

STUDIA POLITOLOGICZNE

VOL. 18

INSTYTUT NAUK POLITYCZNYCH UNIWERSYTETU WARSZAWSKIEGO

POLITICAL SCIENCE STUDIES

MECHANISMS OF GOVERNANCE

edited by Jan Błuszkowski and Jacek Zaleśny

WARSAW 2010

VOL. 18

UNIVERSITY OF WARSAW • INSTITUT OF POLITICAL SCIENCE

STUDIA POLITOLOGICZNE

MECHANIZMY SPRAWOWANIA WŁADZY

pod redakcją Jana Błuszkowskiego i Jacka Zalesnego

WARSZAWA 2010

VOL. 18

INSTYTUT NAUK POLITYCZNYCH UNIwersYTETU WARSZAWSKIEGO

Rada Jan Baszkiewicz (przewodniczący), Tadeusz Bodio,
Redakcyjna Stanisław Filipowicz, Jan Garlicki, Wojciech Jakubowski,
Miroslaw Karwat, Zbigniew Kiełmiński, Anna Magierska,
Tadeusz Mołdawa, Kazimierz Przybysz, Grzegorz Rydlewski,
Konstanty A. Wojtaszczyk

Komitet Jan Błuszkowski, Stanisław Sulowski (redaktor naczelny),
Redakcyjny Włodzimierz Ulicki, Jacek Zaleśny (sekretarz)

Redaktorzy Jan Błuszkowski, Jacek Zaleśny
naukowi tomu

Recenzent prof. dr hab. Tadeusz Wallas

© Copyright by Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego,
Warszawa 2010

ISBN 978-83-7151-911-6

ISSN 1640-8888

Nakład 600 egz.



Opracowanie komputerowe, druk i oprawa:
Dom Wydawniczy ELIPSA,
ul. Inflancka 15/198, 00-189 Warszawa
tel./fax 22 635 03 01, 22 635 17 85
e-mail: elipsa@elipsa.pl, www.elipsa.pl

Spis treści

Wprowadzenie	9
STUDIA I ANALIZY	
Daniel Mider	
Partycypacja polityczna a legitymizacja systemu politycznego ...	11
Justyna Miecznikowska	
Wybory 2009 do Bundestagu – analiza zmian w federalnym systemie partyjnym RFN.....	38
Grzegorz Kuca	
Wybory parlamentarne w Indonezji – uregulowania prawne oraz wyniki wyborów.....	55
Elżbieta Kuźlewska	
Francuskie „nie” dla Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy.....	70
Izolda Bokszczanin	
Powolywanie i odpowiedzialność polityczna rządu w praktyce ustrojowej V Republiki Francuskiej	99
Jacek Wojnicki	
Pozycja Prezesa Rady Ministrów (w świetle Konstytucji z 1997 r. oraz praktyki konstytucyjnej)	131
Jacek Zaleśny	
Status prawnoustrojowy sejmowej komisji śledczej	157
Adam R. Bartnicki	
Wybrane problemu rosyjskiego quasi-autorytaryzmu.....	206
Przemysław Szustakiewicz	
Ideologia Polskiego Stronnictwa Ludowego na początku XXI wieku	221
Rafał Willa	
Regiony w Unii Europejskiej – definicje, rola, przyszłość.....	242

Z WARSZTATÓW DOKTORANCKICH

Michał Mistygacz

- Rządowa inicjatywa ustawodawcza po wejściu w życie
Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. 261

Agnieszka Bejma

- Pojęcie i klasyfikacja wolontariatu jako formy partycypacji
społecznej 286

Adrianna Chibowska

- Paradygmat feministyczny w naukach społecznych 300

RECENZJE

- Joanna Zakolska, *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału
Konstytucyjnego (Jerzy Jaskiernia)* 317
- Wschód – Zachód, artykuł recenzyjny (**Teresa Skarzyńska**) 323
- Marek Bankowicz, *Zamach stanu. Studium teoretyczne
(Michał Brzeziński)* 327
- Mirosław Karwat, *Akredytacja w życiu społecznym i politycznym
(Marcin Tobiasz)* 330

Contents

Introduction	9
STUDIES AND ANALYSIS	
Daniel Mider	
Political participation and legitimization of the political system .	11
Justyna Miecznikowska	
Elections to Bundestag of 2009 – analysis of changes in federal party system of Germany	38
Grzegorz Kuca	
Parliamentary elections in Indonesia – legal regulations and the outcome of the elections	55
Elżbieta Kuzelewska	
French 'no' to the Treaty establishing Constitution for Europe..	70
Izolda Bokszczanin	
Cabinet formation and political responsibility under the Fifth Republic.	99
Jacek Wojnicki	
Status of Prime Minister (In the Constitution and political practice).....	131
Jacek Zaleśny	
The legal status of the Parliamentary Investigative Committee..	157
Adam R. Bartnicki	
Selected problems of russian quasi-authoritarian	206
Przemysław Szustakiewicz	
The ideology of the Polish Peasant Party at the beginning of the twenty-first century	221
Rafał Willa	
Regions in the European Union – definitions, role, future.....	242

STUDENTS' WORKSHOPS

Michał Mistygacz

- Legislative initiative of the Council of Ministers after the entry into force of the Constituion of the Republic of Poland of 2 April 1997 261

Agnieszka Bejma

- The idea and classification of voluntary work as a common participation 286

Adrianna Chibowska

- The feminist paradigm in social sciences 300

REVIEWS

- Joanna Zakolska, *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego* (**Jerzy Jaskiernia**) 317
- Wschód – Zachód*, artykuł recenzyjny (**Teresa Skarzyńska**) 323
- Marek Bankowicz, *Zamach stanu. Studium teoretyczne* (**Michał Brzeziński**) 327
- Mirosław Karwat, *Akredytacja w życiu społecznym i politycznym* (**Marcin Tobiasz**) 330

Wprowadzenie

Motywy przewodnim analiz prezentowanego tomu *Studiów Politologicznych* są mechanizmy sprawowania władzy. W naukach społecznych władza jest kluczową kategorią odnoszoną do relacji zachodzących we wszystkich grupach społecznych: małych i dużych, sformalizowanych czy niesformalizowanych. W ramach tych relacji jedna strona podejmuje decyzje, a druga jest im podporządkowana. W przestrzeni stosunków publicznoprawnych jest to władza polityczna. Do niej nawiązują autorzy przedkładanych tekstów, a ściślej – do mechanizmów sprawowania władzy politycznej.

Podstawowy mechanizm sprawowania władzy politycznej ma umocowanie doktrynalne, według którego władza zwierzchnia w państwie należy do narodu. W warunkach państwa współczesnego naród sprawuje władzę nie tyle bezpośrednio, ile za pośrednictwem swoich przedstawicieli. W ramach mechanizmów bezpośredniego sprawowania władzy kluczową rolę odgrywają wybory prowadzone na szczeblu państwowym i lokalnym oraz referenda o zasięgu krajowym i lokalnym. Pozostałe mechanizmy bezpośredniej partycypacji obywateli w sprawowaniu władzy nie odgrywają dziś istotniejszej roli. Ani zgromadzenia ludowe, ani weto ludowe czy nawet konsultacje społeczne nie wyznaczają dziś w praktyce istoty procesu decyzyjnego. Niewielkie znaczenie ma również ludowa inicjatywa prawotwórcza. Mechanizmem bezpośredniego sprawowania władzy przez obywateli jest także odwoływanie przez wyborców osób wybranych do piastowania mandatu przedstawicielskiego (głowy państwa, parlamentarzystów, czy lokalnych rajców). W niektórych państwach jest on – w szerszym bądź w węższym zakresie – praktykowany.

Druga grupa mechanizmów sprawowania władzy ma charakter pośredni. Korzysta się z nich w ramach państwowych i lokalnych procesów decyzyjnych. W ramach procesów decyzyjnych w państwie funkcjonują mechanizmy właściwe dla parlamentu (jego izb), egzekutywy (jej organów), organów władzy sądowniczej (odpowiednio: sądów i trybunałów) oraz tzw. organów władzy regulacyjnej.

O ile – w związku z procesami globalizacji i integracji – kompetencje współczesnych parlamentów (np. w Europie) ulegają znacznej redukcji,

o tyle same mechanizmy sprawowania władzy pod względem politycznej istoty pozostają niezmiennie. Wśród nich ważne miejsce zajmują mechanizmy prawotwórcze, kreacyjne, kontrolne, pociągania do odpowiedzialności. Należy także podkreślić znaczenie mechanizmów konsultacyjnych, charakterystycznych dla parlamentów państw uczestniczących w procesach integracyjnych.

Domeną organów egzekutywy są akty stosowania i stanowienia prawa. Należy do nich podejmowanie decyzji administracyjnych, nadzoru, koordynacji, aktów prawotwórczych, czy uzgadnianie decyzji politycznych.

Mechanizmami właściwymi dla władzy sądowniczej są: rozstrzyganie (orzekanie) oraz (w ramach nadzoru judykacyjnego) dokonywanie wykładni obowiązujących przepisów prawnych.

Poza systemem trójpodziału władzy funkcjonują tzw. władze regulacyjne – np. Urząd Regulacji Energetyki czy Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji. Dla nich z kolei kluczowym mechanizmem sprawowania władzy jest podejmowanie decyzji administracyjnych.

W ramach wertykalnego podziału władzy, obok organów władzy państwowej, funkcjonują organy władzy lokalnej z właściwymi dla nich mechanizmami sprawowania władzy. Dla wójta, burmistrza, prezydenta miasta, zarządu powiatu i zarządu województwa zasadniczymi mechanizmami sprawowania władzy są akty stosowania prawa. Dla samorządowych organów uchwałodawczych (rada gminy, rada powiatu i sejmik województwa) – fundamentalnym mechanizmem pełnienia władzy jest mechanizm redystrybucji dóbr mający status uchwały budżetowej. Na poziomie samorządowym mechanizmy prawotwórcze czy rewizyjne mają charakter drugorzędny, co wynika ze specyfiki aktów prawa miejscowego jako aktów tworzonych na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie.

Warto podkreślić, że krajowe mechanizmy sprawowania władzy nie kształtują dziś całości mechanizmów sprawowania władzy. Co więcej, krajowe mechanizmy sukcesywnie tracą na znaczeniu na rzecz zewnętrznych mechanizmów sprawowania władzy, tj. mechanizmów ponadpaństwowych, ustanowionych w ramach prawa międzynarodowego oraz związanych z mechanizmami właściwymi dla sprawowania władzy w ramach Unii Europejskiej. Obie płaszczyzny – międzynarodowa i wspólnotowa – zmieniają tradycyjne myślenie o mechanizmach sprawowania władzy. Dotyczy to zwłaszcza sfer polityki wyłączonych z kompetencji organów krajowych.

*Jan Błuszkowski
Jacek Zaleśny*

Daniel Mider

Partycypacja polityczna a legitymizacja systemu politycznego

SŁOWA KLUCZOWE:

legitymizacja, partycypacja polityczna, demokracja, transformacja systemu politycznego, konsolidacja demokracji

STUDIA I ANALIZY

Wprowadzenie

Zagadnienie prawomocności władzy (*Legitime Herrschaft*) zostało podniesione do rangi podstawowego problemu socjologicznego przez Maxa Webera¹, a legitymizacja stanowi kluczową koncepcję dla zrozumienia stabilności i zmiany systemów politycznych². Samo pojęcie legitymizacji wywodzi się od Cycerona, który używał terminów *legitimum imperium* i *potestas legitima*³. Pojęcie to wzięło swój początek od łacińskiego słowa *legitimus*, czyli zgodny z prawem i dosłownie oznacza upoważnienie do działania. Pierwotnie upoważnienie wiązało się z legalnością dziedziczenia władzy w relacji pomiędzy przejmującym władzę potomkiem a jego rodzicem; sprowadzano je do technicznego, mechanicznego zastosowania określonego prawa⁴. Sięgano wówczas po rozmaite argumenty na rzecz uprawomocnienia danej władzy: najwcześniej po teologiczne, nieco później odwoływano się do prawa silniejszego, a w epoce Oświecenia do konstruktów umowy społecznej⁵.

¹ M. Weber, *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*, Warszawa 2002, s. 158–201.

² W. Sokół, *Legitymizacja systemów politycznych*, Lublin 1997, s. 15–16.

³ Cyceron, *O państwie. O prawach*, Kęty 1999, s. 29.

⁴ J. Fraser, *Validating a Measure of National Political Legitimacy*, "American Journal of Political Science" 1974, nr 18 (1), s. 117–134.

⁵ G.L. Seidler, *O istocie i akceptacji władzy państwowej*, Lublin 1995, s. 7, 85–94.

Współczesne demokracje, opierające się na złożonej teorii państwa i prawa, wymagają odmiennego sposobu uzasadniania prawomocności władzy. Powszechnie przyjmuje się, że źródłem legitymizacji współczesnych demokracji jest czasowa, odnawialna akceptacja władzy państwowej przez suwerena, którym jest lud⁶; bierze się wówczas pod uwagę przekonania, postawy wobec władzy, psychologiczne przekonanie o słuszności tego czy innego panowania⁷. Prawomocność panowania oznacza stan, w którym rządzący i rządzeni dzielą pewną wspólną symboliczną reprezentację rzeczywistości społecznej, uzasadniają fakt sprawowania władzy przez rządzących, a także precyzują wizję ładu społecznego. W szczególności oznacza to, że dzielą oni definicję określającą układ ról aktorów w opartym na władzy stosunku społecznym, to jest – układ ich własnych ról⁸. Takie rozumienie legitymizacji wpisuje się w klasyczną Weberowską koncepcję, wedle której posłuch poddanych wobec władzy publicznej wynika z pewnego stosunku psychicznego rządzonych wobec rządzących, a nie jest on oparty na strachu i nagim przymusie. Kluczową kategorią legitymizacji jest więc zaufanie do władzy publicznej, wyrażające się zarówno w zaufaniu do instytucji, jak i do ludzi piastujących stanowiska w strukturach władzy, a także w zaufaniu do samego porządku ustrojowego, na którym to władza publiczna się zasadza⁹.

Wiele koncepcji demokracji nie ogranicza jednak zakresu pojęcia legitymizacji jedynie do akceptacji pewnych wartości i hołdowania danym aksjomatom odnoszącym się do systemu politycznego i poszczególnych jego instytucji. Na przykład David Beetham w ramach trzech poziomów legitymizacji, obok poziomu reguł i przekonań wyróżnia także poziom zachowań¹⁰. Szczególnie ten ostatni element podkreśla się w ramach liberalnej teorii demokracji, gdzie wykształciło się pojmowanie legitymizacji jako takiej formy rządów, która gwarantuje szeroką i świadomą partycypację obywateli w procesie politycznym oraz zdobywa aktywne poparcie

⁶ Tamże, s. 7, 85–94.

⁷ J. Fraser, *Validating a Measure of National Political Legitimacy...*, s. 117–118.

⁸ K. Nowak, *Działania społeczne i problem prawomocności. Trzy modele kryzysu legitymizacyjnego*, [w:] A. Rychard, A. Sułek (red.), *Legitymizacja. Klasyczne teorie i polskie doświadczenia*, Warszawa 1988, s. 119.

⁹ S. Gebethner, *Legitymizacja systemu politycznego a koncepcja ładu porozumień*, [w:] A. Rychard, A. Sułek (red.), *Legitymizacja. Klasyczne teorie i polskie doświadczenia*, Warszawa 1988, s. 99.

¹⁰ D. Beetham, *Legitymizacja władzy*, [w:] J. Szczupaczyński (red.), *Władza i społeczeństwo*, Warszawa 1995, s. 288–303; T. Biernat, *Legitymizacja władzy politycznej. Elementy teorii*, Toruń 2000, s. 82.

obywateli¹¹. Oznacza to, że legitymizację można i należy rozpatrywać także w kategoriach działań obywateli, tj. natężenia i rodzaju podejmowanej przez nich partycypacji politycznej¹².

Szczególne znaczenie legitymizacji przez partycypację polityczną przypisuje się demokracjom znajdującym się w okresie transformacji ustrojowej. Samuel P. Huntington i Joan M. Nelson wskazują, że określone reformy społeczno-polityczne mogą dojść do skutku i utrwalić się tylko wówczas, gdy liderzy zabiegają o społeczną ich akceptację i poparcie dla nich, wyrażaną przez obywateli w ogólnie przyjętych dla danego systemu formach uczestnictwa¹³. Seymour Martin Lipset podkreśla, że długotrwały proces uczestnictwa i powiązania obywateli z systemem politycznym, doprowadził w skonsolidowanych demokracjach do stanu, w którym system ten jest powszechnie akceptowany, popierany i rzadko kiedy kwestionowany, chyba że w chwilach znacznego kryzysu lub też przez nieliczne antysystemowe grupy¹⁴.

Formy partycypacji politycznej a legitymizacja systemu politycznego

W literaturze przedmiotu powszechnie łączy się legitymizację z intensywnością i rodzajem partycypacji politycznej. Na tym polu funkcjonują dwie dobrze potwierdzone empirycznie hipotezy. Pierwsza z nich kojarzy wysoki stopień legitymizacji z uczestnictwem w konwencjonalnych formach partycypacji politycznej¹⁵, zaś druga – niski stopień legitymizacji z uczestnictwem w niekonwencjonalnych formach partycypacji politycz-

¹¹ W. Sokół, *Legitymizacja systemów politycznych...*, s. 17; Patrz także: S. Gebethner, *Legitymizacja...*, s. 99.

¹² J.A. Booth, M.A. Seligson, *Political Legitimacy and Participation in Costa Rica: Evidence in Arena Shopping*, "Political Science Quarterly" 2005, nr 58 (4), s. 537–550.

¹³ S.P. Huntington, J.M. Nelson, *No Easy Choice. Political Participation in Developing Countries*, Harvard University Press 1976, s. 2–3.

¹⁴ S.M. Lipset, *Homo Politicus. Społeczne podstawy polityki*, Warszawa 1995, s. 539.

¹⁵ D. Canache, *Venezuela: Public Opinion and Protest in a Fragile Democracy*, North-South Center Press 2002; A. Kornberg, H.D. Clarke, *Citizens and Community: Political Support in a Representative Democracy*, Cambridge University Press 1992, s. 19–30; K. Newton, *Social and Political Trust in Established Democracies*, [w:] *Critical Citizens: Global Support For Democratic Government*, Oxford University Press 1999, s. 185; P. Norris, *Conclusions: The Growth of Critical Citizens and its Consequences*, [w:] P. Norris (red.), *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*, Oxford University Press 1999, s. 258–264; R. Rose, D.C. Shin, N. Munro, *Tensions Between the Democratic Ideal and Reality: South*

nej¹⁶. Ta druga hipoteza wydaje się być słabiej ugruntowana w literaturze przedmiotu, niektórzy badacze negatywnie odnoszą się do niej wskazując na liczne przykłady południowoamerykańskich państw, gdzie protesty i zamieszki wybuchały, pomimo wysokiego poparcia dla demokracji¹⁷. Wiąże się ona z klasyczną już hipotezą sformułowaną przez Maurice'a Duvergera, że im niższa legitymizacja systemu politycznego i jego części składowych (rząd, parlament, urzędy centralne, etc.), tym częściej obywatele są nieposłuszni władzy i tym chętniej sięgają po działania związane z protestem, a nawet opierające się na przemoc¹⁸.

Zainteresowanie polityką a legitymizacja

Uznanie zainteresowania polityką za formę partycypacji politycznej dzieli badaczy na dwie grupy. Do pierwszej grupy należą zwolennicy wąskiego rozumienia pojęcia partycypacji politycznej, które zakłada, że partycypacją polityczną są wyłącznie działania obywateli zmierzające do wywarcia wpływu na politykę, a więc oddawanie głosu w wyborach, udział w demonstracji lub bojkocie, przynależność do organizacji politycznych lub podpisywanie petycji¹⁹. Druga grupa badaczy zalicza do partycypacji politycznej, również takie działania, które nie wywierają wpływu na politykę, ale dotyczą polityki: można tu wskazać deklarowanie zainteresowania polityką, śledzenie wydarzeń politycznych w środkach masowego przekazu, poczucie możliwości wywierania wpływu na politykę lub przyswajanie wiedzy o polityce²⁰. Pomimo sporów o zakres pojęcia partycy-

Korea, [w:] P. Norris (red.), *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*, Oxford University Press 1999, s. 146–165.

¹⁶ J.A. Booth, *Socioeconomic and Political Roots of National Revolts in Central America*, "Latin American Research Review" 1991, nr 26 (1), s. 33–73; M. Foley, *Laying the Groundwork: The Struggle For Civil Society in El Salvador*, "Journal For Interamerican Studies and World Affairs" 1996, nr 38, s. 67–104; P. Norris, *Conclusions: The Growth of Critical Citizens...*, s. 261, a także: P. Worchel, P.G. Hester, P.S. Kopala, *Collective Protest and Legitimacy of Authority. Theory and Research*, "The Journal of Conflict Resolution" 1974, 18 (1), s. 37–54.

¹⁷ D. Canache, *Venezuela: Public Opinion...*, s. 136.

¹⁸ M. Duverger, *The Idea of Politics*, Methuen & Co. 1966, s. 159.

¹⁹ Patrz na przykład: L.W. Milbrath, *Political Participation. How and Why Do People Get Involved in Politics?*, Rand McNally & Company 1965, s. 18, 22; P.F. Lazarsfeld, B. Berelson, H. Gaudet, *The People's Choice. How the Voter Make Up His Mind in a Presidential Campaign*, Columbia University Press 1944 (wyd. V 1960).

²⁰ S. Verba, N.H. Nie, *Participation in America. Political Democracy and Social Equality*, The University of Chicago Press 1972, s. 10.

pacji politycznej, nawet wśród przeciwników zaliczania zainteresowania polityką do partycypacji politycznej uznaje się, że stanowi ono *conditio sine qua non* wszelkiego uczestnictwa w polityce. Do tej grupy należą klasycy badań nad partycypacją polityczną – Sidney Verba wraz z zespołem²¹. Zaobserwowali oni w licznych badaniach empirycznych silną, pozytywną relację pomiędzy zaangażowaniem w politykę i zainteresowaniem nią a aktywną partycypacją polityczną. W efekcie uznali, że zainteresowanie polityką jest przypadkiem granicznym lub też korelatem partycypacji politycznej²². Z kolei włączanie zainteresowania polityką do partycypacji politycznej uzasadnia się przede wszystkim możliwością prowadzenia badań porównawczych²³ oraz badań nad młodymi, nieskonsolidowanymi demokracjami, gdzie pierwszym i często – przez pewien czas – jedynym przejawem zaangażowania w politykę jest zainteresowanie nią²⁴. W takich właśnie kategoriach pojmowali pojęcie partycypacji politycznej pierwsi jej badacze Paul F. Lazarsfeld, Bernard Berelson i Hazel Gaudet, którzy na potrzeby ilościowych badań empirycznych stworzyli indeks zainteresowania polityką, do którego zaliczyli działania obywateli, typu przekonywania kogoś do swoich poglądów politycznych, pomoc w wyborach dla popieranego kandydata, deklaracje poczucia więzi z popieranym kandydatem, a także szukanie informacji politycznych w radiu i prasie, wiedzę o polityce i ekspozycję jednostki na przekazy środków komunikowania masowego²⁵.

Warto zwrócić uwagę na ograniczenia przyjętego sposobu empirycznego pomiaru zainteresowania polityką. Wiąże się to z faktem dużej deklaratywności odpowiedzi na pytania o zainteresowanie polityką; są one bowiem pytaniami o prawdę psychologiczną i jako takie podlegają subiektywnej interpretacji respondenta, a uzyskane wyniki mogą być nieporównywalne w ramach tego samego pomiaru czy serii pomiarów. Problemów nastrocza również interpretacja zainteresowania polityką w kontekście legitymizacji demokracji. Zainteresowanie polityką może być wskaźnikiem zarówno pozytywnych, jak i negatywnych postaw obywateli wobec

²¹ S. Verba, N.H. Nie, J. Kim, *Participation and Political Equality. A Seven Nation Comparison*, Cambridge University Press 1978, s. 47, 70–73.

²² N. Burns, K.L. Scholzman, S. Verba, *The Private Roots of Public Action. Gender, Equality, and Political Participation*, Harvard University Press 2001, s. 5 (w przypisie), 99–136.

²³ G. DiPalma, *Apathy and Participation. Mass Politics in Western Societies*, The Free Press 1970, s. 34, 218–220.

²⁴ P. Mangaraj, *Rural Development and Political Participation among Tribals*, Annon Publications 2003, s. 147.

²⁵ P.F. Lazarsfeld, B. Berelson, H. Gaudet, *The People's Choice...*, s. 40–51, 174–177.

systemu politycznego. Może ono stanowić przejaw legitymizacji systemu politycznego, co winno przejawiać się w śledzeniu wydarzeń politycznych w środkach masowego przekazu, aktywnym poszukiwaniu i przyswajaniu informacji oraz wiadomości z zakresu polityki. W literaturze przedmiotu wskazuje się na tego typu interpretację podkreślając, że szanse na stabilną demokrację wprost proporcjonalnie zależą od wystawienia jednostek na heterogeniczne bodźce polityczne i podlegania wielostronnym przekazom medialnym, a więc wciągania jednostek w spektakl polityczny, pobudzenie ich zaangażowania, przynajmniej na poziomie percepcji faktów politycznych²⁶. Zdaniem Davida Riesmana, postawa taka jest szczególnie charakterystyczna i rozpowszechniona we współczesnych – nazywanych przezeń zewnątrzsterownymi – społeczeństwach. Społeczeństwa te wytwarzają typ obywatela określany mianem „dobrze poinformowanego”, wychodzącego z założenia, że skoro nie można wpłynąć na politykę, to przynajmniej można ją chociaż zrozumieć. Jednostka taka stara się przyswoić i przetworzyć wszelkie możliwe fakty dotyczące polityki przyjmując, że skoro nie może ona zmienić rządzących, to powinna uczynić wszystko, by upodobnić się do nich, aby nie być i nie czuć się outsiderem; większość z tych jednostek nie podejmuje na ogół uczestnictwa w polityce, a zainteresowanie nią służy takiej jednostce wyłącznie do manifestacji jej jednomysłności z grupą²⁷. Należy zauważyć, że nie jest to w pełni wartościowa postawa w odniesieniu do legitymizacji systemu politycznego, bowiem wynika raczej z chęci poczucia przynależności i zaspokojenia przez jednostkę jej potrzeb psychicznych, niż przekonania o wartości systemu politycznego i poparcia dla niego.

Zainteresowanie polityką może być również interpretowane jako wyraz większej lub mniejszej niechęci czy nieufności wobec systemu politycznego, a więc stanowić podstawę postaw delegitymizujących go. Podejrzliwość i oburzenie na działanie rządzących, a nawet systemu politycznego jako całości, cechuje jeden z odłamów Riesmanowskich „dobrze poinformowanych”. Posługując się przykładem Stanów Zjednoczonych, D. Riesman wskazuje, że postawa taka charakterystyczna jest dla przedstawicieli dogmatycznej lewicy, tropiącej skandale amerykańskiej polityki: przejawy dyskryminacji rasowej, policyjnej brutalności. Szczególna jest także predylekcja owych „oburzonych”, w odróżnieniu od typowych „dobrze poinformowanych”, do działalności politycznej²⁸. Zaintereso-

²⁶ H. Domański, *Czynniki legitymizacji w 21 krajach*, „Nauka” 2004, nr 4, s. 72.

²⁷ D. Riesman, N. Glazer, R. Denney, *Samotny tłum*, Warszawa 1996, s. 244–245, 248.

²⁸ Tamże, s. 245–246.

wanie polityką może okazać się także wskaźnikiem postaw skrajnych, delegitymizujących ład polityczny, co przejawiać się może w postawie buntu rozumianego przez Roberta K. Mertona jako odrzucenie przez jednostkę proponowanych w ramach istniejących struktur społecznych zarówno celów, jak i środków, a jednocześnie przyjęcie na ich miejsce własnych²⁹. Warunkiem powodzenia owego Mertonowskiego buntu byłaby możliwie szeroka znajomość funkcjonujących instytucji i procedur. Dają temu wyraz autorzy *Katechizmu rewolucjonisty* Siergiej G. Nieczajew, Michał A. Bakunin oraz Mikołaj P. Ogariow wskazujący, że nienawidzący otaczającego go ładu społecznego i politycznego, gardzący nim i pragnący go za wszelką cenę zniszczyć działacz rewolucyjny powinien być znawcą jego najszczególowszych elementów³⁰.

Brak zainteresowania polityką może być również przejawem postaw legitymizujących bądź delegitymizujących system polityczny. Pierwszy typ postaw to swoista depolityzacja społeczeństwa, odwrócenie się od polityki, często w wyniku postaw etatystycznych obywateli. W takiej sytuacji społeczeństwo oczekuje, że podstawowym zadaniem państwa jest zaspokajanie jego potrzeb materialnych i nie interesuje się polityką dopóki państwo utrzymuje dobrostan ekonomiczny na oczekiwanym poziomie³¹. Jednakże brak zainteresowania polityką może być również przejawem negatywnych postaw wobec systemu politycznego. Takim postawom odpowiada wyróżniona przez D. Riesmana w *Samotnym tłumie* kategoria „obojętnych w nowym stylu”. Są oni politycznymi cynikami, co chroni ich przed polityczną łatwowiernością, a także uczuciowym zaangażowaniem się w politykę. Wiedzą oni o polityce wystarczająco wiele, by ją odrzucić, przejawiają daleko idący brak zaufania w stosunku do istniejących instytucji politycznych oraz kierujących nimi ludzi³².

Udział w wyborach a legitymizacja

Głosowanie jest najczęściej badanym przejawem uczestnictwa w polityce; wynika to z szeregu przesłanek – takich jak dostępność precyzyjnych danych statystycznych (dzięki czemu proces badawczy jest prostszy

²⁹ R.K. Merton, *Struktura społeczna i anomia*, Warszawa 2002, s. 198–199, 205–206.

³⁰ S.G. Nieczajew, M.A. Bakunin, M.P. Ogariow, *Katechizm rewolucjoniera*, [w:] <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/nechaev.htm>, dostęp: kwiecień 2010.

³¹ L. Szczegóło, *Blokady społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, „Rocznik Lubuski” 2003, tom XXIX, cz. I, s. 17.

³² D. Riesman, N. Glazer, R. Denney, *Samotny tłum...*, s. 229–234.

i szybszy), a także z racji legitymizacyjnej funkcji tego zjawiska dla systemu politycznego i elit, jego silnej instytucjonalizacji przejawiającej się w jego regulacjach konstytucyjnych oraz wadze podejmowanych w tym trybie decyzji. Głosowanie traktowane jest jako fundament demokracji i najwyraźniejszy przejaw legitymizacji systemu demokratycznego; taki punkt widzenia przyjęto w koncepcji demokracji proceduralnej Josepha A. Schumpetera³³, poliarchii Roberta Alana Dahla³⁴ czy modelowych cech demokracji Philippe C. Schmittera i Terry L. Karla³⁵. W literaturze przedmiotu, szczególnie opartej na badaniach empirycznych, wielokrotnie powtarzanych w zachodnich, skonsolidowanych demokracjach, wykazywany jest pozytywny typ korelacji pomiędzy natężeniem zjawiska legitymizacji a uczestnictwem w wyborach³⁶. Jednakże właściwa interpretacja zjawiska uczestnictwa w wyborach w kategoriach legitymizacji wymaga rozważenia, czy rzeczywiście uczestnictwo w wyborach zawsze oznacza legitymizację systemu politycznego, zaś brak uczestnictwa – brak legitymizacji. Można zatem rozpatrywać absencję wyborczą jako przejaw legitymizacji oraz uczestnictwo w wyborach jako przejaw braku legitymizacji.

Absencja wyborcza może stanowić wskaźnik legitymizacji systemu w sytuacji dobrostanu społecznego w społeczeństwie konsumpcyjnym, w którym sfera ekonomiczno-gospodarcza odgrywa najistotniejszą rolę, a inne sfery życia – w tym i sfera polityki – są mu podporządkowane. Literatura przedmiotu odnosząca się do polskiej demokracji rozpoznaje ten fenomen, rekonstruując psychospołeczny wizerunek przejawiających brak uczestnictwa w polityce Polaków i skłaniając się ku twierdzeniu, iż wysoka absencja wyborcza jest stabilizatorem polskiej demokracji, utrzymuje jej legitymizację i chroni system demokratyczny przed ekspansją populizmu³⁷. Z kolei uczestnictwo w wyborach może być przejawem braku legitymizacji systemu politycznego. Taka sytuacja może zaistnieć wraz z pojawieniem się i przystąpieniem do rywalizacji tak zwanych partii politycznych antysystemowych, których celem jest osłabienie lub podwa-

³³ J.A. Schumpeter, *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*, Warszawa 1995.

³⁴ R.A. Dahl, *Demokracja i jej krytycy*, Warszawa 1995.

³⁵ P.C. Schmitter, T.L. Karl, *What Democracy is... and is not*, "Journal of Democracy" 1991, nr 2 (3), s. 75–88.

³⁶ A.W. Casiano, *Electoral Legitimation, Polyarchy, and Democratic Legitimacy*, Leitner Working Paper 2001, 16, [w:] <http://www.yale.edu/leitner/resources/docs/2001-16.pdf>, dostęp: kwiecień 2010.

³⁷ A. Miszalska, *Transformacja systemu a samopoczucie zbiorowe*, „Kultura i Społeczeństwo” 1995, nr 2, s. 141–142, cyt. za: L. Szczegóła, *Blokady społeczeństwa obywatelskiego...*, s. 12–13.

żenie legitymizacji systemu demokratycznego³⁸. W sytuacji, gdy pojawi się istotne społeczne poparcie dla takich partii, udział w wyborach staje się automatycznie wskaźnikiem delegitymizacji istniejącego systemu politycznego. Najbardziej znanym, historycznym przykładem takiego zjawiska było przejęcie władzy (tzw. *Machtübernahme*) przez Narodowo-socjalistyczną Niemiecką Partię Robotniczą (NSDAP). Od 1925 roku niemieccy obywatele w coraz szerszym zakresie wspierali w wyborach powszechnych to ugrupowanie aż do przejścia władzy przez Adolfa Hitlera w 1933 roku³⁹.

Zrzeszanie się a legitymizacja

Wolność zrzeszania się (stowarzyszenia) definiowana jest przez współczesnych badaczy jako swoboda tworzenia partii politycznych, związków zawodowych lub mniejszych stowarzyszeń o lokalnym zasięgu działania i wąskim zakresie zainteresowań, a także form niezinstytucjonalizowanych, jak ruchy społeczne i inne grupy politycznego nacisku⁴⁰. Prawo swobodnego zrzeszania się jest uznawane za kluczowy i nieodzowny element legitymizacji demokracji i przypisuje mu się pozytywny wpływ na nią. Udział obywateli w dobrowolnych stowarzyszeniach uznaje się za istotny element demokracji; część badaczy stwierdza wprost, iż mała liczba organizacji pozarządowych oznacza mało demokracji, a większa ich liczba – więcej demokracji⁴¹. Wymienione organizacje postrzega się jako stabilizator demokratycznego ładu, czynnik integrujący społeczeństwo, zabezpieczenie mniejszości przed tyranią większości, a także podkreśla się ich rolę w socjalizacji politycznej⁴². Szczególnie eksponowana jest

³⁸ R. Herbut, *Teoria i praktyka funkcjonowania partii politycznych*, Wrocław 2002, s. 133.

³⁹ R.J. Evans, *The Third Reich in power 1933–1939*, Penguin Books 2005.

⁴⁰ R.A. Dahl, *Dilemmas of Pluralist Democracy. Autonomy vs. Control*, Yale University Press 1982, s. 1.

⁴¹ S. Sampson, *The Social Life of Projects: importing civil society to Albania*, [w:] C. Hann, E. Dunn (red.), *Civil Society: Challenging Western Models*, Routledge 1996, s. 121, patrz także: J. Paley, *Toward Anthropology of Democracy*, "Annual Review of Anthropology" 2002, nr 31, s. 482.

⁴² G.A. Almond, S. Verba, *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Little, Brown and Company, Boston, Toronto 1965, s. 245; R.A. Dahl, *Dilemmas...*, s. 1; F. Fukuyama, *Zaufanie. Kapitał społeczny a droga do dobrobytu*, Warszawa, Wrocław 1997, s. 21; R. Herbut, *Teoria i praktyka funkcjonowania...*, s. 7; R. Michels, *Political Parties. A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy*, The Free Press 1962, s. 61.

rola partii politycznych – najistotniejszych aktorów każdej współczesnej demokracji. Podmioty te mają wysoki potencjał legitymizacyjny jako swoisty pas transmisyjny pomiędzy społeczeństwem a władzą, ponieważ ich podstawową funkcją jest reprezentowanie obywateli⁴³. Ponadto tworzenie i podtrzymywanie ładu politycznego odbywa się poprzez obsadzenie i sprawowanie stanowisk, formowanie rządu przez zwycięską partię polityczną lub koalicję ze społecznego przyzwolenia wyrażonego w toku wyborów⁴⁴. Polityka w państwie demokratycznym, bez instytucji dobrowolnych zrzeszeń, byłaby chaotyczna i nieefektywna; nie można byłoby mówić wówczas o legitymizacji systemu politycznego⁴⁵. Błędem byłoby rozpatrywanie partii politycznych wyłącznie jako czynników legitymizujących demokrację. Z jednej strony przyznaje się partiom politycznym poczesne miejsce w kształtowaniu demokracji przedstawicielskiej a z drugiej strony krytykuje się je jako barierę, a nawet zagrożenie dla demokracji⁴⁶. Zgłaszane zarzuty dotyczą na ogół czterech płaszczyzn działalności partii politycznych: stosunków wewnątrzpartyjnych, relacji między obywatelami a partiami, między partiami a państwem oraz między partiami⁴⁷. W kontekście delegitymizacji ładu politycznego przez partie polityczne, szczególnie istotny jest zarzut dotyczący relacji między partiami politycznymi a obywatelami. Do patologii partii politycznych należy zaliczyć tak zwaną autonomizację rozumianą jako oderwanie się ich od własnej bazy społecznej⁴⁸. Już Robert Michels wskazywał, że konflikt pomiędzy przywódcami partii a masami jest nieusuwalny⁴⁹, a współczesna politologia wysuwa tezę o słabnących relacjach partii

⁴³ M. Grabowska, T. Szawieli (red.), *Korzenie demokracji. Partie polityczne w środowisku lokalnym*, Warszawa 2000, s. 12.

⁴⁴ R. Gunther, L. Diamond, *Types and Functions of Parties*, [w:] L. Diamond, R. Gunther (red.), *Political Parties and Democracy*, The Johns Hopkins University Press 2001, s. 7–8.

⁴⁵ M. Johnston, *Political Parties and Democracy in the Theoretical and Practical Perspective. Political Finance Policy, Parties and Democratic Development*, The National Democratic Institute for International Affairs, Waszyngton 2005, w: http://www.ndi.org/files/1949_polpart_johnston_110105.pdf, dostęp: styczeń 2010, s. 5.

⁴⁶ I. Biezen van, *How Political Parties Shape Democracy*, Center for the Study of Democracy, Irvine, w: <http://www.escholarship.org/uc/item/17p1m0dx>, dostęp: styczeń 2010, strony nienumerowane.

⁴⁷ M. Gulczyński, A. Małkiewicz, *Wiedza o partiach i systemach partyjnych*, Warszawa 2008, s. 190.

⁴⁸ M. Sobolewski, *Partie i systemy partyjne świata kapitalistycznego*, Warszawa 1977, s. 325; M. Gulczyński, A. Małkiewicz, *Wiedza o partiach...*, s. 192.

⁴⁹ R. Michels, *Political Parties...*, s. 167.

z wyborcami⁵⁰. Skrajne stanowisko w tej kwestii zajmuje Jerzy Muszyński wskazując, że suwerenność narodu w kontekście zapośredniczenia jego woli przez partie polityczne jest fikcją prawną, społeczną i polityczną. Uważa, że faktycznie warunków desygnacji liderów oraz programu działania nie ustala lud, lecz ubiegający się o władzę ich przedstawiciele⁵¹. Podobne stanowisko wyrażają Alvin i Heidi Toffler, nazywając polityków pseudoreprezentantami obywateli⁵². Bardziej wyważone, lecz krytyczne poglądy prezentuje Ryszard Herbut pisząc o „dwóch twarzach” współczesnych partii: jedna z nich – „społeczna” – związana jest z koniecznością komunikowania się z elektoratem, zaś druga – „państwowa” – niekoniecznie zgodna z tą pierwszą, uwzględnia realia przetargów parlamentarno-gabinetowych⁵³. Fakt wyzucia się przez partie polityczne z roli pasa transmisyjnego pomiędzy instytucjami państwa a społeczeństwem jest czynnikiem w istotnym stopniu sprzyjającym delegitymizacji istniejącego ładu przez obywateli. Groźną patologią, prowadzącą do delegitymizacji systemu politycznego są stosowane przez partie polityczne strategie klientelistyczne polegające na „scalaniu się” z państwem⁵⁴. Partie tworzą wyspecjalizowane struktury organizacyjne – takie jak systemy ubezpieczeń społecznych, stowarzyszenia budowlane, instytucje pośrednictwa pracy, aby poprzez obsadzenie tam swoich zwolenników kontrolować ich. Jest to tak zwana strategia patronażu państwowego: partie kolonizują przedsiębiorstwa państwowe, penetrują służby cywilne, a także spółki sektora państwowego powiązane z agencjami państwowymi⁵⁵. Na określenie tego zjawiska stosuje się w politologii termin partiokracja (wł. *partiotocrazia*, ang. *partyocracy*, *particracy*)⁵⁶. Powstał on we Włoszech wraz z wydarzeniami politycznymi Pierwszej Republiki (1948–1993) na oznaczenie sytuacji, w której stracili na znaczeniu indywidualni aktorzy polityki (politycy), a znaczenia nabrały partie, które traktowały instytucję państwa jako zbiór czasowo przyznaných łupów i w momencie objęcia

⁵⁰ E. Nalewajko, *Protoparie i protosystem? Szkice do obrazu polskiej wielopartyjności*, Warszawa 1997, s. 22.

⁵¹ J. Muszyński, *Polskie państwo partyjne*, Warszawa 2002, s. 5.

⁵² A. Toffler, H. Toffler, *Budowa nowej cywilizacji. Polityka trzeciej fali*, Poznań 1996, s. 119.

⁵³ R. Herbut, *Teoria i praktyka funkcjonowania...*, s. 215.

⁵⁴ J. Muszyński, *Polskie państwo partyjne...*, s. 5.

⁵⁵ R. Herbut, *Teoria i praktyka funkcjonowania...*, s. 206–207.

⁵⁶ Należy podkreślić, że nie wszyscy badacze zgadzają się z tezą o partiokracji występującej we współczesnych demokracjach. Zdecydowanie przeciwstawia się jej m.in. Giovanni Sartori: G. Sartori, *Teoria demokracji*, Warszawa 1998, s. 189.

władzy rozpoczynały obsadzanie stanowisk publicznych swoimi zwolennikami⁵⁷.

W literaturze przedmiotu stawiane jest ważne pytanie, czy zrzeszenie się obywateli jest wyrazem poparcia, afirmacji dla demokracji, legitymizowaniem tego systemu poprzez udział w różnego rodzaju stowarzyszeniach, czy też jest wyrazem kryzysu demokracji, wyraża negację państwa demokratycznego i delegitymizację systemu. Tak postawiony problem jest źródłem sporów. Część badaczy uważa, że silne organizacje pozarządowe wspierają państwo demokratyczne i uzupełniają je⁵⁸. Taką rolę dobrowolnych stowarzyszeń identyfikował M. Weber. Wskazał na znaczne niedostatki współczesnych mu demokracji, dowodząc, iż znajdują się one pomiędzy Scyllą zbiurokratyzowanych partii, hermetycznych wobec nowych treści ideologicznych i programowych, odseparowanych od grup interesu, z których się wywodzą, nieprzekładających żądań mas na płaszczyznę polityki, niedopuszczających nowych przywódców, a Charrybdą „demokracji ulicy” – mas zdolnych do wystąpień burzących ład społeczny⁵⁹. Jednakże niektórzy badacze sygnalizują poważne wątpliwości dotyczące pozytywnej roli stowarzyszeń w procesie legitymizacji demokracji, podkreślając, że obszar negatywnych wpływów dobrowolnych zrzeszeń i instytucji państwa demokratycznego nie został jeszcze należycie zbadany⁶⁰. Najpoważniejszym zarzutem jest traktowanie dobrowolnych stowarzyszeń jako rywala państwa, będących z nim w ciągłej konfrontacji. Organizacje te przeciwstawiane są instytucji państwa – zarówno państwa totalitarnego, jak też państwa liberalnych demokracji zachodnich⁶¹. Konflikt ten wyjaśniany jest w sposób następujący: dobrowolne stowarzyszenia reagują na potrzeby różnych grup wcześniej niż państwo i działają jako jego rywale, tworząc nacisk polityczny, zmuszając państwo do działania. Ten sposób wyjaśniania charakterystyczny jest dla tzw. poli-

⁵⁷ S. Fabbrini, *The Transformation of Italian Democracy*, „Bulletin of Italian Politics” 2009, nr 1 (1), w: http://www.gla.ac.uk/media/media_126022_en.pdf, dostęp: styczeń 2010, s. 29–47.

⁵⁸ S. Golinowska, *Teoretyczne podstawy działania organizacji pozarządowych*, [w:] S. Golinowska, D. Głogosz (red.), *Pozarządowe instytucje społeczne. Między państwem a społeczeństwem*, Warszawa 1999, s. 15.

⁵⁹ M. Weber, *Gospodarka i społeczeństwo...*, s. 1075.

⁶⁰ P. Paxton, *Social Capital and Democracy: An Interdependent Relationship*, „American Sociological Review” 2002, nr 67 (2), s. 255; E. Leś, *Organizacje społeczne. Studium porównawcze*, Warszawa 1998, s. 13.

⁶¹ T. Szawiel, *Spółczesność obywatelska*, [w:] M. Grabowska, T. Szawiel (red.), *Budowanie demokracji. Podziały społeczne, partie polityczne i społeczeństwo obywatelskie w postkomunistycznej Polsce*, Warszawa 2003, s. 129.

tologiczno–socjologicznej koncepcji współzależności sektora publicznego i organizacji trzeciego sektora⁶². Pojawiają się na tym polu nawet skrajne głosy badaczy, alarmujących, że konflikt ten nie tylko utrudnia działanie tych dwóch zbiorów instytucji, lecz może wręcz doprowadzić do paraliżu demokratycznego państwa, jeśli pomiędzy dobrowolnymi organizacjami dojdzie do zbyt ścisłych powiązań i wytworzą się nazbyt rozległe sieci wpływów⁶³. Pośród organizacji wywierających wpływ negatywny wymienia się grupy ekstremistyczne i nacjonalistyczne, separatystów, gangi miejskie, a także takie ruchy społeczne, jak na przykład amerykańskie NIMBY⁶⁴. Często przytaczany jest *casus* Timothy’ego McVeigha – głównego inicjatora i wykonawcy zamachu na Alfred P. Murrah Federal Building w kwietniu 1995 roku, wskazuje się także przypadek włoskiego faszyzmu, który rozwinął się nie na „nieobywatelskim” południu, lecz w „obywatelskich” północnych Włoszech⁶⁵ oraz sytuację społeczno-polityczną, która umożliwiła sięgnięcie po władzę Adolfowi Hitlerowi.

Udział w zgromadzeniach a legitymizacja

Na tę formę partycypacji składają się zróżnicowane pod względem formy, lecz jednoznaczne pod względem funkcji działania: demonstracje, manifestacje, marsze, pikety, wiece, mityngi, polityczne happeningi oraz błyskawiczne tłumy, polityczny teatr uliczny. Wspólną cechą definicyjną tych wszystkich pojęć jest przyciągnięcie uwagi oraz wyrażenie protestu lub przekazanie żądań politycznych. Pojęcie demonstracja oraz manifestacja oznaczają pochód lub zgromadzenie grupy ludzi w celu wyrażenia protestu lub poparcia, marsz to pochód protestującej przeciwko czemuś ludności, z kolei pikietą to zorganizowana grupa osób protestujących przed gmachem jakiegoś urzędu, w dawniejszym znaczeniu grupa strajkujących robotników blokująca łamistrajkom drogę do zakładu pracy. Nato-

⁶² E. Leś, *Organizacje społeczne...*, s. 50–52.

⁶³ P. DiMaggio, H.K. Anheier, *A Sociological Conceptualization of the Non-Profit Organizations and Sectors*, „Annual Review of Sociology” 1990, nr 16, s. 152.

⁶⁴ NIMBY stanowi akronim angielskiego *Not In My Backyard* i jest używane na określenie lokalnych ruchów sąsiedzkich przeciwstawiających się rozbudowie infrastruktury (lotnisk, autostrad, itp.) ze względów ekologicznych. P. Paxton, *Social Capital and Democracy...*, s. 255; R.D. Putnam, *Samotna gra w kręgle. Upadek i odrodzenie wspólnot lokalnych w Stanach Zjednoczonych*, Warszawa 2008, s. 39.

⁶⁵ H.-K. Kwon, *Associations, Civic Norms, and Democracy: Revisiting the Italian Case*, „Theory and Society” 2004, nr 33 (2), s. 136.

miast wiec lub mityng to zgromadzenie ludzi w celu przedyskutowania jakichś spraw lub wyrażenia wobec nich swojej postawy. W opisywanej formie partycypacji politycznej zawarte są również paraartystyczne środki ekspresji: są nimi happening, polityczny błyskawiczny tłum oraz teatr uliczny; cechą wspólną dwóch pierwszych jest lekka, humorystyczna, parodystyczna forma przekazu.

Badacze przypisują tym formom partycypacji politycznej dużą rolę we współczesnych demokracjach; od lat siedemdziesiątych XX wieku coraz częściej pojawiają się w odniesieniu do społeczeństw zachodnio-europejskich takie określenia jak demokracja demonstracji (*demonstration democracy*), społeczeństwo protestu (*protest society*), czy Pokolenie Genui⁶⁶. Udział w tego typu zgromadzeniach jest wyrazem umiarkowanej delegitymizacji systemu politycznego. Podjęcie decyzji o uczestnictwie w takim zgromadzeniu jest najczęściej efektem wyczerpania się innych możliwości wpływu na władzę. Jest działaniem protestu, celem jest wywarcie nacisku na rządzących. Stopień delegitymizacji został określony jako umiarkowany, bo choć działanie takie jest wyrazem braku zaufania, to jednak ograniczonego – protest nie ma na celu negowania systemu politycznego jako całości, omija tylko tradycyjne kanały, a jego adresaci to rządzący, jest więc poparciem dla określonego ładu, stanowi tylko jego wybiórczą, częściową negację. Jest to forma uczestnictwa szczególnie podejmowana przez oceniających demokrację pozytywnie, lecz negatywnie aktualne działania legislatywy i egzekutywy.

Partycypacja polityczna z użyciem przemocy a legitymizacja

Przemoc rozumiana jest jako działanie lub groźba podjęcia działania, które ma celu spowodowanie naruszenia nietykalności cielesnej, naruszenia godności, mienia jednostki lub grupy jednostek⁶⁷. Partycypacja

⁶⁶ Określenie: demokracja demonstracji ukuł Amitai Etzioni, społeczeństwo protestu – Harry Pross, a pojęciem: Pokolenie Genui posłużył się Tony Blair po 27. szczycie G8 w Genui (czerwiec 2001). Ponadto wielu naukowców już od końca lat siedemdziesiątych prorokowało zmierzch klasycznych sposobów uczestnictwa w polityce na rzecz tych związanych z protestem, patrz np.: R. Inglehart, *The Silent Revolution. Changing Values and Political Styles among Western Publics*, Princeton University Press 1977.

⁶⁷ Taką definicję przemocy proponuje badacz pojęcia przemocy Newton Garver. W swoim wielokrotnie publikowanym (patrz: J. Betz, *Violence: Garver's Definition and Deweyan Correction*, „Ethics” 1977, nr 87 (4), s. 339 (w przypisie)) w różnych antologiach artykule „What Violence Is” przedstawia definicję przemocy. Twierdzi on, że przemoc to naru-

polityczna z użyciem przemocy zatem to podjęcie działania lub jego groźba w celu wywarcia wpływu na politykę⁶⁸. Przemoc jest nierozdzielnie związana jest z polityką⁶⁹; wielokrotnie wskazywali na ten fakt filozofowie i socjologowie polityki podkreślając, że istota wszelkiej polityki sprowadza się do walki o władzę, ostateczną zaś formą władzy jest przemoc⁷⁰. Partycypacja polityczna z użyciem przemocy obejmuje bardzo różnorodne, choć dające się ująć w kumulatywny szereg zjawisk; zaliczamy do niej między innymi zastraszanie i znieważanie, przemoc skierowaną przeciw własności (swojej, publicznej lub prywatnej), zdrowiu lub życiu (swojemu, innych obywateli, rządzących), a także uprowadzenie oraz wojnę partyzancką, zamach stanu i rewolucję⁷¹.

Podjęcie przez obywateli partycypacji politycznej z użyciem przemocy należy uznać za zjawisko delegitymizujące ład demokratyczny ze względu na fakt, że istotę demokracji stanowią działania będące zaprzeczeniem przemocy, a sprzeczne interesy rozmaitych grup społecznych uzgadniane są według ściśle określonych procedur – takich jak: wybory, referenda, dyskusja czy komunikowanie się z urzędnikami państwowymi; demokracja to system polityczny, którego sukcesem było wyeliminowanie przemocy z polityki⁷². Samo użycie środków spoza tego kanonu świadczy o negatywnym nastawieniu wobec ładu demokratycznego; stąd zdecydowane stanowisko badaczy, by nie uznawać działań z użyciem przemocy za formy partycypacji politycznej⁷³. Ponadto, duża część form partycypacji

szenie podstawowych praw jednostki, które odnoszą się do jej ciała oraz do jej godności osobistej. Przyjęta w artykule definicja jest modyfikacją definicji N. Garvera polegającą na uwypukleniu pewnego jej punktu. Otóż użyte we własnej definicji sformułowanie dotyczące mienia zostało wywiedzione z prawa jednostki do dysponowania produktem własnej pracy (N. Garver, *What Violence Is*, [w:] A.K. Bierman, J.A. Gould (red.), *Philosophy for a New Generation*, Macmillan, Nowy Jork 1973, s. 258).

⁶⁸ Por.: C. Moser, F. Clark, *Victims, Perpetrators or Actors? Gendered Armed Conflict and Political Violence*, St Martin Press 2001, s. 36.

⁶⁹ M.E. Sandovici, *Social Capital and Political Action*, referat przygotowany na doroczne spotkanie Midwest Political Science Association, Chicago, kwiecień 2003, w: <http://mpsa.indiana.edu/conf2003papers/1032125613.pdf>, dostęp: październik 2006, s. 9 (w przypisie).

⁷⁰ Ch.W. Mills, *Elita władzy*, Warszawa 1961, s. 228. Wymienić można także szereg nazwisk współczesnych badaczy uznających nierozdzielność dwóch omawianych porządków: przemocy i polityki. Szerzej na ten temat: D. Mider, *Partycypacja polityczna w Internecie. Studium politologiczne*, Warszawa 2008, s. 94–99.

⁷¹ Całościowa klasyfikacja form partycypacji politycznej z użyciem przemocy została przedstawiona w: D. Mider, *Partycypacja polityczna...*, s. 169–188.

⁷² J. Keane, *Violence and Democracy*, Cambridge University Press 2004.

⁷³ L.W. Milbrath, *Political Participation...*, s. 18.

politycznej z użyciem przemocy służy nie tyle korekcie kursu polityki, lecz zniesieniu istniejącego demokratycznego ładu politycznego⁷⁴. Z kolei przemoc o mniejszym natężeniu – zastraszanie i znieważanie stanowi poważne naruszenie podstawowych reguł demokratycznej gry – wolności słowa oraz tolerancji. Wartości te stanowią powszechnie uznany standard cywilizacyjny, bez którego nie tylko demokracja, ale funkcjonowanie jakichkolwiek całości społecznych opartych na zasadzie dobrowolności wydaje się niemożliwe⁷⁵.

Legitymizacja polskiego systemu politycznego przez partycypację polityczną obywateli

Do dyspozycji obywateli demokratycznego państwa pozostaje bogaty repertuar form uczestnictwa służący do wyrażania swoich poglądów i wywierania wpływu na politykę. Te formy uczestnictwa mogą przyczyniać się do trwania i rozwoju ładu politycznego, ale też mogą uniemożliwiać jego rozwój, przekształcać, zniekształcać a nawet znosić.

Kluczową formą partycypacji jest uczestnictwo w wyborach, szczególne znaczenie mają tu wybory parlamentarne. Na tle innych demokracji europejskich Polska wypada bardzo słabo pod względem frekwencji wyborczej. Średnia europejskiej frekwencji wyborczej z lat 2000–2009 wynosi 67,17 proc⁷⁶. Najwyższą frekwencję wyborczą odnotowano w Polsce w pierwszych wolnych wyborach w 1989 roku i wynosiła ona wówczas 63 proc⁷⁷. Stosunkowo wysoki wskaźnik frekwencji wyborczej w ostatnich wyborach parlamentarnych w 2007 roku (54 proc.) wynika przede wszystkim z mobilizacji elektoratu negatywnego przeciwko Prawu i Sprawiedliwości. Uczestnictwo w wyborach wykazywało tendencję malejącą w latach 1997, 2001 i 2005, odsetek głosujących wyniósł wówczas odpowiednio 48 proc., 46 proc. i 41 proc. Z kolei dla wyborów prezydenckich w Europie

⁷⁴ R. Tanter, M. Midlarsky, *A Theory of Revolution*, "The Journal of Conflict Resolution" 1967, nr 11 (3), s. 265.

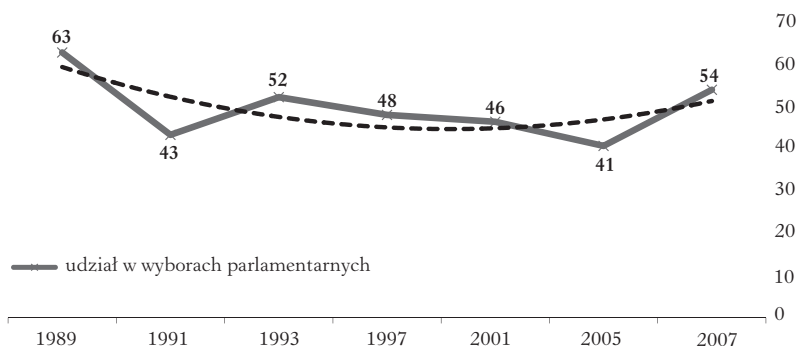
⁷⁵ Patrz na przykład: J.A. Schumpeter, *Kapitalizm, socjalizm, demokracja...*, s. 339–340; J.S. Mill, *O wolności*, Warszawa 2003, s. 31–59; S.C. Brubaker, *Freedom of speech*, [w:] S.M. Lipset (red.), *The Encyclopedia of Democracy*, tom II, Routledge 1995, s. 504.

⁷⁶ Średnie wartości frekwencji wyborczej w Europie podawane dalej za: Election Guide, <http://www.electionguide.org/>, dostęp: grudzień 2009. Obliczono średnią z 79 wyborów przeprowadzonych w krajach europejskich w latach 2000–2009.

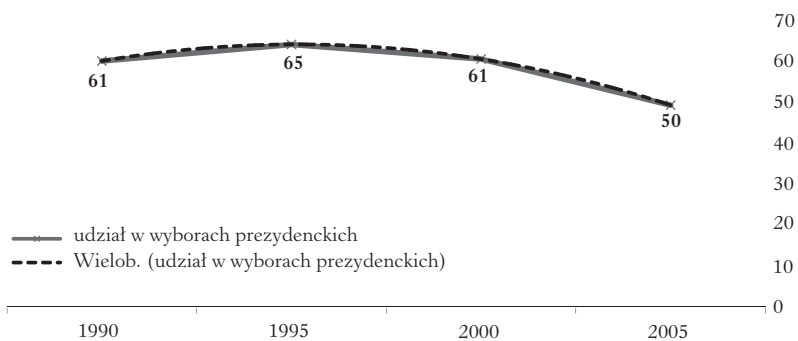
⁷⁷ Wyniki frekwencji wyborczej w Polsce podawane dalej za: Państwowa Komisja Wyborcza, <http://www.pkw.gov.pl/>, dostęp: kwiecień 2010.

średnia z lat 2000–2009 wynosi 63,28 proc. Polska frekwencja wyborcza w wyborach głowy państwa przekroczyła tę wartość jednokrotnie w 1995 roku i wyniosła wówczas 65 proc. Frekwencja ta wykazuje powolną, acz wyraźną tendencję spadkową. Niska frekwencja wyborcza może świadczyć o rozpowszechnionych postawach obojętności politycznej rozumianej jako co najmniej neutralna postawa wobec systemu politycznego połączona z brakiem uczestnictwa, a nawet o postawach delegitymizacyjnych.

Wykres 1. Frekwencja w wyborach parlamentarnych 1989–2007⁷⁸



Wykres 2. Frekwencja w wyborach prezydenckich 1990–2005⁷⁹



⁷⁸ Opracowanie własne na podstawie: B. Cichomski (kierownik programu), T. Jerzyński, M. Zieliński, *Polskie Generalne Sondaże Społeczne: skumulowany komputerowy zbiór danych 1992–2008*, Instytut Studiów Społecznych, Uniwersytet Warszawski, Warszawa, styczeń 2009.

⁷⁹ Tamże.

Alternatywnego wyjaśnienia dostarcza współczesna teoria partycypacji politycznej. Wskazuje się, że odrzucenie tradycyjnych form uczestnictwa, takich jak wybory jest związana z pojawieniem się nowych, bardziej atrakcyjnych i dostosowanych do potrzeb kultury masowej sposobów wpływu na politykę, jak na przykład opisane wyżej stowarzyszenia dobrowolne trzeciego sektora, czy też udział w protestach⁸⁰.

Tabela 1. Odsetek Polaków deklarujących uczestnictwo w różnych formach partycypacji politycznej w perspektywie porównawczej

Podjęmowana forma partycypacji politycznej	Polska (%)	Średnia dla nowych demokracji ⁸¹ (%)	Średnia europejska (%)
Wpinał znaczek o treściach politycznych w ciągu ostatnich 12 miesięcy	3,1	3,28	8
Brał udział w pokojowej demonstracji w ciągu ostatnich 12 miesięcy	1,4	3,04	7,7
Brał udział w nielegalnym proteście w ciągu ostatnich 12 miesięcy	0,2	0,75	1,2
Przekazywał pieniądze partii lub organizacji w ciągu ostatnich 12 miesięcy	9,4	7,47	8,5
Pracował w organizacji społecznej lub politycznej w ciągu ostatnich 12 miesięcy	6	6,28	14,9
Pracował dla partii politycznej lub innej grupy mające cele polityczne	2,9	3,31	4,9
Podpisywał petycję w ciągu ostatnich 12 miesięcy	7,1	9,55	24
Kupował jakiś produkt z przyczyn politycznych, etycznych lub ekologicznych	10,5	13,17	26,3
Kontaktował się z politykiem w ciągu ostatnich 12 miesięcy	9,6	14,47	16,2
Bojkotował jakiś produkt w ciągu ostatnich 12 miesięcy	3,9	6,21	16,5

Źródło: Obliczenia własne na podstawie Europejskiego Sondażu Społecznego.

⁸⁰ J.W. van Deth, *Studying Political Participation: Towards Theory of Everything?*, referat przygotowany na sympozjum zorganizowane przez European Consortium for Political Research, *Electronic Democracy: Mobilisation, Organisation and Participation via new ICTs*, Grenoble, 6–11 kwietnia 2001.

⁸¹ Średnie obliczono dla Czech, Słowenii, Węgier i Polski.

Spośród krajów badanych w Europejskim Sondażu Społecznym⁸² Polska zajmuje ostatnie miejsca w częstotliwości podejmowania form partycypacji politycznej, takich jak: kontaktowanie się z politykami, udział w nielegalnych protestach, udział w pokojowych demonstracjach, praca na rzecz partii politycznej lub innej grupy mającej cele polityczne. Jedyne częstość deklaracji wpłat dla partii lub organizacji w ciągu ostatnich 12 miesięcy przekroczyła nieznacznie średnią wskazań ogółu. Podobne wyniki uzyskujemy, gdy porównamy uczestnictwo w Polsce ze średnimi uczestnictwa dla nowych demokracji, które wzięły udział w Europejskich Sondażu Społecznym, tj. Czech, Słowenii i Węgier, gdzie Polska również uzyskuje wyniki poniżej średniej. Podejmowane formy partycypacji politycznej w Polsce w porównaniu ze średnią europejską oraz średnią dla nowych demokracji przedstawia Tabela 1.

Próba typologii postaw wobec systemu politycznego w społeczeństwie polskim

Obywatele mogą w rozmaity sposób odnosić się do systemu politycznego jako całości i jego poszczególnych instytucji: akceptować lub nie akceptować, krytykować lub pochylać, uznawać za niewymagający zmian lub postrzegać konieczność dokonania w nim gruntownych przekształceń, deklarować zadowolenie z panującego ustroju lub wyrażać jego brak. Relacje pomiędzy legitymizacją systemu politycznego a uczestnictwem obywateli w polityce można przedstawić w postaci kontinuum, które z jednej strony ograniczane jest przez wyrażanie poparcia dla danego systemu politycznego (tj. legitymizowanie go) a z drugiej – sprzeciwem, czynnym wycofaniem dłoń poparcia, zdyskredytowanie go (delegitymizowanie go).

Pierwszy typ postaw obywateli nazwać można **legitymizowaniem systemu politycznego**. Konstytutywnymi cechami takiej postawy jest podejmowanie przez obywateli partycypacji politycznej popierającej system polityczny oraz akceptacja norm i wartości konstytuujących go. Ten typ działań opisywany jest za pomocą kategorii **konformizmu** wprowadzonej do literatury przedmiotu przez Roberta Kinga Mertona.

⁸² P.B. Sztabiński, F. Sztabiński, *Europejski Sondaż Społeczny 2002/2003*, Ośrodek Realizacji Badań Socjologicznych, Instytut Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2002. Badano kraje jak: Austria, Belgia, Czechy, Dania, Holandia, Finlandia, Francja, Grecja, Hiszpania, Irlandia, Izrael, Luksemburg, Niemcy, Norwegia, Portugalia, Słowenia, Szwajcaria, Szwecja, Węgry, Wielka Brytania i Włochy.

Pojęcie to rozumiał on jako akceptację przez jednostkę kulturowo zdefiniowanych zamierzeń i zainteresowań wytyczonych jako usankcjonowane cele dla wszystkich lub dla różnie umiejscowionych członków społeczeństwa, a także przyjęcie i stosowanie określonych środków oraz sposobów uregulowanych przez społeczeństwo służących osiągnięciu wyznaczonych celów. Tak więc jednostka reprezentująca Mertonowski typ przystosowania konformistycznego akceptuje wyznaczone jej kulturowe cele i jednocześnie używa wskazanych przez to społeczeństwo środków proceduralnych służących do osiągnięcia tych celów. Relacja ta jest w opinii R.K. Mertona najbardziej typowa, masowo występująca i pożądana. Charles Wright Mills nazywa ją *dobrostanem*, uznając, że stanowi wyraz zgodności uznawanych przez jednostkę wartości z wartościami obowiązującymi w danym systemie politycznym; jednostka nie odczuwa także jakiegokolwiek dyskomfortu czy dysonansu wywoływanego działaniem tego systemu⁸³. Fakt szerokiego rozpowszechnienia tego typu postaw podkreślany jest w pracach empirycznych z zakresu partycypacji politycznej; na przykład Lester W. Milbrath szacuje, że co najmniej 40 do 70 proc. amerykańskiego społeczeństwa to przynajmniej „widzowie” (*spectators*), którzy periodicznie podejmują się udziału w wyborach, dyskutują o polityce przekonując innych do głosowania w określony sposób, a także w sposób symboliczny wyrażają swoje poglądy polityczne oraz regularnie śledzą informacje o polityce⁸⁴. Przyjmuje się, że gdyby nie rozpowszechnienie tego typu postaw równowaga i ciągłość społeczeństwa nie mogłyby zostać utrzymane⁸⁵, bowiem jednostka przyjmująca taką postawę w pełni utożsamia się ze swoją rolą obywatela, uczestniczy w polityce w sposób podtrzymujący dany ład polityczny według zinternalizowanych i wyznaczonych przez społeczeństwo wartości i norm. Stan taki to zjawisko scalenia jednostki z rolą obywatela danego systemu politycznego⁸⁶. Ten typ przystosowania jest najbardziej pożądanym w systemie demokratycznym, bowiem wyraża się on w biernym i czynnym poparciu dla systemu demokratycznego; szczególnie cenny wydaje się w procesie transformacji ustrojowej; jest nie tylko stabilizatorem, lecz także czynnikiem rozwoju systemu politycznego. Działania podejmowane przez reprezentantów tego typu postaw mieszczą się w zakresie partycypacji wyborczej, uczestnictwie w instytucjach trzeciego sektora oraz działaniu

⁸³ Ch.W. Mills, *Wyobrażenia socjologiczne*, Warszawa 2007, s. 59–60.

⁸⁴ L.W. Milbrath, *Political Participation...*, s. 18.

⁸⁵ R.K. Merton, *Struktura społeczna...*, s. 198–199, 205–206.

⁸⁶ J. Szmatka, *Małe struktury społeczne*, Warszawa 2008, s. 148–150.

w partiach politycznych, a także zainteresowaniu polityką, poszukiwaniu informacji i dyskusowaniu o niej.

Przeciwstawny typ postawy wyrażający dążenie do zdyskredytowania systemu politycznego, można określić mianem **delegitymizującego**. Konstytytywnymi cechami tego rodzaju uczestnictwa w polityce są: podejmowanie partycypacji politycznej z użyciem form partycypacji, godzących w jego legitymizację, na przykład z użyciem przemocy, intensywne uczestnictwo w polityce, brak akceptacji norm i wartości konstytuujących dany system polityczny. Działania sprzeciwu odpowiadają sytuacji buntu u R.K. Mertona. Jest to sytuacja skrajna, w której jednostka odrzuca kulturowo zdefiniowane wartości oraz kulturowo określone środki służące do ich osiągnięcia i jednocześnie proponuje na ich miejsce własne wartości i wzorce działania⁸⁷. Stan taki oznacza negatywne oceny systemu politycznego jako całości oraz jego instytucji, niezadowolenie z demokracji oraz brak podejmowania konwencjonalnych form partycypacji politycznej. Ponadczasowe społeczne tło powstawania tego typu postaw wnikliwie ukazał Stefan Czarnowski, uznając, że źródłem tego typu postaw jest zjawisko wykluczenia jednostek ze struktury społecznej⁸⁸. Zjawisko to w skali masowej może nawet prowadzić do załamania się legitymizacji systemu politycznego. Z punktu widzenia utrzymania demokratycznego ładu ta kategoria jest wysoce niepożądana; postawy tego typu stanowią czynnik poważnie zagrażający systemowi demokratycznemu, szczególnie znajdującemu się w toku procesu transformacji. Nosiciele tych postaw mogą podejmować w zależności od stopnia nasilenia konfliktu społecznego działania z zakresu niekonwencjonalnej partycypacji politycznej (np. legalne lub nielegalne protesty, bojkoty, ośmieszanie instytucji politycznych i przedstawicieli władzy) oraz działania polityczne z użyciem przemocy. Szczególne znaczenie w tym kontekście ma właściwa socjalizacja polityczna polegająca na tłumieniu i negowaniu wzorca rozwiązywania konfliktów społeczno-politycznych opartego na otwartej konfrontacji i z użyciem przemocy oraz budowaniu i wzmacnianiu konsensualnego wzorca zachowań.

Między pełną legitymizacją a pełną delegitymizacją systemu politycznego znajduje się obszar, w którym mogą pojawiać się dwa typy postaw. Po pierwsze, jednostka może deklaratywnie akceptować dany ład polityczny, jednak z różnych powodów nie legitymizować go i nie podej-

⁸⁷ R.K. Merton, *Political Participation...*, s. 198–199, 205–206.

⁸⁸ S. Czarnowski, *Ludzie zbledni w służbie przemocy*, [w:] Tegoż, *Wybór pism socjologicznych*, Warszawa 1982, s. 198–211.

mować aktywnego uczestnictwa. Ch.W. Mills ten typ postaw nazywa polityczną **obojętnością** definiując jako wycofanie się ze sfery polityki jako sfery lojalności, żądań i nadziei. Jednostka w takim stanie nie łączy swego życia z polityką, nie widzi sensu politycznego we własnym życiu i świecie, w którym żyje. Obojętność tę wywołują zdaniem Ch.W. Millsa środki masowego przekazu, system oświaty, a także struktura społeczna oraz instytucje polityczne⁸⁹. Ocena działań takich jednostek jest ambiwalentna: z jednej strony nie uczestniczą one w polityce – nie legitymizują istniejącego ładu politycznego lub uczestniczą sporadycznie, a ich uczestnictwo nie przeradza się w trwałe legitymizujące poparcie dla systemu politycznego. Z drugiej strony wysyłają sygnały poparcia dla istniejącego ładu i struktur, dokonują aktualizacji wartości konstytuujących system polityczny, względnie odnoszą się do tych wartości neutralnie. Ten typ jest bliski temu, co Gabriel A. Almond i S. Verba określali mianem apatii (*apathy*), występującej w sytuacji gdy dodatnie, wysokie natężenie posiada komponent kognitywny zaś zerowe – element ewaluacyjny i afektywny postawy wobec elementów systemu politycznego⁹⁰. Najbliższy temu typowi byłby Mertonowski rytualizm – pozorne, werbalne przyjęcie określonych wartości, za którym nie idzie rzeczywista chęć uczestnictwa, wywierania wpływu. Postawy takie nie tylko nie zagrażają w sposób istotny ładowi politycznemu, ale nawet go w sposób bierny uprawomocniają. Należy przypuszczać, że w wielu demokracjach będą one stanowiły zjawisko dość rozpowszechnione. Zdaniem Włodzimierza Wesołowskiego, władza państwowa może być podtrzymywana nie tylko dzięki jej akceptacji, ale także przez fatalistyczne przekonania ludzi⁹¹. W fatalizmie dostrzegał już Emile Durkheim ukryty wymiar trwałości porządku społeczno-politycznego⁹². Szczególnie jest on widoczny w hinduskiej doktrynie *Karmy*, a także w filozofii konfucjańskiej. Mówić tu można o bezrefleksyjnej akceptacji systemu politycznego. Jest to swoisty rodzaj konformizmu, który wynika z braku zastanawiania się nad otaczającym światem⁹³. Również klasycy badań nad zagadnieniem partycypacji politycznej – Simon Barnes i Max Kaase wprowadzają pojęcie politycznej obojętności (*detachment*) definiowanej za pomocą dwóch wymiarów:

⁸⁹ Ch.W. Mills, *Białe kominiki*, Warszawa 1965.

⁹⁰ G.A. Almond, S. Verba, *The Civic Culture...*, s. 20–21.

⁹¹ W. Wesołowski, *Weberowska koncepcja legitymizacji – ograniczenia i kontynuacje*, [w:] A. Rychard, A. Sułek (red.), *Legitymizacja. Klasyczne teorie i polskie doświadczenia*, Warszawa 1988, s. 34.

⁹² Tamże, s. 35.

⁹³ Tamże, s. 42.

po pierwsze, zaangażowania politycznego (deklaratywnego zainteresowania polityką i co najmniej neutralnego lub pozytywnego nastawienia wobec systemu politycznego i jego instytucji) oraz braku systematycznie podejmowanego uczestnictwa w polityce⁹⁴. Z punktu widzenia potrzeb demokracji znajdującej się w procesie transformacji rola przedstawicieli tego typu postaw politycznych ma charakter w najlepszym przypadku neutralny, bowiem zaledwie konserwują oni swoją biernością ład polityczny⁹⁵. Postawy te legitymizują system polityczny w niewielkim stopniu, a więc tego typu legitymizację można nazwać pozorną, niepełną lub ułomną.

Drugi typ stanowi postawa odrzucenia zarówno wartości konstytuujących dany system polityczny, jak też oferowanych przezeń sposobów realizacji politycznych celów. Najbliższe temu typowi postawy jest przyjęte w socjologii pojęcie wycofania zaproponowane przez R.K. Mertona rozumiane jako odrzucenie kulturowo zdefiniowanych celów i jednocześnie środków prowadzących do osiągnięcia tych celów. W politologii na określenie takich postaw używa się pojęcia **alienacji**. Najbardziej adekwatnie zdefiniowano je w klasycznym studium G.A. Almonda i S. Verby *The Civic Culture*. Pojęcie to jest tam omawiane w kontekście zgodności/niezgodności pomiędzy kulturą polityczną a strukturą. Alienacja jest rozumiana przez wymienionych autorów jako postawa, w której pozytywnym, wysokim natężeniem cechuje się komponent kognitywny (wiedza o polityce), zaś negatywnym komponenty afektywny i ewaluatywny⁹⁶. Ten typ postaw politycznych w politologii określa się mianem apatii politycznej i definiuje dwuwymiarowo – jako brak zaangażowania w politykę oraz odmowę podejmowania jakichkolwiek form uczestnictwa w niej. W podobnym znaczeniu pojęcie to rozumiane jest w niektórych współczesnych studiach empirycznych⁹⁷. W toku badań empirycznych prowadzonych w latach siedemdziesiątych XX wieku w zachodnioeuropejskich demokracjach dostrzeżono i opisano ten typ postaw, określając mianem apatii politycznej (*apathy*)⁹⁸. Pojęcie apatii politycznej wprowadził do literatury przedmiotu Morris Rosenberg, podkreślając, że przyczynami

⁹⁴ M. Kaase, S.H. Barnes, *In Conclusion. The Future of Political Protest in Western Democracies*, [w:] S.H. Barnes, M. Kaase (red.), *Political Action. Mass Participation in Five Western Democracies*, Sage Publications 1979, s. 527.

⁹⁵ L. Szczegóło, *Blokady społeczeństwa obywatelskiego...*, s. 12–13.

⁹⁶ G.A. Almond, S. Verba, *The Civic Culture...*, s. 20–21.

⁹⁷ I. Kabashima, J. Marshall, T. Uekami, D.-S. Hyun, *Casual Cynics or Disillusioned Democrats? Political Alienation in Japan*, "Political Psychology" 2000, nr 21 (4), s. 779–804.

⁹⁸ M. Kaase, S.H. Barnes, *In Conclusion...*, s. 527.

takiego stanu rzeczy są obawy obywateli przed społecznymi konsekwencjami podjęcia przez nich działalności politycznej oraz przekonanie o jej bezcelowości i nieefektywności⁹⁹. Za społeczno-polityczne źródło tego typu postaw uważa się niewydolność systemu partyjnego nieprezentującego wystarczająco szerokiej, innowacyjnej oferty politycznej, a także zanik dawnych, ostrych podziałów klasowych¹⁰⁰. Przyczyny pojawiania się grupy wyalienowanych próbuje się tłumaczyć również w kategoriach teorii gier, to jest kosztów i zysków podejmujących działania polityczne; jeśli koszty są niskie i jednocześnie nie można osiągnąć żadnych lub spodziewanych zysków rodzi się postawa negatywna wobec wartości i norm danego systemu a jednocześnie brak chęci do podejmowania jakichkolwiek działań¹⁰¹. Tu z kolei pojawia się obawa, że ten typ uczestnictwa w sprzyjających warunkach (egzogennej lub endogennej destabilizacji społecznej, politycznej lub gospodarczej) w łatwy sposób może przekształcić się w czynną delegitymizację systemu politycznego¹⁰². Dla demokracji, w których przebiega proces transformacji tego typu postawy wydają się szczególnie szkodliwe, mogą one nie tylko spowalniać lub zatrzymać go, lecz nawet doprowadzić do dekonsolidacji demokracji. Rozpowszechnienie się tych postaw w skali masowej jest w istocie kryzysem legitymizacji politycznej. Omówione typy postaw prezentuje Tabela 2.

Uważne prześledzenie liczebności i charakterystyk czterech wyróżnionych typów postaw obywateli posłużyć może jako narzędzie oceny danego systemu politycznego; szczególnie ujęcie tych danych w perspektywie czasowej kolejnych pomiarów pozwala na diagnozę stanu systemu politycznego i próbę antycypacji określonych trendów. Ponadto – w skonsolidowanych demokracjach – przepływy pomiędzy wyszczególnionymi poziomami legitymizacji i delegitymizacji mogą stanowić czuły miernik jakości demokracji.

Przedstawione cztery typy postaw obywateli – poparcie, obojętność, alienacja oraz sprzeciw – nie wyczerpują wszystkich możliwych postaw wobec systemu politycznego. Z punktu widzenia demokracji znajdującej się w procesie transformacji warto wyróżnić jeszcze jeden – piąty – typ postaw, który wydaje się najbardziej adekwatny i przydatny w toku rozwoju młodych demokracji. W demokracjach znajdujących się w procesie transformacji obojętność, alienacja oraz sprzeciw – choć w różnym natę-

⁹⁹ M. Rosenberg, *Some Determinants of Political Apathy*, "The Public Opinion Quarterly" 1954–1955, nr 18 (4), s. 349–366.

¹⁰⁰ G. DiPalma, *Apathy and Participation...*, s. 34, 218–220.

¹⁰¹ R.A. Teixeira, *The Disappearing American Voter*, Brookings Institution Press 1992.

¹⁰² S.M. Lipset, *Homo Politicus...*, s. 48–80.

zeniu – mają charakter dysfunkcjonalny, natomiast kategoria poparcia – eufunkcjonalny – choć nie w pełni, bowiem poparcie nie może być bezkrytycznie wspierające zarówno ład demokratyczny, jak też instytucje tego ładu. Stąd pojawia się potrzeba wyłonienia wyrazistego piątego typu postaw: obywateli zainteresowanych polityką, uczestniczących w niej, jednakże czujnie śledzących każdy krok rządzących, tak w polityce w skali mikro, jak również w budowie ładu demokratycznego, krytycznie i nieufnie wobec władzy nastawionych. Kategorię tę można nazwać „krytycznym poparciem”. Wydaje się, że ten typ postaw wyłonił się również w Polsce, choć badacz, który go zidentyfikował ocenia go negatywnie, nazywając paradoksem demokracji. Paradoks demokracji posiada dwa, sprzeczne ze sobą wymiary – z jednej strony jest to niski poziom zaufania do instytucji politycznych i piastujących je polityków, a więc do działania demokracji w praktyce, a z drugiej silna wiara w ideały demokracji i wyrażane opinie, że demokracja jest systemem najbardziej pożądanym ze wszystkich systemów politycznych¹⁰³. Zdrowy sceptycyzm w połączeniu z gotowością do podejmowania działań politycznych, odmowa pozostawiania spraw politycznych rządzącym, a jednocześnie przekonanie do wartości i zasad demokracji znacznie ułatwiają proces konsolidacji demokracji.

Tabela 2. Typy postaw obywateli wobec systemu politycznego

	Postawy legitymizujące system polityczny		Postawy delegitymizujące system polityczny	
Poziomy legitymizacji/delegitymizacji (skutki w skali masowej)	wysoki poziom legitymizacji (legitymizacja pełna)	niski poziom legitymizacji (legitymizacja pozorna, niepełna, ułomna, rytualna)	kryzys legitymizacji	załamanie się legitymizacji
Typy indywidualnego przystosowania się (za R.K. Mertonem)	konformizm	rytualizm	wycofanie	bunt
Kategorie działań odpowiadające typom indywidualnego przystosowania się	poparcie (czynna legitymizacja, intensywne działania)	obojętność (brak działań lub działania sporadyczne)	alienacja (brak działań)	sprzeciw (czynna delegitymizacja, intensywne działania)

Źródło: opracowanie własne.

¹⁰³ A. Gwiazda, *Paradoks demokracji*, „Przegląd Politologiczny” 2001, nr 1–2, s. 16.

Liczne badania empiryczne wskazują, że rozpowszechnienie w społeczeństwie polskim omówionych powyżej pięciu typów postaw wobec systemu politycznego tylko w niewielkim stopniu odpowiada optymistycznym oczekiwaniom polskich badaczy z początku lat dziewięćdziesiątych, którzy – jak pisze Janusz Reykowski – hołdowali romantycznej koncepcji zmian postaw Polaków. Zakładała ona stały, liniowy postęp w zakresie rozpowszechniania się prodemokratycznych poglądów w społeczeństwie, jak również permanentne zwiększanie się zakresu i jakości uczestnictwa Polaków w polityce w miarę postępującego procesu transformacji¹⁰⁴. Wizja ta wynikała, jak wskazuje Anna Bronowicka, z naiwnego przekonania, że Polacy nie akceptują państwa totalitarnego i pragną demokracji, politycznej wolności oraz gwarancji praw obywatelskich¹⁰⁵.

STRESZCZENIE

Systemy polityczne wymagają ustawicznego, permanentnego potwierdzania prawomocności; najważniejszym sposobem zapewnienia ciągłości tego procesu we współczesnych demokracjach jest partycypacja polityczna obywateli. Uczestnictwo w polityce może przejawiać się w różnych formach i służyć zarówno wyrażeniu poparcia, a więc legitymizacji, jak i zmanifestowaniu dezaprobaty a w efekcie delegitymizacji systemu. Artykuł przedstawia zależności pomiędzy partycypacją polityczną a legitymizacją systemu politycznego ze szczególnym uwzględnieniem mechanizmów tego zjawiska w demokracjach znajdujących się w procesie transformacji. Analizie poddano takie formy partycypacji politycznej jak: zainteresowanie polityką, udział w wyborach, udział w zgromadzeniach politycznych i stowarzyszeniach oraz działania polityczne z użyciem przemocy. Zaprezentowano także dane empiryczne obrazujące proces legitymizacji polskiego systemu politycznego poprzez podejmowane przez obywateli formy partycypacji politycznej. Dane pochodzą z Polskiego Generalnego Sondażu Społecznego i Europejskiego Sondażu Społecznego. Artykuł ponadto zawiera próbę typologii postaw wobec systemu politycznego w społeczeństwie polskim oraz ich wpływ na legitymizację systemu politycznego; w toku rozważań wyróżniono: *poparcie*, *obojętność*, *alienację* oraz *sprzeciw*, a także piąty typ postaw, najbardziej pożądany w konsolidujących się demokracjach – *krytyczne poparcie*.

¹⁰⁴ J. Reykowski, *Zmiany systemowe a mentalność polskiego społeczeństwa*, [w:] J. Reykowski (red.), *Wartości i postawy Polaków a zmiany systemowe*, Warszawa 1993, s. 10.

¹⁰⁵ A. Bronowicka, *Alienacja polityczna i poczucie zagrożenia a dynamika akceptacji rządów silnej ręki w okresie transformacji systemowej*, [w:] J. Klebaniuk (red.), *Fenomen nierówności społecznych*, Warszawa 2007, s. 397.

Daniel Mider

POLITICAL PARTICIPATION AND LEGITIMIZATION OF THE POLITICAL SYSTEM

Political systems need constant, permanent confirmation of its' legality; the most important way to ensure continuity of this process in contemporary democracies is citizens political participation. Taking part in political life may evince in many ways and serves both in order to expressing support (which increases system legitimacy) and to raise an objections, demonstrate disapproval or even to revolt against the system as a whole or its' part (which decreases or even abolish system legitimacy). This paper contains considerations over dependencies among political participation and political system legitimization focusing on emerging democracies in transformation. Analysis concerns such forms of political participation as: interest in politics, voting, engaging in social and political group activities, belonging to social and political organizations and taking part in politics by violent behavior. Attention was also given to empirical data from Polish General Social Survey and European Social Survey and concentrated on the process of legitimization of Polish political system by various forms of citizens political participation. Paper also introduces typology of attitudes to political system and its influence on political system legitimization. Attitudes of *support*, *indifference*, *alienation* and *resistance* were distinguished. Also the fifth type of attitudes was identified that seems to be the most important, useful and desired in consolidating democracies that was called – *critical support*.

Justyna Miecznikowska

Wybory 2009 do Bundestagu – analiza zmian w federalnym systemie partyjnym RFN

SŁOWA KLUCZOWE:

*system partyjny RFN, wybory do Bundestagu, partie ludowe,
relewanca rządowa, koalicje rządowe*

Wprowadzenie

Według zgodnej oceny politologów oraz obserwatorów niemieckiej sceny politycznej, wybory do Bundestagu (Parlament Związkowy) z 27 września 2009 r. dokonały przełomowych zmian. Ostatnie wybory federalne przejdą do historii powojennych Niemiec jako „polityczne trzęsienie ziemi”, burzące dotychczasowy w miarę stabilny, przewidywalny rozkład głosów elektoratu między najważniejsze ugrupowania. Elekcja potwierdziła widoczne od co najmniej dwudziestu pięciu lat¹ tendencje postrzegane jako symptomy kryzysu niemieckiego państwa partii politycznych, a objawiające się m.in. stopniowym odpływem elektoratu od dużych partii, zmniejszeniem liczby członków w ugrupowaniach politycznych oraz ogólnym zniechęceniem do polityki wśród obywateli (z niem. *Politikverdrossenheit*). Poprzedzone bezbarwną, nudną kampanią wybory do Bundestagu, ku zaskoczeniu elektoratu, przyniosły wiele politycznych rozstrzygnięć (m.in. stworzyły nowy układ koalicyjny), wskazały zdecydowanych wygranych (małe ugrupowania), bezlitośnie obnażyły słabość przegranych (socjaldemokracja) oraz uświadomiły nastroje społeczne

¹ P. Lösche, *Ende der Volksunion*, „Aus Politik und Zeitgeschichte” 2009, nr 51, s. 6.

(spadek zaufania do wielkich ogólnonarodowych ugrupowań, poparcie dla skrajnej lewicy).

W pierwszej kolejności w artykule przedstawiona zostanie dotychczasowa ewolucja systemu, ze szczególnym uwzględnieniem elementów charakterystycznych dla niemieckiego modelu rywalizacji partyjnej na poszczególnych etapach rozwoju. Podjęta zostanie także próba wskazania głównych determinant przekształceń niemieckiego systemu partyjnego. Zaprezentowane zostaną także zmiany poparcia elektoratu dla poszczególnych ugrupowań.

Artykuł obejmie również analizę wyników elekcji do Bundestagu z 2009 r. Poszukiwane będą zarówno przyczyny, jak i konsekwencje decyzji podjętych przez niemieckich wyborców. Stawiane przez autorkę pytania dotyczą przyszłego kształtu systemu partyjnego oraz możliwych rozwiązań koalicyjnych podejmowanych na szczeblu federalnym.

Uwarunkowania systemu partyjnego RFN

Działanie oraz istnienie partii w systemie politycznym RFN zostało zinstytucjonalizowane w art. 21 Ustawy Zasadniczej. Partiom przypisano zadanie współuczestnictwa w kształtowaniu woli politycznej narodu. W wypełnianiu tej ważnej w państwie demokratycznym funkcji partie współdziałają z innymi organizacjami i instytucjami, ale ich pozycja jest prawnie zagwarantowana i uprzywilejowana².

Ogromny wpływ na kształt niemieckiej sceny politycznej ma obowiązujący od 1953 r. mieszany (większościowo-proporcjonalny) system wyborczy. Połowa z 598 miejsc pochodzi z okręgów jednomandatowych (tzw. głosy pierwsze), a druga połowa obsadzana jest proporcjonalnie pomiędzy partie polityczne, które w skali całego kraju przekroczyły 5% klauzulę zaporową, według uzyskanych wyników (tzw. głosy drugie). Początkowo głosy oddane na poszczególne ugrupowania przeliczane były zgodnie z metodą d'Hondta, a od 1985 r. Hare'a/Niemeyera, ale podczas ostatnich wyborów z 2009 r. (zgodnie z decyzją Bundestagu z 17 marca 2008 r.) zastosowano po raz pierwszy metodę Sainte-Laguë/Schepersa³. W Parlamencie Związkowym obecne są tylko te partie polityczne, które przekroczyły 5% próg wyborczy lub zdobyły co najmniej 3 mandaty

² T. Nowak, *Partie polityczne w Niemczech. Ogólna charakterystyka*, [w:] K.A. Wojtaszczyk (red.), *Partie polityczne w Niemczech*, Warszawa 2004, s. 18–45.

³ Za: http://www.bundestag.de/bundestag/wahlen/abg_wahl.html (styczeń 2010).

bezpośrednie. PDS to przykład ugrupowania, które uzyskując przede wszystkim poparcie we wschodnich landach, dostało się do Bundestagu w 1990 r., 1994 r. oraz 2002 r. tylko za sprawą zwycięstw w okręgach jednomandatowych (nie przekraczając klauzuli 5%).

Bundestag minionej XVI kadencji za sprawą przyznanych mandatów nadwyżkowych (9 dla SPD i 6 dla CDU/CSU) liczył ostatecznie 612 deputowanych (jeden poseł zmarł). Liczba miejsc w Bundestagu może zwiększyć się ponad przewidzianych 598 deputowanych za sprawą tzw. mandatów nadwyżkowych (z niem. *Überhangsmandate*), które przyznawane są ugrupowaniu, które zdobędzie więcej głosów pierwszych niż drugich, a tym samym jego reprezentacja w Bundestagu wzrasta o pozyskane w jednomandatowych okręgach miejsca⁴.

Charakterystyka systemu partyjnego RFN

Do roku 1998 system partyjny Niemiec uznawany był według wprowadzonej przez Jean'a Blondela typologii za klasyczny system dwuipółpartyjny⁵ (zmodyfikowany system dwupartyjny), posiadający 5 charakterystycznych cech. Po pierwsze, model rywalizacji partyjnej tworzą dwa wielkie ugrupowania polityczne: chadecja połączona trwałym sojuszem politycznym (złożona z Unii Chrześcijańskich Demokratów [*Christlich Demokratische Union* – CDU] i bawarskiej partii siostrzanej Unii Chrześcijańsko-Społecznej [*Christlich Soziale Union* – CSU]⁶) i socjaldemokracja [Socjaldemokratyczna Partia Niemiec – *Sozialdemokratische Partei Deutschlands* – SPD], a także mała partia o centrowej orientacji Wolna Partia Demokratyczna [*Freie Demokratische Partei* – FDP], nazywana „języczkiem u wagi”.

⁴ E. Zieliński, *Bundestag i Bundesrat*, [w:] S. Sulowski, K.A. Wojtaszczyk (red.), *System polityczny Republiki Federalnej Niemiec. Wybrane problemy*, Warszawa 2005, s. 135–134.

⁵ J. Blondel uwzględnił wyróżniając system dwuipółpartyjny dwie zmienne: liczbę partii oraz ich rozmiar w ramach systemu partyjnego, za: J. Blondel, *Party Systems and Patterns of Government in Western Democracies*, „Canadian Journal of Political Science” 1968, vol. 1, nr 2, s. 180–203.

⁶ Trwający od 1949 r. alians polityczny obu partii chadeckich oznacza współpracę w ramach rządu federalnego i jednej frakcji w Bundestagu oraz swoistą wspólnotę celu i pracy („*Zweck und Arbeitsgemeinschaft*) Jednocześnie pomimo istnienia wielu podobieństw programowych CDU i CSU były i są dwiema samodzielnymi i niezależnymi partiami politycznymi. H.O. Kleinmann, *1949–1969*, [w:] W. Becker, G. Buchstab, A. Doering-Manteuffel, R. Morsey (Hrsg.), *Lexikon der Christlichen Demokratie in Deutschland*, Paderborn–München–Wien–Zürich 2002, s. 65.

Po drugie, zarówno CDU jak SPD aspirowały, aby stać się partiami ogólnonarodowymi (partiami ludowymi *Volkspartei*)⁷, atrakcyjnymi ugrupowaniami („catch-all-party”), które posiadając swój tradycyjny elektorat, potrafiłyby także przyciągnąć heterogenne grupy społeczne⁸. W swoich programach politycznych zarówno chadecja jak i socjaldemokracja akcentowały dążenie do zaspokojenia ogólnie pojętego interesu narodowego. Od końca lat 50. do zjednoczenia Niemiec, uzyskiwane w wyborach poparcie elektoratu dla wielkich ugrupowań wynosiło około 80%.

Po trzecie, w RFN nie tworzono rządów jednopartyjnych, każdorazowo poszukując po wyborach ugrupowanie gotowe do podjęcia współpracy⁹. W Republice Federalnej Niemiec nazywanej „demokracją koalicyjną” (z niem. *Koalitionsdemokratie*) utworzenie koalicji było i jest postrzegane jako gwarant uzyskania niezbędnego do rządzenia poparcia w Bundestagu¹⁰. Niewątpliwie, także uwarunkowania historyczne miały ogromny wpływ na ukształtowanie praktyki dzielenia się partii zwycięskiej odpowiedzialnością za kraj z innym ugrupowaniem. Tworzone rządy miały przeważnie charakter koalicji minimalnie zwycięskiej¹¹ oraz koalicji zbieżnej, z reguły były także centroprawicowe lub centrolewicowe. Odstępstwem od zasady powoływania koalicji zbieżnej o małym oddaleniu ideologicznym było utworzenie wielkiej koalicji w latach 1966–1969 z udziałem chadeków i socjaldemokratów. Zdaniem Ulricha Eitha stabilizacja zachodnioniemieckiego systemu partyjnego opierała się na zdolności koalicyjnej wszystkich trzech partii, pozwalającej im na efektywne

⁷ P. Haungs, *Die CDU: Prototyp einer Volkspartei*, [w:] A. Mintzel, H. Oberreuter, *Parteien in der BRD*, Bonn und Opladen 1992, s. 174.

⁸ O. Kirchheimer, *Wandel des westeuropäischen Parteiensystems*, „Politische Vierteljahresschrift”, 1965, z. 1, s. 20–41.

⁹ Nawet gdy w 1957 r. CDU uzyskała poparcie 50,2%, nie stworzyła samodzielnie gabinetu, lecz zawiązała koalicję nadwyżkową z FDP. Wyjątek stanowią krótkotrwałe samodzielne rządy CDU/CSU: 1.7.–14.11.1960, gdy ministrowie z Partii Niemieckiej (DP) opuścili jej szeregi i przeszli do CDU oraz okresy: 19.11.–13.12.1962 i 28.10.–1.12.1966, za: S. Kropp, *Koalitionsbildungen in Bund und Ländern-Verfahren, Institutionalierungsprozesse und Gewinnverteilungen*, [w:] O.W. Gabriel, O. Niedermayer, R. Stoss (Hrsg.) *Parteiendemokratie in Deutschland*, Bonn 2001, s. 340–359.

¹⁰ E. Jesse, *Koalitionsveränderung 1949 bis 1994: Lehrstücke für 1998*, „Zeitschrift für Parlamentsfragen” 1998, z. 3, s. 460.

¹¹ A. Liphard, *Power-Sharing versus Majority Rule Patterns of Cabinet Formation in Twenty Democracies*, „Government & Opposition” 1981, vol 16, nr 4, zob. M. Chmaj, W. Sokół, M. Żmigrodzki, *Teoria partii politycznych*, Lublin 1999, s. 180.

zagosporowanie środka sceny politycznej oraz automatyczną eliminację ugrupowań skrajnych¹².

Kolejną ważną cechą niemieckiego systemu partyjnego stanowiła jego stabilność i przewidywalność zachowań wyborców, która wynikała z ograniczonej liczby relewantnych ugrupowań oraz dominacji partii CDU/CSU i SPD¹³. Andrzej Antoszewski zwraca uwagę na niewielką częstotliwość przypadków alternacji władzy w RFN¹⁴. W latach 1949–2009 CDU/CSU była 40 lat u władzy (gabinety K. Adenauera [1949–63], L. Erharda [1963–1966], K.G. Kiesingera [1966–1969], H. Kohla [1982–1998], A. Merkel [2005–2009]). SPD współtworzyła rząd federalny przez 27 lat (gabinety: K.G. Kiesingera [1966–1969], W. Brandta [1969–1974], H. Schmidta [1974–1982], G. Schrödera [1998–2005], A. Merkel [2005–2009]). Najdłużej, bo przez 43 lata, współrządziła FDP w ramach federalnych koalicji z chadekami lub socjaldemokratami.

Po piąte, niezwykle istotną pozycję w systemie partyjnym RFN w latach 1957–1998 zajmowali liberałowie. FDP jako mała partia centrowa o dużym stopniu relewancji rządowej długi czas spełniała rolę ugrupowania obrotowego (tzw. partii pivotalnej¹⁵), zapewniając sobie ponadproporcjonalną reprezentację w gabinetach, a rządowi, które współtworzyła, większość absolutną w Bundestagu¹⁶. FDP we współtworzonych rządach uzyskując czterokrotnie mniejszą niż chadecy czy socjaldemokraci liczbę głosów posiadała średnio 19% wszystkich tek ministerialnych¹⁷. Wyjście liberałów z jednego układu powodowało dezintegrację i powstanie nowego układu koalicyjnego, stąd FDP określana była jako „partia przewrotka” (z niem. „*Umfallpartei*”). W analizowanym okresie FDP osiągała najwyższy stopień relewancji rządowej, pozostając w opozycji jedynie w latach

¹² U. Eith, *Parteien*, [w:] W. Weidenfeld, K.-R. Korte (Hrsg.), *Handbuch zur deutschen Einheit 1949–1989–1999*, Bonn 1999, s. 620.

¹³ E. Cziomer, *Główne problemy rozwoju systemu politycznego*, [w:] S. Sulowski, K.A. Wojtaszczyk (red.), *System polityczny Republiki Federalnej Niemiec. Wybrane problemy*, Warszawa 2005, s. 34–35.

¹⁴ A. Antoszewski, R. Herbut (red.), *Partie i systemy partyjne*, Zakamycze 1999, s. 279.

¹⁵ R. Katz, *Democracy and elections*, New York, London 1997, s. 166–167.

¹⁶ Swoją wyjątkową pozycję FDP utraciła tylko na dwie kadencje: w latach: 1957–1961 i 1966–1969, kiedy była poza rządem. Choć poparcie elektoratu dla FDP oscylowało w granicach 10%, to siłę i znaczenie tego ugrupowania mierzono stabilnością i trwałością współtworzonych przez nią gabinetów. D. Remy; *The Pivotal Party. Definition and Measurement*, „European Journal of Political Research” 1975, vol. 3, s. 295–298, [za:] M. Chmaj, W. Sokół, M. Żmigrodzki, *Teoria partii politycznych*, Lublin 2003, s. 183–184.

¹⁷ W. Sokół, M. Żmigrodzki (red.), *Współczesne partie i systemy partyjne. Zagadnienia teorii i praktyki politycznej*, Lublin 2003, s. 170.

1966–1969. Dopiero wraz z podjętą bezpośrednio po wyborach w 1998 r. decyzją SPD o utworzeniu po raz pierwszy koalicji ze Związkiem 90/Zielonymi (*Bündnis 90/die Grünen*), FDP utraciła swoją pozycję jedyne ugrupowania gwarantującego utworzenie stabilnego rządu federalnego. Od 1998 r. możemy zatem mówić o istnieniu systemu dwublokowego, tworzonego przez obóz SPD + Związek 90/Zieloni oraz obóz mieszczański CDU/CSU+ FDP. Zarówno Partia Demokratycznego Socjalizmu (*Partei Demokratischen Sozialismus* – PDS) jak i istniejąca od 2007 r. Partia Lewicy (*die Linke*), powstała z połączenia PDS oraz rozłamowców z SPD tworzących Alternatywę Wyborczą Praca i Sprawiedliwość Społeczna (*WASG Wahlalternative Arbeit und Soziale Gerechtigkeit*) nadal nie jest brana pod uwagę przez socjaldemokrację jako potencjalny koalicjant na szczeblu federalnym. PDS/Partia Lewicy, mimo swojej obecności w Bundestagu (za sprawą głosów bezpośrednich lub gdy w 1998 r. udało się jej przekroczyć 5% próg wyborczy) postrzegana jest głównie jako ugrupowanie o destrukcyjnej sile, odbierające głosy innym partiom (z lewej strony sceny politycznej) i w ten negatywny sposób wpływające na powyborcze przetargi koalicyjne.

Według typologii Giovanniego Sartoriego system partyjny RFN obecnie scharakteryzować można jako umiarkowanie pluralistyczny, o niskim stopniu fragmentaryzacji, w którym istnieje pięć relewantnych¹⁸ ugrupowań politycznych o niewielkim dystansie ideologicznym, pozostających w bipolarnej koalicyjnej konfiguracji (wyjątek stanowi populistyczna Partia Lewicy). Ugrupowania antysystemowe odgrywają w Niemczech marginalną rolę. Spolaryzowana scena polityczna wykazuje tendencje asymetryczne z uwagi na brak większej partii radykalnej prawicy podobnej do działającego Alleanza Nazionale we Włoszech czy Front National we Francji¹⁹. Partie skrajnej prawicy: Narodowo Demokratyczna Partia Niemiec (*Nationaldemokratische Partei Deutschlands* – NPD), Republikanie (*Die Republikaner*) oraz Niemiecka Partia Ludowa (*Deutsche Volksunion*) uzyskują znikome poparcie w wyborach federalnych, wahające się w przedziale 1,5–2%. Do zjednoczenia Niemiec, a po delegalizacji w latach 50-tych Komunistycznej Partii Niemiec, w systemie partyjnym RFN nie były obecne także większe radykalne ugrupowania lewicowe/komunistyczne.

¹⁸ Relewantność partii politycznej oceniana jest przez pryzmat nie tylko potencjału koalicyjnego ugrupowania ale i oddziaływania na taktykę rywalizacji innych partii, [za:] G. Sartori, *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, Cambridge 1976, s. 123.

¹⁹ M. Schmidt, *Das politische System Deutschlands. Institutionen, Willensbildung und Politikfelder*, Bonn 2008, s. 101.

Ewolucja systemu partyjnego RFN

Oskar Niedermayer wyróżnił 4 fazy historycznego rozwoju powojennego niemieckiego systemu partyjnego: fazę konsolidacji (lata 50.), fazę stabilnego dwuipółpartyjnego systemu (lata 60. i 70.), fazę pluralizacji (lata 80.), oraz trwającą od połowy lat 90. fazę budowania systemu 5-partyjnego²⁰. Ulrich von Alemann nieco inaczej nazwał i podzielił poszczególne okresy rozwoju partii politycznych w RFN: faza formowania (1945–1953), faza koncentracji (1953–1976), faza transformacji (1976–1990), faza tendencji dośrodkowych (1990–2005)²¹.

System partyjny w RFN stopniowo ewoluował od pluralistycznego rozczłonkowania (w Bundestagu I kadencji obecnych było 9 ugrupowań²²) przez koncentrację, oznaczającą niską fragmentaryzację i kumulację głosów elektoratu oddawanych na 3 partie na rzecz coraz większego pluralizmu. Począwszy od lat 80. zwiększała się fragmentaryzacja i polaryzacja systemu partyjnego w RFN, oznaczająca rozproszenie głosów w parlamencie. W 1983 r. do Bundestagu dostali się Zieloni²³, a w 1990 r. – po wejściu lewicowej, postkomunistycznej Partii Demokratycznego Socjalizmu do Parlamentu Związkowego – system czterech partii przekształcił się w pięciopartyjny.

Od zjednoczenia Niemiec system partyjny stał się bardziej sfragmentaryzowany. Widoczny jest wyraźny podział na odrębny system partyjny wschodnich i zachodnich landów. Silna reprezentowana na wschodzie państwa niemieckiego partia PDS (od 2007 Partia Lewicy) nie tylko

²⁰ O. Niedermayer, *Nach der Vereinigung. Der Trend zum fluiden Fünfparteisystem*, [w:] O.W. Gabriel, O. Niedermayer, R. Stöss (Hrsg.), *Parteiendemokratie in Deutschland*, Bonn 2001, s. 107–128.

²¹ U. von Alemann, *Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen 2000, s. 43–78.

²² W wyniku parlamentarnych wyborów z 1949 r. nazwanych „ostatnimi z Weimaru” do Bundestagu dostały się dwa największe ugrupowania: CDU/CSU, i SPD, które zebrały łącznie 60% poparcia elektoratu, oraz FDP i siedem drobnych ugrupowań, takich jak: Komunistyczna Partia Niemiec (KPD), Partia Niemiecka (DP), Niemiecka Partia Centrum (*Zentrum*), Partia Bawarska (BP), Gospodarcze Zrzeszenie Odbudowy (WAV), Niemiecka Partia Prawicowa (DRP) oraz reprezentacja duńskiej mniejszości pod nazwą Związku Wyborców z Południowego Szlezewiku. Mimo wysokiego stopnia frakcjonalizacji Bundestagu w 1949 roku, udało się powołać centroprawicową koalicję partii: CDU/CSU, FDP i DP – nazwaną blokiem mieszczańskim (*Bürgerblock*), która w niezmiennym kształcie przetrwała do końca czteroletniej kadencji Bundestagu.

²³ Utworzona w 1979 r. Partia Zielonych (*die Grünen*) po raz pierwszy przekroczyła w 1983 r. 5% próg wyborczy uzyskując 5,6% poparcia.

współrzędzi na poziomie krajów związkowych, ale i uzyskuje wysokie poparcie w wyborach federalnych. Równocześnie to samo ugrupowanie w zachodnich landach postrzegane jako spadkobierca komunistycznej Partii Socjalistycznej Jedności (Sozialistische Einheit Deutschlands – SED) odgrywało marginalne znaczenie. PDS dopiero w 1998 r. zdołała przekroczyć 5% próg wyborczy i wejść do Bundestagu jako frakcja parlamentarna, aby po 4 latach uzyskać zaledwie 4% poparcie i to tylko za sprawą głosów drugich mieć reprezentację w Bundestagu.

Tabela 1. Frekwencja wyborcza oraz poparcie wyborców (głosy drugie) w wyborach do Bundestagu w latach 1949–2005

Rok	Frekwencja	CDU/CSU %	SPD %	FDP %	Związek 90/ Zieloni %	Lewica (do 2005 r. PDS) %	Pozostałe ugrupowania %
1949	78,5	31,0	29,2	11,9			27,9
1953	86,5	45,2	28,8	9,5			16,5
1957	87,8	50,2	31,8	7,7			10,3
1961	87,7	45,4	36,2	12,8			5,6
1965	86,8	47,6	39,3	9,5			3,6
1969	86,7	46,1	42,7	5,8			5,4
1972	91,1	44,9	45,8	8,4			0,9
1976	90,7	48,6	42,6	7,9			0,9
1980	88,6	44,5	42,9	10,6	1,5		0,5
1983	89,1	48,8	38,2	7,0	5,6		0,4
1987	84,3	44,3	37,0	9,1	8,3		1,3
1990	77,8	43,8	33,5	11,0	5,1	2,4	4,2
1994	79,0	41,4	36,4	6,9	7,3	4,4	3,6
1998	82,2	35,2	40,9	6,2	6,7	5,1	5,9
2002	79,1	38,5	38,5	7,4	8,6	4,0	3,0
2005	77,7	35,2	34,2	9,8	8,1	8,7	4,0
średnio	84,6	43,2	37,4	8,8	6,4	4,9	5,9

Dane za: M. Schmidt, *Das politische System Deutschlands. Institutionen, Willensbildung und Politikfelder*, Bonn 2008, s. 65.

Zaobserwowanym wyrazem ostatnich tendencji dośrodkowych oraz dążeń zmierzających do utrzymania wpływów przez duże ugrupowania CDU/CSU i SPD, przy równoczesnym zmarginalizowaniu wpływu na

władze pozostałych partii, było utworzenie w roku 2005 wielkiej koalicji. W historii RFN był to drugi wspólny gabinet federalny złożony z polityków chadeckich i socjaldemokratycznych.

Wyniki wyborów do Bundestagu XVII kadencji

Rok 2009 – z uwagi na kumulację odbywających się w bliskim sąsiedztwie elekcji różnego szczebla: komunalnych, do pięciu parlamentów lokalnych (w Badenii Wirtembergii, Turyngii, w Kraju Saary, Saksonii, Brandenburgii, w Berlinie), do Parlamentu Europejskiego, prezydenckich oraz do Bundestagu XVII kadencji – został nazwany rokiem wyborczym (*Superwahljahr*). Kolejne elekcje stanowiły dla rywalizujących partii politycznych wiarygodne źródło informacji o skali poparcia dla poszczególnych ugrupowań. Prawdziwa walka wyborcza toczyła się na poziomie lokalnym, ponieważ współpracujące na poziomie federalnym partie koalicyjne unikały ostrych konfliktów, zachowując się względem siebie w sposób bardzo wyważony, pozbawiony tradycyjnej, agresywnej polemiki²⁴.

Z drugiej strony, ani chadecji ani socjaldemokracji nie zależało na kontynuacji wielkiej koalicji, postrzeganej jako „małżeństwo z rozsądku”. Jedynie brak możliwości utworzenia innych koalicji wymusiłby na obu partiach masowych wspólne sprawowanie władzy. Zdecydowanie preferowana przez partie CDU/CSU była powyborcza współpraca z FDP (tzw. blok mieszczański). Natomiast SPD deklarowała w pierwszej kolejności gotowość utworzenia rządu wraz z FDP i Związkiem 90/Zielonymi (tzw. „koalicja światła ulicznych” – od kolorów przypisanych poszczególnym partiom). Realizacja innych powyborczych scenariuszy (np. zakładających utworzenie koalicji złożonej z SPD, Partii Lewicy oraz Związku 90/Zielonych jak i „koalicji jamajskiej” (CDU/CSU, Partia Zielonych, FDP) była, ze względu na liczne różnice programowe oraz brak woli do zawierania kompromisu i podjęcia współpracy, mało realna²⁵.

Kampania wyborcza do Bundestagu zdominowana była przez tematykę gospodarczą. W obliczu kryzysu światowego, który boleśnie dotknął niemiecką gospodarkę, partie przedstawiły wyborcom własne koncepcje reformy systemu fiskalnego, wyjścia z recesji, zwiększenia zatrudnie-

²⁴ M. Zawilska-Florczuk, *Schyłek rządów wielkiej koalicji w RFN – prognozy przedwyborcze*, www.osw.org.pl (lipiec 2009).

²⁵ *Kontynuacja czy zmiana? Polityka Niemiec po wyborach 2009 roku – prognoza*, www.osw.org.pl (wrzesień 2009).

nia oraz walki z bezrobociem. Inne kwestie, w tym: ochrona środowiska (energia atomowa) edukacja, polityka zagraniczna, bezpieczeństwo wewnętrzne w kontekście stopnia ochrony danych osobowych w walce m.in. z terroryzmem międzynarodowym, odgrywały drugorzędne znaczenie²⁶.

Permanentna, mało interesująca kampania wyborcza oraz przesycenie mediów publicznych tematyką rywalizacji partyjnej, były prawdopodobnie jednym z czynników odpowiedzialnych za najniższą w historii RFN frekwencję wyborczą, która wyniosła 70,8% (a więc o 6,8% mniej niż w 2005 r.). Nadal jednak, porównując z innymi ustabilizowanymi demokracjami, frekwencja wyborcza w Niemczech jest na wysokim poziomie, mimo iż podczas ostatniej elekcji do Bundestagu prawie 30% uprawnionych do głosowania pozostało w domu.

Tabela 2. Statystyka wyborcza (porównanie wyborów z 2005 i 2009 roku – dane liczbowe w milionach)

	2005	2009
Uprawnieni do głosowania ogółem	61,87	62,13
Wyborcy, którzy nie poszli na wybory	13,83	18, 13
Wyborcy, którzy poszli na wybory	48,04	44,00
Wyborcy CDU	13,14	11,82
Wyborcy CSU	3,49	2,83
Wyborcy SPD	16,19	10,7
Wyborcy FDP	4,65	6,31
Wyborcy Partii Lewicy	4,12	5,15
Wyborcy Związku 90/Zielonych	3,84	4,64

Dane za: Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg www.bundestagswahl-bw.de/index1.pdf (styczeń 2010).

W wyborach z 27 września 2009 r. wzięło udział 27 partii politycznych (oprócz relevantnych ugrupowań obecne były także takie efemerydy jak: Partia Piratów, Partia Ekologiczno-Demokratyczna, Niemiecka Partia Komunistyczna, Partia Rencistów czy Partia Wiernych Biblii Chrześcijan). W sumie 3556 kandydatów rywalizowało o 598 mandatów w Parlamencie Związkowym. Próg wyborczy ostatecznie przekroczyło

²⁶ *Wybory do Bundestagu XVII kadencji 27.09.2009. Prognoza*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego” 2009, nr 18 oraz *Kontynuacja czy zmiana? Polityka Niemiec po wyborach 2009 roku – prognoza*, www.osw.org.pl (wrzesień 2009).

5 partii politycznych (CDU/CSU, SPD, FDP, Związek 90/Zieloni oraz Partia Lewicy).

Tabela 3. Porównanie wyników wyborów do Bundestagu z 2005 r. i 2009 r. (głosy podane w %)

Ugrupowanie	CDU/CSU	SPD	FDP	Lewica	Zieloni	Pozostałe
2005	35,2 (CDU: 27,8 CSU 7,4):	34,2	9,8	8,7	8,1	3,9
2009	33,8 (CDU 27,3 CSU 6,5)	23,0	14,6	11,9	10,7	6,0

Źródło: Analiza wyborów do Niemieckiego Bundestagu w 2009, www.kas.pl (stan listopad 2009).

Najwięcej głosów uzyskały CDU/CSU, na które łącznie oddano 33,8% głosów. Mimo iż cel został przez chadecję osiągnięty, bo zdołała utrzymać się u władzy, to odnotowany wynik wyborczy był najniższym w historii tego ugrupowania. Niekwestionowane wysokie poparcie i zaufanie dla Angeli Merkel jako szefowej federalnego rządu, nie zagwarantowało sukcesu wyborczego jej ugrupowaniu. Unia Chrześcijańsko-Demokratyczna utraciła prawie 2 mln wyborców. Część tradycyjnego elektoratu chadecji oddało swój głos z premedytacją na FDP, wzmacniając tym samym tradycyjnego koalicjanta. Około 1 mln wyborców zostało w domu.

Diagram 1. Podział mandatów w Bundestagu XVII kadencji (stan po wyborach z 2009 r.)



Źródło: http://www.bundestag.de/btg_wahl/index.html (luty 2010).

Straty odnotowała także CSU, która pod rządami Horsta Seehofera, chcąc odzyskać m.in. utracone w 2008 r. zaufanie wyborców w Bawarii (utrata w wyborach do Landtagu 17,3% głosów), parokrotnie akcentowała swoją odrębność od CDU, doprowadzając do konfliktów wewnętrznych programowych w obozie chadecji.

W Bundestagu XVII kadencji zasiada 622 deputowanych (o 11 więcej niż w Bundestagu minionej kadencji). Za sprawą mandatów nadwyżkowych powiększono skład Parlamentu Związkowego o 24 miejsca, które przyznano w całości chadecji (21 mandatów otrzymała CDU, a 3 CSU).

Powyborcze konkluzje

Zarówno chadecja jak i socjaldemokracja zmuszone są po wyborach z 2009 r. definitywnie pożegnać się z wizerunkiem ugrupowań uzyskujących łącznie prawie 80%–90% poparcia²⁷. Jedną z przyczyn tego zjawiska są migracje wyborców i erozja tradycyjnych środowisk wyborczych wielkich partii. Identyfikacja światopoglądowa staje się coraz mniej istotnym czynnikiem wpływającym na decyzje wyborców. Zastępuje ją polityczny pragmatyzm oraz rachunkowe spojrzenie na politykę²⁸. Radykalnie zmniejsza się od kilku lat baza członkowska CDU/CSU, jak i SPD. Coraz mniej ludzi młodych (poniżej 30 roku życia) wstępuje do chadecji, jak i socjaldemokracji (w 2007 r. w CDU było ich zaledwie 5,1%, a w SPD 5,8%)²⁹. Zdaniem Petera Lösche formuła partii ludowych została politycznie i społecznie wyczerpana³⁰.

Okres wielkiej koalicji był czasem współpracy CDU/CSU i SPD ponad podziałami i trudnego wypracowywania przez 4 lata kompromisów w spornych kwestiach, co nie sprzyjało polaryzacji poglądów ani wyrazistości programowej. W oczach wyborców oba ugrupowania zbliżając się do siebie utraciły swój profil ideologiczny. Korzyści z tej współpracy wyciągnęła głównie CDU, przejmując najpierw postulaty programowe tradycyjnie zarezerwowane dla ugrupowań lewicowych, jak np. ekologię, ochronę miejsc pracy, politykę społeczną, a następnie odbierając elektorat SPD.

²⁷ CDU/CSU ostatni raz uzyskała poparcie powyżej 40% w 1994 r. a SPD w 1998 r.

²⁸ *Analiza wyborów do Niemieckiego Bundestagu w 2009*, www.kas.pl (stan listopad 2009).

²⁹ O. Niedermayer, *Parteimitgliedschaften im Jahre 2007*, „Zeitschrift für Parlamentsfragen” 2008, nr 2, s. 385.

³⁰ P. Lösche, *Ende der Volksunion*, „Aus Politik und Zeitgeschichte” 2009, nr 51, s. 6.

Wybory okazały się przede wszystkim klęską niemieckiej socjaldemokracji jako wielkiej partii ogólnonarodowej. Uzyskane przez SPD poparcie w wysokości 23%, to najgorszy w historii wyborów wynik tej formacji politycznej, która po 11 latach rządzenia przeszła na ławy opozycji. Elektorat SPD skurczył się z 16 mln z 2005 r. na 10, 5 mln w 2009 r. Dawni wyborcy socjaldemokracji przede wszystkim zasilili szeregi osób, które nie poszły na wybory. Spora część elektoratu została wchłonięta przez populistyczną Partię Lewicy, dawnego koalicjanta CDU/CSU oraz Związek 90/Zielonych.

Przyczyn klęski wyborczej SPD należy szukać zarówno w słabości programowej (zła strategia wyborcza) oraz personalnej (Frank Walter Steinmaier był mało charyzmatycznym kandydatem na kanclerza), jak i w częstych zmianach kierownictwa partii (w ciągu 9 lat partia miała 6 przewodniczących). Utrata od 2005 r. przez SPD tradycyjnego lewicowego elektoratu oraz osłabienie bazy członkowskiej jest po części konsekwencją realizacji kontrowersyjnego pakietu reform społecznych (tzw. Agendy 2010).

W 2009 r. niemieccy wyborcy nie zawierzili socjaldemokracji, przypisując jej brak kompetencji w przewycięzeniu skutków kryzysu gospodarczego. Powodem porażki SPD jest także istniejący pluralizm w obozie lewicy za sprawą populistycznej Partii Lewicy, oskarżającej socjaldemokrację o zbyt ni pragmatyzm, kompromisowość oraz niewypełnienie obietnic wyborczych z 2005 r. Z drugiej strony straty SPD równoważone są sukcesami innych ugrupowań współtworzących blok lewicowy, który stopniowo rośnie w siłę i może zagrozić blokowi mieszczańskiemu³¹. Bezpośrednią konsekwencją przegranej socjaldemokracji były zmiany personalne oraz zapowiedź pogłębionej debaty programowej, która miałaby gruntownie zreformować SPD.

Tabela 4. Zachowania wyborcze dawnego elektoratu SPD

Ok. 5,5 mln dawnych wyborów SPD	nie poszło na wybory (2,13 mln)
	oddalo głos na Partii Lewicy (1,11 mln)
	oddalo głos na CDU/CSU (870 tys.)
	oddalo głos na Związek 90/Zielonych (860 tys.)
	oddalo głos na FDP (520 tys.)

Źródło: Analiza wyborów do Niemieckiego Bundestagu w 2009, www.kas.pl (stan listopad 2009).

³¹ *Główne wnioski wynikające z wyborów do Bundestagu 2009*, Foundation for European Studies, s. 1.

Rozkład oddawanych przez wyborców głosów na poszczególne ugrupowania wskazuje, że niekwestionowanym zwycięzcą zostały mniejsze ugrupowania (FDP, Związek 90/Zieloni oraz Lewica). Każde z nich odnotowało w porównaniu z 2005 r. nie tylko wzrost poparcia (odpowiednio o 4,4%, 2,6% oraz 3,2%), ale i osiągnęło swoje największe zwycięstwo w historii wyborów RFN. Ugrupowania mniejsze przejęły głosy wyborców zniechęconych polityką i działalnością SPD oraz od CDU. Dalsze umacnianie się małych partii, zdaniem ekspertów z Ośrodka Studiów Wschodnich, skutecznie uniemożliwi powstawanie koalicji dwupartyjnych (takich jak w latach 1966–1969 czy też 2005–2009³²).

Równie interesująca, jak analiza przyczyn niskiego poparcia dla socjaldemokracji, jest próba wytłumaczenia powodów ogromnego sukcesu liberałów. FDP – w porównaniu z 2005 r. – zyskała prawie 2 mln nowych wyborców, a osiągając 14,6% głosów stała się trzecią co do wielkości frakcją w Bundestagu. Liberałowie pod silnym przywództwem Guido Westerwelle w ciągu ostatnich 4 lat rządów wielkiej koalicji zyskali zaufanie wyborców jako wierna swoim priorytetom partia opozycyjna, kompetentna w kwestiach ekonomicznych, przygotowana do walki z konsekwencjami kryzysu gospodarczego. Wiarygodność FDP w oczach wyborców została także wzmocniona wraz z podjętą decyzją liberałów o nie tworzeniu w 2005 r. na szczeblu federalnym koalicji z SPD i Zielonymi.

Kolejna istotna zmiana, jaką przyniosły ostatnie federalne wybory, dotyczy postrzegania Partii Lewicy przez niemiecki elektorat. Wcześniej to ugrupowanie, z uwagi na zdobywane wysokie poparcie jedynie we wschodnich landach, było traktowane jako partia regionalna. Rezultat wyborów do Bundestagu, jak i wyborów do krajowych Landtagów w 2009 r., najlepiej świadczy, że die Linke stała się partią wybieraną zarówno przez Ossis jak i Wesis, mimo iż nadal widoczne są spore różnice w preferencjach elektoratu. Podczas gdy na wschodzie Niemiec Partia Lewicy zdobyła 28,5%, znacznie wyprzedzając SPD (odnotowała poparcie wysokości 17,9%), to na zachodzie osiągnęła jedynie 8,3%, zaliczając się tym samym do partii małych³³. Wpływ na wzrost notowań Lewicy ma bez wątpienia Oskar Lafontaine – charyzmatyczny polityk z Zachodu stojący na czele ugrupowania wraz z Lotharem Biskym.

³² BEST OSW numer 33(108) z 30 września 2009, Bałkany i Europa Środkowa, www.osw.org.pl (stan listopad 2009).

³³ *Analiza wyborów do Niemieckiego Bundestagu w 2009*, www.kas.pl (stan listopad 2009).

Nowy rząd i układ sił w Bundestagu

Zaledwie 4 tygodnie po wyborach federalnych kanclerz Angela Merkel przedstawiła skład nowego rządu koalicyjnego, w którym chadecja objęła oprócz urzędu kanclerza 10 stanowisk ministerialnych (7 dla CDU a 3 dla CSU), 5 resortów przyznano FDP. W dniu 28 października 2009 r. Angela Merkel została ponownie wybrana przez Bundestag na szefa niemieckiego rządu większością 323 głosów z 612 oddanych (285 deputowanych głosowało na nie, 4 wstrzymało się od podjęcia decyzji, a 10 nie było obecnych).

Tabela 5. Skład personalny gabinetu kanclerz Angeli Merkel po wyborach z 27.09.2009 r. (stan luty 2010)

Kanclerz	Angela Merkel	CDU
Minister urzędu kanclerza	Ronald Pofalla	CDU
Minister Spraw Zagranicznych/ Wicekanclerz	Guido Westerwelle	FDP
Minister Obrony Narodowej	Karl- Theodor zu Guttenberg	CSU
Minister Spraw Wewnętrznych	Thomas de Maiziére	CDU
Minister Finansów	Wolfgang Schäuble	CDU
Minister Gospodarki	Rainer Brüderle	FDP
Minister Pracy	Franz Josef Jung (do 27.11.2009) Ursula von der Leyen (od 30.11.2009)	CDU CDU
Minister Sprawiedliwości	Sabine Leutheusser -Schnarrenberger	FDP
Minister ds. Rodziny	Ursula von der Leyen (do 27.11.2009) Kristina Köhler (od 30.11.2009)	CDU CDU
Minister Zdrowia	Philipp Rösler	FDP
Minister Środowiska	Norbert Röttgen	CDU
Minister Nauki i Oświaty	Annete Schavan	CDU
Minister Transportu	Peter Ramsauer	CSU
Minster Rolnictwa	Ilse Aigner	CSU
Minister ds. Rozwoju	Dirk Niebel	FDP

Źródło: Nowy rząd i nowa umowa koalicyjna w Niemczech, www.kas.de/proj/ho/me/pub/48/8/year-2009/dokumnt_id-17918/index.html

Obie partie chadeckie wraz z liberałami (FDP zdobyła 93 miejsca) dysponują 332 mandatami z 622, tworząc stabilną większość w Bundestagu³⁴. Trzem pozostałym ugrupowaniom przypadło łącznie 299 miejsc w Parlamencie Związkowym. Najsilniejszą partią opozycji została socjaldemokracja, która ma 146 mandatów, następna jest Partia Lewicy z liczbą 76 deputowanych oraz Związek 90/Zieloni z 68 miejscami w Bundestagu. Nowy rząd musi się liczyć z istnieniem silnej lewicowej opozycji, która może zjednoczyć się w krytyce działań chadecko-liberalnej koalicji. Doświadczenie harmonijnej współpracy na ławach opozycji ugrupowań SPD-die Linke i Związku 90/Zielonych może przełamać silny opór socjaldemokracji przed koalicją ze skrajną lewicą na szczeblu federalnym.

Zakończenie

Niemiecka scena polityczna ulega stałej przebudowie. Odplyw elektoratu od CDU/CSU i SPD jest postępującym zjawiskiem. Obie masowe partie od 1998 r. potraciły część swoich wyborców. CDU odnotowała od tego czasu stratę 2 mln głosów, a SPD przeszło 10 mln wyborców. Wybory do Bundestagu z 27 września 2009 r. to przede wszystkim historyczna porażka niemieckiej socjaldemokracji, spowodowana m.in. słabością programową oraz pluralizmem w obozie lewicy i alternatywą w postaci coraz silniejszej i wyrazistej programowo Partii Lewicy.

System dwuipółpartyjny został definitywnie zastąpiony systemem 5 partyjnym, tworzonym przez 2 większe ugrupowania i 3 mniejsze partie. Erozja partii ludowych oraz równoczesne wzmocnienie mniejszych ugrupowań może w przyszłości determinować przetargi koalicyjne na szczeblu federalnym. Coraz bardziej prawdopodobna stanie się konieczność tworzenia trójpartyjnego rządu, celem zagwarantowania odpowiedniej większości w Bundestagu. Trójpartyjne koalicje oparte na szerokim konsensusie i ustępstwach programowych doprowadziłyby do zmiany niemieckiego parlamentaryzmu³⁵.

Widoczną tendencją potwierdzoną w ostatnich wyborach do Bundestagu jest stopniowe zacieranie różnic między Wschodem a Zachodem, o czym świadczy wzrost poparcia dla FDP we wschodnich landach, a także sukcesy wyborcze Partii Lewicy na wschodzie Niemiec.

³⁴ Dla porównania w Bundestagu XVI kadencji (2005–2009) liczącym 610 deputowanych Wielka Koalicja posiadała 445 głosów a opozycja miała zaledwie 165 mandatów.

³⁵ *Wybory do Bundestagu XVII kadencji 27.09.2009. Prognoza*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego” 2009, nr 18, s. 8.

STRESZCZENIE

Artykuł przedstawia ewolucję federalnego systemu partyjnego RFN. Analiza obejmuje procesy zachodzące na niemieckiej scenie politycznej od 1949 r., ze szczególnym uwzględnieniem zmian, jakie nastąpiły po wyborach do Bundestagu XVII kadencji w dniu 27 września 2009 r. Autorka podejmuje próbę wskazania przyczyn erozji starego systemu partyjnego wraz z oceną kierunku dalszych przekształceń.

Widoczne tendencje to spadek znaczenia wielkich partii ogólnokrajowych, które utraciły poparcie elektoratu kosztem partii mniejszych. Najlepsze rezultaty wyborcze w swojej historii odnotowali Liberalowie (FDP) i Partia Zielonych. Dotkliwej porażce socjaldemokracji towarzyszyło równoczesne wzmocnienie nowej Partii Lewicy. W wyniku wyborów do władzy po 11 latach powrócili liberalowie tworząc koalicję z chadekami. Silna lewicowa opozycja sprawować będzie rzeczywistą kontrolę nad działaniami rządu.

Justyna Miecznikowska

ELECTIONS TO BUNDESTAG OF 2009 – ANALYSIS OF CHANGES IN FEDERAL PARTY SYSTEM OF GERMANY

The article describes the evolution of federal party system of Germany. Analysis includes processes taking place on German political scene since 1949, with a special regard giving to changes that occurred after the elections to Bundestag of XVII term of office on 27 September 2009. The author makes an effort to indicate to causes of erosion of the old party system, together with evaluation of future direction of its transformations.

What we can observe are the visible tendencies towards decline of meaning of great nationwide parties at the smaller parties electorates expense. The Liberals (FDP) and the Green Party noted the best electoral results in their histories. The severe defeat of social democratic party was simultaneously accompanied by the strengthening of a new Left Party. The Liberals in coalition with the Christian Party returned to power after 11 years. A strong leftist opposition will hold real control over government's activities.

Grzegorz Kuca

Wybory parlamentarne w Indonezji – uregulowania prawne oraz wyniki wyborów

SŁOWA KLUCZOWE:

*uregulowania prawne, wyniki wyborów,
partie polityczne, Indonezja*

STUDIA I ANALIZY

Rys historyczny wyborów parlamentarnych

Powszechne wybory parlamentarne w niepodległej Republice Indonezyjskiej odbywały się – jak do tej pory – dziewięć razy. Po powstaniu niepodległego państwa indonezyjskiego (17 sierpnia 1945 r.) i przyjęciu konstytucji (18 sierpnia 1945 r.) wyznaczono datę pierwszych wyborów parlamentarnych, które miały zostać przeprowadzone w styczniu 1946 r. Ze względu jednak na przedłużające się walki narodowyzwolenicze i brak odpowiednich podstaw prawnych (ustawy wyborczej) termin ten był wielokrotnie odsuwany w czasie. Po ustabilizowaniu się sytuacji wewnętrznej państwa i uznaniu niepodległości Indonezji (27 grudnia 1949 r.), kolejne rządy podejmowały próby przygotowania projektu pierwszej ustawy wyborczej. Niestety udało im się uchwalić tylko nową konstytucję (17 sierpnia 1950 r.), opracowaną faktycznie jeszcze przed proklamowaniem niepodległości przez Indonezję¹. Kryzys polityczny i dymisje kolejnych gabinetów spowodowały, że projekt stosownej ustawy wyborczej został przedstawiony dopiero 25 listopada 1954 r. Po wielu tygodniach dyskusji i rozpatrzeniu blisko dwustu poprawek, pierwsza ustawa (ordynacja) wyborcza niepodległej Indonezji została uchwalona

¹ Zob. M. Grzybowski, G. Kuca, *Parlament Indonezji*, Warszawa 2009, s. 8.

1 kwietnia 1953 r. (4 kwietnia 1953 roku weszła w życie)². Podstawowym założeniem ustawy wyborczej nr 7 z 1953 r. był system proporcjonalnej reprezentacji, który – jako jedno z nielicznych założeń – nie był krytykowany podczas prac nad jej projektem. Ustawa dokonywała podziału terytorium państwa indonezyjskiego na 16 okręgów, w których wybierano co najmniej 3 przedstawicieli stanowiących reprezentację co najmniej 300.000 obywateli³. Ustawa wyborcza powierzała czynne prawo wyborcze obywatelom Indonezji, którzy ukończyli 18 rok życia lub zawarli uprzednio związek małżeński.

Pierwsze wybory parlamentarne odbyły się 29 września 1955 r.⁴, za rządów Sukarno – pierwszego prezydenta Indonezji. W wyborach tych o 257 mandatów (do tego dochodziły 3 mandaty z prowincji Irian Zachodni⁵ (ind. *Irian Jaya*)) w Ludowej Izbie Reprezentantów (ind. *Dewan Perwakilan Rakyat, DPR*) rywalizowało wiele ugrupowań politycznych. 28 z nich brało udział w repartycji mandatów. Wyniki wyborów parlamentarnych ugruntowały silną pozycję czterech głównych partii politycznych o zasięgu ogólnokrajowym: Narodowej Partii Indonezji (ind. *Partai Nasional Indonesia, PNI*) – 22,30% (57 mandatów), Masjumi (ind. *Majlis Sjuro Muslimin Indonesia*) – 20,09% (57 mandatów), Partii Muzułmańskich Sunnitów Indonezji (ind. *Nahdlatul Ulama*) – 18,4% (45 mandatów) oraz Komunistycznej Partii Indonezji (ind. *Partai Komunis Indonesia*) – 16,4% (39 mandatów). Pozostałe ugrupowania (w liczbie 24) biorące udział w wyborach otrzymały łącznie 22% (62 mandaty)⁶.

Wybrani członkowie organów przedstawicielskich stanęli przed trudnym zadaniem opracowania nowej konstytucji. Po trzech latach dyskusji i sporów przygotowany projekt został jednakowoż odrzucony większością głosów. W tej sytuacji prezydent Sukarno rozwiązał parlament i przywrócił konstytucję z 1945 roku⁷.

Propozycja przeprowadzenia kolejnych wyborów parlamentarnych pojawiła się dopiero po ustąpieniu prezydenta Sukarno (11 marca 1967 r.)

² H. Feith, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*, Singapore 2007, s. 278–280.

³ L. Suryadinata, *Election and Politics in Indonesia*, Singapore 2002, s. 21.

⁴ Zob. B.R. Compton, *The Indonesian Election Law*, „Far Eastern Survey” 1954, nr 4, s. 62; H. Feith, *Indonesian Elections of 1955*, New York 1957, s. 58–59.

⁵ Prowincja ta do 1962 r. stanowiła terytorium zależne od Holandii, tzw. Nowa Gwinea Holenderska.

⁶ C. Brown, *A Short History of Indonesia. The Unlikely Nation?*, New South Wales 2003, s. 183; Por. B. Mrozek, *Historia najnowsza Azji Południowo-Wschodniej*, Warszawa 1973, s. 357.

⁷ B. Higgins, *All The Difference. A Development Economist's Quest*, Montreal–Buffalo 1992, s. 62.

i przekazaniu władzy głównodowodzącemu armią, generałowi Suharto, który wprowadził reżim „Nowego Porządku” (ind. *Orde Baru*). „Nowy Porządek” stanął przed trudnym problemem ustabilizowania sytuacji politycznej w kraju. By tego dokonać zaplanowano przeprowadzenie wyborów powszechnych. W tym celu opracowano projekt nowej ustawy wyborczej, który został przyjęty na posiedzeniu rządu 24 listopada 1966 r.

Nowa ustawa wyborcza nr 15 z 1969 r. (nowelizowana odcinkowo trzy razy: w 1975 r., w 1980 r., w 1985 r.⁸) utrzymywała system proporcjonalnej reprezentacji dokonując podziału terytorium państwa indonezyjskiego na 16 okręgów, w których wybierano co najmniej 3 przedstawicieli stanowiących reprezentację co najmniej 300.000 obywateli. Na mocy nowych uregulowań prawnych powołano do życia podległy rządowi (a dokładniej: Ministrowi Spraw Wewnętrznych) Instytut Wyborów Powszechnych (ind. *Lembaga Pemilihan Umum, LPU*) odpowiedzialny za przeprowadzenie wyborów parlamentarnych⁹.

Następne wybory parlamentarne odbyły się dopiero w 1971 roku. O 360 mandatów w parlamencie obsadzanych w drodze wyborów (do tego dochodziło 100 mandatów pochodzących z mianowania) rywalizowało 10 ugrupowań, w tym: 9 partii politycznych oraz powstały w 1964 r., tzw. „bezpartyjny blok współpracy z rządem” *Golkar* (ind. *Golongan Karya – Golkar*)¹⁰.

Najwyższy wynik wyborczy odnotował wówczas *Golkar* – 63% głosów (236 mandatów). W rozdziale mandatów uczestniczyły nadto: Narodowa Partia Indonezji (ind. *Partai Nasional Indonesia, PNI*) – 6,9% (20 mandatów), Partia Muzułmańskich Sunnitów Indonezji (ind. *Nahdlatul Ulama, NU*) – 18,7% (58 mandatów), *Parmusi* – 5,4% (24 mandaty), Partia Unii Islamu (Indonezja) – (ind. *Partai Sarekat Islam (Indonesia), PSI(I)*) – 2,4% (10 mandatów), pozostałe partie – 3,8% (12 mandatów).

Wynik wyborów i działalność organów przedstawicielskich nie satysfakcjonowały wszakże prezydenta, który na mocy ustawy nr 3 z 1973 r. dokonał fuzji wszystkich istniejących wówczas partii politycznych i organizacji społecznych, zespalał je w dwie partie polityczne i jedną grupę funkcyjną. Powołał do życia Zjednoczoną Partię na Rzecz Rozwoju (ind. *Partai Persatuan Pembangunan, PPP*) i Demokratyczną Partię Indonezji

⁸ S. Haris, *General Elections under The New Order*, [w:] H. Antlöv, S. Cederroth (ed.), *Elections In Indonesia. The New Order and Beyond*, London 2004, s. 25.

⁹ Tamże, s. 25–26.

¹⁰ *Golkar* stanowi luźną federację grup zawodowych, społecznych i regionalnych niebędącą partią polityczną w znaczeniu prawnym. Trzon jej działalności stanowili urzędnicy, nauczyciele, dziennikarze, studenci, wchodzący w jej skład na zasadzie funkcjonalnej.

(ind. *Partai Demokrasi Indonesia, PDI*), utrzymał także prorządową Grupę Funkcyjną – *Golkar*¹¹.

Po tym wydarzeniu, w kolejnych wyborach parlamentarnych, przeprowadzonych w latach: 1977, 1982, 1987, 1992, 1997, *Golkar* odnosiła przegniatające zwycięstwo¹².

Tabela 1. Wyniki wyborów parlamentarnych w latach 1977–1997 (w procentach)

Partia \ Rok	1977	1982	1987	1992	1997
Golkar	62,11	64,34	73,16	68,10	74,51
PDI	8,60	7,88	10,87	14,9	3,06
PPP	29,29	27,78	15,97	17,00	22,43
Razem:	100	100	100	100	100

Źródło: opracowanie własne na podstawie: L. Suryadinata, *Interpreting Indonesian Politics*, Singapore 1998, s. 199.

Sytuacja ta uległa zmianie dopiero w 1999 roku, w okresie relatywnie krótkich rządów prezydenta B.J. Habibie. Uchwalono wówczas dwie nowe ustawy: ustawę o partiach politycznych (nr 2 z 1999 r.) oraz ustawę o wyborach (nr 3 z 1999 r.). Przyjęte regulacje prawne zagwarantowały ponownie udział w wyborach wielu partiom politycznym¹³. Ustawa nr 3 z 1999 r. zakładała, że deputowani do Ludowej Izby Reprezentantów będą wybierani w wyborach powszechnych i bezpośrednich, opartych na wielomandatowych okręgach wyborczych. Rozdział mandatów dokonywany był z zastosowaniem metody Hare'a-Niemeyera¹⁴.

W nowych uwarunkowaniach politycznych o 462 mandatów (do tego dochodziło 38 deputowanych mianowanych przez prezydenta) w Ludowej Izbie Reprezentantów rywalizowało 48 partii politycznych. 22 z nich uczestniczyło w rozdziale mandatów¹⁵. Tym razem wybory wygrała Demokratyczna Partia Indonezji – Walka (ind. *Partai Demokrasi Indonesia – Perjuangan, PDI-P*) – 33,7% (153 mandaty) pokonując dotychczasowego lidera, blok *Golkar* – 22,4% (120 mandatów), który zajął drugie miejsce. W repartycji mandatów uczestniczyły również: Partia Prze-

¹¹ H. Sulisty, *Electoral Politics in Indonesia: A Hard Way To Democracy*, [w:] A. Croissant, G. Bruns, J. Marei (ed.), *Electoral politics in Southeast & East Asia*, Singapore 2002, s. 77.

¹² Zob. L. Suryadinata, *Election and Politics in Indonesia*, Singapore 2002, s. 32.

¹³ P. Ziegenhain, *The Indonesian Parliament and Democratization*, Singapore 2008, s. 103–104.

¹⁴ Tamże, s. 113.

¹⁵ N. Soeseno, A. Soegoro, D. Rahayu, *Legislative Recruitment and Electoral Systems in Indonesia*, Stockholm 2002, s. 1.

budzenia Narodowego (ind. *Partai Kebangkitan Bangsa, PKB*) – 12,6% (51 mandatów), Zjednoczona Partia na Rzecz Rozwoju (ind. *Partai Persatuan Pembangunan, PPP*) – 10,7% (58 mandatów), Partia Mandatu Narodowego (ind. *Partai Amanat Nasional, PAN*) – 7,1% (35 mandatów), Partia Wschodzącej Gwiazdy (ind. *Partai Bulan Bintang, PBB*) – 1,9% (13 mandatów), Partia Sprawiedliwości i Jedności (ind. *Partai Keadilan dan Persatuan, PKP*) – 1% (6 mandatów), Partia Sprawiedliwości (ind. *Partai Keadilan, PK*) – 1% (6 mandatów). Pozostałe ugrupowania uzyskały łącznie 2,6% (18 mandatów)¹⁶.

W 2003 r. uchwalono nową, kompleksową ustawę wyborczą nr 12 z 2003 r. regulującą wybory do Ludowej Izby Reprezentantów (DPR), nowoutworzonej Rady Reprezentantów Regionów (DPD) oraz Regionalnych Ludowych Rad Reprezentantów (DPRD)¹⁷. Na mocy nowych regulacji wyborczych po raz pierwszy w historii indonezyjskiego prawa wyborczego wprowadzono otwarte listy wyborcze umożliwiające wyborcom głosowanie nie tylko na partie polityczne, ale również na poszczególnych kandydatów.

W 2004 r. odbyły się kolejne wybory parlamentarne, w których po raz pierwszy – obok 550 przedstawicieli do Ludowej Izby Reprezentantów – wybrano również 128 przedstawicieli do nowopowstałej, drugiej izby parlamentu: Rady Reprezentantów Regionów (ind. *Dewan Perwakilan Daerah – DPD*). Nowoutworzona Rada Reprezentantów Regionów nie ma charakteru klasycznej izby wyższej, choć jej członkowie często nazywają siebie senatorami¹⁸. Uprawnienia Rady są dość ograniczone i sprowadzają się do uczestnictwa (ind. *ikut*) w dyskusji nad wszystkimi projektami ustaw dotyczącymi regionów oraz do przedkładania opinii (ind. *pertimbangan*) Ludowej Izbie Reprezentantów w zakresie budżetu państwa, podatków, edukacji i religii (art. 22D konstytucji)¹⁹. Aktualnie w Republice Indonezji trwa dyskusja nad zwiększeniem uprawnień drugiej izby parlamentu i reformą władzy ustawodawczej, w ramach której Rada uzyskałaby status liczącego się partnera izby pierwszej (Ludowej Izby Reprezentantów)²⁰.

¹⁶ D. Kingsbury, *The Politics of Indonesia, Third edition*, Melbourne 2005, s. 282.

¹⁷ M. Grzybowski, G. Kuca, *Parlament Indonezji...*, s. 13–14, 16.

¹⁸ Zob. S.D. Harijanti, T. Lindsey, *Indonesia: General elections tests the amended Constitution and the new Constitutional Court*, „International Journal Constitutional Law” 2006, nr 4, s. 143–144.

¹⁹ Zob. S. Sherlock, *Indonesia's Regional Representative Assembly: Democracy, Representation and the Regions. A report on the Dewan Perwakilan Daerah (DPD)*, „Centre for Democratic Institutions Policy Paper” 2006, nr 1, s. 6.

²⁰ *Legislative reform needed*, „Jakarta Post” z dnia 9 listopada 2007 r.

O 550 mandatów w Ludowej Izbie Reprezentantów rywalizowały 24 partie polityczne (16 z nich uczestniczyło w repartycji mandatów), które zgłosiły łącznie 7785 kandydatów²¹. Z kolei o 128 mandatów (wybieranych po 4 kandydatów z każdej z 32 prowincji) w Radzie Reprezentantów Regionów konkurowało 920 kandydatów zgłoszonych indywidualnie. Wybory do Ludowej Izby Reprezentantów oparte zostały na tzw. otwartych listach wyborczych. Po raz pierwszy w historii indonezyjskiego prawa wyborczego wyborcy mogli głosować zarówno na partię polityczną, jak i na poszczególnych kandydatów. W praktyce jednak wprowadzony system ustalania wyników wyborów był w dużej mierze iluzoryczny. Przyjęto bowiem, że jeśli głosujący nie wyraził swoich preferencji wyborczych zarówno poprzez odpowiednie zaznaczenie kandydatów, jak i partii politycznej, z którą ci kandydaci byli związani, to głos uznawany był za nieważny. W konsekwencji przyjęcia takich ograniczeń tylko dwóm kandydatom przyznano mandat w Ludowej Izbie Reprezentantów na podstawie indywidualnie oddanych głosów²².

Wybory do Ludowej Izby Reprezentantów przyniosły zwycięstwo *Golkar*, która uzyskała 21,6% poparcia (127 mandatów). Kolejne miejsca zajęły: Demokratyczna Partia Indonezji – Walka – 18,5% (109 mandatów), Zjednoczona Partia na Rzecz Rozwoju – 8,1% (58 mandatów), Partia Demokratyczna (ind. *Partai Demokrat*, *PD*) – 7,5% (56 mandatów), Partia Przebudzenia Narodowego – 10,6% (52 mandaty), Partia Mandatu Narodowego – 6,4% (53 mandaty), Partia Sprawiedliwości i Dobrobytu – 7,3% (45 mandatów), Partia Gwiazdzistych Reform – 2,4% (14 mandatów), Partia Pokoju i Dobrobytu (ind. *Partai Keadilan Sejahtera*, *PKS*) – 2,1% (13 mandatów), Partia Wschodzącej Gwiazdy – 2,6% (11 mandatów), Partia Sprawiedliwości i Jedności – 1,25% (1 mandat), pozostałe – 6,9% (11 mandatów).

Ostatnie wybory parlamentarne odbyły się 9 kwietnia 2009 r. Kampania wyborcza trwała od 12 lipca 2008 r. aż do 5 kwietnia 2009 r. Po 5 kwietnia 2009 r. rozpoczęła się cisza wyborcza, w trakcie której wszystkie plakaty, afisze i inne materiały wyborcze zostały usunięte z miejsc publicznych. Dozwolone były tylko komunikaty wyborcze emitowane w telewizji²³. O 560 mandatów w Ludowej Izbie Reprezentantów rywali-

²¹ W.Z.B. Siregar, *Political Parties, Electoral System and Women's Representation in the 2004.09 Indonesian Parliaments*, "Centre for Democratic Institutions Policy Paper" 2006, nr 2, s. 21.

²² S. Sherlock, *Indonesia's 2009 elections: The New Electoral System and the Competing Parties*, "Centre for Democratic Institutions Policy Paper" 2009, nr 1, s. 6.

²³ http://en.wikipedia.org/wiki/Indonesian_legislative_election,_2009, 5.10.2009.

zowały 44 ugrupowania polityczne (w tym 6 partii politycznych o zasięgu lokalnym w prowincji Aceh), które zgłosiły blisko 11215 kandydatów (w samej stolicy państwa – Dżakarcie – zgłoszono aż 2283 kandydatów)²⁴. O 132 mandaty w Radzie Reprezentantów Regionów konkurowało 1109 kandydatów zgłoszonych indywidualnie²⁵.

Wyniki wyborów parlamentarnych zostały ogłoszone 9 maja 2009 r. Najwyższy wynik wyborczy uzyskała: Partia Demokratyczna (ind. *Partai Demokrat*) – 20,8 % poparcia (150 mandatów), kolejne miejsca zajęły: *Golkar* (ind. *Partai Golongan Karya, Golkar*) – 14,5% (107 mandatów) oraz Demokratyczna Partia Indonezji – Walka (ind. *Partai Demokrasi Indonesia – Perjuangan*) – 14% (95 mandatów), Partia Sprawiedliwości i Dobrobytu – 7,9% (57 mandatów), Partia Mandatu Narodowego – 6% (43 mandaty), Zjednoczona Partia na Rzecz Rozwoju – 5,3% (37 mandatów), Partia Przebudzenia Narodowego – 4,9% (27 mandatów), GERINDRA – Ruch Większej Indonezji (ind. *Partai Gerakan Indonesia Raya*) – 4,5% (26 mandatów), HANURA – Partia Ludowego Sumienia (ind. *Partai Hati Nurani Rakyat*) – 3,8% (18 mandatów). Pozostałe ugrupowania uzyskały łącznie 18,34% i nie uczestniczyły w rozdziale mandatów.

Liczba zarejestrowanych wyborców wynosiła 171.265.442 (tj. 74% ogółu liczby ludności) i uległa zwiększeniu w porównaniu z wyborami z 2004 r. o 15,4%. W sumie oddano 121.588.366 głosów, z czego aż 14,4% uznano za nieważne. Z danych przygotowanych przez Centralną Komisję Wyborczą wynika ponadto, że liczba zarejestrowanych wyborców, którzy nie oddali głosu, wzrosła w komparacji z wyborami z 2004 r. o 13,07%²⁶.

Data zaprzysiężenia nowego skład Ludowej Izby Reprezentantów i Rady Reprezentantów Regionów została wyznaczona na 1 października 2009 r.

Podstawy prawne indonezyjskiego systemu wyborczego

Indonezyjska ustawa zasadnicza, jedna z najkrótszych obowiązujących współcześnie konstytucji, reguluje istotne elementy systemu wyborczego Indonezji w osobnym rozdziale VIIB „Wybory powszechne”²⁷. Rozdział

²⁴ *The 2009 election in Numbers*, <http://mediacenter.kpu.go.id/>, 15.09.2009.

²⁵ <http://www.expat.or.id/info/2009indonesianelections.html>, 30.08.2009.

²⁶ <http://www.kpu.go.id/>, 19.09.2009.

²⁷ Rozdział ten został dodany na mocy trzeciej poprawki do konstytucji z 9 listopada 2001 r. Por. T. Lindsey, *Constitutional reform in Indonesia: Muddling towards democracy*, [w:] T. Lindsey (ed.), *Indonesia: Law and Society*, 2nd edition, Singapore 2008, s. 31–38.

ten obejmuje tylko wybrane elementy systemu wyborczego, w tym: tryb (sposób) przeprowadzenia wyborów, częstotliwość ich odbywania oraz tryb zgłaszania kandydatów. Wobec fragmentarycznego zasięgu konstytucyjnych uregulowań wyborczych naturalnym ich uzupełnieniem staje się regulacja ustawowa. Konstytucja indonezyjska odsyła zresztą do innych uregulowań prawnych określających szczegółowe warunki dotyczące przeprowadzenie wyborów (art. 22E ust. 6 konstytucji).

Nowa ustawa nr 10 z 2008 r. o wyborach do Ludowej Izby Reprezentantów (DPR), Rady Reprezentantów Regionów (DPD) oraz Regionalnych Ludowych Izb Reprezentantów (DPRD)²⁸ nie tylko precyzuje zasady prawne, których szczegółowe unormowanie ustawa zasadnicza pozostawiła ustawodawcy zwyklemu, ale nadto mieści w miarę całościowe doprecyzowanie zasad i trybu (sposobu) przeprowadzenia wyborów parlamentarnych²⁹.

Obowiązująca ustawa (ordynacja) wyborcza ma charakter, z założenia, całościowy. Swoim zakresem obejmuje zarówno wybory parlamentarne (do Ludowej Izby Reprezentantów oraz Rady Reprezentantów Regionów), jak i wybory lokalne na szczeblu prowincjonalnym oraz dystryktowym (do Regionalnych Ludowych Izb Reprezentantów). Merytorycznie ustawa wykracza poza klasyczny kanon uregulowań wyborczych. Dotyczy bowiem zasadniczych elementów uczestnictwa partii politycznych w kampanii wyborczej i w samych wyborach. W tym kontekście odnosi swe unormowania do statusu prawnego partii politycznych i ich rejestracji (dla celów wyborczych) zasad wyłaniania kandydatów na deputowanych oraz przebiegu kampanii wyborczych w okręgach wyborczych.

Uprawnienia wyborcze obywateli: czynne i bierne prawo wyborcze

Ustawa nr 10 z 2008 r. przyznaje czynne prawo wyborcze do Ludowej Izby Reprezentantów i Rady Reprezentantów Regionów obywatelom Indonezji, którzy ukończyli 17 rok życia lub zawarli związek małżeński i korzystają z pełni praw wyborczych³⁰. Kwestie obywatelstwa Repu-

²⁸ Tekst ustawy pochodzi ze strony internetowej Ludowej Izby Reprezentantów (DPR): <http://www.dpd.go.id/>, 30.08.2009.

²⁹ Ustawa nr 10 z 2008 r. została znowelizowana na mocy ustawy nr 17 z 2009 r. Zob. <http://www.legalitas.org/database/puu/2009/uu17-2009.pdf>, 19.09.2009.

³⁰ Art. 19 ust. 1 ustawy nr 10 z 2008 r.

bliki Indonezji reguluje ustawa nr 12 z 2006 r. Podstawą dopuszczenia wyborców do aktu głosowania są sporządzane z urzędu spisy wyborców. Nowe regulacje wyborcze utrzymały zakaz głosowania i kandydowania dla żołnierzy Państwowych Sił Zbrojnych (ind. *Tentara Nasional Indonesia, TNI*) oraz policjantów Indonezyjskich Sił Policyjnych (ind. *Polisi Republic Indonesia, POLRI*)³¹.

Ustawa wyborcza w precyzyjny sposób reguluje kwestię zasięgu biernego prawa wyborczego. Zgodnie z art. 50 ustawy nr 10 z 2008 r. prawo kandydowania w wyborach do Ludowej Izby Reprezentantów przysługuje: obywatelom Indonezji, którzy ukończyli 21 lat, wierzą w Boga, zamieszkują na terytorium Republiki Indonezji, potrafią mówić, czytać i pisać w języku indonezyjskim, legitymują się średnim wykształceniem lub jego odpowiednikiem, przestrzegają zasad „*pancza sila*”³² oraz unormowań konstytucji, nie zostali prawomocnie skazani na karę więzienia za przestępstwo zagrożone karą pozbawienia wolności na lat 5 lub powyżej, są sprawni fizycznie i psychicznie, zostali ujęci w spisie wyborców, są gotowi pracować w pełnym wymiarze czasu pracy, nienaruszający zasady niepołączalności, będący członkami partii politycznej biorącej udział w wyborach, zgłoszeni tylko przez jedną partię polityczną i tylko w jednym okręgu wyborczym.

Bierne prawo wyborcze w wyborach do Rady Reprezentantów Regionów, zgodnie z art. 12 ustawy nr 10 z 2008 r., posiadają: obywatele, którzy ukończyli 21 lat, wierzą w Boga, zamieszkują na terytorium Republiki Indonezji, potrafią mówić, czytać i pisać w języku indonezyjskim, legitymują się średnim wykształceniem lub jego odpowiednikiem, przestrzegają zasad „*pancza sila*” oraz unormowań konstytucji, nie zostali prawomocnie skazani na karę więzienia za przestępstwo zagrożone karą pozbawienia wolności na lat 5 lub powyżej, sprawni fizycznie i psychicznie, ujęci w spisie wyborców, gotowi pracować w pełnym wymiarze czasu pracy, nienaruszający zasady niepołączalności, zgłoszeni tylko jeden raz i tylko w jednym okręgu, posiadający minimalne wymagane poparcie od wyborców.

³¹ Zakaz ten został wprowadzony po raz pierwszy w wyborach w 1999 r. (ustawa nr 3 z 1999 r.). W aktualnie obowiązującym stanie prawnym zakaz ten został utrzymany na mocy art. 30 ustawy nr 4 z 2000 r.

³² „*Pancza sila*” (ind. *Pancasila*, składa się z dwóch słów w sanskrycie, *panca* = pięć, *sila* = zasad) to zbiór pięciu nierozłącznych i współistniejących ze sobą zasad wypracowanych przez prezydenta Sukarno w 1945 r. Zasady te obejmują: 1) wiarę w jednego Boga, 2) humanizm, 3) nacjonalizm, 4) demokrację i 5) sprawiedliwość społeczną.

Nominacje kandydatów i okręgi wyborcze

Indonezyjskie uregulowania wyborcze różnicują sposób zgłaszania kandydatów w wyborach do Ludowej Izby Reprezentantów i Rady Reprezentantów Regionów. Ustawa nr 10 z 2008 r. powierza prawo zgłaszania kandydatów w wyborach do Ludowej Izby Reprezentantów tylko partiom politycznym, zaś do Rady Reprezentantów Regionów kandydaci zgłaszani są wyłącznie indywidualnie³³.

Zgodnie z art. 21 ustawy nr 10 z 2008 r., Ludowa Izba Reprezentantów składa się z 560 deputowanych. Liczba deputowanych Ludowej Izby Reprezentantów uległa na przełomie lat znamiennej ewolucji; począwszy od wyborów parlamentarnych w 1955 r. wynosiła – 260, od 1971 r. – 460, od 1987 r. – 500, od 2004 do 2009 – 550 deputowanych.

Wybory do Ludowej Izby Reprezentantów przeprowadzane są na podstawie systemu proporcjonalnego, z wykorzystaniem otwartych list w poszczególnych okręgach wyborczych (ind. *daerah pemilihan*)³⁴. Terytorium Republiki Indonezji dzieli się na 77 okręgów. Ogólna liczba okręgów ulega stopniowemu zwiększeniu. Dla porównania: w wyborach w 2004 r. wynosiła 69. Zgodnie z art. 22 ust. 2 ustawy nr 10 z 2008 r., liczba deputowanych wybieranych w poszczególnych okręgach wyborczych wynosi od 3 do 10. W poprzednio obowiązującym stanie prawnym liczba ta wynosiła od 3–12 deputowanych. Indonezja podąża drogą proporcjonalnego dzielenia mandatów w okręgach wyborczych, przy zastosowaniu metody Hare'a-Niemeyera³⁵.

Kandydaci do Ludowej Izby Reprezentantów muszą należeć do partii politycznych, które posiadają wyłączne prawo ich zgłaszania. Indonezyjski system wyborczy nie przewiduje zgłaszania kandydatów niezależnych. Ustawa wyborcza wymaga przy tym, aby procedura zgłaszania kandydatów przeprowadzona została w oparciu o „demokratyczne i jawne” postępowanie. Spośród zgłoszonych kandydatów w każdym okręgu wyborczym co najmniej 30% muszą stanowić kobiety. Partie polityczne przedstawiają listy kandydatów konkurujące ze sobą w wyborach powszechnych (do 120% z liczby przedstawicieli wybieranych w danym okręgu) właściwym

³³ Art. 11 ust. 1 nr 10 z 2008 r.

³⁴ Do 2003 roku wybory odbywały się w okręgach wielomandatowych na podstawie zamkniętych list wyborczych. Por. S. Sherlock, *Indonesia's 2009 elections: The New Electoral System and the Competing Parties*, "Centre for Democratic Institutions Policy Paper" 2009, nr 1, s. 6–7.

³⁵ Metoda ta nazywana jest również metodą matematycznej proporcji lub metodą największej reszty.

komisjom wyborczym na szczeblu państwowym, prowincjonalnym, dystryktowym/miejskim. Prawo wyborcze przewiduje możliwość skorygowania błędów zaistniałych podczas zgłaszania kandydatów oraz list kandydatów w okresie do dwóch miesięcy przed dniem wyborów.

W wyborach do Ludowej Izby Reprezentantów stosuje się 2,5% próg wyborczy, który eliminuje możliwość udziału w repartycji mandatów partii politycznych, które w skali kraju nie uzyskały wymaganego minimum³⁶.

Zgodnie z art. 30 ustawy nr 10 z 2008 r., w skład Rady Reprezentantów Regionów wchodzi 132 deputowanych. Wybory do Rady odbywają się w okręgach, które pokrywają się z obszarem prowincji. W każdej z 33 prowincji wybiera się po 4 przedstawicieli. W wyborach do Rady Reprezentantów Regionów stosuje się system pojedynczego głosu nieprzechodniego (ang. *Single Non Transferable Vote, SNTV*)³⁷. System ten zawiera w sobie specyficzne elementy systemów większościowych i proporcjonalnych. Łączy poniekąd „zalety” obu systemów. Każdy z wyborców posiada jeden głos, który oddaje na konkretnego kandydata zgłoszonego w czteromandatowym okręgu wyborczym. Indonezyjskie uregulowania wyborcze przyjmują, że obszar okręgu wyborczego pokrywa się z obszarem prowincji, co znacząco wpływa na zasadę równości materialnej, zwłaszcza w sytuacji znacznego zróżnicowania liczby mieszkańców w poszczególnych prowincjach³⁸.

Po zakończeniu głosowania Centralna Komisja Wyborcza sporządza listę kandydatów, według liczby uzyskanych głosów i postanawia, że w każdej z 33 prowincji mandat uzyskuje czterech kandydatów cieszących się największym poparciem. Kandydaci, którzy uzyskali piąty, szósty, siódmy i ósmy wynik zostają umieszczeni na liście rezerwowej i są brani pod uwagę w przypadku wygaśnięcia mandatu już obsadzonego. Z oczywistych względów w wyborach do Rady Reprezentantów Regionów nie stosuje się progów wyborczych.

³⁶ Art. 202 ust. 1 ustawy nr 10 z 2008 r.

³⁷ System pojedynczego głosu nieprzechodniego jest również stosowany w wyborach parlamentarnych w Afganistanie, Jordani, Vanuatu, na Wyspach Pitcairn'a, w Tajwanie oraz w wyborach do izby drugiej parlamentu Tajlandii, Zob. A. Reynolds, B. Reilly, A. Ellis, *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*, Stockholm 2008, s. 117–118.

³⁸ Dla przykładu należy wskazać, że w prowincji Jawa Zachodnia liczącej 36 milionów mieszkańców jeden mandat przypada na około 9 milionów mieszkańców, z kolei w prowincji Moluki Północne zamieszkałej przez około 1 milion mieszkańców jeden mandat przypada na około 250 tysięcy mieszkańców.

Kandydaci do Rady Reprezentantów Regionów zgłaszani są indywidualnie. Partie polityczne nie posiadają uprawnień w tym zakresie. Ustawa wyborcza wymaga nadto, aby kandydaci do Rady Reprezentantów Regionów legitymowali się poparciem od 1000 do 5000³⁹ (w zależności od wielkości prowincji) wyborców uprawnionych do głosowania i zamieszkałych w danej prowincji.

Ustawa nr 2 z 2008 r. o partiach politycznych wprowadza zakaz korzystania przez partie polityczne z zagranicznych źródeł finansowania, ze środków pochodzących od przedsiębiorstw państwowych oraz od anonimowych ofiarodawców. Ustawa dopuszcza możliwość wspierania kampanii wyborczej w drodze: funduszy, rzeczy i/lub usług. Fundusz kampanii wyborczej dla partii politycznej w wyborach do Ludowej Izby Reprezentantów nie może przekroczyć 1 mld rupii w przypadku indywidualnych ofiarodawców oraz 5 mld rupii – w przypadku osób prawnych⁴⁰. Fundusz kampanii wyborczej dla kandydatów indywidualnych do Rady Reprezentantów Regionów nie może przekroczyć 250 mln rupii w odniesieniu do indywidualnych ofiarodawców oraz 500 mln rupii – w przypadku osób prawnych⁴¹. Fundusze na kampanię wyborczą przekraczające 5 mln rupii muszą być zgłoszone do komisji wyborczej i podlegają ujawnieniu. Partie polityczne mają obowiązek przedłożyć sprawozdanie zawierające zestawienie przychodów i wydatków do Centralnej Komisji Wyborczej najpóźniej w ciągu 90 dni po dniu wyborów.

Nad przebiegiem wyborów czuwa Centralna Komisja Wyborcza (ind. *Komisi Pemilihan Umum, KPU*), która jest „niezależnym, stałym i niepolitycznym” (art. 22E ust. 5 konstytucji) organem, zbudowanym na zasadzie hierarchiczności⁴². Ustawa nr 22 z 2007 r. o Centralnej Komisji Wyborczej do zadań Komisji zalicza: przeprowadzenie oraz koordynowanie procesu wyborczego na szczeblu centralnym, prowincjonalnym, dystryktowym/miejskim; ustalenie, które partie polityczne i którzy kandydaci mają prawo wziąć udział w wyborach; ogłoszenie wyników wyborów i stwierdzenie ich ważności. Liczba okręgów wyborczych oraz liczba deputowanych wybieranych w poszczególnych okręgach wyborczych określona została w ustawie nr 10 z 2008 r. W poprzednio obowiązują-

³⁹ W prowincjach o populacji do 1 mln mieszkańców – 1000 wyborców, w prowincjach o populacji 1 mln – 5 mln – 2000, w prowincjach o populacji 5 mln – 10 mln – 3000, 10 mln – 15 mln – 4000, powyżej 15 mln – 5000.

⁴⁰ Art. 131 ust. 1 i 2 w zw. z art. 129 ust. 2 ustawy nr 10 z 2008 r.

⁴¹ Art. 133 ust. 1 i 2 w zw. z art. 132 ust. 2 ustawy nr 10 z 2008 r.

⁴² Do 2001 r. Centralna Komisja Wyborcza była kontrolowana przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych. T. Lindsey, *Constitutional reform...*, s. 36.

jącym stanie prawnym liczby te były ustalane samodzielnie przez Centralną Komisję Wyborczą.

W skład Centralnej Komisji Wyborczej wchodzi do 11 członków (aktualnie liczba członków Komisji sięga siedmiu) wybieranych przez Ludową Izbę Reprezentantów z podwójnej listy kandydatów przedstawionych przez Prezydenta Republiki. Członkowie Centralnej Komisji Wyborczej na szczeblu centralnym, prowincjonalnym i dystryktowym/miejskim wykonują swoje obowiązki na zasadzie zawodowej i nie mogą pełnić innych funkcji państwowych, z wyjątkiem wykonywania pracy naukowo-dydaktycznej w państwowych uniwersytetach. Prowincjonalne i dystryktowe/miejskie oddziały Centralnej Komisji Wyborczej składają się z 5 członków wybieranych przez Komisję spośród podwójnej listy kandydatów przedstawionej przez gubernatora (ind. *governor*) w odniesieniu do komisji na szczeblu prowincjonalnym oraz burmistrza (ind. *mayor*) w odniesieniu do komisji na szczeblu dystryktowym/miejskim. Komisja posiada niezależność finansową i autonomię wewnętrzną.

Zasady głosowania i stwierdzenia ważności wyborów

Zgodnie z art. 22E ustawy zasadniczej, wybory parlamentarne odbywają się w sposób: powszechny, bezpośredni, wolny, w głosowaniu tajnym, uczciwie i sprawiedliwie raz na pięć lat. Zasadą głosowania jest osobiste oddanie głosu w lokalu wyborczym. Liczba lokali wyborczych podczas wyborów w 2009 r. wynosiła 519.803 i uległa redukcji w porównaniu z wyborami z 2004 r. o 60.098⁴³.

Ustawa wyborcza przewiduje, że oddanie głosu następuje poprzez postawienie znaku (✓)⁴⁴ przy nazwisku kandydata lub – w przypadku wyborów do Ludowej Izby Reprezentantów – przy nazwie partii politycznej. Na karcie do głosowania obok imion i nazwisk kandydatów widnieją również ich zdjęcia, a w wyborach do Ludowej Izby Reprezentantów nadto logotyp partii politycznej.

Ustawa wyborcza z 2008 r. dopuszcza możliwość głosowania w placówkach dyplomatycznych Indonezji (ambasadach i konsulatach). W wyborach w 2009 r. liczba lokali wyborczych usytuowanych poza granicami kraju wynosiła 117 i uległa zwiększeniu w porównaniu z wyborami

⁴³ *Fact Sheet 2009 Legislative elections Indonesia*, <http://mediacenter.kpu.go.id/>, 30.09.2009.

⁴⁴ W praktyce Centralna Komisja Wyborcza (KPU) dopuszcza również możliwość głosowania poprzez postawienie znaku: (x), (\), (/) czy (---).

z 2004 r. o 3⁴⁵. Wyborcy przebywający poza granicami kraju mogą uczestniczyć w wyborach parlamentarnych poprzez osobiste oddanie głosu w siedzibie właściwej placówki dyplomatycznej bądź listownie przesłanie głosu w wyznaczonym terminie do siedziby placówki dyplomatycznej w państwie, w którym aktualnie przebywają⁴⁶.

Zgodnie z art. 201 ust. 1 ustawy nr 10 z 2008 r., Centralna Komisja Wyborcza ogłasza wyniki wyborów trzydzieści dni po dniu wyborów. Indonezyjskie uregulowania wyborcze dopuszczają również możliwość złożenia protestów wyborczych, które rozpatruje Sąd Konstytucyjny (ind. *Mahkamah Konstitusi*). Po ostatnich wyborach parlamentarnych w 2009 r. Sąd Konstytucyjny rozpatrzył 620 protestów wyborczych. Kilka z nich zostało uznane za zasadne, co skutkowało przeprowadzeniem ponownych wyborów⁴⁷.

Zakończenie

Analiza indonezyjskich uregulowań wyborczych oraz wyników kolejnych wyborów parlamentarnych prowadzi do wniosku, że Indonezja z powodzeniem przebyła drogę transformacji ustrojowej i jest przykładem jednej z najbardziej dynamicznie rozwijających się demokracji spośród krajów Azji Południowo-Wschodniej. Wprowadzenie systemu wielopartyjnego, ograniczenie, a w konsekwencji wyeliminowanie kandydatów pochodzących z mianowania, wprowadzenie i utrwalenie systemu wyborczego opartego na otwartych listach wyborczych, transparentność finansowania partii politycznych, to tylko niektóre znaczące zmiany indonezyjskiego prawa wyborczego. I choć aktualnie obowiązujące uregulowania prawne wykazują jeszcze pewne kontrowersje – czego przykładem mogą być wybory parlamentarne z 2009 r.⁴⁸ – to z pewnością jednak stanowią one solidny fundament pod budowę stabilnego państwa.

⁴⁵ 2009 *Legislative elections Indonesia*, <http://mediacenter.kpu.go.id/>, 20.09.2009.

⁴⁶ <http://indoelection2009.blogspot.com/2009/04/thousands-indonesian-voters-in.html>

⁴⁷ Zob. C. Pasandaran, *Poll Reruns in Sumatra, Papua to be held on July 8*, „Jakarta Globe” z dnia 12 czerwca 2009 r., <http://thejakartaglobe.com/elections2009/poll-reruns-in-sumatra-papua-to-be-held-on-july-8/311892>, 24.09.2009.

⁴⁸ Zob. S. Sherlock, *Indonesia's 2009 elections...*, s. 37–38.

STRESZCZENIE

Powszechne wybory parlamentarne w niepodległej Republice Indonezyjskiej odbywały się w latach: 1955, 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, 1997, 1999, 2004, 2009. Indonezyjskie uregulowania wyborcze obejmują w szczególności: w rozdziale VIIB Konstytucji z 1949 r. oraz w ustawie nr 10 z 2008 r. Wybory do Ludowej Izby Reprezentantów (ind. *Dewan Perwakilan Rakyat, DPR*) przeprowadzane są na podstawie systemu proporcjonalnego z wykorzystaniem otwartych list wyborczych. Repartycji mandatów dokonuje się przy zastosowaniu metody Hare’a-Niemeyera. Terytorium Indonezji dzieli się na 77 okręgów, w których wybieranych jest od 3 do 12 deputowanych. Wybory do Rady Reprezentantów Regionów (ind. *Dewan Perwakilan Daerah, DPD*) odbywają się w wielomandatowych okręgach, które pokrywają się z obszarem prowincji. W każdej z 33 prowincji wybiera się po 4 przedstawicieli. Przy rozdziale mandatów stosuje się metodę pojedynczego głosu nieprzechodniego (ang. *Single Non Transferable Vote, SNTV*).

Grzegorz Kuca

PARLIAMENTARY ELECTIONS IN INDONESIA

– LEGAL REGULATIONS AND THE OUTCOME OF THE ELECTIONS

National Parliament Elections in sovereign Republic of Indonesia took place in: 1955, 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, 1997, 1999, 2004, 2009. Indonesian election regulations particularly include: Unit VII B of Constitution 1949, and the law number 10 from 2008. The elections to House of People’s Representatives (ind. *Dewan Perwakilan Rakyat, DPR*) are held on the basis of proportional system with the use of open election lists. Repartition of mandates is carried out with the use of Hara Niemeyer’s method. Territory of Indonesia is divided into 77 constituencies, in which 2 to 12 deputies are elected. Elections to House of Regional Representatives (ind. *Dewan Perwakilan Daerah, DPD*) are held in multi – mandate constituencies which coincide with the area of province. In each of 33 provinces there are 4 representatives elected. Single Non Transferable Vote (SNTV) is used to distribute mandates.

Elżbieta Kuźelewska

Francuskie „nie” dla Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy

SŁOWA KLUCZOWE:
*referendum, Traktat Konstytucyjny,
Unia Europejska, Francja*

Wstęp

XX wiek upłynął pod znakiem dwóch wojen światowych, obu rozpoczętych na terytorium Europy. Zakończenie II wojny światowej skutkowało konfrontacją dwóch części – Wschodu i Zachodu, ustanowieniem instytucji europejskich i w efekcie zjednoczeniem Europy. Początek XXI wieku – wieku globalizacji – rozpoczął się wielkim sukcesem dalszego zbliżania Europy, jakim było zakończenie prac nad Traktatem ustanawiającym Konstytucję dla Europy. Jednakże ów sukces został przyćmiony przez odrzucenie w referendum tego istotnego dla Unii Europejskiej dokumentu. W 2005 r. 29 maja Francuzi, a trzy dni później Holendrzy, większością głosów odrzucili Konstytucję dla Europy.

Gdy przewodniczący Konwentu Europejskiego Valéry Giscard d'Estaing prezentował wyniki prac nad Traktatem ustanawiającym Konstytucję dla Europy zastrzegł, że nalegać będzie na przeprowadzenie referendum we wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej. Nie zmienia to faktu, iż debata nad przygotowaniem tekstu Traktatu Konstytucyjnego nie była całkowicie wolna, bowiem zwykli ludzie w niej nie uczestniczyli. W tym właśnie sensie debata została wypaczona, a błędem okazała się prezentacja dokumentu jako faktu historycznego i nie podlegającego dyskusji, będącego swoistym kompromisem wypracowanym

w pocie czoła przez przedstawicieli państw członkowskich i kandydujących do UE¹.

Przyjęcie Konstytucji dla Europy przez narody europejskie w drodze referendum miało być najpełniejszą formą legitymizacji władzy. Ze względu na przełomowe znaczenie Traktatu Konstytucyjnego dla UE i celem wzmocnienia jego demokratycznej legitymizacji wiele państw członkowskich zdecydowało się na przeprowadzenie referendum ogólnokrajowych². Aż dziesięć państw członkowskich wyraziło chęć zorganizowania referendum. Referendum jako dodatkowy wymóg ratyfikacji mogło wzmocnić pozycję negocjatorów. Mogło też być postrzegane jako wiarygodna opcja dla procesu ratyfikacji, ustanawiając równocześnie dodatkowy (jak się później okazało – niełatwy) próg do ratyfikacji³. Podkreślić należy, iż wydarzeniem bez precedensu było wyrażenie zgody przez dziesięć państw na zorganizowanie referendum zwłaszcza, że nie było ono ani wymogiem konstytucyjnym, ani wyraźnym żądaniem opinii publicznej⁴. Jedynie w Danii i Irlandii przeprowadzenie referendum wynikało z konstytucji. W pozostałych państwach konstytucja europejska mogła zostać przyjęta przez parlament bez konieczności odwołania się do osądu opinii publicznej. Zwolennicy referendum utrzymują, iż jest to najbardziej demokratyczny sposób podjęcia istotnych decyzji zakładając, że ludzie oddają głos w przedmiotowej kwestii, a nie próbują ukarać niepopularny rząd lub wykazują ignorancję w poddawanej pod głosowanie kwestii⁵. W świetle negatywnego wyniku głosowania we Francji i Holandii teza ta nie znajduje potwierdzenia.

Po negatywnym wyniku referendum w wyżej wymienionych państwach rodzą się uzasadnione pytania o sens i konieczność sięgania po

¹ J.Ch. Cambadélis, *Pourquoi le ‘non’ a été irresistible*, [w:] A. Mergier, J.Ch. Cambadélis, V. Tiberj, H. Le Bras, B. Cautrès, G. Le Gall, A. Bargounioux, J. Pisani-Ferry, D. Strauss-Kahn, *Le jour où la France a dit “non”. Comprendre le referendum du 29 mai 2005*, Paris 2005, s. 27.

² M. Poboży, *Holandia*, [w:] K.A. Wojtaszczyk (red.), *Prawno-ustrojowy wymiar Traktatów Wspólnotowych*, Warszawa 2007, s. 212.

³ S. Hug, T. Schulz, *Referendums and Ratification of the EU Constitution*, [w:] Z.T. Pallinger, B. Kaufmann, W. Marxer, T. Schiller (red.), *Direct Democracy in Europe. Developments and Prospects*, Wiesbaden 2007, s. 174.

⁴ R.L. Nielsen, *Everything Shall Now Be Popular: Explaining Elite Behaviour in the Constitutional Treaty Referenda*, [w:] F. Laursen (ed.), *The Rise and Fall of the EU’s Constitutional Treaty*, Leiden–Boston 2008, s. 454.

⁵ F. Laursen, *Concluding Remarks: The Constitutional Treaty is Dead, Long Live European Constitutionalism*, [w:] F. Laursen (ed.), *The Rise and Fall of the EU’s Constitutional Treaty*, Leiden–Boston 2008, s. 540–541.

referendum celem zatwierdzenia międzynarodowej umowy. Traktaty, pod względem treści i specyficznego języka prawniczego, z reguły są skomplikowane i niełatwe w odbiorze dla przeciętnego obywatela. Traktaty europejskie (unijne) są postrzegane jako jeszcze bardziej skomplikowane niż tradycyjne międzynarodowe porozumienia ze względu na fakt, iż przedstawiają narastający proces integracji europejskiej przy uwzględnieniu różnorodnych zmian. Traktaty unijne nie tylko zawierają nowe elementy konieczne dla dalszego zaawansowania integracji, ale także obejmują wszystkie poprzednie postanowienia, w oparciu o które stawiane są kolejne kroki tworzenia europejskiej struktury, zwłaszcza unia celna, wspólny rynek, unia gospodarczo-walutowa⁶. Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy był zbyt długi i zbyt skomplikowany. Składał się z czterech części, dwudziestu trzech rozdziałów i 436 artykułów. Wyborca, którego proszono o wyrażenie swego zdania, miał prawo poczuć się przygnieciony ciężarem i rozmiarami dokumentu.

Referenda w innych państwach europejskich

Referendum w sprawie ratyfikacji Traktatu Konstytucyjnego odbyło się w czterech państwach: Hiszpanii, Francji, Holandii i Luksemburgu. Pierwsze referendum przeprowadzono w lutym 2005 r. w Hiszpanii, gdzie przy stosunkowo niskiej frekwencji 77% głosujących opowiedziało się za ratyfikacją.

W maju 2005 r. głosowali Francuzi, a kilka dni później Holendrzy. W obu państwach będących inicjatorami i „motorami” integracji europejskiej większość głosujących odrzuciła Traktat Konstytucyjny. W następstwie negatywnego wyniku głosowania we Francji i Holandii, w pozostałych państwach odroczone referendum. Wyjątek stanowił Luksemburg, który pomimo zaistniałej sytuacji, podjął decyzję o przeprowadzeniu planowanego referendum. Luksemburczycy większością 57% przy bardzo wysokiej frekwencji zaakceptowali Konstytucję dla Europy.

W państwach, których obywatele mieli prawo głosu w referendum, politycy aktywniej zaangażowali się w objaśnianie zawichości Traktatu Konstytucyjnego niż w krajach, gdzie nie przeprowadzono referendum

⁶ M.L. Paris-Dobozy, *The Implications of the 'No' Vote in France: Making the Most of a Wasted Opportunity*, [w:] F. Laursen (ed.), *The Rise and Fall of the EU's Constitutional Treaty*, Leiden–Boston 2008, s. 504.

w tej kwestii (np. w Grecji, RFN czy Włoszech)⁷. Podczas kampanii referendalnej politycy reprezentujący różne partie polityczne wskazywali korzyści płynące z przyjęcia konstytucji europejskiej, kreślili niekorzystne wizje i konsekwencje jej nieprzyjęcia. Zaskakujący jest zatem fakt odrzucenia przez Francuzów i Holendrów traktatu, o którym wyborcy zostali szeroko poinformowani i powinni byli mieć ponadprzeciętną wiedzę⁸. Ciężką i mozolną pracą Konwentu Europejskiego na rzecz Przyszłości Europy udało się osiągnąć konsensus na poziomie ponadnarodowym, akceptując ostateczne brzmienie Traktatu Konstytucyjnego. Nie udało się natomiast przywódcom politycznym wypracować kompromisu w swoim państwie i przekonać obywateli do zaakceptowania traktatu⁹.

Tabela 1. Referenda w sprawie ratyfikacji Traktatu Konstytucyjnego w 2005 r.

Państwo członkowskie	Data	Frekwencja	Wynik referendum
Hiszpania	20.02.2005	42%	77% za
Francja	29.05.2005	69%	55% przeciw
Holandia	01.06.2005	63%	62% przeciw
Czechy	odwołane	–	–
Luksemburg	10.07.2005	88%	57% za
Irlandia	Odroczone	–	–
Dania	Odroczone	–	–
Polska	Odroczone	–	–
Portugalia	Odroczone	–	–
Wielka Brytania	Odroczone	–	–

Źródło: V. Mamadouh, *Establishing a Constitution for Europe during European Union enlargement? Visions of ‘Europe’ in the referenda campaigns in France and the Netherlands*, “Journal of Cultural Geography” 2009, vol. 26, nr 3, s. 312.

W lutym 2005 r. francuscy deputowani zdecydowaną większością głosów zatwierdzili projekt Konstytucji Europejskiej. Gdyby wzorem Włoch, Austrii i Niemiec decyzja o ratyfikacji tego dokumentu należała do par-

⁷ M. Benz, A. Stutzer, *Direct Democracy and Citizens’ Information about Politics*, [w:] Z.T. Pallinger, B. Kaufmann, W. Marxer, T. Schiller (red.), *Direct Democracy in Europe. Developments and Prospects*, Wiesbaden 2007, s. 125.

⁸ Szerzej o kampanii informacyjnej we Francji – zob. K. Tomaszewski, *Republika Francuska w Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 112.

⁹ P. Pennings, Ch. Arnold, *Is Constitutional Politics like Politics ‘At Home’? The Case of the EU Constitution*, “Political Studies” 2008, vol. 56, s. 790.

lamentu, z pewnością zostałby on przyjęty (na co wskazywały wyniki głosowania w parlamencie)¹⁰.

Tabela 2. Skala poparcia wobec Traktatu Konstytucyjnego udzielonego przez francuskie frakcje parlamentarne i elektorat

Elektorat głosujący za (głosujący przeciw)	Partie polityczne popierające traktat w Zgromadzeniu Narodowym	Partie polityczne popierające traktat w Senacie
45% (55%)	93%	70%

Źródło: B. Crum, *Party Stance in the Referendum on the EU Constitution; Causes and Consequences of Competition and Collusion*, „European Union Politics” 2007, vol. 8 (1), s. 75.

Jednak prezydent Francji zdecydował, by Traktat Konstytucyjny UE został zatwierdzony przez naród w drodze referendum. Większość głosujących Francuzów (55%) odrzuciła dokument. W referendum zaledwie 45% Francuzów opowiedziało się za przyjęciem Konstytucji dla Europy. Spośród 42 milionów wyborców, sukces odnieśli oponenci odrzucając konstytucję europejską przewagą 2,5 miliona głosów. Istotna różnica w wynikach głosowania (92% deputowanych w izbie niższej „za”, 55% wyborców „przeciw”) poddaje w wątpliwość tezę, w myśl której deputowani są przedstawicielami narodu. Wyniki referendum dowiodły fałszywego założenia tej tezy.

Referendum we Francji

Prezydent Francji Jacques Chirac 4 marca 2005 r. ogłosił przeprowadzenie w dniu 29 maja 2009 r. referendum w sprawie ratyfikacji Traktatu Konstytucyjnego Unii Europejskiej¹¹. Wystąpienie Chiraca miało miejsce w niespełna dwa tygodnie po hiszpańskim referendum w tej samej kwestii, w którym zdecydowany sukces odnieśli zwolennicy ratyfikacji

¹⁰ A. de Benoist, *On the French Referendum*, „Junge Freiheit” 2005, June 3.

¹¹ Pierwotnie brano pod uwagę dwie daty przeprowadzenia referendum: 29 maja lub 12 czerwca. Na rzecz drugiego terminu przemawiał szczyt francusko-niemiecki z udziałem obu prezydentów zaplanowany na 10 czerwca. Spotkanie dwa dni przed referendum mogłoby zostać wykorzystane do zmanifestowania poparcia dla przyjęcia Traktatu Konstytucyjnego. Zdecydowano się jednak na wcześniejszą datę – 29 maja przewidując, że francuska aprobata Konstytucji dla Europy może stać się silnym impulsem dla innych państw UE akceptujących ów dokument także w drodze referendum, K. Tomaszewski, *Republika Francuska...*, s. 110.

Konstytucji dla Europy, aczkolwiek przy niskiej frekwencji (42%). Decyzja o rozpisaniu referendum była ryzykowna ze względu na słabnącą popularność prezydenta Chiraca i premiera Jean-Pierre Raffarin'a, ale – jak podkreśla się w literaturze – konieczna¹². We Francji istnieją dwa sposoby ratyfikacji traktatów – w drodze referendum albo przez głosowanie w parlamencie. Jak zauważa Jean-Christophe Cambadélis, ratyfikacja konstytucji europejskiej wymagała przeprowadzenia referendum ze względu na jej nazwę i charakter. Natomiast do przyjęcia nowego traktatu europejskiego, zestawiającego wcześniejsze i poprzedzonego preambułą, w której wyeksponowana zostałaby pozycja Francji, wystarczyłoby głosowanie w parlamencie¹³.

Poza tym, zaakcentować należy fakt, iż polityczny rywal Chiraca Nicolas Sarkozy (konkurujący z Chirac'iem o miano oficjalnego kandydata partii rządzącej w wyborach prezydenckich w 2007 r.) oraz blisko 74% członków UMP – Unii na rzecz Ruchu Ludowego – opowiadało się za przeprowadzeniem referendum. Podkreślić jednak należy, iż pomimo nacisku elit politycznych domagających się „konsultacji ludowych”, decyzja Chiraca o sięgnięciu po referendum była jego własna, a stawkę w niej stanowiła przyszła reelekcja¹⁴. Celem zasadniczym było wzmocnienie autorytetu politycznego prezydenta poprzez uzyskanie stosunkowo łatwego zwycięstwa w referendum po niekorzystnych dla niego wyborach do władz regionalnych i Parlamentu Europejskiego¹⁵.

Wyraźna porażka partii prezydenta w wyborach do Parlamentu Europejskiego i w wyborach lokalnych w 2004 roku nie wróżyła mu wielkiego sukcesu w referendum¹⁶. Prezydent Chirac zarządził zorganizowanie referendum w oparciu o art. 12 Konstytucji V RF. Podjęcie decyzji o referendum we Francji ułatwiły pewnego rodzaju naciski wewnętrzne, jak i zewnętrzne. Wymienić należy przede wszystkim sugerowanie się Chiraca informacją o przeprowadzeniu referendum w sprawie Traktatu

¹² L. Morel, *The Rise of 'Politically Obligatory' referendums: The 2005 French Referendum in Comparative Perspective*, „West European Politics” 2007, no. 5, vol. 30, s. 1060.

¹³ J.Ch. Cambadélis, *Pourquoi le 'non'...*, s. 29–30.

¹⁴ F. Vasallo, *The Failed EU Constitution Referendum: the French Case in Perspective, 1992 and 2005*, [w:] F. Laursen (ed.), *The Rise and Fall of the EU's Constitutional Treaty*, Leiden–Boston 2008, s. 414.

¹⁵ M.L. Paris-Dobozoy, *The Implications of the 'No'...*, s. 503.

¹⁶ M. Wagner, *France and the Referendum on the EU Constitution*, www.fedtrust.co.uk/admin/uploads/PolicyBrief8.pdf (9.09.2009). W wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2004 r. partia Chiraca uzyskała 8,47% głosów, zaś skrajna prawica 10,13%. Szerzej nt. wyników zob.: B. Jérôme, N.G. Vaillant, *The French rejection of the European constitution: An empirical analysis*, „European Journal of Political Economy” 2005, vol. 21, s. 1088.

Konstytucyjnego w innych dziesięciu państwach (również w Belgii, która później z pomysłu referendum wycofała się i zwłaszcza w Wielkiej Brytanii). Nie bez znaczenia pozostawała także wewnętrzna sytuacja polityczna i powszechny konsensus wśród francuskich partii politycznych opowiadających się za przeprowadzeniem referendum¹⁷.

Referendum, w którym zdecydowana większość Francuzów odrzuciła Traktat Konstytucyjny UE było historycznym wydarzeniem. Było historyczne także ze względu na fakt, iż nigdy wcześniej wyniki przeprowadzonych referendów nie odzwierciedlały tak istotnej różnicy w stanowiskach wyborców i ich reprezentantów politycznych. Od 1848 r. we Francji przeprowadzono 18 referendów, spośród których jedynie dwa miały negatywny wynik głosowania: w 1946 r. odrzucono pierwszy projekt Konstytucji IV Republiki Francuskiej (52,8%) oraz w 1969 r. Francuzi sprzeciwili się reformie Senatu i regionów (52,4%)¹⁸. Prezydent Chirac, decydując się na referendum, postawił na jedną kartę losy nie tylko traktatu, ale także swojej pozycji. Przyjęcie tekstu w drodze głosowania parlamentarnego wydawało się dużo bezpieczniejsze i pewniejsze.

W historii V Republiki Francuskiej było to dziesiąte referendum zarządzane przez prezydenta i trzecie z zakresu integracji europejskiej¹⁹. Decyzję o jego przeprowadzeniu Chirac ogłosił w czerwcu 2004 r. i był to moment rozpoczęcia długiej i trudnej debaty publicznej. Oficjalna kampania referendalna trwała od 16 do 28 maja 2005 roku²⁰. Uzasadniony jest pogląd, zgodnie z którym prezydenci V Republiki Francuskiej decydowali się na sięgnięcie po referendum w kwestiach związanych z integracją europejską²¹ dla zrealizowania czterech istotnych celów: potwierdzenia swojej silnej pozycji, podziału opozycji politycznej, wzmocnienia pre-

¹⁷ M.L. Paris-Dobozy, *The Implications of the 'No'...*, s. 503.

¹⁸ P. Perrineau, *La logique du "Non" en France*, [w:] J. Marcet (ed.), *La Constitution Européenne à référendum. Espagne et France 2005*, Barcelona 2006, s. 90, P. Perrineau, *Le référendum français du 29 mai 2005 l'irrésistible nationalization d'un vote européen*, [w:] P. Perrineau (ed.), *Le vote européen 2004–2005. De l'élargissement au référendum Francis*, Paris 2005, s. 233.

¹⁹ Wcześniej zorganizowano referendum w 1972 r. w kwestii pierwszego rozszerzenia EWG, a kolejne miało miejsce w 1992 r. w sprawie ratyfikacji Traktatu z Maastricht, zob. szerzej: E. Kuźelewska, *Referendum w procesie integracji europejskiej*, Warszawa 2006.

²⁰ V. Mamadouh, *Establishing a Constitution for Europe during European Union enlargement? Visions of 'Europe' in the referenda campaigns in France and the Netherlands*, "Journal of Cultural Geography" 2009, vol. 26, nr 3, s. 313.

²¹ W 1972 r. George Pompidou zarządził referendum w sprawie wyrażenia zgody na przyjęcie Wielkiej Brytanii do EWG, w 1992 r. François Mitterrand w sprawie ratyfikacji Traktatu o UE, zob. szerzej: E. Kuźelewska, *Referendum w procesie integracji...*, s. 67, 247.

zydenckiej koalicji oraz utworzenia europejskiego przywództwa. Chirac w 2005 r. znalazł się w nieco innej sytuacji. Co prawda, ogłoszenie referendum ujawniło wewnętrzny podział w głównej partii opozycyjnej – Partii Socjalistycznej, która w grudniu 2004 r. przeprowadziła wewnętrzne referendum w sprawie Traktatu Konstytucyjnego. Niecałe 60% socjalistów udzieliło poparcia traktatowi, a wyniki te świadczyły o istniejącym rozłamie w partii. Ponadto, niektórzy jej czołowi przedstawiciele (Laurent Fabius) wbrew oficjalnemu stanowisku partii prowadzili kampanię przeciwko przyjęciu konstytucji europejskiej²². Problem Chiraca wynikał z braku wystarczająco silnego poparcia ze strony własnej partii. Ani Dominique de Villepin, ani tym bardziej Nicolas Sarkozy nie udzielił Chiracowi zdecydowanego poparcia zwłaszcza, że Sarkozy rywalizował z Chirac’iem o nominację partyjną w przyszłych wyborach prezydenckich w 2007 r. Walka o status oficjalnego kandydata partii w wyborach prezydenckich była o wiele istotniejsza aniżeli ratyfikacja Traktatu Konstytucyjnego²³.

Powody odrzucenia Traktatu Konstytucyjnego

Tytułem wstępu do rozważań nad powodami zwycięstwa przeciwników ratyfikacji Traktatu Konstytucyjnego należałoby zaakcentować problem stosowanej terminologii. Język francuski przez długie lata był językiem dyplomatów, a Francuzi uwielbiają gry słowne z użyciem własnego języka. Jednakże w kontekście kampanii referendalnej Francuzi sprzeciwili się określeniom używanym przez polityków. Konwent Europejski pod przywództwem d’Estainga oferował Europejczykom Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy. Każdy profesjonalny prawnik odrzuciłby tego rodzaju wyrażenie, które w hierarchii aktów prawnych zrównuje traktat międzynarodowy i konstytucję. Przed zakończeniem prac Konwentu używano określenia „traktat konstytucyjny”, które w rozumieniu prawnym pozornie było lepszym określeniem. Francuzom nie spodobała się owa specyficzna gra słów stosowana przez członków Konwentu Europejskiego używających zamiennie – i w dodatku niepoprawnie – określeń dokumentu: konstytucja lub traktat. Konstytucja, jako prawny fenomen, ma o wiele ważniejsze znaczenie niż jakikolwiek dokument prawny. Jest przede wszystkim społecznym fenomenem, polegającym na umiejętności

²² R.L. Nielsen, *Everything Shall Now...*, s. 470.

²³ F. Vasallo, *The Failed EU Constitution...*, s. 417.

tworzenia wspólnoty za pośrednictwem słów i zdań w niej wyrażonych i nabierających charakteru norm konstytucyjnych, wiążących dla wszystkich członków danej wspólnoty²⁴.

Christophe Chabrot stawia tezę, iż Francuzi w referendum najzwyczajniej wyrazili protest w powodu gry słów – niefortunnie użytego sformułowania. Wielu Francuzów wierzyło lub chciało wierzyć, że głosowanie dotyczy konstytucji. Oczekiwali zatem od traktatu odniesienia się do kwestii praw fundamentalnych. Rozczarowani, głosowali przeciw. Natomiast ci wyborcy, którzy Traktat Konstytucyjny traktowali jako umowę międzynarodową, nie mogli zaakceptować faktu określania jej mianem „konstytucji” i tworzenia przez nią ram politycznej konstrukcji przypominającej państwo. Oni również głosowali przeciw. Z kolei zwolennicy głębszej integracji europejskiej oczekiwali wyjaśnienia kwestii czy traktat rzeczywiście jest konstytucją. Wobec braku jasnego sformułowania sympatycy pogłębionej integracji także głosowali przeciw²⁵. Wielu Francuzów doszukało się w Traktacie Konstytucyjnym zaniechania budowy silnej Unii Europejskiej. Traktat postrzegali jako kapitulację wobec niektórych państw członkowskich i neoliberalnej gospodarki, a nawet wobec Donalda Rumsfelda – kontrowersyjnego sekretarza obrony USA, przecząc, że Europa i Unia są wystarczająco silnym ośrodkiem władzy mogącym zapewnić sprawiedliwość społeczną i ekonomiczną²⁶.

Prawnicy i politycy powinni wyciągnąć następujący wniosek: należy być ostrożnym z grą słów i oczekiwaniami wyborców, ponieważ zawsze istnieje ryzyko, że ludzie poważnie je potraktują. Francuzi tak właśnie uczynili²⁷. Problem językowy to nie tylko problem semantyczny bądź strategii politycznej. Wygląda na to, iż uczestnicy Konwencji Europejskiej nie byli w stanie dokładnie określić własnych oczekiwań ani jednoznacznie nazwać dokumentu. Inne są przecież konsekwencje przyjęcia traktatu międzynarodowego, a inne ratyfikacji konstytucji. Francuzi nie udzielili poparcia projektowi, który nie był jasno nazwany i nie ukazywał jednoznacznie swoich korzyści. Niewątpliwie Traktat Konstytucyjny był znaczący ze względu chociażby na fakt, iż członkowie Konwentu i uczestnicy Międzyrządowej Konferencji wyrazili zgodę na utworzenie tak wiel-

²⁴ A. Dyèvre, *The constitutionalisation of the European Union: discourse, present, future and facts*, „European Law Review” 2005, vol. 30 (2), s. 189.

²⁵ Ch. Chabrot, *The Project for a Political Europe in the Wake of the 2005 French Referendum*, „The Federalist” 2006, vol. 48 (3), s. 160.

²⁶ C.H. Church, D. Phinnemore, *Understanding the European Constitution. An introduction to the EU Constitutional Treaty*, Abingdon 2006, s. 14.

²⁷ Ch. Chabrot, *The Project for a Political...*, s. 160.

kiego dokumentu, zastępującego poprzednie traktaty jednym tekstem i w dodatku napisanym w dość przystępnym języku.

Powodów odrzucenia europejskiej konstytucji przez Francuzów było wiele. Splot nieprzewidzianych okoliczności, decyzji i nacisków przyczynił się do porażki ratyfikacji traktatu. Z perspektywy czasu można wysunąć wnioski, iż referendum we Francji zostało przeprowadzone w niedogodnym momencie, w którym stosunki pomiędzy rządzącymi i rządzonymi były napięte, zaś atmosfera polityczna gęsta od nieudomówień i oskarżeń pod adresem *establishmentu*. W artykule zamierzam wskazać kilka kluczowych, podkreślanych w literaturze, powodów odrzucenia Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy. Są to: niezadowolenie z francuskiego rządu, sytuacja wewnętrzna Francji, relacje Francji z UE oraz sprzeciw wobec tureckiej akcesji.

Niechęć wobec prezydenta i rządu

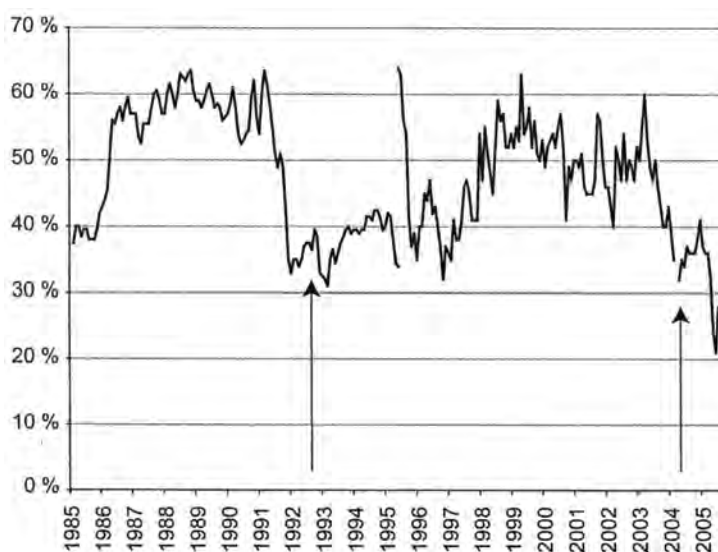
Jednym z ważkich powodów negatywnego wyniku referendum było niezadowolenie z francuskiego rządu. W okresie bezpośrednio poprzedzającym referendum sondaże opinii publicznej notowały wysokie wskaźniki niepopularności zarówno prezydenta Chiraca, jak też premiera rządu Jean-Pierre'a Raffarin'a. Dość istotnym punktem odniesienia we francuskiej debacie stała się popularność rządu. Zauważyć należy, iż jednym z głównych powodów odrzucenia przez Francuzów Konstytucji dla Europy było powszechne rozczarowanie elitami politycznymi. Referendum we Francji od wielu lat przybiera znamienne formę plebiscytu popularności rządzących. Zarówno prezydent Jacques Chirac, jak i premier Jean-Pierre Raffarin byli bardzo niepopularni. Co więcej, od lutego 2005 r. rząd targany był skandalami i licznymi aferami. Francuskie referendum przekształciło się, podobnie jak wybory do Parlamentu Europejskiego w 2004 r., w rodzaj wymierzonej kary dla rządzących, swoisty barometr nastrojów opinii publicznej względem osób sprawujących władzę. Francuskie referendum określano jako „raffarindum”²⁸, co w ewidentny sposób ukazywało krytyczną postawę Francuzów nie tyle wobec konstytucji europejskiej, lecz wobec niepopularnego rządu.

W literaturze odnaleźć można zgodne poglądy mówiące, że gdyby kwestia przyjęcia Traktatu Konstytucyjnego pojawiła się rok wcześniej,

²⁸ J.G. Shields, *Political Representation in France: A Crisis of Democracy?*, “Parliamentary Affairs” 2006, vol. 59 (1), s. 122.

sukces w referendum odnieśliby zwolennicy traktatu. Na początku 2003 r. prezydent Chirac cieszył się dużą popularnością we wszelkich sondażach opinii publicznej ze względu na stanowczy sprzeciw wobec interwencji amerykańskiej w Iraku. Lato 2003 r. obfitowało jednak w szereg politycznych gaf prezydenta i błędnych kalkulacji. Prezydenta obwiniano m.in. za niepowodzenia w rozwiązaniu problemu fali upałów, skutkującej zgonem 15 tysięcy głównie starszych osób²⁹.

Wykres 1. Wskaźnik popularności prezydenta Francji w latach 1985–2005



Źródło: N. Sauger, S. Brouard, E. Grossman, *Les Français contre l'Europe? Les sens du référendum du 29 mai 2005*, Paris 2007, s. 44.

Można odnaleźć pewne podobieństwa w referendum z 2005 r. i z 1992 r. w sprawie Traktatu z Maastricht. W referendum z 1992 r. niewiele ponad 50% głosujących Francuzów poparło traktat, a wynik głosowania interpretowano jako wyraz dezaprobaty wobec polityki ówczesnego prezydenta François Mitterranda. Mitterrand w 1992 r., podobnie jak Chirac w 2005 r., apelował do wyborców o nieutożsamianie głosowania nad traktatem z poparciem prezydenta, lecz referendum w tym samym stopniu odnosiło się i do osoby Mitterranda, i do traktatu³⁰. Zbliżone też były motywy podjęcia decyzji o rozpisaniu referendum. W 1992 r.

²⁹ M. Qvortrup, *The Three Referendums on European Constitution Treaty in 2005*, "The Political Quarterly" 2006, vol. 77 (1), s. 89–90.

³⁰ E. Kuźelewska, *Referendum w procesie integracji...*, s. 247, 279.

socjalistyczny prezydent Mitterrand wykorzystał rozłam w szeregach opozycji prawicowej w sprawie Traktatu z Maastricht³¹, zaś w 2005 r. prawicowy prezydent Chirac skorzystał z wewnętrznego rozłamu w Partii Socjalistycznej celem wzmocnienia swej pozycji i poprawienia nadszarpniętej reputacji.

Poziom popularności prezydenta Chiraca wiosną 2004 r. był niski i wynosił poniżej 40%. Referendum było niepowtarzalną okazją by wyrazić niezadowolenie z polityki prezydenta. Przypomnieć należy, że w wyborach prezydenckich 2002 r. Chirac wygrał zdobywając w II turze blisko 82% głosów. Tak wysoka wygrana wynikała z faktu, iż kontrkandydatem Chiraca był skrajnie prawicowy populistą Jean-Marie Le Pen. Wyborcy lewicowi, wobec braku alternatywy, poniekąd „zmuszeni” zostali do poparcia w wyborach prezydenckich prawicowego, ale republikańskiego kandydata Chiraca. Trzy lata później skorzystali z okazji do wyrażenia swej niechęci wobec niego³². Decyzja Chiraca o poddaniu Traktatu Konstytucyjnego pod głosowanie w referendum opierała się na błędnej kalkulacji, że pomimo wyraźnego braku sympatii Francuzów wobec jego osoby i rządu, ostatecznie oddadzą oni głos na rzecz przyjęcia dokumentu unijnego³³. Podsumowując wynik referendum, lider francuskiej Partii Socjalistycznej François Hollande stwierdził, iż „Francuzi przy tej okazji ponownie wyrazili swój gniew i swoje rozdrażnienie skierowane ku głowie państwa, który nie tylko nie dotrzymał podjętych zobowiązań, nie wyciągnął również wniosków z poprzednich wyborów”³⁴.

Relacje Francji z UE

Relacje Francji z UE są dobre, natomiast relacje Francuzów z Unią są bardzo złożone. Istnieje wyraźna sprzeczność w fakcie „bycia Francuzem” i „bycia Europejczykiem”. Jak zauważa Alain Mergier, wyrażenie: „Ja, Francuz, jestem Europejczykiem” jest problematyczne³⁵. Podczas

³¹ Zob. R. Ladrech, *Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France*, „Journal of Common Market Studies” 1994, vol. 32 (1), s. 74.

³² V. Mamadouh, *Establishing a Constitution for Europe...*, s. 313.

³³ J.G. Shields, *Political Representation in France...*, s. 120.

³⁴ S. Binzer Hobolt, *Europe in Question. Referendums on European Integration*, Oxford 2009, s. 204.

³⁵ A. Mergier, *Pourquoi le 'non' était possible*, [w:] A. Mergier, J.Ch. Cambadélis, V. Tiberj, H. Le Bras, B. Cautrès, G. Le Gall, A. Bargounioux, J. Pisani-Ferry, D. Strauss-Kahn, *Le jour où la France a dit "non". Comprendre le referendum du 29 mai 2005*, Paris 2005, s. 16.

kampanii referendalnej wiele było głosów zapewniających, że Francuzi są Europejczykami. Jednak dla Francuza bycie Europejczykiem oznacza podkreślenie „inności” wobec Stanów Zjednoczonych. Francuzi mogą czuć się Europejczykami bardziej w sensie kulturowym, aniżeli geograficznym.

Tabela 3. Opinie dotyczące UE w 2004 r. (w %)

	15–24 lata	25–39 lat	40–54 lata	55 lat i powyżej	Średnio
Francja zyskała na przynależności do UE	52	49	44	42	46
UE wywołuje pozytywny wizerunek	59	46	41	39	44
Być częścią UE jest dobre dla Francji	59	44	41	36	43

Źródło: cyt. za: B. Cautrès, *Une fracture générationnelle?* [w:] A. Mergier, J.Ch. Cambadélis, V. Tiberj, H. Le Bras, B. Cautrès, G. Le Gall, A. Bargounioux, J. Pisani-Ferry, D. Strauss-Kahn, *Le jour où la France a dit “non”. Comprendre le referendum du 29 mai 2005*, Paris 2005, s. 80.

Dane w tabeli 3 wskazują, iż francuska opinia publiczna jest umiarkowanie przychylna Unii Europejskiej. Najmłodsza grupa wiekowa wyraża największe poparcie dla integracji europejskiej w porównaniu do pozostałych grup wiekowych, co prawdopodobnie wynika z różnicy pokoleniowej. Nie przekreśla to jednak względnego zadowolenia z obecności Francji w UE. Wydaje się, że starszy elektorat francuski nie docenia zaawansowanego stopnia procesu integracji europejskiej, ani też nie zauważa pozytywnych skutków dla Francji z przynależności do Unii Europejskiej.

Odrzucenie przez Francuzów Traktatu Konstytucyjnego można w pewnym stopniu zinterpretować jako wyraz sprzeciwu wobec zbyt szybkiego tempa integracji, któremu towarzyszy osłabienie w Unii pozycji Francji. Dotychczasowy odczuwalny wpływ Francji na UE wynikał z jej przewagi politycznej, administracyjnej i językowej, która przypisana została Francji w czasie tzw. „złotego wieku” *l’Europe à la française*. Podkreślić należy, iż wielu francuskich przywódców – od de Gaulle’a do Chiraca – przyczyniło się do rozwoju integracji, udzielając poparcia kluczowym inicjatywom europejskim. Przywołać należy François’a Mitterranda konsekwentnie popierającego ideę utworzenia w latach 80. XX wieku jednolitego rynku europejskiego, a w latach 90. dążącego do utworzenia Unii Gospodarczo-Walutowej czy Valéry’ego Giscard d’Estaing’a opracowującego projekt Konstytucji dla Europy.

Wpływ Francji na administrację i system prawny UE częściowo wynikał z dominującego charakteru języka francuskiego, który z czasem został zdominowany przez język angielski jako bardziej uniwersalny. Zburzyło

to jeden z fundamentów tożsamości narodowej Francuzów zważywszy na fakt ścisłego korespondowania języka z kulturą francuską³⁶. Rozszerzenie Unii skutkowało zwiększeniem użycia języka angielskiego w gronie 27 państw członkowskich UE.

Relacje Francja – UE koncentrują się na roli Paryża i rządu. Francja, podobnie, jak Niemcy i Wielka Brytania, oddelegowała swoich najważniejszych ministrów na Konwencję dotyczącą Przyszłości Europy. Przewodniczącym Konwentu został d’Estaing, a we Francji widziano „źródło wielkich Europejczyków”, co interpretowano jako przewagę nad innymi dużymi państwami partnerskimi. W pewnym sensie Traktat Konstytucyjny jest traktatem d’Estaing’a i – w historycznym sensie – odzwierciedla status Francji jako dużego i wpływowego państwa członkowskiego, mimo porażki traktatu w referendum³⁷. Rzeczą zastanawiającą jest, że aspekt roli Giscarda d’Estaing’a w ogóle początkowo nie był wykorzystywany we francuskich kręgach politycznych w trakcie kampanii referendalnej.

Podkreślić należy, że mimo, iż referendum w 2005 r. dotyczyło pogłębiania procesu integracji europejskiej, to nie bez znaczenia pozostawały argumenty koncentrujące się wokół poszerzania Unii Europejskiej. Świeżo w pamięci wyborcy mieli wielkie rozszerzenie w 2004 r. o dziesięć nowych państw Europy Środkowo-Wschodniej. Ponadto, rozpoczęte zostały negocjacje akcesyjne z kolejnymi państwami: Bułgarią i Rumunią i gdzieś tam w tle widać było ewentualna akcesję Turcji³⁸.

Sprzeciw wobec tureckiego członkostwa w Unii Europejskiej

Kolejną kwestią, podnoszoną podczas kampanii referendalnej, było członkostwo Turcji w UE. Mimo iż ewentualna akcesja Turcji nie miała nic wspólnego z Konstytucją Europejską, stała się interesującym punktem odniesienia w debacie³⁹. Siódmego czerwca 2004 r. w „*Le Figaro*” były

³⁶ H. Drake, *France: An EU Founder Member...*, s. 93.

³⁷ Tamże, s. 99.

³⁸ V. Mamadouh, *Establishing a Constitution for Europe...*, s. 321.

³⁹ Już w 2002 r. przewodniczący centroprawicy François Bayrou na spotkaniu z Giscardem d’Estaing’iem wyraził swoje stanowisko względem obecności Turcji w UE, mówiąc: „Turcja jest państwem muzułmańskim, które nie przynależy do Europy. Czy można wyobrazić zatem sytuację, w której największe państwo członkowskie UE byłoby równocześnie najmniej europejskie?”, D. Akagül – Semin Vaner, *LEurope avec ou sans la Turquie?*, Paris 2005, s. 19.

premier Alain Juppé zapoczątkował debatę artykułem zatytułowanym: „Turcja?... A dlaczego nie Maroko czy Izrael?”⁴⁰. Francuskie partie prawicowe używały hasła: „Nie dla Konstytucji, Nie dla Turcji”. Wejście Turcji do Europy utożsamiano z „zalewem Europy przez muzułmański żywioł” i obawiano się, że w następstwie kolejnego rozszerzenia Unii sytuacja demograficzna ulegnie zmianie na niekorzyść mieszkańców „starej” Europy. Turcja postrzegana jest w Europie jako kraj tradycjonalistyczny i „wsteczny”, ale przede wszystkim jako muzułmański. Widoczne różnice między kulturą turecką i europejską budzą obawy o zachowanie francuskiej kultury i sposobu życia. Różnice religijne powodują, że Turcja odbierana jest jako państwo zacofane i „nieeuropejskie”. Nieakceptowany w Europie jest sposób traktowania kobiet w religii islamskiej⁴¹. Przeciwnicy podkreślali, że już obecna Unia Europejska jest wystarczająco dużym organizmem i powinna się raczej skoncentrować na stworzeniu stabilnej całości niż na dalszej ekspansji terytorialnej. Przyjęcie do UE biednych państw takich, jak Bułgaria i Rumunia, skutkować będzie zwiększonym napływem imigrantów. Prognozowane przystąpienie Turcji do UE było w tym kontekście szczególnie niebezpieczne. Różnice kulturowe pomiędzy Turcją i Europą są zbyt duże. Turcja byłaby największym państwem członkowskim UE, a więc dość wpływowym, co mogłoby stanowić istotne zagrożenie dla europejskiej tożsamości, dotychczasowych wartości i ważnych symboli.

Co więcej, wyraźną niechęć wobec tureckiego członkostwa przejawiali nie tylko pravicowi politycy będący swego rodzaju „urozmaiceniem” francuskiej sceny politycznej, (Philippe de Villiers czy Le Pen), ale także przewodniczący partii rządzącej i Minister Spraw Wewnętrznych Nicolas Sarkozy, który dostrzegł, że większość członków partii podziela jego niechęć wobec tureckiego członkostwa. Podobne stanowisko w tej kwestii zajmowali czołowi francuscy politycy proeuropejscy, jak Valéry Giscard d’Estaing czy François Bayrou (lider centroprawicy), którzy wyrazili zdecydowany sprzeciw wobec tureckiej akcesji. Były przewodniczący Komisji Europejskiej Jacques Delors także sprzeciwiał się rozszerzeniu na Wschód twierdząc, iż perspektywa przyjęcia Turcji do UE nie leży w interesie politycznym tej ostatniej⁴². Stanowisko to można zinterpretować jako fakt, iż UE z Turcją w jej składzie widziana jest we

⁴⁰ J.Ch. Cambadélis, *Pourquoi le ‘non’...*, s. 30.

⁴¹ L. Mac Laren, *Explaining Opposition to Turkish Membership of the EU*, „European Union Politics” 2007, vol. 8 (2), s. 258, s. 267.

⁴² D. Akagül – Semin Vaner, *LEurope avec ou sans...*, s. 66.

Francji jako zbyt daleki kierunek integracji, na który nie ma społecznego i politycznego przyzwolenia ze strony Francuzów. Wielkość Turcji (definiowana przez liczbę jej ludności) może żywić uzasadniony strach przed zagrożeniem tożsamości etnicznej, kulturowej i religijnej. Przystąpienie Turcji do UE pozostaje nader kontrowersyjną kwestią. Podczas, gdy Turcja wprowadza reformy gospodarcze i polityczne z nadzieją na szybką akcesję, jej wstąpienie może być powstrzymane przez obywateli państw członkowskich Unii, niezależnie od decyzji podejmowanych przez ich przywódców. Francuska debata, dotycząca odrzucenia w 2005 roku w referendum europejskiej konstytucji, zdominowana została w znacznej mierze przez komentarze upatrujące w przegranym referendum głosu przeciwko tureckiej kandydaturze do UE⁴³. Prezydent Chirac był jedynym wśród liczących się polityków prawicowych popierających przyjęcie Turcji do UE⁴⁴.

Sprzeciw wobec obecności Turcji w Europie wynikał w pewnej mierze z poczucia zagrożenia dla interesów grupowych. Francuzi obawiali się obniżenia poziomu jakości edukacji przez dzieci z rodzin imigrantów, nadużywania systemu pomocy społecznej przez imigrantów oraz wzrostu bezrobocia spowodowanego przez osoby z grup imigrantów. Niepokój budziły także tureckie praktyki religijne postrzegane jako zagrożenie francuskiego stylu życia. Nie należy pomijać jeszcze jednego powodu niechęci wobec tureckiej akcesji. Zgodnie z zasadą interesu ekonomicznego, obywatele UE powinni być wrogo nastawieni do uboższych państw kandydujących wiedząc, że będą ich finansowo wspierać. Turcja, od czasu zakończenia II wojny światowej, jest państwem stanowiącym główne źródło imigracji do krajów UE, zwłaszcza Niemiec, Francji, Holandii, Austrii i Belgii. Ta imigracja mogłaby przełożyć się na poczucie sympatii dla tureckiej kandydatury ze względu na możliwość nawiązania bliskich i przyjaznych kontaktów obywateli UE z grupami imigrantów. W rzeczywistości imigranci kojarzeni są raczej z niechęcią niż pozytywnymi odczuciami, co przekłada się na prostą korelację: im większy wskaźnik imigrantów tureckich w danym państwie, tym większy odsetek przeciwników Turcji w Unii⁴⁵.

⁴³ L. Mac Laren, *Explaining Opposition to Turkish...*, s. 252.

⁴⁴ P. Hainsworth, *France Says No: The 29 May 2005 Referendum on the European Constitution*, "Parliamentary Affairs" 2005, vol. 59 (1), s. 101.

⁴⁵ L. Mac Laren, *Explaining Opposition to Turkish...*, s. 258, 263, 267.

Sytuacja gospodarcza

Odrzucenie w referendum Konstytucji dla Europy ma głębszy podtekst, bardziej złożony: społeczny, kulturowy, religijny, a także polityczny. Głosowanie we Francji ujawniło nie tyle sprzeciw wobec konstytucji, lecz frustrację wobec gospodarczych i społecznych niedociągnięć rządu, było wyrazem rosnącej opozycji wobec rządzących partii politycznych oraz obawy przed nieuniknionymi trendami, jak globalizacją czy imigracją widzianymi jako niewskazane dla Europy.

Tabela 4. Pięć głównych powodów, dla których Francuzi głosowali przeciwko Konstytucji dla Europy

1	„będzie miała negatywne wyniki na zatrudnienie we Francji”	31%
2	„sytuacja ekonomiczna we Francji jest zbyt słaba, występuje wysokie bezrobocie”	25%
3	„mówiąc ekonomicznie – jest zbyt liberalna”	19%
4	„sprzeciw wobec prezydenta/ rządu/ niektórych partii politycznych”	18%
5	„niewystarczająco socjalna Europa”	16%

Źródło: V. Mamadouh, *Establishing a Constitution for Europe during European Union enlargement? Visions of ‘Europe’ in the referenda campaigns in France and the Netherlands*, “Journal of Cultural Geography” 2009, vol. 26, nr 3, s. 316.

Do odrzucenia Konstytucji dla Europy w znacznej mierze przyczynili się ci Francuzi, których pozycja na rynku pracy jest słaba lub niepewna: bezrobotni (stanowiący ponad 20% osób poniżej 25 roku życia), pracownicy fizyczni, urzędnicy czy rolnicy o najniższej gwarantowanej pensji czy dochodach, pracujący na umowę na czas określony, pracownicy sezonowi, bezdomni lub wykluczeni w inny sposób. To ubóstwo, jako rezultat utraty pracy lub realnego zagrożenia jej utraty, było jednym z ważniejszych czynników motywujących do odrzucenia w maju 2005 roku Traktatu Konstytucyjnego z jego spektrum anglosaskiego liberalizmu wzbudzającego niepokój wśród francuskich wyborców.

Wydaje się, iż na odrzucenie Konstytucji dla Europy równie silne wpływ miały obawy przed ultraliberalną Europą, w której miejsca pracy zostaną przeniesione na Wschód, a „polski hydraulik” przebiję ofertę swego francuskiego kolegi na rozregulowanym rynku pracy⁴⁶. Czynniki takie, jak zagrożenie kulturowe, są istotne w wyjaśnianiu kwestii wrogości

⁴⁶ J.G. Shields, *Political Representation in France...*, s. 132.

wobec tureckiej akcesji, tym niemniej są one równie istotne w wyjaśnianiu wrogości wobec innych państw kandydujących, zaś kluczowy problem dla kandydatury tureckiej stanowi długotrwała migracja na wielką skalę⁴⁷.

Analiza referendum przeprowadzona dla ekonomicznego dziennika „La Tribune” (30.05.2005) wskazała na jasną korelację pomiędzy niestabilnością zatrudnienia i wynikami głosowania. Wśród oponentów Konstytucji dla Europy 71% stanowili pracownicy tymczasowi i 69% osoby zatrudnione na czas określony. Skala miesięcznych dochodów potwierdzała ową korelację: wśród przeciwników Traktatu Konstytucyjnego 66% zarabiało mniej niż 1500 euro miesięcznie, 55% zarabiało do 3000 euro miesięcznie, 40% zarabiało powyżej 4500 euro i 26% powyżej 4500 euro⁴⁸.

W świetle badań przeprowadzonych przez *Flash Eurobarometer* nie do końca potwierdziły się sugestie, iż głównym powodem odrzucenia przez Francuzów Traktatu Konstytucyjnego UE była niechęć wobec tureckiego członkostwa (jedynie 6% respondentów złożyła taką deklarację) ani sprzeciw wobec dalszego rozszerzenia UE (3% wyborców udzieliło takiej odpowiedzi)⁴⁹. Z odpowiedzi udzielanych przez respondentów wyciągnąć można następujący wniosek. Otóż, Francuzi w sondażach opinii publicznej wśród powodów głosowania przeciw traktatowi nie wskazywali wprost na członkostwo Turcji czy „wschodnie” rozszerzenie UE, lecz na ewentualne konsekwencje gospodarcze po przyjęciu traktatu. Trudno jednak oprzeć się wrażeniu, że przeciętny Francuz zadawał sobie sprawę, że pośrednio właśnie przyjęcie Turcji i wcześniejsze rozszerzenie terytorialne Unii o dziesięć nowych państw przyczyni się do wzrostu bezrobocia we Francji, zwiększenia napływu imigrantów itp.

Dane w poniższej tabeli wskazują na motywy przyjęcia Traktatu Konstytucyjnego, którymi kierowali się Francuzi głosujący na rzecz ratyfikacji traktatu.

Francuscy wyborcy głosujący za przyjęciem Konstytucji dla Europy podkreślali wzmocnienie zarówno pozycji samej Francji, jak też Unii Europejskiej na arenie międzynarodowej. Zdawali sobie także sprawę, iż dzięki przyjęciu Traktatu Konstytucyjnego możliwy jest dalszy rozwój UE.

⁴⁷ L. Mac Laren, *Explaining Opposition to Turkish...*, s. 254.

⁴⁸ Tamże, s. 254.

⁴⁹ *Flash Eurobarometer 171: La Constitution européenne: sondage post-référendum en France*, Luxembourg 2005, Offices des publications des Communautés européennes, s. 17.

Tabela 5. Pięć głównych powodów, dla których Francuzi głosowali na rzecz przyjęcia Konstytucji dla Europy

1	„jest niezbędna dla rozwoju europejskiej struktury”	39%
2	„zawsze będę popierać europejską strukturę”	16%
3	„wzmocni pozycję Francji w UE i na świecie”	12%
4	„wzmocni UE wobec / nad Stanów Zjednoczonych”	11%
5	„dla przyszłych pokoleń”	11%

Źródło: V. Mamadouh, *Establishing a Constitution for Europe during European Union enlargement? Visions of 'Europe' in the referenda campaigns in France and the Netherlands*, „Journal of Cultural Geography” 2009, vol. 26, nr 3, s. 317.

Kilka miesięcy przed referendum przeprowadzono sondaż opinii publicznej, w którym pytano Francuzów o ich obawy związane z rozszerzeniem UE w 2004 roku.

Tabela 6. Obawy wobec rozszerzenia UE w 2004 r. (w %)

	15–24 lata	25–39 lat	40–54 lata	55 lat i powyżej	Średnio
Napływ pracowników z nowych państw członkowskich UE lub tańszych towarów	79	78	84	89	83
Francja płacić będzie coraz więcej do budżetu UE	62	65	66	76	68
Utrata korzyści socjalnych	53	63	67	66	64
Wzrost międzynarodowej przestępczości zorganizowanej i handlu narkotykami	51	56	58	71	60
Kryzys gospodarczy	51	55	60	58	57
Utrata władzy na rzecz mniejszych państw europejskich	56	51	49	50	51
Utrata tożsamości i kultury narodowej	28	29	40	49	38
Język francuski będzie w mniejszym stopniu używany w instytucjach unijnych	28	25	32	51	35

Źródło: cyt. za: B. Cautrès, *Une fracture générationelle?* [w:] A. Mergier, J.Ch. Cambadélis, V. Tiberj, H. Le Bras, B. Cautrès, G. Le Gall, A. Bargounioux, J. Pisani-Ferry, D. Strauss-Kahn, *Le jour où la France a dit "non". Comprendre le referendum du 29 mai 2005*, Paris 2005, s. 89.

Dane umieszczone w tabeli 6 wskazują na pewną prawidłowość: im starszy elektorat, tym wyraża większe obawy związane z procesem rozszerzenia UE. Największe obawy żywiły osoby powyżej 55 roku życia. Najmłodsi wyborcy z kolei wyrażali swój niepokój związany z ewentualną utratą władzy przez Francję na rzecz mniejszych państw współtworzących Unię. Francuzi obawiali się przede wszystkim napływu pracowników z nowych państw członkowskich, utrzymującego się statusu płatnika netto do budżetu unijnego oraz utraty korzyści socjalnych.

Podział geograficzny

Wyniki referendum przypomniały podział geograficzny społeczeństwa francuskiego, który wyraźnie zaznaczył się w poprzednich referendach związanych z tematyką integracji europejskiej w 1972 r.⁵⁰ i 1992 roku⁵¹. Rezultaty głosowania w 2005 r. nawiązują do wcześniejszych referendów: Francja Północna i Południowa głosowała przeciw przyjęciu traktatów. W 2005 r. mieszkańcy Paryża, wiejskiej Bretanii oraz obszarów o mniejszym zagrożeniu kryzysem społecznym w zdecydowanej większości opowiadały się za przyjęciem Konstytucji dla Europy. Z kolei przemysłowa Francja Północna i dotknięta bezrobociem Francja Południowa głosowały gremialnie przeciw⁵². Podobnie, jak w 1992 r. największy odsetek – nazwijmy „eurosceptyków” – odnotowano w Pikardii, Prowansji-Lazurowym Wybrzeżu. Mieszkańcy obszarów zurbanizowanych głosowali za przyjęciem Traktatu Konstytucyjnego.

Analiza zależności pomiędzy głosowaniem w departamentach oraz deklarowanymi preferencjami wyborczymi wskazuje, że największy odsetek oponentów Traktatu Konstytucyjnego wystąpił wśród wyborców oddających swe głosy na partie skrajnie lewicowe i skrajnie prawicowe. Koresponduje to ze wzrostem popularności tych ugrupowań w departamentach, w których większość elektoratu opowiedziała się za odrzuceniem konstytucji europejskiej. Obszary zurbanizowane, stanowiące siłę Frontu Narodowego i Francuskiej Partii Komunistycznej głosowały

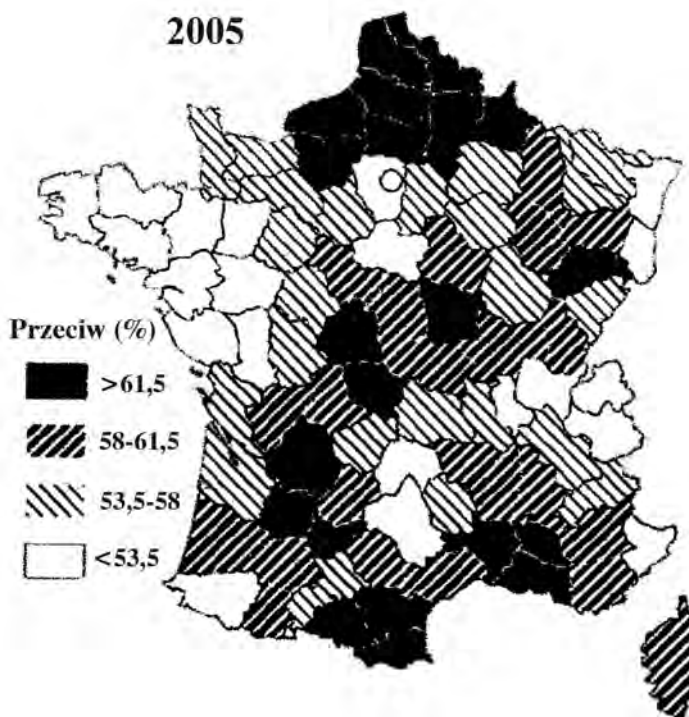
⁵⁰ Zob. C. Leleu, *The French Referendum of April 23, 1972*, „European Journal of Political Research” 1976, vol. 4 (1), s. 36–42.

⁵¹ Zob. B. Criddle, *The French Referendum on Maastricht Treaty September 1992*, „Parliamentary Affairs” 1993, vol. 46 (2), s. 235.

⁵² J.G. Shields, *Political Representation in France...*, s. 132.

przeciw (Seine-St-Denis 61,52%, Nord-Pas-de-Calais 64,89%)⁵³. Co więcej, regiony tradycyjnie wspierające dotychczas Partię Socjalistyczną, w referendum oddały głos przeciw traktatowi (Środkowe Pireneje 57,15%, Pikardia 60% i Prowansja-Alpy-Lazurowe Wybrzeże 58,79%)⁵⁴.

Mapa 1. Głosowanie przeciwko Traktatowi Konstytucyjnemu UE w referendum 2005 r.



Źródło: H. Le Bras, *La mémoire des territoires*, [w:] A. Mergier, J.Ch. Cambadélis, V. Tiberj, H. Le Bras, B. Cautrès, G. Le Gall, A. Bargounioux, J. Pisani-Ferry, D. Strauss-Kahn, *Le jour où la France a dit "non". Comprendre le referendum du 29 mai 2005*, Paris 2005, s. 71.

Głosy oddane w referendum pokrywają się w zasadzie z historycznym podziałem Francji sięgającym czasów rewolucji i konfrontacji jakobinów z żyrondistami. W 2005 r. preferencje wyborcze w referendum w znacznej mierze odtwarzały podział na regiony jakobinów i żyrondistów. Fran-

⁵³ Podobnie wyglądały wyniki głosowania w referendum w 1972 r. Najwięcej oponentów występowało zwłaszcza w Seine-Saint-Denis, który był przyczółkiem Francuskiej Partii Komunistycznej, C. Leleu, *The French Referendum of April...*, s. 38.

⁵⁴ R. Franck, *Symposium on: The political economy of the French referendum on the European Constitution*, „European Journal of Political Economy” 2005, vol. 21, s. 1070.

cuzi głosujący przeciw traktatowi utożsamiali się z jakobińskim modelem centralizacji, egalitaryzmu i państwowości. Wyborcy ci obawiali się ograniczenia funkcji społecznych państwa i zastąpienia modelu państwa socjalnego anglosaskim liberalizmem. Z kolei Francuzi głosujący za przyjęciem traktatu, swą decyzją wyrażali chęć zredukowania tego modelu i zastąpienia go autonomią regionów lub większym wpływem Brukseli⁵⁵.

Tabela 7. Wyniki głosowania (w %) za przyjęciem Traktatu Konstytucyjnego w 20 francuskich departamentach o najwyższej stopie bezrobocia (w %)

Referendum 2005 w sprawie ratyfikacji Traktatu Konstytucyjnego UE			
Departamenty	Nr departamentu	Za	Stopa bezrobocia
HERAULTG	34	39,85	14,7
GARD	30	35,95	14,5
SEINE SAINT-DENIS	93	38,48	14,1
PYRENEES ORIENT.	66	35,45	13,9
ARDENNES	08	37,21	13,7
NORD	59	38,05	13,6
PAS DE CALAIS	62	30,5	13,0
BOUCHES DU RHONE	13	38,2	13,0
AISNE	02	33,25	12,9
VAR	83	42,48	12,8
AUDE	11	35,38	12,2
SEINE MARITIME	76	34,92	11,5
VAUCLUSE	84	37,31	11,5
PARIS	75	66,45	11,4
ARIEGE	09	36,44	11,3
SOMME	80	33,2	11,3
DROME	26	41,78	11,3
CHARENTE MARITIMES	17	44,38	11,2
HAUTE CORSE	2B	43,17	11,1
GIRONDE	33	43,74	11,0
W 2005 r. ŚREDNIA STOPA BEZROBOCIA WYNIOSŁA 9,75%			

Źródło: B. Jérôme, N. G. Vaillant, *The French rejection of the European constitution: An empirical analysis*, "European Journal of Political Economy" 2005, vol. 21, s. 1091.

⁵⁵ H. Le Bras, *La mémoire des territoires*, [w:] A. Mergier, J.Ch. Cambadélis, V. Tiberj, H. Le Bras, B. Cautrès, G. Le Gall, A. Bargounioux, J. Pisani-Ferry, D. Strauss-Kahn, *Le jour où la France a dit "non". Comprendre le referendum du 29 mai 2005*, Paris 2005, s. 73.

Kondycja gospodarcza Francji oraz wpływ eurosceptycznych partii politycznych w istotny sposób przyczyniły się do odrzucenia przez Francuzów europejskiej konstytucji. Dane przytoczone w tabeli 7 wskazują, że najniższe poparcie dla Traktatu Konstytucyjnego odnotowano w departamentach stanowiących tradycyjnie silne zaplecze Partii Socjalistycznej, których kondycja gospodarcza w przededniu głosowania nie była najlepsza⁵⁶.

Podział społeczny

Referendum z 2005 r. ujawniło istnienie pewnych podziałów społecznych. Ukazało różnice w podejściu do integracji wyborców należących do różnych grup wiekowych.

Tabela 8. Motywy głosowania przeciw Traktatowi Konstytucyjnemu (w %)

	18–24 lata	25–39 lat	40–54 lata	55 lat i powyżej	średnio
Negatywne skutki dla zatrudnienia we Francji	36	26	36	28	31
Sytuacja gospodarcza Francji jest zbyt kiepska	18	22	29	29	26
Projekt jest zbyt liberalny (w sensie ekonomicznym)	16	23	18	17	19
Sprzeciw wobec Prezydenta Republiki	7	16	21	21	18
Europa niewystarczająco socjalna	16	15	15	16	16
Projekt jest zbyt złożony	10	12	17	9	12
Sprzeciw wobec członkostwa Turcji w UE	3	9	6	6	6
Utrata suwerenności narodowej	2	3	4	9	5
Brak informacji na temat traktatu	10	5	6	3	5
Jestem przeciwko Europie i przeciwko konstrukcji/ strukturze europejskiej	8	4	3	3	4
Nie widzę nic pozytywnego w tym traktacie	1	6	3	3	4
Projekt zmierza byt daleko, zbyt szybko	6	3	3	3	3
Sprzeciw wobec nowego rozszerzenia	1	3	2	3	3
Projekt nie jest wystarczająco demokratyczny	1	3	2	4	3

⁵⁶ B. Jérôme, N.G. Vaillant, *The French rejection of the European...*, s. 1090–1091.

Tabela 8. cd.

	18–24 lata	25–39 lat	40–54 lata	55 lat i powyżej	średnio
Projekt jest zbyt technokratyczny	2	1	1	4	2
Sprzeciw wobec dyrektywy Bolkesteina	2	1	1	3	2
Nie chcę Stanów Zjednoczonych Europy	2	2	1	3	2
Projekt nie idzie zbyt daleko	2	0	1	2	1

Źródło: cyt. za: B. Cautrès, *Une fracture générationelle?* [w:] A. Mergier, J.Ch. Cambadélis, V. Tiberj, H. Le Bras, B. Cautrès, G. Le Gall, A. Bargounioux, J. Pisani-Ferry, D. Strauss-Kahn, *Le jour où la France a dit “non”. Comprendre le referendum du 29 mai 2005*, Paris 2005, s. 97.

Dane w tabeli 8 wskazują, że głównymi powodami głosowania przeciw przyjęciu konstytucji europejskiej były przede wszystkim względy ekonomiczne. Francuzi obawiali się zwłaszcza wzrostu bezrobocia w następstwie przyjęcia Traktatu Konstytucyjnego. Krytykowali także zbyt liberalny program dokumentu i mało socjalny jego wymiar. Zauważalne są pewne różnice w motywach odrzucenia traktatu przez wyborców należących do różnych grup wiekowych. Charakterystyczne jest, iż najmłodszy elektorat w zasadzie nie utożsamiał głosu w referendum z wyrażeniem swojej dezaprobaty wobec prezydenta Chiraca (zaledwie 7% najmłodszych respondentów udzieliło takiej odpowiedzi). Postawa młodzieży mogła wynikać z pozytywnego odbioru prezydenta, który w dniu 14 kwietnia 2005 r. zaprosił do pałacu Elizejskiego 83 przedstawicieli młodzieży celem odbycia debaty publicznej dotyczącej Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy. Była to chwalebna debata telewizyjna o Europie, mająca charakter konfrontacji pomiędzy „elitami politycznymi” i „młodzieżą”. Chirac – parafrazował słowa papieża Jana Pawła II: „nie lękajcie się Europy. Nie macie żadnych powodów by się bać” – próbował rozwiązać niepokoje związane z przyjęciem traktatu, jak również udzielał informacji na temat sytuacji społeczno-politycznej we Francji⁵⁷.

Dane w tabeli 8 wskazują, że 10 % wyborców reprezentujących najmłodszą grupę wyborczą wskazała na brak informacji na temat Traktatu Konstytucyjnego jako powód odrzucenia mimo, iż kampania informacyjna we Francji była naprawdę bardzo dobrze przygotowana. Najmłodszy

⁵⁷ B. Cautrès, *Une fracture générationelle?* [w:] A. Mergier, J.Ch. Cambadélis, V. Tiberj, H. Le Bras, B. Cautrès, G. Le Gall, A. Bargounioux, J. Pisani-Ferry, D. Strauss-Kahn, *Le jour où la France a dit “non”. Comprendre le referendum du 29 mai 2005*, Paris 2005, s. 78, s. 86–87.

wybory wyróżniają się poza tym na tle pozostałych grup wyborczych negatywnym stosunkiem wobec Unii Europejskiej (8% przyznało, że jest przeciwko Europie i jakiegokolwiek formule integracyjnej) oraz przekonaniem, że traktat proponuje zmiany zbyt głęboko idące i zmierza ku nim w nadmiernie szybkim tempie (6%). Z kolei najmłodszy elektorat stanowi grupę najmniej niechętną wobec tureckiej akcesji (zaledwie 3%) i nie obawia się utraty suwerenności narodowej (2%).

Ciekawie prezentują się wyniki badań nad głosowaniem osób reprezentujących różne grupy zawodowe. Jedynie wyższa kadra menedżerska nie obawiała się konsekwencji przyjęcia Konstytucji dla Europy. Co ciekawe, emeryci również należeli do grupy, która w większości głosowała za przyjęciem traktatu.

Tabela 9. Głosy przeciwne Traktatowi Konstytucyjnemu wg zawodu

Grupa zawodowa	Przeciw (w %)
Rolnicy	70
Handlowcy/ Rzemieślnicy	51
Wyższa kadra menedżerska	35
Zawody pośrednie	53
Urzednicy	67
Robotnicy	79
Emeryci	44

Źródło: V. Tiberj, *Les clivages sociologiques*, [w:] A. Mergier, J.Ch. Cambadélis, V. Tiberj, H. Le Bras, B. Cautrès, G. Le Gall, A. Bargounioux, J. Pisani-Ferry, D. Strauss-Kahn, *Le jour où la France a dit "non". Comprendre le referendum du 29 mai 2005*, Paris 2005, s. 42.

Wyniki w tabeli 9 korespondują z wykształceniem Francuzów. Referendum z 2005 r. skutkowało nie tylko odrzuceniem Europy, ale także zderzeniem dwóch Francji – mniej wykształconej, robotniczej i rolniczej z proeuropejską Francją wykształconą.

Na podstawie danych zawartych w tabeli 10 można postawić tezę, iż wyborcy głosowali zgodnie z postawami partii politycznych. Zarówno skrajna prawica, jak i skrajna lewica miały ogromny posłuch wśród własnych sympatyków. Elektorat wyboczy Mégreta, Glucksteina, Le Pena, Chèvenement czy sołtysa zbuntowanych rolników Saint-Josse odrzucił w referendum Traktat Konstytucyjny. Prawicowi wyborcy Chiraca i Bayrou głosowali za jego przyjęciem. Najmniej lojalną grupę wyborczą miała Partia Socjalistyczna. Liderowi socjalistów Lionelowi Jospin udało

się przekonać zaledwie 45% swych wyborców do głosowania zgodnie ze stanowiskiem partyjnym. Wyniki głosowania elektoratu socjalistów nie powinny dziwić zważywszy na fakt, iż wśród członków Partii Socjalistycznej nastąpił wewnętrzny podział w kwestii aprobaty Traktatu Konstytucyjnego, a ponadto lewicowy elektorat miał okazję do zademonstrowania swej niechęci wobec prawicowego rządu.

Tabela 10. Głosy przeciwne Traktatowi Konstytucyjnego wg preferencji politycznych

Elektorat wyborczy	Przeciw (w %)
Trockiści i Francuska Partia Komunistyczna	95
Partia Socjalistyczna	55
Prawica	20
Skrajna prawica	90

Źródło: H. Le Bras, *La mémoire des territoires*, [w:] A. Mergier, J. Ch. Cambadélis, V. Tiberj, H. Le Bras, B. Cautrès, G. Le Gall, A. Bargounioux, J. Pisani-Ferry, D. Strauss-Kahn, *Le jour où la France a dit "non". Comprendre le referendum du 29 mai 2005*, Paris 2005, s. 57.

Podsumowanie

Odrzucenie przez Francuzów Traktatu Konstytucyjnego było przede wszystkim wyrazem sprzeciwu wobec europejskiego porządku kształtowanego przez oderwane od rzeczywistości elity polityczne. Jednak francuskie elity polityczne nie wyciągnęły trafnego wniosku z wyników przegranego referendum. Co prawda prezydent Francji Jacques Chirac zdymisjonował niepopularnego premiera Raffarina i na jego miejsce w czerwcu 2005 roku powołał Dominique'a de Villepin, który w referendum głosował przeciwko europejskiej konstytucji. Jednakże mianowanie nowego premiera nie wskazywało bynajmniej na przybliżenie polityki do ludzi ani też na zastosowanie się do ironicznej uwagi Bertolta Brechta, że na wypadek dużej rozbieżności między narodem i rządzącymi są tylko dwie możliwości: zmienić rząd albo wybrać nowy naród⁵⁸. Lekcja, którą należałoby wyciągnąć z dwóch ostatnich dziesięcioleci, to potrzeba zbliżenia i połączenia się rządzących elit z rozczarowanym elektoratem.

Negatywne wyniki referendum dowodzą, iż obywatele i elity polityczne niekoniecznie podzielają tę samą wizję przyszłości Europy⁵⁹. Technokraci

⁵⁸ A. de Benoist, *On the French...* .

⁵⁹ V. Mamadouh, *Establishing a Constitution for Europe...*, s. 309.

nie konsultowali z ludem szczegółów traktatu. Własną, gotową koncepcję poddano łaskawie pod osąd społeczny i nie uzyskano dla niej akceptacji. Co więcej, nie bez znaczenia okazało się – z pewnością lekceważące – podejście niektórych czołowych polityków do ewentualnej porażki w referendum. W marcu 2005 r. Laurent Fabius po powrocie ze Stanów Zjednoczonych zapewniał dziennikarzy, iż „nie” jest bezbolesne. W reakcji na jego słowa rozpoczęła się polemika wokół planu B. Na początku maja Jacques Delors złożył następującą deklarację w „*Le Monde*”: „obowiązek prawdy narzuca mi powiedzieć, że możemy mieć plan B”⁶⁰. Były premier pocieszany przez niedawnego przewodniczącego Komisji Europejskiej! Ta wymiana zdań i opinii nie była europejska i nie pozostawała bez ryzyka dla Europy.

Podsumowując, referendum w 2005 r. było porażką Chiraca⁶¹ i innych polityków zarówno prawicowych, jak i lewicowych nawołujących do przyjęcia Traktatu Konstytucyjnego UE. Odrzucenie traktatu powodowane było stosunkowo wysokim bezrobociem i „liberalną” zawartością traktatu lub – jak to ujął prezydent Chirac – jego anglosaskim liberalizmem wolnorynkowym. Wyniki referendum były głosem sprzeciwu wobec przyjęcia Turcji do Unii, wyrazem pesymizmu gospodarczego i socjalnego oraz głosem przeciwko Chiracowi i jego niepopularnemu rządowi z premierem Raffarinem. Przy okazji referendum ujawniło istniejący rozdzźwięk pomiędzy oczekiwaniami mas a wizjami elit politycznych⁶².

Wyniki referendum dowiodły różnych stanowisk proeuropejsko nastawionych elit i eurosceptycznych mas. Elity polityczne poniosły porażkę przy próbie przekonania mas do lansowanej przez siebie polityki. Liderzy polityczni byli tak bardzo przekonani o potrzebie dalszej integracji, że stracili kontakt ze społeczeństwem i jego potrzebami. Rozminęli się z oczekiwaniami elektoratu. Politycy tak daleko wybiegli w przyszłość Unii Europejskiej, że nie zauważyli, iż tempa tego nie dotrzymują im zwykli ludzie, którzy mieli poczucie ignorancji ze strony rządzących. Swą frustrację wyrazili w referendum⁶³. Francuskie referendum było swoistym osądem, personalnym plebiscytem braku popularności Chiraca⁶⁴. Gło-

⁶⁰ J.Ch. Cambadélis, *Pourquoi le 'non'...*, s. 34.

⁶¹ Sondáže opinii publicznej przeprowadzone tuż po referendum dawały Chiracowi jedynie 6% poparcia dla jego reelekcji, J.Ch. Cambadélis, *Pourquoi le 'non'...*, s. 36.

⁶² E. Kuźelewska, *The Impacts of Referendums on the Process of European Integration*, „Baltic Journal of Law and Politics” 2009, vol. 2 (2), s. 196.

⁶³ M.R. Steenbergen, E.E. Edwards, C.E. de Vries, *Who's Cueing Whom? Mass-Elite Linkages and the Future of European Integration*, „European Union Politics” 2007, vol. 8 (13), s. 14.

⁶⁴ M. Qvortrupp, *The Three referendums...*, s. 96.

sowanie w referendum ujawniło przy okazji kondycję polityczną Francji. Republika Francuska jest obecnie wystarczająco duża, by trzymać w swym ręku przyszłość Europy, równocześnie jednak zbyt osłabiona swą wielkością, by kształtować tę przyszłość według własnej wizji.

Odrzucenie przez Francuzów Traktatu Konstytucyjnego może być wytłumaczone jako *votum separatum* od kierunku i tempa integracji europejskiej, które w przekonaniu ludu jest zbyt szybkie i zmierza do osłabienia pozycji Francji w Unii. Francuzi uczynili z referendum narzędzie do podniesienia demokratycznego buntu. Używając mocy, którą daje referendum, wyrazili swój pesymizm, złość i niepokoje im towarzyszące. Ci, którzy zanegowali Traktat Konstytucyjny, nie głosowali przeciwko Europie, lecz przeciw obecnej formie i kierunkom integracji europejskiej. W wielu przypadkach osoby odrzucające konstytucję reprezentowały proeuropejskie poglądy. Przykładem może być socjalista Jean-Luc Mélançon, który głosując przeciw Traktatowi Konstytucyjnemu, wyrażał swój sprzeciw wobec „imperium Boga”, czyli technokratycznej Europy i liberalnej globalizacji⁶⁵. Wielu Francuzów widziało w UE obraz Europy gospodarczo liberalnej, stanowiący zagrożenie francuskiego modelu socjalnego, zwłaszcza w sektorze publicznym i systemie opieki społecznej.

Po raz pierwszy w historii procesu integracji europejskiej, sprzeciw ludu wobec traktatu wyrażony w referendum skutkował fiaskiem dokumentu⁶⁶. Konstytucja europejska pozostała martwa. Dzięki wysiłkom prezydencji niemieckiej udało się przygotować Traktat Reformujący UE (Traktat Lizboński), który ostatecznie wszedł w życie w grudniu 2009 roku. Znaczenie francuskiego odrzucenia jest bezdyskusyjne. Francja była jednym z państw sygnatariuszy Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, jednym z największych państw UE i państw, którego rząd był mocno zaangażowany w proces pogłębiania integracji europejskiej. Odrzucenie przez Francuzów Traktatu Konstytucyjnego UE wywołało konsternację nie tylko wśród przywódców europejskich, ale także wśród europejskiej opinii publicznej. Europejska konstytucja opracowywana była jako „projekt demokratyzacji” Unii⁶⁷. Parafrazując koncepcję wojny Clausea von Clausewitza, referendum jest jedynie kontynuacją polityki przedstawicielskiej za pomocą innych środków. A te nie zawsze są skuteczne.

⁶⁵ A. de Benoist, *On the Frebch...* .

⁶⁶ S. Binzer Holbot, *Europe in Question...*, s. 204.

⁶⁷ F. Vasallo, *The Failed EU Constitution...*, s. 411–412

STRESZCZENIE

W 2004 r. podpisany został Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy. Nad przygotowaniem dokumentu czuwał były prezydent V Republiki Francuskiej Valery Giscard d'Estaing. Traktat Konstytucyjny jednym tekstem miał zastąpić poprzednie traktaty. Ze względu na wagę dokumentu, wiele państw zdecydowało się na przeprowadzenie referendum w sprawie ratyfikacji Konstytucji dla Europy. Prezydent Francji Jacques Chirac także podjął decyzję o rozpisaniu referendum w tej kwestii. Nieoczekiwanie, Francuzi odrzucili Traktat Konstytucyjny. Celem artykułu jest próba ukazania powodów nieprzyjęcia dokumentu przez Francję – kraj będący nie tylko państwem założycielskim UE, ale także „motorem” integracji europejskiej.

Elżbieta Kuźelewska

FRENCH 'NO' TO THE TREATY ESTABLISHING CONSTITUTION FOR EUROPE

The Treaty establishing Constitution for Europe was signed in 2004. The former president of the V French Republic Valery Giscard d'Estaing was responsible for preparing this document. Constitutional Treaty replaced the previous treaties in one text. Considering the importance of the Constitutional Treaty, many countries decided to organize referendum for its ratification. President of France Jacques Chirac decided to organize referendum concerning this issue, too. Unexpectedly, Constitution for Europe was rejected by French people. The aim of this paper is to show the main reasons why the document was rejected by France – a country being not only a member founder of the EU, but also a 'motor' of European integration.

Izolda Bokszczanin

Powoływanie i odpowiedzialność polityczna rządu w praktyce ustrojowej V Republiki Francuskiej

SŁOWA KLUCZOWE:

*powoływanie rządu, odpowiedzialność rządu,
Prezydent, koabitacja, V Republika Francuska*

STUDIA I ANALIZY

Pozycja ustrojowa rządu w ramach dualistycznej egzekutywy – ciągłość i zmiana

Francuski system rządów stanowi interesujące pole analiz politologicznych i prawniczych. Jest zarazem źródłem licznych inspiracji w procesie formowania się systemów konstytucyjnych w innych państwach. Tymczasem w ostatniej dekadzie tematem przewodnim debaty konstytucyjnej we Francji stał się kryzys instytucji V Republiki. Kryzys ten był w dużej mierze związany z problematycznym identyfikowaniem uprawnień oraz odpowiedzialności poszczególnych segmentów władzy¹.

System ustrojowy V Republiki od swego zarania wywoływał ogromne zainteresowanie świata nauki i polityki. Spośród licznych jego analiz szczególne miejsce przypadło konceptualizacji modelu „semi-prezydenckiego” dokonanej przez M. Duvergera². Koncepcja M. Duvergera, modyfikowana przez autora kilkakrotnie, znalazła szerokie odzwierciedlenie w piśmiennictwie naukowym, przy czym wywołała również polemiczne propozycje i uwagi krytyczne odnośnie zastosowanych kryteriów

¹ O. Duhamel, *Vive la VI République*, Paris 2002, B. François, *Misère de la Ve République. Pourquoi il faut changer les institutions*, Paris 2006, D. Rousseau, *La Ve République se meurt, vive la démocratie*, Paris 2007.

² M. Duverger, *Les régimes semi-présidentiels*, Paris 1986.

i niezadowolającej precyzji definiowania cech konstytutywnych takiego reżimu³. W ujęciu klasycznym, zaproponowanym przez M. Duvergera, wyeksponowane zostały dwa elementy konstytutywne: wyłanianie prezydenta w drodze bezpośrednich i powszechnych wyborów oraz obecność instytucji premiera ponoszącego odpowiedzialność przed parlamentem. W podobny sposób model ten definiuje Giovanni Sartori, wedle którego systemy semiprezydenckie funkcjonują na podstawie podziału władzy: prezydent dzieli swoją władzę z premierem, premier zaś winien cieszyć się stabilnym poparciem większości parlamentarnej⁴. Robert Elgie wskazuje natomiast na szereg problemów w zastosowaniu definicji Duvergera⁵. Na gruncie polskim specyfikę modelu mieszanego charakteryzuje m.in. Stanisław Gebethner, który wymienia trzy konieczne elementy: dualistyczna egzekutywa, w której prezydent wykonuje bezpośrednio i samodzielnie pewne funkcje rządu; prezydent pochodzący z wyborów powszechnych; ministrowie ponoszący odpowiedzialność przed parlamentem a niejednokrotnie także przed prezydentem⁶. W tych ujęciach definicyjnych podkreśla się w istocie elementy kluczowe, jakimi są: dualizm władzy wykonawczej i kształt wzajemnych relacji segmentów tej władzy oraz swoistą realizację zasady odpowiedzialności politycznej.

Pewna atrakcyjność semi-prezydenjalimu, wynikająca z jego modalności i elastyczności, sprawiła, iż niektóre elementy tego systemu w różnych wariantach i konfiguracjach zostały zaadaptowane do porządków konstytucyjnych w państwach przechodzących proces tranzykcji ku demokracji (m.in. Portugalia, państwa Europy Środkowej i Wschodniej)⁷. W zależności od wielu lokalnych czynników, tradycji i sytuacji politycznej, funkcjonowanie tego modelu jest jednak wyraźnie odmienne w każdym konkretnym przypadku⁸.

³ Por. R. Elgie, *The Politics of Semi-Presidentialism*, [w:] R. Elgie (ed.), *Semi-Presidentialism in Europe*, Oxford 1999, s. 2.

⁴ G. Sartori, *Ingegneria costituzionale comparata. Strutture, incentivi, esiti*, Bologna 1995, s. 135.

⁵ Por. R. Elgie, *The Politics of Semi-Presidentialism...*, s. 4–5.

⁶ S. Gebethner, *System rządów parlamentarno-gabinetowych, system rządów prezydenckich oraz rozwiązania pośrednie*, [w:] M. Domagała (red.), *Konstytucyjne systemy rządów*, Warszawa 1997, s. 81. Francuską wersję systemu semiprezydenckiego charakteryzuje bardziej szczegółowo E. Gdulewicz, *Model Francuski (V Republika)*, [w:] M. Domagała (red.), *Konstytucyjne systemy rządów*, Warszawa 1997, s. 104–105.

⁷ Zob. R. Elgie, *The Politics of Semi-Presidentialism...*, s. 14.

⁸ Jedną z najnowszych porównawczych analiz uwarunkowań funkcjonowania systemów semiprezydenckich znaleźć można w pracy: M. Tavits, *Presidents with Prime Minister: Do Direct Elections Matter?*, Oxford 2008.

System rządów utworzony we Francji w 1958 r., będący w dużym stopniu pochodną doktryny ustrojowej Charlesa de Gaulle'a, okazał się relatywnie trwały i dowiódł wysokiej zdolności adaptacji do zmieniających się uwarunkowań. Pokazał także swoją podatność na „transformację wewnątrzustrojową” wyrażającą się w występowaniu dwóch wersji funkcjonowania modelu: większościowego (prezydencjalistycznego) i podzielonego (w warunkach koabitacji). Przyczyny tego stanu rzeczy są złożone, tym niemniej upatrywać ich należy w istotnej mierze w oryginalności i swoistej elastyczności francuskiego modelu, który wyraźnie i jednoznacznie ciąży ku racjonalizacji systemu parlamentarnego poprzez ustanowienie silnej, stabilnej i efektywnej egzekutywy.

Podstawowym wyróżnikiem modelu władzy wykonawczej w V Republice Francuskiej jest dualizm wyrażający się w konstrukcji władzy podzielonej między premiera (i ministrów) oraz prezydenta. Konstrukcja systemu konstytucyjnych organów władzy we Francji została zawieszona między dwiema ideami przewodnimi: wzmocnieniem pozycji szefa państwa (opcja preferowana przez Charlesa de Gaulle'a) a wzmocnieniem urzędu premiera (wariant forsowany przez Michela Debré). Kluczowe znaczenie ma w niej podział ról i kompetencji między dwa organy kierownicze władzy wykonawczej, dysponujące różną legitymacją, wynikającą z odmiennego sposobu wyłaniania na stanowisko, jak i zakresu odpowiedzialności. Prezydent, zgodnie z systematyką konstytucji (będącej odzwierciedleniem koncepcji ustrojowej de Gaulle'a), jest pierwszym organem władzy wykonawczej, drugim jest rząd z premierem na czele. Stosunki wewnątrz dualistycznej egzekutywy konstruowane są wedle zasady, iż „władza rządu” („*pouvoir gouvernemental*”) należy do prezydenta zaś premier jest wcielającym w życie urzędnikiem „*agent executif*”, jest według uznania, powoływany, odwoływany i odpowiedzialny przed głową państwa⁹. Na realną pozycję drugiego segmentu egzekutywy w istocie w dużym stopniu wpływają zatem relacje z głową państwa, zarówno wynikające z litery konstytucji jak praktyki ustrojowej oraz kontekstu politycznego. Szef państwa, o ile cieszy się poparciem większości parlamentarnej, dysponuje dużą swobodą w wyborze premiera (praktykowane jest np. desygnowanie kogoś z własnych, bliskich współpracowników) i możliwością narzucania mu swej linii politycznej. Również przy odwoływaniu premiera prezydent może mieć decydujący wpływ. Konstytu-

⁹ Taki pogląd formułował m.in. M. Prélot w 1964 r., cyt. za: E. Popławska, *Instytucja prezydenta Republiki w systemie politycznym V Republiki Francuskiej*, Warszawa 1995, s. 150–191.

tucja co prawda odnośnie procedury dymisji stawia warunek przedłożenia właściwego wniosku przez premiera, jednak przyzwolenie premiera na rezygnację z funkcji na żądanie prezydenta zostało sprowadzone *de facto* do utartego konwensu konstytucyjnego. Prezydencki charakter rządu umacnia rola szefa państwa w Radzie Ministrów, w szczególności przewodniczenie obradom.

Na faktyczną pozycję ustrojową premiera i rządu decydujący wpływ mają czynniki polityczne: obecność lub brak politycznej jednorodności większości parlamentarnej wyłaniającej gabinet i opcji politycznej prezydenta. Sytuacja ulega znacznej, czasem wręcz diametralnej, zmianie w przypadku koabitacji (*cohabitation* – współzamieszkiwanie)¹⁰, kiedy to dochodzi do naruszenia takiej politycznej jednorodności. Okresy *cohabitation* przypadły dwukrotnie w trakcie trwania prezydentury François Mitterranda (1986–1988 i 1993–1995) oraz raz – w latach prezydentury Jacquesa Chiraca (1997–2002). W takich sytuacjach suwerenność szefa państwa w powoływaniu premiera zostaje ograniczona. Prezydent musi się bowiem liczyć z układem sił w parlamencie, w praktyce powierza zatem funkcję liderowi „obcej” sobie większości. Taki precedens miał miejsce w 1986 r. za prezydentury F. Mitterranda. Po drugie, innego charakteru nabiera przewodnictwo prezydenta w Radzie Ministrów. Inicjatywę w koncepcyjnym opracowaniu programu rządu przejmuje premier. Prezydent w mniejszym stopniu może oddziaływać na przebieg posiedzeń gabinetu oraz podejmowane w Radzie Ministrów uchwały. Jednocześnie zwiększa się częstotliwość zwoływania Rady Gabinetowej – posiedzeń rządu bez udziału prezydenta.

Konstytucja z 1958 r. nie zdefiniowała jasno rzeczowego podziału uprawnień między prezydentem a rządem. Problem ten wyraźnie ilustruje sfera polityki obronnej: prezydent został ustanowiony szefem sił zbrojnych, a jednocześnie konstytucja stwierdza, iż „premier jest odpowiedzialny na obronę narodową”. W takiej sytuacji szczególnego znaczenia nabiera praktyka ustrojowa oraz doktryna, która wprowadza tu pojęcie dziedzin zastrzeżonych dla prezydenta (*domaines réservés*): w obszarze polityki zagranicznej i obronnej¹¹. Przyjęta zasada ustrojowa głosi, iż w tych dziedzinach uznaje się prawo prezydenta do decydującego głosu

¹⁰ Francuskie koabitacje mają swoją obszerną bibliografię w języku francuskim, w polskiej literaturze poświęcona została im rozprawa A. Kuczyńskiej, *Francja V Republiki i jej koabitacje (1986–1988, 1993–1995, 1997–2002)*, Toruń 2008.

¹¹ Zob. D. Rousseau, A. Viala, *Droit constitutionnel*, Montchrestien 2004, s. 323–326. Por. G. Cognac, *Le droit constitutionnel de la cohabitation. Bilan juridique d'une expérience politique (1986–1988)*, Paris 1989, s. 48.

(niezależnie od politycznej opcji rządu)¹², natomiast odnośnie pozostałych kierunków polityki przyjmuje się odpowiedzialność premiera i rządu za ich wyznaczanie oraz realizację.

Rola polityczna premiera zależy w stopniu zasadniczym od jego stosunków z prezydentem. Bywa on zredukowany do „szefa prezydenckiej ekipy”, kiedy obaj reprezentują tę samą formację polityczną, a ulega przekształceniu w kierującego bieżącą polityką państwową, kiedy dysponuje poparciem większości parlamentarnej, będącej w opozycji wobec prezydenta.

Spośród 19 premierów, piastujących od 1958 r. funkcje szefa rządu – tylko trzech było premierami okresu koabitacji. Okresy te koncentrowały się w ostatnim dwudziestoleciu XX wieku, począwszy od 1986 r. i trwały w sumie zaledwie 9 lat. Zaznaczyły jednakże swój kapitalny wpływ na całościową ocenę rozwiązań ustrojowych V Republiki, uwypuklając właściwą jej instytucjom elastyczność. Przy czym traktowane są zazwyczaj jako rozwiązanie „zapasowe”, raczej niepożądane, ale dopuszczalne w ramach podstawowego schematu instytucjonalnego¹³.

Doświadczenia koabitacji przyczyniły się do postawienia na nowo pytań o istotę modelu francuskiego wyłaniającego się z przepisów i ducha konstytucji, a podlegającego istotnej ewolucji, będącej przedmiotem rozważań doktryny prawa konstytucyjnego, orzecznictwa Rady Konstytucyjnej, jak również praktyki ustrojowej. Koniec lat 90. i pierwsze lata XXI wieku był okresem kumulowania się krytycznych ocen pod adresem funkcjonowania systemu¹⁴. Przesłanką był kryzys instytucjonalny powiązany z zainicjowaniem trzeciej koabitacji (wyjątkowo długotrwałej, obejmującej całą pięcioletnią kadencję ZN)¹⁵. Krytyka wpływała z dwóch odmiennych perspektyw. Doświadczenia koabitacji dla jednych wydawały się przyczynkiem do dalszej parlamentaryzacji systemu (zachętą dla wprowadzenia rządów premierowskich) dla innych wręcz odwrotnie:

¹² Nawet w czasie koabitacji prezydent utrzymywał swoją predominację w dziedzinie obronności, chociaż pojawiały się zwłaszcza podczas pierwszej koabitacji rozbieżności między linią polityczną rządu i prezydenta. Por. J. Massot, *Alternance et cohabitation sous la Ve République*, Paris 1997, s. 98. W polityce zagranicznej okresu koabitacji przyjęto, że prezydent dysponuje dużym stopniem autonomii, ale jedynie w zakresie reprezentowania polityki ustalonej wspólnie z rządem (jeśli nie przez sam rząd). Zob. P. Favier, M. Martin-Roland, *La décennie Mitterand. 2. Les épreuves*, Paris 1991, s. 603 i n.

¹³ Por. A. Kuczyńska, *Francja V Republiki...*, s. 450–451.

¹⁴ J. Le Galle, *La troisième cohabitation: quelle pratique des institutions de la Cinquième République?*, „Revue du Droit Public” 2000, s. 106.

¹⁵ G. Vedel, *Variations et cohabitations*, „Pouvoirs” 1997, nr 83, s. 117 i n.

skłaniały do rewizji rozwiązań w takim kierunku, który gwarantowałby powrót do początkowej prezydenjalizacji i eliminował niedogodności podzielonej egzekutywy. Krytyczne oceny modelu i jego funkcjonowania znaleźć można m.in. w opracowaniach G. Vedel'a¹⁶ czy O. Duhamel'a¹⁷. Wedle tych ocen system francuski w okresach koincydencji większości prezydenckiej i parlamentarnej reprezentuje model „ultra-prezydencki”, a jedynie w okresach koabitacji ulega parlamentaryzacji¹⁸. W konkluzji prac Komitetu G. Vedel'a ustalono, że o ile koabitacja (podzielona egzekutywa) mieści się ramach modelu semi-prezydenckiego, to stanowi raczej sytuację wyjątkową a nie normę, odległą od założeń przyjętego w 1958 r. systemu konstytucyjnego¹⁹.

Propozycje reform ustrojowych znalazły swój wyraz w rewizji konstytucji przeprowadzonej w maju 2000 r. W jej wyniku doszło do skrócenia kadencji prezydenta z 7 do 5 lat. Zmiana ta pozwoliła na zrównanie okresu pełnienia funkcji przez prezydenta i Zgromadzenie Narodowe. Uzupełnieniem rewizji konstytucji była ustawa z 2001 r. dokonująca przedłużenia trwania kadencji ZN i tym samym modyfikacji kalendarza wyborczego²⁰. W efekcie odwrócona została kolejność głosowań, w pierwszej kolejności przeprowadzane są wybory prezydenckie (dwie tury), a następnie odbywają się dwie tury wyborów do Zgromadzenia Narodowego. Przy wyborach odbywających się w tym samym okresie można w dużym stopniu założyć tożsamość polityczną większości prezydenckiej i rządowej, a zatem wyeliminować niedogodności wynikające z formuły koegzystencji. Wybory prezydenckie determinują bowiem cały proces wyborczy i jak pokazują dotychczasowe doświadczenia przesądzają o wynikach wyborów do parlamentu (można było zaobserwować ten fenomen przy okazji wyborów w 2002 r. i 2007 r.). Wyborcy udzielając poparcia kandydatowi na prezydenta głosują na formację, z której pochodzi zapewniając mu tym samym pełnię środków do prowadzenia polityki państwa. Reforma miała służyć ograniczeniu zagrożeń związanych z koabitacją i jak dotychczas założony cel został osiągnięty, chociaż oczywiście ewentualność powrotu do stanu koegzystencji nie jest wykluc-

¹⁶ G. Vedel, *Réformer les institutions... Regard rétrospectif sur deux commissions*, „Revue Française de Science Politique” 1997, nr 3–4, s. 313–339.

¹⁷ O. Duhamel, *Le pouvoir politique en France*, Paris 2003.

¹⁸ D. Chagnollaud proponuje nazywać ten system dualistyczno-prezydenckim. Zob. D. Chagnollaud, *Droit constitutionnel contemporain*, Paris 2005.

¹⁹ G. Vedel, *Réformer les institutions... Regard rétrospectif sur deux commissions*, „Revue Française de Science Politique” 1997 nr 3–4, s. 313–339.

²⁰ Loi organique n 2001-419, du 15 mai 2001 (J.O. du 16 mai 2001).

czona (jej prawdopodobieństwo zwiększyć się może np. w przypadku przedterminowego rozwiązania Zgromadzenia Narodowego lub opróżnienia urzędu prezydenta przed upływem kadencji wyborcy).

Nowelizacja konstytucji z 2000 r. przyczyniła się jednocześnie do zapoczątkowania nowej fazy prezydenccjalizacji systemu²¹ i dobitniej ukazała trwały problem braku równowagi w systemie władz. Kwestie te stały się przedmiotem analiz Komitetu E. Balladura, powołanego przez prezydenta N. Sarkozy'ego w 2007 r.²² dla opracowania propozycji zmian konstytucyjnych podstaw Republiki²³. Komitet w raporcie końcowym konstatował, że: „niepokojąca jest nierównowaga instytucjonalna (*deséquilibrage institutionnel*) [...] uprawnienia Prezydenta są wykonywane bez wystarczającej przeciwwagi, kontr-władzy (*contrepuissance*) i w warunkach braku możliwości podciągnięcia do odpowiedzialności politycznej osoby, którą Francuzi wybierają, aby decydowała o polityce narodu”²⁴. Intencją prezydenta było „raczej uregulowanie prezydenccjalizacji reżimu niż powrót do systemu parlamentarnego”²⁵. Za przejaw takiego podejścia uznać by można propozycję zmiany art. 5 konstytucji, tak aby prowadzenie polityki narodu zostało jednoznacznie przypisane prezydentowi. Byłaby to zmiana formalnie przenosząca na urząd prezydenta fundamentalną funkcję władzy wykonawczej i tym samym marginalizująca rolę premiera. Rozwiązanie to jednak – jako zbyt daleko idące – nie znalazło się w tekście uchwalonej w 2008 r. ustawy konstytucyjnej.

W ostatniej dekadzie istotnie daje się obserwować we Francji wyraźna ewolucja relacji wewnątrz egzekutywy prowadząca do umocnienia efektu prezydenccjalizacji systemu władzy. Proces ten nie jest jednak specyficzny wyłącznie dla polityki francuskiej, jest on zbieżny z tendencjami dość wyraźnie i powszechnie występującymi w zaawansowanych demokra-

²¹ Nie należy jednak upatrywać w ustanowieniu 5 letniej kadencji prezydenta jedynej przyczyny tej tendencji. Por. J. Massot, *Les effets du quinquennat sur l'exercice de la fonction présidentielle*, [w:] B. Mathieu (red.), *Cinquantième anniversaire de la Constitution Française*, Paris Dalloz 2008, s. 235 i n.

²² Décret no 2007–1108 du 18 juillet 2007 portant sur la création d'un comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République.

²³ N. Sarkozy, *Lettre d'orientation sur la réforme des institutions*, 12 novembre 2007.

²⁴ Zob. Rapport du Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et sur le rééquilibrage des institutions de la Vème République (Comité Balladur). Chapitre 1er „Un pouvoir exécutif mieux contrôlé”, 29 octobre 2007. http://www.comite-constitutionnel.fr/le_rapport/

²⁵ O. Schrameck, *Rapport de la Commission Balladur: libres propos croisés de Pierre Mazeaud et Olivier Schrameck*, „Revue du droit public et de la science politique” 2008, nr 1, s. 9.

cyjach zachodnich polegającymi na coraz silniejszej dominacji egzekutywy w systemie władzy²⁶. Zjawisko to bywa określane właśnie mianem prezydencjalizacji²⁷ a czasem również de-parlamentaryzacji²⁸. Jest ono w istotnym zakresie konsekwencją procesu racjonalizacji parlamentarizmu, przynoszącego dalsze praktyki limitowania faktycznej władzy parlamentów²⁹. Wśród przyczyn tego zjawiska występują także czynniki natury politycznej między innymi proces europeizacji czy raczej generalna, globalna tendencja rozpraszania się władzy politycznej pomiędzy różne jej poziomy. Nakłada się na to również potęgujące się zjawisko personalizacji polityki oraz wzrastającej roli mediów, czy wreszcie proces przekształcania się systemów partyjnych w kierunku rywalizacji dwupartyjnej lub dwublokowej. Te wieloczynnikowe uwarunkowania sprzyjają umocnieniu się właśnie prezydencjalistycznej tradycji ustrojowej Francji (w historii konstytucyjnej i politycznej Francji, w jej kolejnych odsłonach ustrojowych, nurt ten występuje na przemian z tradycjami parlamentarizmu). Zjawisko prezydencjalizacji przejawia się między innymi w specyficznym skonfigurowanych relacjach pomiędzy konstytucyjnymi organami władzy, w neuralgicznym obszarze stosunków wewnątrz dualnej egzekutywy³⁰.

Celem naszych rozważań nie jest jednak omówienie całokształtu złożonych relacji wewnątrz egzekutywy oraz wzajemnych oddziaływań między nią a władzą ustawodawczą, a skupienie się na wybranych mechanizmach determinujących proces tworzenia rządu oraz dokonywania zmian w jego składzie i strukturze w kontekście realizacji zasady odpowiedzialności politycznej. W ramach dualistycznej egzekutywy pozycja rządu pozostaje więc wysoce niejednoznaczna i podlega wyraźnym fluktuacjom będących wynikiem oddziaływań pochodzących z dwóch stron: prezydenta i parlamentu. W szczególnej mierze widoczne są one w procesie tworzenia rządu oraz złożonej i specyficznej konstrukcji odpowiedzialności politycznej.

²⁶ Por. A. Di Giovine (red.), *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Torino 2007.

²⁷ P. Webb, T. Poguntke, *The Presidentialisation of Politics. A Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford 2005.

²⁸ T. Raunio, S. Hix, *Backbenchers Learn to Fight Back: European Integration and Parliamentary Government*, "West European Politics" 2000 nr 24:4, s. 142–168.

²⁹ E. Grossman, *The President's Choice? Government and Cabinet Turnover under the Fifth Republic*, "WEP" 2009, nr 2, s. 268.

³⁰ J. Massot, *Direction du Gouvernement et conduite de la politique de la Nation*, "Revue administrative" 1980, s. 125 i n.

Powoływanie, odwoływanie i rekonstrukcje rządu – pole decyzji prezydenta

Przewidziana w konstytucji procedura tworzenia rządu obejmuje dwa etapy. Pierwszym jest nominacja premiera dekretem prezydenta (art. 8). Co warto podkreślić, nominacja premiera jest odrębnym aktem prezydenckim, etap ten nie przewiduje konieczności przeprowadzania jakichkolwiek wstępnych konsultacji z innymi organami państwa. Wybór premiera jest zatem autonomiczną decyzją głowy państwa. Kolejna faza procesu formowania gabinetu, obejmuje powołanie pozostałych członków rządu, na wniosek premiera. Inwestytura parlamentarna, przewidziana przepisami konstytucji, nie jest bezwzględnie wymagana. Przyjmuje się, że rząd zaczyna pełnić swoje funkcje z chwilą otrzymania dekretów nominacyjnych. Procedura ubiegania się o wotum zaufania ze strony nowoutworzonego rządu nie zawsze była praktykowana. Precedens miał miejsce w 1966 r., kiedy to Georges Pompidou ówczesny premier stwierdził, że „rząd może ubiegać się o inwestyturę parlamentarną, jeśli tego chce, ale nie jest to wcale jego obowiązkiem”³¹. Tym samym skłaniano się do przyjęcia reguły, iż rząd zaczyna działać od chwili otrzymania akceptacji ze strony prezydenta, a niekoniecznie od momentu uzyskania wotum zaufania. Art. 49 konstytucji co prawda, reguluje kwestię ubiegania się o wotum zaufania, wskazując na premiera jako podmiot występujący przed Zgromadzeniem Narodowym w tym celu w związku z programem rządu, ale nie precyzuje czasu, w którym ma to nastąpić³².

W procesie powoływania szefa rządu przejawia się wyraźnie dominacja prezydenta w łonie egzekutywy. Mowa tu nie tylko o uprawnieniu formalnym w ramach konstytucyjnej procedury formowania rządu, ale o realnej możliwości suwerennego decydowania o obsadzie fotela premiera. Uprawnienie do powołania premiera należy do najważniejszych prerogatyw prezydenta, który ponadto sprawuje kontrolę nad składem osobowym pozostałych członków rządu. Jest to władza wynikająca z praktyki ustrojowej, a nie samej litery konstytucji. W zestawieniu okoliczności towarzyszących powoływaniu nowego premiera zdecydowanie przeważają te, które są bezpośrednio związane z wolą prezydenta czyli występujące w związku ze zwycięstwem w wyborach prezydenckich lub w konse-

³¹ R. Bielecki, *Francja: anatomia władzy*, Warszawa 1980, s. 142.

³² W doktrynie prawa konstytucyjnego podkreśla się, że ubieganie się o wotum zaufania nie jest obligatoryjne. Zob. M. Duverger, *Le système politique français. Droit constitutionnel*, Paris 1985, s. 154.

kwencji dyskrecjonalnej oceny pracy szefa rządu przez prezydenta oraz podjęciu przezeń decyzji o powołaniu nowej osoby na to stanowisko. Tylko czterokrotnie w dotychczasowej praktyce powołanie premiera miało bezpośredni związek z sytuacją powstałą w parlamencie po wyborach do Zgromadzenia Narodowego, kiedy to okoliczności te determinowały powierzenie funkcji szefa rządu liderowi większości. W trzech z takich przypadków powstawały wówczas rządy okresu koabitacji.

Poza przypadkami *cohabitation* (incydentalnymi na tle całego okresu) praktyka dowodzi, iż legitymację do rządzenia premier czerpie przede wszystkim ze strony prezydenta a nie parlamentu. Stąd prawie każdorazowa wymiana szefów rządu po wyborach prezydenckich. Z drugiej strony relatywnie częste były przypadki nowych nominacji na stanowisko premiera w trakcie kadencji Zgromadzenia Narodowego. Dowodzą one nie tylko faktycznej dyskrecjonalności uprawnień prezydenta odnośnie powoływania szefa rządu (co zapewnia mu art. 8 konstytucji), ale również podobnej autonomii w stosowaniu uprawnienia w zakresie jego odwoływania ze stanowiska (czego konstytucja już nie przewiduje).

Tabela 1. Praktyka powoływania rządu w V Republice (1958–2010)

W trakcie kadencji parlamentu	Po wyborach prezydenckich	Po wyborach parlamentarnych
1962 G. Pompidou	1959 M. Debré	1968 M. Couve de Murville
1972 P. Messmer	1969 J. Chaban-Delmas	1986 J. Chirac
1976 R. Barre	1974 J. Chirac	1993 E. Balladur
1984 L. Fabius	1981 P. Mauroy	1997 L. Jospin
1991 E. Cresson	1988 M. Rocard	
1992 P. Bérégovoy	1995 A. Juppé	
2005 D. de Villepin	2002 J-P. Raffarin	
	2007 F. Fillon	

Źródło: opracowanie na podstawie: O. Duhamel, *Droit constitutionnel. Le pouvoir politique en France*, Paris 1999, s. 189.

W tym kontekście można mówić o trzech kategoriach szefów rządu. Pierwszą kategorię stanowią premierzy reprezentujący określony kierunek polityczny i realizujący własny program pod „patronatem prezydenta”. Do nich należeli: M. Debré, G. Pompidou, J. Chaban-Delmas, J. Chirac, P. Mauroy, M. Rocard, A. Juppé, J-P. Raffarin. Drugą, reprezentują premierzy powołani na swoje stanowisko spośród „ludzi prezydenta” i wykonujący politykę wyznaczaną przez szefa państwa: G. Pompidou, M. Couve de Murville, P. Messner, R. Barre, L. Fabius, E. Cresson, P. Bérégovoy, F. Fillon (kilku z nich jak P. Bérégovoy czy D. de Villepin

przeniosło się do *Matignon* bezpośrednio z Pałacu Elizejskiego). Trzecią grupę najmniej liczną stanowią premierzy okresu koabitacji, którzy zyskali sobie określenie „dominujący”, liczy ona tylko trzy postacie: J. Chiraca (1986–1988), E. Balladura (1993–1995), L. Jospina (1997–2002).

W systemie parlamentarnym premier jest liderem większości parlamentarnej, stąd czerpie legitymację do rządzenia oraz istotny element budujący jego pozycję ustrojową. W modelu V Republiki mamy do czynienia w podobnym mechanizmem, przy czym należało by raczej stwierdzić, że premier staje się nim dopiero z chwilą powołania na stanowisko szefa rządu. Ten niuans podkreśla G. Carssonne: „to nie szef większości parlamentarnej zostaje premierem, ale osoba powołana na stanowisko premiera staje się liderem większości”³³. Oznacza to, iż jego pozycja wśród deputowanych wynika w dużej mierze z funkcji państwowej, którą piastuje (premier m.in. jest odpowiedzialny za utrzymywanie stosunków rządu z parlamentem). Przy czym już za prezydentury gen. de Gaulle’a doszło do zerwania z zasadą głoszącą, iż premier powinien „koniecznie” wywodzić się z większości parlamentarnej. W 1962 r. prezydent powierzył stanowisko premiera dyrektorowi swego gabinetu – G. Pompidou. Odtąd przyjęto zasadę, że szef państwa może powoływać na urząd premiera osoby spoza parlamentu (np. G. Pompidou w 1962, R. Barre w 1976, E. Cresson w 1991, P. Bérégovoy w 1992, D. de Villepin w 2005 r., F. Fillon w 2007 r.). W każdym z tych przypadków pozycja premiera wobec prezydenta i parlamentu nie należała do najsilniejszych. Takie sytuacje zdarzały się za prezydentury F. Mitterranda, J. Chiraca, N. Sarkozy’ego.

W wielu przypadkach w istocie urzędujący prezydenci wybierali na premiera polityków o krótkim stażu i słabej pozycji w partii, skazując ich tym samym na działanie pod „protekcją” głowy państwa. Wybór pierwszoplanowych postaci z szeregów swej partii był zazwyczaj symptomem skomplikowanego układu sił w parlamencie, np. słabszej pozycji prezydenta w ramach własnego zaplecza politycznego (osłabiony leadership F. Mitterranda w 1988 r. zmusił go do poszukiwania poparcia ze strony najsilniejszego nurtu wewnątrz partii większościowej i powierzenia funkcji premiera przywódcy tego nurtu M. Rocard’owi). Natomiast w 1974 r. V. Giscard d’Estaing, dopiero budujący swoje zaplecze polityczne, powołał J. Chiraca na fotel premiera w „rewanżu” za poparcie udzielone mu uprzednio przez jego ugrupowanie w wyborach prezydenckich. W sytuac-

³³ G. Carcassonne, *La constitution*, Seuil, Paris 2000, s. 127, za: O. Dord, „*Mens sana in corpore insano*”: *du gouvernement sous la V République*, „Pouvoirs” 2001, nr 5, s. 47.

cyjach wyrazistej większości prezydenci skłaniali się zazwyczaj do wyboru kandydatów dysponujących małym poparciem, często technokratów, osób, których cechy osobowości wydawały się nie rodzić zagrożeń dla dominacji głowy państwa.

W ten sposób można również odczytywać decyzje personalne prezydenta N. Sarkozy'ego w odniesieniu do składu rządu F. Fillona. N. Sarkozy zgodnie z wcześniejszymi zapowiedziami formułowanymi w kampanii wyborczej przyjął, w ramach nominacji na stanowiska rządowe, strategię „równoważenia sił politycznych”, „otwarcia na inne formacje polityczne”. Ogłosił utworzenie gabinetu w oparciu o formułę ponadpartyjną, co miało równoważyć prezydencką praktykę. W istocie w ramach wyraźnie prezydenckiego gabinetu (kierownictwo 13 resortów zostało powierzone jego bliskim współpracownikom) tylko kilka stanowisk zostało obsadzonych przez osoby spoza prezydenckiej większości UMP. Kierownictwo MSZ objął Bernard Kouchner, polityk wywodzący się z PS (który wskutek tej nominacji został wykluczony ze swej partii). Stanowisko Ministra Obrony Narodowej otrzymał Hervé Morin, współpracownik byłego kandydata na prezydenta François Bayrou (z partii MoDem). Dalsze nominacje dowodzące polityki kadrowej inkluzji środowisk lewicowych dotyczyły stanowisk w randze sekretarzy stanu, które objęli przedstawiciele formacji lewicowych: Jean-Pierre Jovet i Eric Besson, a także stanowiska wysokiego komisarza ds. solidarności wobec ubóstwa – Martin Hirsch. Hasło „politycznego otwarcia” zostało sprowadzone do działań pozornych i bez większego znaczenia. Retoryka ogłoszonej „otwartej” strategii kadrowej pozwoliła *de facto* na jeszcze wyraźniejsze podporządkowanie rządu prezydentowi, bowiem ani premier ani ministrowie nie dysponują znaczącym, własnym zapleczem wśród większości parlamentarnej. Pełnomocnictwa do działania uzyskują przede wszystkim w wyniku poparcia głowy państwa i w związku z lojalnym wykonywaniem formułowanych przezeń założeń polityki państwowej.

Aspektem niezwykle istotnym, determinującym wzajemne relacje w łonie egzekutywy, jest nie tylko uprawnienie do powoływania szefa rządu, ale również do odwoływania go ze stanowiska. W myśl postanowień konstytucji, prezydent odwołuje premiera, po złożeniu przezeń dymisji (art. 8). Premier ustępuje ze stanowiska podając się do dymisji wraz ze swoim gabinetem. Przyjęcie dymisji szefa rządu, a także żądanie jej złożenia, należy do fundamentalnych uprawnień prezydenta (w pierwszym przypadku *de iure*, w drugim – *de facto*). Prezydent nie może jednak odwołać rządu, bez wcześniej przedłożonej dymisji – jest to warunek wstępny i konieczny do odwołania rządu. Z drugiej strony

zostało przyjęte, iż prezydent nie jest *de facto* zobligowany do przyjęcia dymisji rządu, gdy jest ona związana z objęciem funkcji przez nowo wybranego prezydenta lub gdy dymisja jest skutkiem uchwalenia rządowi wotum nieufności, a prezydent podejmie decyzję o rozwiązaniu Zgromadzenia Narodowego i przeprowadzeniu przedterminowych wyborów³⁴. Prezydent może również odmówić przyjęcia dymisji premiera będącej wynikiem sporu wewnątrz egzekutywy (między premierem a prezydentem). Przesłanką decyzji premiera o dymisji rządu może być uchwalenie mu wotum nieufności przez Zgromadzenie Narodowe (dymisja obligatoryjna) lub też zaistnienie poważnej rozbieżności co do kierunku polityki reprezentowanego przez rząd i prezydenta. Inną sytuacją prowadzącą do tego skutku może być skierowanie przez prezydenta żądania w sprawie złożenia dymisji.

Prezydent chociaż nie dysponuje formalnym samodzielnym prawem odwoływania premiera może również doprowadzić do tego skutku pośrednio odwołując się do możliwości rozwiązania Zgromadzenia Narodowego. Dwa przypadki, choć zupełnie odmienne, zastosowania tego prawa potwierdzają, że taki sens miały decyzje głowy państwa. Pierwszy odnosi się do decyzji F. Mitteranda, który w 1988 r. rozwiązał ZN, aby w skutek wyłonienia w wyborach nowej większości parlamentarnej położyć kres I koabitacji³⁵. J. Chirac natomiast zastosował to uprawnienie na wzór premiera Wielkiej Brytanii, który wybiera termin wyborów parlamentarnych najdogodniejszy dla swego ugrupowania. Kalkulacje takie bywają jednak zawodne, czego dobitnym i spektakularnym przykładem była decyzja J. Chirac. Wynik wyborów okazał się daleki od intencji prezydenta i przyczynił się do rozpoczęcia trzeciej, najdłuższej trwającej koabitacji.

Konsekwencją podporządkowania rządu staje się tryb odwoływania gabinetu w wyniku przegranej w wyborach parlamentarnych, ale również na „życzenie” prezydenta. Od 1962 r. żaden z gabinetów nie podał się do dymisji w wyniku przegłosowania wotum nieufności (na podstawie

³⁴ W pierwszym przypadku stało się tak po wyborach prezydenckich w 1965 r. – G. Pompidou złożył dymisję i został natychmiast ponownie powołany na stanowisko premiera. Druga z sytuacji miała miejsce w 1962 r. – prezydent de Gaulle odmówił przyjęcia dymisji premiera G. Pompidou złożonej w wyniku wotum nieufności (5 X 1962 r.) i rozpisał nowe wybory do Zgromadzenia Narodowego (18–25 XI 1962), po których przyjął wcześniej złożoną dymisję premiera, po czym tego samego dnia ponownie powierzył mu dalsze pełnienie jego funkcji (28 VI 1962 r.).

³⁵ M. Calamo Spechia, *Elezioni presidenziali ed elezioni legislative francesi: verso il definitivo consolidamento del “fait majoritaire”?*, “Diritto pubblico comparato europeo” 2007.

art. 49 ust. 2 Konstytucji). Natomiast 18 premierów ustąpiło ze stanowiska pomimo dysponowania większością w Zgromadzeniu Narodowym.

Co zatem staje się regułą dymisji premiera i jego gabinetu? W świetle liczb bez wątpienia pierwszoplanową rolę odgrywa kwestia zaufania ze strony głowy państwa. Nawet w warunkach koabitacji, zwłaszcza pierwszej, nominacje na stanowiska i dymisje ministerialne były efektem konsensu między premierem a prezydentem. Koabitacje jedynie zahamowały, i to w krótkim okresie, postępujący proces prezydenccjalizacji systemu rządów, a w perspektywie długoterminowej reakcja na nie wręcz wzmocniła tę generalną tendencję³⁶.

Dymisje premiera przybierają różne formy. Pierwszą „kategorię” stanowi dymisja „zwyczajowa” następująca po wyborach prezydenckich (m.in. J. Chirac w 1988 r., E. Balladur w 1995 r., L. Jospin w 2002 r.). Ścisły związek funkcjonowania rządu i prezydenta manifestował się również praktyką „protokolarnego” podawania się do dymisji rządu po zakończeniu kadencji prezydenta. Zwyczaj obligujący premiera do takiego zachowania był traktowany jako oczywista norma konstytucyjna. Do tej grupy dymisji konwencjonalnych należą również te składane po wyborach parlamentarnych (np. L. Fabius w 1986 r., M. Rocard w 1988 r., P. Bérégovoy w 1993 r., A. Juppé w 1997 r.). Prezydent wówczas podejmuje decyzję albo o powierzeniu funkcji dotychczasowemu premierowi albo o powołaniu nowej osoby na to stanowisko, w celu realizacji własnej linii politycznej lub linii politycznej większości parlamentarnej (opozycyjnej wobec prezydenta – *casus* koabitacji).

Druga „kategoria” odnosi się do sytuacji, kiedy to prezydent żąda przedłożenia mu dymisji przez premiera. Zgodnie z praktyką prowadzi ona do oczekiwanego przez głowę państwa skutku. Mamy wówczas do czynienia z odwołaniem szefa rządu, interpretowanego jako sankcja natury politycznej ze strony rezydenta (np. J. Chaban-Delmas w 1972 r., M. Rocard w 1991 r., E. Cresson w 1992 r.) lub dymisji wynikającej z wypełnienia powierzonych wcześniej misji (M. Debré 1962, P. Mauroy 1984 r.).

Trzecia grupa obejmuje dymisje przedłożone z woli samego premiera. W takim wypadku dymisja jest zazwyczaj konsekwencją sytuacji parlamentarnej, w szczególności w warunkach koabitacji. Zdarzyć się może również, że premier sam podaje się do dymisji, w celu osiągnięcia określonego skutku politycznego, jest to tzw. dymisja strategiczna (m.in.

³⁶ A. Di Giovine, A. Mastromarino (red.), *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Torino 2007.

P. Messmer w 1974 r., P. Mauroy w 1983 r., A. Juppé w 1995 r.), może ona być również „narzucona” prezydentowi przez premiera (J. Chirac w 1976 r.)³⁷.

Pozostaje wreszcie sytuacja, charakterystyczna dla systemu parlamentarnego, kiedy to premier ustępuje w wyniku przegłosowania votum nieufności w Zgromadzeniu Narodowym. Jest to dymisja o charakterze obligatoryjnym, o ile prezydent nie podejmie decyzji o rozwiązaniu izby parlamentu. Taki przypadek zdarzył się w dotychczasowej praktyce tylko raz w 1962 r. – w efekcie utraty zaufania parlamentu do dymisji podał się G. Pompidou (I gabinet). Przy czym i w tym wypadku prezydentowi przypadła czynna rola: dymisja została przyjęta w terminie późniejszym, po ogłoszeniu i przeprowadzeniu przedterminowych wyborów do Zgromadzenia Narodowego, a jej bezpośrednim następstwem było ponowne powierzenie funkcji premiera tej samej osobie.

W swoich wspomnieniach V. Giscard d'Estaing twierdził, że w praktyce stosowane były pewne „środki ostrożności”: np. prezydent Ch. de Gaulle żądał od G. Pompidou podpisania *in blanco* dymisji już w momencie powoływania go na stanowisko premiera. W warunkach jednolitej większości prezydenta i parlamentu, niezależnie od tego czy dymisja była podpisywana z wyprzedzeniem czy nie, prezydent mógł swobodnie i skutecznie odwołać premiera. Doświadczenia koabitacji przyczyniły się do rewizji podejścia do roli prezydenta w zakresie dymisjonowania rządu. W doktrynie przyjęto, że prezydent w okresie koabitacji nie może dyskrecjonalnie odwołać premiera. Taki punkt widzenia przedstawił sam prezydent F. Mitterand w 1988 r. w wywiadzie opublikowanym w czasopiśmie *Pouvoirs*. Stanowisko to zostało jednak wkrótce poddane modyfikacji, znalazło to swój wyraz m.in. w opinii sformułowanej przez premiera M. Rocarda: „Konstytucja straciłaby swój sens, z chwilą gdy prezydent nie miałby możliwości odmówić swego zaufania premierowi, z dnia na dzień, w formie dowolnego aktu, w każdej sytuacji. Tak zostały ukształtowane instytucje, i ja je respektuję”³⁸.

Odmienne kształtuje się natomiast realizacja uprawnienia do odwołania pozostałych członków rządu. Dymisje ministrów są uzależnione od uprzedniego wniosku premiera. Art. 8 konstytucji jednoznacznie precyzuje, że prezydent na wniosek premiera odwołuje pozostałych członków

³⁷ J. Pascal, *Le Gouvernement de la Cinquième République. Documents d'études*, Paris 2002, s. 19.

³⁸ M. Rocard, *Le Point*, 4 września 1989, cyt za: O. Duhamel, *Le pouvoir politique en France...*, s. 194.

rządu. Jednak role prezydenta i premiera w rekonstrukcjach rządu fluktuują zależnie od czynników politycznych (w szczególności w warunkach koegzystencji) oraz osobowościowych (behawioralnych).

Odwołania ministrów zdarzały się w trakcie każdej z prezydentur i dotknęły większość gabinetów, przy czym najpoważniejsze rekonstrukcje były przeprowadzane w okresach politycznie szczególnie trudnych: takich jak pierwsze lata funkcjonowania nowego ustroju oraz rozwiązywania kryzysu algierskiego – rząd M. Debré w latach 1959–1962 (zmiany dotyczyły 20 ministrów), protesty z maja 1968 r. – IV gabinet G. Pompidou 1967–1968 (14 ministrów). Problem ten pojawił się również w odniesieniu do dłużej funkcjonujących rządów: II gabinetu M. Rocarda 1988–1991 (14 ministrów), L. Jospina 1997–2002 (13 ministrów). Z drugiej strony, w przypadku obsady szefów niektórych resortów obserwować można było wysoką stabilizację, przede wszystkim odnośnie resortu Spraw Zagranicznych (najdłużej na stanowisku ministra pozostawał M. Couve de Murville i R. Dumas) oraz Spraw Wewnętrznych (M. Debré, J. Joxe).

Odwołanie ministra ma miejsce w trzech przypadkach: odwołania na żądanie prezydenta, premiera lub w wyniku rekonstrukcji rządu; dymisji z „przyczyn prawnych” (jako sankcja natury prawnej); rezygnacji ze stanowiska (w wyniku zaistniałego sporu politycznego, objęcia innej funkcji, której nie można łączyć ze stanowiskiem w rządzie, przyczyn osobistych, porażki w wyborach parlamentarnych)³⁹. Przypadek francuski stanowi potwierdzenie tezy głoszącej, że długotrwałość i stabilność rządu jest w sposób przeciwny skorelowana ze stabilnością wewnątrz gabinetu⁴⁰. Dla podtrzymania funkcjonowania rządu dokonywane są *de facto* częste zmiany w jego składzie, chociaż niektóre z nich polegają jedynie na przesunięciu z jednego stanowiska na inne.

Rola prezydenta w rekonstrukcjach rządu jest pochodną konfiguracji sił politycznych w parlamencie. W okresach prezydentury większościowej, prawo do odwoływania ministrów premier realizuje wspólnie z prezydentem, który to niejednokrotnie bywa faktycznym inicjatorem tych decyzji. Już w epoce de Gaulle’a zarysowała się praktyka żądania dymisji ministrów (wykorzystywana również przez jego następców). Jedną z pierwszych była – dymisja Ministra Finansów – M. Pinay’a w 1960 r.,

³⁹ *Le gouvernement de la Ve République*, La Doc. Fr., Documents d'études nr 1.23, Paris 2002, s. 19.

⁴⁰ I. Budge, *Party Factions and Government Reshuffle: General Hypothesis Tested against Data from 20 Post-war Democracies*, "European Journal of Political Research" 1985, nr 13, 327–333.

jedynego nie gaullistowskiego członka gabinetu M. Debré'a. Odwołanie ministra w nie odosobnionych przypadkach stawało się asumptem do rekonstrukcji rządu, bez odwoływania się do zmiany osoby na stanowisku premiera. Natomiast w okresie koabitacji prezydent odgrywał drugoplanową rolę w procesie zmian składu rządu, na plan pierwszy wysuwał się szef rządu, dysponując dużą swobodą dokonywania zmian w kształcie swego gabinetu, ale też możliwością ochrony swych ministrów przed odwołaniem ze strony prezydenta. W dwóch pierwszych rządach okresu koabitacji te zmiany były nieliczne (tylko 3 w gabinecie E. Balladura i żadna w rządzie J. Chiraca), a jedynie gabinet L. Jospina doświadczył większej liczby przetasowań (w sumie przeprowadzonych zostało 6 zmian, które objęły łącznie 13 resortów).

Ważnym przyczynkiem do interpretacji roli prezydenta była decyzja J. Chiraca o odwołaniu premiera J.P. Raffarin'a w 2005 r. i powołaniu na to stanowisko D. de Villepin'a. Rozstrzygnięcie to było skutkiem negatywnego wyniku referendum w sprawie Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy. Odpowiedzialność za rezultat głosowania – pomimo osobistego zaangażowania w kampanię samego prezydenta – spoczęła na szefie rządu. Prezydent potwierdził praktykę zarysowaną przez F. Mitteranda dystansowania się głowy państwa od wyników referendum. Ostatecznie więc została odrzucona interpretacja de Gaulle'a, który wyniki głosowań powszechnych (referendum) traktował jako wyraz aprobaty lub dezaprobaty dla działań głowy państwa (swoiste ludowe wotum zaufania), mogący prowadzić w konsekwencji nawet do rezygnacji z urzędu (jak miało to miejsce po odrzuceniu przez naród propozycji reform w referendum w 1969 r.)⁴¹. Przypadek referendum z 2005 r. potwierdza występującą do 2007 r. (z pominięciem specyfiki okresów koabitacji) prawidłowość polegającą na tym, że prezydent dyskontuje sukcesy rządowe jako zwierzchnik całej egzekutywy, natomiast w przypadku porażek polityki rządowej odpowiedzialność koncentruje się przede wszystkim na osobie premiera. Dymisja z 2005 r. miała jednak złożone przyczyny, można je bowiem również postrzegać w kontekście działań prezydenta organizu-

⁴¹ Charakterystyczne były krytyczne wypowiedzi niektórych przedstawicieli nauki m.in. B. François i A. Montebourga, zdaniem których odrzucenie przez J. Chiraca formuły faktycznej odpowiedzialności politycznej przed narodem (według koncepcji de Gaulle'a, mającej równoważyć brak odpowiedzialności formalnej) i nie złożenie przezeń urzędu po porażce jego formacji politycznej w wyborach przedterminowych w 1997 r. ani po odrzuceniu traktatu w referendum w 2005 r. sygnalizują niebezpieczny kryzys instytucjonalny. Zob. A. Montebourg, B. François, *La constitution de la VI République. Réconcilier les Français avec la démocratie*, Paris 2005.

jących jego obóz polityczny przed wyborami prezydenckimi, powołał na stanowisko premiera swojego bliskiego współpracownika, technokratę de Villepin'a, starając się zneutralizować wpływy N. Sarkozy'ego, przewodniczącego UMP.

Jednak dopiero prezydentura N. Sarkozy'ego pod wieloma względami wyraziście uwypukla i wzmacnia niektóre z wcześniej występujących tendencji. Szczególny rodzaj relacji między prezydentem a premierem jaki się wykrystalizował po 2007 r. oddaje myśl sformułowana przez premiera F. Fillona: „Prezydent pisze partyturę, a premier jest dyrygentem, który jest odpowiedzialny za to, aby wszyscy członkowie (rządowego) zespołu mówili i śpiewali jednym głosem...”⁴². Taka interpretacja roli premiera pozwala na przekazanie prezydentowi pełnej inicjatywy w zakresie zarówno wyznaczania kierunków polityki rządu jak i kształtowania jego składu i struktury. Egzekwowanie odpowiedzialności politycznej rządu również w tych uwarunkowaniach wyraźnie należy przede wszystkim do prezydenta. Za egzemplifikację tego fenomenu posłużyć mogą decyzje prezydenta N. Sarkozy'ego dotyczące zmian w rządzie podjęte w wyniku porażki wyborczej odniesionej przez rządzący obóz UMP w wyborach samorządowych wiosną 2010 r. Prezydent wbrew wcześniejszej praktyce nie odwołał szefa rządu F. Fillona. Przeprowadził jednak kilka drobniejszych zmian w gabinecie: ze stanowiska ministra pracy został odwołany Xavier Darcos, a stanowisko to przejął Eric Woerth, który ze swej strony opuścił resort budżetu ustępując François Baron'owi (politykowi należącemu do bliskiego otoczenia J. Chiraca). Zdymisjonowany został również Wysoki Komisarz ds. Młodzieży Martin Hirsch, symbol otwarcia na lewicę. Przykład ten potwierdza duży stopień dyskrecjonalności decyzji prezydenta dotyczących oceny działania rządu oraz zmian w jego składzie.

O ile istotą parlamentaryzmu jest to, że egzystencja gabinetu zależy od poparcia większości parlamentarnej a nie aprobaty lub dezaprobaty głowy państwa⁴³ to reżim V Republiki w znacznym stopniu odbiega od tej charakterystyki. We Francji „(...) rządy nie są obalane przez Zgromadzenie Narodowe; premier może natomiast stracić zaufanie prezydenta”⁴⁴. W istocie w okresach prezydenccjalizacji systemu decyzje o zmianach w rządzie inspirowane i podejmowane suwerennie przez prezydenta, a rola premiera w tym względzie staje się czysto formalna (wynikająca z konieczności

⁴² *Croniques constitutionnelles françaises*, „Pouvoirs” 2008 nr 126, s. 194.

⁴³ H. Lijphart, *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty One Countries*, New Haven 1984, s. 68.

⁴⁴ L. Philip, *Reforma instytucji V Republiki*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 6, s. 112.

przedłożenia stosownego wniosku). Umocowanie rządu, sposób jego tworzenia i praktyka decydowania o położeniu kresu jego działaniom w V Republice były od początku i pozostały specyficznie ukształtowane. Zmiany gabinetów, jak już zostało zaznaczone, są zazwyczaj efektem oceny działania rządu ze strony prezydenta oraz jego dyskrecjonalnych decyzji⁴⁵. Czynnikiem właściwy dla systemu parlamentarnego, jakim jest poparcie większości parlamentarnej, staje się w najczęściej elementem drugorzędym i niewystarczającym.

Specyfika instytucji odpowiedzialności politycznej rządu

System V Republiki, łączący rozwiązania typowe dla modelu prezydenckiego oraz parlamentarnego, sankcjonuje jeden z podstawowych wyróżników reżimu parlamentarnego, jakim jest zasada odpowiedzialności rządu przed parlamentem⁴⁶. Jednocześnie przyświecająca twórcom konstytucji idea racjonalizacji parlamentaryzmu doprowadziła do znacznego ograniczenia funkcji (ustawodawczej, kontrolnej, kreacyjnej) i uprawnień parlamentu. Na kierunek uregulowań konstytucyjnych nałożyły się warunki polityczne (m.in. system partyjny) potęgując efekt osłabienia pozycji legislatury względem egzekutywy. Obecność wyraźnej, stabilnej większości parlamentarnej (od 2002 r. reprezentowanej w obu izbach przez klub UMP) spowodowała *de facto* neutralizację zasady odpowiedzialności⁴⁷.

Pierwotny ideał odpowiedzialności politycznej rządu przed parlamentem zaczerpnięty z modelu angielskiego i poddany swoistej adaptacji został skorygowany i uzupełniony o elementy „racjonalizujące” i gwarantujące stabilność władzy wykonawczej. Założenia wyjściowe zostały dodatkowo zmodyfikowane w drodze praktyki. W efekcie należy podkreślić odrębność i specyfikę francuskich rozwiązań. Na tę specyfikę składa się szereg elementów: faktyczna podwójna odpowiedzialność rządu przed parlamentem jak również przed prezydentem; wyeksponowanie i powiązanie ze sobą centrów władzy wykonawczej; ograniczenie funkcji i upraw-

⁴⁵ E. Grossman, *The President's Choice...*, s. 279.

⁴⁶ Konstytucja formalnie nie wprowadza mieszanego parlamentarno-prezydenckiego modelu odpowiedzialności chociaż takowy *de facto* istnieje. Art. 8.1 stawia bowiem warunek dla decyzji szefa państwa o odwołaniu premiera w postaci złożenia przezeń dymisji rządu.

⁴⁷ J. Gicquel, *La reparlementarisation: une perspective d'évolution*, „Pouvoirs” 2008, nr 126, s. 54.

nień parlamentu; możliwość powiązania sprawy zaufania z projektem ustawy służące przeforsowaniu rządowego projektu bez głosowań⁴⁸.

W odniesieniu do kwestii odpowiedzialności politycznej egzekutywy wobec parlamentu, konstytucja V Republiki ustanawia odpowiedzialność kolegialną rządu, która jest realizowana wyłącznie przed Zgromadzeniem Narodowym. Kwestię tę reguluje przede wszystkim art. 49 konstytucji, ustanawiając trzy różne mechanizmy służące realizacji idei odpowiedzialności.

Pierwszym z nich jest instytucja wotum zaufania przewidziana w art. 49 ust. 1 konstytucji. Przepis ten stanowi, iż premier, po obradach Rady Ministrów, stawia przed Zgromadzeniem Narodowym wniosek o udzielenie wotum zaufania w związku z programem rządu lub deklaracją dotyczącą ogólnej polityki. Cechą szczególną tej regulacji jest niedoprecyzowanie w konstytucji terminu wystąpienia nowotworzonego rządu o wotum zaufania. Pochodną stała się interpretacja podana już we wczesnym okresie obowiązywania konstytucji uznająca, iż samo powołanie przez prezydenta jest wystarczające do uzyskania pełnomocnictw, zgodnie z założeniem, że rząd taki cieszy się domniemanym zaufaniem parlamentu, aż do chwili przegłosowania wotum nieufności. Podstawowy mechanizm realizacji odpowiedzialności politycznej przed parlamentem opiera się zatem na założeniu, iż rząd cieszy się zaufaniem parlamentu *implicite* (inwestytura nie jest *de facto* obligatoryjna⁴⁹) dopóki nie zostanie mu wyrażone *explicite* wotum nieufności, które dla swej skuteczności musi być przegłosowane określoną większością. W praktyce prawie jedna trzecia ze sformowanych od 1958 r. gabinetów, po otrzymaniu nominacji z rąk prezydenta, nie ubiegała się o wotum zaufania ZN: G. Pompidou w 1962 i 1966 r., M. Couve de Mourville w 1968 r., P. Messner w 1972 r., R. Barre w 1976 r., P. Mauroy w 1981, M. Rocard w 1988 r., E. Cresson w 1991 r., P. Berégovoy w 1992 r. Jednak należy zauważyć, że o wyrażenie zaufania w trybie art. 49 ust. 1 ubiegać się mogą rządy w dowolnym momencie swego funkcjonowania. Niektóre gabinety odwoływały się do tego przepisu już w trakcie pełnienia swych funkcji i to nawet kilkakrotnie np. rząd P. Chaban-Delmasa (1969–1972) czy J. Chiraca (1986–1988).

⁴⁸ A. Sulikowski, *Odpowiedzialność polityczna rządu we Francji. Geneza i specyfika pod rządami V Republiki*, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 3, s. 77.

⁴⁹ W literaturze przedmiotu prezentowane są różne stanowiska odnośnie obligatoryjności inwestytury nowoutworzonego rządu. Praktyka polityczna pokazuje, iż wykładnia o braku takiego obowiązku znajduje częstsze zastosowanie. W istocie przepis art. 49 nie precyzuje momentu, w którym premier powinien złożyć wniosek o wotum zaufania, i to zdaje się być argumentem rozstrzygającym wątpliwości interpretacyjne.

Drugi mechanizm występowania z wnioskiem o wotum zaufania wynika z treści art. 49 ust. 3. Przewidziana w tym ustępie procedura stała się instrumentem często wykorzystywanym przez rząd w procesie ustawodawczym. Zgodnie z pierwotnym brzmieniem omawianego przepisu premier mógł przedstawić w ZN kwestię wotum zaufania dla rządu w związku z każdym głosowanym projektem lub propozycją ustawy. Jeśli Zgromadzenie nie uchwaliłoby wotum nieufności tekst zostawał przyjęty, bez odrębnej debaty i głosowań. Intencją przepisu dającego możliwość powiązania inicjatywy rządowej z kwestią zaufania było zapewnienie władzy wykonawczej w okresach szczególnych, momentach kryzysowych instrumentu normalizacji sytuacji i możliwości walki z obstrukcją czy paraliżem legislacyjnym, zwłaszcza w warunkach niestabilnej i nieznacznej większości⁵⁰. Jednakże użytek czyniony przez kolejne gabinety z przepisu, o którym mowa, bywał odmienny od postulowanego, co manifestuje się już choćby przez sam fakt częstotliwości jego stosowania⁵¹. Od 1958 r. przepis art. 49 ust. 3 był zastosowany z inicjatywy rządu 82 razy. Mechanizm ten był w szczególnym użyciu rządów socjalistycznych w latach 80. Został wykorzystany aż 28 razy za rządów socjalistycznego premiera M. Rocarda (1988–1991), dysponującego tylko względną większością w Zgromadzeniu Narodowym⁵². Kilkakrotnie wykorzystany został również przez R. Barre'a, J. Chiraca, E. Cresson (8 razy), przez P. Mauroy'a (7 razy) oraz G. Pompidou (6 razy). Nie był w ogóle stosowany w latach 1968–1976 ani przez lewicowy rząd koalicyjny L. Jospina działającego w warunkach koabitacji (1997–2002). Procedura przewidziana w art. 49 ust. 3 wróciła do praktyki w kadencji 2002–2007, chociaż była wykorzystywana z mniejszą częstotliwością (3-krotnie)⁵³. Zdarzało się, że uprawnienie wynikające z przepisu art. 49 ust. 3 było wykorzystane dla uproszczenia i przyspieszenia procedury legislacyjnej, zwłaszcza w okresach, kiedy okoliczności wymagały przeforsowania całego pakietu, niejednokrotnie kontrowersyjnych reform państwowych. Taka praktyka charakteryzowała gabinety socjalistyczne w latach 80. (P. Mauroy'a, L. Fabius'a). Przepis art. 49 ust. 3 posłużył również do przewycięzania obstrukcji i paraliżu ustawodawczego, wywołanego licznymi poprawkami zgłaszanymi przez

⁵⁰ Ph. Lauvaux, *Le parlementarisme*, Paris 1987, s. 115.

⁵¹ Stosowanie art. 49. ust 3 wywoływało liczne kontrowersje. Zob. B. Chantebout (opr.), *Le contrôle parlementaire*, Paris 1998, s. 46 i n. Por. F. Satchivi, *L'avenir mouvementé de l'article 49, alinéa 3*, „Les Petites Affiches” 1994, nr 84, s. 18.

⁵² J. Gicquel, *Parlament w czasach V Republiki*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 6, s. 93.

⁵³ B. Chantebout (opr.), *Le contrôle parlementaire...*, s. 50.

opozycję⁵⁴. Do takich przypadków zastosowania uprawnień wynikających z art. 49 ust. 3 należały wnioski rządów m.in. J. Chiraca w 1987 r., A. Juppé w 1995 r., J-P. Raffarina w 2003 i 2004 r., D. de Villepina w 2006 r.

Zgodnie z dyspozycjami omawianego artykułu, wniosek rządu może wywołać reakcję parlamentu w postaci wniosku o wotum nieufności (projekt ustawy rządowej powiązany z kwestią zaufania uznaje się za przyjęty jeśli w ciągu 24 godzin nie zostanie złożony i przyjęty wniosek o wotum nieufności). Takich wniosków poddanych pod głosowanie było dotychczas 48, przy czym żaden z nich nie uzyskał wymaganej do jego przyjęcia większości. Najbliżej tego skutku było głosowanie w 1990 r. związane z projektem rządu M. Rocardda ustawy budżetowej, w zakresie przepisów dotyczących utworzenia CSG (wprowadzenie dodatkowej składki na ubezpieczenia społeczne). Wówczas do przegłosowania wotum nieufności zabrakło tylko 5 głosów. Podobnie zdarzyło się jeszcze dwukrotnie w 1986 r. w odniesieniu do projektu ordynacji wyborczej (ustawy przywracającej wybory większościowej i ustawy ustanawiającej okręgi wyborcze). Takich wniosków o wotum nieufności w konsekwencji zastosowania art. 49 ust. 3 zgłoszono najwięcej bo aż 13 pod adresem rządu R. Barre'a, J. 7 – J. Chiraca, 6 – P. Mauroy'a⁵⁵.

Trzecim instrumentem służącym egzekwowaniu odpowiedzialności politycznej rządu jest przewidziane w art. 49 ust. 2 „zwykłe wotum nieufności” (*motion de censure simple*), będąca podstawową instytucją systemu parlamentarnego. Wniosek o wotum nieufności może być złożony przez co najmniej jedną dziesiątą członków ZN i jeśli zostanie odrzucony nie może zostać ponownie przedłożony przez tych samych sygnatariuszy do końca trwania kadencji. Drugim ograniczeniem jest 48 godzinny interwał od złożenia wniosku do głosowania. Ponadto w odnośnym głosowaniu liczone są wyłącznie głosy oddane za wnioskiem. Uchwalenie wotum nieufności następuje absolutną większością ogółu członków Zgromadzenia Narodowego i skutkuje ono obligatoryjną dymisją rządu. Znaczenie tego instrumentu jest jednak ograniczone ze względu na uwarunkowania polityczne. W dotychczasowej praktyce wotum nieufności było poddawane pod głosowanie w Zgromadzeniu Narodowym 53 razy, ale tylko jeden raz – 4 października 1962 r. – zostało uchwalone (większością 280

⁵⁴ Np. w 2006 r. został odnotowany szczególnego rodzaju „rekord” : do rządowego projektu ustawy o energii wniesionych zostało aż 137 000 poprawek. Zob. „Pouvoirs” 2006, nr 121, s. 141.

⁵⁵ B. Chantebout (opr.), *Le contrôle parlementaire...*, s. 50.

głosów oddanych za wnioskiem). Wniosek ów, podpisany przez 56 deputowanych, został wniesiony pod adresem rządu G. Pompidou w związku z zapowiedzią prezydenta Ch. de Gaulle'a ogłoszenia referendum w sprawie zmiany sposobu wyboru prezydenta (z pominięciem parlamentu)⁵⁶. W wyniku uchwały parlamentu skutkującej obligatoryjną dymisją rządu prezydent podjął decyzję o skróceniu kadencji ZN i przeprowadzeniu nowych wyborów.

Wnioski o „zwykłe” wotum nieufności były zgłaszane wobec wszystkich kolejnych gabinetów z wyjątkiem rządu M. Couve de Murville'a, w niektórych przypadkach po kilka razy (najwięcej bo 7 razy w odniesieniu do rządów: G. Pompidou, R. Barre'a, P. Mauroy'a). W 1992 r. do przegłosowania wniosku wniesionego pod adresem premiera P. Bérégovoy'a, w ramach krytyki wobec proponowanej przez rząd reformy polityki rolnej, zabrakło tylko 3 głosów (wniosek sygnowało 66 deputowanych centroprawicy).

Tabela 2. Praktyka stosowania artykułu 49 konstytucji (w latach 1958–2010)

Kadencja	Wotum zaufania (art. 49. ust. 1)		Wotum nieufności zwykłe (art. 49 ust 2)	Wotum zaufania związane z projektem ustawy (art. 49 ust. 3)		Art. 49. ust 4 Wniosek o aprobatę Senatu
	a	b		c	d	
I 1958–1962	2	1	4 (*)	7	5	–
II 1962–1967	1	–	5	3	3	–
III 1967–1968	–	–	3	–	–	–
IV 1968–1973	1	3	1	–	–	–
V 1973–1978	3	–	4	2	1	2
VI 1978–1981	1	–	7	6	12	1
VII 1981–1986	3	3	8	11	8	
VIII 1986–1988	1	2	1	8	7	3

⁵⁶ Był to moment ostrego konfliktu między prezydentem a parlamentem. Zastosowany tryb zmiany konstytucji z pominięciem parlamentu i w oparciu o postanowienia art. 11 (o referendum), wywołał liczne kontrowersje w doktrynie prawa konstytucyjnego.

Tabela 2. cd.

Kadencja	Wotum zaufania (art. 49. ust. 1)		Wotum nieufności zwykłe (art. 49 ust 2)	Wotum zaufania związane z projektem ustawy (art. 49 ust. 3)		Art. 49. ust 4 Wniosek o aprobatę Senatu
	a	b		c	d	
IX 1988–1993	–	4	10	39	8	2
X 1993–1997	3	1	3	3	3	2
XI 1997–2002	1	–	2	–	–	–
XI 2002–2007	3	–	5	2	2	–
XII 2007–	2	–	3	1	–	–
	33		53	82	48	12

(*) w tym jedyne wotum nieufności uchwalone przez ZN wymaganą większością 4.10.1962 r.

- a. wotum zaufania rządu zaraz po powołaniu (inwestytura)
- b. wotum zaufania dla rządu w trakcie pełnienia funkcji
- c. wotum zaufania w związku z projektem ustawy
- d. wotum nieufności w odpowiedzi na wniosek rządu o wotum zaufania powiązany z ustawą (deputowani mogą zgłaszać po kilka wniosków, jak miało to miejsce w latach 1978–1980)

Źródło: opracowanie na podstawie: *Le controle parlementaire*. Documents d'études, Paris, 1998, s. 50; *Le gouvernement de la Cinquieme Republique*, Documents d'études, Paris 2002, s. 49; strony internetowe: www.assemblee-nationale.fr/connaissance/responsabilite.asp

W związku z wyraźną przewagą stabilnej większości parlamentarnej, silną pozycją władzy wykonawczej w systemie władz oraz niską efektywnością stosowania przepisów regulujących kwestię odpowiedzialności, w ostatnich latach coraz głośniej była postulowana potrzeba rozszerzenia uprawnień parlamentu oraz wzmocnienia statusu opozycji. Taki cel postawiono przed Komitem Balladur'a pracującym nad propozycjami reform konstytucyjnych. Rewizja konstytucji z 23 lipca 2008 r.⁵⁷ wprowadziła istotne modyfikacje zmierzające m.in. do rozszerzenia funkcji parlamentu i podniesienia jego skuteczności jako organu kontroli i oceny pracy rządu. W tym kontekście istotnym wyznacznikiem nakreślonej na

⁵⁷ La loi constitutionnelle no 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République.

nowo roli parlamentu jest znowelizowany art. 24 ust. 1 konstytucji, który stanowi, że: „Parlament uchwała ustawy. Kontroluje on działalność rządu. Dokonuje oceny polityk publicznych”. Jest to istotne *novum*, ponieważ konstytucja w swym pierwotnym brzmieniu nie zawierała sformułowań *expressis verbis* odnoszących się do funkcji kontrolnej i oceniającej działania rządu. Zrewidowany został również przepis art. 49 ust. 3 konstytucji postrzegany dotąd jako kluczowy element racjonalizacji systemu parlamentarnego. Autorzy reformy z 2008 r. postulowali ograniczenie pola zastosowania tej procedury⁵⁸. Znowelizowany przepis stanowi, że rząd ma prawo z niej skorzystać tylko jeden raz w sesji, chyba że projekty dotyczą ustaw budżetowych lub ustaw o finansowym zabezpieczeniu społecznym.

Uzupełnieniem regulacji art. 49 są postanowienia art. 50. Z jego wynika *explicite*, iż o ile rząd ubiegający się o zaufanie w każdej z trzech sytuacji przewidzianych w art. 49 nie otrzyma go, wówczas premier powinien złożyć dymisję swego gabinetu. Obejmuje to odmowę udzielenia wotum zaufania, uchwalenie wotum nieufności oraz wyrażenie dezaprobaty wobec programu lub polityki generalnej rządu. Tym samym sytuacja taka skutkuje obowiązkiem odwołania całego rządu przez prezydenta. Jednak wcześniej wspomniany przypadek gabinetu G. Pompidou dowodzi, iż prezydent dysponuje możliwościami, wykorzystując prawo rozwiązania Zgromadzenia Narodowego, „przewyciężenia” woli parlamentu. Obowiązek dymisji nie dotyczy natomiast dezaprobaty wyrażonej przez Senat w wyniku przedstawienia na jego forum deklaracji o ogólnej polityce rządu (art. 49. ust 4). Takie wystąpienie premiera ze względu na brak bezpośrednich prawnych skutków traktowane jest jako rodzaj kurtuazji wobec senatorów, tym niemniej względy polityczne skłaniały premierów do występowania z taką deklaracją, w szczególności gdy dysponowali w izbie wyższej duży margines przewagi. Do 1969 r. procedura nie była wykorzystywana ze względu na różnice między Senatem a prezydentem de Gaulle'em. Zastosował ją jako pierwszy J. Chirac w 1975 r. następnie była jeszcze kilkakrotnie w użyciu przez premierów: R. Barre'a w 1977 r. i 1978 r., J. Chiraca w 1986 i 1987 r. (dwukrotnie), M. Rocard w 1989 i 1991, E. Balladura w 1993, A. Juppé w 1996. Konstrukcja przepisu art. 49 ust. 4 sprawia, że tworzy on fałszywy mechanizm kontroli, nie gwarantujący żadnej prawnej sankcji i wykorzystywany przede wszystkim w interesie władzy wykonawczej⁵⁹.

⁵⁸ R. Puchta, *O modernizacji instytucji V Republiki w świetle ustawy konstytucyjnej z 23 lipca 2008 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 6, s. 200.

⁵⁹ P. Ségur, *La responsabilité politique*, Paris 1996, s. 58–59.

W wyniku rewizji konstytucji z 23 lipca 2008 r. zostały dodane do tekstu ustawy zasadniczej dwa artykuły mające odniesienie do kwestii odpowiedzialności rządu: art. 34-1 i art. 50-1. Pierwszy z nich ustanawia prawo izb do uchwalania rezolucji, drugi zaś przewiduje prawo do złożenia przez rząd przed jedną z izb deklaracji, będącej przedmiotem debaty i głosowania. Celem tych regulacji jest stworzenie parlamentowi dodatkowego mechanizmu oceny działalności egzekutywy. Jednakże ważnym mankamentem nowych rozwiązań jest to, że negatywne stanowisko izby nie oznacza wotum nieufności i nie skutkuje dymisją rządu, co redukuje faktyczne znaczenie nowelizacji.

Odpowiedzialność polityczna władzy wykonawczej nabiera współcześnie dodatkowego, szerszego wymiaru. W praktyce większe znaczenie przy podejmowaniu decyzji przez prezydenta może mieć ocena opinii publicznej niż nieskuteczne głosowanie w parlamencie. Często przyczyną decyzji o zmianach w składzie rządu staje się utrata popularności premiera i rządu, zła ocena polityki rządowej, skandale z udziałem członków rządu nagłośnione w mediach, porażka w wyborach samorządowych. Ponadto podobny skutek dla rządu może mieć odnotowywany w sondażach spadek popularności prezydenta. Rząd ponosi odpowiedzialność polityczną za niepowodzenia całej władzy wykonawczej. Aktualna tendencja, przy coraz wyraźniejszej supremacji głowy państwa (hiper-prezydenturze) w stosunkach z rządem, skutkuje większą fluktuacją popularności prezydenta w wyniku złej oceny działań rządowych, a w coraz mniejszym stopniu dotyczy to samego premiera⁶⁰.

W odniesieniu do odpowiedzialności politycznej rządu w V Republice istnieje rozdźwięk między literą konstytucji a praktyką ustrojową. W praktyce rząd jest bowiem odpowiedzialny w większym stopniu przed prezydentem (czego konstytucja nie przewiduje) niż przed parlamentem (co ustawa zasadnicza *explicite* ustanawia). Prezydent dysponuje uprawnieniem niezwyklej wagi, jakim jest prawo rozwiązania parlamentu, które może być wykorzystane w celu przeciwdziałania próbom doprowadzenia do dymisji rządu. Tymczasem nie istnieje faktyczna przeciwwaga dla władzy prezydenta ze strony parlamentu, pojawia się faktyczna „asymetria odpowiedzialności”⁶¹. Problemem wciąż podnoszonym przez przedstawicieli doktryny jest fakt, że prezydent, będący kluczowym ogniwem władzy wykonawczej, organem decydującym o kierunkach polityki państwa

⁶⁰ E. Grossman, *The President's Choice...*, s. 281.

⁶¹ T.S. Renoux, *Lesperienza francese*, [w:] M. Luciani, M. Volpi (red.), *Il presidente della Repubblica*, Bologna 1997, s. 544.

i dysponujący uprawnieniem rozwiązania ZN, pozostaje poza kontrolą parlamentu i mechanizmami służącymi egzekwowaniu odpowiedzialności politycznej. Częściową odpowiedź na oczekiwania zmian systemowych stanowiła rewizja z 2007 r. ustanawiająca nowe zasady odpowiedzialności karnej prezydenta⁶². Prace dotyczące uporządkowania statusu karnoprawnego prezydenta pozwoliły wytworzyć nowy model odpowiedzialności zwanej instytucjonalną (pojmowanej szerzej niż tylko jako karną)⁶³. W praktyce przyjęte rozwiązania mają jednak dość ograniczony, jeśli nie wręcz iluzoryczny charakter. Obszerna rewizja konstytucji z 2008 r. miała na celu dokonanie niezbędnych korekt służących „demokratyzacji” całego systemu oraz doprecyzowaniu podziału władzy i wzajemnych relacji między jej segmentami. Jednak, jak wydaje się, oczekiwania te nie zostały dotąd spełnione. Faktyczna iluzoryczność skutecznego pociągania do odpowiedzialności politycznej rządu oraz prezydenta przez parlament sprawia, że legislatywa nie może stanowić realnej przeciwwagi dla egzekutywy. Postulat ograniczenia władzy wykonawczej nie doczekał się właściwej formuły a idea dowartościowania parlamentu wymaga rozwinięcia i aktualizacji w aktach i praktyce parlamentarnej.

Uwagi końcowe. Rewaloryzacja roli parlamentu i nowy etap prezydenjalizacji systemu władzy

Rewizja konstytucji z 2008 r. przynieść miała rewaloryzację roli parlamentu i doprecyzowanie podziału władzy między dwoma segmentami egzekutywy⁶⁴. Nowe uregulowania miały skutkować wzmocnieniem parlamentu ZN poprzez zagwarantowanie większej autonomii w wykonywaniu jego funkcji (ustawodawczej i kontrolnej). Oznacza to odejście od daleko idącej racjonalizacji parlamentaryzmu zrealizowanej pod rządami V Republiki, która wprowadziła ograniczenia samodzielności funkcjonowania parlamentu oraz przyczyniła się do wytworzenia swoistej „kurateli” narzuconej władzy ustawodawczej przez organy władzy wykonawczej. Skutek ten był również efektem przyjętych w 1958 r. dyspozycji ograniczających materię ustawową oraz poddających akty parlamentu (ustawy organiczne i regulaminy parlamentarne obligatoryjnie) kontroli

⁶² Ustawa konstytucyjna nr 2007-238 z 23 lutego 2007 r., J.O. 24 lutego 2007.

⁶³ K. Kubuj, *Odpowiedzialność karna prezydenta V Republiki Francuskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 6, s. 86.

⁶⁴ A. Roux, *La clarification des pouvoirs au sein de l'exécutif*, „Revue politique et Parlementaire” 2007, nr 1045, s. 20–32.

Rady Konstytucyjnej. Nowe rozwiązania zmierzają do przekazania izmom kontroli nad przebiegiem ich prac, wzmocnienia funkcji ustawodawczej parlamentu, rozszerzenia uprawnień kontrolnych działań rządu, uregulowania statusu opozycji parlamentarnej⁶⁵.

W rzeczywistości obserwujemy efekt wręcz odwrotny kolejną fazę prezydencjalizacji systemu władzy⁶⁶. W relacjach z parlamentem utrwala się daleko idąca preponderancja egzekutywy. Postępujący prezydencjalizm systemu jest w niewielkim stopniu kompensowany przez wzrost uprawnień kontrolnych parlamentu. Uprawnienia te są bowiem neutralizowane przez „prezydencką” większość parlamentarną. Antidotum na predominację władzy wykonawczej w systemie politycznym pozostaje w ostateczności mechanizm alternacji władzy, a także w pewnym sensie postępujący, chociaż nie bez trudności, proces decentralizacji władzy publicznej, niosący podział władzy między różne jej poziomy i pozwalający na „zmiękczenie” systemu silnej władzy wykonawczej państwa.

Instytucją ustrojową, która może stanowić przeciwwagę dla prezydencjalizmu większościowego, jest Rada Konstytucyjna, występująca już w tej roli od pewnego, skromnego zakresu od czasu nowelizacji konstytucji z 1974 r. (przyznającej opozycji parlamentarnej prawo wystąpienia do Rady Konstytucyjnej o zbadanie w drodze kontroli prewencyjnej zgodności ustawy z konstytucją). Rola ta została wzmocniona w wyniku ostatniej reformy z 2008 r. Nowy art. 61-1 konstytucji przewiduje prawo odwołania się do sądownictwa krajowego, w tym we właściwej fazie postępowania, do Rady Konstytucyjnej, z pytaniem prejudycyjnym o stwierdzenie konstytucyjności ustawy w związku z podejrzeniem, że narusza ona prawa i wolności gwarantowane w Konstytucji. Jest jednak zasadne pytanie, czy to właśnie do organu o charakterze sądowniczym należeć powinna niezwykle ważna, ale i newralgiczna funkcja gwarantowania równowagi systemowej.

Prezydentura J. Chiraca w drugiej kadencji zaznaczyła się raczej łagodną wersją prezydencjalizmu. Wybrany w 2002 r. zdecydowaną większością głosów wyborczych (pokonując w II turze lidera Frontu Narodowego J.M. Le Pena) J. Chirac dysponował również silnym zapleczem w ZN. W tych uwarunkowaniach miał wszelkie przesłanki, by zaangażować się bezpośrednio w prowadzenie polityki państwa, ale czynił – poru-

⁶⁵ J-L. Warssmann, *Propositions Balladure: le renforcement des pouvoirs du Parlement*, “Revue Politique et Parlementaire” 2007, nr 1057, s. 49.

⁶⁶ J.C. Colliard, *Une confirmation de l'évolution présidentiale de l'Exécutif*, “Revue Politique et Parlementaire” Octobre/décembre 2007, s. 10.

szając przede wszystkim się w obszarze niekwestionowanym domen zastrzeżonych – polityki zagranicznej i europejskiej oraz obronnej.

Wybory prezydenckie i parlamentarne z 2007 r. okazały się w tym względzie przełomowe, otworzyły okres kształtowania się nowego stylu sprawowania urzędu prezydenta reprezentowanego przez N. Sarkozy'ego. W obu turach wyborów prezydenckich frekwencja była wysoka podkreślając znaczenie tych głosowań, natomiast znacząco się obniżyła w kolejnych dwóch głosowaniach tj. w wyborach parlamentarnych pokazując fenomen niedowartościowania parlamentu i przywiązywania przez wyborców mniejszej wagi do wyłonienia składu legislatury⁶⁷. Preferencje wyborcze pozostały niezmienione: większość w ZN zdobyła formacja prezydencka UMP. Skutkiem tego powołany rząd jest emanacją większości parlamentarnej, która jednak w istocie jest ukonstytuowana wokół prezydenta. To on jest jej niekwestionowanym przywódcą i symbolem. Rola premiera jest świadomie i celowo drugoplanowa oraz ściśle podporządkowana, rząd zaś jest zredukowany do realizatora linii politycznej całościowo nakreślonej przez gospodarza Pałacu Elizejskiego.

W piśmiennictwie naukowym i publicystycznym system pod rządami N. Sarkozy'ego zyskał sobie miano „hiper-prezydencjalizmu”⁶⁸. Prezydent angażuje się we wszystkie kwestie i dziedziny polityki, zanika więc sens wyodrębnienia dziedzin podzielonych czy zastrzeżonych, gdyż wszystkie dziedziny należą do pola działania prezydenta. Podkreśla się ponadto, że tym procesom nie towarzyszy żadem mechanizm egzekwowania odpowiedzialności szefa egzekutywy, poza możliwością oceny jego działań przez wyborców w trybie głosowania w kolejnych wyborach na urząd prezydenta. Taki styl prezydentury modyfikuje relacje między prezydentem i premierem. Premier, który dotychczas pełnił funkcję „bezpiecznika” (*fusible*)⁶⁹ systemu władzy wykonawczej (M. Debré w 1962 r., J.P. Raffarin w 2005 r.) obecnie został postawiony w nowej roli, bowiem to prezydent zajmuje pierwszoplanowe miejsce w polityce państwowej i nie korzysta już z „ochrony” premiera. Zniknął „parawan” szefa rządu, który koncentrował dotąd niezadowolenie społeczne i amortyzował krytykę szefa państwa. Zyskał na tym paradoksalnie szef

⁶⁷ Zob. G. Baldini, *I quarto turni elettorali: eleggere il presidente e la sua maggioranza*, [w:] G. Baldini, M. Lazar (red.), *Francia di Sarkozy*, Bologna 2007, s. 73 i n.

⁶⁸ P. Mazeaud, *La revision de la Constitution*, „Revue française de droit constitutionnel” 2009, s. 147 i n.

⁶⁹ Premier J.P. Raffarin w wypowiedzi dla dziennika „Le Parisien” z 16 grudnia 2003 r. definiował swoją rolę słowami: „Funkcją premiera jest funkcja bezpiecznika, (...) chronić prezydenta, który obdarzył mnie swoim zaufaniem i protekcją”.

rządu, który jest obecnie oceniany łagodniej przez opinię publiczną niż prezydent⁷⁰. Próba zrównoważenia władz (*rééquilibrage*) V Republiki nie naruszyła podstaw ani nie zmieniła natury reżimu⁷¹, ograniczyła występowanie tylko niektórych problemów i wątpliwości pojawiających się w trakcie funkcjonowania i ewolucji systemu. W szczególności nie zostały poddane formalnym zmianom relacje między prezydentem a premierem. Pozostaje otwarte pytanie czy istotnie zmiany zmiernają w kierunku wykształcenia się systemu nazywanego przez niektórych badaczy „hiper-prezycydcjalizmem”⁷². Opinie doktryny francuskiej są podzielone i często podyktowane odmienną wrażliwością polityczną⁷³. Natomiast wydaje się, że reguły koegzystencji dwóch pionów władzy wykonawczej będą kształtować się w dużej mierze pod wpływem systemu partyjnego, czynników behawioralnych oraz wielu innych zmiennych⁷⁴.

Reforma konstytucyjna z 2008 r. przyniosła próbę przywrócenia równowagi władz, ale powierzając ją ponownie raczej praktyce niż literze. Nie wprowadziła ona radykalnych, gruntownych zmian formalnych, nie zachwiała aktualnym kierunkiem ewolucji systemu. Zdaniem krytyków tego stanu rzeczy celem wciąż nieosiągniętym jest nadanie prezycydcjalizmowi francuskiemu bardziej „demokratycznej formy”⁷⁵. Konstytucja państwa – zgodnie ze znamienym stwierdzeniem Ch. De Gaulle’a – jest jednocześnie „duchem, instytucjami i praktyką”⁷⁶. I to właśnie praktyka staje się najistotniejsza⁷⁷. Niezależnie od oceny dokonanej rewizji konstytucji, która wydaje się być raczej powierzchowna, właśnie sposób odczytywania i wypełniania ról przez piastunów władzy a także uwarunkowania systemu partyjnego wypełnią ją treścią, wyznaczą kierunek dalszych zmian oraz określą naturę systemu politycznego V Republiki.

⁷⁰ L. Philip, *Les 50 ans de la Constitution*, [w]: B. Mathieu (red.), *Cinquantieme anniversaire de la Constitution Francaise*, Paris Dalloz 2008, s. 57.

⁷¹ F. Rouvillois, *La forme d'une constitution*, „Politeia” 2009, s. 296. A-M. Pouthiet, *Indispensable, superflue ou aventureuse ? Premier regards sur la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008...*, s. 297 i n.

⁷² P. Mezaud, *La revision de la Constitution...*, s. 147.

⁷³ Por. R. Ghévantian, *La révision de la Constitution et le Président de la République: l'hyper-présidentialisation n'a pas eu lieu*, „RFDC” 2009, s. 119–133.

⁷⁴ M-F. Verdier, *La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008: prélude et fugue d'une révision constitutionnelle «gigogne» sans le peuple*, „Politeia” 2009, s. 118 i n.

⁷⁵ O. Duhamel, *Une démocratie à part*, „Pouvoirs” 2008, nr 126, s. 24–26.

⁷⁶ O. Duhamel, Y. Mény, *Dictionnaire constitutionnel*, Paris 1992, s. 208.

⁷⁷ L. Philip, *Les 50 ans de la Constitution...*, s. 51.

STRESZCZENIE

Przedmiotem artykułu jest ewolucja relacji wewnątrz władzy wykonawczej w V Republice, a w szczególności analiza praktyki decydowania przez prezydenta o powoływaniu i odwoływaniu członków rządu, jak również egzekwowania odpowiedzialności politycznej rządu.

System polityczny powstały na gruncie konstytucji z 1958 r. jest zazwyczaj określany mianem semi-prezydenckiego. Konceptualizacja reżimu semi-prezydenckiego, której dokonał M. Duverger, była przedmiotem licznych kontrowersji (O. Duhamel, G. Vedel). Założenia ustroju V Republiki zmierzały do wykształcenia „zracjonalizowanego” parlamentaryzmu oraz wzmocnienia władzy wykonawczej, postrzeganych jako przesłanki poprawy stabilności rządu i efektywności legislacyjnej. Pociągało to za sobą osłabienie pozycji parlamentu. Rząd w systemie semi-prezydenckim został poddany „podwójnej odpowiedzialności”: powinien legitymować się zaufaniem parlamentu, zgodnie z naturą systemu parlamentarnego, ale w praktyce również – chociaż nie formalnie – poparciem prezydenta.

Zakres autonomii rządu względem prezydenta ulega znacznym modyfikacjom. Jest to związane z pojawieniem się podzielonej egzekutywy, zwanej „cohabitation”. Praktyka koabitacji trwała zaledwie 9 lat spośród 50 lat historii V Republiki i przypadła w latach 1986–2002. Praktyka koegzystencji stanowi raczej wyjątek niż regułę funkcjonowania systemu. W tym kontekście postrzegać należy rewizję konstytucji z 2000 r., skracającą kadencję prezydenta, której zasadniczym celem było ograniczenie możliwości występowania koabitacji w przyszłości.

Prezydent dysponuje realnym uprawnieniem powoływania i odwoływania premiera oraz ministrów. Dymisje rządu są skutkiem zarówno porażki w wyborach parlamentarnych jak i wyrażenia takiego żądania przez prezydenta. Praktyka pokazuje, że prezydent wykorzystuje swoje formalne uprawnienia jak również sytuację polityczną do podejmowania decyzji leżących w jego własnym interesie. Żaden gabinet od 1962 r. nie został odwołany, na mocy art. 42, ust. 2 konstytucji, czyli wskutek przegłosowania wotum nieufności przez parlament. Natomiast 8 spośród 18 premierów zostało odwołanych ze stanowiska, pomimo dysponowania poparciem większości parlamentarnej.

Wzrastająca rola prezydenta w systemie politycznym V Republiki jest w istocie odzwierciedleniem występującej obecnie generalnej tendencji wzmocnienia władzy wykonawczej, zwanej „prezycjonalizacją”. Wśród przyczyn tego zjawiska wymienia się procesy globalizacji, personalizację władzy, ewolucję systemu partyjnego, mediatyzację polityki, itp. W literaturze przedmiotu pojawia się pogląd, że system francuski, w sytuacji gdy większość parlamentarna i prezydencka są tożsame, przekształca się w reżim „ultra-prezydencki”. W istocie podczas prezydentury N. Sarkozy’ego możemy obserwować postępujący proces prezycjonalizacji. Rewizja konstytucji z 2008 r., mająca na celu rewaloryzację roli parlamentu i „demokratyzację” instytucji, nie zahamowała tych tendencji.

Izolda Bokszczanin

CABINET FORMATION AND POLITICAL RESPONSIBILITY UNDER THE FIFTH REPUBLIC

This article examines the change of intra-executive relations under the Fifth Republic. In particular, it looks at the presidential decision to change or reshuffle governments as well as the practice of realization of political responsibility.

The political system created by the 1958 Constitution has been called semi-presidential. Originally, the concept of the “semi-presidential regime” coined by M. Duverger, has been contested by G. Vedel or O. Duhamel. The Fifth Republic aimed at founding the “rationalized” parliamentarism and re-establishing executive authority as a means of improving cabinet stability and legislative capacity. One of the consequences was the weakened position of the parliament. The government in a semi-presidential system is said to be subject to “dual responsibility” it has to be supported or accepted by parliament, as in parliamentary systems, but also, not formally but in the practice, by the president.

The autonomy of the government with regard to the presidency varies over time. Especially this depends on divided executive called “cohabitation”. Cohabitation practice took nine years out of 50 years of history. That nine years are concentrated in the most recent period, between 1986–2002. It shows that cohabitation practice is more exception than the rule. In this context the very significant was the constitutional amendment of 2000, which reduced the presidential mandate, in order to limit the danger of cohabitation.

The president has the effective power to change ministers and prime ministers. The resignations of governments have followed either a lost parliamentary elections or the president’s demand to do so. It shows that the president has used the institutional privileges and political circumstances to replace governments or reshuffle in many cases in his own interest. Since 1962, no government has been forced to step down after a successful *motion de censure*, as laid by art. 49.2 of the Constitution. In the fact, eight of the 18 prime ministers of the Fifth Republic have dismiss without having lost the majority in parliament.

The strengthening of the role of the president in the French political system reflect the general tendency towards stronger executive dominance, called “presidentialisation”. There are various reasons for “presidentialisation” i.e. the globalization processes, personalisation of politic, transformation of party system, development of mass media, etc. Some scholars argue that the French political system is evolved in to “ultra-presidentialist”, during the periods when presidential and legislative majorities coincide. In the fact current situation under President N. Sarkozy shows progress of presidentialisation. Actually, the 2008 Constitutional revision aimed at revalorization of the parliament and “democratization of the institutions” has not changed this tendency.

Jacek Wojnicki

Pozycja Prezesa Rady Ministrów (w świetle Konstytucji z 1997 r. oraz praktyki konstytucyjnej)

SŁOWA KLUCZOWE:

premier, rząd, koalicja rządowa, minister

STUDIA I ANALIZY

Płaszczyzna ustrojowa

Instytucja premiera pojawia się w polskim porządku prawno-konstytucyjnym w Dekrecie z dnia 22 listopada 1918 roku o najwyższej władzy reprezentacyjnej Rzeczypospolitej Polskiej. Rząd składał się wówczas z Prezydenta Ministrów oraz Ministrów odpowiedzialnych przed Tymczasowym Naczelnikiem Państwa¹.

Konstytucja Marcowa z 1921 roku wprowadza nową nazwę rządu – Radę Ministrów. Działała ona pod przewodnictwem prezesa Rady Ministrów. Ponoсила odpowiedzialność konstytucyjną i parlamentarną za ogólny kierunek działalności rządu². Nazwa Rady Ministrów na konstytucyjne określenie rządu została podtrzymana w kolejnych polskich konstytucjach kwietniowej z 1935 roku oraz lipcowej z 1952 roku³.

Regulacje odnoszące się do rządu ustrojodawca umieścił w rozdziale szóstym Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku zatytułowanym: *Rada Ministrów i administracja rządowa*. Składa się na niego 17 artyku-

¹ Zob. T. Mołdawa, *Konstytucje polskie. 1918–1998*, Warszawa 1998, s. 20.

² Zob. A. Ajnenkiel, *Konstytucje Polski. 1791–1997*, Warszawa 2001, s. 179.

³ Zob. M. Kallas (red.), *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, t. 2, Warszawa 1990, s. 189 oraz 372.

kułów (od art. 146 do art. 162). Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 roku w nowy sposób uregulowała status prawny Prezesa Rady Ministrów. Kompetencje Prezesa Rady Ministrów omawia art. 148 Konstytucji. Do jego zadań ustawa zasadnicza zalicza:

1. reprezentowanie Rady Ministrów;
2. kierowanie pracami Rady Ministrów;
3. wydawanie rozporządzeń;
4. zapewnienie wykonywania polityki Rady Ministrów i określanie sposobów jej wykonywania;
5. koordynowanie i kontrolowanie pracy członków Rady Ministrów;
6. sprawowanie nadzoru nad samorządem terytorialnym w granicach i formach określonych w Konstytucji i ustawach;
7. bycie zwierzchnikiem służbowym pracowników administracji rządowej⁴.

Należy podkreślić, iż ustawa zasadnicza nie posługuje się w stosunku do Prezesa Rady Ministrów terminem powszechnie używanym w prasie „premier” (ang. *prima minister*, franc. *premier ministre* – pierwszy minister). Art. 147 Konstytucji określa skład rządu: minimalny skład gabinetu to Prezes Rady Ministrów i ministrowie; dodatkowo w skład Rady Ministrów mogą być powoływani wiceprezesa Rady Ministrów⁵. Można dokonać rozróżnienia dwóch grup ministrów. Jedni kierują określonymi działami administracji rządowej. Druga grupa obejmuje ministrów, którzy wypełniają zadania wyznaczone im przez premiera. Są oni nazywani potocznie ministrami bez teki. Jako przykład ministra bez teki, nie sto-

⁴ Zdaniem Leszka Garlickiego kompetencje premiera koncentrują się na kilku płaszczyznach:

1. procesie tworzenia rządu i dokonywania w nim zmian; 2. zakresie zadań i personalnym kształcie ministerstw i innych organów centralnych; 3. organizowaniu prac rządowych; 4. kierowaniu prac terenową administracją rządową; 5. zwierzchnictwie nad osobami zatrudnionymi w administracji rządowej oraz 6. nadzorze nad działalnością samorządu terytorialnego. Zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1999, s. 266 i n.

⁵ W praktyce konstytucyjnej Polski po 1989 roku tylko w jednym gabinecie nie byli powołani wicepremierzy. Był to rząd Jana Olszewskiego. Jednego wicepremiera miał rząd Jana Krzysztofa Bieleckiego oraz Marka Belki, natomiast najwięcej czterech – rząd Tadeusza Mazowieckiego. Liczba wicepremierów zależy od składu koalicji rządowej (tj. liczby ugrupowań ją tworzących) – przeważnie każde liczące się ugrupowanie polityczne wchodzące w skład koalicji rządowej posiada swojego wicepremiera (np. PZPR, ZSL, SD oraz *Solidarność* w rządzie T. Mazowieckiego). Zazwyczaj obowiązki wicepremiera były powierzane ministrom (np. ministrom finansów w 7 gabinetach; spraw wewnętrznych w 2 gabinetach, rolnictwa w 3 gabinetach).

jącego na czele konkretnego resortu, można wymienić ministra ds. służb specjalnych, ministra ds. likwidacji skutków powodzi w 1997 r. czy ministra ds. reform społecznych⁶.

Premier pełni kierowniczą rolę w gabinecie. Konstytucja zezwala szefowi rządu na jednoczesne kierowanie resortem. Z prawa tego (art. 147 ust. Konstytucji) korzystali kolejni premierzy (np. Włodzimierz Cimoszewicz, Jerzy Buzek⁷ oraz Leszek Miller) stali na czele Komitetu Integracji Europejskiej ukazując w ten sposób znaczenie jakie ich rząd przywiązywał do przystąpienia Polski do struktur Unii Europejskiej.

Rola premiera zaznacza się już od chwili desygnowania go przez Prezydenta RP⁸. Jest ona widoczna w toku prac nad sformowaniem gabinetu. Jak dowodzi praktyka, kandydatem na szefa rządu zostawał z reguły członek kierownictwa partii (J.K. Bielecki, W. Pawlak, J. Oleksy, L. Miller, K. Marcinkiewicz, J. Kaczyński oraz D. Tusk), jak i bezpartyjny (w chwili obejmowania urzędu – T. Mazowiecki, W. Cimoszewicz, J. Buzek). Szczególna pozycja charakteryzowała J. Olszewskiego oraz H. Suchocką, którzy to w momencie desygnowania na premiera nie zasiadali w ścisłym kierownictwie partii. Jak wspominał ówczesny szef URM – Jan Rokita⁹, w III RP liderzy partyjni byli postaciami zbyt kontrowersyjnymi, aby stać na czele rządu. Za skrajny przykład uznaje rząd H. Suchockiej, bo zbudowanie koalicji rządowej było uzależnione od przywołania z Londynu mało znanej wówczas posłanki Unii Demokratycznej. Zazwyczaj premier był jednocześnie posłem, chociaż dwóch szefów rządu posłami nie było (T. Mazowiecki oraz M. Belka). Do zadań (jeszcze jako kandydata na premiera) należy wytypowanie kandydatur poszczególnych ministrów, następnie ogłoszenie w parlamencie oświadczenia o programie rządu. Od uzyskania wotum zaufania przez Sejm uzależnione jest funkcjonowanie gabinetu. Jak zauważa Wiesław Skrzydło¹⁰, samodzielność premiera w zakresie formowania składu rządu jest mocno ograniczona, bowiem szef

⁶ Najwięcej (aż 5) tzw. ministrów bez teki powołano w rządzie J. Buzka, chodziło o wyrównanie proporcji między dwoma ugrupowaniami koalicyjnymi – większym AWS oraz mniejszym UW.

⁷ W początkowym okresie funkcjonowania rządu J. Buzka na czele KIE stał Ryszard Czarnecki.

⁸ Zob. W. Skrzydło, *Konstytucja RP. Komentarz*, wyd. IV, Zakamycze 2002, s. 199 i n.; P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 195 i n.

⁹ Zob. *Alfabet Rokity. Z Janem Rokitą rozmawiają Piotr Zaremba i Michał Karnowski*, Kraków 2004, s. 154.

¹⁰ Zob. W. Skrzydło, *Ustrój polityczny RP w świetle konstytucji z 1997 r.*, wyd. IV uaktualnione, Zakamycze 2004, s. 208.

ządu musi się liczyć z wymaganiami koalicjantów tak co do ilościowych, jak i personalnych warunków udziału danej partii w koalicji. Pozycja premiera w trakcie formowania gabinetu zależy także od jego umocowania w zapleczu politycznym. Wskazują na to doświadczenia praktyki konstytucyjnej po 1997 roku. Mocniejszą pozycję miał lider ugrupowania, które w zdecydowany sposób wygrało wybory parlamentarne np. Leszek Miller niż Hanna Suchocka, która została wybrana do firmowania powstałej już koalicji rządowej i poczynionych uprzednio ustaleń personalnych. Tradycyjnie także rezygnacja Prezesa Rady Ministrów oznacza dymisję całego gabinetu¹¹. Jak podkreśla Piotr Wieczorek¹², szczególna pozycja premiera polega na tym, iż nie jest ministrem „pierwszym wśród równych”, lecz posiada status samodzielnego organu władzy wykonawczej.

Formowanie rządu stanowi połączenie czynności prawnych i faktycznych. Część z nich (np. konsultacje koalicyjne w sprawie obsady tek ministerialnych oraz w kwestii założeń programu gabinetu) przybierają charakter czynności poufnych. Przeważnie we wspomnianych działaniach aktywny udział bierze kandydat na premiera¹³.

Istotnym ograniczeniem uprawnień kandydata na premiera w „Małej Konstytucji” z 1992 roku¹⁴ był obowiązek konsultowania kandydatów na szefów trzech resortów: obrony narodowej, spraw wewnętrznych oraz spraw zagranicznych. W praktyce konstytucyjnej Polski po 1992 roku obowiązek konsultowania i uzgadniania przerodził się w prawo wyznaczania przez głowę państwa wspomnianych trzech ministrów. Wiesław Skrzydło¹⁵ przypomina, iż w stosunku do powyższych kandydatów na

¹¹ W III Rzeczypospolitej (od 1989 r.) różnorodne były powody dymisji premiera: np. Tadeusz Mazowiecki podał się do dymisji w listopadzie 1990 r. po przegranej w I turze wyborów prezydenckich (choć nie był do niej zobowiązany); Waldemar Pawlak zrezygnował w lipcu 1992 r. po nieudanej misji sformowania gabinetu; Józef Oleksy podał się do dymisji w styczniu 1996 r. po wszczęciu przez Prokuraturę Wojskową dochodzenia w sprawie kontaktów z radzieckim, a potem rosyjskim oficerem służb specjalnych, natomiast Leszek Miller podał się do dymisji w maju 2004 r. w wyniku dekompozycji obozu rządowego.

¹² Zob. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji RP...*, s. 195.

¹³ Zob. S. Patyra, *Prawounstrojowy status prezesa Rady Ministrów w świetle Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2002, s. 73.

¹⁴ Tak potocznie przyjęło się nazywać Ustawę konstytucyjną o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą a wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym z dnia 17 października 1992 roku.

¹⁵ Zob. W. Skrzydło, *Status prawny Prezesa Rady Ministrów w świetle Małej Konstytucji*, [w:] *Z teorii i praktyki konstytucjonalizmu. Prace ofiarowane Prof. Andrzejowi Gwiżdżowi*, Warszawa 1995, s. 152.

ministrów wymagane było tylko zaopiniowanie, a nie uzgodnienie, lecz trudno przyjąć, by wbrew opinii Prezydenta premier przedkładał wnioski dotyczące osób, co do których głowa państwa jest nastawiona negatywnie. Chętnie korzystał z tej możliwości prezydent Lech Wałęsa w stosunku do gabinetu Waldemara Pawlaka oraz Józefa Oleksego. Z prawa tego korzystał także prezydenta Aleksander Kwaśniewski wyznaczając Dariusza Rosatiego jako szefa dyplomacji w gabinecie Józefa Oleksego, a następnie Włodzimierza Cimoszewicza¹⁶. Sytuacja powyższa oznaczała, iż w składzie Rady Ministrów zasiadały dwie grupy ministrów: koalicyjni oraz prezydenccy¹⁷. Po nienajlepszych doświadczeniach współpracy głowy państwa z rządem wywodzącym się z odmiennej opcji politycznej ustrojodawcy przy tworzeniu nowej ustawy zasadniczej postanowili usunąć powyższy wymóg opiniowania kandydatów na trzech wspomnianych szefów resortów.

Na premierze spoczywa obowiązek dbania o skład rządu. Oznacza to prawo wnoszenia do Prezydenta wniosku o odwołanie i powołanie ministra. Także parlament może położyć kres urzędowania ministra, uchwalając mu wotum nieufności. Uchwalanie wniosku przez Sejm (Senat nie posiada takiego uprawnienia) zmusza ministra do złożenia dymisji. Członek Rady Ministrów może także zgłosić dymisję na ręce szefa rządu z własnej inicjatywy. W powyższych przypadkach premier jest zobowiązany znaleźć kandydata na zwolnione stanowisko w rządzie. W swoich działaniach szef rządu jest jednak skrzepowany przez liderów ugrupowań koalicyjnych. Od pozycji politycznej szefa rządu zależy, czy jest w stanie przevorsować planowane zmiany w gabinecie¹⁸. Ustawa zasadnicza z 1997 roku zlikwidowała dwuznaczny przepis art. 68 „Małej Konstytucji”. Stanowił on, iż głowa państwa może dokonywać zmian w rządzie na wniosek premiera, co sugerowało uprawnienie Prezydenta a nie jego obowiązek¹⁹. Obecny art. 161 Konstytucji stwierdza, iż Prezydent doko-

¹⁶ Aleksander Kwaśniewski krytykował zwyczaj wyznaczania przez prezydenta Lecha Wałęsę trzech ministrów. Jednakże po objęciu prezydentury nie wycofał się z tej praktyki, doszło wszakże do pewnego rodzaju kompromisu. Jednego ze wspomnianych trzech ministrów wskazał prezydent, drugiego SLD, a trzeciego PSL.

¹⁷ Szczególnie ważne było to uprawnienie prezydenta w sytuacji koabitacji prezydenta i rządu wywodzących się z odmiennych obozów politycznych np. prezydent Lech Wałęsa oraz rządy Waldemara Pawlaka i Józefa Oleksego (lata 1993–1995).

¹⁸ Zob. część niniejszego tekstu, w którym omawiam funkcjonowanie rządu Jerzego Buzka.

¹⁹ Prezydent Lech Wałęsa kilkakrotnie odmawiał dokonania zmian w składzie Rady Ministrów. W styczniu 1993 r. zablokował powołanie ministra kultury w gabinecie H. Suchockiej, w kwietniu 1994 r. odmówił powołania Dariusza Rosatiego na stanowiska

nuje zmian, jest więc on zobowiązany przychylić się do wniosku szefa rządu.

Szczególna pozycja premiera w strukturze gabinetu jest także widoczna w kwestii odpowiedzialności politycznej Rady Ministrów. Tylko szef rządu ma prawo wносить w Sejmie o udzielenie gabinetowi wotum zaufania²⁰. Równocześnie kwestia przegłosowania wotum nieufności wiąże się z koniecznością zgłoszenia kandydata na szefa nowej Rady Ministrów. Nowa Konstytucja z 1997 r. przyjęła w tym zakresie instytucję tzw. konstruktywnego wotum nieufności znaną w niemieckich rozwiązaniach ustrojowych. Instytucja ta wpływa na wzmocnienie pozycji urzędującego gabinetu, jest on nie odwoływalny, aż do momentu ukształtowania się nowej większości zdolnej uzgodnić i przegłosować kandydaturę nowego premiera²¹. Przyjęcie takiego rozwiązania, pochodzącego z systemu kanclerskiego, wzmocniło rząd i jego szefa. Jak zauważa Hanna Suchocka²², na wybór powyższego rozwiązania wpływ miała nie tyle refleksja teoretyczna nad zaletami systemu kanclerskiego i celowością jego wprowadzenia do polskiego modelu ustrojowego, co konkretne doświadczenia polskiego parlamentaryzmu²³.

Do zadań szefa rządu należy kierowanie pracami gabinetu, a także koordynacja i kontrola pracy członków rządu. Premier kieruje pracami gabinetu, a nie ogranicza się tylko do przewodniczenia posiedzeniom Rady Ministrów. W ramach uprawnień w zakresie koordynacji i kontroli należy wymienić następujące prawa przysługujące premierowi: żądania informacji, dokumentów i sprawozdań okresowych lub dotyczących konkretnej sprawy od ministra oraz kierownika urzędu centralnego lub woje-

wicepremiera i ministra finansów w gabinecie W. Pawlaka. W lutym 1995 r. deklarował, iż nie powoła Longina Pastusiaka na ministra obrony narodowej w gabinecie W. Pawlaka.

²⁰ O przegłosowanie wotum zaufania wnosili: premier Leszek Miller w dniu 13 czerwca 2003 r., premier Marek Belka w dniu 8 października 2004 r. W obu wypadkach Sejm wotum zaufania rządowi udzielił.

²¹ Instytucję konstruktywnego wotum nieufności wprowadziła do polskiego konstytucjonalizmu Mała Konstytucja z 1992 r., przy czym była ona traktowana alternatywnie do instytucji zwykłego wotum nieufności tzn. nie połączonego z wnioskiem o powołanie nowego szefa rządu. W trybie konstruktywnego wotum nieufności powołano w dniu 1 marca 1995 r. premiera Józefa Oleksego w miejsce Waldemara Pawlaka. Nowego premiera popierała dotychczasowa koalicja rządowa SLD-PSL.

²² Zob. H. Suchocka, *Zasada podziału i zrównoważenia władz*, [w:] W. Sokolewicz (red.), *Zasady podstawowe polskiej Konstytucji*, Warszawa 1998, s. 160.

²³ Wotum nieufności przegłosowano w stosunku do dwóch gabinetów: 5 czerwca 1992 r. odnośnie rządu Jana Olszewskiego, 28 maja 1993 r. w stosunku do rządu Hanny Suchockiej.

wody, a także od pracowników urzędów organów administracji rządowej; przewodniczenie obradom komitetów Rady Ministrów (niezależnie czy wchodzi w jego skład); zwoływanie posiedzenia z udziałem ministrów, kierowników urzędów centralnych lub wojewodów oraz uczestnictwa w posiedzeniach komisji i komitetów wykonujących funkcje organów administracji rządowej, na których może przedstawiać wnioski; przekazywanie z urzędu lub na wniosek odpowiednich organów i osób sprawy należącej do właściwości jednego ministra lub kierownika urzędu centralnego do załatwienia wskazanemu przez siebie ministrowi; rozstrzyganie sporów kompetencyjnych pomiędzy ministrami; ustalenia treści wystąpień ministrów, a w wyjątkowych sytuacjach upoważnienia do reprezentowania Rady Ministrów w Sejmie; przejmowania obowiązków ministra, gdy urząd ministra nie jest obsadzony²⁴ lub w razie czasowej niezdolności ministra do wykonywania obowiązków²⁵.

Szczególną formą posiedzeń rządu jest jej zgromadzenie pod przewodnictwem Prezydenta RP. Takie posiedzenie Rady Ministrów nosi miano Rady Gabinetowej (zgodnie z art. 141 Konstytucji). Posiedzenia Rady Ministrów trwają zwykle kilka godzin. Mają charakter poufny. Prezes Rady Ministrów może zarządzić tajność całości lub części obrad. Dla podjęcia decyzji niezbędna jest większość członków rządu. Najczęściej rozstrzygnięcia rządu zapadają w drodze uzgodnień. W sytuacji, gdy osiągnięcie takiego uzgodnienia jest niemożliwe projekt rozstrzygnięcia może być, (z inicjatywy premiera), poddany pod głosowanie. Przy równowadze głosów decyduje opinia szefa rządu²⁶. Premier może także zarządzić rozstrzygnięcie sprawy w drodze korespondencyjnego uzgodnienia stanowisk (drogą obiegową), a więc bez kierowania jej na posiedzenie rządu (zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy o Radzie Ministrów).

Należy przypomnieć, iż w 1996 r. – w ramach reformy centrum administracyjnego – Sejm przyjął ustawę o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów. Rozszerzyła ona kompetencje premiera, uzyskał on bowiem prawo ustalania szczegółowego zakresu działania poszczególnych ministrów. Tak ustalone kompetencje i zadania członków Rady Ministrów

²⁴ Z powyższego uprawnienia korzystali premierzy dwukrotnie: we wrześniu 1999 roku po dymisji Jerzego Tomaszewskiego premier Jerzy Buzek przejął obowiązki ministra spraw wewnętrznych i administracji, natomiast w styczniu 2006 roku po dymisji Andrzeja Mikosza premier Kazimierz Marcinkiewicz przejął obowiązki ministra skarbu.

²⁵ Zob. R. Mojak, *Parlament a rząd w ustroju Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2007, s. 139.

²⁶ Zob. G. Rydlewski, *Rządzenie koalicyjne w Polsce*, Warszawa 2000, s. 81 i n.

obowiązują tylko w czasie funkcjonowania danego gabinetu, nie są natomiast wiążące dla następnego premiera²⁷. Dodatkowe wzmocnienie uprawnień premiera to jego prawo do ustalania liczby ministrów oraz wyznaczania im kompetencji. Zgodnie z ustawą z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej premier wyznacza działy administracji, którymi będzie kierował poszczególne minister²⁸. Wedle tej ustawy minister może kierować jednym lub kilkoma działami administracji rządowej. Do kompetencji szefa rządu należy także zapewnianie wykonania polityki rządu, choć nie premier ją określa. Zgodnie z art. 146 ustawy zasadniczej Rada Ministrów działa bowiem kolegialnie²⁹.

Dodatkowym uprawnieniem szefa rządu jest sprawowanie nadzoru nad samorządem terytorialnym. Zakres i formy tego nadzoru określają ustawy konstytuujące system władz lokalnych w Polsce: ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (rozdz. X); ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (rozdz. VIII) oraz ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie wojewódzkim (rozdz. VII). Jest to wyłączne uprawnienie premiera, przysługuje bowiem jemu a nie całemu gabinetowi. Do uprawnień nadzorczych premiera należy ustanawianie zarządu komisarycznego (na okres maksymalnie dwóch lat), wyznaczanie osoby pełniącej funkcje organów jednostki samorządu terytorialnego (gminy, powiatu, województwa) do czasu przedterminowych wyborów lokalnych³⁰. Także do kompetencji premiera należy wyznaczanie wyborów do organów stanowiących jednostek samorządu (rad gmin, rad powiatów oraz sejmików województw).

Konstytucja wyposaża premiera w prawo wydawania aktów prawnych w postaci rozporządzeń na podstawie ustaw i w celu ich wykonania (art. 148 pkt 3 Konstytucji). Dodatkowo premier może wydawać zarządzenia (art. 93 Konstytucji) – mają one charakter wewnętrzny i w swej istocie zbliżają się do normatywnych uchwał Rady Ministrów. Art. 93 ust. 2 Konstytucji stanowi, iż zarządzenia mogą być wydawane tylko na podstawie ustaw³¹.

²⁷ Por. W. Skrzydło, *Konstytucja RP Komentarz...*, s. 199.

²⁸ Ustawa wymienia 32 takie działy: administracja publiczna, budżet, integracja europejska, kultura fizyczna i sport, rolnictwo, sprawiedliwość, transport, wyznania religijne, sprawy zagraniczne itd.

²⁹ Zob. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji RP...*, s. 195.

³⁰ Do najsłynniejszych orzeczeń nadzorczych premiera należało ustanowienie w maju 2000 r. zarządu komisarycznego w stołecznej gminie Centrum przez premiera Jerzego Buzka, co zaowocowało rozpadem koalicji rządowej AWS z UW.

³¹ Zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 267.

Do kompetencji kierowniczych premiera należy także uprawnienie powoływania na wniosek ministra sekretarzy stanu i podsekretarzy stanu w celu pomagania ministrowi w kierowaniu resortem. Należy do nich także prawo zgłaszania rządowi wniosków w sprawie uchylecia rozporządzeń i zarządzeń ministrów (w konsekwencji sprawowania funkcji kontrolnej oraz koordynacyjnej)³².

Prezes Rady Ministrów jest zwierzchnikiem korpusu służby cywilnej. Korpus ten tworzą pracownicy zatrudnieni na podstawie mianowania w urzędach administracji rządowej, zwani „urzędnikami służby cywilnej”. Premier powołuje członków Rady Służby Cywilnej, która wykonuje zadania związane z tworzeniem i funkcjonowaniem służby cywilnej³³.

Obsługę Prezesa Rady Ministrów zapewnia Kancelaria Prezesa Rady Ministrów. Kieruje nią szef Kancelarii, który jest powoływany i odwoływany przez premiera.

W omawianym okresie funkcję premiera sprawowali: Jerzy Buzek, Leszek Miller, Marek Belka³⁴, Kazimierz Marcinkiewicz, Jarosław Kaczyński oraz Donald Tusk. O pozycji Prezesa Rady Ministrów w strukturze gabinetu decydują zróżnicowane przesłanki takie jak: przepisy konstytucyjne, praktyka życia politycznego, a także cechy osobowościowe polityka, który sprawuje dany urząd.

Każdy z wymienionych polityków w odmiennych warunkach sprawował obowiązki szefa rządu. Jerzy Buzek był kompromisowym kandydatem na szefa rządu zgłoszonym przez AWS i akceptowanym przez UW. W drugim okresie (po wyjściu Unii z koalicji rządowej w czerwcu 2000 r.) J. Buzek był szefem rządu mniejszościowego. Z kolei Leszek Miller – lider zwycięskiego SLD (wrzesień 2001 r.) zaczynał pełnienie funkcji jako zdecydowany premier rządu koalicyjnego, a kończył swoją misję jako szef rządu mniejszościowego (od marca 2003 r.). Marek Belka jest przykładem szefa rządu prezydenckiego, powołanego z inicjatywy

³² Zob. W. Skrzydło, *Ustrój polityczny RP w świetle konstytucji z 1997 r. ...*, s. 219.

³³ Por. W. Skrzydło, *Konstytucja RP Komentarz...*, s. 205.

³⁴ W przypadku każdego z tych premierów można mówić nawet o dwóch gabinetach, Jerzy Buzek oraz Leszek Miller zaczęli jako szefowie koalicyjnych rządów, a kończyli jako szefowie gabinetów mniejszościowych. Natomiast w przypadku Marka Belki pierwsza misja rządu była nieudana, bowiem rząd powołany w dniu 2 maja 2004 r. nie uzyskał wotum zaufania w parlamencie w dniu 14 maja 2004. Następnie obowiązek wyboru premiera przeszedł na Sejm, który nie był w stanie z tego zadania się wywiązać. Prezydent RP w trzeciej fazie powołania rządu ponownie mianował w dniu 11 czerwca 2004 r. Radę Ministrów pod kierownictwem Marka Belki. Gabinet ten niemal w identycznym składzie jak poprzedni (zmienił się tylko minister zdrowia), uzyskał wotum zaufania w dniu 2 czerwca 2004 r.

głowy państwa, a akceptowanego przez lewicowe zaplecze parlamentarne (SLD, Socjaldemokrację Polską oraz UP). Z kolei Kazimierz Marcinkiewicz jest przykładem premiera z przypadku, w zastępstwie lidera zwycięskiego ugrupowania Jarosława Kaczyńskiego. Jarosław Kaczyński oraz Donald Tusk stawali na czele rządów koalicyjnych, jako przywódcy większego ugrupowania (odpowiednio: Prawa i Sprawiedliwości oraz Platformy Obywatelskiej).

Tabela 1. Gabinety powołane pod rządami Konstytucji z 1997 r.

Premier	Okres funkcjonowania rządu	Status rządu
Jerzy Buzek	31 X 1997 r. – 19 X 2001 r.	koalicyjny do VI 2000 r., potem mniejszościowy
Leszek Miller	19 X 2001 r. – 2 V 2004 r.	koalicyjny do III 2003 r., potem mniejszościowy
Marek Belka	2 V 2004 r. – 31 X 2005 r.	<i>de facto</i> prezydencki, wspierany przez SLD, UP i SDPL
Kazimierz Marcinkiewicz	31 X 2005 r. – 14 VII 2006 r.	mniejszościowy, wspierany przez PiS, Samoobronę i LPR, od V 2006 r. koalicyjny
Jarosław Kaczyński	14 VII 2006 r. – 16 XI 2007 r.	koalicyjny
Donald Tusk	od 16 XI 2007 r.	koalicyjny

Źródło: opracowanie własne.

Przywódtwo Jerzego Buzka

Jerzy Buzek był kompromisowym kandydatem na premiera koalicyjnego gabinetu utworzonego przez dwa ugrupowania postsolidarnościowe: Akcję Wyborczą „Solidarność” oraz Unię Wolności. Wybory parlamentarne w dniu 21 września 1997 roku wygrała AWS (ok. 34% głosów), drugie miejsce zajął Sojusz Lewicy Demokratycznej (ok. 27%), trzecie UW (ponad 13%). Do Sejmu dostały się także dwa inne ugrupowania polityczne: Polskie Stronnictwo Ludowe (ok. 7%) oraz Ruch Odbudowy Polski (ok. 5%)³⁵. Jedyłą rozważaną od początku koalicją rządową była koalicja AWS oraz UW. Sprawę komplikowała jednakże kwestia spo-

³⁵ Zob. A. Dudek, *Pierwsze lata III Rzeczypospolitej*, Kraków 2002, s. 452 i n.; J. Karpiński, *Trzecia niepodległość. Najnowsza historia Polski*, Warszawa 2001, s. 217 i n.; W. Roszkowski, *Najnowsza historia Polski. 1980–2002*, Warszawa 2003, s. 194 i n.

istości AWS. Akcja stanowiła szeroką, a przez to mało spójną koalicję wyborczą (grupującą polityków chadeckich, narodowych, ludowych, konserwatywno-liberalnych z dużą przewagą związkowców)³⁶. O ile politycy konserwatywno-liberalni od dnia wyborów głosili konieczność utworzenia koalicji z liberalną Unią Wolności, to skrzydło prawicowe AWS szukało alternatywnych rozwiązań (np. szerokiej koalicji z PSL, ROP oraz UW)³⁷. Brak spójności wobec AWS dał o sobie znać także w momencie zgłaszania kandydatów na szefa rządu.

Naturalnym kandydatem na premiera wydawał się lider Akcji – Marian Krzaklewski³⁸. Jego sytuację utrudniał jednak fakt przewodzenia związkowi zawodowemu (NSZZ „Solidarność”). Dodatkowo M. Krzaklewski postanowił skupić się na przewodzeniu Klubowi Parlamentarnemu AWS, wydaje się, iż obawiając się zwartości zaplecza parlamentarnego nowego gabinetu. Z kolei liderzy ugrupowań tworzących Akcję (np. Stronnictwo Konserwatywno-Liberalne, Zjednoczenie Chrześcijańsko-Narodowe czy Porozumienie Centrum) nie wchodziło w rachubę, z racji obawy o wpływy pozostałych ugrupowań. Jedynym – praktycznie – rozwiązaniem było wskazanie kandydata na Prezesa Rady Ministrów spośród polityków z drugiej linii. Tacy kandydaci musieli być podwójnie kompromisowi: raz – wewnątrz Akcji, dwa – jako rezultat kompromisu osiągniętego z Unią Wolności. Dodatkową przesłanką powodującą, iż lider Akcji nie zdecydował się stanąć na czele rządu był jego nieskrywany zamiar ubiegania się o urząd Prezydenta RP w wyborach 2000 r. W tej sytuacji pozycja szefa klubu parlamentarnego wydawała się atrakcyjniejsza dla niego niż obowiązki szefa rządu³⁹.

Dwa skrzydła AWS zgłosiły dwóch kandydatów: liberalne – Jerzego Buzka, natomiast narodowo-katolickie – Andrzeja Wiszniewskiego⁴⁰.

³⁶ Zob. K.A. Paszkiewicz (red.), *Partie i koalicje polityczne III RP*, Wrocław 2000, s. 162; J. Hirsz, *Historia polityczna Polski 1939–1998*, Białystok 1998, s. 928; L. Graniszewski, *Akcja Wyborcza Solidarność – sojusz prawicy demokratycznej*, [w:] S. Gebethner (red.), *Wybory '97. Partie i programy wyborcze*, Warszawa 1997, s. 59 i n.

³⁷ Zob. W. Jednaka, *Gabinety koalicyjne w III RP*, Wrocław 2004, s. 183 i n.; W. Sokół, *Polityka koalicyjna w Polsce po wyborach 1997 r.*, [w:] M. Żmigrodzki (red.), *Polityczno-prawne aspekty transformacji systemowej w Polsce*, Lublin 2000, s. 112 i n.

³⁸ Prezydent oczekiwał, iż szefem gabinetu zostanie któryś z liderów ugrupowań tworzących koalicję, jeśli nie M. Krzaklewski (AWS) to L. Balcerowicz (UW).

³⁹ Marian Krzaklewski chciał powtórzyć drogę lidera SLD Aleksandra Kwaśniewskiego, który z pozycji szefa klubu SLD skutecznie ubiegał się o prezydenturę w wyborach w listopadzie 1995 r.

⁴⁰ Zob. J. Hirsz, *Historia polityczna Polski...*, s. 992; W. Jednaka, *Gabinety koalicyjne w III RP...*, s. 185.

Ostatecznie 15 października 1997 r. klub parlamentarny AWS dokonał wyboru kandydata na premiera spośród dwóch wymienionych polityków. Klub bez sprzeciwu zaakceptował kandydaturę J. Buzka (opowiedziało się za nim 158 posłów, wstrzymało się 8)⁴¹. Nie bez nuty złośliwości komentował powyższe głosowanie polityk SKL – Jan Maria Rokita: „Wszyscy, którzy znali Krzaklewskiego twierdzili, że tak się stanie. Wybory w klubie AWS, kiedy to posłowie wrzucali do teczki przewodniczącego kartki z nazwiskami Buzka lub prof. Wiszniewskiego, to był kabaret. Miał być Buzek i nikt inny”⁴².

Jak zapisała Wiesława Jednaka⁴³, M. Krzaklewski jednoosobowo – jako lider AWS – określał reguły gry, traktując proces formowania rządu w taki sposób, jakby to był gabinet jednopartyjny, a nie koalicyjny. To lider Akcji decydował o tym, z kim i kiedy będą prowadzone rozmowy koalicyjne, skąd wywodzić się będzie premier, kto nim będzie, jaki będzie podział stref wpływów w rządzie. Nic dziwnego, iż w takim układzie zadań politycznych pozycja premiera ograniczała się do przewodniczenia Radzie Ministrów, bez prawa podejmowania samodzielnych decyzji. Antoni Dudek⁴⁴ przypomniał, iż M. Krzaklewski pozostał po utworzeniu rządu J. Buzka nadal najbardziej wpływową osobą nowego obozu rządzącego. Taki układ, określany przez opozycję oraz prasę – jako „rządzenie z tylniego siedzenia” sugerował niechęć do wzięcia na siebie odpowiedzialności oraz okazał się szkodliwy dla sprawności procesu decyzyjnego w samym rządzie.

Praktyka ta była krytykowana nie tylko przez liderów opozycji, lecz także liderów samej Akcji. Lider SLD L. Miller⁴⁵ komentował zaistniałą sytuację twierdząc, iż wykształciła się w Polsce fatalna praktyka umożliwiająca funkcjonowanie rozmaitych niekonstytucyjnych ośrodków władzy, które nie ponoszą żadnej konstytucyjnej odpowiedzialności. Na podobną sytuację zwracał uwagę lider skrzydła konserwatywnego-liberalnego w AWS Aleksander Hall⁴⁶. Jego zdaniem źródłem napięć w koalicji oraz w ramach samej Akcji była koncepcja rządu przyjęta w 1997 r. oraz niejasne relacje między rządem a jego zapleczem. M. Krzaklewski, zwycięski

⁴¹ Wydaje się, że nie bez wpływu na decyzję lidera Akcji i samych posłów AWS miała życzliwa postawa koalicjanta – UW wobec kandydatury prof. Jerzego Buzka, wobec prezentowanej przez polityków Unii pewnej rezerwy wobec prof. A. Wiszniewskiego.

⁴² Zob. *Alfabet Rokity...*, s. 153.

⁴³ Zob. W. Jednaka, *Gabinety koalicyjne w III RP...*, s. 183.

⁴⁴ Zob. A. Dudek, *Pierwsze lata III Rzeczypospolitej...*, s. 454.

⁴⁵ Zob. L. Miller, *Dogońmy Europę. Wywiad-rzeka z liderem SLD*, Łódź 2001, s. 43.

⁴⁶ Por. A. Hall, *Widziane z prawej strony*, Bydgoszcz 2000, s. 140.

lider Akcji, pozostał tymczasem poza rządem, a premierem został wskazany przez niego kandydat. Także Jan Maria Jackowski⁴⁷ z obozu narodowo-katolickiego w AWS podkreślał, iż Jerzy Buzek stracił historyczną szansę stworzenia silnego ośrodka państwowego. Mając tak potężne uprawnienia konstytucyjne, nie stał się człowiekiem nr 1 w państwie.

Leszek Balcerowicz, lider drugiego koalicyjnego ugrupowania – UW sugerował, iż dobrze byłoby uniknąć „biura politycznego” (czyli ośrodka decyzyjnego) poza rządem. M. Krzaklewski odpowiadał, iż chce skupić się na nadzorowaniu związku NSZZ „Solidarność”, którego nadal był przewodniczącym oraz pilnowaniu klubu poselskiego. Na sugestie Unii oraz Prezydenta, iż w takiej sytuacji premierem powinien zostać lider UW – prof. Leszek Balcerowicz odparł, iż szefem rządu będzie ktoś z AWS, ale nie on⁴⁸.

Jerzy Buzek był podwójnie uzależniony w pełnieniu obowiązków premiera – od pozarządowego ośrodka decyzyjnego – tj. Mariana Krzaklewskiego i jego najbliższych współpracowników (m.in. Jacka Rybickiego oraz Kazimierza Janiaka) oraz od liderów partii tworzących Akcję. Najlepszym na to przykładem są dwa fakty. Pierwszy – premier był niechętny ustanowieniu zarządu komisarycznego w warszawskiej gminie Centrum po zerwaniu przez Unię Wolności koalicji z AWS i nawiązaniu stołecznego porozumienia UW – SLD, ale został do tego nakłoniony przez pozostałych liderów Akcji⁴⁹. Drugi przykład ukazuje z kolei relacje między szefem rządu a liderami partii wchodzących w skład AWS. Po utracie przez Polskę 34 mld EURO w ramach programów pomocowych z Unii Europejskiej premier zdymisjonował odpowiedzialnego za źle przygotowane wnioski ministra Ryszarda Czarneckiego, ale zaszantażowany wyjściem ZChN z koalicji rządowej powierzył mu stanowisko ministra bez teki.

Trafna wydaje się konkluzja Jacka Raciborskiego⁵⁰, iż premier Jerzy Buzek z powodu braku politycznego zaplecza miał relatywnie mały wpływ na decyzje ministrów i szerzej na cały proces decyzyjny. Najlepszym uzupełnieniem powyższego spostrzeżenia jest następująca uwaga jednego z polityków Akcji – Jana Rokity. J. Rokita komentując wpływy lidera AWS w rządzie i w ramach Akcji zauważył: *„Krzaklewski dysponował potężną władzą, ale był skoncentrowany niemal wyłącznie na sprawach kadrowych. W myśl leninowskiej zasady, że kadry decydują o wszystkim. Rów-*

⁴⁷ Zob. J.M. Jackowski, *Usłyszeć głos ludzi*, Warszawa 2001, s. 112.

⁴⁸ Zob. W. Sokół, *Polityka koalicyjna w Polsce...*, s. 124.

⁴⁹ Zob. W. Jednaka, *Gabinety koalicyjne w III RP...*, s. 259.

⁵⁰ Zob. J. Raciborski, *Rząd i administracja rządowa*, [w:] J. Wiatr, J. Raciborski (red.), *Demokracja Polska. 1989–2003*, Warszawa 2003, s. 126.

nie cenił sobie władzę mianowania premiera i szefa wydziału w urzędzie pracy w Rzeszowie”⁵¹. Wiesława Jednaka⁵² zauważa, iż istota problemu tkwiła w ograniczaniu szerokich kompetencji premiera przez liderów koalicji. Nie przez przypadek szefem rządu został Jerzy Buzek – polityk bez zaplecza – które nie mogło go bronić, ani pokazać swojej siły. Słusznie jednak W. Jednaka⁵³ docieka, czy premier nie mógł wykorzystywać słabości koalicji w celu przeciwstawiania się naciskom szefów ugrupowań koalicyjnych np. grożąc podaniem się do dymisji.

Pozycja premiera Jerzego Buzka w układach politycznych w ramach AWS oraz rządu uległa jednakże wzmocnieniu pod koniec 2000 roku. Wynikało to z kilku przesłanek. Po pierwsze należy wymienić dotkliwą porażkę lidera Akcji w wyborach prezydenckich (październik 2000 r.) – Marian Krzaklewski uzyskując ponad 15% głosów usytuował się dopiero na trzecim miejscu po Aleksandrze Kwaśniewskim (ponad 53%) oraz po Andrzeju Olechowskim (ok. 17%). Porażka wyborcza osłabiła wpływy polityczne lidera Akcji i rozpoczęła powolny proces erozji zaplecza politycznego rządu – AWS⁵⁴. Po drugie – od czerwca 2000 r. po opuszczeniu koalicji rządowej przez UW – rząd Jerzego Buzka był gabinetem mniejszościowym. W sytuacji postępującego rozdrobnienia parlamentarnego zgłoszenie konstruktywnego wniosku nieufności wobec gabinetu J. Buzka stawało się nierealne. W tej sytuacji rząd stał się praktycznie nieodwołalny, a pozycja szefa rządu uległa wzmocnieniu, bo mógł się opierać liderom Akcji grożącym dotychczas opuszczeniem koalicji, co mogło wcześniej (przed czerwcem 2000 roku) grozić upadkiem gabinetu. Dodatkowo w sytuacji rosnącej przewagi Sojuszu Lewicy Demokratycznej oraz słabnącej pozycji Akcji politycy AWS nie byli skłonni przyspieszać wybory parlamentarne. W powyższej sytuacji szef rządu przejmował często inicjatywę polityczną, przeciwstawiając się Marianowi Krzaklewskiemu lub innym liderom AWS⁵⁵.

⁵¹ Zob. *Alfabet Rokity...*, s. 154.

⁵² Zob. W. Jednaka, *Gabinety koalicyjne w III RP...*, s. 261.

⁵³ Tamże.

⁵⁴ Ostatecznie w grudniu 2000 r. NSZZ „Solidarność” podjęła decyzję o wycofaniu się z działalności politycznej, swoje udziały w ramach Akcji związek przekazał emanacji politycznej – Ruchowi Społecznemu AWS. 23 grudnia 2000 r. liderem AWS został premier Jerzy Buzek.

⁵⁵ Po przejściu SKL z AWS do Platformy Obywatelskiej liderzy Akcji zażądali od premiera zdymisjonowania dwóch ministrów należących do SKL – rolnictwa (Artura Balazsa) oraz obrony (Bronisława Komorowskiego). Premier J. Buzek jednak odmówił, obaj ministrowie sprawowali swoje urzędy do dymisji całego gabinetu w październiku 2001 r.

Przywództwo Leszka Millera

Odmienne kształtowała się sytuacja po wyborach w 2001 r. Wybory parlamentarne zdecydowanie wygrała koalicja lewicowa – SLD wraz z UP (zdobywając ok. 41 % głosów), drugie ugrupowanie w Sejmie – Platforma Obywatelska – zdobyło zaledwie ok. 13 %, trzecia Samoobrona – ok. 10%⁵⁶. Niekwestionowanym kandydatem na premiera ze strony zwycięskiego SLD był jego przewodniczący Leszek Miller. Sam lider Sojuszu nie krył zamiaru stanięcia na czele rządu po wygranych wyborach. Deklarował w czasie kampanii wyborczej: „Trzeba przyjąć zasadę, że szef zwycięskiego ugrupowania otrzymuje misję tworzenia rządu i jak mu się powiedzie zostaje premierem. To jest czytelne, jasne, zrozumiałe”⁵⁷. Dodatkowo sondaże od 2000 r. przewidywały zdecydowane zwycięstwo Sojuszu (popularność sięgała nawet 50%)⁵⁸. Sporym zaskoczeniem było jednak nieuzyskanie przez SLD bezwzględnej większości głosów. Ostatecznie Koalicja Sojusz Lewicy Demokratycznej – Unia Pracy zdobyła 216 mandatów poselskich, z czego sam Sojusz – 200⁵⁹. SLD występując jako ugrupowanie inicjujące zdecydowało się na zawarcie koalicji z PSL, jako ugrupowaniem dopełniającym⁶⁰. Styl działania premiera L. Millera był odmienny od stylu pełnienia funkcji premiera przez swojego poprzednika. Leszek Miller prezentował się jako silny, zdecydowany polityk. Sytuację premiera niewątpliwie wzmacniała jego pozycja w partii politycznej. Był nie tylko niekwestionowanym liderem Sojuszu, co twórcą tego ugrupowania⁶¹. W swoim *exposé* deklarował, iż dzień w którym minister przestanie się zgadzać z linią polityczną rządu będzie ostatnim dniem pracy ministra⁶².

Leszek Miller korzystając z opinii silnego człowieka nazywany był przez prasę „kanclerzem”, w nawiązaniu do szerokich uprawnień szefa rządu i umiejętności korzystania z nich. Mając mocną pozycję w partii

⁵⁶ Zob. A. Dudek, *Pierwsze lata III Rzeczypospolitej...*, s. 503 i n.; W. Roszkowski, *Najnowsza historia Polski...*, s. 216 i n.

⁵⁷ Zob. L. Miller, *Dogońmy Europę...*, s. 43.

⁵⁸ Por. J. Karpiński, *Trzecia niepodległość...*, s. 244.

⁵⁹ Zob. Ł. Tomczak, *SLD*, [w:] K. Kowalczyk i J. Sielski (red.), *Polskie partie i ugrupowania parlamentarne*, Toruń 2004, s. 53.

⁶⁰ Szerzej o rodzajach koalicji zob. Z. Kiełmiński, *Koalicje rządzące w systemach parlamentarnych*, Warszawa 1984, G. Rydlewski, *Rządzenie koalicyjne w Polsce*, Warszawa 2000, s. 13 i n., A. Gruszczak, *Problemy rządzenia w krajach Europy Środkowowschodniej*, Kraków 2000, s. 53 i n.

⁶¹ Zob. K.A. Paszkiewicz (red.), *Partie i koalicje polityczne...*, s. 113; M. Żmigrodzki, W. Sokół (red.), *Współczesne partie i systemy partyjne*, Lublin 2005, s. 198 i n.

⁶² Zob. *Exposé premiera Leszka Millera*, „Gazeta Wyborcza”, 26 X 2001 r.

– lider Sojuszu mógł sobie pozwolić na autorski charakter rządu. Dwa stanowiska ministerialne – w tym jedno bardzo istotne powierzył bezpartyjnej, popularnej sędzinie z Warszawy – Barbarze Piwnik⁶³. Ministrowie mający odmienne wizje polityczne od linii politycznej rządowej byli nakłaniani do zmiany zdania albo do dymisji z funkcji ministerialnej. Trzeba przyznać, iż szef rządu często dokonywał rekonstrukcji Rady Ministrów, a nazwiska nowych ministrów liderzy koalicyjnych ugrupowań poznawali – jak się skarżyli – późno⁶⁴. Po wyczerpaniu się możliwości współpracy w ramach gabinetu premier L. Miller zdymisjonował min. szefa resortu sprawiedliwości oraz kultury (lipiec 2002 r.), ministrów skarbu państwa (dwukrotnie – styczeń i kwiecień 2003 r.), szefa resortu zdrowia (styczeń 2003 r.). Silna – do pewnego momentu – pozycja premiera pozwalała także szefowi rządu decydować o losach koalicji rządowej (wypowiedzenie koalicji PSL-owi po negatywnym głosowaniu posłów tej partii w dwóch ważnych głosowaniach sejmowych)⁶⁵, a także o wnioskować wotum zaufania w okresie zmasowanej krytyki rządu ze strony opozycji parlamentarnej, a także głowy państwa⁶⁶.

Należy jednak podkreślić, iż premier musiał liczyć się z układem sił wewnątrz partii. Dowodem na takie relacje szefowie wojewódzkich struktur partii – lider partii i równocześnie premier jest wymuszenie przez nich obsady stanowisk ministerialnych. Dwóch szefów wojewódzkich struktur Sojuszu premier mianował ministrami – edukacji oraz gospodarki. Z kolei kilkunastu następnym otrzymało stanowiska sekretarzy stanu w poszczególnych ministerstwach⁶⁷.

⁶³ Nominacja ta była tłumaczona dwojako – albo jako próba znalezienia popularnego szefa resortu sprawiedliwości po popularnym Lechu Kaczyńskim – ministrze sprawiedliwości w rządzie Jerzego Buzka. Drugie wytłumaczenie sugerowało spowolnienie procesu FOZZ-u poprzez zmianę sędziego prowadzącego, była nim sędzia Barbara Piwnik.

⁶⁴ Zob. W. Jednaka, *Gabinety koalicyjne w III RP...*, s. 265 i n.

⁶⁵ Wiosną 2003 r. narodził się ostry konflikt między SLD i UP a PSL, a przyczyną było odmienne spojrzenie obu ugrupowań koalicyjnych na dwie ustawy: o biopaliwach (w tym przypadku za byli ludowcy, a przeciw socjaldemokraci) oraz o winietach (za byli socjaldemokraci, przeciw ludowcy).

⁶⁶ 13 czerwca 2003 r. Sejm udzielił wotum zaufania mniejszościowemu gabinetowi Leszka Millera. Za udzieleniem wotum zaufania rządowi opowiedziało się 236 posłów, przeciw było 213. Za głosowały kluby: SLD, UP oraz posłowie nie zrzeszeni. Zob. *Leszek Miller nadal rządzi*, „Rzeczpospolita”, 14 VI 2003 r.

⁶⁷ Najlepszym przykładem na uzależnienie premiera L. Millera od zaplecza partyjnego była sprawa Andrzeja Szarawarskiego, lidera śląskich struktur SLD. Gdy premier chciał go zdymisjonować w jego obronie stanęła struktura partyjna.

Przywódtwo Marka Belki

Marek Belka jest przykładem szefa rządu powołanego z inspiracji głowy państwa oraz akceptowanego przez lewicowe zaplecze parlamentarne (SLD, SDPL, UP). Sam premier przyznawał, iż jego gabinet bez poparcia prezydenta by nie powstał. M. Belka⁶⁸ jednocześnie ujawniał, iż prezydent pomógł znaleźć kilku kandydatów na ministrów, ale jednocześnie o kilku dowiedział się dopiero w przeddzień zaprzysiężenia. Jego szczególna pozycja jako premiera rządu prezydenckiego (drugiego w III RP po gabinecie Jana Krzysztofa Bieleckiego w 1991 roku) pozwoliła mu na sporą samodzielność w obsadzie stanowisk rządowych. Korzystając ze wsparcia lewicowego zaplecza parlamentarnego zaproponował stanowiska ministerialne politykom Sojuszu Lewicy Demokratycznej oraz Unii Pracy. Stanowisko ministra zdrowia powierzył także senatorowi Socjaldemokracji Polskiej, ale Marek Balicki objąwszy resort zawiesił czasowo członkostwo w partii politycznej. Jednocześnie premier powierzył kilka stanowisk politykom, bądź urzędnikom nie związanym z obozem lewicowym. Szefem Agencji Wywiadu został były ambasador i współpracownik prezydenta Lecha Wałęsy – Andrzej Ananicz, sekretarzem stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej i Sportu została tymczasem bezpartyjna Anna Radziwiłł.

Sam premier prezentował się jako wynajęty urzędnik do wypełnienia określonego zadania przez prezydenta. Obejmując urząd premiera Marek Belka określił trwanie swojej misji na rok (do maja 2005 r.)⁶⁹. Jak twierdził szef rządu ponieważ wszyscy są niezadowoleni z tego co robi, to chyba dobrze o nim świadczy. To znaczy, że nie jest zakładnikiem jakiejś partii, grup interesów, ani nawet Pałacu Prezydenckiego⁷⁰. Marek Belka pytany czy rządzi czy ogranicza się tylko do administrowania odpowiadał: „Rządzę i to znaczy, że nie ma takiej decyzji, której nie mogę podejmować ze względu np. na układy polityczne. Nie mam wrażenia, żebym miał blokady czy to zewnętrzne, czy to wewnętrzne. Najlepszy dowód to decyzje kadrowe, które podejmuję”⁷¹.

Jego samodzielną pozycję na scenie politycznej uwidoczniała decyzja o przejściu do opozycyjnej Partii Demokratycznej oraz opowiadanie się

⁶⁸ *Nie jestem Millerem. Z nowym premierem Markiem Belką rozmawia Michał Karnowski*, „Newsweek Polska”, 9 V 2004 r.

⁶⁹ Zob. M. Belka, *Proszę o rok*, „Rzeczpospolita”, 14 V 2004 r.

⁷⁰ *Narodziny premiera?. Z premierem Markiem Belką rozmawia Piotr Najsttub*, „Przekrój”, 27 VII 2004 r.

⁷¹ Tamże.

za wiosennym terminem wyborów⁷². Premier nie związany formalnie z ugrupowaniem rządzącym (SLD) podjął decyzję o przyłączeniu się do inicjatywy powstania nowego centrowego ugrupowania politycznego, a także deklarował wolę rozpisania wyborów we wcześniejszym terminie niż optował Sojusz. Decyzję o przyłączeniu się do ugrupowania M. Belka miał podjąć po 5 maja 2005 r., a więc po terminie deklarowanej dymisji z urzędu szefa rządu. Wydaje się jednakże, iż bez poparcia Prezydenta dla takiej decyzji szef rządu nie odważyłby się na tak demonstracyjne okazanie lekceważenia najpoważniejszej sile zaplecza parlamentarnego swojego gabinetu. Jak tłumaczył motywy swojego postępowania Marek Belka: *Dla mnie było oczywiste, że w 2005 roku nadciąga nawała prawicowa i kto żyw powinien sypać wały. Wydawało mi się, że uda się lewicę poszerzyć o centrum i stworzyć front centrolewicowy*⁷³.

Scenariusz przedterminowych wyborów przepadł, gdy 5 maja 2005 roku w Sejmie nie uchwalono wniosku opozycji o samorozwiązaniu parlamentu. Następnego dnia – zgodnie z zapowiedziami – Marek Belka podał się do dymisji, ale prezydent A. Kwaśniewski jej nie przyjął. Odmowa przyjęcia dymisji M. Belki przez głowę państwa zablokowała możliwość przeprowadzenia wyborów parlamentarnych przed wakacjami⁷⁴.

Cechą charakterystyczną gabinetu Marka Belki było autonomizowanie się rządu wobec swojego formalnego i faktycznego zaplecza parlamentarnego. W przeważającej mierze o funkcjonowaniu tego gabinetu decydowało przeświadczenie o braku alternatywy do końca kadencji parlamentu oraz uwarunkowania taktyczne poszczególnych ugrupowań politycznych (zarówno koalicyjnych, jak i opozycyjnych)⁷⁵.

Przywództwo Kazimierza Marcinkiewicza

Wybory parlamentarne jesienią 2005 roku nałożyły się na elekcję prezydencką. Spodziewana koalicja parlamentarna (zapowiadana przez oba ugrupowania – tzn. PO oraz PiS) rozbijała się nie tylko o rosnące różnice programowe ale także o rozgrywającą batalię o urząd głowy państwa. Sytuację komplikował fakt, iż oba ugrupowania zgłosiły swoich liderów do fotela prezydenckiego (odpowiednio PO – Donalda Tuska, a PiS – Lecha

⁷² Zob. *Belka kończy misję w maju*, „Rzeczpospolita”, 4 III 2005 r.

⁷³ Zob. J. Sadecki, *Trzynastu. Premierzy wolnej Polski*, Kraków 2009, s. 264.

⁷⁴ Zob. A. Dudek, *Historia polityczna Polski*, Kraków 2007, s. 494.

⁷⁵ Zob. G. Rydlewski, *Rząd Marka Belki (2 V 2004 r.–31 X 2005 r.)*, [w:] M. Chmaj (red.), *Rządy koalicyjne w III RP*, Olsztyn 2006, s. 266.

Kaczyńskiego). Oba ugrupowania wstępnie ustaliły w trakcie kampanii, iż stanowisko szefa rządu przypadnie silniejszemu ugrupowaniu. Przez długi czas kampanii przedwyborczej wydawało się, iż więcej mandatów otrzyma PO, ale od lipca 2005 roku dystans zaczął ulegać zmniejszaniu. Ugrupowania zaprezentowały swoich kandydatów – ze strony Platformy był to Jan Maria Rokita, natomiast PiS zgłosił Jarosława Kaczyńskiego⁷⁶.

Wybory do Sejmu i Senatu przeprowadzone 25 września 2005 roku przyniosły nieznaczny sukces Prawu i Sprawiedliwości (ok. 27% – 155 mandatów) przed Platformą Obywatelską (24,14% – 133 mandaty). Zgodnie z poczynionymi deklaracjami szefem koalicyjnego gabinetu powinien zostać Jarosław Kaczyński. Jednakże kierownictwo PiS nieoczekiwanie zgłosiło polityka z drugiego szeregu – Kazimierza Marcinkiewicza. Swoją decyzję Kazimierz Marcinkiewicz tłumaczył po latach w sposób następujący: *Jarosław Kaczyński wahał się, ale tak bardzo zależało mu na zwycięstwie brata, że zrezygnował z bycia premierem. [...] Sądzę, że prezes Kaczyński chłodno kalkulował, ważył wszystkie za i przeciw. Zobaczył we mnie quasi-Tuska, czy też pół platformersa. Kogoś kto ma liberalne poglądy gospodarcze i kto napisał wyborczy program partii. Pokazanie mnie musiało w jakimś stopniu odbierać głosy PO*⁷⁷.

Charakterystyczny był tryb ogłoszenia nominacji kandydata partii na szefa rządu. Jak ujawnia Ludwik Dorn, wówczas bliski współpracownik braci Kaczyńskich: *o tym, że ma zostać premierem, dowiedział się kilka minut przed konferencją prasową. Wyraził zgodę w ciężkim zdumieniu, bo nie uczestniczył w tych naradach, kto ma być premierem. To, że zaakceptował taki tryb wyznaczenia, świadczyło o jego zgodzie na daleko idące podporządkowanie się panu Jarosławowi Kaczyńskiemu*.⁷⁸

Pokerowa zagrywka lidera Prawa i Sprawiedliwości udała się, w drugiej turze wyborów prezydenckich Lech Kaczyński ze znaczną przewagą pokonał Donalda Tuska, faworyta wielu sondaży (54% : 46%). Po zwycięstwie kandydata PiS w wyborach prezydenckich rozmowy koalicyjne z PO napotkały na kolejne trudności z racji usztywnienia stanowiska polityków PO. Dodatkowo liderzy Prawa i Sprawiedliwości zdawali się liczyć na wariant zapasowy czyli możliwość aliansu z Samoobroną oraz Ligą Polskich Rodzin także krytycznie odnoszących się do sytuacji politycznej po 1989 roku. Kolejnym elementem sporu stała się obsada stanowiska Marszałka Sejmu. Politycy PO liczyli na ten fotel i zgłosili kandyda-

⁷⁶ Zob. A. Dudek, *Historia polityczna Polski...*, s. 496 i n.

⁷⁷ Zob. J. Sadecki, *Trzynastu. Premierzy wolnej Polski...*, s. 273.

⁷⁸ Zob. L. Dorn, *Rozrachunki i wyzwania*, Warszawa 2009, s. 166.

ture Bronisława Komorowskiego. Napotkała ona na zdecydowany opór ze strony polityków PiS, którzy sugerowali objęcie jego przez Donalda Tuska. W sytuacji braku porozumienia kierownictwo Prawa i Sprawiedliwości zgłosiło Marka Jurka, polityka z drugiego szeregu PiS, a w głosowaniu poparli go posłowie PiS, Samoobrony, LPR oraz PSL. Ten sposób okazało się, iż alternatywna koalicja parlamentarna może być realniejsza od zapowiadanej PO-PiS⁷⁹. Ostatnią próbę reanimacji rozmów pomiędzy liderami PO a PiS zainicjował arcybiskup gdański Tadeusz Gocłowski w końcu października 2005 roku. Nie przyniosła ona jednak skutku, ukazując coraz większe rozbieżności stanowisk. Tadeusz Gocłowski tak komentował swoją misję: *Znając pana Jarosława, znając pana Tuska, bo przecież wiadomo, że ponieważ mieszka w Sopocie, należy do mojej diecezji, po skonsultowaniu się z niektórymi środowiskami katolickimi zaprosiłem obu panów i ich współpracowników na rozmowę o przyszłości Polski po wyborach w 2005 roku*⁸⁰.

Rząd Kazimierza Marcinkiewicza zaprzysiężony 31 października 2005 roku funkcjonował w trzech scenariuszach politycznych. Do 2 lutego 2006 roku był to klasyczny gabinet mniejszościowy, jednopartyjny, mogący liczyć na wsparcie w Sejmie z klubów PiS, Samoobrony oraz LPR. Po przegranych kilku głosowaniach w Sejmie pod koniec grudnia 2005 roku postanowiono zabezpieczyć podstawę parlamentarną w formie bardziej zinstytucjonalizowanej. Jej przejawem była propozycja ze strony Jarosława Kaczyńskiego podpisania przez trzy ugrupowania paktu stabilizacyjnego. Jego sygnatariuszami stały się w lutym 2006 roku Prawo i Sprawiedliwość, Samoobrona oraz Liga Polskich Rodzin. W zamyśle pakt miał trwać rok i zawarto go w celu uchwalenia listy stu konkretnych ustaw. Ponieważ pakt ten także nie spełniał pokładanych w nim nadziei (tzn. zapewnienia trwałej większości parlamentarnej) 5 maja 2006 roku utworzona została oficjalna koalicja rządowa z udziałem PiS, LPR oraz Samoobrony, a liderzy Samoobrony i LPR weszli do rządu w charakterze wicepremierów i resorowych ministrów (A. Lepper – rolnictwa, a R. Giertych – edukacji narodowej)⁸¹.

Należy zauważyć, iż Kazimierz Marcinkiewicz zdołał wypracować pewną samodzielność w funkcjonowaniu rządu od kierownictwa PiS

⁷⁹ Zob. M. Bąkiewicz, *Rząd Kazimierza Marcinkiewicza (31 X 2005 r.)*, [w:] M. Chmaj (red.), *Rządy koalicyjne...*, s. 278.

⁸⁰ Zob. T. Gocłowski, *Świadek. Z abp Tadeuszem Gocłowskim rozmawia Adam Hlebowicz*, Warszawa 2008, s. 171.

⁸¹ Zob. J. Paradowska, *Bardzo Partyjny Blok Współpracy z Rządem?*, „Polityka”, nr 4, 28 stycznia 2006 r.; J. Paradowska, *O dwóch takich*, „Polityka”, nr 14, 8 kwietnia 2006 r.; J. Paradowska, *Tercet egzotyczny*, „Polityka”, nr 19, 13 maja 2006 r.

i jego lidera. Sam Jarosław Kaczyński wspomina: *Wtrącam się oczywiście w politykę. Rozmawiam z członkami rządu o stosunkach z Samoobroną albo wyznaczam delegację na obchody rocznicy Radia Maryja. Albo dyskutuję o ewentualnych przedterminowych wyborach. Kazimierz Marcinkiewicz jest zresztą członkiem Komitetu Politycznego partii, którego pracami kieruję. [...] Zajmuję się oczywiście wojewodami, bo to przecież funkcja polityczna*⁸².

Samodzielność premiera K. Marcinkiewicza była widoczna w procesie kompletowania rządu, a później w jego funkcjonowaniu⁸³. Z inicjatywy premiera szefem dyplomacji został Stefan Meller, dyplomata odległy politycznie od PiS⁸⁴. Na szefa resortu skarbu mianował Andrzeja Mikosza, a na ministra finansów Teresę Lubińską. Po podejrzeniach lustracyjnych wobec wicepremier i ministra finansów Zyty Gilowskiej zdymisjonował ją i mianował następcą Pawła Wojciechowskiego. Premier zdecydował również o mianowaniu Anny Streżynskiej na prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej, mimo zastrzeżeń ze strony macierzystej partii. Jednocześnie musiał zaakceptować znaczną samodzielność niektórych członków rządu jak Ludwika Dorna (wicepremiera i ministra spraw wewnętrznych i administracji) czy Zbigniewa Ziobry (ministra sprawiedliwości), którzy *de facto* odpowiadali przed liderem partii, a nie premierem⁸⁵. Także niektóre kandydatury zostały narzucone premierowi przez liderów PiS. Chodzi o Zytę Gilowską (byłego polityka UW oraz PO) na stanowisko wicepremiera i ministra finansów, Wojciecha Jasińskiego (bliskiego współpracownika Jarosława Kaczyńskiego) na szefa resortu skarbu czy Annę Fotyę (bliską współpracownicę Lecha Kaczyńskiego) na ministra spraw zagranicznych. Podkreślić należy umiejętności menadżerskie premiera i dobre kontakty z mediami. Stanowiło to przesłankę lawinowego wzrostu popularności premiera na czołówki rankingów polityków w Polsce⁸⁶. Wspominając kulisy swojej dymisji Kazimierz Marcinkiewicz wspomina: *w czerwcu dostałem informację, że w Pałacu Prezydenckim odbywają się spo-*

⁸² Zob. *O dwóch takich... Alfabet braci Kaczyńskich. Rozmawiali Michał Karnowski, Piotr Zaremba*, Kraków 2006, s. 10.

⁸³ Andrzej Małkiewicz wymienia trzy grupy ministrów w rządzie K. Marcinkiewicza: bliscy współpracownicy braci Kaczyńskich (L. Dorn, Z. Ziobro, Z. Wassermann czy M. Kamiński); politycy PiS z prowincji lub tzw. drugiego szeregu (P. Woźniak, T. Lubińska, J. Polaczek, K. Michałkiewicz) oraz ludzie spoza PiS mający ukazać otwartość gabinetu na inne nurty: (Z. Religa, Z. Gilowska, S. Meller, G. Gęsicka). Zob. A. Małkiewicz, *Rząd Marcinkiewicza*, Wrocław 2006, s. 37 i n.

⁸⁴ Zob. więcej w: *Świat według Mellera: życie i polityka: krok ku przyszłości. Ze Stefanem Mellerem rozmawia Michał Komar*, Warszawa 2008.

⁸⁵ Zob. L. Dorn, *Rozrachunki i wyzwania...*, s. 177.

⁸⁶ Zob. A. Małkiewicz, *Rząd Marcinkiewicza...*, s. 41 i n.

tkania różnych ludzi z PiS-u, z tak zwanego „zakonu PC” w sprawie zmiany premiera. To tam podjęto decyzję, żeby mnie odwołać, żeby dokonać zmiany na Jarosława. Ale samego Jarosława na tych spotkaniach nie było. Uzgodniono cały plan działania bez niego i chyba poza nim⁸⁷.

Przywództwo Jarosława Kaczyńskiego

8 lipca 2006 r. władze Prawa i Sprawiedliwości wycofały rekomendacje dla Kazimierza Marcinkiewicza, co spowodowało dymisję rządu. Ustępujący premier został wskazany jako p.o. prezydenta m.st. Warszawy i oficjalnie ogłoszony kandydatem PiS na fotel prezydenta stolicy w jesiennych wyborach⁸⁸. Jarosław Kaczyński w następujący sposób tłumaczył powody dymisji Kazimierza Marcinkiewicza z funkcji premiera: *coraz bardziej oddalał się od nas politycznie. Już samo powołanie na ministra skarbu Andrzeja Mikosza, człowieka, łagodnie mówiąc, kontrowersyjnego, było dla nas poważnym ostrzeżeniem. [...] Później tych ostrzeżeń było coraz więcej. Marcinkiewicz zaczął kręcić w ważnych dla nas sprawach, prowadzić w polityce zagranicznej własne gierki, m.in. chciał pójść na ustępstwa wobec Niemiec w sprawie rurociągu północnego, co było zupełnie bez sensu z naszego punktu widzenia*⁸⁹.

Komitet Polityczny PiS rekomendował na szefa rządu Jarosława Kaczyńskiego, który sformował rząd oparty na dotychczasowej koalicji gabinetowej z Samoobroną i LPR, dokonując nieznacznych zmian kadrowych (np. awans Przemysława Gosiewskiego początkowo na ministra bez teki, a następnie wicepremiera)⁹⁰.

Wybór lidera partii rządzącej wydawał się w tej sytuacji logiczny, dodać trzeba, iż liderzy dwóch mniejszych ugrupowań koalicyjnych także zasiadali w rządzie: A. Lepper i R. Giertych. Obejmując stanowisko premiera Jarosław Kaczyński z jednej strony utrzymał kontrolę nad partią, a z drugiej stał na czele administracji rządowej. Do kompletu układanki należy dodać, iż rodzony brat zasiadał w Pałacu Prezydenckim. Kontrola nad składem rządu okazała się jednak fragmentaryczna. O ile prezes PiS mógł dymisjonować ministrów rekomendowanych przez swoje ugrupowanie, to w przypadku ugrupowań koalicyjnych tak łatwo nie było. Gdy pojawiły się zarzuty karne wobec Andrzeja Leppera odmówił podania

⁸⁷ Zob. Marcinkiewicz. *Kulisy władzy. Z Kazimierzem Marcinkiewiczem rozmawiają Michał Karnowski i Piotr Zaremba*, Warszawa 2007, s. 266.

⁸⁸ Zob. A. Małkiewicz, *Rząd Marcinkiewicza...*, s. 127 i n.

⁸⁹ Zob. J. Sadecki, *Trzynastu. Premierzy wolnej Polski...*, s. 303 i n.

⁹⁰ Zob. J. Paradowska, *Pierwszy na pierwszego*, „Polityka”, nr 28, 15 lipca 2006 r.

się do dymisji, a po zdymisjonowaniu przez prezydenta ogłosił wyjście Samoobrony z koalicji. Jak wspomina Jarosław Kaczyński: *Pierwszy raz wyrzuciłem Leppera myśląc, że może uda się coś zrobić z Paulakiem i PSL. To było jednak trudne. Próbowaliśmy zjednać niektórych posłów Samoobrony, ale z samym LPR i PSL większości byśmy nie mieli. Ale to się nie udało. Paulak też odmówił. [...] Trzeba było wrócić do dawnej koalicji. Lepper ponownie zasiadł na fotelu wicepremiera⁹¹. Po kilku tygodniach mediacji – głównie Romana Giertycha – koalicja została reanimowana w poprzednim składzie osobowym, ale ze znacznie ograniczonym wzajemnym zaufaniem partnerów koalicyjnych⁹².*

Na szczególny kształt przywództwa Jarosława Kaczyńskiego zwrócili uwagę publicyści „Polityki”: *Jarosław Kaczyński został premierem, ale przecież nie przestał być prezesem i ideologiem PiS. Dodał tylko funkcję premiera do swojego ogólnego przywództwa. [...] Tak więc rząd będzie miał wiele do zrobienia, ale premier nie będzie tylko urzędnikiem, tylko swoistym patronem, ojcem chrzestny, parasolem ochronnym, wizjonerem i surowym egzekutorem⁹³. Tym projektem była budowa „nowego państwa”, które zerwie z tradycją III Rzeczypospolitej i „okrągłego stołu”. Wizję wspomnianą bracia Kaczyńscy określali jako IV RP, bądź „rewolucja moralna” na wzór obozu sanacyjnego.*

W lipcu 2007 roku, gdy pojawił się zarzut w tzw. Seks aferze wobec polityków Samoobrony koalicja uległa rozbiciu. Politycy PiS zdecydowali się na przedterminowe wybory, konsultując pomysł samorozwiązania parlamentu z kierownictwem PO. Jak wspomina Ludwik Dorn: *uważałem, że PiS będzie ponosił stale straty i że im szybciej doprowadzimy do przedterminowych wyborów, tym lepiej, bo te straty będą mniejsze. Krócej będzie to trwało, a wybory przedterminowe i tak są nieuniknione⁹⁴.*

Przywództwo Donalda Tuska

Przedterminowe wybory w październiku 2007 roku przyniosły sukces PO, która zdołała odnieść zwycięstwo (41,51%), ale przede wszystkim zmobilizować wyborców w celu odsunięcia od władzy partii rządzącej w latach 2005–2007. 16 listopada 2007 r. został zaprzysiężony rząd

⁹¹ Zob. J. Sadecki, *Trzynastu. Premierzy wolnej Polski...*, s. 317 i n.

⁹² J. Paradowska, *PiS z zadyszka*, „Polityka”, nr 38, 23 września 2006 r.

⁹³ Zob. M. Janicki, W. Władyka, *Cień wielkiego brata. Ideologia i praktyka IV RP*, Warszawa 2007, s. 135 i n.

⁹⁴ Zob. L. Dorn, *Rozrachunki i wyzwania...*, s. 274.

utworzony przez lidera PO Donalda Tuska w ramach koalicji rządowej PO oraz PSL. 15 resortów (licząc z teka premiera) przypadło politykom Platformy, natomiast trzy – ludowcom⁹⁵.

Należy zauważyć, iż rząd D. Tuska tylko w niewielkim stopniu nawiązuje do koncepcji programowych i personalnych z okresu, gdy Jan Rokita przygotowywał tzw. Gabinet cieni w 2006 roku. W składzie rządu Donalda Tuska znalazły się tylko cztery osoby z gabinetu cieni, w tym dwie na tym samym stanowisku: Ewa Kopacz jako minister zdrowia oraz Mirosław Drzewiecki jako szef resortu sportu. Bogdan Zdrojewski przeszedł z obrony do kultury, a Aleksander Grad z rolnictwa do skarbu⁹⁶.

Donald Tusk osiągnął na tyle mocną pozycję w ramach kierownictwa PO, iż posiadał dość dużą samodzielność w kształtowaniu składu osobowego rządu. Nie dziwiły awanse najbliższych współpracowników D. Tuska – Grzegorza Schetyny na wicepremiera i szefa MSWiA czy Mirosława Drzewieckiego na szefa resortu sportu. Dodatkowo Sławomir Nowak został mianowany szefem gabinetu premiera. Drugą grupę stanowili politycy PO z drugiego szeregu jak Julia Pitera (jako pełnomocnik ds. ustawy antykorupcyjnej), Aleksander Grad jako szef resortu skarbu, Ewa Kopacz jako szefowa resortu zdrowia, Bogdan Zdrojewski jako minister kultury czy Cezary Grabarczyk jako szef resortu infrastruktury. W rządzie znaleźli się także tzw. Fachowcy, niezwiązani bezpośrednio z Platformą jak Zbigniew Ćwiąkalski jako szef resortu sprawiedliwości. Z kolei Radosław Sikorski został wynagrodzony za przejście w trakcie kampanii wyborczej z PiS do PO nominacją na szefa resortu spraw zagranicznych. Jednocześnie obsada trzech ministerstw przydzielonych politykom PSL pozostawała w praktyce poza wpływami premiera (resort rolnictwa, pracy oraz polityki regionalnej)⁹⁷.

Premier D. Tusk zapowiadał kilkakrotnie reorganizację i ocenę pracy poszczególnych ministrów. Jako pierwszy został zdymisjonowany minister sprawiedliwości Z. Ćwiąkalski po samobójstwie w celi więziennej jednego ze sprawców uprowadzenia i zamordowania Krzysztofa Olewnika. Do przełomowych zmian w składzie rządu doszło w październiku 2009 roku po nagłośnieniu przez prasę tzw. Afery hazardowej – wówczas szef

⁹⁵ Zob. A. Antoszewski, *Platforma Obywatelska w polskim systemie partyjnym*, [w:] M. Migalski (red.), *Platforma Obywatelska*, Toruń 2009, s. 17 i n.

⁹⁶ Zob. *Gabinet bez cieni*, „Polityka”, nr 47, 24 listopada 2007 r.; M. Krzymowski, *Co wiąże Tuska*, „Wprost”, nr 46, 2007; *Sojusz liberalno-chłopski*, „Newsweek Polska”, nr 44/2007, 29 października 2007 r.

⁹⁷ Zob. A. Stankiewicz, P. Śmiłowicz, *Gry i zabawy ludowe*, „Newsweek Polska”, nr 8, 24 lutego 2008 r.

rządu zdymisjonował kilku swoich bliskich współpracowników: G. Scheptynę, M. Drzewieckiego, S. Nowaka a także Andrzeja Czumę krytycznie ocenianego w roli szefa resortu sprawiedliwości.

Swoją filozofię rządzenia Donald Tusk zawarł w przesłaniu: *Jestem dumny, że zbudowałem partię i znalazłem ekipę, która rozumiała, że prawdziwą wielkość osiąga się – jak mówicie – ściboleniem, a prawdziwe katastrofy bywają efektem wielkich projektów. Będę robił wszystko, aby uchronić Polskę przed wielkimi projektami, wielkimi wodzami i wielkimi awanturnikami. Uważam, że Polacy oczekują przede wszystkim poprawiania rzeczywistości, w której żyją*⁹⁸. Tak zarysowana wizja szefowania rządu miała stanowić kontrast do premierostwa lidera Prawa i Sprawiedliwości. (lato 2006 r. –jesień 2007 r.) i była kluczowa dla umiarkowanego wizerunku PO.

Podsumowanie

Wyposażenie szefa rządu we własne, szeroko określone kompetencje pozwala traktować go – zdaniem Piotra Wieczorka – jako samodzielny, naczelny organ administracji⁹⁹. Także w opinii Wiesława Skrzydło¹⁰⁰ kompetencje szefa rządu, wśród których można wymienić uprawnienia kierownicze, kontrolne oraz koordynacyjne, tworzą obraz premiera aktywnego, wyposażonego w uprawnienia władcze, a nie tylko członka organu kolegialnego. Jednakże jak zauważa Jacek Raciborski¹⁰¹ normy prawne nie zawsze determinują zachowania aktorów politycznych i relacje między nimi. Na poczynienie takiego spostrzeżenia pozwalają doświadczenia sprawowania władzy przez dwóch kolejnych szefów rządów: Jerzego Buzka i Leszka Millera. O ile Jerzy Buzek nie posiadał zaplecza politycznego, co osłabiało jego wpływ na proces rządzenia, to w przypadku jego następcy było inaczej. Premier Leszek Miller działając w analogicznych ramach prawnych, nawet w chwilach zasadniczych kłopotów politycznych, realizował bardzo scentralizowany model kierowania rządem i jego sprawcza rola była oczywista. Podobnie wypowiada się Grzegorz Rydlewski¹⁰² twierdząc, iż sama pozycja prawna premiera nie jest warunkiem wystarczającym dla odgrywania przez niego kluczowej roli w procesie zarządzania Rada

⁹⁸ Zob. *Rewolucja małych kroków. Rozmowa Polityki z prezesem Rady Ministrów Donaldem Tuskiem*, „Polityka”, nr 6, 9 lutego 2008 r.

⁹⁹ Zob. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji RP...*, s. 200.

¹⁰⁰ Zob. W. Skrzydło, *Ustrój polityczny RP w świetle konstytucji z 1997 r. ...*, s. 219.

¹⁰¹ Zob. J. Raciborski, *Rząd i administracja rządowa...*, s. 126.

¹⁰² Zob. G. Rydlewski, *Rządzenie koalicyjne...*, s. 76.

Ministrów. Niezbędne jest zagwarantowanie premierowi silnej pozycji politycznej. Doświadczenia sprawowania funkcji przez sześciu kolejnych szefów rządów: (od J. Buzka poprzez L. Millera, M. Belki, K. Marcinkiewicza, J. Kaczyńskiego aż do D. Tuska) pozwalają na wskazanie odmiennych sposobów kierowania gabinetem mimo identycznych ram prawnych, w jakich się poruszali.

STRESZCZENIE

Władza wykonawcza jest powierzona rządowi, który składa się z Rady Ministrów na czele z premierem. Jej członkowie pochodzą przeważnie z większości parlamentarnej w niższej izbie parlamentu (Sejmie), a wyjątki od wspomnianej zasady są niezmiernie rzadkie. Rząd jest formalnie zaprzysięgany przez prezydenta, a następnie w ciągu 2 tygodni musi uzyskać zaufanie w Sejmie. W artykule porównano 6 premierów sprawujących swoje funkcje pod rządami Konstytucji z 1997 roku.

Jacek Wojnicki

STATUS OF PRIME MINISTER (IN THE CONSTITUTION AND POLITICAL PRACTICE)

Executive power is exercised by the government, which consists of a council of ministers led by the Prime Minister. Its members are typically chosen from a majority coalition in the lower house of parliament (the Sejm), although exceptions to this rule are not uncommon. The government is formally announced by the president, and must pass a motion of confidence in the Sejm within two weeks. In the article we can compare six Prime Minister who has ruled under April Constitution 1997.

Jacek Zalesny

Status prawnoustrojowy sejmowej komisji śledczej

SŁOWA KLUCZOWE:

*parlament, komisja śledcza, kontrola,
środki kontroli, rząd*

STUDIA I ANALIZY

Wprowadzenie

Poszukiwanie efektywnej realizacji zadań Sejmu w pierwszym rządzie nakazuje postawić pytanie o instrumentarium pozwalające urzeczywistnić założone cele. Z szerokimi obowiązkami nałożonymi na organ parlamentarny bezpośrednio powinny korespondować adekwatne środki politycznego oddziaływania, kształtowania rzeczywistości prawnoustrojowej. W przeciwnym razie mielibyśmy do czynienia z dysharmonią celów i zdolności ich osiągnięcia, co czyniłby całą konstrukcję dysfunkcjonalną.

Niestandardowość, złożoność zjawisk politycznych, a – co nie jest bez znaczenia – także potrzeb społecznie podzielanych powodują, że zdaniem normodawcy (tak polskiego jak i państw innych) koniecznością staje się wmontowanie w system rządów instytucji nietypowych, zaprogramowanych na okoliczności od tzw. „wielkich dzwonów”. Dzięki specyficznemu w danej sytuacji zespołowi narzędzi umożliwić mają osiągnięcie celu w innych okolicznościach sytuującego się poza horyzontem bieżącej zdolności organu. Nie powinno przy tym ulegać wątpliwości, że sięgnięcie po nadzwyczajne środki prawne nie może być przypadkowe, czy też dowolne. Musi być następstwem konstatacji, iż mamy do czynienia ze zjawiskiem politycznym, w zakresie którego typowe środki działania zawodzą i tym samym nie prowadzą do pożądanego rezultatu. Zarazem

niezbędne jest spełnienie przesłanki dodatkowej – zjawisko wymaga zbadania i ustalenia przez Sejm. Dopiero łączne wystąpienie powyższych elementów stwarza rację bytu dla sejmowej komisji śledczej jako organu pomocniczego Sejmu, powoływanego do zbadania określonej sprawy.

Prawne podstawy działania

Komisja śledcza jest jedyną komisją spośród przez Sejm powoływanych, której istnienie bezpośrednio dopuszcza prawodawca w tekście Konstytucji, co samo w sobie wyznacza wyjątkową rangę organu¹. O komisji śledczej ustrojodawca stanowi w art. 111 ustawy zasadniczej. Wskazać trzeba na ogólność, lakoniczność² zawartej w nim regulacji³. Sprowadza się ona do wyposażenia Sejmu w kompetencję powołania komisji śledczej do zbadania określonej sprawy oraz odesłania określenia trybu jej działania do ustawowej regulacji. Nie charakteryzuje natomiast ustrojodawca metody powoływania komisji, sposobu procedowania przed nią oraz innych cech, które łącznie składałyby się na model sejmowej komisji śledczej. Nie ulega wątpliwości, że ze względu na zwięzłość unormowania, niemożliwe byłoby powołanie komisji śledczej do zbadania określonej sprawy bezpośrednio na zasadzie art. 111 w związku z art. 8 ust. 2 Konstytucji. Dopiero wejście w życie ustawy, o której mowa w art. 111 ust. 2 Konstytucji, skutkuje dookreśleniem woli ustrojodawcy i zezwala na jej praktyczną materializację w postaci konkretnych działań Sejmu.

Konstytucyjne umocowanie komisji śledczej, choć nie wyczerpujące, jest niezbędne dla jej powołania. W przeciwnym razie badany organ sejmowy nie mógłby być wyposażony w kompetencje inne niż przysługujące organom sejmowym w reżimie art. 112 Konstytucji. Nie posiadałby zdolności w zakresie ingerowania w sferę wolności, praw i obowiązków jednostek i ich związków oraz kształtowania zachowań organów władzy publicznej i innych podmiotów⁴.

¹ G. Kosiorowski, *Charakter prawny uchwały o powołaniu sejmowej komisji śledczej*, „Państwo i Prawo” 2008, z. 6, s. 53.

² M. Kruk, *Funkcja kontrolna Sejmu RP*, Warszawa 2008, s. 90.

³ S. Gebethner, *Opinia w sprawie trybu rozpatrywania sprawozdania komisji śledczej*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 3, s. 135; J. Mordwiłko, *Opinia w sprawie możliwości przesłuchania Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej przez sejmową komisję śledczą*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 1, s. 82.

⁴ Zob. L. Garlicki, *Uwaga 3 do art. 111*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, Warszawa 2001, s. 2.

Do ustawowego uformowania przekazał ustrojodawca określenie trybu działania komisji śledczej. Tym samym uczynił wyjątek od wyrażonej w art. 112 Konstytucji zasady autonomii Sejmu⁵. Zgodnie z nią izba parlamentarna we własnym zakresie określa pożądany stan zorganizowania się i realizacji przypisanych kompetencji⁶. Odesłanie zawarte w art. 111 ust. 2 Konstytucji stanowi *lex specialis* w stosunku do zawartości art. 112 Konstytucji uzasadniony faktem, iż komisja śledcza formuje zachowania nie tylko podmiotów wewnątrzsejmowych, ale również pozasejmowych⁷. Zgodnie z zasadami wykładni prawa, art. 111 ust. 2 Konstytucji jako przepis o charakterze wyjątkowym⁸ wobec art. 112 Konstytucji, nie powinien być interpretowany rozszerzająco. W przypadku wątpliwości, domniemanie w zakresie regulacji działalności komisji śledczej, tj. organu wewnętrznego Sejmu, przemawia na rzecz właściwości regulaminu Sejmu.

Do ustalenia w drodze ustawy przekazał ustrojodawca rozstrzygnięcie „trybu działania” komisji śledczej. Przewidziana w art. 111 ust. 2 Konstytucji ustawa (ewentualnie ustawy) powinna regulować wszystkie te zagadnienia, które ze względu na swą treść wymagają określenia w akcie prawnym powszechnie obowiązującym. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, uwzględniając konstytucyjną zasadę autonomii parlamentu, należy stwierdzić, że użyty w art. 111 ust. 2 Konstytucji termin „tryb działania” obejmuje sobą kompetencje komisji śledczej, w szczególności ich treść i sposób realizacji, a także zasady przeprowadzania poszczególnych czynności „śledczych”, służących zebraniu potrzebnych informacji⁹. Nie oznacza natomiast bezwzględnej wyłączności ustawy w zakresie szczegółowego ukształtowania problematyki komisji śledczej. Nie ma powodów, aby przenosić do ustawowego uregulowania całokształt norm o charakterze materialnie regulaminowym¹⁰. Powyższa regulacja byłaby nie tylko zbędna, ale zarazem niepragmatyczna. Groziłaby powstaniem sytuacji, w której ze względu na ewentualną niekompletność

⁵ Zob. A. Szmyt, *Opinia na temat statusu prawnego komisji śledczej*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 2, s. 98.

⁶ Szerzej na ten temat zob. J. Szymanek, J. Zaleśny, *Charakter prawny regulaminu parlamentarnego*, [w:] J. Szymanek, J. Zaleśny (opr.), *Polskie Regulaminy Parlamentarne 1986–2002*, Warszawa 2002.

⁷ Zob. W. Płowiec, *Wpływ zasady podziału władzy na działalność sejmowej komisji śledczej*, [w:] P. Wiliński, O. Krajniak, B. Guzik (red.), *Prawo wobec wyzwań współczesności*, t. III, Poznań 2006, s. 30.

⁸ Wyrok TK z 14 kwietnia 1999 r., Sygn. K. 8/99, OTK w 1999 r., cz. 1, poz. 14, s. 215.

⁹ Tamże, s. 216.

¹⁰ Zob. M. Zbrojewska, *Wybrane karnoprocesowe zagadnienia postępowania przed sejmową komisją śledczą*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 5, s. 25.

procedury ustawowo ukształtowanej stawałoby pytanie o zdolność komisji śledczej do dalszego wypełniania powierzonych zadań. Z tego względu na aprobatę zasługuje postępowanie ustawodawcy, który w art. 1 ust. 3 ustawy z 21 stycznia 1999 r. zawarł stosowanie względem komisji śledczej – w zakresie spraw nieuregulowanych w ustawie o sejmowej komisji śledczej – przepisów regulaminu Sejmu.

Odesłanie do aktu sejmowego pozwala nie tylko na odpowiednie stosowanie norm regulaminowych, ale zarazem na posiłkowanie się w tym zakresie ustaleniami doktryny, na odwoływanie się do zwyczajów parlamentarnych. W obecnie obowiązującym stanie prawnym, na mocy przewidzianego w art. 1 ust. 3 ustawy odpowiedniego stosowania regulacji autonomicznych, do komisji śledczej odnoszą się takie normy regulaminowe jak dotyczące zwoływania posiedzeń komisji, szczegółowych zasad jej procedowania, porządku głosowania, czy relacji z innymi organami Sejmu.

Uchwalona 21 stycznia 1999 r. i gruntownie zmodyfikowana 22 lipca 2005 r. – ustawa o sejmowej komisji śledczej odwołuje się nie tylko do postanowień regulaminu Sejmu. Także z przepisów kodeksu postępowania karnego czyni prawną podstawę działalności komisji śledczej. Jest to jednak inne nawiązanie niż w ustawie o Trybunale Stanu przewidującej, że w postępowaniu przed Komisją Odpowiedzialności Konstytucyjnej stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu postępowania karnego, chyba że sama ustawa stanowi inaczej¹¹. Zakresu stosowania przepisów k.p.k. nie określa ustawodawca jako „odpowiedni” do potrzeb postępowania. Jest on wyznaczony wężiej. Przepisy procedury karnej mają zastosowanie jedynie względem niektórych – ustawowo wskazanych – aspektów aktywności komisji śledczej¹². Przede wszystkim w postępowaniu przed komisją śledczą stosuje się odpowiednio przepisy k.p.k. dotyczące wzywania i przesłuchiwania świadków, zwalniania ich z obowiązku zachowania tajemnicy w zakresie nie uregulowanym w ustawie o sejmowej komisji śledczej, ustanowienia pełnomocnika, w tym także co do postępowania w sprawie rozpatrzenia wniosku o zastosowanie kary porządkowej oraz jej wykonania wobec świadka. Również w oparciu o przepisy k.p.k. Prokurator Generalny wykonuje określone czynności zlecone przez komisję.

¹¹ Szerzej na ten temat zob. J. Zaleśny, *Odpowiedzialność konstytucyjna w prawie polskim okresu transformacji ustrojowej*, Toruń 2005, s. 209 i n.

¹² Zob. S. Gebethner, *Opinia w sprawie dopuszczalności i trybu odwołania członka sejmowej komisji śledczej*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 3, s. 74–75.

Czas działania

W myśl art. 111 ust. 1 Konstytucji komisja śledcza powoływana jest do zbadania określonej sprawy. Tym samym początek jej działania wyznacza wola Sejmu zbadania określonej sprawy, skonkretyzowana w stosownej uchwale izby. Formalnie żadne ograniczenia nie wiążą Sejmu co do momentu podjęcia przedmiotowej decyzji. Zarazem jednak wzgląd na ekonomikę pracy powinien skutkować wstrzeźliwością w powoływaniu komisji śledczej pod koniec czasu trwania kadencji Sejmu, gdy ze względu na zakres czynności niezbędnych do wykonania mało prawdopodobne jest przedłożenie Sejmowi końcowego sprawozdania z prac, a tym samym praca komisji nie dostarczy oczekiwanego efektu w postaci zbadania określonej sprawy.

Choć ustawodawca dopuszcza określenie w uchwale o powołaniu komisji śledczej terminu złożenia przez nią sprawozdania, to rozwiązanie powyższe traktować należy jako nietypowe, mogące mieć zastosowanie wyłącznie do spraw prostych, nie wymagających długotrwałego ustalania faktów¹³. Wiąże się z nim ryzyko, że upływ czasu przeznaczonego na prowadzenie przez komisję postępowania uniemożliwi zbadanie sprawy i tym samym skutkować będzie faktycznym niewykonaniem woli Sejmu w postaci zbadania sprawy. Organ władzy publicznej powinien unikać tworzenia fikcji prawnych, w tym przypadku – powoływania organu ze świadomością, że nie będzie on zdolny zrealizować uchwały Sejmu. Powołując komisję śledczą izba parlamentarna jest zobligowana wyposażyć ją w pełną, nie tylko formalną, ale również faktyczną zdolność wykonania powierzonego zadania. W tym też kontekście bardziej pragmatyczną

¹³ W praktyce parlamentarnej zdarza się, że wyrażając wolę powołania komisji śledczej zobowiązuje się ją równocześnie do złożenia sprawozdania w określonym terminie. Zob. np. Sprawozdanie Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka o poselskim projekcie uchwały w sprawie powołania Komisji Śledczej dla wyjaśnienia zasadności umorzenia śledztwa w sprawie nadużycia uprawnień przez funkcjonariuszy Zespołu Inspekcyjno-Operacyjnego Gabinetu Szefa Urzędu Ochrony Państwa, którzy w okresie od 25 stycznia 1991 r. do 26 marca 1997 r., przy wykorzystaniu tajnych informatorów, prowadzili inwigilację osób zaangażowanych w życie polityczne kraju, tj. w sprawie czynu z art. 231 § 1 Kodeksu Karnego przez Prokuraturę Okręgową w Warszawie, oraz przeprowadzenia śledztwa w sprawie nielegalnych działań przeprowadzonych przeciw stronnictwom politycznym (druk nr 1347), Sejm RP III kadencji, Druk nr 1667; § 2 projektu uchwały w sprawie powołania Komisji Śledczej do zbadania procesów rozporządzania majątkiem byłej PZPR, Sejm RP III kadencji, Druk nr 1836; § 2 projektu uchwały w sprawie powołania Komisji Śledczej do zbadania procesów rozporządzania majątkiem NSZZ „Solidarność”, Sejm RP III kadencji, Druk nr 1938.

metodą postępowania, uwzględniającą złożoność materii zleconej do zbadania, dynamikę zjawisk politycznych, jest powoływanie komisji śledczej na czas formalnie nieokreślony, a materialnie niezbędny dla zbadania sprawy i przedłożenia izbie sprawozdania ze swej działalności. Powoływanie komisji bez określenia w samej uchwale czasu jej działania nie musi nieść z sobą ryzyka nadmiernego wydłużania czasu jej pracy, na które nie byłoby przyzwolenia Sejmu. Sejm, jako organ powołujący komisję śledczą i przesądzający o *ratio* jej działania, w każdej chwili władny jest wezwać komisję do wykonania określonych czynności czy też – już w trakcie jej funkcjonowania – wyznaczyć termin na złożenie sprawozdania.

Zbadanie danej sprawy, sporządzenie sprawozdania z działalności komisji, nie oznacza jeszcze formalnego zakończenia postępowania parlamentarnego co do diagnozowanej sprawy. Choć Sejm nie przeprowadza głosowania nad przedmiotowym sprawozdaniem komisji, to niezbędne jest ustosunkowanie się przez izbę do przedłożonego sprawozdania.

Gdy w ramach trwania określonej kadencji Sejmu komisja śledcza nie zakończy działalności – co uwzględniając złożoność badanego zagadnienia oraz fakt, iż daje się ją powołać w dowolnym momencie, także pod koniec trwania pełnomocnictw Sejmu, który komisję utworzył, może mieć miejsce – to z dniem zakończenia kadencji postępowanie przed nią ulega zamknięciu. Zakończeniu ulegają też czynności zlecone albo wnioskowane przez komisję. Odniesienie do istnienia komisji mają zatem zasada dyskontynuacji prac parlamentarnych i wynikające z niej następstwa. Wyjątkiem jest sytuacja, w której komisja przedłożyła Sejmowi sprawozdanie z działalności, natomiast Sejm danej kadencji nie zdążył go rozpatrzyć. Wówczas nie ma przeszkód prawnych, aby rozpatrzyć je Sejm kolejnej kadencji. W takim przypadku posła sprawozdawcę wskazuje nie komisja, która sporządziła sprawozdanie (bo wraz z zakończeniem kadencji Sejmu jej byt wygasł), ale Marszałek Sejmu nowej kadencji, po zasięgnięciu opinii Prezydium Sejmu i Konwentu Seniorów.

Charakter prawny

Komisja śledcza jest odmianą komisji sejmowych, tj. – organem wewnętrznym Sejmu. Zalicza się do komisji nadzwyczajnych, powoływanych przez izbę w razie potrzeby, w drodze uchwał, z których pierwsza określa jej zakres działania, ewentualnie także szczegółowe zasady działania komisji, a druga – skład osobowy. Tak jak komisja nadzwyczajna, istnieje do czasu wykonania zadania, ewentualnie – do końca kadencji Sejmu.

Niedopuszczalne jest funkcjonowanie stałej komisji śledczej, w sposób ciągle badającej sprawy określonego rodzaju¹⁴. Wyjątkowość organu nie podlega petryfikacji ustrojowej. W obecnie obowiązującym stanie prawnym nie może on zastępować innych komisji nadzwyczajnych, a przede wszystkim – systemu komisji stałych. Zarazem komisja śledcza nie jest regularną komisją nadzwyczajną. Ze względu na specyfikę zadań, uprawnień i prawnych podstaw działalności, traktowana jest jako jej kategoria¹⁵. Z racji faktu, że komisja śledcza jest odmianą komisji sejmowych, o ile przepisy szczegółowe nie stanowią inaczej, do trybu jej działania znajdują zastosowanie wszystkie przepisy i reguły ogólne, które odnoszą się do wszystkich komisji sejmowych¹⁶.

Wyjątkowy charakter środków prawnych przyporządkowanych komisji śledczej sprawia, iż nie jest ona typową komisją sejmową, ergo – wykładnia funkcjonalna regulacji prawnych pozwala stwierdzić, iż wolno ją powołać dopiero wówczas, gdy wszystkie dostępne Sejmowi i – co istotne – wykorzystywane narzędzia oddziaływania na rzeczywistość polityczną zawiodły, tj. nie doprowadziły do osiągnięcia zamierzonych celów. W tym funkcjonalnie wyznaczonym, wąskim znaczeniu, daje się określić komisję śledczą jako organ pomocniczy Sejmu. Pomocniczość komisji śledczej wobec Sejmu jest innej miary niż pomocniczość pozostałych komisji wobec izby parlamentarnej. Jest to pomocniczość wobec wszelkich kompetencji posiadanych i używanych przez Sejm i jego organy wewnętrzne, w tym także przez sejmowe komisje.

Pomocniczy charakter komisji śledczej wobec Sejmu warunkuje nie tylko zakaz domniemania konieczności powołania komisji śledczej. Znajduje także reperkusje w fakcie, iż może być ona powoływana wyłącznie z woli Sejmu i w celu realizacji jego potrzeb służących wypełnieniu prawnie wyznaczonych funkcji. Efektem przeprowadzonych przedsięwzięć, w zakresie przez Sejm zleconym, jest przedłożenie sprawozdania z działalności. Powinno ono odnosić się do wszystkich kwestii objętych uchwałą Sejmu o powołaniu komisji śledczej.

Mimo iż komisja śledcza jest organem pomocniczym Sejmu, złożonym tylko z posłów, to nie jest wyłącznie organem wewnętrznym Sejmu¹⁷.

¹⁴ Zob. M. Grzybowski, *Sejmowa komisja śledcza*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 3, s. 45.

¹⁵ Zob. P. Czarny, B. Naleziński, *Organy Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2002, s. 84.

¹⁶ Wyrok TK z 14 kwietnia 1999 r., Sygn. K. 8/99, OTK w 1999 r., cz. 1, poz. 14, s. 215.

¹⁷ Zob. wystąpienie senatora P. Andrzejewskiego i posła J. Ciemnińskiego w trakcie prac nad przygotowaniem konstytucji, Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego XIX, s. 40.

Posiada uprawnienia, które wykraczają na zewnątrz, poza zagadnienia wewnętrzsejmowe, a nawet poza strukturę aparatu państwowego. Władza takimi kompetencjami jak przesłuchiwanie świadków, prawo żądania akt każdej sprawy, których nie posiada sam Sejm.

W istotnej mierze charakter prawny komisji śledczej współokreśla prawnie ograniczone stosowanie w postępowaniu przed nią przepisów k.p.k. Związanie komisji śledczej (w ograniczonym zakresie) przepisami procedury karnej bynajmniej nie czyni z niej organu władzy sądowiczej, prokuratora lub organu o podobnej istocie. Nie jest powołana do sformułowania aktu oskarżenia ani do wyrokowania o winie lub karze rozumianych w kategoriach prawnych. Ewentualnie, w efekcie złożonego przez nią wniosku wstępnego o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej są realizowane przedsięwzięcia prawne, które mogą skutkować wniesieniem przez Sejm aktu oskarżenia do Trybunału Stanu. W żadnej zaś mierze komisja śledcza nie jest władna zastępować właściwych w tym zakresie organów władzy publicznej. Zarazem nieporozumieniem byłoby żądanie od niej spełnienia standardów postępowania sądowego czy prokuratorskiego. Od organu *sensu stricto* parlamentarnego nie daje się żądać właściwości dlań nietypowych.

Badając określone zjawisko przy użyciu instrumentów znanych procedurze karnej, komisja nie przestaje być organem sejmowym, tj. *par excellence* politycznym¹⁸, w całej rozciągłości złożonym z osób pełniących role polityczne, zabiegających o polityczne apanaże. Choć *de iure* mandat poselski jest wolny, to *de facto*, chcąc nadal piastować funkcje polityczne parlamentarzysty muszą uwzględniać wytyczne macierzystej formacji politycznej, tak na etapie realizowanego postępowania, jak i formowania konkluzji¹⁹. Odpowiednio typowy dla Sejmu jest efekt działalności komisji śledczej. Kryteria polityczne rozstrzygają o kształcie wytworzonych rekomendacji, metodzie i intensywności ich wdrożenia. Wachlarz dostępnych komisji środków ma natomiast umożliwić jej wykonanie zleconego przez izbę parlamentarną zlecenia.

¹⁸ Zob. W. Osiatyński, *Nie-zwykły obywatel*, „Tygodnik Powszechny” 2005, nr 12, s. 4; A. Stawarz-Walat, *Czy Prezydent miał prawo odmówić zeznań przed sejmową komisją śledczą?*, „Przegląd Prawa i Administracji” LXXIII, Wrocław 2005, s. 182.

¹⁹ Zob. Z. Wasik, *Pozycja komisji parlamentarnych pod rządami konstytucji marcowej*, Toruń 1981, s. 111.

Powołanie i skład osobowy

Powołanie przez Sejm komisji śledczej znajduje konsekwencje w konieczności wyboru jej członków. Metoda wybierania członków komisji jest czynnikiem w istotny sposób warunkującym zdolność organu do realizacji przydzielonych zadań. Wpływa na charakterystykę osobową składu komisji, od której w znacznej mierze zależy sens ustanawiania organu. W analizowanej sytuacji czynnika ludzkiego nie da się kompensować czy to nadzorem czy też odpowiedzialnością prawną. Za jakość pełnionych ról w komisji śledczej jej skład osobowy *in gremio de facto* nie ponosi konsekwencji. Odpowiednio komisja jako organizacja nie jest rozliczana z efektywności przeprowadzonych przedsięwzięć. Z tego też tytułu elementem nierzadko kluczowym dla uzyskania pożądanego efektu całego projektu jest adekwatne zaprogramowanie prac komisji już na poziomie komponowania jej składu osobowego.

Na problematykę skutecznego działania, czyli prowadzącego do urzeczywistnienia założonych celów komisji jako organizacji, nachodzi zagadnienie polityczności miejsca jej tworzenia oraz polityczności jej zasobów ludzkich. Powyższa okoliczność powodować może, iż faktyczny cel ustanowienia komisji może nie być tożsamy z celem formalnie artykułowanym, jak również cele realizowane przez poszczególnych członków komisji mogą być rozbieżne względem oczekiwań Sejmu oraz wzajemnie nieharmonijne.

Co do istoty, w sposób szczególny – w porównaniu z kształtowaniem składu osobowego znakomitej większości spośród pozostałych komisji sejmowych – prawodawca uregulował zagadnienie wyboru członków sejmowej komisji śledczej. Różnice dotyczą niezbędnej do przeprowadzenia w Sejmie powyższej czynności większości głosów, ustalenia maksymalnego składu ilościowego komisji oraz normatywnego ustosunkowania się do politycznych afiliacji członków komisji. Suma powyższych elementów wyznacza rysy charakterystyczne osobowej strony kwestii związanych z komisją śledczą.

Skład osobowy komisji śledczej wybierany jest przez Sejm bezwzględną większością głosów, na wniosek Prezydium Sejmu. Samo zaś zgłaszanie kandydatów to uprawnienie struktur politycznych reprezentowanych w izbie (przewodniczący klubów i kół wchodzących w skład Konwentu Seniorów). Nierzadko dochodzi do niego po burzliwych, wewnętrznych sporach, mogących nawet grozić dezintegracją związku politycznego. Od czasu ukonstytuowania Komisji Śledczej do zbadania ujawnionych w mediach zarzutów dotyczących przypadków korupcji podczas prac nad

nowelizacją ustawy o radiofonii i telewizji, desygnowanie wywołuje emocje. Wiąże się z nim nadzieje na medialny rozgłos, a w konsekwencji na wzrost politycznego znaczenia. Nagłe i gwałtowne docenienie polityka w opinii społeczeństwa może naruszać sfery politycznego oddziaływania w związkach politycznych, a co się z tym nierozłącznie wiąże – wywoływać zmiany w politycznych hierarchiach. W zależności od politycznych potrzeb, znajdujących odzwierciedlenie w taktyce działania, członkostwo w komisji śledczej różnie bywa postrzegane. Czasami wiąże się z nim nadzieje na społeczną promocję przywódcy politycznego, czy też lojalnego, słabiej rozpoznawalnego, jednego z najbliższych jego współpracowników. W zrzeczeniach czy to o kruchej równowadze wśród liderów organizacji, czy też o ograniczonych kanałach wewnętrznego awansu, czy też, w których przywódca z różnych względów nie widzi faktycznych możliwości zasiadania w komisji, delegowani są do niej przedstawiciele z tylnich ław Sejmu, niezdolni czy też nieskłonni do zajmowania najwyższych godności politycznych. Mają oni gwarantować zachowanie *status quo* w danym związku politycznym.

Aby wybór w skład komisji śledczej określonych posłów nie był efektem majoryzacji opozycji parlamentarnej, sprzyjał stabilizacji i efektywności działania, dokonywany jest bezwzględna większością głosów. Zarazem wymóg uzyskania większości bezwzględnej powoduje, iż mniejszość sejmowa nie posiada zdolności samodzielnego podjęcia rozstrzygnięcia w sprawie²⁰. W decyzji swej Sejm nie jest swobodny. Musi respektować ustawowo określoną maksymalną liczbę członków komisji oraz ich pluralizm polityczny. W reżimie art. 2 ustawy o sejmowej komisji śledczej w skład komisji wchodzi do 11 członków. Mogą nimi być jedynie posłowie. Wyłącznie poselski skład personalny organu rozstrzyga w praktyce ustrojowej o metodzie postępowania, dochodzenia do wiedzy o badanych zjawiskach, a w konsekwencji do ustaleń i formułowanych na ich podstawie konkluzji.

Dokładna liczba członków komisji śledczej wskazywana jest w projekcie uchwały Sejmu o powołaniu komisji śledczej. Mogą go wnieść Prezydium Sejmu lub co najmniej 46 posłów²¹. Na tym etapie proce-

²⁰ H. Pajdała, *Parlamentarne komisje śledcze*, [w:] T. Mołdawa (red.), *Zagadnienia konstytucjonalizmu krajów Europy Środkowo-Wschodniej*, Warszawa 2003, s. 87–88.

²¹ Do czasu wejścia w życie ustawy z 22 lipca 2005 r. projekt uchwały dotyczącej aktu powołania komisji śledczej mogli wnieść – oprócz Prezydium Sejmu – komisja sejmowa lub grupa co najmniej 15 posłów. Podwyższenie progowej liczby posłów wnioskodawców miało służyć ograniczeniu wniosków nie rokujących na sejmową aprobatę, a zarazem miało sprzyjać podwyższeniu znaczenia składanych wniosków. Zob. M. Kruk, *Funkcja kontrolna...*, s. 93.

dowania nie ustala się składu personalnego komisji. Dochodzi do niego – w drodze uchwały Sejmu – dopiero po podjęciu przez Sejm decyzji o powołaniu komisji śledczej.

Ograniczając liczbę osób komponujących komisję śledczą do 11 postąpił prawodawca inaczej niż zazwyczaj. W sferze spraw parlamentarnych jest zasadą, że nie konkretyzuje jej i dopuszcza istnienie komisji liczących kilkudziesięciu członków. Tym razem spojrzął na organ wewnętrzny Sejmu nie tylko przez pryzmat mandatariuszy, artykulacji poglądów i interesów, ale także z punktu widzenia istoty realizowanego przedsięwzięcia, na które składa się zbadanie określonej sprawy. Korzystając z osiągnięć nauki o organizacji i zarządzaniu dostrzegł, iż zbyt rozbudowane organy materialnie przeobrażają się w fora dyskusyjne, zużywają zasoby na wytwarzanie a następnie rozwiązywanie konfliktów wewnętrznych i wytracają zdolność komunikowania się ze światem zewnętrznym poprzez realizację pierwotnie wyznaczonych zadań. Określoność celu działania komisji wymaga od niej operatywności²², której służy struktura prosta, nieliczna.

W momencie powoływania komisja śledcza powinna odzwierciedlać polityczną organizację izby pierwszej parlamentu. Tym samym zwyczajowo przyjęta i nie budząca rozleglejszych sporów w praktyce budowa komisji sejmowych wyrażająca główne linie artykułowanych w Sejmie podziałów politycznych²³, w stosunku do komisji śledczej znalazła normatywne ukształtowanie. Podjęty przez ustawodawcę zabieg formalnego uniknięcia obsadzenia członkostwa w dominującym stopniu przez większość rządową ocenić należy krytycznie. Zbytecznie reguluje on zjawiska w drodze konsensualnej rozstrzygane. Środkiem prawnym w wystarczającej mierze zabezpieczającym przed niepożądanym zachowaniem Sejmu jest większość bezwzględna wymagana dla podjęcia uchwały o obsadzie personalnej komisji śledczej. Gdyby natomiast w obecnie obowiązującym stanie prawnym większość sejmowa odeszła od zwyczaju parlamentarnego, złamała normę ustawową o reprezentacyjnym dla podziałów politycznych odnotowywanych w Konwencie Seniorów podziale miejsc w komisji śledczej, to i tak brakuje środka prawnego służącego przywróceniu ładu ustawowego. Norma prawna programująca reprezentacyjność to *lex imperfecta*. Jej naruszenie nie skutkuje czy to możliwością zastoso-

²² M. Grzybowski, *Sejmowa komisja śledcza...*, s. 46.

²³ Zob. A. Gwiżdż, *Organizacja i zasady funkcjonowania Sejmu*, [w:] A. Burda (red.), *Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1975, s. 305; Z. Wasik, *Pozycja komisji parlamentarnych...*, s. 46.

wania sankcji prawnej czy też unieważnieniem przeprowadzonych przez niewłaściwie obsadzoną komisję śledczą czynności. Skuteczne nadanie komisji śledczej reprezentatywnego oblicza zależy od woli parlamentarzystów, nie dając się ująć w gorset przepisów prawnych.

Reprezentatywność komisji śledczej wiąże ustawodawca nie ze składem całego Sejmu, lecz ze składem politycznym Konwencji Seniorów. W komisji nie mają przedstawicieli frakcji nieobecne w Konwencji. Dopuszczalne jest również, iż nie wszystkie siły polityczne w nim zasiadające będą partycypować w podziale miejsc w komisji. W pierwszej kolejności z taką sytuacją mamy do czynienia, gdy liczba klubów i kół poselskich mających przedstawicieli w Konwencji Seniorów jest większa niż liczba miejsc w komisji śledczej²⁴. Wówczas najmniejsze formacje polityczne nie uzyskują przedstawicielstwa w komisji śledczej. W świetle obowiązujących regulacji prawnych daje się zatem stwierdzić, że przedstawicielstwo w Konwencji Seniorów jest warunkiem koniecznym, ale nie wystarczającym, aby być reprezentowanym w komisji śledczej²⁵. W polskiej rzeczywistości parlamentarnej, pomimo konsolidacyjnego znaczenia klauzul zaporowych w wyborach do Sejmu, jest to sytuacja możliwa do zaistnienia. Znajduje ona umocowanie w utrzymującej się labilności stronnictw politycznych, w trudnościach w wypracowaniu trwałych formuł politycznej kooperacji.

Dopuszczalne jest, że mimo iż liczba miejsc w komisji będzie większa niż liczba klubów i kół poselskich reprezentowanych w Konwencji Seniorów to różnica w wielkości między największymi i najmniejszymi formacjami sprawi, że odpowiednie zastosowanie kryterium matematycznego uniemożliwi przydzielenie miejsca w komisji śledczej najmniejszym podmiotom. Ustawodawca bowiem *explicite* wiąże obecność w komisji śledczej z liczebnością frakcji parlamentarnej. Odrzuca przy tym formułę, iż każda formacja polityczna jest reprezentowana w komisji śledczej przez taką samą liczbę posłów.

Dokonując wyboru członków komisji Sejm powinien uwzględnić zarówno element reprezentatywności klubów i kół poselskich mających przedstawicieli w Konwencji Seniorów, jak i siłę poszczególnych zrzeseń politycznych²⁶. W tym celu każdorazowo trzeba wypracować stosowny kompromis polityczny, który mocno powinien być osadzony

²⁴ M. Granat, *W sprawie podziału miejsc w komisji śledczej*, „Zeszyty Prawnicze Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu” 3 (3)/2004, s. 27.

²⁵ J. Mordwiłko, *W sprawie interpretacji art. 2 ust. 2 ustawy o komisji śledczej*, „Zeszyty Prawnicze Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu” 3 (3)/2004, s. 29.

²⁶ Tamże, s. 29.

zarówno w normie ustawowej jak i w dobrych praktykach politycznych, nie aprobujących majoryzowania stronnictw sejmowych przez skoalicone formacje.

Istotnym zagadnieniem składającym się na motyw powoływania składu osobowego komisji śledczej jest bierna legitymacja parlamentaryzmu do kandydowania do komisji śledczej. Wobec kandydatów – analogicznie jak względem kandydatów na członków innych komisji sejmowych – nie formułuje prawodawca żadnych wymagań o charakterze merytorycznym. W szczególności – nie muszą się charakteryzować określonym doświadczeniem parlamentarnym czy też posiadać wykształcenia właściwego dla badania danej problematyki. Zarazem jednoznacznie przesądza ustawodawca o wymogu bezstronności członków komisji²⁷. Nie każdy poseł (choć jednocześnie tylko poseł) może wchodzić w skład komisji śledczej. W reżimie art. 4 ustawy o sejmowej komisji śledczej w skład komisji nie może być wybrany poseł, 1) którego sprawa dotyczy bezpośrednio, 2) który brał albo bierze udział, występując w jakiegokolwiek roli procesowej, w sprawie przed organem władzy publicznej w zakresie, który jest objęty przedmiotem działania komisji, 3) gdy istnieje inna niż wyżej wymienione okoliczność, która mogłaby wywołać uzasadnioną wątpliwość co do jego bezstronności w badanej sprawie. Suma powyższych przesłanek składa się na dyrektywę obiektywnego postępowania członków komisji tak względem rozpatrywanej sprawy, jak i osób w niej uczestniczących²⁸. Wolą ustawodawcy było, aby posłowie w całej rozciągłości realizowali zadania przez Sejm wyznaczone, kierując się wyłącznie poszukiwaniem prawdy obiektywnej o badanych zjawiskach, nie uchylając się od deskrypcji i eksplanacji niektórych aspektów problemu, czy też nie szukając fałszywych konkluzji poprzez kierunkowe nastawienie do przedmiotu badania i przesłuchiwanego świadków. Powinni analizować zarówno zjawiska korzystne z punktu widzenia ich formacji politycznej, jak również świadczące na jej niekorzyść. Efekt prac komisji śledczej powinien być znany dopiero po przesłuchaniu wszystkich niezbędnych świadków, odebraniu opinii i ekspertyz, przeprowadzeniu dowodów. Nie można go przesądzać w trakcie postępowania, czy w oparciu o imaginacje posłów, czy też na podstawie swobodnych impresji pojedynczych świad-

²⁷ D. Lis-Staranowicz, *Komisja śledcza i Komisja do Spraw Unii Europejskiej w systemie organów Sejmu*, [w:] M. Granat (red.), *Zagadnienia prawa parlamentarnego*, Warszawa 2007, s. 222.

²⁸ Zob. B. Banaszak, *Komisje śledcze we współczesnym parlamentarzmie państw demokratycznych*, Warszawa 2007, s. 77.

ków, które nie znalazły potwierdzenia w całokształcie zgromadzonego materiału.

W kontekście powyższych okoliczności przesądzających o formowaniu składu osobowego komisji śledczej podnieść trzeba, że istotnym czynnikiem procesu wypracowywania składu osobowego komisji śledczej jest istota czynności podejmowanych przez Prezydium Sejmu. Nie sprowadzają się one wyłącznie do zachowań o technicznym charakterze. Mogą także przyjmować merytoryczny wymiar. Fakt, iż to Prezydium Sejmu przedkłada izbie propozycję składu członkowskiego komisji śledczej powoduje, iż w praktyce władza zdolnością oceniania kandydatów zgłoszonych przez poszczególne formacje poselskie i eliminowania niektórych z nich, nie tylko z tytułu przesłanek bezpośrednio określonych w art. 4 przedmiotowej ustawy. W ten sposób organ wewnętrzny Sejmu, który nie posiada legitymacji prawnej do działania w charakterze substytutu izby parlamentarnej *de facto* wstępnie przesądza o warunkach reprezentatywności komisji. W świetle praktyki, skład komisji śledczej ma być nie tylko reprezentatywny dla klubów i kół poselskich mających swych przedstawicieli w Konwencie Seniorów, ale także – co może budzić zastrzeżenia – osobowo być do zaakceptowania przez siły polityczne dysponujące większością w Prezydium Sejmu. Roszczą sobie one prawo do decydowania o tym, kogo personalnie władne są rekomendować poszczególne zrzeszenia polityczne do komisji śledczej. Przyjęta metoda postępowania jako odchodząca od woli ustawodawcy wywołuje wątpliwości. Pod jej adresem daje się sformułować zarzut koniunkturalności, zaspokajania bieżących potrzeb politycznych. W świetle ustawy z 21 stycznia 1999 r. o zastrzeżeniach co do parametrów osobowościowych kandydatów mogących rzutować na zdolność powoływanej komisji do wykonania powierzonego zadania rozstrzyga Prezydium Sejmu, ale tylko w zakresie ściśle odczytywanych okoliczności, o których mowa w art. 4 ustawy.

Każdorazowo zatem o niedopuszczeniu do składu komisji decydują tak względy wolicjonalne jak i jednoznacznie prawnie wyznaczone. *Summa summarum*, sformułowana w ustawie z 21 stycznia 1999 r. zasada obiektywizmu nakłada na osoby wchodzące w skład komisji śledczej powinność działania bez uprzedzeń i w dobrej wierze. Wyrażone przez prawodawcę oczekiwanie, iż do komisji wejść powinni wyłącznie posłowie dający gwarancję obiektywnego badania sprawy i poszukiwania prawdy materialnej, przesycone jest optymizmem. Abstrahuje od miejsca, w którym powoływana jest komisja śledcza, od wartości w nim podzielanych. W państwach współczesnych, w tym w Polsce, parlament jest areną partii politycznych, z ich cząstkowymi racjami, walką o zaznaczenie własnej

obecności i konieczności dalszego bytu politycznego. Trudno przy tym oczekiwać, że na poczet badania określonego zjawiska parlamentarzyści wyrzekną się swych przesądów, poglądów, czy interesów, że zachowają się inaczej niż wynikałoby z pełnionych ról politycznych²⁹. Trudno przyjmować, że zdecydują o złamaniu dyscypliny partyjnej zobowiązującej do podejmowania określonych decyzji.

Przekonanie ustawodawcy o obiektywności poselskiej jest tym bardziej nieuzasadnione, że komisja śledcza – z woli ustawodawcy *explicite* sformułowanej – budowana jest na zasadzie parytetu politycznego – ma odzwierciedlać reprezentację w Sejmie klubów i kół poselskich mających przedstawicieli w Konwencji Seniorów, odpowiednio do ich liczebności. A zatem w punkcie wyjścia zakłada prawodawca, że będą w niej obecne a zatem i artykułowane racje partykularne, których nośnikiem są poszczególne zrzeszenia polityczne.

W rzeczywistości prawnoustrojowej poseł obok tego, iż pełni rolę członka komisji jest także składową określonej formacji politycznej i jeśli myśli o dalszej partycypacji w życiu publicznym z jej ramienia to musi mieć ów fakt na względzie. Realizując misję przez Sejm wyznaczoną nie może zaniechać wykonywania zadań frakcyjnych. W przeciwnym wypadku liczyć się musi z ujemnymi konsekwencjami wyłaniającymi się po stronie własnego zrzeszenia politycznego³⁰.

Uwzględniając tożsamość Sejmu i mandatariuszy w nim zasiadających, wyłączenia dotyczące możliwości wyboru w skład komisji śledczej odczytywać należy *sensu stricto*, w szczególności w aspekcie okoliczności, która mogłaby wywołać uzasadnioną wątpliwość co do bezstronności posła w danej sprawie. Inne niż zaproponowane odczytywanie regulacji prawnej oznaczałoby, iż z powodów faktycznie wolicjonalnych, osadzonych w logice rozsad politycznych, dawałoby się zablokować wejście w skład komisji niewygodnych parlamentarzystów, ograniczając tym samym zdolność klubów i kół poselskich do rekomendowania sobie właściwych reprezentantów.

Wszczęcie postępowania w sprawie niedopuszczenia do wejścia w skład komisji śledczej następuje na wniosek dowolnego posła. Natomiast samo rozstrzygnięcie w sprawie, w formie uchwały, podejmuje Prezydium Sejmu.

²⁹ Zob. P. Winczorek, *Jedna komisja – kilka sprawozdań*, Rzeczpospolita z 6–7 marca 2004 r., s. C 3.

³⁰ Szeroko na temat wpływu partii politycznych na funkcjonowanie parlamentu zob. A. Szmyt, *Partie polityczne a parlament*, [w:] A. Gwiżdż (red.), *Założenia ustrojowe, struktura i funkcjonowanie parlamentu*, Warszawa 1997 i literatura tam przywołana.

Dynamika zjawisk politycznych powoduje, iż kwestia braku obiektywizmu może obejmować nie tylko kandydata do komisji śledczej, ale również osobę wchodzącą w jej skład. Także w tej sytuacji dopuszcza prawodawca odwołanie się do instytucji wyłączenia. Może do niego dojść na wniosek członka komisji śledczej lub osoby wezwanej przez komisję w celu złożenia zeznań³¹. Po rozpatrzeniu wniosku, o wyłączeniu posła ze składu komisji rozstrzyga, w drodze uchwały, sama komisja śledcza. W głosowaniu tym nie uczestniczy poseł, którego dotyczy wyłączenie.

Konsekwencją odwołania lub wyłączenia posła ze składu komisji śledczej jest przeprowadzenie przez Sejm wyboru uzupełniającego. Z racji faktu, że ustawodawca nie wyznacza terminu na dokonanie czynności stanąć trzeba na stanowisku, że Sejm powinien to uczynić bez zbędnej zwłoki.

Instytucja wyłączenia posła ze składu komisji jest wyjątkiem od zasady ciągłości personalnej prac organu sejmowego. Jako taka podlega wykładni zawężającej. Nie obejmuje sobą działań posła podejmowanych w ramach sprawowanego mandatu parlamentarnego typu wystąpienia publiczne i inne formy komunikowania politycznego. Unikać należy zagrożenia, że świadek poprzez operowanie wyłączeniem ze składu komisji wpływać będzie na jej zdolność do procedowania, a w rezultacie na wykonanie zleconego przez Sejm zadania. Zarazem podkreślić trzeba, że dobre obyczaje polityczne, powściągliwość w formułowaniu opinii powinny wiązać posłów, w tym także zasiadających w komisji śledczej.

Od swobody wygłaszania opinii na temat prowadzonych prac odróżnić należy procesowe zaangażowanie posła w postępowania realizowane przed pozasejmowymi organami władzy publicznej. Wyznacza ono inny układ stosunków niż wygłaszanie podzielanych przez siebie przeświadczeń. Po pierwsze, bezpośrednio koresponduje z przesłanką wyłączenia, którą przedstawia ustawodawca w art. 4 pkt. 2 ustawy. Po drugie natomiast, świadczy o wysokim stopniu zdeterminowania mandatariusza co do charakteru zachowania określonego podmiotu lub co do tożsamości danego czynu. Procesowe nastawienie do świadka czy też samej sprawy bezpośrednio mieści się w ustawowych przesłankach wyłączenia i powinno znaleźć trwałe lub czasowe konsekwencje w postępowaniu przed komisją śledczą. Zróżnicowanie reakcji dotyczy zakresu lub głębi uprzedzeń. Kierunkowe, potwierdzone poprzez wystąpienie o wszczęcie

³¹ W brzmieniu pierwotnym ustawy, żądanie wyłączenia parlamentarzysty ze składu osobowego komisji mógł przedstawić jakikolwiek poseł, w tym także nie będący członkiem komisji śledczej.

postępowania przed innym organem władzy publicznej, nastawienie do sprawy ewokuje pytanie o zdolność członka komisji śledczej do dalszego wypełniania powierzonego mu zadania. Choć nie przesądza o wyłączeniu parlamentarzysty z prac organu Sejmu, to może do niego prowadzić. Natomiast minimalizowaniu skutków uprzedzeń cząstkowych względem niektórych osób wezwanych przez komisję w celu przesłuchania, służy instytucja wyłączenia z czynności przesłuchania. Podejmowane jest ono przez komisję na wniosek osoby wezwanej lub członka komisji, w drodze uchwały podjętej bez udziału posła, którego wniosek dotyczy.

Określenie w ustawie o sejmowej komisji śledczej sytuacji, w których poseł podlega wykluczeniu ze składu komisji, nie determinuje charakteru odpowiedzi na pytanie, czy Sejm – jak co do istoty czyni to względem komisji sejmowych – może dokonywać zmian w składzie osobowym komisji śledczej. Wyznacza jedynie elementy specyficzne, mające odniesienie konkretnie do tej kategorii komisji sejmowych. Na przedłożoną kwestię spojrzeć trzeba przez pryzmat art. 1 ust. 3 ustawy z 21 stycznia 1999 r., obligującego – w sprawach nie uregulowanych przez przedmiotową ustawę – do stosowania do komisji śledczej przepisów regulaminu Sejmu. Brak odmiennej regulacji powoduje, iż Sejm, tak jak co do zasady wobec innych komisji, władny jest przeprowadzać zmiany w składzie osobowym komisji śledczej według ogólnych reguł postępowania³². Dojść do nich powinno w przypadku śmierci posła, złożenia mandatu poselskiego, rezygnacji z członkostwa w komisji, długotrwałej choroby uniemożliwiającej faktyczne wykonywanie powierzonych zadań, wystąpienia sytuacji podobnej lub zaistnienia przesłanek wyłączenia parlamentarzysty z komisji śledczej w sytuacji, gdy sama komisja uchyla się od jego wyłączenia. M.in. poprzez zdolność odwołania posła Sejm zachowuje wpływ na funkcjonowanie własnego organu wewnętrznego³³. Uzupełniając skład osobowy komisji śledczej Sejm dba o zachowanie zasady politycznego parytetu. W miejsce posła odwołanego wybiera posła reprezentującego tę samą strukturę polityczną.

Konieczności odwołania członka sejmowej komisji śledczej nie wywołuje natomiast zmiana jego przynależności politycznej³⁴. Zasadę frak-

³² S. Gebethner, *Opinia w sprawie dopuszczalności i trybu odwołania członka sejmowej komisji śledczej...*, s. 75; W. Sokolewicz, *Opinia w sprawie dopuszczalności i trybu odwołania członka sejmowej komisji śledczej*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 3, s. 78.

³³ P. Radziewicz, *Opinia w sprawie odwołania przez Sejm członka komisji śledczej*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 2, s. 104.

³⁴ M. Lewandowski, A. Kowalski, T. Osiński, *Sejmowa komisja śledcza. Ustawa z 1999 r. z komentarzem*, Warszawa 2006, s. 86.

cyjności czyni ustawodawca kamieniem węgielnym procesu wyłaniania składu personalnego komisji. Nie przewiduje zaś obowiązku respektowania jej w trakcie toczonych przed komisją postępowań. Ze względu na brak podobnej regulacji, inaczej niż w przypadku Komisji Etyki Poselskiej, zmiana przynależności klubowej członka komisji śledczej nie skutkuje prawnie wyartykułowanym obowiązkiem złożenia rezygnacji z członkostwa w komisji i dokonaniem przez Sejm wyboru uzupełniającego. Fluktuacje zaufania struktur politycznych, czy politycznej przynależności nie muszą wywoływać zmian osobowych w komisji. Co więcej, uwzględniając płynność zachowań politycznych, zmiany w mocy wpływów politycznych poszczególnych parlamentarzystów, blokowanie potencjalnej konkurencji do przywództwa politycznego, obowiązek odwołania przez Sejm członka komisji w efekcie cofnięcia mu rekomendacji przez organizację polityczną mogłoby prowadzić do paraliżu w pracach komisji i niezdolności do zbadania zleconej przez Sejm sprawy³⁵. Wzgląd zaś na nią nakazuje stać na gruncie proefektywnej wykładni prawa.

Zakres działania

Prawodawca polski lapidarnie określa zakres działalności komisji śledczej. W art. 111 ust. 1 Konstytucji zastrzega jedynie, że jest ona powoływana przez Sejm do zbadania określonej sprawy. *Explicite* nie rozstrzyga natomiast rodzajowo, jakie mogą to być sprawy, czy też nie buduje rodzajowo ukształtowanego katalogu spraw wyłączonych spod właściwości komisji śledczej³⁶. W obrębie interesującej nas tematyki niewiele wnosi odtworzenie dyskusji toczonej w Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego na temat przedmiotu badania komisji śledczej. Wynika z niej, że rozważano odesłanie uregulowania zakresu działania komisji śledczej do ustawy. Przeważało jednak stanowisko wyrażone artykułowane przez posła R. Grodzickiego, iż uwzględniając fakt, iż w procedurę ustawodawczą, poprzez weto, włączony jest prezydent, a w świecie współczesnym kompetencje komisji śledczych obejmują przede wszystkim kontrolę zachowań władzy wykonawczej, miałyby ona możliwość ingerencji

³⁵ S. Gebethner, *Opinia w sprawie dopuszczalności i trybu odwołania członka sejmowej komisji śledczej...*, s. 75–76.

³⁶ Zob. R. Kmieciak, *Opinia na temat statusu prawnego komisji śledczej*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 2, s. 103; M. Zdrojewska, *Karnoprocesowe aspekty postępowania przed sejmową komisją śledczą*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 1, s. 29.

w zakres uprawnień tych komisji³⁷. Przedstawiciel Rady Ministrów w pracach Komisji Konstytucyjnej S. Gebethner dodawał, że rezygnacja z ustawowego uformowania przedmiotu prac komisji śledczych spowoduje, iż wytyczanie zadań tych organów Sejmu poddane będzie jego wyłącznej kompetencji³⁸.

Sejm zdolny jest powołać komisję śledczą do zbadania „określonej sprawy”. „Sprawa” to tyle co wyodrębniony zbiór okoliczności, fakty, twierdzenia dotyczące danych okoliczności. Co się zaś tyczy „określona”, to przymiotnik ten znaczy tyle co sprecyzowany, jasny, wyraźny, wiadomy. Przedmiot komisyjnego badania musi być zatem nie tylko wyodrębniony względem innych zjawisk, ale zarazem wyraźnie zaznaczony tak, aby poprzez „określenie sprawy” umożliwiło się jej faktyczne zbadanie. Nieprecyzyjny, szeroki zakres przedmiotowy prac komisji śledczej skutkować może nieprzewidywalnymi trudnościami w wykonaniu powierzonego przez Sejm zadania. Z tego też względu ustrojodawca nie przewiduje ustanowienia komisji o ogólnie, blankietowo wyznaczonym zakresie badania³⁹. Nie dopuszcza, aby Sejm władny był dokonać subdelegacji w zakresie „określenia sprawy” na rzecz samej komisji śledczej. Taka subdelegacja jest niedozwolona. Jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 22 września 2006 r., uchwała, w której konstruowany jest zakres działania komisji śledczej, musi odpowiadać standardom precyzji i jednoznaczności⁴⁰. Nie jest także dopuszczalne, aby komisja mocą własnej uchwały rozszerzyła przedmiotowy zakres swego działania nawet wówczas, kiedy uzasadniałby to przebieg toczony przed nią postępowania⁴¹.

Czy dopuszczalne byłoby uznanie, iż z racji faktu, że normodawca nie uszczegóławia zakresu działalności komisji śledczej, Sejm powołując komisję może dowolnie wyznaczać obszar jej prac? Nie ma wątpliwości, że takie postępowanie organu parlamentarnego byłoby uzurpacją kompetencji. Każdy organ władzy państwowej – w tym również Sejm – działa wyłącznie w ramach prawnie przypisanych mu kompetencji, tj. na podstawie prawa i w granicach prawa. W szczególności, nie jest władny – w drodze aktu stosowania prawa – samemu je sobie przyznawać.

³⁷ Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego XI, s. 254.

³⁸ Tamże, s. 254.

³⁹ A. Szmyt, *Opinia dotycząca konstytucyjnych aspektów projektów uchwał w sprawie powołania komisji śledczej do oceny działalności m.in. organów Narodowego Banku Polskiego*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 5, s. 108.

⁴⁰ Wyrok TK z 22 września 2006 r., Sygn. akt. U 4/06, s. 23.

⁴¹ M. Zubik, *Problemy ustrojowe dotyczące sejmowych komisji śledczych*, „Państwo i Prawo” 2005, z. 9, s. 60.

Komisja śledcza jako organ pomocniczy Sejmu powoływana jest do realizacji funkcji Sejmu. Obowiązek realizacji funkcji Sejmu wyznacza nie tylko *telos* przedsięwzięć w jej granicach podejmowanych. Implikuje zarazem zakres kompetencji służących wypełnieniu funkcji Sejmu. Komisja śledcza jako organ pomocniczy izby pierwszej parlamentu działa wyłącznie w obszarze jej kompetencji⁴². Sejm zlecając komisji sprawę do zbadania nie może przekazać więcej praw niż sam posiada⁴³. Innymi słowy, na zakres działania komisji śledczej patrzeć należy ściśle przez pryzmat uprawnień Sejmu⁴⁴. Sprawa badana przez komisję musi się mieścić w zakresie przedmiotowym i podmiotowym kompetencji Sejmu określonych w Konstytucji i ustawach.

Zakres uprawnień Sejmu reguluje normodawca w ustawie zasadniczej i uszczegóławia ustawowo. Nie jest on nieograniczony. Formalne odejście w 1989 r. od zasady preponderancji Sejmu (materialne ograniczenia funkcjonowały przez cały okres obowiązywania konstytucji z 22 lipca 1952 r.) powoduje, iż Sejm nie jest ani formalnie ani materialnie najwyższym organem władzy państwowej, a tym bardziej organem zwierzchnim wobec wszystkich podmiotów funkcjonujących na terytorium jurysdykcji Rzeczypospolitej Polskiej. Z tego względu niedopuszczalne jest ogólnoustrojowe domniemanie kompetencji na jego rzecz. W obecnie obowiązującym układzie stosunków prawnych Sejm, a konsekwencji komisja śledcza, nie jest najwyższym wyrazicielem i strażnikiem dobra wspólnego, wład-

⁴² Zob. L. Garlicki, *Uwaga 6 do art. 11*, [w:] L. Garlicki (red.), *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, t. 2, Warszawa 1996, s. 4; K. Skotnicki, *Opinia dotycząca konstytucyjnych aspektów projektów uchwał w sprawie powołania komisji śledczej do oceny działalności m.in. organów Narodowego Banku Polskiego*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 5, s. 131; M. Zubik, *Opinia dotycząca konstytucyjnych aspektów projektów uchwał w sprawie powołania komisji śledczej do oceny działalności m.in. organów Narodowego Banku Polskiego*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 5, s. 92–93. Por. B. Banaszak, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 września 2006 r. (sygn. akt U 4/06)*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 1, s. 126 i n.

⁴³ B. Banaszak, M. Masternak-Kubiak, *Opinia w sprawie przekroczenia przez komisję śledczą mandatu udzielonego jej uchwałą Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 1, s. 122; R. Gwiazdowski, *Między prawem a polityką*, „Rzeczpospolita” z 30 sierpnia 2004 r., s. A 7; W.J. Katner, *Opinia związana z pracami Komisji Śledczej powołanej do zbadania zarzutów w sprawie PKN Orlen SA*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 5, s. 135; E. Kowalewska-Borys, K. Prokop, *Charakter prawny sejmowej komisji śledczej (zagadnienia wybrane)*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2007, nr 2, s. 83.

⁴⁴ Zob. W. Odrowąż-Sypniewski, *Opinia w sprawie zakresu uprawnień śledczych Komisji Śledczej powołanej na podstawie uchwały Sejmu z dnia 28 maja 2004 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 1, s. 107; P. Radziejewicz, *Informacja na temat statusu prawnego komisji śledczej – zagadnienia ogólne*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 2, s. 93.

nym dowolnie kształtować zachowania podmiotów podległych polskiej jurysdykcji, gdy taka jest wola Sejmu. W świetle Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. wyrazicielem i strażnikiem dobra wspólnego jest – w zakresie prawnie przyznanych kompetencji – każdy z organów władzy publicznej i żaden z nich nie może rościć pretensji do wyłączności w tym zakresie.

W pierwszej kolejności komisja śledcza jako organ pomocniczy Sejmu może być powołana do zbadania zachowania Sejmu, jego organów lub zjawiska, które wyniknęło w związku z ich pracą. Kwestia dotyczy takich spraw, jak ustalanie przebiegu procesu ustawodawczego, gdy zachodzi podejrzenie naruszenia prawa prowadzącego do zniekształcenia przebiegu procesu powstawania prawa, oddziaływania nań związków zawodowych, stowarzyszeń i innych grup interesu, czy też procesu powstawania uchwał Sejmu i innych sejmowych dokumentów⁴⁵. Badanie *internum* sejmowego nie wyznacza istoty przeznaczenia komisji śledczej. Z tego też powodu zagadnienie wymaga dalszych ustaleń.

Polski prawodawca stojąc na gruncie systemu parlamentarno-gabinetowego zastrzega jednocześnie, iż ustroj Rzeczypospolitej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej. Jest to założenie niewzruszalne. Wyznacza ramy systemu rządów, w tym właściwości Sejmu.

Działania polegające na badaniu określonej sprawy, do przeprowadzenia którego powoływana jest komisja śledcza, składają się na sprawowanie kontroli⁴⁶. Z racji faktu, że przyporządkowano je organowi sejmowemu nie ulega wątpliwości tak w doktrynie jak w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, że wchodzi w skład kontroli przez Sejm realizowanej. A zatem, wobec braku odmiennych regulacji konstytucyjnych, komisja śledcza zakresem działania nie może wykroczyć poza wypełnianie funkcji kontrolnej Sejmu konstytucyjnie dozwolonej.

Na temat funkcji kontrolnej parlamentu ogólnie wypowiada się ustrojodawca w art. 95 ust. 2 Konstytucji⁴⁷. Zawiera w nim, że Sejm sprawuje kontrolę nad działalnością Rady Ministrów w zakresie określonym przepisami konstytucji i ustaw. W ustawie zasadniczej odnajdujemy także szczegółowe, nie będące rozwinięciem treści art. 95 ust. 2 Konstytucji, odniesienie do uprawnień kontrolnych Sejmu. Wiązać je należy z postępowaniem w sprawie pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej

⁴⁵ Por. W. Odrowąż-Sypniewski, *Komisja śledcza jako forma kontroli sejmowej w świetle ustaleń Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 3, s. 114–115.

⁴⁶ Zob. P. Czarny, *Sejm i Senat* [w:] P. Sarnecki (red.), *Prawo konstytucyjne RP*, Warszawa 1999, s. 217.

⁴⁷ P. Radzewicz, *Informacja na temat statusu prawnego komisji śledczej...*, s. 91.

najwyższych funkcjonariuszy publicznych (w tym także innych niż członkowie gabinetu). Sformułowanie aktu oskarżenia poprzedza ustalenie zachowań decydenta i porównanie ich ze stanem normatywnie przewidzianym. O ile w płaszczyźnie konstytucyjnej nie ma przeciwwskazań dla powoływania w tym celu komisji śledczej, o tyle inną konkluzję sformułować należy uwzględniając normy ustawowe tak zawarte w ustawie o Trybunale Stanu jak i w ustawie o sejmowej komisji śledczej.

Ustawa z 26 marca 1982 r. przewiduje istnienie organu wyspecjalizowanego w ustalaniu zachowań najwyższych piastunów władzy publicznej objętych wnioskiem wstępnym o postawienie przed Trybunałem Stanu i posiadającego wyłączność w zakresie przedstawiania Sejmowi (względem Prezydenta RP – Zgromadzeniu Narodowemu) stosownej rekomendacji⁴⁸. Zdolność Sejmu do powołania komisji śledczej do zbadania zachowania funkcjonariusza władzy publicznej podlegającego kognicji Trybunału Stanu nie konsumowałaby obowiązku sejmowej Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej przeprowadzenia postępowania w tej samej sprawie, gdyby efektem prac komisji śledczej było wszczęcie procesu przed Trybunałem Stanu. Wspomnijmy zarazem, że komisja nie może przygotować wniosku wstępnego o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej Prezydenta RP, premiera i pozostałych osób wchodzących w skład Rady Ministrów. Jednocześnie nie stwierdzenie przez komisję śledczą popełnienia deliktu konstytucyjnego w żadnej mierze nie stwarzałoby sytuacji powagi rzeczy osądzonej. Nadal uprawnione byłoby wniesienie do Sejmu wniosku wstępnego o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej. Nakładając na dwie powyższe uwagi fakt, że formalnie Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej dysponuje szerszymi możliwościami korzystania ze środków przewidzianych przez k.p.k.⁴⁹ skonstatować trzeba, że powołanie komisji śledczej do zbadania zachowania określonych funkcjonariuszy władzy publicznej, podlegających odpowiedzialności konstytucyjnej, byłoby bezcelowe i z tej przyczyny uznać należy, że również niedopuszczalne. Zarazem w ustawie o sejmowej komisji śledczej – i takie też były intencje ustawodawcy – znajdujemy argumentację przemawiającą przeciwko powoływaniu komisji

⁴⁸ Zob. J. Grajewski, *Opinia na temat statusu prawnego komisji śledczej*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 2, s. 112–113.

⁴⁹ W postępowaniu przed Komisją Odpowiedzialności Konstytucyjnej przepisy k.p.k. stosuje się odpowiednio, chyba że ustawa o Trybunale Stanu przewiduje inaczej, podczas gdy w postępowaniu przed sejmową komisją śledczą przepisy k.p.k. znajdują odpowiednie zastosowanie wyłącznie do niektórych czynności przed nią przeprowadzanych, chyba że w przepisach ustawy o sejmowej komisji śledczej prawodawca stanowi inaczej.

śledczej bezpośrednio do zbadania zachowania określonych decydentów ponoszących odpowiedzialność przed Trybunałem Stanu. Problematykę podnoszenia wątku odpowiedzialności konstytucyjnej kojarzy ona z prowadzeniem postępowania w określonej sprawie. Dopiero gdy na kanwie badania konkretnego zjawiska da się stwierdzić czyny składające się na delikt konstytucyjny, dopiero wówczas komisja powinna formułować odpowiednie wnioski osobowe. W logice ustawy o sejmowej komisji śledczej wnioski osobowe są efektem, a nie przyczyną realizowanych przez komisję zabiegów.

Areną kontroli sejmowej, choć nie wyczerpująco, wskazaną w ustawie zasadniczej, jest zdolność Sejmu do rozwiązania, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, organu stanowiącego samorządu terytorialnego, jeżeli organ ten rażąco narusza konstytucję lub ustawy. Podjęcie decyzji w sprawie, będące radykalną ingerencją w konstytucyjną zasadę (art. 165 Konstytucji) samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, musi być poprzedzone w Sejmie szczegółową analizą stanu faktycznego w sprawie i porównania go ze stanem normatywnie ukształtowanym. Tego typu działalność mieści się w zwrocie „zbadanie określonej sprawy” i z tej przyczyny mogłaby być przeprowadzona przez komisję śledczą. Aby tak się stało powinna być jednocześnie spełniona druga przesłanka – przesłanka celowości. Trzeba byłoby stwierdzić, że ustalenie legalności zachowań organu stanowiącego samorządu terytorialnego leży poza zasięgiem faktycznych możliwości sejmowych komisji stałych, jak również komisji nadzwyczajnej działającej w reżimie regulaminu Sejmu. Dopiero łączne wystąpienie powyższych elementów pozwala Sejmowi powołać komisję śledczą do zbadania sprawy legalności działania konkretnego organu stanowiącego samorządu terytorialnego.

Na zakres przedmiotowy działalności komisji śledczej spojrzeć trzeba także ze względu na podległość (jak NIK) lub zależność (jak KRRiTV) od Sejmu niektórych organów władzy publicznej. Każdorazowo zagadnienie badać trzeba z punktu widzenia prawnie wiążących norm prawnych i z uwzględnieniem specyfiki poszczególnych instytucji, co warunkuje charakter dokonywanej wykładni przepisów.

Ustrojowa podległość NIK Sejmowi⁵⁰ sprawia, że ciało parlamentarne jest m.in. władne badać, w jaki sposób NIK wykonuje powierzone

⁵⁰ Więcej co do zasady podległości NIK Sejmowi zob. W. Sokolewicz, *Uwagi 7–11 do art. 202*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskie. Komentarz*, t. 3, Warszawa 2003, s. 8–17; J. Szymanek, *Najwyższa Izba Kontroli*, [w:] M. Kruk (red.), *System organów ochrony prawnej w Polsce. Podstawowe instytucje*, Warszawa 2008, s. 266.

jej kompetencje konkretne, czy efekt przeprowadzonych przedsięwzięć spełnia kryteria obiektywności i rzetelności. Sejmowym instrumentem ustanowionym dla kontroli nad zachowaniami NIK w pierwszym rządzie jest Komisja do Spraw Kontroli Państwowej⁵¹. To ona powinna odgrywać wiodącą rolę w zakresie urzeczywistniania podległości NIK Sejmowi. Dopiero, gdyby ze względu na ograniczoność środków oddziaływania było to niemożliwe, zaznacza się zdolność Sejmu do powołania komisji śledczej do zbadania określonych zachowań NIK.

Organem państwowym powiązany z Sejmem jest KRRiTV. Sejm m.in. uczestniczy w realizacji *sui generis* solidarnej odpowiedzialności politycznej członków KRRiTV⁵². Dochodzi do niej w związku z rozpatrywaniem przez Sejm corocznego sprawozdania z działalności KRRiTV. Dla wypracowania stanowiska w sprawie Sejmowi powinna wystarczyć rekomendacja komisji stałej. Gdyby zaś ustalenie tożsamości zachowań KRRiTV wymagało zastosowania nietypowych środków, to nie ma prawnych przeciwwskazań dla powołania przez Sejm komisji śledczej do zbadania określonych zachowań KRRiTV.

Metoda uplasowania Sejmu przez ustrojodawcę w systemie rządów nie ogranicza go wyłącznie kompetencjami konstytucyjnie przypisanymi. Dopuszcza, aby również ustawa wyposażyła Sejm w narzędzia umożliwiające realizację kontroli przez żądanie informacji dotyczących zachowań innych organów i instytucji publicznych. Jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny, każdorazowo działalność komisji śledczej musi być zgodna z zasadami konstytucyjnymi wyznaczającymi granice kontroli parlamentarnej. Badana sprawa musi się mieścić w zakresie przedmiotowym i podmiotowym kontroli sejmowej, określonym w konstytucji oraz w ustawach⁵³.

Nie ulega wątpliwości, że konieczność powołania komisji śledczej do zbadania działalności takich organów powiązanych z Sejmem jak NIK czy KRRiTV nie wyznacza sedna problemu obszaru działalności komisji śledczej. *Clou* jej aktywności składa się na wypełnienie kontroli *sensu stricto* przez Sejm sprawowanej, tj. nad Radą Ministrów i organami jej podporządkowanymi.

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego⁵⁴, funkcja kontrolna organu państwowego pozostaje w bezpośrednim związku z zasadą

⁵¹ Szerzej na jej temat zob. B. Naleziński, *Komisja do Spraw Kontroli Państwowej w III kadencji Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 1.

⁵² Zob. W. Sokolewicz, *Uwaga 15 do art. 214*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 3, Warszawa 2003, s. 17–18.

⁵³ *Wyrok TK z 14 kwietnia 1999 r.*..., s. 220.

⁵⁴ Tamże, s. 217–218.

podziału władzy. Zawiera się on w dwojakiego rodzaju zależnościach. W system organów państwowych wkomponowane są mechanizmy zapobiegające koncentracji i nadużyciom władzy, gwarantujące jej sprawowanie zgodnie z wolą narodu i poszanowanie wolności i praw jednostki. Powierzenie Sejmowi funkcji kontrolnej jest jednym ze środków realizacji wymienionych celów. Uprawnienia kontrolne legislatury stanowią istotny element w systemie powiązań i powstrzymywania władz, zapewniających równowagę władz. Zasada podziału władzy z jednej strony uzasadnia powierzenie Sejmowi funkcji kontrolnej, z drugiej zaś strony – określa granice tej funkcji. Organ parlamentarny nie może przełamywać zasady podziału władzy, naruszać „istotnego zakresu” danej władzy⁵⁵. Kompetencje Sejmu muszą być wykorzystywane w taki sposób, aby nie ingerować w istotę pozostałych władz, a zatem także rządu.

Na zasadzie art. 95 ust. 2 Konstytucji komisja śledcza może badać każdą sprawę leżącą w zakresie kompetencji Rady Ministrów oraz organów administracji rządowej. Kwestia dotyczy spraw stanowiących przedmiot postępowań toczonych przed organami administracji rządowej, w tym także spraw zakończonych ostatecznym rozstrzygnięciem wydanym przez organ administracji rządowej. Dopuszczalne jest więc badanie zachowania organów administracji rządowej także wobec podmiotów prywatnych. Wówczas objęcie postępowaniem toczonym przez komisję śledczą spraw podmiotów prywatnych jest refleksem kontroli organów administracji, przed którymi prowadzone było postępowanie⁵⁶. W żadnej zaś mierze nie zezwala na samoistne kontrolowanie podmiotów prawa prywatnego. Niedozwolone jest tworzenie komisji do zbadania kwestii, do których kontrolowania instytucje władzy publicznej nie są powołane.

W rzeczywistości prawnoustrojowej dostrzega się problemy z jednoznacznym wyznaczeniem zakresu kompetencyjnego Rady Ministrów i organów jej podległych, pochodną czego są dylematy co do zakresu spraw badanych przez komisję śledczą. Skoro bowiem nie ma jasności, jakimi kompetencjami w danej sytuacji faktycznej dysponuje rządowy ośrodek decyzyjny, to tym samym nie ma pewności, czy dane zjawisko nie wykracza poza przestrzeń sejmowej kontroli nad Radą Ministrów i zarazem poza obszar uprawnień komisji śledczej.

Przedmiotem działania komisji śledczej nie mogą być podmioty nieobjęte zakresem sejmowej kontroli, w tym – podmioty prywatne, które

⁵⁵ Wyrok TK z 22 listopada 1995 r., Sygn. K.19/95, OTK w 1995 r., cz. 2, s. 150–151.

⁵⁶ W. Odrowąż-Sypniewski, *Opinia w sprawie zakresu uprawnień śledczych...*, s. 108.

nie wykonują zadań z zakresu administracji publicznej ani nie korzystają z pomocy państwa. Rodzi się natomiast pytanie o zaliczenie w obszar działania komisji śledczej spółek prawa handlowego, których jednym z udziałowców (akcjonariuszy) jest Skarb Państwa. Także w tym aspekcie zagadnienia aktualna jest uwaga, że stosowane przez komisję śledczą środki dowodowe nie mogą powodować, iż pod pozorem badania zachowań organów administracji rządowej faktycznie bada ona zachowania innych podmiotów.

Aktywność organów władzy publicznej wobec podmiotów prywatnych (w tym spółek prawa handlowego) poddawana jest konstytucyjnym ograniczeniom, które nie podlegają wykładni zawężającej. W art. 20 ustrojodawca zastrzega podmiotom wolność działalności gospodarczej, tj. zdolność samodzielnego rozstrzygnięcia o zakresie i formach udziału w stosunkach gospodarczych. W mającym charakter gwarancyjny art. 22 *expressis verbis* stanowi, że ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. W art. 20 deklaruje także, że podstawa ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej oparta jest na własności prywatnej, której gwarancje wyznacza w art. 21. Zgodnie z nim Rzeczypospolita Polska chroni własność⁵⁷.

Nadzór właścicielski nad majątkiem Skarbu Państwa sprawuje minister właściwy ds. Skarbu Państwa, tj. członek gabinetu podlegający kontroli parlamentarnej. Nie ma zastrzeżeń co do tezy, iż Sejm kompetentny jest badać realizację nadzoru właścicielskiego nad majątkiem Skarbu Państwa, tj. ustalać, w jaki sposób członek egzekutywy wywiązuje się z jednej z ministerialnych ról. Może rozpatrywać przebieg procesu komercjalizacji, w jaki sposób państwowe osoby prawne i osoby fizyczne, w których kapitale (funduszach) Skarb Państwa uczestniczy, prowadzą działalność gospodarczą, czy zabezpiecza ona interesy Skarbu Państwa itd. Z tytułu kontroli nadzoru właścicielskiego Skarbu Państwa nie wynika jednak zdolność komisji śledczej do kontrolowania spółek prawa handlowego. Gdy Skarb Państwa jest akcjonariuszem (udziałowcem) spółek to zachowania jego są ściśle prawnie regulowane i funkcjonuje w spółce na podobnych zasadach, co pozostali akcjonariusze (udziałowcy)⁵⁸. Może żądać od organów spółki tych samych informacji, co wszystkie pozostałe podmioty

⁵⁷ Zob. J. Mordwiłko, *O zakresie przedmiotowym prac sejmowej komisji śledczej*, „Zeszyty Prawnicze Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu” 3 (3)/2004, s. 24.

⁵⁸ J. Skorupka, *Ochrona interesów majątkowych Skarbu Państwa w kodeksie karnym*, Wrocław 2004, s. 11 i n.

w niej partycypujące. Może działać jedynie poprzez organy statutowe spółki.

Prawne ukształtowanie funkcjonowania spółek prawa handlowego stanowi ochronę jej praw podmiotowych oraz praw wszystkich akcjonariuszy (udziałowców). Komisja śledcza badając realizację nadzoru właścicielskiego przez organ władzy rządowej jest związana tak konstytucyjnie jak ustawowo i nie posiada kompetencji w zakresie kontroli zachowań podmiotów prawa prywatnego, w których akcjonariuszem (udziałowcem) jest Skarb Państwa.

Związanie kontroli parlamentarnej z zasadą podziału władzy znajduje konsekwencje co do zdolności komisji śledczej badania spraw z zakresu władzy sądowniczej. O ile dopuszczalne są różne formy wzajemnych oddziaływań i współpracy między legislatywą i egzekutywą, o tyle w urzeczywistnionym w Polsce modelu podziału władzy, parlament jest odseparowany od judykatury. Respektuje się zasadę niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Wykluczają one jakiegokolwiek formy wpływania na działalność orzeczniczą sądów (odpowiednio także trybunałów) ze strony tak innych organów władzy publicznej jak i ze strony pozostałych podmiotów. Uwzględniając specyfikę prezydenckiego prawa łaski i amnestii, orzeczenia sądowe mogą być zmieniane tylko przez właściwe organy władzy sądowniczej. Innymi słowy, również komisja śledcza nie jest uprawniona do badania działalności jurysdykcyjnej sądów.

Do wywodzonego z zasady niezależności sądów i niezawisłości sędziów i jednoznacznie rozumianego przez doktrynę zakazu kontrolowania przez organy pozasądowe działalności orzeczniczej sądów, nawiązuje prawodawca w ustawie o sejmowej komisji śledczej. Zastrzegł w niej, że przedmiotem działania komisji nie może być ocena zgodności z prawem orzeczeń sądowych. Ustawowo przewidziane ograniczenie przedmiotu aktywności komisji śledczej nie wyczerpuje całokształtu spraw z zakresu właściwości władzy sądowniczej wyłączonych spod kontroli komisji śledczej. W myśl orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 14 kwietnia 1999 r., komisja nie może kontrolować również jakichkolwiek innych aspektów działalności jurysdykcyjnej organów władzy sądowniczej⁵⁹. Brak jest zaś przeciwwskazań dla badania zagadnień ogólnych dotyczących władzy sądowniczej.

Obok sądów i trybunałów, poza zakresem działania komisji śledczej znajdują się inne organy wyposażone w przymiot niezależności. Niezależności wymaga realizowanie zadań przez Narodowy Bank Polski.

⁵⁹ Wyrok TK z 14 kwietnia 1999 r., s. 221.

W świetle wywodów Trybunału Konstytucyjnego, niezależność banku centralnego należy dekodować trojako. Po pierwsze, niezależność finansowa banku polega na wykluczeniu możliwości wywierania finansowego nacisku na decyzje banku centralnego bądź wyeliminowaniu możliwości finansowania deficytu budżetowego bezpośrednio lub pośrednio z kredytów banku centralnego. Po drugie, można posługiwać się pojęciem szerszym – niezależność funkcjonalna banku. Obejmuje ona również samodzielność w wypełnianiu innych funkcji statutowych banku centralnego. Mowa jest także o niezależności instytucjonalnej jako dotyczącej pozycji banku w systemie organów państwa oraz sposobu powoływania władz banku. Wszystkie trzy wymienione wyżej aspekty niezależności Narodowego Banku Polskiego uwzględnił ustrojodawca charakteryzując jego pozycję prawną⁶⁰. Ani bank centralny państwa, ani jego prezes, ani Rada Polityki Pieniężnej nie podlegają parlamentarnej kontroli. Sejm nie jest upoważniony do powołania komisji śledczej do zbadania działalności Narodowego Banku Polskiego, Prezesa NBP lub innych organów NBP. Uchwała Sejmu w tej sprawie tworzyłaby nowy, nieoparty na Konstytucji ani ustawach, układ relacji Sejmu i banku centralnego i jako taka jest prawnie niedopuszczalna⁶¹.

Reasumując rozważania poświęcone zakresowi spraw badanych przez komisję śledczą stwierdzić trzeba, że choć nie jest on *explicite* określony przez ustawodawcę to Sejm wyznaczając obszar prac komisji śledczej jest w swym zachowaniu skrupowany. Ograniczają go normy konstytucyjnej i ustawowej proveniencji, w tym zasada podziału władzy i jej ustrojowe konsekwencje oraz zasady wolności gospodarczej i ochrony prawa własności, które nie są traktowane przez ustrojodawcę jako deklaracje ideologiczne, lecz jako normy prawne w całej rozciągłości wiążące organy władzy publicznej, w tym także Sejm i jego agendy.

Postępowanie przed komisją śledczą a inne postępowania

Zagadnieniem wywołującym liczne wątpliwości tak natury doktrynalnej jak i pragmatycznej jest równoległe badanie określonej sprawy przez komisję śledczą i inny organ władzy publicznej, w tym przede wszystkim prokuraturę lub sąd. W pierwszej kolejności zauważyć trzeba, że do kwestii aprobująco ustosunkowuje się ustawodawca. Stanowi on, że

⁶⁰ Wyrok TK z 22 września 2006 r., Sygn. akt. U 4/06, s. 27.

⁶¹ Tamże, s. 29.

prowadzenie postępowania lub jego prawomocne zakończenie przez inny organ władzy publicznej nie wyłącza możliwości prowadzenia postępowania przed komisją. Jest ono niezależne od innych postępowań⁶². Żaden organ pozasejmowy nie może warunkować jego przebiegu. Dopuszczenie równoległego badania sprawy przez komisję i inny organ władzy publicznej uzasadnione jest faktem, iż działania organu sejmowego i efekt jego prac nie są ani materiałem dowodowym ani wytycznymi wiążącymi poza-parlamentarne podmioty. Służą realizacji innych celów⁶³.

Odmienność postępowania sejmowego w stosunku do postępowania prowadzonego przed innym organem władzy publicznej powoduje, że czas realizacji postępowania przed komisją śledczą nie jest uzależniony od terminów przewidzianych w k.p.k. lub w innej ustawie. Dla toczącego postępowania nie ma także znaczenia wynik przeprowadzonych prac przed innym organem. Działalności komisji śledczej nie przerywa ani umorzenie śledztwa, ani wniesienie aktu oskarżenia do sądu, ani zawieszenie postępowania. Analogicznie, ustalenia komisji śledczej nie są wiążące ani dla prokuratora ani dla innych organów władzy publicznej⁶⁴.

Istotą prac prowadzonych przez prokuraturę lub sąd jest odpowiednio strzeżenie praworządności, czuwanie nad ściganiem przestępstw (prokuratura) oraz sprawowanie wymiaru sprawiedliwości (sądy). Natomiast istotą powołania komisji parlamentarnej nie są ściśle rozumiane strzeżenie praworządności, czuwanie nad ściganiem przestępstw, czy sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. *Telos* jej aktywności wyznacza zbadanie konkretnego zjawiska i przedstawienie Sejmowi rekomendacji w zakresie potrzeby podjęcia określonych działań⁶⁵. Ewentualne wnioski do proku-

⁶² E. Gruza, K. Góralczyk, *Opinia w sprawie wyłączenia z mocy prawa zastępcy prokuratora generalnego od wykonywania ustawowych czynności w przypadku złożenia przez niego zeznań w charakterze świadka przed sejmową komisją śledczą*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 1, s. 91.

⁶³ R. Kmiecik, *Opinia na temat statusu prawnego komisji śledczej*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 2, s. 104; H. Pajdała, *Komisje w parlamencie współczesnym*, Warszawa 2001, s. 135; P. Sarnecki, *Opinia w sprawie możliwości przesłuchania Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej przez sejmową komisję śledczą*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 1, s. 87–88.

⁶⁴ J. Grajewski, *Opinia na temat statusu prawnego komisji śledczej...*, s. 113; P. Wiliński, *Procesowe aspekty przesłuchania świadka przed sejmową komisją śledczą*, [w:] P. Wiliński, O. Krajniak, B. Guzik (red.), *Prawo wobec wyzwań współczesności*, t. III, Poznań 2006, s. 49.

⁶⁵ Por. A. Gaberle, *Opinia w sprawie wyłączenia z mocy prawa prokuratora krajowego od nadzorowania postępowań karnych w przypadku złożenia przez niego zeznań w charakterze świadka*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 1, s. 86; M. Zubik, *O zakresie i formach działania sejmowych komisji śledczych*, „Studia Iuridica” XLIV/2005, s. 442.

ratury o ściganie popełnionych przestępstw, jak również wnioski wstępne o pociągnięcie do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu mają znaczenie poboczne w rozumieniu, iż nie dla nich Sejm powołuje komisję śledczą. Choć zatem postępowanie sejmowe i karnoprocesowe mogą się przedmiotowo zazębiać, to różni je cel działania, różne są organy prowadzące postępowania, różne są zakres i metody działania, w konsekwencji różne są rezultaty aktywności postępowania⁶⁶.

Tak jak dopuszczalne jest równoległe prowadzenie postępowania przed komisją śledczą i innym organem władzy publicznej, tak również – z podobnych przyczyn – dopuszczalne jest badanie przez nią sprawy, która wcześniej była przedmiotem czynności innych organów władzy publicznej⁶⁷. Różny charakter przeprowadzanych prac powoduje, iż nie dochodzi do powtórnego prowadzenia postępowania w tej samej sprawie, w tym nie ma miejsca zdarzenie, które w jakiegokolwiek mierze dawałoby się wiązać z instytucją wzruszenia wyroku sądowego. Zarazem komisja śledcza musi mieć na względzie złożoność sytuacji i konieczność respektowania niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Jak przestrzega Trybunał Konstytucyjny, nie może wyrażać poglądów co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy przez sąd. Nie może kwestionować zasadności orzeczeń sądowych⁶⁸.

Zdolność do paralelnego prowadzenia postępowania wywołuje nie tylko problem oceny realizowanych działań. Znajduje konsekwencje także w pragmatyce procedowania. Wpływa na sposób korzystania ze zgromadzonych materiałów, ustaleń wypracowanych przed innym organem władzy publicznej. Z tego tytułu ustawodawca dopuszcza, aby komisja – za zgodą Marszałka Sejmu – zawiesiła swą działalność do czasu zakończenia określonego etapu lub całości postępowania toczącego się przed innym organem władzy publicznej. Postępowanie prowadzone przed komisją śledczą może zostać zawieszona szczególnie wtedy, gdy istnieje uzasadnione przypuszczenie, że materiał zebrany w postępowaniu przed innym organem władzy publicznej lub podjęte przez ten organ rozstrzygnięcie mogłoby być przydatne do wszechstronnego zbadania sprawy przez komisję.

⁶⁶ B. Bieńkowska, P. Mierzejewski, *Opinia*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 6, s. 159.

⁶⁷ Zob. L. Garlicki, *Uwaga 6 do art. 111*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, Warszawa 2001, s. 6.

⁶⁸ Wyrok TK z 14 kwietnia 1999 r..., s. 222.

Metoda działania

Przyjęta przez komisję i poszczególnych jej członków metoda postępowania powinna dawać podstawy dla zgodnego z prawem stosowania norm prawnych, prowadzącego ku ustaleniu i wyjaśnieniu badanej sprawy. Dochodzenie do faktów powinno przebiegać w sposób zbiektywizowany, gwarantujący uznanie określonego rozstrzygnięcia za poprawne i słuszne⁶⁹. Natomiast racjonalność postępowania wymaga doboru najskuteczniejszych środków realizacji zamierzonego celu.

Powoływanie komisji śledczej do zbadania określonej sprawy powoduje, iż zasadnicze znaczenie dla skutków jej działalności ma charakter dostępnego instrumentarium. Poprzez nie komisja powinna uzyskiwać (taka też jest rzeczywistość ustrojowa) efekty niedostępne innym (z zastrzeżeniem Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej) komisjom parlamentarnym. Czynnikiem przesądzającym o skuteczności realizacji założonego celu jest zdolność komisji śledczej do wzywania osób i odbioru od nich zeznań. Osoby wzywane co do istoty traktowane są jak wzywani i przesłuchiwani w reżimie kodeksu postępowania karnego.

Analogicznie jak w postępowaniu karnym, w postępowaniu przed komisją śledczą świadkowie składają się na podstawowe źródła dowodowe. Z zasady powściągliwości komisji w działaniu (art. 7 ust. 2 ustawy) wynika, że ze swoich uprawnień komisja korzysta tylko w zakresie niezbędnym do wyjaśnienia sprawy będącej przedmiotem jej działania. Dlatego też krąg osób wzywanych i przesłuchiowanych przez komisję śledczą jest ściśle determinowany zaklasyfikowaniem ich do istotnych osobowych źródeł osobowych, a zatem pośrednio również zakresem przedmiotowym prac komisji⁷⁰.

Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r. nie wprowadza bezpośrednio do porządku prawnego szczegółowych uregulowań na temat kręgu osób wzywanych przez komisję śledczą. Nie zna ich także ustawa o sejmowej komisji śledczej⁷¹. Choć w art. 11 ust. 1 normodawca posługuje się zwrotem „każda osoba wezwana przez komisję ma obowiązek stawić się w wyznaczonym terminie i złożyć zeznania”, to nie jest on tożsamy ze stwierdzeniem, że komisja może każdego wezwać do złożenia zeznania i każdy wezwany ma obowiązek stawienia się przed nią w wyznaczonym

⁶⁹ Por. B. Wojciechowski, *Dyskrecjonalność sędziowska. Studium teoretycznoprawne*, Toruń 2004, s. 126–127.

⁷⁰ Wyrok TK z 22 września 2006 r., Sygn. akt. U 4/06, s. 20.

⁷¹ A. Szmyt, *Opinia w sprawie możliwości przesłuchania Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej przez sejmową komisję śledczą*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 1, s. 85.

terminie i złożyć zeznania. Ustawodawca ukształtował zachowanie podmiotu wezwanego, a nie krąg podmiotów, które komisja śledcza władna jest wezwać na świadka. Każdy, kto został wezwany, ma się zachować w określony sposób. Z samego jednak art. 11 ust. 1 nie wiemy jeszcze kim może być osoba przez komisję wezwana. Na tak postawione pytanie nie daje normodawca jednobrzmiącej odpowiedzi. Musimy wywodzić ją w drodze wykładni prawa.

Na zasadzie pośrednio stosowanych przepisów k.p.k. (art. 581 i 582 w związku z art. 578 i 579 k.p.k.) komisja nie ma prawa wezwać osoby należącej do przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych państw obcych, tj. posiadających immunitet zakrajowości⁷². Może jedynie wystąpić do niej (za pośrednictwem ministra sprawiedliwości, a ten w razie potrzeby przez ministra spraw zagranicznych) z prośbą o złożenie zeznań. W razie wyrażenia zgody a następnie niestawiennictwa na wezwanie lub odmowy złożenia zeznań, wobec takiej osoby nie wolno stosować środków przymusu procesowego.

Poza powyższym zakazem nie ma tak w konstytucji, jak i w ustawie o sejmowej komisji śledczej, kodeksie postępowania karnego i innych aktach normatywnych żadnych – *explicite* wyartykułowanych – podmiotowych wyłączeń w zakresie przesłuchania przez komisję śledczą⁷³. Wyłączeń zaś nie wolno domniemywać, a już istniejących traktować ekstensywnie. W szczególności, ze względu na brak postanowień odmiennych oraz na nieposiadanie przez osobę piastującą urząd Prezydenta RP immunitetu jurysdykcyjnego, nie ma podstaw prawnych, aby suponować, iż obecnie obowiązujące przepisy wykluczają wezwanie jej przed komisję śledczą⁷⁴. Zakazu nie daje się wyprowadzić z charakteru relacji między parlamentem a Prezydentem, w tym z niepodlegania Prezydenta kontroli przez Sejm sprawowanej. Czym innym jest bowiem zakres spraw badanych przez komisję śledczą a czym innym wykorzystywane przez

⁷² Zob. M. Zdrojewska, *Karnoprocesowe aspekty postępowania przed sejmową komisją śledczą...*, s. 29–30.

⁷³ Por. W. Odrowąż-Sypniewski, *Opinia w sprawie dopuszczalności prawnej przesłuchania przez komisję śledczą prokuratorów prowadzących i nadzorujących śledztwo przeciwko Lwui Rywinowi*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 1, s. 78; M. Stębelński, *Opinia w sprawie możliwości przesłuchania przez komisję śledczą w charakterze świadka niektórych osób*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 1, s. 132.

⁷⁴ Zob. B. Banaszak, *Głosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego...*, s. 131; R. Piotrowski, *W sprawie możliwości wezwania Prezydenta RP przed sejmową komisją śledczą*, „Studia Iuridica” XLIII/2004, s. 196; W. Płowiec, *Wpływ zasady podziału władzy...*, s. 31; M. Zbrojewska, *Wybrane karnoprocesowe zagadnienia...*, s. 29.

nią środki⁷⁵. Prezydent nie jest objęty zakresem kontroli parlamentarnej, co przesądza o zakazie powołania komisji ds. zbadania jego zachowań. Natomiast można powołać osobę piastującą urząd Prezydenta na świadka w sprawie przez komisję śledczą badanej⁷⁶. Przeszkodą nie jest wyłożona w art. 10 Konstytucji zasada trójpodziału władzy, gdyż oznacza ona wydzielenie prawnych sfer działania państwa, przyporządkowanie ich poszczególnym grupom organów władzy względem siebie wyodrębnionych i zrównoważonych. Zasady trójpodziału władzy nie przełamuje komisja śledcza. W interesującym nas obszarze zagadnienia byłoby tak, gdyby przesłuchanie Prezydenta wiązało się z przejęciem przez organ sejmowy kompetencji prezydenckich. Tego jednak ani Konstytucja ani ustawa z 21 stycznia 1999 r. nie przewidują⁷⁷.

Domniemanie zakazu przesłuchania głowy państwa byłoby uzasadnione w systemie monarchicznym, w którym osoba króla jest święta i nietykalna, uosabia wieczny porządek rzeczy. Byłoby uzasadnione w systemie rządów przyjmującym, iż Prezydent stoi na czele państwa i jemu podporządkowane są wszystkie organy państwa. Zauważmy przy tym, że nawet na gruncie ustawy konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 r. zakładającej, iż Prezydent odpowiedzialny jest za przełamanie chaosu egzystencji i uformowanie architektury ładu politycznego, dopuszczalne było (tak na gruncie prawa karnego jak cywilnego) przesłuchanie Prezydenta. W razie potrzeby sąd zwracał się do niego pisemnie o wyznaczenie miejsca i czasu przesłuchania⁷⁸.

⁷⁵ Zob. wywody B. Banaszaka, K. Kubuj, R. Potrzeusza formułowane w związku ze zdolnością wezwania przez komisję śledczą prezesa Narodowego Banku Polskiego. B. Banaszak, *Opinia w sprawie możliwości przesłuchania przez komisję śledczą w charakterze świadka niektórych osób*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 1, s. 127; K. Kubuj, *Opinia w sprawie możliwości przesłuchania przez komisję śledczą w charakterze świadka niektórych osób*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 1, s. 121–122; R. Potrzeusza, *Opinia w sprawie możliwości przesłuchania przez komisję śledczą w charakterze świadka niektórych osób*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 1, s. 127–130.

⁷⁶ Podobnie A. Szmyt, *Opinia w sprawie możliwości przesłuchania Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej przez sejmową komisję śledczą...*, s. 86–87; M. Lewandowski, A. Kowalski, T. Osiński, *Sejmowa komisja śledcza. Ustawa z 1999 r. z komentarzem*, Warszawa 2006, s. 143–145; M. Stębel, *Opinia w sprawie możliwości przesłuchania przez komisję śledczą w charakterze świadka niektórych osób*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 1, s. 133.

⁷⁷ R. Piotrowski, *W sprawie możliwości wezwania Prezydenta RP...*, s. 197.

⁷⁸ Zob. K. Knoppek, *Przesłuchanie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej jako świadka w postępowaniu sądowym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjalny” 2002, z. 1, s. 53; A. Szmyt, *Opinia w sprawie możliwości przesłuchania Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej przez sejmową komisję śledczą...*, s. 85–86.

O ile jakikolwiek obowiązujący akt normatywny jasno nie formułuje zakazu przesłuchania Prezydenta przez komisję śledczą w charakterze świadka o tyle odnajdujemy w prawie rozwiązania umożliwiające Prezydentowi złożenie zeznań. Dokonując wykładni prawa w interesującym nas obszarze zagadnienia odwołać się trzeba do aksjologii Konstytucji z 1997 r. znajdujące potwierdzenie w ugruntowanym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Za fundament rzeczywistości prawnoustrojowej Rzeczypospolitej Polskiej czyni ona m.in. zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2) oraz równości wobec prawa (art. 32). Obowiązek działania na podstawie przepisów prawa⁷⁹ wyklucza arbitralne ustalanie zachowań osób pełniących funkcje publiczne. Zakazuje tak przypisywania sobie kompetencji jak i samodzielnego ustalania braku właściwości. Skoro Prezydent RP może składać zeznania przed prokuratorem⁸⁰, uczestniczyć w postępowaniu lustracyjnym to wskutek braku regulacji odmiennych zarazem kompetentny jest złożyć zeznania przed komisją śledczą⁸¹. Przeciwno domniemaniu na rzecz pozbawienia Prezydenta zdolności stawiennictwa przed komisją śledczą służy także zasada równości. Każde różnicowanie sytuacji prawnej obywateli, w tym uprzywilejowanie piastunów władzy publicznej, musi znajdować wyraźne umocowanie w akcie parlamentu⁸². Na gruncie art. 32 Konstytucji niedopuszczalne jest domniemywanie różnicowania prawnego tak o charakterze uprzywilejowania jak i dyskryminacji.

Wobec braku postanowień przeciwnych, kompetencja komisji śledczej do przesłuchania Prezydenta znalazło wzmocnienie w precedensie. W stanie prawnym obecnie obowiązującym zdarzyło się, iż Prezydent złożył zeznania przed prokuratorem. Potwierdził tym samym, że w jego opinii nie jest objęty immunitetem jurysdykcyjnym. Gdyby składanie zeznań przez Prezydenta było konstytucyjnie zakazane to nie można domniemywać, iż Prezydent jako strażnik konstytucji (art. 126 ust. 2 Konstytucji) zgodziłby się na jej pogwałcenie. Powyższy precedens został jednak zneutralizowany przez inne zdarzenia o charakterze precedensowym. Wezwany przez dwie komisje śledcze Prezydent RP nie stawiał się przed nie i nie poniósł z tego tytułu jakichkolwiek negatywnych konsekwencji prawnych. Komisje śledcze nie występując do sądu z wnioskiem

⁷⁹ J. Jaskiernia, *Zasady demokratycznego państwa prawnego w sejmowym postępowaniu ustawodawczym*, Warszawa 1999, s. 263.

⁸⁰ Zob. M. Granat, *Opinia w sprawie możliwości przesłuchania Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej przez sejmową komisję śledczą*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 1, s. 77.

⁸¹ R. Piotrowski, *W sprawie możliwości wezwania Prezydenta RP...*, s. 198.

⁸² Tamże, s. 198.

o zastosowanie kary porządkowej pośrednio potwierdziły, że absencja Prezydenta RP była prawnie dopuszczalna. Nie można bowiem wnioskować, że organy Sejmu, zobowiązane do działania na podstawie przepisów prawa i w granicach prawa, same świadomie dopuściły się naruszenia przepisów prawa poprzez zaniechanie wystąpienia do sądu z wnioskiem o zastosowanie kary porządkowej.

Co do istoty, osoba wezwana przez komisję traktowana jest odpowiednio jak świadek w postępowaniu karnym. Zobowiązana jest stawić się i złożyć zeznania. Jeżeli nie może się stawić na wezwanie z powodu choroby, kalectwa lub innej niedającej się pokonać przeszkody, to komisja zdolna jest ją przesłuchać w miejscu jej pobytu. Przed rozpoczęciem przesłuchania przewodniczący komisji musi uprzedzić osobę wezwaną o odpowiedzialności karnej za zeznanie nieprawdy lub zatajenie prawdy. Złożenie zeznań niezgodnych z prawdą lub zatajenie prawdy jest przestępstwem zagrożonym karą pozbawienia wolności do lat 3 (art. 233 § 1 k.k.).

Przed rozpoczęciem zeznań świadek składa przyrzeczenie, w którym przyrzeka uroczyście, że będzie mówił szczerą prawdę, niczego nie ukrywając z tego, co jest mu wiadome. Po odebraniu przyrzeczenia przewodniczący informuje świadka o prawie do uchylenia się od odpowiedzi na pytanie, jeśli udzielenie odpowiedzi mogłoby narazić jego lub osobę dla niego najbliższą na odpowiedzialność za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe. Realizacja powyższych czynności pozwala, aby świadek – w przedmiotowych granicach pracy komisji – swobodnie wypowiedział się, a następnie odpowiadał na pytania członków komisji śledczej zmierzające do uzupełnienia, wyjaśnienia lub kontroli wypowiedzi. Muszą zatem mieścić się one w zakresie badanej przez organ sejmowy sprawy.

Obowiązek złożenia zeznania nie jest bezwzględny⁸³. Osoba wezwana może uchylić się od odpowiedzi na pytanie, jeśli udzielenie odpowiedzi mogłoby ją narazić lub osobę dla niej najbliższą na odpowiedzialność karną lub karnoskarbową. Świadka chroni tym samym gwarancja procesowa, zgodnie z którą nikt nie może być zobowiązany do dostarczania dowodu przeciwko samemu sobie. Na podobnej zasadzie osobie wezwanej służy prawo odmowy zeznań, gdy jest ona podejrzana o popełnienie przestępstwa pozostającego w ścisłym związku z czynem stanowiącym przedmiot postępowania albo gdy za to przestępstwo została skazana. Jedna i ta sama osoba nie może występować w różnych rolach procesowych (świadek i oskarżony), w postępowaniach choć różnych, to przed-

⁸³ B. Banaszak, *Sejmowa komisja śledcza jako forma sprawowania kontroli przez Sejm*, „Przeгляд Sejmovy” 2008, nr 3, s. 123.

miotowo zbieżnych. Komisja śledcza nie może przesłuchiwać świadka na okoliczności będące przedmiotem postępowania karnego⁸⁴. Prawo uchylenia się od składania zeznań ma charakter gwarancyjny. Sprawia, że osoba wezwana nie jest zmuszana do dostarczania dowodów działających na jej niekorzyść, a z drugiej strony nie musi zatajać prawdy, co naraziłoby ją na odpowiedzialność karną za składanie fałszywych zeznań. Każdorazowo osoba wezwana przez komisję zobowiązana jest stawić się przed nią nawet wówczas, gdy przysługuje jej prawo odmowy udzielenia odpowiedzi na pytanie⁸⁵, czy też prawo odmowy zeznań. Skorzystanie z prawa odmowy udzielenia odpowiedzi na pytanie powinno zostać udokumentowane w protokole, a ponadto organ wzywający powinien mieć możliwość sprawdzenia, czy osobie istotnie powyższe prawo przysługuje⁸⁶.

Niedopuszczalne jest zadawanie pytań sugerujących przesłuchiwanemu treść odpowiedzi, nie związanych z przedmiotową sprawą, naruszających jego dobra osobiste czy też niestosownych. Nie można żądać od osoby wezwanej informacji niemożliwych do uzyskania ze względu na jej brak wiedzy w danym zakresie. Członek komisji powinien powstrzymać się od narzucania świadkowi własnej wizji tożsamości analizowanego zjawiska i charakteru udziału w nim poszczególnych osób. Zabrania się komentowania zeznań świadka lub komentowania zeznań innej osoby i żądania od świadka ustalenia, dlaczego zeznania się różnią. Niedopuszczalne jest zadawanie pytań o ocenę wiarygodności innych osób.

Osoba wezwana przez komisję śledczą może być pytana w zakresie posiadanej przez siebie wiedzy, co do faktów, a nie przypuszczeń, subiektywnych odczuć. Przewodniczący komisji uchyła pytania niestosowne, pytania sugerujące i nie mające związku z badaną sprawą. Gdy decyzja przewodniczącego budzi sprzeciw innego członka komisji to rozstrzygnięcie w sprawie podejmuje komisja. W rzeczywistości III RP zagadnienie uchylenia pytań to jeden z największych problemów politycznych targających organem sejmowym. Daje się stwierdzić, iż jest to problematyczny wymiar prac kolejnych komisji śledczych. Posłowie czy to wprowadzają świadków w błąd co do faktu, aby w konsekwencji dowodzić popełnienia czynu niedozwolonego, czy to formułują pytania zawierające odpowiedź, a gdy nie uzyskują potwierdzenia postawionej przez siebie w pytaniu tezy, to przedstawiają je ponownie wielokrotnie. Wielokrotne

⁸⁴ Zob. B. Bieńkowska, *Refleksje na temat przesłuchania przez sejmową komisję śledczą w charakterze świadka osoby będącej podejrzanym lub oskarżonym w równoległe toczącym się postępowaniu karnym*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2005, Nr 3, s. 80–81.

⁸⁵ M. Lewandowski, T. Osiński, *Sejmowa komisja śledcza*, Warszawa 1999, s. 47.

⁸⁶ J. Grajewski, *Opinia na temat statusu prawnego komisji śledczej...*, s. 116.

zaś przesłuchiwanie osoby na tę samą okoliczność można traktować jako próbę wymuszenia na niej zeznań i uniemożliwianie swobodnego wypowiedzenia się. „Podobnie może wpływać na psychikę przesłuchiwanego kierowanie pod jego adresem pytań bez stworzenia mu możliwości odpowiedzi. Doświadczenie uczy, że wtedy może wystąpić tzw. paraliż woli, i to nawet u osób legitymujących się wysokim cenzusem społecznym czy wykształcenia”⁸⁷.

W kontekście zjawisk zachodzących w praktyce daje się postawić pytanie o wartość w ten sposób odebranych zeznań. Nagminnie stawiane są pytania o zdarzenia, do badania których komisja nie została powołana. Nawet wówczas, gdy leżą one w zakresie materii sejmowej, komisja nie ma prawa o nie pytać. Gdy dostrzega potrzebę wyjaśnienia innego niż badane zjawiska to stanowisko swoje powinna zawrzeć czy to w sprawozdaniu końcowym z prac, czy też powinna uruchomić właściwe narzędzia politycznego oddziaływania.

Przed komisją śledczą świadków przesłuchuje się z zachowaniem bezwzględnych i względnych zakazów dowodowych. Bezwzględnego zakazu dowodowego nie może uchylić nawet zgoda zeznającego. Inaczej jest ze względnymi zakazami. Mogą być one uchylone. Osoby zobowiązane do zachowania tajemnicy państwowej mogą być przesłuchane co do okoliczności, na które rozciąga się ten obowiązek, tylko po zwolnieniu ich od obowiązku zachowania tajemnicy przez właściwy organ. Zwolnienia od obowiązku zachowania tajemnicy wolno odmówić tylko wówczas, gdyby złożenie zeznania mogło wyrządzić poważną szkodę państwu.

Osoby obowiązane do zachowania tajemnicy ustawowo chronionej innej niż tajemnica państwowa mogą odmówić zeznań co do okoliczności, na które rozciąga się ten obowiązek, chyba że komisja śledcza zwolni je od obowiązku zachowania tajemnicy. Zwolnienie nie ma charakteru abstrakcyjnego. Dotyczy wyłącznie prowadzonego przed nią postępowania. Złożenie zeznania na okoliczność inną niż objęta tajemnicą jest obowiązkowe.

W zakresie zagadnień objętych tajemnicą ustawowo chronioną, komisja śledcza musi uwzględnić fakt, że osoby obowiązane do zachowania tajemnicy notarialnej, adwokata, radcy prawnego, lekarskiej lub dziennikarskiej mogą być przesłuchane co do faktów objętych tą tajemnicą tylko wtedy, gdy jest to niezbędne dla ochrony ważnych interesów państwa, a zwłaszcza ochrony bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego, a jednocześnie okoliczność nie może być ustalona na podstawie innego

⁸⁷ J. Musiał, *Co wolno przesłuchującemu*, „Rzeczpospolita” z 26 maja 2003 r.

dowodu. W celu uzyskania zgody na przesłuchanie co do powyższych faktów, komisja musi wystąpić do Sądu Okręgowego w Warszawie. Na postanowienie sądu w przedmiocie zezwolenia na przesłuchanie, komisji i osobie wezwanej służy zażalenie. Jego wniesienie wstrzymuje wykonanie postanowienia sądu.

W wypadku zwolnienia osoby wezwanej z zachowania tajemnicy, osobę taką komisja przesłuchuje na posiedzeniu z wyłączeniem jawności. Zamknięta jest również ta część posiedzenia komisji, na której zapada decyzja w sprawie zamknięcia posiedzenia. Zwolnienie z tajemnicy dotyczy prowadzonego przez komisję postępowania. Nie może prowadzić do naruszenia praw osób, których te informacje dotyczą⁸⁸.

Osoba wezwana przez komisję zdolna jest ustanowić pełnomocnika⁸⁹ (nie więcej niż trzech). Może nim zostać wyłącznie adwokat albo radca prawny. W celu uniknięcia wątpliwości co do woli osoby wezwanej, pełnomocnictwo powinno być udzielone na piśmie i złożone komisji lub zgłoszone do protokołu. Ustanowienie pełnomocnika nie zwalnia osoby wezwanej z obowiązku osobistego stawiennictwa przed komisją i złożenia zeznań.

Inaczej niż w postępowaniu karnym, komisja śledcza nie ma prawa niedopuszczyć do udziału w postępowaniu pełnomocnika, gdyby uznała, że nie wymaga tego interes osoby wezwanej⁹⁰. Nie ma też kompetencji dokonywania oceny faktycznie ustanowionego pełnomocnika. Nie jest też kompetentna w jakiegokolwiek innej sytuacji niedopuszczyć do udziału w postępowaniu lub wykluczyć z niego pełnomocnika prawidłowo ustanowionego. Z istoty pełnomocnictwa wynika, że osoba wezwana samo-

⁸⁸ W. Odrowąż-Sypniewski, *Opinia*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 6, s. 164–165.

⁸⁹ Racjonalność przewidzianej przez prawodawcę zdolności do ustanowienia pełnomocnika przez osobę wezwaną przez komisję śledczą jest kwestionowana. Jak podnosił poseł J. Olszewski (Koło Poselskie Ruch Odbudowy Polski) w trakcie debaty nad projektem uchwały w sprawie dotyczącej działalności Komisji Śledczej do zbadania zarzutu nieprawidłowości w nadzorze Ministerstwa Skarbu Państwa nad przedstawicielami Skarbu Państwa w spółce PKN Orlen S.A. oraz zarzutu wykorzystania służb specjalnych (d. UOP) do nielegalnych nacisków na organa wymiaru sprawiedliwości w celu uzyskania postanowień służących do wywierania presji na członków Zarządu PKN Orlen S.A. (druk nr 3519), świadek jest „źródłem prawdy”, do którego organ musi dotrzeć bezpośrednio. Z tego też powodu jego zeznania nie powinny być filtrowane przez czynnik pośredniczący. Ustanowienie pełnomocnika powinno być dopuszczalne wyłącznie wobec osób oskarżonych w postępowaniu karnym. Zob. Sprawozdanie Stenograficzne z 93 posiedzenia Sejmu z 15 grudnia 2004 r., s. 139.

⁹⁰ W. Odrowąż-Sypniewski, *Opinia w sprawie podstaw prawnych wniosku o wyłączenie pełnomocnika osoby wezwanej przez Komisję Śledczą*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 2, s. 120.

dzielnie rozstrzyga, komu powierza ochronę swoich interesów i komisja decyzji w tym zakresie w żadnej mierze nie może podważyć⁹¹. Z tego też względu elementem patologii sejmowej jest sytuacja zaistniała w trakcie prac komisji śledczej powołanej do zbadania zarzutu nieprawidłowości w nadzorze Ministerstwa Skarbu Państwa nad przedstawicielami Skarbu Państwa w spółce PKN Orlen S.A. oraz zarzutu wykorzystania służb specjalnych (d. UOP) do nielegalnych nacisków na organy wymiaru sprawiedliwości w celu uzyskania postanowień służących do wywierania presji na członków zarządu PKN Orlen S.A., kiedy to komisja śledcza wykluczyła od udziału w postępowaniu pełnomocnika osoby wezwanej przez komisję.

Rola pełnomocnika sprowadza się do ochrony interesu osoby wezwanej poprzez wykonywanie takich czynności jak udzielanie pomocy zeznającemu w zakresie formułowanych odpowiedzi na zadane pytania, w tym, gdy nie dotyczą one badanej sprawy, są sugerujące lub nieistotne; informowanie o możliwości skorzystania z odmowy zeznania; zgłaszanie w imieniu mandanta wniosków formalnych (np. o wyłączenie posła ze składu komisji lub z wykonania określonej czynności). Nie jest natomiast pełnomocnik uprawniony do składania zeznań w imieniu osoby wezwanej przez komisję. W jakiegokolwiek mierze nie może zastąpić w składaniu zeznań osoby wezwanej jako osobowego źródła dowodowego⁹².

Obowiązek stawiennictwa osoby wezwanej przed komisją śledczą i złożenia zeznań ewokuje zagadnienie stosowania wobec niej kar porządkowych. Kompetencji takiej komisja nie posiada. Zdolna jest natomiast doprowadzić do zastosowania środków przymusu procesowego przez sąd. W przypadku, gdy osoba wezwana przez komisję do złożenia zeznań bez usprawiedliwienia nie stawia się na wezwanie komisji, bez zezwolenia komisji wydali się z miejsca czynności przed jej zakończeniem albo bezpodstawnie uchylili się od złożenia zeznań lub złożenia przyrzeczenia, to komisja może zwrócić się do Sądu Okręgowego w Warszawie z wnioskiem o zastosowanie kary porządkowej. Jest nią odpowiednio: kara pieniężna, przymusowe doprowadzenie, aresztowanie, wystąpienie do dowódcy jednostki wojskowej o pociągnięcie do odpowiedzialności dyscyplinarnej żołnierza, obciążenie dodatkowymi kosztami postępowania. Na odmowę

⁹¹ H. Gajewska-Kraczkowska, *Opinia w sprawie uchwały Komisji Śledczej o wyłączeniu adw. J. Widackiego od udziału w sprawie jako pełnomocnika Jana Kulczyka*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 2, s. 126; A. Rzepliński, *Opinia w sprawie uchwały Komisji Śledczej o wyłączeniu pełnomocnika Jana Kulczyka – adwokata J. Widackiego z funkcji pełnomocnika*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 2, s. 133.

⁹² M. Lewandowski, T. Osiński, *Sejmowa komisja śledcza...*, s. 47–48.

zastosowania kary porządkowej komisji przysługuje zażalenie. Honorując autonomię terytorialną Sejmu, na jego terenie czynności związane z zastosowaniem kary porządkowej wykonuje, na polecenie sądu, Straż Marszałkowska.

Sąd powszechny rozstrzygając o odpowiedzialności poszczególnych osób za niestawiennictwo, uchylenie się od złożenia zeznań lub złożenia przyrzeczenia przed komisją, wydalenie się z miejsca czynności przed jej zakończeniem, zdolny jest ocenić, czy zakres działania komisji został ustalony w sposób konstytucyjnie i ustawowo przewidziany, czy sama komisja nie przekracza go, czy komisja właściwie zastosowała przepisy proceduralne. Zdolność sądu do powyższej kontroli wynika z faktu, że jest on związany jedynie przepisami konstytucji i ustaw, a tym samym w zakresie jego kompetencji leży zarówno incydentalne badanie legalności uchwał Sejmu, jak i legalności czynności podejmowanych przez komisję śledczą. Negatywny skutek oceny wpływa na odmowę uwzględnienia wniosku komisji śledczej.

Przesłuchanie świadka podlega protokołowaniu. Protokół sporządza się w oparciu o zapis dźwięku przesłuchania. Protokołowanie nie odbywa się na zasadach określonych w regulaminie Sejmu, lecz na podstawie zasad zbliżonych do przewidzianych w k.p.k. Inna jest bowiem funkcja protokołu w postępowaniu przed komisją śledczą względem postępowania przed pozostałymi (z zastrzeżeniem Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej) komisjami sejmowymi⁹³. W postępowaniu parlamentarnym protokół w swej osnowie obejmuje szczegółowy zapis przebiegu posiedzenia w celu urzędowego stwierdzenia przebiegu obrad komisji. W postępowaniu przed komisją śledczą w protokole „z możliwą dokładnością” zamieszcza się zeznania, oświadczenia i wnioski oraz stwierdzenia określonych okoliczności przez komisję. Ze względu na odpowiedzialność karną za zatajenie prawdy lub zeznanie nieprawdy, osoba wezwana przez komisję ma prawo żądać zamieszczenia w protokole z pełną dokładnością wszystkiego, co dotyczy jej praw lub interesów. Ma prawo żądać odczytania fragmentów jej odpowiedzi wciągniętych do protokołu. Władna jest złożyć wniosek o sprostowanie protokołu posiedzenia, wskazując na nieścisłości i opuszczenia. Protokół podpisuje przewodniczący komisji i osoba wezwana. Gdy osoba wezwana odmawia podpisania protokołu lub nie może go podpisać, to przewodniczący komisji zaznacza w protokole przyczynę braku podpisu.

⁹³ A. Szmyt, *Z problematyki sejmowej komisji śledczej*, „Gdańskie Studia Prawnicze. Miscellanea konstytucyjnoprawne”, t. XII, Gdańsk 2004, s. 244.

Osobom wezwanym przez komisję przysługuje, na ich wniosek, zwrot uzasadnionych wydatków, jakie poniosły w związku z udziałem w posiedzeniu komisji, w tym z tytułu utraty zarobków. Suma zwróconych środków nie może przekraczać trzykrotności minimalnego wynagrodzenia za pracę, określonego na podstawie przepisów ustawy z 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę.

Wniosek w sprawie zwrotu uzasadnionych wydatków składa się nie później niż z upływem trzeciego dnia od dnia zakończenia posiedzenia komisji lub od dnia, w którym miało się ono odbyć. Niezłożenie wniosku w terminie powoduje utratę prawa do zwrotu wydatków. Jeśli terminu nie dochowano bez winy osoby wezwanej, to ma ona prawo najpóźniej z upływem siódmego dnia licząc od dnia ustania przyczyny uchybienia złożyć wniosek o przywrócenie terminu. O zwrocie wydatków oraz o przywróceniu terminu decyduje przewodniczący komisji, a w przypadku gdy zakończyła ona swoją działalność – Marszałek Sejmu. Zwracane wydatki są pokrywane przez Kancelarię Sejmu.

Tak jak osoba wezwana przez komisję ma obowiązek stawić się przed nią i złożyć zeznania, tak organy władzy publicznej oraz organy innych osób prawnych i jednostek organizacyjnych nie mających osobowości prawnej, na żądanie komisji, składają pisemne wyjaśnienia lub przedstawiają dokumenty będące w ich dyspozycji albo akta każdej sprawy przez nie prowadzonej⁹⁴. Czynią to bez względu na to, czy podlegają sejmowej kontroli, czy też są z niej wyłączeni⁹⁵. Komisja natomiast na wniosek sądu lub prokuratora udostępnia tym organom zebrane przez siebie materiały, jeżeli pozostają one w związku z toczącym się postępowaniem karnym. Komisja, za zgodą Marszałka Sejmu, może udostępnić zebrane materiały, jeżeli uzna to za konieczne dla dobra postępowania prowadzonego przez inne organy władzy publicznej.

Wyznaczenie komisji zbadania określonej sprawy nie oznacza, że wszystkie czynności musi wykonać osobiście. Władna jest zwrócić się do Prokuratora Generalnego o przeprowadzenie określonej czynności. Mówiąc o „określonej czynności” normodawca w sposób ogólny wyznacza zakres zlecenia. Nie może ono obejmować wykonania całokształtu prac, lecz jedynie ich fragment, przez komisję wskazany. Regulacja do roze-

⁹⁴ M. Zdrojewska, *Karnoprocesowe aspekty postępowania przed sejmową komisją śledczą...*, s. 34–35.

⁹⁵ Zob. P. Sarnecki, *Uwagi do pisma z dnia 3 listopada 2004 r. pana I. Chalupca, prezesa Zarządu PKN Orlen SA do Marszałka Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 1, s. 98; A. Szmyt, *Opinia w sprawie wątpliwości zgłoszonych przez Zarząd PKN Orlen SA co do właściwości komisji śledczej*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 1, s. 101.

znania komisji jako realizatora postępowania pozostawia decyzję, jakich czynności nie da się lub nie warto samodzielnie wykonać. Przykładowo, podobnie jak w postępowaniu toczonym przed Komisją Odpowiedzialności Konstytucyjnej, kwestia dotyczy ustalenia określonych faktów, znalezienia dokumentów, czy potwierdzenia ich autentyczności w sytuacji, gdy zachodzi potrzeba wykorzystania wiedzy specjalistycznej, urzędów technicznych komisji niedostępnych. Komisja zwraca się do Prokuratora Generalnego o zajęcie materiałów, gdy podmiot proszony o ich dostarczenie, nie czyni tego. Zaznaczyć trzeba, że zakres przekazanych do wykonania czynności nie może obejmować rozstrzygnięć wymagających uchwały komisji śledczej. Te mogą być podejmowane wyłącznie przez nią. Wydatki związane z wykonywaniem zleconych czynności są pokrywane z budżetu państwa w części Rezerwy Celowe.

Efekt działania

Powołanie komisji śledczej w celu zbadania określonej sprawy oznacza, iż sednem realizowanego przedsięwzięcia (merytorycznym celem prac⁹⁶) o charakterze dla Sejmu nadzwyczajnym są opis i wyjaśnienie określonego zjawiska⁹⁷ i na tej podstawie sformułowanie konkluzji co do postępowania w przyszłości, tak w obszarze stanowienia jak i stosowania prawa. Oba wątki komisyjnej rekomendacji są ważne.

W efekcie przeprowadzonych działań komisja śledcza powinna być zdolna do kompleksowego udzielenia odpowiedzi na pytania, czy dotychczas wiążący układ stosunków prawnych spełnia pokładane w nim przez prawodawcę nadzieje, czy efektywnie zaspokajają potrzeby społeczne. Dla uzyskania powyższego rezultatu konieczne jest ustalenie danego stanu rzeczy, a następnie ustosunkowanie się do wszystkich okoliczności faktycznych badanego zjawiska. Gdyby stwierdziła, że obowiązujące rozwiązania prawne z różnych względów są dysfunkcyjne, patologiczne etc. to powinna przynajmniej wskazać na czym polega nieprawidłowość i przedłożyć wnioski legislacyjne co do kierunku zmiany stanu prawnego. Sama zaś konkretyzacja potrzeby w postaci projektu ustawy powinna być realizowana w postępowaniu oddzielnym. Prawnie nie jest dopuszczalne,

⁹⁶ R. Zawłocki, *Ustawowe cele działalności sejmowej komisji śledczej*, [w:] P. Wiliński, O. Krajniak, B. Guzik (red.), *Prawo wobec wyzwań współczesności*, t. III, Poznań 2006, s. 46.

⁹⁷ Zob. P. Sarnecki, *Opinia w sprawie trybu rozpatrywania sprawozdania komisji śledczej*, „Przebieg Sejmu” 2004, nr 3, s. 158–159.

aby komisja śledcza wniosła do Sejmu stosowny projekt ustawy. Również w aspekcie funkcjonalnym, biorąc pod uwagę fakt, iż komisja śledcza kończy działalność wraz z ostatecznym rozpatrzeniem jej sprawozdania przez izbę parlamentarną, nie byłoby to rozwiązanie zasadne. Mogłoby wywoływać próby przedłużenia bytu komisji i faktycznego przeobrażenia jej w komisję nadzwyczajną do rozpatrzenia projektu ustawy. Klarowniejsze z punktu widzenia tożsamości systemu komisji sejmowych jest podjęcie konkretyzacji prawodawczych postulatów komisji śledczej czy to przez inną komisję sejmową (w tym komisję nadzwyczajną, specjalnie w tym celu powołaną) lub przez posłów – w tym z kręgu członków danej komisji śledczej.

Drugi nurt wniosków wypracowanych przez komisję śledczą powinien obejmować kwestie osobowe. Stwierdzenie zaistnienia zjawisk niepożądanych a następnie ustalenie nieprawidłowości w postępowaniu uczestników badanych wydarzeń wywołuje pytanie o odpowiedzialność personalną, w tym zasadniczo funkcjonariuszy publicznych. Sama ustawa o sejmowej komisji śledczej wyposaża komisję w zdolność wystąpienia z wnioskiem wstępnym o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej piastuna władzy publicznej (w zakresie podmiotowo węższym niż określony w Konstytucji) za popełnienie deliktu konstytucyjnego. Dzieje się tak nie *ex lege*, tj. każdorazowo gdy dojdzie do stwierdzenia nieprawidłowości w postępowaniu decydenta, ale gdy dokonane przez komisję ustalenia uzasadniają przeświadczenie, że delikt został popełniony. O wystąpieniu z wnioskiem wstępnym komisja postanawia w odrębnej uchwale zapadającej w postępowaniu kwalifikowanym tak co do *quorum* jak i większości. Decyzję podejmuje większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy jej członków⁹⁸.

Będące wynikiem przeprowadzonego postępowania przeświadczenie komisji o popełnieniu przestępstwa lub wykroczenia powinno znaleźć oddźwięk we wniosku do właściwego organu ścigania karnego. Stwierdzenie zaś nieudolności, figuranctwa lub zachowań podobnych dawać powinno asumpt do wykorzystania instrumentarium odpowiedzialności politycznej. Zaznaczyć przy tym trzeba, że sama komisja śledcza nie jest kompetentna wszcząć postępowania w tej sprawie. Od niej natomiast powinna wychodzić polityczna inspiracja do dymisji funkcjonariusza publicznego nieudolnie wykonującego powierzone mu zadania.

⁹⁸ W. Odrowąż-Sypniewski, *Opinia w sprawie trybu rozpatrywania sprawozdania komisji śledczej*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 3, s. 129.

Zakończenie postępowania wiąże się z koniecznością sporządzenia sprawozdania z prac, zawierającego ustalenia komisji na temat zbadanej sprawy. Do momentu wejścia w życie nowelizacji z 22 lipca 2005 r., z racji faktu, że ani ustawa z 21 stycznia 1999 r. ani regulamin Sejmu nie zawierały przepisów odmiennych, było ono wypracowywane i przyjmowane odpowiednio na zasadach ogólnych. Dylematy, do jakich dochodziło na tym tle w ramach aktów stosowania prawa sprawiły, że ustawą z 22 lipca 2005 r. normodawca dookreślił szczegółowe parametry sprawozdania komisji śledczej z prac i metody postępowania z nim Sejmu.

W sprawozdaniu komisja przedstawia przebieg prac, ocenę zebranych materiałów, ujawnionych faktów oraz wnioski dotyczące badanej sprawy⁹⁹. Nieuprawnione byłoby przy tym twierdzenie, że sporządzając sprawozdanie ze swojej działalności komisja związana jest przepisami kodeksu postępowania karnego, a ustalenia komisji im nieodpowiadające obarczone są wadą prawną¹⁰⁰. Posiłkowanie się w prowadzonym przez komisję śledczą postępowaniu procedurą karną jest ograniczone. Odnosi się jedynie do wezwania i przesłuchania świadków, ustanowienia pełnomocnika i kwestii pochodnych oraz do przeprowadzenia określonych czynności przez Prokuratora Generalnego. Co zaś się tyczy pozostałych czynności wykonywanych przez komisję śledczą to przebiegają one odpowiednio w reżimie ustawy z 21 stycznia 1999 r., regulaminu Sejmu i zwyczajów parlamentarnych.

Sprawozdanie z działalności komisja uchwała na zasadach ogólnych, tzn. zwykłą większością głosów w obecności co najmniej 1/3 liczby członków komisji. Tak przyjęte sprawozdanie przekazuje Marszałkowi Sejmu, który zarządza jego drukowanie i doręczenie posłom. Jeżeli w sprawozdaniu znajdują się wiadomości stanowiące tajemnicę ustawowo chronioną, to Marszałek określa tryb jego udostępniania posłom oraz sposób rozpatrywania go przez Sejm.

Złożoność komisji śledczej powoduje, że poszczególni jej członkowie różnie mogą odczytywać zagadnienie ustalenia badanych faktów, odmiennie identyfikować zależności między nimi zachodzące, czy też prezentować nietożsame oceny badanych zjawisk. Odmienności mogą dotyczyć tak całości realizowanego przedsięwzięcia, jak i poszczególnych jego składowych. Pojawia się zatem pytanie, czy można przejść nad

⁹⁹ Por. M. Lewandowski, T. Osiński, *Sejmowa komisja śledcza...*, s. 58. Podobnie W. Odrowąż-Sypniewski, *Tryb rozpatrywania przez Sejm sprawozdania komisji śledczej*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 3, s. 127.

¹⁰⁰ Tamże, s. 127.

nimi w komisji do porządku dziennego, czy też należy – odpowiednio w ramach sprawozdania komisji, a sytuacji odmiennej wizji badanego zjawiska, jako formy załącznika do niego – zaprezentować izbie poselskiej?

W powoływanie komisji śledczej „do zbadania określonej sprawy” *par excellence* wmontowany jest obowiązek wszechstronnego i obiektywnego zbadania zjawiska¹⁰¹ i prezentacji ustaleń Sejmowi. Gdy w komisji nie ma co do ustaleń zgody powszechnej to wiedza o rozbieżnościach i ich kształcie powinna być Sejmowi dostępna. W stanie prawnym obecnie obowiązującym narzędziem umożliwiającym posłowi, którego racje nie zostały przez komisję podzielone jest zdanie odrębne posłów – członków komisji. Zdanie odrębne zawiera odmienne stanowisko co do całości albo części stanowiska komisji. Zdanie odrębne, po jego zgłoszeniu w formie pisemnej, na żądanie wnioskodawcy, zamieszcza się w sprawozdaniu komisji. Co do zasady spełnia ono rolę zdania odrębnego wykorzystywanego w postępowaniu sądowym¹⁰². Ze względu natomiast na wydzielony reżim postępowania, stanowiska posłów nie dzielących zdania komisji nie daje się traktować jako wniosków mniejszości w rozumieniu ustawy o Trybunale Stanu.

Tak jak w drodze wykładni przepisów prawnych, przede wszystkim o charakterze funkcjonalnym, wywodzić należy kształt efektu działania komisji śledczej, tak za pomocą podobnych czynności podchodzić należy do postępowania Sejmu ze sprawozdaniem komisji śledczej. W brzmieniu pierwotnym ustawy o sejmowej komisji śledczej prawodawca korzystając z formuły, iż jest ono rozpatrywane przez Sejm, nie przesądzał zarazem zakresu czynności przez izbę wykonywanych w tym, w kwestii głosowań i ich przedmiotu. Podnieść przy tym trzeba, że w postępowaniu ze sprawozdaniem komisji śledczej nie miały bezpośredniego zastosowania regulacje poświęcone postępowaniu Sejmu ze składanymi przez organy władzy publicznej sprawozdaniem lub informacjami. Dotyczą one bowiem zachowań izby parlamentarnej względem organu zewnętrznego, a nie powołanego przez Sejm do zrealizowania jego potrzeb.

Komisja śledcza jako powołana do zbadania określonej sprawy jest organem pomocniczym Sejmu. Funkcjonuje nie tylko w zakresie przez Sejm określonym, ale zarazem dla realizacji jego potrzeb – potrzeb, których izba *in gremio* nie jest w stanie efektywnie zaspokoić. Wymóg efektywności sprawia, iż to komisja w całej rozciągłości ustala tożsamość

¹⁰¹ Por. S. Gebethner, *Opinia w sprawie trybu rozpatrywania przez Sejm sprawozdania komisji śledczej...*, s. 138.

¹⁰² Por. tamże, s. 139.

zjawiska i wynik prac prezentuje mocodawcy, w rezultacie czego dochodzi do rozpatrzenia sprawozdania komisji¹⁰³. Istotą rozpatrywania przedłożenia jest dyskusja poselska na temat przeprowadzonej przez komisję działalności¹⁰⁴. Powinna ona doprowadzić do odpowiedzi na pytanie, czy organ pomocniczy ciała parlamentarnego właściwie wykonał powierzone mu zadanie. Gdy Sejm aprobuje sprawozdanie komisji to powinien mieć zdolność podjęcia uchwały o przyjęciu go do wiadomości¹⁰⁵, co tym samym – co do zasady – oznacza formalne zakończenie prac komisji śledczej. Alternatywnie, Sejm powinien być władny uznać, że komisja nie wywiązała się w całości z przekazanego jej zadania i sprawozdanie wymaga modyfikacji, a w sytuacji skrajnej – rysuje się potrzeba sporządzenia materialnie nowego sprawozdania¹⁰⁶. Wówczas, w zależności od charakteru braków sprawozdania, powinien móc rozstrzygnąć zagadnienie, czy komisja w obecnym składzie osobowym oraz danym składzie i podziale zadań jej prezydium, zdolna jest sanować ułomności sprawozdania. Gdyby Sejm uznał, że uchybienia są efektem nieudolności członków komisji (w tym – w obszarze realizowania funkcji kierowniczych¹⁰⁷) to nie powinno być przeszkód prawnych dla dokonania zmian osobowych w komisji, z respektowaniem reguły, że prezydium komisji formują bezpośrednio jej członkowie. Refleksem zaś konstatacji, iż komisja w obecnym składzie personalnym kompetentna jest realizować wolę Sejmu zbadania określonej sprawy powinno być pozostawienie składu osobowego komisji bez zmian.

Racjonalnie postępujący Sejm nieaprobuując sprawozdania komisji powinien być zdolny wskazać w podjętej w tej sprawie uchwale kierunek

¹⁰³ Zob. S. Gebethner, tamże, s. 139; W. Odrowąż-Sypniewski, *Opinia w sprawie trybu rozpatrywania sprawozdania Komisji Śledczej do zbadania zarzutów dotyczących prac nad nowelizacją ustawy o radiofonii i telewizji*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 5, s. 94.

¹⁰⁴ Zob. A. Szmyt, *Opinia w sprawie trybu rozpatrywania sprawozdania Komisji Śledczej do zbadania zarzutów dotyczących prac nad nowelizacją ustawy o radiofonii i telewizji*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 5, s. 96–97; P. Winczorek, *Brak jasnych reguł*, „Rzeczpospolita” z 17–18 kwietnia 2004 r., s. C 3.

¹⁰⁵ Por. P. Winczorek, *Skutki prawne procedury głosowań nad sprawozdaniem Komisji Śledczej do zbadania zarzutów dotyczących prac nad nowelizacją ustawy o radiofonii i telewizji w dniu 28 maja 2004 r. – opinia sporządzona dla Marszałka Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 5, s. 107.

¹⁰⁶ Zob. P. Sarnecki, *Opinia w sprawie trybu rozpatrywania sprawozdania komisji śledczej...*, s. 159–160.

¹⁰⁷ Szerzej na temat pozycji prawnej prezydium komisji śledczej i jej przewodniczącego zob. W. Odrowąż-Sypniewski, *Opinia*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 6, s. 150–153 oraz 166–167; A. Rzepliński, *Opinia*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 6, s. 168.

i zakres czynności jakie dodatkowo wykonać ma komisja. Należałoby je na tyle szczegółowo określić, aby organ pomocniczy Sejmu nie miał wątpliwości, czego – na bieżącym etapie procedowania – oczekuje się od niego.

Faktorem mogącym być przydatnym dla wypracowania przez Sejm właściwej decyzji mogą być włączone w sprawozdanie komisji zdania odrębne. W oparciu o treści w nich zawarte można związać komisję realizacją określonych czynności. W żadnej natomiast mierze Sejm nie jest kompetentny uczynić ze zdania odrębnego sprawozdania komisji¹⁰⁸. Powinien być kompetentny jedynie sprawić, aby na podstawie twierdzeń zawartych w zdaniu odrębnym sama komisja sporządziła nowe sprawozdanie. Zwrócenie sprawozdania komisji w celu uzupełnienia postępowania powinno rodzić po jej stronie obowiązek wykonania zadania przez izbę zleconego i sporządzenia sprawozdania z całokształtu prac.

Jednak w nowelizacji ustawy o komisji śledczej z 2005 r. ustawodawca – kwestionując dotychczasową w tym zakresie pragmatykę Sejmu – zaakceptował radykalnie inną konstrukcję prawną. Poseł sprawozdawca przedstawia stanowisko komisji oraz zawarte w sprawozdaniu zdania odrębne, Sejm rozpatruje je i przewodniczący posiedzenia zamyka postępowanie w sprawie. Na zasadzie *expressis verbis* wyrażonej w art. 19c ust. 3 ustawy woli prawodawcy, nad sprawozdaniem komisji śledczej Sejm nie przeprowadza głosowania. Skoro nie przeprowadza głosowania to oznacza, że Sejm nie może do efektu prac komisji w sposób formalny, tj. poprzez uchwałę, ustosunkować się. Nie może ani zaaprobować wyniku działania komisji, ani go zanegować. Skoro izba parlamentarna jako organ nie jest kompetentna ustosunkować się do działalności swego organu, to w konsekwencji wynikałoby, że nie może zobligować go do podjęcia dodatkowych czynności w celu rzetelnego i zupełnego wykonania powierzonego zadania. Powyższa konsekwencja zaaprobowanej przez normodawcę konstrukcji prawnej może ograniczać rzeczywistą skuteczność korzystania z komisji śledczych.

Podsumowanie

Komisja śledcza jest organem nadzwyczajnym Sejmu, powoływanym do zbadania określonej sprawy. Zgodnie z założeniami modelowymi, powinna być uruchamiana dopiero w sytuacji, gdy inne narzędzia sej-

¹⁰⁸ S. Gebethner, *Opinia w sprawie trybu rozpatrywania przez Sejm sprawozdania komisji śledczej*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 3, s. 139.

mowego kształtowania rzeczywistości politycznej państwa nie mogą dać pożądanego efektu, ze względu na ich ograniczoną zdolność oddziaływania¹⁰⁹. Co istotne, kwestia dotyczy kompetencyjnej niezdolności, a nie organizacyjnej zawodności organu. Komisja śledcza nie jest bowiem zaprojektowana przez ustrojodawcę do kompensowania ustawodawczej nieudolności Sejmu, czy też wypełniania zaniechań Sejmu w zakresie realizacji funkcji kontrolnej. Korzystanie z instrumentu specyficznego staje się racjonalne dopiero wówczas, gdy prawidłowo wykorzystano wszystkie inne dostępne Sejmowi środki oddziaływania i ze względu na ich ograniczoność nie uzyskano pożądanego efektu. W przeciwnym razie dochodzić będzie do zaburzenia podziału i równowagi władz na rzecz prawnie nie przewidzianej preponderancji Sejmu.

Wszelkoniomnie badając sprawę – sytuującą się w obszarze właściwości izby parlamentarnej – komisja śledcza ma odbierać zeznania, żądać wyjaśnień i dokumentów, jak również zlecać Prokuratorowi Generalnemu wykonanie określonych czynności tylko w zakresie niezbędnym dla wyjaśnienia sprawy będącej przedmiotem jej działania i w sposób nie naruszający dóbr osobistych osób trzecich. Odmienne zachowanie organu sejmowego odbierać należy za nadużycie władzy tym bardziej niebezpieczne, że realizowane pod hasłem sanacji stosunków politycznych i udrożnienia mechanizmów rządzenia.

STRESZCZENIE

Przedmiotem analizy uczyniono ustrój sejmowej komisji śledczej. W pracy pokazuje się, że jest ona nadzwyczajnym środkiem parlamentarnej kontroli nad organami władzy publicznej. Powinna być powoływana dopiero wówczas, gdy inne narzędzia sejmowego kształtowania rzeczywistości politycznej państwa zawodzą, nie mogą dać pożądanego efektu, ze względu na ich ograniczoną zdolność oddziaływania. Dowodzi się w pracy, że sens komisji śledczej wyznacza uzupełnienie, a nie zastąpienie innych dostępnych Sejmowi instrumentów kontrolowania zjawisk i procesów politycznych.

¹⁰⁹ A. Bień-Kacała, *Charakter prawny uchwały Sejmu o powołaniu komisji śledczej w świetle Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 3, s. 134.

Jacek Zaleśny

THE LEGAL STATUS OF THE PARLIAMENTARY INVESTIGATIVE COMMITTEE

The analysis focuses on the system of Parliamentary Investigative Committee. The paper reveals that the Committee is an extraordinary means of parliamentary control over the public authorities. And it should be appointed only when other instruments of shaping the country's political reality are failing and can not produce the desirable effects because of their limited ability to influence.

It is also being proved in the work, that the sense of the Investigative Committee is to be a supplement to and not to replace other available tools that the Parliament is having to control phenomena and political processes.

Adam R. Bartnicki

Wybrane problemu rosyjskiego quasi-autorytaryzmu

SŁOWA KLUCZOWE:

*Federacja Rosyjska, autorytaryzm, rządy demokratyczne,
prezydent*

Wprowadzenie

Współczesna Rosja jest krajem wielu niejasności i sprzeczności. Zachodzące od początku lat 90. przeobrażenia ujawniły w niej przeciwstawne i stale pojawiające się tendencje: rewolucję i adaptację, załamanie i odrodzenie, stabilizację i kryzys, reformy i kontrreformy. Ich połączenie powodowało wewnętrzne konflikty i nierównomierny, zygzakujący rozwój¹, którego naczelną determinantą było jednak stopniowe umacnianie pozycji prezydenta-lidera. Reżim polityczny postkomunistycznej Rosji rozwijał się w kilku postępujących po sobie wariantach: posttotalitarnym (1990–1991), protodemokratycznym (1991–1992), quasi-demokratycznym (1994–1999), protoautorytarnym (2000–2004) i quasi-autorytarnym (2005–2008). Po 2004 r. system władzy w Rosji przeszedł ewolucję strukturalną od układu horyzontalno-wertykalnego do układu wertykalnego – imitującego model quasi-monarchiczny² – oparty na relacjach reżimu

¹ L. Szewcowa, *Rossija: logika polityczeskich pieriemien*, [w:] L. Szewcowa (red.), *Rossija polityczeskaja*, Moskwa 1998, s. 328.

² Jego elementami są m.in.: „świta”, majestat władzy, namaszczenie następcy, praktyczne przywołanie mitu o dobrym władcy i złych urzędnikach, możliwość arbitralnego szafowania urzędami, możliwość określania, co jest dobre a co złe dla państwa.

z nosicielami jego legitymizacji oraz umiejętnie lansowanej „bezalternatywności” dla personalnej władzy lidera. Rosyjski quasi-autorytaryzm oparty został na połączeniu formalnych zasad demokracji, psychologii i politycznej kulturze podległości rosyjskiego społeczeństwa. Władza polityczna dopuszczała co prawda obecność pewnych procedur demokratycznych, w tym przede wszystkim „wolnych wyborów” oraz ograniczoną wolność środków masowej informacji, jednakże tylko w zakresie dopuszczonym przez reżim. Zasady te zostały zaakceptowane przez większość uczestników politycznych rozgrywek. Spór między legislatywą i prezydentem, a także wewnątrz elit politycznych i biznesowych, toczył się nie o zasady państwa demokratycznego, ale o to, kto będzie sprawował i kontrolował władzę polityczną oraz zasoby gospodarcze.

Niedemokratyczna, postkomunistyczna transformacja

Zarówno w procesie przejścia systemu ZSRR w system Federacji Rosyjskiej, jak również na dalszych etapach przeobrażeń, władza polityczna odgrywała rolę niewątpliwie dominującą. Była zarówno elementem sprawczym, inicjującym przeobrażenia, jak i podstawową siłą wyznaczającą skalę i kierunek transformacji. Przeobrażenia systemu dokonywały się według określonego schematu, którego celem była odbudowa autorytetu władzy (prezydenta), a także jej centralnego i dominującego miejsca w państwie. W dużym stopniu wynikało to z przesłanek polityczno-kulturowych – społecznej potrzeby, by odtworzyć historyczny model władzy. Wiele elementów składowych współczesnego systemu politycznego Rosji jest prostą kontynuacją tradycji i rozwiązań z poprzedniej epoki³. Zostały one włączone do systemu politycznego współczesnej Rosji, a ich szeroka adaptacja pozytywnie wpłynęła na stabilność nowego państwa. Wyłaniająca się w procesie transformacji kultura polityczna okazała się w dużym stopniu funkcjonalna w stosunku do kultury politycznej w poprzednim systemie. Było to zaskakujące, ponieważ wydawało się, że procesy transformacji (rewolucji?) bezpowrotnie rozbiły dawne struktury społeczne i radziecką mentalność społeczeństwa.

W rosyjskim życiu politycznym zachowano bardzo wiele elementów z systemu ZSRR. Najważniejszymi składnikami tego „spadku” były m.in.: pozostanie przy władzy znacznej części polityków z dawnego układu,

³ Czytaj podobne: A. Łukin, *Politiczeskij ideal i politiczeskij rieżim w postsowieckoj Rossii*, „Pro et Contra” 2008, t. 12, nr 4, s. 81–104.

elementy sowieckiej mentalności i zachowań, skłonność do klientelizmu i serwilizmu zarówno w społeczeństwie, jak i wewnątrz elit, korupcja, przemieszczanie się centrów władzy w stronę „ciemnych”, nielegalnych struktur, lekceważenie norm prawnych, sprzeczności zachodzące między oficjalną propagandą a realnym życiem, duża „militaryzacja” państwa i władzy. Charakterystyczną cechą komunizmu był głęboki podział między władzą a społeczeństwem. Ten podział zachował się także we współczesnej Rosji. Świadczyły o tym chociażby badania opinii publicznej, w których respondenci stale wskazywali na brak zaufania do ludzi i instytucji władzy. Znaczącym przełomem był dopiero niespotykany wzrost zaufania do Władimira Putina. Fenomen jego popularności wynikał jednak nie tylko z rzeczywistych dokonań nowego prezydenta, ale też z nagromadzonej przez lata pokąźnej – i nierealizowanej w czasach Borysa Jelcyna – sumy oczekiwań społecznych, fatalnej reputacji jego poprzednika oraz umiejętnie podsycanej przez machinę propagandy państwowej nadziei na lepszą przyszłość⁴. Co ważne, owo zaufanie dotyczyło wyłącznie Putina przy często skrajnym braku akceptacji i zaufania do innych polityków, jak również innych instytucji państwa⁵. Ważną spuścizną czasów ZSRR była potężna biurokratyzacja państwa. Jej znacząca rola jest dostrzegalna również dzisiaj. Biurokracja pozostaje nie tylko mechanizmem umożliwiającym funkcjonowanie nowego systemu, ale jest też nosicielką politycznych przyzwyczajień i tradycji posłuszeństwa wobec władzy.

Pomimo tak wielopłaszczyznowej adaptacji i przenikania się „starego” z „nowym” tłumaczenie obecnej specyfiki reżimu politycznego w Rosji wyłącznie głęboką adaptacją rozwiązań systemu politycznego ZSRR byłoby zbyt prostym uproszczeniem czy nawet nadużyciem. Obie epoki to w gruncie rzeczy zupełnie odmienna kultura polityczna społeczeństwa i wyrastających z niej systemów. Trzeba też dodać, że istotnym, społecznym źródłem współczesnego quasi-autorytaryzmu w Rosji jest indywidualne, często negatywne, doświadczenie i pamięć przeszłego – tj. czasów radzieckich, ale też epoki Jelcyna – a tu możemy zaobserwować znaczną zmianę na lepsze. Rosjanie mają dziś jednak więcej wolności, więcej szans na karierę, więcej wyborów i możliwości, są też w wielu przy-

⁴ Równie interesujący jest przypadek Jewgienija Primakowa, który również osiągnął bardzo pokąźną sumę kapitału zaufania społecznego, dochodzącego do 60%. W tym wypadku było to jednak przede wszystkim wotum nieufności wyrażone w stosunku do Jelcyna.

⁵ L. Gudkow, B. Dubin, *Posttotalitarnyj sindrom: «uprawljajema diemokratija» i apatija mas*, [w:] M. Lipman, A. Rjabow (red.), *Puti rossijskiego postkomunizmu*, Moskwa 2007, s. 56–57.

padkach zamożniejsi – dlatego wyrażają zaufanie do przywódcy (Putina). Co ciekawe, zupełnie odwrotną sytuację obserwujemy w autorytarnych, postradzieckich republikach Azji Środkowej. Tutaj istotnym źródłem legitymizacji władzy miejscowych liderów jest nostalgia za czasami ZSRR – tj. większymi możliwościami, często wyższym statusem, większym bezpieczeństwem socjalnym itp.

Steven Rosefielde analizując sytuację, która miała miejsce na przełomie lat 80.–90. stwierdził, że po 1990 roku w Rosji tak naprawdę nie było autentycznej próby pchnięcia kraju w kierunku liberalnej demokracji typu zachodniego. Przeobrażenia, w zasadzie, zakończyły się jedynie na częściowej zmianie paradygmatu rozwoju z konserwatywno-autorytarnego na liberalno-autorytarny. Konstrukttywne cechy liberal-autorytaryzmu według Rosefielde'a to wysoki poziom bezrobocia, nieefektywne wykorzystanie potencjału gospodarczego, podział społeczeństwa na tych, którzy zostali włączeni do „systemu” (beneficjentów przeobrażeń) i na tych, którzy pozostali po za nim⁶. Wydaję się, że Rosefielde myli się w swojej diagnozie przynajmniej w dwóch aspektach: po pierwsze – trudno odnieść ów konserwatywno-autorytaryzm do jakiejś konkretnej rzeczywistości politycznej ZSRR. Wydaje się, że mieliśmy tu jednak do czynienia z systemem totalitarnym i posttotalitarnym, po drugie – chyba nie należy z góry, w sposób absolutny, wykluczać autentycznej wizji i pragnienia reform w stylu liberalnej demokracji, żywej zwłaszcza w latach 1989/1991. Inna kwestia, że była to raczej idea demokratów i związanej z nimi inteligencji, a więc sił, które inicjowały rewolucję 1990/1991, ale też szybko zostały przezeń pochłonięte. Rosyjski system polityczny powstał jako eklektyczne połączenie elementów i idei totalitarnych, korporacyjnych, liberalnych i demokratycznych. W swoim założeniu nie przewidywał, w sposób bezpośredni, rozwiązań niedemokratycznych, ale też ich nie wykluczał. Owo interesujące ideologiczne rozwarstwienie związane jest z niezrozumieniem samej istoty demokracji przez elity polityczne. Postrzegana jest ona jako obcy, a nawet szkodliwy dla rosyjskiej idei przeszczep, przeprowadzony przez ślepo wpatrzonych w zachodnie wzorce „zapadników”. Rzeczywiście, większość instytucji państwa demokratycznego została w Rosji zapożyczona z zewnątrz. Proceduralna strona demokracji w jej liberalnym wariantcie traktuje wybory jako prawomocne delegowanie uprawnień władczych, to zaś jest sprzeczne z historycznym pojmowaniem władzy zarówno przez reżim

⁶ S. Rosefielde, *Russia in the 21st Century: The Prodigal Superpower*, Cambridge University Press 2005, s. 84.

polityczny, jak i społeczeństwo⁷. Co więcej, sama instytucja wyborów nie utrzymała w Rosji rozróżnienia między „suwerenem” i „władzą”. Takie postrzeganie tego problemu było (i jest) wygodne w pierwszym rządzie dla grupy pozostającej przy władzy, która mogła w ten sposób tłumaczyć swoje niedemokratyczne działania. Rosyjski quasi-autorytaryzm dość długo istniał wszak bardziej na poziomie rządzących niż rządzonych. Nie wykluczało to przy tym funkcjonowania wybranych, jednak w gruncie rzeczy bardzo ważnych, elementów demokracji. Prawa i wolności jednostki były, w kategoriach rzeczywiście dla Rosjan istotnych, dosyć dobrze zabezpieczone i w zasadzie respektowane. Prasie pozostawiono dość znaczny (jak na reżim autorytarny) poziom niezależności. W miarę swobodnie działała kultura i rosyjska inteligencja (oprócz twórczości zdecydowanie antyreżimowej czy takiej, która szła na przekór oficjalnej ideologii reżimu – np. Wiktor Jerofiejew). Nie istniała przy tym oficjalna cenzura, (choć można tu dostrzec znaczące symptomy pojawiania się „cenzury wewnętrznej”, być może znacznie groźniejszej niż państwowa). Przeciętny mieszkaniec Rosji nie musiał odczuwać specjalnego dyskomfortu związanego z funkcjonującym w kraju reżimem, ale też przeciętny mieszkaniec nie był ani przeciwnikiem, ani tym bardziej zagrożeniem dla władzy. Nie jego więc dotyczyły ewentualne szykany. Należy przy tym dodać, że ogólny poziom wolności w czasach Putina uległ znaczącemu zmniejszeniu w porównaniu z okresem „jelicynizmu”. Co więcej, wydaje się, że proces ten ma duże szanse na intensyfikację. Już pierwsza kadencja rządów Putina przygotowała grunt pod głębszy autorytaryzm. Jego rozprzestrzenianie niewątpliwie stymuluje reżim polityczny, obficie korzystający w tym zakresie z zasobów władzy. Niestety, społeczeństwo nie tylko podjęło zasady nowego porządku, ale też samoistnie je rozwija i pielęgnuje.

Oblicza rosyjskiego quasi-autorytaryzmu

Analizując kierunek przeobrażeń zachodzących w Federacji Rosyjskiej po 1991 roku, bez trudu można przedstawić czynniki wskazujące na stopniową ewolucję systemu w kierunku autorytaryzmu tj. reżimu politycznego opartego na skoncentrowaniu władzy w ręku przywódcy i jego najbliższego otoczenia oraz bezwzględny podporządkowaniu się oby-

⁷ Por.: L. Blacher, «*Priezumncija winowatnosti*». *Mietamorfozy političeskich institutov w Rossii*, „Pro et Contra”, 2002, t. 7, nr 3, s. 82–83.

wateli decyzjom organów państwowych. Aleksandr Łukin zastanawiał się nawet, czy współczesna Rosja nie jest dalej od liberalnej demokracji niż ZSRR w ostatnich latach istnienia⁸.

W opracowaniach dotyczących władzy politycznej w Rosji bardzo często używa się (i być może nadużywa) przymiotnika „autorytarny”. Czy jest to w ogóle uzasadnione? Ażeby w pełni zrozumieć reżim rządzący w dzisiejszej Rosji i właściwie określić jego pozycję ideologiczną należałoby znaleźć odpowiedź na kilka fundamentalnych pytań m.in.: czy za licznymi nadużyciami prawa stoi silna, skonsolidowana władza, czy może przeciwnie – jest to dowód na słabość władzy i niedowład jej instytucji? Czy władza w dzisiejszej Rosji może rządzić samodzielnie i arbitralnie, czy musi się liczyć z szeregiem grup interesu lub innymi ograniczeniami – jeśli tak, to jakimi? Czy w Rosji od samego początku istniała idea budowania autorytaryzmu, czy może jego obecna konsolidacja jest wyłącznie efektem dążenia do „usprawnienia” państwa?, oraz, być może najważniejsze – czym jest ów rosyjski autorytaryzm? Czy jest to, jak pisze Richard Sakwa, „autorytarna demokracja”⁹, „autorytarna kleptokracja”¹⁰, „wybierane samodzierżawie” lub „demokratycznie legitymizowane jedynowładztwo”, jak pisze Lilia Szewcowa¹¹, „liberalna militokracja”¹², czy może, jak twierdzą Wiktor Kuwałdin i Siergiej Mojszew, „nieoliberalna demokracja”¹³. Być może jest to opisywana przez Michaiła Ilina antynomia – połączenie różnokierunkowych alternatyw, warunkujących kompromis między posttotalitarnymi sprzecznościami – samodzierżawiem i demokracją¹⁴, a może jest to po prostu rosyjski wariant demokracji, tj. „demokratycznie legitymizowany autorytaryzm”¹⁵? Brak odpowiedniego oprzyrządowania definicyjnego próbuje się zwykle zastąpić poprzez róż-

⁸ A. Łukin, *Pieriechodnyj pieriod w Rossii: diemokratizacija i liberalnyje rieforny*, „Politiczeskije Issledowanija” dalej jako „Polis” 1999, nr 2, s. 18 wydruku z: <http://www.politstudies.ru/fulltext/1999/2/13.htm>. (07.03.2001).

⁹ R. Sakwa, *Rieżinnaja sistemi i graždanskoje obszestwo w Rossii*, s. 6 wydruku z www.politstudies.ru. (03.05.2002).

¹⁰ A. Shleifer, D. Treisman, *A Normal Country*, „Foreign Affairs” 2004, nr 2.

¹¹ L. Szewcowa, *Wybornoje samodierżawije pri Putinie: pierspiektiwy i problemy ewolucji političeskogo rieżima*, „Briefing” 2001, nr 3 (1).

¹² O. Krysztanowskaja, *Rieżim Putina: liberalnaja militokratija?*, „Pro et Contra” 2002, t. 7, nr 4, s. 158 i n.

¹³ Por.: W. Kuwałdin, *Priezidentskaja i parlamentskaja riespubliki kak formy diemokratičeskogo tranzita*, „Polis” 1998, nr 5, s. 138.

¹⁴ M. Ilin, *Rossijskij wybor: sdielan, otsroczen, otmienion?*, „Polis” 2003, nr 2, s. 157–163.

¹⁵ Czytaj: A.R. Bartnicki, *Demokratycznie legitymizowany autorytaryzm w Rosji 1991–2004*, Białystok 2007.

nego rodzaju ucieczki w pojęcia, nie do końca zresztą precyzyjne, takie jak: „delegatywna demokracja”, „ułamkowa demokracja”, quasi-demokracja, „defektywna demokracja”, „kierowana demokracja”, „petro-autorytaryzm”, „suwerenna demokracja”. Zwłaszcza to ostatnie pojęcie stworzone przez kremlowskiego ideologa Władysława Surkowa robi dziś szczególną karierę. „Suwerenną demokrację” przedstawia się jako walkę z nieporządkiem, anarchią i chaosem, których Rosja boleśnie doświadczyła w ciągu ostatnich kilkunastu lat. Trudno jednak odgadnąć, czy walka z chaosem jest batalią o stabilność społeczną i polityczną kraju (w wymiarach wewnętrznym i zewnętrznym), czy może raczej o stabilność interesów kartelu sprawującego władzę i jego „wasali”. Jest to zresztą specyfika większości państw postradzieckich, których system rządów Henry Hale określił jako *patronal presidentialism*¹⁶. Problem ten nie dotyczy zresztą tylko Rosji, czy państw powstałych w dawnej przestrzeni radzieckiej, ale jest typowy dla współczesnych państw autorytarnych. Reżim polityczny współczesnej Rosji wykazuje też pewne (aczkolwiek nie wszystkie) cechy systemu, który Guillermo O'Donnell nazwał „demokracją delegatywną”¹⁷.

Przyjęcie, z pewnością słusznego założenia, że państwa, w których mamy do czynienia z „defektywnymi” czy „delegatywnymi” demokracjami, znajdują się jakby w zawieszeniu między prawdziwą demokracją a autorytaryzmem, w wypadku analizy sytuacji w Rosji jest niejakim uproszczeniem wykazującym na naturalne trudności definicyjne. Może właściwszym byłoby stworzenie tu zupełnie nowej siatki pojęć na nowo opisującej to zagadnienie? Może jest to po prostu jakaś nowa forma ustrojowo-polityczna – demokratycznie legitymizowany autorytaryzm, tj. synkretyzm starego i nowego porządku. Istota tego systemu opiera się na układzie wzajemnych zależności i zobowiązań. Władza otrzymuje możliwość swobodnego działania w zamian za realizację pewnych przynależnych jej funkcji. Podobnie społeczeństwo, może cieszyć się dużym zakresem wolności, ale akceptując istnienie silnej władzy politycznej. W tym nieformalnym kompromisie obie strony nie mogą wyjść poza ustalone

¹⁶ Czytaj: H. Hale, *Regime Cycles: Democracy, Autocracy, and Revolution in Post-Soviet Eurasia*, „World Politics”, 2005. vol. 58, nr 1. Oct, s. 133–165.

¹⁷ Jej istota zawiera się w kilku podstawowych założeniach: prezydent uważa, że stoi ponad partiami, parlament, władzą sądowniczą i odpowiedzialność przed nimi odbiera jako drażniącą uciążliwość. Polityka państwa jest całkowicie ześrodkowana w rękach prezydenta i jego administracji. Prezydent izoluje się od innych ośrodków władzy, grup interesów, partii itp., biorąc całkowitą odpowiedzialność za prowadzoną przez siebie politykę. G. O'Donnell, *Delegative Democracy?*, „Journal of Democracy” 1994, nr 1, vol. 5, s. 55–69.

ramy. Władza może rządzić, może być silna, a nawet autorytarna, nie ma jednak prawa sięgać tam, gdzie nie pozwala na to naród, w pewne sfery, które społeczeństwo uznaje za swoje nienaruszalne przywileje. W kwestii życia politycznego są nimi wybory, w kwestii wolności – swoboda poruszania się (paszport), w kwestii socjalnej – ulgi i przywileje. Wybory są przy tym traktowane przez obie strony jak swoisty rytuał, w którym społeczeństwo może wyrazić zaufanie dla władzy, a sama władza dba o to, by dostarczyć odpowiedniego kandydata. Zwykli Rosjanie uważają ponadto, że władza i społeczeństwo muszą mieć wspólne cele i wzajemny do siebie szacunek¹⁸. Jest to szczególnie istotne w państwie, w którym brak wzajemnego zaufania pozostaje naturalną specyfiką systemu i to zarówno na poziomie relacji społecznych jak i politycznych¹⁹. Niezwykle istotną rolę w nieformalnym kontrakcie władzy i społeczeństwa odgrywa też przyzwolenie na funkcjonowanie „paralelnej ekonomiki”.

Częstotliwość używania w analizach naukowych z lat 90. przymiotnika „autorytarny” może świadczyć o tym, że w czasach Jelcyna autorytaryzm wydawał się zagrożeniem realnym, jednak faktycznie nie do końca rzeczywistym. W okresie prezydentury Putina słowo „autorytarny” stało się jakby bardziej skrywane, zostało dyskretnie zastąpione zalewem sloganów, takich jak: „wstawanie z kolan”, „silna władza”, „silne państwo”, „trzecia droga”, „interes narodowy”. Trudno się przy tym oprzeć wrażeniu, że rosyjski autorytaryzm jest co najmniej trudno definiowalny. Jego związki z autorytaryzmami okresu międzywojennego, czy Ameryki Łacińskiej sprowadzają się często wyłącznie do podobieństw wynikających z nazewnictwa, ale niekoniecznie z praktyki. Przede wszystkim nie można tu mówić o jakichś głębszych próbach naruszenia prawa, czy porządku konstytucyjnego, co więcej – Putin²⁰ wydaje się być politykiem, który przynajmniej werbalnie stara się umocnić znaczenie prawa w życiu publicznym. W Rosji nie można mówić o procederze fizycznego likwidowania przeciwników. Zdarzały się co prawda wypadki polityków i dziennikarzy, które można przypisywać działaniom reżimu, jednak nie ma na to bezpośrednich dowodów, a wszystko inne to tylko spekulacje. Więzienia nie są zapełnione przeciwnikami władzy. Ci mogą działać w miarę swobodnie, chociaż z pewnością w granicach wytyczonych przez władzę. Ewentualne odstępstwa od tej reguły (np. sprawa dziennikarza

¹⁸ L. Gudkow, B. Dubin, *Posttotalitarnyj sindrom: «uprawljajema diemokratija» i apatija mas...*, s. 56.

¹⁹ Czytaj: B. Dubin, *Instituty, sieti, ritualy*, „Pro et Contra” 2008, t. 12, nr 2–3, s. 24–35.

²⁰ Traktując go nadal jako realnego lidera państwa.

Andrieja Babickiego, czy oligarchy Michaiła Chodorkowskiego), mimo wszystko miały raczej charakter incydentalny, a nie systemowy. Faktem jest, że reżim brutalnie spacyfikował Czeczenię i gwałtownie uderzył w „oligarchów”, tyle że działania te były przedstawiane jako samoobrona państwa i systemu prawnego przeciwko działaniom sił antysystemowych i kryminalnych. Ich sensu i istoty z zasady nie podważano krytykując co najwyżej metody. W Rosji wciąż istnieje opozycja i w zasadzie wolne wybory. Z pewnością nie możemy wykluczyć tu różnych manipulacji i zwyczajnych fałszerstw, jednak raczej nie wpływały one na rezultaty elekcji. Topniejąca siła opozycji wynikała zaś głównie z jej wewnętrznej i często absurdalnej dezintegracji oraz konformizmu poszczególnych liderów. W Rosji właściwie bez przeszkód rozwijała się kultura, nie było, jak dotąd, systemowych form ograniczania czy kontrolowania działalności inteligencji. To, że znaczna część wykształconych Rosjan zaczęła wierzyć w Putina, wynikało bardziej z ich oportunistycznego (nadziei?) niż ze strachu. Wydaje się, że rosyjski system polityczny nie jest jeszcze w pełni autorytarny²¹. Zawiera w sobie elementy konkurencyjnej oligarchii, zachował mechanizm demokratycznej legitymizacji w sensie formalnym (wybory) i nieformalnym (kontrakt) oraz elementy liberalizmu gospodarczego. Ponadto w Rosji pewną rolę odgrywa klasa średnia, która chociaż związana z państwem, to jednak bardziej niezależna i przede wszystkim liczniejsza niż np. na Białorusi. Mniejsza wydaje się więc polityczna rola „marginałów”, jako bazy politycznej autorytaryzmu²².

Budowa rosyjskiego autorytaryzmu

W latach 1991–1993 władza w Rosji była rozproszona pomiędzy różnymi ośrodkami życia politycznego, z których dwa – prezydent i parlament – posiadały demokratyczną legitymizację. Ta prezydencka była jednak bardziej znacząca, zważywszy na fakt, że w stale fluktuującej mgławicy różnych ugrupowań i opcji społeczeństwo nie do końca było świadome swoich decyzji w wyborach do parlamentu. Legislatywa mogła poza tym

²¹ Należy jednak zaznaczyć, że w 2006 r. Rosja w corocznej analizie Freedom House, po raz pierwszy otrzymała status kraju pozbawionego wolności. A. Kozenko, Ju. Tarauta, *Nieswoboda s czistoj sowiestiu*, „Kommersant” 01.02.2007. Czytaj też: <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=22&year=2006> (08.12.2009)

²² Ivan Krastev opisuje rosyjski autorytaryzm jako elityzm, przeciwieństwo populistycznego autorytaryzmu Hugo Chaveza. Czytaj: I. Krastev, *Democracy's "Doubles"*, „Journal of Democracy”, April 2006, vol. 17, nr 2, s. 52–62.

uchodzić za szkodliwy import rozwiązań politycznych Zachodu, niepasujący do Rosyjskiej matrycy, tym bardziej że w społeczeństwie wciąż funkcjonował (i chyba dalej funkcjonuje) obraz państwa synkretycznego. Konsekwencją tego był brak zrozumienia dla konieczności podziału pełnomocnictw pomiędzy różne organa władzy²³. System budowany na totalnej konfrontacji, a nie na zasadzie poszukiwania kompromisu, szybciej lub wolniej musiał ewoluować w stronę ładu monokratycznego. Chwiejna równowaga między poszczególnymi ośrodkami władzy politycznej skutkowałą stałą destabilizacją systemu politycznego. Homeostaza, która w systemach demokratycznych warunkuje stabilizację, w Rosji była przyczyną postępującego chaosu. Niemożność osiągnięcia kompetencyjnej ugody doprowadziła w końcu do dramatycznego konfliktu pomiędzy legislatywą i egzekutywą. Jego efektem była konstytucja z grudnia 1993 roku w sposób absolutny wywyższająca w hierarchii władzy państwowej prezydenta. Igor Klamkin pisał, że specyficzną cechą postkomunistycznej demokracji było jej zorientowanie nie na instytucje, ale na konkretne osoby, co wynikało z braku zaufania do struktur władzy i partii politycznych²⁴. Z pewnością była to jakaś podstawa do antydemokratycznych działań Jelcyna w pierwszych latach jego rządów i stosunkowo prostego (w gruncie rzeczy niemal nikt nie ujął się za opozycyjnymi deputowanymi) wyeliminowania z gry politycznej parlamentu. Nie był to jeszcze ostateczny koniec demokracji w Rosji. Jelcyn nie odważył się zbyt daleko odejść od jej pryncypiów. Zachował wszelkie pozory ładu demokratycznego, zmieniając jednak obowiązujące w państwie hierarchie. W tym kontekście kielkujący w 1993 roku rosyjski autorytaryzm jawił się nie jako samodzielna forma reżimu politycznego, a jedynie jako aktywne uzupełnienie systemu demokratycznego, warunkujące poprawę jego sprawności. Wydaje się, że w jakimś sensie chodziło tu o nieco spóźnione powtórzenie wariantu chińskiego, tj. sprawne przeprowadzenie reform pod całkowitą kontrolą władzy, nie przesądzając jednak o jej formie. Igor Klamkin twierdził, że posttotalitarna Rosja z powodu braku rozwiniętej klasy średniej i tradycji własności prywatnej, „historycznie” nie była przygotowana do autorytaryzmu, raczej do jakiejś formy słabej demokracji²⁵. Badania socjologiczne prowadzone w latach 1991–1995 zdawały się do pewnego stopnia potwier-

²³ P. Panow, *Transformacji polityczeskich institutow w Rossii: Krosstiemnoralnyj strawnitielnyj analiz*, „Polis” 2002, nr 6, s. 68.

²⁴ I. Klamkin, *Postkommunistczeskaja diemokratia i jeje istoriczeskije osobennosti w Rossii*, „Polis” 1993, nr 2, s. 14.

²⁵ I. Klamkin, *Kakoj awtoritarnyj rieżim wozmożen segodnja w Rossii?*, „Polis” 1993, nr 5, s. 51.

dzać te tezy, gdyż największy odsetek zwolenników „silnej ręki” znajdował się w grupach uprzywilejowanych – dyrektorskich i kierowniczych²⁶, przy czym nie odbierali oni tej formy rządu jako dyktatury, ale jako formę uprządkowania spraw państwa, głównie w gospodarce. Klamkin nazywał to zjawisko „dyrektorskim autorytaryzmem”, zaznaczając, że był on lojalną podporą reżimu Jelcyna²⁷. Były mer Moskwy Gawrił Popow twierdził, że demokracja i nadmierne wciągnięcie narodu w politykę za bardzo hamuje przemiany ekonomiczne²⁸. Jak się wydaje, demokracja została więc złożona na ołtarzu radykalnych przemian wolnorynkowych. W Rosji stopniowo zaczęła zwyciężać idea lansowana niegdyś przez Stołypina, który wierzył, że tylko zachowanie politycznej struktury autorytaryzmu może umożliwić przeprowadzenie liberalnych reform ekonomicznych. Rezultatu pierwszej fazy konfliktu prezydenta z parlamentem pokonani nie traktowali jako wyniku ostatecznego i wiążącego, toteż próby siłowego ustalenia hierarchii władzy w państwie co pewien czas odzywały się z nową siłą. Ostatecznym zwycięzcą konfrontacji zawsze był jednak prezydent.

W rosyjskich warunkach, niezależnie od obowiązującej ideologii, absolutnym suwerenem wydaje się być państwo rozumiane jako twór, z którym obywatel ma bezwzględny obowiązek utożsamiać się i identyfikować²⁹. Jego emanacją nieodmiennie pozostaje zaś władza polityczna. W przeszłości jej przejawy mogły być różnorodne – car, partia, gensek, politbiuro, we współczesnej formie została ona zogniskowana w osobie prezydenta/przywódcy. Obserwator i czynny uczestnik życia politycznego Rosji, Gawrił Popow, analizując reformy lat 90. pisał: „Były masy, partie, ruchy. Były kraj i zagranica. Centrum i regiony. Federacja i autonomia. Najważniejszy był jednak jeden człowiek – Prezydent”³⁰. Witalij Tretjakow zauważył, że w Rosji jest jedno słowo, które skupia w sobie całe pojęcie władzy państwowej, brzmi ono „Kreml”³¹. To właśnie prezydent realizował większość funkcji władzy politycznej. Scałał i koordyno-

²⁶ Czytaj: I. Klamkin, W. Lapkin, W. Pantin, *Politiczeskaja socyologija pieriechodnogo obszestwa. Mieżdu awtoritarizmom i diemokratijej*, „Polis” 1995, nr 5.

²⁷ I. Klamkin, *Politiczeskaja socyologija pieriechodnogo obszestwa*, „Polis” 1993, nr 4, s. 52.

²⁸ G. Popov, *Dangers of Democracy*, „The New York Review of Books” 16.08.1990, s. 27–28.

²⁹ Państwo to nie tylko suwerenna wspólnota polityczna i terytorialna, to mityczna „Matka Rosja”.

³⁰ G. Popow, *Budiet li u Rossii wtoroje tysiaczeletije*, Moskwa 1998, s. 188.

³¹ W. Tretjakow, *Lowuszka dla Rossii*, „Niezawisimaja gazieta”, 9.09.1999. Należy przy tym zaznaczyć, że sam „Kreml” w powszechnej świadomości funkcjonuje wielopłaszczyznowo – jako symbol „rosyjskiej władzy” w ogóle, symbol stabilności i historycznej trwałości linii politycznej obozu politycznego skupionego wokół prezydenta. W pierwszym i trzecim znaczeniu słowo „Kreml” jest używane w niniejszej pracy.

wał działania podmiotów polityki wokół określonych wartości. Zapewniał funkcjonalną ciągłość władzy politycznej, a co za tym idzie – bezpieczeństwo systemu społecznego. Miał decydujący wpływ na kształt i kierunek przeobrażeń politycznych. Formułował cele polityki państwa i kontrolował ich realizację. Pozostawał też, obok konstytucji, najbardziej stabilnym elementem całego systemu politycznego. Nie znaczy to jednak, że prezydent stał się samodzielnym ośrodkiem władzy. Była ona nadal rozproszona, tyle że pomiędzy sojuszników reżimu. Po 1993 roku w Rosji zaczął kształtować się model stosunków politycznych, który Wright Mills dostrzegł w USA wczesnych lat 50.³² Funkcjonowanie w strukturach jednego z trzech układów instytucjonalnych gwarantowało przynależność do elity władzy. Tendencji tej nie wyhamowało przyjście na Kreml nowej ekipy Putina. Potrzeba kolejnych skoków reformatorskich sprawiała, że reżim ulegał równie skokowemu umocnieniu. Aleksiej Zudin, oceniając pierwsze dwa lata prezydentury nowego prezydenta, pisał, że jego władzę można sprowadzić do trzech przymiotników: „charyzmatyczna”, „biurokratyczna” i „autorytarna”³³. Co ciekawe Putin, podobnie jak Jelcyn, u zarania swoich rządów nie ujawniał skłonności autorytarnych. Przeciwnie – w wielu kręgach uchodził za „liberała” – prawą rękę mera Sankt Petersburga Anatolija Sobczaka – uważanego za jednego z najbardziej charyzmatycznych rosyjskich demokratów³⁴. Sam Putin podawał się za prawdziwego demokratę. Zapewniał o tym także prezydent USA George Bush. W rzeczywistości putinowski Kreml błędził, szukając własnej tożsamości³⁵. W końcu odnalazł ją w koncepcji „suwerennej demokracji” tyle, że była to demokracja bez demokracji.

W rezultacie podjętych przez prezydenta działań przeobrazeniu uległ cały system polityczny. Zmieniła się hierarchia ważności poszczególnych instytucji państwa, pojawiły się nowe elity. Najważniejsze znaczenie miało tu jednak marginalizowanie konfliktu politycznego, co można uznać za końcowy etap przeobrażenia całego systemu politycznego. W Rosji Putina nastąpiła celowa, polityczna fragmentaryzacja społeczeństwa przy

³² C.W. Mills, *Elita władzy*, Warszawa 1962; Por. też: D. Yergin, T. Gustafson, *Russia 2010. And What it Means for the World*, New York 1994. Autorzy na początku lat 90. zwracali uwagę na prawdopodobny scenariusz, w którym władzę w Rosji sprawować będą przedstawiciele trzech układów instytucjonalnych: menedżerowie wielkiego przemysłu, przedstawiciele biurokracji moskiewskiej oraz wojska i służb specjalnych.

³³ Czytaj: A. Zudin, *Rieżim Władimira Putina: kontury nowej polityczeskiej sistiemy*, Moskwa 2002, s. 1.

³⁴ W. Radziwinowicz, *Car, bojarzy i carewicz*, „Gazeta Wyborcza” 12.12.2007.

³⁵ Tamże.

jednoczesnej oczekiwanej przez reżim unifikacji reakcji na poczynania władzy. Jest rzeczą zastanawiającą, że nastroje Rosjanie w sposób niemal absolutny falują zgodnie z oczekiwaniem Kremla. Olbrzymiej popularności Putina nie zachwiały ani wojna z Gruzją ani kryzys finansowy ani oddanie urzędu prezydenta Dmitrijowi Miedwiediewowi. Społeczeństwo zostało odgrozione murem od realnej polityki, której i tak nie jest w stanie zrozumieć, bowiem jej istotą wydaje się sprawna manipulacja i zarządzanie przez lidera mikro- różnicami w łonie rządzącej elity. Przywódca jest pośrednikiem między społeczeństwem a całą sferą skrywanych, tajnych, niejasnych, zakulisowych interesów, które naturalnie należą do sfery władzy. W konsekwencji następuje pogłębiająca się izolacja władzy i depolityzacja społeczeństwa, żyjącego swoim własnym życiem, problemami i potrzebami.

Tatiana Woroszeńkina pisała, że „we współczesnej Rosji w szybkim tempie rozwija się proces rozpadu, likwidowania publicznej sfery w ogóle i publicznej polityki – w szczególności”³⁶. Polityczna fragmentaryzacja społeczeństwa ułatwiła przy tym zarządzanie a tym samym konserwację nieefektywnego społeczeństwa, ale za to politycznie użytecznego porządku. Łatwość, z jaką uczestnicy życia politycznego zaakceptowali zmiany, może świadczyć o tym, że w Rosji istniało ugruntowane społecznie (a pewnie także kulturowo) zapotrzebowanie na silną władzę lidera³⁷. Nowa rosyjska rewolucja czy tylko dalsze poszukiwanie dróg modernizacji? Być może jedno i drugie. Sam Putin powiedział, że „wielkie rewolucje epoki modernizacji ujawniały nowe projekty społecznego rozwoju [...] nowe korytarze możliwości”³⁸. Z pewnością Putinowi udało się zmniejszyć dystans między autorytaryzmem i demokracją, udało mu się też uciec od „syndromu posttotalitaryzmu”.

Sukcesy działań Putina były rzeczywiście duże, zwłaszcza w porównaniu z bezradnością poprzedniej ekipy rządzącej. Prezydent doprowadził do faktycznego umocnienia i rozszerzenia funkcjonalnych pełnomocnictw władzy państwowej. Co więcej, dokonał tego, bez głębokich korekt konstytucyjnych założeń ustroju państwa. Doprowadził do zreformowania Rady Federacji, eliminując problem nietykalności gubernatorów, zahamował separatyzm Podmiotów Federacji, doprowadził do faktycznego zjednoczenia się najgroźniejszych ugrupowań opozycji z prokremlowskim blo-

³⁶ T. Woroszeńkina, *Gosudarstwo i obszestwo w Rossii: iszcerpanije gosudarstwocentriczeskoj maticy razwitija*, „Polis” 2002, nr 4, s. 62.

³⁷ E. Szesztopał, *Awtoritarnyj zapros ha diemokratiju, ili poczemu w Rossii nie rastut apielsiny*, Polis 2004, nr 1, s. 28.

³⁸ W. Pantin, *Diemokratija w Rossii: protiworieczia i problemy*, „Polis” 2003, nr 1, s. 140.

kiem „Jedność”, zmienił prawo wyborcze faktycznie eliminując z parlamentu opozycję, objął pełną kontrolę nad resortami siłowymi, ograniczył wszechwładzę „oligarchów”, podjął próbę reformy gospodarki i armii, przywrócił autorytet Rosji na arenie międzynarodowej. Jednocześnie też ograniczył pluralizm polityczny i wolność słowa. System demokratyczny w Rosji stawał się w coraz większym stopniu wyłącznie fasadowy i formalny. Putin, co było nie bez znaczenia, usiłował jednak opierać swoją władzę na normach i standardach prawnych. Symptomatyczne jest to, że Jelcyn niemal przez cały okres swoich rządów walczył z Sądem Konstytucyjnym, jego następca podjął starania, by podnieść jego autorytet. Prezydent unikał zmian konstytucji, ale tworzył mechanizmy i instytucje faktycznie naruszające jej postanowienia, utrudniające realizację zasad pluralizmu politycznego, wolności słowa i praworządności³⁹. Ostatecznie Putin sięgnął po władzę niemal autorytarną, którą nadal umacnia. Co ciekawe, robi to nadal chociaż w marcu 2008 r. opuścił Kreml zajęty przez jego zaufanego Dmitrija Miedwiediewa. Osią krystalizacji systemu politycznego Rosji stała się tym samym silna, i to zarówno w ujęciu prawnym, jak i w sferze realnej polityki, władza lidera i związanej z nim elity, nie koniecznie mająca adekwatne umocowanie prawne. Pomimo faktu, że Putin obecnie jest „tylko” premierem w dalszym ciągu kontroluje państwo, a reżim jest budowany wokół jego osoby. Premier niewątpliwie pozostaje także człowiekiem numer 1 w oczach społeczeństwa⁴⁰. Uosabia majestat i pełnię władzy, rzeczywistą „nadwładzę” państwową – niezbywalną, niezależną od reguł prawa, nacisków politycznych i woli wyborców. Wydaje się, że Putin dokonał rzeczy wcześniej niemożliwej – połączył w jeden ustrój dwa porządki – demokratyczny i autorytarny. Zaskakujące jest to, że zdeorientowane społeczeństwo mniej obawia się dziś powrotu dyktatury w Rosji niż za prezydentury Jelcyna, a sam premier cieszy się niezmiennie dużym zaufaniem społecznym⁴¹. W tym ujęciu należałoby też rozpatrywać omawiany autorytaryzm. Można się tylko zastanawiać, czy nie nazwać tej kwestii po prostu rosyjskim wariantem demokracji?

³⁹ Ostatecznie nie uniknięto jednak pewnych korekt w konstytucji m.in. wydłużające kadencję prezydenta z 4 do 6 lat (31.12.2008).

⁴⁰ B. Dubin, *Rieżim razobszenija*, „Pro et Contra” 2009, t. 13, nr 1, s. 11.

⁴¹ <http://www.levada.ru/press/2009072205.html> (11.12.2009). Zwraca uwagę wysokie zaufanie do obecnego prezydenta. Być może jest on postrzegany tylko jako protegowany Putina, być może jednak jest to efekt poszukiwania jakiejś alternatywy? W przyszłości bardzo prawdopodobne jest, że Miedwiediew będzie próbował umocnić swoją pozycję na tyle, że pozbawi Putina zajmowanego przez niego miejsca w realnej polityce państwa, powtarzając tym samym przypadek Gorbaczow-Jelcyn, Jelcyn-Putin.

STRESZCZENIE

Władza w Rosji jest spełnieniem kulturowo-politycznych oczekiwań społeczeństwa i części elit, poszukujących w jakiejś, nie do końca jeszcze sprecyzowanej, formie autorytaryzmu, źródła postępującej stabilizacji. Oczekiwaniom tym wychodzi naprzeciw lider – prezydent/premier – będący wyrazicielem potrzeb suwerena absolutnego – państwa – posiadający „wolę” całkowitego zmonopolizowania procesu decyzyjnego. Owo skupianie – wokół jednostki i lojalnej wobec niego elity – pełni władzy politycznej działa stabilizująco na cały system polityczny. W ten sposób autorytaryzm staje się więc nie tylko koniecznością, ale wręcz kulturową i polityczną wartością. Można przy tym zadać pytanie, czy w Rosji, w obecnej rzeczywistości, jest możliwa inna forma władzy? W kraju tak ogromnym, tak różnorodnym, tak pełnym sprzeczności i historycznych kompleksów, w kraju wciąż tak niedojrzałym, silny (być może nawet autorytarny) reżim polityczny wydaje się być jedynym gwarantem stabilizacji.

Adam R. Bartnicki

SELECTED PROBLEMS OF RUSSIAN QUASI-AUTHORITARIAN

Russia's government is a fulfillment of the cultural and political expectations of the society and a part of the elites who see in still somewhat unspecified authoritarianism the source of stabilization. The leader – the president/prime minister – who expresses the needs of an absolute sovereign – the state – and who has the “will” to monopolize completely the decision-making process, meets expectations of the society. This situation of concentration of all the political power around the presidential body and his loyal elites stabilizes the entire political system. Thus, authoritarianism becomes not only a necessity, but also the cultural and political value. One may ask, whether in the current situation in Russia, any other form of government is possible. Perhaps in a state which is so vast and varied, so full of contradictions and historical complexes and still so immature, a strong (maybe even authoritarian) political regime is the sole guarantee of stability.

Przemysław Szustakiewicz

Ideologia Polskiego Stronnictwa Ludowego na początku XXI wieku

SŁOWA KLUCZOWE:

*ideologia, program partii, neoagraryzm,
Polskie Stronnictwo Ludowe*

STUDIA I ANALIZY

Wprowadzenie

Polskie Stronnictwo Ludowe jest ugrupowaniem politycznym, które na polskiej scenie politycznej jest swego rodzaju fenomenem. PSL jest bowiem jedyną partią polityczną, która wykazuje ciągłość historyczną od roku 1895. Tradycja i odwoływanie się do przeszłości ma zresztą dziś duży wpływ na współczesne funkcjonowanie Stronnictwa i są szczególnie pielęgnowane. Tak więc kiedy inne partie polityczne istnieją zaledwie od kilku lat (Platforma Obywatelska, Prawo i Sprawiedliwość) albo starają się odciąć od swojej przeszłości (Sojusz Lewicy Demokratycznej), ludowcy staranie pielęgnowają swoją przeszłość. Święto Ludowe obchodzone wraz z Zielonymi Świątkami, Dzień Czynu Chłopskiego obchodzony 15 sierpnia, dożynki i wreszcie. „Zaduszki Witosowe” mające miejsce w dniu śmierci Wincentego Witosa, należą do corocznego kalendarza uroczystości, w których obowiązkowo uczestniczą politycy, członkowie i sympatycy PSL.

Bogata przeszłość Polskiego Stronnictwa Ludowego nie oznacza, że we współczesnej Polsce partia ta żyje jedynie tym, co wydarzyło się w jej historii. PSL powstałe na kongresie zjednoczeniowym w dniu 5 maja 1990 r. w Warszawie, z połączenia Zjednoczonego Stronnictwa Ludowego, tzw. PSL mikołajczykowskiego i innych środowisk ludowych, w ostatnich

dwudziestu latach było ważnym czynnikiem kształtującym życie polityczne w kraju. Poprzednik PSL, Zjednoczone Stronnictwo Ludowe, pod przewodnictwem ówczesnego Prezesa Romana Malinowskiego, wspólnie z OKP i Stronnictwem Demokratycznym utworzyło w 1989 r. pierwszy niekomunistyczny rząd w Europie Wschodniej. Ludowcy uczestniczyli w trzech rządach w latach 1993–1997 w koalicji z SLD, w latach 2001–2003 także w koalicji z SLD i obecnie od roku 2007 w koalicji z PO. Obecny Prezes PSL Waldemar Pawlak, jako jedyny polski polityk po roku 1989, był dwukrotnie premierem (w roku 1993 przez 33 dni po upadku rządu Jana Olszewskiego i w latach 1993–1995). PSL zwycięsko wyszło z kilku kryzysów i wyeliminowało z życia politycznego ugrupowania, które chciały zająć jego miejsce i pozycję na scenie politycznej. W latach dziewięćdziesiątych było to PSL-Porozumienie Ludowe Gabriela Janowskiego i Stronnictwo Konserwatywno-Ludowe Artura Balazsa. Natomiast po roku 2000 Samoobrona Andrzeja Leppera.

Stronnictwo jest, jeśli chodzi o liczbę działaczy, największą polską partią. Ma ono około 140 tysięcy członków. Posiada struktury we wszystkich województwach, w 90% gmin i w około 35% wsi, a także w osiedlach i dzielnicach wielkich aglomeracji. Z Polskim Stronnictwem Ludowym ideowo i programowo utożsamiają się: Związek Młodzieży Wiejskiej, Towarzystwo Uniwersytetów Ludowych i Ludowe Towarzystwo Naukowo-Kulturalne¹. Tak duże struktury sprawiają, że PSL jest niezwykle skuteczne, gdy chodzi o wybory samorządowe. W roku 2002 wyborach samorządowych Stronnictwo odniosło spory sukces (szczególnie w małych gminach i powiatach): na 46 833 mandatów, PSL uzyskało 4986 (10,65%). Z PSL związanych było 275 z 1569 wójtów i 58 z 773 burmistrzów. PSL współzrządziło w wielu sejmikach wojewódzkich – w jednych z SLD, w innych (np. na Mazowszu) z opozycją. Cztery lata później w roku 2006 PSL powtórzyło sukces. Obecnie PSL posiada 4840 radnych. Ten wynik dał ludowcom pierwsze miejsce (radni w skali kraju). PSL ma najwięcej radnych w gminach – 3890, w powiatach – 867, w sejmikach wojewódzkich – 83².

Jednak co ciekawe, tak dobre wyniki Polskiego Stronnictwa Ludowego w wyborach samorządowych nie przekładają się na dobry wynik w skali całego kraju. Największy sukces PSL osiągnęło w wyborach z roku 1993 roku zdobywając 15,4% głosów, 132 mandaty poselskie i 36 senatorskie³.

¹ Dane z http://www.psl.pl/historia/historia_w_latach_1989-2002/

² Dane z http://pl.wikipedia.org/wiki/Polskie_Stronnictwo_Ludowe#Historia_PSL

³ Dane z http://pl.wikipedia.org/wiki/Polskie_Stronnictwo_Ludowe#Historia_PSL

Jednak później PSL nigdy nie przekroczyło dziesięcioprocentowego poparcia elektoratu, a liczba ludowców zasiadających w parlamencie nie przekroczyła 35⁴. Mimo to, z uwagi na dużą zdolność koalicyjną ludowców, odgrywali oni i nadal odgrywają ważną rolę w życiu politycznym kraju, jako cenny koalicjant.

Powstaje zatem pytanie, jaka jest ideologia tego ugrupowania politycznego, czym jest u progu XXI wieku PSL jako formacja ideologiczna, jakie są jej poglądy na stan spraw krajowych i zagranicznych oraz, czym kierują się ludowcy podejmując konkretne decyzje polityczne. Przeciwnicy PSL zarzucają mu „obrotowość”, a więc skłonność do współpracy z każdym, kto gwarantuje dostęp do posad w administracji rządowej lub samorządowej. Być może więc Stronnictwo to partia bezideowa dążąca jedynie do zdobycia wszelkimi sposobami władzy?

Zagadnienie ideologii politycznej

Na wyżej postawione pytanie można odpowiedzieć tylko wówczas, gdy określi się pojęcie „ideologia polityczna”. Nie jest to zadanie łatwe, szczególnie w opisie współczesnej sceny politycznej. Co więcej, dziś mówi się, że właściwie scena polityczna jest bezideowa, a nawet bezprogramowa⁵. Partie polityczne tworzą pewien zlepek programów, które służą li tylko zdobyciu lub utrzymaniu władzy. To zjawisko dostrzegł już L. Kołakowski w latach siedemdziesiątych XX wieku opisując ideologiczny uwiąd partii komunistycznych, które dla utrzymania władzy rezygnowały programowych z elementów marksizmu – leninizmu na rzecz nacjonalizmu⁶. Zjawisko to doskonale jest obecnie widoczne w Chinach, Wietnamie, czy na Kubie.

Jednak z drugiej strony, starcie państw zachodnich z radykalnym islamem, który w swych działaniach kieruje się szczególnym ideologicznym opisem świata opartym na Koranie spowodowało, że na nowo kwestia ideologii stała się przedmiotem rozważań naukowych, jak i politycznych. Tym bardziej, że radykalny islam spowodował, że zachodni myśliciele

⁴ Patrz dane z http://www.pkw.gov.pl/pkw2/index.jsp?place=Menu01&news_cat_id=22&layout=1

⁵ Taki pogląd wyraża np. P. Śpiewak wskazując, że podstawowym problemem obecnej polskiej sceny politycznej jest bezideowość i bezprogramowość, mimo że pomiędzy głównymi partiami politycznymi walka o władzę się zaostrza. Patrz P. Śpiewak, *W osłej ławce*, „Tygodnik Powszechny” z 20.10.2009 r., nr 42 (3145).

⁶ Patrz L. Kołakowski, *Główne nurty marksizmu*, Londyn 1988.

i politycy na nowo musieli określić wartości, którymi się kierują w działalności politycznej. Wydaje się, że także polskie doświadczenia przeczą tezie o „śmierci ideologii”. Szczególnie lata 2005–2007 stanowią tego doskonały przykład. Gorący spór pomiędzy zwolennikami tzw. IV Rzeczypospolitej jak i obrońcami dotychczasowej drogi rozwoju Polski, jest tego doskonałym przykładem. W tym sporze każda ze stron reprezentowała swój opis zastanej rzeczywistości i sposobu jej naprawienia. Nie jest celem tego tekstu opisywanie tego konfliktu, ale wydaje się, że temperatura dyskusji pomiędzy zwolennikami IV Rzeczypospolitej, a ich oponentami oraz charakter użytych w nim argumentów wskazują, że opinia o „śmierci ideologii” jest co najmniej przedwczesna, bowiem „życie społeczne nie potwierdza tych poglądów. Właściwiej byłoby mówić o zamieraniu niektórych ideologii, ich transformacji, rodzeniu się nowych”⁷.

Pojęcie ideologii wydaje się być przez współczesne nauki politologiczne dość określone. Zdaniem A. Heywooda ideologia to „mniej lub bardziej spójny zbiór idei, stanowiący podstawę zorganizowanej działalności politycznej bez względu na to czy zmierza do zachowania, czy przekształcenia, czy obalenia istniejącego systemu sprawowania władzy. Zakres wszystkich ideologii (a) dokonuje obraz istniejącego porządku zazwyczaj w formie obrazu świata, (b) konstruuje model pożądanej przyszłości wizją dobrobytu społeczeństwa, a także (c) wyjaśnia w jaki sposób zmiana polityczna może się dokonać, czyli jak przejść z (a) do (b)”⁸. Ideologia jest więc swego rodzaju opisem rzeczywistego stanu rzeczy wraz z pewną wizją pożądanej, bardziej sprawiedliwej przyszłości oraz opisem środków, które zmierzają do tego celu. Ideologia jest więc wyrazem przekonania, że „stan rzeczy można zmienić, jest ona w zasadzie planem naprawy społeczeństwa”⁹. Można zatem przyjąć, że u podstaw każdej ideologii leży optymistyczne przekonanie, że procesami społecznymi można sterować w taki sposób, aby konstruować lepszą rzeczywistość społeczną. Cechą ideologii jest to, że jest to „względnie usystematyzowany zbiór poglądów, którego cechą wyróżniającą jest funkcjonalny związek z interesami i dążeniami grupy społecznej”¹⁰. Ideologia polityczna jest zatem pewnym zbiorem poglądów, na który składają się trzy elementy:

⁷ E. Olszewski [w:] M. Chmaj, W. Sokół (red.), *Mala encyklopedia wiedzy politycznej*, Toruń 2001, s. 104.

⁸ A. Hewood, *Ideologie polityczne. Wprowadzenie*, Warszawa 2007, s. 253.

⁹ M.G. Roskin, R.L. Cord, J.A. Medeiros, W.S. Jones, *Wprowadzenie do nauk politycznych*, Poznań 2001.

¹⁰ J.J. Wiatr, *Socjologia polityki*, Warszawa 1999, s. 196–197.

- interpretacja otaczającej rzeczywistości, ze szczególnym wskazaniem jej wad,
- przedstawianie właściwego modelu funkcjonowania państwa i społeczeństwa,
- wykazanie sposobu wyeliminowania wad obecnej rzeczywistości tak, aby stworzyć właściwy model życia społecznego i działalności państwa.

Te trzy elementy razem są podstawą działań każdej partii politycznej.

Ideologia, jako swego rodzaju opis stanu rzeczy i pożądanego stanu rzeczywistości, jest swego rodzaju podstawą odróżnienia się od innych ugrupowań politycznych. Ideologia jest więc także elementem, który określa tożsamość ugrupowania politycznego, a przez to cementuje jedność partii. Ideologia w partii politycznej służy zatem zarówno zaprezentowaniu się na zewnątrz, dotarciu do potencjalnych zwolenników, a w państwach demokratycznych – zdobyciu głosów w wyborach, jak i ma służyć temu, aby zgromadzić wokół jednego celu ludzi myślących podobnie, reprezentujących podobne interesy i wspólnie dążących do zmian politycznych.

Polskie Stronnictwo Ludowe przedstawia się jako „partia ogólnonarodowa, o charakterze centrowym, opierająca się na wartościach ludowych, narodowych i chrześcijańskich, rozwijająca ideologię agraryzmu”¹¹. W deklaracji ideowej PSL przyjętej na II Kongresie w roku 1989 r. przyjęto jako podstawę ideową PSL neoagrarium. PSL zatem odwołuje się tutaj do agraryzmu jako bazy swoich poglądów ideowych. Agraryzm to ideologia ruchów chłopskich powstała na przełomie XIX i XX wieku. Jest ona oparta na „zasadzie solidaryzmu klasowego i separatyzmu chłopsów postulująca konieczność ewolucyjnej drogi przebudowy społecznej na zasadach demokracji gospodarczej, ze szczególnym uwzględnieniem interesów rolnictwa i pod politycznym kierownictwem warstwy chłopskiej. Była to koncepcja trzeciej drogi rozwoju społecznego zmierzająca do stworzenia ustroju państwowego pomiędzy kapitalizmem i socjalizmem”¹². Ta ideologia stała się bazą ideową polskiego ruchu ludowego w okresie międzywojennym. Agraryzm był przede wszystkim związany z ideą przywiązania do ziemi i określenia podmiotowości człowieka, który miał być podmiotem działania państwa pojmowanego jako aktywny organizator życia społeczno-gospodarczego w kierunku, który miał eliminować niedostatki kapitalizmu i niebezpieczeństwa, jakie powodował komunizm. Przywiązanie do ziemi i związane z tym naturalny związek człowieka z przyrodą sprawił, że partie chłopskie były pierwszymi ugru-

¹¹ http://www.psl.pl/historia/historia_w_latach_1989-2002/

¹² R. Tokarczyk, *Współczesne doktryny polityczne*, Zakamycze 2006, s. 238–239.

powaniami, które zwracały uwagę na negatywne skutki, jakie rodzi zanieczyszczenie środowiska. Te poglądy sprawiły, iż skandynawskie partie chłopskie wspólnie z partiami socjaldemokratycznymi stworzyły w latach pięćdziesiątych i sześćdziesiątych XX wieku skandynawski model państwa opiekuńczego, będący dla wielu ruchów politycznych wzorem idealnego rozwiązań społeczno-gospodarczych¹³.

Nawiązanie do agraryzmu na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku w programie PSL było rzeczą naturalną. Po upadku państwa realnego socjalizmu poszukiwano podstawy ideowej, która odróżniałaby ruch ludowy od innych tworzących się ugrupowań politycznych. Jednocześnie mocne zaakcentowanie powrotu do tradycyjnej ideologii ruchu ludowego miało pozbawić argumentów konkurentów politycznych PSL, chcących przejąć głosy tradycyjnego elektoratu partii chłopskiej.

Od tego czasu PSL, podobnie jak jego otoczenie społeczne i gospodarcze, bardzo się zmieniło. Na początku XXI wieku w Polsce zmniejszyła się ilość ludności trudniącej się zawodowo rolnictwem. PSL wygrywa wybory samorządowe, a ludowcy stanowią najliczniejszą grupę osób pełniących funkcje w samorządzie terytorialnym. Przeglądając zawody i wykształcenie kierownictwa PSL wskazać należy, że coraz mniej jest wśród nich rolników, a osoby mające wykształcenie rolnicze nie są rolnikami lub posiadane przez nich gospodarstwa rolne nie stanowią głównego źródła dochodu¹⁴. Od 1989 r. zmieniła się Polska oraz samo Polskie Stronnictwo Ludowe, jaka jest zatem ideologia współczesnego PSL?

Ideologia PSL

Analizując dokumenty programowe Polskiego Stronnictwa Ludowego należy wskazać, że nadal znajduje się w nich odwołanie do agraryzmu jako podstawowej bazy ideologicznej partii. W dokumencie programowym uchwalonym na VII Kongresie PSL w marcu 2000 r. stwierdzono, że „ruch ludowy przez blisko 100 lat rozwija się w kręgu myśli agrarystycz-

¹³ Patrz T. Judt, *Powojnie*, Poznań 2008, s. 431–433.

¹⁴ Np. W. Pawlak ma wykształcenie politechniczne, J. Zych i J. Bury – prawnicze, A. Grzyb ma wykształcenie rolnicze i ekonomiczne, przed wybraniem na posła był starostą. Wykształcenie rolnicze ma także J. Kalinowski, ale zanim został posłem, był wójtem. Jolanta Fedak ma wykształcenie politologiczne, J. Piechociński ekonomiczne, a S. Żelichowski – leśnicze. Znany polityk PSL, członek KRRiTV, M. Strąk jest polonistą, a były Prezes TVP R. Miazek jest doktorem nauk ekonomicznych. Marszałek Województwa Mazowieckiego, były Marszałek Senatu, A. Struzik jest lekarzem.

nej. Centralne usytuowanie chłopów i wsi, produkcji rolnej przenikało naszą myśl programową. W latach międzywojennych obrona ziemi oznaczała uobywatelnienie, w latach zaborów i okupacji niemieckiej walkę o niepodległość i suwerenność, w latach komunistycznych sprzeciw wobec oderwanej od rzeczywistości i potrzeb narodu kolektywizacji. Od kilku lat żyjemy w nowym ustroju polityczno-gospodarczym, który bliski jest wzorom istniejącym w Europie Zachodniej. Niestety polityka rolna rządu odmawiająca ingerencji państwa w procesy wytwarzania i sprzedaży żywności daleko odbiega do europejskiego modelu rolnictwa¹⁵. Treść tego dokumentu wskazuje, że agraryzm, jako ideologia chłopska, ulegał w ciągu ponad stu lat działania ruchu ludowego na ziemiach polskich ciągłym przemianom. Inaczej był on postrzegany w latach międzywojennych, a inaczej zaraz po wojnie. Agraryzm był więc ideologią żywą, dostosowującą się do zmieniającej się sytuacji społeczno-gospodarczej kraju. Ideologia PSL nie jest więc zbiorem raz zamkniętych reguł, czy ocen, ale zmienia się tak jak zmienia się Polska. Zawsze jednak u podstaw ideologii PSL leży odniesienie się do problemów rolnictwa, jako podstawy gospodarki narodowej, ale jak zauważono w dokumencie *Polskie Stronnictwo Ludowe wobec problemów i wyzwań dla Polski* (uchwalonym na X Kongresie PSL) – „na wsi mieszka 40% obywateli naszego kraju, co piąty pracujący zawodowo to rolnik. Jednakże liczba producentów rolnych systematycznie spada. Ocenia się, że po 2015 r. rolnictwem będzie się zajmować mniej niż 15% ludności zawodowo czynnej”¹⁶. Ludowcy dostrzegają zatem, że agraryzm, jako sama w sobie ideologia odnosząca się jedynie do chłopów, których liczba regularnie spada, nie jest już myślą, która może przynieść sukces wyborczy. Baza wyborcza takiej partii po prostu się ogranicza. Stąd szukanie nowych rozwiązań. Już wcześniej, w latach dziewięćdziesiątych, były próby przekształcenia PSL w partię ogólnonarodową. Sukces wyborczy w roku 1993 r. sprawił, że zaczęto myśleć o przekształceniu Stronnictwa z partii chłopskiej w partię o charakterze ludowo-chrześcijańskim, czy chrześcijańsko-demokratycznym. W tym czasie z list PSL do parlamentu dostał się działacz katolicki, blisko związany z prymasem Józefem Glempem, Andrzej Micewski, który był gorącym zwolennikiem takiego przekształcenia PSL. Działania te nie powiodły się, a Micewski wystąpił z klubu parlamentarnego PSL. Podobną próbę podjął Janusz Wojciechowski – Prezes PSL w latach 2004–2005,

¹⁵ Dokumenty Programowe VII Kongres Polskiego Stronnictwa Ludowego, Warszawa 24–25 marca 2000 r., s. 6.

¹⁶ *X kongres Polskiego Stronnictwa Ludowego. Dokumenty*, Warszawa 2008, s. 26.

który wspólnie z ZChN Jerzego Kropiwnickiego i partią „Centrum” Zbigniewa Religi chciał utworzyć komitet wyborczy „Zgoda”, mający być załącznikiem nowego ugrupowania o charakterze ludowo-chrześcijańskim, ale i ta próba nie udała się, a w konsekwencji tego J. Wojciechowski opuścił szeregi Polskiego Stronnictwa Ludowego.

Jednak te nieudane próby nie oznaczają, iż Stronnictwo nie poszukuje ideologicznych dróg poszerzenia swojej bazy wyborczej. Już w 2000 r. w programie wyborczym wskazywano, że „Polskie Stronnictwo Ludowe, któremu najbliższe są sprawy środowiska wiejskiego, ma świadomość, że rozwiązanie wielu nabrzmiałych problemów tego środowiska może nastąpić tylko w wyniku poprawy całego stanu gospodarki. Dlatego potrzebny jest skuteczny program przyspieszonego rozwoju gospodarczego i sprawiedliwego podziału jego rezultatów”¹⁷. Ludowcy już zaczynają dostrzegać problem zmieniającej się bazy społecznej partii. Partia zaczyna zatem mówić o rozwiązywaniu nie tylko problemów chłopów, ale i wszystkich mieszkańców wsi. Co więcej, w dokumencie programowym *Nasze spojrzenie w przyszłość* podniesiono, że „wieś jest tą przestrzenią, która może zatrzymać stosunkowo dużo ludzi oferując im nowe miejsca pracy, zwłaszcza w otoczeniu rolnictwa. To w interesie Polski państwo powinno pomóc wielu grupom społeczeństwa znaleźć nowe zatrudnienia na obszarach wiejskich. Ogólnonarodowy charakter PSL wynika również z tego, że nasza misja jest związana z budową nowoczesnego kształtu wsi, rolnictwa i jego otoczenia ściśle powiązanego z gospodarką”¹⁸. Stronnictwo przestaje zatem być partią chłopską, a zaczyna być partią wiejską, która zaczyna ewoluować w stronę, jak to kilkakrotnie określał to jeden z liderów PSL J. Piechociński, „ludzi żyjących za wielkim miastem”¹⁹. Ta zmiana powoduje, że już w tym okresie politolodzy wskazywali, że „ideologią PSL jest współczesna wersja agraryzmu uzupełniona o wartości chrześcijańskie i społeczną naukę Kościoła”²⁰. Stronnictwo rozpoczyna więc ewolucję w stronę partii ogólnonarodowej.

Bazą ideową dla nowej roli PSL jest neoagraryzm, „który przewartościowuje historyczny dorobek myśli agrarystycznej, zgodnie z osiągnięciami współczesnej nauki oraz doświadczeniami ostatnich dziesięcioleci w życiu gospodarczym i społecznym państw i społeczeństw, a ponadto

¹⁷ *Czas na zmiany. Ocena polityki rządu AWS – UW*, Warszawa, marzec 2000, s. 6.

¹⁸ VII Kongres Polskiego Stronnictwa Ludowego. Dokumenty Programowe, Warszawa 24–25 marca 2000 r., s. 7.

¹⁹ <http://piehocinski.blog.onet.p>

²⁰ W. Sokół [w:] M. Chmaj, W. Sokół, M. Zmigrodzki, *Teoria partii politycznych*, Lublin 2001, s. 223.

potrzebą tworzenia racjonalnego, efektywnego systemu gospodarczego, społecznego i politycznego państwa polskiego. Neoagrarium – zaznaczyliśmy – uwzględnia potrzebę dostosowania form życia społeczno-gospodarczego do wymogów rewolucji naukowo technicznej”²¹. Agrarium zmienia się pod wpływem doświadczeń z ostatnich lat. Dynamika rozwoju społecznego i gospodarczego Polski powoduje, że nie można reprezentować interesów cały czas zmniejszającej się bazy społecznej, jaką są chłopi, bowiem w takim wypadku PSL stałoby się swego rodzaju związkiem zawodowym rolników, tym różniącym się od innych związków zawodowych, że posiadającym reprezentację w parlamencie. Neoagrarium ma przystosować idee agrarystyczne do współczesnej Polski. Jest on ideologią, w której „jest uwzględniona potrzeba przewartościowania roli warstwy chłopskiej i dostosowania form życia społeczno-gospodarczego do wymogów rewolucji naukowo-technicznej. Neoagrarium nawiązuje do nauki społecznej Kościoła i postuluje zasadę pomocniczości, prymat pracy przed kapitałem, odrzucenie monetaryzmu i neoliberalizmu oraz dążenie do systemu regulowanej gospodarki wolnorynkowej”²². Jednocześnie z ideologii agrarystycznej przetrwała idea gospodarowania. Rolnik był gospodarzem. Teraz rolników jest znacznie mniej, zmieniła się też ich sytuacja, ale gospodarzy szeroko rozumianych jest nadal bardzo dużo. Są to drobni przedsiębiorcy, których liczba na wsi i w małych miasteczkach ciągle rośnie, dyrektorzy szkół, małych ZOZ-ów i innych placówek użyteczności publicznej i wreszcie samorządowcy, których gospodarstwem jest gmina, powiat czy województwo. Gospodarowanie to dbałość o powierzony majątek, pomnażanie go w taki sposób, aby przekazać go w jak najlepszym stanie następcom. W 1993 r. PSL wygrało wybory pod hasłem „Polsce potrzebny jest dobry gospodarz” oraz „Żywią, bronią, gospodarują”. To „gospodarują” wymyślił Waldemar Pawlak i to hasło jest ciągle obecne w dokumentach programowych PSL, choć niestety zbyt mało widoczne w publicznych wypowiedziach liderów partii.

Ruch ludowy stając przed dylematem: jak zjeść ciastko (czyli utrzymać duże, tradycyjne poparcie na wsi) i mieć ciastko (czyli stać się partią ogólnonarodową) wybiera neoagrarium jako bazę ideologiczną takiego działania. Stronnictwo rezygnuje więc z poszerzenia poparcia społecznego poprzez odrzucenie swojej tradycyjnej ideologii. Ludowcy wybierają

²¹ *Deklaracja Ideowa PSL przyjęta na IX Nadzwyczajnym Kongresie*, opublikowana na http://www.psl.org.pl/upload/pdf/dokumenty/deklaracja_ideowa_1_.pdf

²² J.M. Jackowski, *Sojusz dla Polski*, „Nasz Dziennik” 17–18 listopada 2007, nr 269 (2982). Tekst opublikowany na <http://www.naszdziennik.pl/print.php?dat=20071117&id=my21.txt&typ=my>

wariant, w którym podstawą ich politycznych działań będzie ideologia, która towarzyszyła im przez ponad 100 lat funkcjonowania, ale dostosowana do wyzwania współczesnej Polski.

Neoagraryzm, jako ideologia Polskiego Stronnictwa Ludowego na początku XXI wieku wskazuje na liberalizm oraz tendencje autorytarne, jako swoich ideowych przeciwników. Ludowcy wskazywali w roku 2000, że „w imię ślepego liberalizmu – doktrynie eliminacji państwa z jakiegokolwiek wpływu na kształtowanie struktur gospodarczych, biernie przygląda się przejmowaniu coraz większych segmentów naszego rynku przez podmioty zagraniczne i eliminowaniu z niego firm rodzimych, dla których w dodatku tworzy się gorsze warunki ekonomiczne do działalności gospodarczej. A problemy socjalne, wynikające z ograniczania krajowej wytwórczości i rosnącego z tego powodu bezrobocia, pozostawia się społeczeństwu”²³. Liberalizm jest tu więc pojmowany jako ideologia, w której państwo biernie przygląda się walce na rynku zagranicznych, potężnych koncernów z polskimi przedsiębiorstwami, które jako słabsze, pozbawione wsparcia państwa, upadają. Konsekwencją takiego stanu rzeczy jest wysoka stopa bezrobocia, które rodzi szereg niekorzystnych zjawisk społecznych. Ten przeciwnik jest winien dysproporcjom społecznym i braku perspektyw dla młodego pokolenia, które w poszukiwaniu pracy musi emigrować, a także powoduje osłabienie roli międzynarodowej Polski, poddanej niekontrolowanej grze prowadzonej przez globalne korporacje.

Liberalizm, jako główny przeciwnik ideowy Polskiego Stronnictwa Ludowego, przestaje się pojawiać w dokumentach programowych IX i X Kongresu PSL. Niewątpliwie wiąże się to z trzema przesłankami:

- antyliberalizm pojawił się jako przewodnie hasło dwóch przeciwników Stronnictwa: PiS i Samoobrony. Ludowcy nie mogli w tym zakresie konkurować z tymi ugrupowaniami. Ich hasła były głośniejsze, a nadto taka konkurencja mogłaby wpędzić PSL w ślepy zaulek populizmu, którego Stronnictwo starało się unikać,
- od chwili przejścia władzy przez koalicję: PiS, LPR i Samoobrona, ludowcy zaczęli współpracować z Platformą Obywatelską – partią, która swój etos opierała na ideach liberalnych i konserwatywnych, trudno więc było głosić hasła atakujące przewidywanego przyszłego koalicjanta,
- ze sceny politycznej zesła Unia Wolności – ugrupowanie, którego lider Leszek Balcerowicz był odpowiedzialny za liberalne – i zdaniem

²³ *Czas na zmiany. Ocena polityki rządu AWS – UW*, Warszawa marzec 2000, s. 5.

PSL nieudane – reformy gospodarcze. Nadto partia ta reprezentowała, widoczną jeszcze w wielu dzisiejszych publikacjach i wypowiedziach byłych liderów UW (np. wypowiedź W. Frasyniuka nt. chłopów, którzy rzekomo grabili wysiedlaną po powstaniu w 1944 r. ludność z Warszawy), inteligencją postszlachecką pogardę dla wsi i rolników. Przestał więc istnieć swego rodzaju liberalny punkt odniesienia dla PSL.

Liberalizm nie pojawia się więc wprost jako przeciwnik ideowy, jednak Polskie Stronnictwo Ludowe jest nadal krytyczne wobec takich zjawisk, jak niekontrolowana prywatyzacja, czy brak interwencji państwa w gospodarkę. Liberalizm nie pojawia się wprost w dokumentach, ale jak zauważa W. Pawlak „w XX wieku były zmagania dwóch ideologii, z których jedna mówiła równość ponad wszystko, a druga wolność ponad wszystko, widać, że zabrakło nam braterstwa. Tymczasem wspólnotowość i współpraca są ludziom potrzebne, zwłaszcza w czasie kryzysu. Wielkie korporacje cieszą się, gdy mogą na nas zarobić, natomiast jak są kłopoty, to zostawiają nas samych sobie”²⁴. Nadal więc ludowcy dostrzegają wady ideologii liberalnej promującej na rynku podmioty silne, ale w życiu społecznym pozostawiające jednostki samym sobie.

Liberalizm, jako przeciwnik ideowy Stronnictwa, zszedł na dalszy plan wtedy, gdy w połowie lat dwutysięcznych pojawił się nowy ideologiczny oponent. Tym nowym wrogiem okazał się autorytaryzm, czy może raczej tendencje autorytarne, które zaistniały przy próbie realizacji przez ugrupowanie Prawo i Sprawiedliwość projektu politycznego nazywanego IV Rzeczpospolitą. Dla PSL, które dość aktywnie uczestniczyło w budowaniu struktur państwowych po 1989 r., negocjowanie dotychczasowych osiągnięć państwa było nie do przyjęcia. Oznaczałoby to zakwestionowanie dotychczasowej polityki partii, w tym także jej niewątpliwych osiągnięć, co więcej, niektóre poczynania PiS i jego populistycznych sojuszników rodziły wśród ludowców obawy, że wraca pomysł na budowę państwa na wzór autorytarnej władzy z lat trzydziestych XX wieku. Należy tutaj przypomnieć, że Polskie Stronnictwo Ludowe, jako właściwie jedyne ugrupowanie w kraju, zachowało swego rodzaju instytucjonalną pamięć o tym, w jaki sposób sanacja potraktowała ruch ludowy i jego przywódców w okresie po zamachu majowym. Pamięć ta jest bardzo żywa. Wynika to stąd, że w ruchu ludowym działalność polityczna jest bardzo często kultywowana w następnych pokoleniach. Bardzo częste

²⁴ *Życie brać takim jakie jest*, wywiad E. Rosolaka z W. Pawlakiem, opublikowany w „Trybunie” nr 232 (5957), 3–4 X 2009 r.

są przypadki, że w jednym kole PSL razem działają dziadek, jego syn i jego wnuczek. Większość liderów dzisiejszego Stronnictwa ma, od co najmniej od jednego pokolenia, związki rodzinne z ruchem ludowym²⁵. Ta tradycja jest często niezrozumiała dla polityków liberalnych, których biografie powstawały często w opozycji do wyborów ideowych rodziców. Ten bagaż doświadczeń sprawił, że Polskie Stronnictwo Ludowe od roku 2006 mocno przeciwstawiało się tendencjom, które w jego przekonaniu łamały konstytucyjną zasadę równowagi władz, w tym przede wszystkim ograniczały kompetencje władzy sądowniczej i centralizowały decyzje kosztem uprawnień samorządu terytorialnego²⁶. Tendencje autorytarne są doskonale znane ludowcom i nie chcieli oni powrotu do praktyk i atmosfery lat trzydziestych XX wieku. Dał temu wyraz dwukrotnie Waldemar Pawlak: raz podczas niezwykle dramatycznego i osobistego wystąpienia podczas pogrzebu Barbary Blidy w dniu 30 kwietnia 2007 r. mówiąc, że „zastanawiamy się, czy dobre, przyzwoite życie, dobre uczynki solidnego człowieka, może przekreślić jedno oskarżenie osoby w stanie podejrzenia, czy może jeden donos. Zadajemy sobie pytanie, czy z historii dwudziestego wieku warto wyciągnąć wnioski, bo przecież bywały systemy (...), gdzie kryminalni pilnowali polityków myślących inaczej”²⁷ oraz jeszcze w roku 2008 na X Kongresie PSL, kiedy to stwierdził, iż „90 lat temu Polska odzyskała niepodległość, po 123 latach niewoli. Zastanówmy się jak duża siła ducha musiała być w tych ludziach, którzy urodzili się przecież w niewoli, nie znali, co to wolny kraj, a potrafili z trzech zaborów w krótkim czasie wywalczyć niepodległość Polski i Europy. Wtedy w 1920 r. na czele rządu stał Wincenty Witos. I wtedy nie zawiódł, nie zwątpił, nie wycofał się. Nie wykorzystał też słabości swoich konkurentów politycznych. Dzisiaj, po ostatnich latach, kiedy przeżyliśmy zachłyśnięcie się, że w tej polityce, wszystko twardą ręką, wszystko pod sznurek i za twarz, to może lepiej zrozumiemy, jakie były różnice między Witosem i Piłsudskim. Może lepiej też potrafi my poprowadzić naszą historię”²⁸. Pokazując różnicę w myśleniu o Polsce pomiędzy Wincentym Witosem a Józefem Piłsudskim, którego postać i zasady działania wpisali na sztandary ideowi przeciwnicy PSL z PiS, Prezes Polskiego Stronnictwa

²⁵ Np. ojciec byłego Prezesa PSL J. Wojciechowskiego był przed wojną aktywnym działaczem ZMW „Wici”, a po wojnie działaczem ZSL.

²⁶ Por. *Stawiamy na normalność. Tezy programowe Polskiego Stronnictwa Ludowego*, część 1: „Ustrój wewnętrzny państwa”, Warszawa 15 kwietnia 2007 r.

²⁷ Cytat za http://pl.wikinews.org/wiki/Pogrzeb_Barbary_Blidy

²⁸ *Razem będziemy zwyciężać*, wystąpienie W. Pawlaka na X Kongresie PSL opublikowane w *X Kongres Polskiego Stronnictwa Ludowego. Dokumenty*, Warszawa 2008, s. 9.

Ludowego chciał uwypuklić współczesne różnice pomiędzy zwolennikami autorytarnych rozwiązań, a ruchem ludowym przywiązany do demokratycznej formy rządów, trójpodziału władz, a przede wszystkim wysokiej pozycji parlamentu, jako miejsca, gdzie demokratycznie wybrani przedstawiciele społeczeństwa decydują o losach kraju. PSL zdecydowanie nie jest partią, która „chce pociąć cugle demokracji”.

Ideologicznie widać, iż Stronnictwo nie chce państwa liberalnego, gdzie człowiek jest podporządkowany grze rynkowej, w Polsce często kojarzonej z prymitywnym socjaldarwinizmem oraz nie chce także państwa autorytarnego, w którym interesy ludzi są niejako podporządkowane woli instytucji państwowych. Zdaniem ludowców, te dwa modele organizacji życia państwowego nie sprawiają, że Polacy będą żyć bezpiecznie i szczęśliwie.

Neoagraryzm chce, aby człowiek był podmiotem działań, a nie ich przedmiotem, jak bowiem zapisano w deklaracji ideowej Stronnictwa przyjętej na IX Kongresie w roku 2008: „na współczesną treść ideologii ruchu ludowego składają się następujące główne twierdzenia i zasady:

- nadrzędnym celem wszystkich zasad organizujących życie wspólnoty narodu w formie państwowej jest zachowanie podmiotowości oraz godności i dobra każdego człowieka, każdego obywatela;
- człowiek, mając zapewnione dobra podstawowe w postaci wolności i godności, podstawowe warunki do życia i szanse rozwoju, staje się zdolny do twórczej aktywności na rzecz dobra swojego, swojej rodziny i całej wspólnoty narodu;
- wspólnotowy charakter życia narodu, w którym władze państwowe, na gruncie sprawiedliwego ładu społecznego, dbają o żywotne potrzeby każdego obywatela, wszystkich rodzin i grup społecznych, a przez to całego narodu, zapewnia pełnię możliwości rozwoju materialnego i duchowego wszystkim, czyli – tworzy najlepsze szanse na pomyślną przyszłość całego narodu”²⁹.

Człowiek, jego potrzeby, pragnienia, dążenie do szczęścia, mają być osnową działań instytucji publicznych, ale człowiek ten nie jest traktowany, jako wyodrębniona, abstrakcyjna jednostka. Nie ma tu thaczerowskiego stwierdzenia, że nie „istnieje społeczeństwo tylko zbiór jednostek”. Człowiek ma rozwijać się we wspólnocie, do której należy niejako naturalnie. Rodzina, wieś, miasteczko, gmina, spółdzielnia, organizacja samorządowa, te wszystkie formy organizacji społeczeństwa. Człowiek i jego

²⁹ *Deklaracja Ideowa PSL przyjęta na IX Nadzwyczajnym Kongresie*, opublikowana na http://www.psl.org.pl/upload/pdf/dokumenty/deklaracja_ideowa_1_.pdf

interesy jest definiowany przez wspólnotę, do której należy lub z której się wywodzi. Niewątpliwie takie ujęcie człowieka wynika z chłopskich, wiejskich doświadczeń, bowiem jest oczywiste, że charakter gospodarki rolnej powoduje, że jej prowadzenie bez wzajemnej pomocy mieszkańców jest niezwykle trudne, czy wręcz niemożliwe. Te doświadczenia przenikają ideologię PSL i stanowią o jego odniesieniu do spraw państwowych.

Państwo jest przez ludowców traktowane jako wielka wspólnota wszystkich mieszkańców. Nie ma tu klasyfikacji narodowej, religijnej, czy też rasowej. Wśród ludowców byli i są katolicy, prawosławni, protestanci oraz ateści. Z list Stronnictwa kandydowali w wyborach samorządowych m.in. emigranci z Afryki (rolnicy) znani w swoich lokalnych środowiskach. Polska jest dla wszystkich. Egalitaryzm typowy dla środowiska wiejskiego i małomiasteczkowego powoduje, iż PSL jest przeciwny wizji takiej organizacji życia społecznego, w której „Polska byłaby czyjąś własnością”³⁰. Doświadczenia chłopów pokazują, że wykluczenie całych warstw społecznych z życia kraju kończy się dla niego katastrofą. Ubezważnienie chłopów i robotników było jedną z klęsk powstań narodowych w XIX wieku. Natomiast rozbudzenie poczucia narodowego i państwowego wśród chłopów spowodowało, że masowo wzięli oni udział w wojnie polsko-radzieckiej, dzięki czemu ocalono w 1920 r. niepodległość Polski. Nieprzypadkowo więc dzień 15 sierpnia – Święto Wojska Polskiego – jest w PSL obchodzony jako święto Czynu Chłopskiego. Ludowcy nie chcą więc państwa, które jest tylko dla wybranych: tylko katolików, tylko ludzi majątnych i wykształconych lub tych, którzy swoje „szczególne prawa” do bycia właścicielem Państwa Polskiego wywodzą ze swoich politycznych biografii i tego, co robili i kim byli w czasach Polski Ludowej.

Problem wykluczenia całych warstw narodu PSL dostrzega przede wszystkim przez pryzmat bezrobocia i nierówności w podejmowaniu i prowadzeniu działalności gospodarczej. Z dokumentów programowych wynika, że bezrobocie jest przyczyną większości patologii i co więcej – przyczynia się do wzrostu przestępczości. Stąd PSL w 2007 r. deklarowało, że zlikwiduje „sprzeczną z Konstytucją RP bierność władz państwowych w zapewnieniu ludziom pracy, zwłaszcza najdłużej bezrobotnym oraz pozostawienie bezrobotnych ich własnemu losowi bez pieniędzy na utrzymanie”³¹ oraz „poprawi warunki dla działalności przedsiębiorstw – małych, śred-

³⁰ VII Kongres Polskiego Stronnictwa Ludowego. Dokumenty Programowe, Warszawa 24–25 marca 2000 r., s. 9.

³¹ *Polska lepszych szans. Deklaracja Wyborcza PSL*, Warszawa 2007, s. 11.

nich i dużych”³². Państwo w ideologii Polskiego Stronnictwa Ludowego stanowi ważny czynnik. Z jednej strony, jako dobro wspólne, a więc najwyższy rodzaj wspólnoty, z którą identyfikuje się jednostka ludzka, ale też i aktywny uczestnik życia społecznego. Identyfikacja z państwem polega na tym, że niepodległa Polska jest wartością, wokół której koncentruje się życie narodu, ale państwo to nie jest pewną abstrakcją, myślą, ideą, marzeniem, do którego należy dążyć lub wokół którego mają się koncentrować wysiłki Polaków. Taka koncepcja państwa jest nie do przyjęcia z punktu widzenia praktycznego, chłopskiego rozumu, który ucieka od teoretyzowania, a na instytucje państwowe patrzy w sposób praktyczny. Państwo Polskie tylko wtedy jest wartością, o która warto walczyć i zabiegać, jeśli zapewnia ono swoim obywatelom godziwe i sprawiedliwe szanse rozwoju. Takie państwo powinno być zorganizowane w oparciu o sześć zasad:

- zasadę dobra wspólnego polegającą na poszanowaniu praw osoby ludzkiej, ale jednocześnie prawa rodzą po stronie człowieka także obowiązki wobec wspólnoty, w której zamieszkuje, a więc zarówno gminy, powiatu, jak całego kraju. Osoba, która ma duże prawa, ma także duże obowiązki, a „komu więcej dano od tego więcej się wymaga i oczekuje”³³. Sprawowanie władzy oznacza służbę społeczeństwu, a nie posługiwanie się nim. Prawo własności jest święte, ale nie może być wykorzystywane przeciwko społeczeństwu. Dobro wspólne należy więc rozumieć jako priorytet interesów ogólnych nad interesami partykularnymi. Egoizm indywidualny, czy też grupowy, nie może wygrywać z interesem społeczności, czy państwa. Stąd konsekwentnie PSL jest zwolennikiem progresywnego systemu podatkowego oraz przeciwnikiem nieograniczonej reprivatyzacji, bez odniesienia do zmian, jakie nastąpiły po roku 1945 i temu, czemu obecnie służą obiekty mające podlegać zwrotowi. Z tak pojmowanym dobrem wspólnym nie do pogodzenia są takie zjawiska jak: korupcja, nadużywanie władzy, ucisk słabszych, odmawianie ludziom prawa do udziału w życiu politycznym i podejmowaniu decyzji, uciekanie się do terroru lub przemocy. Zasada ta ma podstawowe znaczenie w ideologii PSL. Pozostałe zasady są właściwie jej rozwinięciem.
- zasadę solidarności będącej rozwinięciem zasady dobra wspólnego – solidarność ludowcy rozumieją, jako „uporządkowaną zgodę w dąże-

³² Tamże, s. 10.

³³ *Polityka powinna pozostać sztuką czynienia dobra*, wystąpienie W. Kalinowskiego na X Kongresie PSL, opublikowane w *X Kongres Polskiego Stronnictwa Ludowego. Dokumenty*, Warszawa 2008, s. 13.

niu do dobra wspólnego. Wyraża obie podstawowe tendencje życia społecznego, mianowicie „dawanie” i „branie”. Określa ona obowiązki „od dołu” i uprawnienia „od góry” oraz odwrotnie. Solidarność pomaga postrzegać drugiego człowieka nie jako narzędzie, którym można się posłużyć lub które można wykorzystać, lecz jako osobę równą w godności³⁴. Wedle tej zasady uczestnicy życia społecznego mają podejmować działanie we wzajemnym porozumieniu. Producenci powinni współpracować z kupcami, pracodawcy z robotnikami. Społeczeństwo, jako dobro wspólne, oznacza wzajemną zależność, a więc dla ludowców nie ma w Polsce ludzi, czy warstw społecznych niepotrzebnych, zbędnych. Państwo Polskie ma być domem wszystkich Polaków, a nie tylko zadowolonych z siebie yuppie, czy „genetycznych patriotów”.

- zasadę pomocniczości, która wskazuje, iż „jednostkom nie wolno wydierać i przenosić na społeczeństwo tego, co mogą wykonać z własnej inicjatywy i własnymi siłami. Każda czynność społeczna powinna mieć charakter pomocniczy”³⁵. Państwo powinno być aktywne tam, gdzie wykonuje swoje funkcje, w których nikt go nie zastąpi. Nie może natomiast zastępować, czy też eliminować obywateli i ich organizacji w tym, co mogą i chcą zrobić sami. Administracja nie może wkraczać tam, gdzie obywatele sami i w sposób zgodny z prawem się zorganizowali. Zasada pomocniczości ma chronić autonomię obywateli, którzy są współgospodarzami kraju, a nie poddanymi. Realizacja tej zasady pozwala „mówić o demokracji opartej o pozytywne wartości i państwie wspierającym, nie państwie, które łapie za gardło obywatela i próbuje dopaść go na każdym nawet najdrobniejszym przewinieniu. Bo stąd te sądy dwudziestoczerogodzinne czy fotoradary, to nie jest przecież polowanie na oligarchów, tylko na zwykłych ludzi. Stąd taka rygorystyczność w oświadczeniach w stosunku do radnych, burmistrzów”³⁶. Zasada pomocniczości odnosi się przede wszystkim do stosunku państwo – wspólnoty obywatelskie i obywatel. Ogranicza ono działalność administracji państwowej, ale nie oznacza ono, że państwo staje się tu liberalnym „nocnym stróżem”, o czym świadczy kolejna zasada organizacji państwa.

³⁴ *Deklaracja Ideowa PSL przyjęta na IX Nadzwyczajnym Kongresie*, opublikowana na http://www.psl.org.pl/upload/pdf/dokumenty/deklaracja_ideowa_1_.pdf

³⁵ Tamże.

³⁶ *Idea państwa wspierającego*, wywiad z W. Pawlakiem opublikowany na <http://www.pawlak.pl/pn/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=697&mode=thread&order=0&thold=0>

- zasadę powszechnego przeznaczenia dóbr, która oznacza, że każda jednostka ludzka ma prawo do otrzymania środków potrzebnych do życia i utrzymania. Ta zasada jest rozwinięciem zasady dobra wspólnego. Prawo własności ma wedle programu PSL podwójny charakter:
 - indywidualny, a więc jednostkowe zaspokajanie potrzeb człowieka i jego rodziny,
 - społeczny, który wskazuje, że wszystkie grupy społeczne powinny posiadać godne człowieka utrzymanie. Jednak, aby to osiągnąć potrzebna jest aktywna działalność państwa w redystrybucji dóbr i organizacji życia społecznego tak, aby nikt z Polaków nie był wykluczony.
- zasadę sprawiedliwości, która ma dwa znaczenia:
 - administracja państwowa ma działać z poszanowaniem praw obywatelskich. Państwo sprawiedliwe to państwo, które respektuje porządek prawny i jest w powszechnym rozumieniu sprawiedliwe, tj. nagradza dobrych obywateli, a karze przestępców,
 - podział dochodu narodowego pomiędzy mieszkańców danego kraju, jak i poszczególne podmioty życia gospodarczego, powinien być dokonywany tak, aby wszyscy Polacy mogli z niego korzystać. Nie do przyjęcia wedle PSL jest sytuacja, w której całe grupy, czy warstwy społeczne, są pozbawione możliwości korzystania z dostępu do takich dóbr jak: ochrona socjalna, służba zdrowia, edukacja, czy kultura.
- zasadę miłości społecznej, wedle której należy dążyć do takiego przekształcenia stosunków i struktur społecznych, aby nadać im ludzkie oblicze. Stosunki społeczne i gospodarcze mają służyć ludziom, a nie ludzie mają być częścią niezrozumiałej, odhumanizowanej maszynerii, w której są tylko trybikami. Jakość życia powinna być jak najlepsza, co znaczy, że partia polityczna nie tylko koncentruje swój wysiłek na stworzeniu sprzyjającej obywatelom biurokracji, ale buduje infrastrukturę komunikacyjną dostępną dla obywateli, organizuje system ochrony konsumentów przed nieuczciwymi przedsiębiorcami, przede wszystkim dba o stan środowiska naturalnego.

Ideologia PSL nie tylko opisuje idealne państwo, które chcą zorganizować i w którym chcą żyć ludowcy, ale jednocześnie wskazuje na sposoby jego organizacji. Widzimy tu jednak pewne zmiany akcentów w ideologii PSL.

Na początku XXI wieku Stronnictwo widzi aktywne państwo jako przede wszystkim działalność administracji rządowej, która ma budować struktury społeczne i państwowe wedle wskazanych wyżej zasad.

Treść uchwał VII Kongresu Polskiego Stronnictwa Ludowego, mającego miejsce w marcu 2000 r., nie budzi wątpliwości. Zadania w nich przedstawione są skierowane do administracji rządowej³⁷. Administracja rządowa, centralny mocny rząd, jest uosobieniem państwa mającego dbać o dobro wspólne. Jeszcze dobitniej jest to zapisane w dokumencie *Czas na zmiany*, będącym podstawą programu wyborczego Partii na rok 2001, gdzie w części dotyczącej polityki gospodarczej zapisano, że „państwo powinno ingerować i przeciwdziałać niebezpiecznej dla gospodarki i społeczeństwa patologii mechanizmów rynkowych. Szczególnej ingerencji i regulacji ze strony państwa wymaga rynek rolny i cały sektor rolniczy oraz powszechne budownictwo mieszkaniowe. Państwo tworzy warunki dla wolnych inicjatyw w działalności gospodarczej jednostek i grup obywateli”³⁸. Postawione zadania w zakresie zwalczania niekorzystnych zjawisk w gospodarce i organizacji życia gospodarczego może realizować tylko administracja rządowa, a więc pełniący w niej funkcje członkowie i sympatycy PSL powinni wykonywać zakładane zamierzenia. Takie stanowisko ludowców w tym okresie wynikało z pozycji i perspektyw Stronnictwa, jakie się przed nim otwierały.

Siła zjednoczonego ruchu ludowego ukazała się wybitnie podczas strajków chłopskich mających miejsce wiosną 2000 r., a sondaże wskazywały, że partia spokojnie przekroczy 10% próg wyborczy. Ludowcy byli zatem przekonani, że w roku 2001 powtórzą swój sukces wyborczy z roku 1993 r. i Stronnictwo odbuduje swoją pozycję w strukturach administracji rządowej, a więc to ona będzie przede wszystkim wykonawcą programu partii. Jednak wybory w roku 2001 i kolejne zmieniły pozycję PSL na ogólnopolskiej scenie politycznej. Ludowcy nie mogli odzyskać w ogólnopolskich wyborach takiej pozycji, jaką posiadali w latach 1993–1997. Jednocześnie jednak PSL stał się partią samorządu terytorialnego. Świadczą o tym przytoczone na początku tekstu dane. Kolejne wybory samorządowe były faktycznie wygrywane przez Stronnictwo. Nic dziwnego, że jeden z posłów Stronnictwa A. Sopiliński napisał na swoim blogu, że dla PSL najważniejsze są wybory samorządowe³⁹. Polskie Stronnictwo Ludowe umocniło się w lokalnych wspólnotach, a jego liderzy widzą samorząd terytorialny jako ten rodzaj wspólnoty, która może budować struktury państwowe zgodnie z zasadami wyrażonymi przez neoagra-

³⁷ Por. VII Kongres Polskiego Stronnictwa Ludowego. Dokumenty Programowe, Warszawa 24–25 marca 2000 r.

³⁸ *Czas na zmiany Ocena polityki rządu AWS – UW i propozycje zmian*, Warszawa marzec 2000, s. 7.

³⁹ <http://soplinski.blog.onet.pl/>

ryzm. Stąd w dokumentach programowych uchwalonych na IX i X Kongresie PSL samorząd terytorialny jest traktowany jako szczególnie ważny element struktur państwowych, który „spowodował dynamiczny rozwój społeczności lokalnych. W ciągu 17 lat samorząd terytorialny był dobrą szkołą obywatelskiego działania dla wspólnego dobra. W samorządzie terytorialnym wyrosła liczna grupa polityków lokalnych o ugruntowanym, wysokim autorytecie”⁴⁰. Dobrze zarządzane jednostki samorządu terytorialnego są gwarantem takiego rozwoju lokalnych wspólnot, który jest dla nich najlepszy. Decyzje o kierunku tych wspólnot nie mogą zapadać w Warszawie. Mają je podejmować mieszkańcy poprzez swoich liderów wybranych w lokalnych, demokratycznych wyborach. Władza centralna nie może ingerować w autonomię samorządu terytorialnego. To sami mieszkańcy danej lokalnej wspólnoty mają decydować o jej rozwoju i władzach.

Jednak poza samorządem terytorialnym ludowcy widzą w samorganizacji społeczeństwa szanse na efektywny rozwój państwa. Stąd tak mocne akcentowanie zasady pomocniczości w wypowiedziach publicznych liderów PSL⁴¹, czy dokumentach programowych Stronnictwa, bowiem jak zauważono „Polskie Stronnictwo Ludowe uznaje, że tylko aktywne społeczeństwo -aktywni w życiu publicznym obywatele, świadomi swoich celów, praw i obowiązków – jest w stanie podźwignąć Polskę do rangi państw przodujących. PSL przez swój udział w różnych sferach życia publicznego, będzie stwarzać warunki, aby ambitni i samodzielni obywatele mogli brać sprawy w swoje ręce”⁴². Polacy nie mogą tylko czekać na działania administracji rządowej. W ramach swoich wspólnot mają razem działać dla poprawy swojego bytu i zmiany na lepsze swojego otoczenia. Tu PSL wraca do idei znanych agraryzmowi organizacji społeczeństwa. Wraca do doświadczeń chłopskich, gdzie należy własną pracą razem z innymi członkami wspólnoty zmieniać oblicze otaczającego świata. Ludowcy od lat są aktywni w lokalnych organizacjach: Ochotnicze Straże Pożarne, Koła Gospodyń Wiejskich, związki producenckie, lokalne organizacje pomocowe i religijne, spółdzielczość wiejska (szczególnie

⁴⁰ *Rezolucja w obronie samorządu terytorialnego opublikowana w Polska lepszych szans Dokumenty i wystąpienia z IX nadzwyczajnego Kongresu PSL*, Warszawa 15 kwietnia 2007, s. 17.

⁴¹ Por. *Idea państwa wspierającego*, wywiad z W. Pawlakiem opublikowany na <http://www.pawlak.pl/pn/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=697&mode=thread&order=0&thold=0>

⁴² *Polskie Stronnictwo Ludowe wobec problemów i wyzwań dla Polski, Dokument programowy opublikowany w X Kongres Polskiego Stronnictwa Ludowego. Dokumenty*, Warszawa 2008, s. 15.

mleczarska) to miejsca, w których można spotkać wielu ludowców. Osiągnięcia tych lokalnych wspólnot sprawiają, że PSL widzi, iż administracja rządowa nie rozwiąże wszystkich problemów kraju. Zamiast niej mogą to uczynić lokalne grupy samozorganizowanego społeczeństwa.

Tak więc dla Polskiego Stronnictwa Ludowego dwa elementy będą decydować o poprawie losu Polaków w ich państwie: dobrze zorganizowany samorząd terytorialny i wspólnie działający, zorganizowani obywatele. Administracja rządowa ma te dwa elementy wspierać, a nie zastępować. W ten sposób w ostatnich latach ukształtowała się idea „społeczeństwa solidarnego”, przeciwstawiana idei „państwa solidarnego” głoszonej przez Prawo i Sprawiedliwość. Prezes PSL podnosi, że „idea solidarnej Polski została zredukowana do solidarnego państwa. I to wydaje się tylko taka drobna gra słów, ale bardzo istotna. Bo jeśli wysłałyśmy dokument do PiS-u mówiąc, że proponujemy przywrócić formułę solidarnego państwa, obejmującego także aktywność obywateli, organizacje pozarządowe i samorządy i przychodzi do nas z powrotem pismo, że to nie jest pomyłka, że to ma być solidarne państwo i pierwsze pięć punktów to są takie ustawy jak likwidacja WSI, powołanie CBA, zaostrenie kodeksu karnego, to co pani przed chwilą usłyszała, jakie to skutki wywołało. I w tej sytuacji ze strony PSL-u powiedzieliśmy, że my takim projektem solidarnego państwa nie jesteśmy zainteresowani”⁴³. Rząd i inne organy państwowe mają, zdaniem ludowców, wspierać aktywność obywateli zorganizowanych w lokalnych wspólnotach albo organizacjach. Rząd, który chce ich pilnować, tego nie uczyni.

Polskie Stronnictwo Ludowe ma ciekawą, ponad 100-letnią historię. Podstawą ideową ruchu ludowego był zawsze agraryzm. Ideologia ta ewoluowała i nadal się zmienia. Pewne wartości jednak pozostały niezmiennione. Ludowcy nadal istnieją na polskiej scenie politycznej, mimo że w ciągu ostatnich dwudziestu lat właściwie co wybory prorokowano im ostateczny upadek. Neoagroryzm ma zatem ciągle w Polsce swoich zwolenników. Oznacza to, że ta ideologia jest nadal żywa i się rozwija, a skoro działacze PSL sprawowali lub nadal sprawują ważne funkcje publiczne, to ta ideologia wpływa choć w części na współczesny kształt Polski.

⁴³ *Idea państwa wspierającego*, wywiad z W. Pawlakiem opublikowany na <http://www.pawlak.pl/pn/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=697&mode=thread&order=0&thold=0>

STRESZCZENIE

Polskie Stronnictwo Ludowe to najstarsza istniejąca w Polsce partia polityczna. Jej ideologią, jako partii reprezentującej interesy wsi i rolnictwa, był agraryzm. Na początku nowego stulecia PSL poszukując rozwiązań, które sprawiłyby, że byłaby partią ogólnonarodową odwołuje się do ideologii neoagraryzmu. Neoagraryzm nawiązuje do nauki społecznej Kościoła i postuluje zasadę pomocniczości, prymat pracy przed kapitałem, odrzucenie monetaryzmu i neoliberalizmu oraz dążenie do systemu regulowanej gospodarki wolnorynkowej. Jednocześnie z ideologii agrarystycznej przetrwała idea gospodarowania, rozumiana jako dbanie o powierzony dorobek i przekazanie go przyszłym pokoleniom. PSL swojego ideowego przeciwnika widzą w liberalizmie oraz w autorytaryzmie.

Przemysław Szustakiewicz

THE IDEOLOGY OF THE POLISH PEASANT PARTY AT THE BEGINNING OF THE TWENTY-FIRST CENTURY

Polish People's Party to the oldest existing Poland political party. As representing the businesses of village party and the agrarism was the agriculture her ideology. On beginning of new century of PSL seeking the solutions he which would cause, that she would be nationwide party the neoagraryzm appeals to ideology. Neoagraryzm links to social science of Church and it postulates before capital the principle of subsidiary, primacy of work, rejection monetarism and neoliberals as well as endeavour to regulated system free-market economies. Simultaneously with ideology agrarism survived the idea of husbanding understood, as taking care about charged property and delivery him future generations. PSL as their ideological enemy see in liberalism as well as in authoritarian government.

Rafał Willa

Regiony w Unii Europejskiej – definicje, rola, przyszłość

SŁOWA KLUCZOWE:

Unia Europejska, regiony, polityka regionalna, partnerstwo

Problem definicji „regionu”

Pomimo wielu istotnych różnic pomiędzy tradycjami prawnoinstytucjonalnymi państw członkowskich Unii Europejskiej, panuje powszechna opinia, iż należy wspierać proces regionalizacji, tzn. osiągać wyższe poziomy integracji politycznej, ekonomicznej i społecznej pomiędzy regionami Europy¹. Jest tak, ponieważ to właśnie „region, jako podstawowy element państwa, świadczy o zróżnicowaniu Europy i przyczynia się do wzbogacenia jej kultury, nawiązując do miejscowych tradycji i zakorzenienia w historii, a także sprzyja ekonomicznej pomyślności z uwzględnieniem ekorozwoju”². Skoro tak jest należałoby więc zastanowić się, jakie znaczenie niesie ze sobą pojęcie „region”³? Jakie są wreszcie cechy charakterystyczne „regionu”?

¹ Por.: art. V pkt 23 European Parliament Resolution on Community regional policy and the role of the regions, [w:] Dz.U. WE nr C 326 z 19 grudnia 1988 roku.

² Akapit 10 Preambuły Europejskiej Karty Samorządu Regionalnego, [w:] <http://administracja.info/europejskakarta.doc>, (20.10.2009).

³ Warto w tym miejscu postawić pytanie, czym są takie pojęcia jak „regionalizm” i „regionalizacja”. Według Jana Olbrachta „regionalizm jest działaniem typu *bottom-up* bazującym na staraniach bądź żądaniach wyrażanych przez „aktorów regionalnych” w stosunku do władz centralnych dotyczących uzyskania większej kontroli nad sprawami politycz-

Definicja encyklopedyczna mówi, że „region to umownie wydzielony, względnie jednorodny obszar, odróżniający się od terenów przyległych określonymi cechami naturalnymi lub nabytymi. Podziału zróżnicowanego terenu na regiony dokonuje się celem przestrzennego usystematyzowania materiału naukowego; rozróżnia się regiony fizyczno-geograficzne i gospodarcze, a także gospodarczo-administracyjne, będące przedmiotem planowania i zarządzania”⁴. Według innej definicji, bardziej szczegółowej, „region jest definiowany jako obszar z mniej lub bardziej zdecydowanie wyznaczonymi granicami, który często służy jako jednostka administracyjna poniżej poziomu państwa. Regiony mają tożsamość stworzoną dzięki charakterystycznym czynnikom, takim jak: krajobraz, klimat, język, pochodzenie etniczne, historia itd. (...) Region jest próbą podzielenia populacji lub miejsc z pewnymi podobieństwami na jednostki służące celom administracyjnym”⁵.

Z kolei Zrzeszenie Regionów Europy uznaje, w swej *Deklaracji dotyczącej Regionalizmu w Europie* z 1996 roku, że region jest jednostką administracji terytorialnej odpowiadającą poziomowi usytuowanemu bezpośrednio poniżej szczebla państwa i posiadającą rząd dysponujący własną władzą polityczną; jest uznawany przez konstytucję lub ustawę, która gwarantuje jego autonomię, tożsamość, kompetencje i sposób organizacji; posiada własną konstytucję, statut stanowiący o jego autonomii lub ustawę najwyższej rangi, stanowiącą część ustroju prawnego państwa, która określa przynajmniej jego organizację i kompetencje; wyraża własną tożsamość polityczną i przyjmuje symbole służące celom reprezentacyjnym⁶.

Nieco odmienne podejście do problematyki definicji „regionu” przedstawia Julian Skrzyp. Według niego „region w jednoczącej się Europie musi reprezentować następujące cechy:

- przekroczyć próg minimalnej skali ekonomicznej, społecznej, kulturowej, politycznej i terytorialnej;

nymi, ekonomicznymi, społecznymi regionu. Regionalizacja jest podejściem odmiennym – charakterystycznym dla działań odgórnych typu *top-down*, podejmowanych przez władze krajów członkowskich i przez Unie Europejską w stosunku do regionów”, [w:] J. Olbrycht, *Status regionów a programowanie na poziomie regionalnym*, <http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/narodowy+plan+rozwoju+2007++2013/>, s. 1–2, (22.10.2009).

⁴ *Encyklopedia Popularna PWN*, Warszawa 1992, s. 716.

⁵ *European regional and urban statistics – Reference guide*, Luxembourg 2005, s. 2.

⁶ Por.: art. 1 pkt 1–4 *Declaration on Regionalism in Europe*, http://www.aer.eu/fileadmin/user_upload/PressComm/Publications/DeclarationRegionalism/DR_GB.pdf, (21.10.2009).

- przekroczyć próg minimalnej mocy decyzyjnej, reprezentowany nie tylko przez procesy demokratycznego wyboru, lecz także przez technokratyczne kompetencje i efektywność;
- funkcjonować jako regionalny system innowacji integrujący przedsiębiorstwa, twórczą sferę badań i rozwoju oraz stymulujące układy polityki proinnowacyjnej w skali lokalnej, regionalnej, krajowej i europejskiej (...)”⁷.

Pomimo zjawiska identyfikacji regionalnej, polegającego na silnym związku mieszkańców ze swoim regionem macierzystym, i na istnieniu „regionu” w sferze ich doświadczenia psychosocjalnego, a które to zjawisko można zaobserwować w państwach członkowskich UE-15, definicji „regionu” trudno jest doszukiwać się w aktach prawnych Unii Europejskiej. Sformułowania zawarte w szeregu dokumentów – lecz mających jedynie deklaracyjny charakter – pozwalają co najwyżej na snucie domysłów, jakie to pojęcie niesie ze sobą znaczenie. Niemniej jednak w *Community Charter for Regionalisation*⁸ z 1988 roku przyjęto, pomimo różnic pomiędzy państwami członkowskimi w nazewnictwie oraz prawnym i politycznym charakterze „regionów”, ogólną charakterystykę, w myśl której „region oznacza terytorium z geograficznego punktu widzenia tworzące oczywistą całość (...), gdzie mieszkańcy posiadają pewne cechy wspólne (język, kultura, tradycja historyczna, interesy w odniesieniu do gospodarki i transportu), chcą zabezpieczyć swą specyficzną tożsamość i rozwijać ją w celu stymulowania kulturowego, społecznego i ekonomicznego postępu”⁹.

Polityka rozwoju regionalnego *versus* polityka regionalna – próba charakterystyki

Bardzo interesującą uwagę poczynił Tadeusz Grzeszczyk, który zauważył, iż „pogłębianie się zróżnicowań regionalnych poziomu rozwoju jest współcześnie tendencją dominującą w skali światowej. Rolą polityki regional-

⁷ J. Skrzyp, *Polityka rozwoju regionalnego: wybrane zagadnienia*, Siedlce 2002, s. 90. Por.: A. Sauer, E. Kawecka-Wyrzykowska, M. Kulesza, *Polityka regionalna Unii Europejskiej a instrumenty wspierania rozwoju regionalnego w Polsce*, Warszawa 2000, s. 113–115.

⁸ Community Charter for Regionalisation, [w:] Annex to European Parliament Resolution on Community regional policy and the role of the regions, [w:] Dz.U. WE nr C 326 z 19 grudnia 1988 roku.

⁹ Por.: A. Gąsior-Niemiec, *Nowyy regionalizm w Europie – zarys problematyki*, [w:] P. Jakubowska, A. Kukliński, P. Żuber (red.), *Problematyka przyszłości regionów. W poszukiwaniu nowego paradygmatu*, Warszawa 2008, s. 366.

nej natomiast jest przewyciężanie przestrzennych dysproporcji rozwoju przez tworzenie warunków dla wyzwania wszystkich istniejących oraz bieżąco powstających możliwości działania gospodarki i społeczeństwa w skali lokalnej i regionalnej¹⁰. W latach 50-tych, gdy integracja państw Europy Zachodniej dopiero się rozpoczynała, poziom rozwoju społeczno-gospodarczego sześciu państw członkowskich (i tworzących je regionów) był stosunkowo zbliżony. W następstwie przyjmowania nowych krajów do Wspólnoty, dziś złożonej już z 27 państw, nierówności te stały się nadto widoczne i uległy znacznemu nasileniu, tak na poziomie międzypaństwowym, jak i wewnątrzpaństwowym pomiędzy poszczególnymi regionami¹¹. W celu przeciwdziałania nasilającemu się dysproporcjom rozwojowym Wspólnota zdecydowała się wkroczyć w nową sferę aktywności, podjąć szereg działań zmierzających do ich stopniowego eliminowania. Należałoby zatem w tym miejscu zastanowić się, jak szczegółowo zdefiniować politykę podejmującą to wyzwanie oraz odpowiedzieć na pytanie, czym tak naprawdę jest rozwój regionalny?

Polityka regionalna wydaje się być pojęciem łatwym do zdefiniowania. Niemniej jednak za słowami tworzącymi definicje kryją się bardzo złożone mechanizmy i struktury, co jest jednym z powodów, dla których niemożliwym jest podanie definicji „polityki regionalnej” w jednym zdaniu. Jedną z takich definicji określa politykę regionalną jako „całokształt czynności państwa w zakresie świadomego oddziaływania na rozwój społeczno-ekonomiczny regionów kraju”¹². Niemniej jednak trudno doszukiwać się precyzyjnego zdefiniowania treści pojęcia „polityka regionalna” w dorobku prawnym Wspólnoty, gdyż termin ten nie został nigdzie zdefiniowany wprost, a jego znaczenie można jedynie – podobnie jak to miało miejsce w przypadku terminu „region” – próbować wyprowadzać

¹⁰ T. Grzeszczyk, *Zarządzanie funduszami europejskimi w rozwoju województwa: badania, edukacja, konsulting*, Łódź 2003, s. 25.

¹¹ „Tradycyjnie wymienia się następujące przyczyny występowania nierówności rozwojowych pomiędzy regionami, tj. niską mobilność siły roboczej, niską mobilność kapitału, brak należytej infrastruktury i trudne warunki geograficzne. Bardzo poważną barierą w rozwoju regionów jest także nieodpowiednia i źle zorganizowana struktura instytucjonalna władz publicznych w regionach, ponieważ silne jej scentralizowanie, jak również brak instytucjonalnych mechanizmów sprzyjających aktywności regionalnej nie zachęcają do inwestowania w regionie, a czasami nawet uniemożliwiają sprawne zarządzanie środkami pomocowymi (...)”, [w:] M. Rudnicki, *Polityka regionalna Unii Europejskiej: zagadnienia prawno-finansowe*, Poznań 2000, s. 23–24.

¹² W. Kosiedowski, *Cele polityki gospodarczej państwa w aspekcie podnoszenia konkurencyjności regionów*, [w:] M. Klamut, L. Cybulski, *Polityka regionalna i jej rola w podnoszeniu konkurencyjności regionów*, Wrocław 2000, s. 81.

z treści poszczególnych artykułów aktów prawnych. Niemniej jednak, polityka regionalna to, najogólniej rzecz ujmując, „wszelkie działania podejmowane przez ośrodki decyzyjne Wspólnoty Europejskiej, wspierane przez ośrodki krajowe i regionalne, mające na celu stopniowe niwelowanie wszelkich występujących dysproporcji społecznych, gospodarczych i przestrzennych, efektem których ma być zwiększanie spójności wewnętrznej tak Wspólnoty jako całości, jak i krajów członkowskich. Działania te wspomagane są przez redystrybucję środków finansowych wśród 25 [obecnie 27 – przyp. aut.] krajów uczestniczących”¹³.

Podobną definicję przytacza także Maciej Rudnicki, który określa politykę regionalną Unii Europejskiej jako „tematycznie uporządkowane, wytyczone przez ośrodek decyzji działania mające na celu, przy pomocy zespołu instrumentów prawnych i finansowych, usunięcie dysproporcji w rozwoju gospodarczym i społecznym regionów Unii oraz zapewnienie zrównoważonego wzrostu wszystkich jej obszarów z zachowaniem jej wewnętrznej spójności ekonomicznej i społecznej”¹⁴.

Nieco szerzej kwestię definicji polityki regionalnej podaje Andréé Matteaccioli, według którego w pojęciu „polityka regionalna” zawarte są trzy rodzaje polityki:

- polityka zagospodarowywania obszaru (polityka przywracania równowagi), której celami są: redukcja różnic gospodarczych między regionami danego kraju, harmonijny rozkład ludzi i działalności na danym obszarze oraz tworzenie infrastruktury, która pozwala ożywiać obszar całego kraju;
- polityka regionalna (w sensie właściwym), która skupia się na specyficznych celach regionalnych i polega na pomocy, interwencjach i/lub inicjatywach podejmowanych przez regiony, państwo i/lub UE w dziedzinie regionalnego rozwoju gospodarczego;
- regionalna polityka technologiczna, która zmierza do rozwoju zdolności innowacyjnych w regionalnych systemach produkcyjnych¹⁵.

Niestety także i w polskich dokumentach i obowiązujących aktach prawnych trudno doszukać się jakiegokolwiek definicji polityki regionalnej. Jedynie w *Ustawie o zasadach wpierania rozwoju regionalnego* wspomniano, że rozwój regionalny to „terytorialnie ukierunkowany zespół działań Rady

¹³ K. Głębicka, M. Grewiński, *Europejska polityka regionalna*, Warszawa 2003, s. 7. Por.: E. Weiss, *Zarządzanie projektami współfinansowanymi przez Unię Europejską*, Wrocław 2003, s. 7.

¹⁴ M. Rudnicki, *Polityka regionalna Unii Europejskiej...*, s. 30.

¹⁵ Por.: A. Matteaccioli, *Sposoby finansowania polityki regionalnej w problematyce środowiska innowacyjnego*, „Studia Regionalne” 1995, nr 1, s. 64.

Ministrów i administracji rządowej na rzecz trwałego rozwoju społeczno-gospodarczego i ochrony środowiska prowadzonych we współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego oraz partnerami społecznymi i gospodarczymi”¹⁶. Działania takowe, w myśl wspomnianej ustawy, mają na celu, po pierwsze, rozwój poszczególnych obszarów kraju, poprawę jakości i warunków życia mieszkańców oraz poziomu zaspokajania potrzeb wspólnot samorządowych; po drugie – stwarzanie warunków dla podnoszenia konkurencyjności wspólnot samorządowych; po trzecie wreszcie, wyrównywanie różnic w poziomie rozwoju poszczególnych obszarów kraju, wyrównanie szans obywateli państwa bez względu na miejsce zamieszkania, a także zmniejszanie zacofania obszarów słabo rozwiniętych i mających najmniej korzystne warunki rozwoju¹⁷.

Klasyfikacja statystyczna regionów w Unii Europejskiej

Nie będzie odkrywczym stwierdzenie, iż współczesne państwa różnią się między sobą pod względem rozwiązań ustrojowych. Jest to skutkiem m.in. różnorodnych uwarunkowań natury historycznej, etnicznej, kulturowej czy geograficznej. W obrębie Unii Europejskiej mamy tego doskonały przykład – istnieją bowiem obok siebie państwa federalne (np. Niemcy, Belgia), regionalne (np. Hiszpania) czy unitarne (np. Polska)¹⁸. To, w jaki sposób skonstruowane są, poniżej szczebla centralnego, poszczególne państwa członkowskie, jest tylko i wyłącznie ich sprawą wewnętrzną. Nie jest to zatem w żadnej mierze kwestia, w której decydować mogłaby Komisja Europejska bądź jakkolwiek inna instytucja unijna. Co więcej, organy unijne nie mają także opinii na temat sposobów ewentualnego

¹⁶ Art. 2.1.1 Ustawy z 12 maja 2000 roku o zasadach wspierania rozwoju regionalnego, [w:] Dz.U. RP z 2000 roku, nr 48, poz. 550. W tym miejscu warto także przytoczyć inny zapis: „Przez politykę rozwoju rozumie się zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju oraz spójności społeczno-gospodarczej i terytorialnej, w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej (...)”, [w:] art. 2 i art. 4 Ustawy z 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, [w:] Dz.U. RP z 2006 roku, nr 227, poz. 1658.

¹⁷ Por.: art. 3.2 Ustawy z 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, [w:] Dz.U. RP z 2006 roku, nr 227, poz. 1658.

¹⁸ Por.: E.R. Thielemann, *Europeanisation and Institutional Compatibility: Implementing European Regional Policy in Germany*, “Queen’s Papers on Europeanisation” 2000, nr 4, s. 5; J. Hughes, G. Sasse, C. Gordon, *The Regional Deficit in Eastward Enlargement of the European Union: Top Down Policies and Bottom Up Reactions*, <http://www.one-europe.ac.uk/pdf/w29gordon.pdf>, s. 2–3, (27.10.2009).

przekazywania władztwa na niższe szczeble zarządzania. Ponieważ taki stan rzeczy oznacza silne zróżnicowanie struktur wewnętrznej organizacji poszczególnych państw, pociąga(ło) to – w konsekwencji – także różne metody (i wyniki) prowadzenia badań statystycznych dotyczących m.in. regionów.

Wspólnoty Europejskie, a ściślej rzecz biorąc Urząd Statystyczny Eurostat, we współpracy z Komisją Europejską, stworzyły w latach 70. Nomenklaturę Jednostek Terytorialnych dla Celów Statystycznych (NUTS) jako prosty, spójny system podzielenia terytorium Unii Europejskiej w celu umożliwienia tworzenia regionalnych danych statystycznych dla Wspólnoty¹⁹ i prowadzenia analiz porównawczych. Wyróżniono wówczas trzy poziomy, tzw. NUTS I, II i III, dla których zbierano, analizowano i udostępniano dane statystyczne. „Poziom pierwszy został uznany za odpowiedni do analizowania problemów regionalnych w skali całej Wspólnoty. Z kolei przeprowadzanie badań na poziomie NUTS II pozwalało na ujęcie zagadnień społeczno-gospodarczych w układzie region – kraj. Poziom NUTS III stanowiły obszary zbyt małe by przeprowadzać kompleksowe analizy o charakterze regionalnym; (...) są więc wykorzystywane do prowadzenia badań na potrzeby wdrażania poszczególnych instrumentów polityki regionalnej”²⁰.

Siatka NUTS nie jest jednak stała i zmienia(ła) się w zależności od potrzeb i zmian wewnętrznej struktury organizacji terytorialnej państw członkowskich UE. W celu zaktualizowania siatki oraz umożliwienia prowadzenia jeszcze dokładniejszych analiz zróżnicowań na szczeblu lokalnym, Eurostat w 1995 roku stworzył dodatkowe poziomy NUTS IV i NUTS V. Odtąd uznaje się, iż poziomy NUTS I–III to tzw. poziomy regionalne, a NUTS IV–V to tzw. poziomy lokalne.

Pomimo faktu, iż już od końca lat 80. używano pojęcia NUTS w różnych aktach prawnych Wspólnot, nie istniał żaden akt bezpośrednio dotyczący tego zagadnienia, definiujący i precyzujący je oraz nadający mu status prawny. Dopiero w roku 2000 zdecydowano się podjąć pewne

¹⁹ Por.: *European regional statistics. Changes in the NUTS classification 1981–1999*, <http://epp.eurostat.cec.eu.int>, s. 3, (31.10.2009). Ciekawą uwagę w tej materii poczynili Paul McAleavy i Stefaan De Rynck, którzy stwierdzili, iż „kategorie NUTS odpowiadają bardziej jednostkom administracyjnym niż ekonomicznym, wskutek czego prowadzą do anomalii w pomiarach dysproporcji rozwojowych (...)”, [w:] P. McAleavy, S. De Rynck, *Regional or Local? The EU's Future Partners in Cohesion Policy*, http://aei.pitt.edu/2671/01/002779_1.PDF, (2.11.2009), s. 12.

²⁰ J. Żebrowska-Cielek, *Nomenklatura Jednostek Terytorialnych do celów Statystycznych*, <http://www.parp.gov.pl/wydaw/regionpub08.doc>, (25.10.2009), s. 7.

działania w tym kierunku, efektem których było przygotowanie w 2003 roku stosownego Rozporządzenia²¹. Celem tego dokumentu jest, zgodnie z art. 1 ust. 1, ustanowienie wspólnej klasyfikacji jednostek terytorialnych by zapewnić zbieranie, opracowywanie i rozpowszechnianie na obszarze Wspólnoty porównywalnych danych statystyk regionalnych.

„Statystyka regionalna odzwierciedla zatem aktualny podział regionalny terytorium UE – podział nie tylko geograficzny, ale również administracyjny, uwzględniający pośrednio status władz regionalnych i w tym znaczeniu zależy od ewentualnych zmian administracyjnych zachodzących w państwach członkowskich. Równocześnie nie można wykluczyć procesu odwrotnego – czyli wpływu funkcjonowania określonej klasyfikacji, a dokładniej sposobu jej wykorzystania na ewentualne modyfikacje podziałów administracyjnych państw członkowskich bądź doprecyzowanie roli administracji regionalnej”²².

Polska w aspekcie jednostek statystycznych NUTS

W Polsce stosowny akt prawny, dostosowujący statystykę regionalną do potrzeb i wymogów Eurostatu, wprowadzono dopiero w 2000 roku²³. W jego myśl nomenklatura NUTS ma zastosowanie w procesie zbierania, harmonizacji i udostępniania danych statystyk regionalnych krajów UE; stanowi podstawę rozwoju regionalnych rachunków ekonomicznych, regionalnej statystyki rolnictwa oraz innych dziedzin; służy również kształtowaniu regionalnych polityk krajów Unii i jest niezbędna do przeprowadzenia analiz stopnia rozwoju społeczno-gospodarczego regionów pod kątem oceny zróżnicowań regionalnych i opracowywania programów rozwoju regionalnego. Dzięki temu rozporządzeniu terytorium Polski „podzielono” na 5 poziomów NUTS: I – całe państwo, II – województwa, III – podregiony, IV – powiaty, V – gminy.

²¹ Rozporządzenie PE i RUE nr 1059/2003 z 26 maja 2003 roku w sprawie ustalenia wspólnej klasyfikacji Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych, [w:] Dz.U. UE nr L 154 z 21 lipca 2003 roku (nowelizacje: nr 1888/2005 z 26 października 2005 roku, nr 105/2007 z 1 lutego 2007 roku, nr 176/2008 z 20 lutego 2008 roku, nr 1137/2008 z 22 października 2008 roku).

²² J. Olbrycht, *Status regionów...*, s. 7.

²³ Rozporządzenie Rady Ministrów z 13 lipca 2000 roku w sprawie wprowadzenia Nomenklatury Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych, [w:] Dz.U. RP z 2000 roku, nr 58, poz. 685. Por.: J. Hughes, G. Sasse, C. Gordon, *The Regional Deficit...*, s. 11–14 i 31–33.

Do 2006 roku dokonano dziesięciu nowelizacji powyższego rozporządzenia dotyczącego NUTS w Polsce²⁴, dostosowując obowiązujące prawo do wspomnianego wcześniej Rozporządzenia PE i RUE nr 1059/2003. Wreszcie, w 2007 roku zdecydowano się uchylić obowiązujące dotychczas rozporządzenia Rady Ministrów i wdrożyć nowe²⁵. Istotną zmianą jakościową było wprowadzenie innego sposobu wyznaczania poziomów NUTS (0-V): obszar całego państwa (0), regiony (I), województwa (II), podregiony (III), powiaty (IV), gminy (V). O ile jednak poziomy NUTS II–V nie uległy zmianie i nie budzą kontrowersji, o tyle dyskusyjny jest podział województw na 6 regionów NUTS I, należało bowiem uwzględnić różne potrzeby poszczególnych województw czy też ich poziom rozwoju cywilizacyjnego. Ostatecznie stanęło na tym, iż terytorium Polski podzielono w następujący sposób: a) „region centralny” – łódzkie, mazowieckie; b) „region południowy” – małopolskie, śląskie; c) „region wschodni” – lubelskie, podkarpackie, świętokrzyskie, podlaskie; d) „region północno-zachodni” – wielkopolskie, zachodniopomorskie, lubuskie; e) „region południowo-zachodni” – dolnośląskie, opolskie; f) „region północny” – pomorskie, warmińsko-mazurskie, kujawsko-pomorskie.

Aczkolwiek merytoryczna dyskusja o podziale województw na poszczególne regiony NUTS I jest jak najbardziej wskazana, niemniej jednak pojawiające się głosy, w tym ludzi nauki²⁶, o osłabianiu funkcjonowania państwa czy nowych rozbiorach Polski, są mocno przesadzone i całkowicie nieprawdziwe. Zaznaczyć bowiem należy – i to z całą stanowczością – że Wspólnota tworząc siatkę NUTS nigdy nie miała i nadal nie ma zamiaru ingerować w nienaruszalne kompetencje władz poszczególnych państw oraz wymuszać zmian prowadzących do ujednoczenia struktur ich organizacji wewnętrznej.

²⁴ Nowelizacje: Dz.U. RP z 2001 roku, nr 12, poz. 101; Dz.U. RP z 2002 roku, nr 34, poz. 311; Dz.U. RP z 2002 roku, nr 177, poz. 1458; Dz.U. RP z 2002 roku, nr 191, poz. 1594; Dz.U. RP z 2003 roku, nr 208, poz. 2021; Dz.U. RP z 2004 roku, nr 98, poz. 998; Dz.U. RP z 2004 roku, nr 254, poz. 2534; Dz.U. RP z 2005 roku, nr 206, poz. 1705; Dz.U. RP z 2006 roku, nr 34, poz. 237; Dz.U. RP z 2006 roku, nr 214, poz. 1576.

²⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z 14 listopada 2007 roku w sprawie wprowadzenia Nomenklatury Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NUTS), [w:] Dz.U. RP z 2007 roku, nr 214, poz. 1573 (nowelizacja: Dz.U. RP z 2008 roku, nr 215, poz. 1359).

²⁶ Por.: <http://www.isr.org.pl/actual/2005/nutsy.htm>.

Regiony a zasada partnerstwa

W tym miejscu wspomnieć należy także o tzw. zasadzie partnerstwa, dzięki której regiony mogą aktywnie uczestniczyć w rozwoju Unii Europejskiej (jako całości), a która uznana została przez Komisję Europejską za niezwykle istotną w procesie zarządzania funduszami strukturalnymi. W myśl tej zasady cele interwencji wspomnianych już funduszy powinny być realizowane w ramach ścisłego partnerstwa pomiędzy Komisją Europejską a każdym państwem członkowskim. Stąd można się pokusić o stwierdzenie, iż jej istota polega na szeroko zakrojonej współpracy i dialogu pomiędzy różnorodnymi podmiotami, zarówno na szczeblu lokalnym, regionalnym jak i państwowym oraz że łączy ona w sobie, co niezmiernie ważne, równość kompetencji i prawa głosu, w tym także współodpowiedzialność za podejmowane decyzje²⁷.

Zasada partnerstwa zachowana została zatem w formie znanej już z lat 2000–2006, niemniej dokładniej zdefiniowano listę podmiotów będących tzw. partnerami. W zależności bowiem od pojawiających się potrzeb, a także zgodnie z obowiązującymi przepisami wewnątrz krajowymi i praktyką krajową, każde państwo członkowskie organizuje partnerstwo z²⁸: a) władzami regionalnymi, lokalnymi, miejskimi i innymi władzami publicznymi; b) partnerami gospodarczymi i społecznymi; c) innymi odpowiednimi podmiotami reprezentującymi społeczeństwo obywatelskie.

Nietrudno domyślić się, iż takie rozwiązanie ma swoje zalety. By nie być gołosłownym warto zatem wskazać, jako przykłady, wymianę informacji i *know-how*, stymulowanie współpracy władz różnych szczebli, tworzenie sieci wzajemnych powiązań, poczucie ze strony regionów i władz lokalnych bycia uczestnikiem procesów decyzyjnych jako podmiotów najbardziej świadomych swoich potrzeb i słabości. Jest tak, ponieważ partnerstwo obejmuje przygotowanie, realizację, monitorowanie i ocenę Programów Operacyjnych, a więc dokumentów o zasadniczym – dla wdrażania unijnej pomocy finansowej – charakterze. Oczywiście jest

²⁷ Por.: K. Głębicka, M. Grewiński, *Europejska polityka regionalna...*, s. 65; E.R. Thielemann, *Europeanisation...*, s. 1.

²⁸ Por.: art. 11 ust. 1 Rozporządzenia Rady nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 roku ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie nr 1260/1999, [w:] Dz.U. UE nr L 210 z 31 lipca 2006 roku. Por.: A. Benz, B. Eberlein, *Regions in European Governance: The Logic of Multi-Level Interaction*, "EUI-RSCAS Working Papers" 1998, nr 31.

przy tym fakt, iż zasada partnerstwa może mieć silny efekt mobilizujący i legitymizujący dla subnarodowych uczestników europejskich procesów politycznych – efekt, którego władze narodowe nie potrafią kontrolować. Gdziekolwiek bowiem europejska polityka próbowała promować prawdziwą regionalizację, przekazać władztwo niższemu szczeblom decyzyjnym i stymulować kooperację pomiędzy publicznymi i prywatnymi aktorami szczebla regionalnego, próby te spotykały się z oporem władz centralnych²⁹. Część krajów członkowskich, w mniejszym bądź też większym stopniu, obawiając się utraty swoich kompetencji na rzecz struktur władzy niższego szczebla, marginalizuje znaczenie dialogu i partnerstwa, ostateczne decyzje i tak podejmując w centralnych ośrodkach decyzyjnych.

Przyszłość regionów w Unii Europejskiej

Unia Europejska znajduje się obecnie niemal w połowie okresu programowania budżetowego obejmującego lata 2007–2013. Warto w tym miejscu zastanowić się zatem, jak powinna ewoluować europejska polityka rozwoju regionalnego, by odpowiedzieć jednocześnie na dwie pilne potrzeby. Pierwszą z nich jest udzielanie wsparcia najuboższym regionom z krajów członkowskich, których poziom rozwoju sięga niekiedy zaledwie około 30–40% średniej unijnej. Drugą zaś, chęć stworzenia z obszaru Unii Europejskiej, przy pomocy realizacji założeń *Strategii Lizbońskiej*, przekształconej przez „trzecią falę” najbardziej dynamicznej i opartej na wiedzy gospodarki świata, umożliwiając tym samym skuteczne jej konkurowanie w globalnym świecie przez kolejne dziesięciolecia³⁰.

Potrzebna jest także szybka odpowiedź na pytanie, w którą stronę należy skierować wspólnotową politykę regionalną, tzn. czy winna ona ulec „renacjonalizacji” i scentralizowaniu³¹, czy też przystać na postulaty

²⁹ Por.: T. Conzelmann, 'Europeanisation' of National Policies? Linking the Multi-Level Governance Approach with Theories of Policy Learning and Policy Change, <http://eiop.or.at/eiop/pdf/1998-004.pdf>, (28.10.2009), s. 5.

³⁰ Por.: G. Parker, S. Laitner, *Europe set for split on emergency fund plan*, "Financial Times" z 19 października 2005 roku.

³¹ Jak twierdzi Jacek Szlachta, „w bogatych krajach Unii Europejskiej wskazuje się coraz częściej na potrzebę „renacjonalizacji” polityki regionalnej. Pretekstem jest przeregulowanie sfery interwencji w rozwój regionalny. Oznaczałoby to, że odpowiedzialność za słabe i problemowe regiony w danym kraju staje się wyłącznie gestią państwa członkowskiego. Ograniczałoby to zakres merytoryczny, rzeczowy i finansowy oddziaływania

Komitetu Regionów i innych organizacji zrzeszających struktury regionalne w Europie i położyć jeszcze większy nacisk na praktyczną realizację zasady subsydiarności. Więcej, przyzwolić na przekazanie w ręce regionów większych kompetencji prawnych i finansowych³². Szybkich decyzji wymagają również ewentualne zmiany struktur instytucjonalnych unijnej polityki regionalnej, jak również reformy instrumentów finansowych oraz priorytetów działania. Cennym byłoby bowiem, aby polityka regionalna nie tylko niwelowała zróżnicowania w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego pomiędzy poszczególnymi obszarami UE, ale by także jeszcze wyraźniej, niż to ma miejsce dotychczas, uwypuklić rolę i znaczenie konkurencyjności gospodarki regionalnej.

Komisja Europejska, wpisując się w nurt przygotowań całej Unii Europejskiej do nowego okresu planowania budżetowego, postawiła sobie za cel m.in. promowanie nowszych i doskonalszych form zarządzania europejskiego. W roku 2001 przygotowała i opublikowała Białą Księgę dotyczącą Zarządzania Europejskiego, w której wyraziła pogląd, iż dotychczasowy sposób funkcjonowania struktur europejskich nie pozwalał na pełną realizację wielopoziomowego partnerstwa³³. Uznano, że „ekspansja sfer aktywności UE w ciągu ostatnich lat przybliżyła ją do regionów, miast i społeczności lokalnych, które stały się jednocześnie odpowiedzialne za implementowanie unijnych polityk (...) Jednak czują one, że pomimo wzrostu swej odpowiedzialności za wdrażanie polityk europejskich ich rola jako wybranych i reprezentatywnych kanałów interakcji z ludnością odnośnie tychże polityk nie jest w pełni wykorzystana”³⁴. Uznano również, że zadaniem władz państw członkowskich ma być włączanie i angażowanie, w dużo większym stopniu niż to miało miejsce dotychczas, czynników regionalnych i lokalnych w realizowanie polityk

funduszy europejskich (...)”, J. Szlachta, *Strategiczne wyzwania stojące przed polityką spójności Unii Europejskiej po 2007 roku – perspektywa polska*, [w:] J. Szlachta, J. Woźniak (red.), *Rozwój regionalny Polski w warunkach reformy europejskiej polityki spójności w latach 2007–2013*, Warszawa 2007, s. 67.

³² „Warto zauważyć, że debata na temat częściowej denacjonalizacji polityki regionalnej odzwierciedla podstawowe dylematy przyszłego modelu UE. Istnienie rozbudowanej polityki regionalnej sprzyja procesom pogłębiania integracji europejskiej i wzmacnia instytucje wspólnotowe, natomiast ograniczenie wymiaru tej polityki jest korzystne dla rozwoju modelu Europy państw narodowych i wyraźnie osłabia tendencje federacyjne”, [w:] T.G. Grosse, J. Olbrycht, *Debata nad Nową Polityką Spójności Unii Europejskiej: rekomendacje dla polskiego stanowiska*, „Analizy i Opinie” 2003, nr 10, s. 4.

³³ Commission White Paper on European Governance, [w:] Dz.U. UE nr C 428 z 25 kwietnia 2001 roku, s. 12.

³⁴ Tamże.

Unii Europejskiej³⁵, poprzez zorganizowanie systematycznej kultury dialogu pomiędzy nią a strukturami szczebla regionalnego i lokalnego, z zastrzeżeniem respektowania konstytucyjnych i administracyjnych struktur państw członkowskich. Przykładem jest tu chociażby uchwała Parlamentu Europejskiego z 13 stycznia 2003 roku, gdzie podkreślono, iż zbliżenie UE z jej obywatelami wymaga specyficznych i nowych form uczestnictwa, w których tworzeniu znaczną rolę winny odgrywać władze regionalne i lokalne³⁶.

Unia Europejska nie uzurpuje sobie bynajmniej prawa do odgórnego regulowania polityki rozwoju regionalnego wewnątrz poszczególnych państw członkowskich. Tym samym jako dziwne i niezrozumiałe jawią się głosy sugerujące, by nie rzec żądające, „renacjonalizacji” tej polityki i wzmocnienia centralnych ośrodków władzy kosztem regionalnych ośrodków decyzyjnych, skoro i tak to państwa odgrywają w niej rolę dominującą. Ponadto, na niekorzyść regionów przemawia fakt, iż w ujęciu traktatowym zasada subsydiarności (zwana również zasadą pomocniczości) nie zobowiązuje poszczególnych państw członkowskich do umożliwiania regionom uczestnictwa w procesach podejmowania decyzji (ich dotyczących) na zasadach w pełni partnerskich. Stąd różne organizacje zrzeszające regiony i struktury lokalne w Europie od lat postulują przeprowadzenie stosownych zmian w prawie unijnym.

Postulaty regionów na tym jednak nie ustają, gdyż pojawiają się głosy takie, jak w dokumencie Rady Gmin i Regionów Europy *Our Vision for Europe: Democratic, Diverse, Decentralised* z 1997 roku, by traktatowo zagwarantować władzom lokalnym i regionom prawo do regulowania wszystkich spraw lokalnych. Oprócz postulatu dopisania do Traktatu zapisu o osiągnięciu celów Unii Europejskiej poprzez partnerstwo pomiędzy Wspólnotą, państwami członkowskimi i regionami wzywano także do podniesienia rangi i znaczenia Komitetu Regionów, a to poprzez doprowadzenie do bezpośrednich wyborów jego członków wewnątrz państw członkowskich. Wezwano również Unię Europejską do zmiany art. 5

³⁵ „Podstawowa odpowiedzialność za angażowanie poziomów regionalnych i lokalnych w polityki europejskie spoczywa i winna nadal spoczywać na administracji państwowej. Lecz to rządy krajowe często są postrzegane jako te, które nie do końca korzystają z pomocy czynników regionalnych i lokalnych podczas przygotowywania swych stanowisk dotyczących polityk UE. Każdy kraj członkowski winien przewidzieć wystarczający mechanizm dla szerokiej konsultacji decyzji unijnych oraz wdrażania jej polityk przy poszanowaniu terytorialnych różnicowań”, tamże.

³⁶ European Parliament resolution on the Commission White Paper on European Governance, (COM (2001) 428 – C5-0454/2001 – 2001/2181 (COS)).

TWE zmienić w taki sposób, by zaznaczyć, że „Wspólnota wstrzymuje się od działań nie tylko wtedy, gdy mogą je podjąć państwa, ale również wtedy, gdy mogą je podjąć władze lokalne i regionalne”³⁷. Dzięki temu zapisowi możliwym miałyby być stosowanie zasady subsydiarności niejako na trzech płaszczyznach, również w wymiarze lokalnym i regionalnym. Warto zauważyć, iż „zwiększenie aktywności lobby regionalnego, organizacji interregionalnych, a także tendencji decentralizacyjnych wewnątrz państw członkowskich daje pewną dozę optymizmu i nadziei, że w przyszłości zasada subsydiarności uzyska w prawie unijnym swoje pierwotne, decentralistyczne znaczenie, a zdanie najbliższych obywatelom władz lokalnych i regionalnych będzie mieć swoje należne miejsce w kształtowaniu unijnej polityki regionalnej”³⁸.

Efektom wspomnianych powyżej zabiegów stało się wprowadzenie do treści, tak Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy (art. I-11 ust. 3), jak i obecnie Traktatu Lizbońskiego (art. 3b ust. 3), interesującego zapisu, w obu przypadkach identycznego. Brzmi on następująco: „Zgodnie z zasadą pomocniczości, Unia w dziedzinach, które nie należą do jej wyłącznej kompetencji, podejmuje działania tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele zamierzonego działania nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym oraz lokalnym i jeżeli ze względu na rozmiary lub skutki proponowanego działania możliwe jest lepsze jego osiągnięcie na poziomie Unii (...)”. Administracyjne struktury regionalne i lokalne uznano zatem za podmioty realizujące cele europejskie i dopiero w przypadku, gdyby nie były one zdolne do zrealizowania powierzonych im zadań, możliwym byłoby przeniesienie stosownych uprawnień na rzecz Wspólnoty. W kwestii natomiast wdrożenia wszystkich przedstawionych tutaj postulatów warto zauważyć, iż oznaczałoby to zbliżenie do federalistycznej koncepcji Unii Europejskiej i transformację struktur decyzyjnych tej organizacji, a tym samym ogólnoeuropejskie wzmocnienie pozycji regionów w procesach decyzyjnych.

Uwagi końcowe

Preambuła Traktatu Rzymskiego z 1957 roku, ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą, odwoływała się do woli „wzmocnienia spójności gospodarczej i społecznej w perspektywie harmonijnego,

³⁷ A. Sauer, E. Kawecka-Wyrzykowska, M. Kulesza, *Polityka regionalna...*, s. 72.

³⁸ Tamże, s. 81.

zrównoważonego i trwałego rozwoju Wspólnot”. Nie wskazano jednak wówczas, która konkretnie polityka ma wspierać procesy osiągnięcia tego celu. Stąd efektem przyjęcia regulacji – w tym kształcie – stało się potoczne myślenie – o polityce rozwoju regionalnego – jako o obiekcie, którym zajmować się powinny tylko i wyłącznie centralne władze krajowe.

Taki stan rzeczy utrzymywał się do połowy lat 70., kiedy wyposażono wspólną politykę regionalną w instrumenty finansowe. Wraz z kolejnymi reformami wewnętrznymi Wspólnot ewoluowały również formy wsparcia finansowego. Coraz bardziej zarzucano ideę reagowania na potrzeby regionów zacofanych, natomiast chętniej skłaniano się ku aktywnemu kreowaniu warunków rozwoju i nadawania – za pośrednictwem nowych form finansowania – impulsów reformom strukturalnym. Głównym obszarem wsparcia stały się inwestycje w infrastrukturę podstawową, zasoby ludzkie oraz przedsiębiorczość. Kierunek ten uległ wzmocnieniu dzięki powiązaniu polityki spójności z odnowioną *Strategią Lizbońską* (2005). Od tego momentu działania podejmowane w ramach wspomnianej polityki mają być nie tylko ukierunkowane na inwestycje konwergencyjne, ale także na umacnianie wzrostu gospodarczego i podnoszenie stopy zatrudnienia. Na ten czas polityka regionalna stała się zatem najistotniejszą polityką unijną skierowaną do państw członkowskich i – co niezmiernie ważne – ich regionów, zwłaszcza zaś przyjętych do Unii w 2004 i 2007 roku.

Okres 2004–2006, a więc lata, gdy polskie województwa po raz pierwszy uprawnione były do korzystania z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności UE przeznaczonych na politykę regionalną, umożliwił im prowadzenie polityki rozwoju na znacznie szerszą niż dotychczas skalę³⁹. Poza tym była to znakomita szkoła przed wdrażaniem tej polityki w okresie 2007–2013, w którym napłyną do Polski (i województw) znacznie większe środki finansowe. Obecnie trudno sobie wyobrazić sytuację, w której polskie województwa nie biorą aktywnego udziału w procesie

³⁹ „Takie określenie zadań samorządu regionalnego pozwala stwierdzić, że proces regionalizacji w Polsce (w rozumieniu budowania zdolności do kreowania rozwoju) został rozpoczęty nie na bazie istniejących instytucji, ale wywołał konieczność zmiany struktur w taki sposób, by mobilizowanie potencjału rozwojowego było skuteczniejsze. Potwierdzają to zapisy ustawowe zobowiązujące samorząd województwa do uwzględniania w swoich strategiach takich celów jak: pobudzenie aktywności gospodarczej i podnoszenie poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki województwa. W tym też rozumieniu przeprowadzenie drugiego etapu reformy administracyjnej było polskim sposobem na realizację regionalizacji”, [w:] J. Olbrycht, *Status regionów...*, s. 20.

absorpcji wspomnianych funduszy, a to m.in. dlatego, że rola samorządów wojewódzkich, także w stosunku do terenowej administracji rządowej, systematycznie wzrasta. Świadczą o tym chociażby fakt stworzenia, po pierwsze, szesnastu regionalnych programów operacyjnych (RPO), za realizację których odpowiedzialne są samorządy wojewódzkie, po drugie – skala przeznaczonych na RPO środków europejskich (około 33,6% całkowitej alokacji dla Polski) czy po trzecie wreszcie wzrost dochodów własnych samorządów. Dzięki m.in. wskazanym tu zmianom prawnym, polskie regiony są gotowe podjąć wyzwanie prowadzenia swojego głównego zadania – polityki rozwoju i traktować strategię rozwoju regionu jako rzeczywistą podstawę tejże polityki.

Aczkolwiek rozmowy dotyczące kształtu polityki rozwoju regionalnego po roku 2013 znajdują się obecnie dopiero w początkowej fazie, to można jednak założyć, iż status jednego z większych beneficjentów unijnego wsparcia finansowego utrzyma także Polska i w następnej perspektywie finansowej. Wobec tego w najbliższych latach polskie województwa będą swego rodzaju laboratorium wspólnotowej polityki regionalnej. To właśnie na obszarze Polski i jej regionów testowane będą nowe rozwiązania przyjęte na potrzeby lat 2007–2013. „Brak osiągnięcia założonych celów, niska efektywność wykorzystania środków w odniesieniu do innych polityk wspólnotowych i działań krajowych, czy też niemożność ich zagospodarowania ze względu na brak odpowiedniego potencjału administracyjnego i sprzyjającego środowiska prawnego, będzie nie tylko argumentem dla przeciwników prowadzenia polityki regionalnej na poziomie europejskim, ale także będzie marnowaniem szansy przed jaką stoi nasz kraj w pierwszym ćwierćwieczu XXI wieku”⁴⁰. Z tego powodu – mając na uwadze szczególną rolę Polski dla przyszłych losów unijnej polityki rozwoju regionalnego, a także dla pozycji i znaczenia regionów w unijnym systemie decyzyjnym – pozycja strony polskiej w procesie jej kształtowania musi przejść od *policy takers* do *policy makers*.

⁴⁰ P. Żuber, *W kierunku nowego modelu polityki regionalnej. Wyzwania XXI wieku*, [w:] P. Jakubowska, A. Kukliński, P. Żuber (red.), *Problematyka przyszłości regionów. W poszukiwaniu nowego paradygmatu*, Warszawa 2008, s. 16.

STRESZCZENIE

W XXI wieku szereg ogólnościowych trendów, by wymienić tu chociażby globalizację, współzależność gospodarczą czy nasilającą się konkurencję, implikuje dla państw narodowych wyzwania, którym nie są i nie będą w stanie samodzielnie sprostać. Stąd niezwykle istotnym zjawiskiem w relacjach międzynarodowych, acz o nieco odmiennym charakterze, są procesy integracji europejskiej. Ma to miejsce za sprawą wpływu, jaki wywierają wspomniane procesy na kształt społeczno-gospodarczy jednoczącej się Europy, ale także na polityczny aspekt stosunków międzynarodowych.

Unia Europejska jest, z całą pewnością, swego rodzaju fenomenem w skali światowej – jest organizacją, która wraz z postępowaniem integracji państw członkowskich coraz bardziej przypomina sposobem działania, ale także swą strukturą, państwo federalne. Jest to niejako „żywy organizm”, ciągle rozwijający się, który jako jedyny na świecie ma, wobec swoich członków, do dyspozycji tak szerokie uprawnienia oraz, co równie istotne, dysponuje znaczącym budżetem. Jako niezwykle interesujące przedstawiają się więc wszelkie zjawiska związane z wewnętrznymi procesami decyzyjnymi tej organizacji oraz sferami, w których może ona podejmować swoje działania. W miarę bowiem, jak zmienia się jej otoczenie społeczne, polityczne, a przede wszystkim gospodarcze, Unia nie tylko dojrzewa do nowych wyzwań, ale i podejmuje je. Gdy sytuacja wewnątrz struktur europejskich, jak i poza jej granicami ulega(ła) niekorzystnym przeobrażeniom, Wspólnoty i jej pola aktywności również się przekształca(ły). Same państwa członkowskie również musiały dojrzeć do tego, by dokonać transferu części swoich – dotąd suwerennych – uprawnień na rzecz organizacji ponadnarodowej i prowadzić niektóre polityki w oparciu o wspólne zasady. Jako przykład służy tutaj właśnie polityka rozwoju regionalnego, która, mimo iż jej początki były trudne, w chwili obecnej jest jedną z najważniejszych polityk wspólnotowych.

Rafał Willa

REGIONS IN THE EUROPEAN UNION – DEFINITIONS, ROLE, FUTURE

There are voices that the EU faces a dilemma of effectiveness vs. democracy of the decision-making processes. Therefore, it is necessary to make a compromising system of the EU law that would enable a precise guarantee of the primary freedom and rights and at the same time, the law that is flexible enough to allow a further development of the integrative processes while maintaining an effective decision-making process. These conditions are fulfilled by the EU cooperation based on the subsidiarity principle and the partnership principle. One of the subsidiarity most important assumption is the transition of the decision-making situation to

the level that is as close to the citizens as it is possible and to the level of the nation state in case of difficulties in competence assignment. Next, the partnership allows the non-public authorities to take part in the decision-making system. But at the same time both principles leave much freedom and competence to the EU structures so that they are able to guarantee the achievement of objectives and tasks of the integration body. What is more, the complexity of decisive processes in the European Union as well as multitude of issues regulated by it has led to a situation in which we can observe a sudden increase in – for example – regional and local authorities involvement, whose importance for the EU is still growing. The article below constitutes a contribution to the discussion about the definitions of the region, its meaning for the European Union's decisional system and the prospects for the future.

Michał Mistygacz

Rządowa inicjatywa ustawodawcza po wejściu w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.

SŁOWA KLUCZOWE:

Rada Ministrów, inicjatywa, projekt, przygotowanie, ustawa

Prawo inicjatywy ustawodawczej

Przygotowanie projektu ustawy stanowi pierwszą fazę wieloetapowego postępowania ustawodawczego. Determinuje wykonywanie przez parlament funkcji ustawodawczej, prowadzi do wydania ustawy – źródła prawa powszechnie obowiązującego o zasadniczym charakterze w demokratycznym państwie prawnym¹. Inicjatywa ustawodawcza pełni więc funkcję rozpoczynającą, wszczyna postępowanie i programuje cały proces ustawodawczy dotyczący konkretnej ustawy².

W świetle art. 118 Konstytucji³ inicjatywa ustawodawcza przysługuje posłom, Senatowi, Prezydentowi Rzeczypospolitej i Radzie Ministrów oraz grupie co najmniej 100 tysięcy obywateli mających prawo wybierania

¹ Zob. K. Działocha, *Konstytucyjne cechy ustawy*, [w:] J. Trzcíński (red.), *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 1994, s. 23–39.

² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 marca 2004 r., K. 37/03, OTK ZU 2004, Nr 3A.

³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997, Nr 78 poz. 483 ze zm.

do Sejmu. Jest to wyczerpująco określony katalog podmiotów uprawnionych do wykonywania inicjatywy ustawodawczej⁴.

Prawo inicjatywy ustawodawczej rządu jest uznawane za nieredukowalną zasadę systemu parlamentarno-gabinetowego⁵. Poza modelem prezydenckim w swej klasycznej postaci, prawo inicjatywy ustawodawczej rządu jest powszechnie występującym uprawnieniem tego organu⁶. W dotychczasowej historii polskiego konstytucjonalizmu rząd był podmiotem zawsze wyposażonym w prawo inicjatywy ustawodawczej.

Zagadnienie prawa inicjatywy ustawodawczej w odniesieniu do rządu w zasadniczych zrębach normatywnych zostało określone w ustawie zasadniczej. Jej uzupełnieniem są postanowienia *Regulaminu Sejmu*⁷ oraz *Regulaminu pracy Rady Ministrów*⁸.

Obowiązujące przepisy prawa nie wprowadzają legalnej definicji inicjatywy ustawodawczej. Ustrojodawca ograniczył się do określenia podmiotów, którym przysługuje to prawo, uznając pojęcie inicjatywy ustawodawczej za zastane. W doktrynie od dawna przyjmuje się, iż inicjatywa

⁴ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 marca 2004 r., K. 37/03, OTK ZU 2004, Nr 3A.

⁵ M. Sobolewski, *Zasady demokracji burżuazyjnej i ich zastosowanie*, Warszawa 1969, s. 1–6 i 155. W państwach o parlamentarnym systemie rządów, gdzie monarcha jest formalnie wyposażony w prawo inicjatywy ustawodawczej (np. Holandia, Belgia), to faktycznie rząd przygotowuje projekty ustaw i występuje z inicjatywą ustawodawczą w jego imieniu.

⁶ W systemie rządów prezydenckich (USA) prezydent, jako szef egzekutywy, pozbawiony jest formalnego prawa inicjatywy ustawodawczej, to jednak od czasu prezydentury F.D. Roosevelta to prezydent jest „głównym legislatorem”. Zob. R.M. Małajny, *Postępowanie ustawodawcze w Stanach Zjednoczonych Ameryki*, [w:] E. Zwierzchowski (red.), *Postępowanie ustawodawcze*, Warszawa 1993, s. 184. Odnotować również należy, że w systemie konstytucyjnym Brazylii, który jest uznawany za prezydencki system rządów, głowa państwa posiada prawo inicjatywy ustawodawczej (art. 84 ust. III Konstytucji Federacyjnej Republiki Brazylii z 1988 r.). Zob. *Konstytucja Federacyjnej Republiki Brazylii*, Warszawa 2004. Również w Chile prezydent posiada prawo inicjatywy ustawodawczej, a w sprawach budżetu, podatków (jak również wysokości kredytów zaciąganych przez państwo), wynagrodzeń i emerytur służb publicznych oraz zasad rokowań i norm opieki społecznej przysługuje mu wyłączne prawo wnoszenia projektów ustaw pod obrady Kongresu (art. 62 Konstytucji Republiki Chile z 1980 r.). Zob. J. Spyra, *System konstytucyjny Chile*, Warszawa 2005, s. 56.

⁷ Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r., M.P. z 2009 r. Nr 5, poz. 47. Por. postanowienia art. 34 ust. 4-4b Regulaminu Sejmu różnicującego wymagania co do projektu ustawy autorstwa Rady Ministrów oraz pozostałych uprawnionych podmiotów.

⁸ Regulamin pracy Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002, M.P. Nr 13, poz. 221 ze zm.

ustawodawcza to prawo przedkładania uprawnionemu do uchwalania ustaw organowi projektów ustaw, którego skutkiem jest obowiązek ich rozpatrzenia przez parlament⁹. Tym samym rządowa inicjatywa ustawodawcza stanowi skorzystanie przez Radę Ministrów z prawa wniesienia projektu ustawy, czego skutkiem jest obowiązek po stronie parlamentu (Sejmu) rozpatrzenia projektu (poddania pod obrady) w szczególnym postępowaniu, zwanym procedurą ustawodawczą¹⁰.

Na uwagę zasługuje, zaproponowane przez A. Szmyta, rozróżnienie pojęcia inicjatywy ustawodawczej od prawa inicjatywy ustawodawczej. „Inicjatywa ustawodawcza”, wedle tej propozycji, obejmuje działania różnych podmiotów mających na celu inspirowanie prac ustawodawczych, zaś „prawo inicjatywy ustawodawczej” odnosi się do konstytucyjnie upoważnionych podmiotów uprawnionych do inicjowania postępowania legislacyjnego w parlamencie w sposób prawnie wiążący¹¹. Taka dystynkcja umożliwia również rozróżnienie podmiotów formalnie wyposażonych w prawo inicjatywy ustawodawczej od podmiotów faktycznie przygotowujących projekty ustaw. Uchwały (rezolucje) Sejmu czy Senatu wzywające rząd do podjęcia określonych działań w sferze ustawodawczej nie rodzą obowiązku prawnego po stronie Rady Ministrów. Tego typu akty mają jedynie charakter polityczny i pełnią funkcję inspiracyjną dla rządu. Stanowią wnioski (sugestie) o podjęcie inicjatywy ustawodawczej. Od inicjatywy *sensu stricto* (prawa inicjatywy ustawodawczej) należy odróżniać również inspiracje ustawodawcze takich podmiotów społecznych jak związki zawodowe czy partie polityczne (szerokie rozumienie inicjatywy ustawodawczej)¹². Inicjatywa ustawodawcza *sensu largo* jest więc kategorią socjologiczną,

⁹ J. Repel, *Z zagadnień inicjatywy ustawodawczej w europejskich państwach socjalistycznych*, „Acta Universitatis Vratislaviensis”, Prawo XXXVIII, Wrocław 1972, s. 135 i n., A. Gwiżdż, *Zagadnienia parlamentaryzmu w Polsce Ludowej*, Warszawa 1972, s. 190 oraz A. Patrzalek, A. Szmyt, *Pojęcie inicjatywy ustawodawczej*, [w:] J. Trzciniński (red.), *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 1994, s. 116 i n.

¹⁰ Zob. S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, t. I, Poznań 2002, s. 35 oraz M. Kudej, *Instytucje polskiego prawa parlamentarnego z zakresu legislacji*, Katowice 1995, s. 11.

¹¹ A. Szmyt, *W sprawie inicjatywy ustawodawczej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1986, nr 2, s. 99. Zob. również B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Kraków 2004, s. 486.

¹² Zob. A. Gwiżdż, *Z zagadnień procedury ustawodawczej. O trybie uchwalania ustawy przez Sejm PRL*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1962, nr 1, s. 7, A. Szmyt, *W sprawie...*, s. 97 oraz M. Grzybowski, *Polityczne i konstytucyjne aspekty prawa inicjatywy ustawodawczej w państwie socjalistycznym*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace z nauk politycznych” 1974, nr 6, s. 29.

a nie tylko prawną¹³. Krąg podmiotów, które mogą faktycznie inspirować (czy też tworzyć projekty ustaw) wszczęcie postępowania legislacyjnego jest nieograniczony, a na podmiotach posiadających formalne prawo inicjatywy ciąży obowiązek oceny przygotowanych projektów ustaw¹⁴.

Skorzystanie z prawa inicjatywy ustawodawczej determinuje podjęcie postępowania przez Sejm. Jest to więc warunek podjęcia prac, konieczny, choć nie wystarczający do powstania końcowego efektu postępowania – ustawy. W art. 118 ust. 1 Konstytucji, określającym podmioty prawa inicjatywy ustawodawczej, nie dokonano zróżnicowania projektów ustaw przedstawianych przez poszczególne uprawnione podmioty pod względem ich ważności. Redakcja tego artykułu nie pozwala na traktowanie prawa wymienionych tam podmiotów jako zróżnicowanych pod względem pierwszeństwa¹⁵. Ustawa zasadnicza daje tylko podstawę do wyróżnienia dwóch kategorii podmiotów: a) posiadających zinstytucjonalizowane prawo do występowania z inicjatywą oraz b) posiadających charakter obywatelski¹⁶. Podmioty uprawnione do wnoszenia projektów ustaw autonomicznie decydują czy występować samodzielnie czy też łącznie z innymi uprawnionymi podmiotami. Brak jest bowiem zakazu podejmowania wspólnych inicjatyw ustawodawczych.

Rządowy projekt ustawy

Warunkiem prawnej skuteczności inicjatywy ustawodawczej jest obowiązek przedstawienia przez wnioskodawcę projektu ustawy w formie pisem-

¹³ J. Wawrzyniak, *Inicjatywa ustawodawcza – teoria, prawo, praktyka*, [w:] J. Wawrzyniak (red.), *Tryb ustawodawczy a jakość prawa*, Warszawa 2005, s. 13.

¹⁴ Tamże, s. 11. Należy również rozróżnić pojęcie projektu od założeń. Kategoria projektu odnosi się do propozycji lub zmian, których dążeniem jest osiągnięcie zaplanowanego celu. Natomiast założenia odnoszą się do podstawy, która stanowi bazę do szczegółowego projektu. Założenia są pierwotne względem projektu. Projekt ustawy stanowi więc opracowanie całości zmian zredagowanych w formie wypowiedzi normatywnych (przepisów). Zob. M. Grzybowski, *Polityczne i konstytucyjne...*, s. 33.

¹⁵ Przykładowo w świetle § 25 Konstytucji Republiki Węgierskiej z dnia 18 sierpnia 1949 r. oraz § 85 ust. 2 Regulaminu Zgromadzenia Krajowego Republiki Węgierskiej projekt ustawy wnioskodawcy stojącego wyżej w hierarchii jest rozpatrywany przed projektami innych podmiotów. W przypadku, gdy wnioskodawcy zajmują w hierarchii miejsca równorzędne, projekt wcześniejszy ma pierwszeństwo przed późniejszym (§ 86 Regulaminu Zgromadzenia Krajowego Republiki Węgierskiej). Zob. *Regulamin Zgromadzenia Krajowego Republiki Węgierskiej (z 20 września 1994 r.)*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 5, s. 123–169.

¹⁶ J. Wawrzyniak, *Normatywne regulacje inicjatywy ustawodawczej*, „Przegląd Legislacyjny” 2004, nr 1, s. 14.

nej¹⁷. *Regulamin Sejmu* obliguje każdego wnioskodawcę do załączenia do projektu ustawy uzasadnienia, które powinno zawierać: 1) wyjaśnienie potrzeby i celu wydania ustawy, 2) przedstawienie rzeczywistego stanu w dziedzinie, która ma być unormowana, 3) wykazanie różnicy pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym, 4) przedstawienie przewidywanych skutków społecznych, gospodarczych, finansowych i prawnych, 5) wskazanie co do źródła finansowania, jeżeli projekt ustawy pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego, 6) przedstawienie założeń projektów podstawowych aktów wykonawczych, 7) oświadczenie o zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej albo oświadczenie, że przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty prawem Unii Europejskiej (art. 34). Nadto uzasadnienie powinno zawierać również wyniki przeprowadzanych konsultacji oraz informować o przedstawionych wariantach i opiniach, w szczególności jeżeli obowiązek zasięgnięcia takich opinii wynika z przepisów ustawy. Do uzasadnienia wniesionego przez Radę Ministrów projektu ustawy dołącza się projekty podstawowych aktów wykonawczych¹⁸, co ma zapobiegać opóźnieniom w wydawaniu rozporządzeń po wejściu uchwalonej ustawy w życie¹⁹. Rada Ministrów przesyła, wraz z wniesionym przez siebie projektem ustawy, zgłoszenia podmiotów, które wyraziły zainteresowanie pracami nad projektem ustawy²⁰. Wszyscy wnioskodawcy przedkładając Sejmowi projekt ustawy są zobowiązani do przedstawienia skutków finansowych jej wykonania (art. 118 ust. 3 Konstytucji)²¹.

Przed opracowaniem aktu normatywnego, w łonie Rady Ministrów dokonywana jest charakterystyka i ocena przewidywanych skutków społeczno-ekonomicznych związanych z wejściem w życie aktu. Jest to

¹⁷ Zob. art. 34 ust. 1 *Regulamin Sejmu*. W odniesieniu do Rady Ministrów zasady techniki prawodawczej określają również formę, budowę i układ postanowień merytorycznych ustawy. Zob. § 1–§ 97 *zasad techniki prawodawczej* z dnia 20 czerwca 2002 r., Dz.U. Nr 100, poz. 908.

¹⁸ Inne podmioty wyposażone w konstytucyjne prawo inicjatywy ustawodawczej są zobowiązane do przedstawienia założeń aktów wykonawczych (rozporządzeń).

¹⁹ Zob. M. Kudej, *Instytucje polskiego prawa parlamentarnego...*, s. 22.

²⁰ Zob. ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz.U. Nr 169, poz. 1414 ze zm.).

²¹ Już w Konstytucji Marcowej znalazło się zastrzeżenie, że wnioski i projekty ustaw pociągające za sobą wydatki ze Skarbu Państwa, muszą podawać sposób ich zużycia i pokrycia (art. 10). W. Komarnicki wskazywał, iż redakcja art. 10 Konstytucji Marcowej odnosi się do wydatków ze skarbu Państwa, które powodują skutek bezpośredni, a nie tylko wywołują wydatki, jako skutek pośredni. Zob. W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne (geneza i system)*, Warszawa 2008, s. 480.

tak zwana ocena skutków regulacji (OSR), a więc ukazanie dodatnich i ujemnych stron zamierzonych zmian²². Rezultaty oceny skutków projektowanej regulacji stanowią odrębną i stałą część uzasadnienia projektu ustawy, przedstawiając adresatów projektowanej regulacji (zakres podmiotowy) oraz wyniki przeprowadzonych konsultacji. Ponadto do oceny skutków regulacji powinny być dołączone wyniki analizy wpływu projektu ustawy na: dochody i wydatki budżetu i sektora publicznego, rynek pracy, konkurencyjność gospodarki (zarówno w sferze zewnętrznej, jak i wewnętrznej), rozwój regionalny oraz wskazanie z jakich środków ma być finansowany projekt²³.

Prawo inicjatywy ustawodawczej jest prawem wnioskodawcy, stanowiącym jego uprawnienie do rozpatrzenia projektu ustawy przez Sejm. Nakłada na adresata (Sejm) obowiązek „zajęcia się” projektem. Po stronie parlamentu powstaje więc obowiązek przeprowadzenia poszczególnych etapów postępowania albo odrzucenia projektu. W przypadku inicjatywy Rady Ministrów zasadne jest pytanie czy występowanie z inicjatywą jest uprawnieniem czy obowiązkiem podjęcia takiej czynności. W systemie parlamentarno-gabinetowym podmiotem, który w najszerszym zakresie korzysta z prawa inicjatywy ustawodawczej powinien być rząd, do którego

²² W dniu 4 września 2001 r. Rada Ministrów przyjęła również dokument „System oceny skutków regulacji (OSR)”. Propozycja systemu OSR została opracowana przez Zespół do spraw jakości regulacji prawnych, powołany na mocy zarządzenia Prezesa Rady Ministrów z 25 września 2000 r. Założenia przyjęte na posiedzeniu w dniu 4 września 2001 r. uwzględnione zostały w *Regulaminie pracy Rady Ministrów* z 19 marca 2002 r., M.P. Nr 13, poz. 221.

²³ Do podstawowych metod dokonywania oceny skutków społeczno-gospodarczych należy: analiza relacji korzyści do kosztów (wprowadzenie regulacji jest pożądane, jeżeli korzyści przewyższają koszty), analiza efektywności kosztów (spośród alternatywnych regulacji preferuje się te, które przyniosą większe korzyści przy tych samych kosztach lub pozwolą osiągnąć tę samą korzyść przy mniejszych kosztach), szacowanie kosztów (określa się koszty, jakie powoduje regulacja z punktu widzenia różnych podmiotów, np. przedsiębiorców, pracowników, konsumentów), szacowanie korzyści (określa się korzyści, jakie powoduje regulacja z punktu widzenia różnych podmiotów, np. przedsiębiorców, pracowników, konsumentów), szacowanie ryzyka (zapewnia ilościowe oszacowanie obszarów i poziomu ryzyka, na które wpływa dana regulacja), analiza ryzyka (ocena wpływu danej regulacji na poziom ryzyka, na które wpływa dana regulacja wraz z oceną kosztów redukcji tego ryzyka), analiza pełnych kosztów i korzyści (analiza bezpośrednich i pośrednich kosztów oraz korzyści przy wykorzystywaniu modeli równowagi ogólnej gospodarki i macierzy rachunków społecznych – SAM (ang. *Social Accounting Matrix* – Macierz Rachunkowości Społecznej wykorzystywana w modelowaniu oraz analizach ekonomicznych na poziomie gospodarki narodowej i regionów). Zob. „Przegląd rządowy” 2003, nr 8, s. 47.

należy przeciw prowadzenie polityki państwa. Rada Ministrów, będąc odpowiedzialna za stan spraw w państwie, pozostaje głównym inicjatorem zmian i innowacji. Rząd jest zobowiązany do wnoszenia projektów, które uznaje za najtrafniejsze i służące realizacji polityki wewnętrznej i zewnętrznej państwa. Obowiązek rządu w zakresie inicjowania postępowania ustawodawczego jest funkcjonalnie podporządkowany zadaniom, do których jest powołany.

W Polsce inicjatywy ustawodawcze rządu są, co do zasady, równouprawnione z inicjatywami pozostałych podmiotów²⁴. W pracach Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego nie uzyskał poparcia wniosek S. Gebethnera przewidujący priorytet projektów rządowych²⁵. Wydaje się, że na przeszkodzie pierwszeństwu inicjatyw rządowych nie stała ani pozycja ustrojowa Sejmu, ani obniżenie efektywności i intensywności poselskich inicjatyw ustawodawczych²⁶. Takie rozwiązanie ograniczałoby jedynie projekty poselskie, będące w dużej części polityczną manifestacją. Oczywiście równość pomiędzy poszczególnymi podmiotami możemy odnosić do obowiązku po stronie Sejmu do rozpatrzenia projektu ustawy. Brak już równości w odniesieniu do trybu postępowania, bowiem jedynie Radzie Ministrów przysługuje prawo do wystąpienia z projektem ustawy w trybie pilnym. Formalnie przedmiotowe ramy inicjatywy ustawodawczej rządu ograniczone są jedynie pozbawieniem inicjatywy ustawodawczej w zakresie zmiany Konstytucji. Radzie Ministrów zostało natomiast przyznane wyłączne prawo inicjatywy w zakresie ustawy budżetowej, ustawy o przewidywanym budżecie, ustawy o zaciąganiu długu publicz-

²⁴ W Wielkiej Brytanii wyróżnia się projekty wnoszone przez rząd (*government bills*) oraz projekty wnoszone przez posłów i parów (*private members' bills*). We Francji rząd inicjując procedurę ustawodawczą przedkłada jednej z izb projekt ustawy (*project de loi*), zaś projekty parlamentarne nazywane są propozycjami (*proposition de loi*). Porządek dzienny posiedzeń izb parlamentu francuskiego jest określany przez rząd. Pierwszeństwo mają projekty rządowe oraz projekty zaproponowane przez rząd. Również we Włoszech, Szwecji, Finlandii czy Austrii następuje zróżnicowanie terminologiczne w stosunku do projektów podejmowanych z inicjatywy rządu i innych podmiotów posiadających inicjatywę ustawodawczą.

²⁵ R. Chruściak, *Sejm i Senat w Konstytucji RP z 1997 r.*, Warszawa 2002, s. 177. Wśród projektów konstytucji rozpatrywanych podczas przygotowywania obecnie obowiązującej ustawy zasadniczej jedynie projekt Sojuszu Lewicy Demokratycznej przewidywał rozpatrywanie projektów rządowych w pierwszej kolejności (art. 86). Zob. R. Chruściak, *Projekty konstytucji 1993–1997. Część I*, Warszawa 1997, s. 111.

²⁶ Brak uprzywilejowania inicjatyw rządowych nie znajduje ani zdecydowanego poparcia, ani sprzeciwu w doktrynie. Zob. A. Proksa, *Miejsce i rola Rządowego Centrum Legislacji w procesie legislacyjnym*, „Przeгляд Legislacyjny” 2003, nr 1, s. 64.

nego oraz ustawy o udzielaniu gwarancji finansowych przez państwo. Dodatkowo, moim zdaniem, można wyróżnić wyłączność inicjatywy ustawodawczej Rady Ministrów realizowanej w zakresie inicjatywy dotyczącej ustaw upoważniających do ratyfikacji umów międzynarodowych oraz ustaw regulujących relacje pomiędzy państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi („ustawy wyznaniowe”²⁷).

Prawo inicjatywy ustawodawczej przysługuje rządowi jako organowi kolegialnemu²⁸, a nie samemu premierowi, jak to ma miejsce we Francji²⁹. Wykonanie inicjatywy ustawodawczej zawsze przyjmuje formę uchwały Rady Ministrów, bowiem rząd jest organem kolegialnym. Pomimo dekonstytucjonalizacji zasady kolegierności, ustawa o *Radzie Ministrów*³⁰ w art. 1 deklaruje kolegierność Rady Ministrów jako podstawę jej funkcjonowania. Inicjatywa ustawodawcza nie może być również wykonywana przez organ wewnętrzny Rady Ministrów. Cały rząd jest inicjatorem projektu ustawy, wpływa na przebieg postępowania oraz partycypuje w nadawaniu kształtu ustawie w trakcie postępowania legislacyjnego w Sejmie.

Prawo inicjatywy ustawodawczej rządu ma szczególnie charakter, bowiem rząd może określić projekt swego autorstwa jako „pilny” i poprzez tę instytucję wpływać na procedurę legislacyjną, wprowadzając odpowiednie modyfikacje. Rada Ministrów może uznać uchwalony przez siebie projekt ustawy za pilny, z wyjątkiem projektów ustaw podatkowych, ustaw dotyczących wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej, Sejmu, Senatu oraz organów samorządu terytorialnego, ustaw regulujących ustrój i właściwość władz publicznych, a także kodeksów³¹. Niewątpliwie również projekt ustawy budżetowej nie może być uchwalony w szczególnym try-

²⁷ L. Garlicki, M. Zubik, *Ustawa w systemie źródeł prawa*, [w:] A. Szmyt (red.), *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, Warszawa 2005, s. 50.

²⁸ Dla przyjęcia projektu ustawy nie jest wymagane posiedzenie Rady Ministrów, istnieje możliwość podejmowania decyzji w drodze kurendy (korespondencyjnego uzgodnienia stanowisk – tryb obiegowy). Zob. art. 2 ust. 2 ustawy o *Radzie Ministrów*. Tryb kurendy ma swoje ugruntowane miejsce w praktyce podejmowania decyzji rządowych. Kolegierność pracy rządu odnosi się do wspólnego podejmowania decyzji, ale nie oznacza obligatoryjności podejmowania rozstrzygnięć na posiedzeniu. Zob. S. Gebethner, *Nowe elementy organizacji pracy rządu*, „Państwo i Prawo” 1970, z. 6, s. 899.

²⁹ We Francji prawo inicjatywy ustawodawczej przysługuje jedynie premierowi i członkom parlamentu (art. 39 Konstytucji Republiki Francuskiej). Premier wykonuje inicjatywę indywidualnie, ale projekt jest uprzednio rozpatrywany przez Radę Ministrów, której konstytucyjnym przewodniczącym jest prezydent.

³⁰ Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r., t. j. Dz.U. z 2003 r. Nr 24, poz. 199 ze zm.

³¹ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 marca 2006 r., K. 4/06, OTK ZU 2006, Nr 3A.

bie ustawodawczym, jakim jest tryb pilny, bowiem znajduje zastosowanie jedynie w odniesieniu do ustaw „zwykłych”.

Tryb pilny polega na uprzywilejowanym traktowaniu rządowego projektu ustawy w porównaniu z projektami ustaw wniesionymi przez inne uprawnione podmioty i jednocześnie na przyspieszeniu postępowania legislacyjnego³². Stanowi instytucję rangi konstytucyjnej, mającą szczególny charakter w stosunku do zwykłego postępowania legislacyjnego (toczącego się na zasadach ogólnych)³³. Nadanie klauzuli pilności projektowi ustawy jest uprawnieniem Rady Ministrów uzasadnione swobodnym uznaniem członków gabinetu i odnosi się tylko do projektów rządowych³⁴. Niedopuszczalne jest nałożenie klauzuli pilności w odniesieniu do projektów ustaw wnoszonych przez pozostałe podmioty posiadające zinstytucjonalizowane prawo inicjatywy ustawodawczej.

Arbitralność w zakresie uznania przez rząd projektu swojego autorstwa za pilny powoduje, że Sejm nie ma możliwości przeciwstawienia się

³² M. Kudej, *Instytucje polskiego prawa parlamentarnego...*, s. 82.

³³ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 stycznia 1996 r., K. 18/95, OTK ZU 1996, Nr 1.

³⁴ Obecna Konstytucja nie wymaga, aby zaistniał uzasadniony wypadek jako warunek nadania projektowi ustawy klauzuli pilności. Na gruncie obowiązywania Małej Konstytucji z 1992 r. (Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym – Dz.U. Nr 84, poz. 426) Rada Ministrów, w uzasadnionych wypadkach, mogła określić wniesiony przez siebie projekt ustawy jako pilny. Następnie na mocy art. 1 pkt 3 ustawy konstytucyjnej z 17 marca 1995 r. (Dz.U. Nr 38, poz. 184) art. 16 ust. 1 Małej Konstytucji otrzymał następujące brzmienie: „Rada Ministrów, w uzasadnionych wypadkach, może określić wniesiony przez siebie projekt ustawy jako pilny, z wyjątkiem projektów ustaw konstytucyjnych, ustawy budżetowej, ustaw podatkowych, ustaw dotyczących wyborów Prezydenta, Sejmu, Senatu oraz organów samorządu terytorialnego, ustaw regulujących ustrój, właściwość i zasady funkcjonowania organów Państwa oraz samorządu terytorialnego, a także kodeksów”. Wprowadzenie materialnego kryterium ograniczającego dowolność w zakresie pojęcia „uzasadnionego przypadku” było odpowiedzią parlamentu na inflację projektów rządowych opatrzonych klauzulą pilności. Otóż, w okresie od 19 września 1993 r. do 30 czerwca 1995 r. wśród 109 ustaw uchwalonych z inicjatywy rządu, aż 49 ustaw zostało uchwalonych w trybie pilnym (45% ogółu inicjatyw rządowych). Zob. *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. II Kadencja. Informacja o działalności Sejmu (19 września 1993 r. – 30 czerwca 1995 r.)*, Warszawa 1995, s. 19 i n. oraz W. Odrowąż-Sypniewski, *Tryb pilny w świetle przepisów Małej Konstytucji i regulaminu Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 2. Wprowadzone zmiany zahamowały intensywność w zakresie zaopatrywania projektu ustawy w klauzulę pilności. W okresie całej II kadencji Sejmu uchwalono 71 ustaw w trybie pilnym. Zob. *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. II Kadencja. Zgromadzenie Narodowe. Informacja o działalności (14 października 1993 r. – 20 października 1997 r.)*, cz. I, Warszawa 1998, s. 28–29.

decyzji Rady Ministrów. Sejm ma jednak prawo dokonać oceny pilności projektu ustawy z punktu widzenia wymogów formalnych³⁵.

Przedmiot rządowej inicjatywy ustawodawczej

Szczegółowy tryb przygotowania projektów ustaw przez Radę Ministrów został określony w *Regulaminie pracy Rady Ministrów*. Zawiera on regulacje dotyczące opracowania, uzgadniania i wnoszenia projektów dokumentów rządowych. Określa sposób wyjaśniania i usuwania rozbieżności stanowisk oraz rozstrzygania sporów, wnoszenia projektów dokumentów rządowych do rozpatrzenia przez Radę Ministrów, a także procedurę podejmowania decyzji.

Rada Ministrów wykonuje inicjatywę ustawodawczą samodzielnie, nie korzystając z poselsko (czy senacko) – rządowych inicjatyw. W łonie egzekutywy nie zdarzają się również wspólne inicjatywy rządowo-prezydenckie³⁶.

Wyłączność inicjatywy ustawodawczej Rady Ministrów

Konstytucja przyznaje Radzie Ministrów prawo wyłącznej inicjatywy ustawodawczej w zakresie przedstawienia projektów: ustawy budżetowej³⁷, ustawy o prowizorium budżetowym, zmiany ustawy budżetowej, ustawy o zaciąganiu długu publicznego oraz ustawy o udzielaniu gwarancji finansowych. Uzasadnieniem przypisania rządowi wyłącznej inicjatywy ustawodawczej w tym zakresie jest dysponowanie przez Radę

³⁵ K. Działocha, *W sprawie dopuszczalności kontroli Sejmu nad pilnymi projektami ustaw (art. 16 Małej Konstytucji i art. 123 Konstytucji RP)*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 1998, t. III, s. 162–163.

³⁶ Niedopuszczalne jest również skorzystanie z inicjatywy ustawodawczej przez Radę Gabinetową, a więc Radę Ministrów obradującą pod przewodnictwem Prezydenta. Takie posiedzenie rządu ma jedynie charakter opiniodawczy (art. 141 ust. 2 Konstytucji). Radzie Gabinetowej nie przysługują kompetencje Rady Ministrów, a więc nie może przyjąć założeń do projektu ustawy czy też skorzystać z prawa inicjatywy ustawodawczej. Pełni jedynie funkcję inspiracyjną dla podejmowanych decyzji w łonie rządu. Na marginesie można wskazać, iż w okresie PRL-u Rada Ministrów wielokrotnie wykonywała inicjatywę ustawodawczą wspólnie z Radą Państwa.

³⁷ Wyłączność rządowej inicjatywy ustawodawczej w odniesieniu do projektu ustawy budżetowej przewidują m. in. konstytucje: Włoch, Szwecji, Francji, Australii, Bułgarii, Austrii, Holandii, Hiszpanii, Portugalii, Czech, Słowacji, Węgier, Litwy, Łotwy, Estonii czy też Rosji.

Ministrów odpowiednimi informacjami niezbędnymi do skonstruowania budżetu oraz posiadania wyspecjalizowanego zaplecza instytucjonalnego. Ustawa budżetowa jest aktem o szczególnym charakterze ze względu na przedmiot regulacji. W swej treści wykracza poza typowe ramy ustawodawstwa, stanowi plan finansowy państwa³⁸. Jej częścią składową jest budżet państwa, a więc liczbowe określenie prognozowanych dochodów oraz limit wydatków budżetu państwa na dany rok. Ustrojodawca wyposażając rząd w wyłączne prawo inicjatywy ustawodawczej w zakresie ustawy budżetowej kierował się troską o wyłączenie spod bieżących sporów politycznych ustawy regulującej podstawę gospodarki finansowej państwa. Zachował jednak władztwo parlamentu nad ostatecznym określeniem kształtu ustawy budżetowej³⁹.

W praktyce wyłącznie rząd korzysta z inicjatyw w zakresie ustaw regulujących stosunki pomiędzy państwem a innymi (niż Kościół Katolicki) kościołami i związkami wyznaniowymi oraz ustaw upoważniających do ratyfikacji umów międzynarodowych⁴⁰. W świetle art. 25 ust. 5 Konstytucji stosunki między Rzeczpospolitą Polską a innymi kościołami i związkami wyznaniowymi określają ustawy uchwalone na podstawie umów zawartych przez Radę Ministrów z ich właściwymi przedstawicielami. Z ustawy zasadniczej wynika obowiązek podjęcia rokowań z właściwymi przedstawicielami kościołów i związków wyznaniowych, które wyrażają taką wolę. Wynegocjowana umowa staje się podstawą projektu ustawy⁴¹. Rada Ministrów jest jedynym uprawnionym podmiotem do występowania

³⁸ T. Dębowska-Romanowska, *Cechy ustawy budżetowej i budżetu w świetle art. 219 Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 2000, z. 5, s. 26–27.

³⁹ Por. art. 50 ust. 2 Konstytucji Kwietniowej (Dz.U. z 1935 r. Nr 30, poz. 227), który stanowił, iż Sejm nie może bez zgody Rządu uchwalić ustawy pociągającej za sobą wydatki ze Skarbu Państwa, dla których nie ma pokrycia w budżecie. Zob. M. Zubik, *Budżet państwa w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2001, s. 73.

⁴⁰ We wcześniejszych polskich konstytucjach wyłączne prawo inicjatywy ustawodawczej rządu dotyczyło przygotowania projektu ustawy budżetowej, inicjatywy w zakresie spraw kontyngentu rekruta czy ratyfikacji umów międzynarodowych (art. 50 ust. 2 Konstytucji Kwietniowej). Konstytucja PRL (Dz.U. z 1952 r. Nr 33, poz. 232) w art. 32 pkt 2 przyznawała Radzie Ministrów bezwzględne prawo przedstawienia Sejmowi projektu budżetu państwa. Mała Konstytucja z 1992 r. w art. 23 przewidywała wyłączność rządowej inicjatywy ustawodawczej w zakresie upoważnienia do wydania rozporządzeń z mocą ustawy.

⁴¹ W literaturze przedmiotu wyrażane są afirmatywne poglądy w odniesieniu do uregulowania jedną ustawą sytuacji prawnej kilku związków wyznaniowych, jeżeli wyraziły taką zgodę i były stroną negocjacji. Zob. Z. Witkowski, *Kilka uwag w sprawie zakresu kompetencji Rady Ministrów z art. 25 ust. 5 nowej Konstytucji RP*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja – wybory – parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi*, Warszawa 2000, s. 220.

nia z inicjatywą ustawodawczą w tym zakresie, co jest zasadne w świetle jej roli w procesie negocjowania umowy⁴².

Od momentu wejścia w życie obecnej Konstytucji zmiana ustaw uchwalonych na podstawie umów pomiędzy rządem a właściwym kościołem wymaga renegocjacji porozumienia z właściwymi przedstawicielami kościołów albo związków wyznaniowych. Analogicznie należy postępować z ustawami uchwalonymi do czasu wejścia w życie nowej Konstytucji. Radzie Ministrów przysługuje wyłączne prawo inicjatywy w zakresie zmian ustaw, o których mowa, co jest pochodną wcześniejszych konstatacji. Otwartą pozostaje kwestia na ile parlament może ingerować w merytoryczną zawartość projektu ustawy. Sejm powinien wziąć pod uwagę rezultat niejednokrotnie trudnych negocjacji. Tryb dojścia i wpływ Sejmu i Senatu na przedstawiony projekt ustawy powinien stanowić wyraz samoograniczenia się parlamentu, w którym wyraża jedynie zgodę lub dezaprobatę wobec zaproponowanego projektu, ponieważ to umowy zawarte przez Radę Ministrów z ich właściwymi przedstawicielami stanowią podstawę do ustawowej regulacji stosunków między Rzeczpospolitą Polską a kościołami oraz związkami wyznaniowym⁴³.

Na uwagę zasługuje również wytworzenie się zwyczaju parlamentarnego akceptującego wyłączne prawo inicjatywy ustawodawczej rządu w zakresie ustaw wyrażających zgodę na ratyfikację umów międzynarodowych⁴⁴. Zgoda parlamentu na zawarcie umowy wyrażana jest *ex post*, ale przed ratyfikacją umowy przez głowę państwa. Taki tryb ma znaczenie dla hierarchicznego usytuowania umowy w systemie źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Stanowi łącznik między umową a krajowym porządkiem prawnym⁴⁵. Natomiast w świetle *Konwencji*

⁴² Zob. szerzej: Z. Czeszejko-Sochacki, *O niektórych problemach konstytucyjnej procedury legislacyjnej*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja – wybory – parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi*, Warszawa 2000, s. 55, W. Sokolewicz, *Uwaga 10 do art. 123 Konstytucji*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, Warszawa 2001, s. 8 oraz P. Sarnecki, *Przemiany kompetencyjne Sejmu i Senatu w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 1998, t. 3, s. 113.

⁴³ Zob. Z. Czeszejko-Sochacki, *O niektórych problemach...*, s. 56.

⁴⁴ Konstytucja wyróżnia dwa rodzaje ratyfikowanych umów międzynarodowych: a) umowy międzynarodowe, które dla ich ratyfikacji przez Prezydenta wymagają zgody wyrażonej w ustawie, b) umowy międzynarodowe, które dla ratyfikacji przez Prezydenta nie wymagają zgody parlamentu w formie ustawy. Ustawa wyrażająca zgodę na ratyfikację umów międzynarodowych, o których mowa art. 89 ust. 1 Konstytucji, podlega zwykłemu tokowi ustawodawczemu.

⁴⁵ R. Szafarz, *Skuteczność norm prawa międzynarodowego w prawie wewnętrznym w świetle nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1998, z. 1, s. 5.

o prawie traktatów⁴⁶ w sferze stosunków międzynarodowych zobowiązanie jest tak samo wiążące. Mamy więc do czynienia z transformacją szczegółową, której istota polega na wyrażeniu zgody przez organ państwowy, by normy prawa międzynarodowego stały się normami prawa krajowego⁴⁷.

Występowanie z projektem ustawy upoważniającej Prezydenta do ratyfikacji umowy międzynarodowej jest kolejnym przykładem nie dość jasnego określenia zakresu podmiotowego wnioskodawców, którzy z taką inicjatywą mogą wystąpić. W doktrynie dominuje pogląd, który pozostawia Radzie Ministrów wyłączne prawo inicjatywy ustawodawczej w tym zakresie⁴⁸. P. Sarnecki uznaje, iż żaden podmiot, poza Radą Ministrów, nie może wystąpić z inicjatywą „ustawy ratyfikacyjnej”, ponieważ to rządowi ustrojodawca przypisał prawo zawierania umów międzynarodowych wymagających ratyfikacji. Wyłączność inicjatywy ustawodawczej stanowi – wedle tego stanowiska – pochodną monopolu Rady Ministrów na zawieranie umów międzynarodowych⁴⁹. W. Sokolewicz wyłączność rządowej inicjatywy ustawodawczej w zakresie ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej wyprowadza z charakteru „ustaw ratyfikacyjnych” jako odnoszących się do zadań z zakresu polityki zagranicznej. Choć *expressis verbis* nie ma ona określonej podstawy konstytucyjnej, to jednak względ na funkcjonalność i racjonalność takiego rozwiązania jest wystarczającym powodem dla utrzymywania praktyki ukształtowanej na gruncie Małej Konstytucji⁵⁰. W doktrynie pojawiają się również zdania dopuszczające inicjację projektu ustawy ratyfikacyjnej pochodzącą od pozarządowego wnioskodawcy⁵¹. J. Ciapała nazywa

⁴⁶ Dz.U. z 1990 r., Nr 74, poz. 439. Polska przystąpiła do *Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów* w dniu 27 kwietnia 1990 roku.

⁴⁷ R. Kwiecień, *Prawo międzynarodowe a prawo wewnętrzne w świetle projektu Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 1, s. 41.

⁴⁸ W niektórych państwach europejskich istnieje jasno określone wyłączne prawo wnoszenia przez rząd projektów ustaw ratyfikacyjnych (Francja, Słowenia, Bułgaria) czy zatwierdzających układy państwowe (Niemcy). W Hiszpanii zaś wyłączono w tym zakresie inicjatywę ludową.

⁴⁹ P. Sarnecki, *Senat RP a Sejm i Zgromadzenie Narodowe*, Warszawa 1999, s. 50.

⁵⁰ W. Sokolewicz, *Ustawa ratyfikacyjna*, [w:] M. Kruk (red.), *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym porządku prawnym*, Warszawa 1997, s. 108 i 120. Analogiczną argumentację przedstawia M. Kruk. Zob. M. Kruk, *Prawo inicjatywy ustawodawczej w nowej Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 2, s. 23.

⁵¹ K. Działocha, *Uwaga 5 do artykułu 89 Konstytucji*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 5.

przeoczeniem ustrojodawcy brak jasnego określenia wyłączności rządowej inicjatywy ustawodawczej⁵².

Przyglądając się praktyce postępowania z projektami ustaw ratyfikacyjnych zauważyć można nie tylko szczególną rolę Rady Ministrów w tej materii, ale wręcz monopol tej części egzekutywy⁵³.

Wypowiedzenie umowy międzynarodowej ratyfikowanej za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie jest czynnością odwrotną do procedury ratyfikacyjnej. Trudno sobie wyobrazić inicjatywę w tym zakresie wykonaną przez pozarządowe podmioty uprawnione do wystąpienia z inicjatywą ustawodawczą. Byłoby to niezgodne z rolą, jaką ma odgrywać rząd w stosunkach międzynarodowych.

Wyłączenie inicjatywy ustawodawczej Rady Ministrów

W świetle obecnie obowiązującej Konstytucji nie ma formalnego ograniczenia przedmiotowego dla projektów ustaw wnoszonych przez Radę Ministrów. Jedyne wyłączenie obejmuje niewyposażenie rządu w prawo wniesienia projektu ustawy o zmianie Konstytucji⁵⁴. Jest to jednak

⁵² J. Ciapała, *Pozycja Sejmu w dziedzinie polityki zagranicznej i stosunków międzynarodowych*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 6, s. 21. Można wyobrazić sobie sytuację, gdy to Prezydent wystąpi z inicjatywą ustawodawczą w przypadku, gdy neguje zasadność wyboru procedury. Z całą jaskrawością problem ten może się ukazać w okresie kohabitacji. Otwarte pozostaje pytanie, czy ograniczenie w zakresie przedmiotowym regulowanej materii może być limitowane tylko wyraźnym przepisem Konstytucji. Równie łatwo może zaistnieć sytuacja, w której Sejm nie zgadza się co do trybu ratyfikacji, a Komisja Spraw Zagranicznych wnosi projekt ustawy ratyfikacyjnej. Analogiczne sytuacje zachodzić będą w stosunku do pozostałych uprawnionych podmiotów. Z drugiej strony należy mieć na uwadze wstrzemięźliwość w posługiwaniu się prawem inicjatywy w opisywanej materii, bo mogłoby dojść do sytuacji, w której z inicjatywą występowałby podmiot pozarządowy w czasie trwania negocjacji. Takie działania mogłyby podejmować ugrupowania opozycyjne dezawuuujące i ośmieszające działania rządu.

⁵³ Wspomnienia wymaga precedens, który miał miejsce jeszcze w okresie obowiązywania Małej Konstytucji. Otóż ówczesny Prezydent L. Wałęsa skierował do Sejmu projekt ustawy dotyczący ratyfikacji Konkordatu. Projekt ustawy upoważniającej Prezydenta (wyrażającej zgodę) do ratyfikacji konkordatu został wycofany przez nowo wybranego Prezydenta A. Kwaśniewskiego.

⁵⁴ Przed 1997 r. Radzie Ministrów nie przysługiwało prawo zgłoszenia projektu nowej Konstytucji. W myśl ustawy konstytucyjnej z 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 67, poz. 336 ze zm.) prawo inicjatywy posiadały: 1) Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego, 2) grupa 56 członków Zgromadzenia Narodowego, 3) Prezydent oraz 4) grupa 500 tysięcy oby-

prawo inicjatywy w zakresie realizacji funkcji ustrojowej, które posiada specyficzne atrybuty⁵⁵. Wyłączenie inicjatywy nie stanowi żadnej przeszkody, gdyż nawet rząd mniejszościowy zazwyczaj cieszy się poparciem nie mniejszym niż dwadzieścia procent konstytucyjnej liczby posłów i z powodzeniem może doprowadzić do zaproponowania projektu przez popierających go posłów.

Rząd, mimo formalnego braku inicjatywy ustrojodawczej, może skutecznie proponować zmiany do wniesionych projektów. Rada Ministrów może wpływać w sposób pozytywny na projekt ustawy do zakończenia postępowania w Sejmie. Wydaje się, że prawo inicjatywy w zakresie zmiany ustrojowej nie należy do realizacji polityki rządu. Wyposażenie Prezydenta, a więc drugiego członu egzekutywy, w prawo inicjatywy ustawodawczej w zakresie zmiany ustawy zasadniczej wynika z wykonywanej przez głowę państwa funkcji ustrojowej czuwania nad przestrzeganiem Konstytucji. Analogiczne rozwiązanie odnajdujemy w konstytucji Estonii z tym zastrzeżeniem, że głowa państwa nie ma prawa inicjatywy ustawodawczej w zakresie ustaw zwykłych⁵⁶.

Ograniczenie rządowej inicjatywy ustawodawczej w czasie stanów nadzwyczajnych

Wszelkie ograniczenia w zakresie korzystania z prawa inicjatywy ustawodawczej cechuje ekstraordynaryjny charakter. W czasie jednego z trzech stanów nadzwyczajnych (stanu wojennego, stanu wyjątkowego lub stanu klęski żywiołowej) nie mogą być zmienione: Konstytucja, ordynacje wyborcze do Sejmu, Senatu i organów samorządu terytorialnego, ustawa

wateli posiadających czynne prawo wyborcze do Sejmu. Rada Ministrów brała udział w procesie uchwalania Konstytucji poprzez swoich przedstawicieli. Należy jednak nadmienić, iż Rada Ministrów dysponowała prawem inicjatywy ustawodawczej w zakresie zmiany Małej Konstytucji z 1992 r. oraz utrzymanych w mocy przepisów Konstytucji z 1952 r. Prawo rządu do wystąpienia z inicjatywą w zakresie projektu ustawy zasadniczej było kwestionowane już w okresie międzywojennym. Zob. M. Pietrzak, *Tryb uchwalenia konstytucji marcowej*, [w:] M. Wyrzykowski (red.), *Tryby uchwalania polskich konstytucji*, Warszawa 1998, s. 45 i n.

⁵⁵ Jedynie projekty PSL i UP oraz UD/UW przyznawały Radzie Ministrów prawo inicjatywy ustawodawczej w zakresie zmiany konstytucji.

⁵⁶ § 161 Konstytucji Estonii z dnia 28 czerwca 1992 r. Zob. Konstytucja Estonii, Warszawa 2000. W rozwiązaniach ustrojowych współczesnych państw niejednokrotnie rząd jest wyposażony w prawo inicjatywy ustawodawczej w zakresie zmiany konstytucji (np. Słowenia).

o wyborze na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy o stanach nadzwyczajnych (art. 228 ust. 6 Konstytucji). Z konstytucyjnego zakazu nie wynika czy uprawnione podmioty nie mogą inicjować zmian w tym zakresie. Dokonując wykładni literalnej niedopuszczalna jest dopiero zmiana któregoś z tych aktów (zmiana w systemie prawa), a więc wejście aktu normatywnego w życie. Takie rozumienie „wypaczaloby” istotę zakazu „majstrowania” przy tak ważnych regulacjach w czasie zewnętrznego zagrożenia państwa, zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, czy też w razie zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego. Skoro nie można dokonywać zmian w określonych sferach ustawodawstwa, to podmioty wyposażone w konstytucyjne prawo inicjatywy ustawodawczej nie mogą z niego korzystać⁵⁷.

Wiążący wynik referendum a inicjatywa ustawodawcza rządu

Institucją, która powszechnie uznawana jest za najważniejszą w rozstrzyganiu spraw o szczególnym znaczeniu dla państwa, jest referendum. Wola suwerena wyrażona w referendum uznawana jest za naczelną dyrektywę postępowania rządzących. Rozstrzygnięcia przyjmowane w głosowaniu powszechnym stanowią podstawę legitymizacji działań o najwyższej randze z punktu widzenia państwa⁵⁸. W Polsce w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa może być przeprowadzone referendum ogólnokrajowe, które ma prawo zarządzić Sejm bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów lub Prezydent Rzeczypospolitej za zgodą Senatu wyrażoną bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów.

Przedmiotem referendum może być każda sprawa, która ma szczególny charakter dla państwa, dotyczy kwestii ogólniejszej, kierunkowej⁵⁹. W zakresie konstrukcji ustrojowej instytucji referendum Konstytucja pomija milczeniem kwestię jego mocy prawnej. Niewątpliwie skutki polityczne i prawne referendum odnoszą się do organów państwa, które mają obowiązek wykonania rozstrzygnięcia podjętego przez suwerena. Właściwe

⁵⁷ Zob. A. Szmyt, *Nowe elementy konstytucyjne i regulaminowe postępowania ustawodawczego*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 3, s. 35.

⁵⁸ E. Zieliński, *Wstęp*, [w:] E. Zieliński, I. Bokszczyński, J. Zieliński (red.), *Referendum w państwach Europy*, Warszawa 2003, s. 10.

⁵⁹ L. Garlicki, *Uwaga 7 do art. 125 Konstytucji*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2001, s. 6.

organy państwowe są zobowiązane niezwłocznie podjąć czynności w celu realizacji wiążącego wyniku referendum zgodnie z jego rozstrzygnięciem przez wydanie aktów normatywnych bądź podjęcie innych decyzji, nie później jednak niż w terminie 60 dni od dnia ogłoszenia uchwały Sądu Najwyższego o ważności referendum w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej⁶⁰. Skoro wynik referendum ogólnokrajowego ma wywoływać skutki materialnoprawne, to „rozstrzygnięcie” musi być przełożone na „język” aktów normatywnych. W konsekwencji to na Radzie Ministrów, jako organie prowadzącym politykę wewnętrzną, ciąży obowiązek występowania z projektami ustaw, a więc środkami podejmowanymi dla realizacji wiążących rozstrzygnięć podjętych przez suwerena. W dużej mierze przepisy o wiążącym charakterze referendum pozostają *leges imperfectae*⁶¹. Jedyną gwarancją podjęcia inicjatywy przez rząd w przedmiocie rozstrzygnięć referendalnych stanowi odpowiedzialność polityczna rządu przed Sejmem oraz konstytucyjna przed Trybunałem Stanu.

Rządowe projekty ustaw w praktyce

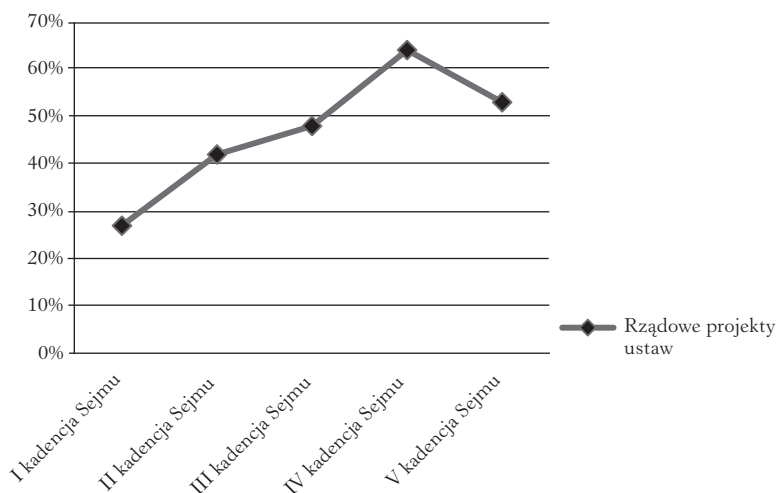
Ilościowy udział rządowych projektów ustaw w stosunku do wszystkich wniesionych projektów ustaw wyznacza faktyczną pozycję Rady Ministrów jako podmiotu uczestniczącego w procesie legislacyjnym. Procentowy oraz nominalny udział projektów ustaw, które przedstawiła Rada Ministrów zwiększał się w okresie od I do IV kadencji Sejmu. Jednak dopiero III kadencja Sejmu zaowocowała preponderancją inicjatyw rządowych w stosunku do projektów ustaw pozostałych podmiotów posiadających prawo inicjatywy ustawodawczej. W okresie III kadencji Sejmu Rada Ministrów, korzystając z prawa inicjatywy ustawodawczej, wniosła 553 projekty ustaw. Udział projektów rządowych w stosunku do wszystkich wniesionych projektów ustaw wyniósł 48%. W okresie IV kadencji Sejmu Rada Ministrów przedstawiła aż 808 projektów ustaw, co stanowiło 64% wszystkich projektów ustaw wniesionych do łaski marszałkowskiej. V kadencja Sejmu obfitowała w 377 rządowe projekty ustaw, stanowiące 53% wszystkich przedstawionych projektów ustaw. Wysoki odsetek projektów rządowych, w szczególności w okresie IV kadencji

⁶⁰ Zob. art. 67 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (Dz.U. Nr 57, poz. 507 ze zm.).

⁶¹ L. Garlicki, *Uwaga 15 do art. 125 Konstytucji*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, Warszawa 2001, s. 14.

Sejmu, przypadał na okres przygotowania Polski do wejścia do Unii Europejskiej. Wydaje się jednak, iż główną przyczyną zmniejszenia się liczby poselskich projektów ustaw było ograniczenie liczby ugrupowań parlamentarnych, większa stabilność rządów oraz złożoność projektowanych aktów przy jednoczesnym braku zaplecza koncepcyjno-merytorycznego po stronie podmiotów pozarządowych⁶².

Wykres 1. Przyrost liczby rządowych projektów ustaw w stosunku do wszystkich wniesionych projektów ustaw



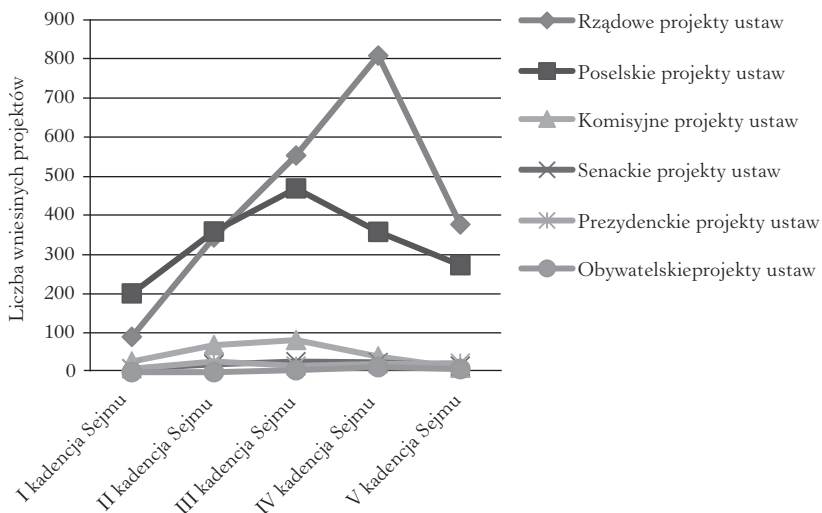
Źródło: opracowanie własne.

Charakterystyczny dla całego okresu transformacji społeczno-politycznej jest realny wzrost projektów autorstwa rządu w stosunku do ogółu projektów (z 27% w I kadencji Sejmu do 64% w IV kadencji Sejmu) i jednocześnie zmniejszenie się liczby projektów poselskich (z 68% w I kadencji Sejmu do 39% w IV kadencji Sejmu). Projekty ustaw pozostałych podmiotów pozostawały na niskim poziomie. Senat oraz Prezydent są podmiotami bardzo wstrzemięźliwie korzystającymi z inicjatywy

⁶² W Sejmie X kadencji rząd wystąpił z inicjatywą ustawodawczą 191 razy, co stanowiło 43% wszystkich projektów. Natomiast spadek procentowy inicjatyw rządowych w Sejmie I kadencji (wpłynęło 91 projektów rządowych – 27% ogółu projektów) spowodowany był brakiem stabilizacji na scenie politycznej w wyniku funkcjonowania wielu partii politycznych w parlamencie. Do Sejmu II kadencji Rada Ministrów wniosła 346 projektów (42% wniesionych projektów), co było wyrazem stabilnych rządów koalicji SLD – PSL.

ustawodawczej, co w konsekwencji ogranicza ich wpływ na merytoryczną zawartość projektowanego aktu ustawodawczego w Sejmie, bowiem nie mają prawa wnoszenia poprawek.

Wykres 2. Wnioskodawcy projektów ustaw – rozkład nominalny

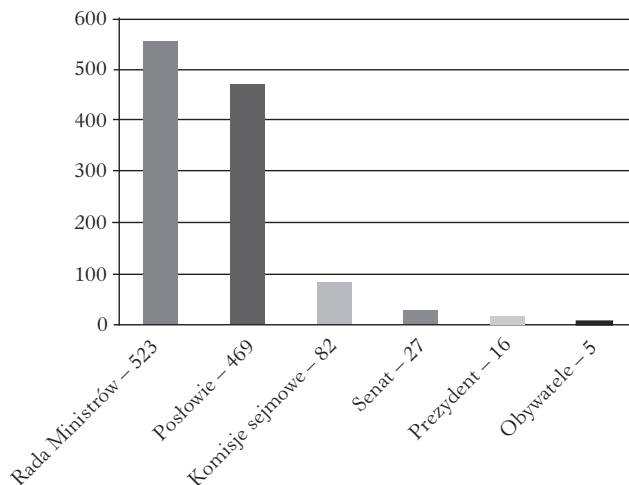


Źródło: opracowanie własne.

W okresie III kadencji Sejmu Rada Ministrów pod kierownictwem Jerzego Buzka (31 października 1997 r. – 10 października 2001 r.) przedstawiła 553 projekty ustaw (48% w odniesieniu do wszystkich projektów ustaw w III kadencji Sejmu)⁶³. Posłowie przedstawili 469 projektów ustaw (41%), a komisje 82 (7%). Senat wystąpił 27 razy z projektami ustaw (2%), Prezydent przedstawił 16 projektów ustaw (1,5%), zaś obywatelskich projektów ustaw wniesionych do łaski marszałkowskiej było 5 (0,5%).

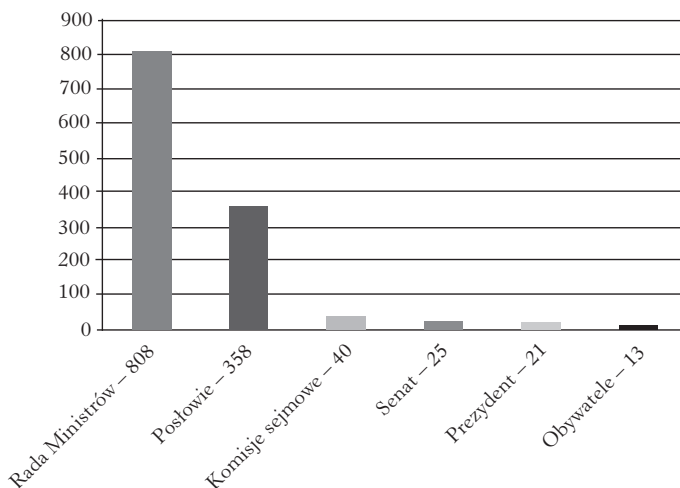
⁶³ Jeśli porównywać liczbę projektów wniesionych przez poszczególne rządy, w okresie X, I i II kadencji Sejmu, to wyglądałaby ona następująco: 128 – rząd T. Mazowieckiego, 72 – rząd J.K. Bieleckiego, 43 – rząd J. Olszewskiego, 35 – rząd H. Suchockiej, 116 – rząd W. Pawlaka, 104 – rząd J. Oleksego, 125 – rząd W. Cimoszewicza. Zob. Z. Szeliga, *Rada Ministrów a Sejm 1989–1997*, Lublin 1998, s. 49.

Wykres 3. Wnioskodawcy projektów ustaw wniesionych do Sejmu III kadencji – rozkład nominalny



Źródło: opracowanie własne.

Wykres 4. Wnioskodawcy projektów ustaw wniesionych do Sejmu IV kadencji – rozkład nominalny



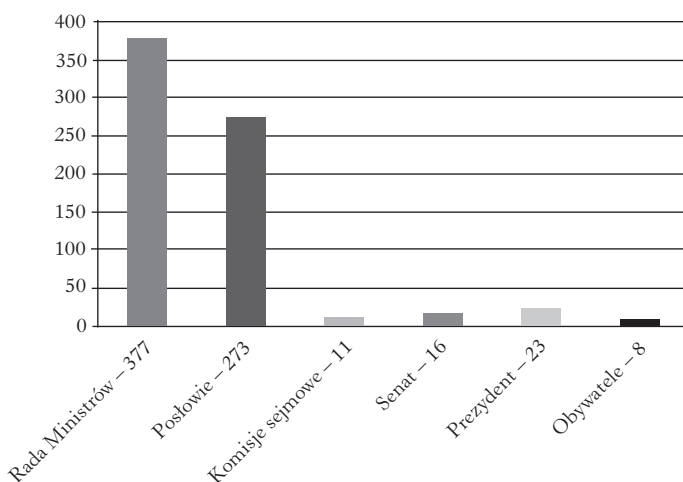
Źródło: opracowanie własne.

Okres IV kadencji Sejmu zaowocował 808 projektami ustaw autorstwa Rady Ministrów (64%), z czego rząd Leszka Millera (19 października 2001 r. – 2 maja 2004 r.) przedstawił 590 projektów (73% projektów ustaw wniesionych przez Radę Ministrów w okresie IV kadencji Sejmu),

a gabinet Marka Belki (2 maja 2004 r. – 31 października 2005 r.) wystąpił z 218 projektami ustaw (27% projektów ustaw wniesionych przez Radę Ministrów w okresie IV kadencji Sejmu). W tym czasie posłowie przedstawili 358 projektów (28%), a komisje sejmowe inicjowały postępowanie ustawodawcze 40 razy (3%). Senat wniósł 25 projektów ustaw (2%), a Prezydent przedstawił 21 projektów ustaw (2%). Do Sejmu IV kadencji wniesiono 13 projektów obywatelskich (1%).

W okresie V kadencji Sejmu Rada Ministrów skorzystała 377 razy z inicjatywy ustawodawczej (53% wniesionych projektów ustaw w stosunku do wszystkich przedstawionych projektów ustaw w V kadencji Sejmu). Gabinet Kazimierza Marcinkiewicza (31 października 2005 r. – 14 lipca 2006 r.) przedstawił 161 projektów ustaw (43% projektów ustaw wniesionych przez Radę Ministrów w okresie V kadencji Sejmu), zaś rząd pod przewodnictwem Jarosława Kaczyńskiego (14 lipca 2006 r. – 16 listopada 2007 r.) zgłosił 216 projektów ustaw (57% projektów ustaw wniesionych przez Radę Ministrów w okresie V kadencji Sejmu). Posłowie przedstawili 273 projekty ustaw (39%), a komisje sejmowe 11 (2%). Senat skorzystał 16 razy z prawa inicjatywy ustawodawczej (2%), a Prezydent 23 razy (3%). Ludowa inicjatywa ustawodawcza była wykorzystana 8 razy (1%) do wszczęcia postępowania ustawodawczego.

Wykres 5. Wnioskodawcy projektów ustaw wniesionych do Sejmu V kadencji – rozkład nominalny



Źródło: opracowanie własne.

Struktura rządowych projektów ustaw

Inicjatywy ustawodawcze rządu w największej liczbie dotyczą spraw z zakresu prawa administracyjnego, gospodarczego i finansowego, administracji i bezpieczeństwa państwa. Najmniej liczną grupę projektów ustaw podjętych z inicjatywy rządu dotyczyło spraw edukacji i kultury. Inicjatywy ustawodawcze w zakresie spraw socjalnych występowały na podobnym poziomie, niezależnie w którym miejscu na osi politycznych podziałów rząd był umiejscowiony.

Projekty rządowe wniesione do Sejmu III kadencji w 46% (wśród ogółu projektów autorstwa Rady Ministrów) odnosiły się do zmian w obowiązującym prawie (nowelizacja ustawy)⁶⁴.

Wykres 6. Struktura rządowych projektów ustaw wniesionych do Sejmu III kadencji



Źródło: opracowanie własne.

W okresie IV kadencji Sejmu 53% rządowych projektów ustaw (wśród ogółu projektów autorstwa Rady Ministrów) dotyczyło zmian w obowiązującym ustawodawstwie⁶⁵.

⁶⁴ Wśród projektów poselskich 314 (70%) dotyczyło zmian w obowiązującym prawie. W odniesieniu do projektów komisyjnych – 68 (83%), senackich – 18 (67%), prezydenckie 6 (37,5%). Żaden z projektów obywatelskich nie dotyczył zmian w obowiązującym ustawodawstwie.

⁶⁵ Spośród projektów poselskich 258 (72%) dotyczyło zmian w obowiązującym prawie. W odniesieniu do projektów komisyjnych – 37 (92,5%), senackich – 17 (68%), prezydenckie – 8 (38%), obywatelskie – 8 (61,5%).

Wykres 7. Struktura rządowych projektów ustaw wniesionych do Sejmu IV kadencji



Źródło: opracowanie własne.

W okresie V kadencji Sejmu aż 62% projektów rządowych (wśród ogółu projektów autorstwa Rady Ministrów) dotyczyło zmian w obowiązującym ustawodawstwie⁶⁶.

Wykres 8. Struktura rządowych projektów ustaw wniesionych do Sejmu V kadencji



Źródło: opracowanie własne.

⁶⁶ Spośród projektów poselskich 242 (64%) dotyczyło zmian w obowiązującym prawie. W odniesieniu do projektów komisyjnych – 11 (100%), senackich – 16 (100%), prezydenckich – 15 (65%), obywatelski – 4 (50%).

W latach 1997–2007 (III, IV i V kadencja Sejmu) zauważalne jest zmniejszenie się zainteresowanie poszczególnych gabinetów uchwalaniem ustaw w trybie pilnym. W III kadencji Sejmu rząd J. Buzka „zaopatrzył” w klauzulę pilności 80 projektów ustaw. Stanowiły one 14% w odniesieniu do ogółu projektów rządowych (7% w stosunku do wszystkich wniesionych projektów ustaw). W IV kadencji Sejmu Rada Ministrów przedstawiła 32 projekty ustaw w trybie pilnym, obejmując 4% ogółu projektów rządowych (2,5% w stosunku do wszystkich wniesionych projektów ustaw). Gabinet L. Millera przedstawił 8, a rząd M. Belki 4 projekty ustaw opatrzone klauzulą pilności. Okres V kadencji Sejmu obfitował w 11 projektów opatrzonych klauzulą „pilne” (3% w odniesieniu do ogółu projektów rządowych oraz 1,5% w stosunku do wszystkich wniesionych projektów ustaw). Rada Ministrów pod przewodnictwem K. Marcinkiewicza przedstawiła 4, a rząd J. Kaczyńskiego wniósł 7 projektów ustaw opatrzone klauzulą pilności.

Liczba rządowych projektów kierowanych do Sejmu jest zasadniczo determinowana przez zadania, jakie przed sobą stawia rząd. Jeśli celem są reformy o zasadniczym charakterze, to liczba inicjatyw wzrasta⁶⁷.

STRESZCZENIE

Artykuł opisuje inicjatywę ustawodawczą Rady Ministrów jako środek oddziaływania na postępowanie ustawodawcze w Polsce. Prawo inicjatywy ustawodawczej rządu jest rozumiane jako prawo do przedstawienia Sejmowi projektu ustawy skutkujące obowiązkiem jej rozpatrzenia w ramach procedury legislacyjnej. Inicjatywa ustawodawcza pełni funkcję rozpoczynającą, wszczyna postępowanie i programuje cały proces ustawodawczy dotyczący konkretnej ustawy. Ponadto, w artykule omówiono praktykę wykonywania przez Radę Ministrów inicjatywy ustawodawczej w latach 1997–2007.

⁶⁷ Przykładowo rząd J. Buzka w okresie od 20 kwietnia 1999 do 20 października 1999 r. wniósł 86 projektów ustaw, zaś inicjatywy poselskie w tym czasie były dwukrotnie mniejsze – 43 projekty.

Michał Mistygacz

LEGISLATIVE INITIATIVE OF THE COUNCIL OF MINISTERS AFTER THE ENTRY INTO FORCE OF THE CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF POLAND OF 2 APRIL 1997

This article describes the legislative initiative of the Council of Ministers as a mean of influence on the legislature in Poland. Legislative initiative of the Government is understood as the right to submit the bill to the Sejm, resulting in the obligation to consider the proposal in the legislative procedure. Legislative initiative is therefore so important because it determines the further legislative procedure. Moreover, this article discusses the problems of the exercise by the Council of Ministers the legislative initiative in the years 1997–2007 in practice.

Agnieszka Bejma

Pojęcie i klasyfikacja wolontariatu jako formy partycypacji społecznej

SŁOWA KLUCZOWE:

*wolontariat, partycypacja społeczna,
społeczeństwo obywatelskie, aktywność społeczna, trzeci sektor,
organizacje pozarządowe*

Wprowadzenie

Pojęcie partycypacji społecznej polega na organizowaniu się osób o zbliżonych poglądach, systemach wartości lub interesach i podejmowaniu przez nie inicjatyw społecznych na rzecz społeczności lokalnej, regionalnej czy państwowej. Charakteryzuje się silną dążnością do oddziaływania na otoczenie, rozumianego jako swoisty zespół zadań o społecznym znaczeniu¹. W aktywnej działalności i pracy społecznej w różnych organizacjach obywatelskich: stowarzyszeniach, fundacjach, związkach, samorządach, partiach politycznych, klubach, komitetach i ruchach realizuje się podstawowa idea demokratycznego państwa i społeczeństwa obywatelskiego. Organizacje te tworzone są oddolnie, spontanicznie i na zasadzie dobrowolnego udziału obywateli. Funkcjonują niezależnie od struktur państwowych. Ich działalność obejmuje te sfery życia społecznego, w których państwo pozbywa się swoich prerogatyw na rzecz aktywnego i zaangażowanego społeczeństwa. W zakres aktywności społecznej wchodzi także działania sprzyjające kształtowaniu się tożsamości obywatelskiej, artykulacji interesów, potrzeb i aspiracji jakiejś grupy społecznej, kontroli

¹ M. Załuska, J. Boczoń, *Organizacje pozarządowe w społeczeństwie obywatelskim*, Katowice 1996, s. 155.

działań władzy państwowej, uczestnictwu w procesach przygotowywania i podejmowania decyzji na różnych szczeblach administracji publicznej, przygotowywaniu alternatywnych projektów decyzji, sygnalizowaniu problemów społecznych jak również samodzielnym i bezpośrednim zagospodarowywaniu określonych sfer publicznych i społecznych².

Partycypacja społeczna stała się elementem przemian transformacyjnych, kiedy wraz ze zmianą ustroju politycznego, nastąpiła eksplozja ruchów społecznych, fundacji oraz stowarzyszeń obywatelskich. Na masową skalę zaczęły powstawać różnorodne organizacje i instytucje społeczne, zajmujące się kwestiami z zakresu pomocy społecznej, ale także edukacji obywatelskiej, promocji zdrowia czy ochrony środowiska. Obywatele w sposób jawny i zgodny z obowiązującym prawem, zaczęli realizować swoje potrzeby za pośrednictwem instytucji i organizacji obywatelskich. Dzisiaj nikt już nie zaprzeczy, że prawidłowe funkcjonowanie i rozwój rodzącej się młodej, polskiej demokracji, bez wszechstronnego wsparcia tych instytucji, byłby z pewnością o wiele trudniejszy.

Pojęcie „organizacja pozarządowa”

Organizacje pozarządowe (ang. *non-governmental organisation; ngo's*) są jednym z kluczowych elementów prawidłowo funkcjonującego państwa. Swoją działalnością wspierają państwo w wypełnianiu jego podstawowych zadań. Małgorzata Załuska nazywa je „tkanką łączną” systemu, pełniącą rolę pośrednika między obywatelem a państwem³. To właśnie te organizacje przejęły na siebie zadania niesienia pomocy ludziom chorym, starszym, ubogim, bezrobotnym, niepełnosprawnym, nieprzystosowanym do życia w nowych warunkach społecznych jak również prowadzenia działalności na rzecz promocji i kształtowania postaw i zachowań prospołecznych i proobywatelskich, upowszechniania edukacji obywatelskiej, wyrównywania szans dzieciom i młodzieży pochodzącej z obszarów wiejskich.

W literaturze przedmiotu możemy odnaleźć także inne, stosowane zamiennie z terminem organizacje pozarządowe, pojęcia – takie jak: organizacje społeczne, organizacje obywatelskie, organizacje niezależne, orga-

² P. Gliński, H. Palska, *Cztery wymiary społecznej aktywności obywatelskiej*, [w]: H. Domańskiego, A. Rycharda (red.), *Elementy nowego ładu*, Warszawa 1997, s. 365.

³ M. Załuska, J. Boczoń (red.), *Organizacje pozarządowe w społeczeństwie obywatelskim*, Katowice 1996, s. 97.

nizacje ochotnicze⁴. Ogólnie wszystkie wymienione kategorie zaliczane są do organizacji trzeciego sektora – sektora organizacji działających nie dla zysku (*not for profit*; stąd bardzo często używa się także terminu *non-profit organisations*). Umiejscowiony jest pomiędzy rynkiem i państwem, czyli pomiędzy sektorem prywatnym a sektorem publicznym. Organizacje te, w odróżnieniu od drugiego, komercyjnego, prywatnego sektora, są instytucjami prowadzącymi działalność nie nastawioną na osiąganie zysków w sensie ekonomicznym. Oczywiście prowadzą one działalność o charakterze ekonomicznym, przynoszącym wymierne korzyści finansowe, jednak wypracowane w ten sposób środki w całości powinny zostać przeznaczone i wykorzystane na realizację celów i zadań statutowych danej organizacji⁵. Niewątpliwym atutem tych instytucji jest posiadanie niezbędnej wiedzy, swoistego „*know how*”, dotyczącego najpoważniejszych potrzeb i problemów społecznych oraz zdolność do szybkiego reagowania na nie.

Działalność większości organizacji pozarządowych opiera się nie tylko na pracy pełnoetatowych pracowników, ale przede wszystkim na zaangażowaniu wolontariuszy – osób, które dobrowolnie i bezpłatnie poświęcają swój czas i energię na rzecz niesienia pomocy drugiemu człowiekowi. Trudno dzisiaj wyobrazić sobie funkcjonowanie jakiegokolwiek organizacji społecznej bez działalności i wsparcia ochotników. W Polsce istnieje długoletnia tradycja pracy społecznej, pomagania sobie wzajemnie, troszczenia się o losy drugiego, potrzebującego człowieka. Dawniej angażujących się w działalność na rzecz bliźniego nazywano społecznikami, filantropami, dobroczyńcami (także dobrodziejami), ochotnikami czy altruistami, dziś noszą oni miano wolontariuszy, a dzieło któremu służą, nazywa się wolontariatem.

Źródła wolontariatu

Źródeł wolontariatu należy upatrywać przede wszystkim w klasycznej idei filantropii, rozwijanej w społeczeństwach starożytnej Grecji i Rzymu oraz w chrześcijańskiej idei dobroczynności, miłosierdzia, niesienia pomocy chorym, ubogim i potrzebującym⁶. Filantropia (gr. *philantropos*

⁴ A. Szustek, *Polski Sektor Społeczny*, Warszawa 2008, s. 23–28.

⁵ *Handbook on Non-Profit Institutions in the System of National Accounts*, United Nations 2003, New York, 2003.

⁶ J. Radwan-Pragłowski, K. Frysztacki, *Społeczne dzieje pomocy człowiekowi: od filantropii greckiej do pracy społecznej*, Warszawa 1996, s. 25.

– kochający ludzkość, *phileo* – Kocham, *anthropos* – człowiek) to idea przyjaznego odnoszenia się do każdej istoty ludzkiej, udzielania pomocy potrzebującym z racji życia w tej samej wspólnotie. Filantropia jest dziś synonimem dobrowolnej, świeckiej działalności na rzecz ubogich, opierającej się na humanistycznych wartościach oraz miłości do człowieka⁷. W filantropii przedmiotem miłości nie jest konkretna osoba, ale ludzkość jako zbiorowość. Natomiast w chrześcijańskiej idei dobroczynności chodzi o pomoc bliźniemu, płynącą z potrzeby serca. Pomagam drugiemu, bo widzę w nim człowieka biednego, chorego, potrzebującego wsparcia i pomocy. Dobroczynność wywodzi się z działalności charytatywnej (łac. *charitativus*) i jest nierozdzielnie związana z ewangeliczną zasadą miłosierdzia chrześcijańskiego.

Definiowanie „wolontariatu”

Wolontariat jest pojęciem trudnym do zdefiniowania. Wynika to niewątpliwie z faktu stosunkowo późnego prawnego uregulowania działalności wolontarystycznej. Przez długi czas funkcjonowało w naszym kraju wyłącznie potoczne rozumienie wolontariatu, ukształtowane przez praktykę działalności i funkcjonowania organizacji zajmujących się różnymi aspektami pracy ochotniczej.

Wyraz wolontariat pochodzi od łacińskiego słowa *volontarius*, co oznacza dobrowolny, chętny (ang. *volunteerism*, *volunteering*, *voluntary service*; fr. *volontariat*, niem. *Wolontariat*). W polskim tłumaczeniu angielskie *volunteering* oznacza „zgłaszanie się na ochotnika”, a *voluntary service* – „służbę/pracę ochotniczą”. Wyrażenia te określają chęć i gotowość do poświęcenia własnego czasu, energii, umiejętności lub dobrej woli po to, by wykonać różne prace – pomóc dzieciom w odrabianiu pracy domowej czy w zorganizowaniu i przeprowadzeniu zbiórki żywności dla najbardziej potrzebujących. Działania tego typu mają charakter spontaniczny, opierają się na wolnej woli jednostki i są wykonywane nieodpłatnie (choć czasem przewiduje się pewną rekompensatę finansową na pokrycie kosztów, związanych z wykonywanym świadczeniem).

W Polsce do 2003 roku – to jest do momentu uchwalenia ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie – funkcjonowały szerokie definicje wolontariatu ukształtowane pod wpływem działalności

⁷ M. Piotrowska-Marchewa, *Nędzarze i filantropii. Problem ubóstwa w polskiej opinii publicznej w latach 1815–1863*, Toruń 2004, s. 82.

organizacji pozarządowych, zajmujących się problematyką pracy wolontarystycznej. Pojęcie wolontariatu pozostawało także w kręgu zainteresowań naukowców, którzy badali między innymi: wpływ podejmowanej aktywności społecznej na rozwój jednostki i społeczności, przyczyny dla których jednostki łączą się, aby wspólnie realizować cele na rzecz innych osób i zbiorowości, zadania i funkcje jakie spełniają aktywni społecznie obywatele w państwie demokratycznym.

Definicje słownikowe odbiegają znaczeniowo zarówno od przyjętej praktyki jak i od uregulowań prawnych. Podają bowiem, iż wolontariat jest „dobrowolną, bezpłatną pracą społeczną, związaną zwłaszcza z opieką nad nieuleczalnie chorymi lub niepełnosprawnymi ludźmi”. Może też oznaczać bezpłatną formę stażu⁸. Z kolei Encyklopedia PWN definiuje wolontariat „jako nieodpłatne, świadome i dobrowolne działanie na rzecz innych osób, społeczności lub organizacji”. Źródła te utożsamiają zatem wolontariusza z praktykantem, pracującym bez wynagrodzenia w celu zaznajomienia się z zawodem, a wolontariatem określają bezpłatną formę stażu w szpitalu odbywaną przez lekarza zdobywającego specjalizację⁹.

Według Małgorzaty Ochman z Centrum Wolontariatu, „wolontariat jest dobrowolną, bezpłatną, świadomą działalnością na rzecz innych, wykraczającą poza związki rodzinno-koleżeńsko-przyjacielskie”¹⁰. Wolontariuszem może zostać każdy, w każdej dziedzinie życia społecznego, wszędzie tam, gdzie taka pomoc może okazać się potrzebna. Zbliżoną pod względem znaczeniowym jest definicja, zaproponowana przez Stowarzyszenie Klon/Jawor, która przyjmuje, że „wolontariat jest nieodpłatnym, dobrowolnym poświęceniem czasu na pracę społeczną w organizacjach pozarządowych, instytucjach, partiach i ruchach społecznych i politycznych, związkach zawodowych oraz kościołach, związkach wyznaniowych i innych ruchach religijnych”¹¹. Definicje te zwracają uwagę na trzy podstawowe aspekty pracy ochotniczej: dobrowolność, bezpłatność oraz wykraczanie poza relacje rodzinno-koleżeńskie. Ochotniczość oznacza, iż wolontariusz dobrowolnie, bez żadnego przymusu podejmuje określone działania, nie otrzymując za nie żadnego pieniężnego wynagrodzenia (bezpłatność) oraz wykonuje je na rzecz ludzi, z którymi nie jest powiązany relacjami rodzinno-koleżeńsko-przyjacielskimi.

⁸ S. Dubisz, E. Sobol (red.), *Słownik Języka Polskiego*, Warszawa 2007.

⁹ Hasło wolontariat, Encyklopedia PWN – tom II, Warszawa 2006.

¹⁰ M. Ochman, P. Jordan, *Jak pracować z wolontariuszami?*, Warszawa 1997, s. 9.

¹¹ J. Dąbrowska, M. Gumkowska, *Wolontariat i filantropia w Polsce – raport z badań 2002*, Warszawa 2002, s. 5.

W tym nurcie mieści się także większość definicji badaczy zajmujących się tą problematyką. Danuta Lalak i Tadeusz Pilch podkreślają, iż termin wolontariat stosowany jest na określenie „bezpłatnej, dobrowolnej, ochotniczej i świadomej pracy stałej bądź okazjonalnej na rzecz innych osób spoza kręgu rodzinno-przyjacielsko-koleżeńskiego”¹². Znaczeniowo podobne są także definicje zaproponowane przez: Joannę Fabisiak i Henryka Krzysteczki, według których wolontariat rozumiany jest jako dobrowolna, świadoma, bezpłatna i systematyczna działalność na rzecz innych¹³. Z kolei Małgorzata Załuska, która jako pierwsza podjęła się próby zdefiniowania zjawiska pracy ochotniczej, określiła wolontariuszy jako „osoby podejmujące się pracy bez wynagrodzenia, kierujący się chęcią poznania zawodu, pomagania innym oraz działania w imię akceptowanych celów. Wolontariusze poświęcają innym swój czas, energię i wiedzę, rezygnując z pieniędzy i odpoczynku”¹⁴.

Na inny aspekt aktywności społecznej zwróciła uwagę Anna Kanios, według której wolontariat jest „zróżnicowanym ruchem społecznym, który można opisać poprzez wskazanie jego istotnych elementów”¹⁵. Aktywność wolontariusza jest dobrowolna, wynikająca z jego dobrej woli, chęci niesienia pomocy, a nie z wiążących czy też narzuconych norm. Opiera się na bezinteresownej woli służenia innym ludziom.

Edukacyjno-wychowawczą rolę wolontariatu akcentuje Barbara Kromolicka, która podaje, iż „wolontariat to jedyna w swoim rodzaju forma edukacji, kształcenia i formacji dla wszystkich, którzy się z nim stykają”¹⁶. W tym samym nurcie rozważań znajduje się definicja Agnieszki Ciesiołkiewicz, według której, wolontariat pozwala na poszukiwanie wartości w afirmacji godnego życia, odnajdywanie swojego miejsca i roli w świecie, a także zaspokajanie potrzeby przynależności. Dodatkowo wspomaga integrację społeczną i wzmacnia poczucie bezpieczeństwa. Ważną rolę odgrywa działanie społeczne, które uczy młodego człowieka samodzielności myślenia i działania, krytycznego osądu rzeczywistości,

¹² D. Lalak, T. Pilch (red.), *Elementarne pojęcia pedagogiki społecznej i pracy socjalnej*, Warszawa 1999, s. 335.

¹³ J. Fabisiak, *Młodzieżowy wolontariat*, Warszawa 2002, s. 5 oraz H. Krzysteczko, *Wolontariat w organizacjach pozarządowych na rzecz rodziny w województwie śląskim*, „Powiernik Rodzin”, Katowice 2001, s. 21.

¹⁴ M. Załuska, *Spoleczne uwarunkowania angażowania się w działalność organizacji pozarządowych*, [w]: M. Załuska, J. Boczoń (red.), *Organizacje pozarządowe w społeczeństwie obywatelskim*, Katowice 1996, s. 95.

¹⁵ A. Kanios, *Spoleczne kompetencje studentów do pracy w wolontariacie*, Lublin 2008, s. 47.

¹⁶ B. Kromolicka (red.), *Wolontariusz w życiu środowiska lokalnego*, Szczecin 2003.

podjmowania decyzji realizacji zamierzeń. Wolontariat pozwala także uzyskać wiedzę o potrzebach i zachowaniach ludzi oraz skuteczności różnych metod pomocy¹⁷.

Na etyczny aspekt podejmowanych przez społeczników działań zwraca uwagę Zbigniew Cendrowski zaznaczając, iż wolontariusz to osoba, która ochotniczo, z własnej woli i potrzeby angażuje się w pożyteczne działania na rzecz innych ludzi¹⁸. Bezinteresowna praca na rzecz innych rozwija pożądany system wartości i jest najlepszą szkołą przygotowania do wszelkiej działalności zawodowej i pozazawodowej. Podobnie uważa Stanisław Gawroński, pisząc, iż człowiek, który chce zostać wolontariuszem, zmuszony jest do podjęcia świadomej i dobrowolnej decyzji do poświęcenia czasu wolnego, sił i umiejętności w służbie drugiemu człowiekowi, nakładając tym samym na siebie obowiązek regularnego wywiązywania się z przyjętych na siebie zadań. Bezpłatność pracy wcale nie oznacza, że można ją pełnić tylko wtedy, kiedy ma się na to ochotę¹⁹.

Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie wyjaśnia, że wolontariuszem – „jest każda osoba, która ochotniczo i bez wynagrodzenia wykonuje świadczenia na zasadach określonych w ustawie”²⁰. Prawnie usankcjonowany wolontariat nakłada obowiązki zarówno na samych ochotników, jak i na organizacje, które korzystają z usług ochotników. W szczególności reguluje kwestie ubezpieczenia i zawierania porozumienia pomiędzy „korzystającym”, a wolontariuszem, dotyczącego wykonywanych świadczeń. Uprawnionymi do korzystania z pracy wolontariuszy podmiotami mogą być: organizacje pozarządowe oraz organizacje prowadzące działalność pożytku publicznego. Szczegółowe zadania określające działalność pożytku publicznego w sferze zadań publicznych ujęto w artykule 4 omawianej ustawy. Zalicza się do nich m.in. pomoc społeczną rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej, działalność charytatywną, ochronę i promocję zdrowia, działanie na rzecz osób niepełnosprawnych, przeciwdziałanie patologiom społecznym, pomoc ofia-

¹⁷ A. Ciesiołkiewicz, *Wolontariat szansą dla młodzieży*, „Problemy Opiekuńczo-Wychowawcze” 2002, nr 5, s. 9–13.

¹⁸ Z. Cendrowski, *Wolontariusze*, Warszawa 1998, s. 8.

¹⁹ S. Gawroński, *Ochotnicy miłości bliźniego. Przewodnik po wolontariacie*, Warszawa 1999.

²⁰ Projekt nowelizacji ustawy zakłada modyfikację przyjętej definicji wolontariatu. Wg niego art. 2 pkt 3 otrzyma brzmienie: „wolontariusz to osoba fizyczna posiadająca pełną lub ograniczoną zdolność do czynności prawnych, która ochotniczo i bez wynagrodzenia wykonuje świadczenia na zasadach określonych w ustawie”. Projekt nowelizacji ustawy o wolontariacie i organizacjach pożytku publicznego – wersja z 16 lutego 2009 roku, dostępna na stronie www.pozYTEK.gov.pl

rom katastrof, klęsk żywiołowych, konfliktów zbrojnych, upowszechnianie i ochronę praw konsumentów, promocję i organizację wolontariatu²¹. Przepisów ustawy nie stosuje się wobec fundacji tworzonych przez partie polityczne, samorząd terytorialny oraz Skarb Państwa w zakresie wykonywania prowadzonej przez te instytucje działalności gospodarczej. Ustawa zwraca nadto uwagę na konieczność posiadania przez ochotników odpowiednich kwalifikacji i przygotowania do wykonywania powierzonych przez organizację zadań.

Rodzaje wolontariatu

W zależności od przyjętych kryteriów (czasu, miejsca, systematyczności podejmowanych działań) możemy wyróżnić wiele rodzajów wolontariatu (Tabela 1). Podstawowym kryterium różnicującym wolontariat jest podział ze względu na długość wykonywania pracy w ramach projektu. W ten sposób wyróżniamy **wolontariat okresowy**, w tym: długoterminowy, średniookresowy, krótkoterminowy oraz jednorazowy. Wolontariat okresowy długoterminowy zakłada udział ochotników w programach trwających dłużej niż 6 miesięcy. Średnioterminowy przewiduje pracę wolontariuszy w projektach trwających od jednego do sześciu miesięcy. Krótkoterminowy obejmuje zaś programy, w których wolontariusze pracują od kilku dni do jednego miesiąca. Do tej grupy teoretycy i badacze wolontariatu zaliczają także tzw. *workcamps*²². Są to kilkutygodniowe projekty, w bardzo atrakcyjnych miejscach, w ramach których międzynarodowa grupa wolontariuszy wykonuje różne drobne prace na rzecz społeczności lokalnej, np. prace z dziećmi, opiekuje się osobami starszymi czy niepełnosprawnymi. Jest to praca pełnoetatowa. W zamian ochotnicy otrzymują zakwaterowanie, wyżywienie i czasami niewielkie kieszonkowe. Wolontariat jednorazowy jest działaniem doraźnym i spontanicznym, podejmowanym pod wpływem chwili i bardzo silnych emocji.

Ze względu na systematyczność podejmowanych przez wolontariuszy działań wyróżnić można: wolontariat **stały** i **okolicznościowy (akcyjny)**. Z wolontariatem stałym mamy do czynienia wtedy, gdy ochotnik w sposób ciągły i systematyczny współpracuje z wybraną organizacją i na jej rzecz wykonuje określone czynności. Działania te mogą być podejmowane przez kilka dni w tygodniu (pomoc chorym w hospicjum w określonym

²¹ Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, (Dz.U. Nr 96, poz. 873 ze zm.).

²² D. Moroń, *Wolontariat w trzecim sektorze. Teoria i praktyka*, Wrocław 2009, s. 49.

godzinowo czasie) lub kilka razy w miesiącu (dyżury prawników w fundacjach oferujących bezpłatną pomoc prawną). W klasyfikacji tej istotne jest to, iż praca ta ma charakter regularny. Wolontariusze stali najczęściej pracują w domach pomocy, hospicjach, świetlicach środowiskowych oraz ośrodkach dla osób niepełnosprawnych. Z kolei wolontariat okolicznościowy przewiduje zaangażowanie ochotnika do pomocy przy organizowaniu jednorazowej lub cyklicznej akcji, odbywającej się raz na jakiś czas, np. raz do roku (Wielka Orkiestra Świątecznej Pomocy, Wigilijne Dzieło Pomocy dzieciom, coroczne kwesty na renowację zabytkowych grobów na Starych Powązkach). Wolontariatem akcyjnym będzie także pomoc osobom z obszarów objętych kataklizmem czy klęską żywiołową²³.

Istotnym kryterium podziału jest również miejsce wykonywanej pracy. Na tej podstawie wolontariat możemy podzielić na: **krajowy** i **zagraniczny**, w tym: europejski, międzynarodowy i misyjny. Wolontariat krajowy to udział i świadczenie swojej pracy na rzecz organizacji czy instytucji w państwie, którego jest się obywatelem. Z kolei wolontariat zagraniczny dotyczy działalności wolontariuszy poza granicami ojczystego kraju. W ramach wolontariatu międzynarodowego ochotnicy – w liczbie od jednego do kilku – wysyłani są do pracy w zagranicznych placówkach socjalnych, ośrodkach pomocy społecznej itp. Praca w tych organizacjach nie wymaga od wolontariuszy posiadania fachowych kwalifikacji. Wyjazdy te są organizowane w ramach Programu Wolontariuszy Narodów Zjednoczonych (*United Nations Volunteer* – UNV), którego działania są prowadzone w ramach Programu Narodów Zjednoczonych do spraw Rozwoju (UNDP – *United Nations Development Programm*). Podstawowym zadaniem tej inicjatywy jest wspieranie inicjatyw związanych z budowaniem pokoju i tolerancji dla różnych kultur, kontrolą przestrzegania praw człowieka i obywatela, niesieniem pomocy humanitarnej. Ochotnicy muszą spełnić kilka ściśle określonych kryteriów: mieć ukończone 25 lat, posiadać wyższe wykształcenie, kilkuletnie doświadczenie zawodowe, biegle posługiwać się językiem angielskim, francuskim bądź hiszpańskim²⁴.

Wolontariat europejski jest drugą akcją Programu Młodzież w Działaniu, prowadzoną przez Komisję Europejską. W ramach tego programu indywidualni wolontariusze niezależnie od płci, rasy, wyznania, narodowości i przekonań politycznych, w wieku od 18 do 30 lat, za pośrednictwem Organizacji Wysyłającej, a na zaproszenie Organizacji Goszczącej

²³ <http://www.wolontariat.org.pl/strona.php?p=88>, 15.09.2009

²⁴ <http://www.unv.org>, 15.09.2009

udają się do innego kraju Unii Europejskiej, państwa kandydującego bądź państwa stowarzyszonego – na okres od sześciu miesięcy maksymalnie do jednego roku. Wolontariusze nieodpłatnie pomagają lokalnym wspólnotom, wykorzystując swoje umiejętności i wiedzę, przy realizacji różnych projektów. Najczęściej dotyczą one – środowiska naturalnego, kultury i sztuki, edukacji dzieci i młodzieży, opieki nad osobami starszymi, zapobiegania konfliktom rasowym i etnicznym. Jeszcze innym rodzajem wolontariatu zagranicznego są misje polityczne, badawcze, humanitarne i kościelne (chrześcijańskie). Ich celem może być obserwacja przeprowadzanych wyborów, przestrzegania praw człowieka czy też dostarczenie pomocy osobom z terenów objętych klęskami żywiołowymi i konfliktami etnicznymi. Organizowaniem misji humanitarnych zajmuje się między innymi Polska Akcja Humanitarna²⁵. Wolontariusze PAH-u wysyłani są do wszystkich krajów, dla których fundacja przygotowuje programy pomocowe. Ochotnicy pracują tam w miejscowych domach dziecka, szpitalach, prowadzą półkolonie, grupy terapeutyczne. Bardzo często są to fachowcy z różnych dziedzin: lekarze, psychologowie, informatycy. Wyjazdy wolontariuszy na misje kościelne są w Polsce organizowane w ramach Salezjańskiego Wolontariatu Misyjnego – Młodzi Świata (SWM) oraz w ramach Jezuickiego Wolontariatu Misyjnego (JEV). Salezjański Wolontariat Misyjny daje możliwość wyjazdu na placówki misyjne do różnych państw świata, najczęściej jednak są to wyjazdy do państw afrykańskich²⁶. Na miejscu wolontariusz bierze udział w różnych projektach, np. pomaga prowadzić domy dla dzieci ulicy, uczy w szkołach, pomaga w opiece nad osobami starszymi, chorymi, niepełnosprawnymi. Są to wyjazdy średniookresowe trwające zwykle 2–3 miesiące. Aby móc uczestniczyć w wolontariacie misyjnym, trzeba mieć ukończone 18 lat i mieć zgromadzone fundusze na pokrycie kosztów podróży i ubezpieczenia. Z kolei Jezuicki Wolontariat Misyjny jest dziesięciomiesięcznym programem przeznaczonym dla młodych osób w wieku od 18 do 26 lat. Jego celem jest praca bez wynagrodzenia na rzecz najbardziej potrzebujących, połączona z osobistym rozwojem i formacją duchową²⁷.

Na tym tle krystalizuje się jeszcze jeden podział na wolontariat **świecki** (humanistyczny) i wolontariat **chrześcijański** (ewangeliczny, kościelny)²⁸, którego fundamentami są: wiara i nauka Kościoła.

²⁵ <http://www.pah.org.pl>, 15.09.2009

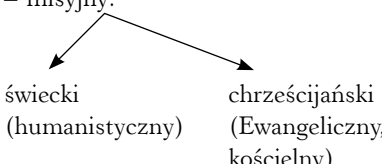
²⁶ <http://swm.pl/start>, 15.09.2009

²⁷ <http://www.wolontariat.katolik.pl/>, 15.09.2009

²⁸ M. Chmielewski, *Leksykon duchowości katolickiej*, Kraków–Lublin 2002, s. 921.

Ze względu na stopień specjalizacji/profesjonalizacji ochotników możemy podzielić na: wolontariuszy specjalistów (fachowców), którzy posiadają niezbędną wiedzę, kwalifikacje i przygotowanie do wykonywania zadań w ramach projektów, w których uczestniczą (lekarze, informatycy, psychologowie) oraz wolontariuszy nie posiadających specjalistycznego przygotowania, chcących swoimi zdolnościami i umiejętnościami wspierać określone działania. Trzeba jednak zauważyć, iż nie każda praca, nie każde działanie wymaga od wolontariuszy kierunkowego wykształcenia. W każdej organizacji jest cały katalog zadań, przeznaczony do wykonywania dla wszystkich niezależnie od posiadanego wykształcenia.

Tabela 1. Rodzaje wolontariatu

Kryterium klasyfikacji	Rodzaje wolontariatu	
Czas wykonywania pracy	Jednorazowy	Okresowy: – długoterminowy, – średniookresowy, – krótkoterminowy,
Systematyczność podejmowanych działań	Okolicznościowy (akcyjny)	Stały
Miejsce pracy/ obszar geograficzny	Krajowy	Zagraniczny: – międzynarodowy, – europejski, – misyjny:  świecki (humanistyczny) chrześcijański (Ewangeliczny, kościelny)
Stopień przygotowania do wykonywanych zadań	Fachowcy (lekarze, prawnicy)	Wolontariusze wykonujący zadania, do których nie jest wymagana specjalistyczna wiedza
Liczba osób i instytucji zaangażowanych w projekt/ działanie	Indywidualny	Grupowy
Sposób świadczenia pracy	Bezpośredni	Pośredni, wolontariat online

Źródło: opracowanie własne na podstawie literatury przedmiotu.

Ze względu na ilość osób zaangażowanych w dany projekt, wolontariat możemy podzielić na: **indywidualny** i **grupowy**. Wolontariat indywidualny z jednej strony kładzie nacisk na osobisty rozwój ochotnika, zdobywanie nowych doświadczeń i kwalifikacji, z drugiej zaś zaspokaja

potrzebę niesienia pomocy drugiemu człowiekowi. Natomiast grupowy angażuje kilku, kilkunastu lub kilkudziesięciu wolontariuszy, często z różnych części świata, którzy wspólnie pracują na rzecz społeczności lokalnych.

Ze względu na sposób świadczenia pracy wyróżnić można wolontariat **bezpośredni**, wykonywany osobiście w siedzibie instytucji lub organizacji oraz wolontariat **pośredni** (wirtualny, *online*), wykonywany z wykorzystaniem komputera i sieci internetowej. Wolontariusze z różnych miejsc świata mogą wykorzystać swoje umiejętności w tłumaczeniach, w zarządzaniu systemami informatycznymi i bazami danych, w pisaniu i redagowaniu materiałów promocyjnych, w wyszukiwaniu i przetwarzaniu informacji zawartych w Internecie, w przygotowywaniu projektów graficznych, w tworzeniu logo, moderowaniu forum na stronach internetowych, itp. Organizacją koordynującą wirtualny wolontariat jest UNDP. W ramach Programu Narodów Zjednoczonych stworzona została platforma internetowa, która wspiera organizacje działające na rzecz rozwoju, między innymi poprzez przygotowywanie fachowych ekspertyz, wykonywanie tłumaczeń, wspieranie procesu komunikacji, projektowanie materiałów graficznych itp.²⁹

Motywy partycypacji w wolontariacie

Istnieje wiele motywów skłaniających ludzi do poświęcenia swojego czasu, zdolności i umiejętności w pracy na rzecz drugiego człowieka. Oprócz chęci niesienia pomocy, zrobienia czegoś dobrego i pożytecznego, często podkreślana jest także potrzeba kontaktu z drugim człowiekiem, nawiązywania nowych znajomości. Bardzo często chodzi także o poszukiwanie sensu życia, uznania innych, spłacenia długu wobec osób, które kiedyś udzieliły pomocy. Niejednokrotnie działalność społeczna, zarówno dobroczynna jak i filantropijna, wpływa na podwyższenie samooceny, dając zadowolenie z siebie. Istotne znaczenie ma także światopogląd, religijność, wyznawane zasady i wartości. Młodzi traktują czas poświęcony na wolontariat jako inwestycję w swoją przyszłość. Podkreślają, iż dzięki pracy ochotniczej mają szansę zdobycia pierwszych doświadczeń zawodowych, a w konsekwencji, w późniejszym czasie, uzyskania ciekawej, dobrze płatnej pracy.

²⁹ <http://www.onlinevolunteering.org/en/vol/index.html>, 15.09.2009.

Podsumowanie

Wolontariat jest dzisiaj integralnym elementem każdego społeczeństwa i każdego państwa. Szeroko przejawia się także we współpracy międzynarodowej³⁰. Ruch wolontariatu znany jest bowiem w większości krajów świata, w których jest podstawą działalności licznych organizacji trzeciego sektora, organizacji obywatelskich czy związków zawodowych. Taki potencjał obywatelskiego zaangażowania pełni istotną rolę aktywizującą konkretną społeczność w obszarach jej problemów. Wykonywanie długofalowych i czasochłonnych działań i zadań publicznych przez ochotników staje się nie tylko coraz bardziej popularne, ale wręcz niezbędne. Dobrowolna i nieodpłatna praca wolontariuszy w dużym stopniu odciąża bowiem finansowo sektor państwowy. Organy administracji publicznej zmniejszają w ten sposób koszty związane z rozwiązywaniem podstawowych problemów społecznych.

Wolontariat jest zatem niezbędnym elementem funkcjonowania współczesnych społeczeństw. Przynosi korzyści zarówno na poziomie makrostrukturalnym całemu społeczeństwu – przyczyniając się do ekonomicznego i społecznego rozwoju wspólnot jak i na poziomie mikrostrukturalnym – indywidualnym jednostkom, wpływając między innymi na ich rozwój osobowościowy. Poprzez swoje działania kształtuje postawy świadomych i aktywnych obywateli, dla których los i dobro drugiego człowieka są istotnymi wartościami. Wolontariat uczy ponadto zasad odpowiedzialności, solidarności społecznej, ofiarności i pomocniczości. Buduje, tworzy i kreuje więzi międzyludzkie, oparte na współpracy i współdziałaniu dla osiągnięcia celów korzystnych dla trwania i rozwoju społeczności lokalnej, regionalnej i narodowej. Wychodzi poza ramy egocentryzmu i konsumpcjonizmu. Umacnia system wartości, scala społecznie, uczy wrażliwości i szlachetności zachowań, wyczułając na krzywdę drugiego człowieka. Ważne jest bowiem działanie nastawione nie tyle na osiągnięcie materialnych dóbr czy zaspokajanie coraz to nowych potrzeb, ile na niesienie pomocy innym ludziom. Buduje kapitał ludzki jednostek, bardzo często, będąc pierwszym doświadczeniem zawodowym, wykorzystywanym w późniejszej pracy. Przez specjalistów z zakresu pedagogiki jest traktowany jako forma edukacji ustawicznej, będącej nieocenionym źródłem zdobywania i podnoszenia społecznych kompetencji młodego

³⁰ W Europie takie organizacje, jak: Association of Voluntary Service Organizations, Community Service Volunteers, Youth Action for Peace także zajmują się pracą i wymianą wolontariuszy pomiędzy państwami.

człowieka. W ten sposób staje się zatem drogą rozwoju demokracji i społeczeństwa obywatelskiego.

STRESZCZENIE

Wolontariat jest niezbędnym elementem współczesnego państwa. Przynosi korzyści całemu społeczeństwu zarówno na poziomie makrostrukturalnym, przyczyniając się do ekonomicznego i społecznego rozwoju wspólnoty, jak i na poziomie mikrostrukturalnym – jednostkom, kształtując ich osobowość. Poprzez swoje działania kształtuje postawy świadomych i aktywnych obywateli. Uczy zasad odpowiedzialności, solidarności społecznej, ofiarności i pomocniczości. Buduje kapitał społeczny oraz kreuje więzi międzyludzkie, oparte na współpracy i współdziałaniu. W ten sposób staje drogą rozwoju demokracji i społeczeństwa obywatelskiego.

Agnieszka Bejma

THE IDEA AND CLASSIFICATION OF VOLUNTARY WORK AS A COMMON PARTICIPATION

Volunteering is an essential part of contemporary state and civic society. Through volunteering citizens significantly contribute to the social and economic development of their local communities. They expand the influence and the capacity of civil society organisations and at the same time they have the opportunity to develop their own skills. Volunteering teaches the principles of responsibilities, social solidarity, generosity and subsidiarity. It also builds social capital and creates interpersonal ties, based on cooperation. Through this it becomes the way of development of the democracy and civil society.

Adrianna Chibowska

Paradygmat feministyczny w naukach społecznych

SŁOWA KLUCZOWE:

*feminizm, funkcjonalizm strukturalny,
płeć kulturowa, model analityczno-empiryczny,
stanowisko interpretacjonistyczne*

Wstęp

Pisanie o feminizmie jest zadaniem niełatwym nie tylko ze względów wizerunkowych, a więc związanych z ryzykiem przyłgnięcia łatki feministy/feministki, kładącej się cieniem na wyobrażeniu o poważnej i obiektywnej działalności naukowej. Druga trudność parania się tą problematyką dotyka bezpośrednio aspektu świadomości i mentalności. Termin feminizm, w odbiorze większości społeczeństwa polskiego, choć nie jest to zjawisko obserwowane wyłącznie wśród mieszkańców naszego kraju, ma zabarwienie pejoratywne i to bez względu na to, jak rozległa jest faktyczna wiedza o tym, co kryje się pod tym pojęciem. Abstrahując jednak od sfery poznawczo-emocjonalnej odbiorców, skonstatować w tym miejscu należy trudność, z którą badacz styka się w trakcie swojej pracy na poziomie realnym, a mianowicie problem z precyzyjną definicją samego terminu. Definiowanie tego pojęcia nie jest bowiem zadaniem łatwym, zarówno ze względu na rozległość historyczną, jak i wielonurtowość oraz wewnętrzną sprzeczność samego zjawiska. Nie bez powodu w literaturze przedmiotu pojawiają się próby mówienia o „feminizmach” zamiast o „feminizmie”.

Definiowanie pojęcia „feminizm”

W tym miejscu, nie tylko ze względów metodologicznej poprawności, wypadanie pokusić się o sprecyzowanie pojęcia feminizmu. Odwołując się do klasycznych już dziś ujęć samych przedstawicielek nurtu, zauważyć należy, że „definicja feminizmu obejmuje zarówno doktrynę równych praw dla kobiet (w praktyce: zorganizowany ruch na rzecz praw kobiet), jak i ideologię społecznych przeobrażeń, których celem jest nie tylko społeczna równość, ale też powstanie świata, który byłby światem także dla kobiet”¹. Najczęstszą i najtrafniejszą definicją zjawiska wydaje się być odwołanie do jego dwuelementowego wymiaru. Dla Kazimierza Ślęczki feminizm „to ruch społeczny i związane z nim idee”, skoncentrowane wokół zagadnienia możliwości i konieczności podjęcia działań, których celem jest podniesienie społecznego statusu kobiet². Grażyna Ulicka definiując zagadnienie przez pryzmat pojęcia ruch społeczny, podnosi, że „współczesną falę ruchów kobiecych określa się w języku polskim pojęciem: ruchy feministyczne, sposób myślenia przez nie programowany – mianem feminizmu”³ i kładzie jednocześnie nacisk na, niezwykle zasadny w tym kontekście, jego aspekt historyczny.

Pogląd feministyczny

Mając na uwadze trudności definicyjne i wielorakość samego nurtu, jego elastyczność, płynność, a czasem nawet wewnętrzną sprzeczność, już na wstępie zaznaczyć trzeba, jak dużym przełomem myślowym było wystąpienie w latach sześćdziesiątych XX wieku kobiet z programem kwestionującym dotychczasowe społeczne ustalenia. Wzrost liczby pań funkcjonujących w sferze publicznej, zwłaszcza zajmujących się działalnością naukową, doprowadził wówczas do podważania dominującej perspektywy opisu rzeczywistości. Zakwestionowano nie tylko jej praktyczny wymiar, a zatem fakt, iż działalność badawcza stanowiła głównie męską domenę, ale przede wszystkim dobór problematyki badawczej, w której nie uwzględniano obecności kobiet, dokonując ich „społecznej anihilacji” oraz paradygmat funkcjonalizmu strukturalnego, jako mecha-

¹ M. Humm, *Słownik teorii feminizmu*, Warszawa 1993, s. 60.

² Patrz szerzej: K. Ślęczka, *Feminizm. Ideologie i koncepcje społeczne współczesnego feminizmu*, Katowice 1999, s. 10–12.

³ G. Ulicka, *Nowe ruchy społeczne. Niepokoje i nadzieje współczesnych społeczeństw*, Warszawa 1993, s. 75.

nizmu legitymizującego porządek społeczny, w którym kobiety zajmują pozycje podrzędne.

Funkcjonalny model nauki, korzeniami tkwiący w pozytywistycznym optymizmie, zakładał możliwość obiektywnego poznania prawidłowości rządzących światem społecznym, na wzór dokonań nauk przyrodniczych⁴. Dla funkcjonalistów podstawową kategorią analityczną, w zakresie społecznej struktury, jej charakterystyki i zróżnicowania, była rodzina. Za kluczową dla określenia pozycji i statusu rodziny, a zatem także i kobiety, w koncepcji tej, uznana została pozycja głowy rodziny, czyli mężczyzny⁵. Ustalenia dokonane w obrębie populacji mężczyzn miały zatem ujawniać i obrazować całokształt zjawisk dotyczących badanych społeczności. Nieuwzględnienie w tych analizach kobiet uzasadniała ich nikła obecność na rynku pracy i mała liczba gospodarstw domowych utrzymywanych przez kobiety. Pomijanie kwestii charakterystyki struktury zawodowej kobiet ułatwiało też w znacznym stopniu badanie rynku pracy w oparciu o znane i zidentyfikowane zjawiska w populacji aktywnych zawodowo mężczyzn. Co więcej, funkcjonalnej specjalizacji zadań towarzyszyło przekonanie o tym, iż wytworzony na bazie biologicznych uwarunkowań podział ról i obszarów aktywności między kobiety i mężczyzn, zracjonalizowany i zharmonizowany na przestrzeni czasu, w sposób optymalny wykorzystuje zasoby ludzkie. „Naukowy funkcjonalizm objaśnia ów fenomen optymalizacji rozdziału ról, a także samego układu ról, działaniem darwinowskiego mechanizmu selekcjonowania lepszych, bardziej efektywnych rozwiązań”⁶. Także psychologia amerykańska, spod znaku funkcjonalizmu inspirowanego teorią ewolucji, wyjaśniając różnice między kobietami i mężczyznami w wymiarze cech osobowościowych, powoływała się na czynniki biologiczne. „W tamtym okresie badania i publikacje funkcjonalistów często dowodziły, że kobiety są mniej inteligentne od mężczyzn, odnoszą mniejsze korzyści z edukacji, mają silny instynkt macierzyński i raczej nie są predysponowane do odnoszenia sukcesów czy zdobywania wysokiej pozycji społecznej”⁷. W efekcie, populacja kobiet nie stanowiła atrakcyjnego obszaru badań, bądź przyjęte założenia teoretyczne pozwalały na uogólnianie, poczynionych w grupach mężczyzn, obserwacji na całe społeczeństwo.

⁴ Patrz E. Babbie, *Badania społeczne w praktyce*, Warszawa 2007, s. 58–61.

⁵ Patrz, H. Domański, *Zadowolony niewolnik? Studium o nierównościach między mężczyznami i kobietami w Polsce*, Warszawa 1992, s. 10.

⁶ K. Ślęczka, *Feminizm...*, s. 37.

⁷ L. Brannon, *Psychologia rodzaju. Kobiet i mężczyźni: podobni czy różni*, Gdańsk 2002, s. 24.

Tak zakreślona problematyka i metodologia badań pozostawiała na nieanalizowanym marginesie zjawiska związane z obecnością w społecznym systemie kobiet, tworząc niepełny, a często i błędny obraz rzeczywistości. Na ten swego rodzaju paradoks zwróciła uwagę na początku lat siedemdziesiątych Cynthia Fuchs Epstein, nazywając zaobserwowane zjawisko „selektywnymi oczami socjologii”⁸.

Z częścią zarzutów stawianych funkcjonalistom przez feministyczną krytykę przedstawiciele nauk społecznych nie zgadzają się podnosząc, że „płeć jest brana pod uwagę przez większość badaczy poruszających się w obrębie krytykowanej przez feministki perspektywy. Różnice między mężczyznami i kobietami są rozpatrywane przy wyjaśnianiu nierówności wykształcenia, zarobków, zróżnicowania postaw, wartości i wielu innych aspektów stratyfikacji społecznej. Autorzy analiz nie negują przy tym, że płeć w znaczącym stopniu różnicuje status społeczny jednostek, o ile zależności takie faktycznie mają miejsce”⁹. Nieobecność kobiet w analizach społecznych procesów nie wynikała jednak, li tylko, z programowego braku zainteresowania ich udziałem, czy też koncentracją naukowego badania na sprawach ważkich, ale także z niedoskonałości stosowanych mierników i narzędzi metodologicznych. Brak odpowiednio skonstruowanych wskaźników kwantyfikujących zjawiska charakterystyczne dla populacji kobiet i populacji mężczyzn stanowił znaczące ograniczenie w konstruowaniu pełnego i rzeczywistego obrazu społecznych prawidłowości.

Zagadnienie mierzalności i adekwatności opisu faktów społecznych jest jednak kwestią znacznie szerszą, niż tylko ułomność warsztatu badawczego. Próbuując, bowiem dokonać analizy świata społecznego niechybnie, prędzej czy później, dotkniemy delikatnej materii z zakresu filozofii nauki. Jeśli bowiem do opisu społecznych mechanizmów zastosujemy normy i reguły charakterystyczne dla modelu nauk przyrodniczych, to definiując tę rzeczywistość nie tylko przyjmiemy, że istnieją w niej pewne powtarzające się wzorce wydarzeń i prawidłowości, ale także, że są one dostępne obiektywnemu poznaniu. Tymczasem przedmiotem zainteresowania nauk społecznych jest świat relacji ludzkich, w przypadku których suchy, matematyczny pomiar nierzadko na niewiele się zdaje. I nie chodzi tu tylko o ideę prawdy, czy o trudność zdobycia dystansu, z którą mierzy się sam badacz zanurzony, z oczywistych powodów, w badaną rzeczywistość. Przede wszystkim dotyczy to natury świata społecznego,

⁸ Por. A. Titkow, *Tożsamość polskich kobiet. Ciągłość zamiana konteksty*, Warszawa 2007, s. 19.

⁹ H. Domański, *Zadowolony niewolnik...*, s. 19.

który wymyka się kategoryzacjom przyrodniczego modelu badawczego. Jak zauważa Barbara Krauz-Mozer „wyjątkowość ludzkiej rzeczywistości polega (...) na tym, że poczynania człowieka mają sens, są motywowane potrzebą osiągnięcia określonego celu, a to wymaga od badacza bardziej zrozumienia niż wyjaśniania w sensie analityczno-empirycznym, tj. poprzez wskazanie na jakieś prawidłowości w zachodzeniu zjawisk. (...) Uprawiane w tym duchu badania społeczne widzą swe zadania i cele nie w wyjaśnianiu zjawisk społecznych, lecz w opisie i interpretacji prowadzącej do rozumienia, usprawniającego komunikację z drugim człowiekiem”¹⁰. Dlatego właśnie, przyjmując inne stanowisko epistemologiczne, przedstawiciele nauk społecznych często posługują się w swojej działalności badawczej modelem hermeneutycznym. Odwołanie się jednak do interpretacjonizmu rodzi zarzuty o nienaukowość i wiąże się z koniecznością stałego potwierdzania „poważnego” statusu nauk społecznych¹¹. Przedstawiciele nauk społecznych odpierając zarzuty o nieostrość i małą mierzalność zjawisk stanowiących przedmiot zainteresowania dziedziny, dokładają wszelkich starań, by statusem i prestiżem dyscypliny dorównać naukom przyrodniczym. Na ten aspekt, fundamentalnych w gruncie rzeczy dylematów, zwracają także uwagę, oprócz metodologów, sami zainteresowani. Socjolog Anna Titkow zauważa, że jej dyscyplina „nieustannie aspiruje, aby być prawdziwą, tj. „twardą” nauką. Nauką odwołującą się do teorii tzw. wysokiego zasięgu, stosującą metody matematyczne, statystyczne. Funkcjonuje zgodnie z zasadą: im bardziej abstrakcyjny problem – tym bardziej prestiżowy”¹². Wikłając się w rozstrzyganie tych epistemologiczno-metodologicznych sporów nieustannie muszą nauki społeczne podkreślać wartość, jaką jest rozumienie społecznych zjawisk.

Tego właśnie równouprawnienia rozumienia, dowartościowania kobiecego doświadczenia, uwzględnienia kategorii kobiecości zaczęły się domagać w latach sześćdziesiątych minionego stulecia feministycznie zorientowane badaczki, coraz głośniej wyrażając swój sprzeciw wobec dominacji „męskiej” perspektywy badawczej. Aktywizacji kobiet w przestrzeni publicznej towarzyszyło zakwestionowanie społecznego porządku opartego na podziale ról determinowanych czynnikami biologicznymi. Sygnałem narastającej stopniowo fali była wydana w 1963 r. praca Betty Friedan zatytułowana „Mistyka kobiecości”, w której dokonała ona analizy tzw. nienazwanego problemu, diagnozując przypisanie kobiet wyłącznie

¹⁰ B. Krauz-Mozer, *Teorie polityki*, Warszawa 2005, s. 48.

¹¹ Patrz: A.J. Chodubski, *Wstęp do badań politologicznych*, Gdańsk 2004, s. 34.

¹² A. Titkow, *Tożsamość polskich...*, s. 19.

do sfery prywatnej, jako przyczynę przeżywanego przez wiele współczesnych jej kobiet kryzysu tożsamości. Podatny grunt, na jaki trafiły te rozważania, zaowocował podważeniem zasadności stanowiska biologicznego esencjalizmu. Uznano, że nie dostarczył on wystarczających dowodów, uzasadniających tradycyjny kształt społecznej struktury warunkowanej kategorią płci. Myśl feministyczna sprzeciwiając się definiowaniu kobiet przez pryzmat pełnienia przez nie funkcji macierzyńskich, oponowała tym samym przeciwko utożsamianiu kobiet z naturą w dualistycznej koncepcji dychotomii natury i kultury¹³.

Badaczki związane z ruchem kobiecym kwestionując zasadność biologicznych argumentów determinujących podział zadań i sfer aktywności między kobiety i mężczyzn, przyczyn tego stanu upatrywały w czynnikach kulturowych, socjalizacji i mechanizmach odtwarzania społecznej rzeczywistości. Takiej diagnozy rozwiązań systemowych dokonała w pracy zatytułowanej „Teoria polityki płciowej” Kate Millet, wskazując na uniwersalny wymiar struktury społecznej charakteryzującej się męską dominacją. System ten Millet nazywała patriachatem i zdefiniowała, jako „instytucję, za pomocą której męska połowa populacji steruje żeńską połową populacji”¹⁴, a starsi mężczyźni młodszymi. Władza mężczyzn przejawia się we wszystkich dziedzinach życia, a jej początkiem, czy by użyć terminologii samej Millet mikrokosmosem, jest akt seksualny, w którym niczym w soczewce ogniskuje się kulturowy wymiar kobiecego uprzedmiotowienia. Posługiwanie się terminem „polityka” odnośnie relacji pomiędzy płciami oznacza porzucenie konwencjonalnego, tradycyjnego jej rozumienia, jako obszaru związanego ze sferą działalności państwowej, zogniskowaną wokół procesu zdobycia i utrzymania władzy. Millet znacząco poszerza definicję polityki, terminem tym określając „wszelkie relacje i układy oparte na hierarchii władzy, w których jakaś grupa rządzi inną”¹⁵. W tym przypadku są to relacje dominacji i podporządkowania wynikające z kategorii płci.

Niewątpliwe osiągnięcie, a zarazem i przełom teoretyczny, pozwalający, do pewnego stopnia, uporządkować strukturę wiedzy na temat natury różnicy między kobietami i mężczyznami, stanowiło wprowadzenie do dyskursu feministycznego nowej kategorii analitycznej – terminu *gender*. W polskiej literaturze przedmiotu obowiązuje podwójne nazewnictwo.

¹³ Patrz: S.B. Ortner, *Czy kobieta ma się tak do mężczyzny, jak „natura” do „kultury”?*, [w:] T. Hołówka, (red.), *Nikt nie rodzi się kobietą*, Warszawa 1982, s. 125.

¹⁴ K. Millet, *Teoria polityki płciowej*, [w:] T. Hołówka (red.), *Nikt...*, s. 60.

¹⁵ Tamże, s. 58.

Przyjęło się, bowiem tłumaczyć to pojęcie jako „*pleć kulturowa*”, a także, choć nieco rzadziej, jako „rodzaj”. Sądzę, że bardziej zasadne jest stosowanie terminu „*pleć kulturowa*”, jako że lepiej oddaje on istotę społecznego uwarunkowania definicji męskości i kobiecości niż „rodzaj”, budując bardziej poprawną bazę skojarzeniową, także wśród osób niezwiązanych bezpośrednio z omawianą problematyką badawczą. Wprowadzenie tego terminu do języka nauki stało się udziałem trojga badaczy – Roberta Stollera, Rhody Unger i Ann Oakley¹⁶. Unger proponując w roku 1979 psychologom posługiwanie się terminem *gender*, krytykowała zbyt szerokie odwoływanie się w opisie różnic między kobietami i mężczyznami do biologicznej definicji płci – „Główny problem polega na tym, że termin *pleć* jest stosowany bardzo powszechnie. W zależności od kontekstu określenie to może się odnosić (...) do dosłownie każdego zachowania oczekiwanego od jednostki na podstawie przynależności do danej kategorii płci”¹⁷ Jej zdaniem termin *gender* miał służyć określaniu zestawu cech i zachowań zdefiniowanych przez społeczeństwo, ale i przez samą jednostkę jako odpowiednich dla przedstawicieli płci.

Termin „*pleć kulturowa*” miał więc być swego rodzaju przeciwwagą dla pojęcia płci biologicznej i tłumaczyć odmienną definicję atrybutów kobiecości i męskości jako konstruktów kulturowych¹⁸. Wprowadzenie odmiennej terminologii na oznaczenie odmiennych aspektów określania kobiecości i męskości służyć miało także uporządkowaniu wiedzy i ujednoliceniu nazewnictwa. Niestety, nie udało się wypracować tego efektu „podwójnego zysku” dla nauki o człowieku. Stał się tak nie tylko z uwagi na fakt przywiązania do definicji konwencjonalnych czy założeń badawczych, tkwiących u podstaw tradycyjnego ujmowania różnicy płci, ale również ze względu na cząstkowy i ograniczony charakter samej wiedzy o naturze tych odmienności. Współczesna nauka, dysponując rozległymi zdawałoby się możliwościami, nie jest jeszcze w stanie udzielić wyczerpujących odpowiedzi, jednoznacznie identyfikujących źródło tych odmienności. Dzisiejsza nauka jest już bardziej wstrzemięźliwa i nie postrzega płci biologicznej i kulturowej jako wartości sobie przeciwstawnych¹⁹. Rozwój badań dostarczających coraz to bardziej szczegółowej wiedzy o człowieku, jego psychofizycznej konstrukcji, podważył kategoryczność niektórych twierdzeń, tak jeśli chodzi o determinanty biologiczne, jak

¹⁶ Patrz szerzej: A. Titkow, *Tożsamość polskich...*, s. 29.

¹⁷ Cyt. za L. Brannon, *Psychologia rodzaju...*, s. 34.

¹⁸ Patrz: M. Humm, *Słownik...*, s. 164.

¹⁹ A. Titkow, *Tożsamość polskich...*, s. 27.

i uwarunkowania kulturowe. Przyjmuje się zatem dzisiaj, że płeć biologiczna i płeć kulturowa nie są kategoriami dychotomicznymi, ale powiązanymi. To, co biologiczne wyznacza pewne ramy, które wypełniają, a nieraz i modyfikują czynniki kulturowe. Nierozwiązaną bowiem zagadkę dalej stanowi charakter tych wzajemnych powiązań i ich siła. Nauka nie jest jeszcze w stanie odpowiedzieć, poza oczywistościami z zakresu budowy i funkcjonowania narządów płciowych, na pytanie o dokładny przebieg granicy między tym, co w człowieku jest konstruktem biologii, a co wytworem świata społecznego. Obecny stan wiedzy nie pozwala już jednak, na prosty determinizm biologiczny w tłumaczeniu przypisania kobietom i mężczyznom odmiennych sfer aktywności.

Dlatego też nie milknie dyskusja teoretyków, ani o zakresie stosowalności i atrybutach pojęcia „płci kulturowej” i „płci biologicznej”, ani o stosowanej w badaniach metodologii, ani o obiektywizmie, ani o celowości samych dociekań. Nie brak bowiem argumentów na rzecz porzucenia rozważań o naturze tych damsko-męskich odmienności i ich uwarunkowań, albowiem prowadzić one mogą do katalogowania różnic i powielania androcentrycznych konstrukcji społecznej organizacji²⁰.

Mówiąc o nowych kategoriach analitycznych związanych z paradygmatem feministycznym nie sposób pominąć koncepcję androginii, stworzoną w latach siedemdziesiątych ubiegłego stulecia, dla której kluczowe znaczenie miały dokonania Sandry Lipstitz Bem. Termin androginia to pojęcie wywodzone z języka greckiego, na które składają się dwa inne – *andros*, *aner* – mężczyzna i *gyne* – kobieta²¹. Do niepodważalnych osiągnięć tej koncepcji zaliczyć należy podjęcie próby definiowania osobowości kobiet i mężczyzn w oderwaniu od tradycyjnych, dychotomicznych schematów psychologicznych, przypisujących każdej z płci ściśle określony repertuar cech i zachowań. Bem uważa, że „pojęcie androginii, jak żadne przed nim, zakwestionowało obecną w teoriach psychologicznych polaryzację płci kulturowej [w tłumaczeniu oryginalnym rodzaju – zmiana moja A.Ch.]. Tak jak wcześniej uważano, że męskość i kobiecość są głównymi wyznacznikami ludzkiej osobowości, tak teraz stwierdzono, że są one jedynie stereotypami kulturowymi, do których, na swoje nieszczęście, usiłujemy się dostosować. Podczas gdy wcześniej uważano, że zdrowi psychicznie mężczyźni są płci męskiej, a zdrowe psychicznie kobiety – płci żeńskiej, obecnie stwierdzono, że osobowość każdego

²⁰ Patrz: B. Lott, *Katalogowanie różnic między płciami: nauka czy polityka*, [w]: M. R. Walsh (red.), *Kobiety, mężczyźni i płeć. Debata w toku*, Warszawa 2003, s. 26 i n.

²¹ M. Humm, *Słownik...*, s. 21.

człowieka może być mieszkanką elementów męskich i żeńskich (...)”²². A zatem nie tylko jawnie stwierdzono, że istnieją kobiety i mężczyźni przejawiający cechy kulturowo nieprzypisane własnej płci, pozbawiając jednocześnie jednostki te etykiety dewiantów, ale także poszerzenie repertuaru zachowań, o te dotychczas zarezerwowane dla przedstawicieli płci przeciwnej, stało się wręcz pożądane. Wolność wyrażania osobowości, nieskrępowanej gorsetem stereotypu kobiecości lub męskości, na pewnym etapie łączono z przekonaniem, że jednostki androginiczne, a więc wyposażone zarówno w cechy „męskie”, jak i „żeńskie”, są najlepiej przygotowane do sprostania wyzwaniom współczesności.

Budząca kontrowersje koncepcja zdynamizowała dyskurs o stereotypizacji i ograniczeniach poznawczych wynikających z konwencjonalnego ujmowania atrybutów płci, rozważania teoretyczne przenosząc na grunt empirii. W 1971 r. Bem skonstruowała narzędzie badania osobowości, BSRI – *Bem Sex Role Inventory* – Inwentarz Sandry Bem, uwzględniające w jednoczesnym pomiarze zarówno kategorię męskości, jak i kobiecości, jako dwa równoległe wymiary, mogące występować równocześnie w charakterystyce jednostki. W dotychczasowych pomiarach ujmowano jedynie jeden z nich. Przy czym zauważyć należy, że przy pomocy BSRI mierzono nie tyle natężenie występowania samych cech, co gotowość jednostki do opisywania siebie zgodnie ze stereotypowymi definicjami kobiecości i męskości. Dlatego w pierwotnej wersji Bem zakładała kluczowość kontrastowania wyników osób posługujących się w autocharakterystyce definicjami kulturowymi, z wynikami osób, które się nimi nie posługują.

Początkową karierę androginii, jako koncepcji wyzwolenia tak kobiet, jak i mężczyzn z niewoli stereotypów, uniemożliwiających im pełny i nieograniczony rozwój, wyhamowała fala krytyki, zarówno w odniesieniu do jej aspektów definicyjno-metodologicznych, jak i ideologiczno-politycznych. Zasadność niektórych z nich skłoniła Bem do zogniskowania zainteresowania wokół procesu kulturowego nabywania definicji płci, zamiast poszukiwania ich odwzorowań w osobowościach kobiet i mężczyzn. Zasadność krytyki w kwestii utrwalania stereotypów kobiecości i męskości nie podważa zasług tej koncepcji dla poszerzenia zestawu atrybutów, charakteryzowanych jako właściwe dla przedstawicieli obojga płci.

Polskie badaczki doceniając wartość eksplanacyjną tej koncepcji posłużyły się nią na gruncie rodzimym, przełamując konwencjonalne, dychotomiczne ujęcia różnicy płciowej. Polski odpowiednik Inwentarza

²² S.L. Bem, *Męskość Kobiecość. O różnicach wynikających z płci*, Gdańsk 2000, s. 118.

przygotowany przez Alicję Kuczyńską w bezpośrednich badaniach wykorzystywała Anna Titkow dowodząc, że Polscy mężczyźni, w przeciwieństwie do Polek, nieczęsto posługują się w opisie własnej osoby kulturową definicją płci²³. Zauważyć zatem należy, iż odwołanie się do nowych kategorii analitycznych, stanowiących dorobek związany z perspektywą feministyczną, kreuje nowe pole badawcze, stwarzając intelektualną przestrzeń do dekonstrukcji zastanych schematów wiedzy.

Niemożność jednoznacznego rozstrzygnięcia, w jakim stopniu biologia, a w jakim kultura, definiuje kobiecość i męskość, wyostreza dylemat ontologiczny, dotyczący natury odmienności kobiet i mężczyzn. Pytanie bowiem o to, czy istnieją zasadnicze różnice między kobietami i mężczyznami, a jeśli tak, to jaka jest ich skala i jakie są tego konsekwencje dla społecznej organizacji, ma bowiem charakter fundamentalny, warunkując programowy zakres samego dyskursu feministycznego, jak i jego recept na uzdrowienie społecznego systemu. Zwolennicy stanowiska maksymalistycznego dowodzą istnienia odmiennej natury kobiet i mężczyzn, która wyznacza odrębne obszary ich społecznej aktywności, a także decyduje o atrybutach i zachowaniach, czyniąc je przynależne każdej z płci. Minimaliści, przeciwnie, dowodzą, że kobiety i mężczyźni są do siebie bardziej podobni niż od siebie różni, często podkreślając, iż różnice pomiędzy jednostkami w obrębie jednej płci są nierzadko większe niż różnice pomiędzy przedstawicielami każdej z płci. Nałożywszy na te rozważania ontologiczne pryzmat historyczny zauważyć należy, że do początku lat osiemdziesiątych dominował w dyskursie feministycznym pryzmat, w którym kobietę zrównywano z mężczyzną, w prawach i możliwościach, dowodząc kobiecego podobieństwa mężczyźnie. Rezygnacji z usilnego równania i upodabniania żeńskiej połowy świata do męskiej, w którym to upodabnianiu można dostrzec motyw maskulinizacji i androcentryzmu, towarzyszył wzrost świadomego podkreślenia różnicy (feminizm różnicy), przy założeniu, że różnica może być skorelowana z równością i inkluzją.

Wyjaskrawienie zaś przez myśl feministyczną stanowiska maksymalistycznego, u podstaw którego legło wyższe wartościowanie kobiecości, zaowocowało koncepcją „innego głosu kobiet”. Podkreślanie odrębności, inności kobiecego doświadczenia, łączyło się tu z uznaniem kobiecych atrybutów za cenny, a niekiedy nawet za cenniejszy niż męski, kapitał społeczny pozwalający na rekonstrukcję społecznej rzeczywistości w oparciu o inne wartości. Koncepcję „innego głosu” wiązać należy z nazwiskiem

²³ Patrz szerzej: A. Titkow, *Tożsamość polskich...*, s. 81.

Carol Gilligan, której badania dowodziły posługiwania się przez kobiety i mężczyzn odmiennymi kategoriami moralnymi²⁴. Kobieca etyka troski nie jest, zdaniem Gilligan, świadectwem ich niższego rozwoju moralnego, ale kierowania się przez nie w życiu innymi wartościami, czemu sprzyja proces socjalizacji kobiet, postrzegających świata przez pryzmat relacji międzyludzkich. W koncepcji tej bez trudu dopatrzyć się można nie tylko dowartościowania kobiecego doświadczenia, determinowanego funkcjami macierzyńskimi i opiekuńczymi, ale także odpowiedzi i przeciwwagi dla teorii androcentrycznych.

Rozdźwięk w definiowaniu kwestii kluczowych dla społecznej pozycji kobiet jest jeszcze wyraźniejszy, gdy analizuje się je z perspektywy różnych programowych w obrębie nurtów tradycyjnie wyróżnianych w feministycznym dyskursie. Feminizm liberalny, marksistowski i radykalny różni bowiem nie tylko odmienna diagnoza społecznego układu sił, upatrująca warunkowania niższej pozycji kobiet w innych determinantach, ale – co za tym idzie – inne spojrzenie na państwo, politykę, partycypację, co z kolei implikuje inne strategie i programy działania. Nurt liberalny żądając reform struktur społeczno-politycznych, domagając się równości dla kobiet w sferze publicznej, opierał się na idei wolności i nie negował wartości leżących u podstaw demokratycznego systemu. Feminizm marksistowski wiązał „upośledzenie” kobiet z konstrukcją społecznego ładu, na wzór, jaki marksiści wiązali wyzysk klasowy z systemem kapitalistycznym. Najdalej idące postulaty wobec systemu zgłaszały feministki radykalne, domagając się wyeliminowania wszelkich przejawów patriarchalnej władzy mężczyzn nad kobietami.

Zróżnicowanie wewnętrzne feminizmu nie dawało podstaw do wypracowania jednolitej koncepcji ideologicznej, czyniąc tym samym unifikację definiowania kobiecego interesu niemożliwą. Zwłaszcza zapoznanie się ze stanowiskiem przedstawicielek feminizmu poststrukturalnego, takich jak Linda Nicholson, podważa zasadność posługiwania się kategorią wspólnego interesu kobiet. Dekonstrukcji wyobrażenia jedności towarzyszy konstatacja wielości kobiecych tożsamości i świadomość odmienności indywidualnych, wpisanych w historyczno-sytuacyjny kontekst doświadczeń. Wieloznaczność i względność kobiecych perspektyw uwypukla obawa habermasowskiego paradoksu, by hasła wyzwolenia nie były głosem wyłącznie niezmarginalizowanej elity.

²⁴ L. Brannon, *Psychologia rodzaju...*, s. 171.

Metodologiczne wyzwania feminizmu

Trudności interpretacyjnej i programowej współczesnego dyskursu feministycznego nie zmniejszają równie niejasne zalecenia metodologiczne. Poza bowiem krytyczną oceną kategorii analitycznych, postrzeganych jako męska, a tym samym i nieadekwatna perspektywa badawcza i nader ogólnym postulatem o posługiwanie się „feministyczną metodologią” stosowniejszą „do tego, by ujawniać płciowy wymiar polityki i ułatwiać nam jego zrozumienie”²⁵ niewiele bezpośrednich wskazówek można przytoczyć. Skoro zatem tradycyjne, czytaj męskie, modele analityczne przyjmują schematy myślowe odległe od kategorii, którymi posługują się kobiety w ujmowaniu zjawisk natury politycznej, to należy je zastąpić innymi, bardziej użytecznymi. Postulat komplementarnego stosowania różnych metod i technik badawczych łączy się z koniecznością poszerzenia zakresu samej politologii. Jak słusznie zauważa Vicky Randall zdaniem feministek „politologia powinna przyjąć znacznie szerszą wizję swego przedmiotu (...) Szczególnie arbitralna wydaje się granica między politologią i socjologią: wiele zagadnień, którymi zajmuje się socjologia – więzi rodzinne, zachowania seksualne, opieka społeczna – ma dla feministki charakter polityczny”²⁶.

Porzucenie konwencjonalnych ujęć analizy na rzecz interdyscyplinarnego spojrzenia na politykę przez pryzmat kategorii przynależnych nurtowi feministycznemu zaowocowało jeszcze w latach sześćdziesiątych ubiegłego stulecia. Feminizm radykalny kwestionując porządek społeczny oparty na kategorii płci ukuł termin „prywatne/osobiste jest polityczne”. Na interpretację tego hasła składają się różne aspekty relacji między sferą publiczną a prywatną²⁷. Odrzucenie tradycyjnej definicji polityki, jako sfery związanej ze sprawowaniem lub dążeniem do sprawowania władzy państwowej, pozwoliło w tym dyskursie dowodzić, że stosunki panujące w przestrzeni prywatnej mają charakter polityczny. Doświadczenie i organizacja życia rodzinnego i domowego nie jest bowiem bez znaczenia dla kształtu i funkcjonowania instytucji systemu demokratycznego. Przesunięcie punktu ciężkości rozważań o polityce z wymiaru teoretycznego na praktyczny uczyniło istotnym sferę życia codziennego i indywidualnego doświadczenia kobiet, rozpatrywanego jako wynik rozwiązań

²⁵ V. Randall, *Feminizm*, [w:] D. Marsh, G. Stoker (red.), *Teorie i metody w naukach politycznych*, Kraków 2006, s. 117.

²⁶ Tamże, s. 119.

²⁷ Por. A. Phillips, *Przestrzeń publiczna, życie prywatne*, [w:] R. Siemieńska (red.), *Aktorzy życia publicznego. Płeć jako czynnik różnicujący*, Warszawa 2003, s. 26.

systemowych, nie jednostkowych przypadków. Organizacja społecznego podziału ról w oparciu o kryterium płci przypisuje pełnienie obowiązków domowych wyłącznie kobietom. Obciążenie funkcjami macierzyńskimi, opiekuńczymi, odpowiedzialnością za prowadzenie domu nie stwarza przestrzeni i możliwości prowadzenia przez kobiety aktywności o innym charakterze, ograniczając i eliminując *de facto* panie z życia publicznego. Wymiar sprzężenia zwrotnego, a więc wzajemnego warunkowania się obu stref, wyraźniej uwidacznia się w takim ujęciu interpretacyjnym tego hasła, które podkreśla instytucjonalny aspekt polityki. Regulatywny wymiar działalności państwowej poprzez określony system decyzyjny kształtuje w sposób mniej, bądź bardziej bezpośredni warunki funkcjonowania obywateli. Na indywidualne decyzje i możliwości jednostki wpływają mechanizmy instytucjonalne. Myśl feministyczna podkreśla, jak kluczową rolę, w definiowaniu możliwości i wyborów życiowych każdej kobiety mają rozwiązania z zakresu polityki społecznej czy praw reprodukcyjnych. Z drugiej strony dla funkcjonowania systemu władzy znaczenie ma oparta na kategorii płci nierówność układu sił między kobietami i mężczyznami. Relacja dominacji – podporządkowania, przejawiająca się we wszystkich płaszczyznach systemu patriarchalnego uniemożliwia kobietom gromadzenie kapitału społecznego, nie wspominając o środkach finansowych, niezbędnych do skutecznego funkcjonowania w sferze publicznej. To codzienne doświadczenie kobiet, negatywnie warunkuje ich ambicje i plany. „Oto więc część wkładu, jaki feminizm powinien wnieść do debaty o demokracji: uznanie wagi zmian w sferze rodzinnej, domowej, prywatnej; położenie fundamentu pod społeczeństwo demokratyczne przez demokratyzację relacji płci na gruncie domowym. (...) Demokracja w gospodarstwie domowym jest tak samo ważna jak demokracja w każdym innym miejscu, ponieważ w domu występuje nierówność podziału władzy”²⁸. Nie chodzi, tu zatem li tylko o techniczne kwestie dotyczące nierównego podziału obowiązków domowych, czy nieodpłatną pracę kobiet w gospodarstwie domowym. Chodzi tu o relacje władzy i równości w związkach małżeńskich i rodzinnych²⁹.

Tak jak dyskurs feministyczny nie znalazł recepty na precyzyjne wytyczenie granicy między sferą prywatną, a publiczną, potykając się o zagadnienie wolności i prywatności jednostki, tak nauki polityczne borykają się z problemem teoretycznego, ale i praktycznego rozwiązania tego

²⁸ Tamże, s. 32.

²⁹ Patrz: D. Duch, *O władzy w rodzinie*, [w:] M. Fuszera (red.), *Kobiety w Polsce na przełomie wieków. Nowy kontrakt płci*, Warszawa 2001, s. 126.

dylematu. Niewątpliwie zasługą myśli feministycznej jest poszerzenie definicji polityki i rozumienia demokracji, o kwestie dotąd pozostające poza obszarem politologicznej analizy, a także włączenie tzw. tematyki kobiecej w przestrzeń dyskusji publicznej.

Dyskusje ideologiczne w ramach ruchu kobiecego nie dotyczyły tylko atrybutów sfery publicznej, czy zakresu wolności jednostki, ale sięgały, o czym tu była już mowa, znacznie szerzej – definicji państwa, władzy i źródeł społecznych nierówności. Biorąc pod uwagę odmienne zalecenia programowe, koncepcje rozwiązania kwestii nierównego dostępu do władzy między poszczególnymi nurtami feminizmu nie dziwi brak spójnej „teorii państwa”³⁰.

Przesunięcie punktu ciężkości z gruntu teorii ogólnej na wymiar praktyki politycznej zaowocowało pracami badawczymi analizującymi mechanizmy instytucjonalne konwencjonalnej polityki przez pryzmat kategorii płci. Oznacza to tyleż badanie sfery publicznej jako przestrzeni stanowiącej domenę mężczyzn i identyfikowanie czynników odpowiedzialnych za wykluczenie kobiet, co analizowanie aspektu jakościowej zmiany polityki poprzez zwiększenie w niej udziału pań. Oznacza to próbę identyfikowania zjawisk i strukturyzowania wiedzy z zakresu kobiecego przywództwa nakierowanego, w przeciwieństwie do męskiego modelu sprawowania władzy, na relacje interpersonalne i demokratyzację stosunków hierarchicznych, innego charakteru kobiecej partycypacji, bardziej skłonnej do uczestnictwa incydentalnego, czy zmianę agresywnego tonu debaty publicznej oraz dowartościowanie zagadnień polityki społecznej, porzucanych przez polityków płci męskiej na rzecz bardziej prestiżowej problematyki finansów państwowych czy polityki międzynarodowej.

Podsumowanie

Reasumując dotychczasowe rozważania zauważyć należy, że wkład perspektywy feministycznej w analizę właściwą naukom politycznym polegał nie tylko na zakwestionowaniu tradycyjnego podziału obszaru badawczego na odrębne sfery – aktywności publicznej i prywatnej. Naruszenie reguł konwencjonalnego ujmowania zjawisk natury politycznej oznaczało włączenie w zakres jego zagadnień kategorii analitycznych przynależnych dotąd socjologii, psychologii czy antropologii. Implikacją owej praktycznej interdyscyplinarności było definiowanie i opisywanie prawidłowości świata

³⁰ V. Randall, *Feminizm...*, s. 122.

polityki przez pryzmat doświadczeń indywidualnych kobiet, u podstaw których legły relacje natury osobistej. Odmienne od męskiego codzienne doświadczenie kobiet, związane z pełnieniem funkcji macierzyńskich i socjalizacją do ról opiekuńczo-usługowych, powodowało, po pierwsze nabycie i utrwalenie atrybutów przynależnych pozycji podporządkowanej, po drugie uczyniło nieadekwatnym model analizy politologicznej tłumaczącej zjawiska polityczne w oparciu o męskie schematy myślowe. Prawdliwość tych ostatnich została zakwestionowana jako nieprzystająca do wyjaśniania kobiecego uczestnictwa w polityce. Odmienne optyka kobiet powodować bowiem może nie tylko posługiwanie się innymi wzorami zachowań politycznych, ale wręcz kwestionowanie tradycyjnie ujmowanych definicji celu, interesu i wartości w działalności politycznej.

Zmiana zaś perspektywy badawczej politologii czy szerzej nauk społecznych, w oparciu o kategorie dyskursu feministycznego, prowadząca do uwzględnienia kobiecego doświadczenia jako źródła wiedzy naukowej, ma określone implikacje natury metodologicznej. Odwołując się bowiem do wymiaru rozumienia, a nie czystego opisu faktograficznego, przedstawiciele nauk humanistycznych posługują się – częściej niż inni badacze – metodami o charakterze jakościowym. W badaniach jakościowych, jak zauważa Jan Garlicki, „ważniejsze od określenia proporcji ilościowych między zwolennikami przeciwstawnych poglądów jest poznanie sposobu myślenia, motywacji, stosowanych argumentów, czy nawet używanego słownictwa. Istotnym aspektem badań jakościowych jest także ujawnienie nastawień emocjonalnych.”³¹. Nic więc dziwnego, że obecny w naukach społecznych model interpretacjonistyczny preferuje metody badania jakościowego. Posługiwanie się w analizach politologicznych na przykład techniką pogłębionego wywiadu indywidualnego pozwala identyfikować zjawiska przez pryzmat nowych kategorii badawczych, dowartościowując indywidualne doświadczenie jednostki. Wystarczy w tym miejscu przywołać badania Małgorzaty Fuszary, Anny Titkow czy Renaty Siemieńskiej, by zrozumieć wagę i wartość tak poczynionych ustaleń, definiujących zjawiska natury politycznej, a warunkowane czynnikami strukturalnymi, kulturowymi czy instytucjonalnymi. Bez względu na to, czy techniki te służą zidentyfikowaniu nowego zjawiska czy są uzupełnieniem wiedzy płynącej z badań ilościowych, celem ich jest zdobycie wiedzy niepozobawionej atrybutu naukowości. Dyskusja nad charakterem tych ustaleń jednak nie milknie. „Badania jakościowe są czasem traktowane jako gorsza metoda badań. To, co zarzuca się metodom jakościowym, to przede wszystkim

³¹ J. Garlicki, *Badania przedpromocyjne i skuteczność promocji*, Warszawa 1996, s. 88.

brak możliwości przełożenia wniosków osób biorących udział w badaniu, na wnioski ogólne, dotyczące populacji (...). Drugim, często spotykanym zarzutem wobec metod jakościowych, jest subiektywność analizy i interpretacji wyników”³². Taki jednak kierunek argumentacji w prostej linii prowadzi nas znów do epistemologicznego aspektu dyskusji o naturze wiedzy. W uniknięciu deprecjonowania tego modelu opisu rzeczywistości społecznej pomocą może być przyjrzenie się definicji celu obu stanowisk badawczych. Rację bowiem przyznać trzeba Barbarze Krauz-Mozer, która zauważa, że „ów spór ma charakter nie tyle metodologiczny, co jest sporem o założenia filozoficzne, o wartości, jakie ma realizować poznanie w naukach społecznych. Dlatego też między innymi spór ten pozostaje w dalszym ciągu nierozstrzygnięty i trudno przypuszczać, by mógł zostać zadowalająco rozwiązany przez jakiegokolwiek argumenty rzeczowe. Opcja na rzecz każdego z tych stanowisk ma w obrębie nauk społecznych charakter wartościujący”³³. Pozbywając się jednak pryzmatu wyboru zerojedynkowego, jak czyni to myśl feministyczna, zauważyć należy, że metody te nie są sobie przeciwstawne, zakładając inne cele służą jednemu – poznaniu. Ich komplementarny charakter stwarza możliwości naukom humanistycznym opisu świata społecznego bez konieczności faworyzowania jednego modelu. Różnorodność tego świata stwarza podstawę do posługiwania się, w zależności od obszaru badania, adekwatną do problemu metodą badawczą. Na ten właśnie wymiar prowadzenia działalności badawczej zwraca uwagę dyskurs feministyczny postulując nową perspektywę, wychodzącą poza konwencjonalne schematy analizy.

Pod adresem paradygmatu feministycznego kierowane są zarzuty o brak konsekwencji w odrzucaniu tradycyjnego wzorca analitycznego, o brak znaczącego wkładu w rozwój alternatywnych modeli definiowania polityki ujmowanej według kategorii płci, a także o nadmierną subiektywność w interpretowaniu społecznej rzeczywistości. Tymczasem dyskurs feministyczny przełamując zastane schematy myślowe pozwolił zakwestionować funkcjonujący dotychczas w nauce sposób definiowania, tak samych problemów badawczych, jaki i obserwowanych zjawisk społecznych. Wprowadzając nowe kategorie analityczne stworzył równocześnie przestrzeń badawczą otwartą na zmianę jakościową. Dowartościowując wymiar rozumienia w poznaniu naukowym i indywidualnego doświadczenia myśl feministyczna dokonała także przesunięcia punktu ciężko-

³² D. Maison, *Zogniskowane wywiady grupowe. Jakościowa metoda badań marketingowych*, Warszawa 2001, s. 17.

³³ B. Karuz-Mozer, *Teorie...*, s. 49.

ści w zakresie stosowanych metod badawczych. Dowodząc cząstkowego, ograniczonego, a nierzadko i wartościującego charakteru nabywanej metodami konwencjonalnymi wiedzy dołożyła swoją cegiełkę do wznoszonego gmachu naukowej samoświadomości.

STRESZCZENIE

Wystąpienie w latach sześćdziesiątych XX wieku kobiet z programem kwestionującym dominującą perspektywę naukowego opisu rzeczywistości oznaczało żądanie dowartościowania kobiecego doświadczenia i równouprawnienia rozumienia jako sposobu naukowego poznania. Przełom teoretyczny stanowiło wprowadzenie do analiz nowej kategorii – terminu „płeć kulturowa”. Zaslugą myśli feministycznej jest poszerzenie definicji polityki i rozumienia demokracji o kwestie dotąd pozostające poza obszarem politologicznej analizy. Zmiana zaś perspektywy badawczej politologii, czy szerzej nauk społecznych, o kategorii dyskursu feministycznego, prowadzące do uwzględnienia kobiecego doświadczenia, ma określone implikacje natury metodologicznej.

Adrianna Chibowska

THE FEMINIST PARADIGM IN SOCIAL SCIENCES

The feminist breakthrough in the sixties involved the significant change of scientific paradigm. Feminist oriented scientists emphasize the importance of women's experience and understanding in research process. The new category in social analysis concerns the gender term associated with cultural factors. Feminism broadens the definition of politics and democracy, including in political analysis issues which up to that moment were beyond the area of interest. Changing the way of social scientific explanation as a result of feminist theory and practice also concerns changes in research methodology.

JOANNA ZAKOLSKA

*Zasada proporcjonalności
w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*Wydawnictwo Sejmowe,
Warszawa 2008, s. 276*(Jerzy Jaskiernia)*

RECENZJE

Recenzowana książka nawiązuje do jednej z najważniejszych zasad, jaką niesie Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. Chodzi przy tym o kwestię o szczególnym znaczeniu dla realizacji praw i wolności jednostki, bo wskazującą, w jakich warunkach dopuszczalne jest ich ograniczenie. Autorka słusznie zauważa we *Wstępie*: „O statusie jednostki w państwie decyduje możliwość korzystania przez nią z wolności i praw. Ich potwierdzenie przez prawodawcę w konstytucji i w innych aktach normatywnych niewątpliwie wyznacza ramy takiego statusu, oczywiście pod warunkiem, iż są one przestrzegane przez organy władzy publicznej. Jednakże, nawet jeśli konstytucja odzwierciedla realny układ stosunków społecznych w danym państwie, a katalog potwierdzonych przez nią wartości i praw jest rozbudowany i zgodny z umowami międzynarodowymi (Konwencja

o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych), nie wystarcza to, aby zagwarantować człowiekowi pełne korzystanie ze wszystkich praw i wolności. (...) nie mają one charakteru absolutnego (z wyjątkiem godności, która jest nienaruszalna), co oznacza, iż mogą być poddane ograniczeniom” (s. 5). Ograniczanie praw i wolności jest więc z jednej strony zjawiskiem nieuniknionym, z drugiej zaś musi być traktowane ze szczególną podejrzliwością ustrojową. Stąd bierze się znaczenie rozważań nad konstytucyjnie dopuszczalnymi zasadami ograniczeń.

Autorka podjęła trud przedstawienia zasady proporcjonalności, nazywanej również zakazem nadmiernej ingerencji. Przestrzeganie tej zasady

jest obecnie nieodzownym warunkiem konstytucyjności przepisów prawnych. Wprowadzenie zasady proporcjonalności do polskiego porządku prawnego uznawane jest za niepodważalne osiągnięcie Trybunału Konstytucyjnego. Zasada ta nie była bowiem przed wejściem w życie Konstytucji RP wyrażona wprost w obowiązujących przepisach. Wcześniej Trybunał przez wiele lat dochodził do ustalenia jej ostatecznego kształtu, który nawiązuje do wymogów zakazu nadmiernej ingerencji obowiązujących w orzecznictwie i doktrynie niemieckiej. Nieprzypadkowo więc w polu zainteresowania Autorki znalazły się poglądy doktryny prawa, zwłaszcza polskiej i niemieckiej, w tej kwestii. Najobszerniejsza część książki, oparta na orzecznictwie TK z lat 1986–2006, ukazuje, w jakim stopniu i w jaki sposób Trybunał stosuje zakaz nadmiernej ingerencji, badając konstytucyjność norm prawnych ograniczających jednostkę w korzystaniu z jej wolności i praw, a także nakładających na nią obowiązki. W pracy pominięto natomiast analizę zasady proporcjonalności w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Autorka uznała, że problematyka ta zasługuje na odrębną analizę (s. 6–7).

W rozdz. I zaprezentowane zostało pojęcie zasady proporcjonalności i jej elementy składowe. Chodzi zwłaszcza o wymóg przydatności (s. 20) i wymóg konieczności (s. 25), co prowadzi do zakazu nadmiernej ingerencji, traktowanego jako wymóg proporcjonalności *sensu stricto* (s. 27).

W rozdz. II przedstawiono ewolucję zasady proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i dokonano analizy podstaw prawnych orzekania. Autorka wyróżniła tu okres 1990–1997, gdy podstawą orzekania TK była zasada demokratycznego państwa prawnego (s. 32), a także wyróżniła dwa okresy orzekania: 1986–1995 (s. 37) oraz 1995–1997 (s. 52). Zastosowany tu podział może wzbudzać pewne uwagi. Niewątpliwie chodzi tu o okres do wejścia w życie Konstytucji RP. Czy w związku z tym nie byłoby bardziej logiczne wyróżnienie okresu 1986–1989 (gdy nie było podstawy konstytucyjnej dla takiego orzekania, a TK musiał wyprowadzać tę zasadę z innych przesłanek) i na okres 1989–2007, gdy zasada ta mogła być już wyprowadzana z zasady demokratycznego państwa prawnego?

W rozdz. III zasada proporcjonalności przed wejściem w życie Konstytucji RP ukazana została w odniesieniu do poszczególnych obszarów życia społecznego i gospodarczego. Znalazły się wśród nich: prawo do ochrony zdrowia oraz do pomocy w razie choroby lub niezdolności do pracy (s. 90), podatki i inne świadczenia publiczne (s. 93), prawa i wolności osobiste (s. 97) oraz prawa i wolności polityczne (s. 102).

W rozdz. IV zasada proporcjonalności została ukazana już w świetle Konstytucji RP. Istotne znaczenie mają tu refleksje dotyczące klauzul ograniczających prawa i wolności konstytucyjne (s. 110). Szczególne miejsce zajęła analiza art. 31 ust. 3, wyznaczającego zasady ograniczenia

korzystania z konstytucyjnych wolności i praw (s. 11). Autorka przedstawiła też relację art. 31 ust. 3 do art. 2 Konstytucji, którego treść w przeszłości stanowiła podstawę do wyrowadzania zasady proporcjonalności (s. 146). W polu zainteresowania Autorki znalazły się też szczegółowe klauzule ograniczające (s. 151). Warto odnotować też tu reguły stosowania zasady proporcjonalności w przypadku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, w oparciu o art. 228 ust. 5 (s. 154).

W rozdz. V zasada proporcjonalności została poddana, na podstawie orzecznictwa TK, analizie w poszczególnych dziedzinach życia społecznego i gospodarczego. Autorka zastosowała tu zbliżoną klasyfikację do tej, jaka została uwzględniona w rozdz. III. Uwzględnione więc tu zostały: wolność działalności gospodarczej (s. 158), prawo własności i inne prawa majątkowe (s. 165), inne prawa i wolności ekonomiczne, socjalne i kulturalne (s. 186), prawa i wolności osobiste (s. 194) oraz prawa i wolności polityczne (s. 244). Nowym elementem, z racji pojawienia się tej instytucji dopiero w Konstytucji RP, było podjęcie problematyki naruszenia zasady proporcjonalności jako podstawy skargi konstytucyjnej (s. 236).

W końcowym rozdz. VI znalazły się rozważania dotyczące zagadnienia funkcjonowania zasady proporcjonalności w odniesieniu do obowiązków konstytucyjnych (na tle zobowiązań podatkowych).

Układ pracy można uznać za spójny i logiczny. Z pracy wynika klarowny obraz zarówno teoretycznych

przesłanek konstruowania tej zasady (rozdz. I), jej ewolucji (rozdz. II), ale też jej rozwinięcia w orzecznictwie zarówno przed wejściem w życie Konstytucji RP (rozdz. III), jak i po wejściu w życie (rozdz. IV–VI). Ukazanie tej zasady przed wejściem w życie Konstytucji RP znajduje uzasadnienie nie tylko z powodu potrzeby ukazania genezy instytucji ustrojowej, ale też dlatego, że szereg wartości, wywiezionych przez TK w okresie przed wejściem w życie ustawy zasadniczej, nie utraciło swej aktualności i zasługuje z pewnością na uwzględnienie przy rekonstruowaniu treści prawnej tej zasady.

Praca napisana jest językiem precyzyjnym, ale jednocześnie zrozumiałym i pozbawionym nadmiernej ornamentyki. Autorka nie tylko uwzględniła obszerną literaturę przedmiotu, ale też nie stroni od ukazywania własnego spojrzenia na omawiane zagadnienia. Zwraca np. uwagę, że choć art. 31 ust. 3, choć niewątpliwie odpowiada swym brzmieniem zarówno regulacjom prawa międzynarodowego (m.in. Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności), jak i wcześniejszym postulatом dotyczącym ogólnych reguł ograniczenia wolności i praw, nie ma zastosowania do wszystkich sytuacji, mogących powodować naruszenie pozycji prawnej jednostki. Dzieje się tak dlatego, że zawężenie stosowania tego przepisu – mimo naprawdę szerokiego katalogu praw i wolności jednostki przewidzianego w ustawie zasadniczej – powoduje, iż „w odniesieniu do praw i wolności mających niższą rangę prawną nie jest on adekwatnym

wzorcem kontroli, podczas gdy zasada proporcjonalności powinna wiązać ustawodawcę zawsze, kiedy dochodzi do ingerencji w pozycję prawną człowieka i innych podmiotów, takich jak jednostki samorządu terytorialnego. Pozycję tę tworzą w dużej mierze prawa wynikające z ustaw” (s. 253).

Autorka zwraca też uwagę na naruszenia konstytucyjności prawa, które są zgodne z art. 31 ust. 3, lecz niezgodne z art. 2. Jest to możliwe w sytuacji, kiedy ustawodawca przestrzegając wprowadzenie materialnych wymogów ograniczeń wynikających z art. 31 ust. 3 (ograniczenia były konieczne w demokratycznym państwie, zostały wprowadzone do realizacji jednej bądź nawet kilku z wymienionych w tym przepisie wartości, a ponadto nie doszło do ingerencji w istotę danego prawa lub wolności), ale naruszył zasadę demokratycznego państwa prawnego, chociażby poprzez naruszenie zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa, łączonej zwłaszcza pod rządami poprzednich przepisów konstytucyjnych z zasadą proporcjonalności (s. 253). Szkoda, że Autorka nie pokusiła się o wskazanie, jakie praktyczne konsekwencje wynikają z takiej kolizji. Dałoby to Jej dobrą podstawę do pewnych generalnych obserwacji dotyczących relacji między normami *expressis verbis* zawartymi w Konstytucji, a tymi które zostały wywiedzione przez TK z klauzul generalnych zawartych w ustawie zasadniczej. Choć bowiem stwierdzenie naruszenia Konstytucji w obu tych sytuacjach nie może być różnicowane prawnie, to jednak nie może być bez

znaczenia, przynajmniej dla oceny moralno-politycznej ustawodawcy, zwłaszcza sytuacja, gdy w chwili podejmowania decyzji ustawodawczej to wywiedzenie jeszcze nie miało miejsca, a nastąpiło dopiero w momencie dokonywania oceny konstytucyjności tej właśnie ustawy¹.

Autorka wskazuje, że wieloletnie wywiedzenie zasady proporcjonalności z zasady demokratycznego państwa prawnego następowało w sytuacji, gdy nie było wówczas innego wzorca konstytucyjnego. Píše w związku z tym, że „przepis sytuujący nie uległ żadnym zmianom, dotychczasowe orzecznictwo zachowuje aktualność pod rządami nowych przepisów, a i interpretacja zasady demokratycznego państwa prawnego nie uległa zmianie. Wszystkie te stwierdzenia prowadzą do wniosku, że zasada proporcjonalności w obecnym stanie prawnym może być wywodzona zarówno z art. 2, jak i z art. 31 ust. 3” (s. 253). Można się zgodzić z ogólnym wydźwiękiem tej tezy, zmierzającej do podkreślenia aktualności orzecznictwa TK dotyczącego zasady proporcjonalności przed wejściem w życie Konstytucji RP. Na polemikę zasługuje natomiast stwierdzenie, że „przepis sytuujący nie uległ żadnym zmianom”. Nie znajduje to uzasadnienia, skoro konstytucjonalizacja zasady proporcjonalności nastąpiła do-

¹ Zob. J. Jaskiernia, *Trybunał Konstytucyjny w systemie ustrojowym III Rzeczypospolitej – konstrukcja prawna i debata o racjonalności zastosowanego modelu*, „Europejski Przegląd Prawa i Stosunków Międzynarodowych” 2009, nr 3–4, s. 13.

piero w Konstytucji RP, właśnie w postaci art. 31 ust. 3. Twierdzenie, że przepis sytuujący nie uległ zmianom byłoby więc negowaniem istotnego faktu, związanego z wprowadzeniem tego przepisu do ustawy zasadniczej. Można jedynie mówić, że idea konstytucyjna, związana z zasadą proporcjonalności, nie uległa zmianie w wyniku konstytucjonalizacji tej zasady, skoro jej treść wywodzona była uprzednio z zasady demokratycznego państwa prawnego. Nie sadzę też, że zasadne jest sugerowanie wywodzenia tej zasady obecnie zarówno z art. 2, jak i z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Termin „wywodzenie” kojarzony jest raczej z sytuacją, gdy coś nie jest *expressis verbis* uregulowane w Konstytucji, stąd TK jest zmuszony wywodzić to z klauzul generalnych. Skoro obecnie zasada proporcjonalności została *expressis verbis* uregulowana w ustawie zasadniczej, to nie zachodzi potrzeba jej „wywodzenia”. To „wywodzenie” musi być bowiem postrzegane jako wyraz jakiegoś stanu przejściowego, do osiągnięcia efektu konstytucjonalizacji. Skoro jednak już ona nastąpiła, to ona powinna stanowić standard konstytucyjny. Zasadne jest jedynie zaznaczenie – co zrobiła Autorka – że treści wywiedzione przez TK w okresie, gdy tej konstytucjonalizacji nie było, pozostają aktualne.

Autorka odnotowała ciekawą tendencję: przed wejściem w życie Konstytucji TK często rozstrzygał o konstytucyjności przepisów dotyczących własności i innych zasad majątkowych gminy. Po 1997 r. liczba tych spraw ewidentnie zmalała, co może wskazywać na ustabilizowanie się przepisów

prawa dotyczących mienia samorządu terytorialnego, a zasada proporcjonalności badana jest najczęściej w kontekście naruszenia samodzielności gminy. Z kolei wzrosła liczba spraw dotyczących ograniczeń prawa własności i innych praw majątkowych przysługujących jednostce, w kontekście art. 64 Konstytucji (s. 254).

Autorka stwierdza, że w „w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego pojmowanie zasady proporcjonalności należy uznać za ugruntowane. Tym niemniej niewiele można znaleźć wyroków, w których analizowano by zakwestionowany przepis w sposób szczegółowy, z uwzględnieniem dokładnego zbadania realizacji wymogów przydatności, konieczności i proporcjonalności *sensu stricto*. Na ogół zasada owa jest podnoszona w uzasadnieniu (rzadziej w sentencji orzeczenia), czasem wskazywana są jej elementy składowe – w postaci trzech pytań, na które trzeba udzielić odpowiedzi twierdzących – często mają miejsce odwołania do ustaleń sprzed wejścia w życie nowej konstytucji lub też niezwykle istotnych z punktu widzenia rozważań teoretycznych wyroków zapadłych w pierwszych latach obowiązywania nowych przepisów. Bardzo rzadko stwierdzone jest naruszanie zasady przydatności, gdyż na ogół zakwestionowane ograniczenia są w stanie doprowadzić do celów przewidzianych przez prawodawcę” (s. 256). Przepis art. 31 ust. 3 „często jest wykorzystywany przez wnioskodawców, co oznacza, że spełnia pokładane w nim nadzieje; tym niemniej, z drugiej strony, świadczy również o tym, jak często dochodzi

do, chociażby tylko sugerowanych przez wnioskodawcę, niekoniecznych bądź nadmiernych ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw. Treść art. 31 ust. 3, odpowiadająca regulacjom zawartym w wiążących Polskę aktach prawa międzynarodowego, jak również usytuowanie go wśród zasad ogólnych dotyczących problematyki wolności i praw człowieka i obywatela (rozdział II konstytucji) nakazują jego interpretację – wbrew stanowisku niektórych przedstawicieli doktryny – jako klauzuli generalnej, mającej zastosowanie do wszystkich konstytucyjnych wolności i praw oraz będącej samodzielną podstawą wprowadzenia przez ustawodawcę ich ograniczeń” (s. 258).

Autorka stwierdza w jednym z kluczowych wniosków końcowych: „Moim zdaniem, nie ma przeszkód, aby ustawodawca, ograniczając ustawowe wolności i prawa, kierował się przesłankami wynikającymi z tego przepisu” (s. 258). Stwierdzenie „nie ma przeszkód”, odnoszące się do konstrukcji art. 31 ust. 3 wyraża zapewne wartości апробowane przez Autorkę, ale abstrahuje od zasadniczego problemu, czy można tu konstruować wymóg prawny, skoro norma konstytucyjna niesie zawężenie, mówiąc tylko o konstytucyjnych prawach i wolnościach. *De lege fundamentalis ferenda* można postulować zmianę tej normy konstytucyjnej. Nie można nawet wykluczyć, że norma ta powstała w tym kształcie jako wynik przeoczenia. Należy jednak zachować ostrożność w sugerowaniu, że ten kształt normy konstytucyjnej nie niesie żadnych konsekwencji, nawet jeśli to mogło-

by służyć pozytywnym wartościom z obszaru ochrony praw i wolności jednostki.

Zasadniczy walor pracy wiąże się z tym, że Autorka – szeroko eksponując argumentację TK w kwestii zasady proporcjonalności – ułatwiła rolę ustawodawcy, który powinien postępować zgodnie ze wskazaniem TK. Wiedza ta powinna mieć więc w szczególności walor profilaktyczny. Skądinąd ciekawe byłoby przeanalizowanie, w jaki sposób z tej wiedzy korzysta ustawodawca. Być może podjęcie tego wątku wykraczało poza założenia pracy, ale może nieco dziwić to, że Autorka nie nawiązała w pełni do dorobku nauki w tym zakresie, gdzie zasadę proporcjonalności (miarkowania) podejmowano w kontekście realizacji procedur ustawodawczych².

Pracę Joanny Zakolskiej można polecić zwłaszcza członkom władzy ustawodawczej, a także wszystkim tym, również we władzy wykonawczej, którym przychodzi zmierzyć się z tworzeniem norm prawnych. Ograniczenie praw i wolności jednostki powinna następować bowiem w zgodzie z zasadą proporcjonalności. Autorka, w oparciu o orzecznictwo TK, wniosła istotny wkład do tego, by tę zasadę lepiej i wnikliwiej rozumieć, a to niewątpliwie jest podstawową przesłanką, by prawidłowo ją stosować w procesie tworzenia prawa.

Jerzy Jaskiernia

² Zob. J. Jaskiernia, *Zasady demokratycznego państwa prawnego w sejmowym postępowaniu ustawodawczym*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1999, s. 334 i n.

ADAM R. BARTNICKI, ELŻBIETA KUŻELEWSKA (RED.)

*Wschód w globalnej i regionalnej
polityce międzynarodowej*

Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2009, s. 260;

ELŻBIETA KUŻELEWSKA, ADAM R. BARTNICKI (RED.)

*Zachód w globalnej i regionalnej
polityce międzynarodowej*

Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2009, s. 405;

ELŻBIETA KUŻELWSKA, KAROLINA STEFANOWICZ (RED.)

*Wybrane problemy globalnej i regionalnej
polityki międzynarodowej*

Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2009, s. 302

(Teresa Skarzyńska)

RECENZJE

Funkcjonowanie systemu międzynarodowego po 1945 r. było zdeterminowane „zimnowojenną” rywalizacją „Wschód” – „Zachód”, która przez kilkadziesiąt lat utrzymywała świat na progu konfliktu nuklearnego. Jej istotą było starcie dwóch systemów polityczno-ideologicznych – „Zachodu” – utożsamianego z demokratycznymi państwami „wolnego świata” i „Wschodu” – łączonego z państwami znajdującymi się w obszarze dominacji Moskwy. „Zimna wojna” generowała wiele konfliktów pomiędzy dwoma supermocarstwami – Stanami Zjedno-

czonymi Ameryki i Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich. Ich główną przyczyną była z jednej strony ekspansja radzieckiego komunizmu z drugiej zaś, sformułowana przez prezydenta USA Harry’ego Trumana tzw. „doktryna powstrzymywania”, która miała na celu niedopuszczenie do światowej ekspansji ZSRR. Do bezpośredniego starcia między Moskwą i Waszyngtonem nigdy nie doszło. Wynikiem praktycznej realizacji „doktryny Trumana” były jednak m.in. wojna w Korei (1950–1953), wojna w Wietnamie (1964–1973), do

pewnego stopnia także wojna w Afganistanie (1979–1988). Wiele wojen i konfliktów rozgrywających się się pozornie na obrzeżach zainteresowania Moskwy i Waszyngtonu w rzeczywistości było toczonych przy mniej lub bardziej oficjalnym zaangażowaniu obu stolic. Stanowiły one „odpryski” konfliktu między supermocarstwami tzw. *proxy war*.

Rywalizacja „Wschód”–„Zachód” determinowała politykę po 1945 r., nadając jej wymiar biegunowości. W rzeczywistości świat był jednak mniej spolaryzowany niż to postrzegano. Konsekwencją globalnego rozwoju ekonomicznego było względne słabnięcie pozycji Moskwy i Waszyngtonu. Tym samym układ stosunków międzynarodowych w coraz większym stopniu pozostawał jedynie ekspozycją przewagi potencjału militarnego Moskwy i Waszyngtonu. Supermocarstwa coraz bardziej musiały się liczyć z globalnymi tendencjami ekonomicznymi, nowo powstałymi państwami (dekolonizacja), starymi mocarstwami (Europa Zachodnia, EWG) i wschodzącymi mocarstwami (Indie, Japonia, Chiny). Okazało się też, że poza wymiarem określanym przez rywalizację supermocarstw istnieje również nowy podział na „Północ”–„Południe”.

Rywalizacja „zimnowojenna” w decydującym stopniu narzuciła nam sposób postrzegania różnic i konfliktów między „Wschodem” i „Zachodem”, o tyle nieszczęśliwie, że są one przecież znacznie starsze i dużo bardziej wielowarstwowe a zatem niesprowadzalne li tylko do polityczno-ideologicznego starcia świata

komunizmu i demokracji. Jej realnym podłożem może być wskazanie kompasu, religia, kultura, ideologia, polityka, gospodarka. „Zimnowojenna” rywalizacja wielkich mocarstw przesłoniła też oczywisty fakt, że pojęcie „Wschodu” nie odnosi się tylko obszaru przestrzeni dominacji radzieckiej, nie jest kategorią homogeniczną, ale obejmuje również daleki geograficznie (Europie) „orient” (Daleki Wschód) i nie co bliższy „lewant” (Bliski Wschód). Każdy z tych obszarów to zupełnie odmienne światy, nie mające ze sobą niemal nic wspólnego. „Wschód” w znacznej mierze pozostawał (i chyba pozostaje) pojęciem, które zawierało w sobie wszystkie te elementy, które z pewnością nie były „Zachodem”, znajdowały się wobec niego w opozycji, były inne lub wrogie, „Wschód” był więc, mówiąc w uproszczeniu, „nie-Zachodem”. Łatwiej natomiast było (i jest) zdefiniować „Zachód”, który geograficznie w znacznym stopniu pokrywał się z zasięgiem zachodniego chrześcijaństwa a dziś utożsamiany jest z demokracją i liberalizmem gospodarczym. W nauce i publicystyce toczy się też dyskusja jak na osi podziałów „Wschód” – „Zachód” umiejscowić Rosję a czasem nawet kraje dawnego Bloku Wschodniego a więc i Polskę. O ile Polska jest dziś bez wątplenia częścią „Zachodu” to w wypadku Rosji zdania są podzielone.

Patrząc na rywalizację i konflikty „Wschód”–„Zachód” w perspektywie historycznej to ich początków możemy doszukiwać się, o czym pisał Herodot, już w czasach starożytnych tj. w zmaganiach Greków z Persami.

Przez kolejne stulecia różnice religijne, polityka, kolonializm, ideologia i szereg innych przyczyn umacniały mur wzajemnej wrogości i niezrozumienia między „Wschodem” i „Zachodem”. Po zakończeniu „zimnej wojny” pojęcia „Wschód” i „Zachód” nagle utraciły wiele z dawnego blasku i znaczenia. Ich miejsce na mapie współczesnej rywalizacji zajęły, „Północ”, która stała się quasi-zachodem i „Południe”, adaptująca wiele elementów charakteryzujących do niedawna dla „Wschodu”.

Na rynku naukowym ukazały się właśnie trzy książki, przygotowane przez ośrodek białostocki, odnoszące się do zasygnalizowanych wyżej problemów: *Wschód w globalnej i regionalnej polityce międzynarodowej*, (red. A.R. Bartnciki, E. Kuźelewska) i *Zachód w globalnej i regionalnej polityce międzynarodowej*, (red. E. Kuźelewska, A.R. Bartnicki) oraz *Wybrane problemy globalnej i regionalnej polityki międzynarodowej* (red. E. Kuźelewska, K. Stefanowicz). Szeroko omawiają one zarówno problematykę konfliktów historycznych, różnic kulturowych, tożsamości, wzajemnego postrzeganie się „Wschodu” i „Zachodu” oraz współczesnych aspektów wzajemnych relacji, przenikania się i ew. konfliktów. Pokazują wielowymiarowość i wieloaspektowość pojęć „Wschód” i „Zachód” oraz ewolucję w świecie globalnym. Ich niewątpliwą zaletą są logiczny dobór materiału, interesujące analizy oraz fakt, że przywracają one do dyskursu naukowego porzucone nieco pojęcia „Wschód” i „Zachód”.

Omawiane prace są zbiorem kilkudziesięciu analiz przygotowanych

przez naukowców z kilku wiodących w Polsce ośrodków badawczych. Podzielono je na trzy obszary: W książce *Wschód w globalnej i regionalnej polityce międzynarodowej* możemy odnaleźć bardzo interesujące i ważne poznawczo analizy m.in: *Kulturowe determinanty „Wschodu”*; *Kraje BRIC w gospodarce i polityce światowej*; *Reformy w Wietnamie: inspiracje Zachodu czy obiektywne procesy rozwojowe?*; *Białoruś – wschód czy zachód Europy?*; *Turcja jako „pomost” między Wschodem a Zachodem*; *Mentalne i polityczne bariery rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Rosji*. W książce *Zachód w globalnej i regionalnej polityce międzynarodowej* znajdują się prace takie jak: *Kondycja Zachodu we współczesnej myśli politycznej*; *Filozoficzne przesłanki alterglobalizacji*; *Nowa polityka śródziemnomorska Unii Europejskiej*; *Daleka Północ – High North źródłem konfliktów czy szansą XX wieku?* W trzeciej z omawianych książek: *Wybrane problemy globalnej i regionalnej polityki międzynarodowej*, czytelnik może odnaleźć cały wachlarz problemów współczesnego świata, które leżą niejako pomiędzy „Wschodem” i „Zachodem”. Jest to książka pokazująca aspekty unifikacji i różnic między dwoma omawianymi obszarami. Jest to przy tym praca, która w dużym stopniu ma charakter rozważań teoretycznych dotyczących różnych aspektów szeroko rozumianych stosunków międzynarodowych. Znaleźć tu możemy analizy takie jak: *Pojęcia Zachodu i Wschodu we współczesnym dyskursie*; *Polityczne wymiary cywilizacyjnego Wschodu i Zachodu w początkach XXI wieku*; *Ład postindustrialny wobec nowych wyzwań*; *Zmiany*

w układzie sił między Wschodem i Zachodem; Czy istnieje porządek międzynarodowy? Jak starożytne i średniowieczne wzorce myślowe określają terminologię współczesnej nauki o stosunkach międzynarodowych; Współczesna Afryka w polityce państw Wschodu i Zachodu”.

Dla badaczy i studentów stosunków międzynarodowych omawiane prace są doskonałym uzupełnieniem wiedzy i zaczynem do intelektualnej refleksji nad zmianami, które dotykają świat, ale zarazem nad swoistą stałością pojęć i kategorii w perspektywie historycznej. Przygotowanie teoretyczne i znakomita znajomość omawianej przez autorów problematyki zostały uwypuklone dzięki przejrzystej strukturze prac. Ich me-

rytoryczną i poznawczą zaletą jest przywołanie i ponowne wytłumaczenie a może bardziej przetłumaczenie na język współczesny pojęć „Wschód” i „Zachód”. Omawiane książki przypominają, że nadal są to pojęcia żywe, mające swoje realne znaczenie i treść, chociaż niekiedy bardzo odległą od stereotypowych przyzwyczajęń. We współczesnym świecie wciąż możemy mówić o pewnej całości jaką jest „Zachód” i dużo trudniej zdefiniowanym, rozproszonym, funkcjonującym w warstwach cywilizacyjnej, religijnej i politycznej, ale realnie istniejącym „Wschodzie”, który, jak w przeszłości, pozostaje czymś innym niż „Zachód”.

Teresa Skarzyńska

MAREK BANKOWICZ

*Zamach stanu. Studium teoretyczne*Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego,
Kraków 2009, s. 133*(Michał Brzeziński)*

RECENZJE

Recenzowana książka jest teoretyczną analizą zamachu stanu (przewrotu). Jej struktura składa się ze wstępu, trzech rozdziałów, zakończenia oraz spisu najważniejszych zamachów stanu w okresie 1900–2008, wykazu aktualnych przywódców państwowych, którzy zdobyli władzę w wyniku zamachu stanu, bibliografii i podsumowania w języku angielskim.

W rozdziale pierwszym autor przedstawia pojęcie zamachu stanu, jego etymologię, rozstrzygnięcia translacyjne (*coup d'état*, *coup d'etat*, *blow to/of the state*, *putsch*, *colpo di stato*, *golpe/golpe d'estado*), zmiany i ciągłości interpretacyjne¹, odmiany zamachu stanu (przewrót pałacowy/rewolucja

pałacowa, autoprzewrót (*autogolpe*) oraz wojskowe rodzaje zamachu stanu – pucz, *pronunciamiento*, pretorianizm), a także typologie autorstwa Samuela P. Huntingtona (zamach stanu rządowy, rewolucyjny, reformistyczny) i Edwarda Luttwaka (cywilny zamach stanu, *pronunciamiento*, pucz). Przede wszystkim jednak autor zajmuje się naturą zamachu stanu jako metody osiągnięcia władzy (s. 11), jego specyfiką oraz stałymi, niepodatnymi na upływ czasu, elementami wyróżniającymi.

Treścią rozdziału drugiego są podobieństwa i różnice występujące między zamachem stanu a rewolucją, rebelią, wojną domową i *guerrillą* – zjawiskami prowadzącymi do destrukcji istniejącego systemu władzy lub jego zasadniczej przebudowy (s. 11). Dokonując efektywnych porównań autor koncentruje się na relacji zamach stanu – rewolucja i odwołuje

¹ Poczynając od Gabriela Naudé, który po raz pierwszy użył pojęcia zamach stanu w książce *Considerations politiques sur le Coup d'État* (Rozważania polityczne o zamachu stanu) z 1639 r. – s. 25.

do takich kryteriów różnicujących jak przyczyny, cele, pochodzenie autorów (sprawców), moment pojawienia się, jawność, przebieg (skala), planowość działań i konsekwencje (represyjność). Za ich pomocą odnosi się do rebelii, wojny domowej i *guerrilli*, całość zaś uzupełnia poglądami filozofów i teoretyków polityki, państwa i prawa (m.in. L.A. Blanqui, W.I. Lenin, A. de Tocqueville, Ch. Tilly, G. Sartori, C.J. Friedrich, H. Kelsen).

Rozdział trzeci zajmuje technika zamachu stanu, czyli okoliczności i uwarunkowania decydujące o sukcesie lub porażce zamachowców (s. 11). W pierwszej kolejności autor skupia się na mechanizmie przeprowadzania zamachu stanu. Wskazuje na kluczowe znaczenie uprzedniego zaatakowania i opanowania centrów informacyjnych, łącznościowych i komunikacyjnych państwa, a dopiero w dalszej kolejności centrów politycznych. Akcentuje znaczenie przygotowania, szybkości, sprawności działań, determinacji w neutralizacji opozycji, a nawet okresu przeprowadzenia zamachu stanu, uwzględniając dzień i porę roku. Następnie autor przedstawia rolę sił zbrojnych jako podmiotu generującego przewroty (s. 92), bez którego przychylności zamach stanu jest skazany na szybkie niepowodzenie (s. 93). Na koniec odnosi się do ustroju państwa, gdzie interesująco analizuje problem podatności i odporności demokracji, totalitaryzmu i autorytaryzmu na zamachy stanu.

Z przedstawionej treści rozdziałów wynika, że recenzowana książka zawiera wszechstronną analizę zamachu stanu i z powodzeniem realizuje

postawiony przez autora cel w postaci wypracowania rudymetów konstrukcji, na której można by oprzeć teorię zamachu stanu (s. 11). Z uwagi na obszerny zakres poruszanych zagadnień oraz skromną objętość i format publikacji², dokonana analiza ma charakter esencjonalny, co wydaje się naturalnie i przekonująco wynikać ze stanu literatury oraz przyjętego celu pracy.

Literaturę poświęconą zamachowi stanu, zwłaszcza polską, charakteryzuje deficyt refleksji. Lektura przypisów jednoznacznie dokumentuje istniejące dysproporcje, dając smutne świadectwo niedoborów rodzimych teorii i przemyśleń, przy których zainteresowania i dorobek autora są chlubnym wyjątkiem³. Dlatego też nie będzie błędem potraktowanie recenzowanej książki jako swoistego debiutu, którego przeznaczeniem jest określenie całokształtu problematyki zamachu stanu oraz wyznaczenie kierunków możliwych zainteresowań naukowych. Z tej perspektywy należy także odczytywać przemyślaną strukturę pracy, dobór tematów oraz sposób prezentacji, który wyzwała poznawczą ciekawość, a samemu autorowi przynosi słowa pełnego uznania.

Recenzowana książka powinna być źródłem wielu inspiracji, odwołań i zachętą do dalszych badań. Zamach stanu z pewnością na takie potrak-

² Praca liczy 133 strony, a jej format wynosi 12,5x19,3 cm.

³ Zob. np. *Dyktatury i tyranie. Szkice o nie-demokratycznej władzy*, Kraków 2007 (napisaną wspólnie z W. Kozubem-Ciembroniewiczem).

towanie zasługuje, zwłaszcza że jest nieodłączną częścią historii politycznej ludzkości (s. 25), nieobcą naszemu państwu (s. 12), która stanowi metodę sięgania po władzę (s. 41), będącą kwintesencją uzurpatorstwa politycznego (s. 9), symbolem działań złych w sensie politycznym i moralnym, niepodbudowanych żadnymi wyższymi i godnymi uwzględnienia racjami (s. 27), przynoszących jawne pogwałcenie procedur, standardów (s. 59), zerwanie z zasadą legitymizmu (s. 79), apoteozę przemocy i siły (s. 59).

Równocześnie jednak, podejmując wysiłki zmierzenia się z zamachem stanu, warto zachować dystans i unikać trudnego w tym przypadku wartościowania. Kontrowersyjność zamachu stanu, stojące za nim emocje,

wydarzenia skutecznie dzielące opinię publiczną, czy nawet skala krzywd i cierpień, nie uzasadniają odstąpienia od beznamiętnego i obiektywnego podejścia, właściwego innym zjawiskom lub instytucjom. Analogicznie do medycyny i diagnozowanych chorób, nie ma innego sposobu jak chłodna, badawcza neutralność. Tylko dzięki niej można oderwać się od tego co doraźne, przemijalne i skupić się na poszukiwaniu uniwersalnych prawd o polityce, państwie, legitymizacji władzy, istocie bezpieczeństwa lub rzeczywistym znaczeniu praw obywatelskich. Wówczas zamach stanu stanie się świetnym źródłem wiedzy, tak jak recenzowana książka, którą można, a wręcz należy polecić każdemu politologowi i prawnikowi.

Michał Brzeziński

MIROŚLAW KARWAT

*Akredytacja w życiu społecznym i politycznym*Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR,
Warszawa 2009, s. 349

(Marcin Tobiasz)

RECENZJE

Pojęcie akredytacji budzi nieuchronnie skojarzenie ze sferą stosunków międzynarodowych lub dziennikarstwa. W pierwszym przypadku odnosi się do procedury uprawniającej przedstawicieli dyplomatycznych uznanych wcześniej państw do ich reprezentowania w danym kraju lub organizacji. W drugim oznacza uprawnienie przyznane konkretnemu dziennikarzowi do relacjonowania określonych wydarzeń o charakterze publicznym. Książka prof. Mirosława Karwata, która ukazała się pod koniec 2009 *Akredytacja w życiu społecznym i politycznym* jest próbą wykroczenia poza ten wąski zbiór znaczeniowy. Dla Autora recenzowanej książki wspomniane skojarzenia są jedynie egzemplifikacją szerszego ze swej istoty fenomenu społecznego. Zgodnie z tym podejściem we wszelkie formy zorganizowanego życia zbiorowego nieuchronnie wpisane są mechanizmy

służące do uzyskiwania wiarygodności wśród współuczestników. I nie dotyczy to tylko osób, które pretendują do konkretnych stanowisk, czy ról istotnych dla funkcjonowania całych zbiorowości ludzkich, ale wszystkich dążących do uzyskania różnorodnych dóbr społecznych. Akredytacja odnosi się więc do wszelkich relacji interpersonalnych, w ramach których nie dysponujemy możliwościami samodzielnej i autentycznej weryfikacji rzeczywistych pobudek i działań pretendentów do tych ról lub dóbr. Potrzeba kooperacji wymusza ekonomizację wysiłku, a ta z kolei konieczność powołania stosownych procedur akredytacyjnych, dzięki którym możemy obniżyć koszty społecznego współdziałania. Obdarzamy więc pewne osoby kredytem zaufania tzn. przypisujemy im pewne właściwości, ambicje, czy motyw, które niekoniecznie muszą być zgodne z faktycznym

stanem rzeczy. W tym miejscu właśnie dotykamy istoty zjawiska, gdyż uznanie społeczne może zyskać nie tylko odpowiedzialny społecznik, czy kompetentny fachowiec, ale i karierowicz, czy zwykły hochsztapler, który wykorzystując techniki manipulacyjne przejdzie przez trzy stadia procedury akredytacyjnej uzyskując: akceptację społeczną, następnie uznanie i w końcu formalne uprawnienia. Szczególne znaczenie akredytacji w tym przede wszystkim tej podstępnej ujawnia się w sferze relacji politycznych, gdzie konsekwencje przekazania władzy w ręce sprawnego manipulatora kierowanego osobistym interesem mogą okazać się katastrofalne społecznie. I chociaż na gruncie politologii dysponujemy silnie ugruntowaną kategorią legitymizacji, to w tym przypadku wydają się ona nie wystarczająca do opisu i wyjaśnienia zjawiska władzy, która pozostaje nie tylko hierarchicznie uporządkowana i proceduralnie obudowana, co również rozproszona w różnych praktykach społecznych. Polityka jako próba koordynacji różnych sfer życia zbiorowego sama nie może istnieć bez społecznego współdziałania. Odwołując się wyłącznie do pojęcia legitymizacji władzy zawężamy tym samym pole heurystyczne polityki. Życie polityczne jest w pewnym sensie refleksem życia społecznego. Polityka osadzona jest w społecznym kontekście i pozostaje dialektycznie sprzężona z innymi sferami życia, takimi jak: sfera gospodarowania, czy kultury. Autor *Akredytacji...* stara się wykroczyć poza tradycyjne kanony politologiczne wskazując społeczne pochodzenie i znaczenie procedur

akredytacyjnych. Stara się ukazać społeczne uwikłanie podmiotów podających się ich logice. Innymi słowy przyjmuje, że kategoria akredytacji odnosi się do szerokiego spektrum zjawisk społecznych, w tym również polityki. Konsekwentnie więc analiza politologiczna musi uwzględniać kontekst i współzależność różnych sfer życia społecznego. W sensie metodologicznym oznacza to, że ogólna wiedza o życiu społecznym musi poprzedzać politologiczną eksplanację, tak jak konkretne założenia ontologiczne poprzedzają wszelkie aktywności epistemologiczne i konkretne metody badawcze.

Książka posiada wzorcową dla rozpraw naukowych kompozycję z podziałem na trzy części i osiem rozdziałów, które w sposób metodyczny wprowadzają nas w *arcana* zjawiska. Pierwsza część, czyli Akredytacja – droga do uznania, poświęcona jest rekonstrukcji etapów procesu uzyskiwania uznania niezbędnego do zaistnienia społecznego jednostki jako współuczestnika włączając w to zarówno formalne jak i nieformalne procedury. Druga część nosząca tytuł Przesłanki akredytacji pretendentów to wskazanie dwóch rodzajów przesłanek akredytacji: racjonalnych i irracjonalnych (tak spontanicznych, jak i sprowokowanych). I ostatnia, która została nazwana Narzędzia i formy fałszywej akredytacji jest wiewidekcją zjawiska fałszywej akredytacji, gdzie Autor wskazuje zarówno właściwości, jak i formy, w jakich się przejawia, ale także stosowane metody i taktyki manipulacji własnym wizerunkiem.

Wśród wielu książek politologicznych ta wydaje się interesująca przede wszystkim z dwóch powodów. Po pierwsze jest kolejnym owocem pogłębionych badań Autora nad zjawiskiem manipulacji politycznej. Wśród wielu książek Autora poświęconych tej tematyce można wymienić choćby takie tytuły jak: *Sztuka manipulacji politycznej* (1998), *O złośliwej dyskredytacji. Manipulowanie wizerunkiem przeciwnika* (2006) czy *Teoria prowokacji. Analiza politologiczna* (2007). Precyzja analityczna Autora w połączeniu z nie tak powszechną nawet w środowisku naukowym umiejętnością systematyzacji wiedzy pozostaje niedoścignionym wzorem dla wielu badaczy. Po drugie zaś jest wyrazem wysokiej samoświadomości metodologicznej Autora, który potrafi integrować wiedzę wypracowaną w ramach całych nauk społecznych i wykorzystać w politologicznym kontekście, a nie zamykać się w ciasnych poznawczo dyscyplinarnych okowach. Prof. M. Karwat jest wyrazicielem antyformalistycznego stanowiska, zgodnie z którym dążenie do wyznaczenie sztywnych granic przedmiotu poznania politologa jest poważnym ograniczeniem teoretycznym, gdyż to

teoria tworzy swój przedmiot, a nie odwrotnie. Wielu politologów uznaje jednak tego typu poszukiwania jako rozmywanie specyfiki przedmiotowej, zajmowaniem się marginaliami zamiast pracą nad dziedzinową teorią polityki, która umożliwiłaby wyjaśnienie zamkniętego zbioru fenomenów politycznych. Zarzuty tego typu można potraktować za zrozumiałe o tyle, o ile osadzimy je w kontekście prób obrony tożsamości dyscypliny. Pozbawione tego kontekstu wydają się raczej wyrazem niezrozumienia istoty i roli polityki w życiu społecznym. Politolog nigdy nie będzie w stanie wyjaśnić zjawisk i procesów politycznych, jeśli nie odwoła się do gmachu wiedzy zbudowanej w ramach nauk społecznych i humanistycznych. Politologia powinna pogłębiać poznanie polityki nie tylko poprzez interdyscyplinarne przedsięwzięcia i projekty badawcze, ale i próby megadyscyplinarnego spojrzania na przedmiot poznania. Okopywanie się w wąskich specjalizacjach raczej nie przybliży nas do zrozumienia roli i znaczenia polityki w ramach złożonych systemów, jakim jest życie społeczne.

Marcin Tobiasz

Autorzy

ADAM R. BARTNICKI, doktor nauk politycznych, pracownik naukowy Katedry Politologii Uniwersytetu w Białymstoku, autor książki *Demokratycznie legitymizowany autorytaryzm w Rosji 1991–2004*, Białystok 2007.

AGNIESZKA BEJMA, doktorantka w Zakładzie Socjologii i Psychologii Polityki Instytutu Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego.

IZOLDA BOKSZCZANIN, adiunkt w Instytucie Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego.

MICHAŁ BRZEZIŃSKI, politolog, prawnik, doktor, adiunkt w Instytucie Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, zajmuje się problematyką bezpieczeństwa państwa, w tym stanami nadzwyczajnymi i zarządzaniem kryzysowym, oraz współczesnymi systemami politycznymi.

ADRIANNA CHIBOWSKA, doktorantka na Wydziale Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego.

JERZY JASKIERNIA, prof. zw. dr hab., Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy Jana Kochanowskiego w Kielcach.

GRZEGORZ KUCA, doktor, adiunkt w Katedrze Prawa Ustrojowego Porównawczego Uniwersytetu Jagiellońskiego. Pracownik Biura Trybunału Konstytucyjnego. Specjalista w zakresie ustrojów państw Europy Środkowo-Wschodniej oraz Azji Południowo-Wschodniej.

ELŻBIETA KUŻELEWSKA, doktor, adiunkt w Katedrze Politologii, Wydział Prawa Uniwersytetu w Białymstoku.

DANIEL MIDER, doktor nauk humanistycznych w zakresie nauk o polityce, adiunkt w Zakładzie Psychologii i Socjologii Polityki Instytutu Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego. Jego zainteresowania badawcze i dydaktyczne obejmują socjologię oraz metodologię badań politologicznych. Autor publikacji z zakresu partycypacji politycznej w Internecie oraz metod badań ilościowych.

JUSTYNA MIECZNIKOWSKA, doktor, Katedra Europeistyki Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego.

MICHAŁ MISTYGACZ, doktorant w Instytucie Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego.

TERESA SKARZYŃSKA, doktor, adiunkt w Wyższej Szkole Ekonomicznej w Białymstoku.

PRZEMYSŁAW SZUSTAKIEWICZ, doktor, Katedra Prawa Administracyjnego Wyższej Szkoły Handlu i Prawa im. R. Łazarskiego w Warszawie.

MARCIN TOBIASZ, doktor w Instytucie Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego.

RAFAŁ WILLA, doktor, adiunkt w Centrum Studiów Europejskich im. Jeana Monneta przy Uniwersytecie Mikołaja Kopernika w Toruniu. Zainteresowania badawcze: polityka spójności UE, system instytucjonalny UE, lobbying w UE. Współautor monografii: *Unia Europejska. Wybrane aspekty ustrojowe* (2007), *Fundusze Unii Europejskiej. Cele – Działania – Środki* (2008) oraz *Leksykon funduszy Unii Europejskiej* (2009).

JACEK WOJNICKI, dr hab., Akademia Humanistyczna w Pułtusku.

JACEK ZALEŚNY, politolog, ustrojoznawca, adiunkt w Instytucie Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, autor publikacji z zakresu współczesnych systemów politycznych i instytucji ochrony prawnej.

STUDIA POLITOLOGICZNE

Wskazówki dla Autorów

Teksty opracowań są przekazywane e-mail'em, w edytorze Word na adres: jacekzalesny@o2.pl

W „Studiach Politologicznych” nie stosuje się (poza tytułami i śródtytułami) wyróżnień w formie tekstu **pogrubionego**. Nie używa się podkreśleń. *Kursywa* jest zarezerwowana dla terminów obcojęzycznych i tytułów powoływanych książek oraz artykułów. Nie jest natomiast przeznaczona dla cytatów. Cytaty należy wziąć w cudzysłów.

REDAKCJA TEKSTU

Układ analizy:

Autor

Tytuł analizy w języku polskim i angielskim

Abstract w języku angielskim (do 600 znaków) i w języku polskim (do 600 znaków)

Słowa kluczowe: 5

Tekst artykułu

Nota o autorze (w tym: nazwa instytucji, w której jest zatrudniony, tytuł naukowy, stopień naukowy) jako nienumerowany pierwszy przypis.

Czcionka: Times New Roman „13”

Akapit: wyrównanie do prawej i lewej, wcięcie: 1,25 cm pierwszy wiersz, 1,5 odstępu między wierszami.

Przypisy polskie: na dole strony, numeracja ciągła, czcionka „10”, według wzoru:

¹ S. Huntington, *Trzecia fala demokratyzacji*, Warszawa 1995, s. 206.

Tamże, s. 27.

¹ M. Cichosz, *Transformacja demokratyczna – przyczyny, przebieg i efekty procesu*, [w:] A. Antoszewski (red.), *Systemy polityczne Europy Środkowo-Wschodniej*, Wrocław 2006, s. 52.

S. Huntington, *Trzecia fala...*, s. 176.

¹ T. Kowalski, *Formy i przesłanki obecności kapitału zagranicznego w mediach drukowanych*, „Zeszyty Prasoznawcze” 1998, Nr 1–2, s. 37.

¹ M. Górak, *Cyfrowa prasa: chwilowa moda czy przyszłość*, <http://internetstandard.pl/artykuly/45301.html>, 6.12.2004.

Tekst podstawowy i przypisy: wyjustowane.

Ustawienia strony: standardowe

Objętość: 25–50 tys. znaków (wraz ze spacjami)

Bibliografia: brak.

Recenzja

Układ: w pierwszym wierszu – imię i nazwisko autora recenzowanej publikacji, w drugim – pełny tytuł wraz z podtytułem (kursywą), w trzecim – nazwa wydawnictwa, miejsce wydania, rok wydania i liczba stron

Tekst recenzji

Nota o autorze recenzji (w tym: nazwa instytucji, w której jest zatrudniony, tytuł naukowy, stopień naukowy) jako nienumerowany pierwszy przypis

Czcionka: Times New Roman „13”

Akapit: wyrównanie do prawej i lewej, wcięcie: 1,25 cm pierwszy wiersz, 1,5 odstępu między wierszami.

Tekst podstawowy i przypisy: wyjustowane.

Ustawienia strony: standardowe

Objętość: 5–15 tys. znaków (wraz ze spacjami).