



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 Hobowiązującej 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 oparta 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, wyróżnawszy 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; chłopci francuscy poparli „listę pokoju”, przeciw Gambecie, 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 obłędu – 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 opanovała 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 republikańców 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 okazał 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 obłączenia, 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 małość 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 republikańców. 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 nadał mianować ministrów i odwoływał, ale trybu tego nie uregulowano; MacMahon korzystał z tej luki prawnej. Utańczyło 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 przyrzeć 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. Powołałno 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 skrepowane

zakazami i sprawami sądowymi, urzędowi kandydaci, zaleceni 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 „Marsylianek” 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 знаła ówczesny Paryż, modne wręcz były jako żony „piękne Annamitki”, rzecz nie do pomyślenia w dobrym towarzystwie Londynu jeszcze z końcem XX wieku.

Władzę przypisywano łóżom 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 dwóm 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 pieniądзом 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, Ferdinand 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 nominalu, 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 order, 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 nacjonałści, którzy chcieli wojennego rewanzu 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, wyśmiali 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 ciulaczy, 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 pocziwego 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. wymyślił 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 koleśiów”. 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; chłopci, 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 więzów*. Nie atakował on republiki rzymskiej ani szwajcarskiej, ani niderlandzkiej. Tylko francuską. Mówił panu Bergetret, 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 naszej udręce, 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.

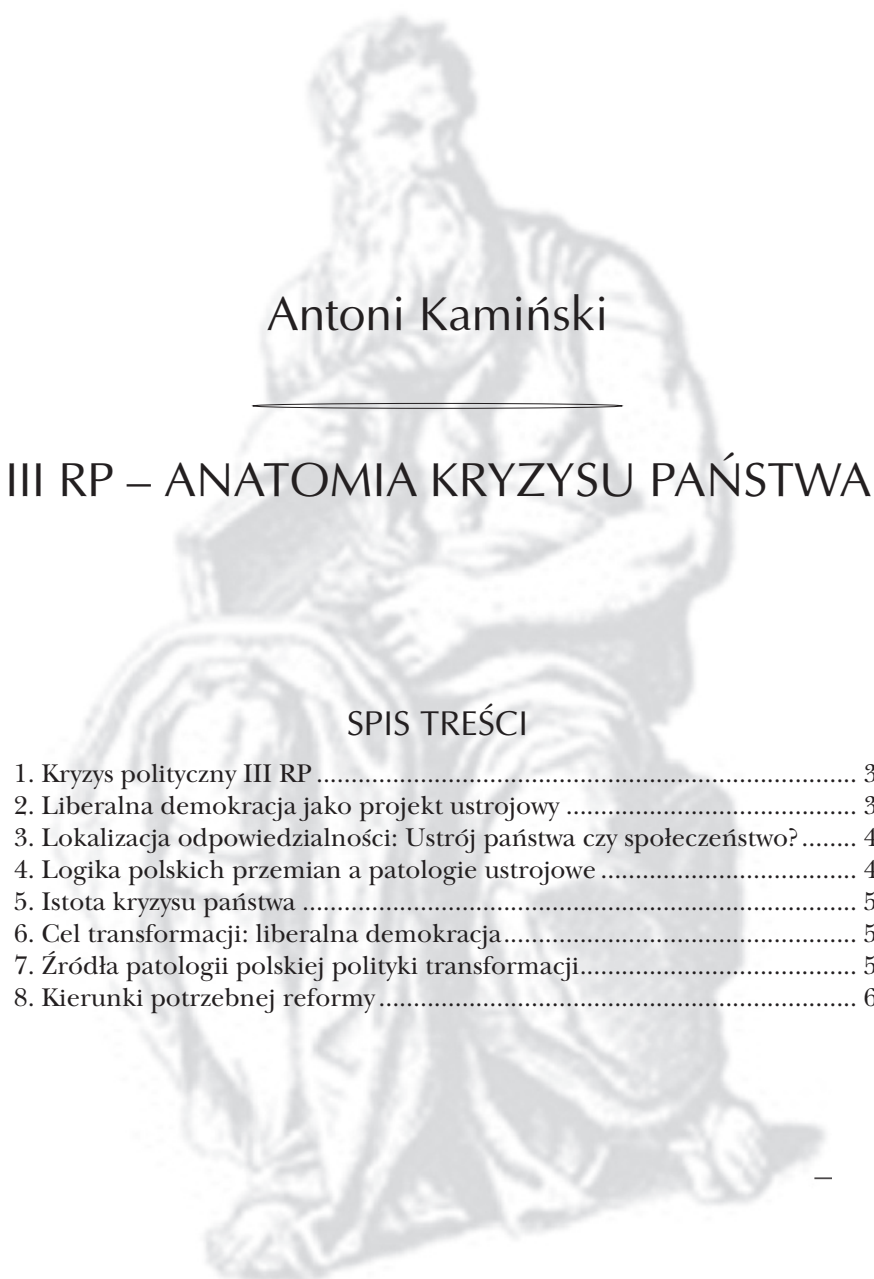
ABSTRACT

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 nieprzejryste: 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 częściowych 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. Machiavelli, *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 wielkimi³. 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 Masłowa. 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 różnorodnych 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 Madisonsa 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 różnorodnych 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?

Wtoczonych 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 legislaturach”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 Rzeczypospolitej. Z podobieństwa do czasów współczesnych można by wysnuć wniosek, że mamy do czynienia z ciągłością historyczną powodującą, że 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 wyobrażenia ich autorów zaprzeczają tezie Znamierowskiego o immanentnej nieudolności wykazywanej przez Polaków w działaniu zbiorowym.

Okres II Rzeczypospolitej, 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 zbyt wiele 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 Rzeczypospolitej, 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 Rzeczypospolitą 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 czynnika wyjaśniającym da się utrzymać tylko wtedy, kiedy wyczerpie się inne drogi.

głównie na władzę wykonawczą. Najważniejsze ustawy wprowadzano dekretemi 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 Rzeczypospolitej 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 przymierzmy do tego obrazu osiągnięcia piętnastu lat III Rzeczypospolitej, 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 niebywalej 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 Rzeczypospolitej, 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 kreatywnych. 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 swoje 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 przeprowadzić 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 Środkowo-wschodniej, 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 Środkowo-wschodniej 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 procesami⁸. 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 bezpieczeństwem 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**, zagrożenie 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, tworamı 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 życie⁹. 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, stanowią 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 rozwój¹⁰.

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 prokuratury 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 kandydata¹¹. 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 Intellectual Crisis of American Public Administration*, Alabama 1974.

Przykładów niemożności można wymienić wiele. Dostarcza ich historia restrukturalizacji sektora kopalnictwa węgla kamiennego¹⁵ oraz PKP, by wymienić najbardziej znane. A przecież dodać tu można także złe 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 „rozcłonkowane,” 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 patologicznych¹⁶.

O patologiiach 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 pojawiają 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 spuściznie 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.

Spółeczeństwa 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 rządowi znaczną swobodę wyboru; to, co robi 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 możliwość 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 przejawilo 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 liberalnodemokratycznego¹⁷. 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.

szczegółności 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 posiadać zdolność do samodzielnego organizowania się poza instytucjami należącymi *sensu stricto* do państwa.

Wprowadzenie rządów prawa było warunkiem koniecznym, by poddać państwo kontroli społeczeństwa. Mogą one jednak być skuteczne tylko, gdy: (1) 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 być 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 poważnie²⁰. 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 Liberal Revolution*, 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 obsadzeniem 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 zdeorganizowało 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 rządowi koalicji postsolidarnościowej. Ordynacja proporcjonalna nie wyjaśnia w całości rozkładu organizacyjnego i moralnego państwa polskiego, ale stanowi czynnik, które walczyły do tego przyczyniły. 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 wzmocnia rozbięcie 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 Prokuratury 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 zadań²¹. 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 pokretnym 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 osiągnięciu. 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.*

cam, 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 rzucić 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 Rzeczypospolitej 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 gry²³. 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 osiągnięto²⁴. 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.

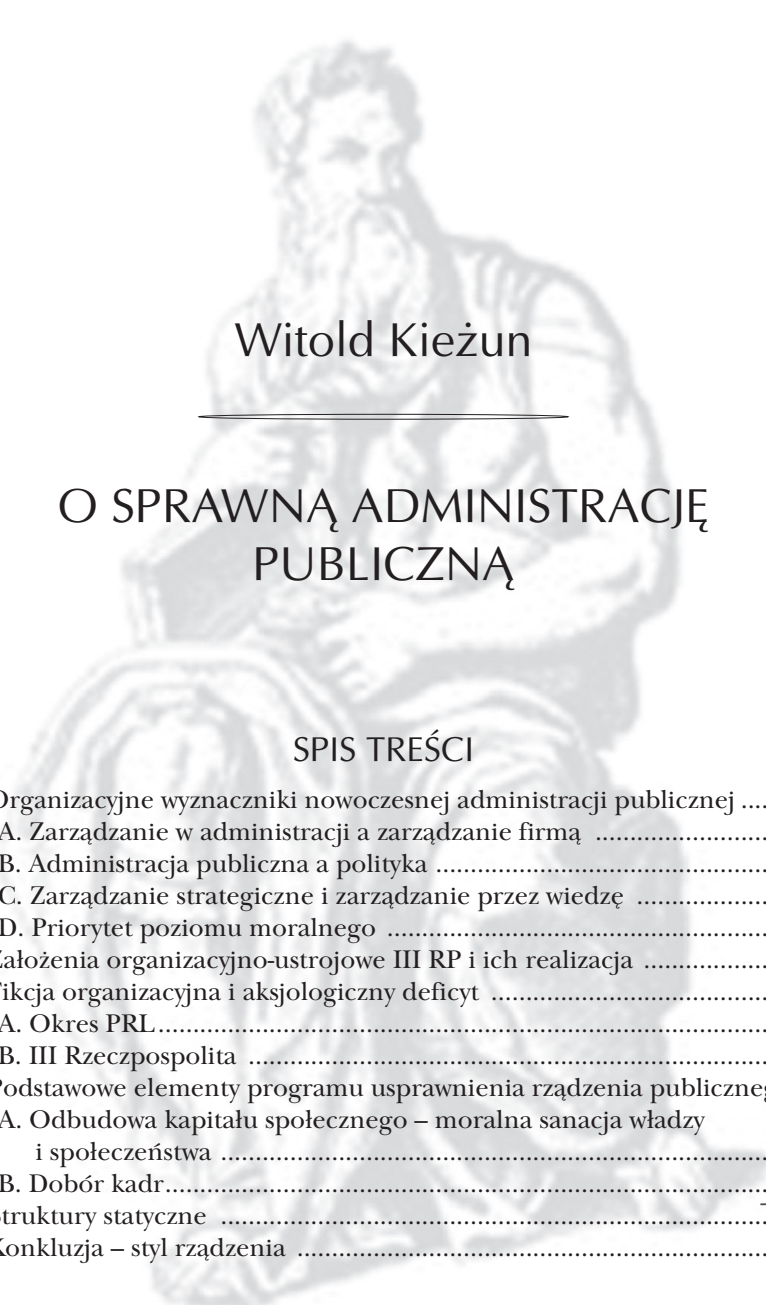
W tych warunkach reforma państwa staje się nadzwyczaj trudna. Powinny ją przeprowadzić instytucje, które zdołały uchronić wartości publiczne. Tylko one mogłyby skutecznie zainicjować zmianę systemową. Jeśli istnieją instytucje spełniające w jakiejś mierze pierwsze kryterium (np. NIK), to trudno wskazać 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

*A*utor wychodzi z założenia, że administracja publiczna jest integralną częścią państwa i obok wymiaru sprawiedliwości stanowi swoisty kregostup 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

*A*ministracja 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 państwa¹.

Państwo jest organizacją, zgodnie więc z definicją Leavita w wersji Krzyżanowskiego² 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 Druckera⁴, guru amerykańskiej teorii zarządzania, sprawdzalny w każdym 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–wyjście⁵, 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 Dafta⁶.

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 publicznego⁷. W Polsce powstał od razu podstawowy spór, dzielący środowisko prawników administratywistów, niektórych ekonomistów i teoretyków zarządzania⁸, 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 innych⁹. 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?

Przed 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 zewnętrzną 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 wchodzi 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 społeczeń-

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 Czaputowicz¹⁰ 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.

owanej 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 akcepto- wany, a nawet pożądaný
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 ostrzałem 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 prywatnym¹¹. 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 jakiegokolwiek 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 obywatela¹³.

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-podatkowego¹⁴,
- 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 114 000 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 pracy¹⁵. 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 centralnego¹⁶, 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 roku¹⁷ 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 sądowej**”. 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 organizacji...*, *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

Prezentowana 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 Robotniczej²⁰ 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 wyzwolenczej walki Jugosławii”, później jednego dnia stał się „krwawym katem amerykańskiego imperiaлизmu”, żeby – również jednego dnia, przekształcić się w „niezawodnego przyjaciela ZSRR, walczącego o socjalistyczną Jugosławię”.

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 zakłamywany, 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 rozróż między oficjalnymi deklaracjami a rzeczywistością był jednak społecznie akceptowany. Kierownicza partia, mająca być ze-
społem 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 uludnego 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 najbiedniejszych 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 PAN²³, 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 Wasilewski²⁴ 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 rządu 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 Giedroyc, „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 zatracający 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 niezmięnionej formy ukształtowanej postawy moralnej. Obecny szybki rytm życia w obliczu permanentnej rewolucji technologicznej i szybkich przekształceń stylu życia wymaga zarówno stałego procesu rozszerzania, unowocześniania zdobytej w okresie studiów wiedzy, uczenia się przez całe życie, jak i systematycznego oddziaływania na kształtowanie się niezbędnych w obywatelskim społeczeństwie postaw społecznych. Tutaj niezwykle 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 niezwykle 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 ustalenie 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 niezwykle 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 sądenia, 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 wyjąławia 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 Kamińskich²⁶, 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 jakiegokolwiek 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 zamieszkających 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, poczynwszy 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 zaautonomizowana 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 „umieć być”. Wyrażają się bowiem również pewną zewnętrzną manifestacją, będącą odbiciem akceptowanej świadomości pełnienia społecznej służby, rozumienia i psychicznego akceptowania pełnionej roli swego powołania. Skala motywacji pracy zawodowej jest oczy-

wiecie 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 uznania i szacunku.

5. STRUKTURY STATYCZNE

Wielokrotnie²⁷, 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 ministerstwu. 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:

- **gigantomanie** – nadmiernej rozbudowy organizacyjnej i drobiazgowego, zmierzającego do pełnej uniformizacji prawodawstwa,
- **luksusomanie**, 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 chybika” 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 tę 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 „zachłystnięcie 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 osiądana 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, oddała realne zagrożenia i w ten sposób duża część aktywności społecznej oparła się znowu na starej tradycji „fikcji organizacyjnej”, „działania na niby”.

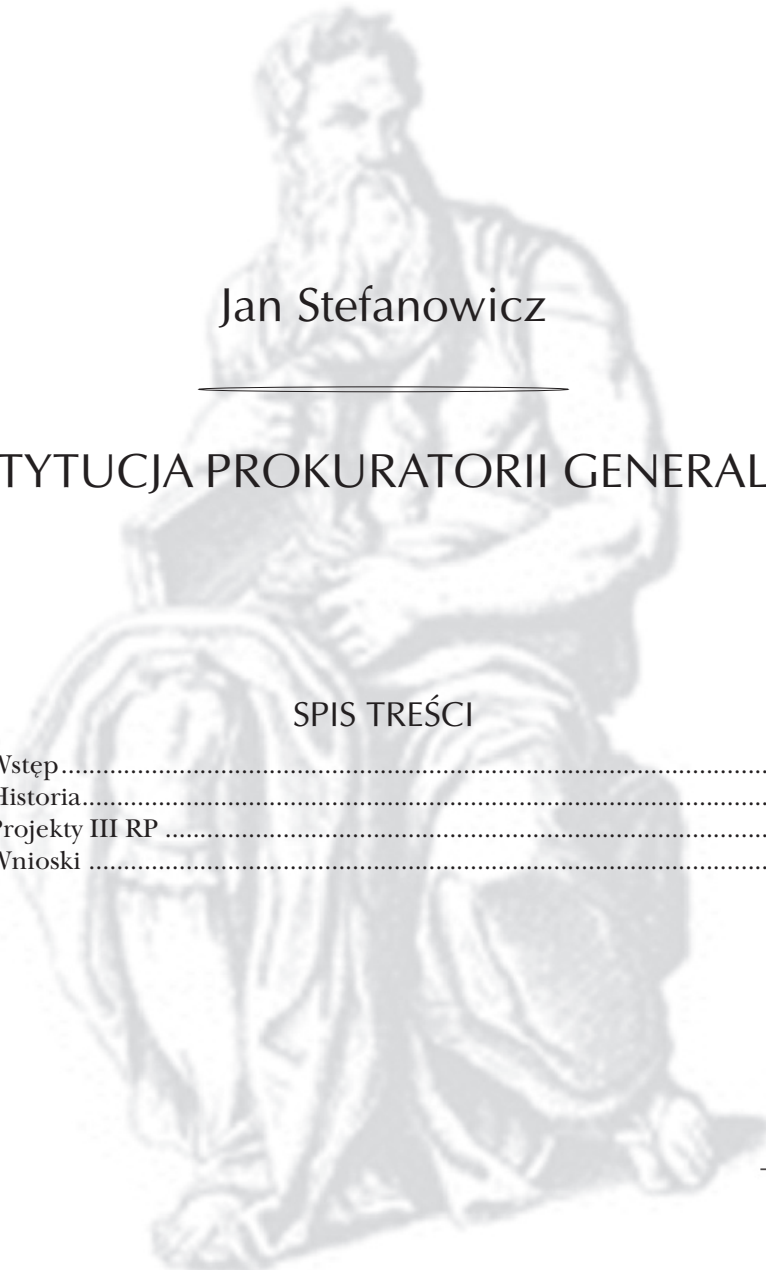
Byłoby oczywistą niesprawiedliwością niedostrzeganie fragmentów godnych uznania, jak np. prawie siedmiokrotny wzrost liczby studentów, ale i tu mamy piętno działania fikcyjnego, bo takie są np. studia zaoczne dla pracujących. Jeśli w tej samej, a często i mniejszej liczbie godzin studenci pracujący 8 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” pożyczysz 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 dyskusowania 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 rozziwiewu 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 bezwzględного 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

*A*utor przedstawia instytucję Prokuraturii Generalnej i jej historię na terenach Polski poczynając od 1815 roku. W szczególności prezentowane są okoliczności powołania pierwszej Prokuraturii w 1816 roku i jej ewolucja oraz wskazano jej odpowiedniki w innych krajach europejskich. Przedstawiono organizację i funkcję Prokuraturii oraz zakres spraw jej przekazanych do prowadzenia jako przymusowemu adwokatowi Skarbu Państwa w sprawach majątkowych. Omówiono reaktywowanie Prokuraturii 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 Prokuraturii 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 Prokuraturii Generalnej. Co do zasady treść ostateczna ustawy odpowiada koncepcji adwokata Skarbu Państwa, jakim do tychczas w warunkach polskich była Prokuratoria Generalna, uwzględniając większość wniosków prezentowanych w poniższym tekście. Autor podnosi także dwa zarzuty: uzależnienie Prokuraturii 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 Prokuraturii 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 państwa¹.

Dobry rys historyczny instytucji Prokuraturii na ziemiach polskich i w Europie daje: Zbigniew Pałęcki – Referendarz Prokuraturii 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 Prokuraturii 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 grzywnien, 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 fiskalami (skąd nazwa samej instytucji – fiskalat), to jednak reprezentowali oni przede wszystkim, zgodnie z pierwotnym swym założeniem, interesy majątkowe państwa². 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 Prokuraturii 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. Przychodź, *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. Płazek, *Reaktywować Prokuraturę Generalną*, „Rzeczpospolita” z 23 lipca 1998.

² M.in. *Oesterreichisches Staatwörterbuch*, Wiedeń 1908; K. Murawjew, *Prokurorskiej 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 (Hofkammerprokuratur, Kammerprokuratur i Fiskalamt)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 sądami⁴.

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, instytucji, 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 spośród zwykłych zastępców procesowych⁵. Zdaniem Zbigniewa Pałęckiego stan

³ Na ziemię polskie b. zaboru austriackiego wprowadzono te instytucje w roku 1784.

⁴ J. Makarewicz, *Instygator w dawnym prawie polskim*, 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 zrehabilitowała i przedstawiła na posiedzeniach Radzie Stanu w dniach 8 i 15 lipca 1816 roku⁶. 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 występki nawet nie jest uważane” (protokół z posiedzenia Rady Stanu z dn. 8 lipca 1816 roku).

Blizszy, niezmiennie 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 czasach 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), zarządzającego 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 Prokuratorji 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 ówczesnie 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 Prokuraturii w Księstwie Warszawskim obroną praw Skarbu i jego funduszków 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 Prokuraturii 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 naczelný 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 Prokuratorie sporach zdarzało się często, że po obu stronach występowały osoby, którym Prokuratoria obowiązana była dać obronę prawną. W 1817 roku na zapytanie Prokuraturii 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 brnione 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 Prokuraturii [...].

O znaczeniu i roli Prokuraturii 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 wchodził:

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 należitości 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 instytucji 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 Prokuraturii w sprawach władz i Skarbu Cesarstwa Rosyjskiego w zakresie kontraktów zawartych z osobami prywatnymi, potem rozszerzono jej kompetencje na należące do instytucji 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 Prokuraturii 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 instytucji 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 Prokuraturii. W sprawach tych występowali przełożeni gmin lub instytucji, którzy mieli „znosić się” z odpowiednią komisją wojewódzką.

Sprawy pozostające w kompetencji Prokuraturii ówczesnie 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 kolegielnego 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 kolegielnie w komplecie najmniej trzech członków, nie licząc członka referującego. Na posiedzeniach głos stanowczy mieli prezes i radcy – sekretarz generalny i asesory mieli jedynie głos doradczy. Swoje zdanie radcy przedstawiali kolejno, poczynawszy 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 kolegielność działań Prokuratorii nie stała na przeszkodzie podziałowi jej posiedzeń na dwa rodzaje. Różnorodny charakter spraw, a poza tym ich ilość, nakazywały zróżnicowanie posiedzeń na ogólne i wydziałowe[...].

Kolegielność 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 kolegiałność – typowa dla organów wymiaru sprawiedliwości, lecz niespotykana już wówczas w organach administracji – zapobiegała prawdopodobnie przekształceniu się Prokuraturii, w późniejszym okresie, w instytucję administracyjną i pozwoliła jej zachować do końca charakter magistratury prawnej [...].

W myśl art. 21 wykonawcami poleceń Prokuraturii 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 Prokuraturii 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 Prokuraturii. W pismach procesowych mogli rozwijać wskazane im zasady prawne, trzymając się jednak ściśle wytycznych i instrukcji.

Zależność obrońców od Prokuraturii 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 bacność na sprawy przez Prokuratorię bronione i wnioskami z urzędu popierać interes publicznych własności oraz iść w pomoc obronie, jaka z polecenia Prokuraturii 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 Prokuraturii 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 zgłębnienia: 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 miałyby 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 „Wyjmowa” bowiem Prokuratorie 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 Prokuraturii 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 Prokuraturii 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 Prokuraturii pojawiły się następnie w roku 1865. Pozostawało to w związku z reformą sądownictwa przygotowywaną po 1863 roku. Projekt skasowania Prokuraturii i wprowadzenia systemu obowiązującego w Cesarstwie przygotowała Komisja Prawnicza przy Komitecie Urządzającym w Królestwie Polskim. Przeciw Prokuraturii podnoszono takie zarzuty, jak zakładana przez jej twórców tymczasowość tej instytucji, brak dostatecznej szybkości działania, dylacje i *privilegium fori*. W obronie Prokuraturii 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 Prokuraturii Skarbu i włoskiego *Ufficio di regi avvocati erariale*. Ostatecznie postanowiono odłożyć sprawę reorganizacji Prokuraturii 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 projektu⁷.

Prokuraturii 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 Prokuraturii jako pełnomocnika. Ale w porównaniu z pełnomocnikami innych stron procesowych pozycja Prokuraturii była szczególna. Przysługiwały jej bowiem rozmaite uprawnienia – bądź wynikające z konkretnych przepisów, bądź wykształcone w drodze praktyki – których nie posiadali inni pełnomocnicy.

Konsekwentnym obrońcą Prokuraturii 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 kolegiального 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 dekreście J. Piłsudskiego w przedmiocie utworzenia Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, podpisanym już 7 lutego 1919, powtórzono praktycznie zakres przedmiotowy i podmiotowy Prokuraturii 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 Prokuraturii 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 wezwana.

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, dotyczących 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, królewszczyny, 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 ściąganie 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 sądowym 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 Prokuratura Generalna Rzeczypospolitej Polskiej z siedzibą w stołecznym mieście Warszawie”.

Do zakresu działania Prokuratury 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 Prokuratura 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 Prokuratura Generalna, która była upoważniona do prawnie skutecznego podejmowania wszelkich czynności procesowych bez obowiązku wykazywania się osobnym pełnomocnictwem.

W postępowaniu sądowokarnym Prokuratura 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 Prokuratura 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 zarządzania 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 prawnoprywatnych i prawnopublicznych, 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 Prokuraturii Generalnej do zastępowania publicznych podmiotów prawnych. Mogła też Rada Ministrów polecać Prokuraturii 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 funduszków 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 wezwana 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 Przychodzki⁸: „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 nie-spornym) 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 równoległe 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 Prokuraturii 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 Prokuraturii Generalnej brzmi: „Na czele Prokuraturii 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 Prokuraturii Generalnej stoi prezes, powoływany i odwoływany przez Radę Ministrów”.

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

Jako ewentualny ust. 3 artykułu o Prokuraturii Generalnej zaproponowany został przepis „Organizację i tryb działania Prokuraturii 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 Prokuraturii 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 relikty 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 należyтым zabezpieczaniu również instytucjonalnych interesów państwa. Opowiadamy się, aby na czele Prokuratury 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 Prokuratury 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 Prokuratury Generalnej, zastępstwa procesowego, jak i spraw wchodzących w jego obszar. Historycznie rzecz ujmując, Prokuratura, 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 Prokuraturze 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 (Prokuratury – 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 nieumieszczenie instytucji Prokuratury 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 Grecji¹⁰ 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 Konstytucja¹¹ 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 Konstytucji¹², 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 Portugalii¹³. 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 Prokuraturii 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 „obroncy” 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 Prokuraturii Generalnej prezes Prokuraturii Generalnej przedstawia Prezesowi Rady Ministrów w terminie trzech miesięcy od daty zakończenia roku kalendarzowego.

Art. 3–10 – określające zakres działania Prokuraturii 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 Prokuraturii Generalnej w zakresie, o którym mowa w art. 3, należy zastępstwo:

1) Skarbu Państwa – przed sądami 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 Prokuriatorię 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 Prokuriatorię 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 Prokuratury Generalnej sprawuje Prezes Rady Ministrów.

Art. 3: Do zadań Prokuratury 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 Prokuraturii Generalnej, oddziały terenowe Prokuraturii 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 Prokuraturii Generalnej, jest bezwzględnie nieważna.

Art. 16: 1. Zamiar dokonania czynności wymienionych w art. 15 podlega zgłoszeniu do Prokuraturii 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 Prokuraturii 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 instytucji¹⁴. W odpowiedzi Stefan Płażek pisze m.in. „Otóż uważam, że T. Gruszecki ma całkowitą rację krytykując tworzenie pod szyldem Prokuratury 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 Prokuratury 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 Prokuratury 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 zaślaniać 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 Prokuratorie Generalnej 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 państwu¹⁵.

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 samodzielnie¹⁷.

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 jakiegokolwiek 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 Rzeczypospolitej 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 Prokuraturii Generalnej. W szczególności nie określa zakresu i skutków działań Prokuraturii 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 Prokuratorie (o wartości przedmiotu przekraczającej 4 mln złotych), decyzję o podjęciu zastępstwa procesowego ustawa praktycznie pozostawia uznaniu jednostki zgłaszającej wniosek do Prokuraturii Generalnej, jeśli chodzi o podjęcie czynności wszczęcia postępowania lub przystąpienia do toczącego się postępowania albo też uznaniu samej Prokuraturii 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 Prokuraturii 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 Prokuraturii Generalnej niczego nie porządkują, lecz przeciwnie – wprowadzają zamęt prawny.

Weto zostaje przyjęte i ten rozdział zostaje zamknięty.

Jednak dyskusja nad koniecznością powołania Prokuraturii 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 Prokuraturii 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 Prokuraturii 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 Prokuraturii 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 zawęży tradycyjny zakres spraw obrońcy praw majątkowych państwa. Trudno zrozumieć, dlaczego wydawanie opinii przez Prokuratorie 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 Prokuraturii, jaką ma do odegrania dla dyscyplinowania gospodarowania majątkiem państwowym. Nie przewiduje się kolegialnej pracy, rozstrzygania, a to zapewniało w przeszłości wysoki poziom merytoryczny.

4. WNIOSKI

1. Próby rozszerzenia tradycyjnej roli Prokuraturii 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 Prokuraturii 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 Prokuraturii (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.

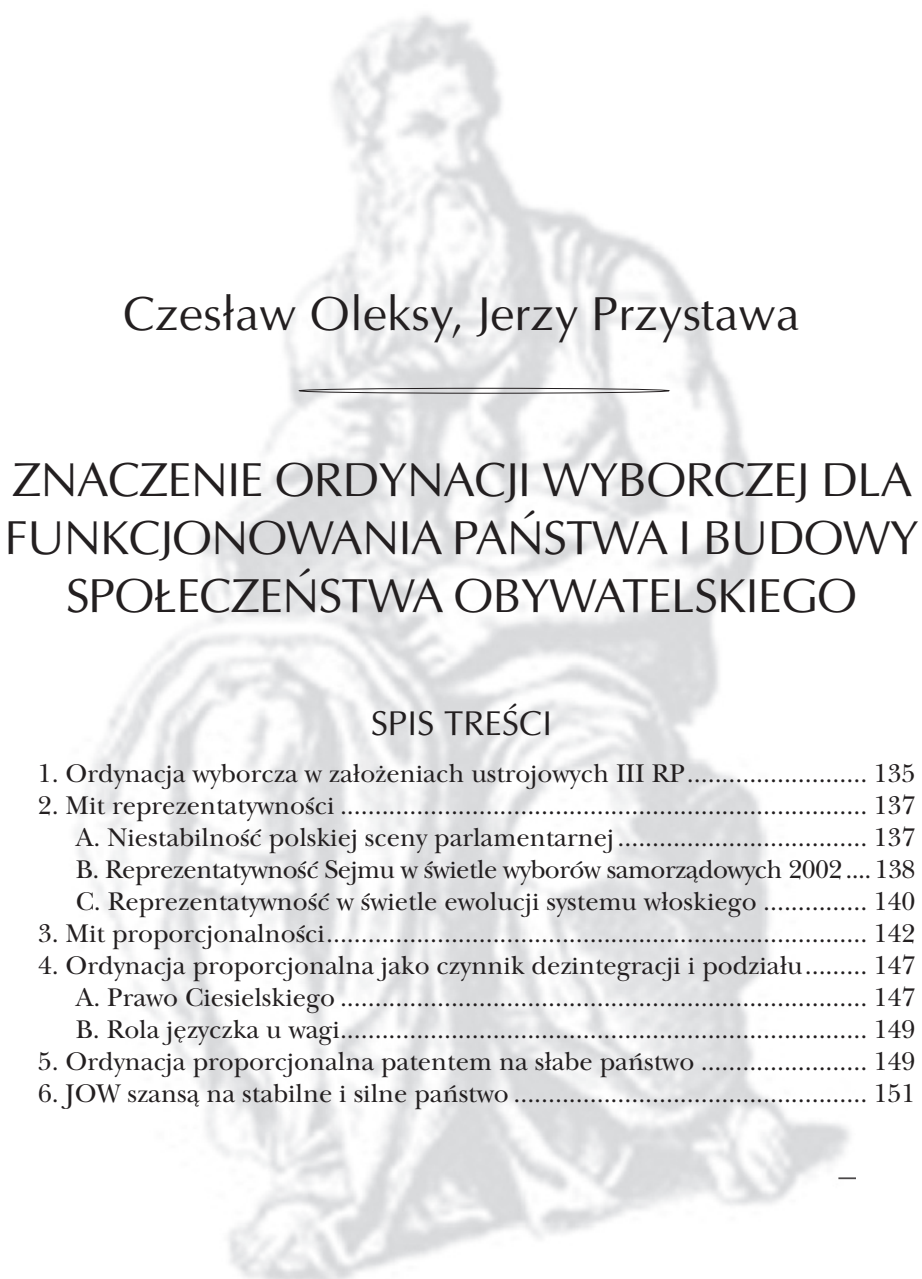
4. Zakres rzeczowy spraw powinien obejmować, obok niespornego, tradycyjnego zakresu, także wszystkie sprawy dochodzenia, naprawiania szkody Skarbowi Państwa przez funkcjonariuszy publicznych, wyrządzone w związku z pełnioną funkcją, także przy podejmowaniu czynności faktycznych w ramach wykonywania pełnionych 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 szansa 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

*D*la 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 jakości¹. 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 konstytucyjnego². „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 Buczkowski⁶: „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 różne 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 kadencji⁸. 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 Bosackiego⁹ 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 2003¹⁰: „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 oszukany i zawiedziony. 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 październiku 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 tabelki¹²:

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 jakiegokolwiek z partii zasiadającej w Sejmie IV kadencji, a zatem wszystkie te partie razem wzięwszy, 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 ŚWIELE 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 1992¹³.

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.Radical	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 jednomandatuowe 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. Pomiedzy 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 traktaty¹⁴. 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 dają 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 Buczkowskiego¹⁵, 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 wyborczego¹⁶, 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 polskim¹⁹. Również prof. Gebethner, w cytowanej wyżej wypowiedzi z tego samego źródła²⁰, 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 Gallaghery 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 wyborczych²³.

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 Gallaghiera. Paradoksy, do jakich prowadzi stosowanie tych różnych algorytmów, interesująco przedstawił krakowski matematyk, Krzysztof Ciesielski²⁴.

W tej sytuacji dokonaliśmy systematycznej analizy stosowanej obecnie w Polsce metody Sainte-Lague, którą Gebethner²⁵ 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 Gallaghiera 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 Gallaghiera 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 Farrella²⁶. Wreszcie na wykresach tych zostały naniesione obliczone przez nas indeksy

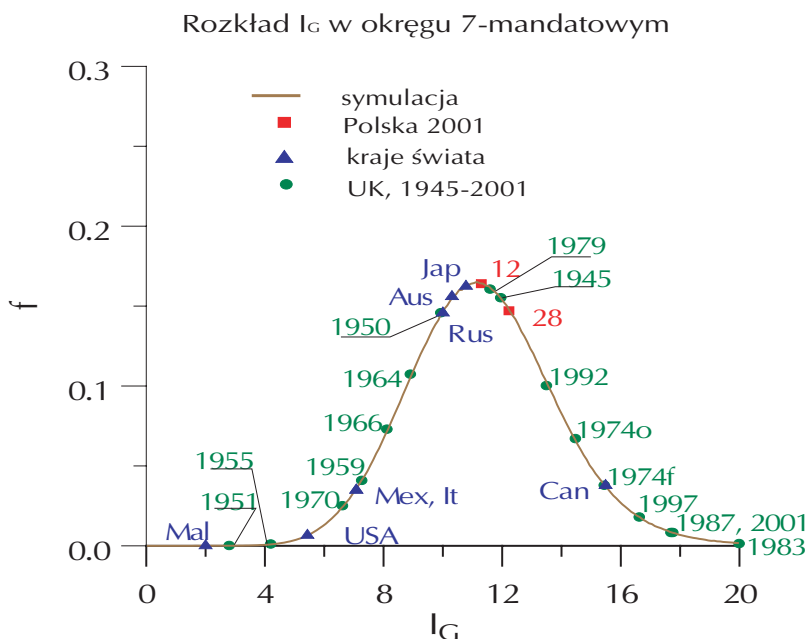
²⁴ K. Ciesielski, *Ordynacja paradoksalna* [w] R. Lazarowicz, J. Przystawa, (red.) *Otwarta księga. O jednomandatowe okręgi wyborcze*, Wrocław 1999.

²⁵ S. Gebethner, *Wybory do Sejmu i Senatu...*, *op. cit.*

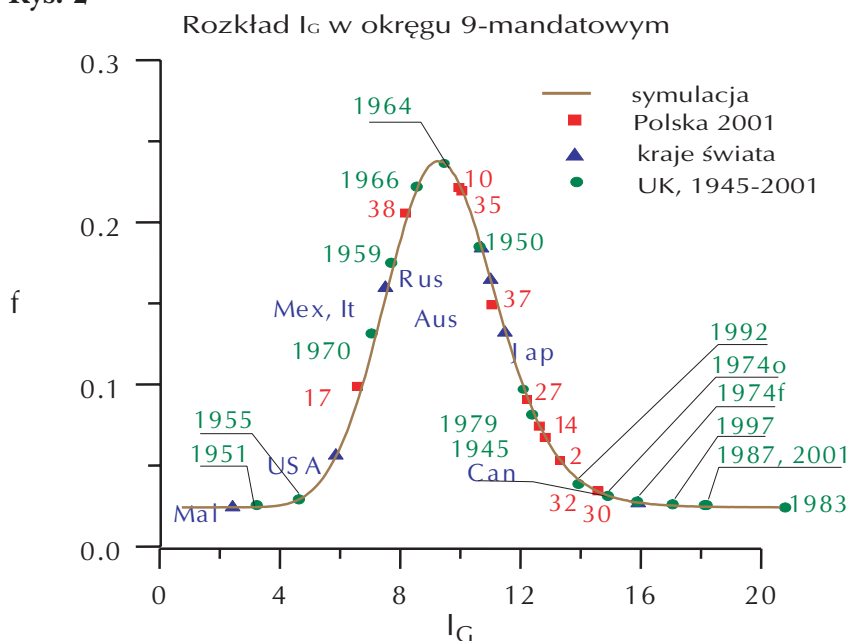
²⁶ D. M. Farrell, *Electoral Systems...*, *op. cit.*

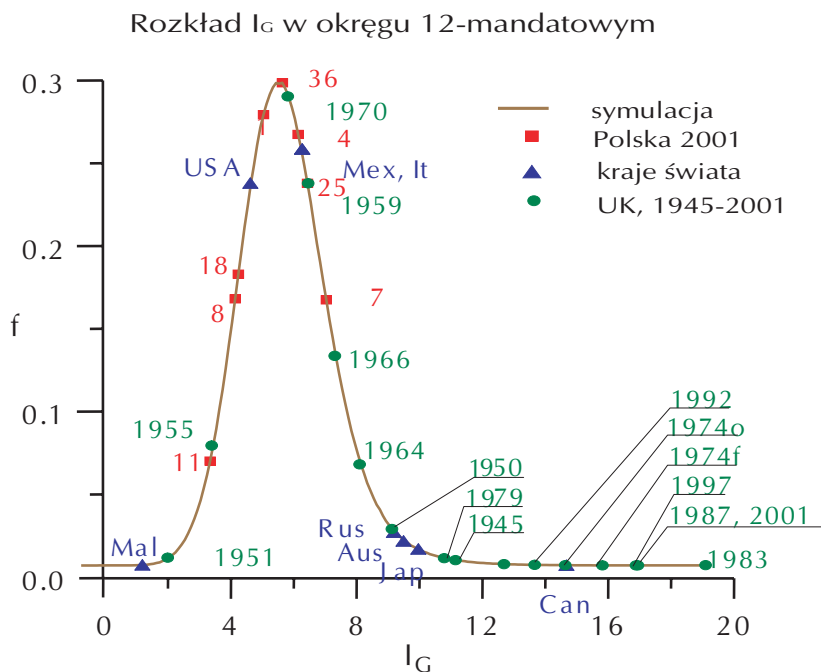
Gallaghery dla kolejnych wyborów parlamentarnych w Wielkiej Brytanii. Te ostatnie dane zostały zebrane w tabeli.

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 Gallaghery 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 tworamiz sezonowymi. I stało się tak pomimo niezwykle 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 Ciesielski²⁷, 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 niezmiennione. (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 Kamiński: „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 niejednokrotnie²⁹, 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 Kamiński³⁰. 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 JOW³¹. 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 rządów³².

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 Berlusconi 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 wariantcie 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, 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 wspólnotocie 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 całe 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 konsensualnej³, 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 CBOS⁴, 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. Z pewnością 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 myślących⁵, ale także od poziomu dochodów, co zauważa S. Huntington, wedle którego, jeśli nie zostanie przekroczone pewne minimum dochodowe, reformy demokratyczne nie są w ogóle możliwe⁶.

Nie brak symptomów świadczących o kryzysie społeczeństwa obywatelskiego w Polsce, których pojawienie się poprzedzało ustanowienie obowiązującej konstytucji⁷. 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 biologicznego⁸.

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, *Kosztyk 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 głosować⁹.

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 mniejszości¹⁰. Reguły parlamentaryzmu zracjonalizowanego zastosowane w naszej konstytucji powodowały i powodują, że w istocie mniejszościowy rząd rządzącej mniejszości, ciesząc 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 RP¹³ – za uchwaleniem nowej konstytucji lub głębokimi zmianami w obowiązującej, a po drugiej stronie – eksperci, dla których charakterystyczne jest stwierdzenie, że coraz liczniejsze i głośnie 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 konstytucję¹⁵. 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. Górczyńska, 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 europejskiej¹⁷ oraz koniecznością zapewnienia skuteczności orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego¹⁸, a także propozycje zmian o zasadniczym charakterze, do których należy postulat wprowadzenia systemu prezydenckiego¹⁹.

2. ZARYSY NOWEGO USTROJU PAŃSTWA – PROPOZYCJE I KONTROWERSJE

Warto rozważyć podstawowe problemy związane z projektami nowych rozwiązań ustrojowych wysuwanych 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 apelu²⁰ 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 wyborczej²¹. 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 Trzczańskim 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 Sprawiedliwość²², 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 rozwiązyania 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 Rodzin²⁷.

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 parlament²⁸.

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 licznyim 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 Sejmu²⁹. 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 ograniczeniom³⁰.

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 rządowi³¹. 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 izbie³².

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 legitymacji³³. 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 obsadzone 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 konstytucyjna³⁴ 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 instytucjonalnej³⁶. 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. Szyborska – 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 polityków³⁹. 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 państwa⁴¹.

³⁸ W. Szyborska, *Utopia* [w] *Poezje*, Warszawa 1999, s. 50.

³⁹ R. Smolarz, *Przypadki...*, *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 niezmiennych.

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. Nieprowadzenia 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/radio-giornale/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 stoczniovców 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, prawostawie, 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.

Zróźnicowanie 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 pozosta-
ną jako administracyjne ośrodki „zarządzania publicznego”), ile
zmierzch szczególnej **metafizyki państwa**. Nie można już bowiem dłużej
traktować państwa jako podstawowego podmiotu (i przestrzeni) stosun-
ków 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
poła 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 in-
nej 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 przesuwając 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 odmienną ich szansę 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 brany 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 odmiennosc pojmowania fenomenu władzy³ 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) przeczcucie, 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 Societies* [w] F. Wakeman jr., C. Grant (red.), *Conflict and Control 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 Arystotelesa⁴. 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 załączki metafizyki państwa i tam poszukując nowych źródeł pewności. Nieprzypadkowo twórca nominalizmu, Wilhelm Ockham⁵, który atakował realizm Dunsza Szkota i Tomasza z Akwinu, stał się jednocześnie – obok Marsyliusza z Padwy⁶ – 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 patrymonializmu⁷. 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 treści⁸. 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. Caplestone, *Historia filozofii*, wprowadzenie do tomu III, Warszawa 2001.

⁵ W. Ockham, *Selected Philosophical Writings*, Londyn 1952.

⁶ Marsyliusz z Padwy, *Obrona 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, *Spółczesność feudalna*, 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) rozsądziła 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 sprzeczności⁹, 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 manipulacji¹⁰. 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 rozzerwania 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 nierozzerwalne 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 przekształcaniach systemu władzy, z charakterystycznym wprowadzeniem na różnych poziomach odmiennych (a nawet sprzecznych) rozwiązań. Jest to zgodne z taoistycznym założeniem, że każdy szczybel 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-

m¹². Równocześnie, tym razem zgodnie z konfucjanizmem, każdy poziom władzy ma realizować swoje zadania we właściwej mu płaszczyźnie relacji¹³. 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 Europejskiej¹⁴ 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 MFW¹⁵ 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 pieniądza¹⁶. 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 geoeconomii.

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 **błędą 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, przerwana 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 **rozpraszczenie 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 zmieniają. **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 odsystemowaniem 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, poczynszy 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 konkretności 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 **konflikt** 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-

na przez kontraktualność i nieabsolutyzowanie instytucji, z tolerowaniem konfliktów, które dzięki temu nie ulegają ideologizacji; wreszcie – z dwiema treściami 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 dezartykuje** , 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 (obiecająca świeckie zbawienie), konstruktywistyczna i narzucona **formuła komunizmu** , w której węzeł partia–państwo był władzą i równocześnie

pretendował do roli jedyne 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 rozumieją 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.