobem wchodzenia w międzynarodowy podział pracy**. To także **problem szerszy**, ze względu na malejącą rolę polityki jako mechanizmu systemowej regulacji czy dyskursu, i – generalnie – **wymuszony przez globalizację zmierzch metafizyki państwa**.

Mówiąc o przyczynach wewnętrznych mam na myśli przede wszystkim **błędną sekwencję koniecznej przecież liberalizacji**. Chodzi o wspomnianą wcześniej przedwczesną liberalizację rynków finansowych i uzależniającą od importu wewnętrzną wymienialność, a także komercjalizację finansów publicznych (np. oszczędności emerytalnych) w skali, która nie może być wchłonięta i wprowadzona do gospodarki przez – słabe w tym stadium rozwoju – instytucje finansowe (np. giełdę). Powyższe zostało połączone z przeregulowaniem i administracyjnym spętaniem sfery produkcji, prowadzącym do – znów przedwczesnej – deindustrializacji. Narzucone limity produkcyjne traktowano jako wehikuł mechanicznej integracji z gospodarką unijną (przez tworzenie przestrzeni dla importu, w tym szczególnie importu kooperacyjnego), a bankructwa uznano za najszybszą drogę do prywatyzacji. Po upadku komunizmu (i krótkim okresie kreatywnej, oddolnej samoorganizacji) zastosowano politykę instytucjonalizacji z sekwencją i rozwiązaniami racjonalnymi, ale dla systemów o innym niż nasz poziomie rozwoju. Równocześnie odrzucono choćby elementarną politykę przemysłową.

Efektem jest **niekompletny kapitalizm** z su-optymalnym rozwojem, słabymi mechanizmami formowania kapitału krajowego, unieruchomie-

niem pewnych zasobów i przeorientowaniem innych na rzecz rynków szerszej skali, przerwaną cyrkulacją kapitału (który pomnaża się przez spekulację i obsługę – nieuchronnego w tej sytuacji – długu publicznego, a nie przez inwestycje) oraz brakiem kultury kontraktu. Uruchomione oddolnie mechanizmy obronne w postaci szarej strefy, kapitalizmu politycznego odwołującego się do renty władzy oraz kapitalizmu sektora publicznego opartego na klientelistycznej redystrybucji skomercjalizowanych środków publicznych jeszcze bardziej zdeformowały i państwo, i gospodarkę. **Korupcja, oligarchizacja, zatarcie granicy między państwem a rynkiem** przy postępującej segmentacji obu, marnotrawne **rozpraszanie środków publicznych** i pojawienie się **„klasy politycznej"** (z zamianą kapitału politycznego na ekonomiczny i *vice versa*), które obiegowo traktuje się jako **przyczyny** kryzysu państwa, w moim ujęciu są skutkiem. Nie chcę tu dyskutować, czy i jakie były alternatywy, ani tym bardziej orzekać o winie. Na pewno jej część ponosi **ahistoryczna, zideologizowana interpretacja liberalizmu i niedocenienie roli instytucji** przy **przecenianiu roli polityki.**

Drugi efekt owej błędnej antyrozwojowej polityki instytucjonalnej, to **systemowa niesterowność**. Owa, niezamierzona zresztą – jak pokazują obecne dyskusje w międzynarodowych instytucjach finansowych – i nieświadoma skutków **„przemoc strukturalna"** spowodowała zasadniczą **dekompozycję** działań, których wiązka decyduje o sterowności. Realna **„władza"** (czyli zdolność „zrobienia różnicy", przeorientowania działań innych podmiotów) jest egzekwowana przez globalną logikę z jednej strony i wymogi unijnej integracji z drugiej, z ich „asymetrią racjonalności". Przyjęta sekwencja działań i procedury okazały się bowiem racjonalne z perspektywy postindustrialnej fazy kapitalizmu, a nie fazy wczesnej akumulacji kapitału krajowego. **„Zarządzanie"** wymusza zachowania zgodne z wewnętrzną racjonalnością owych rozwiązań instytucjonalnych. Mamy tu do czynienia z „władzą bez podmiotów"; jedna złożona struktura, wyrażająca globalne pole sił, stała się katalizatorem przekształceń drugiej, prostszej struktury (postkomunizm). Coraz bardziej bezradne **„rządzenie"** wciąż formułuje cele w skali gospodarki narodowej i państwa, ale nie posiada już narzędzi do ich realizacji. Instytucje, procedury i logika działań wynikająca z przyjętej sekwencji liberalizacji wykonują bowiem pracę (zresztą – bardzo efektywnie!) na rzecz celów innych, odpowiadających globalnej logice i mechanicznej integracji z UE. W tej sytuacji rząd w coraz większym stopniu odpowiada za to, na co nie ma już wpływu. Wzmaganie nadzoru (np. nad funduszami emerytalnymi) czy roszady personalne nic tu nie zmienią. **Upartyjnianie** państwa i **polityczny klientelizm** to w tej sytuacji mało skuteczne i niszczące państwo **próby wymuszenia lojalności mimo powyższych mechanizmów.**

Nakłada się na to zakłócenie samoregulacji spowodowane postępującym odsystemowieniem oraz **sieciowością** i państwa, i gospodarki. Charakterystyczna jest tu „enronizacja" państwa, z funduszami publicznymi funkcjonującymi w dwóch segmentach o odmiennej logice (budżet i sfera zadań publicznych realizowanych przez rynek, ale obsługiwanych przez agendy państwa), z szarą strefą pomiędzy nimi. Ta ostatnia stanowi niekontrolowany obszar intensywnej redystrybucji i egzekwowania renty władzy i – gwałtownie słabnącą – klientelistyczną protezę formowania kapitału krajowego.

Trzeci wymóg sterowności w skali państwa (obok wymogu korespondencji między władzą, rządzeniem i zarządzaniem, oraz – samoregulacji) łączy się **ze zdolnością rozpoznawania własnej logiki**. I nie chodzi tu tylko o wymóg **autorytatywnej komunikacji** (z zaufaniem jako jej warunkiem), choć u nas brak takiej komunikacji też przyczynia się do kryzysu państwa. Mam tu na myśli obecność (lub brak) w systemie szczególnej **„racjonalności antropologicznej"**, gdy działające jednostki mają jasność, co jest nagradzane, a co karane, a system jest tak skonstruowany, że owa „antropologiczna racjonalność" nie skłania do działań naruszających „dobro publiczne". W postkomunizmie brak takiej jednoznacznej „racjonalności antropologicznej". Odwrotnie – w warunkach przemocy strukturalnej sfunkcjonalizowały się, jako mechanizmy obronne, działania patologiczne z punktu widzenia etyki kontraktu, dobra publicznego czy po prostu dobrych obyczajów.

Zewnętrzny wymiar kryzysu postkomunistycznego państwa łączy się z niezrozumianym u nas **zmierzchem metafizyki państwa**. Ewolucja UE (widoczna w projekcie europejskiej konstytucji) jest tu wyraźnym sygnałem. Mit państwa jako kapsuły, w której najpełniej wyraża się nadzieja na racjonalizację życia społecznego, wyczerpał się. Nie oznacza to oczywiście końca samego państwa jako – jednej z wielu – struktur decyzyjno-regulacyjnych: zmianie ulega stosunek do państwa i rola polityki. Jak już wskazywałam, ruch idei, który zapoczątkował w Europie powstanie metafizyki państwa, łączył się z ponownym odkryciem filozofii greckiej i poszukiwaniem, począwszy od XIV wieku, nowego źródła pewności w związku z postępującą relatywizacją wartości i ich wypchnięciem do sfery kultury. Oświecenie (zarówno w jego rewolucyjnej, francuskiej, jak i konserwatywnej, niemieckiej wersji) stworzyło podwaliny koncepcji państwa nowoczesnego. Najpełniejszy socjologiczny wyraz tej koncepcji (a równocześnie – metafizyki państwa) dał Max Weber. Traktował on państwo jako twór stanowiący ucieleśnienie procesu racjonalizacji, bo zdolny do przezwyciężenia antynomii, napięcia między racjonalnością formalną (prawo, procedura) a racjonalnością substancjalną ucieleśnioną w idei sprawiedliwości i rozwoju. W tle tej koncepcji leżała fascynacja

dyktatem formy, gdy suwerennie tworzony – i wciąż udoskonalany – system prawa i procedur miał kierować jednostki, niejako mimowolnie, ku realizowaniu wartości.

Ten racjonalizujący automatyzm struktur stanowił podstawę metafizyki państwa. Już zresztą wcześniej John Locke podkreślał, iż akceptując rynek jako formę działania, mimowolnie nieświadomie akceptujemy nierówności. Weber podkreślał, że racjonalność nowoczesnego państwa wynika z jego struktury (formy właśnie), a nie z jakości działań poszczególnych aktorów. Kosztem takiej racjonalizacji była, z jednej strony redukcja indywidualnej wolności i podmiotowości moralnej (a więc i transcendencji). Została ona zastąpiona wizją wyzwolenia przez uczestniczenie w konstrukcji ucieleśniającej rozum. Z drugiej strony było to odejście do konkretu etyki odpowiedzialności na rzecz abstrakcyjnej etyki intencji. Zyskiem miała być pewność, jednolitość znaczeń, rozumność i przejrzystość formalnej, hierarchicznie zorganizowanej racjonalności, a także jawność demokratycznej procedury, pozwalającej wyrazić konflikty interesów i je rozwiązywać.

Globalizacja skorodowała tę wizję. Jednoznaczna suwerenność i jednorodność prawa już nie istnieją. Kluczowy dla funkcjonowania społeczeństw stał się **konfli**kt standardów racjonalności, nie wyrażany (i – co ważniejsze – nie uznawany) w ramach tej konstrukcji. Sens instytucji zmienia się w zależności od kontekstu i czasoprzestrzeni, z perspektywy której dokonuje się oceny. Dyskurs polityczny w demokratycznej przestrzeni państwa i tworzony w tej skali jednolity system prawny nie stanowią już wystarczającej gwarancji racjonalności działań i realizacji wartości.

Sterowność jest obecnie wypadkową jakości wewnątrzsystemowych powiązań między instytucjami, korespondencji owych instytucji do stadium rozwoju oraz – umiejętności metaanalizy i metaregulacji, a nie – efektem zdolności władczych, skupionych w jakimś, jednoznacznie określonym, centrum rządzenia. Owa władza bez podmiotów, **władza systemu nad samym sobą** wydaje się dziś istotniejsza od władzy demokratycznie wybranej politycznej reprezentacji.

Marginalizacja polityki (w porównaniu z innymi typami dyskursu i regulacji) powoduje, że coraz częściej kwestionuje się również metafizykę „racjonalizacji" czyniącą z jednorodnego prawa i politycznej procedury, zamkniętych w kapsule państwa, gwaranta realizacji wartości. Coraz częściej sięga się też do rozwiązań zaczerpniętych z innych systemów rządzenia, które – jak chociażby federacja amerykańska – nie uległy mitowi racjonalizacji. O ich efektywności w dobie globalizacji decyduje ich relatywna „przednowoczesność" związana z deficytem polityki; dwuwładzą (reprezentacja polityczna i władza sądownicza); sterowaniem rozmytym (z samoregulującymi się, nie poddanymi unifikacji strumieniami działań i kontrolowaniem tylko warunków brzegowych); stabilnością gwarantowa-

ną przez kontraktualność i nieabsolutyzowanie instytucji, z tolerowaniem konfliktów, które dzięki temu nie ulegają ideologizacji; wreszcie – z dwoistością treści w tej samej federacyjnej formule, pozwalającej na nagłą centralizację w momencie kryzysu automatycznie, bez politycznej debaty.

Projekt **europejskiej konstytucji** przenosi niektóre z tych rozwiązań. Proponowana formuła **pozwala dalej realizować tak fascynujący Europejczyków dyktat formy, choć już nie w kapsule państwa.** Wbudowana w proponowane procedury, **bezdyskursywna możliwość nieciągłości** (np. gwałtowna recentralizacja lub wykluczenie niektórych uczestników) oraz proponowana zasada podwójnej większości (gdy sama ta **forma dezartykułuje,** bo automatycznie blokuje wyrażenie pewnych interesów, bez uciekania się do argumentów politycznych) to dobre przykłady owej postpolityki i dyktatu formy. Ma to służyć większej koncentracji środków, ograniczeniu w przyszłości redystrybucji i – zwiększeniu szans Europy w globalnym współzawodnictwie. Ale – przede wszystkim – jest wyrazem schyłku metafizyki państwa i przejścia od Europy państw do Europy ojczyzn.

Ceną, jaką Europa może zapłacić za tę ewolucję, jest **groźba „odspołecznienia".** To przecież polityczność stanowi obecnie podstawowy gorset strukturujący społeczną aktywność. „Nowoczesność" wyeliminowała bowiem i korporatyzm, i tradycjonalizm, a sekularyzacja osłabiła więzy religijne. Po wyczerpaniu metafizyki państwa i zmniejszeniu wagi aktywności politycznej rysują się trzy możliwości. 1. Albo nastąpi **przekształcenie społeczeństw we wspólnoty** (a więc wzrost nacjonalizmu także w Niemczech i Francji byłby skutkiem, a nie przyczyną obecnej ewolucji UE). 2. Albo powstaną „hobbesiańskie", samokontrolujące się społeczeństwa, zastępujące skorodowane państwa i manipulujące samymi sobą poprzez kulturę. 3. Albo wreszcie – pogłębi się apatia, atomizacja i rozpad społeczeństw na rzecz „lokalności" i prywatności.

Czwartą możliwością byłoby radykalne przeformułowanie fenomenu władzy na modłę azjatycką, z wyciągnięciem wniosków z jej deontologizacji i z naciskiem na relacje i sekwencje, a nie trwałe tożsamości i pozycje. Taka zmiana sposobu teoretyzowania w myśleniu o świecie jest jednak procesem bardzo skomplikowanym i wymagającym wielopoziomowych reinterpretacji. Jedno jest pewne: XVII-wieczna, westfalska formuła wyłoniła państwo jako kluczowy podmiot zewnętrznych i wewnętrznych relacji. Obecna deontologizacja władzy w UE (i za tym – deontologizacja Europy) oznacza kres tej, krótkiej, bo trwającej mniej niż 400 lat, fazy.

Trudno nam, jako Polakom, zrozumieć ów kryzys metafizyki państwa, bo nie uczestniczymy w wyłaniającym się ruchu idei. Gdy zachodnie państwa racjonalizowały się, my byliśmy pod zaborami. Gnostyczna (obiecująca świeckie zbawienie), konstruktywistyczna i narzucona **formuła komunizmu**, w której węzeł partia–państwo był władzą i równocześnie

pretendował do roli jedynego historycznego podmiotu, wiedzącego lepiej co leży w obiektywnym interesie społeczeństwa, był tylko **aberracją doprowadzającą do absurdu (i kompromitującą) ideę racjonalizacji.**

Bez zrozumienia tego procesu kraje postkomunistyczne nie porozumieją się z Europą. Nie zrozumieją też własnego kryzysu państwa i polityki i jego związku z **postpolitycznością nowego europejskiego dyskursu, nastawionego na sterowność i dyktat formy w szerszej, już ponadpaństwowej, skali**. Próbę takiego niezamierzonego dyktatu mieliśmy już w doświadczonej przez kraje postkomunistyczne przemocy strukturalnej, gdy sekwencja liberalizacji i instytucje bez odpowiedniego kontekstu, a nie polityka, określiły zasady i kierunek naszego funkcjonowania oraz koszty społeczne, które ponieśliśmy.

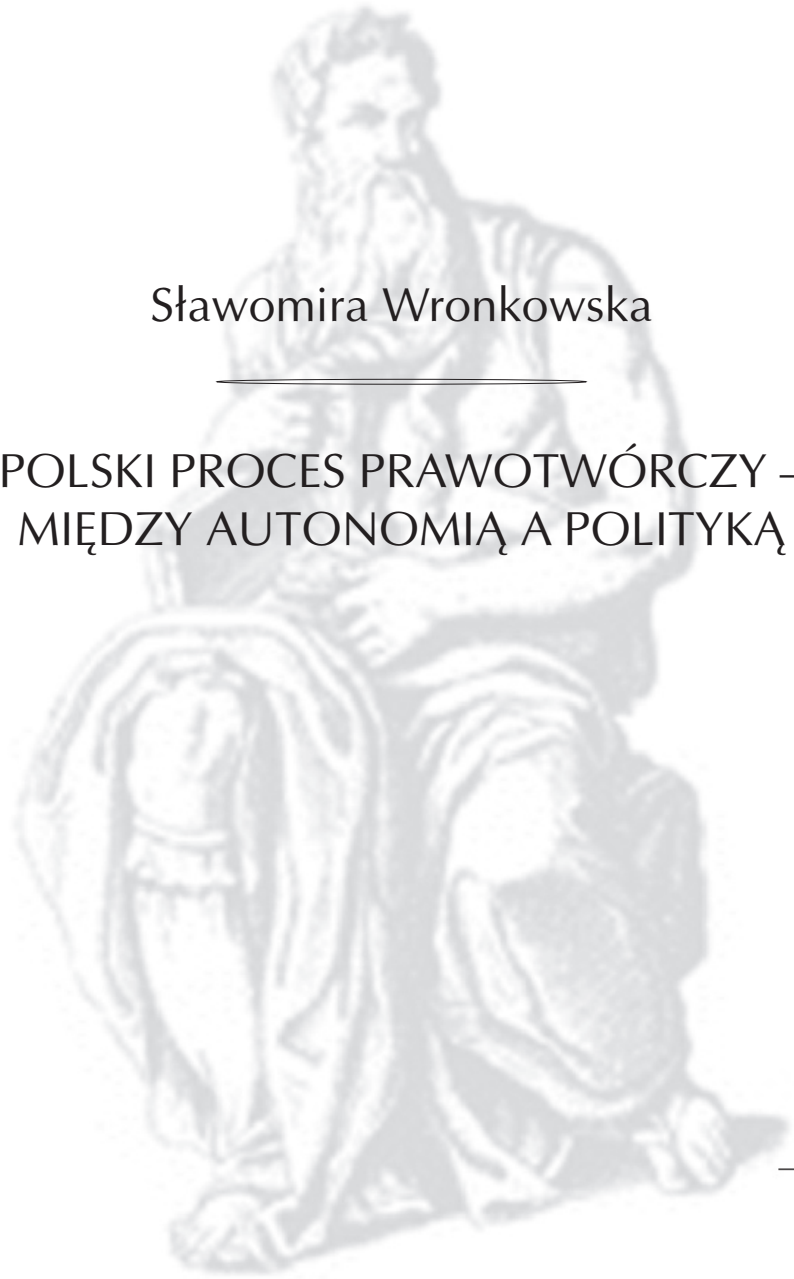
ABSTRACT

The author of this paper postulates that globalisation has led to deterioration of the importance of the state, which no longer performs the function of the key entity of power relations. Politics in a national scale has become not enough to facing the problems of the modern world in a rational way. The first part of the paper presents the issues of different approaches to power in diverse cultural contexts (Western civilisation, orthodox culture, Eastern Asia), and in particular of a substantial difference in relations between idea and being. Analysing the notion of "deontologisation", the author stresses the meaning of processes and networks of relations, which most precisely express the existence of modern Europe.

Different position of each country is defined by the trade-off between losing the country's sovereignty in a given field and the capability of solving the country's problems gained due to integration. Similarly as other post-communist countries, Poland has limited possibilities of taking advantage of such a trade-off, due to not adapted institutional space and mistakes made during the system transformation (wrong sequence of necessary liberalisation). Next, the author presents the crisis of Polish state as a result of a broader process – a dawn of the state metaphysics, forced by globalisation. As a result, we have incomplete capitalism, whereas grey economy, political capitalism, corruption, oligarchisation, fading border between the state and the market and wasting public resources are not the cause, but the result of this crisis. Therefore, we deal with inability to control the system strengthened by marginalisation of politics and the lack of "anthropological rationality", understood as such a method of system construction which does not encourage activities that are against "public benefit". The author claims that communication with Europe is not possible without understanding of the metaphysical crisis.



WYMIAR SPRAWIEDLIWOŚCI I LEGISLACJA



Sławomira Wronkowska

POLSKI PROCES PRAWOTWÓRCZY – MIĘDZY AUTONOMIĄ A POLITYKĄ



SŁAWOMIRA WRONKOWSKA

Wykłada teorię i filozofię prawa oraz zasady tworzenia prawa na Uniwersytecie im. Adama Mickiewicza w Poznaniu i Europejskim Uniwersytecie *Viadrina* we Frankfurcie nad Odrą. Jest członkiem Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rad Ministrów. Opublikowała prace o prawie podmiotowym, zasadach prawa, racjonalnym tworzeniu prawa, technice prawodawczej i państwie prawa.

WPROWADZENIE

Ocena polskiego systemu prawa oraz procesu jego tworzenia jest nader krytyczna. Skłania to do próby odpowiedzi na kilka pytań: o sukces w przechodzeniu od paternalistycznego do legalistycznego i demokratycznego procesu tworzenia prawa, o to, jakie są wady polskiego prawodawstwa oraz organizacji systemu jego tworzenia, a także o podstawowe kierunku jego naprawy.

I

Niezależnie od sporów o pojmowanie prawa, tworzenie prawa ujmuje się współcześnie jako działalność celową i zorganizowaną, odróżniając ją od kształtowania się prawa jako procesu zachodzącego spontanicznie (np. kształtowania się norm prawa zwyczajowego). Ów element zorganizowania eksponuje się wyraźnie zwłaszcza w systemach prawa stanowionego, w których doszło do wyraźnego oddzielenia procesów tworzenia i stosowania prawa oraz ograniczenia roli prawników w procesie prawotwórczym, a także wytworzenia się wielu wyspecjalizowanych agend uczestniczących w tworzeniu prawa i skoncentrowania istotnych zadań prawodawczych w ręku państwowej administracji[1].

Zorganizowanie procesu prawodawczego przejawia się w tym, że dokonuje się on w pewnych zinstytucjonalizowanych formach, wyznaczonych przez obowiązujące normy prawne lub zwyczaje polityczne. Znaną właściwością prawa, odróżniającą je od innych systemów norm, jest właśnie to, że zawiera reguły swego tworzenia i zmiany, w tym reguły kształtujące instytucje, w jakich jest tworzone, procedurę tworzenia oraz zasady określające treść kształtowanych norm prawnych. Reguły te kształtuje prawodawca, ustalając ustrój tworzenia prawa w danej społeczności państwowej, a wzbogaca je doktryna akademicka i orzecznictwo sądowe

Zatem prawodawca występuje w dwóch rolach:

a) w roli organizatora prac prawodawczych – wtedy, gdy wskazuje podmioty wyposażone w kompetencje prawodawcze, wyznacza struktury organizacyjne, w jakich prawo ma być tworzone, tok prac prawotwórczych,

---

[1] Patrz Z. Radwański, *Udział prawników w tworzeniu prawa*, „Państwo i Prawo" 1994, z. 3, s. 3 i n.

b) w roli tego, który tworzy poszczególne akty normatywne, działając – jak należy oczekiwać – zgodnie z przyjętymi i wiążącymi go regułami prawodawczymi.

Oznacza to, że prawodawca ponosi odpowiedzialność zarówno za trafność merytoryczną oraz walory formalne każdego z osobna aktu prawotwórczego, za kształt systemu prawnego, na który składają się poszczególne akty, jak i za to, na ile trafnie, sprawnie i ekonomicznie zorganizuje w państwie struktury tworzenia prawa[2].

Spełnianie przez prawodawcę roli organizatora procesu tworzenia prawa w państwie znajduje wyraz w aktach prawnych normujących działalność prawodawczą: w konstytucjach, regulaminach izb parlamentu, ustawach zwykłych, ale także w aktach niższej rangi, a niekiedy nawet w wytycznych czy instrukcjach (np. dotyczących formalnego ukształtowania projektów aktów normatywnych).

Racjonalne ukształtowanie procesu tworzenia prawa wymaga obecnie, by dopuścić myśl, iż prawodawca tworzący formalnie akty normatywne, w tym także te, które wyznaczają ustrój tworzenia prawa, sam może naruszać ustanowione przez siebie reguły aktywności prawodawczej lub popełniać błędy merytoryczne. Organizując proces, należy więc w strukturach organizacyjnych tego procesu przewidzieć funkcjonowanie instytucji:

a) powołanych do gromadzenia wiedzy o skutkach i kosztach wprowadzonych unormowań,

b) powołanych do kontroli, czy w procesie prawodawczym nie naruszono reguł tworzenia prawa i eliminowania tych norm, które zostały wprowadzone niepraworządnie.

Te dwa ostatnio wymienione obszary działania nie należą do działań prawodawczych, ale są z nimi funkcjonalnie powiązane – zapewniają systemowi zdolność korygowania decyzji merytorycznie błędnych (np. w drodze nowelizacji unormowań chybionych) lub niepraworządnych (w drodze eliminowania z systemu norm niekonstytucyjnych).

Z formalnego punktu widzenia aktu stanowienia prawa dokonuje podmiot wyposażony w kompetencje prawotwórcze, choćby dokonywał on jedynie finalnej czynności w całym złożonym procesie prawodawczym. Z socjologicznego punktu widzenia na proces tworzenia prawa składa się wiele następujących po sobie sekwencyjnie czynności i aktywność wielu ludzi lub ich zespołów: gremiów politycznych, osób piastujących funkcje organów państwa, ekspertów, ciał doradczych, lobbystów, redaktorów

[2] S. Wronkowska, *Prawodawca racjonalny jako wzór dla prawodawcy faktycznego* [w] S. Wronkowska, M. Zieliński (red.), *Szkice z teorii prawa i szczegółowych nauk prawnych*, Poznań 1990, s. 117 i n.

tekstów prawnych. To oni wywierają wpływ na treść aktu normatywnego oraz na jego kształt formalny.

Prawna regulacja wszystkich czynności składających się na tworzenie prawa nie jest możliwa i nie byłaby celowa. Proces prawodawczy jest bowiem procesem politycznym. Racjonalizować go można tak dalece, jak dalece możliwe jest racjonalizowanie procesów podejmowania decyzji politycznych. Na proces prawodawczy mają wpływ regulujące go normy prawne, ale także całe polityczne, kulturowe i intelektualne otoczenie, w jakim się on toczy, zwłaszcza żywione wartości, kultura polityczna i prawna elit decydujących, dobre obyczaje w życiu publicznym i gotowość ich respektowania oraz wiedza, jaką te elity dysponują.

Ujmując proces tworzenia prawa jako proces polityczny, Ewa Kustra zwraca uwagę na dwa podstawowe jego modele: paternalistyczny (zwany też woluntarystycznym) oraz legalistyczny.

Paternalistyczny model tworzenia prawa charakteryzuje się przede wszystkim tym, że prawo jest wykorzystywane jako instrument sprawowania władzy politycznej, służąc jednostkom lub wpływowym grupom politycznym do realizacji ich celów. Prawodawstwo tego typu respektuje prawa i wolności jednostki w takim zakresie, w jakim nie jest to niezgodne z celami władzy politycznej; faktyczna inicjatywa prawodawcza jest skoncentrowana w ośrodku podejmowania decyzji politycznych, a procedury prawodawcze nie zapewniają wpływu obywateli i ich organizacji na treść tworzonych norm prawnych. W systemie paternalistycznym brak też przejrzystych reguł tworzenia prawa i brak instytucjonalnych form kontroli, zarówno procesu prawodawczego, jak i jego wytworów, co sprzyja arbitralnym rozstrzygnięciom prawodawczym oraz nieeliminowaniu z systemu tych norm, które ustanowiono z naruszeniem reguł tworzenia prawa. A takie właśnie są oczekiwania paternalistycznego prawodawcy.

W opozycji do modelu woluntarystycznego (paternalistycznego) pozostaje legalistyczny model tworzenia prawa. Charakteryzuje się tym, że prawo, spełniając funkcje instrumentalne, zachowuje jednak swe autonomiczne wartości, władza prawodawcza podlega daleko idącym ograniczeniom, a nieprzekraczalne granice jej swobody są wyznaczone przez prawa i wolności jednostki, których nie może naruszyć. Przyjmowane w takim modelu reguły tworzenia prawa mają być precyzyjne i jawne, a cały proces prawodawczy jest poddany instytucjonalnej kontroli. Należy jeszcze dodać, że w legalistycznym modelu tworzenia prawa następuje faktyczna decentralizacja inicjatywy prawodawczej, a procedury stanowienia prawa gwarantują wpływ społeczeństwa na treść stanowionych norm[3].

[3] E. Kustra, *Polityczne problemy tworzenia prawa*, Toruń 1994.

Zarówno prawodawstwo woluntarystyczne, jak i legalistyczne mogą mieć wiele odmian. To pierwsze może przybrać postać prawodawstwa despotycznego (w którym suweren tworzy prawo w sposób jawnie arbitralny i posłuch dla niego wymusza siłą), lub prawodawstwa paternalistycznego, „łagodnego". Prawodawstwo legalistyczne może się charakteryzować większym czy mniejszym stopniem „uspołecznienia" – udziałem w tworzeniu prawa obywateli i ich reprezentacji oraz dopuszczeniem na szeroką skalę negocjacyjnych form tworzenia prawa (umowy, układy, inne porozumienia).

Polskie prawodawstwo przeszło istotną ewolucję – od prawodawstwa woluntarystycznego do legalistycznego. Przy czym polska odmiana prawodawstwa paternalistycznego w ostatnich trzydziestu latach przed transformacją miała charakter łagodny; charakteryzowała się tym, że prawodawca bywał niekiedy skłonny do ustępstw i do korygowania swoich rozstrzygnięć, ale sam arbitralnie kształtował reguły tworzenia prawa i sam wyznaczał granice ustępstw i kompromisów.

Model prawodawstwa woluntarystycznego zaczął się w Polsce załamywać przed rokiem 1989 pod wpływem dwojakiego rodzaju czynników. Otóż prawodawstwo paternalistyczne jest skuteczne, jeśli są spełnione co najmniej trzy warunki: istnieje jednolite centrum podejmowania decyzji politycznych, ustabilizowana sytuacja ekonomiczna oraz bierne społeczeństwo. Warunki te były z czasem spełniane w coraz mniejszym stopniu, co wpływało na stosunkowo małą skuteczność paternalistycznych form tworzenia prawa. Ponadto, podczas prób reformy systemu politycznego wprowadzono do niego instytucje, które dla systemu paternalistycznego okazały się dysfunkcjonalne, m.in. sądową kontrolę decyzji administracyjnych, rzecznika praw obywatelskich oraz kontrolę konstytucyjności prawa. Okres ten bywa niekiedy określany jako pierwsza faza „miękkiej" transformacji[4]. Jego zasadniczy etap nastąpił po roku 1989 i wiązał się głównie ze zmianami aksjologicznych podstaw tworzenia prawa, a przekształcenie woluntarystycznego modelu tworzenia prawa w model legalistyczny wyrażało się przede wszystkim w tym, że stosunkowo precyzyjnie wskazano podmioty wyposażone w kompetencje prawotwórcze i formy aktów normatywnych, a także reguły tworzenia prawa. Zmiany w tym zakresie, zapoczątkowane kilkanaście lat temu w orzecznictwie najpierw NSA, a następnie Trybunału Konstytucyjnego, zostały zakończone uchwaleniem nowej Konstytucji. Ponadto nastąpiła faktyczna decentralizacja inicjatywy ustawodawczej, a prawa i wolności jednostki oraz wywodzone z zasady państwa prawnego reguły rzetelnej

[4] W. Lang, *Aksjologia polskiego systemu prawa w okresie transformacji ustrojowej* [w] L. Leszczyński (red.), *Zmiany społeczne a zmiany w prawie. Aksjologia, konstytucja, integracja europejska*, Lublin 1999, s. 47 i n.

legislacji zaczęły być coraz powszechniej uważane za nieprzekraczalne ograniczenia władzy prawodawczej.

Niemniej w przejściu od woluntarystycznego do legalistycznego modelu tworzenia prawa występowały i nadal występują pewne zakłócenia. Najważniejsze z nich nie są, w moim przekonaniu, związane z prawnym uregulowaniem procesu prawotwórczego, ale z jego otoczeniem i pozaprawnymi regułami, które nim sterują.

Nie jest wprawdzie tak, by prawo było programowo traktowane jako instrument sprawowania władzy politycznej, ale nadal występują częste akty instrumentalizacji prawa. Przejawiają się np. w szybkiej zmianie regulaminu, by uzyskać możliwość uchwalenia pożądanej ustawy, w wydaniu kolejnego aktu o charakterze *lex specialis*, by przyznać przywileje określonej grupie osób, w zaskakiwaniu zainteresowanych nowymi regulacjami, ponieważ zwlekano długo z przygotowaniem projektu czy z wydaniem tzw. ustawy harmonizującej polskie prawo z prawem wspólnotowym, o której wiadomo, że będzie musiała być natychmiast znowelizowana.

Ten stan rzeczy jest następstwem niskiej kultury politycznej i prawnej elit decydujących, które – mimo składanych deklaracji – nie czują się dostatecznie silnie związane regułami państwa prawa wyznaczającymi standardy poprawnej legislacji i które, nie przyswoiwszy sobie tych reguł, nie dostrzegają w nich istotnej wartości – tego, że ograniczenie arbitralności w tworzeniu prawa sprzyja jego jakości. W rezultacie mamy w Polsce do czynienia z wyraźnym przerzuceniem ciężaru dbałości o konstytucyjność i rzetelność prawa z instytucji je stanowiących na instytucje kontrolujące (Trybunał Konstytucyjny). Pozwala to wprawdzie eliminować wadliwe akty normatywne z systemu, ale wiąże się ze znacznymi i dotkliwymi kosztami.

Zmiany polityczne, które dokonały się po roku 1989, sprawiły, że paternalistyczny system tworzenia prawa, sterowany przez jeden ośrodek podejmowania decyzji politycznych, prosty i pozwalający na szybką działalność prawodawczą, zastąpiono systemem, w którym ukształtowało się wiele ośrodków podejmowania decyzji politycznych i aktywne stały się instytucje wcześniej jedynie formalnie uczestniczące w procesie prawodawczym. Intensywnie zaczęły działać wszystkie podmioty wyposażone w prawo inicjatywy ustawodawczej i zasadniczo zmieniła się rola parlamentu w procesie tworzenia prawa. Proces prawotwórczy stał się autentyczny, ale zarazem żywiołowy. Po okresie przełomu istotnie wzrosła liczba inicjatyw poselskich, mimo że ugrupowania parlamentarne nie dysponują na ogół obsługą prawną zdolną przygotować dojrzałe projekty ustaw. Projekty poselskie, choć bardzo liczne, okazują się mało skuteczne, bo stosunkowo rzadko stają się ustawą. Można więc sądzić, że

nie są przygotowane profesjonalnie i że częściej są elementem gry politycznej niż dostrzeganej społecznie potrzeby regulacji prawnej. Tytułem przykładu wskażmy, że w III kadencji Sejmu z inicjatywy posłów (a nie komisji sejmowych) wniesiono blisko 60% projektów ustaw (podczas gdy z inicjatywy RM niecałe 40%), przy czym z projektów tych uchwalono niecałe 14% (podczas gdy skuteczność projektów rządowych wahała się w granicach 70%). Poprzednie kadencje Sejmu także charakteryzowała znaczna przewaga projektów poselskich nad rządowymi. Nastąpiło więc wyraźne zachwianie typowych dla demokratycznych państw proporcji w wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez rząd i przez posłów lub Senat na korzyść inicjatywy „parlamentarnej". Przy słabości partii reprezentowanych w parlamencie, zarówno organizacyjnej, jak i finansowej, i braku dostępu do informacji, projekty poselskie wymagały w toku prac parlamentarnych daleko idących zmian. Tendencja, o której mowa, zanika; proporcja projektów rządowych i poselskich zmienia się ostatnio wyraźnie na korzyść rządu. Z inicjatywy rządu wnosi się ostatnio około 70% projektów, a inicjatywy poselskie zmalały do około 20%. Za wcześnie jednak, by formułować wnioski, czy i jak wpływa to na jakość stanowionych ustaw.

Wreszcie legalistyczny system tworzenia prawa w Polsce nie stał się w zadowalającym stopniu demokratyczny, ponieważ ani nie wykształcił na większą skalę negocjacyjnych form tworzenia prawa, ani nie zapewnił autentycznego wpływu społeczeństwa na treść prawa. Tworzenie prawa pozostawiono demokratycznie wyłonionemu parlamentowi, nie dostrzegając, że może on nie być w stanie wyartykułować i skoordynować istotnych interesów społecznych. Jest to w pewnym stopniu konsekwencja braku społeczeństwa obywatelskiego, zdolnego do samoorganizowania się i aktywnego udziału w życiu publicznym. Jest to jednak także następstwo nawyku sterowania sprawami społecznymi przez jeden ośrodek decyzyjny (w rozważanym przypadku – przez parlament) i traktowania prawa bardziej jako techniki niż środka ułożenia spraw społecznych, na którego tworzenie mieliby wpływ i wyrażali zgodę ci, których owo stanowione prawo ma dotyczyć. W konsekwencji prawo jest nadal postrzegane w odczuciu społecznym jako „nadane", a nie jako wynegocjowane w społecznym dialogu, co nie zwiększa gotowości dawania mu posłuchu. Nie udało się zatem wyzbyć odczucia wyobcowania prawa. Zatrzymano się na wysoce uproszczonym ujmowaniu demokratyzacji procesu tworzenia prawa – prawo demokratycznie tworzone, to prawo tworzone przez parlament. Podczas gdy nawet przy przyjęciu tego założenia trzeba dostrzec, że demokratyczne prawo nie ma być jedynie wynikiem zgody uczestników ciała prawodawczego, ale ma się legitymować metodą rozstrzygnięcia taką, w której przyjęte rozwiązanie jest przekonujące dla wszystkich.

II

Obok reformowania struktur tworzenia prawa podjęto po 1989 roku najpierw zadanie gruntownej przebudowy polskiego systemu prawa we wszystkich dziedzinach innych niż ustrój prawodawstwa, następnie trudne i pracochłonne zadanie dostosowania tego systemu do nowej ustawy zasadniczej, wreszcie zadanie dostosowania obowiązującego prawa do prawa wspólnotowego. Wykonano więc ogrom pracy, co znalazło wyraz w olbrzymiej liczbie uchwalonych ustaw (np. w roku1999 – blisko 130, w 2000 – ponad 170, w 2002 – 232 ustaw, a cały bilans Sejmu III kadencji to 640 ustaw, choć wpłynęło ich blisko dwa razy więcej) i tysiącach aktów wykonawczych. Należy przypomnieć, że ten ogrom pracy wykonywano pod presją czasu, w warunkach, w których rozwiązania prawne nie mogły opierać się na dostatecznie klarownych rozstrzygnięciach politycznych, bo takich nie było, i w sytuacji, w której nie było gotowych wzorców. Obiektywne uwarunkowania procesu tworzenia prawa w Polsce wiele wyjaśniają. Nie zmienia to jednak ani bardzo krytycznej oceny polskiego systemu prawa, ani nie usprawiedliwia rażących błędów w praktyce prawotwórczej: pochopności, nieprofesjonalności, pośpiechu, braku koordynacji i nieekonomiczności.

Ażeby podjąć próbę szukania środków zaradczych, potrzebne jest zarejestrowanie najistotniejszych wad polskiego systemu prawa oraz wad organizacji procesu tworzenia prawa.

Podstawową wadą współczesnego polskiego prawodawstwa jest ogrom regulacji prawnych. Inflacja prawa, która jest naszym udziałem, wyraża się w nadmiarze przepisów w stosunku do potrzeb uregulowania możliwości ich efektywnego funkcjonowania w życiu społecznym, do tego, na ile można je przyswoić, stosować i wyegzekwować. Zarazem jednak pozostają dziedziny stosunków społecznych nieunormowane lub unormowane w sposób niekompletny, co jest równie niebezpieczne, ponieważ oznacza luki w prawie oraz brak niezbędnych instytucji i procedur, a więc oznacza, że ustawodawca nie wyposażył zainteresowanych w instrumenty potrzebne do tego, by obowiązujące prawodawstwo dawało się stosować skutecznie i nieuciążliwie.

Właściwością dobrego prawodawstwa jest jego stabilność. Prawo mające tę cechę stwarza poczucie pewności, pozwala racjonalnie planować przedsięwzięcia i przewidywać zachowania innych uczestników prawnej wspólnoty. Na gruncie stabilnych przepisów prawnych kształtuje się zrozumiała dla zainteresowanych praktyka stosowania prawa, wytwarzają się zwyczaje oraz nawyki prawne, skuteczniej kształtujące zachowania ludzi niż grożenie sankcją, powstaje stan zaufania do prawa i tworzonych przez

nie instytucji. Ażeby taki stan osiągnąć, stabilnym przepisom prawnym musi towarzyszyć utrwalona interpretacja oraz stabilne reguły stosowania prawa. Prawodawca, stanowiąc przepisy, zaledwie rozpoczyna proces ich oddziaływania na życie społeczne. Spełnia więc bardzo doniosłe, ale jedno tylko zadanie w procesie kształtowania przepisu prawnego. Jeżeli nie są one rażąco nietrafne, należy zachować powściągliwość i unikać pospiesznych nowelizacji ufając orzecznictwu sądów i praktyce administracyjnej. Przepisom prawnym trzeba pozwolić „zaistnieć", bo w procesie ich stosowania można wiele naprawić, często więcej niż w toku kolejnych, nerwowych zmian ustawy.

Tymczasem praktyka prawodawcza jest w tym względzie zatrważająca. Ustawy nowelizujące stanowią w ostatnich latach ponad 65% wszystkich uchwalanych ustaw, przy czym należy uwzględnić związane z tym cztery nader niepokojące zjawiska:

– po pierwsze, przedmiotem nowelizacji nie są na ogół – jak mogłoby się wydawać – ustawy dawne, uchwalone przed 1989 rokiem, ale ustawy przyjęte już po dokonaniu zmian politycznych, a więc ustawy nowe,

– po drugie, ustawy te są nowelizowane kilka lub kilkanaście razy (26 razy, 21 razy, 17 razy); nie jest rzadkie, iż ta sama ustawa jest nowelizowana wielokrotnie w tym samym roku,

– po trzecie, coraz powszechniejsza jest praktyka nowelizacji „zbiorczych", polegająca na tym, że jedna ustawa wprowadza zmiany do kilku, a niekiedy do kilkunastu ustaw,

– po czwarte, pojawiło się w ostatnich latach zjawisko w legislacji zupełnie nowe, mianowicie nowelizowanie ustaw w okresie ich *vacatio legis;* zjawisko to stale niepokojąco narasta. Np. w roku 1998 znowelizowano w okresie *vacatio legis* 3 ustawy, w roku 1999 – 2, w roku 2000 – 4, a w roku 2001 już 16. Oznacza to, że ustawodawca pospiesznie i niestarannie przygotowujący nowe regulacje prawne popełnia oczywiste błędy. Często jednak korekty ustawy, poprzedzające jej wejście w życie, są wynikiem tego, że ustawodawca myślał „życzeniowo", że źle przewidział termin wejścia w życie nowej ustawy, że nie przygotował na czas środków finansowych lub struktur organizacyjnych, niezbędnych do funkcjonowania nowych ustaw, że zabrakło współpracy między władzą ustawodawczą a egzekutywą.

Nie jest tak, iżby lawina nowelizacji była następstwem potrzeby dostosowywania prawa do zmieniających się warunków życia, a także do nowej Konstytucji oraz do prawa Wspólnoty Europejskiej. Jest ona w znacznym stopniu konsekwencją nierzetelności w tworzeniu prawa, postawy przyzwolenia na uchwalanie aktów złych, o których tworzący wie, że będą wymagały rychłej poprawy. Przekonanie, że dopuszczalne jest tworzenie prowizorycznego prawa, prowadzi do pozornego rozwiązywania proble-

mów społecznych i rujnuje autorytet prawa. A same niekończące się, nawarstwiające się zmiany prawa powodują nie tylko niestabilność systemu, ale sprawiają, że jest on nieczytelny. Nieprzejrzysty system prawa jest zaczynem zamętu, ale jest też nieprzyjazny obywatelowi, bo skazuje go na mitręgę szukania odpowiedzi na pytanie, jakie są jego prawa i obowiązki, i na niepewny rezultat tych poszukiwań. Ludzie przestają rozumieć, na czym polega to dobro, którym miało być państwo prawa, skoro nawet jeżeli przysługują im liczne uprawnienia, to nie sposób je wyegzekwować; za wiele przepisów prawnych, niejasnych, niestabilnych, za wiele skomplikowanych procedur i zbyt mała efektywność działania instytucji państwowych.

Poziom prawa, jego jakość zależą m.in. od struktur organizacyjnych i procedur, w jakich jest ono tworzone, te z kolei zależą – jak wcześniej zaznaczono – w znacznym stopniu od samego pracodawcy: od tego, jak je ukształtuje (w Konstytucji, w regulaminie Sejmu, w regulaminie Senatu, w zasadach techniki prawodawczej) i w jakim stopniu będzie je respektować w pracy legislacyjnej. Procedury legislacyjne powinny przy tym legitymizować decyzje prawotwórcze, zagwarantować konstytucyjność tworzonego prawa, zagwarantować sprawny i ekonomiczny przebieg prac prawodawczych, ograniczając do minimum ryzyko podejmowania nietrafnych decyzji legislacyjnych, oraz zapewnić kojarzenie wymagań demokratyzmu z profesjonalnością w tworzeniu prawa.

Zarówno w procedurach, jak i w praktyce procesu prawodawczego można jednak dostrzec wiele mankamentów.

Zjawiskiem wysoce niepokojącym w Polsce jest żywiołowość i łatwość tworzenia i zmieniania prawa. W tym kontekście namysłu wymaga instytucja inicjatywy ustawodawczej wykonywana przez posłów. Istnieje bowiem potrzeba stanowczego wykorzystywania możliwych mechanizmów eliminujących pochopne inicjatywy ustawodawcze. Potrzebne jest zwłaszcza skuteczne egzekwowanie od projektodawców uzasadnień zgłaszanych inicjatyw ustawodawczych: wyliczania finansowych kosztów wykonania nowej ustawy (co jest wymogiem konstytucyjnym – art. 118 ust. 3 Konstytucji) i wskazania źródeł ich pokrycia, ale także wskazania, jakich zabiegów organizacyjnych trzeba, by zapewnić im realizację i jaki wpływ mogą one wywrzeć na cały system prawa. Zaskakujące, że tylko sporadycznie uzasadnienie projektu ustawy jest wyczerpujące i spełnia wszystkie regulaminowe wymagania. Np. ponad połowa uzasadnień nie zawiera informacji o przewidywanych skutkach finansowych, społecznych czy organizacyjnych proponowanej ustawy, a ponad 25% – wiadomości o stanie stosunków społecznych, które chce się unormować, i o różnicach między dotychczasowym stanem unormowania a propozycjami

nowej ustawy. Mimo tych uchybień (konstytucyjnych i regulaminowych) projektom ustawy nadaje się dalszy bieg. Tymczasem korzystanie z upoważnienia, by zwrócić je wnioskodawcy, pozwoliłoby – choć w pewnym stopniu – ograniczyć posługiwanie się ustawą jako rzekomo tanim środkiem realizowania bieżącej polityki, bo umożliwiałoby ustalenie, czy przez kolejną ustawę albo kolejną jej zmianę można rzeczywiście osiągnąć znaczną korzyść społeczną.

Współczesny zorganizowany proces tworzenia prawa ma charakter złożony. Uczestniczą w nim różne instytucje, którym obowiązujące normy lub zwyczaje wyznaczają do spełnienia różne zadania. W modelowym ujęciu można wyróżnić instytucje, które: a) inicjują proces legislacyjny, b) przygotowują i redagują projekt, c) rozpatrują gotowy projekt, d) ustanawiają akt normatywny, e) ogłaszają akt[6].

W polskim procesie prawodawczym daje się zaobserwować niepokojące zachwianie ról instytucji, które w nim biorą udział. Sejm, obok zadań wskazanych w pkt. c) i d), w znacznym stopniu przejmuje na siebie rolę instytucji przygotowującej projekt. Często zdarza się, że komisje sejmowe gruntownie zmieniają i przeredagowują projekty wniesione do izby, niezależnie od tego, kto jest ich wnioskodawcą albo – w przypadku kilku konkurencyjnych projektów – tworzą z nich jeden. Jednak rozpoczynanie w komisjach sejmowych niemal od początku prac nad redagowaniem nowego projektu jest wysoce niepokojące, bo prowadzi do działań nieekonomicznych, powoduje marnotrawienie wysiłku i czasu. Ze strony Sejmu daje się słyszeć argumenty, że skłania go do takiego postępowania niska jakość przedkładanych projektów, ze strony rządu natomiast podnosi się, że nawet najbardziej staranne opracowanie projektu nie uchroni go przed licznymi zmianami nie tylko w komisjach, ale także w trakcie drugiego czytania. Tymczasem doświadczenie legislacyjne poucza, że nie udaje się „naprawić" projektu ustawy, który jest wadliwie skonstruowany, i że nie udaje się na ogół z wielu projektów stworzyć jednego dobrego, jeśli nie uzgodni się najpierw wszystkich założeń wyjściowych. Trzeba zatem wymagać, by projekt przedkładany przez podmiot wykonujący inicjatywę ustawodawczą był „produktem najwyższej jakości".

Praktyka legislacyjna spełniania przez Sejm zadań podmiotu opracowującego projekt ustawy oraz uchwalającego ustawę nie tylko jest nieekonomiczna, ale też nie dyscyplinuje podmiotów występujących

[5] M. Graniecki, *Memorandum Zarządu Polskiego Towarzystwa Legislacji w sprawie praktyki tworzenia prawa.* Tekst niepublikowany, wygłoszony na zebraniu Komitetu Narodowego Międzynarodowego Stowarzyszenia Nauk Prawnych (JALS); S. Wronkowska, *Na czym polega dobra legislacja* [w] *Legislacja w praktyce*, oprac. Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2002, s. 14 i n.

[6] E. Kustra, *Racjonalny ustawodawca. Analiza teoretycznoprawna*, Toruń 1980, s. 52 i n.

z inicjatywą ustawodawczą. Bywa też symptomem braku reguł współpracy między większością parlamentarną a rządem, który większość ta powinna wspierać. Dochodzące z parlamentu głosy o ogromnej aktywności posłów zgłaszających kilkadziesiąt a nawet kilkaset poprawek do projektu ustawy, tylko utwierdzają w przekonaniu, że teza o zachwianiu ról w procesie prawodawczym jest prawdziwa. Praktyka „zbiorowego pisania ustaw" w parlamencie, choć zapewne wymagająca wysiłku, nie gwarantuje rezultatu. Roli prawodawcy nie należy mieszać z rolą redaktora tekstu. Przeciwnie, trzeba budować atmosferę szacunku dla wiedzy i umiejętności prawnika – legislatora jako nieodzownego pomocnika w procesie tworzenia prawa.

Proces tworzenia prawa w Polsce jest zdezintegrowany. Sprzyja temu wiele okoliczności, spośród których bodaj najważniejszą jest stosowana w praktyce zasada resortowego tworzenia prawa. Prowadzi ona nieuchronnie do rozproszenia inicjatyw i do ujmowania projektowanych regulacji prawnych w wąskiej perspektywie jednego resortu i jego interesów. Resorty inicjujące ustawy widzą bowiem poszczególne akty normatywne, a nie spójny, harmonijnie funkcjonujący system prawa. Taka sama jest perspektywa parlamentu: dostrzega kolejne dziesiątki ustaw z osobna, a nie kształtowany przez nie coraz mniej spójny aksjologicznie i prakseologicznie system prawa. Należy liczyć się z tym, że wraz ze stabilizowaniem się sytuacji w Polsce dalej będzie wzrastać rola rządowych inicjatyw ustawodawczych. Dlatego też próby organizacyjnego usprawniania procesu prawotwórczego i zapewniania mu profesjonalnej obsługi powinny się koncentrować przede wszystkim na rządowym etapie prac prawodawczych. I na tym etapie prac należałoby gwarantować spójność i kompletność systemu prawnego.

Symptomami dezintegracji są też postępująca specjalizacja prawodawstwa owocująca ustawami, z których każda reguluje jakąś wąską dziedzinę spraw, oraz zjawisko wypierania regulacji o charakterze zasadniczym przez prawodawstwo, które reaguje na bieżące potrzeby. Lekceważy się typowe, ukształtowane i osadzone głęboko w systemie prawa instytucje prawne przenosząc je – bez wyobraźni, jak będą funkcjonowały – z jednej gałęzi do drugiej. Zamiast szanować Kodeks karny, kolejne ustawy zawierają coraz to nową listę czynów zakazanych pod groźbą kary; zamiast odsyłać do przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, tworzy się w każdej z osobna ustawie specjalne procedury i nowe formy działań prawnych, zamiast korzystać z przyjętych już uregulowań prawa podatkowego, wprowadza się ukryte podatki i ukryte składki, aby pozyskać środki finansowe.

System prawa zaczyna być naszpikowany wyjątkami, a regulacje specjalne niebezpiecznie naruszają te, które miały być fundamentem systemu. Konsekwencje takiego prawodawstwa są widoczne w praktyce stosowania

prawa: wprowadzanie licznych wyjątków od przyjętych zasad powoduje, że zasady przestają pełnić rolę porządkującą prawo – w przypadkach wątpliwych nie ma bowiem oparcia dla interpretacji i stosowania wydanych przepisów. Zaniechano też prób programowania i koordynowania przedsięwzięć legislacyjnych, tak by uszeregować je według pilności i doniosłości oraz według ich wzajemnych powiązań i zapewnić pracom prawodawczym systematyczność, eliminując żywiołowość procesu prawodawczego. O sile państwa decyduje dobra organizacja jego instytucji i ich sprawne funkcjonowanie, a nie wymuszone kolejne „akcje legislacyjne".

Dezintegracja procesu prawodawczego przejawia się wreszcie i w tym, że na każdym etapie prac prawodawczych projekt ustawy jest zmieniany i poprawiany przez innego redaktora. W tym stanie rzeczy nie jest trudno o niespójności. W praktyce prawodawczej wielu państw przyjmuje się zasadę przeciwną, nazywaną „zasadą jednej ręki" albo „jednego pióra". Oto projektowi ustawy na wszystkich etapach jego tworzenia towarzyszy ta sama osoba – dobrze przygotowany prawnik, który wprowadza pożądane zmiany, ale czyni to sam, jako główny redaktor projektu, ponoszący odpowiedzialność za jego technicznolegislacyjny kształt. Warto wprowadzić tę zasadę do polskiego procesu tworzenia prawa.

Tworzenie prawa było przez stulecia domeną wybitnych prawników. To oni, uczestnicząc w procesach prawotwórczych, wnosili do nich wiedzę o prawie, wyobraźnię społeczną i umiejętność formułowania klarownych przepisów prawnych. Z czasem jednak – pod wpływem różnych czynników – udział prawników w prawodawstwie uległ ograniczeniu, co doprowadziło do wyraźnego rozdzielenia roli polityka od roli eksperta, w tym także eksperta prawnika.

Dziś polityk decyduje o potrzebie regulacji prawnych i ich celach, o kierunkach rozwiązań prawodawczych i czasie wprowadzenia ich w życie. Jednakże skomplikowanie się spraw społecznych i postępujący proces specjalizacji sprawiają, że w procesie podejmowania decyzji legislacyjnych trzeba korzystać z wiedzy prawniczej oraz wiedzy z najróżniejszych dziedzin, zależnie od tego, jakie sprawy ustawa normuje: ekonomii, atomistyki, ochrony roślin, biotechnologii.

W ostatnich kilkunastu latach nastąpiły ogromne zmiany w zakresie korzystania z pomocy ekspertów w fazie parlamentarnych prac nad ustawą. Tytułem przykładu można przypomnieć, że w 1990 roku wykonano dla Sejmu 9 ekspertyz, w roku 1991 – 309, a w roku 1998 – ponad 2000. Współpraca parlamentu z ekspertami wymaga jednak pewnych korekt, aby uczynić ją skuteczniejszą i ekonomiczniejszą.

Szczególnym ekspertem w procesie ustawodawczym powinien być prawnik. Przypadać mu powinny – choć nieczęsto tak jest w praktyce – co najmniej dwa podstawowe zadania:

– dostarczanie wiedzy o obowiązującym systemie prawa, o tym, jak projektowane unormowania wpłyną na system prawa, jak wprowadzić je do systemu, harmonizując je z obowiązującymi już normami tak, by nie zachwiały jego spójności i nie utrudniły funkcjonowania istniejących instytucji prawnych,

– wskazywanie, jak wyrazić decyzje prawodawcze w formie klarownych przepisów prawnych.

W obu przypadkach polityk powinien uznać kompetencje prawnika i zawierzyć jego umiejętnościom.

Egzekwowanie wiedzy prawniczej w procesie tworzenia prawa musi być powierzone specjalnym instytucjom, które pełniłyby funkcję „strażnika dobrej legislacji". Dla legislacji rządowej funkcję taką powinno pełnić Rządowe Centrum Legislacji, w Sejmie – reaktywowana Komisja Ustawodawcza, w Senacie – Komisja Ustawodawstwa i Praworządności, pod warunkiem wyposażenia ich w specjalne upoważnienia i zadbania, by w ich skład wchodziły osoby nie tylko kompetentne, ale i znajdujące w żmudnej pracy legislacyjnej satysfakcję, bo przecież praca ta, nie dość efektowna nie sprzyja szybkim karierom politycznym.

III

Podsumowując dotychczasowe uwagi, do podstawowych wad polskiego prawodawstwa należałoby zaliczyć ogrom unormowań prawnych, niestabilność systemu prawnego oraz jego skomplikowanie i nieprzejrzystość, a do wad procesu prawodawczego – żywiołowość, łatwość tworzenia i zmieniania prawa, zachwianie ról w procesie ustawodawczym, dezintegrację i nieekonomiczność wysiłków, a nadto niezadowalający stopień demokratyzacji.

Niektóre z tych wad występują w wielu systemach prawnych współczesnych państw. Systemy te są bowiem dotknięte niekończącymi się nowelizacjami; akty nowelizujące to przeciętnie około 50–55% wszystkich aktów ustanowionych przez parlamenty, choć właściwością polskiego prawodawstwa są wielokrotne, nawarstwiające się nowelizacje. Cechą charakterystyczną współczesnych systemów prawnych jest też ich rozczłonkowanie – tworzenie się bardzo wielu względnie autonomicznych, wyspecjalizowanych regulacji prawnych. Tym, z czym nie radzą sobie współcześni prawodawcy, nie tylko prawodawca polski, jest koordynacja prac prawodawczych. Tymczasem jej konieczność staje się coraz bardziej widoczna z kilku powodów: udziału w procesie prawotwórczym wielu podmiotów (w związku z aktywnością różnych grup społecznych), potrzeby specjalistycznej wiedzy jako gwaranta trafności unormowań oraz „schodzenia się" kilku porządków prawnych: prawa krajowego, międzynarodowego oraz wspólnotowego.

Niezbędne zmiany w procesie tworzenia prawa w Polsce, nakierowane na eliminację tych wad, które można określić jako „lokalne", powinny zmierzać w kilku kierunkach.

Po pierwsze, konieczne wydaje się odbudowanie autorytetu prawa i zwiększenie jego demokratycznej legitymizacji. Przyjęta strategia transformacji, która miała polegać na dokonaniu zmian – tak dalece, jak to możliwe – w zgodzie z regułami państwa prawa, oparta była na etosie legalizmu. To właśnie sposób dokonywania transformacji miał być jednym z czynników legitymujących ów proces. Zadanie to zostało zrealizowane jedynie częściowo, a ostatnie znane doświadczenia legislacyjne poważnie nadszarpnęły przekonanie o legalizmie w procesie tworzenia prawa. Formalnie legalistyczny model tworzenia prawa (formalnie, ponieważ oparty na niezbędnych instytucjach) wymaga więc konsekwentnego respektowania w praktyce jego reguł. Wymaga przy tym stworzenia licznych instytucji demokratycznych, takich jak negocjacyjne formy przygotowania projektów ustaw – dyskusje publiczne, konsultacje, zasięganie opinii. Takie postępowanie wydłuża proces prawodawczy, ale czyni go autentycznym i jawniejszym oraz pozbawia elementu „narzucania" adresatom woli prawodawcy, jest formą przekazywania bardzo ważnych informacji o społecznym odbiorze proponowanych rozwiązań i formą pozyskiwania akceptacji dla zamierzonych regulacji prawnych, co zwrotnie wpływa na ich większą skuteczność.

Demokratyzacja procesu prawotwórczego wymaga jednak wyzbycia się przez elity polityczne przekonania, że wyłoniony w wyborach parlament nie musi „dzielić się" władzą prawodawczą i że udział społeczeństwa oraz ekspertów w tworzeniu prawa jest zagrożeniem dla prerogatyw tej władzy. W tym celu niezbędne jest jednak utrwalenia się przekonania, że dla autonomii prawa potrzebna jest wolność od wszelkiego nacisku, zatem także nacisku większości parlamentarnej.

Po drugie, zmiany w procesie tworzenia prawa powinny pójść w kierunku maksymalnej eliminacji ryzyka błędnych decyzji legislacyjnych przez selekcję inicjatyw ustawodawczych, rygorystyczne badanie prognoz skuteczności projektowanych ustaw, badania postlegislacyjne, a więc badanie, jak dane ustawy funkcjonują w życiu społecznym, i wzmocnienie udziału ekspertów w procesie prawodawczym, w tym przede wszystkim ekspertów prawników. Polskie prawodawstwo ma w stanowczo zbyt dużym stopniu charakter eksperymentalny – projektuje się nowe ustawy bez rzetelnej wiedzy o tym, jak funkcjonuje obowiązujące prawo i bez rzetelnych prognoz co do tego, jakie efekty mogą przynieść nowe regulacje. Wprowadzenie do procesu prawodawczego procedury oceny skutków regulacji nie dało jak dotąd oczekiwanych wyników; oceny te są sporządzane powierzchownie, bez doświadczenia, opierają się bardziej

na intuicji niż na rezultatach badań, a przy tym nie ma podstaw, by sądzić, że są brane pod uwagę jako doniosły czynnik wyznaczający decyzję legislacyjną. Jest to kolejny, od lat sygnalizowany mankament polskiego procesu prawodawczego. Z jednej strony mamy do czynienia z pochopnymi inicjatywami legislacyjnymi, z drugiej jednak nie przeciwstawia się im rzetelnej ekspertyzy, która pozwoliłaby wykazać ich nietrafność lub obnażyć to, że są kierowane partykularnymi interesami. W organizacji procesu prawodawczego w Polsce ciągle jeszcze nie nastąpiły zmiany, które w zadowalającym stopniu zabezpieczyłyby prawodawcę przed wpływami grup interesów.

Po trzecie, zmiany powinny zmierzać w kierunku ekonomicznego zorganizowania procesu tworzenia prawa w taki sposób, aby prace nad ustawą rozpoczynać od ustalenia jej założeń wyjściowych i na ich podstawie budować spójny akt prawny, rozdzielając etap decyzji politycznych od nadawania im kształtu prawnego i powierzając prace nad projektem – czy nad całymi programami legislacyjnymi – specjalnie powoływanym zespołom specjalistów. Doświadczenie legislacyjne poucza, że projekty opracowywane przez takie zespoły, zwłaszcza przez komisje kodyfikacyjne, są projektami najlepszymi.

Proces prawotwórczy w Polsce angażuje zbyt wiele podmiotów z nieproporcjonalnie niskimi do ich liczby efektami. Jest to rezultat wspomnianego już pomieszania ról oraz braku należytej współpracy między rządem a parlamentem, w tym korzystania z konstytucyjnych i regulaminowych środków wpływania na prawodawstwo, zamiast zastępowania się w wykonywaniu zadań.

Udział ekspertów prawników w procesie tworzenia prawa jest niezbędny dla spełniania co najmniej trzech zadań. Pierwsze z nich to zadanie redagowania aktu normatywnego tak, by zapewnić jednolitość języka i konstrukcji aktu oraz jego spójność z innymi aktami. To nie jest umiejętność łatwa i dana każdemu operującemu językiem etnicznym, a przeciwnie – wymaga wysoce specjalistycznej wiedzy i talentu. Lekceważenie reguł sporządzania tekstów prawnych, eksperymenty w dziedzinie techniki prawodawczej i pochopnie wprowadzane „nowości" burzą ukształtowane od dziesiątków lat reguły odczytywania tekstów prawnych, a więc są zamachem na kulturę prawną. Wspomniano już, że polityk musi zrozumieć, iż jego partnerem w procesie prawotwórczym i współtwórcą prawa jest prawnik legislator. Drugie z zadań eksperta prawnika polega na uświadamianiu, że prawo to system (a więc uporządkowana całość) norm lub aktów normatywnych i wskazywanie w jaki sposób go tworzyć. Uchwalanie więc kolejnej, setnej ustawy wcale nie musi przekładać się na kształtowanie spójnego formalnie i prakseologicznie systemu. Wiedza eksperta podpowiadająca politykowi sposoby osiągania spójności prawa

i tropiącego jego niespójności okazuje się bezcenna. Wreszcie warto zwrócić uwagę na fakt paradoksalny. Otóż prawnicy są chyba ostatnią grupą zawodową zdającą sobie sprawę z ograniczonych możliwości prawa i przeciwstawiającą się przekonaniu o jego omnipotencji. W procesie prawodawczym potrzebny jest ich głos, by przeciwstawić się niecierpliwości polityków i nieustępliwie przypominać, że porządek prawny tworzy się nie tylko przez działania prawodawcze, ale przez odpowiednią interpretację i stosowanie prawa. I że trzeba mieć zaufanie do wszystkich aktorów, którzy ów porządek kształtują, nie tylko do prawodawcy pospiesznie poprawiającego niedoskonałą regulację kolejną, nową ustawą, bez żadnej gwarancji, że będzie lepsza.

Poprawa polskiej legislacji wymaga też wzmocnienia odpowiedzialności za tworzone prawo. Myślę przede wszystkim o odpowiedzialności politycznej za pochopne inicjatywy ustawodawcze, za projekty i poprawki opracowywane wbrew regułom poprawnej legislacji, za lekceważenie ekspertyz, ale także za niewydawanie na czas aktów wykonawczych do ustaw, za nierzetelnie opracowywane uzasadnienia do projektów ustaw i prognozy ich skuteczności. Równie ważna jest odpowiedzialność służbowa tych, którym powierza się zadanie legislacyjne. Obie te instytucje nie są, jak dotąd, skuteczne. Zamiast nich coraz skuteczniejsza okazuje się odpowiedzialność sądowa za złe prawo. W egzekwowaniu rzetelnego prawa jednostka pozyskała bowiem sprzymierzeńca w postaci sądów, które coraz częściej stają na stanowisku, że skoro prawo jest niezrozumiałe, trudno dostępne, zaskakujące, to konsekwencji tych błędów nie może ponosić obywatel. Tego rodzaju odpowiedzialność za wady prawodawstwa okazuje się jednak dla państwa bardzo kosztowna. A prawodawca, który nie jest tego świadomy, popełnia błąd polityczny.

Zamysły zreformowania polskiego procesu prawodawczego sprowadzają się często do propozycji nowego unormowania tworzenia prawa z nadzieją, że okiełzna ono spontaniczny proces polityczny i wesprze ułomną kulturę polityczną. Ażeby dokonać zmian w tworzeniu prawa, potrzebne są niewątpliwie pewne korekty (a nie radykalne zmiany) w procedurach prawotwórczych, zmierzające w kierunku nadania im bardziej rygorystycznego charakteru. Trzeba mieć jednak świadomość, że zmiany w procedurach wymagają tego, co nazywamy potocznie „wolą polityczną", bo można je osiągnąć przez samoograniczające się akty parlamentu. Sprawą pierwszorzędnej wagi staje się więc zmiana kultury politycznej i prawnej elit decydujących o prawie: najpierw przyswojenie sobie przez nie twardych reguł rzetelnej legislacji, a następnie stanowczość w ich respektowaniu. Jedno i drugie nie jest łatwe, ponieważ oznacza istotne ograniczenie dla swobody politycznej aktywności – utrudnia realizację celów politycznych, wydłuża czas ich osiągania, eliminuje niektóre skuteczne metody działania.

Jest oczywiste, że sukces polityka mierzy się inną miarą niż sukces prawa. Dobre prawo tworzy się z mozołem i niespiesznie, a bywa, że najtrafniejszym rozwiązaniem jest zrezygnować z wydania nowej ustawy. Politykowi natomiast potrzebne jest szybkie, a niekiedy spektakularne wywiązanie się z obietnic wyborczych. Jego perspektywa rozwiązywania problemów prawodawczych jest krótka. Niekiedy wystarcza, że wykona „ruch legislacyjny". Wyjaśnia to wiele zachowań politycznych, nie jest usprawiedliwieniem dla niepokojąco rozpowszechnionego przyzwolenia na tworzenie złego prawa. Polityk występujący w roli prawotwórcy powinien nie mieć wyboru: polityka czy dobre prawo. Nie wybierając dobrego prawa, nie spełnia przecież roli prawotwórcy. A jednak w opozycji: poszanowanie autonomicznych wartości prawa czy instrumentalizacja prawa, autonomia prawa nadal zdaje się przegrywać.

ABSTRACT

Opinion about the Polish legal system and the legislative process is rather critical and encourages an attempt to answer several questions: about the success of transformation from a paternalist to legalist and democratic legislative process, about drawbacks of Polish legislature, organization of the legislative system and about major directions of its improvement.

Janusz Kochanowski

DEREGULACJA JAKO PIERWSZY ETAP REFORMY SYSTEMU TWORZENIA PRAWA

SPIS TREŚCI

1. Kryzys prawa 216
2. Za dużo (złego) prawa 218
3. Przyczyny nadregulacji 221
4. Bałagan nowelizacyjny 222
5. Możliwości naprawy 223
6. Deregulacja i Rada Stanu 225
7. Ocena skutków regulacji (OSR) 228
8. Wprowadzenie regulacji typu sunset 232



JANUSZ KOCHANOWSKI

Wykłada prawo karne na Uniwersytecie Warszawskim. W latach 1991–1995 Konsul Generalny Rzeczypospolitej Polskiej w Londynie. *Visiting fellow* na uniwersytetach w Augsburgu, Oksfordzie, Cambridge, a także w Instytucie Maxa-Plancka we Freiburgu. W latach 1996–1997 *Senior Member Robinson Collage. Life Member Clare Hall* w Cambridge. Autor m.in. książek: *Subiektywne granice sprawstwa i odpowiedzialności karnej* i *Redukcja odpowiedzialności karnej*. Prezes fundacji i redaktor naczelny magazynu „Ius et Lex".

WPROWADZENIE[1]

Autor opisuje zjawisko jurydyzacji życia, stawiając tezę, iż nadmiar regulacji prawnych, pośpiech w tworzeniu prawa oraz dążenie do objęcia normami prawnymi każdego aspektu życia prowadzą do zagrożenia wolności i nieskrępowanego rozwoju społecznego.

Przyczynami tego stanu rzeczy w ostatnich latach są: prowadzone po roku 1989 reformy systemu społeczno-gospodarczego, dostosowanie prawa do wymogów nowej Konstytucji oraz prawa europejskiego. Autor uważa, że polityzacja procesu legislacji, wzrastająca w geometrycznym tempie liczba uchwalanych ustaw oraz „bałagan nowelizacyjny", a także źle rozumiana funkcja parlamentu przyczyniają się dodatkowo do nadmiernej ilości produkowanego prawa – złego prawa.

Jako propozycje naprawy status quo autor proponuje m.in.: deregulację, wprowadzenie rzeczywistej kontroli projektów ustawodawczych, kontroli następczej w postaci monitorowania funkcjonowania obowiązującego ustawodawstwa, wprowadzenie regulacji typu sunset, która polega na przyjęciu zasady automatycznej utraty mocy obowiązujących aktów normatywnych, o ile w określonym czasie nie zostanie wyrażona polityczna wola ich utrzymania, poddanie prac związanych z polityką tworzenia prawa Radzie Stanu o funkcjach kontroli prewencyjnej, technicznolegislacyjnej oraz monitorującej skutki legislacji i regulacji typu sunset.

---

[1] Opracowanie przygotowane dzięki grantowi Fundacji im. K. Adenauera. W pracy wykorzystano specjalnie przygotowane, w tym powoływane dalej, opracowania: Krzysztofa Pola, *Rada Stanu w Polsce (1807–1939) w aspekcie prawno-historycznym i prawnoporównawczym*, maszynopis 2004, Jana Winczorka, *Możliwe kierunki reform systemu tworzenia prawa w Polsce*, maszynopis 2004, a także opracowanie ekspertów CASE: Piotra Rymaszewskiego, Piotr Kurka, Pawła Dobrowolskiego, *Reforma procesu stanowienia prawa*, Zeszyt BRE Bank-Case nr 72/2004 oraz Radosława Zubka, *Ocena skutków regulacji jako instrument poprawy jakości prawa, Analiza polskich doświadczeń na tle najlepszych praktyk międzynarodowych*. Raport wykonany na zlecenie Ernst&Young 2004. Autor korzystał z pomocy sekretarza Porozumienia Organizacji Prawniczych Jana Jobsa, któremu chciałby przy tej okazji podziękować.

Bad laws are the worst sort of tyranny.
Edmund Burke

1. KRYZYS PRAWA[2]

Kryzys prawa bywa rozumiany dwojako: jako zagrożenie ładu i porządku, będącego wynikiem nieznajomości i nieprzestrzegania prawa, któremu zwykle pragnie się zapobiec przez popularyzację i zwiększenie rygoryzmu jego egzekwowania, albo – co jest znacznie istotniejsze – jako kryzys, którego źródłem jest samo prawo i jego *patologizacja*. Ten ostatni wynika z nadmiernej *jurydyzacji* życia, i*nstrumentalnego* traktowania prawa zarówno przez stosujących prawo, jak i samego ustawodawcę, i wreszcie z *braku legitymizacji oraz niedostatku moralności* prawa.

Jurydyzacja życia polega na regulacji przez ustawodawcę nieomal każdej jego dziedziny, tak jakby bez tego nie mogło się ono normalnie rozwijać i tak jak by przed tą regulacją się nie rozwijało. Na wszechobecności praw w społeczeństwie, które zostało przez nie, zgodnie ze słowami Jürgena Habermasa[3], skolonizowane. Jest ona związana ze współczesnym nasileniem się interwencjonizmu państwowego, jaskrawo widocznym w systemach totalitarnych, ale również w ustrojach liberalnych. Jak pisze Lech Morawski[4], tendencje jurydyzacyjne, które nasiliły się wraz z programami społecznymi interwencjonizmu państwowego, powodują, że polityka prawa i polityka społeczna stają się w coraz większym stopniu synonimami tego interwencjonizmu. Teoretycznym uzasadnieniem jurydyzacji życia jest pozytywistyczny sposób rozumienia prawa, które całe prawo sprowadza do prawa państwowego. Jeśli poza nim nie ma innego prawa, zrozumiałe jest, że musi ono obejmować wszystkie sfery życia, które w innym ujęciu mogłyby być pozostawione moralności lub temu, co Lon Fuller nazywa *interactional law*[5].

Istnieje wiele zalet regulacji życia poprzez pozytywne prawo stanowione. Jest nim jego elastyczność, która sprawia, że może podążać za

---

[2] Por. J. Kochanowski, *Trzy powody czy też symptomy kryzysu prawa* [w] H. Izdebski, A. Stępkowski, *Nadużycie prawa*, Warszawa 2003.

[3] J. Habermas, *Theorie des komunikativen Handelns*, Frankfurt 1981, s. 222.

[4] L. Morawski, *Instrumentalizacja prawa (Zarys problemu)*, „Państwo i Prawo" 1993, z. 6, s. 17.

[5] Będące rezultatem powtarzających się sposobów zachowań, interakcji między jednostkami a grupami, prowadzących do wykształcenia się wzajemnych respektowanych i odwzajemnionych wzorów zachowań.

potrzebami społecznymi, bez czego, jak się wydaje, nie mógłby nastąpić tak bujny rozwój gospodarki kapitalistycznej. Zaletą jest także większa jego określoność, która jest gwarancją niezbędnej dla postępu sfery wolności, oraz możliwość ustanowienia państwa rządzonego prawem.

Z drugiej jednak strony wadą jego nadmiaru jest to, że prawo pozytywne, mając w założeniu prowadzić do określenia pewnej niezbędnej sfery wolności, prowadzi w swoim rozwoju do jej zagrożenia. Do podważenia zasady państwa prawnego mówiącej, że obywatel może robić wszystko, co nie jest zakazane, a organy państwa mogą działać tylko na podstawie przepisów prawnych. W sytuacji, w której na wszystko istnieje przeważnie formalnie tylko znana regulacja, organy państwa zbyt często mogą znaleźć podstawy do działań, a obywatel nigdy nie może być do końca pewny, kiedy wkracza na obszar prawa państwowego i kiedy może ono być przeciwko niemu użyte. Jak słusznie pisze Sir Christopher Staughton[6], każde działanie ustawodawcze jest ograniczeniem wolności i powinno być wprowadzane wówczas, gdy jest rzeczywiście uzasadnione.

Nadmiar regulacji prowadzi także do zakłócenia potrzebnej symbiozy, jaka powinna występować pomiędzy prawem państwowym a regulującym rozmaite sfery życia codziennego wspomnianym pierwotnym *interaction law*, obyczajami czy zwykłą moralnością. Mimo że pozytywiści prawniczy najczęściej istnieniu tego prawa zaprzeczają, określają je inaczej, odmawiając mu znaczenia prawa, lub też dostrzegają je dopiero wtedy, gdy prawo oficjalnie daje mu swój stempel, to jednak samo prawo pozytywne musi je uwzględniać, wprowadzając je w postaci klauzul „należytej ostrożności", „przyjętych w obrocie reguł", „zasad bezpieczeństwa" i „standardów dobrego gospodarza" [7] itd. Jak długo sfery życia, do których te klauzule się odnoszą, pozostają niedookreślone, mogą się kształtować na bazie doświadczeń i potrzeb, życia społecznego. Z chwilą gdy nakłada się na nie pancerz oficjalnych regulacji, dochodzi do zakłócenia tego rozwoju, a gdy prawo formalne, realizując często określoną ideologię, jest zbyt od potrzeb życia odległe i zbyt szczegółowe, dochodzi do jego korupcji. Coraz bardziej widać, że źródłem pogłębiającego się kryzysu w naszym kraju jest między innymi właśnie nadmiar regulacji krępujący normalny rozwój gospodarki. „Tak jak kiedyś cierpieliśmy z powodu zbrodni", pisał Tacyt, „tak obecnie cierpimy z powodu praw. Im bardziej skorumpowana jest Republika, tym liczniejsze jej prawa".

---

[6] „Ius et Lex" I, 2002, nr 1, s. 165–175.

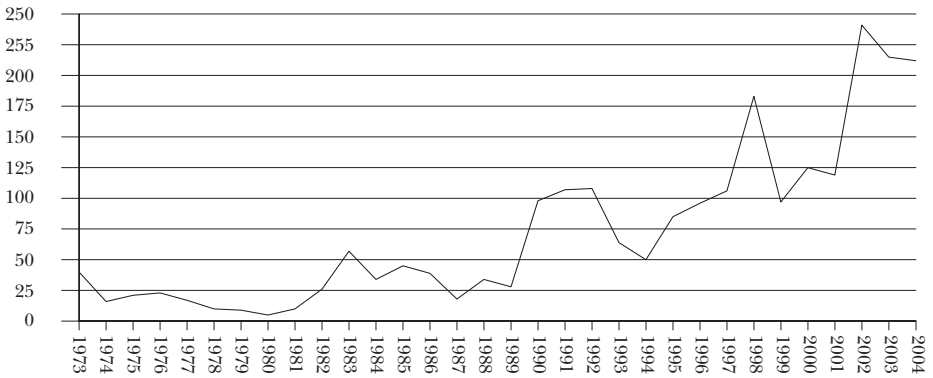
[7] Por. L. L. Fuller, *Anatomia prawa*, Lublin 1993, s. 70.

[8] A. Zoll, *Główne grzechy w funkcjonowaniu państwa prawa*, referat na konferencji: „Czy Polska jest państwem prawnym?", która odbyła się w Pałacu Prezydenckim 15 października 2004.

2. ZA DUŻO (ZŁEGO) PRAWA

W rezultacie jak słusznie pisze Rzecznik Praw Obywatelskich[8] zatraciło, ze względu na liczbę obowiązujących przepisów, ich niespójność, wieloznaczność i niestabilność, funkcję motywującą podmioty do nakazanego w normach prawnych zachowania. Adresat normy prawnej nie jest w stanie zapoznać się z jej treścią, nie jest więc w stanie, bez pomocy fachowców, określić zakresu swoich praw i obowiązków wynikających z obowiązujących norm."[9]. Dodajmy, że często nie jest w stanie zrobić tego nawet z pomocą profesjonalistów oraz że w wyniku tego sądy i organy państwowe zajmują się nazbyt często rozstrzyganiem spraw, które nie powinny w ogóle mieć miejsca i których źródłem jest sama wadliwość regulacji prawnych.

Rys. 1. Liczba ustaw uchwalanych rocznie



Stan ten znajduje odbicie w badaniach opinii publicznej: w roku 2003 ponad połowa (51%) Polaków uważała, że w Polsce nie istnieją rządy prawa[10]; jeśli na początku transformacji aprobatę dla pracy parlamentu wyrażało 81% obywateli, to obecnie wyraża ją tylko 13% respondentów.

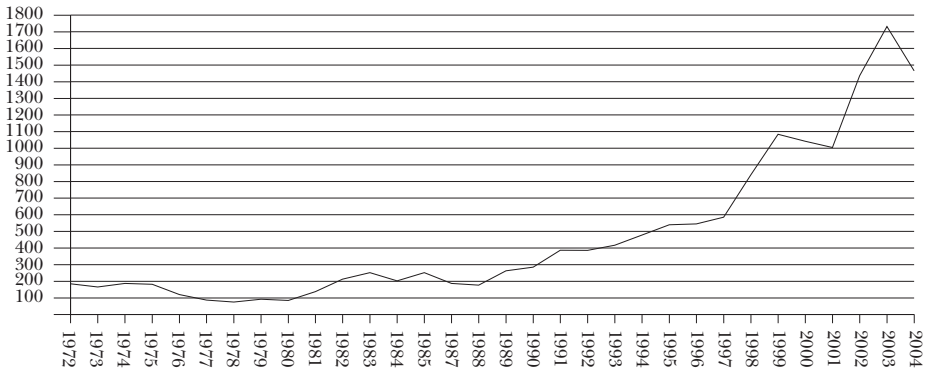
---

[9] Problem o tyle nie jest nowy, że już w roku 1922 prof. Antoni Peretiatkiewicz pisał: „Ustawy administracyjne, uchwalane przez Sejm są tak wadliwe pod względem treści i formy, że wywołują słuszną krytykę w sferach prawniczych. Nie tylko zawierają liczne niekonsekwencje i sprzeczności, ale przy tym obejmują różne przepisy, które są niewykonalne, które nie mogą być wcale zastosowane w życiu. Co gorsza, istnieją sprzeczności nie tylko między poszczególnymi przepisami jednej ustawy, ale również pomiędzy poszczególnymi ustawami" – *Rada Stanu w Polsce*, „Ruch Prawniczy i Ekonomiczny" II, Poznań 1922, s. 234–236.

[10] Badania CBOS cyt. za Leną Kolarską-Bobińską, *Państwo prawa – wyobrażenia i oczekiwania*, maszynopis 2004.

Zdaniem zdecydowanej większości (71% ogółu) respondentów stan prawa w Polsce jest niezadowalający i wymaga naprawy. Ten potoczny pogląd podzielają przedstawiciele teorii legislacji – według prof. S. Wronkowskiej do podstawowych wad polskiego prawodawstwa należy zaliczyć nie tylko ogrom unormowań prawnych, ale będącą jego rezultatem niestabilność i nieprzejrzystość.

Rys. 2. Liczba rozporządzeń uchwalanych rocznie



Niezależnie od opisanych ogólnych tendencji do jurydyzacji, które w mniejszym lub większym stopniu dotyczą wielu krajów, w Polsce ze szczególnym natężeniem wystąpiły one po 1989 roku, w związku z dynamicznym wzrostem liczby nowych aktów normatywnych.

W 1990 roku liczba nowo uchwalonych ustaw po raz pierwszy w historii przekroczyła 100 (w 1989 roku było to 98, ale w 1988 – 28, 1987 – 34, 1986 – 18 itd.), by po spadku w połowie lat dziewięćdziesiątych ponownie przekroczyć liczbę 100 w roku 1996 (106 uchwalonych ustaw), a następnie dalej rosnąć, w 1999 roku – 130, w 2000 – 170, w 2001 – 241, w 2002 – 213, w 2003 – 226, w 2004 – 250, w ciągu 7 pierwszych miesięcy 2005 roku – 180 uchwalonych ustaw[11].

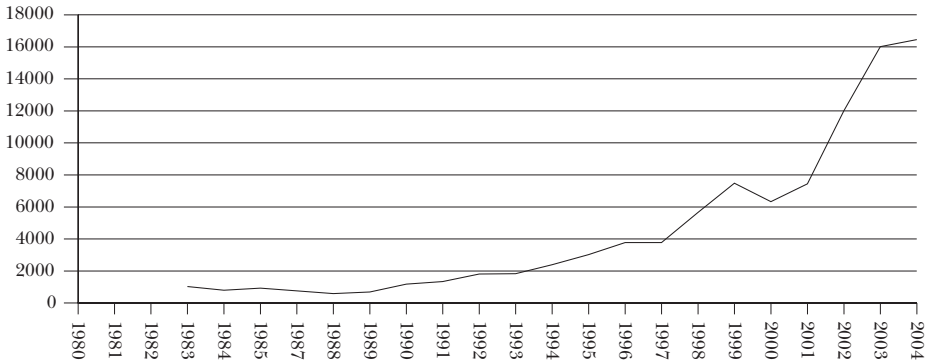
Równie szybko rosła liczba wydawanych rozporządzeń wykonawczych, która z 264 w 1988 roku osiągnęła w 2002 roku astronomiczną liczbę 1732 (wzrost niemal siedmiokrotny).

Mimo tak znacznego wzrostu ich liczby, zaległości z tytułu przepisów wykonawczych sięgają czasami setek pozycji. Jak donosiła „Rzeczpospolita" z 18.03.2002 – zaległości te wynosiły wówczas 400 rozporządzeń.

---

[11] Większość ww. danych i dalej zamieszczone wykresy oraz tabele za pracą Jana Winczorka – tenże, *Możliwe kierunki…*, *op. cit.*

Rys. 3. Liczba stron Dziennika Ustaw w kolejnych latach



Wzrost ilości stanowionego prawa jest znaczny, także jeśli za miarę wzrostu przyjąć zmiany objętości głównego publikatora aktów normatywnych, Dziennika Ustaw. Z 328 stron w roku 1980 wzrosła ona do 1348 w roku 1990, do 16 456 w roku 2003 i do 21 034 w roku 2004 (wzrost ponad 60-krotny). Jeśli w pierwszym roku polskiej transformacji Dziennik Ustaw zawierał 547 pozycji, to w roku następnym już 1346, a w 2004 aż 2889 aktów prawnych. Teksty aktów prawnych są przy tym coraz dłuższe (obecnie średnio 8 stron, kiedyś 2 strony) i coraz bardziej zawiłe.

Rozmiary liczącego ok. 23 000 stron polskiego Dziennika Ustaw warto porównać np. z ok. 3000 stronami odpowiedniego dziennika urzędowego w Wielkiej Brytanii, na co zresztą Anglicy często narzekają, uważając, że – jak pisze Paul Johnson[12] – jest to o wiele za dużo „świadcząc nie o mądrości, lecz o zamęcie myślowym, nieskuteczności i pomieszaniu celów" A jest to ok. 7 razy mniej.

Należy oczywiście zastrzec, że tego rodzaju analizy dostarczają jedynie przybliżonych danych[13], bowiem nie uwzględniają zmian prawnych, zwłaszcza zmian dotyczących systemu źródeł prawa. Dane pochodzące z lat osiemdziesiątych i wczesnych dziewięćdziesiątych nie obejmują formalnie niepublikowanego „prawa powielaczowego" i rozmaitych samoistnych aktów normatywnych, wydawanych bez upoważnienia ustawowego. Być może więc jako punkt odniesienia są zaniżone. Niezależnie jednak od tego, nie ulega wątpliwości, że w ostatnich kilkunastu latach mamy w Polsce do czynienia z olbrzymim wzrostem liczby nowych regulacji prawnych, który wymyka się racjonalnemu uzasadnieniu. Nadmiar i płynność uchwalanego prawa są tak duże, że bez pomocy systemów komputerowych nie dałoby się

[12] P. Johnson, *Odzyskanie wolności*, Warszawa 2002.
[13] J. Winczorek, *Możliwe kierunki…*, *op. cit.*, s. 5 i następne.

nad nim zapanować[14]. Ale zapanować za pomocą komputerów nie oznacza, zapanować w ogóle, gdyż to nie one są przecież adresatem stanowionego prawa. *Notabene* jest to już drugi obok wynalezieniu druku wynalazek techniczny, bez którego obecny zalew prawa byłby niemożliwy.

3. PRZYCZYNY NADREGULACJI

Przyczyn tego szczególnego w ostatnich latach wzrostu dopatrywać się można w rozmaitych okolicznościach. Po pierwsze, gwałtowny wzrost uchwalanych aktów prawnych związany był z natężeniem prowadzonych na przełomie lat 80. i 90. reform. Po drugie, można go wiązać z uchwaleniem Konstytucji RP z 1997 roku, po którym nastąpił dodatkowy wzrost liczby nowo uchwalonych ustaw. Po trzecie, wzrost liczby nowo uchwalanych aktów normatywnych był w ostatnich latach wiązany z koniecznością dostosowania prawa polskiego do prawa europejskiego. Jeśli chodzi o ten ostatni czynnik – przystosowanie prawa polskiego do prawa europejskiego, to ustawy tego rodzaju stanowiły w latach 2003 i 2004 (do 1 lipca), a więc w okresie szczególnego wysiłku przystosowawczego, jedynie 26% wszystkich wniesionych projektów. Nawet jeśli się weźmie pod uwagę, że w całym roku 2005 było ich 75 (w 2003 – 49 ustaw europejskich), to wydaje się, że czynnik ten jest przeceniany. Przy czym nie zawsze miały one wyłącznie tego rodzaju (tj. przystosowawczy) charakter, gdyż zawierały również przepisy niezwiązane bezpośrednio z dostosowaniem prawa polskiego do prawa UE[15].

Wzrost liczby uchwalanych ustaw występuje w szczególności w latach wyborczych. Na załączonym wykresie można to zauważyć na przykładzie lat 1997 i 2001. Podobna prawidłowość daje się stwierdzić w roku 2004 (być może w związku z zapowiadanymi przez koalicję rządową wcześniejszymi wyborami) kiedy to – tylko do lipca 2004 roku – Sejm uchwalił 152 ustawy, w samym czerwcu i lipcu 2005 roku, a więc znowu przed wyborami – 102 ustawy. Jednocześnie można zauważyć, że po okresach wzrostu aktywności legislacyjnej dochodzi wprawdzie do spadku liczby nowo uchwalanych regulacji, ale nigdy do poprzedniego poziomu, co oznacza, że następuje umocnienie tendencji do przesadnej regulacji. Wskazuje to, że polityzacja procesu legislacji przyczynia się dodatkowo do nadmiernej ilości produkowanego prawa. Utrzymywanie się tej tendencji i brak spadku (po okresach wzrostu) mogą być także związane z potrzebą późniejszej nowelizacji uchwalonych w poprzednich okresach zbyt licznych (także zbyt pośpiesznych) i przez to często wadliwych regulacji.

---

[14] Por. W. Staśkiewicz [w] *Legislacja w praktyce*, oprac. Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2002, s. 142.

[15] J. Winczorek, *Możliwe kierunki…*, *op. cit.*, s. 9.

4. BAŁAGAN NOWELIZACYJNY

Nadmierna ilość produkowanego prawa, jakkolwiek zła z samej swojej istoty, z uwagi na brak czasu do jego należytego przygotowania prowadzi oczywiście do stanowienia prawa wadliwego zarówno pod względem merytorycznym, jak i technicznolegislacyjnym. Nie trzeba tego nawet udowadniać, gdyż świadczy o tym liczba aktów nowelizacyjnych. Na wspomniane 250 ustaw uchwalonych w roku 2004 aż 130 to ustawy nowelizacyjne.

	Ustawy ogółem		**Ustawy nowelizujące**		**Ustawy regulujące nową materię**	
	liczba	%	liczba	%	liczba	%
I kadencja	336	100%	161	48%	175	52%
II kadencja	819	100%	614	75%	205	25%
III kadencja	1152	100%	884	77%	268	23%

Oto liczne tego przykłady: Kodeks pracy od 1998 roku zmieniano ponad 27 razy, w samym roku 2003 – 2 razy; Kodeks karny skarbowy od 1999 roku 16 razy, a prawo ochrony środowiska od 2001 roku 9 razy, ustawa o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych od jej uchwalenia w roku 1998 była nowelizowana 26 razy, w tym w roku 2003 3 razy; ustawa o zakładach opieki zdrowotnej z 1991 roku była nowelizowana 32 razy, ustawa o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym w Narodowym Funduszu Zdrowia, uchwalona w roku 2003, była już nowelizowana 6 razy; ustawa o pomocy społecznej z 1990 od czasu opublikowania tekstu jednolitego w 1998 roku była nowelizowana 22 razy, w tym w samym roku 2003 – 7 razy; ustawa o systemie oświaty od czasu opublikowania tekstu jednolitego w roku 1996 była nowelizowana 27 razy, w tym w roku 2003 – 4 razy. Najczęściej nowelizowana była ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych: od opublikowania jednolitego tekstu w roku 2000 – 41 razy, w samym 2003 roku wprowadzono 15 istotnych zmian.

O tym, jak bardzo proces legislacyjny jest wadliwy, świadczy dość częsta praktyka nowelizowania przepisów, które jeszcze nie weszły w życie. Tak było, dla przykładu, z przygotowywanym latami Kodeksem karnym z 1997 roku, gdzie musiano zmienić zawierające liczne błędy przepisy wprowadzające. Od tego czasu kodeks był nowelizowany już 11 razy.

Jaskrawym przykładem jest także ustawa z 10 stycznia 2003 roku o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw ciekłych (Dz.U. nr 17, poz. 154), która miała wejść w życie 1 stycznia 2004 roku, ale już w grudniu 2003 roku uchwalony został rządowy projekt ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw ciekłych, prowadzący do uchylenia poprzedniej ustawy.

Niezwykle częste zmiany aktów nowelizacyjnych praktycznie uniemożliwiają jakąkolwiek stabilizację praktyki i orzecznictwa. W praktyce zdarzają się nawet wątpliwości co do treści obowiązującego stanu prawnego.

5. MOŻLIWOŚCI NAPRAWY

Opisane tutaj szczególne, bo związane z kilkunastoletnim okresem transformacji, powody nadmiernej legislacji nie zmieniają faktu, że podstawowe znaczenie mają wcześniej wspomniane przyczyny o charakterze strukturalnym, tj. nadmierny interwencjonizm państwa i pozytywistyczny sposób rozumienia prawa. W rezultacie – określony sposób rozumienia instytucji parlamentu, jako swego rodzaju fabryki przepisów prawa. Są to jednak wszystko przyczyny, które leżą poza zakresem krótkookresowej działalności reformatorskiej. Można jedynie powiedzieć, że zasadnicze zmiany strukturalne, jak np. ograniczenie funkcji państwa[16], prowadzić będą pośrednio do zmniejszenia ilości regulacji i w rezultacie umożliwią poprawę ich jakości. Podobnie zmiana sposobu rozumienia funkcji parlamentu, którego zadanie powinno być przede wszystkim kontrolne w stosunku do władzy wykonawczej, a dopiero następnie prawotwórcze.

Działając jednak w aktualnie funkcjonującym sposobie widzenia roli państwa i prawa – na którego zmianę można jedynie starać się wpływać, ale trudno liczyć na szybką zmianę – należy określić możliwości instytucjonalnego przeciwdziałania opisanym patologiom.

- Po pierwsze, należy przeciwstawiać się nadmiernej jurydyzacji przez szeroko zakrojony zabieg deregulacji. Według znanego raportu Mandelkerna[17] zabieg taki w stosunku do przeregulowanego ustawodawstwa Unii Europejskiej powinien doprowadzić do jego zredukowania o ok. 40%. Tego rodzaju orientacyjny cel powinien zostać postawiony także ustawodawstwu polskiemu, gdzie deregulacja również może polegać na ograniczaniu objętości zbyt obszernych aktów prawnych. Należy przypuszczać, że skutecznie przeprowadzony zabieg deregulacji prawa europejskiego będzie miał pozytywny wpływ na deregulację prawa polskiego, na razie chyba jest jednak odwrotnie.
- Po drugie, wskazane jest wprowadzenie rzeczywistej kontroli projektów ustawodawczych w formie właściwej oceny skutków regulacji (OSR), na wzór funkcjonującej w Stanach Zjednoczonych czy też UE, oraz kontroli następczej w postaci monitorowania funkcjo-

[16] Por. L. Balcerowicz, *W kierunku ograniczonego państwa,* Warszawa 2004.
[17] Mandelkern Group on Better Regulation Final Report z 13 listopada 2001.

nowania obowiązującego ustawodawstwa. W przypadku nowego projektu ustawy powinny one być łączone, gdyż monitorowanie skutków istniejących rozwiązań prawnych powinno być krokiem wstępnym do OSR projektu przyszłego prawa.

- Po trzecie, wskazane jest wprowadzenie regulacji typu sunset, która polega na przyjęciu zasady automatycznej utraty mocy obowiązujących aktów normatywnych, jeśli w określonym czasie nie zostanie wyrażona polityczna wola ich utrzymania. Powinna ona mieć zastosowanie szczególnie w przypadku zaniechania wydania odpowiednich przepisów wykonawczych.

Wszystkie te trzy zabiegi mogłyby w rozsądnym czasie doprowadzić do zasadniczej redukcji przeregulowanego systemu prawa oraz przeciwdziałać samoczynnemu odradzaniu się tego zjawiska.

Poza samym celem deregulacyjnym konieczne jest wprowadzenie kilku mechanizmów naprawczych, mających na celu podniesienie jakości stanowionego prawa zarówno pod względem merytorycznym, jak i technicznolegislacyjnym. Nie trzeba oczywiście powtarzać, że tego rodzaju znaczenie mają w pierwszym rzędzie OSR i monitorowanie funkcjonowania ustawy, których znaczenie wykracza poza pierwszy z określonych (tj. deregulacyjnych) celów.

Wysoka merytoryczna i technicznolegislacyjna jakość prawa zależy w pierwszym rzędzie od poziomu tworzących go ludzi, w tym fachowej służby legislatorskiej. Najlepiej skonstruowany i przestrzegany tryb tworzenia prawa bez tego rodzaju ludzi sam w sobie nie wystarczy. Jednak nawet najbardziej światli prawodawcy i najwybitniejsi legislatorzy nie są w stanie zagwarantować właściwej jakości prawa przy braku lub nieprzestrzeganiu odpowiednich procedur, kiedy to – jak stwierdza cytowana już Sławomira Wronkowska – cechą procesu ustawodawczego jest zbytnia „łatwość tworzenia i zmieniania prawa, zachwianie ról w procesie ustawodawczym, dezintegracja i nieekonomiczność wysiłków”[18],[19].

Tego rodzaju procedury powinny określać poszczególne etapy procesu legislacyjnego:

- przygotowanie projektu ustawy przez władzę wykonawczą lub członków parlamentu,
- tryb prac nad projektem ustawy w parlamencie,

---

[18] S. Wronkowska, *Polski proces prawotwórczy – między autonomią i polityką*, w niniejszym tomie.

[19] Jak piszą P. Rymaszewski, P. Kurek, P. Dobrowolski, *Reforma procesu stanowienia prawa:* „Liczne przykłady z ostatnich lat pokazują, że często mimo formalnie obowiązujących procedur proces ten bywa chaotyczny i przypadkowy. Wynika to zarówno z jakości wybranych rozwiązań, jak i z faktu nieprzestrzegania przez organy państwa przyjętych przez nie procedur”, maszynopis, s. 13.

- obowiązki władzy wykonawczej w zakresie wydania przepisów w ramach delegacji ustawowej,
- sposoby instytucjonalnej kontroli nad każdym z tych etapów,
- możliwą odpowiedzialność dyscyplinarną, polityczną i prawną za niedopełnienie obowiązków lub przekroczenie uprawnień na każdym z tych etapów,
- odpowiedzialność za wydanie aktu normatywnego niezgodnego z konstytucją, umową międzynarodową lub inną ustawą.

6. DEREGULACJA I RADA STANU

Rozpoczynając od niezmiernie trudnego, lecz niezbędnego i wykonalnego zabiegu deregulacji, konieczne jest w pierwszym rzędzie określenie podmiotu, któremu można by powierzyć takie zadanie. Tego rodzaju instytucji należałoby także zalecić dokonywanie oceny skutków regulacji (OSR) na jednym z węzłowych etapów procesu ustawodawczego oraz kontrolę następczą w postaci monitorowania konsekwencji uchwalonych ustaw. Zgodnie z tradycją i praktyką wielu krajów, powinna się ona zajmować także kontrolą poprawności technicznolegislacyjnej wnoszonych projektów ustaw. Do takiej instytucji powinno także należeć wydawanie opinii w kwestii wspomnianych już regulacji typu sunset.

Zadania te powinny zostać powierzone organowi powołanemu u boku parlamentu, którego opinia byłaby niezbędna do nadania projektom ustawodawczym – zarówno rządowym, jak i poselskim – dalszego biegu. Tego rodzaju instytucje w postaci np. Rady Stanu[20] lub Rady Prawniczej znane są zarówno w polskiej, jak i obcej tradycji konstytucyjnej; Rada Stanu Księstwa Warszawskiego, Rada Stanu w Królestwie Polskim, Rada Prawnicza w II Rzeczpospolitej, Rada Stanu we Francji, Włoszech, Belgii, Holandii, Hiszpanii i Luksemburga[21] są przykładami tego rodzaju instytucji, o różnych zresztą zakresach kompetencji. Występujące w systemie polskim nadmierne przesunięcie ciężaru dbałości o rzetelność prawa na

---

[20] Zwolennikami powołania Rady Stanu w okresie międzywojennym byli m.in. autorzy projektu konstytucyjnego „Ankieta w sprawie projektu Konstytucji Rzeczpospolitej Polskiej" z roku 1919. Zespół pracował pod przewodnictwem M. Bobrzyńskiego, a w skład jego wchodzili m.in.: Z. Cybichowski, O. Balcer, S. Kutrzeba, S. Starzyński, M. Rostworowski i S. Wróblewski. Poza tym zwolennikami powołania Rady Stanu byli: A. Peretiatkowicz, E. Starczewski, S. Estreicher, W. L. Jaworski, S. Grabski, J. Kopczyński, W. Makowski.

[21] K. Pol, *Rada Stanu w Polsce (1807–1939) w aspekcie prawno-historycznym i prawoporównawczym*, maszynopis 2004 – opracowanie przygotowane na zamówienie „Porozumienia organizacji zawodów i organizacji prawniczych" na użytek niniejszego programu.

dokonywaną *ex post* kontrolę Trybunału Konstytucyjnego powinno zostać w ten sposób zrównoważone przez organ, który będzie jej dokonywał prewencyjnie, na początku procesu legislacyjnego.

Jest wiele argumentów, które można wysuwać przeciwko koncepcji powołania Rady Stanu, m.in. ten, że jej włączenie do procesu ustawodawczego wydłuży ten proces. Jest to jednak wydłużenie pozorne, gdyż w ostatecznym rachunku zezwoli to na szybsze rozpatrzenie przez obydwie izby. Podobnie koszt utworzenia i utrzymania Rady Stanu okaże się mniej obciążający niż konsekwencje, do jakich prowadzi tworzenie złego prawa. Pozorną oszczędnością byłoby powierzenie tego rodzaju dodatkowych obowiązków Radzie Legislacyjnej lub Rządowemu Centrum Legislacyjnemu. Są to jednak organy rządowe, które skupiają się na działalności legislacyjnej władzy wykonawczej i powinny być zrównoważone przez analogiczne organy działające przy parlamencie[22].

Jak słusznie pisze Władysław T. Kulesza, „myśl o powołaniu odrębnego organu do spraw legislacji dla władzy ustawodawczej, w sytuacji gdy władza wykonawcza już takimi organami dysponuje, lepiej przystaje do idei podziału i równowagi między władzami niż propozycja skoncentrowania całości prac legislacyjnych w organach podporządkowanych jedynie władzy wykonawczej"[23].

Powinno to także służyć zmianie charakteru pracy parlamentu. W większym stopniu powinien on koncentrować się na podejmowaniu decyzji politycznych o uczynieniu odpowiednio przygotowanego projektu obowiązującym prawem niż na żmudnym tworzeniu tego prawa na forum komisji, a nawet obrad plenarnych, co ze swej istoty nie może prowadzić do właściwych rezultatów. W ten sposób nie da się po prostu tworzyć dobrego i spójnego prawa.

Najważniejsze przy powołaniu takiego organu jest określenie zakresu aktów prawnych, które powinny być obligatoryjnie (lub w niektórych przypadkach fakultatywnie) przedstawiane Radzie Stanu do opinii. Powinny one dotyczyć zarówno projektów ustaw przygotowywanych przez rząd, jak i posłów. Z uwagi jednak na czasochłonność, pracochłonność i koszty OSR wskazane jest jej zawężenie do najważniejszych projektów ustaw. Zakres takiej kontroli projektu aktu normatywnego powinien być szeroki, gdyż poza OSR mógłby obejmować kontrolę hierarchicznej zgodności norm, kontrolę procedury stanowienia prawa, sposobu redagowania tekstu oraz jego miejsca w systemie prawa etc.

---

[22] Źródła finansowania takiej instytucji można widzieć w postulowanym zmniejszeniu liczebności obydwu izb parlamentu o połowę.

[23] W. Kulesza, *Rada prawnicza (1926–1927)*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły im. P. Włodkowica w Płocku", Płock 2003.

Jeśli chodzi natomiast o konsekwencje negatywnej opinii Rady Stanu, to może być nią albo przyjęcie stanowiska Rady i zmiana projektu lub rezygnacja z niego albo też jej pominięcie. Opinia ta powinna być dostępna członkom parlamentu w trakcie procesu legislacyjnego i brana pod uwagę w przypadku kontroli konstytucyjności ustawy przez Trybunał Konstytucyjny, a także przez prezydenta przy podpisaniu ustawy – Rada Stanu mogłaby mieć prawo zwrócenia się do niego o jej niepodpisywanie. Natomiast nieprzedstawienie wbrew obowiązkowi aktu normatywnego do zaopiniowania przez Radę Stanu powinno skutkować zaskarżeniem do Trybunału Konstytucyjnego.

Niewątpliwie najważniejszym zadaniem tego rodzaju organu byłaby właściwie prowadzona na potrzeby parlamentu ocena skutków regulacji (OSR) oraz postlegislacyjna ocena funkcjonowania aktu prawnego, a także sprawdzenie jego poprawności technicznolegislacyjnej. W przypadku stwierdzenia naruszeń lub nadużyć w procesie stanowienia prawa Rada Stanu byłaby władna do pociągania do odpowiedzialności dyscyplinarnej (byłaby więc organem dyscyplinarnym w tym zakresie) oraz wnioskowania odpowiedzialności konstytucyjnej i sądowej. Członkowie Rady Stanu powinni być powoływani na podobnej zasadzie jak sędziowie Trybunału Konstytucyjnego, z tym że część członków Rady Stanu być może nie musiałaby być prawnikami. Prawo zgłaszania kandydatów prawników mogłoby przysługiwać również organizacjom prawniczym. Przy Radzie Stanu powinna działać stała Komisja Kodyfikacyjna, która zajmowałaby się kodyfikacją poszczególnych dziedzin prawa.

Aby uniknąć niedobrych doświadczeń działającej w latach 1926–1927 Rady Prawniczej[24], istnienie Rady Stanu powinno być zapisane w Konstytucji i powinna ona sama określać wysokość swojego budżetu[25].

---

[24] „Już pobieżny wgląd w powstałe regulacje pozwala na dostrzeżenie kilku kwestii. Utworzono nie Radę Stanu, a Radę Prawniczą, ale nie nazwa była tu najważniejsza. Utworzone ciało nie było organem konstytucyjnym, a jedynie jednym z wielu organów państwa, usytuowanym w obrębie władzy wykonawczej, u boku jednego z ministrów. Kompetencje Rady zostały zamknięte w obrębie jednego etapu procedury legislacyjnej i, co najważniejsze, opinie Rady nie były dla Rządu wiążące. Jeśli dodać do tego rozległe uprawnienia prezesa Rady oraz ministra sprawiedliwości wobec tego organu oraz fakt, iż wśród członków Rady mających status urzędniczy (a nie sędziowski) mogli przeważać przedstawiciele administracji rządowej, to zasadna jest uwaga, iż zwolennicy powołania Rady Stanu mogli najwyżej mówić o pyrrusowym zwycięstwie" – zob. W. Kulesza, *Rada prawnicza…*, *op. cit.*, s. 40–41.

[25] Niezależność taką mają zagwarantowane kancelarie: Prezydenta, Sejmu, Senatu oraz Sąd Najwyższy, Naczelny Sąd Administracyjny, Trybunał Konstytucyjny, NIK, Rzecznik Praw Dziecka, Rzecznik Praw Obywatelskich, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji.

7. OCENA SKUTKÓW REGULACJI (OSR)

Pierwszym państwem, które powołało OSR, były Stany Zjednoczone. Wprowadzili ją w latach 70. prezydenci G. Ford i J. Carter jako obowiązek analizy kosztów i korzyści dla projektów regulacji. Najważniejsze założenia dzisiejszego systemu stworzył w latach 80. prezydent R. Reagan, który zaczął wymagać wykazania w procesie tworzenia prawa, że korzyści wynikające z regulacji przewyższają jej koszty. Natomiast kryteria, jakie mają spełniać wszystkie regulacje, procedury przygotowania oraz kontroli OSR, zostały w roku 1993 określone przez prezydenta W. Clintona.

W Wielkiej Brytanii Margaret Thatcher wprowadziła w połowie lat obowiązek oceny kosztów dostosowawczych, jakie podmioty gospodarcze mogą ponieść wskutek działań regulacyjnych państwa. Kompleksowa ocena skutków regulacji została wprowadzona w roku 1996, a rekomendacje metodologiczne, jakim powinna ona odpowiadać, opracowano w latach 1998–2000.

W Unii Europejskiej wymogi jakościowe dotyczące regulacji wspólnotowych zawarte są w Traktacie o Wspólnocie Europejskiej, który określa najważniejsze kryteria subsydiarności i proporcjonalności oraz kryteria jakościowe, takie jak prostota, zrozumiałość i spójność. W roku 2002 Komisja Europejska opracowała główne zasady i wytyczne metodologiczne OSR, a system ten uruchomiono w 2003[26].

W Polsce ocena skutków regulacji została wprowadzona Uchwałą Rady Ministrów nr 49 (19.03.2002). Założenia polskiego systemu OSR zostały przyjęte przez Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów w lipcu 2001 wraz z zapowiedzią zmiany Regulaminu Rady Ministrów, stworzenia zasad oceny przewidywanych skutków regulacji (art. 9 ust. 1 Regulaminu RM) oraz opracowania podręcznika pt. *Zasady opracowywania oceny skutków regulacji. Podręcznik dla organów przygotowujących projekty regulacji prawnych*[27]. Zgodnie z regulaminem RM, ocena skutków regulacji obejmuje ocenę ustaw, dokonywaną przed sporządzeniem projektu przez wnioskodawcę i jego przyjęciem przez Radę Ministrów. Powinna ona obejmować także ocenę rozporządzeń, dokonywaną przed ich wydaniem przez upoważniony organ. Natomiast nie przewiduje się analiz postlegislacyjnych, które służyłyby weryfikacji OSR i ustaleniu rzeczywistych skutków regulacji już po ich wejściu w życie. Powinny one zresztą być podstawą do późniejszych zmian nowelizacyjnych. Nieliczna jest również liczba kategorii ocen, które musi uwzględniać OSR. Według art. 10 ust. 6 Regulaminu Rady

---

[26] Za R. Zubek, *Ocena skutków regulacji jako instrumentu poprawy jakości prawa*, maszynopis, Ernst& Young 2004.

[27] Za J. Winczorkiem, *Możliwe kierunki…*, *op. cit.*

Ministrów, OSR powinna obejmować: wyniki konsultacji społecznych, wskazanie podmiotów, na które oddziałuje akt normatywny, wskazanie źródeł finansowania oraz przedstawienie wyników analizy wpływu aktu normatywnego na przykładowo wymienione obszary życia społecznego. Stanowi istotną część uzasadnienia ustawy.

OSR może być sporządzona przez wnioskodawcę bądź zostać powierzona Rządowemu Centrum Studiów Strategicznych. Jest formalnie obowiązkowa dla każdego projektu aktu normatywnego przyjmowanego przez Radę Ministrów.

Zasadnicze wątpliwości, poza brakiem określenia zasad dokonywania OSR, budzi jednak rzeczywiste jej funkcjonowanie, a wiązano z tym bardzo duże nadzieje. Powoływane przez J. Winczorka badania wszystkich (117) projektów rządowych wniesionych do Sejmu między 1 stycznia a 30 czerwca 2004 roku pokazały, że instytucja ta właściwie w ogóle nie funkcjonuje.

Na przykład analiza uzasadnień projektów ustaw wykazała, że tylko w dwóch przypadkach projektodawcy przedstawili ocenę skutków regulacji za pomocą porównania kosztów i korzyści. Przy czym tylko w jednym z nich analizę można uznać za całościową, tj. odnoszącą się do wszystkich skutków i wszystkich korzyści wynikających z uchwalenia ustawy. W jednym przypadku wykorzystanie analizy kosztów/korzyści miało charakter częściowy, to jest odnosiło się tylko do wybranych aspektów przyszłego funkcjonowania instytucji, pomijając pozostałe. W pozostałych 93 projektach ustaw (podobnie jak w 22 projektach ustaw dotyczących wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej) brak było jakichkolwiek elementów analizy kosztów/korzyści, w tym takich prób jej dokonywania, które nie wymagałyby zastosowania narzędzi matematyczno-ekonomicznych. W rezultacie nie ma najmniejszej pewności, czy uchwalana regulacja przyniesie realizację zakładanych celów i czy negatywne konsekwencje jej wdrożenia nie przewyższą konsekwencji pozytywnych. Niemożliwe jest także stwierdzenie, czy środki zastosowane dla realizowania ustalonych celów, przewidziane ustawą, są najbardziej efektywne. Można się o tym przekonać dopiero po ich wejściu w życie, a próby późniejszego naprawienia ewentualnych dysfunkcjonalności nowego prawa powodują lawinowy wzrost kosztów związanych z wdrażaniem kolejnych poprawek istniejących regulacji i nieustanne zabiegi nowelizacyjne[28]. Przykładu takiej sytuacji i jej konsekwencji mogą dostarczyć kolejne reformy systemu opieki zdrowotnej. Rezultatem tego stanu rzeczy jest nadmierna rola celów politycznych, tj. „realizowanie ustaleń niezależnie od spodziewanych rezultatów i traktowanie przyjętych priorytetów bez względu na to, czy istniejące środki pozwalają na ich zrealizowanie czy nie".

[28] *Ibidem.*

Innego rodzaju przykładu dostarcza jedna z najbardziej kontrowersyjnych i głośnych ustaw, jaką jest ustawa o grach losowych. Według opinii dyrektora Departamentu Gier Losowych i Zakładów Wzajemnych, w Ministerstwie Finansów przewidywano, że w pierwszym roku obowiązywania ustawy dodatkowe wpływy do Skarbu Państwa z wideo-loterii wyniosą od 60 do 240 mln zł, z telebingu od 1 do 4,4 mln zł, a z gier na automatach od 96 do 288 mln zł. W rzeczywistości okazało się, że przez rok obowiązywania ustawy żadna firma nie uruchomiła gier, które wprowadzano nowelizacją, i do budżetu wpłynęło jedynie 1,1 mln z automatów o niskich wygranych – dane za pierwszy kwartał 2004[29]. Przykłady tego rodzaju ustaw, których spodziewane efekty całkowicie rozmijają się z rezultatami, można by oczywiście mnożyć.

OSR przygotowywane są w sposób skrótowy. Ich objętość rzadko przekracza 2 lub 3 strony, a bardzo często spotykanym zabiegiem jest powtarzanie informacji zawartych w uzasadnieniu projektu. Zdarza się, że tekst OSR sprawia wrażenie, jakby został sporządzony raczej z myślą o uniknięciu dokonywania pogłębionej analizy. Przykładem może być uzasadnienie projektu ustawy o administrowaniu obrotem towarowym z zagranicą, zgodnie z którym ustawa nie wywoła żadnych skutków, jeśli nie zostaną wykorzystane narzędzia administrowania obrotem towarowym przez nią wprowadzane. Ponieważ – brzmi argumentacja – nie ma pewności, czy zostaną one wykorzystane, to analiza ich skutków nie jest potrzebna[30].

Ogólna ocena OSR[31], która wynika z przeprowadzonych badań, pokazuje, że przy obecnym sposobie ich prowadzenia nie ma nadziei na poprawę jakości tworzonego prawa, zwłaszcza optymalizacji kosztów i unikania regulacji, które nie są w stanie osiągać założonych celów. Tego rodzaju ocenę potwierdzają rezultaty wcześniejszych badań R. Zubka dotyczących lat 2002–2003, przeprowadzonych na podstawie 104 ocen OSR zawartych w uzasadnieniach do 125 rządowych projektów ustaw[32]. Nie powinno to dziwić, jeśli zważyć, że – jak podaje autor – sześcioosobowy zespół ds. oceny skutków regulacji Rządowego Centrum Legislacji miał do zaopiniowania w roku 2003 1839 projektów.

Brak niezbędnej metodologii (zwłaszcza brak wykorzystania analiz kosztów/korzyści), dowolność w interpretacji regulacji, wyraźny pośpiech i niechlujstwo w ich przygotowaniu, ograniczony zakres informacji o konsultacjach społecznych, czy wreszcie dopuszczanie do wnoszenia

---

[29] M. Przybylski, *Chcieliśmy dobrze, ale wyszło inaczej*, „Rzeczpospolita" z 26 lipca 2004.
[30] Druk Sejmowy nr 2704, s. 32 – za J. Winczorek, *Możliwe kierunki…*, *op. cit.*, s. 19.
[31] *Ibidem.*
[32] R. Zubek, *Ocena skutków regulacji…*, *op. cit.*, s. 14–26.

projektów ustaw bez OSR powodują, że te nadzieje nie mogą być zrealizowane. W obecnej postaci OSR nie spełniają swoich zadań i muszą ulec zasadniczej reformie.

Tego rodzaju reforma OSR powinna polegać na:

- szczegółowym określeniu zasad i metodologii prowadzenia OSR,
- przygotowaniu i wyszkoleniu odpowiednich kadr – system ten nie funkcjonuje nie tylko dlatego, że brak zainteresowanych w tym podmiotów, ale także dlatego, że nie ma sił fachowych (z zakresu ekonomii, statystyki i prawa), które byłyby w stanie należycie go prowadzić,
- określeniu, na jakim etapie procesu ustawodawczego i w jakim zakresie powinna być prowadzona:
  a) wstępna OSR już na etapie przygotowywania założeń projektu aktu normatywnego oraz założeń rządowych programów legislacyjnych,
  b) pogłębiona OSR powinna stanowić warunek konieczny przyjęcia aktu normatywnego przez Radę Ministrów,
  c) kolejna, przeprowadzona na użytek Rady Stanu, powinna stanowić jeden z elementów wydawanej przez nią opinii.
- ustaleniu sposobu bieżącego monitorowania jakości OSR, które mogłoby być prowadzone przez wyspecjalizowaną instytucję centralną lub niezależne ośrodki badawcze,
- ustaleniu sposobu badań postlegislacyjnych, które służyłyby określeniu rzeczywistych skutków regulacji już po ich wejściu w życie i weryfikacji skutków oszacowanych w OSR.

Notabene OSR powinny dotyczyć wyłącznie sposobów realizacji pewnych celów politycznych, nie zaś wyboru tych celów – co odróżnia je od popularnych w krajach zachodnich tak zwanych *policy studiies,* które w większym stopniu zmierzają do ustalenia najlepszych celów politycznych niż sposobu, w jaki należy je wdrażać w życie. Założeniem badań nad OSR jest cel regulacji, określony przez gremia polityczne, który w tym kontekście nie może być poddawany weryfikacji

Sposoby prowadzenia OSR w różnych krajach są różne, zwłaszcza pod względem skali i zakresu wykorzystania analizy matematycznej i kryteriów oceny. W wszystkich jednak przypadkach, metodologia OSR musi opierać się na dokonywaniu kolejnych „kroków" decyzyjnych, z których każdy będzie otwierać nowe możliwości decydowania. Spośród wielu możliwości, za pomocą kilkustopniowej analizy, wybierana jest w końcu jedna, którą rekomenduje się do wdrożenia[33].

---

[33] J. Winczorek, *Możliwe kierunki…*, *op. cit.*, s. 51.

Tego rodzaju kolejne kroki powinny wyglądać mniej więcej następująco i mogą przybrać postać odpowiedzi na kolejne pytania:

- czy w świetle posiadanej wiedzy likwidacja niepożądanego stanu jest w ogóle możliwa,
- jak należy określić cel, który ma zostać osiągnięty, gdyż jakkolwiek traktowany jest on jako dany, niemniej powinien być poddany analizie pod względem logicznym oraz hierarchii jego elementów składowych,
- czy w celu jego osiągnięcia potrzebne jest jakiekolwiek działanie, czy też może powstrzymanie się od działania lepiej służyć będzie jego realizacji,
- czy i jaka interwencja ze strony państwa jest potrzebna, a jeśli tak, to w jakiej skali, czy też same mechanizmy samoorganizacji społecznej nie doprowadzą do zamierzonych skutków,
- czy ewentualny koszt samego podejmowania działania zmierzającego do regulacji (w tym koszt prowadzenia badań nad OSR!) nie będzie przekraczał ewentualnych korzyści wynikających z wdrożenia regulacji.

Jeśli odpowiedź na którekolwiek z tych pytań będzie negatywna, należy rekomendować niepodejmowanie dalszych działań i ograniczyć się do działań ekonomicznych lub popularyzujących określone sposoby postępowania. Jeżeli odpowiedź na wszystkie te pytania będzie pozytywna, należy rozważyć działania o charakterze legislacyjnym i przystąpić do właściwej OSR. Jak z tego widać, rozsądnym i daleko idącym założeniem wydaje się domniemanie na rzecz innych niż prawne metod działania[34].

8. WPROWADZENIE REGULACJI TYPU SUNSET

Jednym z instrumentów deregulacyjnych powinno być wprowadzenie mechanizmów uchylających moc obowiązywania regulacji, które zachowują ją tylko dlatego, że nie zostały uchylone, jednak nie są stosowane lub ich obowiązywanie wywołuje negatywne skutki. Znaczna bowiem część istniejących regulacji nie odgrywa istotnej, pozytywnej roli w życiu społecznym i gospodarczym, „zamulając" jedynie system prawny. Tego rodzaju opinie podziela także większość respondentów (sondaż Pracowni Badań Społecznych w Sopocie 19–20 czerwca 2004) – 76% uważa, że połowa lub więcej uchwalonych ustaw gospodarczych nie znajduje istotnego zastosowania w praktyce, 38%, że jedynie niektóre przepisy uchwalone w Sejmie mają istotne znaczenie, 31%, że bez sensu jest około połowy ustaw gospodarczych[35].

[34] *Ibidem.*

[35] „Rzeczpospolita" z 26 lipca 2004.

Z tych względów wskazane jest wprowadzenie zasady automatycznej utraty mocy obowiązujących aktów prawnych, jeśli w określonym czasie nie zostanie wyrażona polityczna wola ich utrzymania. Tego rodzaju samoczynne oczyszczanie się systemu:

- powinno doprowadzić do sytuacji – ze względu na naturalną dla organów administracji bezwładność – w której utrzymywane będą wyłącznie regulacje, co do których istnieje pewność, że mają istotne znaczenie społeczne[36],
- przyczyniłoby się do sukcesywnego usuwania z polskiego systemu prawnego tych nowo tworzonych regulacji, które po upływie przewidzianego okresu obowiązywania nie zostałyby uznane za niezbędne,
- pozwoliłoby adresatom prawa na uniknięcie negatywnych skutków konieczności dostosowywania się do regulacji nie przynoszących spodziewanych zysków, a co za tym idzie, np. zredukowanie kosztów działalności gospodarczej,
- przyczyniłoby się do spadku aktywności legislacyjnej, zwłaszcza w tych przypadkach, w których podejmuje się próby dokonywania regulacji symbolicznych,
- w szczególności mogłoby mieć znaczenie w przypadku aktów prawnych, w stosunku do których nie wydano w przewidzianym czasie aktów wykonawczych, co powinno świadczyć, że być może nie były one niezbędne z punktu widzenia władzy wykonawczej. Celem osiągnięcia tego dopingującego efektu wskazane byłoby zawarcie w przepisach końcowych ustawy określenia terminu ich wydania.

Mankamentem tego rodzaju rozwiązań typu sunset może być potrzeba każdorazowej weryfikacji skutków uchwalenia aktu normatywnego i oceny, czy wyrażenie woli dalszego ich utrzymania jest celowe. Tego rodzaju studia byłyby oczywiście pracochłonne i kosztowne. Należy jednak pamiętać, że w ten sposób zostałoby wymuszone tak bardzo potrzebne postlegislacyjne badanie skuteczności aktów prawnych.

Nie mniej ważną zaletą regulacji typu sunset powinno być uaktywnienie władzy wykonawczej we wprowadzaniu w życie przepisów wykonawczych, które zwyczajnie nie są wydawane. Mimo ich merytorycznej wartości, po odegraniu swojej roli politycznej przy ich wprowadzaniu, ustawy takie zaczynają odgrywać rolę czysto symboliczną. Dla przykładu, w ciągu ostatnich kilkunastu miesięcy wprowadzono do polskiego prawa karnego m.in. trzy, wydawałoby się ważne, zmiany – ustawę o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych oraz dwie nowelizacje do obowiązującego Kodeksu karnego. Pierwsza polegała na rozbiciu solidarności biorącego i dającego łapówkę przez zwolnienia od odpowiedzialności tego

[36] J. Winczorek, *Możliwe kierunki…*, *op. cit.*, s. 45.

ostatniego, w przypadku złożenia przez niego odpowiednich zeznań. Druga – na ułatwieniu dokonywania przepadku korzyści i przedmiotów pochodzących z przestępstwa przez przerzucenie ciężaru dowodu ich legalnego pochodzenia na sprawcę przestępstwa. Mimo że wprowadzenie każdej z tych zmian wymagało wiele zachodu, żadna z nich dotychczas nie funkcjonuje.

Nie można oczywiście zapominać, że istnieją rozwiązania, których niestosowanie wynika z braku specjalnych okoliczności, na wypadek których zostały wprowadzone, albo z braku możliwości przeprowadzenia analizy funkcjonowania i celowości utrzymania określonej regulacji. Wszystko to nie przekreśla jednak wartości takiego rozwiązania jako instrumentu służącego „czyszczeniu" systemu prawnego oraz jego uaktywnieniu.

Przy wprowadzeniu tego rodzaju rozwiązań należy mieć na uwadze, co następuje:

- ze względu na konstytucyjny system źródeł prawa w Polsce i ogólne zasady ustrojowe, nie wydaje się możliwe, by o utrzymywaniu w mocy aktów normatywnych mogły decydować inne podmioty niż te, które dany akt wydały,
- wprowadzenie do aktów normatywnych odpowiedniej klauzuli derogacyjnej stwierdzającej, że z upływem określonego terminu akt traci swoją moc, oznaczałoby, że pewne typy regulacji przyjmowałyby właściwie postać ustawy okresowej – mogłoby to być jedynie w niektórych przypadkach uzasadnione,
- wskazane byłoby wprowadzanie klauzuli derogacyjnej, uzależniającej automatyczne uchylenie ustawy nie tylko od upływu określonego terminu, ale także od innego warunku, np. niewypełnienia przez określony podmiot spoczywających na nim obowiązków w postaci wydania aktów wykonawczych.

Postulując wprowadzenie regulacji typu sunset należy mieć na uwadze, że ze względu na nie dające się w pełni przewidzieć skutki długoterminowe tego rodzaju rozwiązań powinny one dotyczyć stosunkowo wąskiego zakresu przedmiotowego regulacji, z ewentualnym rozszerzeniem reformy, gdyby jej obserwowane skutki były pozytywne.

Wszystko to, a więc prowadzona przez Radę Stanu lub inny organ deregulacja istniejącego stanu prawnego oraz ustawodawstwo typu sunset wymaga wprowadzenia okresowych (corocznych lub w połowie i na zakończenie 4-letniej kadencji) przeglądów deregulacji, których celem byłaby weryfikacja osiąganych w tym zakresie rezultatów. Towarzyszyć jej więc powinna nie tyle ocena skutków regulacji (OSR), ile jej odwrotność w postaci oceny skutków deregulacji (OSD), bilans poczynionych w ten sposób oszczędności i ułatwień, ale także niedomagań oraz wniosków na

przyszłość. OSD powinna stanowić załącznik do programu prac legislacyjnych rządu (PPL) i być również podstawą jego rozliczania.

ABSTRACT

The author describes a phenomenon of so-called juridisation of life and postulates that an excess of legal regulations, hasty legislation and attempts to provide regulations for all aspects of life pose a threat to liberty and unrestrained social development.

The causes of such a state of affairs in the recent years are the following: reforms of social and economic system implemented since 1989 and adjustments of the law to the requirements of the new Constitution and the European law. The author believes that too much politics involved in the legislative process, gradually increasing number of passed laws and chaos in amending the existing law, as well as wrong understanding of the function of the parliament (whose main task should be supervision and control over the executive power) contribute to the excess of passed acts, which usually introduce bad law.

The author suggest several ideas to improve this status quo, e.g. deregulation, i.e. limiting both the number and volume of legal acts, introduction of real control of bills (assessment of regulatory effects), further control based on monitoring of functioning of passed legal acts, introduction of sunset provisions, according to which a passed legal act becomes automatically null and void unless a political will of its retention is expressed within a specified period of time. All activities connected with such a legislation policy should be supervised by the State Council, whose main task would be preventive control of the legislative process in its initial stage, control of technical and legislative correctness of proposed bills and monitoring of the consequences of passed legal acts and sunset provisions.

Klaus H. Goetz, Radosław Zubek

STANOWIENIE PRAWA W POLSCE: REGUŁY LEGISLACYJNE A JAKOŚĆ USTAWODAWSTWA

SPIS TREŚCI

1. Wstęp 239
2. Wpływ reguł legislacyjnych na skalę i charakter ustawodawstwa 240
3. Konfiguracje reguł legislacyjnych wewnątrz rządu 243
   A. Pozycja centrum rządu 244
   B. Zachowania aktorów politycznych w rządzie 246
4. Konfiguracja reguł w Sejmie 249
   A. Pozycja Rady Ministrów w Sejmie 250
   B. Zachowania aktorów politycznych w Sejmie 252
5. Style przywództwa i konfiguracje partyjne 254
6. Podsumowanie 256





RADOSŁAW ZUBEK

Jest doktorem nauk politycznych. Rozprawę doktorską na temat instytucji centrum rządu i transpozycji ustawodawstwa wspólnotowego w Polsce złożył w *Department of Government, London School of Economics and Political Science* (LSE). W latach 2000–2002 był pracownikiem badawczym na LSE a od 2003 roku jest współkierownikiem grupy badającej przywództwo strategiczne w rządach centralnych w ramach międzynarodowej sieci instytutów administracji publicznej NISPAcee. Jego zainteresowania naukowe koncentrują się na badaniach porównawczych rządów i parlamentów w Europie.

KLAUS H. GOETZ

Wykłada porównawcze nauki polityczne w *Department of Government, London School of Economics and Political Science*. Wcześniej pracował naukowo w Podyplomowej Szkole Nauk Administracyjnych w Spirze w Niemczech oraz w *Nuffield College Uniwersytetu* w Oksfordzie. Był *visiting professor* w Uniwersytecie Humboldta w Berlinie. Jego najnowsza książka to *Governing after Communism: Institutions and Policy-Making* (z V. Dimitrov i H. Wollmann, Rowman & Littlefield, 2005). Jest redaktorem naukowym czasopisma „West European Politics".

WPROWADZENIE[1]

Polskie ustawodawstwo jest powszechnie krytykowane za nadmierną obszerność, niestabilność i przesadną szczegółowość. Klucza do wyjaśnienia przyczyn tych problemów należy szukać wśród reguł rządzących procesem stanowienia prawa zarówno w rządzie, jak i w parlamencie. Słabość centrum rządu skłania poszczególne ministerstwa do podejmowania niezależnych inicjatyw ustawodawczych, zorientowanych na realizację interesów sektorowych. Takie „resortowe" tworzenie prawa zwiększa prawdopodobieństwo niespójności w systemie prawa jako całości. Ograniczony zakres koordynacji i współpracy międzyresortowej obniża również koszty tworzenia nowych aktów normatywnych i tym samym pozwala ministerstwom przeznaczyć dodatkowe środki na tworzenie jeszcze większej liczby projektów. Wewnątrz Sejmu, słaba formalna pozycja Rady Ministrów w procesie legislacyjnym umożliwia indywidualnym posłom przejmowanie kontroli nad pracami ustawodawczymi w celu realizowania partykularnych interesów przez wprowadzanie poprawek do rządowych projektów ustaw lub inicjowanie projektów poselskich. Taki stan rzeczy przyczynia się do powstawania niespójnych przepisów prawa. Ponieważ rząd ma ograniczony wpływ na przedmiot prac ustawodawczych, koszt zgłaszania inicjatyw sejmowych jest niski, a to przekłada się na wysoką skalę działalności ustawodawczej.

1. WSTĘP

Jakość polskiego ustawodawstwa wywołuje powszechne zaniepokojenie, widoczne zarówno w komentarzach prasowych, w pracach naukowych, jak i w opiniach ekspertów i organizacji biznesowych. Najczęściej wskazywanym problemem jest nadprodukcja prawa, zarówno w sensie liczbowym, jak i w kwestii szczegółowości przepisów. Istotnie, jeśli porówna się dane dotyczące Polski z danymi innych krajów środkowej Europy, to widać wyraźnie, że skala działalności ustawodawczej jest wyjątkowo wysoka. W latach 1999–2004 polski parlament rokrocznie uchwalał najwięcej ustaw spośród czterech państw Grupy Wyszehradzkiej. Innym – nie mniej ważnym problemem – jest nadmierna zawiłość i nieprzejrzystość polskiego prawa. Komentatorzy wskazują, że ustawodawstwo obejmuje

[1] Opracowanie powstało dzięki wsparciu finansowemu Ernst & Young. Autorzy pragną podziękować pracownikom Kancelarii Domański Zakrzewski Palinka za pomoc w opracowaniu próby.

dużą liczbę szczegółowych ustaw, które uchylają ogólne reguły, co w połączeniu z częstymi nowelizacjami nieuchronnie prowadzi do wystąpienia niespójności, a niekiedy nawet sprzeczności w systemie prawa jako całości. Aby zmienić ten stan rzeczy, trzeba przede wszystkim postawić trafną diagnozę problemu. Wbrew powszechnej opinii podstawowa przyczyna inflacji prawa w Polsce nie tkwi w temperamencie klasy politycznej, niedostatecznej liczbie wyszkolonych prawników czy negatywnym wpływie lobbingu, choć każdy z tych czynników nie jest bez znaczenia. Naszym zdaniem klucza do wyjaśnienia przyczyn słabej kondycji ustawodawstwa w Polsce należy szukać wśród reguł rządzących procesem stanowienia prawa zarówno w rządzie, jak i w parlamencie.

Podstawowym celem niniejszego artykułu jest objaśnienie przyczyn inflacji prawa w Polsce przy wykorzystaniu teoretycznego instrumentarium porównawczych nauk politycznych. W pierwszej jego części prezentujemy podstawowe wnioski, jakie płyną z dotychczasowych badań teoretycznych i empirycznych dotyczących wpływu reguł legislacyjnych na skalę i charakter działalności ustawodawczej. W kolejnych dwóch podrozdziałach analizujemy, czy polskie problemy z obszernością i niespójnością ustawodawstwa są powiązane z konfiguracją reguł legislacyjnych w rządzie i parlamencie. Na tym etapie badań nie możemy zaoferować dowodu opartego na metodzie kontrolowanego porównania. Zamiast tego opieramy naszą analizę na sprawdzeniu, czy (a) teoretyczne przewidywania pokrywają się z kształtem polskich reguł legislacyjnych, oraz czy (b) występują przewidziane teorią zachowania aktorów politycznych. W czwartej części artykułu wskazujemy na konieczność uwzględnienia dwóch czynników, od których zależy oddziaływanie reguł legislacyjnych: indywidualnych stylów przywództwa oraz spójności partii i koalicji rządzących. W podsumowaniu prezentujemy główne wnioski z naszych badań i identyfikujemy podstawowe reguły legislacyjne, które naszym zdaniem są odpowiedzialne za problemy z jakością ustawodawstwa w Polsce.

2. WPŁYW REGUŁ LEGISLACYJNYCH NA SKALĘ I CHARAKTER USTAWODAWSTWA

W porównawczych naukach politycznych istnieje bogata literatura analizująca rolę formalnych i nieformalnych reguł w kształtowaniu decyzji politycznych[2]. Definiując instytucje jako ograniczenia dla opor-

[2] D. C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge 1990; F. Scharpf, *Games Real Actors Play: Actor-Centred Institutionalism in Policy Research*, Boulder 1997; B. R. Weingast, *Political Institutions: Rational Choice Perspectives* [w] R. E. Goodin, H-D. Klingemann (red.), *A New Handbook of Political Science,* Oksford 1998.

tunistycznych zachowań jednostek, dotychczasowe badania podkreślają kluczowe znaczenie konfiguracji reguł rządzących procesem legislacyjnym dla ukierunkowywania indywidualnych preferencji ku optymalnym rozwiązaniom politycznym, gospodarczym i społecznym. W analizach empirycznych szczególną uwagę poświęca się wpływowi procedur parlamentarnych na skalę i charakterystykę działalności ustawodawczej. Najważniejsze studia dotyczą roli komisji i podkomisji[3], kalendarza ustawodawczego[4] oraz reguł ograniczających uprawnienia nowelizacyjne parlamentów[5]. W ostatnich latach podjęto także próby badania wpływu konfiguracji instytucjonalnych wewnątrz rządu w takich obszarach, jak: planowanie działalności ustawodawczej[6], zmienność polityki[7] i proces tworzenia budżetu[8]. Z przeprowadzonych badań porównawczych wynikają następujące wnioski dotyczące relacji między regułami legislacyjnymi a charakterystyką legislacji.

W odniesieniu do stanowienia prawa wewnątrz rządu dotychczasowe analizy pokazują ścisłą pozytywną korelację między skalą działalności ustawodawczej oraz spójnością prawa a instytucjonalną pozycją centrum rządu w procesie legislacyjnym[9]. Termin „centrum rządu" obejmuje pre-

[3] I. Mattson, K. Strøm, *Committee Effects on Legislati* [w] H. Döring, M. Hallerberg (red.), *Patterns of Parliamentary Behavior,* Ashgate 2004, s. 91–111.

[4] H. Döring (red.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Monachium 1995; H. Döring, M. Hallerberg (red.), *Patterns of Parliamentary Behaviour: Passage of Legislation Across Western Europe*, Ashgate 2004.

[5] W. B. Heller, *Making Policy Stick: Why the Government Gets What It Wants in Multiparty Parliaments* „American Journal of Political Science" XLV, 2001, nr 4, s. 780–798.

[6] M. F. Thies, *Keeping Tabs on Partners: The Logic of Delegation in Coalition Governments*, „American Journal of Political Science" XLV, 2001, nr 3, s. 580–598; L. W. Martin, *The Government Agenda in Parliamentary Democracies*, „American Journal of Political Science" XLVIII, 2004 , nr 3, s. 445–461.

[7] A. Evans, G. Evans, *Improving Government Decision-Making Systems in Lithuania and Latvia*, „Journal of European Public Policy" VIII, 2001, nr 6, s. 933–959; J. Blondel, N. Manning, *Do Ministers Do What They Say? Ministerial Unreliability, Collegial and Hierarchical Governments* „Political Studies" 2002, nr 50, s. 455–476.

[8] M. Brusis, V. T. Dimitrov, *Executive Configurations and Fiscal Performance in Post-Communist Central and Eastern Europe*, „Journal of European Public Policy" VIII, 2001, nr 6, s. 888–910; J. Von Hagen, *Budgeting Institutions and Public Spending* [w] A. Shah (red.), *Ensuring Accountability When There Is No Bottom Line*, „Handbook of Public Sector Performance Review" Waszyngton 2003; M. Hallerberg, *Domestic Budgets in a United Europe: Fiscal Governance from the End of Bretton Woods to EMU*, Londyn 2004; V. Dimitrov, K. H. Goetz, H. Wollmann, R. Zubek i M. Brusis, *Governing after Communism: Institutions and Policy-Making,* Lanham 2005.

[9] M. Hallerberg, *Domestic Budgets in United Europe: Fiscal Governance from the End of Bretton Woods to EMU*, Londyn 2004; G. Tsebelis, *Veto Players and Law Production in Parliamentary Democracies: An Empirical Analysis*, „Americal Political Science Review" XCIII, 1999, nr 3, s. 591–608; R. Zubek, *Complying with Transposition Commitments in*

miera, radę ministrów, kancelarię premiera i/lub urząd rady ministrów oraz inne agendy centralne i kolegialne ciała koordynacyjne[10]. Zależność między pozycją centrum a legislacją opiera się na dwóch kluczowych więzach przyczynowo-skutkowych. Po pierwsze, jeżeli centrum jest słabe, ministrowie i ministerstwa mogą maksymalizować resortowe korzyści ze stanowienia prawa bez uwzględniania kosztów, jakie ich działania nakładają na spójność działań legislacyjnych rządu jako całości. Skupienie uwagi na korzyściach dla resortowych elektoratów jest działaniem racjonalnym, gdyż to te ostatnie w ogromnej mierze kształtują publiczną percepcję danego ministra i jego urzędników. Jednakże słabe centrum nie dysponuje jednocześnie odpowiednimi środkami proceduralnymi i materialnymi, pozwalającymi wymusić na ministrach i ich urzędnikach zapewnienie merytorycznej spójności działań legislacyjnych rządu, co z kolei prowadzi do wystąpienia poważnych sprzeczności w stanowionym prawie. Po drugie, ograniczony wymóg koordynacji legislacyjnej, jaki istnieje przy słabym centrum rządu, obniża indywidualne koszty wytworzenia aktów prawnych ponoszone przez ministerstwa. Jeżeli przyjąć, że w krótkim okresie ministerstwa dysponują ograniczonymi zasobami, to takie tworzenie prawa maksymalizuje ilość środków, jakie można przeznaczyć na przygotowywanie ustaw i przyczynia się do wysokiej skali aktywności legislacyjnej.

Jeżeli chodzi o proces legislacyjny w parlamencie, dotychczasowe empiryczne i teoretyczne badania prowadzą do wniosku, że skala działalności ustawodawczej jest tym większa a wewnętrzna spójność stanowionego prawa tym niższa, im mniejsza jest kontrola rządu nad pracami ustawodawczymi w legislatywie[11]. Kontrola nad pracami ustawodawczymi (*agenda control*) rozumiana jest tutaj jako możliwość określania przez rząd porządku obrad plenarnych i obrad komisji oraz chronienia ustawodawstwa przed wprowadzaniem zmian przez opozycję i inne podmioty. Pozytywna zależność między pozycją rządu w parlamencie a legislacją wynika z tego, że jeśli rząd sprawuje jedynie niewielką kontrolę nad pracami ustawodawczymi i nie ma innego podmiotu, który by taką kontrolę pełnił, rozstrzygnięcia usta-

---

Poland: Collective Dilemmas: Core Executive and Legislative Outcomes, „West European Politics" XXVIII, 2005, nr 3; V. Dimitrov, K. H. Goetz, H. Wollmann, R. Zubek i M. Brusis, *Governing after Communism..., op. cit.*

[10] P. Dunleavy, R. A. W. Rhodes, *Core Executive Studies in Britain*, „Public Administration" 1990, nr 68, s. 3–28.; R. A. W. Rhodes, *From Prime Ministerial Power to Core Executive* [w] R. A. W. Rhodes, P. Dunleavy (red.), *Prime Minister, Cabinet and Core Executive,* Nowy Jork 1995.

[11] G. W. Cox, M. D. McCubbins, *Legislative Leviathan: Party Government in the House,* Berkeley 1993; H. Döring (red.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe...*, *op. cit.*; H. Döring, M. Hallerberg (red.), *Patterns of Parliamentary Behavior..., op .cit.*

wodawcze zapadają w sposób przypadkowy i niespójny, często zdeterminowany partykularnymi preferencjami indywidualnych parlamentarzystów. Dzieje się tak dlatego, że rząd nie dysponuje odpowiednimi instrumentami proceduralnymi, aby wymusić spójność przyjmowanych rozwiązań legislacyjnych. Słaba pozycja rządu obniża również koszt wytworzenia przepisów lub zgłaszania poprawek przez parlamentarzystów, co zachęca ich do wysokiej aktywności legislacyjnej. Prowadzi to do rozszerzenia całkowitej skali działalności ustawodawczej, gdyż ustawy zainicjowane w parlamencie sumują się z ustawami rządowymi.

Badania politologiczne pokazują również, że w państwach, które cechuje silne centrum rządu w egzekutywie i/lub mocna pozycja rady ministrów w parlamencie, walka z inflacją prawa nie odbywa się kosztem reprezentatywności i demokracji. Koncentracja władzy nie oznacza bowiem ani wszechwładnego szefa rządu, któremu ministrowie i rząd służą jedynie do wykonywania jego woli, ani parlamentu, który wiernie wykonuje życzenia rządu. Budowanie silnych centralnych instytucji nie jest także równoznaczne z ograniczeniem prawa do uczestnictwa w procesie legislacyjnym. W sferze rządowej oznacza ono raczej, że uprawnione interesy sektorowe, reprezentowane przez poszczególne ministerstwa, są skutecznie równoważone poprzez instytucje i procedury, które zapewniają spójność i efektywność działań rządu jako całości. Taką korektę wprowadza centrum rządu, działające jako orędownik całego rządu i wspierające premiera. Aby mogło skutecznie pełnić swoją rolę, premier i rada ministrów muszą mieć silną pozycję w procesie legislacyjnym wewnątrz rządu. Także i wzmocniona pozycja rządu w parlamencie nie oznacza słabej władzy ustawodawczej, mechanicznie zatwierdzającej projekty rządowe. Chociaż to rząd ma decydujący wpływ na przedmiot prac ustawodawczych, parlamentarzyści odgrywają rolę kontrolną, wymagając od ministrów, by uzasadniali potrzebę uchwalenia nowych przepisów i tłumaczyli się publicznie z treści składanych propozycji legislacyjnych. W ten sposób kontrola parlamentarna pomaga zapewnić przejrzystość i odpowiedzialność.

3. KONFIGURACJE REGUŁ LEGISLACYJNYCH WEWNĄTRZ RZĄDU

W tej części artykułu skupimy się na dwóch podstawowych pytaniach: (a) czy reguły legislacyjne przewidują słabe uprawnienia koordynacyjne dla centrum rządu, a jeśli tak to (b) czy w działaniach legislacyjnych aktorów politycznych wewnątrz rządu można zaobserwować zachowania, które zgodnie z teorią wynikają z takiej konfiguracji reguł legislacyjnych i prowadzą do wysokiej liczby uchwalanych ustaw i niskiej spójności ustawodawstwa.

A. POZYCJA CENTRUM RZĄDU

Nasze badania pokazują, że od początku lat 90. mamy w Polsce do czynienia z bardzo słabą pozycją premiera i jego kancelarii w procesie legislacyjnym[12]. Niewiele zmieniła tutaj nowa konstytucja i reforma centrum. W rządowej praktyce to ministerstwa kontrolują działalność legislacyjną, a centrum odgrywa rolę marginalną. Słabość centrum najwyraźniej widać na etapie planowania prac legislacyjnych. Chociaż formalnie to premier określa program rządu, w praktyce plan prac legislacyjnych jest tworzony oddolnie, głównie na podstawie zgłoszeń ministrów, a ostateczna liczba jego pozycji jest wypadkową ilości ministerialnych przedłożeń. Taki stan rzeczy wynika przede wszystkim z asymetrii informacyjnej między centrum a poszczególnymi ministrami. Ani departament rady ministrów w kancelarii, ani gabinet polityczny premiera, nie dysponują odpowiednią wiedzą, by analizować zawartość i celowość propozycji resortowych. Reguły rządzące obiegiem informacji nie wymagają od ministrów, aby opatrzyli swoje propozycje do planu szczegółowym uzasadnieniem potrzeby wydania aktu prawnego bądź informacją o jego istocie oraz przewidywanych kosztach i korzyściach. W rezultacie centrum sprawuje bardzo ograniczoną kontrolę jakościową i ilościową nad kształtem planu legislacyjnego. Warto również zauważyć, że ministrowie mogą w dowolnym czasie podjąć prace nad inicjatywami legislacyjnymi nieujętymi w programie prac rządu. W takim wypadku jedynie informują o tym premiera, któremu nie przysługuje prawo weta, choć może on zażądać przedłożenia założeń Radzie Ministrów lub zasięgnięcia opinii RCSS lub Rady Legislacyjnej. W praktyce premier nie korzysta jednak nawet i z tych uprawnień, co skutkuje wysoką liczbą nieplanowanych inicjatyw resortowych stanowiących między 30 a 70% wszystkich projektów ustaw przyjmowanych rocznie przez Radę Ministrów.

Centrum rządu ma równie słabą pozycję na etapie konsultacji projektu. W koordynacji międzyresortowej relacje między resortami a premierem i jego kancelarią są oparte na zasadzie kolegialności. Pomimo że kancelaria otrzymuje wszystkie projekty aktów prawnych do zaopiniowania, nie ma ona żadnych specjalnych uprawnień do zapewniania spójności inicjatyw legislacyjnych ze zbiorowym interesem rządu. Uwagi zgłaszane przez kancelarię mają status opinii jednego resortu o projekcie innego resortu. Kancelaria przewodniczy konferencjom uzgodnieniowym tylko wtedy, gdy ministerstwo zgłaszające projekt wyraźnie poprosi

[12] Zob. R. Zubek, *A Core in Check: The Transformation of the Polish Core Executive*, „Journal of European Public Policy" VIII, 2001, nr 5; R. Zubek, *Poland: A Core Ascendant?* [w] V. T. Dimitrov, K. H. Goetz, H. Wollmann, *Governing After Communism…, op. cit.*

o taką interwencję, co jednak ma miejsce bardzo rzadko. Ani premier, ani kancelaria nie mają również formalnej kontroli nad terminami i przepływem informacji w czasie konsultacji międzyresortowych. Słaba koordynacyjna rola kancelarii jest tylko w niewielkim stopniu rekompensowana przez inne agendy centralne podlegające premierowi. Rządowe Centrum Legislacji (RCL) sprawuje kontrolę prawną nad projektami aktów normatywnych, ale ma ono słabą formalną pozycję w procesie legislacyjnym wewnątrz rządu. Oceny RCL nie są wiążące dla resortów, a często – tak jak w przypadku ocen skutków regulacji – wyrażane są *ex-post*. Jeszcze słabsze uprawnienia ma Rządowe Centrum Studiów Strategicznych (RCSS). Chociaż RCSS sporządza oceny skutków regulacji do projektów przygotowanych przez resorty, jego analizy mogą, ale nie muszą być uwzględniane przez ministrów i ich urzędników. W najmniejszym stopniu działania legislacyjne ministerstw krępuje Rada Legislacyjna. Regulamin RM nakłada na resorty obowiązek występowania o opinię Rady podczas uzgodnień tylko wtedy, gdy projekt aktu prawnego jest doniosły pod względem społecznym, gospodarczym lub prawnym. Jednak decyzja, czy ten warunek zachodzi, należy do ministerstwa przygotowującego projekt. Nawet jeśli zostanie wyrażona, opinia Rady nie ma charakteru wiążącego.

Instytucjonalna pozycja centrum rządu jest naturalnie silniejsza na etapie rozpatrywania projektów aktów prawnych przez Radę Ministrów i jej komitet. Komitet RM może zażądać od ministra, aby wprowadził zmiany lub jeszcze raz opracował projekt, a jeśli rozbieżności utrzymują się, przewodniczący komitetu może zdecydować o nieprzedkładaniu projektu Radzie Ministrów. Ostateczna redakcja tekstu odbywa się w komisjach prawniczych, którym przewodniczą legislatorzy RCL. Najpoważniejsze ograniczenia dla autonomii ministrów wynikają z uprawnień premiera do decydowania o porządku obrad Rady Ministrów. Skuteczność uprawnień centrum rządu obniża jednak asymetria informacyjna – podobnie jak na etapie planowania prac legislacyjnych. Ani przewodniczący komitetu RM ani premier nie dysponują profesjonalnym aparatem urzędniczym koniecznym do odegrania roli recenzenta prac ministrów. Departament Rady Ministrów w Kancelarii Premiera przygotowuje wprawdzie dla premiera opinię o każdym projekcie, lecz zawiera ona głównie informacje techniczne o wydarzeniach na wcześniejszych etapach procesu legislacyjnego. Choć premier otrzymuje również merytoryczne stanowisko departamentu ekonomiczno-społecznego, jest ono w dużym stopniu skrótem dyskusji na forum komitetu RM. Również gabinet polityczny i/lub doradcy premiera nie mają wystarczających zasobów, aby odegrać istotną rolę w tym procesie. Premier i przewodniczący komitetu RM nie dokonują zatem merytorycznych interwencji

w kształt projektu, a raczej ograniczają się do rozstrzygania sporów między ministerstwami i doraźnego interweniowania w celu załatwienia konkretnych spraw. Nawet jeśli próby koordynacji są podejmowane na forum komitetu i Rady Ministrów, to należy wątpić, czy na tak późnym etapie procesu możliwe jest dokonanie istotnych zmian.

B. ZACHOWANIA AKTORÓW POLITYCZNYCH W RZĄDZIE

Jak pokazano powyżej, konfiguracja reguł legislacyjnych w Polsce przewiduje słabą rolę koordynacyjną dla centrum rządu. Z dużym prawdopodobieństwem można zatem stwierdzić, że problemy z obszernością i niespójnością ustawodawstwa są powiązane ze słabymi uprawnieniami premiera i jego kancelarii w procesie legislacyjnym. Taki wniosek uzasadnia również to, że w działaniach legislacyjnych aktorów wewnątrz rządu można zaobserwować zachowania, które – jak przewidujemy – wynikają z konfiguracji reguł legislacyjnych i prowadzą do wysokiej liczby uchwalanych ustaw oraz niskiej spójności ustawodawstwa. W pierwszej kolejności należy wskazać, że ministerstwa często zgłaszają inicjatywy legislacyjne dotyczące zbliżonych kwestii jako odrębne projekty aktów normatywnych. Taka praktyka jest widoczna, jeśli przeanalizuje się typowe sposoby nowelizacji ustaw. Na obecny użytek sprawdziliśmy, w jaki sposób propozycje nowelizacji zostały zgłoszone w przypadku 228 ustaw, o których zmianę rząd zabiegał dwa i więcej razy w IV kadencji Sejmu (2001–2004). Tabela 1 pokazuje, że tylko w przypadku 53 takich ustaw (23%) zmiany zostały zaproponowane przez tego samego ministra, niezależnie od liczby propozycji nowelizacji. W przypadku 96 ustaw (42%) zmiany zostały zaproponowane niezależnie przez dwa ministerstwa, a pozostałe 79 ustaw (35%) miały być nowelizowane oddzielnie przez trzech lub więcej ministrów. Taki rozkład danych pokazuje, że za propozycjami ustawodawczymi kryją się resortowe interesy poszczególnych ministrów, którzy w zasadzie nie są niczym ograniczeni w urzeczywistnianiu swoich nowelizacyjnych preferencji. Ponadto interesujące jest to, że – *per saldo* – im wyższa liczba propozycji zmian, tym więcej wnioskujących ministerstw bierze udział w procesie nowelizacji. Dlatego też z każdą kolejną zmianą wzrasta prawdopodobieństwo, że ustawa nowelizująca zostanie zgłoszona przez dodatkowego ministra, choć efekt ten jest mniej wyraźny przy dużej liczbie nowelizacji. Zależność ta pokazuje, że nawet gdy wnioski o nowelizację dotyczyły tej samej ustawy, ministerstwa były bardziej skłonne inicjować swoje własne akty normatywne niż koordynować działania z innymi. Taka praktyka z pewnością zwiększa prawdopodobieństwo wystąpienia merytorycznych niespójności i sprzeczności w systemie prawa.

Tabela 1. Rozkład nowelizacji istniejących ustaw zgłoszonych w latach 2001–2004 wg ministerstw

Liczba nowelizacji	Liczba ministerstw wnioskujących o nowelizację jednej ustawy					
	1	2	3	4	5 i więcej	Razem
2	42	46	–	–	–	88
3	5	27	16	–	–	48
4	4	8	10	6	–	28
5 i więcej	2	15	16	16	15	64
Razem	53	96	42	22	15	228
Procent	23	42	18	10	7	100

Źródło: Obliczenia własne oparte na danych dostępnych na www.sejm.gov.pl i udostępnionych przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów.

Nasze dane pokazują również, że ministerstwa rzadko uwzględniają pełne koszty przygotowywanych przepisów, koncentrując się raczej na wąsko rozumianych korzyściach dla resortowych odbiorców. Zjawisko to jest najwyraźniej widoczne, jeśli przeanalizuje się informacje zawarte w uzasadnieniach dołączanych do projektów, które rząd przedkłada parlamentowi. Analiza uzasadnień umożliwia ocenę tego, jak ministerstwa rozumieją koszty i korzyści wiążące się z aktem normatywnym. Można oczekiwać, że im bardziej lakoniczne są takie informacje, tym większe prawdopodobieństwo, że podczas przygotowywania danego projektu nie liczono się z jego skutkami. Przeanalizowaliśmy 163 uzasadnienia załączone do projektów przygotowanych przez ministerstwa od kwietnia 2002 do grudnia 2004 roku. Doboru próby dokonali czterej niezależni eksperci prawni , kierując się znaczeniem społeczno-ekonomicznym projektów i stosując następujące kryteria: (a) projekt stanowi istotną nowelizację lub jest nową regulacją systemową, (b) projekt ma bezpośredni wpływ na działalność gospodarczą, (c) podmioty, na które oddziałuje projekt, mają duże znaczenie dla gospodarki. W opracowaniu nie analizujemy merytorycznej trafności oceny skutków regulacji przygotowanej przez rząd. Skupiamy się na tym, czy informacje zawarte w uzasadnieniach są wyczerpujące i dokładne. Z analizy wynika, że ministerstwa mają w najlepszym razie ograniczone informacje o kosztach i korzyściach, jakie niosą projekty aktów normatywnych. Jak przedstawiono w tabeli 2, spośród 163 uzasadnień tylko 45% zawiera informacje o podmiotach, na które oddziałuje dany projekt, a tylko 16%omawia ich znaczenie. Uzasadnienia rzadko przedstawiają koszty i korzyści dla podmiotów, na które planowane akty oddziaływają: odpowiednio 18% i 2%. Jeśli takie oceny kosztów i korzyści istnieją, to rzadko są dokładne. Tylko 10 i 4% uzasadnień podaje odpowiednio koszty i korzyści w formie liczbowej.

Tabela 2. Informacje o wpływie na podmioty, na które oddziałuje projekt

	Liczba projektów	%
Wskazuje podmioty, na które projekt oddziałuje	73	45
Wskazuje znaczenie podmiotów	26	16
Wskazuje koszty	30	18
Kwantyfikuje koszty	16	10
Wskazuje korzyści	34	21
Kwantyfikuje korzyści	7	4

Źródło: Obliczenia własne.

Uzasadnienia zawierają niewiele informacji o kosztach projektu dla realizacji przekrojowych celów polityki publicznej (tabela 3). Z wyjątkiem rozdziału o budżecie centralnym, niewielki odsetek uzasadnień wskazuje koszty – rynek pracy (4%), wewnętrzna (1%) i zewnętrzna (3%) konkurencyjność, rozwój regionalny (0%). Dane te wyraźnie kontrastują z wysokim odsetkiem uzasadnień, które wskazują korzyści płynące z aktu normatywnego (25-42%). Uzasadnienia rzadko posługują się danymi wyrażonymi ilościowo lub w pieniądzu. Z wyjątkiem rozdziału o finansach publicznych, koszty i korzyści są omawiane prawie wyłącznie w ujęciu jakościowym. Powyższe wyniki wskazują, że resorty dokonują wyborów ustawodawczych kierując się głównie resortowymi korzyściami, a zaniedbując analizę wpływu swoich działań na inne obszary polityki rządu. Podejmując inicjatywy na podstawie niekompletnych informacji, ministerstwa minimalizują koszty wytworzenia aktów prawnych, co uwalnia dodatkowe środki na kolejne działania legislacyjne.

Tabela 3. Informacje o wpływie na przekrojowe cele polityczne (%)

Rodzaj wpływu	Wskazuje koszty	Kwantyfikuje koszty	Wskazuje korzyści	Kwantyfikuje korzyści	Stwierdza „bez wpływu”
Budżet centralny	40	37	29	17	45
Budżet lokalny	6	6	6	3	26
Rynek pracy	4	0	39	8	50
Konkurencyjność wewnętrzna	1	0	37	0	35
Konkurencyjność zewnętrzna	3	1	42	0	33
Rozwój regionalny	0	0	25	1	59

Źródło: Obliczenia własne.

Trudności z odwróceniem tych negatywnych tendencji na poziomie Rady Ministrów są widoczne, jeżeli przeanalizuje się odsetek projektów odrzuconych przez rząd oraz liczbę projektów przyjętych na jednym posiedzeniu rządu. Taka analiza umożliwia ocenę zakresu, w jakim te instytucje wpływają na stanowienie prawa przez ministrów. Założenie jest takie, że im mniej projektów rząd odrzuca oraz im więcej projektów zostaje przyjętych na jednym posiedzeniu, tym bardziej ograniczona jest kontrola ze strony tych instytucji. Autorzy przeanalizowali wszystkie projekty ustaw przedłożone Radzie Ministrów do zatwierdzenia od 1998 do 2004 roku. Jak pokazano w tabeli 4, w latach 1998–2004 rząd odrzucał średnio 5–6% projektów przedkładanych przez ministrów. Najwyższe wyniki odnotowano w latach 1998–2001, a najniższe w latach 2002–2004. Dodatkowo interesujące jest to, że prawie 80% wszystkich projektów przyjmowanych przez rząd jest zatwierdzanych w trakcie tylko jednego posiedzenia. Dane te pokazują także, że chociaż pewna pozytywna koordynacja jest możliwa zarówno na poziomie komitetu RM, jak i rządu (co przejawia się w łączeniu projektów), podejmowana jest ona tylko w trybie doraźnym i jest w najlepszym razie selektywna. Przy takiej konstrukcji procesu legislacyjnego inflacja przepisów oraz sprzeczności między nimi są nieuniknione.

Tabela 4. Rozpatrywanie projektów ustaw przez rząd

	Projekty	Przyjęte (połączone)	Odrzucone	Odrzucone %	Przyjęte na jednym posiedzeniu
2004	208	204(2)	4	2	brak danych
2003	219	215 (2)	4	2	brak danych
2002	254	252 (4)	2	1	209
2001	180	168(3)	12	7	133
2000	179	162(4)	17	9	124
1999	175	157(1)	18	10	129
1998	125	115 (4)	10	8	79

Źródło: Zestawienie własne oparte na informacjach uzyskanych z Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

4. KONFIGURACJA REGUŁ W SEJMIE

Przechodząc do omawiania konstrukcji reguł legislacyjnych w procesie ustawodawczym wewnątrz Sejmu, skupiamy się – podobnie jak w poprzedniej części – na dwóch pytaniach: (a) czy reguły legislacyjne przewidują słabą pozycję Rady Ministrów w parlamencie, a jeśli tak, (b)

czy można zaobserwować zachowania, które zgodnie z teorią wynikają z konfiguracji reguł oraz prowadzą do słabej kondycji polskiego ustawodawstwa.

A. POZYCJA RADY MINISTRÓW W SEJMIE

Nasza analiza pokazuje, że w odróżnieniu od większości gabinetów w innych europejskich demokracjach polski rząd dysponuje słabą formalną kontrolą nad pracami ustawodawczymi w Sejmie. Taki stan rzeczy najwyraźniej widać na etapie zgłaszania projektów ustaw. Rząd dysponuje bardzo ograniczonymi przywilejami w zakresie inicjatywy legislacyjnej. Podmioty spoza rządu mogą w dowolnym czasie zgłaszać własne projekty, które podlegają tym samym procedurom, co projekty rządowe. Rada Ministrów ma monopol na inicjatywę ustawodawczą tylko w odniesieniu do budżetu, długu publicznego i gwarancji państwowych. Wszelkie inne projekty, łącznie z tymi dotyczącymi podatków, mogą być wnoszone przez podmioty spoza rządu. Ponadto zgłoszenie projektu przez rząd nie eliminuje możliwości przedstawienia kontrpropozycji przez pozarządowych uczestników procesu legislacyjnego. Projekt rządowy nie korzysta w takiej sytuacji z uprzywilejowanej pozycji i prace nad nim trwają równolegle z pracami nad projektem zgłoszonym przez inne podmioty (przeważnie posłów). Prace nad inicjatywą rządową są również niekiedy opóźniane do momentu formalnego przedłożenia kontrpropozycji poselskiej.

Rada Ministrów nie kontroluje kalendarza legislacyjnego, który kształtują marszałek i przewodniczący komisji, każdy we własnym zakresie kompetencji. Ani rząd, ani ministerstwa nie są reprezentowane w Konwencie Seniorów i w Prezydium Sejmu. Na przebieg posiedzeń plenarnych decydujący wpływ ma marszałek Sejmu, który jest wybierany spośród posłów. Marszałek ma duże uprawnienia w odniesieniu do kontrolowania prac legislacyjnych i może używać tych uprawnień, by przyspieszyć lub opóźnić prace nad projektami. Kalendarz prac w komisjach i podkomisjach kształtują przewodniczący komisji. Silna pozycja marszałka i przewodniczących komisji wzmacnia kontrolę rządu nad programem ustawodawczym tylko wtedy, gdy premier i ministrowie mają z nimi dobre, robocze stosunki. Jeśli osobiste lub partyjne linie komunikacyjne zostają zerwane, marszałek i przewodniczący komisji nie są związani stanowiskiem rządu przy ustalaniu planu prac ustawodawczych.

Rząd nie ma skutecznych instrumentów ochrony własnych projektów przed nadmiernymi poprawkami. Komisje parlamentarne mają prawo redagować od nowa projekty ustaw, co oznacza, że kiedy składają sprawozdanie na posiedzeniu plenarnym, tekst przygotowany przez komisję

ma pierwszeństwo przed tekstem pierwotnym. Izba nie może narzucić komisji ogólnych wytycznych, jakich ma się trzymać projekt. Chociaż pierwsze czytanie może odbyć się na posiedzeniu plenarnym, to głosowanie na tym etapie dotyczy jedynie tego, czy projekt zostanie odrzucony czy skierowany do komisji. Reguły legislacyjne nie tylko dopuszczają możliwość wprowadzania zmian, ale wręcz zachęcają parlamentarzystów do zgłaszania poprawek. Jest tak dlatego, że rozpatrywanie rządowych projektów w Sejmie wydaje się nastawione na zaangażowanie w proces rozpatrywania projektów możliwie największej liczby posłów. Podczas gdy w wielu europejskich organach ustawodawczych projekty ustaw kierowane są tylko do jednej komisji lub określana jest komisja „wiodąca", w Sejmie istnieje praktyka kierowania ich do więcej niż jednej komisji. Praktyka ta skutkuje łącznymi posiedzeniami komisji i łącznymi sprawozdaniami. Kierowanie projektów do więcej niż jednej komisji jest czasami nieuniknione, gdyż zakresy właściwości komisji parlamentarnych nie pokrywają się ze strukturą ministerstw. Jednak dla posłów, a także dla przewodniczących komisji, kierowanie ustaw do wielu komisji zwiększa możliwości przeredagowywania rządowych projektów ustaw. Kierowanie projektów do wielu komisji stanowi poważne wyzwanie dla rządu, gdyż środki, jakie trzeba przeznaczyć na śledzenie prac w kilku komisjach i odpowiadanie na zapytania oraz wątpliwości posłów, rosną wraz z liczbą komisji pracujących nad projektem. Innymi słowy, kierowanie projektów do wielu komisji obniża kontrolę rządu nad pracami ustawodawczymi.

Innym czynnikiem ułatwiającym wnoszenie poprawek do projektów rządowych jest praktyka łączenia dwóch lub, w niektórych przypadkach, kilku projektów wniesionych przez różne podmioty w trakcie prac parlamentarnych. Łączeniu najczęściej podlegają projekty rządowe z projektami poselskimi. Należy również zwrócić uwagę na wpływ podkomisji na pozycję rządu. W studiach porównawczych zauważono, że „małe podkomisje o stosunkowo wąskim zakresie właściwości ograniczają spectrum interesów politycznych reprezentowanych na poziomie komisji, szczególnie jeśli selekcja członków podkomisji opiera się na dobrowolnych zgłoszeniach (…). Preferencje podkomisji mogą zatem w jeszcze większym stopniu odbiegać od preferencji pełnej izby niż dzieje się to w przypadku ich komisji macierzystych". Tendencja ta ulega wzmocnieniu w Sejmie, ponieważ reguły dotyczące obecności na posiedzeniach podkomisji faworyzują reprezentację partykularnych interesów: każdy poseł, niezależnie od tego, czy jest członkiem komisji macierzystej czy nie, może uczestniczyć w posiedzeniu podkomisji. Posiedzenia podkomisji są zwykle otwarte dla przedstawicieli grup nacisku, których uczestnictwo nie jest ograniczone jedynie do specjalnych przesłuchań. Chociaż przedstawiciele grup nacisku nie mogą sami zgłaszać poprawek,

mogą jednak nadać kierunek dyskusji i zachęcać posłów do wnoszenia poprawek. Podkomisje nie tylko wzmacniają tendencje do uwzględniania interesów ważnych dla poszczególnych grup nacisku, ale także przyczyniają się do osłabienia rządowej kontroli prac ustawodawczych. Dzieje się tak dlatego, że skład podkomisji pod względem partyjnym często odbiega od składu całej komisji. Nie jest więc rzadkością, że ministrowie na posiedzeniach podkomisji muszą stawiać czoło większości złożonej z posłów opozycyjnych.

B. ZACHOWANIA AKTORÓW POLITYCZNYCH W SEJMIE

W poprzedniej części artykułu pokazaliśmy, że zgodnie z teoretycznymi przewidywaniami niska kondycja polskiego ustawodawstwa jest najprawdopodobniej powiązana ze słabą pozycją rządu w parlamencie. Ten wniosek potwierdza dodatkowo to, że w działalności Sejmu można zaobserwować zachowania aktorów politycznych, które wynikają z takiej konfiguracji reguł oraz prowadzą do obszerności i niespójności polskiego prawa. W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na wysoką aktywność legislacyjną polskich parlamentarzystów. Z zebranych przez nas danych (tabela 5) wynika, że parlamentarzyści zgłaszają od 30 do 60% projektów, którymi zajmuje się parlament (w sprawach krajowych, z pominięciem projektów dostosowawczych do prawa UE i projektów ratyfikacji). W 1998 roku i 2004 roku posłowie zgłosili 60 i 51% wszystkich projektów ustaw przedłożonych Sejmowi. Takie działania parlamentarzystów wynikają z niskich kosztów zgłaszania nowych projektów. Przy słabej kontroli rządu nad pracami legislacyjnymi, parlamentarzyści nie muszą bowiem wdawać się w kosztowny proces przekonywania większości parlamentarnej do wartości własnych projektów. Warto zauważyć, że przeciętnie odsetek projektów krajowych składanych przez posłów wzrasta w miarę zbliżania się końca kadencji parlamentarnej. Tendencję tę najwyraźniej widać w IV kadencji, kiedy udział projektów ustaw zgłoszonych przez posłów wzrósł z 31% na początku kadencji do 51% w 2004 roku. Wziąwszy pod uwagę to, że polskie koalicje rządowe mają skłonność do rozpadania się pod koniec kadencji parlamentu, dane te wskazują, że wraz z obniżaniem się skuteczności partyjnych ograniczeń limitujących pozarządowe inicjatywy brak formalnej kontroli programu legislacyjnego ze strony rządu umożliwia małym grupom posłów kształtowanie debaty ustawodawczej. Projekty zgłoszone przez parlamentarzystów wywierają znaczny wpływ na przedmiot prac parlamentu i w jednym przypadku na trzy stają się obowiązującym prawem. Takie stanowienie prawa przyczynia się z kolei do wysokiej całkowitej liczby ustaw.

Tabela 5. Projekty ustaw wnoszonych rocznie według podmiotów zgłaszających*

Inicjatywa ustawodawcza		Rok przedłożenia								
		1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Razem
III kadencja	Obywatele			1(0)	1(1)	3(2)				5(1)
	Komisja	1(2)	17(7)	23(9)	22(13)	19(12)				82(9)
	Posłowie	24(40)	154(60)	125(48)	83(49)	81(49)				467(51)
	Rada Ministrów	29(48)	79(31)	99(38)	61(36)	50(30)				318(35)
	Prezydent	6(10)	3(1)	2(1)	1(1)	6(4)				18(2)
	Senat		5(2)	13(5)	3(2)	6(4)				27(3)
	III Razem	60	258	263	171	165				917
IV kadencja	Obywatele					2(3)	2(1)	3(2)	3(1)	10(1)
	Komisja					1(1)	7(3)	13(7)	6(3)	27(4)
	Posłowie					23(31)	82(33)	85(43)	108(51)	298(41)
	Rada Ministrów					36(49)	148(60)	92(46)	85(40)	361(49)
	Prezydent					12(16)	3(1)		4(2)	19(3)
	Senat						6(2)	6(3)	7(3)	19(3)
	IV Razem					74	248	199	213	734

Źródło: Obliczenia własne oparte na danych dostępnych na www.sejm.gov.pl, * z wyłączeniem projektów ustaw ratyfikacyjnych i związanych z UE (% w nawiasach).

Przeprowadzone przez nas badania pokazują również, że niskie koszty tworzenia prawa stanowią silny bodziec do zwiększania obszerności prawa nie tylko pod kątem rzeczywistej liczby stanowionych aktów prawnych, ale i w sensie ich szczegółowości. Efekt ten najwyraźniej widać, jeżeli przeanalizuje się zmiany w liczbie słów, jakie zachodzą między złożeniem w Sejmie a przyjęciem ustawy. Jak wynika z danych przedstawionych w tabeli 6, w wyniku wprowadzenia poprawek w parlamencie znacznie rośnie średnia długość projektów, co wskazuje na ich wzrastającą złożoność i szczegółowość. Wzrost ten jest znaczny w przypadku projektów przedkładanych przez rząd, które to projekty w IV kadencji wydłużyły się średnio o 11%podczas prac w komisjach i na posiedzeniach plenarnych. Wzrost był dużo wyraźniejszy w przypadku projektów ustaw przedkładanych przez posłów: ich średnia liczba słów zwiększyła się z 1050 do 1372. Wyniki te wydają się potwierdzać, że słabe uprawnienia koordynacyjne rządu w parlamencie prowadzą do wzrostu obszerności polskiego ustawodawstwa.

Tabela 6. Średnia liczba słów w przyjętych projektach wg wnioskodawców*

Inicjatywa ustawodawcza	III kadencja			IV kadencja		
	Przedłożone	Przyjęte	Wzrost %	Przedłożone	Przyjęte	Wzrost %
Obywatele	567	650	15	–	–	–
Komisja	1809	2042	13	2986	3357	12
Posłowie	723	1014	40	1050	1372	31
Rada Ministrów	4519	4872	8	4581	5097	11
Prezydent	380	496	31	3540	4658	32
Senat	991	1935	95	1032	1134	10
Razem	3456	3790	10	4115	4612	12

Źródło: Obliczenia własne oparte na danych dostępnych na www.sejm.gov.pl,
* bez ustaw ratyfikujących oraz bez ustaw łączonych

5. STYLE PRZYWÓDZTWA I KONFIGURACJE PARTYJNE

W niniejszym artykule wskazaliśmy, że reguły legislacyjne mają kluczowe znaczenie dla kształtowania skali działalności legislacyjnej i spójności prawa. Oddziaływanie konfiguracji legislacyjnych należy jednak zawsze rozpatrywać w szerszym kontekście, z uwzględnieniem innych czynników sprawczych. Dwa z nich zasługują na szczególną uwagę: (a) indywidualne style przywództwa oraz (b) rola partii politycznych. W odniesieniu do stylów przywództwa studia porównawcze wskazują, że instytucje polityczne w ogólności, a polityczne organy rządu w szczególności, charakteryzują się bardzo silną identyfikacją stanowiska z osobą je zajmującą[13]. Regularnie zwraca się uwagę na znaczenie osobistych cech charakteru, skłonności i motywów osób dla kształtowania uprawnień związanych z danym stanowiskiem. Jak podkreśla bogata literatura na temat przywództwa politycznego, style sprawowania przywództwa mogą się znacznie różnić w zależności od cech osoby pełniącej ten urząd, przy prawie niezmienionym otoczeniu organizacyjnym i stałych procedurach formalnych. Niedawne studium porównawcze organów wykonawczych i procesów legislacyjnych w Bułgarii, Czechach, na Węgrzech i w Polsce w okresie od końca lat 80. do

[13] K. H. Goetz, *Executives in Comparative Context* [w] J. Hayward, A. Menon (red.), *Governing Europe*, Oksford 2003, s. 74–91; K. H. Goetz, *Government at the Centre* [w] S. Padgett i in. (red.), *Developments in German Politics*, Palgrave 2003, s. 17–37.

początków bieżącego stulecia[14] wykazuje, że szczególnie w Czechach i Polsce gotowość i zdolność premierów do kontrolowania kalendarza prac rządu i egzekwowania dyscypliny kolektywnego podejmowania decyzji zmieniały się znacznie w czasie, chociaż ich formalne uprawnienia pozostały niezmienione. Można zatem przypuszczać, że zarówno skala działalności legislacyjnej, jak i spójność prawa zmieniały się w czasie pomimo niezmiennej konfiguracji reguł legislacyjnych.

Oprócz indywidualnych cech charakteru przywódców politycznych, skala działalności legislacyjnej i spójność prawa zależą również w dużym stopniu od wewnętrznej organizacji partii politycznych i relacji wewnątrz koalicji rządzącej[15]. W odróżnieniu od indywidualnych członków, przywódcy partyjni mają naturalną tendencję do kierowania się wyborczymi szansami partii politycznej jako całości i dlatego ukierunkowują indywidualnych aktorów politycznych ku realizacji grupowych, a nie indywidualnych celów legislacyjnych[16]. Jednak, aby kolektywne strategie stanowienia prawa dominowały w działaniach rządu, liderzy partyjni w koalicji rządzącej muszą dysponować instytucjonalnymi instrumentami, służącymi do mobilizowania członków partii do działań kolektywnych oraz monitorowania ich zachowań. Organizacje partyjne odgrywają rolę depozytariuszy takich instrumentów, szczególnie w systemach dwupartyjnych, w których partie odwołują się do całości elektoratu. W przypadku systemów wielopartyjnych, w których partie reprezentują wąskie grupy społeczne i tworzą rządy wielopartyjne, kolektywne strategie są możliwe dzięki instytucjom wspierającym międzypartyjną kooperację[17]. Takie instytucje najczęściej przyjmują formę mniej lub bardziej formalnych spotkań kierownictwa koalicji i wspólnych zespołów roboczych. Budowa i funkcjonowanie takich instytucji są jednak determinowane wewnętrzną spójnością partii koalicyjnych, różnicami ideologicznymi między nimi oraz oczekiwaniami

---

[14] V. Dimitrov, K. H. Goetz, H. Wollmann, R. Zubek, M. Brusis, *Governing after Communism.., op. cit.*

[15] Por. A. Kreppel, *The Impact of Parties in Government on Legislative Output in Italy* „European Journal of Political Research" 1997, nr 31, s. 327–350; G. Tsebelis, *Veto Players and Law Production in Parliamentary Democracies: An Empirical Analysis* „Americal Political Science Review" XCIII, 1999, nr 3, s. 591–608; W. C. Muller, K. Strom, *Coalition Governments in Western Eur*ope, Oksford 2000; M. F. Thies, *Keeping Tabs on Partners…, op. cit.;* L. W. Martin, *The Government…, op. cit.*; L. W. Martin, G. Vanberg, *Policing the Bargain: Coalition Government and Parliamentary Scrutiny*, „American Journal of Political Science" XLIII, 2004, nr 1, s. 13–27.

[16] G. W. Cox, M. D. McCubbins, *Legislative Leviathan: Party Government in the House,* Berkeley 1993.

[17] W. C. Muller, K. Strom, *Coalition Governments in Western Eur*ope, Oksford 2000; M. F. Thies, *Keeping Tabs on Partners.., op. cit.*

dotyczącymi wspólnego startu partii koalicyjnych w kolejnych wyborach[18]. Jak pokazują badania[19] wewnętrzna spójność polskich partii politycznych oraz koalicji rządzących kształtowała się różnie w latach 1997–2004, co pozwala przypuszczać, że partyjne konfiguracje partyjne miały wpływ na liczbę i spójność ustawodawstwa niezależnie od reguł legislacyjnych.

Dokładna analiza wpływu stylów przywództwa i konfiguracji partyjnych na jakość ustawodawstwa w Polsce wykracza poza zakres niniejszego artykułu. Niemniej zebrane przez nas dane pozwalają na poczynienie kilku szczegółowych spostrzeżeń. Na przykład, jeżeli przyjąć (za większością komentatorów), że przywództwo premiera i spójność koalicji rządzących były w Polsce generalnie słabsze w latach 1997-2001 niż w latach 2001--2004, to nietrudno doszukać się efektów tych różnic w zachowaniach uczestników procesu legislacyjnego. Nasze dane pokazują, że średni odsetek projektów aktów normatywnych, jaki rząd przyjął poza programem ustawodawczym, był dużo większy w latach 1998-2001, kiedy premier był słaby politycznie, a koalicja wewnętrznie podzielona, niż w latach 2002--2004, gdy premier miał silniejszą pozycję polityczną, a SLD dominował w koalicji. Podobnie, w porównaniu do III kadencji Sejmu, w IV kadencji zmalał odsetek poselskich projektów ustaw, co z pewnością miało związek z większą spójnością koalicji w parlamencie. Warto również zwrócić uwagę na efekty, jakie miała zmiana w politycznej pozycji premiera i spójności koalicji w ramach kadencji Sejmu. Na początku IV kadencji – kiedy premier cieszył się silną pozycją w wewnętrznie zdyscyplinowanej koalicji – rząd wnosił około 60% wszystkich projektów ustaw dotyczących spraw krajowych (bez projektów związanych z UE oraz ustaw ratyfikujących), a posłowie tylko 33%. Ale już w 2004 roku – kiedy największa partia rządząca zaczęła przechodzić wewnętrzny kryzys – role w kształtowaniu przedmiotu prac Sejmu odwróciły się – posłowie wnieśli 51 proc. wszystkich projektów, a rząd jedynie 40%.

6. PODSUMOWANIE

Jak wykazano w niniejszym artykule, reguły rządzące procesem stanowienia prawa zarówno w rządzie jak i w parlamencie wywierają silny wpływ na skalę działalności legislacyjnej i spójność ustawodawstwa.

---

[18] V. Dimitrov, K. H. Goetz, H. Wollmann, R. Zubek, M. Brusis, *Governing After Communism.., op. cit.*

[19] Patrz na przykład: G. Rydlewski, *Rzadzenie Koalicyjne w Polsce*, Warszawa 2000; R. Zubek, *Breaking with Post-Communism in Poland: Institutional Hurdles and Political Catalysts* [w] O. Nørgaard, L. Johannsen, *Understanding Politics in Central and Eastern Europe*, Aarhus 2005; W. Jednaka, *Proces ksztaltowania się systemu partyjnego w Polsce po 1989 roku*, Wrocław 1995.

Nasza analiza wyodrębnia następujące związki przyczynowo-skutkowe między regułami a rezultatami legislacyjnymi.

Słabość centrum rządu skłania poszczególne ministerstwa do podejmowania niezależnych inicjatyw ustawodawczych, zorientowanych na realizację interesów sektorowych. Takie „resortowe" tworzenie prawa zwiększa prawdopodobieństwo niespójności w systemie prawa jako całości. Ograniczony zakres koordynacji i współpracy międzyresortowej obniża również koszty tworzenia nowych aktów normatywnych i tym samym pozwala ministerstwom przeznaczyć dodatkowe środki na tworzenie jeszcze większej liczby projektów. Wewnątrz Sejmu słaba formalna pozycja Rady Ministrów w procesie legislacyjnym umożliwia indywidualnym posłom przejmowanie kontroli nad pracami ustawodawczymi w celu realizowania partykularnych interesów przez wprowadzanie poprawek do rządowych projektów ustaw lub inicjowanie projektów poselskich. Taki stan rzeczy przyczynia się do powstawania niespójnych przepisów prawa. Ponieważ rząd ma ograniczony wpływ na przedmiot prac ustawodawczych, koszt zgłaszania inicjatyw sejmowych jest niski, a to przekłada się na wysoką skalę działalności ustawodawczej.

W tabeli 7 przedstawiono w skrócie podstawowe reguły legislacyjne, które naszym zdaniem są odpowiedzialne za problemy z jakością ustawodawstwa w Polsce. Wewnątrz rządu słabość centrum przejawia się głównie w tym, że to ministrowie, a nie Rada Ministrów, decydują o programie prac ustawodawczych oraz kontrolują przebieg procesu konsultacji międzyresortowych przy na ogół reaktywnej roli Kancelarii, Rządowego Centrum Legislacji i Rady Legislacyjnej. Podobnie dzieje się na forum Komitetu RM i Rady Ministrów, które wprawdzie ograniczają ministerialną autonomię legislacyjną, ale nie mają odpowiednich instrumentów do korygowania problemów z jakością ustawodawstwa. W przypadku Sejmu słaba pozycja Rady Ministrów wynika przede wszystkim z faktu, że w odniesieniu do aktów prawnych, dotyczących spraw krajowych i niezwiązanych z UE, Rada Ministrów jest jednym z wielu inicjatorów działalności ustawodawczej. Słabość ta przejawia się również w tym, że proces wprowadzania zmian umożliwia daleko idące przeredagowywania rządowych projektów ustaw, przy czym rząd ma jedynie kilka skutecznych środków chroniących pierwotną intencję aktu normatywnego.

Tabela 7. Podstawowe reguły odpowiedzialne za wysoką liczbę i niespójność regulacji ustawowych

Etap	Faza rządowa	Faza parlamentarna
Inicjowanie	kontrola przedmiotu prac ustawodawczych przez ministrów; oddolne planowanie legislacyjne; łatwe inicjowanie projektów przez ministrów poza planem prac ustawodawczych	rząd kształtuje jedynie część przedmiotu prac ustawodawczych w Sejmie w zakresie aktów prawnych dotyczących spraw krajowych i niezwiązanych z UE; Sejm jako konkurent w ustalaniu przedmiotu prac ustawodawczych
Zmiany	ministrowie określają zakres konsultacji zewnętrznych; reaktywna pozycja Kancelarii w uzgodnieniach międzyresortowych; słaby wpływ merytoryczny Rządowego Centrum Legislacji i Rady Legislacyjnej	rozległe uprawnienia Sejmu do wprowadzania poprawek do rządowych projektów ustaw; brak formalnych uprawnień rządu do chronienia pierwotnej intencji projektu poza możliwością jego wycofania
Finalizacja	hierarchiczne i zbiorowe ograniczenia autonomii ministrów wynikające z roli Komitetu Rady Ministrów (KRM), rządu i premiera, lecz bardzo niewielka praktyczna możliwość wprowadzania zmian na tak późnym etapie	formalne uprawnienia marszałka Sejmu do wstrzymywania projektów ustaw, lecz niestosowane w praktyce sejmowej; stąd niewielkie możliwości wprowadzania zmian na tym etapie

Źródło: Zestawienie własne.

ABSTRACT

Polish statutory legislation is widely criticized for being too voluminous, unstable and excessively specific. The key to explaining the level and composition of the legislative output lies in the rules that govern the process of law-making in both the executive and parliament. Within the executive, the weak Polish core executive encourages ministers to pursue individual, sectoral law-making strategies. Such departmentalized law-making undermines the coherence of the legislative output. Moreover, the limited coordination requirement lowers the costs of law-making and makes it possible for ministers to allocate additional resources to the production of even more legislation. In parliament, the weak procedural position of the government enables individual deputies to maximize benefits to relatively narrow sectoral constituencies by initiating new legislation or proposing amendments to government bills. In the absence of a strong agenda control by the executive, the cost of such legislative behaviour is low which promotes legislative inflation.

Denis Galligan, Marcin Matczak

WYKONYWANIE DYSKRECJONALNEJ WŁADZY SĘDZIOWSKIEJ A ROZWÓJ PRZEDSIĘBIORCZOŚCI W POLSCE

SPIS TREŚCI

1. Dyskrecjonalna władza sędziowska i granice jej legitymacji 261
2. Koncepcja dyskrecjonalnej władzy sędziego 264
3. Dyskusja nad zagadnieniem dyskrecjonalności sędziowskiej w Polsce 266
4. Badanie dyskrecjonalności sędziowskiej w sprawach istotnych dla podmiotów prowadzących działalność gospodarczą 267
   A. Założenia generalne 267
   B. Zakres odwołań do wartości okonywanych przez sędziów sądów administracyjnych 269
   C. Analiza orzeczeń – metodologia 270
   D. Wstępne wyniki badania ilościowego 271
5. Próba interpretacji wstępnych wyników badań 277
   A. Prawdopodobna hermetyczność praktyki orzeczniczej sądów administracyjnych i powolność zmian w modelu orzeczniczym 277
   B. Brak maksymalnego wykorzystania w praktyce orzeczniczej zasad chroniących podmioty prowadzące działalność gospodarczą..... 278
   C. Brak maksymalnego wykorzystania wykładni stwierdzającej jako narzędzia zapewniania zbieżności pomiędzy funkcjonowaniem władzy sądowniczej i legislacyjnej 280





DENIS GALLIGAN

Profesor prawa, pełni funkcję dyrektora Centrum Badań Sojologiczno-Prawnych Uniwersytetu w Oksfordzie. Wykłada także w *Wolfson College* w Oksfordzie oraz *Central European University* w Budapeszcie. Jego zainteresowania naukowe koncentrują się na problemach władzy dyskrecjonalnej urzędników państwowych (w tym sędziów), kwestii skuteczności prawa oraz zagadnieniach stanowienia i stosowania regulacji administracyjnych w krajach Europy Środkowowschodniej. Jego najnowsza publikacja to *Law and Informal Practices: The Post-Communist Experience* (napisana z Mariną Kurkchiyan).

MARCIN MATCZAK

Doktor prawa, w latach 1999–2001 wykładał teorię i filozofię prawa na Uniwersytecie Wrocławskim. W latach 2001–2003 uczestniczył w programie badawczym finansowanym przez Komitet Badań Naukowych i poświęconym zagadnieniom autonomii prawa. W 2002 roku uzyskał stopień doktora nauk prawnych, broniąc pracy doktorskiej pt. „Kompetencja organu administracji publicznej. Analiza teoretycznoprawna". Obecnie współpracuje z Instytutem Nauk Prawnych PAN w Warszawie, przygotowując rozprawę: *Prawo ponad polityką. Niekonstytucyjność aktu normatywnego ze względu na jego cel.* Od 2002 roku pracuje jako *senior associate* w Kancelarii Domański Zakrzewski Palinka.

WPROWADZENIE[1]

Niniejszy artykuł prezentuje założenia oraz wstępne wyniki badania[1], którego celem jest stwierdzenie, w jaki sposób sędziowie polskich sądów administracyjnych wykonują przysługującą im władzę dyskrecjonalną w rozstrzyganiu spraw istotnych z punktu widzenia prowadzenia działalności gospodarczej. W szczególności badanie to jest nakierowane na ustalenie, jakiego rodzaju wartości sędziowie wykorzystują w uzasadnieniach tych rozstrzygnięć, które dotyczą podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, oraz jakie są powody częstszego korzystania z niektórych wartości, a pomijania innych.

Autorzy stawiają trzy podstawowe pytania. Pierwsze dotyka problemu, czy polskie sądownictwo administracyjne jest gotowe na przejście drogi od tradycyjnego modelu stosowania prawa, w którym sędzia jest traktowany jako „usta ustawy", do współczesnego modelu, w którym sędzia jest zmuszony orzekać na podstawie ogólnych zasad, angażując się w wybory aksjologiczne o charakterze politycznym, które dotąd były domeną ustawodawcy. Drugim jest pytanie o ewentualne przeszkody dla przechodzenia polskiej praktyki sądownictwa administracyjnego od tradycyjnego modelu orzekania do modelu orzekania opartego na zasadach. Trzecie brzmi: jakie mogą być skutki braku przejścia polskiej praktyki orzeczniczej w zakresie orzecznictwa istotnego dla działalności gospodarczej od tradycyjnego modelu orzekania do modelu orzekania na podstawie zasad.

1. DYSKRECJONALNA WŁADZA SĘDZIOWSKA I GRANICE JEJ LEGITYMACJI

Badanie zagadnienia dyskrecjonalnej władzy sędziowskiej oznacza badanie, w jaki sposób sędziowie podejmują decyzje: jakie stosują standardy, jakim tokiem rozumowania podążają w związku z tymi standardami i w jaki sposób stosują standardy do określonych stanów faktycznych. Analizując te kwestie w kontekście dyskrecjonalności, zwracamy uwagę na to, że rozumowania sędziowskie nie są czystymi rozumowaniami logicznymi, polegającymi na przejściu od określonych przesłanek do wniosku. Rozumowania te wymagają czegoś więcej: oceny, jakie znacze-

[1] Tekst przedstawia wyniki badań przeprowadzonych przez autorów dzięki wsparciu programu Ernst & Young „Sprawne Państwo". Pełna wersja raportu jest dostępna na stronie www.sprawnepanstwo.pl

nie mają w danym kontekście ogólne standardy, w jaki sposób pogodzić standardy pozornie przeciwstawne, czy nawet stworzyć nowe standardy w obszarach, w których one nie istnieją.

Według jednego z nurtów prawoznawstwa, zadaniem sędziów jest stosowanie prawa. Mają to czynić w sposób prosty – przez zrozumienie znaczenia tekstu prawnego i zastosowanie go do danego przypadku. Pogląd ten jest szczególnie spotykany w systemach prawnych starego kontynentu, gdzie szczególnie silny jest wpływ kodyfikacji, a sędziów uważa się za funkcjonariuszy interpretujących i stosujących kodeksy prawne. W tych systemach prawnych sędziowie są uznawani, według trafnej definicji Monteskiusza, za „usta ustawy".

W odróżnieniu od pierwszego modelu, który można by nazwać modelem tradycyjnym, we współczesnym prawie i prawoznawstwie toruje sobie drogę inny model orzekania sędziowskiego, dotychczas uznawany za charakterystyczny dla tradycji *common law*. W tym modelu, charakterystycznym dla Wielkiej Brytanii, krajów Commonwealthu i Stanów Zjednoczonych, sądy odgrywają nieco inną rolę niż w porządku konstytucyjnym Starego Kontynentu – są one bardziej niezależne od władzy wykonawczej i historycznie były odpowiedzialne za tworzenie i rozwijanie prawa precedensowego. Jednocześnie orzekają na podstawie zasad ogólnych, nie zawsze wprost wynikających z tekstu prawnego (na przykład zasada *equity*). Taki typ orzekania wymaga dokonywania innych niż w tradycyjnym systemie operacji interpretacyjnych i zdaje się zostawiać więcej miejsca dla dyskrecjonalności sędziowskiej.

Ostatnimi laty te dwie tradycje prawne zbliżają się do siebie, w miarę rozwoju nowoczesnych systemów konstytucyjnych i roli sądów w Europie i na świecie. Główną cechą nowoczesnych systemów konstytucyjnych jest po pierwsze to, że konstytucja ustanawia standardy ochrony praw obywatelskich i innych wartości, a po drugie to, że od sądów wymaga się interpretowania i stosowania tych standardów przy rozstrzyganiu poszczególnych spraw. Prawo pozytywne musi być formułowane zgodnie z zasadami konstytucyjnymi, co z kolei stanowi dla sądów wskazówkę interpretacyjną w stosowaniu tego prawa do konkretnych przypadków.

Konstytucje są głównym źródłem zasad ogólnych, ale nie jedynym. Sądy w państwach członkowskich Unii Europejskiej mają ponadto obowiązek stosować zasady prawa wspólnotowego, czy to wynikające z traktatów, czy z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, czy wreszcie z Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Ogólne zasady płynące z tych źródeł muszą być brane pod uwagę i przestrzegane nie tylko przez sądy konstytucyjne, ale także przez krajowe sądy każdego szczebla. Sądy konstytucyjne mają obowiązek oceniać prawo pozytywne na podstawie ogólnych zasad płynących z tych źródeł, podczas gdy dla

pozostałych sądów zasady te stanowią wskazówki dla interpretacji prawa pozytywnego.

Ponieważ przepisy ustawowe i wykonawcze powinny być interpretowane zgodnie z ogólnymi zasadami, trudno sądom utrzymywać, że stosują jedynie regulacje prawne w formalny sposób. Zwiększony zakres dopuszczalnych interpretacji służy przy tym powstawaniu precedensów, bo choć co do zasady sądy nie mają obowiązku orzekać zgodnie z orzeczeniami innych sądów, to można się spodziewać ukształtowania pewnej linii zasad interpretacji, ponieważ prawo stanowione i wykonawcze muszą być interpretowane jednolicie. W efekcie sądy każdego szczebla, także administracyjne, nie mogą uniknąć konieczności korzystania z dyskrecjonalności przy interpretacji ogólnych zasad prawa i podejmowaniu decyzji o ich zastosowaniu w poszczególnych sprawach. Innymi słowy, odchodzą od tradycyjnego modelu orzekania, w którym uznawano sędziego za „usta ustawy", i zbliżają się do modelu opartego na stosowaniu bardziej zasad niż przepisów prawa.

Dyskrecjonalna władza sędziowska ma szczególne cechy w kontekście prawa administracyjnego. Funkcją sądu jest w tym przypadku badanie działań organów administracji i weryfikacja, czy postępują one zgodnie z prawem. Zasada praworządności wymaga – aby, po pierwsze – prawo pozytywne było właściwie interpretowane, a po wtóre, aby organy administracji przestrzegały ogólnych zasad prawa. Sąd często rozstrzyga, czy organ administracji wykonywał swoje prawa i prerogatywy zgodnie tak z prawem pozytywnym, jak i z ogólnymi zasadami. Tak więc sąd, którego działanie i tak ma już charakter dyskrecjonalny, ocenia sposób wykonywania władzy i korzystania z dyskrecjonalności przez administrację, aby zapewnić uwzględnianie zasad ogólnych w jej działaniu.

W naszym badaniu nie analizujemy działań sądów administracyjnych we wszystkich obszarach ich działalności, ale skupiamy się na orzeczeniach istotnych dla prowadzenia działalności gospodarczej. Takie ujęcie ogranicza nasze pole rozważań do analizy aktywności sądów na gruncie przepisów prawa podatkowego i gospodarczego administracyjnego oraz do stosowania zasad ogólnych ważnych dla tych sfer prawa. Wydaje się jednak, że okres przejściowy, w którym pozostają państwa środkowej i wschodniej Europy, w sposób szczególny dotyczy obszaru gospodarki i prawa gospodarczego. W tym obszarze funkcjonuje wiele zasad ogólnych, począwszy od konstytucyjnych zasad swobody działalności gospodarczej, zasady ochrony interesów gospodarczych w toku czy zasady proporcjonalności, a kończąc na zasadach ogólnych prawa wspólnotowego, które oryginalnie opierały się i wciąż opierają na idei integracji gospodarczej. Ze względu na funkcjonowanie tak licznej grupy zasad ogólnych, które, zgodnie z nowym modelem orzekania, wymagają interpretacji

i stosowania przez sądy, sfera prawa administracyjnego gospodarczego wydaje się szczególnie ciekawym obszarem dla przeprowadzenia badań nad zjawiskiem dyskrecjonalności sędziowskiej.

2. KONCEPCJA DYSKRECJONALNEJ WŁADZY SĘDZIEGO

Pojęcie dyskrecjonalności, czy to w kontekście sądów czy organów administracji, oznacza zasadniczo prawo dokonania wyboru pomiędzy różnymi sposobami działania czy różnymi ich wynikami[2]. Kwestia tego, co konkretnie oznacza dyskrecjonalność sądów, stanowi przedmiot szerokiej debaty zarówno wśród teoretyków prawa, jak i w obszarach prawa materialnego. Z debaty teoretycznoprawnej powinniśmy tu jedynie przywołać dwa przeciwne sposoby rozumienia procesu orzekania sędziowskiego. Według poglądu przypisywanego najczęściej H. L. A. Hartowi prawa często posiadają *ustalone, podstawowe znaczenie*, rozwijające się w czasie i obejmujące najprostsze sprawy; w sprawach nowych czy nietypowych, które muszą się z czasem pojawiać, sędzia dyskrecjonalnie musi dokonać wyboru o charakterze politycznym, ważąc wszystkie za i przeciw[3].

Alternatywny pogląd wiązany z R. M. Dworkinem głosi, że sędziowie nigdy nie dysponują tak szeroką dyskrecjonalnością, jak postuluje Hart, natomiast zawsze muszą określić właściwe ogólne zasady prawne i je zastosować[4]. Według tego poglądu interpretacja zasad prawa jest dyskrecjonalna tylko w słabym sensie, o tyle że sędzia ma obowiązek dokonania ich interpretacji i wykonuje go rozważając, w jaki sposób zasady te rozumiano w precedensach oraz jaka interpretacja najlepiej pasować będzie do całokształtu praw i zasad. Dworkin twierdził wcześniej, że na takie pytania istnieje jedna prawidłowa odpowiedź, ale trudno stwierdzić, czy nadal pogląd ten podtrzymuje. Niezależnie od tego jednak, czy prawidłowa odpowiedź istnieje czy nie, model orzekania jest ogromnie istotny: nowoczesny system prawny adaptuje wiele zasad do swojej struktury normatywnej; są to wyraźnie zasady prawne, choć oczywiście ich uzasadnienie leży poza obrębem prawa: w normach moralnych i teoriach politycznych. Sędzia, korzystając ze swoich prerogatyw i dyskrecjonalności, ma prawny obowiązek ustalić te zasady i stosować je przy rozstrzyganiu spraw.

Choć nie musimy wchodzić głębiej w tę debatę, pomocne będzie ustalenie kwestii wymagających zbadania przy rozpatrywaniu dyskre-

---

[2] Omówienie rozumienia pojęcia dyskrecjonalności – patrz: D. J. Galligan, *Discretionary Power*, Oksford 1986.

[3] H. L. A. Hart, *The Concept of Law*, Oksford 1961.

[4] R. M. Dworkin, *Taking Rights Seriously,* Londyn 1978.

cjonalności sędziowskiej. Przede wszystkim koncepcja, że normy prawa powinny być interpretowane w kontekście zasad ogólnych, wydaje się w naturalny sposób znajdować zastosowanie w nowoczesnym europejskim systemie prawnym, zważywszy mnogość tych zasad, o której wcześniej wspominaliśmy. Pierwszym ważnym krokiem w analizie procesu decyzyjnego sędziego powinno być zatem ustalenie zasad składających się na stan prawny, bo w kontekście tych właśnie zasad sędzia rozstrzygnie konkretną sprawę.

Po drugie, należy uwzględnić, że niekiedy ogólne zasady posiadają ustalone, podstawowe znaczenie, jakkolwiek nigdy nie są one ostatecznie dookreślone i często konieczne jest podjęcie dalece dyskrecjonalnej decyzji, czego dana zasada wymaga w konkretnym przypadku. Proces interpretacji zasad prawnych stanowi kluczowy element wydawania orzeczenia, zwłaszcza w nowoczesnym systemie prawnym, i może być uważany za klasyczną ilustrację dyskrecjonalności sędziowskiej. Proces ten nie powinien jednak być postrzegany jako zachęta dla sędziów, aby decydowali według własnego uznania, zważywszy wszystkie przesłanki, przyznając sobie monopol racji czy posiadanie jedynie słusznej odpowiedzi. Kompromisowo należy przyjąć, że interpretacja zasad ogólnych to proces ustrukturyzowany – opierający się nie tylko na wcześniejszym orzecznictwie, ale wymagający od sędziego głębokiej analizy wagi danej zasady w strukturach prawnych i politycznych, często w kontekście innych, konkurencyjnych zasad.

Trzecim czynnikiem, który należy brać pod uwagę, jest występowanie dyskrecjonalności związanej z kształtowaniem prawa czy odejściem od niego w szczególnych przypadkach. Tego także nie należy uznawać za typową cechę dyskrecjonalności sędziowskiej, ponieważ pierwszym obowiązkiem sędziego jest stosowanie prawa, nie jego tworzenie. Koncepcji tej można się jednak doszukać w innych przejawach, gdzie sędziemu pozwala się zawęzić, zmodyfikować czy w zasadzie zignorować przepis stojący w bezpośrednim konflikcie z bardziej podstawowymi zasadami.

Dyskrecjonalność sędziowska jest obecnie jednym z głównych tematów podejmowanych przez prawoznawstwo europejskie i światowe. Jednym z elementów tego poszukiwania jest skupienie się na sposobie, w jaki sędziowie dobierają standardy dla swoich rozstrzygnięć i w jaki sposób uzasadniają ten dobór[5]. Prowadzone przez nas badanie sprowadza się do podobnego schematu – ma ono na celu stwierdzenie, jakie standardy stanowią podstawę rozstrzygnięć sędziowskich, jakie są powody ich doboru oraz – jeśli okaże się to możliwe – ocenę, jakie są skutki doboru określonych standardów i pomijania innych.

---

[5] O. Wilkund, *Judicial Discretion in European Perspective*, Sztokholm 2003.

3. DYSKUSJA NAD ZAGADNIENIEM DYSKRECJONALNOŚCI SĘDZIOWSKIEJ W POLSCE

Zagadnienie dyskrecjonalności sędziowskiej oraz problemy związane ze wskazywanym powyżej przechodzeniem od tradycyjnego modelu orzekania do nowego modelu orzekania opartego na zasadach, nie są przedmiotem szerokiej dyskusji w Polsce. Mimo pojawiania się ważnych książek poświęconych dyskrecjonalności sędziów[6], trudno uznać, że standardy orzecznicze stosowane przez sądownictwo są w polskim środowisku naukowym szeroko dyskutowanym problemem. Być może jest to wynikiem doświadczeń historycznych Polski. Po roku 1989 głównym celem publicznym było odbudowanie prawdziwej niezawisłości sędziowskiej, w istotny sposób naruszanej przez cały okres PRL, nie zaś zapewnienie kontroli nad działaniami sędziów, chociażby w zakresie ustalania standardów orzeczniczych. Dlatego też wysiłki środowiska naukowego w tym czasie były raczej skupione na wspieraniu sędziów w ich działaniu, niż np. na kwestionowaniu ich legitymacji ze względu na niewłaściwe korzystanie z władzy dyskrecjonalnej przez podlegający krytyce dobór standardów orzeczniczych.

Wraz z nowymi czasami nadchodzą jednak nowe wyzwania. Polskie sądy nie mogą obecnie uniknąć interpretowania ogólnych zasad w rozstrzyganiu konkretnych spraw ani formułowania sądów wartościujących opartych na dalece ogólnym i niejasnym brzmieniu tekstu prawnego konstytucji czy konwencji międzynarodowych. Dodatkowo, ponieważ gospodarka i społeczeństwo polskie wciąż znajdują się w okresie przejściowym, sędziowie zmuszeni są dokonywać wyborów o charakterze politycznym, orzekając o stosowaniu przepisów w szybko zmieniającym się otoczeniu ekonomicznym i społecznym. Tym samym konieczne jest zadawanie pytań o to, jakie jest uzasadnienie dla przyjmowanego przez sądy sposobu rozstrzygania spraw, doboru standardów czy strategii orzeczniczych oraz jaki jest wpływ sądownictwa na politykę państwa[7].

---

[6] B. Wojciechowski, *Dyskrecjonalność sędziowska*, Toruń 2003; A. Kozak, *Granice dyskrecjonalnej władzy prawników*, Wrocław 2001.

[7] Należy się spodziewać, że polska dyskusja nad zagadnieniem funkcjonowania sądownictwa będzie podążać w kierunku, w jakim od 40 lat podąża dyskusja naukowa nad granicami dyskrecjonalności w obszarze *common law*. Dyskusja ta została zapoczątkowana przez przełomową pracę A. Bickela, *The Least Dangerous Branch*, „The Supreme Court at the Bar of Politics" (1962), 11–198, kontynuowana przez prace: J. H. Ely, *Democracy and Distrust,* (1980) oraz J. H. Chopera, *Judicial Review and the National Political Process,* (1980), a następnie była tematem bardzo wielu prac, aż do współczesnych opracowań.

W otoczeniu, w którym działają polskie sądy, szczególną rolę odgrywa entuzjastyczna postawa polskiego ustawodawcy wobec przedsiębiorczości. Jej wyrazem są uchwalane od początku lat 90. kolejne ustawy o wolności gospodarczej, istotne miejsce, jakie w polskiej konstytucji odgrywają zasady wspierające działalność gospodarczą, czy wreszcie starania przedstawicieli władzy o zapewnienie w Polsce optymalnego środowiska inwestycyjnego. W obliczu tego poparcia dla idei działalności gospodarczej należy zapytać, czy powinno ono mieć wpływ na funkcjonowanie sądownictwa. Czy podleganie sądów Konstytucji i ustawom, które proklamuje polska Konstytucja, oznacza także konieczność realizacji przez sądownictwo preferencji aksjologicznych ustawodawcy względem przedsiębiorczości? Czy w odniesieniu do sądownictwa oznacza to konieczność zwiększenia ochrony prawnej przysługującej podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą? Wydaje się, że na pytania te należy odpowiedzieć twierdząco. Jeśli tak, to zbadanie stanu przechodzenia polskiego sądownictwa od tradycyjnego modelu orzekania do modelu orzekania opartego na zasadach jest także pytaniem o relację pomiędzy pierwszą i trzecią władzą. Skoro bowiem ustawodawca przyjmuje strategię ochrony i wsparcia przedsiębiorczości, to „strategia" sądownictwa w tym samym obszarze – strategia stosowania albo niestosowania zasad ogólnych chroniących przedsiębiorczość – jest miernikiem zapewnienia właściwie rozumianego podlegania trzeciej władzy wyborom aksjologicznym demokratycznie wybranego prawodawcy.

4. BADANIE DYSKRECJONALNOŚCI SĘDZIOWSKIEJ W SPRAWACH ISTOTNYCH DLA PODMIOTÓW PROWADZĄCYCH DZIAŁALNOŚĆ GOSPODARCZĄ

A. ZAŁOŻENIA GENERALNE

Prowadzone przez nas badanie dotyczy około 900 orzeczeń wydanych przez polskie sądy administracyjne w latach 1999–2004 i opublikowanych w oficjalnie dostępnych publikatorach. Wybrane do badania orzeczenia obejmowały zarówno orzeczenia w sprawach podatkowych (około 50% wszystkich badanych orzeczeń), jak i orzeczenia w sprawach decyzji administracyjnych, istotnych dla prowadzenia działalności gospodarczej (np. orzeczenia w sprawach instytucji ubezpieczeniowych i bankowych, orzeczenia w sprawach decyzji istotnych dla inwestycji, w sprawach zezwoleń i koncesji).

Naszymi podstawowymi założeniami w trakcie prowadzenia badania były (1) założenie, że dyskrecjonalność sędziowska realizuje się przez wybór warto-

ści, które sędzia wykorzystuje dla uzasadnienia swojego rozstrzygnięcia, oraz (2) założenie, że sędziowie prezentują w uzasadnieniach swoich rozstrzygnięć zakres wartości, jakich użyli do rozstrzygnięcia sprawy[8]. Ze względu na te założenia analizujemy w badaniach raczej uzasadnienia rozstrzygnięć niż treść sentencji. Zakładamy, że w uzasadnieniu orzeczenia sędzia podaje do wiadomości publicznej, z jakimi wartościami spójne jest jego rozstrzygnięcie. Sędzia może jednak także wskazywać w uzasadnieniu, z jakimi wartościami nie szukał (nie znalazł) spójności, ponieważ – w jego opinii – nie było to konieczne. W obu przypadkach – wykazania spójności, jak i wykazania, że nie zachodzi konieczność spójności – sędzia określa relację swego rozstrzygnięcia w odniesieniu do wartości tworzących paradygmat orzeczniczy.

Rozpoczynając nasze badanie rozważaliśmy dwa sposoby, według których mogłoby ono być prowadzone. Pierwszą możliwością była analiza tematyki każdej ze spraw i określanie, z jakimi wartościami powinien szukać spójności sędzia tę sprawę rozstrzygający (np. wskazanie, że w sprawie X konieczne było wykazanie spójności rozstrzygnięcia z konstytucyjną zasadą proporcjonalności, ale sędzia nie rozpatrywał tej relacji, a więc orzekł niezgodnie ze standardem orzekania – dokonał selektywnego odniesienia do wartości). Przyjęliśmy jednak, że szukanie standardów wykonywania władzy dyskrecjonalnej sędziego na poziomie poszczególnych orzeczeń (nazwijmy go poziomem „mikro") jest nieuzasadnione z kilku powodów. Po pierwsze, byłoby technicznie niewykonalne. Po drugie, stanowiłoby w rzeczywistości zastąpienie dyskrecjonalności sędziego dyskrecjonalnością badacza. Po trzecie, budziłoby wątpliwości jako ingerencja w niezawisłość sędziego w rozstrzyganiu danej sprawy. Dlatego w naszym badaniu postanowiliśmy zastosować alternatywny sposób postępowania. Szukamy więc standardów wykonywania władzy dyskrecjonalnej nie na poziomie „mikro", ale na poziomie „makro" – czyli na poziomie częstotliwości od-

[8] Zobacz O. Wilkund, *Judicial Discretion…*, *op. cit.* Można oczywiście kwestionować przyjęte przez nas założenie, argumentując, że w rzeczywistości sędzia nie ujawnia w uzasadnieniu wartości, które doprowadziły go do rozstrzygnięcia, a jedynie prezentuje akceptowalne publicznie usprawiedliwienie dla decyzji, którą podjął opierając się na innych założeniach. Wydaje się jednak, że dla rozważań o wykonywaniu dyskrecjonalności sędziowskiej treść uzasadnienia jest jedynym dostępnym medium, dzięki któremu da się weryfikować drogę myślową sędziego. Jednocześnie (1) wymóg pełnego i precyzyjnego uzasadnienia jest często przedstawiany jako jedno z istotnych narzędzi w ograniczaniu swobody sędziego (zob. M. Smolak, *Uzasadnienie sądowe jako argumentacja z moralności politycznej*, Zakamycze 2003); (2) rozbieżności pomiędzy rzeczywistymi a deklarowanymi powodami danego rozstrzygnięcia możliwe są do stwierdzenia przez zbadanie kompatybilności rozstrzygnięcia i jego oficjalnego uzasadnienia.

niesień sędziów do określonych grup wartości w dużej grupie orzeczeń. Nasze twierdzenia lub postulaty dotyczące sposobu wykonywania władzy dyskrecjonalnej odnosimy zatem nie do konkretnych orzeczeń, ale do praktyki orzeczniczej (np. twierdząc, że sędziowie zbyt rzadko wykorzystują argumentację z prawa wspólnotowego, nie mamy na myśli braku takiej argumentacji w konkretnym orzeczeniu, ale relatywnie małą liczbę odniesień do wartości prawa wspólnotowego w całej grupie badanych orzeczeń, a więc na poziomie praktyki sędziowskiej w danym miejscu i czasie).

B. ZAKRES ODWOŁAŃ DO WARTOŚCI OKONYWANYCH PRZEZ SĘDZIÓW SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH

Przyjęliśmy, że obecnie, na początku XXI wieku, po akcesji Polski do Unii Europejskiej, uzasadnione jest wyróżnienie czterech grup wartości polskiego paradygmatu orzeczniczego. Grupami tymi są:

(a) Grupa wartości wewnętrznych dla prawa

Wartości te mają charakter formalny, nie substancjalny. W skład tej grupy wchodzą np. takie wartości, jak pierwszeństwo stosowania wykładni językowej tekstu prawnego, zgodność z literalnym znaczeniem tekstu, zgodność systemowa prawa, zgodność hierarchiczna prawa. Wartości te są zbliżone do wartości tworzących wewnętrzną moralność prawa w ujęciu Fullera. Odwołanie się do nich zapewnia sędziemu pozostanie na gruncie najlepiej mu znanym i może zapewniać ochronę przed naciskami na prawo ze strony innych systemów normatywnych (np. przed naciskami politycznymi).

(b) Grupa wartości zewnętrznych wobec prawa

W skład tej grupy wchodzą wartości substancjalne, takie jak zgodność z intencją ustawodawcy, wsparcie celu społecznego, który dana regulacja ma realizować, funkcja prewencyjna prawa i inne. Odniesienie się do tej grupy wartości przez sędziów oznacza wyjście poza hermetyczny krąg prawa i próbę realizacji przez prawo zadań społecznych realizowanych przez państwo jako organizację.

(c) Grupa wartości konstytucyjnych

Ta grupa została skonstruowana przez odniesienie do aktu prawnego, jakim jest konstytucja. Odniesienie takie ma z jednej strony charakter wewnętrzny (Konstytucja jest w polskim prawie ustawą, a więc elementem systemu prawa), z drugiej jednak zewnętrzny, ponieważ przepisy Konstytucji posługują się klauzulami generalnymi, odnoszącymi się do licznych wartości pozaprawnych.

(d) Grupa wartości wspólnotowych

Ta grupa wartości, podobnie jak grupa wartości konstytucyjnych, ma także charakter mieszany – wewnętrzno-zewnętrzny. Jej wprowadzenie do

badania jest konieczne, ze względu na akcesję Polski do systemu prawnego UE. Odniesienie do wartości z tej grupy jest miernikiem zbliżania się systemów polskiego prawa wewnętrznego i systemu prawa UE.

Istnieje oczywiście możliwość, że po zakończeniu badania będziemy w stanie wskazać inne grupy wartości, do których odnoszą się sędziowie. Jak dotąd jednak wyniki badania potwierdzają całościowość dokonanej w sposób intuicyjny klasyfikacji wartości wykorzystywanych w orzeczeniach do czterech powyższych grup.

Praktyka sędziowska na poziomie makro może w efekcie badania wykazywać istotne różnice w liczbie odniesień do poszczególnych grup wartości. W takiej sytuacji zbadamy, czy różnice te dają się uzasadnić czynnikami niezależnymi od praktyki sędziowskiej (np. w przeważającym stopniu proceduralnym typem rozstrzyganych spraw, które wymagają zwiększonego wykorzystywania wartości wewnętrznych, takich jak zgodność systemowa prawa czy niesprzeczność techniczna procedur). Jeżeli po tak dokonanej modyfikacji otrzymanego wyniku różnice będą nadal występować, uznamy, że praktyka orzecznicza jest selektywna w doborze wartości (standardów). W zależności od kierunku „skrzywienia" tej praktyki będziemy mogli mówić o jej:

a) „hermetycznym" charakterze (przy istotnej przewadze odniesień do wartości wewnętrznych),

b) „responsywnym"[9] charakterze (przy istotnej przewadze odniesień do wartości o charakterze zewnętrznym), czy wreszcie

c) o „prokonstytucyjnym" lub „prowspólnotowym" charakterze w przypadku przewagi odniesień do dwóch ostatnich grup.

W przypadku, gdy na poziomie makro praktyki prawniczej stwierdzimy brak istotnych różnic w odniesieniach do poszczególnych grup, będziemy mówić o zrównoważonej praktyce prawniczej. Interpretując wyniki badania, będziemy następnie zastanawiać się, który z modeli polskiej praktyki prawniczej – zrównoważony czy też selektywny (z przeważającym udziałem którejś ze wskazanych grup wartości) jest optymalny dla pełnienia przez władzę sądowniczą jej roli w odniesieniu do podmiotów prowadzących działalność gospodarczą.

C. ANALIZA ORZECZEŃ – METODOLOGIA

Nasza analiza koncentruje się na badaniu ilościowym[10], dotyczącym liczby odniesień do poszczególnych grup wartości i liczby odniesień do poszczególnych wartości w ramach grup. Badanie to jest prowadzone przez szcze-

[9] A. Kozak, *Granice dyskrecjonalnej władzy prawników*, Wrocław 2001.

[10] Na temat wykorzystywania metod ilościowych w badaniu orzecznictwa sądowego patrz H. Robertson, *Judicial Discretion in the House of Lords*, Oksford 2003.

gółową lekturę uzasadnienia danego orzeczenia i odnotowanie w tabeli w formacie Excel faktu powołania danej wartości przez sędziego w danym orzeczeniu. Za „powołanie" danej wartości uznajemy wyraźne jej wskazanie przez sędziego (np. przez użycie słów „wykładnia językowa przepisu wskazuje na...", „zgodnie z zasadami wykładni celowościowej...", „celem omawianego przepisu jest..."), albo też wskazanie wartości w sposób opisowy, który pozwala w względnie pewnie wnioskować o dokonanym przez sędziego odwołaniu (np. stwierdzenie „zgodnie z brzmieniem art. 000 przedsiębiorca powinien... uznajemy za odwołanie się do wartości, jaką jest poprzestanie na wykładni językowej przepisów, natomiast twierdzenie „okoliczności uchwalenia tego przepisu wskazują, że miał on zapobiec..." uznajemy za odwołanie do intencji prawodawcy lub – w zależności od kontekstu – do celu prawa.

W tabeli dokumentującej badanie wskazujemy także w odniesieniu do każdego orzeczenia dane uzupełniające, m.in. dane dotyczące orzeczenia, typ sądu, który je wydał (sąd pierwszej czy drugiej instancji), podstawę rozstrzygnięcia (materialna czy proceduralna) oraz to, czy rozstrzygnięcie jest korzystne dla podmiotu prywatnego czy administracji. Zbieranie dodatkowych danych pozwoli nam ustalić, czy zakres odniesień dokonywanych przez sędziów zmienia się w zależności od typów rozstrzygnięć. Przykładowo, będziemy w stanie porównać zakres odwołań dokonywanych przez sędziów w orzeczeniach wydanych na korzyść administracji i w orzeczeniach, w których stroną zwycięską był podmiot prywatny.

W części opisowej tabeli prowadzimy uzupełniające w stosunku do badania ilościowego badanie jakościowe. W tej części odnotowujemy dodatkowe informacje o charakterze odniesień do poszczególnych wartości, wynotowujemy wypowiedzi sędziów na temat „swobody" lub „braku swobody" orzekania, badamy szczegółowo sposób stosowania konstytucji przez sędziów. Celem badania jakościowego jest zebranie dodatkowych informacji o charakterze orzeczenia, co może być pomocne w interpretowaniu wyników badania ilościowego,

D. WSTĘPNE WYNIKI BADANIA ILOŚCIOWEGO[11]

Wyniki ogólne w zakresie ilości i typu referencji dokonywanych przez sędziów

Tablica pierwsza ilustruje proporcje pomiędzy dokonywanymi przez sędziów odniesieniami do poszczególnych grup wartości we wszystkich badanych orzeczeniach, w latach 1999–2004.

[11] Autorzy pragną podziękować Bartłomiejowi Osiece za nieocenioną pomoc w zakresie gromadzenia i przetwarzania danych liczbowych w trakcie prowadzenia badania.

Tablica 1. Odniesienie do poszczególnych grup wartości we wszystkich badanych orzeczeniach

Wszystkie orzeczenia				
Wartości prawa wspólnotowego	Wartości konstytucyjne	Wewnętrzne wartości prawa	Wartości zewnętrzne dla prawa	Wszystkie
20	162	1924	197	2303
1%	7%	84%	9%	100%

Źródło: Opracowanie własne.

Jak wynika z uzyskanych rezultatów, sędziowie sądów administracyjnych bezdyskusyjnie preferują odwołania do wartości wewnętrznych prawa – 84% wszystkich odniesień w badanych orzeczeniach dokonanych zostało do tej grupy wartości. W grupie wartości wewnętrznych sędziowie odwołują się przede wszystkim do wyników wykładni językowej tekstu prawnego (34% wszystkich odwołań do grupy wartości wewnętrznych). Innymi często wskazywanymi wartościami są: zgodność z wcześniejszymi wyrokami sądów administracyjnych (14% odniesień w ramach grupy wartości wewnętrznych), wynik wykładni systemowej (12%) i odwołania do literatury prawniczej (9% odniesień w grupie wartości wewnętrznych).

Na drugim miejscu pod względem ilości odwołań sklasyfikowaliśmy odwołania do grupy wartości zewnętrznych dla prawa – 9% wszystkich odwołań. W tej grupie sędziowie odwołują się najczęściej do celu regulacji prawnej (30% odwołań), intencji prawodawcy (21% odwołań) oraz funkcji społecznej prawa (8%). Znaczną liczbę referencji odnotowaliśmy w odniesieniu do innych wartości zewnętrznych (35%). Były to odniesienia do otoczenia społecznego i ekonomicznego, w którym zarówno administracja państwowa, jak i podmioty prywatne wykonują swoje prawa i obowiązki. W świetle próby badawczej (orzeczenia istotne dla działalności gospodarczej) interesującym odkryciem są zaskakująco rzadkie odwołania do doktryny *in dubio pro libertate* (w razie wątpliwości należy rozstrzygnąć na rzecz wolności/dopuszczalności działania). Odniesienia do tej wartości stanowią jedynie 2% wszystkich odniesień w odniesieniach do grupy wartości zewnętrznych (a więc 1,8 promila wszystkich odniesień dokonywanych przez sędziów w badanych orzeczeniach).

Odniesienia do wartości konstytucyjnych stanowią 7% wszystkich odniesień do wartości dokonywanych przez sędziów w badanych orzeczeniach. W tej grupie wartości 40% odniesień stanowią odniesienia do konstytucji jako całości (np. bliżej nieokreślonych praw i wolności konstytucyjnych) lub poszczególnych szczegółowych zasad (np. art. 217 Konstytucji poświęconemu zasadom opodatkowania). 15% odniesień w grupie wartości kon-

stytucyjnych dotyczyło zasady równości, a 11% – zasady bezpośredniego stosowania Konstytucji, zawartej w art. 8 ustawy zasadniczej. Interesujące jest, że tylko 1% odniesień to odniesienia do zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji), a więc zasady stanowiącej kluczową gwarancję konstytucyjną prowadzenia działalności gospodarczej.

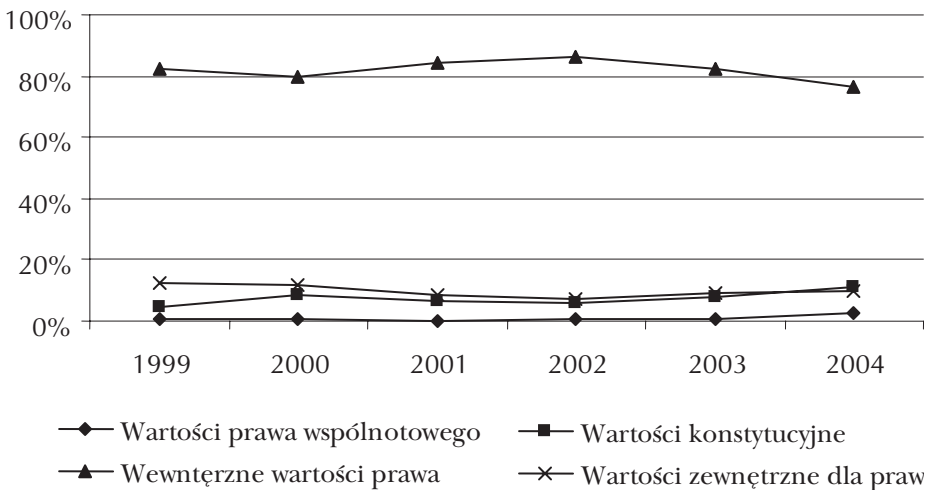
Tylko 1% wszystkich odniesień to odniesienia do grupy wartości wspólnotowych. Najczęstsze referencje w tej grupie to odniesienia do zasady wykładni prawa wewnętrznego w zgodzie z prawem wspólnotowym (50% odniesień w ramach tej grupy) oraz odniesienia do szczegółowych regulacji wspólnotowych (45%). 5% referencji stanowiły odniesienia do zasady niedyskryminacji. Nie odnotowaliśmy odniesień do zasady proporcjonalności w ujęciu prawa wspólnotowego.

Zmiany częstotliwości odniesień do poszczególnych wartości w czasie

Poniżej prezentujemy porównanie częstotliwości odniesień do poszczególnych grup wartości w czasie, jaki obejmowało badanie. Jak pokazuje tablica, w ciągu pięciu lat, które obejmowało badanie, częstotliwość odwołań do poszczególnych grup wartości istotnie się nie zmieniała. Mimo niewielkich wahań, wartości wewnętrzne dla prawa zajmują niezmiennie wysoką pozycję wśród wartości wykorzystywanych w argumentacji sędziowskiej, odwołania do pozostałych grup wartości pozostają natomiast na niskim poziomie. Należy zwrócić uwagę na fakt, że ta stabilność pozostaje w kontraście do istotnie zmieniającego się otoczenia prawnego, zarówno w aspekcie konstytucyjnym, jak i wspólnotowym.

Zestawienie prezentowane w tablicy pokazuje ciekawą zależność pomiędzy odniesieniami do grupy wartości wewnętrznych a odniesieniami do innych grup. Otóż w latach, w których odnotowujemy relatywnie wysoki udział wartości wewnętrznych w argumentacji sędziowskiej (np. 2002), jednocześnie odnotowujemy względnie niski udział odniesień do pozostałych grup wartości. I odwrotnie – w latach z niskim udziałem wartości wewnętrznych (np. 2000) udział pozostałych grup wartości jest względnie wysoki. Regularność tej zależności może być wskazówką, że budowanie argumentacji sędziowskiej opiera się na balansie pomiędzy wartościami wewnętrznymi, mającymi charakter formalny (proceduralny), a wartościami o charakterze materialnym (trzy pozostałe grupy). W niektórych latach argumentacja ta ulega formalizacji (jak to miało miejsce w roku 2002), w innych większy nacisk położony jest na argumentację opartą na wartościach materialnych (argumentacja ma mniej formalny charakter).

Tablica 2. Porównanie częstotliwości odwołań do poszczególnych grup wartości w czasie



Źródło: Opracowanie własne.

Wzorce argumentacji stosowane przez sędziów

W tej części poświęconej wynikom badania przedstawiamy najczęstsze kombinacje wartości, jakich w uzasadnieniach orzeczeń używali sędziowie polskich sądów administracyjnych w badanym okresie. Jak wskazuje tablica nr 3, 63% procent orzeczeń zostało wydane przy użyciu argumentacji opartej wyłącznie na wartościach wewnętrznych prawa. Drugą co do częstotliwości wykorzystania kombinacją (18% orzeczeń) jest użycie w jednym orzeczeniu wartości wewnętrznych i zewnętrznych. Na dalszych miejscach plasują się kombinacje „wartości wewnętrzne + wartości konstytucyjne" oraz „wartości wewnętrzne + zewnętrzne + konstytucyjne".

Tablica 3. Najczęstsze kombinacje grup wartości stosowane przez sędziów – wszystkie orzeczenia

	Wartości wewnętrzne	Wartości wewnętrzne i zewnętrzne	Wartości wewnętrzne i konstytucyjne	Wartości wewnętrzne, zewnętrzne i konstytucyjne	Inne kombinacje
Wszystkie	63%	18%	9%	6%	3%

Źródło: Opracowanie własne.

Przy formułowaniu założeń badania przyjęliśmy, że ewentualny wysoki udział wartości wewnętrznych dla prawa w uzasadnieniach rozstrzygnięć sądów administracyjnych może być wynikiem charakteru spraw, jakie rozstrzyga ten typ sądów. Ze względu na dużą liczbę spraw związanych z procedurami administracyjnymi oraz na sformalizowanie postępowania przed sądem przewaga wartości formalnych (chociażby wykładni językowej czy systemowej) byłaby naturalna. Z tego też powodu dokonaliśmy dodatkowego pomiaru częstotliwości stosowanych wzorców argumentacji w grupie orzeczeń dotyczących przepisów proceduralnych i w grupie orzeczeń dotyczących przepisów materialnych. Jak pokazują poniższe wyniki, także w grupie orzeczeń dotyczących przepisów prawnych o charakterze materialnym przewaga argumentacji opartej wyłącznie na wartościach wewnętrznych jest znaczna (59%), choć nie tak duża jak w grupie orzeczeń opartych na przepisach proceduralnych (72%) czy w grupie wszystkich badanych orzeczeń (63%).

Tablica 4. Najczęstsze kombinacje grup wartości stosowane przez sędziów – orzeczenia wydane w odniesieniu do przepisów o charakterze proceduralnym i orzeczenia wydane w odniesieniu do przepisów o charakterze materialnym

	Wartości wewnętrzne	Wartości wewnętrzne i zewnętrzne	Wartości wewnętrzne i konstytucyjne	Wartości wewnętrzne, zewnętrzne i konstytucyjne	Inne kombinacje
Wszystkie	63%	18%	9%	6%	3%
Proceduralne	72%	15%	8%	3%	3%
Materialne	59%	22%	10%	7%	3%

Źródło: Opracowanie własne.

Różnice w doborze argumentacji w orzeczeniach korzystnych dla administracji i dla biznesu

Jak wynika z badania, występują istotne różnice w doborze argumentacji pomiędzy orzeczeniami rozstrzygającymi sprawę na korzyść administracji i orzeczeniami korzystnymi dla podmiotów gospodarczych będących stroną postępowania. Jak pokazuje tablica 5, w orzeczeniach korzystnych dla administracji udział argumentacji opartej na wartościach wewnętrznych jest wyższy (70%) niż w orzeczeniach korzystnych dla podmiotów prywatnych (59%). Jednocześnie uzasadnienia orzeczeń korzystnych dla podmiotów prywatnych zawierają więcej odniesień do wartości zewnętrz-

nych, konstytucyjnych i wspólnotowych (różnice od 3 do 6 punktów procentowych *in plus*).

Tablica 5. Najczęstsze kombinacje grup wartości stosowane przez sędziów – orzeczenia na korzyść administracji i orzeczenia na korzyść podmiotów prywatnych

	Wartości wewnętrzne	Wartości wewnętrzne i zewnętrzne	Wartości wewnętrzne i konstytucyjne	Wartości wewnętrzne, zewnętrzne i konstytucyjne	Inne kombinacje
Administracja	70%	16%	6%	4%	3%
Podmioty prywatne	59%	19%	12%	7%	3%

Źródło: Opracowanie własne.

Dla podkreślenia różnicy w odniesieniach pomiędzy wskazanymi grupami orzeczeń chcemy podkreślić, że może być ona jeszcze wyraźniejsza, jeśli uwzględni się następujące założenia:

a) możliwe jest zaliczenie co najmniej części odwołań do poprzednich wyroków sądów administracyjnych nie jako odwołań do wartości wewnętrznych prawa (tak przyjęliśmy przy kwalifikowaniu wartości do poszczególnych grup), ale jako odwołań do innych grup wartości; wynika to z założenia, że skoro wcześniejsze orzeczenie sądu staje się przedmiotem odniesienia sędziego, to zawiera jakąś wartość dodaną w stosunku do przepisu prawnego (do którego odwołanie byłoby klasycznym odwołaniem do wartości wewnętrznej); w innym wypadku odwołanie do wcześniejszego orzeczenia mogłoby zostać z powodzeniem zastąpione odwołaniem do przepisu prawnego.

b) podobną hipotezę można sformułować w odniesieniu do co najmniej części odwołań do literatury prawniczej, także klasyfikowanych pierwotnie jako wartości wewnętrzne.

Jak wskazują nasze wstępne wyliczenia, w sytuacji, w której uznamy hipotetycznie, że powołanie przez sędziego wydanego wcześniej wyroku sądu administracyjnego lub odwołanie do literatury stanowią odwołania do wartości zewnętrznych, najczęstszą kombinacją argumentacji w rozstrzygnięciach korzystnych dla biznesu jest łączne użycie wartości wewnętrznych i zewnętrznych, podczas gdy w rozstrzygnięciach korzystnych dla administracji liderem pozostaje wyłączne użycie wartości wewnętrznych. Te wstępne wyliczenia muszą być jednak zweryfikowane z punktu widzenia wyników badania jakościowego.

5. PRÓBA INTERPRETACJI WSTĘPNYCH WYNIKÓW BADAŃ

A. PRAWDOPODOBNA HERMETYCZNOŚĆ PRAKTYKI ORZECZNICZEJ SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH I POWOLNOŚĆ ZMIAN W MODELU ORZECZNICZYM

Uzyskane rezultaty, w szczególności bardzo duża przewaga odwołań do wartości wewnętrznych dla prawa, mogą sugerować, że polska praktyka orzecznicza w obszarze sądów administracyjnych ma charakter hermetyczny. Oznacza to, że sędziowie w procesie orzekania:

a) relatywnie rzadko uzasadniają swoje rozstrzygnięcia przez wykazywanie ich zgodności z wartościami pozaprawnymi, takimi jak cel społeczny prawa, inne jego funkcje czy specyfika otoczenia społeczno-gospodarczego, w którym działają uczestnicy postępowania (można nazwać to zjawisko względnie niską responsywnością sędziów w stosunku do otoczenia społeczno-gospodarczego),

b) relatywnie rzadko uzasadniają swoje rozstrzygnięcia przez odwołanie do generalnych zasad prawa, w tym zasad konstytucyjnych i wspólnotowych (można nazwać to zjawisko względnie niską gotowością sędziów do orzekania na podstawie zasad).

Zjawisko niskiej responsywności sędziów w stosunku do otoczenia społeczno-gospodarczego może mieć wielorakie skutki dla: (a) odbioru społecznego orzeczeń oraz (b) dla aktualności aktów prawnych. Orzeczenia oparte wyłącznie na wartościach wewnętrznych, a więc z definicji trudno zrozumiałych dla zewnętrznych obserwatorów, mogą powodować subiektywne postrzeganie wyroków jako „nieżyciowych" czy „niesprawiedliwych", bo nie uwzględniających pozaprawnych okoliczności danej sprawy. W zakresie aktualności aktów prawnych niska responsywność sędziów może natomiast być przyczyną szybkiej dezaktualizacji aktów prawnych i konieczności interwencji legislacyjnej. Niska responsywność jest bowiem jednoznaczna z rzadkim stosowaniem tzw. wykładni dynamicznej tekstu prawnego, a więc wykładni, która w procesie stosowania prawa stara się uwzględniać zmiany społeczne i tak modelować wynik wykładni językowej, aby po rozszerzeniu lub zwężeniu znaczenia terminów prawnych osiągnąć wynik, odpowiadający zmienionemu otoczeniu społeczno-gospodarczemu.

Z kolei niska gotowość sędziów do orzekania na podstawie zasad może być przyczyną nadmiernego formalizmu decyzji sędziowskich i subiektywnego poczucia „niesprawiedliwości" rozstrzygnięcia po stronie podmiotów, na których sytuację rozstrzygnięcie to ma wpływ (o takim typie odbioru orzeczeń sądowych mówi łacińska paremia *summum ius, summa*

iniuria – „najwyższe prawo, najwyższa niesprawiedliwość"). Orzeczenie, którego spójność z zasadami konstytucyjnymi czy wspólnotowymi nie została przez sędziego *expressis verbis* wykazana, może być bowiem postrzegane jako zgodne z literą prawa, lecz nie z jego duchem. To zaś może mieć wpływ na spadek poparcia społecznego dla sądów i na poziom ich autorytetu społecznego.

Dominacja odwołań do wartości wewnętrznych, którą traktujemy jako symptom niskiej responsywności oraz niskiej gotowości do orzekania na podstawie zasad, jest zjawiskiem względnie stałym w całym okresie badania. Jednocześnie jest to okres istotnych zmian w otoczeniu prawnym – okres po uchwaleniu nowej konstytucji oraz okres bezpośrednio przed- i poakcesyjny. Jak pokazują wyniki badania, w tym okresie udział argumentacji opartej na wartościach zewnętrznych, konstytucyjnych i wspólnotowych utrzymuje się na niezmienionym, niskim poziomie. Sytuacja ta musi rodzić pytania o przyczynę takiego stanu rzeczy.

Przeszkodami na drodze od tradycyjnego modelu orzekania do modelu orzekania opartego na zasadach mogą być: (a) specyfika edukacji prawniczej i sędziowskiej w Polsce, opartej na kształceniu w zakresie wartości wewnętrznych (formalnych) prawa, (b) doświadczenia historyczne sędziów, związane z okresem PRL, kiedy angażowanie w proces orzeczniczy substancjalnych wartości pozaprawnych, takich jak intencja politycznego prawodawcy, mogły oznaczać utratę autonomii prawa i naruszenie niezawisłości sędziego. Te kierunki interpretacji wyników będą rozwijane w dalszej części projektu badawczego.

B. BRAK MAKSYMALNEGO WYKORZYSTANIA W PRAKTYCE ORZECZNICZEJ ZASAD CHRONIĄCYCH PODMIOTY PROWADZĄCE DZIAŁALNOŚĆ GOSPODARCZĄ

Omawiając wyniki badania w świetle relacji sądownictwa do rozwoju przedsiębiorczości w Polsce, nie sposób nie zauważyć relatywnie niskiego poziomu odesłań do wartości mających podstawowe znaczenie dla ochrony swobodnej działalności gospodarczej. Jak pokazuje badanie częstotliwości powołań poszczególnych wartości, odwołania do konstytucyjnej zasady proporcjonalności czy zasady ochrony interesów w toku kształtują się na poziomie 1–2% odwołań w grupie wartości konstytucyjnych, które jako całość stanowią niespełna 10% wszystkich powoływanych przez sędziów wartości. Podobnie, jak pokazują badania w zakresie grupy wartości zewnętrznych dla prawa, relatywnie niski jest odsetek odwołań do zasady rozstrzygania wątpliwości na korzyść dopuszczalności działania podmiotu prywatnego (zasada *in dubio pro libertate*).

Tak niski odsetek powołań wartości istotnych dla podmiotów gospodarczych w orzeczeniach podatkowych i innych orzeczeniach o charakterze gospodarczym może mieć negatywny wpływ na rozwój przedsiębiorczości, ponieważ może oznaczać względną i nie zawsze uzasadnioną surowość orzeczeń. Jednocześnie niski odsetek powołań wartości o charakterze konstytucyjnym wskazuje na niepełne wykorzystanie szansy, jaką stwarza art. 8 Konstytucji, przewidujący bezpośrednie stosowanie ustawy zasadniczej w procesie stosowania prawa. Jeżeli będziemy traktować sądownictwo jako jedną z agend państwa, to wskazana sytuacja rodzi pytania o charakterze ogólnogospodarczym – m.in. pytanie o wpływ orzecznictwa sądowego na konkurencyjność Polski jako miejsca prowadzenia działalności gospodarczej. W szczególności można zastanawiać się, czy w obecnym porządku konstytucyjnym, który daje sędziom narzędzia ochrony wartości istotnych dla działalności gospodarczej (wystarczy wskazać chociażby możliwość sformułowania przez sędziego trudnej do odparcia argumentacji opartej na konstytucyjnych zasadach swobody działalności gospodarczej i proporcjonalności powiązanej z zasadą bezpośredniego stosowania konstytucji), narzędzia te są wykorzystywane w sposób zgodny z linią preferencji aksjologicznych demokratycznie ustanowionego prawodawcy, który – jak wskazaliśmy – w sposób zdecydowany popiera rozwój przedsiębiorczości.

Wydaje się, że przeszkodą w wykorzystywaniu przez sędziów substancjalnych wartości konstytucyjnych, chroniących przedsiębiorczość, może być skądinąd niezbędny element etosu sędziego, jakim jest wymóg bezstronności. Sędziowie sądów administracyjnych orzekają w sprawach, w których jedną ze stron jest często przedsiębiorca. W takiej sytuacji wykorzystanie w argumentacji wartości chroniących wprost przedsiębiorczość wiąże się najczęściej z przyznaniem przedsiębiorcy racji w sporze. Niewątpliwie, przy stosowaniu wartości formalnych (wewnętrznych) czy wręcz proceduralnych, nie występuje tego typu determinujące powiązanie pomiędzy wykorzystaną argumentacją a przychyleniem się do argumentów jednej ze stron. Pośrednią wskazówką przemawiającą za taką interpretacją może być fakt, że według wyników badania sędziowie relatywnie często odwołują się do konstytucyjnej zasady równości. Oznaczałoby to, że odwołanie do konstytucji nie stanowi problemu, jeśli dotyczy wartości o charakterze formalnym, za jaką może być uważana równość wobec prawa. Trzeba oczywiście podkreślić, że powoływanie zasad substancjalnych chroniących jedną ze stron procesu sądowoadministracyjnego nie narusza zasady bezstronności sędziego, ponieważ jest zgodne z wolą ustawodawcy konstytucyjnego, który w relacji wertykalnej „państwo-jednostka" uprzywilejował jednostkę, a sędzia, także zgodnie z konstytucją, niewątpliwie jest zobowiązany podporządkować się wyborom aksjologicznym ustawodawcy konstytucyjnego.

C. BRAK MAKSYMALNEGO WYKORZYSTANIA WYKŁADNI STWIERDZAJĄCEJ JAKO NARZĘDZIA ZAPEWNIANIA ZBIEŻNOŚCI POMIĘDZY FUNKCJONOWANIEM WŁADZY SĄDOWNICZEJ I LEGISLACYJNEJ

Rezultaty badania w zakresie zróżnicowania argumentacji sędziowskiej w poszczególnych przypadkach, a w szczególności uprzywilejowanie argumentacji opartej wyłącznie na wartościach wewnętrznych, jest następnym zagadnieniem wymagającym pogłębionej interpretacji. W większości przypadków, i to bez względu na materialny czy proceduralny charakter sprawy, sędziowie rozstrzygają sprawy wyłącznie na podstawie o wartości wewnętrznych, a wewnątrz tej grupy przede wszystkim opierają się na wynikach wykładni językowej, ewentualnie uzupełnionej o wcześniejsze orzecznictwo i literaturę prawniczą. Jednocześnie w sprawach, w których sąd rozstrzyga na korzyść przedsiębiorców, wzorzec argumentacji jest inny. Tak jak pokazaliśmy, w tych sprawach sędziowie znacznie częściej sięgają do argumentacji, która oprócz wartości wewnętrznych angażuje wartości zewnętrzne i konstytucyjne (spadek udziału argumentacji opartej wyłącznie na wartościach wewnętrznych o 11%, wzrost udziału innych grup wartości o 3–6 punktów procentowych).

Wyniki te mogą prowadzić do dwóch wstępnych konkluzji, z których jedna jest dość oczywista, a druga wymaga dokładnego zbadania w dalszej części naszego projektu. Pierwsza konkluzja to stwierdzenie, że praktyka orzecznicza relatywnie rzadko stosuje technikę tzw. wykładni stwierdzającej[12], która przewiduje potwierdzenie wyniku wykładni językowej (a więc wykładni stanowiącej element wartości wewnętrznych dla prawa) przez wynik wykładni celowościowej lub funkcjonalnej (zaliczanych przez nas do grupy wartości zewnętrznych dla prawa). Zadaniem wykładni stwierdzającej jest zapewnienie właściwego zrozumienia przez sędziego woli prawodawcy wyrażonej w tekście prawnym. Zrozumienie to jest zapewniane poprzez podwójny filtr – badanie zgodności decyzji sędziego z wolą prawodawcy na poziomie języka, którym ustawodawca się posłużył i sprawdzenie tej zgodności na poziomie celów politycznych ustawodawcy, które mogły zostać wyrażone poza aktem prawnym (np. w dokumentacji procesu legislacyjnego).

Sytuacja, w której sędziowie rzadko korzystają z wykładni stwierdzającej, może prowadzić do naruszenia zasady podległości sędziów prawodawcy (wyrażonej przez konstytucyjną zasadę podległości konstytucji i ustawom). Zgodność rozstrzygnięcia z tekstem prawnym, który ze swej natury jest wieloznaczny, bez potwierdzenia tej zgodności argumentami

[12] M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Reguły, zasady, wskazówki*, Warszawa 2001.

opartymi na intencji prawodawcy czy celu prawa, może paradoksalnie oznaczać brak optymalnej zbieżności sędziowskiego rozstrzygnięcia z prawem. Może też rodzić pytanie o prawidłowość relacji zachodzących pomiędzy pierwszą a trzecią władzą.

Druga, trudniejsza do wyprowadzenia konkluzja jest związana z różnicami we wzorcach argumentacji stosowanymi w sprawach korzystnych i niekorzystnych dla podmiotów gospodarczych. Jak wskazaliśmy, w tych sprawach, w których przedsiębiorcy wygrywają, wzrasta udział wartości pozaprawnych w argumentacji sądu. Zadanie interpretacyjne, które przed nami stoi, polega na wyjaśnieniu, czy wzorzec argumentacji stosowanej w tych sprawach jest pierwotny w stosunku do rozstrzygnięcia, czy też wtórny. Przyjmując, że stosowana argumentacja jest pierwotna w relacji do rozstrzygnięcia, należałoby przyjąć, że zwiększenie przez sędziów argumentacji opartej na wartościach zewnętrznych, konstytucyjnych czy wspólnotowych może spowodować częstsze orzekanie na korzyść przedsiębiorców. Jednocześnie, jak wskazywaliśmy, współczesny model orzekania opartego na zasadach, wymaga takiego właśnie przejścia od wartości wewnętrznych do wartości o charakterze ogólnym. Można jednak opowiadać się także za podnoszonym nieraz poglądem, że szczegółowa argumentacja przedstawiana w uzasadnieniu orzeczenia jest formułowana *ex post* w stosunku do rozstrzygnięcia (przed rozstrzygnięciem istnieje jedynie jej zrąb). W takim przypadku częstsza obecność argumentacji zewnętrznej i konstytucyjnej w orzeczeniach korzystnych dla przedsiębiorczości nie wpływałaby na efekt rozstrzygnięcia. Powołanie wartości innych niż wewnętrzne można by traktować w tym przypadku nie jako czynność stanowiącą element kontekstu rozstrzygnięcia, ale wyłącznie element kontekstu uzasadnienia.

Wyjaśnienie tej i innych kwestii będzie z pewnością łatwiejsze po zakończeniu badania, w szczególności po sfinalizowaniu badania jakościowego.

ABSTRACT

The article sets out the initial results of the review of Polish administrative court rulings. The review focuses on analysing how judicial discretion is exercised by administrative court judges when they hear cases of key significance for business activity.

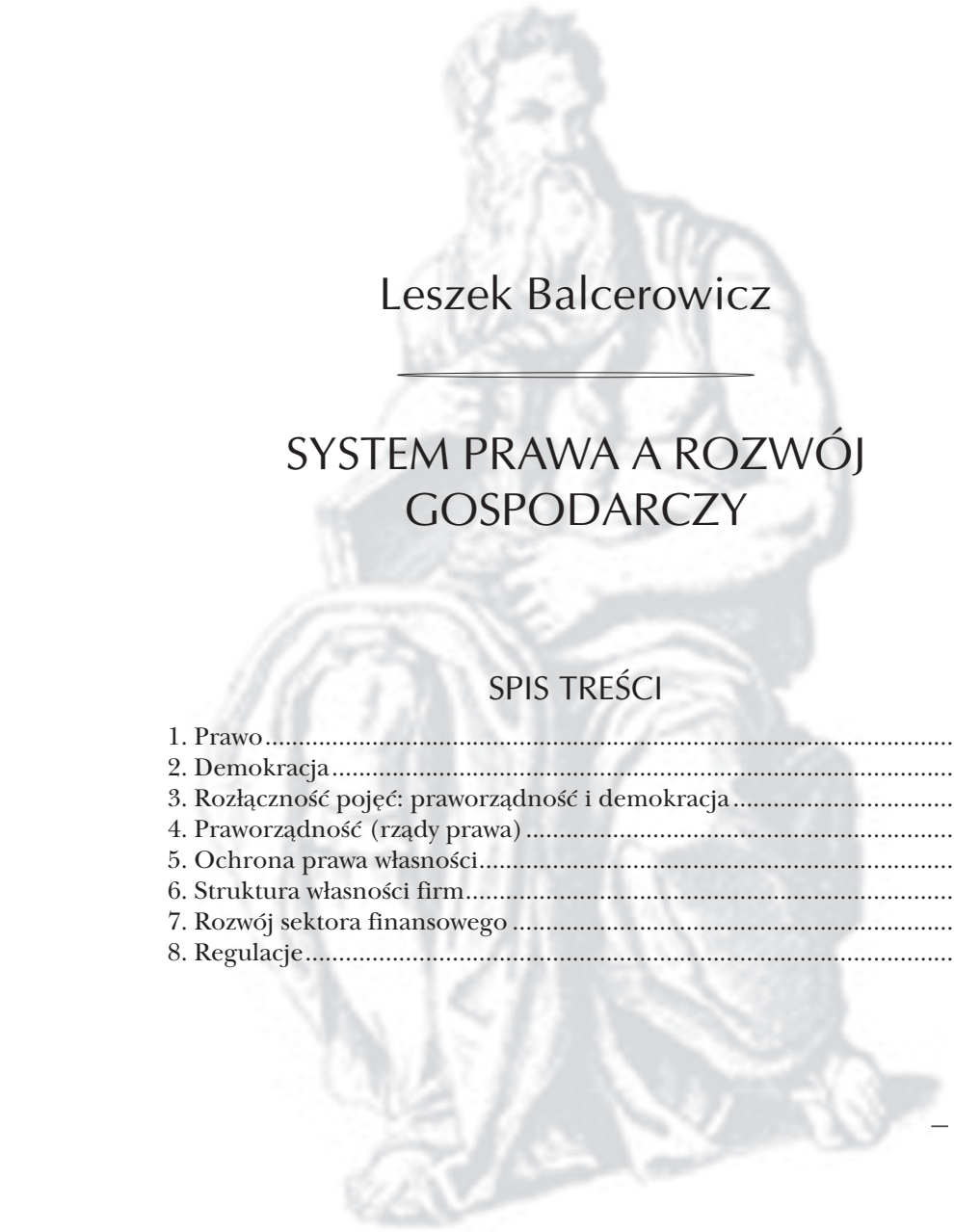
The aim of the review is to identify judicial preferences in the selection of standards applied when examining tax and business-administrative cases. The review is based on the assumption that there are four basic standards to which

judges refer in their rulings: constitutional standards, community law standards/principles, internal law standards (e.g. textualism, systemic interpretation, argumentation of coherence of a legal text) and standards external to the law (political intention of the legislator, social purpose of a given legal institution, change in social-economic environment, etc.).

The review results show that in administrative court rulings, the vast majority of business-administrative and tax cases are judged by applying internal values only, i.e. without using argumentation based on external values (e.g. the aim of the law), constitutional values (e.g. the proportionality principle), or community law values (e.g. the principle of non-discrimination). The findings of the review open a discussion on whether more frequent use needs to be made in judicial rulings of, e.g. constitutional principles supporting business activity or whether the legislator's intention should be taken into account, or the effect that rulings based solely on formal (internal) law values has on the creation of the legal-economic environment in Poland.



USTRÓJ GOSPODARCZY, FINANSE PAŃSTWA I SYSTEM PODATKOWY



Leszek Balcerowicz

SYSTEM PRAWA A ROZWÓJ GOSPODARCZY

SPIS TREŚCI

1. Prawo 287
2. Demokracja 288
3. Rozłączność pojęć: praworządność i demokracja 288
4. Praworządność (rządy prawa) 289
5. Ochrona prawa własności 290
6. Struktura własności firm 291
7. Rozwój sektora finansowego 293
8. Regulacje 294



LESZEK BALCEROWICZ

Doktor hab. nauk ekonomicznych, doktor honoris causa wielu polskich i zagranicznych uniwersytetów, wicepremier i minister finansów w pierwszym niekomunistycznym rządzie, przewodniczący Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów, Prezes Narodowego Banku Polskiego. Opracował i realizował plan szybkiej stabilizacji i transformacji pogrążonej w kryzysie gospodarki polskiej, powszechnie znany jako „Plan Balcerowicza". Autor wielu publikacji, m.in.: *Wolność i rozwój: ekonomia wolnego rynku*; *Socjalizm, kapitalizm, transformacja: szkice z przełomu epok*; *Państwo w przebudowie*; *W kierunku ograniczonego państwa.*

WPROWADZENIE

Na początku powinienem wyjaśnić, dlaczego ekonomista zamierza mówić o prawie. Otóż prawo jest tak obszerną dziedziną, że zajmują się nią nie tylko prawnicy, ale także przedstawiciele innych nauk społecznych oraz filozofowie państwa i prawa. Również w ekonomii od dwudziestu–trzydziestu lat obserwujemy odrodzenie się znaczenia czynników instytucjonalnych, do których należy również prawo. Jest to w jakimś sensie powrót do klasycznej ekonomii, dlatego też rozwijają się spontanicznie nowe kierunki, dla których centralną zmienną wyjaśniającą ważne zjawiska są czynniki instytucjonalne. Chodzi tu o takie kierunki, jak na przykład ekonomika konstytucji, ekonomika praw własności, czy też ekonomiczna analiza prawa (Law nad Economics/Economic Analysis of Law) – przedmiot powszechnie wykładany na amerykańskich uniwersytetach, który stara się przewidzieć, jakie będą skutki różnych rozwiązań prawnych, zanim się je wypróbuje na społeczeństwie. Do jego rozwoju przyczynił się szczególnie wybitny prawnik i ekonomista Richard A. Posner.

Ponadto w głównych działach ekonomii w coraz większym stopniu wyjaśnia się ważne zjawiska przez odwołanie do jakiejś konfiguracji czynników instytucjonalnych. Na przykład różnic w inflacji nie da się wyjaśnić bez odwołania się do różnic w instytucjonalnym usytuowaniu banku centralnego. Skąd biorą się różnice w poziomie bezrobocia w poszczególnych krajach? Między innymi z różnych poziomów regulacji rynku pracy. Przepisy wprowadzane pod hasłem ochrony najsłabszych i najbiedniejszych nierzadko bardzo ludziom szkodzą, zwłaszcza ludziom biednym. Windowanie płacy minimalnej jest najlepszym sposobem, aby zapewnić coraz większe bezrobocie. To są tematy, którymi zajmuje się nowoczesna ekonomia.

1. PRAWO

Dla porządku dodam, że mówiąc „prawo" mam na myśli nie prawo w znaczeniu zbioru zdań, lecz prawo w działaniu, to znaczy proces tworzenia i egzekwowania prawa. Właściwie mówimy wtedy o państwie w działaniu. Z pojęciem prawa wiążą się też takie pojęcia, jak demokracja, praworządność (państwo prawa). Konieczne jest więc wprowadzenie paru rozróżnień.

2. DEMOKRACJA

Potoczne, zwłaszcza w Polsce, rozumienie demokracji jest takie, że demokracja oznacza wszystko, co jest dobre w państwie. Takie potoczne pojmowanie przejawia się między innymi w sondażach, z których wynika, że dwie trzecie respondentów uważa za poważną słabość demokracji to, że w Polsce istnieje nierówność wobec prawa (z pracy sądów było zadowolonych 20% respondentów). W niczym nie ujmując demokracji, chcę zauważyć, że w nowoczesnych naukach społecznych definiuje się ją bardziej rygorystycznie, a mianowicie od czasów wybitnego ekonomisty Josepha Schumpetera demokracja z definicji jest systemem rządów, które zmieniają się w regularnych, uczciwych i wolnych wyborach, czyli niedemokracja to system, w którym rządy zmieniają się w inny sposób. Dlaczego takie rozróżnienie przy zdefiniowaniu demokracji jest bardziej użyteczne?

3. ROZŁĄCZNOŚĆ POJĘĆ: PRAWORZĄDNOŚĆ I DEMOKRACJA

Otóż pozwala nam to dostrzec, że praworządność i demokracja są zarówno pojęciowo, jak i historycznie rozłączne. Gdybyśmy spojrzeli na historię Zachodu z lotu ptaka, to dostrzeglibyśmy, że najpierw w historycznym procesie powstały rządy prawa, ponieważ władcy zostali ograniczeni w swojej władzy, a zatem władza przestała być arbitralna. Niektórzy nazywają to konstytucjonalnym liberalizmem. Dopiero na tym podłożu zaczęła wzrastać demokracja, rozumiana jako rozpowszechnianie prawa wyborczego, aż do osiągnięcia obecnego stanu, w którym każdy dorosły ma prawo wyborcze. Oglądając współczesny świat przez pryzmat tych definicji, widzimy, że bywały przypadki krajów niedemokratycmych, to znaczy takich, w których władze nie pochodziły z wyborów, a jednak praworządnych, np. Hongkong za czasów Brytyjczyków albo Cesarstwo Austro-Węgierskie za czasów Franciszka Józefa. Jednocześnie nie brak krajów demokratycznych – w sensie wybieralności władz – o niskim poziomie praworządności, czy to ze względu na ingerencję władz politycznych w wymiar sprawiedliwości, czy też ze względu na zwykłą jego niewydolność. Wreszcie rozłączne definiowanie praworządności i demokracji pozwala nam zadać pytanie, jaki jest związek między jednym a drugim. Innymi słowy, czy demokracja (w porównaniu z jej brakiem) sprzyja praworządności? Tym zagadnieniem zajmował się m.in. wybitny amerykański ekonomista Mancur Olson, dochodząc do wniosku, że taki pozytywny związek istnieje. Pragnę jednak podkreślić, że nie chcę w żadnej mierze stwarzać wra-

żenia, iż nie cenię demokracji. Przeciwnie – podzielam znane zdanie Churchila, ale chcę zauważyć, że jeżeli chodzi o wpływ na jakość życia społecznego, w tym zwłaszcza gospodarczego, to szczególną wagę ma praworządność.

4. PRAWORZĄDNOŚĆ (RZĄDY PRAWA)

Co to jest wobec tego praworządność? Znów dochodzimy do wielkiego pojęcia, które – podobnie jak pojęcie wolności czy sprawiedliwość – jest przedmiotem niekończących się dyskusji. To stan typowy dla wielkich idei. Z praworządnością i wolnością jest podobnie jak ze zdrowiem: wiemy, kiedy ich brak i trudniej nam zdefiniować ich występowanie. Filozofowie oraz teoretycy państwa starają się zdefiniować ideę rządów prawa przez określenie warunków, których zaistnienie z osobna jest niezbędne i w sumie wystarczające do tego, by móc powiedzieć, kiedy ów ideał jest realizowany. O żywotności debaty świadczy to, że w pierwszym numerze czasopisma „Law and Philosophy" z 2004 roku Andrei Marmor usiłuje definiować owe warunki praworządności[1]:

– państwo musi rządzić poprzez prawo, co m.in. oznacza, że rządzący nie uciekają się do innych środków, np. wykorzystywania służb specjalnych w walce politycznej,

– prawo powinno móc wpływać w pewien zamierzony sposób na ludzkie zachowanie – musi mieć zatem odpowiednio duży zasięg podmiotowy i powinno być znane osobom, których działania ma kształtować (musi więc być ogłoszone), nie powinno działać wstecz (nie da się wpływać na przeszłe zachowania), nie być wzajemnie sprzeczne oraz nie powinno domagać się od ludzi czynów niemożliwych do wykonania i zmieniać się zbyt często.

Co szczególnie interesujące, autor pokazuje, że nie zawsze jest wskazane spełnienie niektórych warunków w stopniu maksymalnym. Gdyby na przykład z całą mocą ogłoszono, że ofiara napadu, która zabije napastnika w obronie własnej, będzie zwolniona od kary, zwiększyłoby to zapewne liczbę przekroczeń granic obrony koniecznej.

Do wspomnianych warunków należy z pewnością dodać równość wobec prawa. Warto pamiętać, że stosunkowo niedawno w skali historycznej mieliśmy w Polsce prawo stanowe, które różnicowało sytuację prawną szlachty, mieszczan i chłopów, a niewolnictwo na południu Stanów Zjednoczonych zniesiono dopiero w drugiej połowie XIX wieku. Takiego różnicowania prawa współcześnie się nie toleruje (z wyjątkiem prawnej dyskryminacji kobiet w krajach ortodoksyjnego islamu). Ale na tym się

[1] A. Mannor, *The Role of Law and Its Limits*, „Law and Philosophy", XXIII, 2004, nr l, s. 1–43.

nie kończy, bowiem równości w prawie stanowionym może towarzyszyć skrajna nierówność w jego egzekwowaniu.

W filozofii prawa toczy się spór o to, czy ideę praworządności można sensownie określić, pomijając treść prawa, a ograniczając się do wymienionych warunków formalnych, czy też dodatkowo powinna ona spełniać określone warunki w zakresie treści prawa. Nie wchodząc głębiej w ten spór, należy zauważyć, że warunki formalne są bardzo ważne dla ludzi, a więc w żadnej mierze nie należy ich lekceważyć, przeciwnie – trzeba dążyć do tego, by były spełnione. Mimo to praworządność formalna nie wystarczy, aby móc sensownie mówić o rządach prawa. Wyobraźmy sobie sytuację, gdy z zachowaniem wszelkich formalnych wymagań władze okupacyjne ogłaszają i stosują przepisy, na mocy których po każdym zamachu na okupanta określona liczba losowo wybranych ludzi będzie rozstrzelana. Nie sposób mówić w tym przypadku o rządach prawa. Zakładają więc one, że oprócz spełnienia ważnych warunków formalnych normy prawne muszą zawierać niezbędne minimum praw jednostki.

Bez wątpienia jest rzeczą użyteczną, by praworządność pojmować jako coś, co jest stopniowalne. Trudno ją mierzyć, ale są podejmowane próby empiryczne, których wyniki postaram się przedstawić.

5. OCHRONA PRAWA WŁASNOŚCI

Jeżeli chodzi o znaczenie poziomu praworządności w odniesieniu do praw własności, chciałbym przytoczyć trzy wyniki. Podkreślam, że w tych pracach kładziono szczególny nacisk na poziom przestrzegania, w tym egzekwowania prawa, co ma związek z aparatem wymiaru sprawiedliwości. Ale zanim powiemy sobie, że im wyższy poziom egzekwowania prawa, tym lepiej, musimy chwilę zastanowić się nad jakością prawa, bo wysoki stopień egzekwowania złego prawa niekoniecznie jest najlepszym społecznym rozwiązaniem. Tak więc zależność: im wyższy stopień egzekwowania, tym lepiej – dotyczy prawa o dostatecznie dobrej jakości. W tych badaniach – w odniesieniu do prawa własności – chodziło o prawo własności, które było niesocjalistyczne, to znaczy nie narzucało monopolu własności państwowej.

Wybitny ekonomista amerykański Robert J. Barro w swoich badaniach nad głównymi determinantami tempa rozwoju gospodarki stwierdził, że jeżeli praworządność mierzyć w umownej skali od jednego do sześciu, to podwyższenie o jeden punkt na tej skali prowadzi do zwiększenia tempa wzrostu przeciętnie o 0,2 punktu procentowego, pomijając od-

[2] R. J. Barro, *Human Capital and Growth in Cross-Country Regressions*, Harvard 1998.

rębny jeszcze, dodatkowy wpływ praworządności na skalę inwestowania[2]. Warto dodać, że według tego samego autora podniesienie wydatków na funkcjonowanie państwa o 10 proc. obniża roczne tempo długofalowego wzrostu gospodarczego aż o 1,5 punktu procentowego! Rozdęte państwo oznacza zatem biedne społeczeństwo.

Bliższe naszej rzeczywistości były inne badania. Timothy Frye spróbował stwierdzić, jakie jest poczucie bezpieczeństwa prawa własności wśród 250 właścicieli sklepów w Warszawie i w Moskwie w roku 1998[3]. Okazało się, że w Warszawie jest ono większe niż w Moskwie i że wyższe poczucie bezpieczeństwa miało bardzo wymierny wpływ – więcej inwestowano, co przejawiało się w wyższym odsetku inwestycji w remonty kapitalne sklepów, przy czym najsilniejszym miernikiem czy korelatem poczucia bezpieczeństwa w tych badaniach było zaufanie do policji.

W innych badaniach z 1997 roku trzech ekonomistów amerykańskich – Simon Johnson, John McMillan i Christopher Woodruff – przeprowadziło ankiety wśród drobnych przedsiębiorców w Polsce, Rumunii, Rosji, na Słowacji i Ukrainie[4]. Także oni stwierdzili zależność, że im wyższy był deklarowany poziom bezpieczeństwa prawa własności, tym większy odsetek reinwestowanych zysków. Czyli lepsza ochrona praw własności, tak jak można się zresztą intuicyjnie spodziewać, to więcej inwestycji. Interesujące jest, jak mierzono poczucie bezpieczeństwa. Mierzono je m.in. odsetkiem respondentów, którzy deklarowali, że płacą łapówki służbom publicznym, opłacają się mafii i uznają sądy za mało skuteczne w egzekwowaniu umów. Ciekawe, że na Ukrainie i w Rosji 90% respondentów przyznało się, że płaci łapówki, a w Polsce i Rumunii 20%. W 1998 roku opłacanie się za ochronę grupom niepaństwowym sygnalizowało 0,6% badanych firm w Rumunii, 8% w Polsce, 15% na Słowacji, 89% na Ukrainie, a 93% w Moskwie. Z kolei 13% respondentów w Rumunii, 27% w Polsce, 32% na Słowacji, 44% w Rosji i 45% na Ukrainie uznało, że nie mogą polegać na sądach, jeśli chodzi o egzekwowanie umów.

6. STRUKTURA WŁASNOŚCI FIRM

Współczesna gospodarka w porównaniu z kapitalizmem XIX wieku odznacza się większym udziałem w rynku dużych przedsiębiorstw w formie spółek kapitałowych, co rodzi problem prawnej ochrony intere-

[3] T. Frye, *Private Protection in Russia and Poland*, „Atnerican Journal of Political Science" 2002, nr 46, s. 572–584.

[4] S. Johnson, J. McMillan, Ch. Woodmff, *Entrepreneurs and the Ordering of Institutional Reform: Poland, Romania, Russia, Slovak Republic and Ukraine compared*, EBRD Working Paper No. 44, 1999.

sów udziałowców (zwłaszcza mniejszościowych), struktury własnościowej wielkich korporacji, relacji między dużymi i małymi wspólnikami, sposobu finansowania dużych firm, nadzorowania profesjonalnych menedżerów, którzy nimi kierują itp. Te kwestie omawia się zwykle pod hasłem *corporate governance* (ład korporacyjny).

Amerykański ekonomista Jeffrey Wurgler, w odniesieniu do okresu 1993–1996, zbadał 65 krajów niesocjalistycznych i stwierdził, że inwestycje w krajach biednych znacznie słabiej reagują na różnice w wartości dodanej między branżami niż w krajach bogatych[5]. Innymi słowy, w tych drugich kapitał przepływa znacznie szybciej do dziedzin bardziej rentownych niż w tych pierwszych, co ma oczywiście wielkie znaczenie w rozwoju gospodarki. Autor oszacował, że w Niemczech, Japonii, Stanach Zjednoczonych wrażliwość inwestycji na różnice w wartości dodanej była dwa razy większa niż w Meksyku, trzy razy większa niż w Malezji i ponad sześć razy większa niż w Bangladeszu, Indiach i Kenii. Co istotne, im lepsza ochrona prawna inwestorów (dawców kapitału), tym silniejsze były reakcje inwestycji na różnice w rentowności branż. Duży pozytywny wpływ na owe reakcje miał również poziom rozwoju instytucji dostarczających informacji inwestorom (biura informacji o kredytobiorcach, agencje ratingowe, rejestry firm itp.).

Stopień prawnej ochrony zewnętrznych – wobec poszczególnych firm – inwestorów ma też duże znaczenie dla struktury własności przedsiębiorstw. W drugiej połowie XIX wieku właścicielami korporacji w Stanach Zjednoczonych byli ich założyciele (zwykle jednocześnie nimi kierowali) oraz finansujące je banki. Sto lat później większość dużych amerykańskich spółek miała rozproszoną własność, z przewagą rozmaitych instytucjonalnych inwestorów: funduszy emerytalnych, towarzystw ubezpieczeniowych, funduszy inwestycyjnych itp. Badania wykazują, że do tej ogromnej zmiany przyczynił się wzrost prawnej ochrony udziałowców. Poza Stanami Zjednoczonymi i kilkoma innymi krajami na świecie przeważa jednak skoncentrowana (często rodzinna) własność wielkich firm, a wynika to w dużej mierze z niższego poziomu ochrony, jaką prawo krajowe daje udziałowcom spółek. Rozproszona własność akcji wpływa z kolei na wzrost roli giełdy. Nic więc dziwnego, że badania pokazały zależność: im większy poziom prawnej ochrony udziałowców, tym większa kapitalizacja giełdy w stosunku do PKB. W krajach, gdzie prawa akcjonariuszy były najbardziej chronione, relatywny poziom kapitalizacji giełdy był trzy razy wyższy niż w krajach o najsłabszej ochronie.

---

[5] J. Wurgler, *Financial Markets and the Allocation of Capital*, „Journal of Financial Economics" 2000, nr 58, s. 187–214.

7. ROZWÓJ SEKTORA FINANSOWEGO

Badania ostatnich lat udowodniły, że po pierwsze poziom rozwoju sektora finansowego (banków, giełdy papierów wartościowych) dodatnio wpływa na tempo długofalowego wzrostu gospodarki, a po drugie – stan sektora finansowego zależy w dużej mierze od jakości określonych rozwiązań prawnoinstytucjonalnych. Prawo oddziałuje zatem m.in. przez system finansowy na warunki życia milionów ludzi. Wykryto, że najważniejszy wpływ poziomu rozwoju systemu polega na tym, że zwiększa on produktywność firm, czyli najcenniejsze, bo bezinwestycyjne, źródło wzrostu gospodarki. Nadzór ze strony dawców kapitału najwidoczniej pobudza menedżerów firm do efektywniejszego działania.

Ross Levine, Norma Loayza i Thorsten Beck pokazali z kolei, że najważniejszymi czynnikami wpływającymi na rozwój sektora finansowego są zakres i – w jeszcze większym stopniu – poziom faktycznej prawnej ochrony inwestorów, czyli zewnętrznych dawców kapitału dla firm. Im mniej lub słabiej chronione są uprawnienia banków i innych instytucji finansowych wobec odbiorców funduszy, tym mniej dostępny i droższy jest kapitał dla krajowych firm[6]. Wskazania nauki są, jak widać, całkowicie sprzeczne z populistycznymi atakami na prawną pozycję instytucji finansowych.

Stopień prawnej ochrony wraz z dostępnością informacji dla inwestorów wpływa też na sposób finansowania firm. Zły stan w tych dziedzinach, typowy dla krajów zacofanych, sprawia, że zewnętrzne fundusze są droższe i przedsiębiorstwa w większym stopniu są uzależnione od własnych środków. W drugiej kolejności firmy polegają na kredycie od dostawców (kredyt kupiecki), w trzeciej na kredycie bankowym, a dopiero na ostatnim miejscu pojawia się finansowanie przez giełdę. Rozwój tego ostatniego źródła wymaga bowiem dużej dostępności informacji i wysokiego poziomu prawnej ochrony udziałowców, zwłaszcza małych. Istotne jest też, czy łączne koszty wejścia firmy na giełdę i funkcjonowanie tam nie są większe niż koszty kredytu bankowego.

Dostępność i koszt tego kredytu, zwłaszcza dla małych firm, zależą w dużym stopniu od zakresu transakcji zabezpieczonych, tzn. opartych na takich instytucjach prawnych, jak zastaw, cesja, przewłaszczenie na zabezpieczenie itd. Mały zakres takich operacji, zawężając dostępność kredytu, hamuje rozwój gospodarki. Obliczono, że prawne bariery ograniczające transakcje zabezpieczone w Argentynie i Boliwii zmniejszają tam PKB o 5–10% W Stanach Zjednoczonych połowa kredytu ma zabezpieczenie w różnego rodzaju ruchomościach. Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju zbadał w 2003 roku, jak sytuacja w dziedzinie

[6] T. Beck, R. Levine, N. Loayza, *Finance and the Sources of Growth*, World Bank Policy Research Working Paper No. 2057, 1999.

tych transakcji wygląda w krajach postsocjalistycznych, przyznając im noty od 1 do 10 punktów[7]. Najlepiej wypadły Węgry, Łotwa, Słowacja, Czechy, Litwa i Estonia, uzyskując oceny powyżej 8 punktów. Polska z notą poniżej 4 punktów uplasowała się pod koniec zestawienia. Gorsze wyniki uzyskały tylko Armenia, Turkmenistan, Uzbekistan, Azerbejdżan oraz Bośnia i Hercegowina. Zła ocena Polski wynika nie tyle z kiepskiej jakości prawa, ile z jego złego egzekwowania. Mamy tu przyczynek do oceny kredytu w Polsce.

8. REGULACJE

Prowadzone są także bardzo intensywne, interesujące badania nad zależnościami między rozwiązaniami prawnymi a rozwojem gospodarki i jego różnymi aspektami. To jest obszar, który po angielsku nazywa się *regulations*, co zwykle tłumaczymy na polski jako przepisy prawnoadministracyjne albo jako regulacje. Generalnie chodzi o wszelkie przepisy, które ograniczają wolność działania jednostek – przedsiębiorców, inwestorów, konsumentów. Jest ich całe mnóstwo. Oczywiście wiemy, że nie jest ideałem wolność absolutna, a w każdym razie nie w każdej dziedzinie. W wielu przypadkach ograniczanie wolności jest uzasadnione minimalizacją szkód, jakie można wyrządzić innym ludziom, ale wiedząc o tym trzeba jednocześnie pamiętać, że każda regulacja kosztuje i że koszty te są bardzo często niedostrzegalne, choć w sumie społecznie bardzo duże.

Po pierwsze, koszt regulacji może polegać na tym, że zmienia zachowania ludzi, którzy podlegają regulacjom. Dotyczy to zwłaszcza takich przepisów administracyjnych, które uzasadniane są skądinąd bardzo szczytnymi hasłami: wzmocnić bezpieczeństwo, ochronić ludzi przed jakimiś szkodami. Ale niemal każda regulacja tego typu wywołuje zachowania, które w ekonomii nazywają się *moral hazard* i sprawiają, że ludzie mogą być mniej ostrożni. Czasami eliminuje się pewne mechanizmy, dzięki którym działa dyscyplina. Na przykład akceptujemy jako oczywistość wysoki stopień ustawowej ochrony depozytów. Z badań Banku Światowego wynika, że kiedy jest wysoki stopień ustawowej ochrony depozytów, to wyłącza się mechanizm rynkowy, a mianowicie zainteresowanie tych, którzy lokują pieniądze w bankach, rozróżnianiem banków bardziej od mniej solidnych. A więc mechanizm nadzoru przez oszczędzających zostaje wyłączony. Wprowadzanie wysokiego poziomu ochrony depozytów wytwarza próżnię i trzeba zastosować inne, nierynkowe rozwiązania. Tym dodatkowym rozwiązaniem jest nadzór bankowy. A zatem, jeżeli

[7] F. Dahan, J. Simpson, *Secured Transactions in Central and Ekstern Europe: European Bank Jor Reconstruction and Development (EBRD) Assessment*, „Uniform Commercial Code" XXXVI, 2004, nr 3, s. 77–102.

ma się rozwiniętą ochronę depozytów, to z konieczności ma się również rozwinięty nadzór bankowy. Dodam tylko, że Bank Światowy nie zaleca, by od razu przechodzić do wysokiego stopnia ochrony depozytów, zanim zdąży się zbudować kompetentną instytucję nadzoru bankowego, która zastąpi to, co ochrona wyłącza, a mianowicie dyscyplinę rynku.

Po drugie, z badań wynika również, że jeżeli wprowadza się wysoki stopień zabezpieczeń socjalnych, które skądinąd są bardzo drogie, bo prowadzą do wysokich podatków, to wyłącza się pewne motywy oszczędzania. Między innymi motyw przezornościowy, co sprawia, że stopa oszczędzania w takim kraju jest niższa, a możliwości finansowania inwestycji przez fundusze krajowe są odpowiednio mniejsze, wskutek czego tempo długofalowego rozwoju gospodarczego jest niższe. Taka jest społeczna cena rozwiniętych zabezpieczeń socjalnych. Im powolniejszy wzrost dobrobytu, tym więcej bezrobocia. Nie jest przypadkiem, że w krajach, które osiągały nadzwyczaj wysokie tempo rozwoju gospodarczego przez wiele, wiele lat, a mam tu na myśli głównie tzw. azjatyckie tygrysy, w tym samym okresie utrzymywano bardzo niski stopień zabezpieczeń socjalnych. Co nie znaczy, że ludzie byli pozbawieni zabezpieczeń. Mieli zabezpieczenia dzięki wyższemu zatrudnieniu, większym możliwościom oszczędzania przez rynek kapitałowy, a także dzięki niepaństwowym instytucjom ochronnym. Tu także jest wybór. Jeżeli ktoś forsuje państwowe urządzenia socjalne kosztem z konieczności wyższych podatków, to tym samym sprawia, że tempo długofalowego rozwoju będzie prawdopodobnie niższe.

Po trzecie, odwołam się do badań empirycznych dotyczących prawa pracy. Bardzo obszerne badania OECD i Banku Światowego pokazały, że dostrzegalne gołym okiem ogromne różnice w stopie bezrobocia nie są produktem wolnego rynku. Nie jest tak, że tam, gdzie jest więcej wolnego rynku, jest wyższe bezrobocie. Gdzie na świecie mamy stosunkowo niskie bezrobocie? W Stanach Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii i niektórych innych krajach. Tam nie ograniczono, tak jak na przykład we Francji, we Włoszech czy w Niemczech, działania rynku pracy. Z badań empirycznych wynika, że tam, gdzie występuje szczególnie wysokie bezrobocie, nie jest ono produktem wolnego rynku, tylko produktem szczególnych regulacji. Te szczególne regulacje należą zwykle do prawa pracy, zwłaszcza nadmierny stopień ochrony pracownika przed zwolnieniem, ograniczający skłonność firm do zwiększania zatrudnienia. Możliwościom zwiększania zatrudnienia szkodzi też windowanie płacy minimalnej. Rezultatem podwyższania płac minimalnych ponad poziom, który mogą płacić firmy, są po prostu zmniejszające się możliwości i chęci tych firm do legalnego zatrudniania ludzi.

Na koniec chciałbym podkreślić, że to, co tu przytoczyłem, to tylko część ogromnej dziedziny badań nad zależnościami między żywym

prawem, prawem w działaniu, a perspektywami osiągnięcia dobrobytu. Jest też wiele innych dziedzin, np. badania, które sprawdzają zależność między bodźcami, jakimi poddany jest wymiar sprawiedliwości, a jakością pracy sądów, inne ustalają zależności między prawem rodzinnym a liczbą rozwodów itd. Tym wielkim obszarem warto się zajmować, bo w Polsce mamy za mało badań w tej dziedzinie.

ABSTRACT

First of all, I should explain why an economist is going to talk about the law. Law is such a broad issue that it can be a field of activity of not only lawyers, but also representatives of other social sciences and philosophers of the state and the law. During the last 20-30 years, we have been observing the revival of importance of institutional factors, including law, in economy. It is, in a sense, a comeback to the classic economics; hence the spontaneous development of new approaches, whose central variable that explains important phenomena are institutional factors. Such approaches include economics of the constitution, property rights economics or economic analysis of law (Law and Economics) – popular subject of lectures and courses in American universities, which aims at anticipating the effects of various legal solutions before they are tested on the society. A particular contribution to the development of this approach was made by an outstanding lawyer and economist, Richard A. Posner.

Moreover, in their explanation of important phenomena, the major branches of economy more and more often refer to a certain configuration of institutional factors. For instance, differences in inflation rate cannot be explained without any reference to differences in institutional position of the central bank. What are the reasons for different levels of unemployment rate in various countries? Among others, they are different levels of labour market regulation. Legal provisions introduced as a protection of the weakest and the poorest citizens, very often are very harmful, mainly to the poor. Increasing the minimum wage is the best method to increase the unemployment rate. These are the subjects of study for modern economics.

Andrzej K. Koźmiński

CZY POLSCY MENEDŻEROWIE SĄ PRZYGOTOWANI DO KONKURENCJI NA RYNKACH UNII EUROPEJSKIEJ?

SPIS TREŚCI

1. Uwagi wstępne 299
2. Przewaga konkurencyjna i jej uwarunkowania 300
3. Wyposażenie polskich menedżerów w zasoby 304
4. Kwalifikacje i umiejętności 310
5. Konkluzje 312



ANDRZEJ K. KOŹMIŃSKI

Członek korespondent PAN. Jest rektorem Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego w Warszawie. Pełni też funkcję prezesa Zarządu Międzynarodowej Szkoły Zarządzania S.A.

W latach 1981–1987 był dziekanem Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, a w latach 1991–1996 dyrektorem Międzynarodowego Centrum Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego. W okresie 1990–1996 wykładowca *University of California*, zapraszany co roku na semestr. W latach 1982–1989 wykładowca Uniwersytetu w Orleanie we Francji. *Visiting professor* w wielu innych renomowanych uczelniach zagranicznych.

Profesor nauk ekonomicznych specjalności „organizacja i zarządzanie". Opublikował ponad 300 prac naukowych z tej dziedziny w wielu językach (głównie po polsku, angielsku i po francusku), w tym 25 książek.

WPROWADZENIE

Celem artykułu jest przeanalizowanie sytuacji konkurencyjnej polskich menedżerów w obliczu przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. Dyskutowane są czynniki wpływające na przygotowanie polskich menedżerów do konkurencji, przeszkody utrudniające podjęcie przez nich rywalizacji na wspólnym rynku, a następnie także potencjalne źródła ich przewagi konkurencyjnej. Tekst ma charakter prognostyczny – autor opiera się na wynikach polskich i zagranicznych badań naukowych, publikacjach prasowych oraz badaniach własnych a także doświadczeniu i kontaktach w środowisku menedżerskim.

Analizowana grupa – „polscy menedżerowie" – jest rozumiana szeroko: obejmuje ona zarówno osoby najęte do wykonywania pracy na stanowisku kierowniczym w firmach polskich i zagranicznych zlokalizowanych w Polsce, jak i przedsiębiorców prowadzących własne firmy. „Przygotowanie do konkurencji" w kontekście wejścia do UE jest natomiast definiowane jako zdolność do zdobycia i utrzymania przewagi konkurencyjnej na rynku unijnym.

1. UWAGI WSTĘPNE

Wbrew pozorom proste pytanie zawarte w tytule wymaga co najmniej kilku wyjaśnień i uściśleń terminologicznych. Przede wszystkim trzeba ustalić, kogo określamy mianem „polskiego menedżera". Proponuję objąć nim nie tylko najemnych menedżerów, ale także przedsiębiorców prowadzących firmy na własny rachunek. Sądzę też, że do grupy polskich menedżerów należy zaliczyć osoby kierujące polskimi filiami przedsiębiorstw zagranicznych i międzynarodowych, zwłaszcza jeśli posiadają one przynajmniej samodzielność operacyjną, jeśli nie strategiczną. Jest to więc grupa liczna i niejednorodna. Szczególną uwagę warto zwrócić w jej ramach na menedżerów średnich i dużych firm prywatnych. Ta grupa jest bowiem szczególnie predestynowana do odegrania aktywnej roli na rynkach europejskich w przeciwieństwie do firm małych, jedynie broniących swoich pozycji na lokalnych rynkach, oraz do przedsiębiorstw państwowych, które w ogromnej większości nawet po wejściu Polski do UE będą działać na rynkach chronionych i regulowanych (jak np. transport, energetyka, usługi komunalne, telekomunikacja, media, obronność).

Samo pojęcie „przygotowania do konkurencji" także nie jest precyzyjne. Proponuję rozumieć je jako zdolność do zdobycia i utrzymania przewagi konkurencyjnej na rynkach. Chodzi więc o konkurencyjność. Według definicji OECD konkurencyjność oznacza zdolność do sprostania międzynarodowej konkurencji i do trwałego zapewnienia wysokiej stopy zwrotu od zastosowanych czynników produkcji (przede wszystkim kapitału) i wysokiego poziomu zatrudnienia. Kluczem do konkurencyjności (przewagi konkurencyjnej) jest więc atrakcyjność produktów firmy dla ich nabywców, a w konsekwencji atrakcyjność firmy dla inwestorów, pracowników i partnerów.

Spróbujemy dokonać oceny konkurencyjności polskich przedsiębiorstw na rynku europejskim i szukać jej uwarunkowań w charakterystykach i zachowaniach menedżerów. Będzie to wymagało:

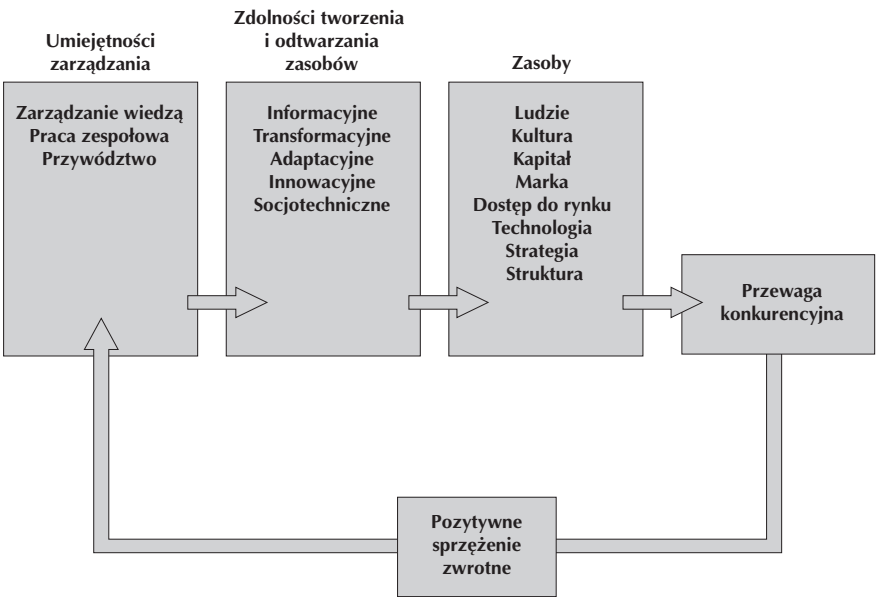
– Po pierwsze, określenia mechanizmu i najważniejszych czynników warunkujących przewagę konkurencyjną;
– Po drugie, wyodrębnienia wśród nich roli menedżerów;
– Po trzecie, określenia specyfiki konkurencji na rynkach UE;
– Po czwarte, dokonania oceny wyposażenia polskich menedżerów w zasoby warunkujące konkurencyjność oraz umiejętności posługiwania się nimi i pomnażania ich.
– Po piąte, określenia dynamiki konkurencyjności i identyfikacji czynników, które ją warunkują, po to, by pokusić się o prognozę konkurencyjności polskich przedsiębiorstw na rynkach UE i jakości zarządzania w Polsce.

Brak jest, niestety, systematycznych badań konkurencyjności polskich przedsiębiorstw i polskich menedżerów, które odpowiadałyby przedstawionej powyżej linii rozumowania. Dlatego poniższa analiza oparta jest na materiałach fragmentarycznych, potocznej wiedzy i kontaktach autora z licznymi grupami menedżerów przy okazji szkoleń, doradztwa, różnego rodzaju konferencji i seminariów, udziału w organach spółek oraz badań empirycznych prowadzonych w tym środowisku. Dlatego też moją ocenę należy potraktować jako przybliżoną i wstępną, w niemałej mierze intuicyjną. Z pewnością wymaga ona weryfikacji w badaniach i w dyskusjach.

2. PRZEWAGA KONKURENCYJNA I JEJ UWARUNKOWANIA

Na rozwiniętych rynkach (a takim jest niewątpliwie rynek UE) najważniejszym źródłem przewagi konkurencyjnej jest zdolność do szybkich adekwatnych reakcji na zmiany sytuacji. W ten sposób mogą działać przedsiębiorstwa posiadające rezerwy wolnych zasobów, które można

szybko skonfigurować, tak jak wymaga tego sytuacja. Taki jest właśnie punkt widzenia „zasobowej teorii przewagi konkurencyjnej”[1]. Zgodnie z tą koncepcją, przedsiębiorstwo konkurujące na rynku jest podmiotem aktywnie poszukującym trudnych i kosztownych do skopiowania czynników produkcji. Zasoby te i umiejętność właściwego ich stosowania i pomnażania umożliwiają uzyskiwanie trwałej przewagi konkurencyjnej w warunkach zmienności i niepewności rynku, charakterystycznych dla zglobalizowanej konkurencji.



W celu dokonania oceny „wyposażenia” polskich menedżerów w zasoby należy oprzeć się na ich typologii. Wśród zasobów umożliwiających uzyskanie przewagi konkurencyjnej wyróżnić można „twarde” i „miękkie”. „Twarde” są wymierne i konkretne, mocno osadzone w rzeczywistości, z trudem i stosunkowo wolno poddają się zmianom i rekonfiguracjom, ponieważ zasady i warunki ich stosowania są znane i opisane, często obwarowane warunkami prawnymi i materialnymi (finansowymi). Występują zarówno wewnątrz firmy, jak i stanowią ważne elementy oto-

[1] J. Barney, *Firm's Resources and Sustained Comprtitive Adventage*, „Journal of Management”, XVII, 1991, nr 1, s. 99–120; M. Petraf, *The Cornerstones of Competitive Eadvantage; Resource-Base View*, „Strategic Management Journal” XIV, 1993, nr 3, s. 179–191; A. K. Koźmiński, *Zarządzanie wiedzą warunkiem konkurencyjności gospodarki i firmy*, „Prakseologia”, 2001, nr 141, s. 373–389.

czenia, w którym działają i które warunkują to działanie. Najważniejsze z nich to:

- Kapitał zarówno finansowy, jak i rzeczowy (infrastruktura);
- Kapitał instytucjonalny, czyli system prawny i egzekucji prawa;
- Technologie i know-how (zarówno własne, jak i nabyte);
- Strategie pojmowane jako „plan działania" w długim horyzoncie czasowym (czytelny zarówno „do wewnątrz" (dla pracowników), jak i „na zewnątrz" dla klientów i dla rynków;
- Struktura, czyli sformalizowane zasady podziału zadań, władzy, odpowiedzialności i informacji w firmie.

„Miękkie" zasoby firmy to jej tkanka społeczna i społeczne relacje w otoczeniu i z otoczeniem. Można je scharakteryzować jako „niedookreślone", „płynne" i zmienne. Zmiany, którym podlegają, nie mają jednak charakteru w pełni przewidywalnego i nie mogą być przez nikogo w pełni kontrolowane. Najważniejsze z nich to:

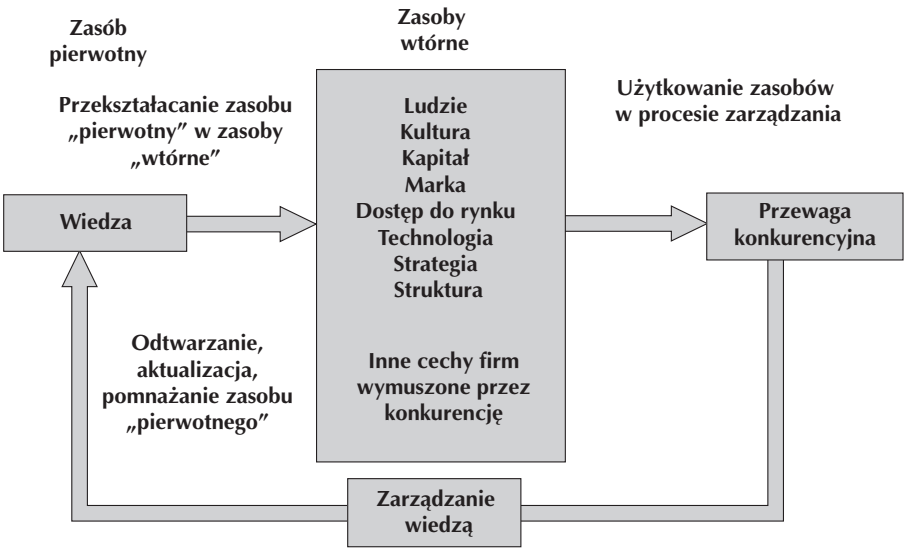
- Kapitał społeczny, czyli ludzie z ich kwalifikacjami, aspiracjami, motywacjami i postawami, także powiązania, relacje i stosunki pomiędzy ludźmi oraz poziom zaufania i pewności w stosunkach międzyludzkich (w tym związanych z pracą i biznesem);
- Kultura, czyli utrwalone wzorce zachowania, normy i wartości;
- Wiedza, czyli zasoby informacji użytecznej dla funkcjonowania firmy, znajdujące się w „posiadaniu" zarówno indywidualnym, jak i zbiorowym, zarówno formalnie rozpoznane i skatalogowane, jak i „ukryte";
- Marka, czyli społeczny odbiór firmy i jej produktów;
- Dostęp do rynku, czyli prawnie i/lub społecznie utrwalone kontakty z nabywcami.

Warunkiem prawidłowego stosowania zasobów są umiejętności zarządzania nimi, czyli kierowania ich tam, gdzie efekty są największe, oraz odtwarzania ich i pomnażania. Podstawowe znaczenie mają wśród nich umiejętności pozyskiwania i przetwarzania informacji na temat zmian otoczenia oraz zasobów wewnętrznych firmy. One określają w bardzo poważnej mierze zdolności:

a) transformacyjne, czyli przekształcania i przebudowy organizacji (rekonfiguracji jej wewnętrznych zasobów),
b) adaptacyjne, czyli dostosowania do zmian otoczenia,
c) innowacyjne, czyli tworzenia innowacji produktowych i procesowych,
d) socjotechniczne, czyli aktywnego oddziaływania na jednostki i grupy ludzkie.

Wykorzystanie tych umiejętności zależy z kolei od umiejętności zarządzania. Podstawowe znaczenie ma wśród nich zarządzanie wiedzą,

czyli sterowanie procesami jej tworzenia, przechowywania, odszukiwania, dystrybucji wśród uczestników organizacji oraz odnowy i uzupełniania. Wiedza ma bowiem wśród zasobów firmy znaczenie i rolę szczególną. Jest tym zasobem firmy, który można określić jako „pierwotny" lub „podstawowy". Oznacza to, że to właśnie wiedza steruje procesami pomnażania i rekonfiguracji pozostałych zasobów i jest zarazem ich niezbędnym tworzywem, swego rodzaju wspólnym mianownikiem realizowanych w firmie przedsięwzięć. I od jakości tego właśnie czynnika zależy w przeważającej części ich powodzenie. Wiedza obejmuje i warunkuje także umiejętności przywódcze oraz pracy w zespole, które wymagają ponadto trudnych do zdefiniowania charakterystyk społecznych, takich jak charyzma, empatia czy dar komunikowania.



Wiedza bywa niekiedy rozumiana wąsko, jako wiedza techniczna. Chodzi tymczasem o wszelką wiedzę dotyczącą między innymi rynku, nabywców, partnerów, instytucji i innych elementów rzeczywistości, w której firma funkcjonuje. W przypadku polskich menedżerów w szczególnym stopniu dotyczy to wiedzy o rynku unijnym, o jego mechanizmach i uczestnikach. R. Hall analizuje szereg rodzajów wiedzy jako nieuchwytne zasoby firmy[2]. Są to między innymi: patenty, posiadane i opanowane technologie, prace badawcze i rozwojowe w toku, sekrety handlowe, bazy

[2] R. Hall, *A Framework: Intangible Resources and Capabilities to Sustainable Competitive Advantage*, „Strategic Management Journal" XIV, 1993, nr 3, s, 605–617.

danych, wiedza na temat sfery publicznej, know-how, którym dysponują pracownicy, dostawcy, dystrybutorzy i inni partnerzy, kultura przetwarzania informacji, reagowania na nowości, debaty, formułowania pytań i poszukiwania odpowiedzi.

3. WYPOSAŻENIE POLSKICH MENEDŻERÓW W ZASOBY

Chcąc dokonać próby oceny wyposażenia polskich menedżerów w zasoby, trzeba odnieść taką ocenę do wymogów, jakie stwarza konkurencja na rynkach UE, czyli do jej specyfiki. Poszukując najbardziej zwięzłej charakterystyki konkurencji na rynkach europejskich, można ją określić jako konkurencję na zintegrowanym rynku, ale silnie regulowaną zarówno przez rządy krajów członkowskich, jak i w coraz większym stopniu przez władze UE z wyraźnymi elementami protekcjonizmu[3]. Te wspólne działania regulacyjne i interwencyjne polegają na realizacji takich wspólnych polityk, jak: polityka rolna, polityka ochrony konkurencji, polityka naukowa, polityka edukacyjna, polityka wspierania przemysłów, polityka energetyczna, polityka regionalna, polityka transportowa, polityka wspierania małych i średnich przedsiębiorstw, polityka celna, polityka społeczna. Tym wspólnym politykom towarzyszy niezwykle intensywna działalność normalizacyjna oraz bezpośrednio wynikająca z niej kontrolno-koncesyjna i „dyscyplinująca". Normy dotyczą między innymi: norm sanitarnych (zwłaszcza w dziedzinie produkcji i dystrybucji żywności), norm ochrony środowiska, ochrony konsumenta, a także praw człowieka i obywatela, w tym zabezpieczenia społecznego. UE jest wyjątkowym w skali globalnej obszarem niezwykle wysokiej jakości życia. Polityki i normy mające na celu jej ochronę i wyrównanie różnic pomiędzy krajami najbardziej i najmniej zaawansowanymi w poszczególnych dziedzinach. Dokonuje się to w krótkim okresie kosztem ograniczenia elastyczności niektórych rynków (głównie pracy) i mobilności niektórych zasobów, a w długim okresie (jak wytykają głównie amerykańscy neoliberalni obserwatorzy) kosztem konkurencyjności i rozwoju „starej Europy". Kraje „nowej Europy", wchodząc na olbrzymi i zróżnicowany rynek europejski o wielkim potencjale, muszą zaakceptować obowiązujące na nim reguły gry. Oznacza to konieczność pozyskania wiedzy o politykach, normach, regulacjach i procedurach i przyswojenia jej w ten sposób, by posługiwać się nią aktywnie dla uzyskania i utrzymania przewagi

[3] A. Z. Nowak, *Integracje europejska. Szansa dla Polski?*, Warszawa 2002; Z. Wysokińska, J. Witkowska, *Integracja europejska. Rozwój rynków*, Warszawa-Łódź 1999; G. M. Meier, *The International Environment of Business*, Nowy Jork, 1998, s. 235–263.

konkurencyjnej. Wymaga to odpowiedniego wyposażenia menedżerów w kapitał instytucjonalny i wiedzę.

Powszechna jest opinia, że pochodzące od państwa instytucjonalno-prawne wyposażenie polskiego menedżera jest nie najwyższej jakości. W dorocznych badaniach kadry kierowniczej prowadzonych w latach 90. przez dziennik „Rzeczpospolita" niestabilność prawa i podatków systematycznie wymieniana jest na jednym z pierwszych miejsc wśród czynników, które budzą niepokój menedżerów i przeszkadzają w prowadzeniu firmy[4]. Niepokój ten potęgują powszechnie odczuwane kłopoty z egzekucją prawa, powszechnie deklarowana konieczność „obchodzenia" „nieżyciowych" przepisów i wręczania łapówek (aż 66% respondentów w badaniu z 2000 roku). Taki stan prawa i jego egzekucji w środowisku narodowym polskiego menedżera grozi niewykonaniem unijnych norm i procedur. To z kolei zagraża dotkliwymi sankcjami dla polskich przedsiębiorstw (głównie zamknięciem lub utrudnieniem dostępu do rynków) i pozbawieniem ich korzyści wynikających ze wspólnych polityk (np. dopłat i subwencji). Jesienią 2003 roku najczęściej wymieniane trzy zagrożenia tego rodzaju – to: niespełnienie norm sanitarnych produkcji mięsa oraz mleka i jego przetworów, opóźnienia we wdrożeniu systemu kontroli produkcji żywności IACS oraz zasady importu do Polski niektórych produktów, takich jak leki i używane samochody[5]. Oceny kapitału instytucjonalnego, z którego korzystają nasi menedżerowie, nie należy jednak malować jednolicie czarną barwą. Na przykład w międzynarodowych badaniach porównawczych Banku Światowego prowadzonych w 130 krajach i opublikowanych w 2003 roku wypadliśmy zupełnie nieźle na tle Europy w takich kategoriach, jak: czas rejestracji działalności gospodarczej, możliwość wymiany personelu, stabilność prawa pracy, dostęp do kredytu. Fatalnie wypadliśmy natomiast, jeśli chodzi o czas i formalności związane z zawieraniem przez firmy różnego rodzaju umów i kontraktów, czas trwania orzeczenia o bankructwie i innych procedur sądowych[6]. Wyposażenie w kapitał instytucjonalny wydaje się więc ulegać poprawie przy zastrzeżeniu bardzo niskiego punktu wyjścia.

Wyposażenie polskich menedżerów w kapitał finansowy jest także raczej skromne ze względu na niski poziom oszczędności i niską kapitalizację, zarówno rynku kapitałowego, jak i systemu bankowego, a także proceduralne trudności z pozyskiwaniem kapitału. Ocenia się, że zaledwie 40% sumy bilansowej banków to kredyty dla przedsiębiorstw i ich udział

---

[4] E Barlik (red.), *Polscy menedżerowie w dobie wielkich reform społecznych*, Warszawa 2000, s. 8.

[5] J. Bielecki, *Trzy obszary zagrożenia*, „Rzeczpospolita" z 19 września 2003.

[6] P. Blajter, *Polska to nie raj dla biznesu*, „Rzeczpospolita" z 13–14 września 2003.

ma tendencję spadkową, aż 25% to papiery rządowe i ich udział rośnie. Ta słabość jest jednak z powodzeniem kompensowana przez napływ kapitału zagranicznego. W ubiegłorocznej ankiecie światowej firmy konsultingowej A. T. Kearney Polska została wytypowana jako czwarte najbardziej atrakcyjne miejsce do lokowania kapitału po Chinach, USA i Meksyku przed wszystkimi krajami europejskimi, zastępując Niemcy, które w zeszłym roku zajmowały czwarte miejsce, a w tym spadły na piąte. Ankietę wypełnia 1000 największych międzynarodowych inwestorów realizujących w zeszłym roku 70% przedsięwzięć inwestycyjnych na świecie. Jest to więc opinia miarodajna. Łączna suma kapitału zagranicznego zainwestowanego w Polsce oceniana jest na około 124 mld USD. Jako przyczyny atrakcyjności Polski podawano: duży i stale rosnący rynek, członkostwo w UE, niskie koszty produkcji (zwłaszcza pracy), stabilność polityczną, a nawet nie najgorszą w porównaniu z innymi rynkami wschodzącymi przejrzystość ustawodawstwa gospodarczego[7]. Fakt, że w ostatnich latach inwestycje zagraniczne w Polsce spadały (1998 – 6,8 mld USD, 1999 – 7,2, 2001 – 5,7, 2002 – 4,1, pierwsze półrocze 2003 – 2,5 mld), tłumaczony jest ogólnym spadkiem inwestycji (w USA w 2002 aż 80% w stosunku do 2001) i panuje opinia, że wraz z poprawą koniunktury w USA, Japonii i w Azji i rozszerzeniem UE inwestycje w Polsce wzrosną. Ważnym uwarunkowaniem takiego optymistycznego scenariusza jest poprawa ciągle bardzo słabej infrastruktury (zwłaszcza komunikacyjnej). Szanse na to wydają się jednak rosnąć po przystąpieniu do UE. Równocześnie wszakże wiele badań i sondaży prowadzonych wśród inwestorów zagranicznych[8] wskazuje na negatywną ocenę takich zjawisk, jak biurokracja, nieudolność lub nawet wrogość urzędników różnych szczebli, korupcja (próby wymuszania łapówek) oraz wspomniana już poprzednio słabość instytucji (niestabilność prawa i niezdolność do jego egzekwowania). W rezultacie Polska przegrała (np. ze Słowacją) współzawodnictwo kilka spektakularnych inwestycji, np. fabryka samochodów Toyoty i Peugeot Citroena. Prawda leży pośrodku i można zapewne stwierdzić, że mimo obecności licznych czynników zniechęcających Polska jest i zapewne pozostanie atrakcyjnym miejscem dla inwestorów zagranicznych. Stopień tej atrakcyjności będzie zależał od tempa eliminacji czynników zniechęcających, a ono zapewne zwiększy się wraz z akcesją do UE.

Mimo słabości rodzimego sektora B+R, wynikającej z niskiego poziomu wydatków na naukę i badania zarówno z budżetu państwa, jak i ze środków przedsiębiorstw, technologiczne wyposażenie polskich przedsiębiorstw i polskich menedżerów pozostaje na przeciętnym europejskim

---

[7] D. Walewska, *Polska w ścisłej czołówce światowej*, „Rzeczpospolita" z 18 września 2003.
[8] A. Zorska (red.), *Transnational Corporations in Poland*, Warszawa 1999.

poziomie wymuszonym przez konkurencję. W ciągu ostatnich kilku lat poziom ten podniósł się, ponieważ w latach złej koniunktury przedsiębiorstwa technologicznie zapóźnione wypadły z rynku. Znalazło to swój wyraz w poważnym wzroście wydajności pracy, który stał się kolejnym atutem w rękach polskich menedżerów. Technologia jest oczywiście importowana, podobnie jak maszyny i urządzenia. Poważne znaczenie ma także umiejscowienie w Polsce wielu filii przedsiębiorstw międzynarodowych, które z reguły stosują nowoczesne rozwiązania. Mimo to jednak w świetle ostatniego *Industrial Development Report*[9] w porównaniu z rokiem 1985 w polskim eksporcie zmniejszył się udział produktów średnio przetworzonych, a udział wysoko przetworzonych pozostaje minimalny, w czasie gdy wzrasta udział produktów nisko przetworzonych. Poprawa tego stanu może być konsekwencją zwiększonego napływu kapitału. Wiele firm europejskich przenosi do Polski średnio zaawansowaną technicznie produkcję ze względu na niższe koszty pracy. Na przykład koncern Scania przenosi z Katrineholm w Szwecji do Polski produkcję nadwozi, Toyota buduje wielką fabrykę silników Diesla, Henkel wybudował zakład chemii budowlanej w Dzierżoniowie[10]. Są to wszystko zakłady nowoczesne produkujące na eksport. Taka tendencja wynika z globalnych strategii realizowanych przez firmy międzynarodowe na terenie Europy Środkowowschodniej[11].

Badania prowadzone przez prof. K. Obłója i jego zespół[12] wskazują, że wyposażenie polskich menedżerów w strategie działania firm jest bardzo zróżnicowane. Liderzy, jak np. Kamis (przyprawy), Alpinus (odzież sportowa), Atlas (kleje budowlane), Eris (kosmetyki), SMG KRC (badania rynku, opinii, doradztwo personalne) realizują śmiałe ofensywne strategie, przeważnie umiędzynarodowione i nastawione na wyższe segmenty rynku i wyższe marże. Strategie te opierają się na optymistycznym poostrzeganiu własnych szans i możliwości, eksperymentach, szybkości działania, doskonałości operacyjnej, doskonałym rozpoznaniu segmentów rynku i budowie sieci strategicznych powiązań. Są to więc nowoczesne, wyrafinowane strategie, często potwierdzone sukcesem na wymagających rynkach europejskich, a przede wszystkim na coraz bardziej wymagającym rynku polskim. Równocześnie jednak bardzo duża liczba przedsiębiorstw realizuje zachowawcze i defensywne strategie konkuren-

---

[9] UNIDO, *Industrial Development Report 2002–2003*, Wiedeń 2002, s. 31–33.

[10] M. Przybylski, *Etaty czy technologie?*, „Rzeczpospolita" z 3 października 2003.

[11] A. K. Koźmiński, G. S. Yip (red.), *Strategies for Central and Eastern Europe*, Londyn 2000.

[12] K. Obłój (red.), *Dominująca logika firmy: strategia polskich liderów*, Warszawa 2003.

cji cenowej, zorientowane na ochronę udziału w rynku i zatrudnienia. Struktury są w znacznej mierze konsekwencją strategii i zmieniają się wraz z nimi. Intensyfikacja konkurencji sprzyja rozpowszechnianiu się bardziej wyrafinowanych strategii, ponieważ eliminuje tych, którzy nie są w stanie ich realizować. Z tego punktu widzenia „trudne lata" polskiej gospodarki (1999–2002) okazały się korzystne. Kolejnych pozytywnych bodźców dostarcza integracja europejska, która stawia przedsiębiorcom i ich menedżerom coraz ostrzejsze wymagania. Trudno oczywiście spekulować na temat proporcji firm i menedżerów dojrzałych i niedojrzałych strategicznie. Można jedynie przypuszczać, że stale rosnący w ostatnich latach eksport na rynki europejskie wskazuje na coraz szybszy proces uczenia się myślenia strategicznego. Proces ten obciążony jest ciągle jeszcze syndromem peryferyjności polskiej gospodarki i polskich przedsiębiorstw. Przykłady przedsiębiorstw hiszpańskich, portugalskich, irlandzkich i w mniejszym stopniu greckich dowodzą, że integracja europejska stwarza szanse przezwyciężenia tego negatywnego syndromu. Czy i jak polscy menedżerowie wykorzystają tę szansę, zależy od ich wyposażenia w „miękki" kapitał oraz od kwalifikacji i umiejętności.

Kapitał społeczny, którym dysponują polscy menedżerowi, rozpatrzmy łącznie z kapitałem kulturowym. Trudno tu o jednoznaczną ocenę. Wielką szansą wydają się być ogromne aspiracje materialne polskiego społeczeństwa, fakt, że jesteśmy społeczeństwem „na dorobku", wyjątkowo ostro odczuwającym materialne upośledzenie wobec bogatego Zachodu. Równocześnie polscy menedżerowie odznaczają się znaczną przedsiębiorczością, umiejętnością radzenia sobie w trudnych sytuacjach, „obchodzenia" ograniczeń i krepujących przepisów, improwizacji. Stwarza to wielki potencjał rozwojowy, ale zarazem określone zagrożenia. Są to zagrożenia „chodzeniem na skróty", chęcią szybkiego dorobienia się „za wszelką cenę" i „wszelkimi sposobami", niekiedy wbrew prawu, moralności, interesowi społecznemu. Przy słabym wyposażeniu w kapitał instytucjonalny (system prawa i jego egzekwowania) prowadzi to do licznych patologii (przestępczość gospodarcza, korupcja, „szara strefa" oceniana, podobnie jak we Włoszech, na około 30% PKB), które obniżają, wartość polskiego menedżmentu i podkopują przewagę konkurencyjną polskich przedsiębiorstw. Można jednak oczekiwać, że rygoryzm unijnych przepisów, presja unijnych urzędników i reguły konkurencji na unijnych rynkach osłabią negatywne oddziaływanie tych patologii. Zarówno obserwacja polskiego biznesu, jak i systematycznie prowadzone badania wskazują na jeszcze jedną słabość społecznego i kulturowego wyposażenia polskiego zarządzania: syndrom „samotnego wilka", czyli kulturową niemożność zawiązywania sojuszy lojalnej współpracy międzyinstytucjonalnej. Spowodowała ona między innymi niepowodzenie inicjatyw

konsolidacji niektórych ważnych branż (np. budownictwo, przetwórstwo mięsa, przemysł stoczniowy, bankowość) na bazie polskiego kapitału i nie zawsze korzystne dla naszej gospodarki przejmowanie poszczególnych, najbardziej wartościowych przedsiębiorstw przez inwestorów zagranicznych. U podłoża tego „kulturowego kalectwa" leży niski poziom zaufania wzajemnego, który charakteryzuje całe nasze społeczeństwo, a kręgi biznesu w szczególności[13]. Analizując na podstawie badań socjologicznych wyposażenie kulturowe[14] G. Skąpska pyta, czy polscy przedsiębiorcy będą w stanie wejść w stałe i korzystne powiązania gospodarcze z partnerami z Europy Zachodniej. Odpowiedź na to pytanie nie jest jednoznaczna (choćby ze względu na zróżnicowanie populacji przedsiębiorców), ale za główny czynnik hamujący korzystny udział przedsiębiorców w europejskiej przestrzeni gospodarczej socjologowie uważają słabe wyposażenie w kapitał kulturowy. Nadzieje na usunięcie tej przeszkody wypada wiązać z następną generacją przedsiębiorców, lepiej wykształconą, lepiej obytą w świecie, nieobciążoną pamięcią „awanturniczo handlarskich wzorców" pionierskiego okresu polskiego kapitalizmu jak nazywa je Skąpska) i bezpośrednio poddaną presji wzorców i norm europejskich. Ta następna generacja przedsiębiorców jest już „tuż za progiem".

Poza bardzo nielicznymi wyjątkami, (jak np. czeska „Skoda", chorwacki „Elan" czy rosyjska „Stoliczna") kraje postkomunistyczne nie dysponują markami o globalnej lub choćby europejskiej rozpoznawalności. Polska – nie ma dziś ani jednej takiej marki. Sytuację pogarsza negatywny obraz Polski jako kraju pochodzenia wyrobów o wyższej wartości dodanej (wysokiej techniki lub luksusowych). Skazuje to naszych producentów na niskie segmenty rynku europejskiego, gdzie panuje niszcząca konkurencja cenowa, którą wygrywają firmy produkujące w krajach o najniższej cenie pracy, a Polska przestaje być takim krajem. W obszarze produktów masowych, a zwłaszcza tzw. wrażliwych (jak np. żywność, stal, tekstylia), gdzie polscy producenci mają pewną przewagę konkurencyjną, napotykają na unijne pułapy produkcji, dyskryminacyjne normy oraz subsydiowanych konkurentów. Drogą wyjścia z tej niekorzystnej sytuacji jest podwykonawstwo dla renomowanych zagranicznych producentów i stopniowe przejmowanie ich rynku, względnie mistrzostwo w jakimś wąskim asortymencie i opanowywanie nisz rynku europejskiego, najczęściej w sojuszu z zachodnim dystrybutorem lub wiodącym producentem produktów komplementarnych. Polskie przedsiębiorstwa próbują obu tych dróg ze zmiennym szczęściem. Przykładów pierwszej z nich dostarcza

---

[13] P. Sztompka, *Trust: A Sociological Theory*, Cambridge 1999.

[14] G. Skąpska (red.), *Budenbrokowie czy piraci. Polscy przedsiębiorcy okresu głębokich przemian*, Kraków 2002, s. 233.

chociażby przemysł maszynowy czy części samochodowych, przykładów drugiej meble, ozdoby choinkowe czy sprzęt gospodarstwa domowego, Względnie niektóre rodzaje wysokospecjalistycznego oprogramowania komputerowego. Całościowa ocena zachowania się polskich firm na rynkach europejskich musi być jednak umiarkowanie pozytywna, choćby dlatego, że polski eksport do UE stale i konsekwentnie rośnie, a polska współpraca z przedsiębiorstwami europejskimi staje się coraz bardziej intensywna. Wbrew pozorom nie najlepsza koniunktura gospodarcza w krajach Unii może działać na naszą korzyść, ponieważ skłania do obniżania kosztów i zastępowania droższych produktów i komponentów tańszymi o podobnej jakości.

Trudno ocenić kapitał wiedzy, jakim dysponują polskie przedsiębiorstwa i polscy menedżerowie. Obserwacja dominujących praktyk polskiego biznesu wskazuje, że w pełni rozwinięte systemy zarządzania wiedzą należą w naszych przedsiębiorstwach do rzadkości i można je spotkać niemal wyłącznie w filiach firm zagranicznych. Systemy takie są bowiem wyrazem najwyższego poziomu umiejętności zarządzania.

4. KWALIFIKACJE I UMIEJĘTNOŚCI

Całościowa ocena kwalifikacji i umiejętności tak licznej i zróżnicowanej populacji jak polscy menedżerowie jest bardzo trudna i ryzykowna. Wydaje się, że formalne wykształcenie nie jest ich słabą stroną. W grupie 850 menedżerów badanych w 2000 roku przez „Rzeczpospolitą”[15] niemal 70% legitymowało się wyższym wykształceniem. Było wśród nich aż 38% właścicieli lub udziałowców firm, którymi kierują. Chodziło jednak o firmy średnie i większe. Aż 65% spośród badanych uważa, że wykształcenie i kwalifikacje są warunkiem awansu na stanowisko kierownicze, ale tylko 30% przyznaje, że ich awans poprzedziło zdobycie kwalifikacji przez ukończenie studiów lub szkoleń menedżerskich. Około 38% menedżerów ukończyło takie studia, w tym nieco ponad 2% studia MBA. Ponad 60% ukończyło jednak jakiś krótki kurs w dziedzinie zarządzania. Z odpowiedzi na pytania ankiety wyłania się dość „staromodny” profil wyobrażeń menedżerów o potrzebnych im cechach i umiejętnościach. Pierwsze miejsce wśród nich zajmuje doświadczenie w zarządzaniu (53,1% respondentów), drugie umiejętność podejmowania szybkich decyzji (52,7%), trzecie wiedza specjalistyczna (48,0%), czwarte przedsiębiorczość i inicjatywa (46,8%). Za znacznie mniej ważne uznają oni dbałość o pracowników (15,9%), komunikatywność (19,4%), szeroką wiedzę (11,5%), silną indywidualność (18,1%),

[15] E. Barlik (red.), *Polscy menedżerowie…*, *op. cit.*

intuicję (20,05%). Zgodnie z tym modelem ukształtowany jest zresztą profil wykształcenia i doskonalenia, do którego przyznają się respondenci „Rzeczpospolitej". Aż 52,9% spośród nich zapoznało się z zasadami marketingu, 35,8% z metodami organizacji pracy własnej, 34,7% z metodami i technikami kontroli. Równocześnie jedynie 13,1 % uczyło się delegowania uprawnień, 8,6% kierowania stresem, 11,8% doskonalenia produktywności, 13% umiejętności i technik interpersonalnych, 23,2% negocjowania i kierowania konfliktem, 23,5% kształtowania stosunków międzyludzkich.

Widać, że przyniósł rezultaty ogromny wysiłek w dziedzinie kształcenia menedżerskiego podjęty w Polsce w latach 90. przy sporym (zwłaszcza na początku) udziale pomocy zagranicznej. Postęp dotyczy jednak głównie podstawowych i „twardych" umiejętności zarządzania: finansów, marketingu, podstaw organizacji, kontrolingu. Lukę kwalifikacji menedżerskich widać w takich bardziej zaawansowanych dziedzinach, jak: przywództwo, komunikacja, praca w zespole, polityka personalna i kształtowanie stosunków międzyludzkich, negocjacje, kierowanie zmianami. Teza ta potwierdza się w konfrontacji kwalifikacji absolwentów czołowej uczelni kształcącej menedżerów (SGH) z potrzebami praktyki. W świetle badań empirycznych[16] największe niedostosowanie umiejętności i kwalifikacji do potrzeb praktyki wystąpiło w zakresie: umiejętności rozwiązywania problemów, umiejętności poznawczych, umiejętności komunikowania się, umiejętności uczenia się i pracy zespołowej. Można więc sformułować sumaryczną opinię, że polscy menedżerowie opanowali już „podstawy zarządzania", ale wciąż brakuje im bardziej zaawansowanych kwalifikacji i umiejętności potrzebnych do uzyskania przewagi konkurencyjnej na europejskim rynku w dobie przewagi konkurencyjnej opartej na wiedzy, której nosicielami są ludzie i ich zespoły.

Luka ta jest tym bardziej dotkliwa, że mimo otwarcia Polski na świat nasi menedżerowie pozostają w swojej większości raczej „prowincjonalni": bardzo niewielu z nich ma roboczą znajomość choćby jednego języka obcego, a w świetle badań „Rzeczpospolitej" ponad 90% nie posługuje się w ogóle żadną prasą zagraniczną. Znajduje to swój wyraz w niskim i zdecydowanie „pasywnym" umiędzynarodowieniu polskich przedsiębiorstw. Innymi słowy, polskie przedsiębiorstwa są raczej przedmiotem aniżeli podmiotem procesów umiędzynarodowienia[17]. Nie trzeba dowo-

---

[16] B. Minkiewicz, P. Bielecki, *Kwalifikacje absolwentów SGH a potrzeby rynku pracy – opinie środowisk gospodarczych* [w] J. Dietl, Z. Sapijaszka (red.), *Wyzwania Unii Europejskiej dla postaw, umiejętności i wiedzy przyszłych mene*dżerów, Łódź 1999, s. 228–229.

[17] A. K. Koźmiński, *Umiędzynarodowienie polskich przedsiębiorstw* [w] E. Adamowski (red.), *Gospodarka w okresie przemian*, Warszawa 1999, s. 129–142.

dzić, jak poważnie pogarsza to naszą konkurencyjność na rynku europejskim. Można być jednak pewnym, że poprawa tego stanu rzeczy nastąpi „lada chwila" wraz ze zmianą generacyjną. Liczne roczniki absolwentów studiów wyższych oferują bowiem nieporównywalnie wyższy poziom tego rodzaju kwalifikacji. Już teraz sytuacja ulega zmianie. Polscy inwestorzy instytucjonalni (fundusze emerytalne) zaczynają pojawiać się na rynkach europejskich. Niektóre średnie firmy aktywne na rynkach wschodnich (np. Atlas) angażują się tam w inwestycje bezpośrednie. Pojawiają się też większe inwestycje w Europie Zachodniej (np. zakup przez Orlen sieci stacji benzynowych w północnych Niemczech).

Źródłem optymizmu na przyszłość jest olbrzymia rzesza ponad 500 000 osób studiujących zarządzanie i dyscypliny pokrewne[18]. Bez względu na to, jak bardzo zróżnicowany jest poziom kwalifikacji i umiejętności tej populacji, z pewnością stanowi ona obfitą bazę rekrutacyjną dla przedsiębiorstw poszukujących młodych talentów menedżerskich. Bardzo liczna jest także populacja studiów podyplomowych (w tym około 50 programów MBA) oraz wszelkiego rodzaju szkoleń specjalistycznych w takich dziedzinach, jak np. zarządzanie zasobami ludzkimi, zarządzanie projektami, zarządzanie ryzykiem. Niezwykle intensywna konkurencja na polskim rynku usług edukacyjnych w dziedzinie zarządzania oraz coraz bardziej świadomie nawiązywana współpraca z ośrodkami zagranicznymi pozwalają przypuszczać, że poziom kształcenia w tej dziedzinie będzie się nadal stale podnosił.

Ważną przesłanką, która pozwala oczekiwać dalszych pozytywnych zmian w dziedzinie edukacji menedżerskiej, jest rosnąca samoświadomość polskich menedżerów, którzy coraz lepiej zdają sobie sprawę z tego, jakie kwalifikacje i umiejętności będą im potrzebne w przyszłości. Na czoło wysuwają się według nich: marketing i korzystanie z badań marketingowych (czyli zarządzanie wiedzą o rynku), motywowanie siebie i personelu, elastyczność menedżerska i akceptacja zmian, podejmowanie decyzji. Takich właśnie kwalifikacji żąda rynek i oczywiście otrzymuje je.

5. KONKLUZJE

Z całego powyższego wywodu widać, że nie ma prostej i jednoznacznej odpowiedzi na pytania sformułowane w tytule. Wynika to zarówno z rozmiarów i zróżnicowania populacji będącej przedmiotem rozważań, jak i ze złożoności i wieloaspektowości problematyki konkurencyjności. Wszelkie nadmiernie optymistyczne, ale i nadmiernie pesymistyczne oceny są w oczywisty sposób nieuzasadnione. Są jednak liczne powody do „umiarkowanego optymizmu" na przyszłość. Oto one:

---

[18] *Ranking szkół wyższych,* „Wprost" z 19 maja 2002, s. 13.

– Po pierwsze, „rewolucja edukacyjna" w Polsce, wyrażająca się w czterokrotnym wzroście liczby studentów w porównaniu z rokiem 1989;
– Po drugie, bezprzykładny ilościowy i jakościowy rozwój edukacji menedżerskiej;
– Po trzecie, wysoki poziom przedsiębiorczości i umiejętności „radzenia sobie" w trudnych warunkach;
– Po czwarte, rozmiary, dynamika i wysoka konkurencyjność polskiego rynku;
– Po piąte, zmiany kulturowe i instytucjonalne wywołane akcesją do UE.

Właśnie dla tych powodów można przypuszczać, że mimo słabego wyposażenia polskich menedżerów w niektóre zasoby (m.in. finansowe, instytucjonalne, kulturowe) poradzą sobie oni z europejską konkurencją nie gorzej niż inni.

ABSTRACT

The aim of the article is to analyse competitiveness of Polish managers in the context of the oncoming Polish EU accession. It discusses the factors that determine the preparation of Polish managers for competition, obstacles in the way of competing in the common market and potential sources of their advantage over competitors. The text is actually a forecast – the author bases his work on results of Polish and foreign academic studies, press articles and his own studies, as well as on experience and contacts among managers.

The group being subject of the analysis, i.e. Polish managers, is treated as a very broad group: it includes people hired to work as managers in Polish and foreign companies located in Poland, as well as entrepreneurs running their own companies. "Preparation for competition" in the context of the Polish EU accession is defined as an ability to gain and retain the advantage over competitors in the EU market.

Jan Winiecki

PROPOZYCJE PODSTAWOWYCH ELEMENTÓW ŁADU GOSPODARCZEGO I POLITYKI GOSPODARCZEJ

SPIS TREŚCI

1. Zarys ładu gospodarczego 317
2. Zmiana roli państwa w gospodarce 320
3. System podatkowy: dwuetapowy proces zmian 322
4. Polityka przemysłowa 324
5. Prorodzinne kształtowanie systemu podatkowego 326



JAN WINIECKI

Ekonomista. Współzałożyciel Centrum im. Adama Smitha. W latach 1991–1993 członek rady nadzorczej *European Bank for Reconstruction and Development*. W latach 1994–2003 wykładał na Uniwersytecie Europejskim *Viadrina* we Frankfurcie. Profesor ekonomii w Wyższej Szkole Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie i doradca ekonomiczny w WestLB Polska. W latach 1995–1999 wiceprzewodniczący, a od 1999 roku przewodniczący rady Towarzystwa Ekonomistów Polskich.

WPROWADZENIE

W pierwszej części autor przedstawia zarys ładu gospodarczego sprzyjającego podniesieniu sprawności ekonomicznej. Jego zdaniem najpewniejszą drogą do poprawy sytuacji ekonomicznej gospodarstw domowych jest szybki wzrost gospodarczy, którego podstawą musi być wolność gospodarcza z towarzyszącą jej konkurencją, dominacja własności prywatnej, stabilny, wymienialny pieniądz, a także ograniczenie redystrybucji budżetowej oraz sprawnie funkcjonujące instytucje finansowe i rynki pracy. Wymaga to zasadniczej zmiany roli państwa w gospodarce, przez umocnienie ładu i porządku (transparentność i skuteczność prawa), tworzenie sprzyjających warunków dla działania podmiotów gospodarczych i wycofywania się państwa z roli właściciela gospodarki narodowej. Osobne rozważania poświęca autor systemowi podatkowemu, jako kolejnemu warunkowi sine qua non wysokiej sprawności ekonomicznej. Postulowane zmiany to m.in.: stopniowe obniżenie poziomu redystrybucji wytwarzanego produktu narodowego, wprowadzenie jednolitego podatku na niskim poziomie ok. 15%, obniżenie opodatkowania najpoważniejszych podatków pośrednich, ukształtowanie prorodzinnego systemu podatkowego oraz konsekwentne wprowadzenie zasady jednokrotnego opodatkowania dochodów. W ostatniej części niniejszego opracowania autor przedstawia propozycje propodażowej polityki przemysłowej, której celem jest usuwanie barier dla rozwoju przedsiębiorczości, innowacyjności i efektywności podmiotów gospodarczych.

1. ZARYS ŁADU GOSPODARCZEGO

Żadnego programu ekonomicznego nie sposób nie rozpocząć od wyrażenia jednoznacznej akceptacji dla instytucjonalnych uwarunkowań ładu gospodarczego, uznawanych prawie powszechnie za fundamentalne tak dla sprawności ekonomicznej (tworzenia bogactwa), jak i dla ich związków z podstawowymi wartościami demokracji zachodniej (związki wolności gospodarczych z wolnością polityczną, moralności jako fundamentu ładu ekonomicznego i obywatelskich obowiązków itd.).

Historia gospodarcza, a w szczególności doświadczenia XX wieku, wskazują wyraźnie, jakie to uwarunkowania instytucjonalne i granice dla interwencji w tworzenie i podział bogactwa sprzyjają sprawności ekonomicznej:

(1) **Zasady wolności gospodarczej, konkurencji i otwarcia na świat zewnętrzny.** Po kilkudziesięciu latach zafascynowania planowaniem gospodarczym, drobiazgowym interwencjonizmem i w ogóle możliwościami działań kierowanych bądź koordynowanych z centrum, lata 80. i 90. przyniosły daleko idącą zmianę sposobu myślenia i działania. Spowodowały to głównie niepowodzenia krajów rozwijających się, które wybrały drogę centralizmu, zastępowania sektora prywatnego przez państwo, jak również daleko idącego separowania się od rynku światowego, załamanie się systemu gospodarczego komunizmu, czy wreszcie „przeregulowanie" i „przesocjalizowanie" wielu gospodarek zachodnich (wywołujące daleko nie do końca usunięte zjawisko zwane „Eurosklerozą").

Dlatego dzisiaj zasada wolności gospodarczej stanowi niepodważalny fundament nawet tam, gdzie jest bardziej dyrektywą przyszłości niż stanem aktualnym. Wolności gospodarczej – po to, ażeby była skutecznym instrumentem tworzenia bogactwa – musi towarzyszyć konkurencja, wraz z jej wszystkimi pożytecznymi, choć niekiedy indywidualnie bolesnymi cechami (zasada swobody wejścia na rynek, ale także i zasada konieczności wyjścia, gdy zasoby nie pozwalają na dalszą obecność na tym rynku). Uwzględniając fakt, że w produkcji masowej, o dużej skali, istnieje niewielu producentów zasada konkurencji oznacza też otwartość względem rynku światowego. Bez takiej otwartości łatwo o zmowę monopolistyczną na szkodę konsumenta i gospodarki jako sprawnie funkcjonującej całości.

(2) Wolność gospodarcza i konkurencja w gospodarce rynkowej tylko wówczas są gwarancją skuteczności, jeśli oparte są na **dominującej własności prywatnej**. Doświadczenia historii współczesnej dowodzą, że *nigdy i nigdzie* nie powiódł się eksperyment zbudowania gospodarki rynkowej bez dominującej własności prywatnej („kapitalizmu bez kapitalistów"). Patrząc pragmatycznie, jako cel minimum powinniśmy w tym względzie określić osiągnięcie stanu obecnego w krajach zachodnich o dużym udziale sektora publicznego, tzn. maksimum 10–15% produkcji sektora przedsiębiorstw. Wiele jest jeszcze do zrobienia w tym zakresie.

Unikając ekonomicznego marzycielstwa, powinniśmy jednoznacznie odżegnywać się od pokusy poszukiwania tzw. trzeciej drogi. Mamy świadomość tego, że ładnie dla niektórych brzmiące określenie „społeczna gospodarka rynkowa", sformułowane w Niemczech w latach 40., nie było niczym innym niż liberalną gospodarką rynkową (przedstawioną przez tzw. szkołę ordoliberalną), i to znacznie bardziej liberalną niż to wszystko, co wprowadzono w Polsce od 1989 roku. Współczesne problemy Niemiec (ponadczteroipółmilionowe bezrobocie, trwająca ucieczka miejsc pracy m.in. do Europy Środkowowschodniej, w tym Polski, i inne

słabości) sa następstwem nie modelu społecznej gospodarki rynkowej, lecz przeregulowania niemieckiej gospodarki i przeciążenia jej ponad miarę świadczeniami państwa opiekuńczego (tym, co w Niemczech nazywa się „socjalem"). Nie są to – dla niektórych – prawdy przyjemne, ale na pewno konieczne dla zrozumienia rzeczywistego pola manewru w polityce gospodarczej i społecznej.

(3) Najpewniejszą – i *jedyną* na długą metę – drogą poprawy sytuacji ekonomicznej gospodarstw domowych pozostaje szybki wzrost gospodarczy. Dotyczy to także możliwości redystrybucji za pośrednictwem budżetu: „większy bochenek" do podziału oznacza więcej dóbr niż większa część wolno rosnącego lub wręcz kurczącego się „bochenka". Obok wolności gospodarczej i własności prywatnej warunkiem szybkiego wzrostu gospodarczego jest **stabilny, wymienialny pieniądz**.

Doświadczenia krajów, którym przez dziesięciolecia udawało się utrzymać wysoką stopę wzrostu produktu krajowego, dowodzą, że właśnie polityka władz monetarnych, nie dopuszczających do nadmiernej emisji pieniądza, i będąca tego następstwem niska lub wręcz zerowa inflacja, zachęcają społeczeństwo do oszczędzania, a wynikające z niskiej inflacji niskie nominalne stopy procentowe i oczekiwania stabilności pieniądza zachęcają przedsiębiorców do inwestowania. To właśnie stabilny pieniądz, wysokie oszczędności i wysokie inwestycje legły u podstaw japońskiego sukcesu lat 50.–70. (a nie, jak niektórzy uważają, „majsterkowanie" przy strukturze przemysłu...).

(4) Wysoki wzrost gospodarczy (rzędu 7–10% rocznie), jak pokazują doświadczenia bliższej nam cywilizacyjnie Irlandii, który rozwiązuje bądź jako minimum łagodzi wiele problemów społecznych, możliwy jest na dłuższą metę *tylko* w warunkach **ograniczonej redystrybucji budżetowej**. Należy jednoznacznie stwierdzić, że motywacje do oszczędzania, do wydajnej pracy, do przedsiębiorczości i innowacyjności nie sposób utrzymać tam, gdzie państwo zabiera pracującym połowę ich dochodów. Budżety publiczne w Japonii, Korei Płd. i na Tajwanie nie przekraczały 25% produktu krajowego (nie wspominając już o Hongkongu i Singapurze, gdzie były jeszcze niższe!).

Patrząc pragmatycznie, Polska wyszła z komunizmu z brzemieniem długu, który nawet zmniejszony o połowę stanowi poważne obciążenie budżetu. Do tego dochodzi szybko rosnące zadłużenie wewnętrzne. Ponadto lata upaństwowienia wszystkiego – włącznie z mentalnością wielu obywateli – ukształtowały także specyficzne oczekiwania w odniesieniu do państwa. Dlatego realistyczną dyrektywą dla polityki gospodarczej powinno być stopniowe, lecz konsekwentne, coroczne *zmniejszanie* rela-

cji budżetu publicznego (i wydatków tzw. parabudżetów) do produktu krajowego.

(5) Do fundamentów gospodarczego ładu należą też sprawnie funkcjonujące rynki pracy i kapitału. **Stosunki pracy** powinny przyczyniać się do stabilizacji oczekiwań po stronie pracobiorców i pracodawców. W Polsce istnieją silne preferencje dla modelu rynku pracy opartego na negocjacjach instytucji pośredniczących (związków zawodowych i stowarzyszeń pracodawców). Model ten może, przez stabilizację oczekiwań, przyczyniać się do zwiększania efektywności gospodarki, jeśli pozostaje dostatecznie elastyczny, uwzględniając w umowach zbiorowych dostateczne pole dla dostosowań wynikających z sytuacji koniunkturalnej gospodarki, z sytuacji branży czy konkretnego podmiotu gospodarczego.

U nas, niestety, jest modelem szkodliwym, gdyż redukuje (a nie zwiększa) elastyczność rynku pracy i gospodarki w ogóle. Co gorsza, siła związków zawodowych w parlamencie (i to po obu stronach głównego podziału politycznego), wzmocniona tanim populizmem wielu polityków, doprowadziła rynek pracy do stanu sztywności, wysoce szkodliwego dla wszelkiej przedsiębiorczości.

Sprawnie działające **instytucje finansowe** stanowią krwiobieg gospodarki. Najpewniejszą gwarancją takiej sprawności jest – jak wszędzie – zdrowa konkurencja. Nie może być jej tam, gdzie decyzje kredytowe wynikają w niemałej części z koneksji personalnych i kalkulacji politycznych. Te zaś najłatwiej plenią się w państwowych bankach. Dowodzą tego nie tylko polskie, ale także i zachodnie (np. francuskie) doświadczenia. Stąd tak krytykowana przez „majsterkowiczów" prywatyzacja większości sektora bankowego była jednym z nielicznych sukcesów instytucjonalnych ostatnich lat. A fakt, iż banki te mają w większości zagranicznych właścicieli, zwiększa pewność racjonalnych zachowań. To znaczy decyzji podejmowanych w interesie ciułacza i przedsiębiorcy, oczekujących nisko oprocentowanych kredytów, a nie w interesie polityków, szukających pieniędzy na politycznie popularne, lecz ekonomicznie bezsensowne przedsięwzięcia.

2. ZMIANA ROLI PAŃSTWA W GOSPODARCE

Dziedzictwem gospodarki socjalistycznej w Polsce jest ciągle jeszcze zbyt wielki udział państwa jako właściciela, centralnego regulatora i dystrybutora zamówień publicznych w gospodarce. Zdecydowanie zbyt mały jest natomiast udział państwa jako instytucji *tworzącej warunki* dla rozwoju gospodarczego, przedsiębiorczości, innowacyjności i w ogóle ludzkiej inicjatywy. Jeszcze gorzej wypada ocena wypełniania przez pań-

stwo jego elementarnych obowiązków w gospodarce, tj. zapewniania bezpieczeństwa obrotu gospodarczego przez wewnętrznie spójny system prawa, interpretacje prawa i decyzje podejmowane na jego podstawie przez administrację publiczną, kompetentne i uczciwe sądy, sprawną egzekucję wyroków sądowych w sprawach gospodarczych.

Dyrektywą programową powinna być zmiana *roli państwa w gospodarce* – i to zmierzająca w dwóch kierunkach. W sensie **umocnienia ładu i porządku w gospodarce** władze powinny zmierzać do podwyższenia jakości, przejrzystości i wewnętrznej spójności prawa gospodarczego, umocnienia sądownictwa i systemu egzekucji. Państwo, które nie wypełnia w zadowalającym stopniu swojej roli „stróża nocnego" w gospodarce, naraża się na lekceważenie stanowionych przez nie praw dotyczących tejże gospodarki, ze szkodą dla sprawności gospodarowania, gdyż podwyższa ono koszty transakcyjne podmiotów gospodarczych (że o stratach moralnych wynikających z lekceważenia prawa nie wspomnę). Ponadto niski poziom bezpieczeństwa obrotu gospodarczego jest – obok wysokich podatków i arbitralności biurokracji podatkowej – ważnym czynnikiem utrzymywania się szarej strefy w gospodarce. Pozostający w szarej strefie przedsiębiorcy nie widzą bowiem korzyści z ewentualnego przeniesienia się do gospodarki rejestrowanej, jeśli w dalszym ciągu pozbawieni będą w dużym stopniu ochrony prawnej w prowadzonej, legalnej już działalności gospodarczej.

W sensie **tworzenia warunków dla wyższej sprawności działania podmiotów gospodarczych** państwo powinno kierować się strategią opartą, jak określa się często, na zasadach tzw. ekonomiki podaży. Obejmuje ona zespół przedsięwzięć uwalniających przedsiębiorczość, innowacyjność, produktywność i inne pożądane, bo zwiększające dynamikę tworzenia bogactwa, cechy gospodarcze. Wszystkie działania, od usuwania zbędnych czy wręcz szkodliwych regulacji do zwiększania bezpieczeństwa obrotu gospodarczego zwiększają dynamizm gospodarki.

Z drugiej strony zmiana roli państwa w gospodarce powinna polegać w sposób oczywisty na *wycofywaniu się* z roli właściciela przedsiębiorstwa wielozakładowego o nazwie gospodarka narodowa. Drogą wiodącą do tego celu powinna być jak najszybsza prywatyzacja tego, co znajduje się w rękach państwa i stanowi „czarną dziurę" ssącą pieniądze publiczne. Lata zaniedbań powodują, że niemała część państwowych przedsiębiorstw posiada wartość ujemną i będzie musiała zostać poddana likwidacji, najlepiej w normalnym trybie gospodarki rynkowej.

3. SYSTEM PODATKOWY: DWUETAPOWY PROCES ZMIAN

Wszystkie „tygrysy", szybko rozwijające się kraje Dalekiego Wschodu, charakteryzują się **niskim poziomem redystrybucji** wytwarzanego produktu narodowego (15–25% zamiast prawie 50% w Polsce i innych krajach Europy Środkowowschodniej). I w tej dziedzinie warunki wymagane dla długofalowego szybkiego wzrostu gospodarczego zderzają się z ogromnymi potrzebami różnych grup ludności w okresie szybkich zmian w poziomie dochodów. Dodajmy też: zderzają się z większymi niż w przeszłości – na skutek licytacji ugrupowań politycznych – oczekiwaniami pod adresem państwa w zakresie świadczeń finansowanych z budżetu. Dlatego **niezbędne zmiany prowadzące do obniżenia wydatków z budżetu (i parabudżetów) w relacji do produktu krajowego** – jako warunku przyspieszenia wzrostu gospodarczego – **powinny być dokonywane stopniowo** i wyprzedzać je muszą zmiany w systemie podatkowym, które w inny sposób rozwiązują ważne problemy gospodarcze i społeczne.

Takim ważnym przedsięwzięciem będzie wprowadzenie zmian w systemie podatków bezpośrednich, tzn. podatku od dochodów osobistych i podatku od działalności gospodarczej, przez **wprowadzenie jednolitego podatku na niskim poziomie ok. 15%** (z możliwością zastosowania trzystopniowej skali dla podatku od dochodów indywidualnych, np. 12–15–18%). Ponieważ obietnica tak radykalnego obniżenia podatków bezpośrednich może narazić program na zarzut demagogii, poświęcamy nieco więcej miejsca wyjaśnieniom przesłanek, mechanizmu i ekonomiczno-społecznych konsekwencji tego ze wszech miar pożądanego, a jednocześnie *nie zmieniającego poziomu redystrybucji*, kroku.

W Polsce od czasu wprowadzenia tego podatku ponad 90% podatników płaci go według najniższej stawki. Faktycznie płacona stawka podatku od dochodów indywidualnych jest jeszcze niższa (16–17% dochodu, gdyż obniżają ją jeszcze ulgi i odpisy). W tych warunkach proponowana **średnia stawka 15%** ***nie zmieni*** **inaczej niż marginalnie skali wpływów do budżetu**, jeśli wraz z radykalną obniżką stawek ograniczy się radykalnie ulgi i odpisy. Stawkę podatku od działalności gospodarczej również należy obniżyć do 15%, likwidując także ulgi w podatku płaconym przez przedsiębiorstwa.

Taka reforma systemu podatków bezpośrednich przyniesie wielostronne korzystne efekty:

- Tworząc silne bodźce do zwiększania dochodów, zwiększy skłonność do oszczędzania gospodarstw domowych (z wyższego dochodu pozostałego po opodatkowaniu).
- Wyższy poziom oszczędności sam w sobie stworzy większe możliwości inwestowania. Jednakże reforma powyższa dodatkowo wzmocni

te możliwości przez wprowadzenie zasady 100% odpisu wydatków inwestycyjnych w roku poniesienia kosztów.

- Radykalne obniżenie stawek podatków bezpośrednich przyczyni się do przesunięcia części dochodów z inwestycji obniżających wysokość dochodu do opodatkowania (w ramach „ucieczki przed pazernym fiskusem") do inwestycji o wysokim zwrocie z zainwestowanego kapitału.
- Ponieważ sektor małego i średniego biznesu ma tradycyjnie – a u nas szczególnie – trudne warunki dostępu do źródeł finansowania rozwoju, radykalne obniżenie stawek podatkowych zwiększy legalne możliwości samofinansowania ekspansji tych przedsiębiorstw.

Wszystkie te efekty łącznie przyczynią się do zdynamizowania polskiej gospodarki. Z kolei osiągnięte wyższe tempo wzrostu produktu krajowego przełoży się – mimo większego udziału inwestycji – na szybszy wzrost zamożności obywateli.

Radykalne obniżenie poziomu podatków bezpośrednich stanowić będzie **pierwszy, najłatwiejszy ekonomicznie i politycznie, etap reformy systemu podatkowego**. Jest on bowiem neutralny fiskalnie (nie obniża poziomu wpływów podatkowych), a przez to nie wywoła konfliktów politycznych ze zwolennikami wysokiej redystrybucji za pośrednictwem podatków i wydatków budżetowych. Jedyne konflikty wystąpią na poziomie lubianych – lecz przez to wcale nie mądrzejszych! – haseł populistycznych (hasło: „zmiany podatkowe dla bogatych"!).

W drugim etapie zmiany w systemie podatkowym będą musiały iść w parze z obniżaniem poziomu redystrybucyjności polskiej gospodarki – z obecnych prawie 50% do poniżej 40% produktu krajowego w okresie 6–8 lat. Oznacza to skalę obniżek rzędu 1–1,5 punktu procentowego produktu krajowego rocznie. W porównaniu do Irlandii, w której konsensus polityczny pozwolił na obniżenie poziomu redystrybucji z ponad 50% do 38–39% w okresie 3 lat (!!!) jest to program wręcz nieśmiały. Ta nieśmiałość wynika przede wszystkim z niskiej oceny stanu świadomości ekonomicznej większości społeczeństwa.

Zmiany w drugim etapie reformy systemu podatkowego (powiązanego ze stopniowo zmniejszaną redystrybucją) powinny iść w dwóch kierunkach. Z jednej strony **należy obniżać stawki opodatkowania najpoważniejszych podatków pośrednich**. Obniżki powinny dotyczyć silnie antywzrostowego i stymulującego „szarą strefę" podatku od płac (składek ubezpieczeń społecznych), a także – równie stopniowego – obniżania stawek VAT (z obecnych 22% do 17,5%, tj. podobnego stawkom w krajach Unii Europejskiej charakteryzujących się względnie niższym poziomem opodatkowania). Zmiany te, najtrudniejsze, bo istotnie redukujące

strumień wpływów do budżetu państwa, będą rozłożone w czasie, gdyż skorelowane z obniżaniem poziomu redystrybucji.

Kolejnym kierunkiem drugiego etapu zmian w systemie podatkowym, niewymagającym jednak tak długiego okresu wprowadzania, będą zmiany ujednolicające zasady i stawki podatkowe dotyczące podobnego rodzaju dochodów bądź jedynie obniżające te stawki, ze względu na ewidentną **potrzebę zastosowania odpowiadającej poczuciu sprawiedliwości zasady jednokrotnego opodatkowania dochodów**.

Do wymagających takich zmian należy **opodatkowanie dochodów z zainwestowanych oszczędności**. Początkowo celem reformy podatku od zainwestowanych oszczędności powinny być jednakowe i niskie stawki podatkowe dla wszystkich rodzajów inwestycji, aby nie zniechęcać gospodarstw domowych do oszczędzania i inwestowania w różnych formach. Docelowo należy rozważyć zniesienie tego podatku w ogóle, ponieważ dochody te zostały już wcześniej raz opodatkowane w momencie ich uzyskania. To samo podejście i rodzaj uzasadnienia powinny dotyczyć **podatku spadkowego**.

Równolegle niejako do zmian w systemie podatkowym odnoszących się do *treści* poszczególnych rozwiązań systemowych, modyfikacje dotyczyć będą również *procedur*, w sensie zapewnienia obywatelom występującym w roli podatników właściwej ochrony należnych im praw. Zwracamy uwagę na nadmierny zakres uprawnień w ustawodawstwie udzielanych władzy wykonawczej w postaci delegacji do tworzenia prawa lub do podejmowania decyzji. Uprawnienia te przenoszą prawo do decydowania o obciążeniach publicznoprawnych obywateli – należne *wyłącznie* parlamentowi – na władzę wykonawczą i co gorsza czynią to w sposób niesprecyzowany, nie ograniczający dyskrecjonalności tejże władzy wykonawczej.

Zjawisko nadmiaru niesprecyzowanych co do zakresu uprawnień dla władzy wykonawczej występuje w sposób najbardziej jaskrawy właśnie w ustawodawstwie podatkowym. Dlatego prowadzone będą prace nad nadaniem ordynacji podatkowej i ustawie o kontroli skarbowej charakteru zgodnego z konstytucyjną zasadą podziału kompetencji, chroniącą obywateli przed nieprzewidywalnymi konsekwencjami w postaci rozmaitych obciążeń wynikających z dyskrecjonalności posunięć władzy wykonawczej. Prace dotyczyć też powinny przejrzystości procedur i „odarbitralnienia" podejmowanych decyzji jednostkowych.

4. POLITYKA PRZEMYSŁOWA

Trwające często od początku procesu transformacji trudności wielu przedsiębiorstw państwowych, a także wielu branż przemysłu, wywołują silną presję w kierunku sformułowania polityki przemysłowej, rozumianej jako forma pomocy w dostosowaniu się do warunków normalnej

gospodarki (hasło „restrukturyzacja"). Taką politykę przemysłową określa się jako *defensywną*, spowalniającą – z przyczyn głównie społecznych – procesy dostosowawcze. Istnieją jednak inne koncepcje polityki przemysłowej rozumianej ofensywnie, jako świadome promowanie określonych branż i sektorów, uznawanych za „przyszłościowe". Tak rozumiana polityka przemysłowa jednocześnie spowalnia i przyspiesza zmiany strukturalne, pomagając słabszym i ułatwiając sukcesy potencjalnym zwycięzcom.

Poszukując sensownych i skutecznych rozwiązań, należy stwierdzić, że w gospodarce przechodzącej proces zmian systemu gospodarczego można dostrzegać potrzebę – realistycznie sformułowanych – ograniczonych działań ułatwiających dostosowanie się do wymagań rynku. Jednakże propozycje aktywizmu państwa wspierającego branże „przyszłościowe" nie mają ani teoretycznego, ani historycznego uzasadnienia.

Argumenty polityki przemysłowej, wychodzące poza względy społeczne, opierają się na dwóch założeniach. Po pierwsze, że urzędnicy orientują się lepiej od przedsiębiorców w sprawach biznesu i dlatego potrafią lepiej zidentyfikować stojące przed biznesem możliwości. Po drugie, że urzędnicy potrafią bardziej sensownie i oszczędnie wydawać pieniądze podatników niż biznesmeni wydający własne pieniądze. Obydwa te założenia są, określając to łagodnie, mało wiarygodne.

Dodatkowo, w warunkach gospodarki postkomunistycznej, wiarygodność koncepcji „majsterkowania" jest jeszcze mniejsza. Po pierwsze dlatego, że strategia industrializacji komunistycznej była właśnie strategią kolejnych wyborów tego, co „przodujące", „nowoczesne" czy „postępowe". Po komunizmie zaś odziedziczyliśmy przemysł w znacznej części przestarzały, produkujący wyroby niskiej jakości, nierzadko po wysokich kosztach. Po drugie, niestosowanie w gospodarce komunistycznej zasady „wyjścia", tzn. likwidacji niewydajnych przedsiębiorstw, spowodowało, że w branżach, obok przedsiębiorstw mogących dać sobie radę w każdych warunkach, znajdowały się przedsiębiorstwa chronicznie niewydolne, nie dające sobie rady w żadnych warunkach. W obliczu branż posiadających tak drastycznie różniące się przedsiębiorstwa polityka preferencji branżowych czy sektorowych nie ma *żadnego* uzasadnienia.

Poza tym polityka preferencji branżowych nie uwzględnia prostej prawdy, że **to nie branże konkurują na rynku, lecz *przedsiębiorstwa*.** Chęci i umiejętności menedżmentu, związków zawodowych działających w tych firmach i samych pracowników decydują – w tych samych warunkach instytucjonalnych – o sukcesie lub niepowodzeniu.

W procesie dostosowywania się do zwiększonych wymagań gospodarki rynkowej decydującą rolę odgrywają konkurencja i otwartość gospodarki. W tych szerokich ramach istnieje miejsce dla tzw. **propodażowej polityki przemysłowej**. Polityka ta polega na usuwaniu barier dla zwiększania

przedsiębiorczości, innowacyjności i efektywności przez uczestniczące w rynku podmioty gospodarcze. Sprzyjają tym celom:

- ograniczenie niepewności, wynikającej nie z naturalnych cech gospodarki rynkowej, lecz z biurokratycznej arbitralności („ręcznego sterowania" czy „majsterkowania"),
- przestrzeganie reguł jednakowego traktowania konkurujących przedsiębiorstw,
- niskie podatki bezpośrednie.

Pomaga to w skutecznym działaniu przedsiębiorstw na rynku i wzmacnia ich konkurencyjność.

Jednakże w warunkach odziedziczonych po gospodarce komunistycznej **należy wspierać procesy dostosowawcze tam, gdzie pojawiają się *przezwyciężalne* trudności w tym względzie i gdzie istnieje ewidentna *chęć* ich przezwyciężenia**. Inaczej mówiąc, muszą to być przedsięwzięcia różniące się zasadniczo od inicjatywy wicepremiera Kołodki, to jest niewydarzonego procesu masowego oddłużania, będącego zaprzeczeniem racjonalnych działań w gospodarce. Masowe działania tego typu zmieniają bowiem na niekorzyść warunki konkurencji dla innych podmiotów, które z takiej pomocy *nie* korzystają.

Wspieranie procesów dostosowawczych powinno opierać się, po pierwsze, na **kardynalnej zasadzie priorytetu udzielania pomocy pracownikom, a nie firmom.** Doświadczenie uczy, że ludzie dostosowują się znacznie łatwiej niż instytucje, z ich zakrzepłą tkanką układów personalnych, zaakceptowanych niegdyś złych nawyków zawodowych czy zwykłej inercji i niechęci wobec zmian cechujących wszelkie zbiorowości.

Według drugiej kardynalnej zasady, w warunkach, w których zostaną powzięte decyzje o pomocy *firmom*, **procesowi stopniowego dostosowywania się firm powinien towarzyszyć dobrze zaprojektowany (według ruchomej skali, tj. z biegiem czasu stale zmniejszający się) zakres i poziom pomocy**. Przyjęcie tej zasady pozwoli ograniczyć znane z wcześniejszych doświadczeń trudności z cofnięciem raz przyznanej pomocy.

5. PRORODZINNE KSZTAŁTOWANIE SYSTEMU PODATKOWEGO

Niezbędne jest zwrócenie uwagi na pomijane na ogół wielostronne, pozytywne, w tym także prorodzinne, efekty gospodarki kapitalistycznej otwartej na impulsy z rynku światowego. Doświadczenia gospodarki światowej wskazują, że **wysokie tempo wzrostu gospodarczego rozwiązuje wiele problemów materialnych, w tym także problemów materialnych rodzin**. Stąd stworzenie ładu gospodarczego opartego na fundamentalnych, sprawdzonych zasadach ma priorytetowe znaczenie z punktu widzenia potrzeb rodziny.

Przykładowo, jeśli w obu krajach produkt na mieszkańca wynosi 250 dolarów *per capita* i w jednym kraju rośnie on o 1–2% rocznie, a w drugim o 7–8% rocznie na głowę mieszkańca, to po 25 latach relacja produktu *per capita* między tymi krajami wynosi 1 do 15. Powyższy przykład numeryczny nie jest czystą abstrakcją. Jest to *rzeczywista* relacja zmian poziomu dochodu w etatystycznych, protekcjonistycznych i „przesocjalizowanych" Indiach oraz jednoznacznie prorynkowej, proeksportowej Korei Płd. Nawet jeśli poziom redystrybucji w Indiach jest znacznie większy, to przy 15 razy wyższym produkcie na mieszkańca mniej egalitarna Korea Płd. bezdyskusyjnie lepiej rozwiązała problemy materialne koreańskich rodzin.

Kolejnym prorodzinnym przedsięwzięciem – czego również często się nie dostrzega – jest oparcie systemu podatkowego na **zasadzie niskich podatków**, w szczególności podatków bezpośrednich. Dochody w jak największej części powinny pozostawać w rękach tych, którzy je wytworzyli. Realizacja zasady niskich podatków stworzy warunki do przeniesienia na najbardziej właściwy szczebel decyzji o oszczędzaniu i konsumowaniu, tj. na szczebel rodziny. Będzie to miało korzystne następstwa i w dziedzinie tworzenia oszczędności, jako podstawy *przyszłego* wzrostu gospodarczego, i w dziedzinie wyboru pożądanej struktury konsumpcji owoców *aktualnego* wzrostu gospodarczego przez rodziny. Doświadczenia naszej przeszłości, a także doświadczenia Zachodu wskazują, że decyzje dotyczące tego, co – niezupełnie słusznie – nazywa się konsumpcją zbiorową (oświata, służba zdrowia itd.) w mniejszym stopniu odzwierciedlają potrzeby rodzin jako konsumentów świadczeń, a w większym – interesy branżowych grup nacisku.

W powyższych warunkach nie ma żadnych gwarancji (a nawet wielkich nadziei), że postulowane zwiększone wydatki na oświatę czy ochronę zdrowia pozostawać będą w jakiejkolwiek relacji do rzeczywistych potrzeb rodzin w zakresie określonych świadczeń. W 1995 roku każdy podatnik zapłacił na publiczną służbę zdrowia 8 mln starych złotych. Warto zastanowić się nad tym, czy rzeczywiście przeciętna rodzina (przyjmując jednego podatnika w rodzinie) wydaje tyle na lekarzy i lekarstwa w publicznej służbie zdrowia.

Odzyskanie przez rodzinę prawa do decydowania o swoich wydatkach, np. przez wolny wybór lekarza czy ubezpieczyciela bądź w oświacie przez system bonów edukacyjnych, jest ważnym elementem odzyskiwania prawa decyzji w sprawach szczególnie ważnych dla rodziny, elementem jej upodmiotowienia w tworzącym się społeczeństwie obywatelskim.

Rozstrzygnięcie ogólnych kwestii ładu gospodarczego i systemu podatkowego ogranicza jednocześnie zakres szczegółowych rozwiązań prorodzinnych w systemie podatkowym. Realizacja ogólnej zasady niskich podatków w podatku od dochodów indywidualnych każe ograniczyć zakres ulg i odpisów o charakterze prorodzinnym do dwóch.

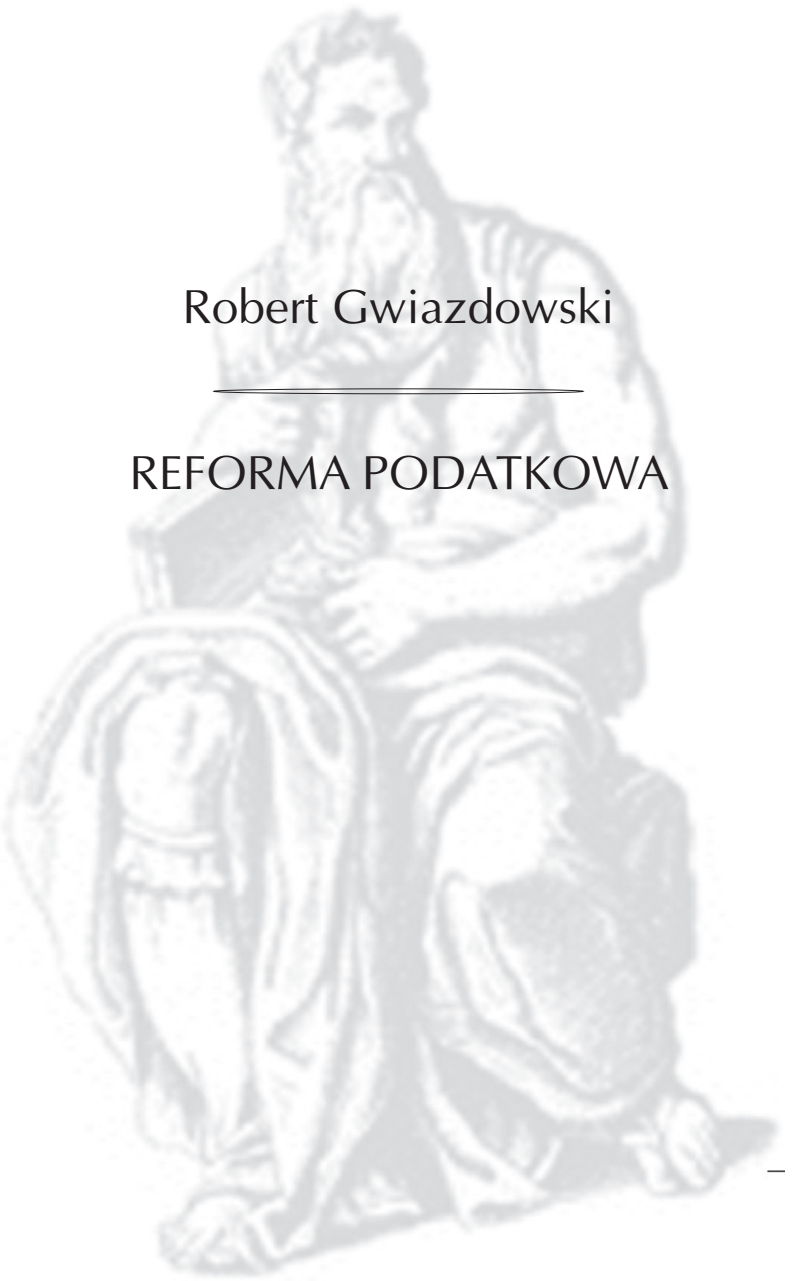
Po pierwsze, należy wprowadzić **odpisy od podstawy opodatkowania określonej kwoty na drugie i każde następne dziecko w rodzinie**. Kwoty te nie będą zbyt duże w pierwszej fazie reformy systemu podatkowego, w której zmianie zasad podlegać będą podatki bezpośrednie bez zmiany poziomu redystrybucji. Odpisy te będą mogły rosnąć w miarę skutecznej realizacji drugiej fazy reform systemu podatkowego, w wyniku której poziom redystrybucji, mierzony relacją części produktu krajowego dzielonego przez budżet państwa do całości tego produktu, będzie stopniowo maleć.

Po drugie, należy ulepszyć **system odpisów wydatków z dochodów indywidualnych związanych z kształceniem**, czyli zwiększaniem kapitału ludzkiego. Wzrost kwalifikacji będący następstwem takich wydatków zwiększa możliwości podnoszenia dochodów, poprawiając sytuację materialną podatników i ich rodzin.

Wreszcie, wśród innych zmian w systemie podatkowym **należy wyraźnie obniżyć poziom podatku spadkowego**. Zasobność rodzin tworzy się przez pokolenia i wysokie podatki spadkowe stanowią niczym nieuzasadnioną barierę na drodze długofalowego wzrostu zamożności. (Wysokie podatki stoją tutaj w sprzeczności ze słuszną zasadą jednokrotnego opodatkowania dochodu, gdyż dochody uzyskane w drodze dziedziczenia przez następne pokolenie zostały już wcześniej opodatkowane.)

ABSTRACT

In the first part of his paper, the author presents the outline of the economic order that facilitates the increase of economic capability. According to him, the most effective method of improving the economic situation of households is quick economic growth. It must be based on economic freedom accompanied by competition, domination of private property, stable and exchangeable currency, as well as limitation of the budget redistribution and efficiently functioning both financial institutions and labour markets. It requires a substantial change of the state's role in economy, by strengthening law and order (transparency and efficiency of the law), ensuring good conditions for activity of companies and diminishing role of the state as a proprietor of national economy. A separate subject of discussion is the tax system, which is a necessary condition for high economic efficiency. The author postulates several changes, such as gradual decrease of the level of redistribution of domestic product, introduction of a low flat rate tax of about 15%, lowering the most important indirect taxes, development of a pro-family tax system and consequent introduction of a principle of single income taxation. The last part of this paper is devoted to suggestions of pro-supply industrial policy aimed at lifting the barriers for development of entrepreneurship, innovativeness and effectiveness of companies.



Robert Gwiazdowski

REFORMA PODATKOWA



ROBERT GWIAZDOWSKI

Doktor nauk prawnych, adiunkt na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, prezydent Centrum im. Adama Smitha, prowadzi własną firmę doradczą Gwiazdowski Consulting. Ekspert ds. gospodarczych, doradca wielu przedsiębiorstw polskich i międzynarodowych. Jest autorem licznych artykułów i komentarzy w prasie codziennej i specjalistycznej oraz książki *Sprawiedliwość a efektywność opodatkowania* oraz *Ekonomiczne aspekty opodatkowania*.

WPROWADZENIE

Większość podatków, takich jak: VAT, składki na ZUS, podatek akcyzowy, podatek dochodowy od osób prawnych, podatek rolny, podatek od nieruchomości charakteryzują się liniowością (proporcjonalnością), a niektóre z nich wprost można uznać za regresywne. Istotny wyjątek stanowi podatek dochodowy, który ma charakter progresywny. Autor przedstawia argumenty na rzecz zniesienia progresji podatkowej, kwestionując jej sprawiedliwość i efektywność, a także podważając jej uzasadnianie zasadami zdolności podatkowej, malejącą lub wzrastającą użytecznością dochodów oraz sprawiedliwością społeczną. Ważną wydaje się być konstatacja autora, iż dyskusja o podatkach jest w istocie dyskusją o charakterze ideologicznym, a nie prakseologicznym. Przedstawiając argumenty na rzecz progresji podatkowej, poddaje je wnikliwej, rzeczowej krytyce. Postuluje także, aby podatek dochodowy przestał być karą nakładaną na tych, którzy pracując, oszczędzając i inwestując – ponoszą przy tym niemałe ryzyko.

Gdy Beniamin Franklin pisał, że są tylko dwie rzeczy pewne: śmierć i podatki, nie mógł mieć na myśli podatków dochodowych, które w jego czasach były czymś zupełnie nieznanym, a tym bardziej progresywnego opodatkowania dochodów. Tymczasem współcześnie progresywny podatek od dochodów osobistych jest przez wiele osób uznawany niemal za jedenaste przykazanie, albo rzecz jeszcze ważniejszą, gdyż niektóre zakazy lub nakazy Dekalogu traktuje się z pewnym przymrużeniem oka, a progresji podatkowej – nie. Jak zauważył jeden z polskich publicystów, „krytyka progresywnej konstrukcji podatku dochodowego jest wielkim *faux-pas*" i jej głoszenie w tak zwanym towarzystwie można porównać do jedzenia ryby nożem[1].

Oczywiście, trzeba przyznać, że progresja opodatkowania jest stara jak świat. Już w starożytnej Grecji wprowadzano, w razie nagłej potrzeby, nadzwyczajny podatek majątkowy (*ejsfora*), któremu podlegał majątek o wartości przekraczającej 1000 drahm. Z uwagi na fakt, że majątek o wartości poniżej 1000 drahm nie był opodatkowany, można mówić, że był to pierwszy podatek progresywny. Jednakże liniowa/proporcjonalna stawka podatku też nie jest niczym szczególnym. Występuje wręcz powszechnie. Wszystkie stawki podatkowe są proporcjonalne do wyna-

[1] M. Zieliński, *Sto lat i wystarczy*,„Życie" z 29 kwietnia 1997.

grodzenia, zakupu czy wartości. „Z wyjątkiem podatku dochodowego, jednolite podatki są szeroko stosowane i dostarczają większość wpływów rządu" – stwierdzają Robert Hall i Alvin Rabushka[2]. Wysokość składek na ubezpieczenia społeczne (ZUS) jest taka sama dla wszystkich, podobnie jak podatku od towarów i usług (VAT) oraz akcyzy. Składki na ZUS i podatek VAT są przy tym nawet regresywne, to znaczy że im podatnik jest zamożniejszy, tym mniejszy płaci podatek (mierzony jako stosunek płaconego podatku do dochodów brutto). W przypadku podatku VAT dzieje się tak, gdyż wśród zamożnych udział konsumpcji w dochodzie jest mniejszy niż wśród biednych, więc masa płaconego podatku jest mniejsza jako procent dochodów. Składka na ZUS z kolei maleje, gdy dochód przekroczy trzydzieści średnich pensji. Ciekawe jest przy tym, że znaczenie podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) dla budżetu państwa jest mniejsze niż podatku VAT czy składek na ZUS. Jednakże z jakichś tajemniczych powodów większość polityków stanowczo protestuje przeciw obniżce podatku PIT, wyrażając równocześnie zgodę na regresywny podatek VAT oraz składki na ZUS i ich zwiększanie – co było ulubioną formą opodatkowania kolejnych rządów w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych XX wieku. Tadeusz Syryjczyk zwraca jeszcze uwagę, że osoby prowadzące działalność w małej skali płacą podatek zryczałtowany od wielkości obrotu. Jest on *de facto* podatkiem liniowym i nikt na to specjalnie nie narzeka. Z kolei podatek rolny jest faktycznie regresywny. Jest on teoretycznie podatkiem majątkowym, ponieważ jest naliczany od hektarów gruntu, niemniej stawka nie jest uzależniona od wartości ziemi, ale od ceny zboża, a to oznacza, że jest to zryczałtowany podatek od dochodu. „I jakoś nie gorszy, że rolnik, który ma dwa hektary, i ten, który ma dwa tysiące hektarów, płacą taki sam procentowo podatek od hektarów, czyli od dochodów, a być może jest nawet tak, że ten drugi procentowo płaci mniejszy podatek dzięki korzyści skali w gospodarstwie" – podsumowuje Syryjczyk[3]. Co więcej, progresja dotyczy tylko dochodów osobistych. Podatek dochodowy od osób prawnych jest bowiem także liniowy. Sprzeczność w argumentacji przeciwników progresji podatkowej doskonale widać na przykładzie podatku od nieruchomości, będącego, w jakiejś postaci, trwałym elementem każdego systemu podatkowego. Nie ma on nic wspólnego z zasadami zdolności podatkowej, malejącej lub wzrastającej użyteczności dochodu, a nawet sprawiedliwości społecznej rozumianej w taki sposób, jakiego zwolennicy progresji podatkowej używają przy analizie podatku dochodowego. Podatek ten ma jedynie funkcję fiskalną i jest uzasadniony z punktu widzenia funkcji państwa

[2] R. E. Hall, A. Rabushka, *Podatek liniowy*, Warszawa 1998, s. 41.
[3] T. Syryjczyk, *Podatek powszechny*, „Kapitalista Powszechny" LXXI, 1998, nr 7.

jako obrońcy wspólnoty i poszczególnych jednostek przed wrogiem zewnętrznym i wewnętrznym. „Mam majątek, chcę, aby państwo go broniło, powinienem płacić podatki. Jeżeli nie mam odpowiedniego dochodu na ich pokrycie, powinienem zrezygnować z własności". Tylko że argumentacja ta kłóci się z lansowanymi przez rzeczników progresji zasadami dotyczącymi podatków dochodowych. Jeżeli podatek od nieruchomości, szczególnie podatek od wartości nieruchomości, ma uzasadnienie fiskalne, to dlaczego takiego samego uzasadnienia nie może mieć akurat podatek dochodowy? Te same zasady są więc raz dobre, a raz złe. Można nazwać tę koncepcję „sprawiedliwością jako sumą niesprawiedliwości" i na Orwella nie trzeba się już nawet powoływać.

Całkowitą rację ma więc James Buchanan, że dyskusja o skali podatkowej i strukturze stawek podatkowych jest najczęściej dyskusją ideologiczną i odbywa się przez pryzmat zewnętrznie narzuconych norm etycznych. „Progresja jest zarówno uzasadniana, jak i poddawana krytyce ze względu na jej zgodność bądź sprzeczność ze zbiorem norm, wybranych przez obserwatora"[4], a zawsze gdy w grę wchodzą sądy wartościujące, autentyczna analiza naukowa się kończy. Liczby są jednak bardziej obiektywne od norm i dlatego należy im się bliżej przyjrzeć w analizie stawek podatkowych. Znaczne „korzyści metodologiczne netto"[5] przyniosłoby prowadzenie analizy progresji podatkowej bez wprowadzania żadnych norm zewnętrznych. Możliwość taką stwarza lansowane przez Buchanana podejście instytucjonalno-wyborcze, pozwalające na rozpatrywanie progresji nie w kategoriach redystrybucji, ale jako jednego z wariantów indywidualnego wyboru. „Progresja była rozważana niemal wyłącznie w kategoriach względnych obciążeń podatkowych osobników o imionach, na przykład, Tizio i Caio. Nasza analiza przekształca zagadnienie w kwestię wyboru między instytucjami, stojącego przed samym tylko Tiziem" – pisze Buchanan[6]. Taka analiza jest niekorzystna dla progresji podatkowej.

ARGUMENTY NA RZECZ PROGRESJI PODATKOWEJ

Zwolennicy progresji podatkowej używają najczęściej sześciu argumentów na jej obronę: (1) progresja podatkowa obowiązuje w większości cywilizowanych państw; (2) system podatkowy powinien służyć nie tylko gromadzeniu przez państwo środków finansowych, lecz także redystrybucji dochodu narodowego; (3) podatek progresywny jest bardziej sprawie-

[4] J. Buchanan, *Finanse publiczne w warunkach demokracji*, Warszawa 1997, s. 270.
[5] *Ibidem*, s. 271
[6] *Ibidem*.

dliwy od liniowego, a jeżeli nawet progresja sama w sobie w odniesieniu jedynie do podatku dochodowego jest niesprawiedliwa, to wyrównuje jeszcze większą niesprawiedliwość, jaką jest, niekorzystne dla najuboższych, proporcjonalne opodatkowanie wydatków; (4) niezależnie od idei sprawiedliwości za progresywnym opodatkowaniem dochodu przemawia teoria malejącej użyteczności krańcowej dochodów, teoria zdolności płatniczej i teoria równości ofiary; (5) na liniowym opodatkowaniu dochodów korzystają najbardziej najbogatsi; (6) za progresywnym opodatkowaniem opowiada się większość społeczeństwa. Jedynie argumenty (1), (5) i (6) są w ogóle weryfikowalne. Argumenty (2), (3) i (4) mają natomiast charakter aksjologiczny, przez co nie można ich zweryfikować i przypisać im prawdziwości lub fałszywości w sensie logicznym. Tylko argument (1) jest przy tym prawdziwy. Argument (5) jest, w świetle amerykańskich doświadczeń historycznych, ewidentnie nieprawdziwy. Natomiast argument (6) jeszcze kilka lat temu wydawał się prawdziwy, ale z uwagi na zwiększającą się z badania na badanie liczby zwolenników proporcjonalności opodatkowania i on okazuje się dziś już nie do końca prawdziwy.

Trzeba się zgodzić, że progresywny podatek dochodowy rzeczywiście obowiązuje w większości państw, ale – po pierwsze – podejmowane są coraz bardziej spektakularne próby jego zastąpienia podatkiem liniowym już nie tylko w małych krajach, jak Estonia, Litwa i Łotwa, ale także w dużych, jak Rosja. Po drugie, sam fakt obowiązywania progresji w większości państw nie może stanowić samoistnego argumentu za jej zachowaniem. Trzeba rozważyć jego wady i zalety (jeżeli takie są) w stosunku do innych form opodatkowania dochodów, aby można było wypowiadać się na temat jego przydatności dla finansów publicznych i gospodarki.

Co do tego, czy podatki rzeczywiście **powinny** służyć redystrybucji dochodu narodowego, zdania są bardzo podzielone. Może nie tak bardzo jak w przypadku sporu o sprawiedliwość progresji podatkowej, ale na tyle, żeby można było stwierdzić, że nie jest to jedyny uprawniony pogląd. Nawet jeżeli przyznamy, choć niektórzy mają inne zdanie na ten temat, że w dzisiejszym świecie pewien zakres redystrybucji dochodu narodowego jest pożądany, to przecież nie sposób nie zauważyć, że redystrybucję można skuteczniej prowadzić za pomocą innych instrumentów finansów publicznych niż podatek dochodowy. Podatki powinny więc być skonstruowane w taki sposób, aby państwo uzyskiwało najwyższy z możliwych dochód przy najniższych kosztach własnych i uzyskane w ten sposób środki mogło przeznaczyć na wybrane cele społeczne. Jednak nawet przyjęcie, że to podatki powinny służyć redystrybucji, nie stanowi wystarczającego argumentu przemawiającego na rzecz progresji podatkowej. Funkcję redystrybucyjną może spełniać każdy podatek, który rośnie kwotowo, na skutek samego wzrostu podstawy opodatkowania. Wpływy budżetowe po-

chodzą bowiem od osób zamożniejszych. Natomiast wydatki budżetowe, służące redystrybucji, to nie tylko wydatki na świadczenia socjalne dla osób mniej zamożnych, ale także wydatki na finansowanie dóbr publicznych – do wykorzystywania których wszyscy mają takie samo prawo, bez względu na poziom zamożności. Dlatego, jeśli potraktujemy dochody podatników jako ich rzeczywisty dochód powiększony o wartość otrzymanych świadczeń socjalnych i dóbr publicznych, z których podatnicy ci korzystają, to funkcję redystrybucyjną może spełniać zarówno podatek liniowy, jak i nawet podatek regresywny. Z samej zasady, iż bogatsi mają płacić więcej, nie można wysnuć wniosku o tempie wzrostu obciążenia podatkowego. Podatkiem niespełniającym roli redystrybucyjnej byłby jedynie podatek kwotowy, płacony w tej samej absolutnej wysokości przez każdą osobę (podatek pogłówny). Jednak nawet taki podatek nie wyklucza całkowicie redystrybucji. W przypadku zróżnicowania praw poszczególnych osób do świadczeń socjalnych (większych świadczeń dla osób mniej zamożnych) następowałby rzeczywisty przepływ środków od jednych grup podatników do drugich[7]. Każdy podatek, jeśli zamożniejsi płacą w kwotach bezwzględnych więcej, powoduje, że więcej otrzymują ci, którzy zapłacili mniej, przez nakłady na te usługi publiczne, z których ci mniej zamożni korzystają.

Co więcej, badania nad strukturą podatków w Chile pokazały, iż redystrybucja przez progresywny podatek dochodowy jest w ogóle nieefektywna. Istnieją nawet przesłanki do stwierdzenia, że wprowadzenie podatku proporcjonalnego przy jednoczesnej podwyżce podatku VAT przyniosłoby bardziej redystrybucyjny efekt[8]. Jeżeli jeden podatek sam w sobie ma służyć kilku celom naraz, to najczęściej nie jest w stanie dobrze spełnić żadnego ze stawianych przed nim zadań. Autorzy badań stwierdzających ten fakt wyprowadzili nawet na gruncie teoretycznym ogólną zasadę, iż im większe jest zróżnicowanie dochodowe społeczeństwa, tym bardziej pożądane jest opodatkowanie proporcjonalne, jako bardziej realizujące postulaty redystrybucji[9]. Jak zauważa Artur Gawiński – autor wielce interesującej, niepublikowanej niestety, pracy magisterskiej na temat opodatkowania regresywnego, która będzie jeszcze wielokrotnie powoływana – wiosek taki wcale nie jest paradoksalny. Jako że rzeczywistość gospodarcza to skomplikowana siatka zależności i powiązań, nie jest niemożliwe, że rze-

[7] A. Gawiński, Zasadność wprowadzenia regresywnego osobistego podatku dochodowego w Polsce, Niepublikowana praca magisterska napisana na Wydziale Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego pod kierunkiem Janusza Kudły, Warszawa 2002, s. 11.

[8] E. Engel, A. Galetovic, C. Raddatz, *Taxes and Income Distribution in Chile: Some Unpleasant Redistributive Aritmetic*, „NBER Working Papers" z 30 listopda 1997.

[9] *Ibidem.*

czywiste efekty działania progresji podatkowej są inne od oczekiwanych przez prawodawcę na podstawie „prostego" rozumowania. „Założenie, iż skala progresywna prowadzić będzie do zwiększonej redystrybucji, można zaliczyć do sądów upraszczających realną rzeczywistość"[10].

Adam Krzyżanowski pisał, że wielkie różnice zamożności pomiędzy ludźmi „zasługują w pełni na potępienie, jako niesprawiedliwe, a zarazem wysoce szkodliwe" i że „polityka skarbowa może i powinna być środkiem ich złagodzenia", ale jednocześnie przyznawał, że „możność wpływania polityką skarbową na rozdział dochodu społecznego i na poprawę bytu warstw niższych jest ograniczona", gdyż „łatwo popaść w przesadę, niebezpieczną dla pacjenta, zwłaszcza w okresach złej koniunktury gospodarczej i zbyt wysokich wydatków państwowych"[11].

Tak naprawdę zatem głównym argumentem na rzecz progresji podatkowej jest jej rzekoma sprawiedliwość. Jak to wykazano w innym miejscu niniejszej pracy, jest to jednak argument dość ułomny. Dodatkowym argumentem za progresją jest to, iż czyni ona zadość rozbieżnościom w dochodach i bogactwie, które są produktem ubocznym systemu rynkowego[12]. Wyjaśnienie to opiera się na dwóch przesłankach. Po pierwsze, że różnice w podziale dochodu są rzeczywiście niesprawiedliwe. Po drugie, że progresja podatkowa ma w rzeczywistości istotny wpływ na zmniejszanie zakresu nierówności. Jednakże w świetle rozważań o idei sprawiedliwości nie sposób stwierdzić, że przyjęcie pierwszej przesłanki nie powinno budzić wątpliwości. By odnieść się do przesłanki drugiej, potrzebna jest jakaś numeryczna miara nierówności dochodu przed i po opodatkowaniu. H. Peyton Young stosuje metodę podsumowania rozkładu dochodów zwaną *krzywą Lorenza*, która pokazuje ułamek całkowitego dochodu otrzymywany przez każdy centyl populacji w rozkładzie od najniższego do najwyższego progu podatkowego.

Miarą wielkości nierówności jest obszar między przekątną i krzywą Lorenza, podzielony przez trójkąt stworzony przez przekątną i prawe boki kwadratu. Ten współczynnik znany jest jako *wskaźnik Giniego* dla rozkładu dochodów. Gdyby każdy miał taki sam dochód przed opodatkowaniem, krzywa Lorenza przecięłaby się z przekątną i wskaźnik Giniego wynosiłby zero (czyli nie byłoby nierówności). Z odwrotnym ekstremum mamy do czynienia, gdy cały dochód zgromadzony jest w rękach jednej osoby, w którym to przypadku wskaźnik Giniego wynosi jeden. Powstaje więc pytanie: w jakim stopniu progresywny podatek dochodowy obniża nierówność? Odpowiedź brzmi: o niewiele. Dla analizowanych przez

---

[10] A. Gawiński, *Zasadność..., op. cit.*

[11] A. Krzyżanowski, *Nauka skarbowości*, Poznań 1923, s. 191.

[12] H. P. Young, *Equity in Theory and Practice*, Princeton 1994, s. 100.

Younga grup dochodów w Stanach Zjednoczonych w roku 1988 wskaźnik Giniego maleje z 0,511 do 0,492, co stanowi bardzo niewielkie zmniejszenie nierówności. Jak tłumaczy Young, podatek ten był jedynie łagodnie progresywny i stanowił mniej niż 12% dochodów przed opodatkowaniem. A zatem nie miał wystarczającej siły, by znacznie naruszyć rozkład dochodów. Rodzi się więc pytanie, czy zwiększenie stopnia progresji byłoby rozwiązaniem lepszym i pożądanym? Na to pytanie Young nie udziela jednak odpowiedzi. Nie musi więc zastanawiać się też nad ekonomicznymi skutkami takiego zwiększenia progresji dla gospodarki. Unika w ten sposób zderzenia teorii z praktyką gospodarczą, które mogłoby być dość miażdżące dla teorii.

Dyskusja o sprawiedliwości opodatkowania progresywnego sprowadza się do odpowiedzi, na pytanie, czy w istocie sprawiedliwe jest, aby jedna osoba, zarabiająca dwa razy więcej od drugiej, płaciła od niej trzy razy większy podatek, zwłaszcza w świetle postulowanej równocześnie idei równości społecznej? Andrzej Gomułowicz i Jerzy Małecki twierdzą, że istotą sprawiedliwości podatkowej jest to, że „podmioty będące w takich samych warunkach ekonomicznych muszą być pod względem podatkowym traktowane w taki sam sposób. Nierówna i różna co do wysokości podstawa opodatkowania musi prowadzić do odmiennej **wysokości podatku** (podkreślenie R. G.) przy respektowaniu zdolności płatniczej podatnika”[13]. Zasadę odmiennej wysokości **podatku** dla osób o różnych dochodach akceptuje dziś większość zwolenników teorii neoliberalnych, z wyjątkiem nielicznych rzeczników podatku pogłównego. Problemem jest natomiast akceptacja różnej wysokości **stawek** podatkowych dla osób o różnych dochodach w myśl teorii o ich różnej zdolności płatniczej. Ortodoksyjni liberałowie twierdzą wręcz, że skoro ludzie są równi i każdy ma takie same prawa polityczne, to dlaczego jeden ma płacić więcej od drugiego? Choć podatnicy płacą podatki w różnej wysokości, prawa mają takie same. Demokratyczna zasada, zgodnie z którą jeden obywatel ma jeden głos, bardziej odpowiadałaby idei podatku pogłównego, czyli takiej samej dla wszystkich już nie stawki podatkowej, ale kwoty podatku. Zasada równości wobec prawa zdobyła sobie poczesne miejsce w nowożytnej Europie. Dziś każdy, kto popełni takie samo wykroczenie, płaci taką samą grzywnę – niezależnie od swojej pozycji społecznej i majątkowej. Jedna z naczelnych zasad demokracji głosi, że jeśli prawo znajduje zastosowanie do obywatela ***A***, musi być tak samo stosowane do obywatela ***B***. Jednak w kwestiach podatkowych zasada ta została złamana: bogaty ma zapłacić więcej. Progresja podatkowa tworzy prostą asymetrię praw i obowiązków. Zdaniem neoliberałów to, że ktoś ma zapłacić więcej od kogoś innego, da się obronić, pod warunkiem wszelako, że będzie miał

[13] A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki i prawo podatkowe*, Poznań 1995, s. 88.

zapłacić proporcjonalnie więcej, gdy taka sama dla wszystkich jest stawka podatku, a nie płacona kwota. Jeśli ktoś zarabia 1000 i płaci 20% podatku to płaci 200. Jeśli ktoś inny zarabia 2000 i płaci również 20% podatku to płaci 400. Dwa razy więcej zarabia i dwa razy więcej płaci. Można to uznać za sprawiedliwe zgodnie z teorią ekwiwalencji świadczeń podatkowych (*benefit*)[14]. Teoria ekwiwalencji zakłada, że podatek jest pewnego rodzaju zapłatą za określone usługi dostarczone przez państwo – *ergo* jego wysokość powinna być dostosowana do wartości tych usług[15]. Nawiązuje ona, zdaniem Gomułowicza i Małeckiego, do sofistycznego ujęcia państwa, „w którym widzi się związek celowy powołany do realizacji wspólnych zadań"[16]. Teoria ta zakłada, że relacje między obywatelem-podatnikiem a państwem są analogiczne do relacji zachodzących w trakcie wymiany odbywającej się na wolnym rynku: „1) opodatkowanie jest rodzajem wymiany między podatnikiem a państwem, 2) podatek ma odpłatny charakter, 3) musi być zachowana proporcjonalność między indywidualnymi świadczeniami podatkowymi a świadczeniami ze strony państwa, 4) korzyści powinny być obopólne; musi je otrzymywać zarówno podatnik, jak i państwo"[17]. Teoria ta traktuje więc podatek jako swoisty synonim „sprawiedliwej ceny": „wysokość podatku jest mierzona według nakładów, jakie państwo ponosi ze względu na realizację ochrony podatnika i jego majątku oraz według korzyści, jakie podatnik odnosi z działalności państwa"[18].

Znaleźli się jednak autorzy, którzy nawet teorię ekwiwalencji próbowali wykorzystać do próby uzasadnienia progresji podatkowej. H. Peyton Young, analizując zasadę *gotowości do zapłaty* (*willingness to pay)* lub *korzyści opodatkowania*, przyznaje, że nie zakłada ona koniecznie, iż podatki powinny być progresywne, bo można argumentować, że skoro wszyscy korzystają z takiej samej ochrony ze strony państwa, to równość wymaga, by każdy płacił po równo. Od razu dodaje jednak, że równie dobrze można podnieść argument, że nie wszyscy korzystają w takim samym stopniu z ochrony państwa. A nawet gdyby korzystali, to koszt takiej ochrony jest różny w zależności od tego, kto jest chroniony. Bogaci korzystają z ochrony ich majątku i ich samych, co sugeruje, że powinni płacić więcej[19]. Oczyw iście nie sposób nie zgodzić się z takim argumentem. Jednak „więcej" w dalszym ciągu nie oznacza progresywnie. Young zbija więc „ograniczoność" tego argumentu, twierdząc, że opiera się on

[14] P. M. Gaudement, J. Molinier, *Finanse publiczne*, Warszawa 2000, s. 443.
[15] J. Sokołowski, *Zarządzanie przez podatki*, Warszawa 1995, s. 18; A. Komar, *Systemy podatkowe krajów Unii Europejskiej*, Warszawa 1996, s. 30.
[16] A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki…, op. cit.*, s. 46.
[17] *Ibidem*, s. 46–47.
[18] *Ibidem*, s. 47.
[19] H. P. Young, *Equity...*, *op. cit.*, s. 102.

na zbyt wąsko pojmowanych usługach świadczonych przez państwo[20]. Próbą rozwiązania tego problemu byłoby zapytanie indywidualnych osób, jak bardzo cenią one różne dobra publiczne, a następnie ich opodatkowanie zgodnie z uzyskanymi odpowiedziami, jak to sugerował szwedzki ekonomista Erik Lindahl. Zakładał on, że każda osoba ma swoją skalę zapotrzebowania na dobra publiczne, tak jak ma to miejsce w przypadku innych towarów. Ta krzywa popytu na nie może być wyrażona jako ilość dóbr publicznych, które dana osoba gotowa jest kupić po różnych cenach. Różnica między dobrami publicznymi a prywatnymi jest jednak taka, że z dóbr prywatnych korzysta wyłącznie osoba, która je posiada, podczas gdy z dóbr publicznych korzystają jednocześnie wszyscy. Mimo to prawdziwym pozostaje stwierdzenie (tak jak w przypadku dóbr prywatnych), że ekonomicznie optymalna ilość dóbr publicznych jest taka, gdy ich podaż równa się popytowi na nie[21]. Young analizuje to zagadnienie na konkretnym przykładzie. Powiedzmy, że chcemy określić, jak wielu policjantów należy zatrudnić w danej gminie. Niech q będzie całkowitą liczbą policjantów w siłach porządkowych i niech $p_i(q)$ będzie kwotą, którą obywatel i będzie gotowy zapłacić za zatrudnienie jeszcze jednego policjanta, przy założeniu, że ich obecna liczba wynosi q. Łączna gotowość do zapłaty za jeszcze jednego policjanta jest sumą gotowości do zapłaty wszystkich pojedynczych osób, $\Sigma p_i(q)$, gdyż jeszcze jeden policjant na służbie przyniesie korzyść wszystkim. Jeżeli zatrudnienie tego dodatkowego policjanta miałoby kosztować $c(q)$, warto go będzie zatrudnić tylko wtedy, gdy publiczna gotowość do zapłaty przekroczy koszt, to znaczy jeżeli $\Sigma p_i(q)>c(q)$. Optymalnym poziomem liczby policjantów jest ilość q^*, przy której całkowita gotowość do zapłaty jest jedynie równa kosztowi różnicowemu: $\Sigma p_i(q^*)=c(q^*)$. Można zatem stwierdzić, że „optymalny poziom towaru publicznego to ilość q^*, przy której gotowość do zapłaty za jeszcze jedną jednostkę towaru, zsumowana dla wszystkich pojedynczych osób, równa się kosztowi marginalnemu jej dostarczenia. *Podatek Lindahla* dla każdej osoby to ilość optymalna przemnożona przez jej gotowość do zapłaty za jeszcze jedną jednostkę przy tej ilości”.[22] Young podkreśla, że zakładając, iż gotowość do zapłaty za liczniejszą policję rośnie wraz z dochodem (co wydaje się zasadne), wówczas podatek Lindahla będzie rósł wraz z dochodem[23]. Założenie

---

[20] *Ibidem.*

[21] *Ibidem.*

[22] Podatki (p_1, p_2 ..., p_n) stanowią *równowagę w sensie Lindahla,* jeżeli istnieje taka ilość q^*, że, dla każdego i, $p_i=p_i(q^*)$, a $\Sigma_{i=1,n}P_i=c(q^*)$; za H. P. Young, *Equity..., op. cit.*, s. 104.

[23] H. P. Young, *Equity, op. cit.*, s.104.

takie nie wyklucza jednak opodatkowania proporcjonalnego, wyklucza jedynie opodatkowania pogłówne – czyli takie same kwotowo dla każdego podatnika. Bo przecież wzrost gotowości do świadczenia może być proporcjonalny do wzrostu dochodu. Dlatego Young stwierdza, że „pod pewnymi warunkami stawka podatku rośnie wraz z dochodem, to znaczy podatek Lindahla jest progresywny"[24]. Jeśli $u(q,y)$ jest użytecznością dla wielkości towaru publicznego q i poziomu dochodu y, taką samą dla wszystkich, przy założeniu, że u jest quasi-wklęsłe i różniczkowalne, a n osób ma dochody $y_1, y_2, \ldots, y_n$, to przy równowadze w sensie Lindahla cena jednostki towaru, którą obciąża się i, spełnia warunek $p_i=(\partial u(q,y_i)/\partial q)/(\partial u(q,y_i)/\partial y_i)$ dla każdego i. Zatem p_iq/y_i równa się elastyczności substytucji między q i y. Jeżeli rośnie ono w y_i dla każdego q, to podatek $t_i=p_iq$ podzielony przez dochód przed opodatkowaniem $x_i=p_iq+y_i$ jest rosnący w y_i, co implikuje, że podatek jest progresywny[25]. Jak widać założeń, które miałyby być spełnione, jest dość dużo. Ale najważniejsze wydaje się to, że niezwykle mylące jest jedno uproszczenie dokonane przez Younga. Oczywiście ma on rację, zakładając, że „gotowość do zapłaty za liczniejszą policję rośnie wraz z dochodem"[26]. Być może także gotowość do zapłaty za wojsko, straż pożarną, sądownictwo i, powiedzmy, drogi publiczne. Ale współczesny system podatkowy spełnia jeszcze kilka innych funkcji – przede wszystkim progresję uzasadnia się celami redystrybucji. Nie tylko więc nie wydaje się zasadne, ale jest wręcz niezasadne założenie, że wraz ze wzrostem dochodu rośnie gotowość do zapłaty wyższego podatku przeznaczonego na utrzymanie nierentownych zakładów pracy, czy proste transfery socjalne. Można stwierdzić, że poziom dochodu jest powiązany z pewną świadomością ekonomiczną: im wyższy dochód, tym wyższa musi być wiedza o niuansach funkcjonowania gospodarki. Wobec tego gotowość do zapłaty podatku na utrzymywanie nierentownych zakładów wraz ze wzrostem dochodu nie rośnie, ale wręcz maleje. Young zdaje sobie sprawę, że choć podatek Lindahla jest prosty i elegancki, ma dość istotny mankament, polegający na tym, że pojedyncze osoby nie mają żadnego bodźca do ujawniania ich prawdziwego popytu, ponieważ wiedzą, że im mniejsza będzie zadeklarowana przez nie gotowość do zapłaty, tym mniejszy będzie ich podatek. Zatem każdego kusi, by pomniejszyć swoją gotowość do zapłaty. W rzeczy samej, jeżeli liczba podatników jest bardzo duża, rozsądnie jest zgłaszać niemalże zerową gotowość do zapłaty, ponieważ wówczas dana osoba będzie korzystać z usług publicznych dostarczanych przez innych przy niewiel-

[24] *Ibidem.*
[25] *Ibidem.*
[26] *Ibidem.* s. 103.

kich lub żadnych nakładach ze swojej strony. Ten pojawiający się ciągle *problem pasażera na gapę* podważa przydatność podatku Lindahla jako praktycznego środka określania rozkładu obciążeń podatkowych. Trzeba by oszacować gotowość do zapłaty osoby reprezentatywnej dla każdej grupy dochodów i zastosować jednolitą stawkę podatkową dla wszystkich osób w każdej klasie. „Jednak nawet gdybyśmy mogli dokonać takiego oszacowania – przyznaje Young – nie jest jasne, czy jego wynik byłby zgodny z poczuciem sprawiedliwości. Gdyż, jak wskazał John Stuart Mill, sugeruje ono, że to najbardziej zależni, będący w największej potrzebie członkowie społeczeństwa powinni płacić najwięcej”[27]. Gdybyśmy chcieli rozważyć zakres korzyści, jakie różne osoby czerpią z ochrony ze strony państwa i kto ucierpiałby najbardziej, gdyby ta ochrona została ograniczona, odpowiedź musiałaby brzmieć: ci, którzy są najsłabsi. A zatem z punktu widzenia teorii sprawiedliwości, opartej na teorii korzyści, to ci najsłabsi, którym pomoc ze strony państwa jest najbardziej potrzebna, powinni pokrywać największą część jej ceny[28]. Dlatego także teoria korzyści w żaden sposób nie może stanowić uzasadnienia progresji podatkowej. Dlatego większość autorów, zamiast podejmowania jałowych prób uzasadnienia progresji teorią korzyści upowszechnia raczej przekonanie, że nie można ustalić związku pomiędzy podatkiem zapłaconym przez konkretnego podatnika a usługami świadczonymi przez państwo i nie można mówić o cenie usług. „Doktryny podatku-ceny nie da się więc wykorzystać w teorii podatku – piszą Paul Marie Gaudemet i Joel Molinier – gdyż, po pierwsze, nie umożliwia ona wymierzenia podatku od każdego podatnika, ponieważ nie da się zmierzyć wartości usług dostarczonych przez państwo każdemu obywatelowi. Po drugie, liczne usługi nie mają wartości dającej się wymierzyć w pieniądzu, wobec tego nie można uważać podatku za ich cenę”[29]. Nie można też traktować podatku jako ubezpieczenia, które nie chroni przed zdarzeniami losowymi, lecz pokrywa szkody przez te zdarzenia wyrządzone, podczas gdy państwo ma właśnie zabezpieczać przed szkodą, a nie wynagradzać poniesione przez obywateli straty[30]. Jak pisze natomiast Ireneusz Mirek, „podatki służą ogólnemu finansowaniu zadań publicznych i nie można traktować ich w kategoriach świadczenia wzajemnego, odpłatności za jakieś szczególne świadczenie ze strony uprawnionego podmiotu publicznoprawnego”[31].

Niektórzy autorzy opowiadający się za progresją przyznali wręcz, że progresywny podatek dochodowy jest sam w sobie niesprawiedliwy, ale

[27] *Ibidem,* s. 104.
[28] *Ibidem.*
[29] P. M. Gaudement, J. Molinier, *Finanse…, op. cit.*, s. 431.
[30] *Ibidem*, s. 430.
[31] I. Mirek, *Daniny publiczne w prawie niemieckim*, Warszawa 1999, s. 201.

niesprawiedliwość ta ma równoważyć i kompensować jeszcze większą niesprawiedliwość proporcjonalnego lub wręcz regresywnego podatku od konsumpcji, który zbyt silnie obciąża podatników najuboższych i obarczonych rodziną. W rozumowaniu takim nie eksponuje się więc konieczności istnienia progresji w zagregowanych obciążeniach podatkowych, a jedynie doprowadzenie ich chociażby do postaci liniowej. W świetle rozważań o sprawiedliwości podejście takie wywołuje dwie wątpliwości. Po pierwsze, regresja poszczególnych podatków sama w sobie wcale niekoniecznie musi być niesprawiedliwa, gdyż zależy ona raczej od absolutnych obciążeń niż od krańcowych czy nawet średnich stawek. Sam fakt występowania regresji w jakimś podatku niekoniecznie zatem musi wymagać jej niwelowania progresją innego podatku z uwagi na zasadę sprawiedliwości. Po drugie, choć łączne obciążenie podatkami pośrednimi (VAT i akcyza) rzeczywiście ma charakter lekko regresywny[32], to jednak należy pamiętać, że o regresji opodatkowania pośredniego decyduje w dużej mierze akcyza, gdyż obciążenie podatkiem VAT o stawce podstawowej 22% jest progresywne[33]. Regresywność akcyzy wynika z obłożenia nią używek, takich jak papierosy i alkohol, na które procentowy udział w ogólnej sumie wydatków spada wraz z dochodem.

Artur Gawiński stawia w związku z tym przewrotne pytanie, czy pewna regresywność podatków pośrednich ma być argumentem za progresją podatku dochodowego, czy raczej argumentem przeciwko stosowaniu podatków akcyzowych?[34] Gdyby rzeczywiście chodziło o jakieś „uliniowienie" obciążeń podatkowych – to czyż nie lepszym rozwiązaniem byłoby po prostu wycofanie się jednocześnie z regresywności i progresywności opodatkowania? Nie jest tym samym dla jednostki obciążenie jej dwoma podatkami o przeciwstawnych tendencjach (progresywnej w przypadku bezpośredniego opodatkowania dochodu i regresywnej w przypadku pośredniego opodatkowania konsumpcji) w porównaniu do opodatkowania neutralnego. Zwłaszcza że podatki bezpośrednie są odczuwane

---

[32] W 1997 roku różnica między obciążeniem gospodarstw domowych w I decylu i kolejno w IX i X decylu wynosiła odpowiednio 8,8% i 13% i była znacznie niższa od progresywnej różnicy w przypadku podatków bezpośrednich. I. Bolkowiak, H. Kuzińska, M. Majewicz, *Obciążenia podatkowe przychodów gospodarstw domowych (lata 1995–1997)*, Warszawa 2000, s. 84.

[33] I. Bolkowiak, H. Kuzińska, M. Majewicz, *Obciążenia.., op. cit.*, s. 55–56.

[34] Tym bardziej, że argumentację o „neutralizowaniu regresji podatków pośrednich" można odwrócić – to nie dająca się zlikwidować „oficjalna" progresja podatku dochodowego jest przyczyną, dla której uzasadnione jest stosowanie regresji podatkowej wszędzie indziej, gdzie to tylko możliwe. Zapewnia to przynajmniej *quasi*-liniowość wpływów fiskalnych. Z logicznego punktu widzenia takie rozumowanie wydaje się uzasadnione. Świadczy to jednak, zdaniem autora tej pracy, o ogólnej „kruchości" argumentów za neutralizowaniem jednego podatku drugim.

przez podatników znacznie silniej (właśnie „bezpośrednio"), podatki pośrednie natomiast słabiej. Poczucie „sprawiedliwości" opodatkowania zależy więc raczej od konkretnych form opodatkowania niż od wysokości opodatkowania całkowitego. „Neutralizowanie" jednych podatków drugimi nie wydaje się zatem dobrym rozwiązaniem[35].

Jednak już dopuszczenie myśli, że progresja sama w sobie może nie być wcale sprawiedliwa, zrodziło konieczność poszukiwania innych dla niej uzasadnień.

Jednym z argumentów na rzecz progresji podatkowej stała się teoria tak zwanej malejącej użyteczności krańcowej dochodów. Zdaniem jej zwolenników, wraz ze wzrostem dochodu jego użyteczność maleje bardziej niż wzrasta jego wysokość w myśl zasady, że „dla człowieka, który ma większy stosunkowo dochód, pieniądz ma mniejszą wartość"[36]. Jej podstawą jest klasyczna, utylitarystyczna, benthamowska koncepcja użyteczności, której celem jest uzyskanie jak największego szczęścia dla jak największej liczby osób, czyli, innymi słowy, maksymalizacja funkcji dobrobytu społecznego. Zakłada ona możliwość zagregowania indywidualnych preferencji poszczególnych jednostek i określenie w ten sposób „preferencji społecznej". W takim ujęciu pożądane może okazać się zabranie jednej grupie osób części środków przez nią posiadanych i przekazanie ich innym osobom, jeśli takie działanie doprowadziłoby do wzrostu „ogólnego szczęścia". Taki tok rozumowania oparty jest na dwóch założeniach dotyczących kształtu indywidualnych funkcji użyteczności:

1) użyteczność rośnie wraz ze wzrostem dochodu,
2) użyteczność krańcowa maleje wraz ze wzrostem dochodu.

Jeśli założenie pierwsze jest dosyć oczywiste, gdyż, przy innych zmiennych takich samych, każdy woli mieć więcej niż mniej, drugie założenie wymaga bardziej szczegółowego uzasadnienia. Malejąca krańcowa użyteczność oznacza, iż satysfakcja czerpana z dodatkowej jednostki dochodu jest tym mniejsza, im wyższy jest ten dochód. Zatem zabranie części dochodu osobie bogatszej i dostarczenie jej osobie biedniejszej powinno powodować większy wzrost użyteczności u osoby biedniejszej niż stratę u osoby bogatszej. Efekt taki na gruncie teorii utylitarystycznej jest pożądany, gdyż zwiększa użyteczność zagregowaną. Prowadzi to do postulatu większego opodatkowania osób o wyższych dochodach i przy odpowiednich założeniach może uzasadniać istnienie progresji podatkowej[37].

Najczęściej uzasadnia się tę teorię przykładem odnoszącym się do potrzeb najbardziej intensywnych. Podatnik o najniższym dochodzie,

[35] A. Gawiński, *Zasadność…, op. cit.*, s. 69–71.
[36] R. Rybarski, *Nauka skarbowości*, Warszawa 1933, s. 165.
[37] E. Sadka, *On Progressive Income Taxation*, „The American Economic Review" LXVI, 1976, s. 931.

przeznaczający w całości ten dochód na zaspokojenie podstawowych potrzeb żywnościowych, ubraniowych i mieszkaniowych, dotkliwiej odczuwa **zwiększenie podatku** o jeden punkt procentowy, co może niekiedy powodować wręcz jego niedożywienie, niż podatnik, który na żywność wydaje tylko ułamek swojego dochodu, przeznaczając pozostałe jego części na konsumpcję towarów luksusowych i zwiększenie oszczędności. Jak pisał Georges Buffon w *Essai d'arithmetique morale,* „talar biedaka przeznaczony na opłacenie artykułów pierwszej potrzeby i talar, który dopełnia mieszek bankiera, są w oczach matematyka dwiema jednostkami tego samego rodzaju, lecz pod względem moralnym pierwsza ma wartość złotego luidora, druga zaledwie miedziaka"[38]. Zwolennicy tej teorii mogliby powołać się nawet na biblijną przypowieść z Ewangelii Świętego Marka o wdowim groszu, który był najwyższą ofiarą złożoną w świątyni, bo gdy inni oddawali więcej, ale z tego, co im zbywało, ona, choć oddała mało, to jednak wszystko, co miała. Jaskrawe przykłady, odwołujące się do uczuć wyższych, każą oczywiście podzielić pogląd o konieczności zastosowania progresji podatkowej wobec osób najbogatszych, aby najbiedniejsi nie musieli zaznawać głodu na skutek zapłacenia podatku. Jednak należy podkreślić pewną przebiegłość takiej argumentacji. Mogła ona mieć swój wydźwięk sto lat temu, gdy państwo wykonywało inne funkcje, ograniczając się do ochrony wspólnoty przed wrogiem zewnętrznym i wewnętrznym, nie zajmowało się natomiast ochroną zdrowia, oświatą, kulturą, nauką, utrzymywaniem nierentownych kopalń, hut i fabryk maszyn do szycia produkujących przestarzałe karabiny oraz ludowymi zespołami pieśni i tańca; gdy obowiązywała teoria ekwiwalencji, podatki dochodowe były kilkuprocentowe, płaciło je tylko kilka procent społeczeństwa. Można było wówczas przyjąć, że osoby zamożne, mające więcej do stracenia, powinny płacić więcej na wojsko i policję za ochronę ich majątku i źródeł przychodów niż osoby, które miały znacznie mniej do stracenia. Łatwo było wówczas uzasadnić, że 10% najbogatszych obywateli powinno zapłacić nie 10% tylko 11% dochodu, aby nie trzeba było nakładać obowiązków podatkowych na kolejny 1% mniej zamożnych podatników. Jednakże posługiwanie się w tym kontekście argumentem głodu było od samego początku czczą demagogią, gdyż głodowe dochody, na granicy minimum biologicznego czy nawet socjalnego, w ogóle nie były opodatkowane. Tymczasem zwolennicy progresji cały czas operują przykładem, który, po pierwsze, może być prawdziwy jedynie w odniesieniu do rzeczywiście najuboższych warstw społeczeństwa, które oni sami przecież najpierw opodatkowali, a po drugie, tylko w przypadku **zwiększania** (jak podkreślono powyżej)

[38] Cyt. za P. M. Gaudement, J. Molinier, *Finanse..., op. cit.*, s. 536.

podatków, a nie ich **zmniejszania**. Jednak tocząca się obecnie w Polsce debata dotyczy właśnie zmniejszania podatków, a nie ich zwiększania. Teoria malejącej użyteczności krańcowej może więc równie dobrze działać *a rebours*. Skoro dla osób zamożnych, po przekroczeniu pewnego poziomu dochodu, dalszy jego wzrost ma mniejsze znaczenie, to dla osób biednych dodatkowy dochód, nawet w mniejszej wysokości bezwzględnej, powinien mieć większe znaczenie i większą wartość relatywną. Dla osoby ***X*** o dochodzie w wysokości 750 złotych miesięcznie dodatkowe 7 złotych 50 groszy powinno mieć większe znaczenie niż dla osoby ***Y*** o dochodzie 7500 złotych kolejne 75 złotych. Jeżeli zatem zmniejszenie podatku o taki sam procent dla ubogich i bogatych ma oznaczać, jak to dramatycznie podkreślają zwolennicy progresji podatkowej, większą wysokość zysku w liczbach bezwzględnych dla bogatych, to przecież dla osób biednych te mniejsze zyski bezwzględne mają większą wartość w stosunku do ich zdolności konsumpcyjnej. Nie wiedzieć czemu ta strona „medalu" nie jest w ogóle brana pod uwagę w dyskusjach podatkowych przez zwolenników teorii malejącej użyteczności krańcowej. Pewnie dlatego, że gdy patrzymy od drugiej strony, widzimy rosnącą użyteczność dochodów.

Odnośnie zaś do wpływu opodatkowania na najbiedniejszych, przy całym szacunku dla problemu ludzi żyjących na progu minimum socjalnego albo nawet poniżej niego, trzeba stwierdzić, że na początku XXI wieku w Polsce teoria malejącej użyteczności krańcowej często sprowadza się w praktyce nie do potrzeby nabycia bochenka chleba, tylko do potrzeby nabycia z drugiej ręki kilkuletniego samochodu klasy A przez osobę jeżdżącą dotychczas transportem miejskim, która to potrzeba jest jakoby „bardziej intensywna" od potrzeby wymienienia takiego samochodu przez kogoś innego na pojazd klasy wyższej. Teoria taka opiera się jednak na co najmniej wątpliwym założeniu teoretycznym, że obie te osoby charakteryzują się podobnym temperamentem. Tymczasem można z dużą dozą prawdopodobieństwa stwierdzić, że temperament tych, którzy już zdobyli środek transportu, jest raczej większy od tych, którym to się jeszcze nie udało. A temperament osób działających na rynku ma bardzo duży wpływ na potencjał ekonomiczny całego kraju – *ergo* na zdolności konsumpcyjne osób najbiedniejszych. Zatem promowanie osób o mniejszym temperamencie nie jest korzystne dla gospodarki jako takiej. Co więcej, skala doznań osób o mniejszym temperamencie jest inna niż osób o temperamencie większym. Dlatego odczuwanie przez nich dyskomfortu z powodu podróżowania do pracy transportem miejskim może być mniejsze od dyskomfortu osoby podróżującej po całym kraju w interesach słabym samochodem, której wysoka progresja podatkowa utrudnia zakumulowanie środków na lepszy samochód. Drugim, niezwykle słabym punktem teorii malejącej użyteczności krańcowej dochodu

jest przekonanie o porównywalnym charakterze wydatków obu osób. O ile można się zgodzić z założeniem, że dla osoby zamożnej satysfakcja z nabycia kolejnego mercedesa jest mniej intensywna od satysfakcji podatnika, któremu udało się kupić pierwszy w życiu samochód klasy A, o tyle trudno zgodzić się z założeniem, że pierwszy z nich rzeczywiście przeznaczy uzyskany dochód na nowy samochód, a nie na rozwinięcie działalności gospodarczej, co zaowocuje stworzeniem nowych miejsc pracy. W tym drugim przypadku może okazać się, że otrzymanie tej pracy będzie dla kogoś o wiele bardziej intensywną satysfakcją niż nabycie używanego samochodu. Zasada malejącej użyteczności krańcowej dochodów koncentruje się na psychicznych odczuciach konsumentów, abstrahując od elementów inwestycyjnych. Nie można się też bezkrytycznie zgodzić z twierdzeniem, że potrzeby wszystkich ludzi są mniej więcej podobne, a co za tym idzie – krzywe użyteczności ich dochodów są zbieżne. Ludzie różnią się bowiem między sobą w sposób zasadniczy pod wieloma względami. Na tych właśnie różnicach indywidualnych opiera się cały system społecznego podziału pracy. Każdy ma inny temperament, inne upodobania i skłonności. Żadnej średniej statystycznej nie można tutaj wyciągnąć. Co więcej, aby uniknąć porównań skrajnych, wprowadza się do systemów podatkowych kwoty w ogóle wolne od opodatkowania, które mają właśnie służyć zaspokajaniu „podstawowych potrzeb obywateli". Takie kwoty wolne od opodatkowania przewiduje większość, aczkolwiek nie wszystkie, teorie podatku liniowego.

Artur Gawiński zwrócił dodatkowo uwagę, że w gruncie rzeczy nie ma potrzeby polemizować ze zwolennikami progresywnego opodatkowania, powołującymi się na teorię malejącej krańcowej użyteczności dochodu, zastanawiając się, czy zasada ta ma dziś takie samo znaczenie, jakie miała wówczas, gdy była po raz pierwszy zgłoszona, czy obowiązuje także w przypadku obniżki, a nie tylko podwyżki podatków. Jego zdaniem istnieje znacznie prostszy sposób. „Otóż uzasadnianie progresji malejącą krańcową użytecznością jest błędne od strony teorii ekonomii. Malejąca krańcowa użyteczność jest warunkiem za słabym, aby można było wysnuwać wnioski o systemie podatkowym. Potrzebne są dalsze założenia, w dużej mierze niemierzalne i nieintuicyjne. Generalnie rzecz biorąc, malejąca krańcowa użyteczność może co najwyżej przemawiać za ogólną zasadą, że bogatszy powinien płacić więcej w wartościach absolutnych. Nie można z niej natomiast wysnuć wniosku, czy na przykład proporcjonalny podatek za słabo obciąża bogatsze osoby"[39]. Jak dowodzi, poważne wątpliwości budzi już sama definicja indywidualnej użyteczności. Można wyróżnić dwa jej rodzaje: porządkową i kardynalną. Użyteczność

[39] A. Gawiński w prywatnym liście do autora.

porządkowa to po prostu dowolna funkcja porządkująca koszyki dóbr w kolejności preferencji indywidualnych[40]. Większa użyteczność jednego koszyka w porównaniu z innym oznacza po prostu, że dana jednostka postawiona w sytuacji wyboru między nimi wybierze ten o wyższej dla niej użyteczności. Nie jest przy tym istotne, o ile bardziej użyteczny jest jeden koszyk od drugiego. Pojęcie użyteczności sprowadza się jedynie do funkcji matematycznie porządkującej preferencje, a rzeczywiste wartości tej funkcji nie mają znaczenia. Tak rozumiana użyteczność sprowadza się właściwie jedynie do krzywych obojętności, będących niejako „warstwicami" funkcji użyteczności, czyli zbiorami koszyków o jednakowym dla danej jednostki znaczeniu[41]. Obserwując wybory jednostki, nie można jednak wyprowadzić jednoznacznych wniosków o kształcie funkcji użyteczności tej jednostki. Można jedynie zdefiniować całą klasę funkcji zachowujących między sobą monotoniczność, czyli jednakowy „porządek" preferencji[42]. Próba sumowania użyteczności w celu określenia utylitarnej funkcji dobrobytu nie może opierać się jedynie na krzywych obojętności, bez uwzględnienia „odległości" między nimi[43]. Posługiwanie się funkcją dobrobytu prowadzić więc musi w nieunikniony sposób do wprowadzenia pojęcia użyteczności kardynalnej, definiującej już nie tylko, którą sytuację dana jednostka preferuje, ale również o ile bardziej. Pojęcie użyteczności kardynalnej wzbudza jednak wiele kontrowersji i jest uważane za nieweryfikowalną hipotezę[44]. Nie wiadomo bowiem, co tak naprawdę oznacza, że ktoś woli „coś" dwa razy bardziej, od „czegoś" innego. Użyteczności kardynalnej nie sposób określić na podstawie obserwacji zachowań jednostki, albowiem do wyznaczonych w ten sposób krzywych obojętności można dopasować całą grupę funkcji użyteczności zachowujących między sobą monotoniczność. Oznacza to, że równie dobrze zachowanie konkretnej osoby opisuje jakaś funkcja użyteczności, jak również ta funkcja pomnożona na przykład przez 1000 albo przez funkcję logarytmiczną. Z punktu widzenia użyteczności kardynalnej występuje zaś kolosalna różnica pomiędzy daną użytecznością a użytecznością,

---

[40] M. Bradley, *Microeconomics*, Londyn 1990, s. 92.

[41] B. M. S. van Praag, *Ordinal and Cardinal Utility*, „Journal of Econometrics" 1991, s. 72–73.

[42] *Ibidem*, s. 70.

[43] „W rzeczy samej, cała literatura dotycząca nierówności dochodowych i ubóstwa musi się sprowadzać do sterylnego zagadnienia, jeśli nie akceptujemy bezpośrednio możliwości pomiaru funkcji użyteczności i porównań międzyosobowych, na których te koncepcje są oparte" – *ibidem*, s. 71.

[44] „Większość współczesnych ekonomistów czuje, iż znacznie bardziej sensownym jest traktowanie użyteczności w jej porządkowym znaczeniu" (M. Bradley, *Microeconomics...*, *op. cit.*, s. 92).

na przykład, tysiąc razy większą[45]. Zwolennicy użyteczności kardynalnej proponują zatem inne podejście do jej pomiaru, oparte na badaniach socjologicznych, gdzie jednostki deklarują swój poziom zadowolenia z danego poziomu dochodu poprzez określenie go za pomocą oceny werbalnej (źle – dobrze – bardzo dobrze)[46]. Następnie dokonuje się przyporządkowania wartości liczbowych do danych określeń werbalnych. Nawet zakładając poprawność tego podejścia, należy pamiętać, że jest to jedynie werbalna ocena potencjalnego zadowolenia danej osoby, a nie rzeczywista jego miara. Zdaniem Gawińskiego jest to różnica zasadnicza, co ilustruje on obrazowym przykładem osoby pytanej, jak by postąpiła, widząc dziecko wołające o pomoc z okna w budynku ogarniętym płomieniami. Można sądzić, że „werbalne" deklaracje zdecydowanej większości osób nie miałyby wiele wspólnego z ich prawdziwymi zachowaniami w rzeczywistej sytuacji. Osoby te mogłyby być absolutnie przekonane o tym, że w opisanej sytuacji zachowają się w określony sposób i pospieszą na ratunek, co wcale nie oznacza, że rzeczywiście się tak zachowają. Powszechnie znane jest bowiem zjawisko tak zwanych glinianych nóg – gdy organizm, ze strachu, odmawia posłuszeństwa rozumowi. I ma rację Gawinski pisząc, że przykład ten tylko z pozoru może się wydawać nieadekwatny do oceny zadowolenia z hipotetycznego dochodu. Ten hipotetyczny dochód jest bowiem tak samo oceniany tylko „werbalnie". Jest prawdopodobne, że przy istotnej zmianie sytuacji materialnej poglądy danej osoby na jej nową sytuację mogłyby się różnić od tego, co osoba ta myślała na ten temat przed zajściem zmiany[47].

Drugim filarem, na którym opiera się współcześnie progresja podatkowa jest teoria zdolności płatniczej (*ability-to-pay*), będąca prostym przeciwieństwem teorii ekwiwalencji. Andrzej Gomułowicz uważa, że zasada zdolności płatniczej należała do jednego z kanonów myślenia o racjonalnych podatkach i systemie podatkowym i dopiero „w pewnym okresie jako konkurent tej zasady pojawił się w doktrynie postulat korzyści i ekwiwalencji świadczenia podatkowego"[48]. Można dla obrony tej tezy sięgnąć, na przykład, do przywoływanej już biblijnej opowieści o wdowim groszu. Wydaje się jednak, że w dawnych czasach o wiele więcej mieliśmy przykładów myślenia o podatku w sposób daleki od teorii zdolności płatniczej. Na budowę Arki Przymierza każdy dorosły mężczyzna miał zapłacić pół szekla, niezależnie od stanu swej majętności. Był to więc podatek pogłówny, nie mający nic wspólnego z teorią zdolności płatni-

---

[45] A. Gawiński, *Zasadność..., op. cit.*, s. 15–16.
[46] Np. B. M. S. van Praag, *Ordinal and cardinal utility*, *op. cit.*
[47] A. Gawiński, *Zasadność..., op. cit.*, s. 16.
[48] A. Gomułowicz, *Zasada sprawiedliwości podatkowej*, Warszawa 2001, s. 48.

czej. W XVI, XVII i jeszcze w XVIII wieku dość powszechnie przyjmowano, że podatki są *quasi*-ceną, jaką obywatele płacą za dobrodziejstwa spływające na nich od państwa. Jean Bodin przekonywał, że podatki są formą odpłatności podatników za zapewnienie im bezpieczeństwa ze strony państwa. Monteskiusz traktował zaś podatek jako pewną formę ubezpieczenia obywatela. „Dochody państwa – pisał – jest to część, jaką każdy obywatel daje ze swego majątku, aby zapewnić sobie posiadanie reszty lub aby jej przyjemnie używać"[49]. Dopiero w XIX wieku, w miarę jak wzrastała wysokość obciążeń podatkowych obywateli i rozszerzał się zakres funkcji państwa, poglądy Bodina i Monteskiusza zaczęły odchodzić w zapomnienie. Można więc pokusić się o stwierdzenie, że było dokładnie na odwrót, niż pisze Andrzej Gomułowicz – to teoria zdolności płatniczej pojawiła się jako konkurent dla teorii ekwiwalencji.

Nie ulega wątpliwości, że teoria zdolności płatniczej jest przeciwstawiana teorii ekwiwalencji. Nawiązuje ona do Arystotelesowskiego postrzegania państwa jako pewnego dobra nadrzędnego, którego zadaniem jest urzeczywistnianie dobra odpowiednio do jego możliwości finansowych[50]. W takim ujęciu dochody podatkowe mają służyć do prowadzenia działalności w interesie ogółu obywateli i nie mogą być korelowane z żadnymi konkretnymi, wzajemnymi świadczeniami państwa. Zgodnie z teorią zdolności płatniczej, korzyści uzyskiwane przez podatnika nie mogą mieć wpływu na wysokość jego zobowiązania podatkowego. „Podatnik nie płaci za indywidualnie otrzymane świadczenia, ale za te zadania państwa, które zapewniają normalny bieg życia społecznego zarówno podatnikom, jak i niepodatnikom" – piszą Gomułowicz i Małecki[51]. Skoro ogół obywateli korzysta z usług państwa, obywatele ci powinni tak dzielić obciążenia między siebie, aby każdy był obciążony według swych możliwości, a nie według uzyskiwanych korzyści. Decydująca w tym względzie powinna być zdolność danego obywatela do ponoszenia ciężaru finansowego utrzymywania państwa. W ocenianiu rozkładu opodatkowania ma się liczyć wskaźnik utraty dobrobytu, a nie sama kwota zapłaconego podatku. Równość podatkowa, jako maksyma polityczna, oznacza równość ofiary – czyli przypisanie wkładu każdej osoby na rzecz wydatków rządu w taki sposób, by osoba ta nie odczuwała ani większej ani mniejszej niewygody w związku ze swoimi obciążeniami na rzecz państwa, niż każda inna osoba odczuwa w związku ze swoimi. Rodzi się jednak pytanie, jak należy mierzyć zakres ofiary? Klasyczni utylitaryści przyjmowali, że większy dochód oznacza większy dobrobyt, ponieważ zapewnia dodatkowe środki, za pomocą

[49] Monteskiusz, *O duchu praw*, Kęty 1997, s. 182.
[50] A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki i prawo podatkowe*, Poznań 1995, s. 48–49.
[51] *Ibidem*, s. 49.

których realizuje się swoje cele. Wzrost dobrobytu, wynikający z uzyskania dodatkowego dochodu, zmniejsza się tym bardziej, im wyższy ktoś ma dochód. Jednym ze sposobów zmierzenia tego efektu jest analiza ryzyka, jakie ludzie są gotowi podjąć, by znaleźć się w różnych grupach dochodów. H. Peyton Young proponuje następujący eksperyment myślowy: „Czyjś dochód może wynosić albo 20 000 USD albo 100 000 USD rocznie. Obie opcje są jednakowo prawdopodobne. Załóżmy teraz, że jeszcze przed rozstrzygnięciem, jaki dochód dana osoba uzyska, ma ona możliwość zdecydowania o zwiększeniu niższej sumy z 20 000 USD do 30 000 USD lub wyższej sumy z 100 000 USD do 110 000 USD. Dowody empiryczne sugerują, że wielu ludzi wolałoby powiększyć niższą kwotę”[52]. Young na tej podstawie wnioskuje, że krańcowy zysk użyteczności z dodatkowych 10 000 USD jest ważniejszy dla kogoś zarabiającego 20 000 USD rocznie, niż dla osoby osiągającej 100 000 USD rocznie[53]. Oczywiście jest tak naprawdę. Wynika to z przekonania, że jeżeli prawdopodobieństwo uzyskania jednego lub drugiego wynagrodzenia jest takie samo, to należy dążyć do poprawienia warunków gorszej ewentualności. Dzieje się tak z tych samych „zachowawczych” powodów, dla których więźniowie w Dylemacie Więźnia wybierają konkurencyjną „zdradę” – czyli przyznanie się, a nie kooperacyjne nieprzyznanie się. Nie wszyscy jednak wybierają taką strategię, a sprawiedliwość nie może opierać się na jej postrzeganiu przez statystyczną większość w jakiejś grupie. Co więcej, rozsądny, zewnętrzny obserwator wie, że strategia przyznania się w Dylemacie Więźnia jest złą strategią[54].

Być może dlatego Gomułowicz i Małecki stwierdzają, że zasada zdolności płatniczej nie przesądza „sposobu indywidualizacji ciężaru podatkowego”[55]. Źródła teorii zdolności płatniczej nie pozostają w nierozerwalnym związku z ideą progresji podatkowej. Andrzej Gomułowicz twierdzi, że „miarą zdolności płatniczej jest w sensie ekonomicznym indywidualna korzyść utracona w wyniku opodatkowania. Zatem postulat takiej samej indywidualnej ofiary podatkowej może być rozumiany zarówno jako ofiara proporcjonalna, jak i jako taka sama – absolutna ofiara”[56]. Gomułowicz wprost nie rozstrzyga, który rodzaj ofiary, absolutna czy proporcjonalna, byłby właściwszy i przede wszystkim, czy ofiara proporcjonalna musi oznaczać zróżnicowanie proporcji w zależności od wysokości podstawy opodatkowania. Opodatkowanie progresywne jest przecież także proporcjonalne, choć z pewnością proporcjonalność coraz częściej trak-

---

[52] H. P. Young, *Equity..., op. cit.*, s. 105.
[53] *Ibidem.*
[54] *Ibidem.*
[55] Określenie za: A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki..., op. cit.,* s. 49.
[56] A. Gomułowicz, *Zasada..,. op. cit.*, s. 68.

towana jest jako synonim podatków płaskich, liniowych, o takiej samej stawce, a więc i proporcji do dochodu, bez względu na wysokość tego dochodu. Opierając się na niektórych przemyśleniach Adama Smitha, można utrzymywać, że teoria zdolności płatniczej oznacza opowiedzenie się za opodatkowaniem proporcjonalnym, w miejsce równego podatku pogłównego, ale bynajmniej nie za podatkiem progresywnym.

Zasada opodatkowania według zdolności płatniczej może oznaczać zakaz opodatkowania ponad miarę, czyli ponad zdolność podatnika do ponoszenia ciężaru podatkowego. Tak rozumiana zasada zdolności płatniczej spotkałaby się chyba z powszechną aprobatą. Niestety, w niektórych teoriach podatkowych zasada zdolności płatniczej rozumiana jest inaczej – głównie jako podstawa wprowadzenia progresji podatkowej w myśl założenia, że bogaci mają nie tylko większą zdolność płatniczą, ale że ta ich „większa zdolność" jest nieproporcjonalna do osiąganych dochodów. Współcześnie dawną zasadę „słuszności poziomej" w opodatkowaniu zastąpiła zasada „słuszności pionowej". Gomułowicz i Małecki stwierdzają, że obie one są związane z teorią „zdolności płatniczej"[57]. Pierwsza „oznacza przyjęcie takich samych kryteriów dla ustalenia podstawy opodatkowania", druga oznacza, że „to, co jest pod względem podatkowym nierówne, powinno być nierówno opodatkowane"[58]. Natomiast Hall i Rabushka rozdzielają te dwie koncepcje. Ich zdaniem słuszność pozioma rzeczywiście oznacza, że „osoby znajdujące się w takich samych okolicznościach powinny ponosić takie samo obciążenie podatkowe"[59]. Podkreślają jednak, że podejście to przeszło swoistą ewolucję i dziś „osoby zaangażowane w intelektualną i polityczną transformację wynalazły nową formę „pionowej słuszności", którą nazwano „zdolnością płatniczą", wiążąc ją ściśle z ideą progresji podatkowej[60]. Gomułowicz i Małecki przyznają zresztą, że urzeczywistnienie „sprawiedliwości pionowej" związane jest z zastosowaniem progresywnej taryfy podatkowej, choć nie twierdzili tego przy okazji omawiania „sprawiedliwości poziomej"[61]. Gaudemet i Molinier podkreślają, że zasada progresywnego opodatkowania według zdolności płatniczej znalazła się już we francuskiej Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela z 1789 roku, której artykuł 13 stanowił, iż „kontrybucja powszechna powinna być rozłożona równo między obywateli, stosownie do ich możliwości..."[62]. Jak z tego cytatu można wyprowadzić

---

[57] A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki...*, *op. cit.*, s. 50.
[58] *Ibidem.*
[59] R. E. Hall, A. Rabushka, *Podatek liniowy*, Warszawa 1998, s. 43.
[60] *Ibidem*, s. 44.
[61] *Ibidem*, s. 51.
[62] P. M. Gaudement, J. Molinier, *Finanse...*, *op. cit.*, s. 439.

poparcie dla progresji podatkowej – trudno dociec. Deklaracja stwierdza przecież wyraźnie, że „kontrybucja powszechna powinna być rozłożona ***równo*** (podkreślenie R. G.) między obywateli". Dodanie w tym kontekście zwrotu „stosownie do ich możliwości" oznaczało to samo co u Adama Smitha – obowiązek miarkowania obciążeń podatkowych nakładanych na obywateli, które co do zasady miały być rozłożone *równo*, czyli co najwyżej proporcjonalnie, a na pewno nie progresywnie.

Zasada opodatkowania według zdolności płatniczej nie rozsądza też, co ma być najlepszym wskaźnikiem i miernikiem tejże zdolności. Jak zauważyli Gomułowicz i Małecki, początkowo za wskaźnik taki uznawano majątek. Dopiero stosunkowo niedawno doktryna podatkowa skierowała swoją uwagę na dochód jako najlepszy miernik zdolności płatniczej.[63] Ale nawet uznanie dochodu za najlepszy miernik zdolności płatniczej nie jest wystarczające. Można bowiem opodatkowywać podatkami bezpośrednimi dochód uzyskany, mierzony na podstawie analizy jego źródeł lub analizy przepływu aktywów netto[64], ale można też opodatkowywać podatkami pośrednimi dochód wykorzystany, czyli przeznaczony na konsumpcję. Choć więc możliwości dostosowania systemu podatkowego do „zdolności płatniczej" obywateli jest wiele, to zdecydowana większość współczesnych zwolenników tej teorii opowiada się za progresją w podatkach bezpośrednich od wszelkich dochodów. Przeciwko temu sposobowi myślenia wypowiadał się już Monteskiusz, pisząc, że „nie ma rzeczy, którą by rozum i przezorność bardziej musiały miarkować niż tę część, którą się odejmuje, i tę, którą się zostawia poddanym. Nie wedle tego należy mierzyć dochody państwa, ile lud może dać, ale ile powinien dać"[65]. Rodzi się także pytanie, czy w przypadku opodatkowania dochodu ustalonego na podstawie teorii źródeł, czy nawet przepływu aktywów netto, „zdolność płatnicza" zależy tylko i wyłącznie od wysokości zmierzonego w jeden z tych sposobów dochodu, czy też powinna uwzględniać inne kryteria wyróżniające podatnika, jak stan jego zdrowia, sytuację rodzinną czy wiek, które z całą pewnością rzutują na jego „zdolność płatniczą" w szerokim tego pojęcia znaczeniu. Jeżeli chcielibyśmy konsekwentnie posługiwać się teorią „zdolności płatniczej", to wyeliminowanie tych czynników spod analizy musi budzić zastrzeżenia. Z pewnością inną „zdolność płatniczą" ma dwudziestopięcioletni człowiek, który wkracza w życie zawodowe i planuje założenie rodziny, nie mając jeszcze własnego mieszkania, a inną „zdolność płatniczą" będzie miał człowiek sześćdziesięcioletni, którego

---

[63] A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki...*, *op. cit.*, s. 50.

[64] *Ibidem*; por. J. Zdzitowiecki, *Pojęcie dochodu w polskim podatku dochodowym*, Poznań 1939.

[65] Monteskiusz, *O duchu …*, *op. cit.*, s. 182.

dorosłe dzieci są już samodzielne, mający własny dom, a przynajmniej mieszkanie, człowiek którego wynagrodzenie brutto jest takie samo jak tego pierwszego. Jeszcze inną „zdolność płatniczą" powinniśmy przypisać ojcu czworga dzieci, z których jedno jest niepełnosprawne, a żona bezrobotna. Ten sam tysiąc złotych ma inną rangę w Warszawie, a inną na dalekiej Suwalszczyźnie lub w Bieszczadach, ale przecież poza różnymi stawkami na ubezpieczenie samochodów w różnych miejscach Polski nikt rozsądny nie postuluje regionizacji stawek podatku dochodowego, choć „zdolność płatnicza" podatników znajdujących się w takiej samej sytuacji i uzyskujących taki sam dochód, ale żyjących w różnych miejscach, jest inna. Andrzej Gomułowicz podkreśla, iż zdolność płatnicza powinna być oceniana przede wszystkim w kategoriach ekonomicznych, gdyż tylko wielkości ekonomiczne umożliwiają dokonanie względnej oceny „sił podatkowych" podatnika[66]. Takie podejście likwiduje problem oceniania zdolności płatniczej według jakichś innych kryteriów niż wysokość dochodu. Ale ta „likwidacja" problemu oznacza jego odsunięcie z pola analizy, a nie rozwiązanie. Bo czy można mówić o rzeczywistej zdolności płatniczej, jeżeli bierze się pod uwagę tylko kryteria ekonomiczne? Ryszard Mastalski podkreśla na przykład, że „realizacja opodatkowania według zdolności świadczenia powinna prowadzić do podziału ciężarów podatkowych według indywidualnych możliwości świadczenia, opartych na uwzględnieniu wszystkich jej elementów, tak osobowych jak i przede wszystkim ekonomiczno-finansowych"[67]. A uwzględnianie „przede wszystkim" kryteriów ekonomiczno-finansowych nie oznacza, że należy uwzględniać jedynie te kryteria. Teza o wyłączności kryterium ekonomicznego do oceny zdolności podatkowej kłóci się zresztą z dokonaną przez Gomułowicza charakterystyką zdolności płatniczej. Jego zdaniem zdolność płatnicza „traktowana jest jako synonim zdolności do poniesienia finansowej ofiary, a ta z kolei mierzona jest możliwymi rozmiarami zaspokojenia indywidualnych, osobistych potrzeb. Po drugie, zdolność płatnicza traktowana jest jako indywidualna finansowa wytrzymałość podatnika, warunkująca możliwość poniesienia świadczeń na rzecz potrzeb publicznych bez stosowania oporu podatkowego. Po trzecie, zdolność płatnicza to zdolność do poniesienia takiego ciężaru podatkowego, który w sposób zasadniczy nie zmieni sytuacji majątkowej czy dochodowej podatnika"[68]. Tylko trzeci z tych elementów charakteryzujących teorię podatkowej zdolności płatniczej pozwala przyjąć, że ocena tej zdolności powinna mieć wyłącznie charakter ekonomiczny. Zarówno bowiem „roz-

[66] A. Gomułowicz, *Zasada…*, *op. cit.*, s. 37.
[67] R. Mastalski, *Prawo podatkowe – część ogólna*, Warszawa 1998, s. 4.
[68] A. Gomułowicz, *Zasada…*, *op. cit.*, s. 36.

miar zaspokajania osobistych potrzeb", jak i „finansowa wytrzymałość" podatnika zależą nie tylko od wysokości dochodu, ale także od osobistej sytuacji podatnika determinowanej wieloma czynnikami zewnętrznymi takimi jak miejsce zamieszkania, stan zdrowia czy sytuacja rodzinna. Z całą pewnością podatnik mieszkający w Warszawie po zapłaceniu 40% podatku od kolejnego zarobionego 1000 złotych będzie miał inną możliwość „zaspokajania osobistych potrzeb" niż osiągający taki sam dochód mieszkaniec Suwałk. Inaczej będzie wyglądała skłonność do stosowania „oporu podatkowego" podatnika, który po opłaceniu podatku przeznacza dochód netto na konsumpcję, a inaczej podatnika, który w pierwszej kolejności musi wydawać nieraz znaczną część dochodu na lekarstwa. Dlatego też wydaje się całkiem usprawiedliwione twierdzenie, że idea opodatkowania według zdolności płatniczej nie może być traktowana jako panaceum na wszelkie bolączki systemu podatkowego, bo faktyczna zdolność płatnicza zależy od wielu czynników, których przepisy podatkowe nie mogą i nawet nie powinny uwzględniać, gdyż stałyby się, choć wydaje się to już niemożliwe, jeszcze bardziej skomplikowane.

Do czego może prowadzić myślenie o konieczności znalezienia uzasadnienia dla progresji podatkowej, pokazują rozważania niektórych autorów na temat zastosowania teorii zdolności płatniczej już nie tylko do rzeczywistej sytuacji podatnika, ale wręcz do jego „zdolności potencjalnej" i możliwości osiągnięcia przez niego dochodu. Podatek w takim wypadku miałby być podatkiem kwotowym, określonym w wysokości odpowiadającej potencjalnej zdolności płatniczej, określanej na przykład na podstawie posiadanego wykształcenia czy współczynnika IQ[69]. Choć należy przyznać, że taka teoretyczna „potencjalna zdolność podatkowa" przynajmniej nie prowadziłaby do „karania" osoby uzyskującej swój dochód dużym wysiłkiem, w porównaniu z osobą uzyskującą taki sam strumień dochodu bez większych trudności, to jednak absurdalność tego typu pomysłów nie wymaga nawet szczegółowego komentarza, tylko odnotowania. Takie pomysły kompromitują nie tylko same siebie, ale także cały styl myślenia mogący prowadzić do podobnych wniosków.

Andrzej Gomułowicz wymienia cztery zalety, natury systemowej, opodatkowania według zasady zdolności płatniczej. Po pierwsze, zapewnia ona bezstronność państwa wobec każdego podatnika, niezależnie od tego, jak wysokie jest jego świadczenie podatkowe. Po drugie, oznacza ona stosowanie szczególnej skali pomiarowej wysokości obciążenia podatkowego, która nie jest skorelowana z państwowym zapotrzebowaniem na dochód budżetowy, ale z „obciążalnością podatnika". Po trzecie, nakaz

---

[69] E. J. S. Plug, B. M. S. van Praag, J. Hartog, *If We Knew Ability, How Would We Tax Individuals?*, „Journal of Public Economics" LXXII, 1999.

respektowania zasady zdolności płatniczej w równym stopniu chroni interesy państwa, jak i podatników. Po czwarte, zanegowanie zasady zdolności płatniczej może wywołać erozję postaw wobec opodatkowania[70]. Przeciwieństwem tych zalet teorii zdolności płatniczej miałyby być wady teorii ekwiwalencji, która, nawiązując do rynkowych zasad wymiany dóbr, może stanowić podstawę podziału jedynie tej części podatków, które pokrywają koszty finansowania dóbr publicznych, nie może natomiast stanowić podstawy realizacji celów redystrybucyjnych[71].

Takie przeciwstawienie teorii ekwiwalencji i teorii zdolności płatniczej jest jednak możliwe tylko przy bardzo konkretnym rozumieniu obu tych teorii, a zwłaszcza zawężaniu zakresu zasady ekwiwalencji i jednoczesnym rozszerzaniu zakresu zasady zdolności płatniczej. Nie jest bowiem tak, że opodatkowanie według zasady zdolności płatniczej i tylko ono zapewnia bezstronność państwa wobec podatników. Wręcz przeciwnie. Opodatkowanie według zdolności płatniczej, co bardzo mocno jest podkreślane w doktrynie podatkowej, jest ściśle związane z indywidualizacją obciążenia podatkowego. A „indywidualizacja" podatników oznacza ich zróżnicowanie. W praktyce zróżnicowani podatnicy wcale nie są traktowani bezstronnie. Ci, których zdolność płatnicza oceniana jest wyżej, bardzo często, wręcz z zasady, traktowani są zarówno przez prawodawcę, jak i przez organa podatkowe, gorzej od innych podatników o niżej wycenionej zdolności podatkowej. Z drugiej zaś strony zasada ekwiwalencji wcale nie oznacza, że ci, którzy płacą więcej, mają być w szczególny sposób uprzywilejowani i mają otrzymywać od państwa coś, czego nie otrzymują inni, płacący niższe podatki. Zasada ekwiwalencji podatkowej była przecież związana z ideą państwa o ograniczonych funkcjach. Wypełniając swe podstawowe funkcje ochrony wspólnoty przed wrogiem zewnętrznym i wewnętrznym, państwo tak samo chroni, biednych jak i bogatych. Z tą różnicą, że ci bogaci mają więcej do stracenia, a zatem ochrona ze strony państwa jest dla nich ważniejsza. Dlatego, zgodnie z zasadą proporcjonalności opodatkowania, powinni za tę ochronę płacić proporcjonalnie więcej niż ci, którzy mają mniej do stracenia, na wypadek niewłaściwego wykonywania przez państwo jego funkcji ochronnych. Andrzej Gomułowicz twierdzi, że opodatkowanie według zasady ekwiwalencji sprawia, iż „państwo traktowane jest jako podmiot działający w interesie tych, którzy płacą podatki"[72]. Jego zdaniem, charakterystyczne jest również i to, że zasada ekwiwalencji ogranicza powszechność opodatkowania. „Podatek płaci bowiem tylko

[70] A. Gomułowicz, *Zasada..., op. cit.*, s. 50–52.
[71] *Ibidem*, s. 66.
[72] *Ibidem*, s. 48–49.

ten, kto żąda ze strony państwa wzajemnych, bezpośrednich korzyści"[73], a następstwem zasady ekwiwalencji jest zasada wyłączności (tylko ten, kto płaci, otrzymuje świadczenie publiczne)"[74]. Jest to ewidentna nieprawda. Ani teoretyczne założenia zasady ekwiwalencji, ani praktyka jej stosowania, w najmniejszym stopniu nie uzasadniają takiego twierdzenia. Zasada ekwiwalencji nie wprowadza bowiem dobrowolności świadczenia. Podatek płacą wszyscy, a jeżeli ktoś go nie płaci, to nie ci, którzy nie żądają żadnych świadczeń ze strony państwa, a jedynie ci, którzy są za biedni, aby w ogóle płacić podatki, co nie oznacza, że ma się na nich nie rozciągać opieka ze strony, na przykład, policji państwowej, czy też że nie mają oni korzystać z różnych dóbr publicznych.

Druga zaleta opodatkowania według zdolności płatniczej, pozwalająca skorelować wysokość obciążenia podatkowego nie z potrzebami budżetu państwa, ale z możliwością podatnika ponoszenia obciążenia, jest w istocie nie tylko zaletą, ale także jej poważną wadą. Rządzący kierują się bowiem przy nakładaniu podatków prostą dyrektywą: ile można zedrzeć z jak dużej grupy obywateli. Oznacza to opodatkowanie nawet ponad aktualne potrzeby państwa, jeżeli tylko podatnicy mają zdolność ponoszenia ciężaru takiego opodatkowania. Jak pisze Gomułowicz, zasada ta „nie zawiera – gdyż w oczywisty sposób nie może zawierać – nakazu dotyczącego konieczności zwrotu dochodu podatkowego ponad poziom przekraczający zapotrzebowanie budżetu"[75]. Widocznie w Stanach Zjednoczonych nie stosują się do zasady zdolności płatniczej, gdyż w roku 2001 Kongres postanowił oddać podatnikom, w związku z nadwyżką budżetową, część podatków zapłaconych przez nich w roku 2000. Zwolennicy zasady zdolności płatniczej przyznają, że nie ma żadnych innych hamulców wzrostu opodatkowania niż wydolność podatników. Co więcej, można mieć pewność, że w sytuacjach nadzwyczajnych państwo sięgnie do ich kieszeni, nawet wbrew zasadzie zdolności płatniczej. Działa więc ona nadzwyczaj jednostronnie. W zwyczajnej sytuacji nie wymusza żadnego ograniczania się przez państwo w jego wydatkach, w nadzwyczajnej sytuacji nie zakazuje państwu w sposób bezwzględny i absolutny jej naruszania. Oczywiście, jeżeli przyjmiemy za dogmat zasadę nieustannego wzrostu wydatków publicznych, to taka sytuacja nie może dziwić. Ale nieustanny wzrost wydatków publicznych nie powinien być wcale dogmatem.

Z drugiej strony, podkreślane wady ekwiwalencji podatkowej też nie są takie do końca oczywiste, żeby nie powiedzieć wręcz nieprawdziwe.

---

[73] *Ibidem*, s. 64.
[74] *Ibidem*, s. 67.
[75] *Ibidem*, s. 51.

Gomułowicz utrzymuje, że zasada ekwiwalencji oznacza, iż „istnieje bezpośredni związek przyczynowo-skutkowy między rozmiarami obowiązku podatkowego a rozmiarami świadczeń wzajemnych państwa”,[76] choć taki „bezpośredni związek przyczynowo-skutkowy” wcale nie istnieje ani w teorii ekwiwalencji, ani nie istniał w praktyce, gdy zasada ekwiwalencji obowiązywała. Swoje podstawowe funkcje państwo wykonuje dla wszystkich obywateli bez względu na płacone przez nich podatki. Finansowane przez państwo dobra publiczne są dostępne w tym samym stopniu dla wszystkich obywateli, także bez względu na wysokość płaconych przez nich podatków. Natomiast zasada opodatkowania według zdolności płatniczej, powiązana z ideą progresji podatkowej i rozbudowywaniem funkcji państwa, powoduje powstanie bliższych związków między płaceniem (ściślej – niepłaceniem podatków) a świadczeniami ze strony państwa – więcej tych świadczeń otrzymują ci, którzy płacą niższe podatki. Nie można mówić o nawiązywaniu przez zasadę ekwiwalencji wprost do rynkowych zasad wymiany dóbr. Zasady rynkowe kojarzą się bowiem z wymianą dwustronną, w której wzajemne świadczenia stron mają ekwiwalentną wartość względem siebie. Tymczasem finansowanie państwa związane jest z udziałem w pożytkach płynących z jego działania. Prawdą jest natomiast, że w zgodzie z zasadą ekwiwalencji nie można prowadzić redystrybucji dochodu narodowego. Dla niektórych jest to zaletą, a nie wadą, i to nie tylko z punktu widzenia aksjologii i wyznawanego przez nich systemu wartości, ale także zwykłej prakseologii. Można bowiem zasadnie wywodzić, że jeżeli państwo ma prowadzić redystrybucję dochodu narodowego, to podatki wcale nie są najbardziej efektywnym instrumentem takiej redystrybucji.

Warto jeszcze zwrócić uwagę na rozważania H. Peytona Younga, stosującego do analizy podatkowej ciekawe metody ekonometryczne, których w polemice z ideą progresywności opodatkowania nie powinno się pominąć. Young jest zwolennikiem progresji, z powodów – można rzec – filozoficznych. „Przesłanki dla progresywnego naliczania podatków są wystarczająco jasne. Ci, którzy są w lepszej sytuacji finansowej, powinni płacić podatek według wyższych stawek, gdyż łatwiej będzie im przyjąć tę stratę”[77]. Twierdzi on, że choć żadna teoria nie wyjaśnia dokładnie i w sposób satysfakcjonujący, dlaczego stawki podatkowe wyglądają w większości państw tak jak wyglądają, czyli że są w praktyce progresywne, to jednak różne teorie wspierają pewien stopień tej progresywności. Autor analizuje omówione już teorie zakładające, że podatki progresywne są instrumentem tak zwanej sprawiedliwości wyrównawczej, która naprawia nierówności w dystrybucji dochodu; że ludzie powinni być opodatkowy-

[76] *Ibidem*, s. 63.
[77] H. P. Young, *Equity…*, *op. cit.*, s. 99.

wani zgodnie z ich gotowością do zapłaty za usługi publiczne; że nakładanie podatków następuje dla promocji jakiegoś celu społecznego, jak maksymalizacja użyteczności całkowitej (zasada utylitarna) lub użyteczności minimalnej (zasada różnicy), mierzonej dla użyteczności dochodu względem czasu wolnego. Koncentruje się jednak na teorii zakładającej rozłożenie podatków w taki sposób, by każdy podatnik poświęcał się po równo, czy to w warunkach bezwzględnych, czy względnych. Zgodnie z tą teorią, nazywaną teorią równej ofiary, równe ma być poświęcenie (ofiara właśnie), a nie podatek. Opiera się ona na idei, że osoba bogata powinna płacić większe podatki niż osoba biedna, gdyż ta pierwsza w mniejszym stopniu odczuwa dany uszczerbek finansowy. Odwołuje się więc ona do podobnych przesłanek, jak teoria zdolności płatniczej i teoria malejącej użyteczności krańcowej. Najzwięźlej wyraził tę myśl John Stuart Mill: „Jako że rząd nie powinien stosować rozróżnienia między osobami lub klasami co do zakresu swoich roszczeń wobec nich, to – jakichkolwiek ofiar by to wymagało – należy to przeprowadzić w taki sposób, by w możliwie jednakowym stopniu ofiary ponoszone były przez wszystkich pod takim samym naciskiem... Zatem równość podatkowa, jako maksyma polityczna, oznacza równość ofiar”[78]. Ta myśl zrodziła obszerną literaturę dotyczącą teorii równej ofiary[79]. Wszelka próba jej uogólnienia utrudniona jest istnieniem kilku rywalizujących ze sobą jej wersji[80].

Jak pisze Young, pomysł pierwotnie zgłoszony przez Johna Stuarta Milla był taki, że wszyscy w wyniku opodatkowania powinni ponosić taką samą bezwzględną stratę na użyteczności swojego dochodu. To znaczy, jeżeli $U(x)$ odpowiada użyteczności odnoszącej się do dochodu x, wówczas podatek t jako funkcja x powinien spełniać równanie:

---

[78] Cyt. za H. P. Young, *Progressive Taxation and Equal Sacrifice*, „The American Economic Review” LXXX, 1990, s. 253.

[79] H. Sidgwick, *The Principles of Political Economy,* Londyn 1983; G. Cassell, *The Theory of Progressive Taxation*, „Economic Journal” 1901, nr 11, s. 481–491; F. Y. Edgeworth, *Methods of Graduating Taxes on Income and Capital*, „Economic Journal” 1919, nr 29, s. 138–153; A. Pigou, *A Study in Public Finance,* Londyn 1928. Wstępna próba oszacowania marginalnej użyteczności dochodu na podstawie danych podatkowych została podjęta przez K. Merę (tenże, *Experimental Determination of Relative Marginal Utilities*, „Quarterly Journal of Economics” 1969, nr 83, s. 464–477). I. Fisher proponował postępowanie odwrotne: oszacować marginalną użyteczność dochodu na podstawie danych o konsumpcji, a następnie podstawić to do wzoru na jednakowe obciążenie, i w ten sposób określić „sprawiedliwą” stawkę progresji podatku dochodowego (tenże, *A Statistical Method for Measuring Marginal Utility and Testing the Justice of a Progressive Income Tax* [w] *Economic Essays in Honor of John Bates Clark,* Nowy Jork 1927).

[80] R. Musgrave, *The Theory of Public Finance,* Nowy Jork 1959.

(1) $U(x)-U(x-t)=s$

gdzie s jest stałym poziomem dla wszystkich grup podatkowych. Prowadzi to do przyjęcia następującego równania:

(2) $t=x-U^{-1}[U(x)-s]$ dla wszystkich $x>0$[81].

Sam John Stuart Mill proponował zastosowanie Bernoulliańskiej funkcji użyteczności, która w jego czasach była normą. W takim ujęciu stały procentowy spadek dochodu stanowi taką samą stratę użyteczności przy każdym poziomie dochodu. W związku z tym każdy poświęca tę samą wysokość użyteczności, jeżeli każdy płaci taki sam procent dochodu[82]. Skala podatkowa *t(x)*, która daje kwotę należnego podatku jako funkcję poziomu dochodu *x*, *wyrównuje ofiarę bezwzględną*, jeżeli nakłada jednakową stratę użyteczności na wszystkie grupy dochodów w odniesieniu do pewnej funkcji użyteczności *U(x)*[83]. Warto więc zauważyć, że także opodatkowanie proporcjonalne (liniowe) przez wielu uważane za najprostsze i najuczciwsze, może być uzasadnione na gruncie teorii równej ofiary bezwzględnej. Zatem niekoniecznie, wychodząc od teorii Johna Stuarta, musimy dojść do idei progresji podatkowej. Kiedy krańcowa użyteczność dochodu jest malejąca, równa ofiara bezwzględna implikuje, że podatki wzrastają z dochodem, ale niekoniecznie implikuje, że *stawka* podatku rośnie wraz z dochodem. Jeżeli spojrzymy na logarytmiczną funkcję użyteczności *U(x)*=log *x*, którą Mill uważał za rozsądne przybliżenie stosunku między użytecznością i dochodem, dostrzeżemy, że określony procentowy spadek dochodu stanowi taką samą stratę użyteczności na każdym poziomie dochodu. Zatem każdy poświęca się jednakowo, jeżeli płaci ten sam procent swojego dochodu jako podatek. W przypadku niektórych funkcji użyteczności zastosowanie zasady równej ofiary prowadzi więc do podatku liniowego. Taka sytuacja występuje z funkcją logarytmiczną *U(y) = ln(y)*. Możemy wówczas otrzymać wyrażenie:

$$t=y\cdot\left(1-\frac{1}{e^{l}}\right)$$

Średnie obciążenie podatkowe dochodu wynosi w takim wypadku:

$$\frac{t}{y}=\left(1-\frac{1}{e^{l}}\right)=const.$$

---

[81] H. P. Young, *Progressive…, op. cit.*, s. 255.

[82] J. S. Mill definiuje dochód podlegający opodatkowaniu jako dochód netto po kosztach utrzymania i oszczędnościach.

[83] To znaczy, *t(x)* wyrównuje ofiarę bezwzględną, jeżeli *U(x)-U(x-t(x))=s* dla pewnego nieujemnego *s* i wszystkich *x*>0. Zatem skala podatkowa przyjmuje kształt *t(x) = x-U-1[U(x)-s]*.

Jest więc stałe niezależnie od dochodu[84]. Dla niektórych funkcji użyteczności mamy wręcz opodatkowanie ściśle regresywne[85].

Po Millu doktryna równej ofiary rozwijała się w kilku kierunkach. W 1889 roku holenderski ekonomista A. J. Cohen Stuart zaproponował, by wszyscy ponosili taką samą *względną procentową* stratę użyteczności[86]. Jeżeli r odpowiada stawce straty użyteczności, to dla wszystkich $x>0$

(3) $U(x-t)/U(x)=1-r$.

To kryterium znane jest jako „równa ofiara proporcjonalna". Jeżeli funkcja użyteczności jest logarytmiczna, to kryterium to daje skalę podatkową w postaci $t(x)=x-c(x/c)^{1-r}$ dla $x\geq c$, nazywaną *skalą podatkową Cohena-Stuarta*[87]. Poniżej poziomu dochodu c (który może być interpretowany jako minimalna granica ubóstwa) stawka podatkowa wynosi zero, a powyżej c stawka podatkowa jest ściśle rosnąca, stopniowo zbliżając się do 100% dla bardzo dużych dochodów[88], co samo w sobie byłoby absurdem ekonomicznym, gdyż, jak wykazuje Laffer, przy stawce podatkowej 100% podstawa opodatkowania wynosi 0. Co więcej, Young posługuje się pojęciem „bardzo dużych dochodów". Może to przypadek, a może kolejny zabieg ideologiczny. W analizowanym przez niego modelu (tym konkretnym, bo inne analizowane przez niego modele pokazują co innego – wręcz sugerują regresję opodatkowania) stawka 100% ma zastosowanie do każdych najwyższych dochodów na skali podatkowej, bez względu na to, jakie liczby podstawimy do wzoru, czyli bez względu na rzeczywistą wysokość dochodów – nie muszą one wcale być „bardzo duże".

Young ma natomiast rację stwierdzając, że nie ma szczególnej potrzeby dokonywania rozróżniania pomiędzy równą ofiarą bezwzględną i równą ofiarą proporcjonalną, gdyż równa ofiara proporcjonalna nie jest niczym innym, jak równą ofiarą bezwzględną odnoszącą się do innej

---

[84] A. Gawiński, *Zasadność...*, *op. cit.*, s. 64.

[85] Równa ofiara bezwzględna implikuje ściśle progresywny podatek, jeżeli elastyczność krańcowej użyteczności $-xU''(x)/U'(x)>1$. Jest to zgodne z danymi empirycznymi (Friend i Blume, 1975).

[86] A. J. Cohen Stuart, *On Progressive Taxation* [w] R. A. Mussgrave, A. T. Peacock, (red.), *Classics in the Theory of Public Finance,* Nowy Jork 1958.

[87] Niech $U(x)$ będzie użytecznością poziomu dochodu x i niech r będzie stałą między zerem i jednością, która odpowiada stawce straty użyteczności. Skala podatkowa $t(x)$ *wyrównuje stawkę ofiary* jeżeli $U(x-t(x))/U(x)=1-r$, to znaczy jeżeli $t(x)=x-U^{-1}[(1-r)U(x)]$. W szczególnym przypadku, gdzie $U(x)=A\log x+B, A>0$, proste wyliczenie pokazuje, że $t(x)=x-c(x/c)^{1-r}$ gdzie $c=e^{B/A}$ jest poziomem dochodu, przy którym użyteczność wynosi zero. To podejście wymaga od nas określenia punktu zerowego funkcji użyteczności, zatem wymaga więcej niż równa ofiara bezwzględna, która jest niezależna *zarówno* od punktu zerowego *jak i* skali $U(x)$.

[88] H. P. Young, *Equity…*, *op. cit.*, s. 106.

funkcji użyteczności. Dokładniej, jeżeli weźmiemy logarytm obu stron równania (3), zobaczymy, że równa ofiara proporcjonalna w zakresie $U(x)$ równa się równej ofierze bezwzględnej w zakresie $\ln U(x)$[89]. Jak pisze Artur Gawiński, po zlogarytmowaniu otrzymuje się w gruncie rzeczy wzór podstawowy z nową funkcją użyteczności. Zlogarytmowanie funkcji jest przekształceniem zachowującym jej monotoniczność, tak więc nie wpływa na wynikające z funkcji użyteczności preferencje danej osoby, a zatem na podejmowane przez nią wybory. Z punktu widzenia mikroekonomicznej teorii wyboru, nie ma różnicy między tymi dwiema funkcjami. Podkreśla on jednak, że można dokonać „bezkarnie" dowolnej monotonicznej transformacji funkcji użyteczności, stosując jedynie użyteczność porządkową. Nie jest tak natomiast w przypadku teorii użyteczności kardynalnej, gdzie kształt funkcji odgrywa zasadnicze znaczenie. Tymczasem teoria równej ofiary z konieczności oparta jest na użyteczności kardynalnej, dlatego nie można w jej obrębie sprowadzić tych dwóch przypadków do jednego, mimo że takie przekształcenie funkcji użyteczności pojedynczej osoby nie spowodowałoby zmiany jej zachowań[90].

Jednak, z drugiej strony, utożsamianie równej ofiary z równą proporcjonalną stratą użyteczności jest wątpliwe, gdyż jednostka użyteczności z definicji oznacza zawsze taki sam „przyrost szczęścia" dla osoby X, niezależnie od tego, czy jest ona pierwszą, czy tysięczną taką jednostką posiadaną przez osobę X. Właśnie dlatego, przy założeniu malejącej krańcowej użyteczności dochodu (a takie założenie przyjmują zwolennicy teorii równej ofiary), powiększenie użyteczności o dodatkową jednostkę pieniężną wymaga coraz większej ilości dodatkowego dochodu. Dodatkowa jednostka pieniężna przy niższym dochodzie może przysporzyć całej dodatkowej jednostki użyteczności; przy dochodzie o wiele wyższym – tylko jej niewielki ułamek. Wyższe jednostki użyteczności „kosztują" więcej. Właśnie to oznacza – zdaniem Gawińskiego – że dodatkowy „talar" ma dla biedaka wartość „złotego luidora", dla bogatego zaś „jedynie miedziaka". Pozbawienie osoby X jednostki użyteczności oznacza różną bezwzględną stratę materialną przy różnym poziomie jej dochodów. Osoba X, posiadając większy dochód, będzie mogła ponieść większą absolutną stratę niż przy dochodzie niższym, zakładając, że w obu przypadkach ma odczuć tę stratę jednakowo. Strata jednostki użyteczności oznacza taką samą „nieprzyjemność" i jednocześnie różną (od większego dochodu – większą) stratę materialną, uwzględnia zatem fakt różnej sytuacji, w jakiej ta strata się odbywa. Równa ofiara (czyli jednakowa „nieprzyjemność") oznacza jednakową stratę jednostek użyteczności.

---

[89] H. P. Young, *Progressive…*, *op. cit.*, s. 255.
[90] A. Gawiński, *Zasadność…*, *op. cit.*, s. 61.

Tymczasem zabieranie „proporcjonalnej" liczby jednostek, tym więcej, im więcej ktoś ich posiada, oznacza *de facto* niejednakową „nieprzyjemność", lecz „nieprzyjemność" coraz większą. Jest to jak gdyby wymierzanie „sprawiedliwości" dwa razy[91].

Inna koncepcja, przedstawiona przez przedstawicieli szkoły utylitaryzmu, zakłada, że podatki powinny być tak rozłożone, by minimalizować *łączną ofiarę* zsumowaną dla wszystkich podatników. Young – tym razem trafnie – wykazuje jednak, że koncepcja ta nie ma sensu ekonomicznego. Wyobraźmy sobie przez moment – proponuje – że znajdujemy się za Rawlsowską *zasłoną niewiedzy* i nie wiemy, w jakiej pozycji ekonomicznej w społeczeństwie się znajdujemy, ale znalezienie się w każdej z nich jest jednakowo prawdopodobne. Oczywiście, jeżeli jesteśmy potencjalnymi maksymalistami użyteczności, chcielibyśmy rozłożyć obciążenia podatkowe tak, by oczekiwana strata użyteczności (zanim się dowiemy, kim jesteśmy) była jak najmniejsza. Jeżeli jednak założymy, że krańcowa użyteczność dochodu jest ściśle malejąca, dojdziemy do dość ekstremalnych wyników. Każdy dodatkowy dolar dochodu do opodatkowania będzie bowiem oznaczał zmniejszenie ofiary dla osób o najniższej krańcowej użyteczności dochodu, to znaczy dla najbogatszych podatników. Należałoby zatem skoncentrować się na opodatkowaniu jedynie górnego krańca skali dochodów. Powyżej pewnego progu dochodu x^* (który jest określony przez łączną kwotę podatków, które trzeba zebrać) powinien zostać opodatkowany cały dodatkowy dochód stawką krańcową 100%, co byłoby oczywiście rozwiązaniem absurdalnym z ekonomicznego punktu widzenia[92].

Jeszcze inna koncepcja na temat równości ofiary zakłada zminimalizowanie całkowitego obciążenia. Oznacza to, że podatki powinny być tak rozłożone, by zminimalizować łączną stratę użyteczności, zsumowaną dla wszystkich jednostek. Dokonuje się wówczas (przy założeniu, że użyteczność dochodu jest rosnąca i ma wykres ściśle wklęsły) ujednolicenia dochodu każdej jednostki po opodatkowaniu. Ta metoda maksymalizacji dobrobytu wiąże się z zastosowaniem takiej funkcji użyteczności, która obejmuje równowagę między dochodem i czasem wolnym[93]. Co ciekawe, w przypadku opodatkowania wynagrodzeń z uwzględnieniem jego wpływu na tak ujętą funkcję użyteczności, konkluzja dotycząca stawki podatkowej jest całkowicie odmienna. By zilustrować możliwe do osiągnięcia typy wyników (i wrażliwość wniosków na funkcję celu), Young rozważa przykład

---

[91] *Ibidem*, s. 61–62.

[92] H. P. Young, *Equity…, op. cit.*, s. 107.

[93] J. A. Mirrlees, *An Exploration in the Theory of Optimum Income Taxation*, „Review of Economic Studies", 1971, nr 38, s. 175–208; J. K. Seade, *On the Shape of Optimal Tax Schedules*, „Journal of Public Economics" 1977, nr 7, s. 203–235.

wynagrodzenia podatników mających taką samą funkcję użyteczności dla dochodu Y i czasu wolnego L, $U(Y,L)=\sqrt{YL}$ przy logarytmie stawki wynagrodzenia rozłożonym na całą populację podatników. W przypadku celu utylitarystycznego krańcowa stawka podatkowa jest mniej więcej stała, a skala podatkowa w przybliżeniu liniowa dla znacznej części skali dochodów. W przypadku celu Rawlsowskiego stawki podatkowe są, co prawda, znacząco wyższe niż w przypadku celu utylitarystycznego, ale są progresywne tylko dla części rozkładu dochodu (stawka efektywna rośnie wraz z dochodem), a przy wyższych poziomach dochodu stawki marginalne są wręcz malejące. Jeśli liczba podatników jest skończona, dla otrzymujących najwyższe wynagrodzenie stawka marginalna jest równa zero[94]. Jeżeli bowiem górne stawki krańcowe są ściśle dodatnie, a podatnikom o najwyższym dochodzie przed opodatkowaniem, powiedzmy *x**, obniżymy marginalną stawkę podatkową, która ma zastosowanie do dochodu powyżej *x**, wówczas będą oni skłonni pracować i zarabiać więcej, a nikt nie będzie chciał zarabiać mniej. Jak zatem widać, wyniki analiz dla poszczególnych obszarów badawczych są ze sobą wzajemnie sprzeczne[95].

Wydawałoby się, że aby móc osiągnąć jakikolwiek postęp w badaniach nad tym, czy realizowana jest w praktyce zasada równości ofiary, należałoby najpierw określić postać funkcji użyteczności i, co jeszcze ważniejsze, dokonać ich porównań międzypersonalnych. Tymczasem, nawet gdyby udało się określić postać indywidualnych funkcji użyteczności (co – w świetle przedstawionych już wyżej rozważań – nie jest takie oczywiste), niemożliwe jest dokonanie porównania użyteczności między różnymi jednostkami. Bez tego zaś niemożliwe stają się jakiekolwiek sądy na gruncie teorii mikroekonomicznej dotyczące, na przykład, oceny nierówności majątkowych. Jeśli nawet można byłoby stwierdzić, że osoba X woli sytuację *A* dwa razy bardziej od sytuacji *B*, niemożliwe jest porównanie tego z sytuacją osoby Y. Jeśli nawet osoba Y też woli sytuację *A* dwa razy bardziej od sytuacji *B*, nie oznacza to, że różnica użyteczności osoby X i Y pomiędzy sytuacjami A i B jest taka sama. Nie można porównać wyznaczonej w jakiś sposób jednostki użyteczności osoby X do jednostki użyteczności osoby Y. Mikroekonomiczna teoria wyboru nie daje podstaw do takich porównań. Zresztą sama koncepcja użyteczności kardynalnej także nie daje takich podstaw. Jeśli bowiem można według niej określić odległości pomiędzy poszczególnymi krzywymi obojętności osoby X, to ze ściśle metodologicznego punktu widzenia nie ma żadnych przesłanek do przyrównania ich do takich odległości w przypadku osoby Y. Użyteczność kardynalna określa bowiem względne odległości między

[94] H. P. Young, *Equity…, op. cit.*, s. 110.
[95] *Ibidem.*

poziomami dobrobytu danej osoby, wybór skali natomiast jest dowolny. Oznacza to, że bez dodatkowych założeń nie można określić, czy osoba X znajdująca się w konkretnej sytuacji posiada większą użyteczność kardynalną od osoby Y znajdującej się w identycznej sytuacji.

Dlatego zwolennicy uzasadniania progresji podatkowej za pomocą teorii malejącej użyteczności krańcowej dochodu i teorii równej ofiary muszą przyjąć – *a priori* – pewne założenia dotyczące funkcji użyteczności. Sprowadzają się one do wprowadzenia jednakowej, modelowej funkcji użyteczności dla wszystkich[96]. Zdaniem Younga, dokładne określenie funkcji użyteczności nie jest wcale konieczne[97]. Sugeruje on przyjęcie, jako bardziej odpowiadającej rzeczywistości *U(x)* jako normy społecznej – funkcji użyteczności nie dla konkretnego, lecz „reprezentatywnego" członka społeczności[98]. Pozwala mu to nie przeprowadzać żadnych międzypersonalnych porównań użyteczności i potraktować wszystkie jednostki tak, jak gdyby wszystkie były takie same. Young usprawiedliwia się twierdzeniem, że jest to typowe założenie dla wielu rodzajów modeli ekonomicznych, włącznie z tymi dotyczącymi optymalnego opodatkowania[99]. Zakłada on, że jednakowe obciążenie utrzymuje się dla pewnych (nieznanych) funkcji użyteczności, aby następnie wykazać, że istotne informacje o funkcji użyteczności mogą zostać zaczerpnięte bezpośrednio z danych podatkowych. Zasada równości ofiary będzie realizowana, jeżeli: (i) szacunkowa funkcja użyteczności jest w rozsądnym zakresie zgodna z teorią użyteczności; oraz (ii) schemat równości ofiary wyprowadzony z tej funkcji użyteczności odpowiada faktycznym danym podatkowym[100].

Czy jednak na pewno nie jest tak, że określenie funkcji użyteczności nie jest warunkiem koniecznym rozważań nad ideą równości ofiary? Czy może Young po prostu ułatwia sobie nieco udowodnienie postawionej z góry tezy? Przyjmuje, że nie jest to konieczne, po prostu dlatego, że, jak sam twierdzi, nie jest to możliwe? Nie można się bezkrytycznie zgodzić z twierdzeniem, że potrzeby wszystkich ludzi są mniej więcej podobne, a co za tym idzie – krzywe użyteczności ich dochodów są zbieżne. Ludzie różnią się między sobą w sposób zasadniczy pod wieloma względami. Na tych właśnie różnicach indywidualnych opiera się cały system społecz-

---

[96] J. A. Mirlees, *An Exploration in the Theory of Optimum Income Taxation*, „Review of Economic Studies" XXXVIII, 1971, s. 176.
[97] H. P. Young, *Progressive…*, *op. cit.*, s. 255.
[98] L. Robbins, *Interpersonal Comparisons of Utility*, „Economic Journal" 1938, nr 48, s. 635–641; R. Musgrave, *The Theory…*, *op. cit.*
[99] H. P. Young, *Progressive…*, *op. cit.*, s. 254.
[100] *Ibidem*, s. 255.

nego podziału pracy. Każdy ma inny temperament, inne upodobania i skłonności. Żadnej średniej statystycznej nie można tutaj wyciągnąć. Przyjęcie do rozważań o idei równości ofiary funkcji użyteczności jako „normy społecznej" powoduje więc powstanie poważnego błędu, który można nazwać „genetycznym".

Jak zauważa Artur Gawiński, procedura taka, choć stosowana w wielu modelach ekonomicznych, jest tylko pewnym teoretycznym założeniem, pozwalającym konstruować matematyczny model. Nie jest to opis realnej rzeczywistości, wnioski wypływające z takich modeli są więc prawdziwe jedynie w obrębie założeń leżących u ich podstaw. Ponadto (ze względu właśnie na istnienie różnic w funkcjach użyteczności) stosowanie takiego założenia musi prowadzić do wyników (modeli podatkowych), zgodnie z którymi część osób będzie obciążana nadmiernie (ze względu na ich „większą" użyteczność osobistą w porównaniu z użytecznością „modelową"), część zaś zbyt łagodnie. Takie „niedoszacowania" czy „przeszacowania" mogą dotyczyć różnych osób niezależnie od ich sytuacji materialnej, gdyż nie ma powodu, aby przypuszczać, że nie istnieją różnice w osobistych preferencjach pomiędzy osobami w takim samym położeniu. Wprowadzenie pewnych modeli, opisujących różnice między ludźmi, może rozwiązywać problem jedynie częściowo. Każdy model jest bowiem tylko matematycznym przybliżeniem rzeczywistości, zaś różnice między ludźmi trudno sprowadzać do równania matematycznego[101]. Wystarczy bowiem – konkluduje Gawiński – wyobrazić sobie dwie osoby o różnym poziomie optymizmu życiowego, aby dojść do wniosku, że ta pierwsza może posiadać wyższy poziom użyteczności – jest w stanie bardziej się „cieszyć" z konkretnej sytuacji. Rozważania różnych badaczy sprowadzają się zatem jakby do ominięcia problemu poprzez przyjęcie pewnych uogólniających założeń i dalsze postępowanie tak, jak gdyby on nie istniał[102].

Co ciekawe, Young przyznaje, że jeżeli użyteczność zmienia się jako logarytm dochodu, wówczas równa ofiara bezwzględna implikuje podatek zryczałtowany[103]. Natychmiast przywołuje jednak badania empiryczne sugerujące, że krańcowa użyteczność dochodu maleje szybciej niż impli-

---

[101] Oczywiście niektóre tego typu modele są bardzo interesujące. Pozwalają również w pewnym stopniu na wyprowadzanie pewnych ogólnych stwierdzeń. Jednym z ciekawszych jest np. tzw. dryf preferencji – zob. E. J. S. Plug, B. M. S. van Praag, J. Hartog, *If We Knew Ability…, op. cit.,* s. 190). Dodatni dryf preferencji oznacza, że ze względu na wzrastające aspiracje krańcowa użyteczność obniża się znacznie wolniej – za A. Gawiński, *Zasadność..., op. cit.,* s. 59, przyp. 194.

[102] *Ibidem*, s. 18–19.

[103] H. P. Young, *Equity…, op. cit.*, s. 112.

kuje to model logarytmiczny. Szybkość, z jaką użyteczność krańcowa maleje, jest przez Younga oszacowywana na podstawie danych dotyczących zachowań inwestycyjnych gospodarstw domowych, to znaczy proporcji części majątku trzymanego w aktywach ryzykownych (takich jak akcje) w porównaniu do części trzymanej w aktywach względnie nieryzykownych (jak rachunki oszczędnościowe). Wskazuje on, że elastyczność użyteczności krańcowej jest mniej więcej stała i większa od jedności, co implikuje, że funkcja użyteczności przybiera postać $U(x)=x^p+B$ dla danego dodatniego wykładnika p i dowolnej stałej B. Jest ona znana jako *jednolicie elastyczna (isoelastic)* funkcja użyteczności. Przy takiej funkcji użyteczności podatnicy ponoszą taką samą *stratę bezwzględną* użyteczności s, jeżeli funkcja podatku przyjmuje postać $t(x)=x-[x^p+s]^{-1/p}$. Wszyscy podatnicy ponoszą taką samą *stratę r*, jeżeli skala podatkowa przyjmuje postać $t(x)=x-[(1-r)x^p+r(x/c)^p]^{-1/p}$, gdzie $c=e^B$ jest minimalnym poziomem dochodu podlegającym opodatkowaniu[104]. Jeżeli jednak używa się, jak to robi Young, danych empirycznych do podważenia wzoru logarytmicznego, to nie sposób zignorować faktu, że te dane empiryczne są wynikiem podejmowania decyzji przez konkretnych podatników różniących się między sobą zarówno funkcją użyteczności, jak i stopniem awersji do ryzyka.

Young opiera się na przekonaniu, że przy definiowaniu funkcji użyteczności kluczową rolę odgrywa współczesna teoria ponoszenia ryzyka, w której najistotniejsze są dwa parametry: współczynnik bezwzględnej awersji do ryzyka $R(x) = -U'(x)/U'(x)$ oraz współczynnik proporcjonalnej awersji do ryzyka $C(x) = -xU''(x)/U'(x)$[105]. W nauce przyjmuje się powszechnie, że współczynnik bezwzględnej awersji do ryzyka jest malejący, podczas gdy współczynnik proporcjonalnej awersji do ryzyka jest w mniejszym lub większym stopniu stały. Badania na ten temat prowadzone były jednak głównie w Stanach Zjednoczonych, Kanadzie, Japonii i w Europie Zachodniej. Osiągnięte tam wyniki w sposób oczywisty nie przystają do sytuacji społeczeństw postkomunistycznych, w których awersja do ryzyka jest zdecydowanie większa niż w społeczeństwach zachodnich. Niemniej warto się przyjrzeć tej teorii. Stała proporcjonalna awersja do ryzyka implikuje, że ludzie trzymają stałą proporcjonalną część swojego majątku w ryzykownych aktywach jakiejkolwiek kategorii, zależnej od rozmiaru majątku. Empiryczne badania majątku gospodarstw domowych przynosiły wyniki wspierające tę hipotezę. Współczynnik C szacowano jako lokujący się powyżej 1, a bardziej prawdopodobnie w okolicach 2[106]. To implikuje, że funkcja użyteczności ma postać:

---

[104] *Ibidem*, s. 113.

[105] J. Pratt, *Risk Aversion in the Small and in the Large*, „Econometrica", 1964, nr 32, s. 122–136; K. J. Arrow, *Essays in the Theory of Risk Bearing*, Amsterdam 1971.

[106] I. Friend, M. E. Blume, *The Demand for Risky Assets*, „American Economic Review", 1975, nr 65, s. 900–922.

(4) $U(x) = -A(x)^{1-C} + B$ gdzie $A>0$, $C>1$.

Opierając się na takim założeniu w teście równości ofiary, pierwszym krokiem jest zbadanie zachowania *C* jako funkcji *x*. Oszacowanie C jest dokonywane na podstawie konkretnych danych podatkowych, na założeniu, że $t = f(x)$, gdzie *t* jest kwotą podatku zapłaconego przez osoby o poziomie dochodu *x*. Zakłada się następnie, że istnieje taka funkcja użyteczności $U(x)$, w której strata użyteczności na wszystkich poziomach dochodu *x* jest w przybliżeniu stała: $U(x) - U(x-t) = s$. Dzieląc obie strony przez *t*, otrzymuje się:

(5) $[U(x)-U(x-t)]/t = s/t$.

Zgodnie z twierdzeniem średniej wartości, lewa strona równania (5) jest równa pochodnej *U* w pewnej wartości pośredniej, *w*, między *x* i *x-t*.

Oczywiście *w* nie może być znane dokładnie, jeśli nie znamy $U(x)$, które próbuje się dopiero w ten sposób ustalić. Niemniej próbuje się je oszacować bez znajomości *U*. Zakłada się, że współczynnik *C* jest mniej więcej stały w pewnej okolicy, która obejmuje *x* oraz *x-t*. Zatem w tej okolicy $U(x) = -Ax^{1-C}+B$. Podstawiając następnie $A=1$ i $B=0$ otrzymamy $U'(x) = (C-1)x^{C}$. Równanie definiujące dla *w* przybiera wówczas postać:

$$U'(w) = (C-1)w^{-C} = [U(x)-U(x-t)]/t, = [(x-t)^{1-C} - x^{1-C}]/t$$

Po kolejnych przekształceniach matematycznych otrzymuje się:

$$w/x = \left(\frac{(C-1)(t/x)}{(1-t/x)^{1-C} - 1} \right)^{1/C}$$

Biorąc typową wartość t/x, powiedzmy $t/x=0{,}2$, i podstawiając ją dla różnych prawdopodobnych wartości *C*, wartość w/x (a zatem również wartość *w*, przy określonej wartości *x*) jest całkowicie niewrażliwa na wybraną wartość *C*:

C	w/x
3,0	0,893
2,5	0,894
2,0	0,894
1,5	0,895
1,1	0,896

Ostateczny rezultat jest taki że możemy bezpiecznie wybrać dowolną wartość *C* w tym zakresie w celu oszacowania *w*. Wartość $C=2$ prowadzi do wyjątkowo prostego wzoru $w = \sqrt{x(x-t)}$. Z tego wzoru i równania (5) otrzymujemy: $U'\left(\sqrt{x(x-t)}\right) = s/t$. Bez uszczerbku dla wyniku możemy przyjąć $s=1$. Podstawiając logarytmy otrzymujemy:

(6) $\ln U'\left(\sqrt{x(x-t)}\right) = -\ln t$.

Współczynnik proporcjonalnej awersji do ryzyka $-zU''(z)/U'(z)$ to stopień zmiany $-\ln U'(z)$ w odniesieniu do $\ln z$, wynoszącego $d(-\ln U'(z)/d)\ln z) = -[U''(z)/U'(z)]/[1/z]$. Niech $X=\ln z$, i niech $Y=-\ln U'(z)$. Jeżeli wyprowadzimy regresję Y wobec X, wówczas nachylenie linii regresji będzie szacunkową wartością C. Niech $z=\sqrt{x(x-t)}$. Wówczas $X=\ln z=\ln\sqrt{x(x-t)}$. Zgodnie z równaniem (6), $Y=-\ln U'\left(\sqrt{x(x-t)}\right)=\ln t$.

Dokonując regresji $Y=\ln t$ wobec $X=\ln\sqrt{x(x-t)}=(1/2)\ln x(x-t)$ dla różnych poziomów podatku t oraz dochodu przed opodatkowaniem x, im wyższe jest R^2, tym bardziej prawdopodobna jest hipoteza, że C jest niezależne od x i że podatek wyrównuje obciążenie odnoszące się do jednolicie elastycznej[107] funkcji użyteczności[108].

Young twierdzi, że choć w latach 1957–1987 podatek dochodowy w Stanach Zjednoczonych przeszedł kilka istotnych reform, a najwyższa stawka podatkowa spadła z 91 do 33 procent, to rozkład zobowiązań podatkowych w poszczególnych latach, aż do roku 1987, pasował do idei równości ofiary[109]. Tezę swą opiera na wyliczeniach szacunkowej użyteczności, która wykazywała stałą proporcjonalną awersję do ryzyka o współczynniku od 1,5 do 1,7. Wartości te pokrywają się ze współczynnikiem popytu gospodarstw domowych na ryzykowne aktywa w przekroju poprzecznym[110]. Pierwszym krokiem, jaki wykonuje w swych obliczeniach, jest oszacowanie współczynnika proporcjonalnej awersji do ryzyka. Niech $Y=\ln t$, a $X=(1/2)\ln x(x-t)$ dla różnych wartości x i t. Jeżeli miałaby być prawdziwa hipoteza równości ofiary dla jednolicie elastycznej funkcji użyteczności, to należałoby się spodziewać w przybliżeniu liniowego stosunku między X a Y. I tak jest w istocie. Hipoteza potwierdza się dla dochodów brutto po odliczeniach powyżej 1000 USD, które odpowiadają 88,2% wszystkich deklaracji podatkowych za rok 1957[111]. Szacunkowa wartość C wynosi 1,61, standardowy błąd oszacowania równa się 0,008, a R^2 odpowiada 99,9%. Young przyznaje, że to ustalenie nie potwierdza samej hipotezy opodatkowania zgodnie z teorią równości ofiary; daje jedynie pewność co do szacunkowej wartości C i jednolitej elastyczności

---

[107] Ang. *isoelastic* – termin określający lub odnoszący się do układu wykazującego w całości jednolitą elastyczność/sprężystość/giętkość.

[108] H. P. Young, *Equity...*, *op. cit.*, s. 255–256.

[109] *Ibidem*, s. 254.

[110] I. Friend, M. E. Blume, *The Demand for Risky Assets*, „American Economic Review", 1975, nr 65, s. 900–922.

[111] Punkt danych odpowiadający grupie o dochodzie 600–1000 USD traktowany jest jako nietypowy. Jeżeli punkt ten zostanie uwzględniony w szacunkach, wówczas szacowana wartość C wynosi 1,67, a błąd standardowy równa się 0,033.

funkcji użyteczności. W związku z tym funkcja użyteczności może zostać zapisana jako $U(x)=-x^{0,61}$. Następnie należy wykreślić różnice $U(x)-U(x-t)$, by oszacować poziom obciążenia s. Wartość s nie ma oczywiście istotności bezwzględnej, gdyż zależy ona od skalowania funkcji użyteczności. Niemniej jest ona parametrem niezbędnym do wyliczenia podatku według teorii równości ofiary, przy założeniu, że określona została funkcja użyteczności. Traktując dochody poniżej 1000 USD jako nietypowe, szacunkowy średni poziom obciążenia wynosi s=3,37 x 10^{-4}, a standardowe odchylenie wynosi 0,1 x 10^{-4}, co stanowi około 3% średniej. Ostatnim krokiem jest zastosowanie szacunkowych wartości C i s do wyliczenia odpowiedniego do teorii równej ofiary obciążenia podatkowego $t=x-(x^{1-C}+s)^{1/(1-C)}$. Dla dochodów między 1000 USD a 100 000 USD stosunek podatku do zapłacenia zgodnie z teorią równej ofiary do rzeczywistego podatku ma współczynnik zmienności ±3,8%. W związku z tym Young stwierdza, że efektywna stawka podatkowa w Stanach Zjednoczonych w roku 1957 była zgodna z teorią równej ofiary w odniesieniu do jednolicie elastycznej funkcji użyteczności $U(x)=-x^{0,61}$ [112].

Podobne wyniki uzyskano dla nominalnych stawek podatkowych w Niemczech Zachodnich, Japonii i Włoszech. Szacunkowe współczynniki wynoszą w tych państwach odpowiednio: 1,63, 1,40 i 1,59. Wszystkie te wartości lokują się w wąskim zakresie i są podobne do wyników dla Stanów Zjednoczonych w roku 1957, 1967 i 1977. Odmiennie wyglądają natomiast wyniki badań skali podatkowej w Wielkiej Brytanii oraz amerykańskiej skali podatkowej z roku 1987. W przypadku Stanów Zjednoczonych powodem może być to, że dla dochodów do 16 800 USD podatek był pobierany niemalże według jednej stawki, stąd też w tym zakresie progresywność była prawie żadna[113]. Powyżej 16 800 USD progresywność

[112] Należy zauważyć, że te wyniki są także zgodne z jednakowym *proporcjonalnym* obciążeniem w odniesieniu do funkcji użyteczności $U(x)=\exp[-Ax^{0,61}+B]$. Choć jest to mniej standardowe przedstawienie użyteczności, niż funkcje jednolicie elastyczne, nie jest ono całkowicie bezzasadne. W rzeczywistości współczynnik proporcjonalnej awersji do ryzyka dla funkcji $U(x)=\exp[-Ax^{p}+B]$ wynosi $1+p-Ap/x^{p}$, która jest lekko rosnąca, ale bardzo bliska współczynnika dla $-Ax^{p}+B$, gdy x jest dużo większe od A. Innymi słowy, obie funkcje są ledwie rozróżnialne w odniesieniu do awersji do ryzyka, stąd też model nie może rzeczywiście określić, czy to jednakowe bezwzględne obciążenie, czy jednakowe proporcjonalne obciążenie jest bardziej wiarygodne. Zważywszy na powszechne preferowanie w literaturze jednolicie elastycznego przedstawienia funkcji użyteczności, będziemy interpretować nasze wyniki jako implikujące jednakowe bezwzględne obciążenie w odniesieniu do jednolicie elastycznej funkcji użyteczności.

[113] Dochód do 1800 USD podlegał opodatkowaniu w wysokości 11%, a następnie 15% dla dochodów do łącznej kwoty 16 800 USD. W roku 1988 wyjściowa stawka wynosiła 15% od pierwszej kwoty 17 850 USD, następnie 28% dla dochodów do 43 150 USD i 33% dla dochodów do 89 560 USD (Internal Revenue Service, 1987, 1988).

była niewielka, ale dość stabilna w miarę wzrostu stawek marginalnych z 15% do 38,5%. W przypadku Wielkiej Brytanii powodem może być zastosowanie jednej stawki dla dochodów podlegających opodatkowaniu wynoszących do 17 200 GBP i szeregu łagodnie progresywnych stawek powyżej tej kwoty.

Zdaniem Younga, możliwym wytłumaczeniem tego zjawiska jest fakt, że w obu przypadkach w wyniku reform podatkowych nastąpiło zmniejszenie liczby odrębnych progów podatkowych. Mała liczba progów podatkowych z wyraźnymi zmianami stawek podatkowych skutkuje zmiennym wzorem dla średniej stawki podatkowej, który nie pasuje tak dobrze do idei równości ofiary, jak w przypadku stopniowo rosnących progów podatkowych[114]. Skala podatkowa złożona z dwóch czy trzech stawek marginalnych nie może przystawać do teorii równej ofiary, ponieważ jednakowe obciążenie w odniesieniu do gładkiej funkcji użyteczności implikuje ciągle zmienną stawkę marginalną[115]. Odwrotność nie jest jednak prawdziwa: to jedynie, że skala podatkowa wykazuje ciągle rosnącą stawkę marginalną, nie implikuje, że podatek hołduje zasadzie równej ofiary. Podatek obliczony z uwzględnieniem zasady równości ofiary w odniesieniu do jednolicie elastycznej funkcji użyteczności (z $1<C<2$) ma bardzo szczególny kształt: stawka podatku efektywnego t/x jest wklęsła, rośnie ciągle od zera i jest asymptotyczna do 100% w miarę jak dochód dąży do nieskończoności[116]. W żadnym systemie podatkowym progi podatkowe nie są wystarczająco stopniowane dla niskich dochodów. Teoria równej ofiary (z $C>1$) wymaga tego, by marginalna stawka podatkowa malała ciągle do zera w miarę jak dochód zbliża się do zera. Jakakolwiek skala podatkowa z określoną liczbą progów podatkowych w oczywisty sposób narusza ten warunek. Young przyznaje, że na wyższych i niższych krańcach rozkładu obciążeń podatkowych, czyli dla podatników o najniższych i najwyższych dochodach, konkretne dane podatkowe nie najlepiej odpowiadają idei równości ofiary. Tłumaczy to potrzebami arytmetyki fiskalnej: by uzyskać wystarczający przychód, trzeba nakładać podatek tam, gdzie jest dochód, a lwia część dochodu podlegającego opodatkowaniu plasuje się w progach podatkowych nieco powyżej minimalnej kwoty wolnej obecnie od opodatkowania. Jest więc niezbędne, by najniższa stawka marginalna była wysoka, albo przynajmniej by rosła bardzo stromo. To ograniczenie bywa silniejsze niż względy uczciwości w przypadku najniższego poziomu dochodów.

---

[114] H. P. Young, *Equity…, op. cit.,* s. 254.

[115] Z równania $U(x)-U(x-t)=s$ wynika przez różniczkowanie, że $dt/dx=1-U'(x)/U'(x-t)$. Stąd, jeżeli U' jest ciągłe, taka też będzie stawka marginalna dt/dx.

[116] H. P. Young, *Equity…, op. cit.,* s. 264.

Przy niższych dochodach potrzeba uzyskania przychodów wymusza więc stosowanie stawek początkowych, które są wyższe, niż wymaga tego idea równej ofiary. Na wyższym krańcu rozkładu dochodu mamy do czynienia z odejściem od zasady równości ofiary z całkiem innych powodów. Przy wyższych dochodach potrzeba zachowania inicjatywy gospodarczej utrzymuje stawki marginalne poniżej poziomu wymaganego przez ideę równej ofiary. Marginalne stawki podatkowe muszą być ucięte znacznie poniżej poziomu 100% w celu zapewnienia stosownych bodźców dla ludzi, by pracowali i inwestowali[117]. Jest to jednak niezgodne z zasadą równości ofiary w odniesieniu do jednolicie elastycznej funkcji użyteczności, które wymaga, by stawki podatkowe stopniowo zbliżały się do 100%. Tym samym można stwierdzić, że idea równości ofiary jest realizowana tylko wobec podatników ze średnich przedziałów skali podatkowej. Może jest to jakieś rozwiązanie dla państw z ustabilizowaną klasą średnią, ale na pewno nie dla państw, które silnej klasy średniej jeszcze w ogóle nie mają – jak w obecnej Polsce.

Young przeczy zresztą po trosze sam sobie. Jeśli bowiem uznaje, że w Stanach Zjednoczonych była realizowana zasada „równej ofiary" bez względu na to, czy najwyższa stawka podatkowa wynosiła 91 czy 33 procent – to znaczy, że progresja nie miała znaczenia dla realizacji idei równości ofiary. Po wtóre, dane globalne o wpływach podatkowych przeczą jego wzorom matematycznym. Jeśli w roku 1981 5% najzamożniejszych obywateli dostarczało budżetowi 35,4% wpływów z podatku dochodowego, to w roku 1990 ich udział wyniósł już 44%. Udział płacony przez najbogatszych podatników stanowiących 1% ogółu amerykańskiej populacji wzrósł z 17,9% do 25,6%. Natomiast dolne 50% podatników zmniejszyło w tym samym czasie swój udział w ogólnej kwocie płaconych podatków z 7,4% do 5,7%. Wydaje się zatem, że idea równości ofiary nie mogła ucierpieć na skutek reform, w wyniku których wpływy od najbogatszych rosły, a od najbiedniejszych malały. Po trzecie, Young nie komentuje w ogóle faktu, że Stany Zjednoczone i Wielka Brytania, w tym czasie, gdy nie realizowały, jego zdaniem, zasady równości ofiary, zaczęły wchodzić w okres najszybszego wzrostu gospodarczego.

Young zastanawia się także, czy, po pierwsze, osiągnęlibyśmy takie same wyniki analizując efektywne, nie nominalne, skale podatkowe. Od razu można stwierdzić, że dane byłyby inne, gdyż różnego typu odliczenia i ulgi podatkowe istniejące w większości systemów podatkowych powodują, że efektywne stawki podatkowe różnią się znacznie od nominalnych, a prawodawcy wstydzą się przyznać, jak duży ukłon robią dla efektywności ekonomicznej kosztem zasady równości ofiary. Po drugie,

[117] *Ibidem*, s. 254.

możliwe jest, że jakaś inna teoria może również wytłumaczyć, dlaczego efektywne stawki *t/x* mają tendencję do wklęsłości, a dokładniej, dlaczego wykazują skłonność do dopasowania do funkcji o wzorze:

(7) $t=x-[x^{-p}+s]^{-1/p}$,

$s>0$, $0<p<1$.

Po trzecie, możliwe jest, że zasada równej ofiary ma inne wytłumaczenie niż tradycyjne, kierujące się zasadą użyteczności. Według jednej z możliwych interpretacji, jeżeli hipotetycznie założymy, że podatki rozkładają się zgodnie z *jakąś* miarą zdolności płatniczej (niekoniecznie użytkową), i jeżeli to kryterium ma zastosowanie nie tylko do rozkładu całego podatku, ale również do każdego podwyższenia (lub obniżenia) podatków, wówczas miarą zdolności płatniczej musi być jednakowe obciążenie w odniesieniu do społecznej użyteczności dochodu[118].

Są więc teorie, które fragmentarycznie uzasadniają powszechne w dzisiejszym świecie stosowanie stawek podatkowych, ale żadna z nich nie jest do końca spójna logicznie i funkcjonalnie. Young wydaje się twierdzić, że skoro każda z nich choć trochę uzasadnia stosowanie progresji, to „coś w tym musi być". Jednakże w świetle jego rozbudowanej analizy, z obliczeniami, wzorami i wykresami, taka konkluzja nie jest do końca przekonująca. Przede wszystkim widać wyraźnie, że swoją teorię Young budował w zaciszu naukowego gabinetu bez konfrontacji z przyziemną rzeczywistością, czyli z rzeszą przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą i wszelkimi sposobami broniących przed państwem efektów tej działalności. Uwzględniając istniejącą „rzeczywistość podatkową" i przyjmując ją czasami nawet nie jako odniesienie, tylko jako punkt wyjścia rozważań teoretycznych, nie uwzględnia on absolutnie przyczyn, dla których ta rzeczywistość jest taka, jaka jest, uznając ją za „daną", i dokonuje zbyt wielu uproszczeń dotyczących funkcji użyteczności i awersji do ryzyka, które w sposób o wiele bardziej istotny, niż to się mu wydaje, rzutują na decyzje gospodarcze.

W podsumowaniu rozważań o użyteczności funkcji użyteczności dla badań nad skalą podatkową Artur Gawiński zaproponował zastosowanie szeroko używanej w mikroekonomii funkcji użyteczności Cobba-Douglasa[119], która prowadzi do postulatu podatku regresywnego w przypadku zasady jednakowego poświęcenia użyteczności, ewentualnie do podatku liniowego przy założeniu zasady proporcjonalnego poświęcenia użytecz-

---

[118] Przy założeniu, że podatki są dodatnie, ciągłe, ściśle rosnące względem dochodu, ściśle rosnące jako funkcja całkowitego obciążenia podatkowego, oraz że stawki marginalne wynoszą mniej niż 100% (H. P. Young, *Distributive Justice in Taxation*, „Journal of Economic Theory", 1988, nr 44, s. 321–335).

[119] H. R. Varian, *Mikroekonomia*, Warszawa 1997, s. 94.

ności[120]. Funkcja ta, w przypadku rozpatrywania zmiany tylko jednego dobra – dochodu sprowadza się do postaci:

$$U(y) = Ay^n$$

gdzie:
A – dowolna stała > 0.
n – stała zawierająca się w przedziale $(0,1)$.

Zważywszy, że malejąca relatywna krańcowa użyteczność dochodu ($\mu(y)$), zdefiniowana jako:

$$(y) = \frac{\partial U(y)}{\partial y}\frac{y}{U(y)}$$

może być traktowana jako dochodowa elastyczność użyteczności – czyli względna zmiana użyteczności do względnej zmiany dochodu, niezależnie od przyjętych jednostek dochodu i użyteczności – to wartość $\mu(y)$ dla funkcji użyteczności Cobba-Douglasa wynosi:

$$(y) = n = const.$$

Jest więc stała ze względu na dochód. Oznacza to, że funkcja ta nie prowadzi do progresywnego podatku, przy założeniu teorii proporcjonalnego poświęcenia użyteczności, dla której:

$$t = y \cdot (1 - \sqrt[n]{(1-r)})$$

Średnie obciążenie podatkowe jest więc stałe i wynosi:

$$\frac{t}{y} = (1 - \sqrt[n]{(1-r)}) = const.$$

Prowadzi to w rezultacie do podatku liniowego, tak jak w przypadku funkcji logarytmicznej przy zasadzie jednakowego poświęcenia. Następnie dokonał obliczenia przy założeniu zasady jednakowego poświęcenia użyteczności, otrzymując:

$$t = y - \left(y^n - \frac{l}{A} \right)^{\frac{1}{n}}$$

Średnie obciążenie podatkowe wynosi zatem:

$$\frac{t}{y} = 1 - \frac{\left(y^n - \frac{l}{A} \right)^{\frac{1}{n}}}{y}$$

---

[120] A. Gawiński, *Zasadność...*, *op. cit.*, s. 64–66.

Obliczona pierwsza pochodna tego wyrażenia jest ujemna:

$$\frac{d}{dy}\left(\frac{t}{y}\right)=\left(y^n-\frac{l}{A}\right)^{\frac{1}{n}}\left(1-\frac{y^n}{y^n-\frac{l}{A}}\right)\cdot\frac{1}{y^2}<0$$

Ujemna pierwsza pochodna oznacza natomiast malejące średnie obciążenie podatkowe, czyli... regresję podatkową. Krańcowa stopa podatkowa w takim wypadku jest również malejąca i wynosi:

$$\frac{dt}{dy}=1-\left(y^n-\frac{l}{A}\right)^{\frac{1}{n}-1}\cdot y^{n-1}$$

Zwolennicy progresji podatkowej utrzymują, że na stawce liniowej skorzystają najbogatsi, a stracą najbiedniejsi i klasa średnia oraz budżet państwa. Ich zdaniem, w porównaniu z opodatkowaniem proporcjonalnym zapewniającym tę samą kwotę dochodów budżetowych, opodatkowanie progresywne pociąga za sobą wprawdzie wyższe obciążenie marginalne podatników o wysokich dochodach, ale równocześnie obciążenie podatników o niskich dochodach jest niższe niż przy opodatkowaniu proporcjonalnym. Dla poparcia tej tezy przytaczają dane liczbowe, z których wynika, że po zastosowaniu ulg podatkowych efektywny średni podatek płacony przez podatników osiągających dochody mieszczące się w pierwszym przedziale skali podatkowej wynosił w Polsce w 1998 roku niecałe 14%, w drugim przedziale nieco ponad 17%, a w trzecim przedziale nieco ponad 28%. Na tej podstawie dochodzą do konkluzji, że ci najbiedniejsi, płacąc podatek liniowy w wysokości, powiedzmy 17%, efektywnie stracą 3%. Wyliczenie to nie bierze jednak pod uwagę faktu, że w pierwszym przedziale skali podatkowej pozostaje 95% podatników. Wyliczona średnia dotyczy tej całej grupy, podczas gdy jest ona dość zróżnicowana pod względem socjologicznym i dochodowym. Jedni z podatników osiągają dochody mieszczące się w niższej połowie pierwszego progu, inni ocierają się już o drugi próg. I w tej grupie podatników to właśnie oni korzystają z ulg, które rzutują na wysokość efektywnej stawki podatkowej dla całej grupy. Rzeczywisty rozkład obciążeń podatkowych jest jednak inny. W roku 1998 w pierwszym przedziale skali podatkowej pozostawało 22 616 738 podatników. Ich przeciętny dochód brutto wyniósł 8864 złote. Około 7 250 000 podatników rozliczyło się natomiast z podatków za pośrednictwem ZUS lub zakładu pracy, co oznacza *de facto*, że nie korzystali oni z żadnych ulg, bo z mocy prawa nie mogli, i zapłacili podatek w wysokości 19% od dochodu przewyższającego kwotę wolną od opodatkowania, która wynosiła 1 768 złotych. Średnia nominalna stawka podatkowa dla całego dochodu wynosiła w tej grupie 15,2%. Przeciętny dochód brutto w grupie

emerytów i rencistów, których było ponad 6 000 000, i którzy w zdecydowanej większości nie korzystali z ulg, wyniósł 7505 złotych – czyli o 1359 złotych (a więc 15%) mniej niż średnia dla całego pierwszego przedziału skali podatkowej. Większość z nich, nie korzystając z ulg, od całego dochodu przewyższającego kwotę wolną od opodatkowania, czyli 5737 złotych, zapłaciła podatek w wysokości 19%. Średnia nominalna stawka podatkowa dla całego dochodu wynosiła w grupie emerytów i rencistów około 14,5%, a więc tylko 0,7% mniej, niż wynosiła średnia stawka liczona dla wszystkich podatników z pierwszego przedziału skali podatkowej. A zatem emeryci i renciści mieli nominalną stawkę podatkową niższą o 0,7% niż średnia dla wszystkich podatników z pierwszego przedziału skali podatkowej, podczas gdy dochody mieli mniejsze aż o 15%!!! Spośród tych zaś, którzy rozliczali się osobiście, także nie wszyscy korzystali z ulg. Rozliczenia bez ulg złożyło prawie 4500 000 podatników. Również oni zapłacili podatek w wysokości 19% od dochodu przewyższającego kwotę wolną od opodatkowania, a 15,2% od całego dochodu. Można przyjąć, z dużą dozą prawdopodobieństwa, choć nie ma na ten temat oficjalnych danych, że również w tym przypadku byli to ci, których dochody plasowały się w dolnych strefach pierwszego przedziału skali podatkowej, a już na pewno poniżej średniego dochodu w tym przedziale. Jeżeli więc prawie połowa podatników z pierwszego przedziału skali podatkowej (7 250 000 rozliczających się za pośrednictwem płatników plus 4500 000 rozliczających się samodzielnie i nie korzystających z ulg) zapłaciła podatek w pełnej wysokości nominalnej 15,2%, to druga połowa musiała zapłacić podatek w wysokości 12,7%, aby średnia stawka podatkowa mogła wynieść 13,9%. A średni dochód tych, którzy zapłacili 12,7%, był wyższy od tych, którzy zapłacili 15,2%. Jeśli zaś weźmiemy pod uwagę wysokość realnego obciążenia dochodu, to okaże się, że w grupie gospodarstw domowych emerytów i rencistów wynosiło ono 14,01%, zaś w grupie osób prowadzących działalność gospodarczą i wykonujących wolne zawody – 9,7%. Porównanie opodatkowania podatników z poszczególnych progów podatkowych osiągających przychody z różnych źródeł pokazują tabele I–VIII. Porównanie to dotyczy lat 1993 – 1998, gdyż ze względu na wprowadzenie w roku 1999 składki na ubezpieczenia zdrowotne i sposób publikacji danych przez Ministerstwo Finansów dane z tych lat są nieporównywalne z danymi za rok 1999 i 2000.

Tabela I. Przeciętne nominalne obciążenie dochodu w poszczególnych grupach podatkowych w latach 1994–1998 ogółu podatników

Lata	Ogółem	I Przedział	II Przedział	III Przedział
1994	18,55	17,79	22,63	37,33
1995	18,42	17,68	22,56	38,11
1996	18,22	17,56	22,57	35,98
1997	19,24	16,40	21,59	36,47
1998	18,21	15,20	20,51	33,42

Źródło: Ministerstwo Finansów.

Tabela II. Przeciętne efektywne obciążenie dochodu w poszczególnych grupach podatkowych w latach 1994–1998 ogółu podatników

Lata	Ogółem	I Przedział	II Przedział	III Przedział
1994	18,02	16,94	20,11	29,39
1995	17,97	15,84	16,88	29,29
1996	16,20	15,02	16,03	25,19
1997	17,13	14,97	18,26	30,89
1998	16,17	13,93	17,19	28,05

Źródło: Ministerstwo Finansów.

Tabela III. Przeciętne nominalne obciążenie dochodu w poszczególnych grupach podatkowych w latach 1994–1998 podatników osiągających dochody z działalności gospodarczej i wolnych zawodów

Lata	Ogółem	I Przedział	II Przedział	III Przedział
1994	30,02	18,22	23,48	39,07
1995	30,40	18,14	23,44	40,02
1996	25,60	18,32	23,39	37,83
1997	25,04	16,93	22,13	39,30
1998	31,37	15,79	20,83	36,19

Źródło: Ministerstwo Finansów.

Tabela IV. Przeciętne efektywne obciążenie dochodu w poszczególnych grupach podatkowych w latach 1994–1998 podatników osiągających dochody z działalności gospodarczej i wolnych zawodów

Lata	Ogółem	I Przedział	II Przedział	III Przedział
1994	26,70	12,50	16,30	30,20
1995	26,14	11,18	15,42	29,10
1996	22,62	11,04	14,38	27,16
1997	18,78	11,15	15,01	34,55
1998	27,04	9,74	15,16	32,44

Źródło: Ministerstwo Finansów.

Tabela V. Przeciętne nominalne obciążenie dochodu w poszczególnych grupach podatkowych w latach 1994–1998 podatników osiągających dochody wyłącznie z tytułu zatrudnienia w gospodarce narodowej

Lata	Ogółem	I Przedział	II Przedział	III Przedział
1994	18,71	18,31	22,50	32,65
1995	18,61	18,15	22,41	32,22
1996	18,39	18,02	22,32	33,97
1997	16,98	16,65	21,20	30,91
1998	16,43	15,45	20,27	31,20

Źródło: Ministerstwo Finansów.

Tabela VI. Przeciętne efektywne obciążenie dochodu w poszczególnych grupach podatkowych w latach 1994–1998 podatników osiągających dochody wyłącznie z tytułu zatrudnienia w gospodarce narodowej

Lata	Ogółem	I Przedział	II Przedział	III Przedział
1994	18,30	17,30	20,70	25,10
1995	15,95	15,12	16,65	22,61
1996	15,50	15,14	16,15	21,69
1997	15,92	15,16	18,88	27,17
1998	14,92	14,15	17,85	26,92

Źródło: Ministerstwo Finansów.

Tabela VII. Przeciętne nominalne obciążenie dochodu w poszczególnych grupach podatkowych w latach 1994–1998 podatników osiągających dochody wyłącznie z emerytur i rent

Lata	Ogółem	I Przedział	II Przedział	III Przedział
1994	17,50	17,39	21,40	31,13
1995	17,35	17,26	21,49	30,23
1996	17,08	17,01	21,47	27,46
1997	15,74	15,70	20,37	26,13
1998	14,56	14,51	19,18	24,73

Źródło: Ministerstwo Finansów.

Tabela VIII. Przeciętne efektywne obciążenie dochodu w poszczególnych grupach podatkowych w latach 1994–1998 podatników osiągających dochody wyłącznie z emerytur i rent

	Efektywne obciążenie dochodu	Efektywne obciążenie dochodu	Efektywne obciążenie dochodu	Efektywne obciążenie dochodu
1994	17,31	17,13	20,80	28,48
1995	16,76	16,63	20,27	22,54
1996	16,04	15,95	19,85	22,81
1997	15,21	15,16	19,29	23,65
1998	14,06	14,01	18,96	23,80

Źródło: Ministerstwo Finansów.

Dane zamieszczone w tabelach dobitnie świadczą o tym, że w systemie progresji podatkowej najwięcej płacą najbiedniejsi. Interesująco wygląda też dokonane przez Centrum im. Adama Smitha, na bazie danych za rok 1996, porównanie ewentualnych skutków opodatkowania wszystkich podatników według jednolitej stawki podatkowej w wysokości obowiązującej wówczas najniższej stawki podatkowej – czyli 21% z kwotą wolną od podatku i według skali progresywnej bez odliczeń, gdy na uzyskane wyniki nałożymy wykorzystane faktycznie odliczenia, uzyskując wielkości efektu progresji brutto – bez odliczeń (tabela IX) i netto – z odliczeniami (tabela X).

Tabela IX. Efekt progresji brutto

Przedział dochodów	Suma dochodów brutto	Podatek liniowy 21%	Podatek progresywny bez odliczeń	Efekt progresji brutto
Do 16 380	138 618 629	24 334 217	24 334 217	nie dotyczy
16 380–32 760	26 937 372	5 375 908	6 079 936	704 027
Powyżej 32 760	18 652 911	3 857 042	6 711 873	2 854 831
Ogółem	184 208 912	33 567 168	37 126 026	**3 558 858**

Źródło: CAS.

Tabela X. Efekt progresji netto

Przedział dochodów	Zmniejszenie podatków z tytułu odliczeń	Efekt progresji netto	Efekt progresji netto jako odsetek dochodów brutto	Efekt progresji netto jako odsetek zapłaconych podatków
do 16 380	3 547 659	nie dotyczy	nie dotyczy	nie dotyczy
16 380–32 760	1 753 560	-1 049 533	-0,76%	-24,31%
Powyżej 32 760	1 994 653	860 178	3,19%	18,31%
Ogółem	7 295 872	-189 355	0,89%	-0,63%

Źródło: CAS.

Efekt progresji brutto dałby w rezultacie przyrost dochodów o 3,6 miliarda złotych. Jednocześnie system ulg i odliczeń uszczuplił je o 7,3 miliarda. Ponad 50% tej kwoty skonsumowali podatnicy objęci progresją należący do II i III przedziału skali podatkowej. Ostateczny bilans przyniósł podatnikom z II przedziału skali podatkowej zmniejszenie podatków do zapłacenia o ponad 1 miliard złotych w stosunku do liniowego podatku o stawce 21%, a dla podatników z III przedziału zwiększenie podatków do zapłacenia o 0,86 miliarda złotych. Progresywne stawki podatkowe i system odliczeń wykorzystywanych przez podatników objętych progresją dały w sumie zmniejszenie (!) obciążeń podatkowych o 0,2 miliarda złotych. A przecież pozostała po opodatkowaniu kwota dochodu netto jest opodatkowana w trakcie konsumpcji podatkami pośrednimi (VAT, akcyza, cła). W rezultacie efekt progresji jest istotnie wytłumiony, co pokazują dane w tabeli XI.

Tabela XI. Udział w podatkach poszczególnych grup podatników

Przedział dochodów	Udział w dochodach brutto	Udział w podatku dochodowym	Udział w podatkach łącznie
do 16 380	75,25%	63,78%	73,97%
16 380–32 760	14,62%	14,45%	14,59%
powyżej 32 760	10,13%	21,77%	11,45%
Ogółem	100,00%	100,00%	100,00%

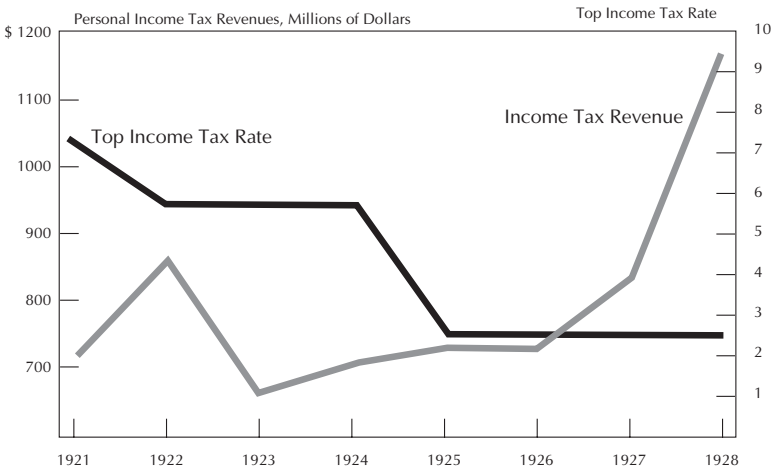
Źródło: CAS.

Mimo więc, że fakty przeczą teorii przyczyniania się progresji do poprawy doli najuboższych, to sama idea progresji świetnie służy wzbudzaniu emocji, zwłaszcza wśród tych najuboższych. Hasła opodatkowania „bogaczy" utrwalają jednak wizję „walki klas", która jest szkodliwa dla każdego społeczeństwa. Mogą one, co prawda, pomóc w zdobywaniu punktów politycznych w walce o władzę, ale już nie są tak pomocne w jej utrzymywaniu. Każda opozycja jest pod tym względem w lepszym położeniu – może obiecywać więcej, niż władza jest w stanie zrealizować. Fakt, że argumenty zwolenników progresji o jej działaniu na rzecz najbiedniejszych nie są prawdziwe, nie ma żadnego znaczenia. Prawdziwością argumentów w dyskusji politycznej i walce o głosy wyborców mało kto się bowiem przejmuje. Ważne, aby były to argumenty nośne. Gorzej jednak, gdy wyborcy zapamiętują głoszone hasła i domagają się ich realizowania po wyborach.

Choć, jak pisał Ludvig von Mises, prawda nie ma waloru atrakcyjności, przez sam fakt, że jest prawdą, to należy podkreślić, że wszelkie symulacje na przyszłość i analiza efektów obniżania podatków w przeszłości pokazują, że na wprowadzeniu prostego podatku liniowego relatywnie najbardziej zyskają najbiedniejsi. Za każdym razem kiedy znacznie obniżano najwyższą krańcową stawkę podatkową, wzrastał całkowity dochód z podatków oraz udział najwyżej zarabiających w płaceniu podatków. Po trzech operacjach obniżenia podatków przez Mellona w Stanach Zjednoczonych w latach 20. ze stawki 73% do 25% wpływy do budżetu od najbogatszych wzrosły. W roku 1921 podatnicy o dochodach powyżej 100 000 USD zapłacili podatki, które stanowiły 28% wszystkich wpływów podatkowych, a w roku 1926 podatki płacone przez tę samą grupę stanowiły już 51% całości wpływów. Z drugiej strony, osoby z dochodami najmniejszymi – poniżej 10 000 USD w roku 1921 zapłaciły 23%, a w roku 1926 tylko 5% ogólnej kwoty wpływów podatkowych.

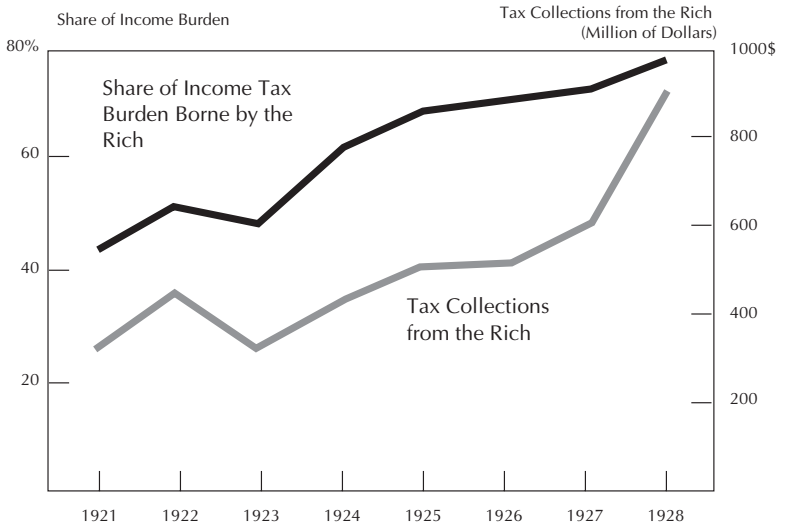
Rys. 1.

Lower Tax Rates in the 1920s Meant More Tax Revenue



Rys. 2.

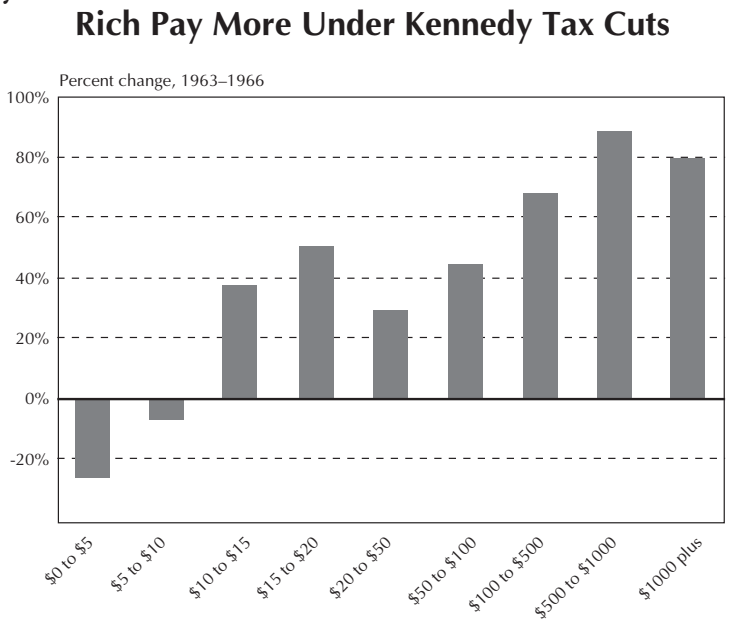
Rich Pay More Following 1920s Tax Cuts



Po reformach przeprowadzonych przez administrację Kennedy'ego w latach 60. sytuacja się powtórzyła. Udział wpływów podatkowych od najbogatszych Amerykanów wzrósł z 11,6% w roku 1963 do 15,1% w roku 1966. Już w roku 1965 – pierwszym, w którym obowiązywały nowe stawki podatkowe – najbogatsi podatnicy zadeklarowali wyższe dochody

podlegające opodatkowaniu i w efekcie zapłacili wyższy podatek, niż płacili według starego systemu.

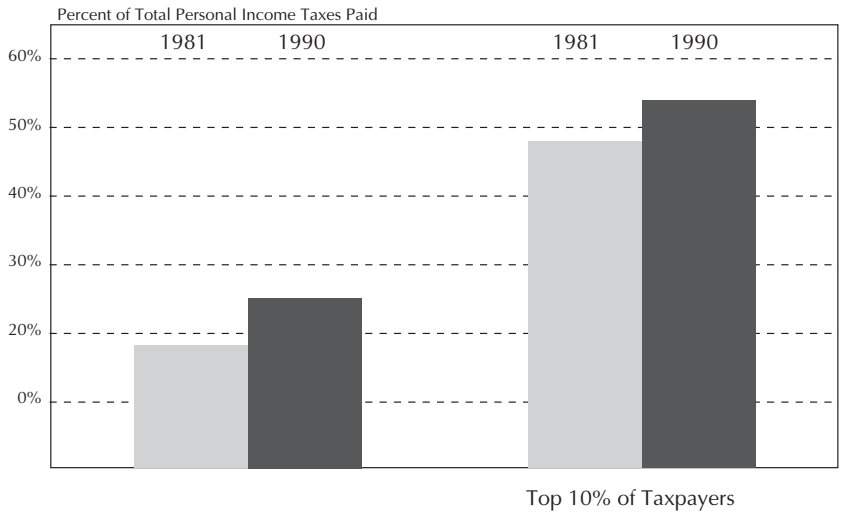
Rys. 3.



Gdy w latach 80. stawki podatkowe z 70 do 28% obniżył prezydent Reagan, prawidłowość, że obniżenie podatków zwiększa procentowy udział podatków płaconych przez najbogatszych w ogólnej kwocie wpływów podatkowych, potwierdziła się po raz trzeci. Jeśli w roku 1981 5% najzamożniejszych obywateli dostarczało budżetowi 35,4% wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych, to w roku 1990 ich udział wyniósł już 44%. Udział płacony przez najbogatszych podatników stanowiących 1% ogółu amerykańskiej populacji wzrósł z 17,9% do 25,6%. Natomiast dolne 50% podatników zmniejszyło w tym samym czasie swój udział w ogólnej kwocie płaconych podatków z 7,4% do 5,7%.

Rys. 4.

Rich Pay Greater Share of Income Tax Burden After Reagan Tax Cuts



Argumenty „klasowe", stawiane przez tych, którzy sprzeciwiają się reformie podatków, są więc demagogiczne. Oczywiście, cięcia podatkowe dadzą, w liczbach bezwzględnych, największe oszczędności tym, którzy płacą największe podatki, ale przytoczone dowody historyczne wskazują, że niższe stawki podatkowe prowadzą do zwiększonego poboru podatków od bogatych[121]. Bogaci płacą więcej, gdy podatki są niskie. Istnieje przecież jakaś przyczyna, która powoduje, że są oni bogaci – konkluduje Jan Winiecki. Lepiej niż inni potrafią oni pomnażać swoje dochody i chronić je przed stratami – włącznie z tymi wynikającymi z pazerności fiskusa. Dlatego gdy podatki są, w ich mniemaniu, za wysokie, lokują oni kapitał w tak zwanych przechowalniach podatkowych[122], przynoszących mniejsze zyski, ale też niższe opodatkowanie, jak na przykład bony skarbowe. Państwo ma więcej środków, których jednak nie potrafi tak efektywnie wykorzystać, jak to ma miejsce w przypadku prywatnego kapitału. Następuje więc ucieczka kapitału od wysoce zyskownych przedsięwzięć i koncentracja ich na mało zyskownych, za to bezpiecznych lokatach, co spowalnia wzrost gospodarczy. Dzieje się tak, gdyż przedsięwzięcia o największym potencjale wzrostowym cierpią na niedostatek kapitałów niezbędnych

[121] D. J. Mitchell, W. W. Beach, *Taxes: Reforming the System to Make It Simple and Fair*, http://www.heritage.org/issues/pdf/chap2.pdf.
[122] J. Winiecki, *Wolność, równość, bogactwo*, „Wprost" nr 33 z 2000.

do ich sfinansowania. Znaczne obniżenie najwyższych stawek podatkowych zmienia tę sytuację. Radykalnie niższe stawki podatkowe pobudzają skłonność do inwestowania w wysoce zyskowne przedsięwzięcia[123].

Jak twierdzą Daniel J. Mitchell i William W. Beach[124], dobra polityka podatkowa powinna, przez tworzenie większych możliwości, pomagać tym, którzy mieli mniej szczęścia. To oni zyskają nieproporcjonalnie na głębokiej reformie podatkowej, ponieważ są przy podnoszeniu swojego poziomu życia najbardziej zależni od szybszego wzrostu gospodarczego. Najlepszą zaś metodą na zwiększenie dochodów pracowników jest zwiększenie oszczędności i inwestycji, lecz właśnie te działania [oszczędzanie i inwestowanie] podlegają opodatkowaniu. Celem cięć podatkowych nie jest zatem jedynie pozostawienie większych sum pieniędzy w kieszeniach tych, którzy je zarabiają, lecz także wyeliminowanie lub zredukowanie kar nakładanych na pracę, oszczędności, inwestycje, podejmowanie ryzyka i przedsiębiorczość.

ABSTRACT

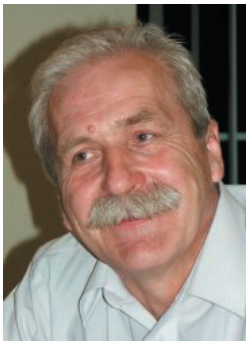
Majority of taxes, such as VAT, social insurance premiums, excise duty, corporate income tax, agricultural tax or real property tax are linear (proportional), and some of them can even be considered regressive. There is an important exception of the personal income tax, which is progressive. The author presents several arguments for elimination of tax progression, questioning its fairness and effectiveness, as well as its popular justification with tax capability principles, decreasing or increasing income utility or social justice. The author makes an important point that discussion about taxes has actually an ideological, and not praxeological character. Presenting the arguments in favour of progressive taxes, he makes them subject to insightful and objective criticism. He also postulates that income tax should cease to be a fine imposed on those work, save and invest money, accepting quite a high risk involved.

[123] J. Winiecki, „Rzeczpospolita" z dnia 27 listopada 1999.
[124] D. J. Mitchell, W. W. Beach, *Taxes…*, *op. cit.*



Krzysztof Dzierżawski

REFORMA EMERYTALNA: FAKTY, MITY, SOFIZMATY



KRZYSZTOF DZIERŻAWSKI

Absolwent Politechniki Warszawskiej, ekspert Centrum im. Adama Smitha, komentator wydarzeń życia publicznego, wykładowca i publicysta. Współautor projektu ustawy o likwidacji bezrobocia i naprawie finansów publicznych.

WPROWADZENIE

Rok 2005 to siódmy rok funkcjonowania reformy emerytalnej. Entuzjazm towarzyszący jej wprowadzeniu mocno już osłabł. Trudności związane z wprowadzeniem systemu komputerowego, późniejsze próby oszacowania wysokości przyszłych świadczeń, wykazujące, że po nowym systemie nie można spodziewać się zbyt wiele (a nadzieje były tak wielkie…), wysokie koszty zarządzania aktywami – wszystko to sprawia, że o reformie można dziś mówić tak, jak o zwykłym przedsięwzięciu.

Rzecz w tym, że idea oparcia systemu emerytalnego na rozwiązaniach kapitałowych zbudowana jest na fałszywych założeniach. Reformatorzy wykorzystują w celu uzasadnienia swojego projektu funkcjonujące w społecznym obiegu mity (niekiedy je podsycają), konstruują sofizmaty (czyli pozornie poprawne rozumowanie, zawierające jednak zamierzony i trudny do wykrycia błąd), jeśli posługują się faktami, to tylko instrumentalnie, przeważnie jednak je ignorując.

W tym artykule obalimy więc mity, zdemaskujemy ukryte błędy sofizmatów i przedstawimy fakty takimi, jakimi są one naprawdę. Wszystko po to, żeby przeklęte przysłowie „Polak przed szkodą i po szkodzie głupi" tym razem nie musiało mieć zastosowania.

(1) FAKT: Systemy emerytalne w Europie stoją w obliczu kryzysu. Jego przyczyną są procesy natury demograficznej

Punktem wyjścia wszelkich rozważań dotyczących stanu systemów emerytalnych i propozycji ich reformowania jest zawsze diagnoza o charakterze demograficznym. Profesor Marek Góra, współtwórca nowego systemu emerytalnego, w artykule zamieszczonym w „Rzeczpospolitej" (2.04.2002) pisał: *Wysokość emerytur zależy od liczby pracujących, a tych jest coraz mniej. Spadek przyrostu naturalnego jest w krajach rozwiniętych powszechny i trwały. Skalę zjawiska uzmysławia relacja pomiędzy liczbą osób pracujących a liczbą emerytów dziś i za lat pięćdziesiąt.* Michał Rutkowski, dyrektor w Banku Światowym, również jeden z twórców systemu, na konferencji „Polska reforma emerytalna w kontekście europejskim" (Warszawa, 8 listopada 2001) zwrócił uwagę na powszechny charakter tego zjawiska. W przyszłości obejmować ono będzie nie tylko kraje rozwinięte, ale również te, które do rozwoju dopiero aspirują. Istota problemu polega nie tylko na spadku przyrostu naturalnego, który w większości krajów

europejskich jest zastraszająco niski. Najbardziej syntetycznym wskaźnikiem jest w tym wypadku wskaźnik dzietności kobiet wynoszący dziś w Unii Europejskiej 1,43, w Polsce 1,37, a w Czechach 1,13. Po to, żeby liczba dzieci dorównywała liczbie ich rodziców, wskaźnik ten powinien przekraczać 2,1! Wskaźnik dzietności wynoszący 1,5 oznacza, że pokolenie córek będzie stanowić 0,7 pokolenia matek, a pokolenie wnuczek będzie tylko w połowie tak liczne jak pokolenie babć.

Obok tego obserwujemy wydłużanie się okresu ludzkiego życia. Tym samym będzie wzrastać bezwzględna liczba ludzi w podeszłym wieku, a przy niskim przyroście naturalnym – także ich odsetek w społeczeństwie.

Wreszcie cały świat zachodni będzie się musiał wkrótce zmierzyć z problemem wkraczania w wiek emerytalny pokolenia powojennego wyżu demograficznego. W Polsce ta generacja przełomu lat czterdziestych i pięćdziesiątych składa się z roczników liczących 800 tysięcy osób. Dzisiaj rodzi się tutaj tylko 400 tysięcy dzieci rocznie.

Ostatecznie wszystkie te demograficzne zmiany wyrażają się dramatycznymi prognozami na przyszłość. Dla systemów emerytalnych najistotniejsze znaczenie ma relacja liczby osób w wieku produkcyjnym, wytwarzających PKB, do liczby osób w wieku poprodukcyjnym. Według najnowszej prognozy GUS w roku 2030 w wieku emerytalnym (powyżej 60 lub 65 lat) będzie 9,1 miliona osób wobec 5,5 miliona w roku bieżącym. Liczba osób w wieku produkcyjnym (między 18 a 60/65) nieznacznie tymczasem się zmniejszy – z 23,2 miliona do 22 milionów osób. Stosunek liczby osób w wieku emerytalnym do liczby osób w wieku produkcyjnym wzrośnie z dzisiejszego 0,24 do 0,41 w roku 2030. Wzrośnie o 70 procent! Według World Population Prospect podobne wskaźniki dla Niemiec i Francji w roku 2050 miałyby wynieść odpowiednio 0,65 i 0,56.

Warto jeszcze zwrócić uwagę na fakt, że wśród ludzi starszych będzie wzrastał odsetek tych, którzy są uprawnieni do pobierania świadczeń emerytalnych w związku ze zwiększoną aktywnością zawodową kobiet i zmniejszaniem się udziału w społeczeństwie ludzi, dla których podstawowym źródłem utrzymania była praca na roli.

Procesy demograficzne są – to istotne spostrzeżenie – głównym uzasadnieniem dla projektów reformy systemów emerytalnych.

(2) MIT: W przeszłości płaciliśmy składki na emeryturę, ale komuniści je roztrwonili i teraz nie ma środków na wypłatę świadczeń. Byłoby całkiem inaczej, gdyby nasze pieniądze pracowały

Mit wyraża się najpowszechniej pełnym goryczy pytaniem ludzi starszych: Gdzie się podziały moje składki? Jest rozpowszechniany przez polityków, przez wielu w dobrej wierze (politycy są równie często

jego ofiarą, jak reszta społeczeństwa), ale upowszechnianie mitu leży także w interesie organizatorów reformy. Otóż istota tradycyjnych systemów emerytalnych w kontynentalnej części Europy, także w Polsce, polega na tym, że państwo zapewnia wypłatę świadczeń wedle ustalonych (ale mogących się zmieniać) kryteriów, z których najważniejszymi są osiągnięcie odpowiedniego wieku oraz poziom zarobków z okresu zawodowej aktywności. Środki na wypłatę świadczeń państwo pozyskuje z opodatkowania pracodawców podatkiem adresowanym do instytucji obsługujących system. Podatek ten zwany jest składką ubezpieczeniową. Podkreślmy – płatnikiem składki jest pracodawca, a w części zajmującej się pozyskiwaniem dochodów system jest prawie całkowicie zdepersonalizowany (wyjątkiem są osoby ubezpieczające same siebie: przedstawiciele wolnych zawodów, rzemieślnicy, artyści). Tak więc płatnikiem składek są kopalnie, a nie górnicy; huty, a nie hutnicy; stocznie, a nie stoczniowcy. Siłą rzeczy składki ubezpieczeniowe nie mogą być podstawą wymiaru indywidualnego świadczenia.

Dochody pochodzące z wpłat pracodawców są zasadniczo w całości i natychmiast przeznaczane na wypłatę bieżących świadczeń oraz na pokrycie kosztów administrowania systemem. (Te są stosunkowo skromne – 2–3 procent w odniesieniu do wypłacanych świadczeń). Państwo nie może środkami ubezpieczeniowymi zarządzać źle, ponieważ nie zarządza nimi w ogóle. Nie wybudowało za nie ani jednej fabryki, nie przeznaczało ich na zbrojenia albo na budowę socjalizmu. Zarzuty, że składki „powinny pracować" (a nie pracowały) są nonsensowne, ponieważ stoją w jaskrawej sprzeczności z naturą systemu, opierającego się na zasadzie solidarnościowej, a nie kapitałowej. Pokolenie dzieci i wnuków finansuje emerytury ojców i dziadków i żywi nadzieję, że w ten sam sposób będą finansowane jego świadczenia w przyszłości.

(3) SOFIZMAT: System bismarckowski jest finansową piramidą i czeka go los należny tego rodzaju przedsięwzięciom: spektakularne bankructwo

Profesor Marek Góra w pracy *Koszty, oszczędności oraz efekty zewnętrzne związane z wprowadzeniem nowego systemu emerytalnego* („Zeszyty naukowe CASE–BRE", nr 57) powiada: *Tradycyjny system europejski to piramida finansowa ukryta za solidarnościowymi hasłami. …Oparty na niej system emerytalny musi zbankrutować. …Warto pamiętać, że prywatne organizowanie piramidy finansowej jest nielegalne.* Błąd sofizmatu polega na pomieszaniu dwu całkowicie różnych porządków. Piramida finansowa należy do porządku kapitałowego i komercyjnego. Dla tradycyjnego systemu emerytalnego właściwy jest porządek społeczny i budżetowy. Piramida finansowa polega na przyjmo-

waniu zobowiązań na podstawie atrakcyjnej i niewykonalnej obietnicy. Przez pewien czas obiecywane premie wypłaca się z bieżących wpłat (co czyni obietnicę tym bardziej wiarygodną) – dopóty, dopóki do systemu przystępują nowe ofiary. Kiedy ich zabraknie, organizatorzy pakują forsę do walizek i tyle ich widziano. Polacy mieli okazję obserwować (a niektórzy doświadczyć) piramidę zorganizowaną przez Lecha Grobelnego, Rumunia miała funkcjonujący na znacznie szerszą skalę CARITAS, w Albanii upadek piramid finansowych był przyczyną głębokiego kryzysu politycznego.

Bismarckowski system emerytalny z tego rodzaju procederem nie ma nic wspólnego. Pozorna adekwatność formuły „piramida finansowa" bierze się stąd, że przyczyną kryzysu modelu bismarckowskiego jest także piramida – odwrócona piramida demograficzna. Wykorzystując tę geometryczną (ale tylko geometryczną) zbieżność, autorzy reformy zapowiadają nieuniknione bankructwo systemu emerytalnego, przed którym może nas uchronić tylko głęboka przebudowa systemu. Jest to oczywiste nadużycie, ponieważ tradycyjny system emerytalny w ogóle nie podlega regułom kapitałowym i zbankrutować może w takim samym stopniu jak drzewo, rzeka albo Ministerstwo Obrony Narodowej.

(4) SOFIZMAT: Tradycyjny system emerytalny generuje dług publiczny, którego wielkość zrujnuje finanse państwa

W cytowanej wcześniej pracy profesora Marka Góry *Koszty, oszczędności oraz efekty zewnętrzne związane z wprowadzeniem nowego systemu emerytalnego* przeczytamy: *Zadłużenie systemów emerytalnych kilkakrotnie przekracza zadłużenie wyemitowanych na rynkach w postaci typowych instrumentów dłużnych. Wzrost skali zadłużenia jest eksplozywny i przyjmuje znaczne rozmiary w krótkim czasie.* Cezary Mech, ówczesny prezes Urzędu Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi, pisze w „Rzeczpospolitej" (13.09.2001): *Z powodu zmniejszania się różnicy między liczbą pracujących i emerytów narastać będzie problem finansowania emerytur. Dotyczy to nie tylko Polski, ale w krajach mniej zamożnych będzie to boleśniejsze. Reformę wprowadzono ze względu na narastający tzw. ukryty dług wobec obecnych i przyszłych emerytów, zaciągnięty w poprzednim systemie – dług tym większy, że ówczesne władze często rekompensowały niskie wynagrodzenia obietnicami szczególnych przywilejów emerytalnych. Tego długu nie widać w bieżących budżetach, ale gdyby nie reforma systemu emerytalnego, państwo nie byłoby w stanie sfinansować jego dalszego narastania.* Błąd sofizmatu polega na komercjalizacji układu z natury rzeczy będącego zaprzeczeniem komercjalizacji. Określenie wielkości długu polega na zsumowaniu wszystkich przyjętych dotąd przyszłych zobowiązań na podstawie **obowiązujących dzisiaj** zasad. Góra podaje nawet matematyczny wzór pozwalający precyzyjnie określić wysokość długu:

$D_T = \Sigma(1+\rho)^{t-1}D_t$, gdzie ρ jest *wewnętrzną stopą zwrotu w systemie emerytalnym.*

Wedle Marka Góry tą stopą zwrotu w tradycyjnych systemach emerytalnych ma być obietnica wypłaty świadczenia (*obietnica, czyli pośrednio stopa zwrotu*). Cóż za miczurinowska kombinacja! – chciałoby się zawołać. Otóż w tradycyjnych systemach emerytalnych nie ma kapitału, nie ma przeto zwrotu z kapitału i nie ma tym bardziej żadnej stopy zwrotu. Zostaje tylko obietnica, tylko niezobowiązująca obietnica! Tradycyjny system emerytalny jest „miękki", jeśli idzie o ustalanie wysokości poszczególnego świadczenia i ogólny poziom wydatków na emerytury. Jeśli stan publicznej kasy wymaga ich obniżenia, czyni się to bez wahania (albo nawet z jakimiś wahaniami). Decyzja tego rodzaju ma charakter wyłącznie polityczny. W ciągu ostatnich kilkunastu lat w Polsce wielokrotnie zmieniano algorytm ustalania wysokości świadczeń i ich późniejszej waloryzacji. Cezary Mech z satysfakcją oznajmił w cytowanej wypowiedzi, że dzięki reformie emerytalnej udało się obniżyć stopę zastąpienia o kilkanaście punktów procentowych. Michał Rutkowski powiedział dziennikarzom „Gazety Wyborczej", że *zapadła decyzja, że do końca 2010 roku wszystkie kraje unijne mają podwyższyć wiek emerytalny o pięć lat, aby nie załamać swoich budżetów* („GW", 12.07.02). Innymi słowy, poziom „długu" wyznacza nie wzór profesora Góry, ale możliwości finansów publicznych. Jeśli w kontekście wydatków emerytalnych mówić o długu, to tylko jako o „długu wdzięczności", jaki pokolenie synów i wnuków winne jest pokoleniu ojców i dziadków.

Konkludując: wydatki emerytalne mają charakter wydatków budżetowych – tak jak wydatki na edukację, obronę narodową, ochronę zdrowia. Nikomu nie przyszłoby jednak do głowy mówić o długu edukacyjnym czy długu obronnym, choć wiadomo, że wydatki w jednym i drugim przypadku będą ponoszone także w przyszłości.

(5) MIT: Reforma emerytalna była w najwyższym stopniu konieczna (ponieważ w przeciwnym wypadku system emerytalny musiałby się załamać)

Ten mit żywi się sofizmatami finansowej piramidy i straszliwego długu. Jego ofiarą padają politycy, ale to właśnie oni przyczyniają się do rozpowszechniania mitu. Ten bowiem jest potrzebny dla uzasadnienia dzieła reform, którego trud podjęli. W rzeczywistości system jest ze swojej natury całkowicie odporny na wszelkie załamanie. W razie potrzeby skorzysta ze sposobu zachwalanego przez Cezarego Mecha i obniży stopę zastąpienia lub pójdzie tropem wskazanym przez Michała Rutkowskiego i podwyższy wiek emerytalny o kolejne 5 czy 10 lat. Gdy to nie wystarczy, zmieni mechanizm waloryzacji. Nie załamie się nigdy.

(6) FAKT: Istota zmiany systemu emerytalnego: kapitalizacja, komercjalizacja, personalizacja

Kapitalizacja. Mówiliśmy wcześniej, że tradycyjny system emerytalny jest jednym z elementów systemu wydatków i dochodów publicznych. Należy do sektora budżetowego, nie rynkowego. Reforma emerytalna wprowadzona tutaj w 1999 roku polega na szokującej w tym zakresie zmianie. System emerytalny, nawet tam, gdzie jest obsługiwany przez państwo (I filar ZUS), został przeniesiony do sektora rynkowego. Składka, mająca do tej pory charakter parapodatkowy (podatek adresowany na wypłatę emerytur), zostaje potraktowana jak kapitał w komercyjnym systemie finansowym. W I filarze składka lub jej część tam trafiająca jest zapisywana na indywidualnym koncie ubezpieczonego i powiększana o ustalone ustawowo odsetki, dopisywane do kapitału. Rzecz w tym, że kapitał ten pojawia się na koncie tylko na mgnienie oka. W następnej chwili zostaje bowiem przeznaczony na wypłatę bieżących świadczeń emerytalnych i przez rzeszę emerytów jest raz na zawsze, nieodwołalnie skonsumowany. Owszem, państwo przyjmuje wobec ZUS zobowiązania, ale jest to operacja, która precyzyjnie określa tylko zadłużenie państwa wobec obywateli. Sam kapitał nie istnieje. W sensie rachunkowym zobowiązania te stanowią pasywa państwa. Aktywa, potrzebne dla zrównoważenia bilansu, stanowić muszą w tej sytuacji przyszłe dochody państwa. Innych aktywów nie ma i być nie może.

Co więcej, osoby, które pracowały przed wejściem w życie nowego systemu, zostają z mocy ustawy wyposażone w kapitał początkowy, proporcjonalny do zarobków stanowiących podstawę dla opłacanych w przeszłości przez pracodawcę składek ubezpieczeniowych. Marek Góra pisze*: [Kapitał początkowy] już obecnie jest własnością osób ubezpieczonych i zarabia procenty na rzecz swego właściciela. Wsteczne uzupełnienie konta jest jedynie czynnością techniczną.* (*Koszty, oszczędności oraz efekty zewnętrzne związane z wprowadzeniem nowego systemu emerytalnego*). Kapitał ten został jednak skonsumowany przed laty przez ówczesne pokolenia emerytów. Ponieważ nie istnieje – niczego nie zarabia. Zapis na koncie ubezpieczonego wyposażonego w „kapitał" początkowy oznacza wyłącznie zadłużenie państwa wobec swoich obywateli.

Komercjalizacja. Część składki (7,3 procent z 19,52) trafia do drugiego, *stricte* komercyjnego filara ubezpieczeń. Składają się nań otwarte fundusze emerytalne, rywalizujące ze sobą o przymusową klientelę. Rywalizują wysokością bieżącej stopy zwrotu, wysokością prowizji, mniej lub bardziej bezwzględną strategią akwizycyjną. Istotą działalności funduszy są operacje spekulacyjne na rynku krajowych papierów skarbowych oraz na rynkach papierów przedsiębiorstw. W ograniczonym ustawą zakresie

fundusze operować mogą także poza granicami kraju. Za swoje usługi otrzymują wynagrodzenie – pobierają opłatę za przyjęcie składki oraz opłatę za zarządzanie powierzonymi środkami.

Personalizacja. Reforma emerytalna spersonalizowała pobór składek oraz ich późniejszą ewidencję. Dawny podatek od funduszu płac (taki charakter miały wcześniej składki ubezpieczeniowe) został zamieniony na swego rodzaju wpłatę na indywidualne konto oszczędnościowe (w przeważającej większości przypadków nawet dwa konta).

(7) FAKT. Skutki zmiany: zwiększenie efektywnego obciążenia pracy; poszerzenie sektora publicznego; zobowiązanie o charakterze niewiążącej i nieścisłej obietnicy przekształca się w twardy dług publiczny ujęty w zapisach na rachunkach osób ubezpieczonych; spadają dochody ZUS z tytułu zwolnienia ze składki najwyższych wynagrodzeń

Obciążenie pracy. Efektem personalizacji składek (dodajmy, że efektem zamierzonym i oczekiwanym) jest zwiększenie dyscypliny poboru składki ubezpieczeniowej. Silne przekonanie, że przyszłe świadczenie będzie miało związek z dzisiejszymi zapisami na kontach ubezpieczeniowych sprawia, że pracownik, w którego imieniu pracodawca odprowadza składkę, jest żywotnie zainteresowany jak najskrupulatniejszym wywiązywaniem się swego patrona ze zobowiązań. Wcześniej pracownikowi było to doskonale obojętne, pracodawca zaś wykorzystywał wszelkie mniej lub bardziej legalne sposoby, aby swoje zobowiązania wobec ZUS obniżyć. Tym samym będziemy obserwować proces zbliżania się efektywnego obciążenia pracy do wartości nominalnych (w Polsce jest to blisko 90 procent w odniesieniu do płacy netto). Ponieważ istnieje niewątpliwy związek między wysokością kosztów pracy a popytem na pracę, pośrednim skutkiem reformy będzie obniżenie skłonności do zatrudniania pracowników. Co gorsza, personalizacja systemu znakomicie utrudnia jakąkolwiek zmianę na tym polu.

Marek Góra w cytowanej pracy *Koszty, oszczędności oraz efekty...* twierdzi: *W nowym systemie emerytalnym cała składka emerytalna, czyli 19,52% przestaje mieć charakter podatku. Dla osób, za które składka jest płacona, staje się ona elementem ich oszczędności. Znaczy to, że nie jest już ona elementem klina podatkowego. Jego wartość jest w ten sposób silnie redukowana (o prawie 20 punktów procentowych!), a co za tym idzie istotnie zmniejsza się oddziaływanie najsilniejszego czynnika generującego bezrobocie.* Cóż, wiara czyni cuda. Niestety, nie w tym wypadku. Wiara, że wraz ze zmianą nazwy obciążenia pracy związanego z systemem ubezpieczeniowym zmieni się jego oddziaływanie na rynek pracy, nawet wiara wyjątkowo żarliwa, nie wystarczy do wywołania jakiej-

kolwiek zmiany. Zmienia się nazwa, ale nie charakter daniny. Z punktu widzenia pracodawcy nie zmienia się nic zgoła – poza bez porównania bardziej restrykcyjnym systemem poboru składek. Gdyby miało być inaczej, pracodawcy musieliby odmiennie traktować pracowników, którzy ze względu na zaawansowany wiek pozostali w dawnym porządku – w ich wypadku składka emerytalna nadal jest „elementem klina podatkowego"; i tych, którzy nowym systemem zostali przymusowo objęci – tu wartość „klina" miałaby być zredukowana o 20 punktów procentowych. Rzecz w tym, że takie rozróżnienie może istnieć tylko w imaginacji autorów reformy, ale nie istnieje w sferze realnej.

Dług publiczny. Pamiętamy, że w systemie bismarckowskim nie podejmowano żadnych konkretnych zobowiązań wobec ubezpieczonych. Mieliśmy do czynienia z dość mglistą obietnicą, że po osiągnięciu *pewnego* wieku można się spodziewać wypłaty *jakiegoś* świadczenia. Tylko tyle. Pamiętamy, że mimo to dla uzasadnienia reformy używano argumentu o monstrualnych rozmiarów „długu emerytalnym". O paradoksie! Nieistniejący dług był uzasadnieniem dla przeprowadzenia reformy, której najważniejszym skutkiem jest wygenerowanie długu realnego – długu twardego, konkretnego, skrupulatnie zarejestrowanego na kontach ubezpieczonych. Długu przyzwoicie oprocentowanego. Długu, od którego niepodobna się uwolnić.

Poszerzenie sektora publicznego. Efektem reformy emerytalnej jest poszerzenie sektora publicznego o II filar ubezpieczeń – element nowy, wcześniej nieistniejący. II filar przynależy do sektora publicznego, ponieważ składka na jego rzecz jest przymusowa i ściągana przez państwo. W perspektywie kilku dziesięcioleci zobowiązania wobec emerytów nie zmniejszą się w wyniku reformy z 1999 roku. Konieczność przekazania części składki do II filara uszczupli dochody ZUS o kilkanaście miliardów złotych w skali roku. O tę kwotę zwiększą się wydatki budżetu państwa rekompensujące ten uszczerbek. Kilkanaście miliardów złotych to równoważnik ok. 2 procent PKB albo 4 procent wydatków publicznych. Wraz ze zmianą struktury ubezpieczonych, w której udział uczestników II filara będzie wzrastał, także kwoty przekazywane przez ZUS do II filara będą wzrastać. Wraz z wprowadzeniem II filara ubezpieczeń gwałtownie zwiększyła się nierównowaga finansów publicznych w Polsce.

Spadek dochodów. Być może najmniej istotnym skutkiem reformy – ale skutkiem mimo to ważkim – jest pozbawienie ZUS-u części dochodów pochodzących z opodatkowania składką najwyższych wynagrodzeń. Ta część wynagrodzenia, która przekroczy 2,5-krotność przeciętnego wynagrodzenia, jest zwolniona ze składki. Regulacja ta dotyczy bardzo wąskiej grupy osób, ale suma ich dochodów jest bardzo duża. Wedle szacunków ubytek dochodów ZUS z tego tytułu ma wynosić 3 miliardy

złotych. To równowartość 3 procent budżetu ZUS albo połowy wydatków na bezpieczeństwo publiczne. Na kulturę przeznacza się w Polsce z budżetu państwa 700 milionów złotych.

(8) SOFIZMAT. Nowy system emerytalny sprzyja rozwojowi gospodarczemu, ponieważ generuje oszczędności – zamieniane później na inwestycje

Marek Góra (*Koszty, oszczędności oraz efekt…*): *…przejście do nowego systemu jest dla gospodarki korzystne. …W gospodarce dynamicznie efektywnej – a taka z pewnością jest polska gospodarka – zwiększenie oszczędności finansujących inwestycje przyspiesza wzrost gospodarczy. …System emerytalny jest wspaniałym narzędziem rozwoju gospodarczego, ze szczególnym uwzględnieniem infrastruktury.* Sofizmat wykorzystuje pozytywną konotację słów „oszczędność" i „inwestycje". Oszczędność jest cnotą – niewątpliwie. Inwestycje są pożądane – na ogół. Ale jest i druga strona medalu. Nagromadzenie inwestycji chybionych jest najczęstszą przyczyną kryzysów gospodarczych. Oszczędności również miewają swoją ciemną stronę. W tym przypadku mamy do czynienia nie ze zwykłymi oszczędnościami, ale z oszczędnościami przymusowymi. Strażnikiem przymusu oszczędzania jest państwowy aparat fiskalny. „Oszczędności" pochodzą z opodatkowania pracy składką ubezpieczeniową. Pisaliśmy wcześniej, że personalizacja systemu poboru składek miała przynieść w efekcie zwiększenie ich ściągalności. Uszczelnienie systemu poboru oznacza zaś zwiększenie kosztów pracy. Dotknie to boleśnie firmy słabe kapitałowo – te, w których dominującym składnikiem kosztów są koszty pracy. Są to firmy małe. Z ekonomicznego punktu widzenia reforma wymusza transfer kapitału z małych firm (cierpiących na jego niedostatek) do wielkich organizacji gospodarczych obecnych na giełdzie papierów wartościowych. Więcej! Wspomina się coraz częściej i coraz głośniej o konieczności lokowania tego kapitału poza granicami kraju. Tak więc inwestycje mają w tym przypadku swoją cenę. Płacą ją małe i średnie przedsiębiorstwa, firmy, które były podstawą polskiego cudu gospodarczego pierwszej połowy dekady lat dziewięćdziesiątych; firmy, które w latach 1990–1997 stworzyły tutaj kilka milionów miejsc pracy – od podstaw. Tak więc błąd sofizmatu polega na ujawnieniu tylko części zjawiska. Sofizmat pokazuje korzyści, ale nie pokazuje ceny, którą przychodzi za nie zapłacić. Pokazuje inwestycje, które powstaną, ale przemilcza te – stokroć efektywniejsze – które nie powstaną, ponieważ środki małych firm, z których mogłyby zostać sfinansowane, zostaną skierowane gdzie indziej.

(9) MIT. Nowy system emerytalny pozwala oszczędzać na emeryturę i uniezależnić się od zjawisk demograficznych

W wywiadzie dla „Gazety Bankowej" (nr 10/2000) Marek Góra na pytanie: *Czy więc uda nam się uciec od demografii?* odpowiada: *Rozwiązaniem tego problemu są właśnie indywidualne konta i powiązanie emerytur ze składkami oraz tempem wzrostu ich realnej wartości.* W jego pracy *Koszty, oszczędności oraz efekty…* przeczytamy zaś: *Wartość oczekiwana wypłat z systemu równa jest sumie wpłat do systemu powiększonej o należny procent… [*Celem istnienia*] obowiązkowego systemu emerytalnego jest dostarczenie ludziom bezpiecznej i opłacalnej metody alokacji dochodu w cyklu ich życia.* W rzeczywistości nie można alokować dochodu w czasie. Nie można przenosić w czasie wartości, tylko ich symbole. Te symbole chętnie są brane za same wartości, ale same przez się żadnej wartości użytkowej nie posiadają. Oszczędzamy więc na starość nie jedzenie, opał, odzież – ale papier. Żywimy nadzieję, że papier ten da się łatwo wymienić na wartości realne (powiększone o należny procent!). Niestety, to, czy uda się dokonać wymiany papieru (wartości symbolicznych) na jedzenie, opał czy odzież (wartości realne), wcale pewne nie jest. Wszystko będzie zależeć od kontekstu okoliczności, w jakich wymiana będzie się dokonywać. W szesnastowiecznym traktacie *O pieniądzach* Bernardo Davanzatti tak pisał o tej zależności: *Szczur jest stworzeniem wielce odrażającym, ale podczas oblężenia Cassilino jednego szczura sprzedawano za 200 florenów i nie było to drogo, ponieważ ten, kto go sprzedał, umarł z głodu, a ten drugi ocalił się od śmierci.* Problem sprowadza się zatem do wzajemnej relacji między podażą dóbr symbolicznych i podażą dóbr realnych. Symbole mają to do siebie, że ich wartość jest szalenie nietrwała, ulotna, gotowa zmienić się gwałtownie z dnia na dzień, z godziny na godzinę. Jeśli popyt na symbole (np. akcje giełdowe) będzie odpowiednio wysoki, to ich cena będzie wzrastać (ku satysfakcji inwestorów). Ale gdy popyt zmaleje, a wzrośnie podaż, będzie zgoła odwrotnie. Mówił o tym Adam Chełchowski, przewodniczący Rady Inwestycyjnej Izby Gospodarczej Towarzystw Emerytalnych, w referacie wygłoszonym na seminarium Fundacji CASE i BRE Banku w grudniu 2001: *Musimy przy tym pamiętać, że w początkowym okresie składki będą przewyższały wypłaty. Efektem będzie stały dopływ środków na rynki finansowe, co sprawi, że popyt na aktywa finansowe, a zarazem ich ceny powinny wzrastać. Z czasem wypłaty staną się równe składkom, a następnie będą od nich wyższe. Podaż aktywów finansowych przewyższy popyt, przez co ich ceny będą miały tendencję spadkową. Byłoby to szczególnie groźne, gdyby ograniczono możliwości inwestowania przez OFE wyłącznie do rynku krajowego. W ten sposób uzależnilibyśmy efektywność systemu emerytalnego od krajowych tendencji demograficznych. Środki otwartych funduszy emerytalnych będą na tyle*

duże w porównaniu z polskim rynkiem kapitałowym, że w początkowym okresie mielibyśmy zapewniony trend wzrostowy, który niestety z czasem zmieniłby swój kierunek wraz z groźbą krachu o rozmiarach mogących mieć zgubny wpływ dla sfery realnej gospodarki (Zeszyty BRE–CASE, nr 57).

Od demografii nie sposób się uwolnić. W rzeczywistości to nie wysokość bieżącej stopy zwrotu, nie wartość zgromadzonych na kontach emerytalnych środków u progu przejścia na emeryturę, ale możliwość ich wymiany na dobra użytkowe podczas całego okresu emerytalnego będzie decydować o materialnym poziomie życia emerytów. Ta zaś zależeć będzie najbardziej, jeśli nie wyłącznie, od zjawisk demograficznych.

(10) FAKT. Świadczenia emerytalne są zawsze pochodną podziału wytworzonego przez pokolenie aktywne zawodowo. Są granice obciążania tego pokolenia finansowaniem świadczeń. Wysokość pojedynczego świadczenia będzie więc funkcją przypadającej starszej generacji części PKB i liczebności pokolenia emerytów. W żadnej mierze nie będzie zależała od zgromadzonych składek

Rozstanie się z iluzją jest zawsze bolesne. Byłoby najlepiej, żeby jej w ogóle nie ulegać. Jeśli się jednak uległo, lepiej rozstać się z fantomem wcześniej niż później. Nie ma ucieczki od demografii. Konsumpcja pokolenia emerytów – bez względu na rodzaj systemu emerytalnego, w którym uczestniczyli, a zatem bez względu na to, czy był to system repartycyjny czy kapitałowy – jest zawsze pochodną podziału PKB wytworzonego przez pokolenie aktywne zawodowo. Z tego powodu relacje między liczebnością pokoleń mają znaczenie kluczowe. Przypomnijmy: w 2030 roku będzie w Polsce ponad 9 milionów osób w wieku emerytalnym. Dzisiaj jest ich 5,5 miliona. W wieku produkcyjnym za lat trzydzieści będzie 22 miliony osób – dzisiaj ponad 23 miliony. Problem sprowadza się więc do tego, jaką część PKB będzie można przeznaczyć na wypłatę świadczeń emerytalnych w przyszłości. Nie wydaje się możliwe, by była to część znacznie wyższa niż dzisiaj. Już dziś bowiem obciążenie PKB świadczeniami natury socjalnej jest w Polsce bardzo wysokie, znacznie wyższe niż w krajach zachodniej Europy, mających status państw opiekuńczych. W tym bilansie trzeba wziąć pod uwagę konieczność sfinansowania wydatków na opiekę zdrowotną, zwiększonych na skutek znacznie wyższego udziału w społeczeństwie ludzi w podeszłym wieku. Tę część PKB, którą pokolenie wypracowujące go będzie w stanie przeznaczyć na wypłatę świadczeń, trzeba będzie podzielić miedzy 9 milionów świadczeniobiorców. Wysokość pojedynczego świadczenia będzie więc funkcją granicznej wielkości części PKB, która będzie mogła zostać przeznaczona

na wypłatę emerytur, oraz liczby osób partycypujących w tym podziale. W takim razie pojęcie bezwzględnej wartości środków zgromadzonych na obu rachunkach emerytalnych jako podstawy wymiaru świadczenia traci po prostu sens. Ta wartość jest względna i nigdy nie da się, jak sugerują twórcy i animatorzy reformy, oderwać od demografii.

ZAKOŃCZENIE

Niezależnie od wszystkich kwestii podnoszonych wyżej, reforma emerytalna ma brzemienne konsekwencje w postaci oddziaływania na społeczną świadomość. Po pierwsze, każe młodym ludziom zajmować się problemami związanymi z ich własną emeryturą. Każe im wybierać ten czy ów fundusz emerytalny, każe im pracowicie śledzić i obliczać jakieś stopy zwrotu (na które oczywiście nie mają najmniejszego wpływu). Rozpowszechnia się wśród młodzieży mentalność rentiera, kosztem właściwej temu pokoleniu mentalności zdobywcy. Mentalność rentiera pociąga za sobą społeczne zachowania. Ostrożne, podszyte obawą, żeby broń Boże nic nie stracić, defensywne. Na takiej mentalności nie można zbudować silnej gospodarki. Można tylko niewiele, ale systematycznie tracić. Jeśli zmiany mentalności miałyby być trwałe, to właśnie one okazałyby się największym przekleństwem nieszczęsnej reformy.

Po drugie, reforma sprzedaje (za ciężkie pieniądze) złudne nadzieje na niezależność od demografii. Demografia nie kształtuje się najlepiej – powiadają reformatorzy – ale nie martwcie się, potrafimy sobie z tym poradzić. Świadomość katastrofy demograficznej nie przebija się do opinii publicznej. Zamiast bić na trwogę, reformatorzy podają środki odurzające. Zamiast wezwania „Rozmnażajcie się!" – wezwania pełnego odwagi, wiary, nadziei; wezwania, które jest odpowiedzią na twórczą naturę człowieka – zamiast tego słyszymy nędzne, przyziemne, obrzydliwe „Rozmnażajcie swoje pieniądze!" reformatorów.

Pora wyciągnąć wnioski.

ABSTRACT

The year 2005 is the seventh year of functioning of the pension reform. The enthusiasm that accompanied its introduction has seriously weakened. Problems with computer system implementation, further attempts to estimate future pensions, which showed that not much can be expected of the new system (and the hopes had been so high…), high costs of assets management – all these makes us talk about the reform today as about an ordinary undertaking.

The point is that the idea of basing the pension system on capital solutions is based on false assumptions. In justification of their project, the reformers use popular myths (often inciting them even more), construct sophisms (i.e. apparently correct reasoning, but containing an intended, difficult to find mistake), and treat facts instrumentally or ignore them at all.

Therefore, in this article, we are going to explode the myths, reveal hidden mistakes in sophisms and present facts as they really are. The main aim is to make the damn proverb saying that "a Pole is stupid both before and after the failure" not applicable in this particular case.

Andrzej Bratkowski, Jacek Rostowski

JAKIE ZMIANY INSTYTUCJONALNE SĄ POTRZEBNE, ABY WZMOCNIĆ DYSCYPLINĘ BUDŻETOWĄ W POLSCE?

SPIS TREŚCI

1. Ekonomiczne źródła kryzysu państwa 403
2. Najpilniejsze sprawy 405
A. Dyscyplina budżetowa a ordynacja wyborcza do Sejmu 406
B. Sposób finansowania partii politycznych 407
C. Uprawnienia Sejmu przy uchwalaniu budżetu państwa 408





ANDRZEJ BRATKOWSKI

Absolwent Wydziału Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego. W latach 1977–1988 pracował w GUS, a następnie w Instytucie Polityki Naukowej, Postępu Technicznego i Szkolnictwa Wyższego. W roku 1984 obronił na tym wydziale pracę doktorską. W 1990 roku był wicedyrektorem w Zespole Analiz Systemowych NIK, a w 1991 został doradcą wicepremiera Leszka Balcerowicza. W latach 1992–1993 był ekspertem zespołu negocjacyjnego ds. redukcji zadłużenia wobec Klubu Londyńskiego. Od 1994 roku był doradcą w Banku Handlowym w Warszawie. W latach 2001–2004 był wiceprezesem Narodowego Banku Polskiego.

JACEK ROSTOWSKI

Uzyskał tytuł B.Sc. w 1972 roku na londyńskim *University College*; M.A. z ekonomii i historii w 1973 roku na *University of London* oraz M.Sc. z ekonomii w 1975 roku na *London School of Economics*, *University of London*. Od 1995 roku jest profesorem ekonomii na *Central European University* w Budapeszcie. W latach 1989–1995 wykładał na *School of Slavonic and East European Studies*, *University of London*. Opublikował wiele książek i artykułów o makroekonomicznych aspektach tworzenia gospodarki rynkowej w Europie Środkowowschodniej i dawnym ZSRR.

WPROWADZENIE

W pierwszej części referatu omawia się znaczenie równowagi budżetowej dla sprawnego funkcjonowania państwa. Wskazuje się na problem niedofinansowania państwa w wyniku stałej rozbudowy jego funkcji mimo przekroczenia granicy efektywnej redystrybucji produktu krajowego brutto. Ta niespójność między funkcjami państwa a możliwościami ich finansowania oceniana jest jako jedno z głównych źródeł niskiej jakości instytucji publicznych. Stawia się tezę, że naprawa instytucji publicznych wymaga redukcji wielkości państwa – mierzonej udziałem wydatków publicznych w produkcie krajowym brutto – o 40%. Warunkiem wstępnym uruchomienia procesu racjonalizacji funkcji państwa jest przywrócenie i utrzymywanie równowagi budżetowej.

W drugiej części przedstawia się propozycje zmian instytucjonalnych, które stanowiłyby odpowiednie środowisko prawne dla podejmowania reform fiskalnych i utrzymywania równowagi budżetowej. Wskazuje się, że obecnie istniejące regulacje prawne chroniące równowagę fiskalną państwa są niewystarczające. Przedstawia się kilka propozycji ich modyfikacji i rozszerzenia. Na poziomie relacji parlament–rząd ważne jest wzmocnienie pozycji rządu, szczególnie – choć nie tylko – w odniesieniu do procedury uchwalania ustawy budżetowej. Procedury te powinny być uzupełnione o wprowadzenie niezależnej instytucji audytu finansów publicznych, wyposażonej w kompetencje blokowania uchwalenia nowych ustaw i ograniczania tzw. praw nabytych w przypadku stwierdzenia zagrożenia dla równowagi finansowej państwa. Na poziomie relacji obywatel–parlament potrzebna jest zmiana ordynacji wyborczej gwarantująca wyłonienie silnej większości parlamentarnej oraz wzmocnienie dyscypliny wewnątrzpartyjnej. W odniesieniu do relacji wewnątrz rządu, konieczne jest wzmocnienie kompetencji resortu finansów i stworzenie zachęt dla innych ministerstw do innowacji nakierowanych zarówno na efektywniejsze wykorzystanie istniejących zadań, jak i występowanie z inicjatywą eliminacji zadań, których dany resort nie jest w stanie pełnić w sposób efektywny.

1. EKONOMICZNE ŹRÓDŁA KRYZYSU PAŃSTWA

Świadomość, że brak dyscypliny fiskalnej jest jedną z największych słabości polskiej gospodarki, jest dość powszechna zarówno wśród ekonomistów, jak i wśród prasowych komentatorów życia gospodarczego, piętnujących ociągające się z reformami partie polityczne za „brak

odpowiedzialności", „koniunkturalizm" i „populizm". Jednak trudności z równoważeniem finansów publicznych odzwierciedlają istnienie znacznie szerszego i poważniejszego problemu ekonomicznych podstaw funkcjonowania państwa, czego świadomość nie jest już tak powszechna.

Problem polega na **zbyt dużym udziale państwa** w procesach społecznych i gospodarczych. Odzwierciedleniem tego udziału jest wysokość wydatków państwa w relacji do PKB wynosząca obecnie około 50% (oficjalnie, bowiem pełne uwzględnienie szarej i czarnej strefy obniżyłoby tę wielkość prawdopodobnie o 5%–10%), przy jednocześnie powszechnym niedofinansowaniu instytucji publicznych. Pobór danin publicznych na poziomie 50% PKB powoduje zasadnicze problemy. Z jednej strony ogranicza możliwości wzrostu sektora prywatnego, z drugiej stwarza silną zachętę do ucieczki w szarą strefę. W sumie oznacza to, że każda próba dalszego zwiększenia skali redystrybucji jest nieefektywna. Wprawdzie w pierwszej fazie po wprowadzeniu zwiększonych obciążeń skala redystrybucji rośnie, jednak spada tempo wzrostu gospodarczego, a więc dynamika dochodów państwa w następnych latach maleje. Stosunkowo szybko następuje też proces przesuwania aktywności ekonomicznej do szarej strefy i ponowny spadek rzeczywistej skali redystrybucji.

Mimo osiągnięcia granic skali redystrybucji, od połowy lat 90. stale rośnie (i tak ze względów historycznych bardzo wysoki) zakres funkcji państwa (zarówno na skutek inicjatyw władzy ustawodawczej usiłującej „dać" coraz więcej wyborcom, jak i administracji państwowej starającej się w ten sposób wzmocnić swą pozycję społeczną). W efekcie coraz więcej funkcji jest finansowanych z takich samych lub niższych (w relacji do PKB) dochodów państwa i przez wzrost długu publicznego. Wzrost długu publicznego wymaga ponoszenia dodatkowych kosztów jego obsługi, co powoduje, że środki przeznaczane na inne cele ulegają obniżeniu.

Prowadzi to do szybkiego wzrostu długu publicznego, systematycznego spadku jakości usług świadczonych przez państwo, relatywnie niskiego poziomu wynagrodzeń w sektorze publicznym, spadku prestiżu państwa i jego funkcjonariuszy, coraz gorszej jakości zarządzania i nadzoru w tym sektorze, wreszcie „prywatyzacji" instytucji państwowych w formie różnych form korupcji – będącej zarówno efektem inicjatywy funkcjonariuszy publicznych (szantaż wobec petentów), jak i konsumentów tych usług gotowych do ponoszenia dodatkowych kosztów dla uzyskania wyższej jakości usług publicznych (służba zdrowia, przyspieszony tryb załatwiania spraw administracyjnych) lub osiągnięcia korzyści ze sprzecznych z prawem decyzji urzędników (pokusa taka także na ogół wynika z nadmiernych uprawnień państwa do ingerowania w procesy gospodarcze). Wreszcie spadek jakości instytucji państwowych prowadzi do spadku efektywności alokacji środków publicznych oraz przechwytywania

części środków publicznych przez sektor prywatny (np. oszustwa przy przyznawaniu rent) i wzrostu kosztów funkcjonowania sektora publicznego. Mamy więc do czynienia ze zjawiskiem swoistej **entropii państwa,** mającego coraz większy zasięg i coraz mniej ostre granice.

W kategoriach systemu prawnego powyższe problemy można określić jako **ekonomiczną niespójność** systemu prawa, określającego funkcje państwa i zasady pozyskiwania środków na ich sfinansowanie. W społeczeństwach, w których skala redystrybucji dochodów jest znacznie niższa i istnieje możliwość zwiększenia efektywnej skali redystrybucji, takie niespójności łatwo usuwa się przez zwiększanie nakładów na „wąskie gardła" systemu. W przypadku Polski (a także wielu innych krajów cierpiących na przerost funkcji państwa) takiej możliwości nie ma: poprawa funkcjonalności w jednej sferze prowadzi do pogorszenia w drugiej (co na ogół pociąga wyższy koszt polityczny niż korzyści z poprawy w innej sferze) lub wzrostu zadłużenia państwa. Po pewnym czasie przekłada się to na wyższe koszt obsługi długu publicznego i niższą dynamikę wzrostu gospodarczego, co jest jednym z najważniejszych objawów spadku funkcjonalności państwa.

Choć trudno jednoznacznie wskazać, jaki jest poziom udziału państwa w PKB, przy którym dalszy wzrost redystrybucji zagraża stabilności finansowej i funkcjonalności państwa (poziom ten zmienia się w zależności od jakości instytucji publicznych), to w przypadku Polski, w której jakość instytucji jest już bardzo niska, za bezpieczną skalę redystrybucji można uznać jej wielkość w granicach 30% PKB. **Przywrócenie sprawności państwa wymaga więc zmniejszenia jego wielkości mierzonej udziałem wydatków do PKB o około 20 punktów procentowych, a więc o około 40%!** Osiągnięcie takiego celu wymaga oczywiście bardzo długiego okresu.

2. NAJPILNIEJSZE SPRAWY

W tej chwili sprawą najpilniejszą jest zahamowanie procesu pogłębiania się nierównowagi finansowej państwa. Nie jest do przyjęcia obecna sytuacja, w której dług publiczny może przekroczyć konstytucyjny limit 60 % PKB w ciągu dwóch–trzech lat, a jedyną szansą na powstrzymanie tego procesu jest bardzo szybki wzrost gospodarczy. Obniżenie tej relacji do poniżej 50 % musi być celem polityki gospodarczej następnego rządu. Wymagać to będzie zmiany wielu obowiązujących ustaw. Niniejszy artykuł odnosi się jednak do innego problemu – stworzenia systemu instytucjonalnoprawnego, który ułatwi wprowadzenie koniecznych zmian w ustawach, a co ważniejsze, zapewni *utrzymanie* dyscypliny budżetowej także po pokonaniu obecnego kryzysu finansów państwa.

Aby nie dopuścić do powtórzenia obecnej sytuacji, uważamy, że wszystkie ogniwa procesu tworzenia, uchwalania i wdrażania budżetu państwa powinny być znacznie wzmocnione. W niektórych przypadkach mamy względnie doprecyzowane propozycje zmian instytucjonalnych zmierzających do wzmocnienia dyscypliny budżetowej. W innych poddajemy pod dyskusję dwa lub więcej alternatywnych rozwiązań, a niekiedy jesteśmy w stanie jedynie zasygnalizować problem, pozostawiając innym znalezienie rozwiązania.

A. DYSCYPLINA BUDŻETOWA A ORDYNACJA WYBORCZA DO SEJMU

Literatura wskazuje na dwa różne mechanizmy utrzymania dyscypliny w krajach demokratycznych. Pierwszy – to istnienie rządów jednopartyjnych (tak jak w Wielkiej Brytanii), co na ogół jest skutkiem ordynacji jednomandatowej w wyborach do parlamentu. Drugi – to istnienie formalnych reguł budżetowych, które, jeśli są przestrzegane, pozwalają na utrzymanie dyscypliny nawet w krajach o rządach koalicyjnych (i na ogół o proporcjonalnych ordynacjach wyborczych). Polski limit konstytucyjny dotyczący relacji długu publicznego do PKB jest przykładem takiej formalnej reguły. Formalne reguły są konieczne w systemach wielopartyjnych, bo ministrowie resortowi z innych partii nie mają zaufania do ministra finansów, że nie ograniczy ich wydatków na korzyść ministrów z własnej partii.

W Polsce ten problem zapewne istnieje (i do kwestii ulepszenia naszych obecnych formalnych reguł finansowych wracamy poniżej), ale jest on mniej ważny aniżeli dwa inne, które dały się zaobserwować od zarania III Rzeczypospolitej. Pierwszy z nich – to tendencja jednej (lub kilku) partii w koalicji rządzącej do przyjęcia postawy „wewnątrzrządowej opozycji", która forsuje bardziej populistyczną politykę niż druga (lub inne) partie w rządzie. Najczęściej jest to mniejszy z dwóch koalicjantów, chociaż w latach 1997–2001 to większy AWS odgrywał tę rolę wobec Unii Wolności. Wydaje się, że najlepsze rozwiązanie tego problemu to **zmiana ordynacji wyborczej na jednomandatową**, która doprowadzi z czasem do parlamentu dwupartyjnego – i dlatego popieramy tę zmianę proponowaną przez PO.

Jeśli zmiana Konstytucji, pozwalająca na wprowadzenie okręgów jednomandatowych, okazałaby się niemożliwa, to zmniejszenie liczby mandatów w każdym okręgu pozwoliłoby na bardziej „większościowy" wynik, nawet przy ordynacji proporcjonalnej[1].

[1] Zbyt małe okręgi mogą ułatwić wybranie lokalnych „kacyków", bardziej zainteresowanych „dostępem" do członków rządu aniżeli uprawianiem polityki na szczeblu państwa. Ten problem można ograniczyć zmniejszając liczbę posłów (np. o połowę), ale może to spowodować inne problemy – wobec tego poddajemy ten pomysł pod dyskusję.

B. SPOSÓB FINANSOWANIA PARTII POLITYCZNYCH

Drugi problem – to trudności, które mają partie w utrzymaniu dyscypliny wśród swoich posłów. Często opozycja wobec rozwiązań budżetowych rządu znajduje się nie tylko wśród partii opozycyjnych i na ławach jednej z partii koalicji rządzącej, ale także na ławach pozornie bardziej odpowiedzialnej partii w koalicji. Nie jest dla nas ewidentne, że w tym zakresie wprowadzenie okręgów jednomandatowych musi koniecznie poprawić sytuację. Może, wprost przeciwnie, ją pogorszyć (jak zauważa Prawo i Sprawiedliwość), jeśli na posłów będą wybierani kandydaci traktujący poselstwo jako inwestycję biznesową, trampolinę do załatwiania interesów. Tacy posłowie mogą się okazać jeszcze mniej skłonni do podporządkowania się potrzebom partii i rządu przy głosowaniu nad budżetem.

Na obecnym etapie rozwoju polskiego systemu politycznego ważne jest więc, aby posłów bardziej uzależnić politycznie od central partyjnych. Jednym ze sposobów osiągnięcia tego celu byłoby stworzenie systemu finansowania partii politycznych, który zapewnia, że *gros* funduszy na działalność polityczną trafi do central partyjnych. 19 maja 2000 roku w artykule w „Rzeczpospolitej" zaproponowaliśmy system finansowania partii politycznych przez odpisy z PIT i CIT. Wówczas naszym celem było ograniczenie rosnącej korupcji politycznej przez stworzenie systemu, który jawnie, z kasy publicznej, finansowałby działalność polityczną, ale na zasadach maksymalnie wrażliwych na preferencje obywateli. Obecnie zauważamy, że ten sam system może pomóc także przy rozwiązaniu problemu wzmocnienia dyscypliny partyjnej wśród posłów.

System odpisów działałby następująco. Parlament ustaliłby na początku kadencji ogólny udział w PIT i CIT, który byłby odprowadzany do partii politycznych. Byłoby to w granicach ułamka procentu podatków płaconych przez każdego podatnika. Osoby fizyczne zapisywałyby co roku na swoich formularzach PIT, na jaką partię chcą przeznaczyć swój indywidualny odpis. W Polsce istnieje obecnie możliwość dokonywania podobnych odpisów z PIT na instytucje pożytku publicznego, w RFN na kościoły, a na Węgrzech na fundacje charytatywne. Osoby nie chcące w ogóle popierać partii politycznych miałyby prawo do tego. Te środki powróciłyby do ogólnej puli dochodów państwa.

Aby uniknąć podejrzenia o wpływ na zbyt konkretne sprawy ze strony firm, odpisy od CIT mogłyby być zmieniane jedynie co kilka lat (od 3 do 5). Byłaby jeszcze jedna różnica pomiędzy odpisami z CIT i PIT. Odpisy od CIT byłyby upublicznione, a odpisy od PIT byłyby chronione tajemnicą, tak jak głosowanie w wyborach.

Aspekty ww. propozycji, które wymagają dyskusji i dopracowania:

- czy firmy powinny mieć prawo do zwiększenia swojego odpisu na rzecz partii powyżej poziomu ustalonego przez parlament (oczywiście kosztem zwiększenia płaconego CIT o daną kwotę)?
- czy podatnicy (obu rodzajów) powinni mieć prawo obdarzyć więcej niż jedną partię swoim poparciem?
- jak uzasadnić wprowadzenie takiego odpisu bez ponoszenia dużych kosztów politycznych?
- jak powinna być ustalana wysokość maksymalnego odpisu? (może w ustawie, a nie co cztery lata?).

C. UPRAWNIENIA SEJMU PRZY UCHWALANIU BUDŻETU PAŃSTWA

Ponieważ to rząd – a przede wszystkim minister finansów – są odpowiedzialni za utrzymanie dyscypliny budżetowej, potrzebne jest ograniczenie kompetencji Sejmu w zmienianiu rządowego projektu budżetu przed jego uchwaleniem. Sejmowi *nie* powinno być wolno *zwiększyć* prognozowanych przez rząd *dochodów* (i w ten sposób zwiększyć miejsca w budżecie na wyższe wydatki). Sejm nie powinien mieć także prawa *zmniejszenia* przewidywań rządu co do *wydatków* wynikających z ustaw (tzw. wydatków „sztywnych"). Sejm powinien jednak mieć prawo *zmniejszyć* przewidywany *poziom dochodów* z ustaw okołobudżetowych i prawo zwiększenia dochodów budżetowych przez ustanowienie nowych podatków. Jednak dochody z tych ustaw musiałyby być szacowane przez Państwową Izbę Aktuarialną (zob. niżej). Sejm miałby, oczywiście, prawo do zwiększania wydatków przez uchwalenie nowych ustaw, ale z ograniczeniami wynikającymi z opinii Państwowej Izby Aktuarialnej (patrz niżej), która ustalałaby przewidywane wynikające z nich koszty. Senat powinien mieć jedynie prawo zmniejszenia (a nie zwiększenia) wydatków (ogółem i na poszczególne dziedziny).

Drugim, bardziej radykalnym podejściem byłoby wprowadzenie zasady, że Sejm może tylko zaaprobować lub odrzucić budżet taki, jaki przedstawia rząd. W drugim przypadku byłoby to równoważne z wotum nieufności dla rządu[2]. Oczywiście ustawy dotyczące wysokości podatków i inne ustawy ustanawiające różne tytuły do ponoszenia wydatków pozostawałyby w gestii Sejmu – ograniczeniem byłaby tylko opinia Izby Aktuarialnej i wynikające stąd konsekwencje.

---

[2] W Wielkiej Brytanii istnieje konwencja, według której zmiana ustawy budżetowej przez parlament wbrew woli rządu jest uznawana za równoważną z wotum nieufności. Istnieje niebezpieczeństwo, że gdyby się wprowadziło taką zasadę w Polsce, to jedynym skutkiem byłaby tendencja rządu do akceptowania zmian narzuconych przez Sejm!

Reguły równoważące finanse publiczne

Zewnętrzny przymus równowagi

Obecnie istnieją trzy „przymusy zewnętrzne".

1) Pakt o Stabilności i Wzroście Unii Europejskiej

Wymaga on utrzymywania zerowego deficytu w długim okresie, z możliwością przejściowego pojawienia się deficytu – ale nie większego niż 3% PKB. Ponadto wymaga się, by dług publiczny był niższy niż 60% PKB. W praktyce za wymogami zerowego deficytu i 60% limitu długu publicznego nie idą żadne procedury ich wymuszania na krajach członkowskich (ale dług powyżej 60% PKB może spowodować odmowę przyjęcia do Unii Monetarnej). Istnieją tylko sankcje za przekroczenie pułapu 3% deficytu, i te zostały znacznie osłabione w listopadzie 2003 roku na wniosek Francji i Niemiec. W przypadku krajów nie należących do strefy euro sankcją może być zablokowanie funduszy spójności lub niemożność wejścia do strefy euro. Przez najbliższe lata ten przymus zewnętrzny nie będzie więc działał bezpośrednio, lecz tylko pośrednio – jako ograniczenie terminu integracji z EMU. Ale obecnie przyjęcie euro nie jest priorytetem wyborców i opóźnianie tego procesu nie pociąga za sobą istotnych kosztów politycznych.

2) Konstytucyjny limit długu publicznego w wysokości 60% PKB

Problem do dyskusji: jakie praktycznie sankcje grożą rządowi za przekroczenie tego limitu i jak należy interpretować (w kategoriach czasu powrotu do poziomu poniżej 60%) wymóg wprowadzenia programu naprawczego przewidziany przez ustawę o finansach publicznych?

3) Ustawa o finansach publicznych

Wymaga podejmowania bardziej istotnych kroków oszczędnościowych dopiero w dwa lata po przekroczeniu przez dług publiczny poziomu 55% PKB. Wynika to z faktu, iż relacje długu publicznego do PKB za dany rok (t) ogłasza według ustawy minister finansów w marcu następnego roku (t+1). Zatem budżet na rok t+1 jest już wdrażany. Jeśli budżety w roku t oraz t+1 są konstruowane pod kątem ich wpływu na wynik wyborów, planowane deficyty mogą być bardzo wysokie (obecnie ustawa praktycznie nie ogranicza deficytu po przekroczeniu przez dług 50% PKB, co stanowi pierwszy próg ostrożnościowy), a dług publiczny już w roku t+1 może znacznie przekroczyć poziom 55%. Wtedy nowy rząd w roku t+2, aby spełnić wymagania ustawy i z powrotem sprowadzić dług publiczny poniżej 55%, musiałby w ciągu jednego roku obniżyć deficyt o kilka procent PKB. Wymagałoby to drastycznych podwyżek podatków lub

cięć wydatków, nawet przekraczających 10%, co wydaje się politycznie niemożliwe i na pewno nie jest ekonomicznie pożądane.

Bardzo blisko takiego rozwoju sytuacji byliśmy dwa lata temu, kiedy rząd, wiedząc że przekroczy dolny pułap dozwolonej 50%-owej relacji długu publicznego do PKB w 2004 roku, jednak zdecydował zwiększyć wydatki budżetowe na 2004 rok o 8% realnie. Na skutek tej decyzji zaistniało bardzo poważne niebezpieczeństwo przekroczenia drugiego pułapu (55%) w roku 2004, co wymagałoby dostosowań dopiero w budżecie na roku 2006. Z punktu widzenia ówczesnego (i obecnego) rządu taki manewr się jednak opłacał, bo cięcia budżetowe wynikające z przekroczenia pułapu spadłyby na rząd przejmujący władzę po wyborach (który na pewno nie będzie wywodził się z tego samego zaplecza politycznego).

To, że Polska nie przekroczyła 55%-owego pułapu w 2004 roku, wynikało z dużo szybszego, niż się spodziewano, wzrostu gospodarczego. Jednak wzrost ten **nie wynikał** z wyższych wydatków budżetowych (co oznaczałoby, że wysoki deficyt nie jest taki groźny, bo pobudza wzrost i tym samym poprawia relację długu do PKB), lecz ze wzrostu eksportu (co zresztą się obserwuje także w pozostałych krajach regionu, które nie zastosowały podobnie nieodpowiedzialnej polityki fiskalnej).

Gdyby faktycznie doszło do sytuacji, w której sprostanie wymaganiom ustawy pociągałoby za sobą konieczność jednorazowych cięć wydatków o 10%, wtedy równie prawdopodobne byłoby, że Sejm raczej zmieni ustawę, niż zaakceptuje tak drastyczne cięcia. W sumie przewidziany przez obecną ustawę „przymus zewnętrzny" jest mało wiarygodny i raczej wprowadza dodatkowy czynnik niepewności, niż daje gwarancję długoterminowej stabilności finansowej państwa.

Istnieją więc dwa problemy do rozwiązania:

(1) Jak uniknąć „przeskoczenia" pierwszych dwóch progów ostrożnościowych, jakie groziło nam w latach 2003–2005, zanim podjęte zostaną jakiekolwiek działania oszczędnościowe?

(2) Jak zapewnić politycznie najłatwiejsze „zejście" ze zbyt wysokiego poziomu długu publicznego?

Proponujemy następujące dwa podejścia. Pierwsze polegałoby na nowelizacji obecnej Ustawy o finansach publicznych, wprowadzającej następujące dodatkowe rozwiązania:

1. Po przekroczeniu pierwszego (50-procentowego) progu relacji długu publicznego/PKB, rząd nie miałby prawa przesłać do Sejmu budżetu, który zawierałby planowany deficyt przekraczający 3% PKB (kryterium Traktatu z Maastricht i wymóg Paktu o Stabilności i Wzroście). Wiarygodność planowanego deficytu musiałaby być potwierdzona

przez Państwową Izbę Aktuarialną. Sejm nie miałby prawa uchwalenia wyższego deficytu aniżeli zawarty w propozycji budżetowej rządu. Deficyt zaplanowany w ustawie budżetowej musiałby być potwierdzony przez PIA przed jej ostatecznym uchwaleniem.

2. Po przekroczeniu drugiego 55-procenotowego progu, rząd nie miałby prawa zaproponować, a Sejm uchwalić budżetu, w którym jakiekolwiek nominalne wydatki budżetowe rosłyby (z wyjątkiem wydatków na obsługę długu publicznego). Wszelkie „prawa nabyte" podlegałyby zawieszeniu do czasu, kiedy relacja DP/PKB nie spadłaby poniżej 50%. Równie długo byłoby utrzymane ograniczenie deficytu do 3% PKB, a także konieczność uzyskania potwierdzenia wiarygodności budżetu przez PAI.

3. Po zejściu relacji DP/PKB poniżej 55%, ale przy jej utrzymaniu powyżej 50%, rząd nie miałby prawa zaproponować, ani Sejm uchwalić budżetu, w którym realne wydatki rosłyby więcej niż 1% rocznie. Po zejściu relacji DP/PKB poniżej 50 % ograniczenia te zostałyby zniesione.

4. Warto się zastanowić nad tym, na ile ww. nowelizacja ustawy o finansach publicznych powinna być wzmocniona włączeniem jej do konstytucji lub wprowadzeniem do konstytucji wymogu „wzmocnionej większości" (np. 60% posłów) przy jej zmianie.

Drugie, bardziej radykalne podejście polegałoby na wprowadzeniu reguły ściślej ograniczającej swobodę rządu i Sejmu w planowaniu wysokości deficytu. Chodziłoby o regułę, która wymusza większą dyscyplinę budżetową w okresie szybkiego wzrostu, tak by w okresie spowolnienia gospodarczego nie trzeba było podejmować drastycznych przedsięwzięć oszczędnościowych, które dodatkowo obniżają tempo wzrostu gospodarczego. Takie reguły, działając antycyklicznie, mogłyby też ułatwić utrzymanie niskiej inflacji, a więc pozwolić na prowadzenie mniej restrykcyjnej polityki pieniężnej. Wreszcie uzależnienie wysokości deficytu od oczekiwanej dynamiki dochodów budżetowych gwarantowałoby, że wzrost obciążeń podatkowych służyłby w pierwszym rzędzie ograniczeniu nierównowagi, a nie zwiększaniu „politycznie atrakcyjnych" wydatków. Dodatkowo takie reguły utrudniłyby manipulowanie prognozami (zbyt optymistyczne prognozy wzrostu), co potem prowadzi do arbitralnych cięć wydatków lub przekraczania planowanych deficytów.

Reguły te mogłyby mieć następującą postać: relacja planowanego na dany rok wyniku budżetu do planowanego PKB nie może być mniejsza (w sensie arytmetycznym, czyli 3% deficytu jest większe niż 4% deficytu, a 1% nadwyżki jest mniejsze niż 3% nadwyżki) niż maksimum z dwóch liczb:

a) Gdy dług publiczny jest <50% PKB
   1) -3%+0,3*DNPKB
   2) -3%+0,3*DNBD
b) Gdy dług publiczny jest <55% PKB, ale >50% PKB
   1) -1,5%+0,3*DNPKB
   2) -1,5+0,3*DNBD
c) Gdy dług publiczny jest <55% PKB
   1) 0,3*DNPKB
   2) 0,3*DNBD,

gdzie DNPKB to planowana nominalna dynamika PKB, a DNBD to planowana nominalna dynamika dochodów budżetowych.

Państwowa Izba Aktuarialna

Państwowa Izba Aktuarialna powinna być powołana jako instytucja o wysokim poziomie niezależności zarówno od rządu, jak i Sejmu (powoływanie jej władz na co najmniej 6-letnią kadencję), której główne zadania polegałyby na:

1. Opiniowaniu założeń makroekonomicznych i prognozowanej wysokości dochodów budżetowych oraz „sztywnych" (wynikających z ustawowych zobowiązań państwa) wydatków budżetowych.
2. Sporządzaniu długoterminowych prognoz wysokości deficytu i długu publicznego (przy założeniu niezmienności aktualnego stanu prawnego).
3. Ocenie skutków finansowych nowych projektów ustaw i opiniowaniu na tej podstawie, czy dana ustawa stwarza zagrożenie dla długookresowej równowagi finansowej państwa (przekroczenia – w perspektywie 20 lat – 60-procentowego konstytucyjnego limitu relacji długu publicznego do PKB). W przypadku uznania, że stwarza takie zagrożenie, jej uchwalenie powinno być poprzedzone uchwaleniem działań oszczędnościowych „stwarzających miejsce" dla sfinansowania tej ustawy.

W przypadku gdy Izba oceni, że już istniejące ustawodawstwo stwarza zagrożenie dla długookresowej równowagi finansowej państwa, rząd byłby zobowiązany do przedłożenia Sejmowi w ciągu roku planu naprawczego finansów państwa. Do czasu uchwalenia przez Sejm planu naprawczego, wszystkie prawa nabyte ulegałyby zawieszeniu, a wydatki budżetowe w danym roku nie mogłyby być realnie wyższe niż w roku poprzednim.

Zmiany administracyjne

Wzmocnienie pozycji ministra finansów wewnątrz rządu

Jest pożądane, aby minister finansów automatycznie był także wicepremierem odpowiedzialnym za całość polityki gospodarczej. Co więcej, powinien być jedynym wicepremierem. Jako wicepremier gospodarki,

minister finansów powinien przewodniczyć KRM, co dałoby mu decydujący głos w sprawach reform strukturalnych, tak ważnych dla zapewnienia długotrwałego zdrowia finansów publicznych.

Warto rozważyć praktykę brytyjską, według której minister budżetu (w Anglii *Chief Secretary to the Treasury*), minister systemu podatkowego (*Financial Secretary*) są członkami rządu, pozostając *podwładnymi* ministra finansów. W takim przypadku, obaj ministrowie powinni być mianowani przez premiera tylko za zgodą ministra finansów.

Na pewno RCSS powinno być wcielone w Ministerstwo Finansów. Nie do przyjęcia jest sytuacja, istniejąca we wszystkich rządach poprzedzających obecny, w której kierownik RCSS był rodzajem „ministra finansów cieni", krytykując Ministerstwo Finansów (na ogół z pozycji populistycznych) przy każdej okazji. W tej sytuacji kierownik RCSS, jeśli byłby członkiem rządu, powinien tak samo podlegać ministrowi finansów.

Proces uzgodnienia budżetów poszczególnych resortów

Bardzo zła jest w Polsce praktyka, według której po uzgodnieniach budżetowych między ministrem finansów i poszczególnymi ministrami resortowymi budżet jest głosowany, linia po linii w rządzie przez wszystkich ministrów na zasadzie równouprawnienia. Oznacza to, że głosuje kilkunastu ministrów z tzw. strony wydającej pieniądze podatnika (ang. *spending side*) i tylko jeden (minister finansów) reprezentujący „stronę dochodową" (*revenue side*)[3].

Sugerujemy więc następujące zmiany:

1. W pierwszym etapie procedury uzgodnienia budżetu tylko premier, minister finansów i minister budżetu powinni być wspólnie uprawnieni do zatwierdzenia „założeń makroekonomicznych" budżetu państwa.
2. Podobnie powinno być przy drugim etapie, czyli przy ustaleniu rozmiaru deficytu zaplanowanego w budżecie.
3. Ustalenie budżetu poszczególnych resortów powinno być trzecim etapem. Rozmowy powinny się odbywać pomiędzy ministrami finansów i budżetu z jednej strony i poszczególnymi ministrami resortowymi. Jeśli nie ma zgody na tym szczeblu, rozstrzygający głos ma premier.
4. Ustalenia wynikające z tej procedury stanowią część budżetu przedstawionego rządowi wspólnie przez premiera, ministra finansów i ministra budżetu. Rząd nie ma prawa zmieniać projektu budżetu, może jedynie go przyjąć lub odrzucić w całości.

Chodzi o to, aby zadaniem ministrów resortowych było raczej reformowanie resortów i zapewnienie maksymalnej sprawności ich działania a nie wywalczanie więcej środków od podatnika.

[3] Albo, przy naszych ww. propozycjach, czterech.

Utrzymanie dyscypliny budżetowej i zapewnienie innowacyjności w poszczególnych resortach

Zgodnie z ww. zasadami proponujemy także, aby w każdym resorcie jeden wiceminister był mianowany przez ministra finansów, nieco na wzór francuskich *Inspecteurs de Finances*. Jednak jego rola nie polegałaby jedynie na zapewnieniu wydawania bieżących środków budżetowych zgodnie z ustawą lub z obowiązującymi zasadami. Wydaje się, że obecne mechanizmy polegające na negocjacji budżetu i kontroli wydatków przez właściwy danemu resortowi wydział Ministerstwa Finansów są w tym zakresie wystarczające w odniesieniu do jednostek centralnych administracji państwowej. Potrzebne są tylko sprawniejsze mechanizmy kontroli wydatków jednostek budżetowych niższego szczebla (np. jednostek służby zdrowia). Chodzi natomiast jeszcze o dwie inne funkcje:

1. Kontrolowanie efektów budżetowych zmian zachodzących w resortach – przede wszystkim nowych rozwiązań systemowych, ale także zmian „ewolucyjnych".
2. Opracowanie reform systemowych nastawionych na osiągnięcie społecznie uzasadnionych celów w najbardziej efektywny sposób (jak najmniej marnotrawstwa), a także unikając niepożądanych efektów ubocznych (uzysk „rent ekonomicznych" kosztem podatnika przez niektóre grupy).

W przypadku gdy dany resort wprowadza oszczędności zmniejszające nakłady (w ujęciu realnym) na już realizowane zadania, połowa kwoty oszczędności powinna być przeznaczona na obniżenie wydatków budżetowych, druga połowa przekazana do dyspozycji resortu z prawem wykorzystania jej na wzrost wynagrodzeń pracowników resortu.

ABSTRACT

The first part of the paper discusses the importance of budget balance for efficient functioning of the state. It indicates a problem of state underfinancing resulting from continuous extension of its functions despite crossing the limit of effective redistribution of the domestic gross product. This incoherence between the state functions and possibilities of their financing is considered to be one of the major reasons for poor quality of public institutions. It is postulated that the improvement of public institutions requires a reduction of state size – measured by the share of public expenses in the domestic gross product – by 40%. Restoring and maintaining the budget balance is a prerequisite for starting the process of rationalisation of state functions.

The second part presents suggestions of institutional changes, which would guarantee appropriate legal environment for taxation reforms and budget balance. It is indicated that currently operating legal regulations protecting the state fiscal balance are not sufficient. A range of suggestions of their modification and enhancement is presented. It is important to strengthen the position of the government on the level of parliament-government relationship, in particular, but not exclusively, concerning the procedure of passing the budget bill. Apart from such procedures, there is a need for introduction of an independent institution for state finances auditing, which would have a prerogative to block new bills and limit so-called acquired rights in the events of danger to financial balance of the state. On the level of citizen-parliament relation, there is a need for a change in the electoral law which would guarantee selection of a strong parliamentary majority and strengthening of the party discipline. As far as relations within the government are concerned, prerogatives of the ministry of finance must be strengthened, while other ministries should be encouraged to implement innovations aiming at efficient performance of current tasks and active elimination of tasks which a given ministry is unable to perform in an efficient way.



EDUKACJA

Dominik Antonowicz

DYLEMATY SZKOLNICTWA WYŻSZEGO W POLSCE

SPIS TREŚCI

1. Uwagi wstępne 421
2. Dylemat 1. Studia – towar czy dobro publiczne 423
3. Dylemat 2. Studia płatne czy bezpłatne 425
4. Dylemat 3. Publiczne – niepubliczne szkolnictwo wyższe 428
5. Dylemat 4. Tradycja i nowoczesność w zarządzaniu 430
6. Podsumowanie 432



DOMINIK ANTONOWICZ

Autor jest pracownikiem Instytutu Socjologii Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu. Ukończył socjologię (UMK) oraz public management (*Birmingham University*). Był stypendystą rządu brytyjskiego. Obecnie zajmuje się badaniem polityki rządowej wobec uniwersytetów oraz zarządzaniem w sektorze publicznym.

WPROWADZENIE

Od początku lat dziewięćdziesiątych polskie szkolnictwo wyższe przechodzi głębokie zmiany, rozpoczęte ustawą liberalizującej zasady funkcjonowania uczelni, która w swej treści była odważnym krokiem w dobrym kierunku, ale w dłuższym okresie czasu okazała się działaniem niewystarczającym, bowiem nie rozstrzygała najważniejszych dla polskiego szkolnictwa wyższego dylematów. Trudno bowiem wyobrazić sobie rozwój instytucji akademickich bez jasno określonych priorytetów polityki rządowej. Tymczasem nierozstrzygnięte pozostają kwestie definiowania charakteru edukacji wyższej (jako dobra prywatnego czy też publicznego) oraz zakresu współfinansowania studiów akademickich przez studentów. Ich wprowadzenie wymaga znacznej odwagi i determinacji politycznej. Bez nich polityka rządowa wobec szkolnictwa wyższego stanie się jedynie fasadą – bezkierunkowym dreptaniem w miejscu. Wprowadzenia jasnych i jednoznacznych regulacji wymaga również kwestia wieloetatowości, gdyż nie ma nic gorszego niż tolerowanie sytuacji umożliwiających z jednej strony stosowanie praktyk monopolistycznych, a z drugiej pobłażanie zachowaniom pasożytniczym kosztem interesu publicznego. Gruntownej reformy wymaga również paradygmat funkcjonowania uczelni publicznych, które z jednej strony stanowią uosobienie tradycji, a z drugiej ciąży na nich biurokratyczny duch poprzedniej epoki. Nadszedł czas, aby to zmienić, bo wierność tradycji nie zastąpi dobrze funkcjonującej organizacji, a słabe uniwersytety, mimo szlachetnych intencji, nie będą w stanie realizować nawet najbardziej doniosłego posłannictwa.

1. UWAGI WSTĘPNE

Od przełomu czerwcowego w 1989 roku szkolnictwo wyższe w Polsce przechodzi systemową transformację, próbując odnaleźć swoje miejsce w nowej rzeczywistości. Przemiany społeczno-ekonomiczne, a także reformy legislacyjne spowodowały zasadnicze zmiany, które ruszyły z posad biurokratyczny system szkolnictwa wyższego i przewróciły go niemalże „do góry nogami". Fundamentem tych przeobrażeń był równie ogromny, co nieoczekiwany wzrost aspiracji edukacyjnych Polaków. Dynamika tego procesu była (jest) wręcz niewyobrażalna, ponieważ w okresie od 1991 do 2004 roku odnotowano ponadczterokrotny wzrost liczby studentów – z 390 tysięcy w roku 1990 do blisko

1 miliona 800 tysięcy w 2004 roku. Po odejściu gloryfikującego chłopów i robotników systemu socjalistycznego zaczęto wierzyć, że nadszedł czas merytokratycznych reguł. Wolnorynkowy porządek przywracał do łask wiedzę i kompetencje, a z doskonalenia umiejętności oraz podnoszenia zawodowych kwalifikacji tworzył rodzaj długoterminowej inwestycji czasu, pieniędzy, a przede wszystkim pracy. Dochody stały się pozytywną funkcją wykształcenia – innymi słowy, w nowym systemie gospodarczym wykształcenie zaczęło się opłacać.

Boomowi edukacyjnemu towarzyszyło pojawienie się zupełnie nowego zjawiska – niepublicznego szkolnictwa wyższego, co stało się możliwe dzięki uelastycznieniu ram prawnym, które wprowadziła Ustawa o szkolnictwie wyższym z 1990 roku (z późniejszymi poprawkami). Liberalizacja zasad funkcjonowania szkolnictwa wyższego miała wprowadzić zasady wolnej konkurencji, efektywniej regulujące proces świadczenia usług edukacyjnych przez zniesienie monopolu państwa na prowadzenie szkół wyższych i otwarcie takiej możliwości również podmiotom prywatnym. Rzeczywiście, pojawienie się prywatnych uczelni w znacznym stopniu otworzyło wrota rywalizacji pomiędzy instytucjami akademickimi o studentów i fundusze badawcze, ale równocześnie – niczym topiąca resztki śniegu wiosenna odwilż – ujawniło liczne wady w funkcjonowaniu uczelni państwowych, a także przyczyniło się do uwidocznienia wielu niedoskonałości w akademickiej legislacji. Niestety, boomowi akademickiemu nie towarzyszył odpowiedni wzrost ani zmiana struktury środków przeznaczanych na naukę i szkolnictwo wyższe. Zmieniające się władze obiecywały, lecz nie podejmowały praktycznie żadnych zdecydowanych kroków w celu ulepszenia sytuacji publicznego szkolnictwa, chociażby przez zwiększenie nakładów finansowych, które należą do najniższych w Europie[1].

Polityka naukowa, a szczególnie polityka wobec szkolnictwa wyższego, nigdy nie należała do rządowych priorytetów, czemu sprzyjają wewnętrzne podziały środowiska akademickiego i brak determinacji do artykułowania własnych interesów. Niestety, w kraju, gdzie „głos ulicy" decyduje o rozdziale środków budżetowych, bardzo trudno przekonać rządzących – bez względu na ich przynależność partyjną – że wydatki na naukę i szkolnictwo nie są przejawem zbędnego luksusu, lecz niezwykle opłacalną inwestycją w kapitał społeczny. Wystarczy przywołać tu sukcesy Finlandii w budowaniu społeczeństwa opartego na wiedzy. Ponadto polityczny marazm w sprawach akademickich, skutecznie wspierany przez „naukowych urzędników" – licznie reprezentowanych w silnie zakorzenionych popeerelowskich, scentralizowanych i biurokratycznych strukturach instytucjonalnych polskiej nauki – powoduje, że reformowanie sposobu funkcjonowania szkol-

[1] *Szkolnictwo wyższe w Polsce,* oprac. Bank Światowy, Warszawa 2004.

nictwa wyższego przez samo środowisko mogłoby stanowić żywą reklamę filmów *Mission Imposible* czy *Wiele hałasu o nic*. Jak dotąd, jest ono równie skuteczne, co restrukturyzacja państwowych przedsiębiorstw przez komisję złożoną z ich urzędujących dyrektorów.

Gwałtowne zmiany społeczno-ekonomiczne, jakie zachodzą w naszym kraju, a także liczne zaniedbania w rozwiązywaniu problemów środowiska akademickiego spowodowały, że dzisiejsze szkolnictwo wyższe musi stawić czoło kilku poważnym dylematom, przed którymi po prostu nie da się dalej uciekać.

2. DYLEMAT 1. STUDIA – TOWAR CZY DOBRO PUBLICZNE

Pierwszy dylemat stojący przed szkolnictwem wyższym dotyczy kwestii natury fundamentalnej: prawidłowego zdefiniowania jednego z dwóch głównych przedmiotów działania uczelni – edukacji akademickiej. Pytanie to na pozór wydaje się kwestią mało znaczącą, ale – jak to w życiu bywa – pozory często mylą i w rzeczywistości wiele problemów związanych z funkcjonowaniem edukacji wyższej ogniskuje się wokół akademickiej debaty nad kwestią natury dobra, jakim są studia wyższe.

Wiedza akademicka może być postrzegana w dwóch zasadniczych perspektywach: dobra publicznego i dobra prywatnego. Pierwsza z nich zakłada, że wykształcenie na poziomie wyższym, podobnie jak średnie i podstawowe, jest klasycznym przykładem dobra publicznego. Korzystanie z dóbr publicznych odbywa się niezależnie od uiszczanej opłaty, bowiem niemożliwe (bądź nadmiernie kosztowne) jest wykluczenie kogokolwiek z tego procesu[2]. W przypadku kształcenia wyższego oznacza to, że ludzie je posiadający stanowią koło napędowe rozwoju gospodarczego, z którego dobrodziejstw czerpią wszyscy obywatele. Przyjmując, że wykształcenie akademickie jest dobrem publicznym w czystej formie, należy uznać, że całe społeczeństwo powinno finansować funkcjonowanie uczelni, ponieważ każdy z obywateli w sposób pośredni bądź bezpośredni jest beneficjantem wytworzonych przez nie korzyści (np. w postaci światłych elit). Druga perspektywa wymaga, aby traktować kształcenie akademickie jako rodzaj dobra prywatnego, czyli takiego, które – będąc konsumowane przez jedną osobę – nie służy innym. Przyjmując ten tok rozumowania zakłada się, że wiedza akademicka jest atrybutem jednostek i przede wszystkim one czerpią z niej wymierne korzyści. Innymi słowy, kształcenie w szkołach wyższych nie różni się zasadniczo od innych form usług będących przedmiotem wymiany na wolnym rynku. Studiowanie

[2] Por. D. Begg, S. Fisher, R. Dornbusch, *Makroekonomia,* Warszawa 1993.

wiąże się z koniecznością płacenia za pobierane nauki, a więc i wykluczenia tych, którzy nie są gotowi zapłacić czesnego.

Przedstawione powyżej dwa skrajne stanowiska są jedynie weberowskimi typami idealnymi dóbr publicznych i prywatnych, które należy traktować jako kategorie analityczne, służące do klasyfikacji i identyfikacji cech kształcenia akademickiego. Realnie biorąc, większość badaczy skłonna jest traktować kształcenie akademickie jako dobro/usługę posiadającą pewne cechy zarówno dóbr publicznych, jak i prywatnych, a odpowiedź na pytanie, które z nich odgrywają dominującą rolę, jest głęboko zakorzeniona w sferze norm i wartości.

W kulturze amerykańskiej, opartej na tradycyjnym anglosaskim liberalizmie oraz indywidualizmie, wykształcenie definiowane jest jako atrybut jednostki, który w głównej mierze przynosi korzyści jego posiadaczowi, a dopiero w dalszej kolejności służy szerszej społeczności. Dlatego od jednostki oczekuje się, aby nie tylko poświęciła swój czas (kilka lat), ogromną pracę, ale również sfinansowała sobie naukę. Wykształcenie jest w tym przypadku rozumiane jako długoterminowa inwestycja we własną przyszłość. Diametralnie odmienne rozwiązanie tej kwestii stosuje się w większości krajów europejskich – zwłaszcza w Danii, Grecji, Finlandii, Luksemburgu, Norwegii, Niemczech czy Francji. Koszt studiów wyższych pokrywany jest z budżetu centralnego (bądź federalnego), a więc z kieszeni podatników. Ten model opiera się na dwóch filarach: idei solidarności społecznej oraz – wywodzącego się z tradycji Oświecenia – państwowego mecenatu nad sprawami nauki. Jednak rosnące zainteresowanie studiami wyższymi powoduje, że nadmierny popyt przekracza możliwości finansowe państwa i nie może zostać zaspokojony z pieniędzy publicznych. Wprawdzie niektórzy postulują podwyższenie podatków, aby szkolnictwo wyższe mogło nadal funkcjonować, ale pomysłu tego z przyczyn ekonomicznych oraz politycznych nie można traktować poważnie[3]. Odmienne podejście zastosowano w Wielkiej Brytanii, Belgii, Hiszpanii, Holandii, Szwajcarii, Australii i Japonii[4]. Stanowi ono swoisty pomost łączący tradycję amerykańską z europejską (kontynentalną). Studiujący współfinansują, w odpowiedniej proporcji, proces własnego kształcenia, co oznacza, że w przypadku studiów na poziomie licencjatu czesne jest nieporównywalnie niższe niż w Stanach Zjednoczonych. Logika tego systemu jest bardzo prosta – rządy centralne wymagają od obywateli pokrycia części kosztów studiowania (25–30%), mając świadomość, że

---

[3] R. Dahrendorf, *Atak na wolność?,* „Gazeta Wyborcza" z 15–16 lutego 2003.

[4] J. Woźnicki, *Współpłatność za studia w powiązaniu z kredytem indywidualnym jako instrument zwiększenia dostępności studiów oraz czynnik ich uelastycznienia*, Warszawa 1998.

w interesie społecznym znajduje się wspieranie tych obywateli, którzy decydują się inwestować w siebie.

W obliczu umasowienia wykształcenia akademickiego, wzrastającej mobilności społecznej oraz kryzysu finansów publicznych debata na temat charakteru edukacji akademickiej nabiera szczególnego znaczenia. Jej rozstrzygnięcie ma charakter fundamentalny, ponieważ pozwoli na określenie roli sektora publicznego i wytyczenie zakresu odpowiedzialności (również finansowej) studentów w procesie kształcenia akademickiego. Trzeba jednak pamiętać, że stopniowo maleją związki pomiędzy wykształceniem jednostek a ekonomicznym dobrobytem społeczności, w których one żyją. Ludzie – w szczególności ci najlepiej wykształceni – stają się „globalnymi turystami", migrującymi – podobnie jak kapitał – do miejsc, gdzie można robić najlepsze interesy[5]. Słabnie państwo narodowe w jego klasycznej formie, a wraz z nim Humboldtowska idea uniwersytetu, traktująca edukację wyższą jako dobro publiczne, dzięki któremu buduje się i przekazuje kulturę narodową „Bildung". Opierała się ona na niepisanym porozumieniu między rządzącymi a światem nauki, które z jednej strony gwarantowało uczonym nowe instytucjonalne możliwości rozwoju, a z drugiej obligowało do wspierania kultury narodowej przez kształcenie (wychowywanie) obywateli.

W obecnej sytuacji bardzo trudno wskazać optymalne rozwiązanie tego dylematu, ale mając na uwadze z jednej strony rosnący popyt na kształcenie wyższe, a z drugiej relatywną niezamożność obywateli, wydaje się rozsądnym uznanie edukacji akademickiej za dobro o charakterze mieszanym – mające jednak więcej cech dóbr prywatnych aniżeli publicznych – i umożliwienie jej finansowania zarówno ze środków publicznych, jak i z prywatnej kieszeni studenta. Przedmiotem szczegółowej dyskusji niech pozostanie optymalne rozłożenie proporcji pokrywania kosztów.

3. DYLEMAT 2. STUDIA PŁATNE CZY BEZPŁATNE

Spór o charakter edukacji akademickiej jest w zasadzie dyskusją na poziomie priorytetów politycznych i makroekonomii, podczas gdy kwestia finansowej partycypacji studentów w procesie kształcenia wymaga odrębnej analizy, biorącej pod uwagę funkcjonowanie instytucji akademickich oraz indywidualne zachowania studentów i ich rodziców. Zwolennicy rozszerzenia współodpłatności za studia na wszystkich studentów (w tym stacjonarnych) twierdzą, że przyniesie to konkretne i wymierne korzyści. Przede wszystkim stworzy silną motywację, wzmacniającą zainteresowanie

[5] Z. Bauman, *Globalizacja*, Warszawa 2000, s. 92–95.

studentów szybkim i sprawnym ukończeniem studiów, a jednocześnie przyczyni się do zwiększania wymagań względem uczelni i pracowników akademickich. Ponadto uczestnictwo studentów we współfinansowaniu edukacji może skłonić uczelnie – co widoczne jest w wielu szkołach niepublicznych – do lepszego wypełniania funkcji dydaktycznych i traktowania studentów jak klientów, a nie jak uciążliwych petentów. Skończy się również tolerowanie przez władze akademickie niezdrowej sytuacji, gdy na jednych zajęciach obok siebie siedzą studenci, którzy płacą za swoje studia, i ci, którym kształcenie opłacają podatnicy.

Na koniec wreszcie współodpłatność zerwie z fałszywą mitologią polityki szczytnych ideałów w polskim szkolnictwie wyższym, zmierzającą (rzekomo) do wspierania osób gorzej uposażonych. W obecnym „bezpłatnym systemie" pieniądze podatnika służą do reprodukcji nierówności w strukturze społecznej i utrwalania procesu marginalizacji młodzieży, głównie pochodzenia nieinteligenckiego, zamieszkałej poza dużymi ośrodkami miejskimi[6]. Zasada sprawiedliwości społecznej zostaje – w majestacie prawa i przy świetle politycznych reflektorów – doprowadzona do kompletnego absurdu, a podatnicy w sposób ukryty subwencjonują grupy, które są największym beneficjantem korzyści materialnych płynących z tytułu ukończenia studiów.

Istnieje jednak również druga strona medalu. Poza niewątpliwymi korzyściami wynikającymi z wprowadzenia współodpłatności za studia wyższe, rozwiązanie to może stworzyć dodatkowe (finansowe) bariery edukacyjne, które będą zniechęcały młodzież ze środowisk mniej zamożnych do podjęcia studiów akademickich. W sposób szczególny dotyczy to osób z rodzin nieposiadających ani tradycji, ani pozytywnych doświadczeń edukacyjnych na poziomie wyższym[7]. Już obecnie dla wielu młodych ludzi studia poza miejscem zamieszkania stanowią ogromny problem finansowy, a dodatkowa konieczność opłacenia czesnego mogłaby stanowić dla nich zaporę nie do przebrnięcia. Co więcej, wielu badaczy wskazuje na negatywne konsekwencje odbijające się na psychice studentów, wynikające z konieczności zaciągnięcia kredytów bankowych. W polskim postkomunistycznym świecie życie „na debecie" ma swoją psychologiczną cenę i korzystne warunki czy też możliwość częściowej, bądź nawet całkowitej, redukcji spłaty zobowiązań jej nie zlikwidują, o czym świadczą samobójstwa studentów w Stanach Zjednoczonych czy Wielkiej Brytanii. Obawa o brak finansowej możliwości (pracy) spłaty kredytu wiąże się w tak niepewnych czasach ze znacznym ryzykiem.

[6] E. Świerzbowska-Kowalik i A. Gulczyńska, *Dostępność wyższego wykształcenia – materialne i społeczne uwarunkowania. Raport z badań wśród studentów – na zlecenie Ministerstwa Edukacji Narodowej,* Warszawa 2000.

[7] A. Ratajczak, *Współpłatność za studia wyższe – koszty i korzyści,* „Polityka Społeczna" 1999, nr 5–6, s. 10–14.

Nie należy również zapominać, że w interesie publicznym jest, aby jak największa liczba osób kształciła się na poziomie wyższym, ponieważ statystycznie oznacza to wyższe wpływy z dochodów uzyskiwanych z podatków płaconych przez absolwentów wyższych uczelni, a zatem i wyższy udział w finansowaniu wydatków publicznych. Poza tym pozostają również kwestie niewymierne, związane z rozwojem kapitału ludzkiego. Oczywiście, że lepiej wykształcone społeczeństwo ma większe szanse rozwoju, choć znaczna liczba dyplomów magisterskich czy inżynierskich nie jest automatycznie równoznaczna z rosnącym dobrobytem państwa. Pytanie o to, kto dzisiaj w Polsce – i w jakiej proporcji – powinien płacić za studia, pozostaje nadal pytaniem bez odpowiedzi. Ta kwestia jest bardzo skomplikowana, a racjonalna debata nad nią – ze względu na polityczne i emocjonalne zabarwienie – prawie niemożliwa. Istnieje silne przywiązanie do egalitarnych ideałów, co ma swoje odzwierciedlenie w sondażach opinii publicznej, które wskazywały zdecydowany sprzeciw społeczeństwa wobec wprowadzania współodpłatności za studia. Wzruszające historie o utalentowanych, ale biednych dzieciach, takich jak Janko Muzykant czy Billy Elliot, których nie było stać na zdobycie wykształcenia, są znacznie bardziej wymowne i łatwiej przemawiają do ludzkiej wyobraźni aniżeli suche wyniki badań naukowych, jednoznacznie wskazujące, że z bezpłatnego szkolnictwa wyższego korzysta głównie wielkomiejska młodzież z rodzin inteligenckich.

Wybór sposobu finansowania szkolnictwa wyższego – a szczególnie udział studentów – z politycznego punktu widzenia należy do najbardziej kontrowersyjnych wyzwań stojących przed elitami rządowymi i naukowymi. Liczne kontrowersje wzbudza przełamywanie, ugruntowanego w okresie Polski Ludowej, dziedzictwa „bezpłatności" w dostępie do nauki w uczelniach. Współczesną kontynuacją tego socjalistycznego myślenia jest absurdalny w swej wymowie zapis w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej art. 70 pkt 2, mówiący o tym, że „nauka w szkołach publicznych jest bezpłatna", choć dopuszczający możliwość świadczenia niektórych usług edukacyjnych za opłatą. W efekcie tworzy się chaos prawny oraz szerokie pole do nadużyć i patologii.

Wprowadzenie współodpłatności i określenie proporcji w finansowaniu studiów wyższych jest kwestią wysoce niepopularną, a rzetelna dyskusja nad możliwością implementacji mechanizmów współfinansowania wymaga odwagi politycznej, bowiem trudno zmienia się ludzkie przyzwyczajenia (nawet najbardziej absurdalne) i stereotypy (szczególnie głęboko zakorzenione) w sytuacji, gdy ich istnienie obwarowane jest sentymentalnymi wspomnieniami.

4. DYLEMAT 3. PUBLICZNE – NIEPUBLICZNE SZKOLNICTWO WYŻSZE

Rozwój szkolnictwa wyższego w Polsce w sposób nieunikniony wiąże się z kwestią relacji pomiędzy sektorem szkolnictwa publicznego i niepublicznego. Złożoność tej kwestii bierze się głównie stąd, że przed rokiem 1989 sfera niepublicznej edukacji akademickiej faktycznie nie istniała. Zmiana ustawy o szkolnictwie wyższym, dopuszczająca funkcjonowanie niepublicznych instytucji, stworzyła prawne podstawy do narodzin i rozkwitu szkolnictwa prywatnego. Powstanie ogromnej liczby szkół prywatnych było wynikiem, a w zasadzie odpowiedzią na ogromne zainteresowanie studiami, które przekroczyło wszelkie (nawet najbardziej optymistyczne) prognozy. Drugim powodem powstania niepublicznego szkolnictwa wyższego stała się edukacyjna niewydolność uczelni państwowych. Nie były one w stanie przyjmować wszystkich chętnych na studia, chociaż znacznie uelastyczniły ofertę edukacyjną, wprowadzając alternatywne (czytaj płatne) formy kształcenia. Nowelizacja ustawy o szkolnictwie wyższym z 1991 roku zwiększyła możliwość naboru, ale nie zdołała zaspokoić ogromnego popytu na studia akademickie, a że wolny rynek nie znosi pustki, jak grzyby po deszczu pojawiły się instytucje prywatne.

Główny problem trwałego zakorzeniania się prywatnego szkolnictwa wyższego wiąże się z deficytem kadry akademickiej. Z tego powodu niepubliczne szkoły wyższe swoją działalność mogą (i jeszcze długo będą) opierać jedynie na pracownikach uczelni państwowych, wywołując tym samym zrozumiały i coraz bardziej stanowczy sprzeciw władz wielu, zwłaszcza prestiżowych, publicznych uniwersytetów. Zatrudnianie nauczycieli akademickich na kilku etatach może w oczywisty sposób prowadzić do – w najlepszym razie – konfliktu interesów, a w najgorszym – do rozpowszechniania się praktyk pasożytniczych. Dlatego, kierując się logiką rynkową i filozofią *corporate cultre,* rektorzy publicznych uczelni demonstrują coraz większą determinację wobec definitywnego rozwiązania kwestii równoległego zatrudnienia w kilku konkurencyjnych placówkach. Tym samym w środowisku akademickim dochodzi do starcia dwóch grup interesu: władz uczelni państwowych i prywatnych. Nie jest to jednak zwykły przejaw rywalizacji, a wręcz przeciwnie – niezmiernie trudny i politycznie ryzykowny konflikt. Pewną próbę jego rozwiązania podejmują autorzy projektu nowej ustawy o szkolnictwie wyższym. Propozycja ustawy, przygotowana przez „zespół prezydencki" pod przewodnictwem Jerzego Woźnickiego (składający się w większości z byłych i obecnych rektorów szkół publicznych), wymaga, *aby każdorazowo rektor wydawał zgodę na do-*

datkowe zatrudnienie. Podjęcie przez nauczyciela akademickiego, zatrudnionego w pełnym zakresie obowiązków, dodatkowego zatrudnienia w ramach stosunku pracy lub działalności gospodarczej wymaga zgody rektora uczelni będącej podstawowym miejscem pracy nauczyciela, a w odniesieniu do rektora – zgody senatu albo wskazanego w statucie organu kolegialnego uczelni niepublicznej.

Zapis ten ma trzy zasadnicze ułomności. Po pierwsze, przepisy przejściowe (art. 215) umożliwiają kontynuowanie dodatkowego zatrudnienia podjętego przed wejściem w życie ustawy, sankcjonując tym samym liczne patologie głęboko zakorzenione w świecie akademickim. Po drugie, konieczność uzyskania zgody daje rektorom bardzo silne narzędzie, mogące służyć nie tylko do uporządkowania sytuacji w uczelniach, ale również do dyskryminacji i represji niepokornych uczonych. Dlatego orzekanie, co jest zgodne, a co nie z interesem macierzystej uczelni, powinno raczej zostać powierzone organom kolegialnym – uczelnianym komisjom dyscyplinarnym. Od ich decyzji przysługiwałoby prawo do obrony i wyjaśnień. Po trzecie, przepisy zawarte w ustawie mogą być traktowane jako zamach na konstytucyjną wolność dysponowania czasem wolnym i dlatego regulacje dotyczące możliwości podejmowania dodatkowego zatrudnienia można by umieścić w indywidualnych umowach o pracę zawieranych pomiędzy uczelnią a pracownikami. Wieloetatowość stała się więc kością niezgody pomiędzy publicznymi i niepublicznymi szkołami wyższymi, czego ilustracją jest debata nad nową ustawą o szkolnictwie wyższym. Uczelnie państwowe bronią swoich dobrze pojętych interesów, kierując się zasadą zdrowego rozsądku, głoszącą, że nie powinno się jednocześnie służyć dwóm panom. Natomiast uczelnie prywatne starają się najzwyczajniej przetrwać, korzystając z faktu, że państwo nie jest w stanie zagwarantować pracownikom akademickim godziwych płac.

Dyskusjom o przyszłości niepublicznych szkół wyższych towarzyszy niestety wiele stereotypów, utożsamiających prywatne uczelnie z nieuczciwymi praktykami „podkradania" naukowców z publicznych uczelni oraz prowadzenia działalności wedle reguł „kapitalizmu bazarowego". To jest krzywdzące uproszczenie, bo choć nie da się ukryć, że wśród niepublicznych szkół wyższych istnieje wiele instytucji o wątpliwej reputacji, to jednak pojawienie się na rynku akademickim uczelni prywatnych wprowadziło do świata akademickiego pewną dynamikę. Warto przy tym pamiętać, że przynajmniej kilka, a może kilkanaście niepublicznych uczelni mogłoby z powodzeniem stanowić wzór organizacji i zarządzania dla publicznych uniwersytetów.

5. DYLEMAT 4. TRADYCJA I NOWOCZESNOŚĆ W ZARZĄDZANIU

Zmiana systemu gospodarczego oraz politycznego spowodowała konieczność redefinicji zasad organizacji i zarządzania oraz finansowania instytucji akademickich. Współcześnie polskie uczelnie stoją przed koniecznością wyboru pomiędzy tradycyjnymi a nowoczesnymi mechanizmami funkcjonowania i wzorami zarządzania. Nie jest to wybór prosty, bowiem uniwersytet stanowi instytucję długiego trwania, w której historia odgrywa dominującą rolę i trudno reformować strukturę oraz sposób funkcjonowania instytucji akademickich w oderwaniu od ich wielowiekowej tradycji. Z drugiej strony uniwersytety nie pozostają w społeczno-ekonomicznej próżni, a obserwowana niegdyś w krajach zachodnioeuropejskich, a obecnie w Polsce, zmiana paradygmatu funkcjonowania europejskich instytucji akademickich jest konsekwencją równoległego wystąpienia dwóch zjawisk społecznych: umasowienia szkolnictwa wyższego oraz kryzysu państwa opiekuńczego. Siła wywołana nałożeniem się tych dwóch procesów zachwiała tradycyjnymi fundamentami szkolnictwa wyższego w krajach europejskich. Uczelnie zostały zmuszone do aktywnego poszukiwania pozabudżetowych funduszy na prowadzenie badań, a tym samym otwarcia się na działalność komercyjną albo quasi-komercyjną. W perspektywie zachodzących zmian „wieża z kości słoniowej", symbolizująca typ idealny autonomii uniwersyteckiej, nabiera pejoratywnego znaczenia, uosabiając strategię izolacji.

Nowe (przedsiębiorcze) podejście dotyczy zarówno sfery ideowej, przejawiając się przenoszeniu zachowań rynkowych i biznesowych wartości w mury akademii, jak i sfery praktycznej – przez adaptację technik i metod zarządzania, typowych dla sektora przedsiębiorstw. Urynkowienie uniwersytetów wprowadza nowy paradygmat instytucji akademickiej – uniwersytetu przedsiębiorczego, który w anglojęzycznej literaturze przedmiotu określany jest mianem *entrepreneurial university*[8], *entreprise university*[9] czy *makretized university*. Sposób funkcjonowania uniwersytetu przedsiębiorczego różni się znacznie od tradycyjnego paradygmatu akademickiego, bowiem przedsiębiorstwa zdominowane są przez konformistyczną *corporate culture,* w których jednostka zajmuje odgórnie przypisane miejsce i precyzyjnie określony zakres obowiązków, wynikający ze społecznego podziału pracy. Jej działanie musi być podporządkowane celom całej organizacji. Konformizm instytucjonalny, stawiający interes organizacji

[8] B. R. Clark, *Creating Entrepreneurial Universities: Organizational Pathways of Transformation*, Oksford 1998.

[9] S. Marginson, M. Considine, *The Enterprise University: Power, Governance and Reinention in Australia,* Cambridge 2000.

na pierwszym miejscu, jest w warunkach gospodarki rynkowej działaniem racjonalnym, ale zasadniczo kłóci się z etosem i tradycją nauki. Brakuje w nim miejsca na kulturotwórczą funkcję uniwersytetu oraz akademicki nonkonformistyczny indywidualizm, które stanowią integralną część uniwersytetu w procesie tworzenia i przekazywania wiedzy. Współcześnie uniwersytety stały się elementami kontynentalnej, a w wielu aspektach nawet globalnej konkurencji o granty, kontrakty konsultacyjne czy nabór najlepszych studentów, a demokratyczny sposób rządzenia uczelniami z natury rzeczy ma charakter zachowawczy, będąc wynikiem chybotliwych kompromisów pomiędzy różnymi grupami interesu. Wydaje się to archaiczne, mało efektywne i bardziej niż rozwojowi uniwersytetów sprzyja zjawiskom klientelizmu oraz wydziałowym targom o budynki czy etaty. Tymczasem rosnąca konkurencja pomiędzy instytucjami akademickimi, także ze strony podmiotów komercyjnych, zmusza władze uniwersyteckie do podejmowania odważniejszych działań, ryzykowania i eksperymentowania, bowiem świat, w którym działają europejskie uczelnie, stał się zmienny i nieprzewidywalny. Dlatego podejmowanie decyzji przez liczne ciała kolegialne (metodą głosowania) nie przystaje do kierowania organizacją w warunkach rynkowych. W licznych i rozległych debatach nad sytuacją szkolnictwa wyższego rzadko jednak pojawia się postulat odejścia od idei kolegialnego zarządzania i elekcyjności władz uniwersyteckich. Tymczasem odejście od elekcyjności władz akademickich oraz stworzenie warunków dla silnego i klarownego przywództwa organizacyjnego wydaje się warunkiem koniecznym dla zwiększenia efektywności zarządzania polskimi uczelniami. Trudno bowiem nazwać efektywnym obecny, scentralizowany model, przypisujący rektorowi szerokie kompetencje w detalicznych sprawach. W tym aspekcie wskazane byłoby raczej sięgnięcie do zasady pomocniczości, która postuluje, aby władza wyższego rzędu nie ingerowała tam, gdzie władza niższego rzędu jest w stanie samodzielnie sprawować swoje powinności. Dodatkowo, ewentualna ingerencja powinna mieć wyłącznie charakter stymulujący. Z tego powodu władza rektorska powinna być silna, ale ograniczona do strategicznych funkcji menedżerskich (*chief executive*). Jest to jednak trudne, bowiem wybór rektora i większość strategicznych kompetencji decyzyjnych pozostaje w gestii uniwersyteckiego senatu. Zarządzanie przedsiębiorczym modelem uniwersytetu oznacza również konieczność adaptacji całego szeregu biznesowych mechanizmów, umożliwiających poszukiwanie nowych, bardziej ekonomicznych rozwiązań organizacyjnych w celu podnoszenia efektywności pracy akademików. Wiąże się to ze stosowaniem wewnętrznych procedur ewaluacyjnych oraz z koniecznością zerwania z mityczną jednością (i równością) uczonych przez silniejsze uelastycznienie, zróżnicowanie i uzależnienie płac akademickich od osiągnięć naukowych.

Polski rząd, a przede wszystkim środowiskowe ciała doradcze, stają przed niełatwym dylematem wyboru modelu zarządzania instytucjami akademickimi. Muszą zdecydować, na ile przyjęte rozwiązania legislacyjne powinny nawiązywać do ugruntowanej tradycji akademickiej, będącej integralną częścią uniwersyteckiej tożsamości. Z drugiej strony winny brać pod uwagę ekonomiczne realia, bo wierność tradycji nie zastąpi dobrze funkcjonującej organizacji, a słabe uniwersytety, mimo szlachetnych intencji, nie będą w stanie realizować nawet najbardziej szlachetnego posłannictwa. Z tego powodu dylemat „tradycja *versus* nowoczesność" nie jest wyłącznie abstrakcyjną dywagacją, dotyczy przyszłości nie tylko uniwersytetów, ale również pozostałych uczelni polskich.

6. PODSUMOWANIE

Po kilkunastu latach ożywionej środowiskowej debaty na temat kierunków transformacji polskiego szkolnictwa wyższego, a szczególnie polityki wobec uniwersytetów przyszedł czas na rozstrzygnięcie kilku fundamentalnych kwestii. Trudno bowiem wyobrazić sobie rozwój instytucji akademickich bez jasno określonych priorytetów polityki rządowej oraz wskazania kierunku postulowanych zmian, bo dalsze kontynuowanie polityki przejściowych rozwiązań w nadziei, że „jakoś to będzie", jest destrukcyjne. Dotychczas nierozstrzygnięte kwestie definiowania charakteru edukacji wyższej (jako dobra prywatnego czy też publicznego) oraz zakres współfinansowania studiów akademickich przez studentów wymagają znacznej odwagi i determinacji politycznej. Bez nich polityka rządowa wobec szkolnictwa wyższego będzie nieustannym dreptaniem w miejscu. Wprowadzenia jasnych i jednoznacznych regulacji wymaga również sprawa wieloetatowości, bowiem nie ma nic gorszego niż z jednej strony umożliwianie stosowania praktyk monopolistycznych, a z drugiej – tolerowanie zachowań pasożytniczych kosztem interesu publicznego. Okazją do zmiany perspektywy patrzenia na sprawy nauki i szkolnictwa wyższego zarówno przez polityków, jak i samo środowisko jest nowy projekt ustawy o szkolnictwie wyższym. Treść jej zapisów może stworzyć solidne fundamenty dla stabilnego rozwoju albo utrzymać tymczasowość i partykularyzm w myśleniu o sprawach nauki. Końcowy efekt prac nad ustawą będzie w równym stopniu sprawdzianem dojrzałości klasy politycznej, co egzaminem dla środowiska akademickiego z umiejętności myślenia i działania ponad podziałami. To od wyników tych egzaminów będzie zależała przyszłość szkolnictwa wyższego w Polsce i ważne, żeby tym razem oceny okazały się pozytywne, bo na „poprawki" nie starczy już czasu.

ABSTRACT

Since the beginning of 1990s Poland has undergone a fundamental reform of the higher education system as the process of transition has involved necessity to formulate new legislation and create a institutional order in higher education.

Although in the beginning the legislation was revolutionary in many ways, it has not managed to settle some fundamental dilemmas of the future of higher education. Insofar it has not been decided weather the legislation finds "higher education" public or private good and, therefore should students participate or not participate in the cost of their education. Moreover the nature of relationship between private and public universities has not been defined, causing enormous tensions and lots of misunderstandings between these two sectors. Finally, public universities seem to suffer from very poor management which is partly rooted in collegial academic tradition and partly in the bureaucratic system of the command and control. This mix undermines all the efforts to make our universities more competitive on the European higher education market

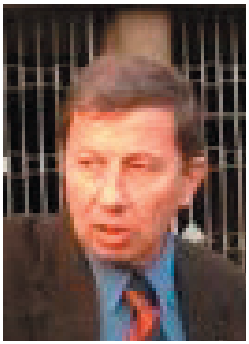
The article concludes with a discussion of findings, in terms of future developments, that may be relevant to others working in the area of legislative and institutional reform.

Andrzej Rabczenko

SYSTEM SZKOLNICTWA WYŻSZEGO
(PROJEKT)

SPIS TREŚCI

1. Wstęp 437
2. Status uczelni 438
3. Struktura uczelni 440
4. Struktura pionu dydaktycznego uczelni 441
5. Studia wyższe są trzystopniowe 442
6. Sposób studiowania 443
7. Sposób finansowania studiów 446
8. Bank Edukacji Narodowej 448



ANDRZEJ RABCZENKO

Profesor biologii, pracownik naukowy w Instytucie Biochemii i Biofizyki PAN, członek Komitetu Biotechnologii PAN, radca Ambasady RP w Waszyngtonie.

WPROWADZENIE

Projekt ten był prezentowany publicznie w 1981 roku w „Życiu Warszawy", później zgubił się w natłoku wydarzeń i „wypłynął", tuż przed śmiercią prof. Białkowskiego, który zaprezentował go senatowi Uniwersytetu Warszawskiego; zmodernizowany, był publikowany w piśmie „Społeczeństwo Otwarte" (1996). Poniżej prezentowana jest wersja następna, bardziej odpowiadająca sposobowi myślenia nowej, przeobrażonej Polski. Niektóre rozwiązania zostały już wprowadzone w życie, jednak tekst niewiele różni się od pierwotnego. Ze względu na to, że projekt jest zbiorem odrębnych pomysłów do przyjęcia lub odrzucenia – przedstawiony zostanie w całości.

Szczególne czasy wymagają
szczególnych rozwiązań

1. WSTĘP

CEL

- dostęp wszystkich chętnych do studiów wyższych, bez względu na status majątkowy, społeczny czy miejsce zamieszkania;
- elastyczny dobór ścieżki studiów do zdolności i aspiracji studenta;
- wykształcenie absolwentów aktywnych, umiejących samodzielnie się uczyć, świadomych swojej przyszłej kariery zawodowej;
- promocja najlepszych;
- najwyższy poziom przekazywania wiedzy i umiejętności.

NAJWAŻNIEJSZE CECHY PROJEKTU

- zmienia sposób myślenia o studiowaniu;
- daje studentowi możliwość elastycznego studiowania, zmusza do wyboru przyszłości, a jednocześnie upraszcza kryteria oceny studenta przez uczelnię;
- daje wszystkim dostęp do nauczania, przy zachowaniu wymogu dobrych postępów w nauce;

– pozwala w sposób przejrzysty oceniać zarówno uczących się, jak nauczających;
– pozwala realizować politykę państwa, nie ingerując w życie uczelni i nie ograniczając swobód uczącego się;
– daje podstawę do efektywnego finansowania nauczania wyższego;
– zastosowanie go wymaga niewielu zmian organizacyjnych na uczelni;
– można go zastosować w całości lub w części.

Projekt stanowi połączenie elementów systemu uczenia oraz finansowania studiów w jeden spójny mechanizm motywujący samodzielność myślenia studentów i podnoszący jakość nauczania.

2. STATUS UCZELNI

Uczelnia wyższa jest instytucją publiczną o statusie prawnym spółki akcyjnej.

> Uczelnia, mimo że spełnia podstawową rolę jako źródło kultury narodowej, ma charakter przedsiębiorstwa produkcyjno-usługowego. Wytwarza naukę, świadczy usługi dydaktyczne. Kodeks handlowy jest przejrzysty i szalenie elastyczny, jego zastosowanie pozwoli na zarządzanie uczelnią w sposób adekwatny do potrzeb.

Akcje uczelni są imienne i podzielone na trzy pakiety:
Pakiet 1: właściciel – Skarb Państwa.

> Pakiet ten może być zredukowany do zera, jednak wydaje się, że Skarb Państwa winien dysponować jakąś liczbą akcji, określoną procentowo w stosunku do ogólnej ich ilości, by Ministerstwo Edukacji Narodowej miało statutowy wgląd w sprawy uczelni, a nie przez dodatkowe nakazy, np. sprawozdawcze.

Pakiet 2: akcje należące do osób prawnych, takich jak urząd wojewódzki, gmina i przedsiębiorstwa, a także osoby fizyczne.

> Można w ogóle wyeliminować organy administracyjne z grona właścicieli akcji, jednak wydaje się, że ten rodzaj współuczestniczenia w edukacji elit kraju jest naturalny. W szczególności osoby (prawne lub fizyczne) dokonujące różnego rodzaju aportów na rzecz uczelni mogą to czynić w formie zakupu nowo emitowanych akcji. Ta forma daje możliwość naturalnej kontroli zarządzania aportem w przyszłości.

Pakiet 3: właściciel – Skarb Państwa lub wyznaczony do tego celu bank; akcje uprzywilejowane, przekazywane w posiadanie samodzielnym pracownikom naukowym uczelni, związanym z nią umową o pracę.

> Proponowane rozwiązanie to zgodna z Kodeksem handlowym realizacja samorządności uczelni. Samodzielni pracownicy otrzymują prawo głosu przez wejście w posiadanie akcji; właścicielem jest inna osoba (Skarb Państwa, bank czy specjalna instytucja do tego celu wyznaczona (powołana). Można też przyjąć, że akcje są formalnie sprzedawane pracownikowi, a z jego odejściem z uczelni wiąże się obowiązek odsprzedaży akcji (mogłaby być specjalnie sformułowana umowa kupna-sprzedaży w taki sposób, że nie wymagałoby to dodatkowych zabiegów prawnych) lub ich umorzenia.

Statut precyzyjnie określa uprzywilejowanie akcji trzeciego pakietu, jak również sposób głosowania nad uchwałami będącymi w kompetencji zgromadzenia akcjonariuszy. W zależności od typu sprawy, przy głosowaniu jednomyślnym w obrębie pakietu, głosy związane z pakietem 3. mogą być stanowiące lub blokujące uchwały.

> Proponowane rozwiązanie pozwala na przejrzysty sposób stanowienia o sprawach uczelni. Statut każdej uczelni może być inny, dostosowany do zakresu jej działania, sposobu powołania i bieżącego finansowania. Z jednej strony ważna jest niezależność nauczania od administracji państwowej, z drugiej zaś musimy pamiętać o służebnej roli uczelni wobec państwa. Przyjęło się powszechne mniemanie, że urzędy centralne są przeszkodą w rozwoju demokracji. Mniemanie to jest oparte na fałszywym założeniu, że każdy centralny urząd musi działać szkodliwie. Konieczna jest zmiana myślenia i na ten temat. W społeczeństwie demokratycznym urzędy centralne służą demokracji, jednocześnie spełniając bardzo ważną rolę koordynatora, nadzorcy i finansisty. W statucie uczelni mogą być uwzględnione wszystkie te elementy.

Udziałowcy statutowo nie pobierają dywidendy od kapitału.

> Jest to zapis konieczny. Uczelnia powinna być traktowana jako instytucja pożytku publicznego. Kupno akcji jest w gruncie rzeczy formą donacji, a nie chęcią działalności gospodarczej.

Spółka akcyjna mająca status uczelni ma szczególne prawa: Ministerstwo Finansów zwalnia ją z obowiązków podatkowych od osób prawnych, zatem uczelnia nie płaci podatku dochodowego, od darowizn, podatku gruntowego i od wynagrodzeń, a także otrzymuje zwrot podatku od wartości dodanej oraz zwrot cła (ale nie podatku akcyzowego). Uczelnia może przyjmować dary od osób prawnych i fizycznych, w tym przypadku dar jest dla darczyńcy kosztem (odlicza się od podstawy opodatkowania podatkiem dochodowym), a zapisy nie są obciążone podatkiem spadkowym.

> Ten przepis ma podstawowe znaczenie. Na wzór innych demokratycznych społeczeństw musimy stworzyć system finansowania uczelni wyższych, wykorzystując wolną wolę jednostek. Budżet państwa może i powinien finansować uczelnie, ale tylko w pewnej części. Uczelnia

musi zabiegać o dodatkowe fundusze społeczne między innymi dlatego, że niezbędne jest wymuszenie systematycznego opowiadania się władz uczelni wobec samego społeczeństwa – co czynią i z jakim skutkiem. Nie wystarczy stwierdzić autorytatywnie, że „Mickiewicz wielkim poetą był", ale trzeba to bez przerwy udowadniać, jak również stworzyć nowe dla nas schematy myślenia prospołecznego. Państwo ze swojej strony powinno zapewnić, że „nie zarabia" na wszelkiego typu donacjach, a zatem wkładem Skarbu Państwa byłby brak dochodu w formie podatków od źródeł finansowania uczelni.

3. STRUKTURA UCZELNI

Najwyższą władzą uczelni jest zgromadzenie akcjonariuszy, które powołuje zarząd – rektora, prorektorów, kwestora oraz radę nadzorczą spoza pracowników uczelni. Posiadacze 3. pakietu akcji wybierają senat uczelni (senat może być wybierany poza trybem walnego zgromadzenia akcjonariuszy).

Można przyjąć inny system wyboru władz uczelni (na przykład, że rektorów wybierają posiadacze 3. pakietu, a pozostali udziałowcy mają prawo *veta*). Kodeks handlowy jest elastyczny w tym względzie.

W obrębie uczelni istnieją dwa odrębne piony administracyjne mogące mieć jedność personalną: pion dydaktyczny i pion naukowy. Pion naukowy uformowany jest w instytuty i zakłady, pion dydaktyczny – w wydziały.

Formalny rozdział między dydaktyką a nauką powoduje zmianę sposobu myślenia wykładowców. System pensum powinien być zlikwidowany. Pion naukowy uczeni powinien być rezerwuarem wykładowców, a nie jedynym ich źródłem.

Rektor jest zarządzającym całością uczelni, a prorektor ds. nauczania jest szefem pionu dydaktycznego. Senat uczelni decyduje w sprawach nauczania, a także w innych sprawach uczelni. Pion dydaktyczny uczelni zorganizowany jest w wydziały kierowane przez dziekanów. Wszystkimi sprawami dotyczącymi dydaktyki, w tym oceną pracy dydaktycznej wydziału, planami na przyszłość, akceptowaniem i odwoływaniem nowych kierowników katedr, zajmuje się rada dydaktyczna wydziału.

Szczegółowa struktura pionów może być różnicowana w poszczególnych przypadkach, ważna jest tylko jej dwoistość.

Częścią administracyjną wydziału jest dziekanat, zajmujący się bezpośrednio sprawami dydaktyki. Dziekanat współpracuje również z instytucjami finansującymi dydaktykę (Bankiem Edukacji Narodowej, o czym później).

Sądzę, że przy przyjęciu proponowanego tutaj schematu postępowania na poziomie dziekanatów żadnych zmian w stosunku do obecnej sytuacji nie będzie.

Uczący – wykładowcy, asystenci – i pozostały personel są opłacani z funduszy przeznaczonych na dydaktykę, na które składają się wpłaty studentów oraz inne fundusze zgromadzone przez uczelnię. Każda osoba uczestnicząca w procesie dydaktycznym jest odrębnie wynagradzana za wykonywane czynności na podstawie umowy zlecenia.

> Jest to zapis zasadniczy. Dydaktykom płaci się za wykonywane czynności, a nie zmusza do ich wykonywania przez pensum. Ten sposób pozwala na naturalny sposób obsadzania zespołów naukowych (finansowanych z grantów) i naturalny sposób dobierania zespołów dydaktycznych. Celem dydaktyki jest dydaktyka, a nauki nauka.

Wykłady, ćwiczenia, pracownie i seminaria mogą prowadzić osoby niezwiązane z uczelnią.

W szczególności mogą to być pracownicy instytutów badawczych (Polskiej Akademii Nauk czy instytutów resortowych), osoby z zagranicy, a także praktycy z przemysłu, usług czy wolnych zawodów.

> Jest to również zapis zasadniczy. Podstawowy trzon dydaktyków to pracownicy uczelni, ale niezbędne jest szersze obsadzanie zespołów dydaktycznych osobami spoza uczelni. Jest to również sposób na stworzenie pewnej konkurencji między zespołami dydaktyków oraz na wykorzystanie dobrych dydaktyków, gdzie indziej zatrudnionych, posiadających inne doświadczenia. Zapominamy niejednokrotnie, że większość studentów będzie pracować poza uczelnią i lepiej, by praktyka była przenoszona bezpośrednio, a nie przez pośredników.

Uczelnia jest **instytucją nauczania ustawicznego**. Zgodnie ze swoimi obowiązkami i możliwościami organizuje nauczanie we wszystkich poszukiwanych dziedzinach i bez ograniczeń. Instytucje publiczne i prywatne mogą zamawiać na uczelni wykłady, seminaria, kursy czy szkolenia. W szczególności grupa studentów może wystąpić do władz wydziału o organizację szczególnego wykładu.

> Uczelnia powinna być instytucją otwartą. Ograniczanie się do studiów w sensie semestrów, lat dydaktycznych itp. jest autoograniczeniem i wypaczeniem. Uczelnia uczy wszystkiego (w swoim przedmiocie) i wszystkich – taka jest jej rola społeczna.

4. STRUKTURA PIONU DYDAKTYCZNEGO UCZELNI

Pion dydaktyczny uczelni podzielony jest na wydziały, a w obrębie wydziałów na katedry.

Wydział reprezentuje nauczanie w określonej dziedzinie, katedra – nauczanie określonej specjalności w tej dziedzinie.

Jest to oczywiście propozycja, która wydaje się logiczna i organizująca w sposób naturalny pracę dydaktyczną. Rozdział odpowiedzialności jest prosty i, co również istotne, nie narusza istniejącego systemu.

5. STUDIA WYŻSZE SĄ TRZYSTOPNIOWE

Pierwszy etap to studia ogólne, dające dyplom **bakałarza,** świadczący o nabytych umiejętnościach ogólnych w danej dziedzinie. Trwają od dwóch do czterech lat. Ten etap to przede wszystkim solidne przygotowanie ogólne do zawodu – bakałarz to przyszły wyspecjalizowany personel techniczny.

Ten etap to podstawowa, praktyczna nauka. Ze względu na pojawianie się coraz bardziej skomplikowanych specjalności i coraz wyższy koszt specjalistów, w USA na przykład ogromną rolę zaczynają odgrywać wyspecjalizowani technicy. Pacjenci spotykają się najpierw z personelem paramedycznym, klienci prawników z personelem paraprawniczym itd. Tytuł po ukończeniu studiów powinien odpowiadać ambicjom i wiedzy wyniesionej ze studiów. Poziom bakałarza lub inżynierski jest w wielu przypadkach całkowicie wystarczający. Jeżeli do tego dołączymy możliwość powrotu na studia ze względu na otwartość uczelni, to mamy prosty i naturalny sposób studiowania. Czas trwania studiowania zależy od indywidualnych chęci studenta i jego możliwości finansowych, a nie jest wymuszony biurokracją uczelni.

Drugi etap to studia specjalistyczne, dające dyplom **magistra** określonej specjalności. Trwają od roku do trzech lat; osoba ze stopniem magistra lub równoważnym jest przygotowywana do samodzielnej pracy.

Uwaga jak powyżej, specjalizacja daje w efekcie inny zakres możliwości w przyszłej pracy.

Trzeci etap to studia doktoranckie, po których uzyskuje się tytuł **doktora** danej specjalności. Doktorat związany jest z ukierunkowaniem na pracę naukową lub związaną z rozwojem danej specjalności.

Studia doktoranckie powinny należeć do podstawowego toku studiów. Mogą być one fizycznie „podłączone" do instytutów pozauczelnianych (PAN), jednak zawsze powinny być w jakiś sposób związane z uczelniami. Studia doktoranckie to nie tylko wykonanie pracy doktorskiej, ale szerokie poznanie przyszłego specjalistycznego środowiska, co dla obecnego systemu pracy naukowej ma podstawowe znaczenie.

6. SPOSÓB STUDIOWANIA

Tok studiów wyznaczają **bloki nauczania**. Blok taki to wykład wraz z pracownią, seminariami i ćwiczeniami (w ramach potrzeb). Rada dydaktyczna wydziału ustala tematykę i konstrukcję bloków nauczania, a także punktację, którą otrzymuje student za zaliczenie poszczególnego bloku.

> Nie ma w tym pomyśle żadnych różnic w stosunku do obecnej procedury. Jest to tylko definicja, zaliczenie bloku, natomiast związane jest z uzyskaniem pewnej liczby punktów określonych przez dany wydział. Dodatkowe punkty uzyskuje się za ocenę wiedzy i umiejętności zdającego. Bloki nauczania mogą być odniesione do semestrów, mogą też być intensywne (np. dwu-, trzytygodniowe). Wydział określa również możliwość akceptacji za zaliczone bloki na innych uczelniach.

Wydziały przedstawiają do ogólnej wiadomości potencjalną propozycję bloków nauczania. Wydział informuje, co będzie przedmiotem danego bloku, jakie pomoce dodatkowe będą potrzebne, a także kto należy do zespołu uczącego, kiedy i gdzie będą się odbywały zajęcia. Niektóre bloki nauczania będą opcjonalne, uruchamiane w razie zapisu pewnej minimalnej liczby studentów.

> Ponieważ podstawową zasadą jest stymulacja niezależnego myślenia, student zmuszony jest do dokonywania ciągłych wyborów. Student musi orientować się, co go czeka, musi zdawać sobie sprawę, że to on buduje swoją przyszłą karierę, dlatego informacja jest tak ważna.

System bloków nauczania musi zapewnić konkurencyjność między grupami dydaktyków. Student powinien móc wybrać między blokami o tej samej tematyce. Dydaktycy są oceniani odrębnie przez radę dydaktyczną i przez studentów. Ich wynagrodzenie zależy od tych ocen.

> Ten problem ma również zasadnicze znaczenie. Samodzielność i wybieranie, jako sposób życia, jest podstawą zachowań w świecie wolnego rynku. Student musi mieć wybór, student musi sobie zdawać sprawę, że studia są dla niego, a uczelnia jest swoistym serwisem. Wykładowcy również muszą ze sobą konkurować, a nie działać na zasadzie dobrej woli czy jedynie etyki. I etyka, i dobra wola są czynnikami subiektywnymi, w przypadku nauczania istotne jest zrozumienie, że wykładowca jest takim samym rzemieślnikiem jak szewc, a w związku z tym dobry wykładowca powinien zarabiać więcej niż gorszy, natomiast osoby nie umiejące wykładać nie powinny być zmuszane do takiej pracy.

Każdy wydział prowadzi odrębną politykę punktowania każdego bloku nauczania. Student zapisuje się na wybrane przez siebie bloki

nauczania, zalicza je i otrzymuje stopień za wykazany poziom wiedzy i umiejętności. Punkty za zdanie danego bloku (stopień jest elementem punktacji) zapisują się na dobro studenta, a ich suma stanowi ocenę jego działalności i toku nauczania. Wydział ustanawia punktację w taki sposób, że praktycznie bez zaliczenia ważnych bloków nauczania nie jest możliwe uzyskanie promocji i płynności studiowania. Student może wybrać ścieżkę optymalną, najwyżej punktowaną, może jednak wybrać drogę indywidualną, zgodną ze swoimi zainteresowaniami. Uwaga: istnieją bloki, które na danym wydziale są obowiązkowe (np. BHP), ich zaliczenie nie jest punktowane, ale bez takiego zaliczenia nie może dana osoba uzyskać promocji.

> Ten zapis ma zasadnicze znaczenie. Polityka wydziału jest realizowana przez system punktowy. System ten sugeruje studentowi, co jest, z punktu widzenia przygotowania do zawodu, ważne, a co mniej ważne. System ten nakłania studenta do poszukiwań, wynagradzając go za to punktami. Zaliczenie przez osobę studiującą chemię prawa cywilnego czy handlowego na innym wydziale jest z punktu widzenia wydziału chemii słuszne; dobrze, gdy chemik zna te dziedziny. Odwrotna sytuacja jest też interesująca z punktu widzenia przyszłego prawnika, który np. chce specjalizować się w prawie patentowym.

Kandydat na studenta rejestruje się w dziekanacie danego wydziału i, już po zdaniu egzaminu i przyjęciu na uczelnię, musi określić swoją „ścieżkę" studiów na pierwszym semestrze. Żeby to praktycznie zrealizować, aktywny kandydat na studenta musi mieć kontakt z uczelnią przed rozpoczęciem studiów.

> Ten zapis jest też istotny. Kierunek studiów powinien być wybrany świadomie, a szkoła średnia winna namawiać i nakłaniać do penetrowania własnych możliwości i preferencji ucznia, aby pierwszy rok studiów nie był szokiem.

Pierwszeństwo wyboru bloku nauczania mają studenci z najwyższą liczbą punktów (egzamin wstępny daje podstawową liczbę punktów w zależności od oceny, współpraca przed studiami z uczelnią również daje możliwość uzyskania pewnej ich liczby).

> Jest to sprawa techniczna. Obsadzenie poszczególnych sal wykładowych powinno być dokonywane przez komputer, zatem muszą być ustalone priorytety. Najlepsi muszą mieć zapewnione najlepsze możliwości.

W przypadkach szczególnych dziekan lub kierownik danej specjalności może ustanowić, według określonego trybu, punktację za zdany blok w dziedzinie dla danego wydziału „egzotycznej".

> Rozsądna polityka wydziału realizowana przez dziekana pozwala, oprócz akceptacji prezentowanego wyżej przykładu bloku prawa handlowego dla przyszłego chemika, na akceptację również pracowni rysunku, bowiem kształcenie tego typu wyobraźni może być dla chemika przydatne.

Dla uzyskania promocji na poziomie bakałarza konieczne jest zebranie odpowiedniej liczby punktów (i ewentualnie zdanie egzaminu promocyjnego), jednak ilość posiadanych punktów może nie być wystarczająca dla podjęcia studiów specjalistycznych (magisterskich), każda bowiem specjalizacja może mieć inną punktację tych samych bloków nauczania, realizując specyficzną dla danej specjalności politykę zachęcania do studiowania odpowiednich bloków. Punktacja jest jawna, każdy student wie, ile jest „wart" dla każdej specjalności.

> „Zabawa w punkty" daje prosty sposób oceny formalnej studenta. Stopień bakałarza czy inżyniera jest stopniem technicznym. Dla studiów specjalistycznych konieczna jest również świadomość wyboru, a zatem przygotowanie już w okresie „bakalarskim".

Promocja na poziomie magistra podlega podobnym regułom jak promocja bakalarska. Zdobywając odpowiednią liczbę punktów na danej specjalności, uzyskuje się dyplom magistra.

> Oczywiście punkty mówią o *absolutorium;* pracę magisterską, egzamin uczelniany czy egzamin państwowy określają odrębne przepisy.

Trzeci poziom studiów – studia doktoranckie – podlega tym samym prawom, co studia specjalistyczne. Do studiowania wymagana jest suma punktów według skali ocen danej specjalności – ekwiwalentem może być zdany szeroki egzamin danej specjalności.

> Studia doktoranckie mogą się odbywać organizacyjnie w innych jednostkach organizacyjnych niż uczelnia (np. w instytutach PAN, jak jest to obecnie). Ważne jest honorowanie osiągnięć oraz międzyuczelniana współpraca i koordynacja.

Ministerstwo Edukacji Narodowej ustala formalny spis nazw specjalności bakałarzy i specjalizacji magistrów. Ministerstwo powinno ustalić minimalny poziom wiedzy dla osoby zdobywającej dany tytuł. W przypadkach zawodów szczególnie odpowiedzialnych minister może wprowadzić uniwersalny egzamin państwowy zdawany przez kandydata do otrzymania tytułu. W szczególnych przypadkach MEN wydaje prawo wykonywania zawodu na określony czas, wymuszając ciągłe uzupełnianie wiadomości.

> Ta rola MEN wydaje się bardzo ważna. Jest sprawą bezsporną, że często tytuł nie mówi o praktycznych możliwościach danej osoby, ale powinien. Mając czytelną nomenklaturę, można mieć w sto-

sunku do osoby z danymi tytułami określone wymagania, a taka osoba zna zakres swojej odpowiedzialności (np. ktoś z dyplomem chemika nie musi być szkolony w zakładzie pracy, jak się należy obchodzić się z kwasem siarkowym).

Student może zmienić swoją rejestrację na inny wydział, wtedy zdane bloki nauczania przerachowuje się według skali punktowej nowego wydziału.

Jest to prosty sposób na realizację zmiany zainteresowań podczas studiowania, bezbolesny dla studenta i dla wydziałów.

Absolwent może otrzymać kilka dyplomów bakałarza, magistra i doktora, jeżeli wyniknie to z punktacji i zdania ewentualnych egzaminów promocyjnych.

Ta możliwość daje absolwentowi proste udokumentowanie toku studiów. Zamiast opowiadać, że w trakcie studiów chemicznych zdawał egzaminy obowiązujące na fizyce czy na prawie, absolwent mówi: jestem magistrem chemii, bakałarzem prawa i fizyki.

7. SPOSÓB FINANSOWANIA STUDIÓW

Studia są płatne. Każdy ma prawo podjąć studia w dowolnym czasie, opłacając koszty każdego z zaliczanych bloków nauczania. Pierwszeństwo w wyborze (jak już wspomniano) mają osoby z największą liczbą punktów na swoim poziomie, a zatem rokujące najwyższe nadzieje.

Studia kosztują, a naukę student pobiera dla swoich prywatnych celów. Prawo równego startu to prawo do równego startu w systemie edukacyjnym, jednak nie przez koszt społeczny. Prezentowane rozwiązania stosują liczne kraje. Odpłatność studiów daje również możliwość przekształcenia uczelni w instytucję ogólnego nauczania, a nie tylko produkującą magistrów.

Student może zaciągnąć w Banku Edukacji Narodowej pożyczkę na studia na warunkach jednakowych dla wszystkich chętnych. Przy udzielaniu pożyczki bank bierze pod uwagę „zdolność kredytową" studenta, której głównym odzwierciedleniem jest liczba punktów zebranych w funkcji czasu. W zależności od „zdolności kredytowej" student może mieć sfinansowane wysokie stypendium lub tylko podstawowe koszty studiowania. W przypadku utraty zdolności kredytowej można utracić, w części lub całkowicie, dalsze kredytowanie.

Taki system pozwala na rozsądny sposób kontroli wykładanych społecznie pieniędzy. Dobry student może szybko przejść przez studia, nie kłopocząc się o ich koszty. Zły student, bez silnej motywacji, niech nie studiuje.

Rozliczenia studenta z Bankiem Edukacji Narodowej są niezależne od uczelni. Bank w imieniu studenta płaci uczelni koszty studiów, natomiast ewentualne stypendium student otrzymuje bezpośrednio z banku. Bank ściśle współpracuje z uczelnią, która ujawnia wszystkie informacje na temat przebiegu studiów poszczególnych kredytobiorców.

> Jest to pewnego rodzaju zabieg psychologiczny. Finansowanie dokonywane jest przez instytucję finansującą, a nie przez instytucję usługową. W takim ustawieniu nie ma konfliktu interesów – student ubiega się o pożyczkę, uczelnia uczy za pieniądze, które przynosi student. W tym układzie uczelnia jest zależna od studenta, a nie odwrotnie.

Kredyt na studia jest nisko oprocentowany, przy czym w specjalnych przypadkach losowych odsetki mogą być zawieszone. Spłata kredytu wraz z odsetkami następuje po podjęciu pracy przez absolwenta. Płatnikiem jest pracodawca, przy czym kwota spłaty będąca procentem wynagrodzenia jest kosztem dla pracodawcy, nie jest wynagrodzeniem, a dla pracownika nie jest dochodem.

> Szczegółowych rozwiązań może być więcej. Ważne jest, że spłata kredytu jest związana z wykonywaniem pracy w dziedzinie, w której student pobierał nauki. Tylko w tym przypadku pracodawca zdecyduje się na dodatkowe koszty związane ze spłatą kredytu.

W przypadku, gdy absolwent nie podejmie pracy, lub gdy pracodawca odmówi spłacania kredytu (zatrudnienie nie w wyuczonym zawodzie), a także w przypadku wyjazdu absolwenta za granicę (co jest szczególnie istotne od 1 maja 2004), obowiązek spłacania kredytu spada na absolwenta albo na osoby żyrujące kredyt.

> Państwo nie powinno finansować braku odpowiedzialności. Student musi od samego początku rozumieć, że nauczanie kupuje. Tylko wtedy będzie uczył się odpowiedzialnie i z myślą o przyszłości.

W zależności od interpretacji obowiązującego prawa, dotyczącego bezpłatnego nauczania, kredyt przyznawany na studia może być częściowo zwracany przez Skarb Państwa, jednak tylko w części związanej z podstawowymi kosztami nauczania.

> Państwo może być państwem opiekuńczym, ale tylko do pewnego stopnia. Jeżeli studia wyższe są bezpłatne, to osoby niestudiujące mają prawo zażądać odpowiedniego ekwiwalentu pieniężnego – dlaczego bowiem jedna osoba otrzymuje dar od państwa, a druga nie?

Jeżeli absolwent zatrudniony jest na uczelni (w dowolnej części czasu), kredyt ulega umarzaniu proporcjonalnie do wypłacanego wynagrodzenia.

> Jest to jeden z elementów ochrony wyższej uczelni jako instytucji wyższej użyteczności publicznej. Ten i inne zabiegi w rodzaju za-

niechania poboru różnorakich podatków jest elementem finansowania uczelni – przyznanie środków, z których zabiera się podatki, *de facto* oznacza przyznanie mniejszych środków.

Poszczególne wydziały i katedry podlegają akredytacji. Uczelnia, jako instytucja zaufania publicznego, nie może nauczać w obszarach, które są niedostatecznie obsadzone kadrowo lub źle wyposażone. Akredytacją powinny zajmować się komisje akredytacyjne danych specjalności, a także odpowiednie stowarzyszenia naukowe.

8. BANK EDUKACJI NARODOWEJ

Bank Edukacji Narodowej powołany jest do finansowania studiów, może też być bankiem obsługującym uczelnię. Środki obrotowe uzyskuje z jednorazowej wpłaty Skarbu Państwa z części budżetu przeznaczonej na nauczanie wyższe. BEN jest traktowany z punktu widzenia prawa finansowego podobnie do uczelni (zwolnienia z podatku dochodowego, od darowizn, spadków, gruntowego, VAT, ceł i innych).

Wydaje się, że ustanowienie specjalnego banku ma ogromne znaczenie. W banku tym powinni pracować specjaliści powołani do pomocy studentom i uczelniom. Żaden istniejący bank nie będzie mógł podołać takim zadaniom.

BEN jest spółką akcyjną, w której istotny pakiet (przynajmniej blokujący uchwały) należy do Skarbu Państwa. W Radzie Nadzorczej BEN może zasiadać z urzędu Minister Edukacji Narodowej, a także osoby skierowane przez komisje do spraw nauki Senatu i Sejmu.

Sposób powołania i zarządzania BEN należy odrębnie przedyskutować. Ważne, żeby bank był wyrazicielem woli i polityki państwa w dziedzinie wyższego nauczania.

ABSTRACT

This project was first published in „Życie Warszawy" in 1981; later, it was lost among the multitude of events and emerged again just before the death of Professor Białkowski, who presented it to the senate of the University of Warsaw. Its modernised version was published in the „Społeczeństwo Otwarte" magazine (1996). The version presented below is adapted to the way of thinking of new, transformed Poland. Certain solutions have already been implemented, but the text itself is not significantly different than the original one. Since the project is a set of independent ideas, which can be accepted or rejected, it is presented in its full version.



MEDIA

Krystyna Mokrosińska

PRAWO MEDIÓW
– KONIECZNE KIERUNKI ZMIAN

SPIS TREŚCI

1. Uwagi wstępne 453
2. Nowelizacja Ustawy o Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji
Opinia Rady Konsultacyjnej Centrum Monitoringu Wolności Prasy .. 454
3. Analiza finansowa Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji 459
4. Postulowane zasady organizacji i działania KRRiT albo likwidacja 460
5. Finanse i misja mediów publicznych 461
6. Propozycja kształtowania niektórych pasm antenowych TVP SA 463
7. Prawo prasowe – oczekiwania 464
8. Prawo prasowe (projekt) 464



KRYSTYNA MOKROSIŃSKA

Absolwentka Wydziału Polonistyki UW, Studium Dziennikarskiego UW i PWSTiTV w Łodzi. Pracuje w TVP jako dziennikarz i reżyser. W roku 2001 prezes Stowarzyszenia Dziennikarzy Polskich. Na jej dorobek składa się ponad 30 filmów dokumentalnych, kilkaset programów dziennikarskich.

Jako prezes SDP brała udział w pracach nad ustawą o dostępie do informacji publicznej i w przygotowaniu projektu nowego prawa prasowego.

WPROWADZENIE

Ustawa o radiofonii i telewizji, mimo ujawnienia przestępczych metod jej nowelizacji, nie przestała być przedmiotem kolejnych rozgrywek polityczno-biznesowych. Kolejne zapisy przez swoją nieprecyzyjność dopuszczają możliwość manipulacji interpretacyjnych. Zdaniem autorki sama Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji działa niekonstytucyjnie, stając się połączeniem władzy wykonawczej z organem kontrolnym. Zwraca ona uwagę, że opłaty abonamentowe na media publiczne stanowią formę ukrytego podatku, są ściągane na podstawie przepisów niespójnych, akceptujących dyskrecjonalny ich podział przez KRRiT. Autorka proponuje warianty zmian w prawie dotyczącym mediów publicznych i KRRiT.

1. UWAGI WSTĘPNE

Celem tego referatu jest zwrócenie uwagi na problemy polskich mediów, zagrożenia niezależności dziennikarstwa polskiego i wskazanie alternatywnych rozwiązań zapobiegających tej sytuacji. Centrum Monitoringu Wolności Prasy SDP począwszy od pierwszych pomysłów nowelizacji Ustawy o radiofonii i telewizji przekazywało Sejmowi, Prezydentowi i Premierowi uwagi ekspertów Rady Konsultacyjnej CMWP. Wprawdzie poniżej przedstawione opinie dotyczą projektu na szczęście odrzuconego, ale praktyka działania Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji nie zmieniła się i nadal pozostaje niezgodna z Konstytucją, stąd nie straciły one swojej aktualności, a przyszłe projekty zmiany prawa muszą odnieść się w sposób zasadniczy do niżej zaprezentowanych uwag.

Opracowanie obejmuje 4 części:

- Problemy KRRiT,
- Finanse i misja mediów
- Propozycje pasm antenowych TVP S.A.
- Projekt Prawa Prasowego

2. NOWELIZACJA USTAWY O KRAJOWEJ RADZIE RADIOFONII I TELEWIZJI

OPINIA RADY KONSULTACYJNEJ CENTRUM MONITORINGU WOLNOŚCI PRASY

Publiczna dyskusja na temat nowelizacji Ustawy o radiofonii i telewizji ogranicza się właściwie do kilku spektakularnych tematów, a pomija zasadnicze sprawy, stanowiące przedmiot tej regulacji. (Wyjątkiem jest tu tylko polemika Karola Jakubowicza z prof. A. Zollem). Ustawa przyjęta w 1992 roku była doraźnym remedium na miniony porządek w mediach audiowizualnych. Była pilnie potrzebna, ze względu na konieczność zapewnienia podstawowych elementów wolności i pluralizmu mediów w okresie transformacji ustrojowej.

Wolność prasy, demonopolizacja radia i telewizji, odpolitycznienie rynku mediów były szczytnymi celami, które przynajmniej z wynikiem dostatecznym ustawa ta pomogła osiągnąć. Włączono do niej bardzo różne przedmioty regulacji od ustrojowych, instytucjonalno-kompetencyjnych po reglamentację działalności gospodarczej, od regulacji funkcjonowania publicznego radia i telewizji po regulacje odnoszące się do prywatnych nadawców. Takie działanie miało wówczas uzasadnienie i było zgodne z ówczesnym porządkiem konstytucyjnym.

Tymczasem od 1997 roku mamy nową Konstytucję RP, nowe ukształtowanie władz, w tym wykonawczych, i w ich ramach organów regulacyjnych. Mamy inny kontekst prawny, nowe ustawodawstwo odnoszące się do ochrony konkurencji i konsumentów, uczciwej konkurencji, działalności gospodarczej, finansów publicznych, kontroli i nadzoru, dostępu do informacji publicznej. Ustawa o radiofonii i telewizji, już kilkakrotnie nowelizowana nie uwzględnia jednak owych zmian całego otoczenia prawnego. Stała się niespójna z porządkiem konstytucyjnym i systemem regulacji funkcjonowania władz i podmiotów komercyjnych tak publicznych jak i prywatnych. Dwa lata temu minął termin dostosowania regulacji ustawowych i wydania ustaw niezbędnych do stosowania Konstytucji.

Wydawało się, że tak długo zapowiadana istotna nowelizacja Ustawy przede wszystkim skoncentruje się na jej dostosowaniu do istniejącego konstytucyjnego porządku prawnego, uwzględniając oczywiście zarówno wymogi naturalnego rozwoju techniki, metod komunikacji audiowizualnej i teleinformatycznej, konwergencję środków przekazu, jak i dostosowania do regulacji europejskich. Tymczasem pierwotna propozycja rządu i późniejsza, objęta autopoprawką, obok niezbędnych dostosowań do regulacji UE, skupiły się na „porządkowaniu" i rozszerzeniu reglamentacji

działalności nadawców, narzędziach realizacji postulatu „dziel i rządź". Zapomniano całkowicie o roli, jaką Konstytucja RP wyznaczyła Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji jako organowi kontroli i nadzoru, a nie władzy wykonawczej. Czekając na nowelizację, opóźnione dostosowanie do Konstytucji, można było przymykać oczy na te, co do zasady niekonstytucyjne, dotychczasowe regulacje ustawy. Jednak teraz, gdy próby nowelizacji idą w kierunku pogłębiającym dotychczasową niezgodność z Konstytucją RP, a dyskusja została sprowadzona do gry lobbystów i grup interesów o podział wpływów i rynku, trzeba przypomnieć podstawowe sprawy i wskazać na niezgodność części dotychczasowej regulacji.z obowiązującą Konstytucją RP

Rada Konsultacyjna Centrum Monitoringu Wolności Prasy już na swoim posiedzeniu w dniu 27.03.2002 roku przyjęła stanowisko, w którym m.in. stwierdza, że: „...Konstytucja RP zawiera regulację Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji w rozdziale poświęconym organom kontroli państwowej i ochrony prawa. W art. 231 ust.1 stanowi o kompetencjach: «Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji stoi na straży wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji...», Dotychczasowy model oraz nowe, projektowane zmiany wikłają KRRiT w funkcje władzy wykonawczej, a nie zapewniają wykonywania zadań z zakresu nadzoru nad przestrzeganiem podstawowych wolności i gwarantowaniem realizacji interesu publicznego w radiofonii i telewizji. […] KRRiT powinna także sprawować skuteczny nadzór na materialno-technicznymi warunkami rozpowszechniania oraz decyzjami reglamentującymi, jednakże decyzje te powinny być podejmowane przez odpowiednie organy administracji publicznej. […] Radiofonia i telewizja, dotychczas tradycyjnie ujmowana w regulacjach, wraz ze zmianami społecznymi i pojawianiem się nowych zjawisk kulturowych (chodzi tu w szczególności o jakościowo nowe środki przekazu i technologie rozprowadzania programów), musi uzyskać nowe, otwarte zdefiniowanie swojego obszaru, a także nowe określenia podstawowych pojęć, lepiej opisujących występujące w nim zjawiska". Konwergencja radiofonii, telewizji i telekomunikacji, digitalizacja przekazu, interaktywne urządzenia i usługi towarzyszące oraz zestawianie programów i usług w jednym sygnale cyfrowym tworzą nową rzeczywistość, która nakazuje spojrzeć od nowa i łącznie na audiowizualne i teleinformatyczne środki masowego przekazu.

Wydaje się, że istotą dopuszczalnej w świetle konstytucyjnych wolności i praw ingerencji ustawodawcy w działalność „radiowo-telewizyjną" jest zapewnienie zachowania niezbędnej równowagi pomiędzy pluralizmem i niezależnością mediów, wolnością słowa i swobodą przepływu informacji, a interesem społecznym. W imię tego interesu trzeba zapewnić, aby treści zawarte w programach, informacjach, przedmiot i formy ofero-

wanych usług nie kolidowały z prawami podstawowymi i uniwersalnymi dobrami, do których odwołujemy się w Konstytucji RP

Na jednym z kolejnych posiedzeń w dniu 26.09.2002 roku Rada przyjęła stanowisko, iż:

„1. Poszerzanie zakresu czynności reglamentacji i regulacyjnych Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji jest niedopuszczalnym zwiększeniem jej pozakonstytucyjnych uprawnień, włączaniem w struktury władzy wykonawczej kosztem funkcji kontroli i nadzoru.

2. Rozszerzenie reglamentacji działalności w zakresie telewizji kablowej, satelitarnej, rozpowszechniania sygnału multipleksu w sieciach jest zbędne i nieracjonalne, nie służy interesowi publicznemu.

3. Poszerzenie uznania administracyjnego przy udzielaniu lub odmowie udzielenia koncesji, swoboda przy ustalaniu warunków i zakresu działalności oraz dyskrecjonalność wnioskowania o zbadanie zachowania konkurencji na rynku narusza zasadę legalizmu i nie powinno mieć miejsca w państwie prawnym, zagraża wolności słowa i przepływu informacji.

4. Niespójne, wadliwe definicje lub ich brak oraz złe zastosowanie pojęć już stosowanych i definiowanych w prawie pozytywnym czynią regulację niespójną w systemie prawa, nieprzejrzystą i trudną w stosowaniu, poszerzają uznanie administracyjne...".

Rada skierowała także wniosek o zbadanie konstytucyjności ustawy do Rzecznika Praw Obywatelskich, w którym przedstawiła zarzuty i uzasadnienie zajmowanego stanowiska.

Ustawie zarzucamy, że:

– powierzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji kompetencji z zakresu administracji rządowej – władzy wykonawczej narusza art. 10 ust. 1 i 2 w zw. z art. 7 i art. 213 ust. 1 w zw. z art. 146 ust 3 Konstytucji RP (dotyczy to 19 przepisów), a także, niezależnie od powyższego,
– udzielenie kompetencji i upoważnień dla KRRiT i przewodniczącego KRRiT do określania obowiązków i uprawnień podmiotów prywatnych oraz wydawania rozporządzeń narusza art. 14, 22, 31 ust. 3, 54 ust. 1, w zw. z art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji RP (dotyczy to 21 przepisów, w tym dotyczących opłat – abonamentu za rtv).

Powyższe zarzuty są uzasadnione tak w kontekście zasady trójpodziału władz, jak i demokratycznego państwa prawnego, można by wnosić, że ustawa ta jest zgodna z art. 215 Konstytucji RP. Jednak wobec faktu, że ustawa zarówno co do kompetencji, jak i związanych z nimi procedur wychodzi daleko poza zakres określony art. 213 ust. 1 i 2 oraz art. 215 Konstytucji RP, pojawiają się istotne, o randze ustrojowej, pytania.

Po pierwsze, czy organy kontroli państwowej i ochrony prawa, w świetle art. 4, 7 i 10 Konstytucji RP są organami, które należy lokować po stronie władzy ustawodawczej Sejmu i Senatu, jako że jej zdają rachunek ze swoich działań, a tym samym należy wywodzić, że niedopuszczalne jest (niezależnie od treści art. 213) powierzenie tym organom funkcji władzy wykonawczej?

Po drugie, czy uznając, że nie można jednoznacznie odpowiedzieć na pierwsze pytanie, a dopuszczając twierdzenie, że organy kontroli państwowej i ochrony prawa, nie będąc żadną z władz, o których stawowi art. 10 Konstytucji RP, służą bezpośrednio społeczeństwu obywatelskiemu nadzorem przestrzegania legalności funkcjonowania władz oraz przestrzeganiu wolności i praw człowieka i obywatela, to czy kompetencje określone art. 213 Konstytucji RP w odniesieniu do KRRiT (art. 203 –204 NIK i 208 RPO) mogą być ustawowo rozszerzane, w tym na zadania właściwe władzy wykonawczej i czy w świetle Konstytucji możliwe jest tworzenie nowego organu władzy wykonawczej poza Radą Ministrów i Prezydentem.

W zakresie postawionych pytań można co najmniej formułować tezę, iż konstytucyjne organy kontroli i nadzoru mają stać w pierwszej kolejności na straży porządku konstytucyjnego, praw i wolności człowieka i obywatela, a w tym właśnie służyć także przestrzeganiu podziału i równowagi władz. Jeżeli tak, to niedopuszczalne jest wikłanie tych organów w funkcje władzy wykonawczej, również sądowniczej czy ustawodawczej. Co do zasady można stwierdzić, że ten postulat spełniają regulacje Najwyższej Izby Kontroli i Rzecznika Praw Obywatelskich.

Natomiast w przypadku KRRiT mamy do czynienia, jak się wydaje, z wyraźnym naruszeniem tej zasady, co najmniej co do funkcji władzy wykonawczej. Już zapisane w art. 6 ust. 1 zadania „projektowania w porozumieniu z Prezesem Rady Ministrów kierunków polityki państwa w dziedzinie radiofonii i telewizji" jest istotnym włączeniem KRRiT w działalność administracji rządowej. Tym bardziej takie zadania, jak określanie warunków prowadzenia działalności przez nadawców, podejmowanie rozstrzygnięć w zakresie koncesjonowania działalności, rozstrzyganie o statusie nadawcy społecznego, określanie różnych opłat, a więc ciężarów publicznych, oraz określanie zakresu, sposobu, struktury i zasad tworzenia i rozpowszechniania programów wyraźnie wskazuje na funkcję organu administracji rządowej (odnosi się to do siedemnastu przepisów). Oczywiście gdyby KRRiT była pod inną nazwą typowym organem regulacyjnym w strukturze władz wykonawczych, większość tych zarzutów byłaby bezprzedmiotowa. Jednak nie mogłaby sprawować kontroli i nadzoru w zakresie konstytucyjnie zastrzeżonym KRRiT.

Niezależnie od rozważań co do konstytucyjności niektórych funkcji i w ich ramach wykonywanych przez KRRiT zadań, to w ustawie zawar-

tych jest kilka upoważnień do wydawania rozporządzeń oraz kompetencji decyzyjnych KRRiT do określenia praw i obowiązków osób prywatnych, tak przedsiębiorców jak i innych osób prawnych i fizycznych, budzących poważne wątpliwości co do ich dopuszczalności w świetle zasad konstytucyjnych.

Wolność słowa, prasy i innych środków społecznego przekazu, wolność działalności gospodarczej, a także wolność wyrażania poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji mają łącznie podstawowe znaczenie dla roli radiofonii i telewizji, nakazując szczególną ostrożność przy reglamentacji i regulacji działalności nadawców (wydawców) oraz osób rozpowszechniających i rozprowadzających programy i usługi informacyjne drogą przekazu audiowizualnego lub teleinformatycznego.

Kierując się powyższymi względami oraz treścią art. 31 ust. 2 Konstytucji RP, wielu przepisom ustawy można zarzucić daleko idącą nieuprawnioną ingerencję w te podstawowe wolności. Przede wszystkim prawo takiej ingerencji przyznawane jest KRRiT w upoważnieniach do wydawania rozporządzeń oraz decyzji koncesyjnych. Niezależnie od tego, czy KRRiT może w zakresie swoich funkcji mieć powierzone takie zadania, kompetencje do ograniczania i określania sposobu prowadzenia działalności i wymogów stawianych osobom ubiegającym się o prawo takiej działalności w obszarze radia i telewizji, określone w ustawie, powinny być ocenione i zweryfikowane co do zgodności z Konstytucją w trybie pilnym, gdyż projekt nowelizacji ustawy idzie dużo dalej w ingerencji w podstawowe wolności, istotne dla zachowania podstaw ustrojowych RP.

I tak 8 przepisów zawiera 11 upoważnień do dyskrecjonalnego oceniania i ingerowania w działalność nadawców bez dostatecznego określenia w ustawie warunków i granic tej ingerencji.

Powstaje również problem możliwości stanowienia ustawą, poza zakresem delegacji konstytucyjnej z art. 215, obok organu kolegialnego, jakim jest Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, w jej strukturze organu jednoosobowego, tj. Przewodniczącego KRRiT, który obok funkcji organizacyjnych i porządkowych (*primus inter pares*) zostaje wyposażony w kompetencje władcze, wykraczające poza funkcje wykonawcze i reprezentacji (zawiera je dziesięć przepisów ustawy).

Wydaje się, że zarówno z punktu widzenia trójpodziału władz (art. 10 ust. 2), jak i związania treścią art. 215 w zw. z art. 213 ust. 1 i 2, nie można tą ustawą stanowić w ramach instytucji KRRiT nowego organu władzy wykonawczej wyposażonego w kompetencje z zakresu administracji rządowej, poza strukturą władz określoną Konstytucją RP.

3. ANALIZA FINANSOWA KRAJOWEJ RADY RADIOFONII I TELEWIZJI

KRRiT działa od roku 1993 (lata 1993–1994 – wg tzw. starej złotówki)
1993 rok organizacji urzędu – 85 etatów – w tym 9 członków Rady.
W ciągu roku Rada otrzymała od Ministra Finansów 48 923 495 tys. zł – nie wykorzystano 50 810 tys. zł.
Z budżetu przyznano 17 091 150 tys. – wykorzystano 17 040 190 tys. zł.
Wpływy budżetowe – 30 001,5 mln zł – (koncesja dla POLSATU 30 000,0 mln zł, TV kablowa Kołobrzeg 1,5 mln zł).

1994
Dochody budżetowe planowe 200 370 mln zł zrealizowano 144 276,4 mln zł
Wydatki wg Ustawy budżetowej 65 620 mln zł – faktyczne 53 643 mln zł
Zatrudnienie na 31 grudnia –120 etatów.

1995
Dochody wg ustawy budżetowej – 6 700 000 zł, wykonane 7 784 000 zł
Wydatki wg Ustawy budżetowej 9 570 000 zł – faktyczne 8 392 000 zł
Zatrudnienie 128 etatów.

1996
Dochody wg Ustawy budżetowej 5 200 000 zł – zrealizowano 5 269 000 zł
Wydatki wg budżetu 11 732 000 zł – zrealizowano 11 289 500 zł
Zatrudnienie na 31 grudnia 150 etatów.

1997
Dochody wg Ustawy 2 880 000 zł – zrealizowano 14 527 470 zł (504% planu)
Wydatki wg Ustawy 10 445 tys. zł + wydatki inwestycyjne 1 035 tys. zł – zrealizowano 11 229 100 zł
Zatrudnienie na 31 grudnia 139,45 etatu.

1998
Dochody wg Ustawy budżetowej 6 200 000 zł – zrealizowano 3 823 902 zł (61,68%)
Wydatki wg Ustawy 16 178 tys. zł – faktyczne 14 537,3 tys. zł
Stan zatrudnienia na 31 grudnia 155,2 etatu.

1999
Dochody wg Ustawy budżetowej 2 961 000 zł – wykonanie 2 318 579 zł
Wydatki wg Ustawy 17 354 tys. zł – faktyczne 17 354,0 tys. zł
Stan zatrudnienia na 31 grudnia 158,2 etatu.

2000
Dochody wg Ustawy budżetowej 1 537 000 zł – wykonanie 2 316 251 zł (150%)
Wydatki wg Ustawy 17 585 tys. zł -faktyczne 17 567,7 tys. z**ł**
Stan zatrudnienia na 31 grudnia 159 etatów.

2001
Dochody wg Ustawy budżetowej 21 250 tys. zł – wykonanie 24 340 155 zł (114%)
Wydatki wg Ustawy 19 005 tys. zł – faktyczne 18 807,7 tys. zł
Stan zatrudnienia na 31 grudnia 154 etaty.

2002
Dochody wg Ustawy budżetowej 7 871 tys. zł – wykonanie 11 085,8 tys. zł (140%)
Wydatki wg Ustawy 19 142 tys. zł – faktyczne 18 862,9 tys. zł
Stan zatrudnienia na 31 grudnia 160 etatów.

Średnie miesięczne wynagrodzenie członka KRRiT – 12 828 zł (bez wynagrodzeń wypłacanych jednorazowo)

Niektóre dane dotyczące świadczeń na rzecz osób fizycznych:

Wynagrodzenia osobowe pracowników w złotych	9 330 500
Dod. wynagrodzenia roczne dla pracowników sfery budżetowej	680 100
Nagrody i inne wydatki osobowe nie zaliczane do wynagrodzeń	80 900
Różne wydatki na rzecz osób fizycznych	439 000
Podróże służbowe krajowe	71 200
Podróże służbowe zagraniczne	95 400

4. POSTULOWANE ZASADY ORGANIZACJI I DZIAŁANIA KRRiT ALBO LIKWIDACJA

1. Członkowie – 3 osoby, wybierane spośród osób posiadających wykształcenie i zawodowe doświadczenie związane z funkcjonowaniem mediów elektronicznych. Podział ich faktycznej odpowiedzialności za

poszczególne segmenty działań Rady. 9 kandydatów zgłasza komisja złożona z przedstawicieli organizacji pozarządowych reprezentujących twórców – np. dziennikarzy, reżyserów, odbiorców – np. STO, stowarzyszenia niepełnosprawnych, Radę Ekumeniczną. Kandydaci nie mogą pełnić aktualnie lub w ciągu ostatnich 5 lat funkcji partyjnych. Wyboru 3 członków KRRiT na 5 lat dokonują spośród kandydatów: Prezydent, Sejm, Senat (po jednej osobie).

Nieprzyjęcie przez Sejm lub Senat rocznego sprawozdania Rady powoduje jej rozwiązanie, niewywiązanie się z przydzielonych obowiązków przez pojedynczego członka Rady może spowodować jego odwołanie.

2. Działania KRRiT muszą być zgodne z rozdz. IX Konstytucji RP – jako organu kontrolnego, a więc całkowicie pozbawionego funkcji władzy wykonawczej, którą teraz wykonuje.

Zdecydowane wzmocnienie roli KRRiT w realizacji funkcji kontrolnych.

Dopuszczalne może być upoważnienie KRRiT do niektórych działań decyzyjnych przy zachowaniu ich pełnej jawności – np. w części dotyczącej dysponowaniem środkami publicznymi (abonamentem).

3. Zasada pełnej jawności działań i decyzji.

4. Zasada wykorzystania do badań, monitoringu i doraźnych opracowań zespołów lub firm specjalistycznych na zasadach jawnych konkursów (co za tym idzie – zlikwidowanie urzędu z 12 stałymi departamentami, 160 etatowymi pracownikami, nie podawaną nigdzie faktyczną liczbą tzw. ekspertów, asystentów).

5. FINANSE I MISJA MEDIÓW PUBLICZNYCH

Tłumaczenia kierownictwa TVP SA, że „tyle misji, ile abonamentu" unaoczniają problem finansowania TVP. Główne źródło dochodów to oczywiście reklamy; problem w tym, że to nie one powinny kształtować program mediów publicznych. Spory wokół reklam sprowadzają się do trzech podstawowych założeń:

1. Nie ograniczając mediów publicznych co do ilości reklam, określić jedynie stałe miejsca w ramówce dla programów misyjnych i uniezależnić je tym samym od nacisku reklamodawców.
2. Przeznaczyć jeden kanał na nieograniczony misją zarobek na potrzeby innych kanałów.
3. Opodatkować dochód z reklam w telewizjach i radiach komercyjnych na rzecz pozbawionych całkowicie reklam mediów publicznych.

Kolejne źródło dochodu to abonament, którego ściągalność ciągle spada. Tu konkurują koncepcje:

1. Zmienić sposób ściągania abonamentu, nie odchodząc od samej zasady.
2. Zamienić abonament na odpis podatkowy od zakupionego sprzętu audio i wideo.

Tak czy owak, pozostanie obowiązek finansowania mediów publicznych przez publiczne środki budżetowe

Może np. zobowiązanie TVP do prowadzenia jawnej polityki finansowej i programowej na wzór BBC pomogłoby to w rozwiązaniu problemu.

Na Kongresie Kultury zaproponowałam wprowadzenie KARTY ZOBOWIĄZAŃ TVP WOBEC WIDZA – na wzór „Statement of Promises to Vievers and Listeners" BBC, którego kierownictwo rokrocznie rozlicza się wobec widzów (płacących abonament) z gospodarki finansowej, przedstawia plany zarówno finansowe, jak i programowe.

Jawność działań mediów publicznych musi być określona regulaminowo:

1. Wyborami władz – na zasadzie konkursów wiedzy, kompetencji, zawodowych osiągnięć.
2. Czytelnym podziałem obowiązków i odpowiedzialności.
3. Nadzorem Społecznej Rady Programowej na wzór niemieckiej ARD (złożonej z przedstawicieli stowarzyszeń i organizacji społecznych – bez jakichkolwiek powiązań ze światem polityki).
4. Zachowując formułę jednoosobowej spółki Skarbu Państwa, należy rozdzielić funkcje Rady Nadzorczej (oceniającej jedynie kondycję finansową firmy) i Rady Programowej – mającej takie same uprawnienia w rozliczaniu władz firmy za działalność programową.

Próba określenia zadań misyjnych mediów publicznych, a szczególnie publicznej telewizji powinna wynikać z oceny potrzeb edukacji społeczeństwa. (Poza wszelką dyskusją pozostaje obowiązek informacji). Edukacyjna i kulturotwórcza rola TVP nie może zostać sprowadzona do elitarnych kanałów satelitarnych. 25 mln widzów telewizyjnych nadal korzysta z naziemnych przekaźników i zwyczajowo odbiera TVP 1, TVP 2 i Polsat. To do tej widowni powinna być adresowana działalność misyjna. Dlatego poruszając ten problem na forum Kongresu Kultury, zaprezentowałam projekt wyodrębnienia części programów jako Akademii Kultury Polskiej.

6. PROPOZYCJA KSZTAŁTOWANIA NIEKTÓRYCH PASM ANTENOWYCH TVP SA

1. Opieka artystyczna nad debiutami filmowymi – współpraca ze szkołami filmowymi, szczególnie z wydziałami reżyserii i operatorskimi – udział w organizacji festiwali i przeglądów etiud studenckich – aktywizacja środowisk, tworzenia szans dla młodych twórców.
2. Akademia Teatralna i Filmowa – sięgająca do wielkich inscenizacji Teatru Telewizji Polskiej czy Polskiej Kinematografii, zarówno w gatunkach fabularnych, jak i dokumentalnych – stawiająca sobie za cel nie tylko przypomnienie klasyki, ale również poszerzenie wiedzy widza o twórcach, uwarunkowaniach, w których tworzyli. Prezentacje klasyki filmowej zagranicznej – według podobnych zasad.
3. Premiery filmowe i teatralne – o szczególnej randze artystycznej.
4. Film dokumentalny polski i zagraniczny – współgrający z podejmowanymi ważnymi tematami publicystycznymi, kształcącymi społeczną wrażliwość, tolerancję, szacunek dla historii, pobudzającymi społeczne inicjatywy, zwalczające bierność i akceptację zła.
5. Film popularnonaukowy.
6. Programy publicystyczne – w porozumieniu programów 1 i 2 według zasady: dla szerokiego widza – w prostszej formule na jednej antenie, dla widzów bardziej wymagających – komplementarnie – na drugiej antenie. **Rezygnacja z konkurencji i komplementarne planowanie anten ogólnopolskich jest szansą telewizji publicznej** na zachowanie popularności przeliczanej oglądalnością w jednym programie i jednocześnie spełnianie oczekiwań wymagającej widowni (7% Polaków ma wyższe wykształcenie) w drugim. Ten ambitniejszy program może liczyć na poszerzanie widowni, szczególnie młodzieżowej.
7. Zwiększenie tematyki historycznej – uświadamiające polskiemu społeczeństwu nie tylko własne korzenie, ale również nasze relacje z innymi narodami.
8. Prezentacja najwybitniejszych polskich i światowych dzieł muzycznych.
9. Wprowadzenie na antenę w programach nocnych kursów wiedzy i innych form nauczania.
10. Turnieje faktycznej wiedzy – a nie komercyjne teleturnieje przypadku. Szczególne zwrócenie uwagi na uaktywnienie środowisk młodzieżowych, np. przez bardzo atrakcyjne nagrody choćby w formie stypendiów, również zagranicznych.
11. Edukacja medialna, a więc kształtowanie wiedzy pozwalającej np. na oddzielenie prawdy ekranu od prawdy życia, manipulacji od rzeczywistości.

12. Kształtowanie społecznego dialogu w otwartych studiach – w różnych miejscach i środowiskach, aktywizacja pozaantenowa.

Programy wymienione w tym skrótowym przeglądzie powinny znaleźć się w najlepszych czasach emisji. Ich prezentacja musi zostać powierzona ludziom powszechnie cenionym – stąd np. pomysł dni autorskich wybitnych postaci naszego życia kulturalnego i społecznego, którzy swoją osobowością wpływaliby na układ ramówki dnia i proponowali widzowi tematy aktualne i ważne (prawie już udało się zabić autorytety, ale jeszcze trochę ich mamy).

7. PRAWO PRASOWE – OCZEKIWANIA

Jest to projekt napisany przez dziennikarzy, do dyskusji w środowisku dziennikarskim, nie pretendujący do miana projektu skończonego.

Nie zawiera np. przepisów dotyczących zasad wykonywania zawodu przez tzw. wolnych strzelców. (Większość środowiska opowiada się za wpisaniem wolnego zawodu dziennikarza do Kodeksu spółek handlowych i przyznania mu takich uprawnień, jakie mają wykonawcy zawodów twórczych – artystycznych).

Stwierdza niespójność Kodeksu cywilnego i Kodeksu postępowania karnego, ale nie precyzuje szczegółowych zapisów prawa w sytuacji, gdy dziennikarz ujawniający np. aferę korupcyjną zostaje skazany za naruszenie dóbr osobistych gangstera, przeciw któremu toczy się, spowodowane jego materiałem dziennikarskim, śledztwo lub proces karny.

Zaznacza konieczność terminowego określenia zabezpieczenia roszczeń (k.c.), co w praktyce sądowej okazuje się praktyką cenzury prewencyjnej – np. słynna sprawa filmu o Amwayu.

Nie precyzuje szczegółowych zasad ograniczających bezkarność wydawców czy redaktorów naczelnych, zwracając jedynie uwagę na obowiązek jawnych zasad współpracy w redakcjach (art.17 – regulaminy wewn.).

8. PRAWO PRASOWE (PROJEKT)

ART. 14 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowi, iż „Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność prasy i innych środków społecznego przekazu".

Dla realizacji tej podstawowej wolności obywatelskiej Sejm RP stanowi, co następuje:

ROZDZIAŁ I
PRZEPISY OGÓLNE

Art. 1

1. Prasa korzysta z wolności uzyskiwania i rozpowszechniania informacji i poglądów.
2. Zadaniem prasy jest stwarzanie warunków do swobodnego kształtowania się opinii publicznej, w szczególności przez rzetelne informowanie, formułowanie ocen, wyrażanie krytyki społecznej, zapewnianie jawności życia publicznego, co umożliwia realizację kontroli władzy przez społeczeństwo.

Art. 2

1. Cenzura jest zakazana.
2. Zakazane jest utrudnianie prasie zbierania materiałów.
3. Organy władzy i administracji publicznej kierują się zasadą jawności życia publicznego.

Art. 3

1. O ile ustawa nie stanowi inaczej, odpowiedzialność za naruszenie prawa spowodowane publikacją prasową normowana jest innymi przepisami prawa.

Art. 4

W rozumieniu ustawy:

1. Prasa – oznacza przygotowanie i masowe rozpowszechnianie za pomocą wszelkich środków publikacji periodycznych ukazujących się nie rzadziej niż raz w roku, opatrzonych stałym tytułem lub nazwą, a w szczególności druków prasowych, serwisów agencyjnych, programów radiowych i telewizyjnych, kronik filmowych oraz wszelkie istniejące i powstające w wyniku postępu technicznego środki masowego przekazywania.
2. Wydawcą jest podmiot organizujący działalność prasową, finansujący działalność redakcji i rozpowszechnianie publikacji oraz powołujący redaktora naczelnego.
3. Redaktorem naczelnym jest osoba upoważniona do decydowania o publikacji materiałów prasowych i mogąca przekazywać czasowo te upoważnienia innym redaktorom odpowiedzialnym redakcji.
4. Redakcją jest jednostka organizacyjna powołana przez wydawcę w celu organizowania pracy dziennikarzy w zakresie przygotowywania materiałów prasowych.

5. Dziennikarzem jest osoba przygotowująca materiały prasowe na rzecz redakcji i na podstawie jej upoważnienia lub działająca jako niezależny dziennikarz.
6. Materiałem prasowym jest każdy przeznaczony do opublikowania w prasie lub opublikowany w prasie przekaz myśli za pomocą pisma, dźwięku lub obrazu z wyłączeniem listów do redakcji, komunikatów, listów gończych, ogłoszeń i reklam.
7. Dziennikiem jest publikacja prasowa ukazująca się częściej niż raz w tygodniu.
8. Czasopismem jest publikacja prasowa ukazująca się nie częściej niż raz w tygodniu, a nie rzadziej niż raz w roku.

ROZDZIAŁ II
DOSTĘP DO INFORMACJI

Art. 5

1. Organy władzy i administracji publicznej oraz samorządu terytorialnego obowiązane są do informowania o swojej działalności.
2. Przepis ust.1 stosuje się również do organów samorządu gospodarczego, zawodowego i innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują zadania władzy lub administracji publicznej, albo gospodarują mieniem Skarbu Państwa lub komunalnym bądź korzystają z obowiązkowych opłat obywateli.
3. Obowiązek udzielania informacji wykonuje kierownik jednostki organizacyjnej lub inna upoważniona osoba. Kierownik jednostki organizacyjnej nie może utrudniać pracownikowi nawiązania kontaktu z dziennikarzami.
4. Nikt, w tym pracownik jednostki, o której mowa w ust. 1 i 2, nie może ponosić odpowiedzialności ani być narażony na uszczerbek lub zarzut z powodu udzielenia informacji prasie, jeśli działał w granicach prawem dozwolonych.
5. Na żądanie redaktora naczelnego organ państwowy lub samorządowy jest obowiązany udostępnić danej redakcji swe urzędowe komunikaty i informacje nie później niż innym redakcjom.

Art. 6

1. Udzielenie informacji w rozumieniu art. 5 ust. 1 obejmuje również udostępnienie dokumentów i materiałów będących w posiadaniu obowiązanego do udzielenia informacji, a także umożliwienie rejestracji dźwięku i obrazu.
2. O ile przepisy odrębne nie stanowią inaczej, przepisy ustawy o dostępie do informacji stosuje się odpowiednio do wstępu na posie-

dzenia kolegialnych organów władzy i administracji publicznej wyłanianych w powszechnych wyborach.

Art. 7

Ustawa nie narusza przepisów o udostępnieniu informacji i dokumentów zawartych w rejestrach, ewidencjach, wykazach i innych zbiorach prowadzonych na podstawie odrębnych ustaw.

Art. 8

1. Odmowa udzielenia informacji przez osobę obowiązaną do jej udzielenia może nastąpić jedynie ze względu na ochronę tajemnicy chronionej prawem.
2. Na pisemne żądanie dziennikarza, któremu odmówiono informacji, należy w terminie 24 godzin doręczyć pisemne uzasadnienie odmowy.
3. Odmowę, o której mowa w ust.2, można zaskarżyć do sądu administracyjnego w terminie 7 dni od dnia otrzymania odmowy lub bezskutecznego upływu terminu przewidzianego na jej udzielenie.
4. W orzeczeniu uwzględniającym skargę sąd orzeka o obowiązku udzielenia informacji.
5. Do egzekwowania obowiązku udzielenia informacji orzeczonego przez sąd stosuje się przepisy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

ROZDZIAŁ III
PRASOWA DZIAŁALNOŚĆ WYDAWNICZA

Art. 9

Wydawcą prasy może być osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna nie posiadająca osobowości prawnej.

Art. 10

1. Wydawanie prasy podlega rejestracji.
2. Organem rejestracyjnym jest wojewoda właściwy miejscowo dla siedziby wydawcy.
3. Do postępowania w sprawach rejestracji stosuje się przepisy postępowania administracyjnego.
4. Wniosek wydawcy o rejestrację powinien zawierać:
   a) wydawcę, jego siedzibę i adres
   b) tytuł
   c) przewidywaną częstotliwość
   d) adres redakcji
   e) dane i adres producenta

5. Wydawca w terminie 30 dni zawiadamia organ administracyjny o zmianie danych, o których mowa w art.10 ust.4

Art. 11

Organ rejestracyjny odmówi rejestracji, jeżeli wniosek o rejestrację nie zawiera danych, o których mówi art.10 ust.4 lub gdy czynność wydawnicza stanowiłaby naruszenie prawa.

Art. 12

Uprawnienia wynikające z rejestracji wygasają w razie niepodjęcia czynności wydawniczych przez rok od dnia rejestracji oraz przerwy w wydawaniu trwającej dłużej niż rok.

Art. 13

1. Dyrektor Biblioteki Narodowej prowadzi centralny wykaz tytułów prasowych. Organy rejestracyjne przekazują niezwłocznie dyrektorowi BN dane, o których mowa w art.10 ust. 4.
2. Minister Kultury i Sztuki określi w drodze rozporządzenia wzór i sposób prowadzenia rejestru wydawnictw prasowych i tytułów prasowych
3. Rejestry, o których mowa w art.13. ust. 1, są jawne.

Art. 14

1. Na każdym druku prasowym należy w miejscu widocznym podać:
   a) nazwę i adres wydawcy
   b) adres redakcji oraz imię i nazwisko redaktora naczelnego
   c) miejsce i datę wydania
   d) nazwę i adres producenta druku
   e) kolejny numer
   f) międzynarodowy znak informacyjny
2. Przepisy ust.1 pkt. a stosuje się odpowiednio do programów radiowych, telewizyjnych, kronik filmowych i serwisów agencyjnych.

Art. 15

1. Wydawca podaje do wiadomości publicznej: formę prawną wydawcy, właściciela jednostki będącej wydawcą, wysokość kapitału zakładowego i skład zarządu.
2. Dane, o których mowa w ust.1, publikowane są corocznie w pierwszym numerze druku prasowego, a zmiany tych danych natychmiast po ich nastąpieniu.
3. Nadawcy programów radiowych i telewizyjnych, wydawcy kronik filmowych i serwisów agencyjnych publikują dane, o których mowa

w ust.1, w styczniu każdego roku w wybranym ogólnokrajowym dzienniku prasowym.
4. Nadawca (wydawca) przekazuje egzemplarz druku, o którym mowa w ust.2 i 3, do organu prowadzącego centralny wykaz tytułów prasowych.

Art. 16

Do działalności prasowej, w tym do działalności nadawcy programu radiowego lub telewizyjnego stosuje się odpowiednio przepisy ustawy o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym.

Art. 17

1. Działalność polegająca na przygotowaniu i kwalifikowaniu do publikacji materiałów prasowych prowadzona jest w formie redakcji.
2. Wydawca (nadawca), po porozumieniu się z redaktorem naczelnym i zasięgnięciu opinii ogólnego zebrania dziennikarzy zatrudnionych w redakcji, nadaje redakcji statut, w którym określa ogólną linię programową oraz zasady działalności redakcji oraz regulamin zatrudnienia dziennikarzy.

Art. 18

1. Redakcją kieruje redaktor naczelny.
2. Redaktorem naczelnym może być osoba, która ma pełną zdolność do czynności prawnych.

Art. 19

1. Redaktor naczelny odpowiada za treść materiałów prasowych przygotowywanych i publikowanych przez redakcję.
2. Jeżeli redaktor naczelny uzyskuje immunitet procesowy lub stale zamieszkuje poza Polską, albo z innych powodów nie może wykonywać swojej funkcji, obowiązany jest wskazać redaktora, który ponosi odpowiedzialność w przypadkach, gdy ustawa przewiduje odpowiedzialność redaktora naczelnego.
3. Jeżeli statut redakcji zastrzega podejmowanie decyzji o przygotowaniu i publikacji materiałów prasowych w określonym zakresie do kompetencji redaktora odpowiedzialnego za część publikacji, stosuje się do niego odpowiednio przepisy o podejmowaniu decyzji i odpowiedzialności.

ROZDZIAŁ IV
PRAWA I OBOWIĄZKI DZIENNIKARZA

Art. 20

Dziennikarz ma obowiązek:

a) działać zgodnie z etyką zawodową i interesem publicznym,
b) z należytą starannością sprawdzić prawdziwość informacji, którymi się posługuje w publikacji,
c) zachować tajemnicę zawodową aby chronić dobra osobiste i interesy działających w dobrej wierze informatorów dziennikarza.

Art. 21

1. Nawiązanie i rozwiązanie stosunku pracy z dziennikarzem może nastąpić wyłącznie na wniosek lub za zgodą redaktora naczelnego.
2. Czas pracy dziennikarza, zapewnienie dodatkowego urlopu oraz gratyfikacji jubileuszowych również ubezpieczenie od wypadków podczas wykonywania pracy musi być wyraźnie określone w regulaminie, o którym mowa w art. 17 ust. 2 i określone w umowie o pracę.

Art. 22

1. Dziennikarz ma prawo odmówić przygotowania materiału prasowego, którego treść jest sprzeczna z zasadami etyki zawodowej lub (z zastrzeżeniem ust. 2, z podstawowymi przekonaniami dziennikarza.
2. Odmowa w przygotowaniu materiału prasowego zgodnego z linią programową redakcji stanowi naruszenie obowiązku pracowniczego.
3. Dziennikarz może rozwiązać umowę o pracę bez wypowiedzenia w przypadku zmiany ogólnej linii programowej lub zmiany wydawcy (nadawcy) Rozwiązanie umowy o pracę pociąga za sobą skutki, jakie przepisy prawa wiążą z rozwiązaniem umowy o pracę przez pracodawcę za wypowiedzeniem.
4. Ukryta działalność reklamowa związana z uzyskaniem przez dziennikarza korzyści majątkowych lub osobistych stanowi ciężkie naruszenie podstawowych obowiązków dziennikarza.
5. Działalność reklamowa lub inna działalność promocyjna prowadzona przez dziennikarza na rzecz podmiotu gospodarczego stanowiącego własność lub współwłasność jego lub jego najbliższej rodziny jest niedozwolona.

Art. 23

1. Autorowi materiału prasowego przysługuje prawo zachowania w tajemnicy danych pozwalających na jego identyfikację.

2. Dziennikarz jest obowiązany do zachowania w tajemnicy danych pozwalających na identyfikację informatora lub autora listu do redakcji, które posłużyły do przygotowania materiału prasowego, jeżeli osoby te zastrzegły nieujawnianie ich danych.
3. Za treść materiałów prasowych i listów do redakcji, których autorstwo lub źródło zawartych w nich informacji pozostaje w tajemnicy, odpowiada redaktor naczelny na zasadach określonych w art. 19.
4. Dziennikarz jest zwolniony od zachowania tajemnicy dziennikarskiej w zakresie określonym w Kodeksie postępowania karnego oraz gdy osoba przekazująca informację z zastrzeżeniem nieujawniania jej danych wyraźnie odstąpi od tego zastrzeżenia.
5. Ochrona tajemnicy dziennikarskiej obejmuje także wszelkie materialne nośniki (taśmy, filmy, fotografie, inne dokumenty) informacji utrwalonej przez dziennikarza.
6. Dziennikarz jest zobowiązany ujawnić redaktorowi naczelnemu informacje w sprawach objętych tajemnicą dziennikarską w zakresie niezbędnym do podjęcia decyzji o publikacji.
7. Przepisy dotyczące zachowania tajemnicy dziennikarskiej stosuje się w tym samym stopniu odpowiednio do wydawcy (nadawcy) producenta oraz ich pracowników, którzy zapoznali się z informacjami objętymi tajemnicą dziennikarską.

Art. 24

Dziennikarz jest zobowiązany uzyskać zgodę osoby udzielającej mu informacji na jej utrwalenie za pomocą zapisu fonograficznego czy wizualnego oraz na jej opublikowanie, chyba że z okoliczności towarzyszących udzieleniu informacji wynika gotowość udzielenia takiej zgody, wypowiedź ma charakter publiczny lub gdy jej utrwalenie i opublikowanie uzasadnione jest ważnym interesem publicznym.

Art. 25

1. Informacje dotyczące prywatnej sfery życia mogą być publikowane tylko za zgodą zainteresowanego, chyba że mają związek z jego publiczną działalnością,
2. Informacje uzyskane od osób małoletnich, dotyczące bezpośrednio chronionych prawem dóbr osobistych, mogą być publikowane tylko za zgodą ich prawnych opiekunów, chyba że za opublikowaniem informacji przemawia ważny interes osoby małoletniej.

Art. 26

1. Dziennikarz może zbierać i publikować informacje objęte postępowaniem przygotowawczym z zastrzeżeniem przepisu art. 241 §1 Kodeksu karnego.
2. Nie wolno publikować opinii co do rozstrzygnięcia w toczącym się postępowaniu karnym przed wydaniem orzeczenia sądowego.
3. O ile ustawa odrębna nie stanowi inaczej, nie wolno publikować danych osobistych i wizerunku osób, przeciwko którym toczy się postępowanie przygotowawcze lub sądowe, jak również danych osobowych i wizerunku świadków, pokrzywdzonych i poszkodowanych, chyba że osoby te wyrażą na to zgodę albo są to osoby powszechnie znane.
4. Prokurator lub sąd właściwy do rozpoznania sprawy może zezwolić ze względu na uzasadniony interes społeczny na opublikowanie danych osób, przeciwko którym toczy się postępowanie przygotowawcze lub sądowe.
5. Na wniosek osoby zainteresowanej redaktor naczelny zapewni opublikowanie informacji o wyniku postępowania przygotowawczego lub sądowego, będącego uprzednio przedmiotem relacji prasowej. Do wniosku osoby zainteresowanej stosuje się odpowiednio przepisy o sprostowaniach.

Art. 27

1. Akta sprawy sądowej udostępnia się dziennikarzowi z wyjątkiem przypadków, gdy zachodzą podstawy do wyłączenia jawności sprawy.
2. Decyzję w sprawie odmowy udostępnienia dziennikarzowi akt sprawy wydaje się na piśmie.
3. Przepisy ust.1 stosuje się odpowiednio do udostępnienia akt sprawy rozstrzyganej w drodze administracyjnej oraz postanowień w sprawach o wykroczenia.

Art. 28

1. Na wniosek bezpośrednio zainteresowanej osoby fizycznej, osoby prawnej lub innej jednostki organizacyjnej redaktor naczelny bezpłatnie opublikuje sprostowanie wiadomości nieprawdziwej lub nieścisłej odnoszące się do faktów.
2. Sprostowanie powinno być doręczone redaktorowi naczelnemu niezwłocznie po uzyskaniu wiadomości o treści publikacji, lecz nie później niż 1 miesiąc od dnia publikacji.

Art. 29

1. Sprostowanie należy opublikować w:
   a) dzienniku – niezwłocznie, nie później jednak niż w ciągu 3 dni,

b) czasopiśmie – w najbliższym numerze przekazywanym do druku po doręczeniu sprostowania,
c) w innym przekazie – w najbliższym przekazie tego samego rodzaju po doręczeniu sprostowania.

2. Jeżeli termin opublikowania sprostowania, o którym mowa w ust.1 pkt. b i c, przekracza dwa miesiące, na wniosek zainteresowanej osoby wydawca opublikuje sprostowanie na swój koszt w dzienniku drukowanym o odpowiednim zasięgu rozpowszechniania.

Art. 30

1. Sprostowanie w prasie drukowanej powinno być opublikowane w tej samej części druku prasowego i taką samą czcionką, jak wiadomość objęta sprostowaniem oraz być oznaczone w widoczny sposób jako takie.
2. Publikacja sprostowania w programie radiowym lub telewizyjnym powinna być wyraźnie zapowiedziana jako taka oraz nastąpić w audycji tego samego rodzaju, co wiadomość objęta sprostowaniem, o tej samej porze, a gdy jest to możliwe, w porównywalnym czasie antenowym.
3. Sprostowanie nie może być bez zgody osoby zainteresowanej publikowane w formie listu do redakcji lub innej niż przewidywana w ust. 1.
4. Materiały prasowe publikowane w związku ze sprostowaniem w tym samym numerze druku prasowego lub przekazie mogą dotyczyć wyłącznie faktów objętych sprostowaniem

Art. 31

1. Redaktor naczelny lub wydawca nie ma obowiązku publikacji sprostowania, jeżeli:
   a) zawiera ono treść karalną, narusza dobra osobiste osób trzecich albo jest oczywiście nieprawdziwe,
   b) sprostowanie zawiera treści wykraczające poza ramy określone w art. 28 ust. 1, zostało złożone przez osobę nieuprawnioną lub nie odpowiada innym wymogom określonym w ustawie,
   c) sprostowanie przekracza dwukrotnie fragment publikacji objętej sprostowaniem; nie dotyczy to jednak sprostowań krótszych niż pół strony znormalizowanego maszynopisu,
   d) sprostowanie podważa fakty stwierdzone w prawomocnym orzeczeniu sądu,
   e) sprostowanie zawiera atak na uczciwość i cześć dziennikarza – autora,
   f) sprostowanie zawiera treści reklamowe.

2. W przypadkach, o których mowa w ust. 1, redaktor naczelny powiadomi wnioskodawcę niezwłocznie, lecz nie później niż w terminie przewidzianym dla publikacji sprostowania, o odmowie i przyczynie odmowy publikacji sprostowania.
3. Przepisów art. 28–31 nie stosuje się do cytatów z posiedzeń organów przedstawicielskich oraz sądowych, jeśli źródło cytatu było wyraźnie podane, a cytowany fragment nie zmieniał charakteru całości cytowanej wypowiedzi.

Art. 32

1. Osoba uprawniona może dochodzić roszczenia o opublikowanie sprostowania, jeżeli redaktor naczelny odmówi jego opublikowania, nie udzieli odpowiedzi w przepisanym terminie, albo gdy sprostowanie zostało opublikowane z naruszeniem ustawy.
2. Sąd właściwy do rozpoznania roszczeń rozstrzygnie o opublikowaniu sprostowania.
3. Sąd I instancji rozpatruje pozew o nakaz sprostowania w ciągu 3 dni od złożenia pozwu w przypadku dziennika, 7 dni w przypadku tygodnika, 30 dni w wypadku miesięcznika oraz 60 dni w pozostałych przypadkach.
4. Odwołanie od decyzji sądu I instancji sąd II instancji rozpatruje w ciągu 7 dni od złożenia odwołania.
5. Roszczenie, o którym mowa w ust.1, nie może być dochodzone po upływie roku od dnia opublikowania materiału prasowego.
6. Redakcja ma prawo podtrzymania własnej wersji – w tym samym co sprostowanie numerze publikacji.

ROZDZIAŁ V
KOMUNIKATY, OGŁOSZENIA I REKLAMY

Art. 33

1. Redaktor naczelny jest obowiązany opublikować nieodpłatnie komunikat urzędowy pochodzący od naczelnych organów państwa lub administracji, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony zdrowia lub życia obywateli, ze względu na bezpieczeństwo państwa lub ochronę porządku publicznego, a komunikat został przekazany ze wskazaniem, że publikacja jest obowiązkowa.
2. Komunikat, o którym mowa w ust. 1, powinien być opublikowany bez zmian, niezwłocznie po przekazaniu, chyba że uzgodniono inny termin publikacji.

Art. 34

1. Redaktor naczelny jest obowiązany opublikować w druku prasowym odpłatnie we wskazanym lub uzgodnionym terminie:
   a) informację o prawomocnym wyroku sądu lub innym orzeczeniu zawierającym klauzulę o opublikowaniu,
   b) ogłoszenie sądu, innego organu państwowego albo organu samorządu terytorialnego.
2. Obowiązek określony w ust. 1 pkt a stosuje się do programu radiowego lub telewizyjnego, jeżeli wyrok lub orzeczenie dotyczy publikacji zawartej w tym programie.
3. Redaktor naczelny jest obowiązany opublikować nieodpłatnie we wskazanym lub uzgodnionym terminie list gończy.

Art. 35

1. Komunikat, ogłoszenie lub reklama oraz każdy inny materiał publikowany odpłatnie w druku prasowym wymagają wyraźnego oznaczenia jako „komunikat", „ogłoszenie" lub „reklama".
2. Ogłoszenia i reklamy nie mogą być sprzeczne z prawem lub zasadami współżycia społecznego.
3. Wydawca lub redaktor naczelny mogą odmówić zamieszczenia ogłoszenia lub reklamy, jeżeli ich treść lub forma jest sprzeczna z ogólną linią programową redakcji lub z charakterem publikacji.

Art. 36

Wydawca i redaktor naczelny nie ponoszą odpowiedzialności za opublikowanie:

a) komunikatów, o których mowa w art. 33,
b) informacji, ogłoszeń i listów gończych, o których mowa w art. 34,
c) ogłoszeń i reklam, o których mowa w art. 35.

ROZDZIAŁ VI
PRZEPISY KARNE

Art. 37

Kto używa przemocy lub groźby bezprawnej w celu zmuszenia dziennikarza do opracowania lub zaniechania opracowania materiału prasowego albo do opublikowania lub zaniechania opublikowania materiału prasowego, albo do zarejestrowania lub zaniechania rejestracji materiału filmowego, dźwiękowego lub fotograficznego zdarzeń będących przedmiotem materiału prasowego – podlega karze pozbawienia wolności do lat 3 albo karze grzywny.

Art. 38

Kto rozpowszechnia prasę zabezpieczoną jako dowód rzeczowy, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.

Art. 39

1. Kto:
   a) utrudnia dziennikarzowi zbieranie materiałów,
   b) uchyla się od obowiązku udzielenia dziennikarzowi informacji,
   c) wydaje dziennik, czasopismo lub informacyjny serwis agencyjny bez rejestracji,
   d) uchyla się od opublikowania sprostowania albo publikuje sprostowanie wbrew warunkom określonym w ustawie,
   e) uchyla się od obowiązku opublikowania komunikatu urzędowego, informacji o prawomocnym wyroku sądu lub innym orzeczeniu zawierającym klauzulę o opublikowaniu, ogłoszenia sądu albo innego organu władzy publicznej, a także listu gończego, albo publikuje je wbrew warunkom określonym w ustawie – podlega karze.
2. Kto:
   a) nie podaje na druku prasowym danych określonych w art. 10 ust. 4,
   b) nie podaje do wiadomości publicznej danych określonych w art. 14 ust. 1,
   c) nie ustanawia redaktora naczelnego albo ustanawia redaktorem naczelnym osobę, która nie odpowiada wymogom przewidzianym w art. 18,
   d) nie oznacza komunikatów, ogłoszeń i reklam w sposób określony w art. 35

– podlega karze.

Art. 40

Sprawy o przestępstwa określone w ustawie są rozpoznawane przez sądy okręgowe.

Art. 41

W sprawach o przestępstwa określone w ustawie sąd dopuści do udziału w postępowaniu przedstawiciela organizacji społecznej skupiającej dziennikarzy.

Art. 42

W razie wydania wyroku uniewinniającego lub umorzenia postępowania z powodu stwierdzenia przesłanek stanowiących podstawę uniewinnienia, dziennikarzowi przysługuje prawo do pełnego odszkodowania.

Art. 43

1. Zabezpieczenie roszczenia polegające na zakazie publikacji materiału prasowego, który nie został opublikowany w prasie, stosuje się tylko w przypadku roszczenia należycie uprawdopodobnionego, z wyłączeniem sytuacji, gdy za publikacją przemawia ważny interes publiczny. Sąd orzeka w sprawie wniosku o zabezpieczenie roszczenia w terminie 7 dni od daty złożenia wniosku. Zabezpieczenie roszczenia nie może przekraczać 3 miesięcy.
2. Odwołania od postanowienia sądu o zabezpieczeniu roszczenia rozpatrywane są w ciągu 7 dni.

ABSTRACT

Despite disclosing illegal methods of its amendment, the Broadcasting Act is still an object of political and business interests. Due to their ambiguity, all successive amendments allow manipulations with interpretation. The Broadcasting Council itself acts unconstitutionally, becoming a body with executive and controlling prerogatives simultaneously. In order to conceal their real character of a tax, fees for access to public media are charged pursuant to incoherent regulations, which accept their discretionary distribution by the Broadcasting Council. In her article, the author suggests possible modifications of the law regulating the public media and the Broadcasting Council, which were already discussed at the Ius et Lex seminar and several panels of journalists.



ANALIZA SPOŁECZNA



Paweł Śpiewak

POLSKIE SPOŁECZEŃSTWO W OPINII SOCJOLOGÓW



PAWEŁ ŚPIEWAK

Profesor Uniwersytetu Warszawskiego, kierownik Zakładu Historii Myśli Społecznej w Instytucie Socjologii UW, wykładowca Wyższej Szkoły Komunikowania i Mediów im. J. Giedroycia; członek zespołu redakcyjnego „Przeglądu Politycznego"; stały współpracownik tygodnika „Wprost" oraz dziennika „Życie Warszawy". Członek Stowarzyszenia Pisarzy Polskich.

Ostatnio opublikował między innymi: *Księga nad księgami. Midrasze*; *Obietnice demokracji*; *Anti-Totalitarismus. Eine polnische Debatte*; antologia *Myśl komunitariańska*; *Pamięć po komunizmie*.

WPROWADZENIE

Przemiany społeczne zapoczątkowane w drugiej połowie lat osiemdziesiątych doprowadziły do wzmocnienia w Polsce orientacji indywidualistycznej. Coraz więcej osób docenia takie wartości jak wiedza, przedsiębiorczość, myślenie perspektywiczne, choć zarazem mniej więcej od połowy lat dziewięćdziesiątych coraz więcej osób uważa, że o sukcesie życiowym decydują koneksje, omijanie i nadużywanie prawa. Więcej osób niż przed laty też ma poczucie malejącego wpływu na swoje życie. Razem z tym narastają postawy pro-etatystyczne i niechętne rynkowi i wyrażające daleko posuniętą nieufność wobec demokracji i praworządności. Można też na podstawie badań socjologicznych mówić o tym, że wzrasta poziom nietolerancji, nacjonalizmu i antysemityzmu. Autor twierdzi, że przemiany świadomości zbiorowej są nie tyle wyrazem rozczarowania wobec polskich przemian (choć dominuje negatywne ocena transformacji), ile narastaniu głębokich podziałów w Polsce wskazujących na to, że coraz bardziej różnimy się w ocenia naszej kondycji, przyjmujemy zasadniczo odmienne strategie przystosowania. Różnice te pogłębiają się i można wręcz mówić o istnieniu już dwóch czy więcej odrębnych w Polsce społeczeństw.

Przed wielu laty uczeni i politycy zapowiadali rozpowszechnienie postaw właściwych społeczeństwom zachodnim. Twierdzono, że w miarę modernizacji, stabilizacji demokracji staniemy się zorientowani bardziej liberalnie, umocni się szacunek dla prawa, tolerancja zyska mocne podstawy, będziemy postępować bardziej racjonalnie. Tym samym odejdą w niepamięć postawa rewindykacyjno-roszczeniowa, jawna niechęć do obcych, osłabnie właściwy minionej epoce rozpowszechniony egalitaryzm. Tymczasem coraz więcej danych socjologicznych wskazuje na proces dokładnie odwrotny. Polskie społeczeństwo w większości zamyka się w postawach anachronicznych, antyliberalnych, umacnia się niechęć do zmian w sferze kulturowej i tego, co zwykło się uważać za europejski system wartości. Można mówić wręcz o swoistego rodzaju regresji, cofaniu czy okopywaniu w starych, sprawdzonych przez pokolenia wartościach, które mają niewiele wspólnego z nadziejami na budowę społeczeństwa demokratycznego i otwartego. I moja obserwacja nie wynika z niecierpliwości, o której pisze Marek Ziółkowski, przypominając nam, że wiele zachodzących w Polsce procesów należy analizować w perspektywie *lon-*

gue duree. Zdaje się, że wchodzimy w stare koleiny i dawne schematy nie dlatego, byśmy zaczęli znów w nie gorliwie wierzyć, ale dlatego, że nie mamy innych, adekwatnych do sytuacji miar, obrazów porządku społecznego. Odrzuciliśmy w znacznej mierze proponowane wzorce zachodnie i w niewolę wzięły nas dawne odruchy i stereotypy.

Liczne badania socjologiczne wskazują na rosnącą wzajemną nieufność i przekonanie, że życie publiczne, instytucje działają w sposób nieprzejrzysty, że kryteria awansu są jawnie niezgodne z zasadami merytokratycznymi, choć zarazem czynnikom tym (pracowitość i wykształcenie) przypisujemy duże znaczenie. Większość z nas i to od lat – pogląd ten zdaje się tylko umacniać – twierdzi, że o sukcesie życiowym decydują w pierwszym rzędzie koneksje, omijanie czy wykorzystywanie prawa na własny użytek, cwaniactwo, różnego rodzaju oszustwa. Jeśli do tego dodamy, że mało kto już wierzy w efektywność systemu sądowniczego i egzekucję podstawowych, a oczywistych zasad sprawiedliwości, to oznacza, że nie tylko dostrzegamy wokół siebie brutalizację norm, ale że taki stan rzeczy uznajemy nie tyle za normalny, co z pewnością powszechny. Cynizm, zwany przez eseldowców pragmatyzmem, staje się dominującym światopoglądem. Wniosek z tego płynie prosty: takie otoczenie społeczne nie tyle domaga się potępień, demaskacji i moralistycznej interpretacji, co przystosowania. Skoro wszyscy – jak sądzimy – łamią zasady przyzwoitości, to chcąc nie chcąc, jeśli pragnie się coś znaczyć i zarobić (sukces życiowy w Polsce utożsamia się na ogół z dostatkiem, wartościami ekonomicznymi), trzeba dostosować się do utrwalonych wymagań praktyki społecznej.

Przekonanie, że wszyscy łamią reguły, jest nie tylko powszechnym sposobem definiowania sytuacji społecznych, ale również alibi dla własnego postępowania. Nie mogę inaczej postępować, każdy może sobie powiedzieć, bo skazywałoby mnie to na klęskę i marginalizację. Oczywiście winę za ten stan rzeczy próbuje się zwalić na polityków (grupę o najniższym społecznym prestiżu), biznesmenów, ale w istocie wiele osób zdaje się być gotowych do prowadzenia tej samej gry społecznej i poddania regułom nieufności i cwaniactwa. Co gorsza, ugruntowuje się przekonanie, że obecnie prawo jest gorzej chronione niż w czasach PRL-u, co samo w sobie odbiera już obecnemu systemowi wiele z jego politycznego i moralnego uprawomocnienia. System demokratyczny nie wydaje się już tak jawnie lepszy od realnego socjalizmu, a tęsknota czy nostalgia za starym reżimem się umacnia. Zresztą silne deklarowane przywiązanie do demokracji nie spotyka się z szacunkiem dla wartości wolnościowych i wiarą w efektywność tego systemu politycznego.

Polacy nie wierzą w uczciwe reguły gry i dlatego wątpią w to, że tylko rzetelną a ciężką pracą można coś zyskać. Nie bardzo wierzą, że tak dużo od nich zależy. Jeśli przyjąć, że społeczeństwo amerykańskie jest tym, które

daje praktyczne możliwości realizacji zasad indywidualistycznych (wszystko lub bardzo wiele zależy ode mnie, od mojej sprawności, wiedzy, pracowitości), a na przeciwnym biegunie sytuuje się Bułgaria, to w miarę stabilizacji systemu politycznego coraz bardziej jesteśmy skłonni wierzyć, że o naszych szansach życiowych decyduje anonimowy i przepastny system, a nie my sami (dziesięć lat temu 56% wierzyło w rozstrzygającą dla naszego życia rolę systemu, dzisiaj dobrze ponad 70%). Bliżej nam obecnie do Bułgarii niż do wyśnionej Ameryki. Polska jest nadal krajem, w którym postrzeganie szans życiowych koncentruje się na systemie, a nie na jednostce. Nie zyskujemy większego poczucia kontroli nad własnym życiem i nie mamy zbyt dużego poczucia sprawstwa. Odpowiedzialnością za swoją nieudolność, lenistwo, ale i za swoje niezasłużone klęski, obarczamy ustrój, porządek społeczny i ustrojowy. Winimy chętnie państwo (system) za biedę, bezrobocie, złe dochody, oszustwa, korupcję, a zarazem od tego samego państwa-systemu domagamy się, by zdjął z naszych barków brzemię odpowiedzialności. Wzmacnia się tylko przekonanie, że edukacja, inwestycja długiego czasu, jest skutecznym sposobem awansu społecznego i ekonomicznego.

Jednym z niezwykle ważnych czynników określających stan naszego samopoczucia zbiorowego jest narastające w szerokim przekonaniu rozwarstwienie społeczne. Dane socjologiczne fakt ten potwierdzają. O ile w roku 1984 skala nierówności wynosiła 3:1, jeśli przyjąć, że 20% najwyższych i 20% najniższych dochodów wyznaczało dolne i górne szczeble drabiny społecznej, to tak samo mierzona skala nierówności w roku 1998 wynosiła 6:1. Socjologowie skłonni są na ogół twierdzić, że dystanse społeczne rosną, acz nie prowadzą do sytuacji skrajnych, gdy to na jednym biegunie jest większość, na drugim mała grupa bogaczy.[1] Tymczasem nasz obraz struktury społecznej jest mocno uproszczony i wskazujący wyraźnie na wręcz rosnące poczucie niesprawiedliwości i krzywdy. Nasze społeczeństwo skłonni jesteśmy widzieć przez skrajności. Bipolarny obraz (są tylko dwa bieguny i prawie nic pośrodku) wiąże się przy tym z rozpowszechnionym przekonaniem, że gra społeczna ma charakter zerojedynkowy; gdy wygrywa jedna grupa (np. politycy, cwaniacy, przedsiębiorcy – tu zwycięzcy gry bywają różnie nazywani; skądinąd jest

[1] Bogdan Cichomski pisał: „Analiza dyspersji płac i dochodów wykazała jednoznacznie, że zmiany systemowe w kolejnych latach nie upośledziły najbiedniejszych warstw dochodowych względem warstw ulokowanych pośrodku struktury społecznej. Co więcej, w sferze wynagrodzeń indywidualnych ta dwubiegunowa wizja nie znalazła potwierdzenia także i na przeciwnym krańcu struktury nierówności: górne warstwy wynagrodzeń nie zyskiwały w kolejnych latach dodatkowych przewag, a w porównaniu z poczatkowym okresem transformacji nawet nieco straciły", – tenże, *Płaszczyzny nierówności dochodów i wynagrodzeń* [w] *Sprawiedliwość społeczna*, Warszawa 2001, s. 57.

to ciekawy problem), to druga traci. Albo inaczej: im lepiej jest jednym, tym gorzej ma być pozostałym. „W Polsce, podobnie jak w innych krajach postkomunistycznych dominuje postrzeganie struktur społecznych nierówności jako stanu wzajemnie uzupełniających się przeciwieństw biedy i bogactwa. Im więcej biedy tym mniej bogactwa. Im więcej bogactwa, tym mniej biedy. Klasa średnia jako uosobienie środka struktury społecznej nie odgrywa więc tak znaczącej roli w postrzeganiu nierówności, jak w krajach zachodnich"[2]. Przekłada się to na opinię, że drogi awansu społecznego są dość ograniczone i że ten, kto urodził się w biedzie, tam też pozostanie. Jeśli do tego dodać, że wykluczenie społeczne jest przez wiele osób równoznaczne z wykluczeniem kulturowym, edukacyjnym i politycznym, to musi prowadzić do przekonania, że sytuacja ekonomiczna w sposób podstawowy wyznacza szanse życiowe jednostek.

Odradza się w związku z tym, i to w szybkim tempie, syndrom roszczeniowości i egalitaryzmu. Prowadzi to do poparcia z jednej strony idei etatystycznych, z drugiej formułowania wobec państwa coraz nowych oczekiwań. Marek Ziółkowski w związku z tym pisał, że orientacja „receptywno-roszczeniowa przyjmuje różne postaci – od aktywnych działań po bierne oczekiwanie pomocy, od roszczeniowości wyrównawczej zakładającej wyrównywanie do średniej i swoistą sprawiedliwość dystrybucyjną po roszczeniowość uprzywilejowanych żądających z różnych względów specjalnych przywilejów."[3]. Większość z nas domaga się od państwa, by zapewniło wszystkim pracę, 50% (trend rosnący) chce, by wyznaczyć górną granicę dochodów, 85% uważa, że rozpiętość zarobków w Polsce jest zbyt duża. Niewiele osób byłoby skłonnych wprowadzić jakieś formy odpłatności za opiekę zdrowotną czy edukację publiczną. Tylko co piąty Polak sądzi, że szanse życiowe są równo dystrybuowane. Lekarstwem na niesprawiedliwość społeczną ma być rozszerzony system redystrybucyjny. Jesteśmy bardziej niż Litwini, Ukraińcy, nie mówiąc o narodach Europy Zachodniej, niechętni liberalizmowi gospodarczemu i pełnym swobodom rynkowym. Doceniamy wagę konkurencji, jednak oczekujemy od państwa kontroli nad przedsiębiorstwami i rozbudowanego systemu opieki społecznej. Roszczeniowość nie sprzyja stabilizacji politycznej, bo łatwo może się okazać, że państwo nie jest w stanie tych oczekiwań zaspokoić (efektem rozczarowanie, rosnące poczucie niezadowolenia z instytucji i usług państwa), a i same, często wygórowane i nieuzasadnione roszczenia, wywołują poczucie frustracji.

---

[2] P. Morawski, *O akceptowalnych i dostępnych szansach awansu społecznego* [w] *Sprawiedliwość społeczna…*, *op. cit.*, s. 100.

[3] J. Koralewicz, M. Ziółkowski., *Mentalność Polaków: sposoby myślenia o polityce, gospodarce i życiu społecznym 1988–2000*, Warszawa 2003, s. 243.

Tym silniejsza zdaje się uogólniona postawa krytyczna wobec państwa i systemu, im bardziej z odpowiedzialności za państwo się wycofujemy, zapewne uznając, że od nas i tak niewiele zależy, lub też sądząc, że bez względu na to, kogo wybierzemy, model życia publicznego nie ulegnie zmianie. Tylko 30% obywateli deklaruje zainteresowanie życiem politycznym i polityką. Procent osób zainteresowanych polityką w ostatniej dekadzie wyraźnie maleje. Bardzo niski czy, jak niektórzy sądzą, wręcz katastrofalnie niski jest udział w wyborach i referendach. Niewiele osób należy do partii politycznych i kurczy się poziom społecznego samoorganizowania. W Polsce co dwusetna osoba deklaruje przynależność do jakiejś dobrowolnej organizacji, w krajach zachodnich co druga. Jedynie 5% obywateli należy do organizacji religijnych, co stawia nas na równi z najbardziej zlaicyzowanymi krajami takimi jak Francja czy Wielka Brytania. Polacy, jeżeli należą do jakichś organizacji, to przede wszystkim do związków zawodowych, organizacji zawodowych oraz stowarzyszeń religijnych. Zwija się prasa sublokalna (prasa wydawana przez organizacje społeczne lub osoby prywatne, niesubwencjonowana przez gminy lub powiaty), maleje udział w życiu stowarzyszeniowym.

Zapewne mamy w tym wypadku do czynienia z klasycznym zamkniętym kołem: im mniej uczestniczymy w polityce, im gorsze mamy zdanie na temat polityków, im mniejsze mamy poczucie wpływu na decyzje władz (szczególnie centralnych), tym mniej ze świata oficjalnego rozumiemy i tym bardziej fantastyczne i kompletnie nierealne opinie i roszczenia wysuwamy. To przekonanie umacniają we mnie już nie tylko badania socjologiczne, ale i zwykłe rozmowy. Coraz częściej odnoszę wrażenie, że słabnie poczucie elementarnej racjonalności. Narzekamy na posłów i wątpimy w ich uczciwość, a zarazem wybieramy często osoby niewiarygodne, głoszące populistyczne hasła. Domagamy się sprawiedliwości, a zarazem oszukujemy na podatkach i masowo wyłudzamy renty. Rolnicy żądają gwarantowanych cen na swoje produkty, ale nie życzą sobie stałych cen na produkty przemysłowe. Dwie trzecie społeczeństwa domaga się zachowania istniejących świadczeń społecznych nawet kosztem rosnącego deficytu budżetowego, a w konsekwencji rozkładu gospodarki, co oczywiście prowadzi do krytyki rządzących i całego systemu. Takich przykładów jest bardzo wiele. Pewne wydaje się jedno: im mniej przejrzysty system, im bardziej spada zaufanie do administracji publicznej (zaufanie takie deklaruje obecnie 5% obywateli), władz ustawodawczych (7% zaufania), tym bardziej jesteśmy skłonni wszystkim, a w szczególności politykom i urzędnikom, przypisywać niskie i gorszącego motywy. Na ogół polityków uważamy za osoby nieuczciwe, pozbawione skrupułów i działające w interesie własnym. (Jerzy Bartkowski, *Social Capital in Poland*). Krok nas tylko dzieli od

rozpowszechnienia wszelkiego rodzaju spiskowych wizji świata, które od lat propaguje prasa i politycy nacjonalistyczni.

Niejednoznacznie przedstawia się nasz stosunek do ustroju demokratycznego. Co prawda 78% obywateli uważa, że demokracja jest najlepszym z możliwych rozwiązań ustrojowych, lecz zarazem 72% badanych utożsamia ją z niezdecydowaniem, 60% twierdzi, że nie daje sobie rady z utrzymaniem porządku, 72 % sądzi, że prowadzi do zbyt wielu kłótni. Wynika z tego, że nasz obraz wymarzonej demokracji jawnie nie zgadza się nie tylko z polską rzeczywistością, ale i z samą istotą demokracji. Wszak jej zasadniczym rysem są spory, różnice zdań, czasem kłótnie, a tempem podejmowania decyzji demokracja z pewnością ustępuje dyktaturom.

Polski obraz demokracji, co jest zjawiskiem dość trwałym, ma nie tyle charakter politycznoprawny (rządy prawa, wybory, sposób wyłaniania i kontroli władzy, kluczowe znaczenie partii politycznych), ale również socjalny. Niemal 80% respondentów uważa, że rząd jest odpowiedzialny za stan gospodarki, bezrobocie, opiekę społeczną, oświatę, ład kulturowy. Charakterystyczna z tego punktu widzenia jest hierarchia wartości. Na pierwszym miejscu stoi utrzymanie porządku w kraju (50%), dalej zahamowanie wzrostu cen (30%), wpływ na decyzje rządu (16%), a na samym końcu jest wolność słowa – 4%. Jak wskazują badania porównawcze, dokładnie odwrotnie kształtowały się nasze wybory przed upadkiem komunizmu, gdy to wartości wolnościowe były wyjątkowo mocno cenione. Wiele przemawia za tym, że wartości materialne odgrywają w naszym społeczeństwie rolę kluczową i niewielkie jest zrozumienie dla wartości nie- lub postmaterialnych.

Obarczamy władzę wyjątkowo dużą odpowiedzialnością, co z jednej strony pozwala nam ją winić, gdy ta z tych oczekiwań się nie wywiązuje, z drugiej trwamy w dawnych, rewindykacyjnych postawach. Nasza mapa świata, jeśli wolno tak powiedzieć, wydaje się nieco anachroniczna. Nie potrafimy, nie chcemy albo nie jesteśmy w stanie dostrzec autonomii sfery polityki, ekonomii, sfery społecznej i kulturowej. Wszak podstawą liberalnego poglądu na świat jest właśnie zdolność do odróżniania i sfer życia i elit właściwych każdej z dziedzin naszego funkcjonowania. Inne są zadania polityków, inne kapłanów, a jeszcze inne przedsiębiorców.

Co interesujące, Polacy mimo silnej i rosnącej nostalgii za PRL-em nie chcą powrotu realnego socjalizmu. Zdecydowanie opowiadają się przeciw dyktaturom lub tak zwanym rządom silnej ręki. Jednak widzą alternatywę dla demokracji. Aż 87% obywateli uważa, że wskazana byłaby jakaś forma ustroju technokratycznego, w którym władzę wzięliby eksperci czy rzekomo bezpartyjni fachowcy. Ten wybór tyleż świadczy o zaufaniu do nauki, wiedzy, co przede wszystkim wskazuje, jak wielkie jest zniechęcenie do tego, co bywa nazywane partyjniactwem i niekompetencją.

Niezależnie od tego, jak przedstawia się ideał ustrojowy Polaków, i przyjmując, że jest to jakaś poprawiona elementami technokratycznymi wersja socjalnej demokracji, nie ulega wątpliwości, że Polacy źle oceniają funkcjonowanie naszego ładu, nisko sobie cenią instytucje przedstawicielskie (Sejm, Senat), nieufnie odnoszą się do kolejnych gabinetów. Niepokojąco brzmi ocena funkcjonowania państwa z punktu widzenia realizacji i reprezentacji interesów społecznych. Na rok przed upadkiem socjalizmu 48% twierdziło, że PRL służy interesom zbiorowym. Taki sam procent osób dziesięć lat później uznało, że III Rzeczpospolita jest państwem reprezentującym interesy zbiorowe.

W tej sytuacji uzasadnione jest kluczowe pytanie: czy obecny system polityczny ma mocną podstawę legitymizacyjną niezależnie od tego, jak krytyczne bywają i mogą być oceny poszczególnych ugrupowań politycznych będących akurat u władzy, bez względu na stopień zadowolenia czy niezadowolenia z klasy politycznej, zaufania generalnego do instytucji państwa?

Odpowiedź na to pytanie pozostaje otwarta, ale skłaniałbym się do przekonania, że właśnie dlatego, że akceptujemy generalnie ideały demokratyczne (lub – dokładniej – nie widzimy dla demokracji dobrej i realnej alternatywy), nasz krytyczny stosunek do poszczególnych rządów, decyzji władz, poszczególnych ustaw nie przekształca się w generalny kryzys ideowy czy konstytucyjny. W tym sensie można mówić, że nastąpiła konsolidacja systemu. Trwałe są jego instytucje, rozwiązania, ideały, choć nietrwali są premierzy, ministrowie, wojewodowie.

Nie tylko umacniają się pośród nas postawy rewindykacyjne czy egalitarne wzięte żywcem z czasów socjalizmu, ale i postawy, które skłonny jestem nazywać ksenofobicznymi. Tolerancja jest wartością silnie postulowaną, co jednak nie znaczy, że jest zinternalizowana i praktycznie stosowana[4]. Spośród narodów europejskich przodujemy w niechęci do muzułmanów, przedstawicieli innych ras (bardzo wysoka niechęć do Afrykańczyków). Coraz mocniej brzmią wypowiedzi antysemickie (wzrost jawnych antysemickich deklaracji w ciągu ostatnich lat z 6 do 12%.[5] Niestety, antysemityzm jest w Polsce najsilniejszy spośród innych europejskich nacji. Bardzo silne są negatywne oceny imigrantów. 60% Polaków postuluje ograniczenie dopływu imigrantów, a 90% stwierdza, że pierwszeństwo w uzyskaniu pracy powinni mieć Polacy. Jedynie 15% deklaruje gotowość udzielenia imigrantom pomocy.

---

[4] A. Grzymała-Kozłowska, T*rzy wymiary tolerancji w Polsce i w Europie* [w] M. Marody, A. Jasińska-Kania (red.), *Polacy wśród Europejczyków*, Warszawa 2002, s. 192.

[5] Najpoważniejszym źródłem zagrożenia dla Polski są, zdaniem ankietowanych, Rosja i międzynarodowe organizacje żydowskie. Por. K. Koseła i inni, *Tożsamość Polaków a Unia Europejska*, Warszawa 2002; por: I. Krzemiński, *Pamięć polska, pamięć żydowska* „Przegląd Polityczny" nr 61 z 2003.

W porównaniu z innymi krajami regionu i całej Europy rosną wskaźniki tego, co w socjologii bywa nazywane rygoryzmem moralnym. Wzrasta stopień potępienia dla homoseksualizmu (już 82%), eutanazji, rozwodów, chorych na AIDS. Ów rygoryzm etyczny nie tylko zawiera się w ostrych potępieniach, ale przede wszystkim tkwi w poczuciu, że istnieją sztywne, niepodważalne i proste w zastosowaniu reguły etyczne, za pomocą których możemy jak lancetem oddzielić to, co dobre, od tego, co złe.

Socjologowie odkrywają nowe obszary autorytaryzmu. Coraz chętniej posługujemy się stereotypami, zajmujemy niemal wyłącznie ocenne stanowisko wobec swoich bliźnich, domagamy się bardziej surowych kar. W naszych obrazach moralności kładziemy nacisk na zewnętrzne czynniki regulujące stosunki międzyludzkie. Odwołujemy się do prawa, państwa, autorytetów, które chcemy uczynić swoimi moralnymi drogowskazami, a znika z naszego pola widzenia to, co subiektywne, wewnętrzne, indywidualne, a więc wszystko to, co wymyka się łatwym ocenom i prostej zewnętrznej kontroli. Nie tylko nie wzbogaca się nasza samowiedza psychologiczna, ale – co gorsza – skłonni jesteśmy traktować jako wadę, chorobę, grzech wszystko to, co mamy za niewłaściwe i niesłuszne, a dokładniej – nienaturalne. Owo słowo „naturalne" robi zawrotną karierę. Mamy naturalne poczęcia, naturalne są związki heteroseksualne, naturalne jest, że kobieta odpowiada za dom, naturalne, że dziecko słucha rodziców. Naturalne to tyle, co odwieczne lub ustanowione przez opatrzność. Tego, co naturalne, nie można więc zmieniać, ulepszać, bowiem domaga się ono okopania i obrony przez tradycję uświęconych zachowań. Taka postawa zaiste ma niewiele lub zgoła nic wspólnego z głośno wyrażanymi choćby w Anglii i w Niemczech przekonaniami o narodzinach społeczeństwa ryzyka, przyspieszonej zmiany. My wierzymy, że nasze zasady są jedynie słuszne, inne dziwne lub niemoralne.

Nasz rosnący rygoryzm etyczny i skłonność do surowej oceny bliźnich nie da się jednoznacznie łączyć z religią czy, konkretnie, z treściami przekazywanymi przez Kościół katolicki. Widoczny jest z latami spadek zaufania do Kościoła (o 12% w porównaniu z rokiem 1990), choć nadal jest to instytucja ciesząca się największym zaufaniem społecznym. Ciągle jesteśmy narodem w Europie wyjątkowym; największy odsetek osób deklaruje uczestnictwo w cotygodniowych mszach niedzielnych (około 78%). Jednak z badań prowadzonych przez Kościół wynika, że na cotygodniowe msze przychodzi najwyżej 50% wiernych[6]. Nasza religijność czy postawy

[6] Musimy pamiętać o tym, że ankietowani często kłamią czy – nazywając rzecz delikatniej – przeinaczają fakty. Zwykle więcej osób deklaruje, że pójdzie na wybory, niż faktycznie to robi (różnica sięga 20%), ale również więcej twierdzi, że wzięło udział w wyborach czy referendach, niż to miało miejsce.

wobec świata niekoniecznie pokrywają się z tym, czego księża nauczają. Mniej niż dawniej osób twierdzi, że katolicyzm udziela właściwych odpowiedzi na pytania dotyczące potrzeb duchowych człowieka, nie dzielimy tak silnie z Kościołem przekonań dotyczących właściwego wzorca życia rodzinnego i seksualnego. Często uważamy, że kler nie udziela właściwych odpowiedzi na problemy społeczne i polityczne. Jeden z młodych socjologów pisał wręcz, że „Polacy oczekują od Kościoła, że będzie kimś w rodzaju terapeuty, który da wsparcie, wysłucha w obliczu spraw ostatecznych, usprawiedliwi złe postępki, rozgrzeszy i uspokoi sumienie, a jednocześnie nie będzie się wtrącał niepytany do spraw klienta”[7].

Generalnie chcielibyśmy widzieć Kościół przede wszystkim jako miejsce przeżywania religijnych doświadczeń, gdzie uczy się zasad etycznych, pomaga bliźnim w potrzebie. Natomiast zdecydowanie nie godzimy się na polityzację religii i aż 85% osób nie życzy sobie, by Kościół mówił nam, jak mamy głosować. Odradza się przy tym swoisty i głęboko historycznie zakorzeniony ludowy antyklerykalizm. 58% osób postrzega Kościół jako instytucję zbyt bogatą, pochłoniętą zdobywaniem wpływów i majątku. Chętnie dostrzegamy wokół siebie hipokryzję i dlatego też nie podoba się nam rozdźwięk między ideałami głoszonymi z ambony a praktycznymi zachowaniami księży. Ten jednak „materialistyczny” klerykalizm ma niewiele wspólnego z ateizmem czy jakimś agnostycyzmem. (Choć inną i badaną kwestią jest to, w co Polacy wierzą. Jak twierdzi ksiądz profesor Piwowarski, 2/3 Polaków katolików to „heretycy”). Widoczne zmiany ekonomiczne i społeczne nie mają wpływu na proces sekularyzacji, odchodzenia od religii i praktyk religijnych.

Mimo poczucia niesprawiedliwości społecznej, mimo rozczarowania instytucjami demokracji, mimo bardzo krytycznej oceny funkcjonowania państwa coraz silniej deklarujemy swoje szczęście, zadowolenie z życia. W 1999 roku zadowolonych ze swojego życia było 64% i w porównaniu z rokiem 1994 o 11% spadła liczba niezadowolonych. Ten wynik wydaje

---

[7] Zarazem jesteśmy dumni ze swej religijności, tradycjonalizmu, kultu rodziny, patriotyzmu. Tego właśnie Europa mogłaby się uczyć od Polaków, co brzmi komicznie i kompensacyjnie. Popisujemy się przed samymi sobą zaletami ducha, choć sami o sobie, swej uczciwości, Kościele, religijności (wyjątek – Papież), zasobności mamy dość krytyczne zdanie. Por. K. Koseła, *Tożsamość Polaków…, op. cit.*, s. 223. Silna jest w nas identyfikacja z polskością, co nie owocuje szczególnie silną skłonnością do narodowej solidarności. „Mieszkańcy naszego kraju są nieustannie świadomi swojej narodowej identyfikacji...Widać jednak, że ta wygodna identyfikacja nie krępuje rąk i nie zobowiązuje do odczuwania szczególnej bliskości wobec innych Polaków” [w] K. Koseła, *Polak i katolik, Splątana tożsamość*, Warszawa 2003, s. 135; S. Mandes, *Formy religijności w społeczeństwie polskim* [w] M. Marody, A. Jasińska-Kania (red.), *Polacy wśród Europejczyków*, *op. cit.* s. 176.

się absurdalny czy po prostu niezrozumiały, gdy słyszy się wokół tyle niezadowolenia, narzekania. Być może jest to jednak związane z realną oceną swego poziomu życia. Gdy popatrzymy na poziom konsumpcji: liczbę kupionych aut, wzrost jakości i ilości nowych mieszkań, dostępność telewizorów kolorowych, telefonów komórkowych, komputerów – wyniki zgoła odbiegają od naszego, wszem i wobec głoszonego poczucia przegranej. Zapewne gdy kupujemy małe auto, budzi się w nas zawiść wobec tych, którzy mają duże i eleganckie. Wtedy okazywałoby się, że poczucie krzywdy rodzi się z porównywania z lepiej sytuowanymi, osobami na wyższych stanowiskach. Być może to w sumie niezłe samopoczucie daje się wyjaśnić czynnikami psychologicznymi. Dane socjologów wskazują na to, że rośnie zaufanie do siebie samego i że coraz sprawniej przystosowujemy się do nowego ładu. Mimo wszystko, coś i to wcale niemało zależy od nas samych. Jest jeszcze inne wyjaśnienie, które jest mi dość bliskie.

Otóż mam wrażenie, że szczęście lokujemy poza sferą publiczną, poza tym, o czym chętnie rozpisują się gazety, a więc w sferze rodzinno-domowej, i odnosimy je tyleż do sukcesu ekonomicznego, posiadania stanowisk, co zakorzenienia w trwałych i stabilnych związkach emocjonalnych. Rodzina, bez nauczania Kościoła katolickiego, zajmuje w Polsce kluczowe miejsce. Można rzec, że występuje u nas klasyczny syndrom bezpiecznej przystani, w której czujemy się dobrze i znajdujemy ochronę, wsparcie przed wrogim, konkurującym środowiskiem społecznym. Aż 92% Polaków wiąże szczęście z udanym życiem rodzinnym, o wiele rzadziej z przyjaźniami lub życiem towarzyskim czy czasem wolnym. Osobliwością polską jest, że czas wolny związany z realizacją własnych zainteresowań nie jest bardzo wysoko ceniony. Tak samo rzecz się ma ze związkami przyjaźni. Wiele wskazuje na to, że świat dzielmy na swój, czyli rodzinę, i reszt – onych, którzy należą do obcego i w sumie zagrażającego nam żywiołu. Jan Poleszczuk pisał: „Można zaryzykować hipotezę, że mentalność Polaków jest zorganizowana wokół względnie ostrej opozycji: «my», nepotystycznej więzi krewniaczej, rodzina i «oni», którzy nie należą do rodziny, z którymi można ewentualnie się przyjaźnić, choć nie warto”[8]. Zamykanie się w kręgu rodzinnym współgra z malejącym zaufaniem do innych ludzi.

W 1990 roku 29,2 % osób uważało, że większości ludzi można ufać, a w 1999 roku taką opinię wyrażało 18%. Wzrosła też akceptacja dla twierdzenia, że gdy ktoś ma poważne kłopoty, to nikt nie troszczy się o to, co się z nim dzieje oraz tego, że człowiek współpracuje z innymi jedynie wtedy, gdy widzi w tym swój własny interes. Nic więc dziwnego,

[8] J. Poleszczuk, *Rodzina, małżeństwo, prokreacja: racjonalizacja strategii reprodukcyjnych* [w] M. Marody, A. Jasińska-Kania (red.), *Polacy wśród Europejczyków, op. cit.*, s. 260.

że zaufania szukamy w bezpiecznym miejscu, w rodzinie. (W tym kontekście ciekawa może być informacja, że wzrasta liczba osób wierzących w piekło; poszukujemy jakiejś sankcji dla oszustów i skoro nie może dosięgnąć ich ręka ludzkiej sprawiedliwości, to być może dosięgnie ich karząca ręka Pana Boga).

Socjologowie piszą o nadwartościowywaniu więzi krewniaczych i niedowartościowywaniu więzi instytucjonalnych i kooperacyjnych. W praktyce oznacza to, że inne normy i wymagania mamy wobec swoich, odmienne wobec obcych. Surowo i zdecydowanie oceniamy hipokryzję i cwaniackie zachowania ludzi spoza naszego otoczenia, ale już inną taryfę stosujemy wobec „swoich", czyli członków rodziny. Im nie wolno, nam wolno. Skłonni jesteśmy do tego, co bywa trafnie nazywane amoralnym familiaryzmem.

Model rodziny nie ulega szczególnym przemianom. Zasadniczo obowiązuje zasada cierpiętniczo-ofiarnicza: rodzice powinni poświęcać się dla dzieci, matka małego dziecka nie powinna pracować, a gdy kobieta ma wybrać między karierą a domem, wskazane jest, by trzymała się domu. Choć zarazem wkład finansowy matki-żony jest niezwykle ważny dla ekonomicznych podstaw rodziny. Ona ma pracować, zajmować się gospodarstwem, troszczyć o dzieciaki. Pojawia się oczywiście nowy wzorzec kobiecości, lansowany przez prasę, przede wszystkim kobiecą, oparty zarówno na fizycznej atrakcyjności jak i sukcesie zawodowym, ale, jak piszą socjolożki Anna Giza-Poleszczuk i Mirosława Marody, „w przypadku większości kobiet podkopuje dotychczasowe źródła poczucia wartości, nie oferując w zamian nowych."[9]. Mimo że rodzice mają się poświęcać dla dzieci, to te nie są traktowane w duchu partnerskim. W domu nie widzimy miejsca dla zasad demokracji. Nie dopuszcza się do dyskusji, wspólnego decydowania. To głowa rodziny ma większe uprawnienia i zarazem zobowiązania.

Dla zachowania dobrego związku rodzinnego najważniejsze są wierność, wzajemny szacunek i zrozumienie, tolerancja. Najmniej istotne są podobne poglądy polityczne, pochodzenie społeczne oraz jednakowe przekonania religijne. Ważne są więc czynniki jakościowe, te, które zależą od dobrej woli partnerów, mniej istotne okazują się czynniki materialne. Udane pożycie seksualne nie odgrywa już tak istotnej roli. 54% przypisuje znaczenie temu czynnikowi, gdy wierności i tolerancji ponad 80%.

Owa niechęć do zmiany dobrze współgra z naszym modelem wychowywania dzieci. Za najważniejsze w edukacji uważamy dobre maniery, posłuszeństwo, religijność (choć ta traci powoli na znaczeniu), bezinteresowność. Nikłe znaczenie w procesie wychowawczym mają natomiast

[9] M. Marody (red.), *Między rynkiem a etatem*, s. 74.

takie cechy, jak wyobraźnia, niezależność, wytrwałość, oszczędność. W ten sposób mniej lub bardziej świadomie reprodukujemy dawne nawyki i od dzieci domagamy się, by były grzeczne i układne, niewiele bacząc na ich osobowość i rozwój psychiczny.

Polacy generalnie zachowują niechętny czy krytyczny stosunek do liberalizmu obyczajowego i ekonomicznego. Wobec świata zewnętrznego zajmują postawę niezbyt ufną, tak jak wobec siebie samych (na ogół mamy naturę ludzką za złą i ułomną; wiara w piekło w ostatnich latach dziwnie się umacnia) i instytucji publicznych. Kapitał zaufania społecznego maleje, o czym pisali Mirosława Marody i Jerzy Bartkowski, a razem z nim kurczy się zaufanie do siebie i poczucie własnej wartości. Taki obraz świata wyłania się z raportów socjologów. Jest jedno poważne „ale".

Zaczynamy się coraz bardziej dzielić. Między osobami z wielkich miast, dobrze wykształconymi, obdarzonymi dużą samowiedzą, ruchliwymi i ciekawymi świata, a większością otwiera się przepaść nie tyle ekonomiczna, ile mentalna. Niewiele w systemie wartości łączy typowego mieszkańca małego miasteczka czy wsi i inteligenta z Warszawy czy Krakowa. Różnią się nie tylko gustami, typem konsumpcji, językiem (dobrą miarą społecznych dystansów jest zasób słów), ale modelem wychowania dzieci, poziomem optymizmu, psychologicznymi obrazami. Ludzie wykształceni mają lepsze samopoczucie psychiczne, większe zaufanie do siebie. Czasami można odnieść wrażenie, że dawni i nowi inteligenci i zastępy wielkomiejskiej klasy średniej zrosły się z europejskim stylem życia i otwartym modelem społeczeństwa, podczas gdy reszta naszych współziomków zamyka się w swej nieufności, niechęci do otoczenia, umacnia w poczuciu bezradności i kolektywistycznych przekonaniach. Mimo podkreślania wagi czynników ekonomicznych, zasadnicze różnice mają, jak sądzę, charakter mentalny czy kulturowy i wbrew opinii wielu polityków najbardziej różnicują nas nie kapitały finansowe, ale kapitały biograficzne, kulturowe, edukacyjne. Okazuje się, twierdzą wybitni socjologowie, że „najsilniej różnicuje wiązka trzech zmiennych: wykształcenia, wieku i sektora gospodarki...Analizując wyniki badań, można wręcz odnieść wrażenie, że są to dwa odrębne społeczeństwa, a różnica ta zdaje się powiększać. Taki stopień zróżnicowania świadomości nie występował nigdy dotąd (odkąd prowadzono badania socjologiczne, czyli od lat sześćdziesiątych)"[10]. Dwie Polski oddzielają się jako „koła w społecznym mijaniu", niewiele wiedząc o sobie. Jedyne, co się umacnia, to negatywne stereotypy. Ci z wielkich miast lekceważą resztę, „noszą się" w poczuciu izolacji i wyższości. Milcząca większość odnosi się do miastowych z poczu-

[10] M. Ziółkowski, K. Zagórski, J. Koralewicz, *Wybrane tendencje przemian świadomości społecznej* [w] *Pierwsza dekada niepodległej*, Warszawa 2001, s. 256.

ciem zawiści i mniej lub bardziej jawnej niechęci. Wspólnota narodowa staje się coraz bardziej fikcją przywoływaną jedynie w chwilach uroczystych i na nudnych lekcjach historii.

ABSTRACT

Social changes that started in the second half of the 1980s resulted in strengthening of the individualist orientation in Poland. More and more people appreciate such values as knowledge, entrepreneurship, thinking in perspective, but at the same time, since about the half of the 1990s, more and more people believe that connections and law evasion determine one's success. Moreover, more people than in the past have a feeling of having weaker and weaker influence on their own lives. Such situation leads to development of etatist views, expressing criticism of free market and distrust of democracy and law and order. What is more, sociological studies indicate growing intolerance, nationalism and anti-Semitism. I believe that changes of common consciousness have not been triggered by disappointment with reforms in Poland (although the negative opinion about the transformation is prevailing), but rather by growing and deep divisions in the Polish society, which indicate that we express different assessment of our condition and adopt different strategies of adaptation. Such differences are getting deeper and we can even talk about at least two separate Polish societies.

Ireneusz Krzemiński

IV RP – ROZCZAROWANIE I NADZIEJA

SPIS TREŚCI

1. III RP i rozczarowanie 499
2. Niespełnione oczekiwania i osobliwości sceny politycznej 502
3. Drogi adaptacji dawnych aktorów do nowej sytuacji 503
4. Polityczne różnicowanie się obozu „Solidarności” 506
5. Osobliwości polskich partii: słabe zakorzenienie społeczne 507
6. Balast przeszłości: „kultura partyjna” rodem z PZPR i komunistyczna wizja polityki 509
7. Społeczeństwo obywatelskie a państwo 511
8. Upartyjnienie państwa i słabość wymiaru sprawiedliwości 514
9. „Podział postkomunistyczny”, porządek społeczny i pojednanie 516
10. Zamknięcie przeszłości i IV RP 519



IRENEUSZ KRZEMIŃSKI

Urodzony w 1949 roku, dr hab., profesor Uniwersytetu Warszawskiego, socjolog i publicysta; zwolennik socjologii humanistycznej i koncepcji interakcjonistycznych (książka *Co się dzieje między ludźmi?*. Badacz „Solidarności" (*„Solidarność". Projekt polskiej demokracji*), stereotypów narodowych i antysemityzmu (*Czy Polacy są antysemitami?*, 1996; *Antysemityzm w Polsce i na Ukrainie)* oraz zagadnień przemian ustrojowych (z P. Śpiewakiem *Druga rewolucja w małym mieście*).

Obecnie prorektor Wyższej Szkoły Komunikowania i Mediów Społecznych im. J. Giedroycia w Warszawie. Członek Polskiego Towarzystwa Socjologicznego i Polskiego Towarzystwa Studiów Politycznych, członek zarządu Polskiego PEN-Clubu. Członek Rady Konsultacyjnej Centrum Monitoringu Wolności Prasy.

WPROWADZENIE

Idea IV Rzeczypospolitej rozpoczęła obecnie swoje medialno-polityczne życie. Dzieje się to w znacznym albo całkowitym oderwaniu od pierwotnej idei, która zrodziła hasło IV RP – z całą pewnością oznaczające konieczność ważnych reform i zerwania z błędami III Rzeczypospolitej, które utkwiły w instytucjach i są błędami systemowymi RP. Pierwotna idea wyrastała z surowej oceny niedomogów działania naszego nowego państwa, ale – wbrew histerycznej niekiedy w tonie krytyce tego hasła – wcale nie oznaczała zanegowania faktu, że III RP przyniosła Polakom niepodległy, suwerenny i demokratyczny byt państwowy, i że stanowiło to prawdziwe odrodzenie życiowych sił narodu, społeczeństwa i jednostek. Chodzi jednak o to, aby skierować rozwój Polski i Polaków na nowe tory, oczyszczając instytucje i działania polityczne, ale także myślenie i obyczaje zbiorowe z balastu przeszłości – nade wszystko komunistycznej, peerelowskiej. Zapewne ten element koniecznego rozliczenia peerelowskiej przeszłości tak rozwścieczył niektórych polityków i komentatorów życia społeczno-politycznego w haśle „IV RP", szczególnie zaś środowiska skupione wokół „Gazety Wyborczej" i jej Naczelnego. Tymczasem zamysł – jak go rozumiem – był nawiązaniem do tradycji francuskiej, gdzie kolejne cyfry przy nazwie Republiki Francuskiej oznaczały zmiany, czasem bardzo istotne instytucjonalnie, ale przecież stanowiące nade wszystko kontynuację demokratycznej tradycji. Kolejne Republiki to niejako droga ku lepszym rządom, ku lepszej świadomości, ku lepszej samoorganizacji demokratycznego państwa i społeczeństwa. Taka też była główna myśl przyświecająca powołaniu refleksji nad IV RP – czyli jak urządzić demokratyczne państwo, oczyszczając demokrację z jej błędów i szczególnego „zanieczyszczenia" balastem przeszłości, balastem PRL.

1. III RP I ROZCZAROWANIE

Uzasadnione jest stwierdzenie, że idea IV RP wyrosła z *rozczarowania*. Z rozczarowania faktem, że wielki, twórczy potencjał społeczny, który spowodował, że mogła się narodzić polska demokracja, został wyhamowany i użyty dla partykularnych celów przez różne grupy interesów, wśród których jednak prym wiodą postkomunistyczni prominenci – by użyć słowa używanego w chwili narodzin „Solidarności" i zaskakująco pasującego do obecnej sytuacji – kraju po 15 latach demokratyczno-rynkowych przemian. Także z rozczarowania ukształtowaną w III RP

elitą polityczną, wyrastającą przecież w znacznym stopniu z działaczy i ludzi związanych z tym najważniejszym dziełem zbiorowym Polaków w II połowie XX wieku, jakim była „Solidarność" – tak jakby to dziedzictwo nikogo – albo tylko bardzo niewielu – do czegokolwiek zobowiązywało. Rozczarowanie dotyczyło także ludzi demokratycznej opozycji, których działalność była prawdziwie podwaliną dla związkowego ruchu milionów i bez których odwagi, pomysłowości, wyobraźni i wrażliwości społecznej trudno sobie wyobrazić narodziny wolnej Rzeczypospolitej. Rozczarowanie dotyczyło także poziomu myśli, ale i szerzej – poziomu, by tak rzec, postaw życiowych, postaw moralnych, prezentowanych w życiu publicznym, czy – szerzej – w życiu zbiorowym przez polityczne i opiniotwórcze środowiska, włączając w to szczególnego aktora życia społecznego w Polsce, jakim jest Kościół katolicki.

Ale – krytycznie patrząc na to, co powyżej – można powiedzieć, że jest to właściwie rozczarowanie związane ze szczególnym momentem dziejowym. Takie momenty nie zdarzają się często – są raczej rzadkim podarunkiem historycznego losu, a oznaczają możliwość zbiorowego budowania, społecznego tworzenia od podstaw państwa i jego porządku, organizującego wspólne życie. Nie tylko zresztą państwa – wszak chodzi o ustanowienie wspólnych reguł i zasad życia społecznego, ustanowienie praktycznej hierarchii wartości, którymi społeczność chce się kierować w stosunkach wewnętrznych i zewnętrznych, z innymi społeczeństwami i państwami. Podobne momenty zdarzają się także jednostkom – i są to momenty, w których można się poważyć na realizację marzeń. W życiu zbiorowym także możemy mówić o zbiorowych albo grupowych marzeniach, swego rodzaju „snach na jawie". Takim snem na jawie wydawać się mogła polska „Solidarność" w 1981 roku, ale również i wybory czerwcowe w 1989 roku, w wyniku których powstał w sercu „demoludów" pierwszy niekomunistyczny rząd! Są to niewątpliwie momenty, w których niemożliwe staje się możliwe i które stanowią wspaniałą pożywkę dla marzeń, a nawet mogą uwiarygodniać całkiem nierealistyczne pragnienia i oczekiwania.

Historia poucza, że te rzadkie momenty jeszcze rzadziej są należycie wykorzystane przez narody i społeczności, którym się przydarzają. Są bowiem ujmowane w tak nierealistycznych, utopijnych chciałoby się powiedzieć kategoriach i oczekiwaniach, że ich spełnienie oznaczałoby na stałe wkroczenie w krainę cudów. Czyż więc owo *rozczarowanie* nie jest raczej efektem przywiązania „rozczarowanych" intelektualistów do własnych, nierealistycznych oczekiwań i standardów? Albo też wynikiem nadmiernie optymistycznej oceny możliwości budowania nowego ładu przez społeczeństwo, którego potencjał okazuje się znacznie słabszy, niżby się pragnęło? A historyczne koleiny wyznaczają zgoła inne drogi w przyszłość niż planowane, zakładane i upragnione.

Hasło IV RP i podjęta wokół niego refleksja, stanowiąca diagnozę i propozycję zmian, oznacza jednak przeciwstawienie się pesymizmowi płynącemu z *rozczarowania,* a zwłaszcza z historycznej refleksji, że „na ogół w historii tak bywa". Idea ta w istocie opiera się na całkiem innych i bardziej optymistycznych założeniach: po pierwsze, że skoro w przypadku upadku komunizmu niemożliwe stało się możliwe, to nie ma żadnego powodu, aby trwać przy złych rozwiązaniach, nawet jeśli zrosły się one z pozytywnym dziełem przebudowy państwa; po drugie, nawet jeśli dzieła historii rozmijają się w swych efektach z zamierzeniami i usiłowaniami ludzkimi, to i tak warto i należy podejmować usilnie, stanowczo i nieustępliwie wysiłki w celu realizacji przemyślanych rozwiązań – tym bardziej, gdy wynikają one z głębokiego przemyślenia wartości, którym mają służyć.

Należy jeszcze dodać, że refleksja nad IV RP, która miałaby być i kontynuacją, i zarazem radykalnym zerwaniem z błędami przeszłości – nie pojawiła się bez kozery. Wyrosła ze społecznej atmosfery: towarzyszy zbiorowym odczuciom Polaków na temat państwa i systemu społecznego, w których przeważa nie tylko rozczarowanie, ale zgoła rosnące niezadowolenie ze sfery publicznej. Co gorsza, w wielu środowiskach społecznych zaczyna temu towarzyszyć poczucie pesymizmu co do możliwości zmiany sytuacji – zarówno ich własnej sytuacji życiowej, jak i sytuacji ogólnej. Niezadowolenie społeczne przybiera różne formy, poczynając od rozpowszechnienia się *negatywnej definicji polityki i polityków*. Zlewa się to w jedno z równie negatywną oceną państwa jako *nie naszego, nie swojego* – państwa aroganckich i skorumpowanych urzędników, kierowanych i chronionych przez ich partyjnych, politycznych („bossów") liderów. Prowadzi to często do wyrzeczenia się wszelkich aspiracji obywatelskich i powrotu do stanu przypominającego nieco czasy Peerelu: biernego, choć bardziej zirytowanego, podporządkowania się skorumpowanej administracji i realizowania swych życiowych ambicji niejako „obok" państwa i symbolizowanych przez nie reguł. Szczególnie fakt podejmowania działań niejako „obok reguł", w tym także reguł prawnych, jest szczególnie niepokojący – tym bardziej że znajduje swe uzasadnienie we wzorcach postępowania znacznej części postkomunistycznej elity.

Inna reakcja, niemożliwa w peerelowskich czasach, to przyłączenie się do populistycznych, totalnych krytyków porządku państwowego: populizmu socjalnego – jeśli można tak go nazwać – spod znaku Samoobrony bądź też narodowokatolickiego spod znaku Ligi Polskich Rodzin. Tu stawiane są pytania, dotyczące krytycznego rozliczenia nie tylko przeszłości peerelowskiej, ale i wcześniejszej, narodowej tradycji, do czego jeszcze powrócę.

Populistyczna kontestacja wyraża sobą przekonanie o braku wartości, które powinny być przestrzegane w działaniu systemu. I stara się nazwać

je po swojemu, w radykalny i tragicznie uproszczony sposób. Pytanie więc o to, jakich to wartości brak w systemie III RP, albo – przynajmniej – jaki niedostatek wartości przypisuje się jej społecznie – to ważny element diagnozy i namysłu nad przyszłością.

2. NIESPEŁNIONE OCZEKIWANIA I OSOBLIWOŚCI SCENY POLITYCZNEJ

Sądzę, że *rozczarowanie* intelektualistów i „zwykłych ludzi" zbiega się ze sobą. Wiele napisano na temat „nierealistycznego" programu historycznej „Solidarności", a w związku z tym – również nierealistycznych oczekiwań, z jakimi wkroczyliśmy wszyscy w niespodziewanie otwartą drogę w przyszłość, w czas epokowych przemian. Zapewne, 25. rocznica powstania wyzwolicielskiego ruchu przyniesie wiele kolejnych, interesujących głosów na ten temat. Jednakże wydaje się mało dyskusyjne, że najważniejszym oczekiwaniem ustrojowym większości Polaków, związanym z narodzinami nowego ładu, było oczekiwanie na uczestnictwo w życiu publicznym „zwykłego człowieka". Nowe państwo, aby było „naszym państwem", miało szanować obywateli i słuchać ich głosu, działać zgodnie z wolą ogółu, a więc z opinią większości społeczeństwa, uformowaną w otwartej debacie. To obywatele i ich głosy miały mieć decydujące znaczenie. Doświadczenie „Solidarności" można bowiem potraktować jako swoisty eksperyment, w którym tworzył się ład demokracji uczestniczącej, demokracji dyskutującej i rozważającej właściwe działania instytucji związkowych. Była to jakby próba „właściwych" stosunków władzy w zorganizowanym działaniu, ale zatem była to – a w każdym razie tak ją można potraktować – swego rodzaju „przymiarka" do stosunków w nowym, własnym, „naszym" państwie.

Wyzwolenie społeczeństwa z okowów komunistycznego zniewolenia odbywało się dzięki „Solidarności" i miało być jej wyrazem, a więc także wyrazem oczekiwań i aspiracji jej członków i uczestników. Jednak tworzony – i tworzący się – ład demokratycznego państwa powstawał „odgórnie", zgoła w odwrotny sposób, niżby to wynikało z oczekiwań i dążeń społecznych. Socjologowie, którzy doradzali pierwszej, ograniczonej reprezentacji nie komunistycznej w Sejmie – Obywatelskiemu Klubowi Parlamentarnemu – zwracali od początku uwagę na fakt reformowania państwa i tworzenia podwalin nowego ładu nad głowami obywateli. Apelowali o właściwą odpowiedź na społeczną potrzebę uczestnictwa, na konieczność włączenia milionów „zwykłych ludzi" w dzieło przebudowy życia politycznego, społecznego i gospodarczego. Apele te były nieskuteczne: ogromna część obywateli miała na początku lat dziewięćdziesiątych poczucie, że nowa elita polityczna ich nie słucha, a przez

to – nie mają oni swego reprezentanta. Najlepiej wychodziły jeszcze na tym związki zawodowe, zarówno „Solidarność", jak i OPZZ – do 1993 roku około jedna czwarta społeczeństwa uznawała je za swych dobrych reprezentantów. Nie dotyczyło to partii politycznych, które powstały wraz z narodzinami demokracji i prawdziwie wolnymi wyborami.

Brak poczucia reprezentowania, a zarazem potrzeba i przekonanie, że ma się prawo do wyrażania swych dążeń i walki o swe interesy, zmieniło Polskę w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych w arenę społecznych demonstracji. To za pomocą ulicznych marszów i demonstracji, głodówek i oblężeń urzędów czy biur realizowano potrzebę uczestnictwa i prawdziwej społecznej debaty, o czym przekonująco pisali G. Ekiert i J. Kubik[1].

Oczywiście, bez końca można zapewne dyskutować na temat dylematów powstawania systemu partyjnej reprezentacji po 1989 roku: czy zawiniły elity, czyli przywódcy – organizatorzy partii politycznych, czy samo społeczeństwo, zaskoczone koniecznością opowiedzenia się za różnymi reprezentacjami i koniecznością wyboru w zupełnie innej, niż dotychczasowa dwubiegunowa sytuacja?

Obie grupy czynników zapewne wchodzą tu w grę, ale warto zwrócić uwagę, że podział sceny politycznej i sposób kształtowania się ugrupowań politycznych przebiegał u nas szczególnie osobliwie. Najważniejszym, rzec można „pierworodnym", grzechem polskiej demokracji były zawiedzione oczekiwania na uczestnictwo w procesie reform „zwykłych ludzi", brak prób stworzenia efektywnych form komunikacji między wyłaniającą się postsolidarnościową elitą polityczną a ogółem obywateli. Ci ostatni mieli poczucie, że aby wyrazić swe postulaty, trzeba uciec się do nadzwyczajnych sposobów, takich jak marsze i demonstracje albo spektakularne głodówki.

3. DROGI ADAPTACJI DAWNYCH AKTORÓW DO NOWEJ SYTUACJI

Po pierwsze, brak rozliczenia komunistycznej, peerelowskiej przeszłości otworzył komunistom bez żadnych ograniczeń drogę legalizacji swego politycznego istnienia – nazywani byli teraz postkomunistami. Początkowo beneficjentem tego stało się ZSL, które – wciągnięte w demokratyczną grę – błyskawicznie zmieniło skórę z wiernego wasala PZPR w nawiązujące do przedwojnia PSL. Nawyki myślenia i działania, a także głębsze sojusze – pozostały bez zmian, co zresztą nie wyszło Stronnictwu, w dłuższym okresie, na dobre.

---

[1] G. Ekiert, J. Kubik, *Rebellious Civil Society. Popular Protest and Democratic Consolidation in Poland, 1898–1993*, Michigan 1999.

Inaczej stało się jednak z główną, „przewodnią siłą" realnego socjalizmu, czyli PZPR. Znacznie efektywniej – w czym nic dziwnego – zapewniła sobie ona miejsce w nowej rzeczywistości. Wszak strategiczny plan z 1989 roku nigdy nie zakładał prawdziwej demokratyzacji Polski, raczej miał stwarzać miejsce na włączenie „solidarnościowej" opozycji w machinę rządzenia na podobnej zasadzie, na jakiej działały wasalne partie, wspomniany ZSL i SD. Przewidywane, a częściowo projektowane zmiany z góry zakładały więc miejsce dla partyjnego aparatu. Aczkolwiek cały plan spalił na panewce i przyspieszone przemiany zmieniły tę strategię w prawdziwy proces demokratyzacji, to i tak działacze aparatu partyjnego – w tym szczególnie przedstawicieli systemu represji, SB i innych służb specjalnych, jednak zaniepokojonych o swe grzbiety – mogli bez przeszkód zająć przemyślane i przygotowane dla siebie miejsca w nowym ładzie, zwłaszcza gospodarczym. Ideologiczna wizja kapitalizmu, w której była wychowana partia, wskazywała wszak na to, iż dobra pozycja ekonomiczna daje siłę polityczną. I nic dziwnego, że w sytuacji, gdy zabrakło rozliczenia peerelu i nie postawiono żadnych barier również w procesie przejmowania własności – postkomuniści zapewniać sobie poczęli z coraz większą efektywnością nie tylko pozycję ekonomiczną, ale także wpływy polityczne i możliwość powrotu do rządzenia krajem.

Jedno z drugim było zresztą powiązane, gdyż korzystając z pierwotnego uprzywilejowania politycznego komuniści zajęli dogodne pozycje, czyli przejęli udziały własnościowe w strategicznych punktach gospodarki narodowej, o czym przekonuje sytuacja po 15 latach w energetyce, przemyśle zbrojeniowym, czy nawet w górnictwie, gdzie wciąż ma wpływy peerelowskie lobby. Rzecz jasna, nie tylko istotne, czy nawet węzłowe gałęzie gospodarki służyły do ulokowania się i uzyskania dobrej bądź zgoła uprzywilejowanej pozycji przedstawicielom dawnego aparatu. Sprzyjało to szybkiemu odbudowaniu politycznego potencjału ugrupowania, które stało się kontynuacją dawnej PZPR. Do dziś nierozwiązana sprawa tzw. moskiewskich pieniędzy wskazuje na to, że w dużym stopniu mieliśmy do czynienia nie tylko ze spontanicznymi działaniami jednostkowymi lub grupowymi, ale z przemyślaną strategią postępowania, przygotowaną i efektywnie zastosowaną przynajmniej przez znaczną część przedstawicieli pezetpeerowskiej formacji. Zjawisko to Jadwiga Staniszkis nazwała „kapitalizmem politycznym": uzyskane pozycje ekonomiczne potęgowały możliwości polityczne, a z kolei powrót do demokratycznej polityki pozwalał na stworzenie narzędzi chroniących uprzywilejowane pozycje w gospodarce. Owe narzędzia, służące do ochrony partykularnych interesów były głównie, acz nie jedynie, narzędziami prawnymi: możliwe było takie konstruowanie prawa gospodarczego – ale i prawa ogólnie – aby chroniło ono określone

interesy grupowe. To właśnie stanowi istotę zjawiska opisywanego przez Jadwigę Staniszkis pod nazwą „kapitalizmu politycznego".

Analizy takie jak Staniszkis wskazują zarazem na nierównomierność warunków rozwoju gospodarczego, nierównomierność – by tak rzec – administracyjnej i prawnej infrastruktury, dającej nieuzasadnione przywileje różnym grupom biznesowym i wyraźnie stawiającej bariery innym przedsiębiorcom. Można to uznać za skutek i swego rodzaju kontynuację branżowości z czasów socjalistycznej gospodarki. Wszak dawne, socjalistyczne grupy przemysłowych lobby nie utraciły swej pozycji – najlepszym przykładem jest wspomniane już górnictwo.

Los dawnego Stronnictwa Demokratycznego pokazuje inną drogę adaptacji do nowej sytuacji niż obrana przez ZSL, ale wybraną także przez różne inne organizacje, zmienione w grupy interesów. O ile ZSL przemienił się – przy nienaruszonej w żaden sposób bogatej infrastrukturze materialno-organizacyjnej – w nową partię, o tyle ewolucja SD poszła w innym kierunku: Stronnictwo zmieniło się w organizację reprezentującą społeczno-gospodarcze interesy znacznej części swych członków – rzemieślników i drobnych wytwórców. Nade wszystko jednak stało się dochodową organizacją, kapitalizując i komercjalizując swój bogaty majątek, wyniesiony z PRL. I znowu brak rozliczenia z przeszłością stwarzał prostą możliwość wzbogacenia się znacznej grupie peerelowskich działaczy. Prawo było tak konstruowane, aby było to możliwe i legalne[2].

Strategia prawnej ochrony organizacyjno-grupowych interesów była obecna od początku nowego ustawodawstwa, a praktyczne działania obserwowane przez wszystkich aktorów życia społecznego. Takie więc wzorce stały się „normą" społeczną i szybko podobne próby zaczęli podejmować również ci, którzy wywodzili się z ruchu opozycyjnego i „Solidarności". Jednym z tego efektów jest nieustająca *migotliwość prawa,* jeśli można tak określić stan rzeczy, kiedy przepisy, istotne dla samodzielnej działalności społecznej i gospodarczej, zmieniają się z roku na rok, a nawet i częściej. Zapewne dzieje się tak i dlatego, że kolejne rządy partyjne (a więc w sumie i państwo!) zaczęły działać jako swoista „grupa interesów", stwarzająca sobie warunki do realizacji – choćby – wyborczych obietnic albo zapewnienia dobrych transakcji „swoim" grupom biznesowym.

---

[2] Inne przykłady dotyczą spółdzielczości, zwłaszcza mieszkaniowej. Spektakularny jest przykład tzw. ogródków działkowych. Komunistyczna ogólnopolska „czapa" działkowiczów przekształciła się w organizację – posiadacza ziemi działkowiczów! Dysponuje olbrzymim majątkiem, a władze samorządowe muszą się liczyć z tą „organizacją działkowiczów", nie mogąc podjąć decyzji przestrzennych nawet w najbardziej oczywistych dla interesu społecznego sytuacjach.

4. POLITYCZNE RÓŻNICOWANIE SIĘ OBOZU „SOLIDARNOŚCI"

Drugim elementem istotnym dla pierwotnej sytuacji było nie to, że zanikł, czy też rozmył się podział na postkomunistów i postsolidarnościowców. Rzecz raczej w przebiegu procesu różnicowania się politycznego „solidarnościowej" reprezentacji społecznej. Sposób dzielenia się i różnicowania postsolidarnościowej reprezentacji społecznej miał zasadniczy wpływ na załamanie się poparcia i uczestnictwa w systemie politycznym. M. Grabowska w swym *Podziale postkomunistycznym* całkowicie zasadnie dowodzi, że społeczna większość, dla której komuniści i ich władza byli „onymi", obcymi – pozostali takimi i w nowej rzeczywistości[3]. Pierwsze wyborcze zwycięstwo postkomunistów w 1993 roku było możliwe bardziej dzięki rozbiciu „prawej strony" – metaforycznie mówiąc – sceny politycznej, czyli strony postsolidarnościowej, niż rzeczywistemu, szerokiemu poparciu postkomunistów. Dyscypliną wykazał się tylko obóz peerelowski – ta cześć społeczeństwa, która konsekwentnie trwała przy dawnym systemie do końca.

Rozbicie postsolidarnościowej części sceny politycznej było w dużym stopniu także efektem nierozliczenia komunizmu, a raczej – efektem forsownego poparcia, udzielonego przez grupę niezwykle ważnych, symbolicznych postaci antykomunistycznej opozycji staremu reżimowi i przyzwolenia, by bez żadnych ograniczeń dawni *partyjni* mogli działać politycznie w nowej rzeczywistości. Moja teza jest jasna: nie tyle konieczność zróżnicowania ideowego i zróżnicowania reprezentacji interesów ekonomicznych w dotychczas jednolitym, antytotalitarnym ruchu wpędziła w konsternację „prosolidarnościową" opinię publiczną, na dłuższą metę rodząc rozczarowanie i niechęć do partii i politycznego reprezentowania obywateli. Decydujące znaczenie miał sposób, w jaki dokonały się podziały i różnicowanie pozycji partyjnych. Nie dość, że wszystko przebiegało w atmosferze, którą „zwykły człowiek" odczytywał jako taką, w której jego głos nie liczył się wcale, albo niewiele, to jeszcze ostrość wzajemnej krytyki i ataków, kierowanych przez przedstawicieli obozu postsolidarnościowego na niedawnych sojuszników i przyjaciół, tworzyła coraz bardziej krytyczny obraz partii politycznych, polityki i polityków w ogólności.

Dochodził do tego fakt, że debata postsolidarnościowa zanurzona była – niejako – *w podwójnym dyskursie*: z jednej strony partykularyzowała dotychczas wspólne interesy wobec postkomunistów i przeszłości, z drugiej – uczestniczyła w dyskursie, który oznaczał grę grupowych interesów

[3] M. Grabowska, *Podział postkomunistyczny. Społeczne podstawy polityki w Polsce po 1989 roku*, Warszawa 2004.

partyjnych. Spór o przeszłość i stosunek do postkomunistów budowały zasadnicze podziały wśród postsolidarnościowych partii, stanowiąc kamień węgielny – by tak rzec – deklarowanych i wyznawanych wartości. Ale zarazem, w praktyce, stosunek do PRL i postkomunistów był często instrumentalizowany niemal przez wszystkich aktorów politycznych, włącznie z „Gazetą Wyborczą", najsilniejszym sojusznikiem postkomunistów. Jednak nawet i „Gazeta" przyłączyła się do antykomunistycznego dyskursu, gdy pod koniec pierwszych rządów postkomunistycznych na eksponowanych stanowiskach urzędniczych pojawili się dawni bojówkarze z czasów gierkowskich, bijający uczestników i organizatorów wykładów „Latającego Uniwersytetu" (w tym Jacka Kuronia i członków jego rodziny).

Intensywność sporu o przeszłość wcale nie sprzyjała klarowności stanowisk, a wręcz odwrotnie: pozwalała na duże zamieszanie w deklaracjach co do prawdziwie uznawanych wartości. W dodatku w skomplikowany sposób wiązało się to z realnymi, aktualnymi interesami. W sumie, w komunikacji społecznej spory personalne, odniesione często do stosunku do przeszłości, zajmowały poczesne miejsce. W debacie publicznej mętnie i aluzyjnie mówiło się o grze rzeczywistych interesów ogólnospołecznych i grupowych, a w każdym razie sposób ich ekspresji był zapośredniczony przez konflikty historyczno-personalne.

5. OSOBLIWOŚCI POLSKICH PARTII: SŁABE ZAKORZENIENIE SPOŁECZNE

To z całą pewnością tworzyło mur nieufności wobec partii politycznych, wobec ich deklaracji i intencji. Ale – znowu należy tu przywołać Grabowską – słabość politycznej, partyjnej reprezentacji płynęła nie tylko z tej osobliwości dyskursu i komunikacji społecznej. Przecież temu towarzyszyła rzeczywista, materialna rzec można, infrastruktura. Tworzone od podstaw, a skłócone, szukające swego wyrazu ideowego i organizacyjnego partie postsolidarnościowe od początku były w beznadziejnie gorszej sytuacji niż postkomuniści. Ci ostatni, poza dziedzictwem doświadczenia w rządzeniu i administrowaniu państwem, zachowali całą niemal bazę materialną, jaką dysponował PZPR. Do tej pory nie udało się wyjaśnić choćby sprawy „moskiewskich pieniędzy" i raczej wątpliwe, żeby to się stało w najbliższym czasie. Możliwości organizowania się i działania odradzającej się partii postkomunistów były zgoła niewspółmierne do warunków, jakimi dysponowały nowo powstające partie, bez względu na błędy, które skądinąd ewidentnie popełniały.

Brak społecznego zakorzenienia – tak można opisać sytuację większości tworów partyjnych III RP, z wyjątkiem partii postkomunistów. Partie przybrały w Polsce charakter organizacji kadrowo-lobbystycznych.

Członkostwem w partii i nawiązaniem współpracy zainteresowani bywają niemal wyłącznie ci, którzy – z różnych powodów i kierując się różnymi motywami – pragną wystąpić w wyborczych szrankach, czy to na poziomie lokalnym, samorządowym, czy też ogólnokrajowym. W tym sensie można mówić o „kadrowości" partii. Zarazem jednak często przynależność bądź ścisłe związki partyjne służą rozmaitym partykularnym interesom społeczno-ekonomicznym, czy to grupowym, czy indywidualnym. W tym sensie można mówić o partiach jako grupach lobbystycznych.

Skąd ta kwalifikacja, skoro wedle ważnej tradycji politologicznej partie stanowią reprezentację określonych interesów społecznych, albo zgoła *stricte* ekonomicznych? Otóż różnicę i szczególność naszej sytuacji widziałbym w dwóch faktach. Po pierwsze, wielkość organizacji partyjnych: nasze partie na ogół są tworami niewielkimi, bardzo elitarnymi, rzec można. To przesądza, że na ogół reprezentują w praktyce jedynie wybrane, dość ściśle określone interesy, nie zaś interesy wyodrębnionych segmentów gospodarczych. Po drugie, z reguły wcale nie jest oczywiste, jakie to ekonomiczne interesy chcą reprezentować i ich bronić oraz dlaczego to czynią? Jak się mają owe interesy do partyjnych programów i do dobra wspólnego? Pierwszym nasuwającym mi się przykładem jest sprawa tzw. biopaliw. PSL wystąpiło jako orędownik obowiązkowego wprowadzenia biopaliw na nasz rynek, argumentując to ogólnym interesem rolników. W czasie debaty, która ujawniła olbrzymie wątpliwości dotyczące efektywności i bezpieczeństwa stosowania biopaliw, wyszło na jaw, że tak naprawdę forsowana ustawa miała zapewnić olbrzymie zyski grupce przygotowanych do wytwarzania tego rodzaju paliwa przedsiębiorców albo wywodzących się z PSL, albo ściśle z nim związanych sojuszników z SLD. W dodatku rzekome zyski, jakie mieli czerpać z tego „zwykli rolnicy", okazały się fikcją. Cała sytuacja przyczyniła się do kolejnej kompromitacji PSL w oczach rolniczego elektoratu, ale też utwierdziła znaczną część opinii publicznej w tym, że jeśli partie występują jawnie w imię jakichś interesów, to „zawsze" są to wąskie interesy ludzi danej partii, albo jej swego rodzaju „klientów", a wszystko dzieje się bez uwzględnienia szerszych interesów społecznych i dobra wspólnego.

Wielkość organizacji partyjnych, rzecz jasna, nie przekłada się automatycznie na jakość partyjnego działania. Jednak dostatecznie liczne twory partyjne, w których kariera organizacyjna jest właściwą drogą do kariery w systemie politycznym, są tu ważnym warunkiem. Chodzi o obecność – by tak rzec – wewnątrzpartyjnej opinii publicznej i wewnętrznej aktywności, która jest prowadzona na co dzień, a nie tylko z okazji zbliżających się wyborów. Tylko więc tak działające i dostatecznie liczebne organizacje partyjne zapewnić sobie mogą rzeczywiste zakorzenienie społeczne, tzn. obecność w lokalnych, żywych wspólnotach społecznych.

6. BALAST PRZESZŁOŚCI: „KULTURA PARTYJNA" RODEM Z PZPR I KOMUNISTYCZNA WIZJA POLITYKI

Należy tu koniecznie wspomnieć o jeszcze jednej konsekwencji nierozliczenia komunizmu, przejawiającej się w formach życia partyjnego. Partie komunistyczne – w naszym przypadku była to PZPR – miały swoistą strukturę organizacyjną, swoiste poczucie przynależności i wypracowane, głęboko przyswojone nawyki partyjnego zachowania się i myślenia. Wszak były to partie „centralizmu demokratycznego", które wpajały swym członkom stosowne poczucie hierarchii i dyscypliny organizacyjnej. Kształtowały też z całą pewnością określoną wizję i określone rozumienie „polityki", a także sposobu jej uprawiania. Nade wszystko dotyczyło to relacji partia–państwo, ale również formowało zwyczajowe stosunki między członkami partii, „swoimi" oraz „obcymi", aktorami z zewnątrz, także z konkurentami i przeciwnikami politycznymi. Ochrona „swoich" wbrew wszelkim okolicznościom i za wszelką cenę, szczególnie w sytuacjach konfliktu z innymi aktorami społecznymi, była głęboko przyswojona – wszak troska o fasadę i umiejętność narzucania swojej definicji sytuacji otoczeniu to był partyjny elementarz, wypracowywany w warunkach „realnego socjalizmu". „Swoich" można było sądzić, ale we własnym gronie, nie można zaś dopuszczać, aby stawało się to sprawą publiczną. W pewnym sensie tradycja pezetpeerowska, zwłaszcza po doświadczeniu gierkowskim, sprzyjała traktowaniu od początku do końca partii jako stróża nade wszystko własnych, grupowych interesów, wówczas interesów „ludzi władzy", a nie ogólniej zdefiniowanych interesów społecznych. To, co dobre dla nas, musi być dobre i dla innych – tak można by kolokwialnie ująć jedną z zasad myślenia, wyniesionego ze „szkoły" realnego socjalizmu. Ewentualnie, należy jeszcze coś dać tym, którzy mogą być sojusznikami, bądź też tym, którzy mogliby najgłośniej i niebezpiecznie protestować. Oznaczało to również umiejętność manipulowania i ukrywania właściwych celów, planów i motywów działania pod płaszczykiem ogólnikowych deklaracji „służenia społeczeństwu".

Jednym z istotnych elementów tej *kultury partyjnej* – by użyć określenia nawiązującego do badaczy nurtu neoinstytucjonalnego, zwracających szczególną uwagę na kulturę organizacyjną i jej trwałość – było poczucie nie tylko dyscypliny partyjnej, ale też i lojalności wobec organizacji, do partii jako takiej. Miało to swoje konsekwencje w pełnieniu funkcji państwowych – ich spełnianie oznaczało wszakże rekomendację partyjną i wobec tego wymagało lojalności wobec partii, a co najmniej – tych osób i frakcji, którym się rekomendację zawdzięczało. Oczywiście, w realnym socjalizmie lojalność partyjna – organizacyjna – była podstawowa, a lojalność wobec

instytucji państwowych – niejako wtórna. Ale – jak pokazało najnowsze doświadczenie z okresu rządów towarzysza Millera – spadkobiercy i kontynuatorzy PZPR z SLD mają tak głęboko wpojone nawyki, że kulturę organizacyjną przenieśli do nowej partii i w nowe stosunki. Potraktowano państwo jako „nasze", skoro uzyskano legitymację do rządzenia, i stosownie do tego potraktowano instytucje i urzędy państwowe jako własne, wspólne członkom ugrupowania „terytorium partyjne" – przynajmniej na czas do następnych wyborów. Stąd też zupełnie inny rodzaj i zakres korupcyjnych zachowań w ramach całego organizmu administracyjnego państwa, zarówno w wymiarze rządowym, jak i samorządowym, niż jakiekolwiek wcześniejsze korupcyjne zachowania polityków i urzędników. Cały organizm państwowy – albo niemal cały – stał się „terytorium partyjnym" SLD. Korupcja była efektem zdominowania lojalności wobec urzędów i ogólnie wobec państwa przez lojalność partyjną.

Reguły omawianej kultury organizacyjnej dotyczyły też stosunku do przeciwników i konkurentów. Zgodnie z leninowską zasadą, wyłożoną niezwykle starannie w pracy *Materializm a empiriokrytycyzm*, wszelkie sojusze i wszelkie zobowiązania należy traktować tylko i wyłącznie z punktu widzenia zabezpieczenia bądź możliwości zdobycia większej i nieskrępowanej przez innych władzy. Optymalizacja własnej pozycji i własnych korzyści to reguła bezwzględnie dominująca. Zmienić można wszelkie obietnice, a wszelkie gwarancje należy traktować jako umowne – liczy się tylko końcowy efekt, korzystny dla nas, dla „swoich". To oczywiście wyjątkowo cyniczna koncepcja polityki – twierdzę, że od początku transformacji stosowana przez spadkobierców PZPR. Kryje się za tym następna teza: to działanie, początkowo na niewielką skalę, stało się wzorotwórcze, wprowadzając do polskiej polityki bezwzględność w konkurowaniu, cynizm i całkowitą „obrotowość" – jeśli można tak powiedzieć – w realizowaniu założonych celów. Wedle tego wzorca nie można być właściwie sojusznikiem w jednym, a nie zgadzać się w czymś innym z politycznym partnerem: albo jest się razem i wtedy obowiązuje jednolita, wspólna definicja sytuacji (trzeba ją narzucić partnerowi jako „wspólną" bądź podporządkować się jemu), albo sojusz jest tylko fasadą do zajęcia lepszej pozycji i podstawienia partnerowi nogi przy nadarzającej się okazji. Oznacza to w praktyce brak *wspólnie podzielanych celów i wartości*: nawet deklarowane jako wspólne są całkiem indywidualnie traktowane. Niektórzy badacze polskiej sceny politycznej nazwali to „dyskursem monologów" i rytualnym chaosem: w ogromnej części polska debata składa się z występów, które aktorzy polityczni wykorzystują do promowania siebie lub swych partii, ale nie do tego, aby cokolwiek wspólnie[4].

[4] M. Czyżewski, S. Kowalski, A. Piotrkowski (red.), *Rytualny chaos. Studium dyskursu publicznego*, Kraków 1997.

7. SPOŁECZEŃSTWO OBYWATELSKIE A PAŃSTWO

Sprawa aktywności społecznej i wielkości organizacji partii politycznych prowadzi nas do następnej ważnej kwestii. Chodzi mi o szerszą sprawę intensywności życia organizacyjnego w społeczeństwie, co w polskiej refleksji socjologicznej występuje na ogół pod hasłem aktywności *społeczeństwa obywatelskiego*. Wśród socjologów toczą się dyskusje na temat żywotności i intensywności działania społeczeństwa obywatelskiego. Z nielicznymi wyjątkami – do nich należą opinie Tadeusza Szawiela[5]– badacze i analitycy uznają, że rozwój demokratycznego systemu wcale nie sprzyja intensyfikacji uczestnictwa obywateli w działalności społecznej. Jest zgoła odwrotnie, jak dowodzą niektóre przynajmniej badania, choćby takie, jak dane z Euromonitoringu, zbierane i analizowane w regularnych odstępach czasu. Jak wskazują Mirosława Marody i Jan Wilkin[6], początek wieku przyniósł spadek uczestnictwa Polaków w działalności organizacyjnej[7]. Na rosnące kłopoty w działalności społecznej wskazują też analizy zespołu, którego prace zebrał Piotr Gliński[8]. Stoimy tu zresztą wobec kolejnego paradoksu naszego rozwoju – wszak wielu badaczy, zwłaszcza amerykańskich, interpretuje upadek komunizmu jako skutek dostatecznie efektywnego działania obywatelskiego, rozwiniętego mimo totalitarnego reżimu. „Solidarność" była tego najwyższym wykwitem, ale badania pokazują, że także w ponurych latach stanu wojennego i pomimo wojskowo-policyjnego nadzoru rozwijane były niezwykle bogate działania społeczne – to aktywne społeczeństwo obywatelskie i jego kontestacja systemu doprowadziły do upadku komunizmu[9]. Paradoks polega na tym, że powstanie wolnego państwa i swoboda w podejmowaniu wszelkiej aktywności przez obywateli wcale nie zaowocowała rozkwitem społeczeństwa obywatelskiego, a raczej jego uwiądem.

Dotykamy tu zagadnienia do pewnego stopnia wspólnego dla systemu partyjnego i organizacji społecznych. Być może wspólnym mianownikiem

---

[5] T. Szawiel, *Społeczne podstawy konserwatyzmu w Polsce*, „Fakt" nr 6 z 9 lutego 2005 r.

[6] M. Marody, J. Wilkin, *Meandry instytucjonalizacji: dostosowanie Polski do Unii Europejskiej*, Kraków, 2002.

[7] Mirosława Marody podaje, że: „odsetek Polaków, którzy nie należą do żadnego stowarzyszenia, zwiększył się z 72,3%w latach 1989–1993 do 80,8% w latach 1997–1999. Podobna tendencja wystąpiła też w innych badanych krajach postsocjalistycznych. Uczestnictwo Polaków w organizacjach należy do najniższych w Europie (mniejsze na pewno jest w Rosji).

[8] P. Gliński, B. Lewenstein, A. Siciński, *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: trzeci sektor i wspólnoty lokalne w jednoczącej się Europie*, Warszawa 2004.

[9] I. A. Słodkowska, *Społeczeństwo obywatelskie na tle historycznego przełomu. Polska 1980–1989* – praca doktorska obroniona w IS UW, promotor Jerzy Szacki, 2003.

trudności z rozwojem zarówno ugrupowań partyjnych, jak i innych stowarzyszeń społecznych, są nie tylko błędy organizatorów i inicjatorów aktywności, ale bardziej globalne przyczyny i uwarunkowania. Z całą pewnością mamy tutaj do czynienia z wyniesionymi z przeszłości nawykami – społeczną nieufnością i do partii politycznych, i do innych organizacji, ukształtowaną w latach PRL. Ale też zapewne do tych uwarunkowań należy strategia działania nowego państwa, administracji państwowej III RP wobec – by tak rzec – sektora społecznej aktywności.

Od początku lat dziewięćdziesiątych – zwłaszcza w podstawowych dla rozwoju aktywności społecznej lokalnych społecznościach – toczyć się poczęła swego rodzaju walka między kształtującymi się samorządami terytorialnymi a organizacjami społecznymi. Nowi działacze samorządowi i inicjatorzy organizacji społecznych, czyli tzw. NGO-sów często wywodzili się z różnych grup, z różnych tradycji: albo z tradycji opozycyjnej i związkowej działalności, albo też z kręgu dawnych działaczy partyjnych i innych organizacji komunistycznych (np. organizacje młodzieżowe, odgrywające istotną rolę w latach osiemdziesiątych jako zaplecze władzy). W praktyce musiało to rodzić kontrowersje i konflikty – tych uwarunkowań nie dawało się łatwo przezwyciężyć, chociaż lokalne warunki temu sprzyjały.

Jednak na te biograficzno-personalne konflikty nakładał się konflikt instytucjonalny: samorządy lokalne i organizacje pozarządowe poczęły konkurować o środki finansowe. Od narodzin polskiej demokracji kraje europejskie przeznaczały bowiem za pomocą różnych programów istotne kwoty na umocnienie podstaw demokracji. Znaczne pieniądze płynęły też ze Stanów Zjednoczonych[10]. Walka o te środki od początku była ważnym i budzącym obawy przedmiotem zainteresowania badaczy lokalnej demokracji, czego dowodzi cała seria prac Joanny Regulskiej[11]. Pod koniec lat dziewięćdziesiątych najwyraźniej – pomimo wielu sukcesów organizacji pozarządowych – konkurencję poczęły wygrywać urzędy, czyli lokalne samorządy. Miało to swoje natychmiastowe reperkusje w osłabieniu organizacji społecznych, ale także w ukształtowaniu się niekorzystnego układu stosunków społecznych, w których to partyjnie definiowane urzędy decydowały często o losie pozarządowych organizacji, bez względu na to, jakie przynosiły one korzyści społeczne. Powrót

[10] J. Regulska, *Building Local Democracy: The Role of Western Assistance in Poland*, „Voluntas" IX, 1998, nr 1, s. 39–57.

[11] J. Regulska, *Local Government Reform* [w] R. F. Staar (red.), *Transition to Democracy in Poland,* Nowy Jork 1998, s.113–132; J. Regulska, *NGO's and their Vulnerabilities during the Time of Transition*: *Case of Poland*; „Voluntas" X, 1999, nr 1, s. 61–71; I. Krzemiński, *In Search for a Model of Democracy In Poland* [w] A. Bron, M. Schemmann (red.), *Civil Society, Citizenship and Learning*, „Bochum Studies in International Adult Education", Monachium 2001, s. 168–188.

do władzy postkomunistów redefiniował jeszcze bardziej jednoznacznie sytuację: dysponujące środkami urzędy wspierały bądź zlecały zadania tylko „swoim" organizacjom. To jedna z najsmutniejszych patologii lokalnych demokracji. Tutaj też widać dalekosiężne skutki oddziaływania „kultury partyjnej" PZPR.

Taka sytuacja była możliwa między innymi dlatego, że administracja rządowa wcale nie miała od początku dostateczne spójnej, przemyślanej strategii działania wobec inicjatyw społecznych. Tak jak lekceważono oczekiwanie na uczestnictwo obywateli w reformowaniu i rządzeniu krajem przez rzeczywistą, powszechną debatę społeczną, tak też lekceważono zagadnienie stosunków państwa ze sferą samorodnej, spontanicznej działalności organizacyjnej obywateli. Dowodzi tego wspomniany konflikt między samorządami terytorialnymi a organizacjami pozarządowymi.

Państwo nie starało się dotychczas w systematyczny sposób zdefiniować w kategoriach programowych, ale też praktycznych, ustawowych relacji między sobą jako administracją i zarządcą życia wspólnego a działalnością organizacji, spontanicznie tworzonych przez obywateli. Jeśli nawet podejmowano takie próby, to głównie troszcząc się o zapewnienie administracyjnej kontroli nad sferą aktywności obywateli, czego dowodzą trzy ustawy, uchwalone przez parlament za rządów L. Millera, regulujące sferę dobrowolnej działalności społecznej. Już w pierwszych miesiącach ich funkcjonowania ujawniły się rozliczne wady ustawowe, które niezmiernie komplikują działalność zwłaszcza małych, prawdziwie spontanicznie tworzonych stowarzyszeń. Ustawy te w przyjętym kształcie i tak odbiegały od projektów, które zakładały znacznie dalej idącą kontrolę urzędników nad samym procesem tworzenia stowarzyszeń. Dyskusja i protesty „dużych", wpływowych stowarzyszeń doprowadziły do zmian, ale i tak stopień zależności organizacji społecznych od administracji państwa znacznie wzrósł. Nic więc dziwnego, że spadło i tak niezbyt duże zainteresowanie obywateli uczestnictwem w społecznych organizacjach.

Od wielu miesięcy Polska żyje aferami – jedna za drugą sfera życia gospodarczego i społecznego okazuje się skorumpowana, tzn. poddana nieformalnym wpływom, przede wszystkim polityków i powołanych przez nich urzędników wszelkiego szczebla. Zawodzi coś, co można nazwać kontrolą społeczną władzy. Słabość oraz dość duże podporządkowanie stowarzyszeń i organizacji społecznych administracji utrudnia, rzecz jasna, efektywną kontrolę. Najsilniejszym elementem społeczeństwa obywatelskiego okazuje się prasa, i to zarówno centralna, jak i lokalna. Koniec końców niemal wszystkie istotne afery polityczno-korupcyjne zostały wykryte i opisane przez dziennikarzy głównych dzienników. Lecz prasa lokalna poczęła się borykać z coraz większymi kłopotami: lokalne władze oraz grupy partyjno-biznesowe, zwłaszcza związane z SLD, wydały

istną wojnę dziennikarzom prasy terenowej, starającym się patrzeć na ręce miejscowych notabli. Rosnącą ilość szykan oraz spraw sądowych, wytaczanych przez przedstawicieli lokalnych władz dziennikarzom, rejestruje krajowe Centrum Monitoringu Wolności Prasy przy Stowarzyszeniu Dziennikarzy Polskich (vide www.freepress.org.pl). Samorządy lokalne w wielu miejscach w kraju usiłują podporządkować sobie, a w każdym razie istotnie ograniczyć wolność prasy, tak jak udało im się uzależnić lokalne stowarzyszenia. Mimo to prasa i media – w tym także telewizja – to najmocniejszy w tej chwili element kontroli społecznej.

8. UPARTYJNIENIE PAŃSTWA I SŁABOŚĆ WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI

Sprawa kontroli społecznej władzy wiąże się z dziedzictwem PRL, przeniesionym do III RP, łatwo, skoro nikt nikogo nie rozliczył z poprzednich praktyk, a nowe państwo zaczęło się jakby ukradkiem i niespodzianie, wyłaniając się z rozpadającego się komunizmu. Brak symbolicznego początku ma wraz z upływem czasu – paradoksalnie – coraz bardziej dojmujące konsekwencje.

Do chwili obecnej nie udało się zrealizować jednego z prostszych programów choćby częściowego zabezpieczenia państwa i administracji państwowej przed polityczną korupcją, a mianowicie wprowadzenia i definitywnego usankcjonowania korpusu cywilnych urzędników, odpowiedzialnych za wykonywane zadania i niezależnych od politycznych fluktuacji rządowych. Chociaż dużym sukcesem było zorganizowanie Krajowej Szkoły Administracji Państwowej, kształcącej przyszłe kadry urzędnicze, to zarazem jej kilkunastoletnia działalność nie oznacza wcale zwycięstwa nad partyjnością. Wręcz odwrotnie: absolwenci szkoły, na ogół bardzo dobrze przygotowani do pełnienia odpowiedzialnych funkcji państwowych, mają kłopoty ze znalezieniem pracy albo otrzymują zupełnie inne zatrudnienie, niż powinni. Korpus cywilny urzędników państwowych właściwie nie powstał do tej pory, a kształtujące się już wyraźnie zwyczaje i normy w tym względzie zostały całkowicie zlekceważone w okresie ostatnich rządów SLD. Sposób obsadzenia wysokich, merytorycznych stanowisk rządowych był istną kpiną z reguł służby cywilnej. Stanowił swoistą promocję ludzi dawnego aparatu partyjnego, włączając w to zwłaszcza dawne służby mundurowe i peerelowskiego MSW.

Doprowadziło to w chwili obecnej – czemu sprzyjał kilkuletni okres stagnacji gospodarczej i bezrobocia – do ukształtowania się patologicznej struktury zatrudnienia w urzędach państwowych, nawet, a może szczególnie w instytucjach służebnych wobec społeczeństwa. Nazwałbym to patologią rodzinno-partyjną. Kierownicy różnego szczebla – zgodnie

z peerelowską tradycją – zatrudniają „swoich", a więc krąg rodzinno-partyjny. Nepotyzm i promowanie ludzi ze swego partyjnokoleżeńskiego kręgu jest całkowicie nagminne – do tego stopnia, że stało się już społeczną normą. Nikt się temu nie dziwi, rzadko kiedy protestuje – wszak w sytuacji deficytu zatrudnienia nic dziwnego, że w prorodzinnej Polsce kierownik zatrudnia rodzinę i swych kolegów z partii, dzięki której uzyskał stanowisko i przez którą jest na nim chroniony.

Mamy więc do czynienia ze swoistą patologią instytucji, w dodatku niejako sankcjonowaną, przynajmniej do pewnego stopnia, społecznie! Przypomina to nieco sytuację „późnego" Peerelu, gdy o protekcję mogli się zgłaszać do sekretarzy partii całkiem nieznajomi ludzie i często ją uzyskiwali – oczywiście, z pominięciem zakładanych przez system procedur. Rzecz jasna, stanowili w przyszłości swego rodzaju „klientelę" partyjnego prominenta…

W świetle badań empirycznych jedną z najbardziej cenionych zmian w państwie jest możliwość dochodzenia swych praw przez obywateli wobec urzędów i administracji państwa[12]. Podobnie, zdecydowana większość nie miała wątpliwości, że możliwość dochodzenia swych praw w państwie jest zdecydowanie większa teraz niż za czasów realnego socjalizmu. Ale już ocena rzeczywistej równości oraz dostępności prawa dla obywateli nie wypadła tak pozytywnie. Wręcz odwrotnie: ocena praktycznego działania wymiaru sprawiedliwości budzi ambiwalentne uczucia i oceny[13]. Problem wymiaru sprawiedliwości i stopień realizacji idei „państwa prawa" to jedna z kluczowych spraw w ocenie działania III RP.

Idea „państwa prawa" była jednym z naczelnych haseł rządu Tadeusza Mazowieckiego, pierwszego niekomunistycznego rządu od końca lat 40. w całym regionie. Hasło to było wykorzystywane także w polemice na temat rozliczenia przeszłości – przez jednych dla zaniechania dochodzenia ustrojowych przestępstw przeszłości, przez ich krytyków – jako uzasadnienie konieczności uregulowania spraw z bolesnej historii. Zapewne to ideowe uwikłanie programu „państwa prawa" sprzyjało temu, że pierwsze rządy niedostatecznie wiele uwagi poświęciły funkcjonowaniu instytucji prawa, przede wszystkim sądownictwa, jak też – wymiaru ścigania. Niesprawność sądownictwa to chyba jedna z najsilniejszych barier rozwoju, a także przyczyna zahamowania wzrostu gospodarczego. Zarazem – to stan, który umożliwił rozwijanie się w nowo tworzonym ładzie instytucjonalnym państwa starych zwyczajów i peerelowskich reguł działania.

---

[12] Odwołuję się tu do wyników własnych badań w Mławie i Szczecinku w 1997 roku (grant KBN, nr projektu 1H01F-004-10).

[13] I. Krzemiński, P. Śpiewak, *Druga rewolucja w małym mieście. Zmiana ustrojowa w oczach mieszkańców Mławy i Szczecinka*, Warszawa 2001.

Być może było to do pewnego stopnia nieuniknione, bowiem wraz ze zmianą ustroju zmieniły się zasadniczo *funkcje prawa*: prawo w mniejszym stopniu pozostało instrumentem regulowania przez administrację państwową stosunków między obywatelami i zarządzania, czy nawet zapewnienia im bezpieczeństwa, ile podstawowym regulatorem stosunków społecznych i ekonomicznych. Przyjmuję tu za punkt, niewymagający uzasadnienia, że kapitalistyczny rynek jest złożonym tworem, w którym prawo odgrywa zgoła decydującą rolę – nie tylko przez zapewnienie równych dla wszystkich uczestników warunków startu i aktywności gospodarczej, ale przede wszystkim jako gwarant dotrzymania umów i wypełniania zaciągniętych zobowiązań, a także – jako forum rozwiązywania konfliktów i regulowania różnych wzajemnych roszczeń między aktorami życia społeczno-gospodarczego. Dla wypełnienia tych funkcji prawo musi działać sprawnie i szybko, a tymczasem opieszałość wymiaru sprawiedliwości stworzyła zgoła warunki do rozkwitu szczególnego rodzaju przestępczości, bazującej na trudnościach z efektywnym dochodzeniem roszczeń i zobowiązań. Wraz z *migotliwością* stanowionego prawa powoduje to fatalne konsekwencje w życiu społecznym i gospodarczym. Wedle różnych badań poziom wzajemnego zaufania do ludzi i instytucji w Polsce jest jednym z najniższych w Europie[14].

9. „PODZIAŁ POSTKOMUNISTYCZNY", PORZĄDEK SPOŁECZNY I POJEDNANIE

Cały dotychczasowy wywód pokazywał, jak dalece w porządek nowych reguł i zasad włączyły się stare układy systemowe: dawne reguły myślenia i działania, dawne związki grupowe, wreszcie dawne twory symboliczne, jak choćby głęboko zinternalizowane pojmowanie *polityki* oraz metody rządzenia państwem. Dawno temu niektórzy socjologowie pisali o tym „wklejeniu się" nienaruszonych elementów starego porządku w proces transformacji i budowania nowego ładu[15]. Andrzej Rychard mówił o „hybrydyzacji systemu", czyli o powstaniu szczególnej formy ustrojowej, w której w nowej infrastrukturze zasad i reguł demokratyczno-rynkowych działają, niczym nienaruszone, stare, socjalistyczne formy instytucjonalne i psychologiczne.

---

[14] „Niskie jest także – pisze M. Marody – zaufanie do innych, stanowiące przecież podstawę formowania kapitału społecznego. Zaledwie jedna piąta (19%) badanych przez CBOS osób uznaje, że – ogólnie rzecz biorąc – większości ludzi można ufać. Zdecydowana większość (79%) uważa, że w stosunkach z innymi ludźmi trzeba być bardzo ostrożnym", M. Marody, J. Wilkin, *Meandry instytucjonalizmu…*, *op. cit.*, s. 138).

[15] A. Rychard, *Czy transformacja się skończyła? Powstawanie nowego Ładu w perspektywie socjologii zmiany instytucjonalnej,* Warszawa, 1996.

W podobnym kierunku idzie inna teza, prowadząca do nieco odmiennych konsekwencji, a mianowicie wspomniana już teza o *podziale postkomunistycznym* Mirosławy Grabowskiej. Teza mówi o szczególnego rodzaju „pomieszaniu" starego i nowego, ale nadaje mu formę w miarę trwałego, trudno rozwiązywalnego konfliktu między dwiema formacjami społecznymi, czyli układem postkomunistycznym i postsolidarnościowym. Konflikt i różnica polityczna wyraża tu – tak naprawdę – nierozwiązany i niepokonany na co dzień podział społeczny. Przejawia się on nie tylko i może nie tyle w odmienności myślenia, czy nawet wyznawanych i deklarowanych wartości, ile w niedającym się łatwo przekroczyć podziale grupowym, wyrażającym się różnicami symboli, do których się ludzie odwołują i których na co dzień używają we wzajemnej komunikacji; na poczuciu przynależności grupowej, środowiskowej, a wreszcie – na odrębnej sieci kontaktów towarzyskich i społecznych. Jednym słowem, kryje się za tym inna tożsamość społeczna. Sieć interakcji społecznych i przyjmowanych za oczywistość *znaczących symboli grupowych,* służących do komunikacji i porozumienia, zrozumiałych bez zbędnych wyjaśnień i uzgodnień, z całą pewnością jest odmienna dla kręgów społecznych postkomunistycznych i postsolidarnościowych. W tym sensie polityczny podział jest czymś daleko głębszym i ma swe korzenie w codziennej, psychokulturowej tkance życia społecznego.

Ale ten podział, który Grabowska nazywa *postkomunistycznym,* nie tylko utrwala różnice biografii, życiowych wyborów i karier, lecz także ma konsekwencje dla funkcjonowania porządku społecznego, bo wyznacza w sytuacjach krytycznych podstawowe identyfikacje i w pewien trwały sposób przyczynia się do kwestionowania podstawowych zasad, podstawowych wspólnych reguł i norm ładu społecznego i państwowego. Być może to jest najbardziej niepokojącą konsekwencją tego podziału w chwili obecnej. Mianowicie służyć on może do tego, aby można było politycznie kwestionować zasady, bez których akceptacji trudno sobie wyobrazić stabilną i rozwijającą się rzeczywistość demokratyczną.

Już dawno temu wydawało się, że podział na te dwie tradycje zanika, że staje się mało istotny, ale wszystkie dotychczasowe kampanie wyborcze na nowo podział ten przywoływały, używały w różny sposób i dowodziły, że jest to istotny fakt społeczny, zakorzeniony głęboko w psychologii Polaków. Obecna kampania równie silnie wydobywa na jaw ten podział, zwłaszcza że przebiega ona w szczególnym okresie, kiedy za sprawą rządów SLD pod przywództwem L. Millera doszło do wyjątkowo jawnej reprodukcji peerelowskich porządków w demokratycznej infrastrukturze III RP.

Podział postkomunistyczny prowadzi obecnie w programach populistycznych ugrupowań, takich jak Samoobrona oraz narodowokatolicki LPR, do zakwestionowania czegoś, co należy nazwać *demokratycznym con-*

sensusem, czyli zbiorem niekwestionowanych wspólnych zasad, na których opiera się instytucjonalny ład demokratycznego państwa. Ten *demokratyczny consensus* nie jest trudno określić, bo składają się nań proste zasady i normy praw człowieka i obywatela jako podstawy ustrojowej. Oznacza to zagwarantowanie równych praw wszystkim obywatelom i wszystkim mniejszościom społecznym, państwo niezależne od ideologii i religii, gwarantujące przestrzeganie swobód obywatelskich. Pojawiły się jednak u nas ostatnio coraz wyraźniejsze tendencje do modyfikacji i zgoła nieakceptowania kanonu tych wartości, zakwestionowania równości praw różnych grup obywateli (prym tu wiedzie kwalifikująca się do prawnej interwencji, bezprzykładna napaść na osoby homoseksualne i zakwestionowanie ich praw obywatelskich) i swobody wypowiedzi (bardzo niepokojące ograniczenia i restrykcje, nakładane np. przez władze samorządowe na działalność artystyczną i wspomnianą prasę lokalną). Kwestionowanie prawomocności podstaw normatywnych demokratycznego państwa polskiego wspiera się na ataku na postkomunistów i odwołuje się oraz utwierdza *podział postkomunistyczny*, czyniąc postkomunistów odpowiedzialnymi za „niewłaściwy" kanon wartości fundujących wolną Polskę.

Przedstawiona tu diagnoza jest również zbudowana na świadomości tego podziału i na założeniu, które można zakwestionować. Mianowicie jest to założenie, że przebieg transformacji i wytwarzania nowego ładu był zakłócony czynnikami, które mogły oddziaływać i modyfikować proces reform w kierunku przywracania starych wzorów ustrojowych, wzorów rodem z realnego socjalizmu. Fakt nierozliczenia przeszłości i swoboda działania przedstawicieli i twórców starego porządku w nowej rzeczywistości stworzył wyjątkowo dogodną sytuację dla tego typu kontynuacji. Całe rozumowanie jest zapewne zasadne i można go bronić za pomocą dokładnych analiz socjologicznych, politologicznych czy też ekonomicznych i prawniczych. Pozostaje jednak pytanie, na które nie ma rozstrzygającej odpowiedzi w instrumentarium jakiejkolwiek nauki: czy gdyby dokonano symbolicznego i instytucjonalnego rozliczenia komunistycznej przeszłości, to wówczas w funkcjonowaniu nowego ładu wystąpiłoby mniej patologicznych symptomów, spowodowanych trwałością i kontynuacją dawnego porządku? Od razu też można zaryzykować tezę, że zwolennicy udziału postkomunistów w nowym ładzie i przeciwnicy rozliczeń z przeszłością z góry będą mieli tendencję do odpowiedzi negatywnej na to pytanie, a więc kwestionującej znaczenie rozliczenia przeszłości.

Stawia nas to wobec niezwykłego wyzwania: podział postkomunistyczny jest na dłuższą metę trwałym zagrożeniem dla stabilności demokratycznego i obywatelskiego ładu. Jest on w poważnym sensie nieprzekraczalny psychologicznie i społecznie, interakcyjnie, jeśli można tak powiedzieć i będzie nieustannie się odradzał albo na mocy doświadczenia życiowego,

albo dla prostych kalkulacji politycznych. Kryją się za nim na poziomie indywidualnych i grupowych doświadczeń głębokie przeżycia traumatyczne, by użyć freudowskiego określenia.

Tylko jeden sposób może, jeśli nie zlikwidować – bo trudno zmienić ludzkie biografie – to złagodzić skutki tego podziału i uczynić mniej istotnym we wspólnym życiu i decyzjach politycznych, decyzjach o współpracy i przyszłości społeczeństwa. Tym sposobem jest *symboliczne pojednanie* i to w imię wspólnie zadeklarowanych demokratycznych wartości. Pojednanie nie jest możliwe bez wybaczenia, a to z kolei – bez uznania swych win przez winowajców. Tylko na tej bazie wzajemnego wyznania i wybaczenia możliwe jest społeczne pogodzenie.

Dotychczasowe próby „pojednania" były podejmowane sztucznie – bez zaangażowania wszystkich, albo choćby najbardziej znaczących, aktorów społecznych, a w dodatku w sytuacji, gdy wybaczanie nie wiązało się w żaden sposób z jakąkolwiek kwalifikacją dokonanego w przeszłości zła. To, co złego i niebezpiecznego również na przyszłość niósł ze sobą stary ustrój, jakie krzywdy właściwie wyrządził – nigdy w symboliczny sposób nie zostało nazwane i wypowiedziane – przebaczenie było niejako „na kredyt", tym bardziej że symboliczna „droga do Canossy" nigdy nie została nawet zamarkowana przez przedstawicieli komunistycznego reżimu. Wymiar pojęciowy – nazwanie rzeczy po imieniu – oraz wymiar symboliczny – wyraz poczucia winy i przeproszenia – są tu nawet ważniejsze niż wszelkie procesy i kary za dokonane realnie przestępstwa przez przedstawicieli dawnego aparatu władzy.

Rozliczenie bardziej praktyk systemu niż konkretnych ich wykonawców ma ogromne znaczenie dla możliwości realnego wybaczenia, a więc i pojednania. Paradoks historii polega na tym, że im więcej czasu upływa od momentu upadku komunistycznego reżimu, tym większego znaczenia nabiera konieczność symbolicznego przekroczenia przeszłości. Bez rozliczenia, przeproszenia i wybaczenia nie będzie możliwe pojednanie, a więc zagwarantowanie krajowi stabilnego kanonu wspólnie uznanych, normatywnych podstaw funkcjonowania demokratycznego porządku.

10. ZAMKNIĘCIE PRZESZŁOŚCI I IV RP

Znaczna część kolegów socjologów, analizując trudności transformacji i stabilizacji systemu politycznego naszej demokracji, zwracała uwagę na odziedziczone z przeszłości realnego socjalizmu nawyki myślenia i społecznych postaw. Do żelaznego repertuaru tego rodzaju „niedobrego dziedzictwa" miały należeć postawy roszczeniowe, prezentowane zwłaszcza przez organizacje związkowe. Wydaje mi się jednak, że ten rodzaj zagrożeń i dziedzictwa jest bez porównania mniej szkodliwy i ob-

ciążający rozwój zdrowego i dobrze żyjącego organizmu społecznego, niż wyszczególnione powyżej elementy przeszłości, przeniesione z PRL do nowego ładu społeczno-politycznego. Oczyszczenie z nich państwa i stosunków społecznych miało pierwotnie oznaczać hasło IV RP.

Przedstawione powyżej rozumowanie doprowadziło jednak do zarysowania zupełnie innego problemu, bez którego stabilny i zdrowy rozwój będzie utrudniony. IV Rzeczpospolita jest konieczna o tyle, o ile konieczny jest symbol nowego początku i prawdziwego przekroczenia przeszłości, również porzucenia urazów i traumatycznych wspomnień – a przynajmniej takie ich oswojenie, aby należały do minionego czasu, do przeszłości indywidualnej i zbiorowej. Nie da się zbudować przyszłości bez zamknięcia bolesnego doświadczenia przeszłości, bez wyciągnięcia z niego pozytywnych aspektów, nawet jeśli najbardziej pozytywnym doświadczeniem przeszłości realnego socjalizmu było to, że w pokojowy sposób przeszedł do historii. Systemowa słabość i choroba III RP polega na tym właśnie, że nie może się w żaden sposób pozbyć przeszłości, a sposób, w jaki to próbowano zrobić, doprowadził jedynie do nowych, niebezpiecznych frustracji i patologii we wspólnym życiu oraz zagrożenia *consensusu demokratycznych wartości*. Politycznym założeniem „Solidarności" jako ruchu społecznego i związkowej organizacji było przekonanie, że tylko oparcie się na prawdzie, ujawnianej w zbiorowej debacie i dyskusji, odsłanianej w szczerej wymianie myśli i poglądów, może być trwałą podstawą dobrego ustroju. Nierozliczenie peerelowskiej przeszłości i inwazja w nową rzeczywistość wywodzących się z niej ludzi i schematów zatarły i uczyniły mało inspirującą pamięć o „Solidarności". Dziś widać, że warto i może należy próbować wrócić do haseł i myśli, które wtedy przepełniały ludzi, uszlachetniając ich i nadając wspólnemu życiu prawdziwie porywający sens.

Ale trwała i dobra naprawa Rzeczypospolitej nie może być tylko programem „rozliczeń". Rozliczenia są konieczne, ale muszą służyć prawdziwemu, społecznemu pojednaniu.

ABSTRACT

Author's main direction of analysis is to find the reasons of the social disappointment of the free Poland. He also observes the attitude quite similar to the present in the years of Poland People Republic: the feeling the state is not "our", and citizens can and should act near by the state rules and law. Author these practices and negative definition of politics ties with the disadvantage of social – political participation (and this which was one of the most important expecta-

tions after "Solidarity" experience). Also, with the lack of judgment, evaluation and symbolic end of communism. The lack of de-communization and even so called lustration had had a big impact on the demoralization of the Polish politics, and author analyses the consequences of it. Especially is trying to show how the communists party "political culture" (PUPW), based on authority and on the practice of to break down any agreement, if it was against theirs actual interests, have had the impact on the political practice in free Poland. Therefore, the process of institutional evaluation of the communist past is absolutely needed. But at the end of the paper the author is coming – up to an unexpected conclusion that symbolic condemnation of the communism is not enough for revitalization of the Polish democracy. The vital aim is a real reconciliation, but it in not possible without a confession of guilt by communists and to ask pardon.



O FUNDACJI

FUNDACJA

Fundacja „Ius et Lex" powstała w 2000 r. Pracami fundacji kieruje Prezes Zarządu – dr Janusz Kochanowski oraz wiceprezesi: Paweł Dobrowolski i Marta Kochanowska.

Celem fundacji jest:

– wspomaganie i promowanie inicjatyw naukowych i oświatowych dotyczących polskiego prawa,
– działanie na rzecz realizacji założeń państwa prawa,
– rozwój i europeizacja polskiego systemu prawa.

12 marca 2004 r. fundacja „Ius et Lex" została wpisana na listę organizacji pożytku publicznego i na mocy ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (Dz.U. z 2003 r. nr 96 poz. 873) wiele osób wsparło fundację, przekazując jej 1% płaconego podatku od osób fizycznych. Listę tych osób publikujemy w niniejszym numerze magazynu, wyrażając jednocześnie wdzięczność za okazane nam zaufanie.

Nad prawidłowością działań fundacji czuwa Rada Fundacji w składzie:
Witold Kieżun – przewodniczący
oraz członkowie:
Baroness Caroline Anne Cox of Queensburry, Hanna Gronkiewicz-Waltz, The Lord Belhaven and Stenton, Ryszard Kaczorowski, Antoni Z. Kamiński, The Lord Lewis of Newnham, Andrzej Szostek MIC, Andrzej Wielowieyski, Maria Sapieha, Jan A. Stefanowicz, Jan Winiecki.

Baroness Caroline Anne Cox of Queensburry – polityk; od 1985 r. *deputy speaker* w Izbie Lordów. Zaangażowana w działalność publiczną na rzecz praw człowieka. Przewodnicząca Christian Solidarity Worldwide. Rektor Uniwersytetu w Bournemouth, prezes Institute of Administrative Management. Odznaczona Krzyżem Komandorskim za Zasługi dla Rzeczypospolitej Polskiej.

Hanna Gronkiewicz-Waltz – prawnik i ekonomista; wykłada na Uniwersytecie Warszawskim. W latach 1992–2000 Prezes Narodowego Banku Polskiego, następnie wiceprezes European Bank for Reconstruction and Developement (2001–2004)

Pawel Dobrowolski – ekonomista, niezależny doradca; ukończył Uniwersytet Harvarda. Pracował w Jeffrey Sachs and Associates, Deutsche Morgan Grenfell, Advent International, Warsaw Equity Management.

The Lord Belhaven and Stenton – w latach 1964–1999 członek Izby Lordów. Odznaczony Krzyżem Komandorskim za Zasługi dla Rzeczypospolitej Polskiej.

Ryszard Kaczorowski – ostatni prezydent RP na uchodźstwie; w 1940 r. aresztowany przez NKWD. Po uwolnieniu przebywał w Armii Polskiej w ZSRR, następnie w 2 Korpusie Polskim. Po wojnie na uchodźstwie w Wielkiej Brytanii, od 1967 r. przewodniczący ZHPpgK, w latach 1986–1989 minister spraw krajowych rządu RP na uchodźstwie. Członek Rady Polskiej Macierzy Szkolnej i Rady Instytutu Polskiego Akcji Katolickiej. Doktor honoris causa wielu polskich uniwersytetów oraz honorowy obywatel Warszawy, Gdyni, Krakowa i innych miast polskich. Odznaczony Wielkim Krzyżem Kawalerskim św. Jerzego i Michała przez królową Elżbietę II.

Antoni Z. Kamiński – socjolog, *Visiting fellow American Council of Learned Societies* Uniwersytetu Columbia w Nowym Jorku, Uniwersytetu Kalifornijskiego w Berkeley, British Columbia, Japan Institute of International Affairs. Autor m.in. pracy *An Institutional Theory of Communism Regimes: Design, Function, Breakdown*.

Witold Kieżun – profesor teorii organizacji i zarządzania, członek International Academy of Management, wykładowca w Wyższej Szkole Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego w Warszawie. W latach siedemdziesiątych kierownik Zakładu Prakseologii PAN i Zakładu Teorii Organizacji Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, w latach 80. i 90. profesor uczelni amerykańskich i kanadyjskich oraz *chief technical advisor* w ONZ. Żołnierz Armii Krajowej, powstaniec warszawski, więzień polityczny reżimu stalinowskiego. Przewodniczący Rady Fundacji.

Marta Kochanowska – prawnik, ukończyła St. Paul's Girls' School w Londynie, St. Mary's College, wydział prawa na Uniwersytecie w Durham, College of Law w Londynie. Pracowała jako adwokat w Freshfields Bruckhous Deringer w Londynie i Singapurze oraz w The Royal Bank of Scotland Plc. w Londynie.

The Lord Lewis of Newnham – emerytowany profesor Uniwersytetu w Cambridge. Pierwszy *Warden Robinson College* w Cambridge (1975––2001). Członek zagraniczny Polskiej Akademii Umiejętności. Członek Izby Lordów. Odznaczony Krzyżem Komandorskim za Zasługi dla Rzeczypospolitej Polskiej.

Andrzej Szostek MIC – etyk; profesor na Katolickim Uniwersytecie Lubelskim. *Visiting professor* w Instytucie Jana Pawła II Uniwersytetu Laterańskiego (1988–1991), członek Międzynarodowej Komisji Teologicznej w Rzymie (1992–1997). Rektor KUL w latach 1998–2004. Autor m.in. prac *Normy i wyjątki*; *Natura – rozum – wolność*; *Wokół godności, prawdy i miłości*.

Andrzej Wielowieyski – prawnik i polityk; żołnierz Armii Krajowej, członek Klubu „Krzywego Koła", a od 1967 r. Klubu Inteligencji Katolickiej. Poseł na Sejm RP w latach 1989–2001, obecnie senator.

Maria Sapieha – studiowała w Anglii i Francji, w czasie drugiej wojny światowej na Zachodzie Europy, więziona przez Niemców za działalność antyhitlerowską. Na emigracji stworzyła oddział „Pomoc Dzieciom Polskim". W latach osiemdziesiątych współdziałała z Medical Aid for Poland oraz Polską Macierzą Szkolną w Wielkiej Brytanii, za co została odznaczona Krzyżem Oficerskim Polonia Restituta. Założycielka i prezes fundacji Ex Animo w Warszawie, obecnie wspiera Klinikę Onkologii w Międzylesiu.

Jan A. Stefanowicz – prawnik; adwokat, członek Okręgowej Rady Adwokackiej w Warszawie. Partner założyciel Kancelarii „Juris" w Warszawie. Prowadzi indywidualną kancelarię adwokacką. Przewodniczący Komisji Prawa Gospodarczego Centrum im. A. Smitha oraz Rady Konsultacyjnej Centrum Monitoringu i Wolności Prasy. Ekspert i konsultant Sejmu RP w pracach legislacyjnych.

Jan Winiecki – ekonomista. Współzałożyciel i prezes fundacji Centrum im. Adama Smitha, w latach 1991–1993 członek rady nadzorczej European Bank for Reconstruction and Development. W latach 1994–2003 wykładał na Uniwersytecie Europejskim *Viadrina* we Frankfurcie.

KONTAKT

Fundacja „Ius et Lex"
ul. Walecznych 34
03-916 Warszawa
tel./faks (22) 616 25 53
www.iusetlex.pl, fundacja@iusetlex.pl

Nr rachunku
06 1240 1040 1111 0000 0136 5373

prezes fundacji:
Janusz Kochanowski
www.kochanowski.pl
j.b.kochanowski@uw.edu..pl

sekretarz fundacji:
Maciej Kotkowski
0 606 940 980
m.kotkowski@iusetlex.pl

MAGAZYN „IUS ET LEX"



Grono polskich uczonych i teoretyków prawa przystąpiło w 2001 r. do wydawania nowego czasopisma prawniczego, zatytułowanego „Ius et Lex". Celem powołania magazynu, którego ideę programową określa sam już w tytuł, jest przede wszystkim:

– rozwój rodzimej twórczości z zakresu nauk prawnych;
– propagowanie szeroko pojętej kultury prawnej przez nawiązywanie do aktualnych osiągnięć światowej myśli prawniczej;
– dążenie do zmiany sposobu myślenia o prawie i jego stosowaniu, bez której prosta implementacja prawa europejskiego na grunt polski nie będzie możliwa.

Czasopismo publikuje numery „tematyczne", w całości poświęcone najważniejszym problemom prawa. Pierwszy numer był poświęcony relacji kategorii „ius" do „lex", drugi rozliczeniu z przeszłością. Tematami następnych numerów będzie współczesny retrybutywizm, ekonomiczne podejście do przestępczości, terroryzm itp. Czasopismo przez pierwsze lata ukazywać się będzie w miarę gromadzenia materiałów w wersji angielskiej i polskiej.

ZE WSTĘPU DR. JANUSZA KOCHANOWSKIEGO:

Nie jest rzeczą przypadku, że właśnie w 2001 roku, na przełomie wieków, powstaje magazyn, którego ideę programową wyraża sam już jego tytuł, „Ius et Lex" – pismo stawiające sobie za cel badanie podstaw myśli i kultury prawnej.

Dwa są powody do – koniecznego dziś – powrotu do źródeł i istoty prawa, którego idea towarzyszy rozwojowi cywilizacji. Są to poczucie kryzysu prawa, będące doświadczeniem minionego stulecia, oraz dostrzegalne już wyzwania nowego wieku.

Poczucie kryzysu prawa, z jakim wychodzimy z XX w., jest szczególnie dotkliwe w naszym kraju, gdzie konstytucyjna deklaracja państwa prawa zdaje się powoli – zdaniem niektórych z nas – zamieniać w swoje przeciwieństwo. Mówiąc o kryzysie prawa, najczęściej mamy na myśli:

– *jurydyzację życia, które zostało nieomal w całości uregulowane przez ustawodawcę w sposób najczęściej nam nieznany;*
– *instrumentalne traktowanie prawa, zarówno przez stosujących je, jak i samego ustawodawcę, który uważa, że na mocy umownego mandatu może stanowić prawo w sposób niemal dowolny;*
– *wreszcie, używając terminologii Lona L. Fullera – niedostatek moralności samego prawa i jego legitymizacji.*

Zjawiska te powodują brak szacunku dla prawa. Jest ono łamane na wszystkich szczeblach drabiny społecznej, czym przejmują się jedynie ci, których naruszenia prawa zostały, mniej lub bardziej przypadkowo, wykryte. Jak podkreśla to dalej David Lyons, jeśli teoria prawa nie dostrzeże tych faktów, „nie dosięgnie własnych ideałów moralnych i intelektualnych".

Do powrotu do istoty i źródeł prawa skłaniają również wyzwania rozpoczynającego się wieku. W czasach przejścia do zupełnie innego, europejskiego i globalnego społeczeństwa, stajemy w obliczu nowego kształtu świata, a w związku z tym – także powinności oznaczenia miejsca, jakie ma w nim zajmować moralność i prawo. Wiek XXI musi być wiekiem prawa, albo będzie jeszcze straszniejszy niż ten, który szczęśliwie pozostał za nami.

Skoro mówimy o powstającym europejskim i globalnym społeczeństwie, mamy na myśli nie tylko swobodny przepływ kapitału, ponadnarodowe firmy i korporacje, masową produkcję i konsumpcję, oraz towarzyszącą im wolność, demokrację i prawa człowieka – ale także globalizację świata przestępczego i terroryzmu, masowego handlu narkotykami, bronią i ludźmi. Przejmowanie wielu agend państwa przez instytucje prywatne lub społeczności lokalne, ale jednocześnie jego osłabienie, które rodzi obawę o udaną budowę otwartego społeczeństwa obywatelskiego. Niebezpieczeństwa grożące cywilizacji zachodniej, mające swoje źródło zarówno w niej samej, jak i w innych cywilizacjach.

Wydaje się, że zamiar powołania czasopisma, które będzie zajmować się najbardziej podstawowymi problemami sprawiedliwości i prawa oraz miejscem tych ostatnich w zmieniającym się świecie, pozwoli sprostać aktualnym oczekiwaniom. Świadczy o tym fakt, że nieomal wszyscy, do których zwróciliśmy się – odpowiedzieli na nasze zaproszenie pozytywnie, a często nawet z entuzjazmem.

Z RECENZJI PROF. WITOLDA WOŁODKIEWICZA:

Założenia przyjęte przy tworzeniu czasopisma zostały wykonane wzorowo. Dwa wydane dotychczas tomy podejmują najbardziej istotne problemy myśli prawnej i społecznej. Wydawnictwo „Ius et Lex" wypełnia istotne zapotrzebowanie społeczne i pobudza do dyskusji.

Na podkreślenie zasługuje również wzorowa forma wydawnicza „Ius et Lex", bardzo dobre opracowanie redakcyjne i oryginalność szaty graficznej.

Czasopismo to jest biletem wizytowym polskiej nauki prawa i forum jej kontaktów z nauką światową.

REDAKCJA

Janusz Kochanowski (redaktor naczelny) – Uniwersytet Warszawski
Grażyna Skąpska – Uniwersytet Jagielloński
Jerzy Zajadło – Uniwersytet Gdański
Michał Królikowski (sekretarz redakcji) – Uniwersytet Warszawski

KOLEGIUM POLSKIE

Adam Czarnota – prawnik i socjolog; wykłada na Uniwersytecie Południowej Nowej Walii w Sydney. Wykładał na uniwersytetach w Wielkiej Brytanii, Afryce Południowej oraz krajach Europy Środkowo-Wschodniej. Zajmuje się teorią i socjologią prawa, zwłaszcza tzw. transitional justice. Współredaktor (z M. Krygierem) *The Rule of Law after Communism.*

Tomasz Gizbert-Studnicki – prawnik; wykłada na Uniwersytecie Jagiellońskim. W latach 1993–1997 wykładowca w Academy of Legal Theory w Brukseli, w latach 1995–1999 członek Komitetu Wykonawczego Międzynarodowego Stowarzyszenia Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej. Członek Komitetu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk, zajmuje się analityczną filozofią prawa.

Janusz Kochanowski – prawnik; wykłada na Uniwersytecie Warszawskim. W latach 1991–1995 konsul generalny Rzeczypospolitej Polskiej w Londynie. Przewodniczący Porozumienia Samorządów Zawodów Prawniczych w Polsce 2003–2004. *Visiting fellow* na uniwersytetach w Augsburgu, Oksfordzie, Cambridge oraz Instytucie Maxa-Plancka we Freiburgu. W latach 1996–1997 *senior member* Robinson College. *Life member Clare Hall* w Cambridge. Autor m.in. książek: *Subiektywne granice sprawstwa i odpowiedzialności karnej*; *Zagadnienia przestępstw drogowych i przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji*; *Redukcja odpowiedzialności karnej.*

Andrzej Kojder – prawnik i socjolog; wykłada socjologię prawa na Uniwersytecie Warszawskim, jest przewodniczącym Polskiego Towarzystwa Socjologicznego i członkiem Zarządu Transparency International. W latach dziewięćdziesiątych podsekretarz stanu w Kancelarii Prezydenta RP. Opublikował ponad 100 prac naukowych – głównie z dziedziny socjologii prawa, aksjologii prawa i socjotechniki; jest autorem m.in. książki *Godność i siła prawa.*

Zdzisław Krasnodębski – socjolog i filozof; wykłada na Uniwersytecie w Bremie, gdzie jest przewodniczącym programu polskich studiów interdyscyplinarnych. Członek polskiego i niemieckiego stowarzyszenia socjologicznego. Autor prac na tematy socjologii prawa, m.in. *Max Weber*; *Postmodernistyczne rozterki kultury*; *Upadek idei postępu.*

Michał Królikowski – prawnik, wykłada w Instytucie Prawa Karnego Uniwersytetu Warszawskiego. Opiekun naukowy Koła Naukowego prawa rzymskiego i kanonicznego *Utriusque Iuris.* Zajmuje się filozofią i teorią kary. Opublikował m.in. *Zasada proporcjonalności w europejskim Corpus Iuris*, *Sprawiedliwość karania w społeczeństwach liberalnych.*

Lech Morawski – prawnik i filozof; wykłada na Uniwersytecie im. Mikołaja Kopernika w Toruniu i Uniwersytecie Kardynała Stefana Wy-

szyńskiego. Zajmuje się filozofią analityczną oraz problemami transformacji współczesnych systemów prawa. Autor m.in. rozpraw *Argumentacje, racjonalność prawa i postępowanie dowodowe*; *Wykładnia prawa. Komentarz*; *Główne problemy współczesnej filozofii prawa*.

Mariusz Muszyński – prawnik, profesor na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego, wykłada prawo międzynarodowego publiczne, prawo wspólnotowe i prawo niemieckie. Wieloletni urzędnik państwowy w Ministerstwie Spraw Zagranicznych, w latach 1998–2002 I Sekretarz Ambasady RP w Berlinie. Członek wielu delegacji negocjujących zawierane przez Polskę umowy międzynarodowe.

Marek Antoni Nowicki – adwokat; rzecznik praw obywatelskich w Kosowie, współzałożyciel Komitetu Helsińskiego w Polsce. W latach 1993–1999 członek Europejskiej Komisji Praw Człowieka w Strasburgu. Jest autorem m.in. pracy *Kamienie milowe. Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*.

Wojciech Sadurski – filozof prawa; pracuje w Europejskim Instytucie Uniwersyteckim we Florencji i na Uniwersytecie w Sydney. Zajmuje się filozofią prawa i teorią konstytucjonalizmu. Autor m.in. książek *Teorie sprawiedliwości*; *Giving Desert Its Due*; *Myślenie konstytucyjne*; *Freedom of Speech and Its Limits*.

Marek Safjan – prawnik; wykłada na Uniwersytecie Warszawskim. Członek *Association Internationale Droit, Ethique et Science*, *Academie Internationale de Droit Compare*. Autor wielu publikacji z zakresu prawa cywilnego, prawa handlowego i bioetyki, m.in. *Medycyna i prawo*. Od 1997 r. sędzia Trybunału Konstytucyjnego, a od 1998 r. prezes Trybunału.

Grażyna Skąpska – prawnik i socjolog; wykłada na Uniwersytecie Jagiellońskim. *Visiting professor* na uniwersytetach w Australii, Stanach Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii oraz Niemczech. Wiceprezydent Międzynarodowego Instytutu Socjologii. Jej zainteresowania naukowe koncentrują się wokół przemian rynkowych po upadku komunizmu oraz teorii praworządności. Autorka m.in. książek *Prawo a dynamika społecznych przemian*; *Constitutionalism after Communism*.

Wiesław Staśkiewicz – prawnik i socjolog; wykłada na Uniwersytecie Warszawskim. Od 1992 r. dyrektor Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu. Jego zainteresowania naukowe obejmują badania empiryczne kultury prawnej i efektywności ustawodawstwa.

Jerzy Stelmach – prawnik, filozof; profesor w Katedrze Teorii i Filozofii Prawa Uniwersytetu Jagiellońskiego. Autor m.in. książek *Współczesna filozofia interpretacji prawniczej*, *Kodeks argumentacyjny dla prawników*, *Filozofia prawa XIX i XX wieku* (z R. Sarkowiczem).

Mirosław Wyrzykowski – prawnik; wykłada na Uniwersytecie Warszawskim. Specjalizuje się w prawie publicznym i prawach człowieka. Ekspert Komisji Konstytucyjnej Sejmu X Kadencji. *Visiting professor* na uniwersytetach w Monachium i Sydney. W latach 1999–2001 dziekan Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Od 2001 r. sędzia Trybunału Konstytucyjnego.

Jerzy Zajadło – kierownik Zespołowej Katedry Teorii Państwa i Prawa oraz Zakładu Praw Człowieka na Uniwersytecie Gdańskim. Wykłada prawa człowieka, prawo międzynarodowe i protokół dyplomatyczny. Autor m.in. *Formuła Radbrucha. Filozofia na granicy pozytywizmu prawniczego i prawa natury*; *Procesy strzelców przy murze berlińskim. Sprawiedliwość zwycięzców czy zmiana paradygmatu państwa prawa?*; *Dylematy humanitarnej interwencji*.

Marek Zirk-Sadowski – prawnik i filozof; wykłada filozofię prawa na Uniwersytecie Łódzkim. Członek Komitetu Wykonawczego Międzynarodowego Stowarzyszenia Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej. Jego zainteresowania naukowe koncentrują się wokół teorii sądowego stosowania i interpretacji prawa, teorii wartości i filozofii prawa europejskiego. Autor m.in. pracy *Prawo a uczestniczenie w kulturze*. Od 1994 r. sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego.

KOLEGIUM ZAGRANICZNE

Deryck Beyleveld – prawnik i filozof; wykłada na Uniwersytecie w Sheffield. Dyrektor Institute of Biotechnological Law and Ethics. Kontynuator szkoły Alana Gewirtha. Zajmuje się teorią prawa karnego, teorią moralności oraz etyką. Autor m.in. *The Dialectical Necessity of Morality*; (z R. Brownswordem) *Law as Moral Judgement oraz Human Dignity in Bioethics and Biolaw*.

Jo Carby-Hall – prawnik; wykłada na Uniwersytecie w Hull, dyrektor International Legal Research Centre for Legislative Studies tegoż uniwersytetu. Ekspert z zakresu prawa pracy. *Visiting professor* na uniwersytetach w Genewie, Paryżu, Nantes, Toruniu. Honorowy profesor Uniwersytetu w Bordeaux. Odznaczony Orderem Zasługi Rzeczypospolitej Polskiej, konsul honorowy Rzeczypospolitej Polskiej.

Masaji Chiba – prawnik i socjolog; emerytowany profesor Uniwersytetu Metropolitan w Tokio. Wykładał na Uniwersytecie w Minnesocie. Członek Międzynarodowego Stowarzyszenia Socjologicznego. Autor wielu prac na tematy socjologii i antropologii prawa, m.in. *Modern Anthropology of Law*; *Legal Pluralism: Toward a General Theory through Japanese Legal Culture*.

Mark A. Cohen – ekonomista; profesor zarządzania na Uniwersytecie Vanderbilt w USA. *Visiting professor* ekonomii wymiaru sprawiedliwości na Uniwersytecie w Jork. Przewodniczący Komitetu Statystyki Prawa i Wymiaru Sprawiedliwości w American Economic Association.

Meir Dan-Cohen – prawnik; wykłada etykę prawa na Uniwersytecie Kalifornijskim w Berkeley – Milo Reese Robbins Chair in Legal Ethics, uprzednio na Uniwersytecie w Yale. Zajmuje się teorią prawa i moralności w społeczeństwie. Autor m.in. książek *Rights, Persons and Organizations: A Legal Theory for Bureaucratic Society*.

R. Antony Duff – prawnik, filozof; wykłada filozofię na Uniwersytecie w Stirling. Członek Royal Society w Edynburgu. Opublikował m.in. książki *Trials and Punishments*; *Intention, Agency and Criminal Law*; *Criminal Attempts*; *Punishment, Communication and Community*.

John Finnis – prawnik i filozof; wykłada filozofię prawa na Uniwersytecie w Oksfordzie. Twórca „nowej teorii prawa naturalnego". Redaktor *Halsbury's Laws of England*. Autor m.in. *Natural Law and Natural Rights* (wyd. pol. 2001).

George P. Fletcher – prawnik i filozof; *Cardozo Professor of Jurisprudence* na Uniwersytecie Columbia w Nowym Jorku. Publicysta „New York Timesa". Zajmuje się prawem konstytucyjnym, karnym i jurysprudencją. Autor m.in. *Rethinking Criminal Law*; *A Crime of Self-Defence*; *Our Secret Constitution*.

Peter Glazebrook – prawnik; wykłada na Uniwersytecie w Cambridge, dyrektor Old Library, zajmuje się teorią prawa karnego i bioetyki. Autor m.in. zbioru *Statutes on Criminal Law*.

Jürgen Habermas – filozof; przedstawiciel drugiej generacji krytycznej szkoły frankfurckiej, uczeń Maxa Horkheimera i Theodora Adorno. Zasłynął obroną teorii racjonalności Kanta, publikuje na tematy socjologii i filozofii. Twórca teorii działania komunikacyjnego. Autor m.in. dzieł *Communication and the Evolution of Society* oraz *Theory and Practice*.

Joachim Herrmann – prawnik i filozof; wykłada na Uniwersytecie w Pittsburgu, uprzednio na Uniwersytecie w Augsburgu. *Visiting professor* na uniwersytetach w Stanach Zjednoczonych, Południowej Afryce, Chinach i Turcji. Zajmuje się teorią prawa karnego, prawnych systemów porównawczych, w szczególności europejskiego prawa kontynentalnego, prawa anglosaskiego oraz islamskiego. Autor m.in. *Die Reform der deutschen Hauptverhandlung nach dem Vorblid des anglo-amerikanischen Strafverfarhrens*.

Andrew von Hirsch – prawnik i filozof; *honorary professor* teorii kary i prawa karnego w Instytucie Kryminologii im. L. Radzinowicza w Cambridge. Założyciel i dyrektor Centrum Teorii i Etyki Kary w Cambridge.

Jego główne zainteresowania naukowe koncentrują się wokół teorii systemu karnego i filozofii prawa karnego. Autor m.in. *Doing Justice*; *Past or Future Crime* oraz *Censure and Sanctions*.

Martin Krygier – prawnik i filozof; wykłada na Uniwersytecie Południowej Nowej Walii w Sydney. *Visiting professor* na Uniwersytecie Kalifornijskim w Berkeley. Przewodniczący redakcji „East Central Europe – L'Europe du Centre Est" oraz współredaktor (z A. Czarnotą) *The Rule of Law after Communism*.

Harvey W. Kushner – prawnik; wykłada prawo karne i teorię bezpieczeństwa publicznego na Uniwersytecie Long Island w Nowym Jorku. Doradca Kongresu i władz Nowego Jorku w zakresie bezpieczeństwa publicznego. Autor m.in. *The Future of Terrorism*; *Encyclopedia of Terrorism*.

David Lyons – prawnik i filozof; wykłada filozofię prawa na Uniwersytecie w Bostonie, uprzednio na Uniwersytecie Cornell. Autor m.in. *Moral Aspects of Legal Theory; Rights, Welfare and Mill's Moral Theory* oraz *Ethics and the Rule of Law* (wyd. pol. 2000).

Sir Neil MacCormick – prawnik i polityk; wykłada na Uniwersytecie w Edynburgu. Zajmuje się filozofią prawa, zwłaszcza europejskiego oraz historią polityki. Wiceprzewodniczący Szkockiej Partii Narodowej. Członek Parlamentu Europejskiego. Twórca współczesnej instytucjonalnej teorii prawa. Autor m.in. *Legal Reasoning and Legal Theory*.

Sir Peter North – prawnik; Principal of Jesus College w Oksfordzie, prorektor Uniwersytetu w Oksfordzie, uprzednio rektor tegoż Uniwersytetu. *Visiting professor* na wielu uniwersytetach w Europie. Specjalista z zakresu prawa prywatnego międzynarodowego.

Lord Norton of Louth – politolog i polityk; od 1986 r. profesor Uniwersytetu w Hull. Od 1992 r. dyrektor Centre for Legislative Studies. Od 1998 r. zasiada w Izbie Lordów. Autor m.in. *The British Polity*; *Parlaments and Governments in Western Europe*; *The Conservative Party*.

Joseph Raz – prawnik i filozof; wykłada filozofię prawa na Uniwersytecie w Oksfordzie, uprzednio na Uniwersytecie Hebrajskim w Jerozolimie. *Visiting professor* na Uniwersytecie Rockefeller, Australijskim Uniwersytecie Narodowym, uniwersytetach w Toronto i Yale. Zajmuje się głównie filozofią prawa, moralności i polityki. Autor m.in. *The Authority of Law* (wyd. pol. 2000); *The Morality of Freedom*; *Ethics in the Public Domain*.

Niels von Redecker – prawnik; były referent ds. prawa polskiego w Institut für Ostrecht w Monachium, członek stowarzyszenia Copernicus, były redaktor „Jahrbuch für Ostrecht". Autor m.in. *Die Haltung der Bundesrepublik Deutschland gegenüber den baltischen Staaten*; *Das polnische Beamtenrecht, Entwicklung und Stand beim Beitritt Polens zur Europäischen Gemeinschaft*.

Sir Christopher Staughton – prawnik; członek Queen's Counsel, sędzia British Hight Court. Członek the Privy Council Królowej Elżbiety II. Zajmuje się dziedziną prawa handlowego i rodzinnego.

Ruti G. Teitel – *Ernst Stiefel Professor of Comparative Law*. Wykłada prawo konstytucyjne, porównawcze i prawa człowieka w New York Law School. Senior Schell Fellow w Yale Law School (1996–1997, 1999––2000). Członek zarządu Human Rights Watch Europe-Asia. Autorka m.in. *Transitional Justice*.

Gunther Teubner – prawnik i socjolog; wykłada na Uniwersytecie Frankfurckim. *Visiting professor* w Berkeley, Stanford i Wiedniu. W 1983 r. odznaczony przez Międzynarodowe Stowarzyszenie Socjologiczne Nagrodą im. Leona Petrażyckiego. Autor m.in. *Law as Autopoietic System*; *State, Law, Economy as Autopoietic Systems*; *Environmental Law and Ecological Responsibility*.

Thomas Weigend **–** prawnik; profesor prawa karnego Uniwersytetu w Kolonii, wykładowca New York Uniwersity School of Law, zajmuje się m.in. prawem karnym międzynarodowym, komparatystyką procedury karnej, problematyką legalizmu i oportunizmu w świetle aktualnych zmian społecznych. Autor akademickiego podręcznika niemieckiego prawa karnego *Lehrbuch des Strafrechts Allgemeiner Teil*.

Adres redakcji
Wydział Prawa i Administracji UW
ul. Krakowskie Przedmieście 26/28
00-927 Warszawa

sekretarz redakcji
Michał Królikowski
0 606 793 676
michal.krolikowski@uw.edu.pl

„IUS ET LEX" NR (I) 1/2002

Janusz Kochanowski *Dlaczego „Ius et Lex"?*

ROZPRAWY

George P. Fletcher *Na cześć „Ius et Lex". Kilka refleksji nad pojęciem prawa*
John W. Montgomery *Refleksje nad „Ius et Lex"*
Jerzy Zajadło *Formuła „Gesetz und Recht"*
Witold Wołodkiewicz *„Ius et lex" w rzymskiej tradycji prawnej*
David Lyons *Osąd moralny a teoria prawa*

Stefan Bratkowski *Prehistoria poczucia sprawiedliwości. Greckie początki „ius"*
Gunther Teubner *Sprawiedliwość alienująca. O dodatkowej wartości dwunastego wielbłąda*
Mieczysław A. Krąpiec *Porządek prawny („ordo iuris") – rzeczywistość czy fikcja?*
Leszek Kołakowski *O prawie naturalnym*

PRZEDRUKI

Gustaw Radbruch *Ustawa i prawo*
Christopher Staughton *Za dużo prawa*

RECENZJE

Paweł Łabieniec *Teoria prawa naturalnego Johna Finnisa wobec sporu między pozytywizmem prawniczym a doktrynami prawa naturalnego*

ORZECZNICTWO

Marzena Kordela *„Ius" w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*
Luzius Wildhaber *Dynamika orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*

GLOSY

Paweł Sarnecki *Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z 28 września 2000 r.*

Nakład pierwszego numeru wyczerpany. Numer dostępny jest w wersji elektronicznej na stronie internetowej www.iusetlex.pl.

„IUS ET LEX" NR (II) 1/2003

Janusz Kochanowski *Czy zbrodnie minionych systemów wymagają rozliczenia, czy też lepiej o nich zapomnieć?*

ROZPRAWY

Diane F. Orentlicher *Obowiązek ukarania poważnych naruszeń praw człowieka związanych z poprzednim reżimem*
Ruti G. Teitel *Rządy prawa okresu transformacji*
Grażyna Skąpska *Rozliczenie łamania praw człowieka w przeszłości. Analiza kulturowa*
Michał Płachta *Jak pogodzić sprawiedliwość retrybutywną ze sprawiedliwością restytucyjną? Międzynarodowy Trybunał Karny a komisje pojednania narodowego i amnestie*
Adam Czarnota *Moralne i prawne problemy odnoszenia się do przeszłości. Między sprawiedliwością retrybutywną a dystrybutywną*
Frederick Hale *Komisja Prawdy i Pojednania w RPA – potencjalne i realne możliwości. Teoria a rzeczywistość*

Jan-Michael Simon *Przemoc popierana przez państwo. Odpowiedzialność karna a pojednanie*
Jerzy Zajadło *Filozofia prawa a prawo karne. Studium tzw. Mauerschützen*
Spencer Zifcak *Rozrachunek z przeszłością na Węgrzech i w Czechach. Ujęcie konstytucyjne*
Janusz Kochanowski *Rozliczenie z przeszłością w Polsce*

WOKÓŁ SPRAW POLSKICH

Rola obrachunku z przeszłością w budowaniu ładu społecznego.
Dyskusja redakcyjna z udziałem A. Dudka, J. Kochanowskiego, I. Krzemińskiego, W. Roszkowskiego, P. Śpiewaka, B. Wildsteina
Andrzej Zybertowicz *Paradoksy niewiedzy i ukryci aktorzy*
Maciej Rybiński *Dekomunizacja po niemiecku i po polsku*
Zdzisław Krasnodębski *O genezie III Rzeczypospolitej raz jeszcze*

ROZPRAWY O IUS ET LEX

Lech Morawski *Pozytywizm „twardy", pozytywizm „miękki" i pozytywizm martwy*

RECENZJE

Adam Czarnota *Radykalne zło a prawo, czyli jak mierzyć się z trudną przeszłością*
Jerzy Zajadło *Polnischer Sonderweg?*
Sebastian Sykuna *Roberta Alexy'ego argument z bezprawia*
Lech Morawski *Rządy prawa po komunizmie*
Andrzej Kojder *Prywatyzacja państwa policyjnego*
Andrzej Paczkowski *„Przeszłości ślad dłoń nasza zmiata", czyli ciąg dalszy Czarnej księgi komunizmu*
Adam Czarnota *Czy współczesne prawo i sędziowie zabiją naszą moralność?*
Jan Nowak-Jeziorański *Angielskie świadectwo prawdy*

ORZECZNICTWO

Bolesław Banaszkiewicz *Rozrachunek z przeszłością komunistyczną w polskim ustawodawstwie i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*
Wyrok Sądu Najwyższego Izby Karnej z 2 października 2002 r. (sygn. akt II KKN 311/01) – glosy Tomasza Krawczyka i Marii Rogackiej-Rzewnickiej
Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 22 marca 2001 r. – komentarz Jerzego Zajadło

„IUS ET LEX" NR (I) 1/2005

Partnerem publikacji angielskiej wersji „Ius et Lex" jest LexisNexis.

Janusz Kochanowski *Why Ius et Lex?*

ARTICLES

George P. Fletcher *In Honour of 'Ius et Lex': Some Thoughts on Speaking About Law*
John W. Montgomery *Reflections on 'Ius et Lex'*
Jerzy Zajadlo *The Notion of 'Gestetz und Recht' in Contemporary German Legal Theory and Practice*
Witold Wolodkiewicz *'Ius et Lex' in the Roman Legal Tradition*
Stefan Bratkowski *The Ancient History of the feeling of Justice: The Greek Beginnings of 'Ius'*
Gunther Teubner *Alienating Justice: On the Surplus Value of the Twelfth Camel*
Mieczysław A. Krapiec *Legal Order ('ordo iuris') – Reality of Fiction?*
Leszek Kolakowski *On Natural Law*
Lech Morawski *Hard Positivism, Soft Positivism and Dead Positivism*
Janusz Kochanowski *Three Reasons for, or Symptoms of, the Crisis in Law*

BOOK REVIEWS

Wojciech Sadurski *Rawls and the Limits of Liberalism: Reflection on 'The Law of Peoples'*

W PRZYGOTOWANIU

„IUS ET LEX" NR (IV) 2/2005

WPROWADZENIE

Janusz Kochanowski

ROZPRAWY

R. Antony Duff *Karanie obywateli*
Andrew von Hirsch *Współczesny retrybutywizm*
Sue Rex *Proporcjonalność a resocjalizacja. Szanse na pojednanie*
Michał Królikowski *Sprawiedliwość retrybutywna wobec sprawiedliwości naprawczej*
Andrew Ashworth *Kryteria ustalenia proporcjonalności wyroku*
Tatjana Hoernle *Zasada proporcjonalności w niemieckiej teorii kary*
Tappi Lappi-Seppala *Zasada proporcjonalności w systemie karnym Finlandii*

PRZEDRUKI

H. Morris *Osoba a kara*
J. Feinber *Funkcja ekspresyjna kary kryminalnej*

WOKÓŁ SPRAW POLSKICH

Andrzej Siemaszko *Przestępczość na przełomie wieków*
Mirosława Melezini *Obraz punitywności wymiaru sprawiedliwości karnej w Polsce na tle innych krajów europejskich w latach 1944–2003*
Paweł Moczydłowski *Kryzys więziennictwa*

ROZPRAWY IUS ET LEX

Bartosz Wojciechowski *Hegel i uzasadnienie kary z perspektywy intersubiektywności stosunków międzyludzkich*

RECENZJE

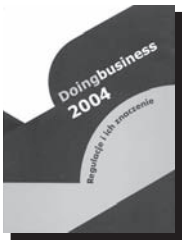
Wojciech Sadurski *Rawls i granice liberalizmu*
Daniel Wincenty *Przestępczość – wyzwanie dla współczesnego społeczeństwa zachodniego*

„IUS ET LEX" NR (V)

Mark A. Cohen *Ekonomiczne podejście do przestępczości – równoważenie kosztów i zysków*
Ceri Gott *Koszty przestępczości*
Ann Dryden Witte, Robert Witt *Prewencja i izolacja*
Carlisle Moody *Ekonometryczne badania poziomu przestępczości*
Jacek Czabański *Ekonomiczne podejście do przestępczości z perspektywy polskiej*
Isaac Ehrlich *Rynek przestępstw*

INNE WYDAWNICTWA

SPECJALNE



Doing Business 2004 i 2005. Regulacje i ich znaczenie.

Pierwszy raport Banku Światowego na temat wpływu regulacji prawnych na prowadzenie działalności gospodarczej. Polska edycja, wydana przez fundację „Ius et Lex" na licencji Banku Światowego, mogła ukazać się dzięki wsparciu finansowemu Narodowego Banku Polskiego oraz Biura Banku Światowego w Warszawie. Uroczysta promocja w obecności przedstawicieli World Bank z Waszyngtonu odbyła się 24 maja 2004 r. w Sali Senatu Uniwersytetu Warszawskiego. Podczas promocji Janusz Paczocha z Narodowego Banku Polskiego przedstawił wyniki badań na temat prawnej reglamentacji działalności gospodarczej w Polsce w latach 1989–2004.

Raport zawiera porównanie regulacji prawnych wspierających (lub ograniczających) działalność gospodarczą w ponad 130 krajach, w tym – co dla nas najciekawsze – także w Polsce.[…]

Raport dotyczy głównie średnich firm – bodaj najistotniejszych dla gospodarki, a przy jego sporządzaniu korzystano z pomocy miejscowych ekspertów i praktyków. Skoncentrowano się na kilku najważniejszych miernikach, kluczowych dla oceny warunków prowadzenia biznesu, wiele miejsca poświęcając przepisom prawnym w poszczególnych krajach (i kręgach kultury prawniczej), ich modelowi i efektom. Napisano o uruchamianiu przedsiębiorstwa i jego likwidacji, a także upadłości, rygorach zatrudniania i zwalniania pracowników i, co dla prawników bodaj najciekawsze i najważniejsze, egzekucji zobowiązań z kontraktów, czyli zapłatach.

„Rzeczpospolita", 24.05.2004 r.

W bieżącym roku, w ramach kontynuacji serii, na powyższych zasadach współpracy ukazał się *Doing Business 2005. Regulacje i ich znaczenie.*

International Terrorism through Polish Eyes

Numer specjalny „Ius et Lex" wydany w Stanach Zjednoczonych przez American Behavioral Scientist. Publikacja ukazała się na amerykańskim rynku wydawniczym w lutym 2005 roku jako „American Behavioral Scientist" (2005), vol. 48, No. 6, pod red. dr. Janusza Kochanowskiego

Introduction: Between Security and Freedom
Janusz Kochanowski, Ius et Lex, University of Warsaw

Legality and Legitimization of Humanitarian Intervention: New Challenges in the Age of the War on Terrorism
Jerzy Zajadlo, Center of Human Rights at the University of Gdansk

Will the West Survive?
Bronislaw Wildstein, Reporter, „Rzeczpospolita"

International Terrorism at Sea as a Menace to the Civilization of the 21st Century
Wojciech Stankiewicz, University of Gdansk

The Significance of "Ineffective" Methods of Fighting Terrorism
Jacek Salij OP, University of Cardinal Stefan Wyszynski, Warsaw

Polish Substantive Penal Law Against Terrorism
Krzysztof Indecki, Institute of Criminal Law, University of Lodz

International Law and Terrorism
Zdzislaw Galicki, Institute of International Law, University of Warsaw

Notes on Punishment and Terrorism
R. Antony Duff

Killing and Terror: The Cultural Tradition
Stefan Bratowski, Honorary President of the Polish Journalists Association

The United States of America Vis-à-vis Terrorism: The Super Power's Weaknesses and Mistakes
Bartosz Bolechow, International Policy Section, Institute of Political Sciences, Warsaw

REVIEW

This surprising February 2005 issue of American Behavioral Scientist (ABS), entitled *International Terrorism through Polish Eyes* and edited by Janusz Kochanowski of the Ius et Lex Foundation, looks at the political, legal, ethical, historical, and socio-cultural contexts of international terrorism through the eyes of distinguished Polish academics and journalists.

The 9 articles provide a singular European perspective on terrorism. Bolechow explores how U.S. international policies have helped shape

modern international terrorism, and includes analysis of some major policy mistakes and weaknesses. Zajadlo's article opens the question of the universality of human rights and asks whether any nation has the legal right to intervene in another country's internal affairs, even for humanitarian purposes.

Other articles focus specifically on international laws regarding terrorism. Duff discusses the punishment of terrorists – do we see and treat them as ordinary criminals, enemy soldiers subject to the laws and conventions of war, or abandon principles of law and subject them to torture and unlawful imprisonment? Reviewing current international law, Galicki shows how the various conventions and treaties (particularly the Palermo Convention) may work together to create a workable international law. Indecki then offers a specific example - how the Polish Penal Law against Terrorism defines terrorism, including acts committed as a precondition to terrorist acts, supposed terrorism (such as making a bomb threat), and actual terrorist acts.

Still other articles try to discover the roots and causes of terrorism. Salij discusses the importance of making the moral arguments against terrorism and discusses why terrorism is flourishing. Stankiewicz reminds us that we are not vulnerable just on land but also at sea, and Bratkowski reviews the long history of terrorism and its acceptability in Western Europe.

Finally, Wildstein asks whether the unity of the West, a foundation of world order since the end of WW II will survive in light of the strains that 9/11 has put on formerly friendly governments and institutions such as the UN, the EU, and NATO.

Some call terrorism the "lurking Third World War". The 9 articles in this intriguing issue of American Behavioral Scientist offer a distinctive viewpoint on the fight to keep Western civilization secure and free.

WYKŁADY

„Ius et Lex" organizuje cykliczne seminaria i wykłady, często we współpracy z Trybunałem Konstytucyjnym RP oraz Wydziałem Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego (w cyklu wykładów im. Leona Petrażyckiego). Zapraszani teoretycy są zaliczani do najwybitniejszych przedstawicieli myśli prawniczej na świecie. Dobór wykładowców jest podyktowany potrzebami nauki polskiej. Każdy wykład jest publikowany. Sponsorem publikacji jest mec. Jan. A. Stefanowicz, kancelaria prawnicza „Juris".

DOTYCHCZASOWE WYKŁADY

– Sir Peter North, Universytet w Oksfordzie: *Universities in Transition – An Oxford Perspective.*

– Sir Peter North, Universytet w Oksfordzie: *The United Kingdom – An Era of Constitutional Changes*.
– Prof. David Lyons, Universytet w Bostonie: *Osąd moralny a teoria prawa*.
– Prof. George P. Fletcher, Law School Columbia Uniwersytet w Nowym Jorku: *Ius et Lex. Kilka refleksji nad pojęciem prawa*.
– William J. Bratton, były szef NYPD: *Nowojorski program zwalczania przestępczości*.
– Prof. Andrew von Hirsch, Universytet w Cambridge: *Dlaczego powinny istnieć sankcje karne?* (we współpracy z Trybunałem Konstytucyjnym).
– Prof. Joseph Raz, Uniwersytet w Oksfordzie: *Rozumowanie przez reguły*.
– Sir Prof. Neil MacCormick, Universytet w Edynburgu, MEP, *Nowa Konstytucja Europy* (publikacja przy współpracy Trybunału Konstytucyjnego).
– Prof. Martin Krygier, New South Wales University in Sydney, *Universal Values and Local Knowledge in the Rule of Law*.
– Prof. Leszek Balcerowicz, Prezes Narodowego Banku Polskiego: *System prawa a rozwój*.
– Prof. Gunther Teubner: *Societal Constitutionalism. Alternatives to State-centred Constitutional Theory*.
– Prof. John Finnis: *O racji publicznej*.

NAJBLIŻSZY WYKŁAD

Prof. Robert Alexy – czerwiec 2006 roku

ZESZYTY NAUKOWE



Nową inicjatywą fundacji jest publikacja serii zeszytów naukowych, poświęconych tematyce reformy podstawowych instytucji i praktyk społecznych systemu prawa polskiego, jak też szerszej refleksji dotyczącej głównych problemów funkcjonowania prawa w społeczeństwach demokracji liberalnej. Serię rozpoczyna zeszyt autorstwa Tomasza Krawczyka pt. *Prywatne więzienia. Tak czy nie?* W przygotowaniu:
– Jacek Czabański, *Ekonomiczne podejście do przestępczości*.

Wszystkie wydawnictwa fundacji „Ius et Lex" można nabyć
za pośrednictwem Internetu
w Głównej Księgarni Naukowej im. Bolesława Prusa
www.ksiegarniaprus.pl

KONFERENCJE

Odpowiedzialność karna w systemach demokracji liberalnej. Czy współczesne demokracje są zdolne utrzymać porządek prawny w społeczeństwach informacyjnych i jaką rolę powinna odgrywać odpowiedzialność karna?

WARSZAWA (UNIWERSYTET WARSZAWSKI)
27–29 WRZEŚNIA 2002

Cele, które przyświecały organizatorom tej konferencji, były następujące:

- postawienie pytań o miejsce i rolę odpowiedzialności karnej w systemach liberalnych demokracji w obliczu rozpadu kapitału społecznego i postępującej dezintegracji społecznej oraz wynikających z nich wzrostu przestępczości i populacji więziennej (tzw. prizonizacji);
- wykorzystanie dorobku doktryny i praktyki państw zachodnich do potrzeb walki z gwałtownie rosnącą przestępczością w Polsce i innych krajach Europy Środkowo-Wschodniej;
- rozszerzenie teoretycznych podstaw do prowadzonych aktualnie prac nad reformą prawa karnego, w szczególności kodeksu karnego. Prowadzone już od kilkunastu lat prace obracają się naszym zdaniem stale w kręgu tych samych koncepcji i znajdują się obecnie w impasie.

Wszystkie te cele są zarazem statutowymi zadaniami organizatora konferencji, którym jest fundacja „Ius et Lex", powołana m.in w celu podejmowania działań na rzecz reformy prawa karnego w naszym kraju.

Przeciwstawne, liberalne i konserwatywne, podejścia do roli i funkcji odpowiedzialności karnej, są dwoma opcjami, które pragnęlibyśmy w tej konferencji odpowiednio zrównoważyć. Pierwsze zostało zaznaczone w tytule, natomiast drugie w pełnym wątpliwości i opatrzonym znakiem zapytania, podtytule. Służyć temu miał również odpowiedni dobór tematów i zaproszonych gości. Zbyt daleko idące upolitycznienie tej tematyki w toczonych obecnie w Polsce dyskusjach powoduje, że celem konferencji jest uczynienie jej przede wszystkim merytoryczną.

Konferencję otwierał wykład na temat „Karania obywateli". Stawia pytanie o miejsce odpowiedzialności sprawcy przestępstwa, ale i obywatela w ustroju demokratycznym. Prowadzi do panelu ogólnego pt. **„Współczesny retrybutywizm"**.

Celem tego panelu było ukazanie podstaw odpowiedzialności karnej w społeczeństwach liberalnych i demokratycznych, opartych na uznaniu prymatu wolności wyboru i koncepcji winy, zasady proporcjonalności kary jako fundamentu kodeksu karnego. Panel zamierzał udzielić odpowiedzi na pytanie o możliwość stworzenia systemu karnego odpowiadającego potrzebom i ograniczeniom praktycznym i etycznym systemów współczesnych demokracji, gwarantującego utrzymanie porządku społecznego. Wskazywał na potrzebę powrotu do retrybutywnego uzasadnienia sensu kary.

Kolejny panel pt. **„Ekonomiczne podejście do przestępczości"** promował niemal całkowicie nieznaną w Polsce ideę oceny kosztów przestępczości oraz walki z nią. Wskazywał na konieczność racjonalizacji polityki karnej, zwłaszcza w zakresie doboru środków przeciwdziałania przestępczości.

Panel **„Odpowiedzialność osób prawnych, odpowiedzialność państwa"** zmierzał do wprowadzenia do prawa polskiego teoretycznych podstaw konstrukcji, które – choć obecnie dość szeroko uznawane na świecie – do niedawna były u nas całkowicie nieznane. Staje się coraz bardziej widoczne i oczywiste, że współczesne nam warunki i praktyki działalności gospodarczej wymagają rozszerzenia tradycyjnych kategorii odpowiedzialność karnej osób fizycznych.

Panel **„Sektor prywatny w więziennictwie"** służył ukazaniu doświadczenia krajów zachodnich w udanej reformie polityki penitencjarnej zmierzającej do poprawy jej efektywności i warunków odbywania kar izolacyjnych. Niektóre wątki panelu (np. transport więźniów i monitoring elektroniczny) mają niezwykle istotne znaczenie w obliczu kryzysu wydolności polskiego systemu sądowego.

Panel **„Doświadczenia amerykańskie"** prezentował niektóre osiągnięcia Stanów Zjednoczonych. W tym m.in. głośną koncepcję *broken window*. W pierwszej połowie tego roku mieliśmy możność goszczenia byłego komisarza policji nowojorskiej Williama Brattona. Podczas konferencji gościliśmy jego kolegów z New York Police Departament.

Panel **„Odpowiedzialność za zbrodnie minionych reżimów"** dotyka jednego z najważniejszych problemów politycznych i społecznych w wielu krajach świata, w tym w Polsce. Panel ukazuje różne możliwe sposoby rozliczenia z przeszłością – tzw. transitional justice, odpowiedzialność karna i odpowiedzialność konstytucyjna.

Panel **„Terroryzm a demokracja"** jest bezpośrednią odpowiedzią na wydarzenia z drugiej połowy 2001 r. Analizuje zagrożenie międzynarodowym

terroryzmem, jego relację do istniejących definicji zbrodni prawa międzynarodowego oraz możliwości odpowiedzi systemów demokratycznych i roli, jaką w tym zakresie powinna odegrać odpowiedzialność karna.

Wysoki patronat Rektora Uniwersytetu Warszawskiego, Ministra Nauki oraz Ambasadorów Stanów Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii i Niemiec dodatkowo podkreślał wagę problemów.

Uczestnikami konferencji byli wybitni przedstawiciele teorii i praktyki ze Stanów Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii, Niemiec, Holandii, Litwy, Ukrainy, Rosji i Polski. Konferencja jest skierowana do pracowników naukowych, praktyków prawa, dziennikarzy i działaczy publicznych.

Zgodnie z przewidywaniami, uczestnikami konferencji prezentującymi swoje referaty i prowadzącymi poszczególne panele problemowe byli wybitni przedstawiciele teorii i praktyki w liczbie 48 osób, w tym ze Stanów Zjednoczonych – 10 osób, z Wielkiej Brytanii – 9 osób, z Ukrainy – 3 osoby, z Niemiec – 2 osoby, z Białorusi – 2 osoby, z Litwy – 1 osoba, z Australii – 1 osoba, z Południowej Afryki – 1 osoba, z Holandii – 1 osoba, z Polski – 18 osób. W konferencji uczestniczyli pracownicy naukowi, praktycy prawa, dziennikarze i działacze publiczni z całego kraju.

Konferencja odbywała się w gościnnie użyczonych salach Wydziału Prawa i Administracji UW, a otwarcie i główny panel miał miejsce w Sali Senatu Uniwersytetu Warszawskiego. Honorowego otwarcia dokonał dziekan Wydziału Prawa i Administracji i prezes fundacji „Ius et Lex". Wykład wprowadzający na temat problematyki karania obywateli wygłosił Antony Duff z Uniwersytetu w Stirling. W sesji otwierającej uczestniczyło ponad 130 osób. Drugi dzień konferencji zgromadził w każdym panelu problemowym od 30 do 60 osób.

Aby w konferencji uczestniczyło możliwie reprezentatywne środowisko uczestników, wysłano ponad 600 imiennych zaproszeń do pracowników naukowych wszystkich polskich uniwersytetów oraz instytucji potencjalnie zainteresowanych problematyką (Sąd Najwyższy, Trybunał Konstytucyjny, Polska Akademia Nauk, prokuratura, Sejm i Senat RP).

Konferencja odbiła się szerokim echem medialnym. Patronat prasowy objęła „Rzeczpospolita", medialny TVP3 i Polskie Radio BIS. Odbyła się jedna konferencja prasowa, a dzienniki opublikowały obszerne sprawozdania i skróty wybranych wystąpień. Uczestników konferencji przyjął na uroczystym koktajlu Ambasador Stanów Zjednoczonych.

W zespole przygotowującym konferencję zgromadzono 36 pracowników naukowych, studentów Uniwersytetu Warszawskiego i innych wolontariuszy fundacji „Ius et Lex".

Idea Europy

WARSZAWA, ZAMEK KRÓLEWSKI, 2 MAJA 2004

ORGANIZATORZY:

Fundacja „Ius et Lex”
Biuro Informacji Rady Europy
Zamek Królewski w Warszawie

PATRONI:

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej – Aleksander Kwaśniewski
Sekretarz Generalny Rady Europy – Walter Schwimmer
Przewodniczący Parlamentu Europejskiego – Pat Cox

Konferencja została zorganizowana z okazji przyjęcia Polski do Unii Europejskiej. Zamierzeniem organizatorów było podjęcie debaty na temat filozoficznych, kulturowo-historycznych i prawno-politycznych aspektów integracji europejskiej.
Uczestnikami konferencji byli wybitni intelektualiści, politycy, publicyści, ludzie kultury, przedstawiciele organizacji obywatelskich z Polski oraz goście zagraniczni. Uczestników konferencji podjął uroczystą kolacją Prezydent Miasta Stołecznego Warszawy – prof. Lech Kaczyński.
Podczas konferencji poruszano aktualne problemy Europy jako całości, zarówno państw członkowskich Unii Europejskiej, jak i krajów pozostających poza nią, które powinny być połączone coraz silniejszymi związkami. Te właśnie więzi powinny zapobiegać powtórzeniu się w Europie tragicznych wydarzeń, będących wspólnym europejskim dziedzictwem.
Podczas konferencji nie zabrakło pytań o przyszłość Europy. Uczestnicy zastanawiali się, jak nie dopuścić do tworzenia nowych podziałów i granic, do marginalizowania krajów pozostających poza Unią Europejską. Nie mogło też zabraknąć dyskusji na temat nowego traktatu ustanawiającego konstytucję dla Europy.
Patronat medialny nad konferencją objęła Telewizja Polska i tygodnik „Polityka”.

Konferencję otworzyli oraz dokonali jej podsumowania:
Hanna Machińska z Biura Informacji Rady Europy w Warszawie oraz
Janusz Kochanowski – prezes fundacji „Ius et Lex”.

PROGRAM KONFERENCJI PODZIELONY ZOSTAŁ NA TRZY BLOKI TEMATYCZNE:

1. Filozofia
2. Historia i kultura
3. Prawo i polityka

W poszczególnych panelach dyskusyjnych udział wzięli:

Filozofia
Prof. Wojciech Sadurski, European University Institute, Florencja – moderator panelu
Prof. Chantal Millon-Delsol, Université de Marne-la-Vallée, Francja
Prof. Leszek Kołakowski, Oksford University
Prof. Barbara Skarga, Polska Akademia Nauk

Historia i kultura
Prof. Jerzy Kłoczowski, Instytut Europy Środkowo-Wschodniej, Lublin – moderator panelu
Dr Ales Ancipienka, Kolegium Białoruskie, Mińsk
Prof. Iaroslav Isaievych, Instytut Europy Środkowo-Wschodniej, Lwów
Prof. Jurate Kiaupiene, Instytut Historii Litwy, Wilno
Prof. Geert Mak, pisarz, Holandia
Prof. Krzysztof Pomian, Muzeum Europy, Bruksela
Prof. Janusz Tazbir, Polska Akademia Nauk, Warszawa

Prawo i polityka
Dr Jarosław Pietras, sekretarz stanu, UKIE, Polska – moderator panelu
Alan Dukes, Instytut Spraw Europejskich, Dublin
Prof. René de Groot, ekspert Rady Europy, Uniwersytet Maastricht
Prof. Marek Safjan, Prezes Trybunału Konstytucyjnego, Polska
Prof. Hildegard Schneider, Uniwersytet Maastricht
Prof. Rita Süßmuth, była Przewodnicząca Bundestagu, Niemcy

Ocena ostatnich piętnastu lat praktyki konstytucyjnej w Europie Środkowo-Wschodniej

WARSZAWA, 19—20 LISTOPADA 2004

Konferencja zorganizowana przez
Europejską Komisję na Rzecz Demokracji Przez Prawo
(Komisja Wenecka Rady Europy)
we współpracy z
fundacją „Ius et Lex",
Instytutem dla Demokracji z Paryża
oraz
dzięki pomocy Zamku Królewskiego w Warszawie

Demokratyczne konstytucje w Europie Środkowo-Wschodniej powstawały w latach dziewięćdziesiątych pod presją czasu wynikającej z konieczności szybkiej zmiany ustroju. Po piętnastu latach większość z nich wymaga reform. Trudności, przed jakimi stoją, mają zazwyczaj podwójną naturę. Niestabilności systemu partyjnego towarzyszy dwuwładza głowy państwa i szefa rządu. Podobieństwo problemów państw Europy Środkowo-Wschodniej, z których osiem jest nowymi członkami Unii Europejskiej, skłoniło nas do podjęcia analizy porównawczej ich konstytucji.

Jako temat przewodni konferencji przyjęto trzy zagadnienia o podstawowym znaczeniu dla politycznej stabilności i jakości rządów – system wyborczy, możliwości zmian konstytucji oraz równowaga pomiędzy prezydentem państwa a szefem rządu.

Pytania, które nurtowały organizatorów konferencji, były następujące:

1. Jakie są wspólne cechy trudności krajów Europy Środkowo-Wschodniej?
2. Jakie wnioski można wyciągnąć z ich doświadczeń w ciągu ostatnich piętnastu lat?
3. W jaki sposób wnioski te okażą się przydatne przy wprowadzaniu ewentualnych zmian w konstytucjach w najbliższej przyszłości?

Uczestnikami konferencji byli reprezentanci 15 państw, członków Rady Europy. W obradach wzięli udział przedstawiciele Albanii, Armenii, Azerbejdżanu, Estonii, Francji. Litwy, Łotwy, Macedonii, Mołdawii, Niemiec, Polski, Rosji, Ukrainy, Węgier i Włoch.

Wysłannicy z poszczególnych krajów byli ekspertami w dziedzinie konstytucji, liderami politycznymi oraz obserwatorami życia politycznego.

Wśród polskich uczestników znaleźli się ponadto pracownicy naukowi, praktycy prawa, dziennikarze i działacze publiczni z całego kraju. Patronat prasowy objęła „Rzeczpospolita". Uczestników konferencji przyjęli na uroczystych koktajlach prezes Trybunału Konstytucyjnego Marek Safjan oraz podsekretarz stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych Jakub Wolski.

Konferencję otworzyli Janusz Kochanowski – prezes fundacji „Ius et Lex", profesor Marek Safjan – prezes Trybunału Konstytucyjnego, Gianni Buquicchio – sekretarz Komisji Weneckiej oraz Guy Lardeyret – prezes Instytutu dla Demokracji.

Program został podzielony na cztery sesje, na które złożyły się referaty i dyskusje.

Sesji pierwszej pt. *Rola głowy państwa* przewodniczyli Marek Safjan oraz Janusz Kochanowski. Referaty wygłosili:

1. François Frison-Roche, Uniwersytet Paryski II, Centrum Studiów i Badań Nauk Administracyjnych (CERSA) – *Analiza porównawcza sześciu krajów*
2. Marian Grzybowski, Uniwersytet Jagielloński, sędzia Trybunału Konstytucyjnego – *Rola prezydenta w stosunkach z rządem*
3. Mark Entin, Państwowy Instytut Stosunków Międzynarodowych w Moskwie – *Rola głowy państwa*
4. Hanna Suchocka, ambasador Polski w Watykanie, b. Prezes Rady Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej, członek Komisji Weneckiej – *Ewolucja instytucji prezydenta w okresie transformacji w Polsce.*

Sesję drugą pt. *Zmiany konstytucji* poprowadziła Hanna Suchocka. Referaty zaprezentowali:

1. Ryszard Piotrowski, Uniwersytet Warszawski – *Koncepcje nowego ustroju państwa w projektach zmian konstytucyjnych*
2. Guy Lardeyret, prezes Instytutu dla Demokracji – *Wspólne cechy nowych konstytucji krajów Europy Środkowo-Wschodniej – kierunki zmian, wnioski na przyszłość.*

Sesji trzeciej pt. *System wyborczy i jego wpływ na funkcjonowanie instytucji państwa* przewodniczył Gagik Harutyunyan, prezydent Trybunału Konstytucyjnego Republiki Armenii.

Zostały wygłoszone następujące refaraty:

1. Bernard Owen, Uniwersytet Paryski II, sekretarz generalny Centrum Studiów Porównawczych Systemów Wyborczych – *Ordynacja*

proporcjonalna a efektywność rządzenia – systemy wyborcze państw Europy Środkowo-Wschodniej po 15 latach transformacji

2. Florian Grotz, Wolny Uniwersytet w Berlinie – *Systemy wyborcze i systemy partyjne w Europie Środkowo-Wschodniej w ujęciu porównawczym*
3. Antoni Kamiński, Polska Akademia Nauk – *Kryzys systemu politycznego III RP: analiza przyczyn i perspektywy reformy.*

Moderatorem ostatniej sesji *Udział instytucji europejskich w transformacji ustrojowej państw Europy* był Guy Lardeyret.

Wykłady wygłosili:

1. Gianni Buquicchio, sekretarz Komisji Weneckiej – *Rola Komisji Weneckiej we wspieraniu przemian instytucjonalnych w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*
2. Jean Baechler, Instytut Francuski i Akademii Nauk Moralnych i Politycznych, Sorbona Paryż IV – *Europa a instytucje państw członkowskich.*

Dwudniową dyskusję podsumowali w swoich wystąpieniach Gianni Buquicchio oraz Janusz Kochanowski.

Konferencja była pierwszym multilateralnym wydarzeniem polskiego przewodnictwa Komitetowi Ministrów Rady Europy.

Polski zespół przygotowujący seminarium tworzyli pracownicy naukowi i studenci Uniwersytetu Warszawskiego oraz inni wolontariusze fundacji „Ius et Lex".

Zaprezentowane referaty oraz niektóre głosy w dyskusji mają zostać opublikowane przez Komisję Wenecką.

KONWERSATORIUM

Konwersatorium „Ius et Lex" zostało założone z inicjatywy Jarosława Gowina – rektora Wyższej Szkoły Europejskiej im. Józefa Tischnera, Antoniego Kamińskiego – profesora Instytutu Studiów Politycznych PAN, członka Rady Fundacji „Ius et Lex" oraz Andrzeja Sadowskiego – wiceprezesa Centrum im. Adama Smitha.

Inauguracja działalności miała miejsce 29 marca 2003 r. podczas spotkania na Wydziale Prawa i Administracji UW, na którym do inicjatywy przystąpiło kilkadziesiąt osób reprezentujących różne środowiska, instytucje naukowe, organizacje obywatelskie. Celem Konwersatorium jest analiza stanu państwa i przygotowanie propozycji jego reformy w najbardziej istotnych dziedzinach. Działalność Konwersatorium wsparła finansowo Fundacja Konrada Adenauera

Powołane zostały następujące zespoły problemowe:

1. Ustroju państwa i systemu wyborczego
2. Ustroju gospodarczego, finansów państwa i sytemu podatkowego
3. Wymiaru sprawiedliwości i legislacji
4. Edukacji
5. Mediów
6. Analiz społecznych

Każde spotkanie Konwersatorium jest poświęcone konkretnym zagadnieniom przygotowywanym przez członków Konwersatorium oraz zaproszonych gości. Poniżej przedstawiamy listę wygłoszonych referatów. W ramach mejlowej listy dyskusyjnej członkowie Konwersatorium otrzymują potrzebne materiały, dokumenty, artykuły prasowe i informacje. Zespoły problemowe zamierzają przedstawić w najbliższych miesiącach propozycje reformy państwa w pierwszych trzech grupach tematycznych.

POROZUMIENIE SAMORZĄDÓW ZAWODÓW PRAWNICZYCH I ORGANIZACJI PRAWNICZYCH



W trosce o jednoczenie działań na rzecz reformy polskiego wymiaru sprawiedliwości i naprawy systemu obowiązującego prawa oraz podnoszenia standardów profesjonalnych i moralnych zawodów prawniczych, Fundacja „Ius et Lex" zainicjowała zawarcie 8 września 2003 r. (spotkanie w pałacu Sobańskich w Warszawie) Porozumienia Samorządów Zawodów Prawniczych i Organizacji Prawniczych. Uroczyste podpisanie Porozumienia nastąpiło 13 października 2003 r. w Sali Złotej pałacu Kazimierzowskiego na Uniwersytecie Warszawskim w obecności m.in. Jego Magnificencji Rektora Uniwersytetu Warszawskiego prof. Piotra Węgleńskiego oraz Lorda Belhaven and Stenton.

Przewodnictwo Porozumienia zostało powierzone Prezesowi Fundacji „Ius et Lex" dr. Januszowi Kochanowskiemu na okres pierwszych sześciu miesięcy, po upływie których przewodnictwo Porozumienia objął – zgodnie z zasadą rotacyjności i kolejnością określoną w akcie Porozumienia – Prezes Naczelnej Rady Adwokackiej adw. Stanisław Rymar.

W skład Porozumienia wchodzą aktualnie następujące organizacje: Naczelna Rada Adwokacka, Krajowa Rada Radców Prawnych, Krajowa Rada Notarialna, Krajowa Rada Komornicza, Krajowa Rada Kuratorów – członkowie; Fundacja „Ius et Lex", Stowarzyszenie Sędziów Polskich „Iustitia", Stowarzyszenie Prokuratorów Rzeczypospolitej Polskiej, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, Wardyński i Wspólnicy sp. k. (firma prawnicza), Janicka-Sosna, Namiotkiewicz i wspólnicy, Clifford Chance sp. k. (firma prawnicza), Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis sp. z o.o. – członkowie wspierający.

Sekretariat Porozumienia – koordynujący bieżącą współpracę jego członków w ramach celów określonych w akcie powołującym Porozumienie – prowadzi Fundacja „Ius et Lex".

Prace Porozumienia koncentrują się obecnie na przygotowywaniu programu reformy polskiego wymiaru sprawiedliwości. Rozwiązania, mające składać się na przedmiotowy program, omawiane są na organizowanych regularnie spotkaniach roboczych przedstawicieli organizacji członkowskich Porozumienia. Zlecane są także specjalistyczne opracowania wielu kwestii związanych z funkcjonowaniem wymiaru sprawiedliwości. W niedługim czasie zostanie przygotowana ostateczna wersja projektu reformy systemu legislacji.

Działalność Porozumienia obejmuje również aktywne uczestnictwo w procesie tworzenia aktów prawnych dot. zawodów prawniczych i funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości (kierowanie wystąpień i opinii do organów rządowych, udział w posiedzeniach komisji parlamentarnych).

W najbliższej perspektywie planowany jest również udział w realizacji projektu szkolenia polskich sędziów w National Judicial College w Reno (Stany Zjednoczone). Porozumienie utrzymuje kontakt także z organizacjami pozarządowymi, m.in. współpracując z Fundacją Prawo Europejskie oraz obejmując patronat honorowy nad realizowanym przez nią przedsięwzięciem non-profit pn. Studium Prawa Europejskiego.

Na forum Porozumienia prowadzona jest także – z udziałem przedstawicieli środowisk prawniczych – dyskusja nt. modelu i funkcjonowania zawodów prawniczych w Polsce.

Porozumienie Samorządów Zawodów Prawniczych
i Organizacji Prawniczych
ul. Walecznych 34,
03-916 Warszawa
tel./faks (22) 616 25 53
sekretariat@prawnicy-porozumienie.org
www.prawnicy-porozumienie.org

sekretarz Porozumienia:
Piotr Marciniszyn
0501 351 333
pmarciniszyn@iusetlex.pl

SPONSORZY, KTÓRZY FINANSOWO LUB RZECZOWO WSPIERALI DZIAŁALNOŚĆ „IUS ET LEX"

FIRMY I INSTYTUCJE:
Ambasada Stanów Zjednoczonych
Ambasada Wielkiej Brytanii
Ambasada Zjednoczonego Królestwa Niderlandów
Biuro Banku Światowego w Warszawie
Europejska Szkoła Prawa i Administracji
Fundacja Edukacja dla Demokracji
Fundacja Konrada Adenauera
Fundacja Lanckorońskich
Fundacja Mateusza B. Grabowskiego
Fundacja im. Stefana Batorego
Fundacja Współpracy Polsko-Niemieckiej
Fundusz Pomocy Krajowi
Glencore Polska sp. z o.o.
Group 4 Falck
Kancelaria Prawnicza „Juris"
Kancelaria Prawnicza „Salans"
Komenda Stołeczna Policji
Krajowa Rada Radców Prawnych
Ministerstwo Sprawiedliwości
Naczelna Rada Adwokacka
Narodowy Bank Polski
Polonia Aid Fundation Trust
Polsko-Amerykańska Fundacja Wolności
Securicor Custodial Services
Weil, Gotshal & Manges
Wydział Prawa i Administracji UW
Uniwersytet Warszawski

OSOBY INDYWIDUALNE:
Paweł Esse
Maciej Rybiński
Aleksander Galos
John Palmer
Jan Stefanowicz

AKTUALNOŚCI FUNDACJI

Ryszard Kaczorowski, członek Rady Fundacji – został odznaczony brytyjskim Wielkim Krzyżem Kawalerskim świętego Michała i Jerzego. Uroczystość wręczenia tego najwyższego odznaczenia w uznaniu zasług dla Wielkiej Brytanii odbyła się w siedzibie Foreign Office na kilka dni przed 85. urodzinami ostatniego Prezydenta na uchodźstwie. Wielki Krzyż Kawalerski świętego Michała i Jerzego, ustanowiony w 1818 r., przyznała Ryszardowi Kaczorowskiemu brytyjska królowa Elżbieta II. Odznaczenie otrzymał na wniosek ministra spraw zagranicznych Jacka Strawa, między innymi za działalność na rzecz polskich emigrantów i ich potomków, mieszkających na terenie Zjednoczonego Królestwa. Wręczając odznaczenie, minister Jack Straw podkreślił, że Ryszard Kaczorowski jest szanowany w Wielkiej Brytanii i za granicą jako wybitna postać, będąca uosobieniem nieprzerwanej tradycji polskiej demokracji i wolności.

Stefan Bratkowski – były wiceprzewodniczący Rady Fundacji obchodził pod koniec 2004 r. swoje 70. urodziny. Jeden z najwybitniejszych polskich publicystów ostatnich kilkudziesięciu lat, dziennikarz i reportażysta, urodził się w 1934 we Wrocławiu. Uroczystości z okazji jubileuszu odbyły się w redakcjach najważniejszych dzienników i czasopism, m.in. „Rzeczpospolita" i „Wprost" oraz w Stowarzyszeniu Dziennikarzy Polskich, którego S. Bratkowski jest Honorowym Przewodniczącym.

Fundacja EX ANIMO, powołana w 1994 r. z inicjatywy Marii Sapiehy, członkini Rady Fundacji, oraz prof. Danuty Perek, kierownika Kliniki Onkologii, by pomagać dzieciom dotkniętym chorobami nowotworowymi i wspierać działania Kliniki Onkologii w Instytucie „Pomnik-Centrum Zdrowia Dziecka" – obchodziła pod koniec 2004 r. dziesięciolecie swojego istnienia.

Fundacja wspiera na co dzień działania Kliniki Onkologii. Dzięki pomocy Fundacji EX ANIMO zakupiono niezbędna aparaturę medyczną: separator komórkowy, pompy infuzyjne, kardiomonitory, porty, odnowiono i wyposażono salę opatrunkową, gabinet zabiegowy i chemioterapii, izolatkę, pokoje lekarzy, adiunktów, loże pielęgniarskie. Fundacja finansuje także udział w międzynarodowych konferencjach i seminariach, umożliwiający wymianę doświadczeń i zapozna-

nie się z najnowszymi zdobyczami onkologii dziecięcej na świecie. Symbolem Fundacji jest ozdoba w kształcie serca. Pierwowzór to odkryty w 1996 r. podczas badań starego miasta w Elblągu, przedmiot użytkowy. Pochodzi on z warstw średniowiecznych, datowanych na koniec XIII w. i jest najstarszą ozdobą w kształcie serca, znalezioną w Polsce.

Michał Królikowski – 6 stycznia 2005 r. obronił pracę doktorską pt. *Zasada proporcjonalności we współczesnym retrybutywizmie*, a następnie objął stanowisko adiunkta w Katedrze Prawa Karnego Porównawczego na Wydziale Prawa i Administracji UW. Opublikował książkę pt. *Sprawiedliwość karania w społeczeństwach liberalnych*.

Od początku swej pracy zawodowej pełni funkcję sekretarza redakcji i wydawnictw „Ius et Lex".

INFORMACJE DLA AUTORÓW

Redakcja przyjmuje artykuły, artykuły recenzyjne lub glosy, o ile nie były nigdzie wcześniej opublikowane i nie są oddane do publikacji.

Do każdego artykułu należy dołączyć na oddzielnym wydruku poniższe informacje:

a) tytuł artykułu, data i liczba słów;
b) imię i nazwisko autora, tytuł naukowy oraz instytucja naukowa lub zawodowa, z którą jest związany, adres oraz e-mail, numer telefonu i faksu;
c) streszczenie wprowadzające liczące 150–200 słów;
d) biogram liczący 25–50 słów.

Wskazane jest wyraźne zaznaczenie tytułów i śródtytułów. Tekst nie powinien przekraczać 9 tys. słów, łącznie z przypisami.

Wskazane jest użycie znormalizowanej czcionki oraz zachowanie półtora odstępu między wierszami i pięciu centymetrów prawego marginesu. Strony powinny być ponumerowane.

W tekście głównym cytaty należy oznaczać podwójnym cudzysłowem apostrofowym, słowa i wyrażenia obcojęzyczne zapisać kursywą.

Przypisy należy wyłączyć z tekstu głównego i zebrać na dole każdej strony lub na końcu maszynopisu, zachowując ich numerację ciągłą. W przypisach stosuje się następującą kolejność zapisu: inicjał imienia autora, a następnie nazwisko; w opisie książek – tytuł (podany kursywą), tom, część, miejsce i rok wydania; w opisie artykułów – tytuł artykułu (podany kursywą), pełny tytuł czasopisma ujęty w cudzysłów, numer rocznika, rok wydania, numer zeszytu, oraz numery stron, na których znajduje się podany artykuł, np.:

a) R. Dworkin, *Biorąc prawa poważnie*, Warszawa 1998, s. 35–57.
b) Z. Ziembiński, *„Lex" a „ius" w okresie przemian*, „Państwo i Prawo" 1991, z. 6, s. 5–9.

Wszystkie dane opisu bibliograficznego powinny być wyszczególnione w oryginalnym brzmieniu. Jeśli praca danego autora powtarza się, stosujemy zapisany kursywą skrót op. cit. W przypadku występowania kilku prac tego samego autora, przy kolejnym cytowaniu umieszcza się czytelny skrót tytułu dzieła.

Jeśli artykuł zostanie przyjęty do publikacji, autorzy będą proszeni o dostarczenie nośnika elektronicznego zawierającego wersję ostateczną tekstu.

Redakcja zastrzega sobie prawo skrótów i opracowania redakcyjnego. Przed opublikowaniem autor otrzyma tekst w wersji przeznaczonej do publikacji w celu naniesienia korekty autorskiej.

Teksty należy dostarczać do sekretarza redakcji na adres:

Michał Królikowski
ul. Wronia 9/40
05-420 Józefów
michal.krolikowski@uw.edu.pl