

# STUDIA POLITOLOGICZNE

VOL. 15

---

INSTYTUT NAUK POLITYCZNYCH UNIWERSYTETU WARSZAWSKIEGO

# POLITICAL SCIENCE STUDIES

TIME OF TRIAL.

POLISH POLITICAL BREAKTHROUGH OF 1989

edited by Anny Materska-Sosnowska and Tomasz Słomka

WARSAW 2009

VOL. 15

UNIVERSITY OF WARSAW • INSTITUT OF POLITICAL SCIENCE

# STUDIA POLITOLOGICZNE

**CZAS PRÓBY.**

**POLSKI PRZEŁOM POLITYCZNY ROKU 1989**

pod redakcją Anny Materskiej-Sosnowskiej i Tomasza Słomki

WARSZAWA 2009

VOL. **15**

---

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** Anna Materska-Sosnowska, Tomasz Słomka  
**naukowi tomu**

**Recenzent** prof. dr hab. Kazimierz Przybysz

© Copyright by Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego,  
Warszawa 2009

ISBN 978-83-7151-856-0

ISSN 1640-8888

Nakład 600 egz.



Opracowanie komputerowe, druk i oprawa:  
Dom Wydawniczy ELIPSA,  
ul. Inflancka 15/198, 00-189 Warszawa  
tel./fax 0-22 635 03 01, 0-22 635 17 85,  
e-mail: [elipsa@elipsa.pl](mailto:elipsa@elipsa.pl), [www.elipsa.pl](http://www.elipsa.pl)

## Spis treści

Wprowadzenie .....	9
STUDIA I ANALIZY	
<b>Tomasz Słomka</b>	
Socjalistyczna demokracja parlamentarna: granice porozumienia ustrojowego w 1989 r. ....	11
<b>Jacek Zaleśny</b>	
Ustrojowe uwarunkowania mandatu poselskiego – od mandatu socjalistycznego ku mandatowi wolnemu. ....	30
<b>Izabela Aldona Trzpił</b>	
Ku gospodarce wolnorynkowej? Ład społeczno-ekonomiczny w świetle postanowień Okrągłego Stołu. ....	58
<b>Jolanta Itrich-Drabarek</b>	
Transformacja administracji publicznej .....	80
<b>Urszula Urban</b>	
Transformacja ustrojowa a pamięć zbiorowa Polski Ludowej – między nostalgią a zapomnieniem .....	104
<b>Anna Materska-Sosnowska</b>	
Okrągły Stół po dwudziestu latach. Stan dyskusji politycznej ...	115
Z WARSZTATÓW DOKTORANCKICH	
<b>Marzena Więckowska</b>	
Polityczny przymus wyborczy w Polsce Ludowej. Przesłanki wprowadzenia prawnego przymusu wyborczego w czerwcu 1989.	131
<b>Michał Mistygacz</b>	
Okrągłostołowy kontrakt wyborczy: założenia, cele, skutki .....	145
RECENZJE	
Wojciech Jakubowski, Tomasz Słomka (red.), <i>Państwo i kultura     polityczna – doświadczenia polskie XX wieku</i> (Bartłomiej Zdaniuk)	163

Ks. bp Alojzy Orszulik SAC, <i>Czas przelomu</i> ( <b>Piotr Zakrzewski</b> ) . . . .	168
Paulina Codogni, <i>Okrągły Stół, czyli polski Rubikon</i> ( <b>Tomasz Słomka</b> )	173
Marek Jabłonowski, Stanisław Stępka, Stanisław Sulowski (red.), <i>Polski rok 1989. Sukcesy, zaniechania, porażki</i> ( <b>Ryszard Chruściak</b> )	177

## Contents

Introduction .....	9
STUDIES AND ANALYSIS	
<b>Tomasz Słomka</b>	
Socialist parliamentary democracy: the limits of the government agreement in 1989.....	11
<b>Jacek Zaleśny</b>	
Institutional conditions of the parliamentary mandate .....	30
<b>Aldona Trzpił</b>	
On the way to free economy? Social-economic order in the light of the Round Table resolutions .....	58
<b>Jolanta Itrich-Drabarek</b>	
The transformation of the public administration.....	80
<b>Urszula Urban</b>	
Political transformation in Poland and collective memory of Polish People's Republic – between nostalgia and oblivion ...	104
<b>Anna Materska-Sosnowska</b>	
The Round Table twenty years later. The state of the political debate .....	115
STUDENTS' WORKSHOPS	
<b>Marzena Więckowska</b>	
Compulsory voting in Polish People's Republic. Implementation premises of the legal compulsory voting in June 1989 .....	131
<b>Michał Mistygacz</b>	
The Round Table electoral contract: assumptions, goals, effects.	145
REVIEWS	
Wojciech Jakubowski, Tomasz Słomka (red.), <i>Państwo i kultura polityczna – doświadczenia polskie XX wieku</i> (Bartłomiej Zdaniuk)	163

Ks. bp Alojzy Orszulik SAC, <i>Czas przełomu</i> ( <b>Piotr Zakrzewski</b> ) . . . .	168
Paulina Codogni, <i>Okrągły Stół, czyli polski Rubikon</i> ( <b>Tomasz Słomka</b> )	173
Marek Jabłonowski, Stanisław Stępka, Stanisław Sulowski (red.), <i>Polski rok 1989. Sukcesy, zaniechania, porażki</i> ( <b>Ryszard Chruściak</b> )	177



## Wprowadzenie

Wydarzenia roku 1989 odwróciły bieg polskiej historii. Często o tym zapominamy, prowadząc spory, czy mogły one potoczyć się inaczej. Okrągła, dwudziesta rocznica wydarzeń z 1989 roku, ponownie nasiliła dyskurs często nacechowany emocjami i rodowodami politycznymi na temat okrągłostołowych rozmów i wyborów czerwcowych.

Ma rację Timothy Garton Ash, pisząc we wstępie do książki *Geremek opowiada Zakowski pyta. Rok 1989*, iż „Łatwo krytykować kompromis Okrągłego Stołu z bezpiecznej perspektywy dwóch dekad odzyskanej wolności. (...) Innym krajom poszło już łatwiej, bo Polska pokazała im drogę. Przez 200 lat po roku 1789 idea rewolucji kojarzyła się w Europie jednoznacznie z przemocą. Rok 1989 przyniósł nowy model rewolucji, który zastąpił poprzedni, jakobińsko-bolszewicki lat 1789 i 1917. To model pokojowej, negocjacyjnej ewolucyjnej rewolucji. Rzecz naprawdę rzadka – autentycznie nowy wynalazek historii”.

Wydarzenia roku 1989 są dla politologów, prawników i historyków niezwykle istotnym i ciekawym polem badawczym. Kolejne lata przynoszą wspomnienia uczestników wielkiej przemiany ustrojowej, w archiwach odnajdywane są dokumenty rzucające czasem nowe światło na źródła transformacji i jej przebieg, jesteśmy też świadkami wielu, często skrajnych, politycznych interpretacji wydarzeń sprzed dwóch dekad.

Niniejszy tom „Studiów Politologicznych” nosi tytuł *Czas próby. Polski przełom polityczny roku 1989*, uznaliśmy bowiem, że z perspektywy czasu widać niezwykle wyraźnie, w jak skomplikowanej sytuacji ekonomicznej i geopolitycznej działali uczestnicy dialogu. Był to czas próby, gdyż trudno było zdefiniować, jaki model ustrojowo-polityczny, społeczny, ekonomiczny, narodzi się po zawarciu porozumienia. Czy kompromis ten będzie trwały? Jak na wydarzenia w Polsce zareagują partie i rządy w innych państwach socjalistycznych? Jak będzie działać nowy system organów państwowych, zaś przede wszystkim parlament, do którego po raz pierwszy od czterdziestu lat mieli wejść przedstawiciele opozycji?

Pytania tego typu można by mnożyć. Po dwudziestu latach znamy odpowiedzi na większość z nich, ale podejmujemy próby ponownych analiz.

Staraliśmy się zamieścić w niniejszym tomie opracowania dotyczące kilku wybranych płaszczyzn przemian, jakie dokonały się w Polsce na przełomie lat 80. i 90. Ich aspektem ustrojowym poświęcone są artykuły Tomasza Słomki i Jacka Zaleśnego. Podejmuje się w nich próbę odpowiedzi na pytania o istotę polityczną i konstytucyjną państwa demokratyzującego ustrój socjalistyczny oraz o przebieg konstytucyjnej ewolucji modelu mandatu parlamentarnego. Aldona Trzpil rysuje z kolei fundamenty ustroju społeczno-gospodarczego, wyłaniające się z okrągłostołowych porozumień. Dylematy ewolucji administracji publicznej w warunkach przełomu politycznego przedstawia Jolanta Itrich-Drabarek. Studia Urszuli Urban i Anny Materskiej-Sosnowskiej mają charakter syntezy i podsumowania różnych wątków dyskusji o polskiej transformacji. Pierwsza z autorek konfrontuje efekty procesu przemian systemowych z pamięcią społeczną o realnym socjalizmie; jest to, pomimo upływu czasu, dyskurs niezwykle żywy. Anna Materska-Sosnowska ukazuje natomiast spór, jaki o Okrągły Stół i jego dorobek toczą politycy i publicyści. Także w dziale „Z warsztatów doktoranckich” zamieszczone zostały analizy dotyczące problematyki *czasu próby*: kontraktu wyborczego i przymusu wyborczego w Polsce Ludowej, ze szczególnym uwzględnieniem realiów roku 1989.

Przemianom systemowym w Polsce i innych państwach socjalistycznych poświęcono wiele, najczęściej bardzo interesujących i cennych publikacji. Recenzje kilku z nich zamieszczamy w niniejszym tomie. Mamy nadzieję, że także on stanie się słyszalnym głosem w dyskusji o charakterze, obliczach i dorobku polskiej transformacji.

*Anna Materska-Sosnowska*  
*Tomasz Słomka*

*Tomasz Słomka*

## **Socjalistyczna demokracja parlamentarna: granice porozumienia ustrojowego w 1989 r.**

SŁOWA KLUCZOWE:

*socjalizm, demokracja, parlamentaryzm,  
transformacja, konstytucja*

STUDIA I ANALIZY

### **1. Koncepcja socjalistycznej demokracji parlamentarnej w momencie rozpoczęcia dialogu politycznego władzy z opozycją**

Jesienią 1988 r. rozpoczęto w Polsce bezprecedensowy eksperyment o charakterze ustrojowo-polityczno-społecznym. W sytuacji głębokiej zapaści politycznej i ekonomicznej, której znów – po okresie apatii i bierności po wprowadzeniu stanu wojennego – towarzyszyć zaczął bunt społeczny<sup>1</sup>, władza zdecydowała się na dialog ze zdelegalizowaną i sprowadzoną do podziemia opozycją solidarnościową. Istotę rzeczowego eksperymentu można spróbować zamknąć w kilku podstawowych pytaniach, na jakie niewątpliwie musiały odpowiedzieć sobie dialogujące strony: 1) na ile silny jest przeciwnik (bo przynajmniej w początkowej fazie debaty o zmianach, nie funkcjonowało chyba jeszcze określenie

<sup>1</sup> Chodzi tu szczególnie o dwie znaczące fale strajkowe – w kwietniu/maju i sierpniu 1988 r. Nie miały one co prawda takiego zasięgu i „mocy”, co wystąpienia społeczne z 1980 i 1981 r., lecz stały się dla władzy widocznym znakiem społecznego wyczerpania kryzysem oraz sygnałem pogłębiającej się nieprzystawalności oficjalnego modelu systemu politycznego do modelu oczekiwanego. Zob. np. P. Codogni, *Okragły Stół czyli polski Rubikon*, Warszawa 2009, s. 63–126; K.B. Janowski, *Źródła i przebieg zmiany politycznej w Polsce (1980–1989)*, Toruń 2003, s. 182–200.

– partner)? Jakie są najważniejsze atrybuty jego siły?; 2) gdzie, w czym, tkwią słabe punkty przeciwnika?; 3) gdzie postawione są granice możliwych zmian, reform?; 4) jak na zmiany w Polsce może zareagować otoczenie zewnętrzne, w tym przede wszystkim Związek Radziecki i inne państwa socjalistyczne?

Pozwolę sobie zarysować możliwe odpowiedzi na powyższe pytania, które na przełomie 1988 i 1989 r., określały potencjalne pole zmian politycznych. Gdy chodzi zatem o siłę ośrodków władzy i opozycji solidarnościowej, to z jednej strony można mówić o dysponowaniu środkami kontroli i przymusu (milicja, wojsko, służby bezpieczeństwa, prokuratura i wymiar sprawiedliwości itd.), ale również o obowiązywaniu sojuszy polityczno-wojskowych (obecność wojsk radzieckich w Polsce) oraz o ponadmilionowej rzeszy członków Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej (PZPR), której zachowań nie można było jednak w sposób jednoznaczny przewidzieć<sup>2</sup>. W przypadku „Solidarności” podstawowym atrybutem siły było poparcie społeczne, wynikające – jak się zdaje – z kilku źródeł. Po pierwsze, było to przekonanie, iż należy wspierać ośrodek przeciwstawiający się niedemokratycznej, ograniczającej wolność władzy. Ruch solidarnościowy miał też pewną przewagę moralną – wszak jego działacze byli represjonowani, skazywani i więzieni z powodów politycznych. Po trzecie wreszcie – w „Solidarności” upatrywano remedium na chroniczny kryzys gospodarczy; jeśli nawet nie w postaci programu i ekipy fachowców, którzy kryzys przezwyciężą, to w postaci symbolu, który zdoła przekonać zachodnie demokracje do przyjsia z realną i znaczącą pomocą.

I na odwrót – głównymi słabymi punktami reżimu był deficyt zaufania społecznego, zaś opozycji – brak rozbudowanych, mogących działać legalnie struktur organizacyjnych i programu, jak rozwiązać najpilniejsze przynajmniej kwestie polityczne oraz społeczno-gospodarcze. Koncepcje te konkretyzować się będą dopiero w 1989 r. – momentem krytycznym staną się tu wybory do Sejmu i Senatu w czerwcu 1989 r. i konieczność sformułowania programu rządu. Słabością obydwu stron były rodzące się, wewnętrzne podziały na – generalizując nieco problem – zwolenników dialogu (w „Solidarności” – większość działaczy skupiona wokół L. Wałęsy; w obozie władzy – frakcja W. Jaruzelskiego i Cz. Kiszczaka) oraz jego przeciwników (w „Solidarności” – działacze skupieni wokół

<sup>2</sup> „Według danych CBOS w chwili rozpoczęcia obrad Okrągłego Stołu 58% członków PZPR opowiadało się za pluralizmem związkowym, a 25% deklarowało gotowość wstąpienia do „Solidarności”. R. Matyja, *Model instytucjonalny 1989 – próba rekonstrukcji*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 3 (92), s. 67, przyp. 21.

A. Gwiazdy i A. Walentynowicz; w obozie władzy – dogmatyczni konserwatyści partyjni i liderzy OPZZ<sup>3</sup>).

Podstawową granicą porozumienia między władzą a opozycją, były z jednej strony naczelne, konstytucyjne zasady ustrojowe, których istotę oddawał przepis art. 1 ust. 1 Konstytucji PRL: „Polska Rzeczpospolita Ludowa jest państwem socjalistycznym”. Tej granicy poświęcone zostanie właśnie niniejsze studium. Drugim ograniczeniem było funkcjonowanie Polski w obozie państw socjalistycznych<sup>4</sup>; nie podlegały jakiegokolwiek dyskusji sojusze polityczne, wojskowe i gospodarcze z ZSRR i innymi państwami socjalistycznymi, a nade wszystko umowy konstytuujące Układ Warszawski i Radę Wzajemnej Pomocy Gospodarczej.

Niemniej zatem istotnym zagadnieniem jest możliwa reakcja Związku Radzieckiego i pozostałych państw bloku na dialog z opozycją i jego następstwa. W drugiej połowie lat 80. zaistniały korzystne warunki dla takiego przedsięwzięcia. Sekretarz generalny Komitetu Centralnego Komunistycznej Partii Związku Radzieckiego (KPZR) M. Gorbaczow, wprowadzając program *przebudowy* i *jawności*, zrezygnował jednocześnie z „doktryny Breżniewa”, która umożliwiała ingerencję – w tym ingerencję zbrojną – w wewnętrzne sprawy innych państw socjalistycznych<sup>5</sup>. W literaturze przedmiotu zauważa się czasem, iż w polityce radzieckiej wyraźnie zaznaczyła się zgoda na „demontaż bloku radziecko-wschodnioeuropejskiego. Z perspektywy modernizacyjnej taka decyzja wydaje się zrozumiała i uzasadniona. Koszty uprawiania tradycyjnej polityki imperialnej związanej z terytorialnym rozszerzaniem i utrzymywaniem wpływów, nie dawały żadnych szans na przeprowadzenie modernizacji”<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> Zob. szerzej o podziałach w PZPR: T. Nałęcz, *Ruchy odśrodkowe w PZPR*, [w:] M. Jabłonowski, S. Stępka, S. Sulowski (red.), *Polski rok 1989. Sukcesy, zaniechania, porażki*, Warszawa 2009.

<sup>4</sup> Skądinąd było to również ograniczenie o charakterze konstytucyjnym, wszak art.6 ustawy zasadniczej po nowelizacji lutowej z 1976 r. stanowił: „Polska Rzeczpospolita Ludowa w swej polityce: [...] 2) nawiązuje do szczytnych tradycji solidarności z siłami wolności i postępu, umacnia przyjaźń i współpracę ze Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich i innymi państwami socjalistycznymi”.

<sup>5</sup> A. Graczow, *Gorbaczow*, Warszawa 2003, s. 195.

<sup>6</sup> B. Łomiński, *Gorbaczowska pierestrojka jako proces modernizacji*, [w:] S. Wróbel (red.), *Polska w procesie przeobrażeń ustrojowych*, Katowice 1998, s. 347–348. A. Graczow przywołuje wystąpienie M. Gorbaczowa na posiedzeniu Biura Politycznego KC KPZR, w czasie którego sekretarz generalny miał powiedzieć: „Dłużej tak być nie może. Ponosimy za duże koszty. W stosunkach z krajami socjalistycznymi musimy przejść na obustronne korzyści. Oprócz tego nie powinniśmy brać na siebie odpowiedzialności za dalszy rozwój ich sytuacji wewnętrznej”. A. Graczow, *Gorbaczow...*, s. 298.

Trzeba też zgodzić się ze stanowiskiem, iż przywódcy ZSRR dopuszczali takie zmiany, które umożliwiały w polityce wewnętrznej Polski wolną grę sił politycznych, z zachowaniem uprzywilejowanej pozycji Związku Radzieckiego w zakresie polityki obronnej i zagranicznej<sup>7</sup>. Zaznaczyć należy, że wizja polityki wobec państw socjalistycznych, kreowana przez M. Gorbaczowa i związane z nim kierownictwo radzieckie, była zdecydowanie bardziej liberalna, niż dogmatyczne wizje relacji w obozie socjalistycznym, do których byli przywiązani przywódcy np. wschodniemieccy, czechosłowaccy czy rumuńscy<sup>8</sup>.

Określenie przestrzeni, w jakiej można się poruszać w procesie dialogu politycznego, było punktem wyjścia do samego dialogu o zakresie zmian systemowych. Interesującym polem obserwacji, jak uczestnicy tego procesu wyobrażają sobie porządek zreformowanego państwa socjalistycznego, był moment rozpoczęcia obrad Okrągłego Stołu – jego posiedzenie inauguracyjne w dniu 6 lutego 1989 r.

Cz. Kiszczak, przewodniczący stronie reżimowej (koalicyjno-rządowej), na posiedzeniu tym stwierdził m.in.: „Celowe jest, aby Sejm jeszcze obecnej kadencji znowelizował Konstytucję na podstawie inicjatywy, która mogłaby być rezultatem „okrągłego stołu”. Chodzi przede wszystkim o stworzenie konstrukcji politycznej zapewniającej zarówno większą skuteczność, jak i reprezentatywność wyrażająca pełniej zróżnicowane interesy i dążenia społeczne. Nowy system zakładałby dochodzenie przez różnice zdań do uzgodnień lub kompromisów. Równocześnie zagwarantowana byłaby nienaruszalność socjalistycznych podstaw ustrojowych państwa”. Cz. Kiszczak zwrócił uwagę, że właściwe dla demokracji systemu byłoby odwołanie się do zasady podziału władz – na ustawodawczą, wykonawczą i „niezawisłą sądowniczą”<sup>9</sup>. Szeroką wizję zmian ustrojowych zaprezentował inny przedstawiciel strony koalicyjno-rządowej, J. Janowski ze Stronnictwa Demokratycznego. Stwierdził on: „Myśląc o przyszłym polskim systemie politycznym, stronnictwo stawia dziś przede wszystkim na demokratyzację istniejącej koalicji trójpartyjnej. Dlatego zaproponowaliśmy, aby w Sejmie X kadencji odejść od bezwzględnej większości jednej partii; aby uzyskała ją cała trójpartyjna koalicja, dzieląc się z opozycją parlamentarnym wpływem na rząd i kontrolą nad całym

<sup>7</sup> W. Walkiewicz, *Między Moskwą a Berlinem. Polska polityka zagraniczna*, [w:] M. Jabłonowski, S. Stęпка, S. Sulowski (red.), *Polski rok 1989...*, s. 394.

<sup>8</sup> Zob. np. P. Câmpeanu, *Ceaușescu. Lata odliczane wstecz*, Warszawa 2004, s. 463–464; J. Wojnicki, *Bałkany a rok 1989*, [w:] M. Jabłonowski, S. Stęпка, S. Sulowski (red.), *Polski rok 1989...*, s. 457.

<sup>9</sup> K. Dubiński (red.), *Okrągły Stół*, Warszawa 1999, s. 218.

państwem”. SD postulowało też redefinicję suwerena i nową organizację władzy państwowej: „[...] proponujemy zerwanie z pojmowaniem państwa jako instrumentu panowania jednej klasy nad drugą i przejście na konstytucyjną zasadę suwerenności narodu, bez dzielenia Polaków na mniej lub bardziej ważnych. Jesteśmy także za gruntowną reformą metod rządzenia opartą na zasadzie trójpodziału władz – na idei wzajemnego hamowania się wykonawstwa, ustawodawstwa i sądownictwa”. Zreformowane państwo socjalistyczne SD pojmowało też jako organizację realnie szanującą prawa i wolności: „Proponujemy inny niż dotychczas system korzystania z wolności obywatelskich. Trzeba odejść od zezwoleń udzielanych dotąd przez administrację, znieść prewencyjną cenzurę i przejść na zastępczą [winno być raczej następczą – przyp. TS], sądową kontrolę swobodnie podejmowanych działań tak jednostek, jak też ich grup”<sup>10</sup>.

Wyraźne cele dialogowi władzy z opozycją, postawił L. Wałęsa, przewodniczący strony opozycyjno-solidarnościowej. Mówiąc o reformie państwa, zaznaczył: „Kierunek jest jeden. Prowadzić on musi do systemu demokratycznego, do rządów prawa, do suwerenności narodu, do wolności obywatelskiej. Jeśli nawet nie może się to stać od razu, to przecież od czegoś należy zacząć. Trzeba zacząć w trzech dziedzinach: po pierwsze – w prawie i sądownictwie, aby sądy stały się naprawdę niezawisłe i sprawiedliwe; po drugie – w środkach masowego przekazu, które teraz są niemal w całości we władaniu jednej partii; po trzecie – na szczeblu lokalnym, rozpoczynając od dołu, trzeba przywrócić rzeczywisty samorząd terytorialny”<sup>11</sup>. Pewnym uzupełnieniem opozycyjnej wizji zmian, było wystąpienie J. Turowicza. Zaznaczył on, iż występuje konieczność określonych zmian ustrojowych – jest to „w pierwszym rzędzie sprawa roli i miejsca ciał przedstawicielskich, zwłaszcza Sejmu, ewentualnie utworzenie jego drugiej izby, oraz ordynacji wyborczej zapewniającej realne poszerzenie reprezentatywności społeczeństwa. Chodzi tu również o powstawanie na podstawie nowego prawa o stowarzyszeniach samodzielnych, niezależnych ugrupowań społecznych, także o charakterze politycznym”. J. Turowicz zaakcentował, że nie nastąpi przywrócenie społeczeństwu jego podmiotowości i możliwości pełnej kontroli nad sposobem sprawowania władzy, bez istnienia autentycznej opinii publicznej. Ta zaś wymaga „przełamania dotychczasowego monopolu w dziedzinie środków masowego przekazu”<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> Tamże, s. 238–239.

<sup>11</sup> Tamże, s. 223.

<sup>12</sup> Tamże, s. 228–229.

Ten ogólny przegląd niektórych reprezentatywnych stanowisk w momencie otwarcia obrad Okrągłego Stołu, znamionuje istnienie pewnych wspólnych – często wspólnych dla władzy i opozycji – koncepcji zmian ustrojowych, które byłyby do pogodzenia z socjalistycznym ustrojem państwa. Można do takich zaliczyć: 1) konstytucyjną redefinicję narodu, poprzez zaakcentowanie jego suwerennej roli politycznej, stopniowe natomiast odejście od przebrzmiałej już koncepcji klasowo-warstwowej; 2) wprowadzenie pewnych form pluralizmu politycznego, przede wszystkim wolność stowarzyszeń i wolność słowa; 3) skuteczniejsze gwarantowanie praw i wolności obywatelskich; 4) zapewnienie reprezentatywności organów wybieralnych, przede wszystkim parlamentu. Warto zauważyć, że strona koalicyjno-rządowa (również na etapie roboczych rozmów, poprzedzających konferencję Okrągłego Stołu) akcentowała silnie potrzebę zmian w systemie naczelnych organów państwowych, zaś strona opozycyjno-solidarnościowa stawiała przede wszystkim na zmiany oddolne, patrząc z perspektywy obywatela i jego wspólnot, np. samorządu terytorialnego.

Wizja demokratycznego państwa socjalistycznego miała często kontekst historyczny; chodzi tu przede wszystkim o koncepcje rodzące się w łonie reżimu. Pewnym ideałem stawał się mityczny rok 1945. Upatrywano w nim prób pogodzenia rodzącej się władzy ludowej, która określiła swoje polityczne *credo* w Manifeście PKWN z lipca 1944 r. z demokratycznymi tradycjami II Rzeczypospolitej, symbolizowanymi przez porządek Konstytucji Marcowej z 1921 r. Działyły jeszcze naówczas legalne (choć już w swych działaniach ograniczane) partie opozycyjne na czele z Polskim Stronnictwem Ludowym. Za pewien symbol dialogu mógł służyć Tymczasowy Rząd Jedności Narodowej powstały w czerwcu 1945 r. Z obozu władzy na przełomie 1988 i 1989 r. często zatem płynęły apele: „Zróbmy tak jak w 1945, powróćmy do tamtej sytuacji, bo błędy zaczęły się później”<sup>13</sup>.

## 2. Główne zasady zreformowanego porządku ustrojowego

Zasadniczą konstrukcję socjalistycznej demokracji parlamentarnej odnaleźć można w dwóch podstawowych źródłach – oficjalnych dokumentach konferencji Okrągłego Stołu, czyli porozumieniach przy nim zawartych, ze szczególnym uwzględnieniem „Stanowiska w sprawie reform poli-

<sup>13</sup> R. Matyja, *Model instytucjonalny...*, s. 64.



tycznych”, które stanowiąć będzie trzon dalszej analizy oraz protokołach i stenogramach rozmów, które – rzecz jasna – można stosować jedynie jako źródła pomocnicze, ułatwiające wykładnię i interpretację porozumień okrągłostołowych. Natomiast w sensie prawno-konstytucyjnym istotę przyjętego porządku ustrojowego wyrażała ustawa o zmianie Konstytucji PRL z 7 kwietnia 1989 r., czyli tzw. nowela kwietniowa. Trzeba w tym miejscu przypomnieć, że tylko ta nowela konstytucyjna dokonała się w ścisłym duchu okrągłostołowych porozumień. Już bowiem kolejna rewizja ustawy zasadniczej (z 29 grudnia 1989 r., tzw. nowela grudniowa) stanowiła odpowiedź na zupełnie nową sytuację polityczną (określoną przede wszystkim przez wybory do Sejmu i Senatu i ich konsekwencje), umożliwiającą odejście od Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej jako państwa socjalistycznego i formalne ustanowienie Rzeczypospolitej Polskiej – w myśl konstytucyjnej definicji, demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej. Następne reformy konstytucyjne będą zatem stanowić wkład w budowę ładu państwa liberalno-demokratycznego, nie będą już zaś elementem ewolucji demokracji socjalistycznej.

W ujęciu terminalnym można stwierdzić, że ustrój państwowy, określony mianem socjalistycznej demokracji parlamentarnej, zdołał przetrwać kilka miesięcy – od zakończenia obrad Okrągłego Stołu w kwietniu do uchwalenia noweli grudniowej. Trudno też jednoznacznie stwierdzić, że ów stan ustrojowy był okrzepli i ukształtowany. Był to raczej wciąż okres próby krystalizowania się ustrojowej koncepcji socjalizmu z wkomponowanymi elementami demokracji parlamentarnej oraz władczą, kontrolującą przebieg tych procesów, rolę głowy państwa. Lakonicznie zaś istotę porozumienia ustrojowego wyraził na zakończenie obrad Okrągłego Stołu Cz. Kiszcak: „Zarysowaliśmy wspólnie wizję zreformowanego systemu społeczno-politycznego, którego podstawą jest społeczeństwo obywatelskie, państwo socjalistycznej demokracji parlamentarnej. [...] Przy „okrągłym stole” nabrał bardziej wyrazistych kształtów wizerunek, wizja socjalistycznej Polski jako państwa efektywności ekonomicznej i sprawiedliwości społecznej, demokracji politycznej i rządów prawa – państwa zapewniającego swoim obywatelom nieskrępowane możliwości samorealizowania swych materialnych, intelektualnych i kulturalnych dążeń oraz aspiracji”<sup>14</sup>.

W konstrukcji socjalistycznej demokracji parlamentarnej można zauważyć szereg niżej scharakteryzowanych elementów.

---

<sup>14</sup> K. Dubiński (red.), *Okrągły Stół...*, s. 468–469 i 472.

## A. Pluralizm myśli politycznej i wartości w życiu społeczno-politycznym

„Stanowisko w sprawie reform politycznych” z 5 kwietnia 1989 r. deklaroowało, że cel, jakim jest zreformowanie Polski, uda się osiągnąć poprzez polityczny kompromis sił politycznych, które reprezentują różnorakie nurty ideowe, zaś przede wszystkim „demokratycznie pojmowany socjalizm”, myśl chrześcijańską, „dorobek ideowy „Solidarności”, myśl ludową<sup>15</sup>. Oznacza to przełamanie pewnego dogmatu państwa realnego socjalizmu – monopolu tego nurtu ideowego, który wyraża konieczność uczestniczenia w budowie socjalizmu wszystkich podmiotów systemu politycznego oraz akcentuje dominującą zasadę sojuszu dwóch klas społecznych – robotniczej i chłopskiej. „Zasada sojuszu robotniczo-chłopskiego zakłada, że w warunkach socjalizmu jego system polityczny służyć ma interesom wymienionych klas społecznych, i że interesy te będą odzwierciedlone w dokumentach programowych partii marksistowskiej, stronnictw politycznych i państwa socjalistycznego”<sup>16</sup>. W literaturze naukowej doby realnego socjalizmu, niezmiennie podnoszono, że w ustroju społeczno-politycznym dominującą (czy wręcz monopolistyczną) pozycję uzyskują „te wartości, które są wysoko cenione przez klasę panującą [...] podnoszone są (one) do rangi zasad społeczno-ustrojowych i politycznych”<sup>17</sup>. Przy Okrągłym Stole w takim sposobie ustrojowego myślenia pojawił się zatem istotny wyłom w postaci próby utrzymania pewnej fikcji – przewodniej roli partii marksistowsko-leninowskiej (w rzeczywistości – odwołującej się tylko do wartości marksizmu i leninizmu partii władzy), z jednoczesnym przełamaniem jej monopolu na kształtowanie oficjalnej państwowej ideologii. Porozumienie okrągłostołowe w istocie pluralizm wartości i myśli politycznej ogranicza do najważniejszych podmiotów debaty: PZPR, ZSL, SD, „Solidarności” (w tym również związku rolniczego) oraz Kościoła. Poza nawiasem pozostawia nurt politycznych wartości bliskich ugrupowaniom uznanym za antysystemowe, czyli bezwzględnie opowiadających się za odejściem od socjalistycznego systemu politycznego, jak np. Konfederacja Polski Niepodległej i „Solidarność Walcząca”.

<sup>15</sup> T. Mołdawa, *Konstytucje polskie 1918–1998*, Warszawa 1999, s. 285.

<sup>16</sup> E. Erazmus, *Centralizm demokratyczny w socjalistycznym systemie politycznym. Zarys problematyki*, Warszawa 1986, s. 27.

<sup>17</sup> Tamże, s. 36.

## **B. Ewolucyjny charakter przemian**

Porozumienie okrągłostołowe stało na gruncie ewolucyjności przemian ustrojowo-politycznych: „Obie strony są [...] głęboko przekonane, że niezbędne reformy państwa powinny dokonać się – zgodnie z narodową racją stanu – na drodze ewolucyjnej”<sup>18</sup>. W wielu miejscach dokumentu powraca się do rozłożonych w czasie procesów, np. przywołując zasady, na których opierać się będzie demokratyczne państwo, zaznacza się jednocześnie, iż dojście do określonego stanu rzeczy „będzie wymagało stanowczych działań, z których jedno są już podejmowane, inne powinny zostać podjęte w najbliższych miesiącach, inne w ciągu dwóch – trzech lat, jeszcze inne w nieco dalszej perspektywie”<sup>19</sup>. Używane są pojęcia: „kalendarz reform”, „początek drogi do demokracji parlamentarnej”, „czas na przekształcenie anachronicznej organizacji struktur państwowych” etc. Był to swoisty system zabezpieczeń przed zbyt radykalnymi działaniami opozycji, które mogłyby zagrozić pozycji PZPR lub geopolitycznej pozycji Polski. O modelu ewolucyjnym świadczył też kontrakt wyborczy, wedle którego w 1989 r. wybory do Sejmu miały się odbyć w oparciu o umowę dotyczącą podziału mandatów, natomiast dopiero następne wybory przyniosłyby skład parlamentu „w pełni wyznaczony przez wolę wyborców”<sup>20</sup>. Ewolucyjność przemian miała być też zabezpieczeniem przed procesem politycznych rozliczeń za minione dziesięciolecie – jak zaś realna była to groźba (choć być może w realiach wiosny 1989 r. nie w pełni uświadomiana), świadczą wydarzenia w Rumunii z grudnia 1989 r. Trudno też na koniec, nie przyznać pewnej racji stanowisku, wedle którego kierownictwo PZPR liczyło, że partia uzyska dobry wynik w wyborach czerwcowych<sup>21</sup>, a ta legitymacja wyborcza pozwoli jej kierować dalej rozłożonymi na długi okres, a więc i bezpiecznymi reformami.

## **C. Utrzymanie zasady przewodniej roli PZPR**

O ile strona koalicyjno-rządowa, była w stanie przystać na przełamanie monopolu myśli marksistowskiej w przestrzeni wartości, na jakich opierał się system polityczny państwa, to nie podlegał dyskusji fakt, że w systemie tym musi zostać utrzymana konstytucyjna zasada przewod-

---

<sup>18</sup> T. Mołdawa, *Konstytucje polskie...*, s. 286.

<sup>19</sup> Tamże.

<sup>20</sup> Tamże, s. 287.

<sup>21</sup> W. Żebrowski, *Ewolucja systemu politycznego Polski w latach 1918–2007*, Olsztyn 2008, s. 325.

niej roli Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej. Należało jednak na nowo określić formułę przewodnictwa (i kierownictwa) partii w sytuacji wspomnianego pluralizmu myśli politycznej oraz – o czym jeszcze będzie mowa – zalegalizowania organizacji opozycyjnych (związków zawodowych, stowarzyszeń) i dopuszczenia do ograniczonego pluralizmu organizacji społeczno-politycznych (lecz na tym etapie przemian jeszcze nie wielopartyjności).

Dodatkowym elementem komplikującym próbę redefinicji przewodniej roli PZPR, było pogłębiające się wewnętrzne rozbieżności partii. Wedle W. Janowskiego, na początku 1989 r. w łonie PZPR można było rozróżnić „trzy zasadnicze grupy działaczy mających odmienne poglądy”. Byli to: 1) reformatorzy, zwolennicy głębokich zmian zarówno w samej partii, jak i w systemie politycznym państwa. Opowiadali się za legalizacją opozycji i dialogiem z nią; 2) „zwolennicy zachowania *status quo* w zakresie miejsca PZPR w życiu politycznym i wypróbowanych metod działania partii, cechujący się brakiem zaufania do opozycji”; 3) przeciwnicy reform w partii, przejawiający daleko idącą nieufność do jej kierownictwa<sup>22</sup>.

Wyjściem w takiej sytuacji stała się koncepcja, iż przewodnią i kierowniczą rolę PZPR powinien „przejąć” urząd prezydenta o rozbudowanych, władczych kompetencjach, obsadzony przez jednego z przywódców partii<sup>23</sup>. W ten sposób kierownicza i kontrolna wobec innych podmiotów systemu politycznego rola, byłaby skupiona w jednych rękach, co zagwarantowałoby efektywne przywództwo. Prezydent stać się miał „ostateczną gwarancją zachowania przez PZPR kontroli nad aparatem państwowym”<sup>24</sup>. W sytuacji, gdyby bieg wydarzeń politycznych groził załamaniem postanowień konferencji Okrągłego Stołu, prezydent mógł uruchomić szereg kompetencji hamujących, jak np. weto ustawodawcze, wnioski do Sejmu o odwołanie Prezesa Rady Ministrów, a przede wszystkim – rozwiązanie Sejmu (i Senatu); w tym ostatnim przypadku szczególnego znaczenia nabierał przepis art. 30 ust. 2 znowelizowanej w kwietniu 1989 r. konsty-

<sup>22</sup> W. Janowski, *Dekompozycja PZPR*, [w:] M. Jabłonowski, S. Stępka, S. Sulowski (red.), *Polski rok 1989...*, s. 130.

<sup>23</sup> W sposób oczywisty kandydatem na urząd prezydenta był I sekretarz KC PZPR W. Jaruzelski. Nie zostało to jednak jasno określone w porozumieniach okrągłostołowych. Ponadto sam W. Jaruzelski brał pod uwagę kandydaturę Cz. Kiszczaka. Zob. W. Beres, J. Skoczylas, *Generał Kiszczak mówi... prawie wszystko*, Warszawa 1991, s. 269–272.

<sup>24</sup> L. Garlicki, *Klasyczne modele ustrojowe a koncepcja polskiej prezydentury*, [w:] *Institucja prezydenta we współczesnym świecie. Materiały na konferencję Warszawa – Senat RP, 22–23 lutego 1993*, Warszawa 1993, s. 67.

tucji, który umożliwił Prezydentowi PRL rozwiązać parlament gdy ten uchwalił ustawę lub podjął uchwałę „uniemożliwiającą Prezydentowi wykonywanie jego konstytucyjnych uprawnień określonych w art. 32 ust. 2”. Chodziło o takie uprawnienia (a raczej funkcje ustrojowe), jak stanie na straży konstytucji czy stanie na straży „przestrzegania międzypaństwowych sojuszy politycznych i wojskowych”, zatem pole interpretacyjne było tu niezwykle szerokie. Prezydent PRL miał być wybierany przez Zgromadzenie Narodowe (Sejm i Senat). Trudno jednak zgodzić się ze stwierdzeniem, że to konstytucyjne rozwiązanie miało służyć właściwie jednemu celowi – aby Senat, pochodzący z wolnych wyborów, a więc ze znaczącą (choć nie dominującą, jak jeszcze przed wyborami przypuszczano i w obozie władzy i w obozie opozycji) reprezentacją opozycji, uczestniczył w wyborze głowy państwa, a zatem, by opozycja legitymizowała ten urząd<sup>25</sup>. Głównym celem tego rozwiązania było zagwarantowanie, by głową państwa został przedstawiciel PZPR (czego przecież w wyborach powszechnych nie można było zapewnić, chyba, że w drodze fałszerstw wyborczych). Ponadto nawiązano do tradycji Konstytucji Marcowej z 1921 r., co samo w sobie miało już walor legitymizacyjny. W końcu – chodziło również o udział w wyborze prezydenta reprezentantów opozycji zasiadających w parlamencie.

Trafnego spostrzeżenia dokonał B. Geremek, ukazując nieco szerzej problem relacji między PZPR a urzędem prezydenta: „Instytucja prezydenta miała zastąpić w państwie kierowniczą rolę PZPR i w tym sensie stanowiła zwińczenie trwającego całą dekadę procesu. Rok 1980, wytwarzając instytucję niezależnych związków zawodowych, usunął kierowniczą rolę PZPR z życia społecznego. Przy Okrągłym Stole partia jako kierownicza siła w państwie ustępowała miejsca prezydentowi”<sup>26</sup>.

Waga rozwiązań konstytucyjnych, gwarantujących PZPR utrzymanie przewodniej roli w systemie politycznym państwa, niejako za pośrednictwem władczego prezydenta, ukazała się w pełni po wyborach do Sejmu i Senatu, w których partia poniosła spektakularną klęskę. W rzeczywistości PZPR nie była już w stanie utrzymać politycznej inicjatywy (nie mówiąc o roli hegemonu), zaś bierny styl prezydentury W. Jaruzelskiego był zaprzeczeniem idei korzystania z mechanizmów kontroli wykonywania okrągłostołowych porozumień.

---

<sup>25</sup> M. Dobrowolski, *Ustrój państwa w porozumieniach Okrągłego Stołu*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 3(92), s. 88.

<sup>26</sup> *Geremek opowiada, Żakowski pyta. Rok 1989*, Warszawa 2008, s. 103.

#### D. Ograniczony pluralizm polityczny

Głównym postulatem strony opozycyjnej, przystępującej do obrad Okrągłego Stołu, była legalizacja NSZZ „Solidarność” oraz NSZZ „Solidarność” Rolników Indywidualnych i Niezależnego Zrzeszenia Studentów (NZS). Był to warunek wstępny, otwierający przestrzeń pluralizmu politycznego w Polsce. Pluralizm ten ze swej natury miał mieć jednak charakter ograniczony. Granicą swobody tworzenia i działania podmiotów społeczno-politycznych, miało być przede wszystkim przywołane wcześniej utrzymanie zasady przewodniej roli PZPR w systemie politycznym państwa. Takie rozwiązanie faktycznie eliminowało możliwość wprowadzenia wielopartyjności, ta bowiem w państwie demokratycznym z natury ma charakter rywalizacyjny: wszystkie podmioty systemu partyjnego winny mieć zagwarantowane prawo do zdobycia i utrzymania władzy w drodze wolnych wyborów. A zatem w myśl porozumień okrągłostołowych chodziło o stworzenie takiego modelu, w którym nadal PZPR pozostawałaby hegemonem politycznym, Stronictwo Demokratyczne i Zjednoczone Stronictwo Ludowe na zasadzie nierywalizacyjnej współpracy (choć – jak się wydaje – z wydatnie rozszerzoną autonomią) funkcjonowałyby w oficjalnym systemie partyjnym i uczestniczyły wraz z PZPR w sprawowaniu władzy. *Novum* byłoby natomiast uczestniczenie „różnych sił politycznych w decydowaniu o losach państwa”<sup>27</sup>. Oznaczać to miało udział zalegalizowanej opozycji w procedurach parlamentarnych, np. ustawodawstwie i różnorodnych formach konstruktywnej<sup>28</sup> kontroli władzy – ale faktycznie bez możliwości partycypowania w niej.

„Stanowisko w sprawie reform politycznych” stanowiło wyraźnie, że jednym z podstawowych elementów „nowego ładu demokratycznego”, miało być „życie stowarzyszeniowe”<sup>29</sup>. To – obok pluralizmu związkowego – podstawowa przestrzeń pluralizmu w socjalistycznej demokracji parlamentarnej. Formalnym urzeczywistnieniem pluralizmu stowarzyszeniowego, stała się ustawa o stowarzyszeniach, uchwalona 7 kwietnia

<sup>27</sup> T. Mołdawa, *Konstytucje polskie...*, s. 287.

<sup>28</sup> Trzeba, jak się wydaje, w warunkach roku 1989, utrzymać rozróżnienie na konstruktywną i destruktywną opozycję, czyli podział właściwy dla systemów autorytarnych. Różnorakie gwarancje dla władzy, przewidziane w porozumieniach okrągłostołowych, są formą ochrony przed wystąpieniem przeciwko systemowi jako takiemu. Dopuszcza się zatem kontrolę i krytykę reżimu, daleko nawet idące reformy, lecz wyraźną granicą zmian jest samo istnienie określonego porządku wraz z ekipą sprawującą władzę. Działania mające na celu obalenie porządku ustrojowego uznane byłyby za destrukcyjne i niekonstytucyjne (nielegalne).

<sup>29</sup> T. Mołdawa, *Konstytucje polskie...*, s. 291.

1989 r. Miała ona na celu zagwarantowanie obywatelom – bez względu na ich przekonania – równego i czynnego uczestnictwa w życiu publicznym oraz realizacji indywidualnych zainteresowań.

Praktyka polityczna już w kilka miesięcy od zakończenia obrad Okrągłego Stołu zdezaktualizowała ograniczenia w zakresie pluralizmu. Spontanicznie zaczęły odradzać się, ujawniać i tworzyć partie polityczne, które – choć brak było odpowiednich przepisów konstytucyjnych i ustawowych – nie napotykały represji ze strony organów państwowych. Ostatecznie w nowelizacji konstytucji z 29 grudnia 1989 r. wprowadzono przepis dotyczący pluralizmu politycznego – umożliwiał on swobodę tworzenia i działania partii politycznych. Jednocześnie zniesiono przepis gwarantujący PZPR przewodnią rolę. Ustawa o partiach politycznych została natomiast uchwalona 28 lipca 1990 r.

### **E. Utrzymanie zasady jednolitości władzy państwowej**

Ustrojowe porozumienie konferencji Okrągłego Stołu nie dawało jednoznacznej odpowiedzi co do projektowanej organizacji systemu naczelnych organów państwowych. Z jednej bowiem strony deklarowało, iż „Podstawą demokratyzowania struktur na wszystkich szczeblach państwa będzie podział władzy na ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą”, z drugiej zaś stwierdzało, że „Sejm pozostaje najwyższym organem władzy ustawodawczej”<sup>30</sup>. Określenie „władzy ustawodawczej” mogłoby co prawda sugerować, że z dwóch podmiotów tej władzy – Sejmu i Senatu – to Sejm jest „najwyższym organem”, lecz wydaje się, że tego typu dywagacje przeciął ustrojodawca w noweli kwietniowej. Art. 20 ust. 1 Konstytucji PRL niezmiennie stanowił, iż Sejm jest najwyższym organem **władzy państwowej** a nie władzy ustawodawczej, jak to przewidywało „Stanowisko w sprawie reform politycznych”. Sejm definiowany był w konstytucji jako najwyższy wyraziciel woli ludu pracującego miast i wsi, urzeczywistniający suwerenne prawa narodu (art. 20 ust. 2). Formalne wprowadzenie konstytucyjnej zasady podziału władz pozostawało więc kwestią przyszłości<sup>31</sup>.

Pomimo przyjęcia takiej regulacji konstytucyjnej, Sejm PRL znalazł się w dość specyficznej sytuacji ustrojowej. Pozostając najwyższym organem władzy państwowej, był z jednej strony ograniczany przywróconą drugą izbą parlamentarną – Senatem, bez udziału którego ustawa nie mogła

---

<sup>30</sup> Tamże, s. 287 i 290.

<sup>31</sup> Zwerbalizowała je dopiero ustawa konstytucyjna z 17 października 1992 r., czyli tzw. Mała Konstytucja, w swym art. 1.

dojść do skutku. Zatem pomimo tego, iż konstytucja stanowiła, że to „Sejm uchwała ustawy” (art. 20 ust. 3), Sejm nie mógł nie ustosunkować się do decyzji Senatu (występującej w postaci poprawek do ustawy bądź uchwały o odrzuceniu ustawy w całości). Przepis wzmiankowany oznaczał, że zawsze Sejm ma wobec ustawy decyzję ostateczną, ale pod warunkiem, że zdoła przełamać stanowisko drugiej izby. Oczywiście, w momencie obrad okrągłostołowych i uchwalania noweli kwietniowej, opinie zawężające rolę Senatu, sprowadzające drugą izbę do ciała doradczego Sejmu nie były odosobnione<sup>32</sup>. Późniejsza praktyka ustrojowa skutecznie je zweryfikowała. Z drugiej strony rola Sejmu ograniczana była przez władcze uprawnienia Prezydenta PRL, który mógł – o czym już wyżej wspomniano – skutecznie hamować działania parlamentu. Oprócz jednak uprawnień prezydenta o wybitnie kontrolnym i hamującym charakterze, w relacje między głową państwa i Sejmem wkomponowano też mechanizmy uzależniające te dwa podmioty od siebie i niejako wymuszające współpracę. Do takich należała procedura powoływania rządu. Sejm wybierał Prezesa Rady Ministrów, ale mógł być to jedynie kandydat desygnowany przez prezydenta. Do Sejmu należało również powoływanie ministrów – ale musieli być to kandydaci zgłoszeni przez premiera działającego w porozumieniu z prezydentem.

Należy też dostrzec tendencje emancypacyjne, które w przypadku Sejmu pojawiły się właściwie już po wyborach z czerwca 1989 r. Można nazwać to procesem przechodzenia od *instytucji fasadowej*, realizującej dyrektywy innych ośrodków kierowniczych (centralnych organów PZPR) do *instytucji realnie decyzyjnej*, czyli takiej, która samodzielnie kształtuje kierunki polityki państwa lub realnie wpływa na ich kształtowanie i realizację a także cechuje się swobodą w wykonywaniu swych konstytucyjnych funkcji.

## F. Kontrolowana (ograniczona) wolność słowa

Istotną, czy wręcz jedną z fundamentalnych cech systemu demokratycznego, jest wolność słowa. Bez tego elementu nie funkcjonuje zasada pluralizmu politycznego. Podczas konferencji Okrągłego Stołu kwestia zagwarantowania wolności słowa i możliwości swobodnego prezentowania swojego stanowiska w środkach masowego przekazu, została bardzo silnie zaakcentowana.

<sup>32</sup> M. Dobrowolski, *Ustrój państwa...*, s. 92.



Ukazujące pryncypia ustrojowo-politycznych przemian „Stanowisko w sprawie reform politycznych”, było w tej mierze dość ogólne. Mówiło ono, iż jednym z przejawów pełnego urzeczywistnienia suwerenności narodu jest „wolność słowa, w tym stwarzania realnych możliwości dostępu do wszystkich rodzajów środków przekazu różnorodnym siłom politycznym”<sup>33</sup>. W innym jednak miejscu użyto zwrotu „zwiększenie zakresu swobody słowa”, odnosząc to do zmian do przeprowadzenia „już teraz”<sup>34</sup>. A zatem w okresie przejściowym, czy inaczej – projektowanym początkowym okresie funkcjonowania socjalistycznej demokracji parlamentarnej – zakładano pewną liberalizację, ale nie całkowite zrównanie opozycji i ośrodków władzy w korzystaniu z wolności słowa, a co za tym idzie – przewidywano ograniczenia w dostępie opozycji do środków masowego przekazu. Dotyczyło to przede wszystkim programów telewizyjnych i radiowych. Autorskie programy telewizyjne opozycji ukazywały się raz na tydzień i trwały 30 minut, zaś radiowe – 60 minut, również raz w tygodniu<sup>35</sup>. Dalej poszły ustalenia co do prasy opozycyjnej: umożliwiono restytucję m.in. „Tygodnika Solidarność”, powstała też „Gazeta Wyborcza” – ogólnokrajowa gazeta informacyjna, wychodząca pod szyldem „Solidarności”. Tworzenie nowych organów prasowych uznano za nieodłączny element pluralizmu związkowego, politycznego i społecznego; przesądzono też o zmianie prawa prasowego tak, by odejść od koncesjonowania prasy i zastąpić je systemem rejestracji (zgłoszenia)<sup>36</sup>.

Przy Okrągłym Stole nie zdecydowano o likwidacji cenzury. To istotny, utrzymany element państwa autorytarnego. Urząd cenzorski, czyli Główny Urząd Kontroli Publikacji i Widowisk istniał aż do kwietnia 1990 r., faktycznie jednak po Okrągłym Stole (zaś szczególnie – po wyborach parlamentarnych i utworzeniu rządu T. Mazowieckiego) drastycznie ograniczył swą działalność, stając się w dużej mierze instytucją fasadową.

## **G. Niezależność wymiaru sprawiedliwości**

Jedną z konstytutywnych cech systemu niedemokratycznego, w tym także socjalistycznego autorytaryzmu, jest uzależnienie instytucji wymiaru sprawiedliwości od podmiotów władzy politycznej. Sądy są zatem podporządkowane dyrektywom o charakterze politycznym. O ich funkcjonowaniu

---

<sup>33</sup> T. Mołdawa, *Konstytucje polskie...*, s. 285.

<sup>34</sup> Tamże, s. 287.

<sup>35</sup> A. Materska-Sosnowska, *Okrągły Stół – ustalenia*, [w:] M. Jabłonowski, S. Stęпка, S. Sulowski (red.), *Polski rok 1989...*, s. 61.

<sup>36</sup> Tamże, s. 60.

i orzecznictwie nie decydują – tak to ma miejsce w demokratycznym państwie prawnym – jedynie obowiązujące przepisy rangi konstytucyjnej i ustawowej.

Wymiar sprawiedliwości w PRL nosił cechy daleko idącego uzależnienia od ośrodków politycznego przywództwa – kierowano sądownictwem przy użyciu „metod politycznych i administracyjnych”<sup>37</sup>. Ponadto jednym z warunków kariery w sądownictwie, była przynależność do PZPR. To wszystko uniemożliwiało niezawisłe orzekanie, a więc i skuteczną ochronę obywatelskich praw i wolności. Zmiany dotyczące wymiaru sprawiedliwości, były więc jednym z najpoważniejszych postulatów opozycji, wielokrotnie podnoszonym podczas obrad Okrągłego Stołu.

W „Stanowisku w sprawie reform politycznych” wyraźnie zaakcentowano, iż jedną z priorytetowych reform, jest zagwarantowanie niezawisłości sądów i „ich ustawowe uprawnienia kontrolne w stosunku do innych organów powołanych do strzeżenia praworządności i porządku publicznego”<sup>38</sup>. Znowelizowana konstytucja miała być uzupełniona o przepisy gwarantujące niezawisłość sędziowską, w tym przede wszystkim stanowiące o zasadzie nieusuwalności sędziów i nie przenoszeniu sędziów – wbrew ich woli – na inne miejsce urzędowania<sup>39</sup>.

Instytucjonalną formą gwarancji niezależności wymiaru sprawiedliwości, stała się Krajowa Rada Sądownictwa. Porozumienie okrągłostołowe stanowiło ogólnikowo, iż KRS miała się składać w większości z sędziów delegowanych przez zgromadzenia ogólne Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego i sądów powszechnych. Na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, prezydent miał mianować na stanowiska sędziowskie. Konstytucja PRL po nowelizacji z 7 kwietnia 1989 r. nie określiła szerzej pozycji i roli KRS – uczyniła to dopiero ustawa z 20 grudnia 1989 r.<sup>40</sup>

### 3. Konkluzje

Wizja socjalistycznej demokracji parlamentarnej, jaka wyłania się z niniejszego studium, nie jest w żadnej mierze zwartą i dopracowaną koncepcją ustrojową. Jest natomiast próbą stworzenia ustrojowo-politycznej prze-

<sup>37</sup> A. Bałaban, *Krajowa Rada Sądownictwa – regulacja konstytucyjna i rola w systemie władzy sądowniczej*, [w:] W. Skrzydło (red.), *Sądy i Trybunały w konstytucji i w praktyce*, Warszawa 2005, s. 79.

<sup>38</sup> T. Mołdawa, *Konstytucje polskie...*, s. 286.

<sup>39</sup> Tamże, s. 291.

<sup>40</sup> A. Bałaban, *Krajowa Rada Sądownictwa...*, s. 79.

strzeni między państwem o cechach autorytarnych a demokratycznym państwem prawnym. W stworzonych w ten sposób ramach, pewne zasady wprost dziedziczone są z dotychczasowego porządku ustrojowego: sama definicja państwa polskiego jako państwa socjalistycznego, zasada ludowładztwa (suweren klasowo-warstwowy, lud pracujący miast i wsi), zasada przewodniej roli PZPR w systemie politycznym państwa, zasada socjalistycznego systemu gospodarczego opartego na uspołecznionych środkach produkcji, rozwijającego się w oparciu o cykliczne plany społeczno-gospodarcze (art. 11 ust. 1 i 2 Konstytucji PRL), zasada jednolitości władzy państwowej, zasada państwa radzieckiego (hierarchiczny system rad narodowych jako terenowych organów władzy, podporządkowanych Radzie Państwa, a później – do wiosny 1990 r. – prezydentowi) itp. Jednak porozumienia Okrągłego Stołu i przyjęta na ich podstawie rewizja konstytucji z 7 kwietnia 1989 r., przekształcają wiele z tych – formalnie niewzruszalnych – fundamentów ustrojowych państwa. Pojawiają się elementy pluralizmu – zarówno w odniesieniu do politycznych wartości panujących w państwie, jak i w zakresie swobody działania organizacji społeczno-politycznych. Restytucja instytucji Senatu i Prezydenta PRL powoduje w istocie ewolucję od zasady jednolitości do zasady podziału władz. Następuje wzmocnienie zasady praworządności i pojawiają się instytucjonalne formy gwarancji skuteczniejszej ochrony praw i wolności. Do takich zaliczyć należy nową zupełnie instytucję – Krajową Radę Sądownictwa, ale też konstytucjonalizację (na mocy noweli kwietniowej) Rzecznika Praw Obywatelskich, funkcjonującego od blisko dwóch lat na podstawie ustawy zwykłej<sup>41</sup>.

Wiele z zapowiadanych w porozumieniach okrągłostołowych rozwiązań, wprowadzonych zostanie z opóźnieniem. Do takich zaliczyć należy jeden ze sztandarowych postulatów ruchu solidarnościowego jeszcze z lat 1980/1981 – samorządnej Rzeczypospolitej. Samorząd terytorialny będzie przedmiotem nowelizacji konstytucji dopiero w marcu 1990 r.

Na koniec nie sposób nie zgodzić się z pewną refleksją, która pojawiła się w literaturze przedmiotu i opisuje rzeczywistą przestrzeń polityczną, w jakiej poruszali się uczestnicy okrągłostołowej konferencji: „Modelu instytucjonalnego zbudowanego przy Okrągłym Stole nie powinno się [...] rekonstruować na podstawie wywiedzionych z późniejszych skutków „interesów” obu stron, ale ściśle wiązać go z ówczesnym horyzontem

---

<sup>41</sup> I. Malinowska, *Rzecznik Praw Obywatelskich w systemie ochrony praw i wolności w Polsce*, Warszawa 2007, s. 82–83.

poznawczym i silnymi w owym czasie autodefinicjami”<sup>42</sup>. Wspomniane czynniki pozwalały na daleko idące reformy, polegające na wprzęgnięciu w obowiązujący system elementów liberalno-demokratycznych, ale unieвозмоżliwiały całkowite odrzucenie konstrukcji państwa socjalistycznego.

## STRESZCZENIE

Artykuł porusza problem porozumienia ustrojowego zawartego przy Okrągłym Stole między władzą a opozycją uznaną za konstruktywną, tzn. nie domagającą się odejścia od ustroju socjalistycznego. Istotą porozumienia ustrojowego jest uznanie, że socjalistyczna demokracja parlamentarna będzie systemem opierającym się na określonych wartościach i zasadach, takich jak: ewolucyjny charakter przemian; odejście od monopolu marksistowskiego w systemie wartości, na których opiera się system sprawowania władzy; utrzymanie przewodniej roli PZPR w państwie (w praktyce przywództwo to przeniesione zostaje na nowo utworzony urząd prezydenta); pluralizm polityczny rozumiany jako swoboda zrzeszania się (lecz nie wielopartyjność); trwałość dotychczasowych sojuszy międzynarodowych itp. Tworzy się nowy system naczelnych organów państwowych – przywrócony zostaje urząd prezydenta i Senat jako druga izba parlamentu, lecz Sejm utrzymuje swą naczelną pozycję ustrojową. W praktyce socjalistyczna demokracja parlamentarna okazuje się tworem przejściowym – funkcjonuje do noweli grudniowej z 1989 r.

*Tomasz Słomka*

## SOCIALIST PARLIAMENTARY DEMOCRACY: THE LIMITS OF THE GOVERNMENT AGREEMENT IN 1989

The article describes the problem of political system agreement which was drawn up between communist government and opposition during 'Round Table' sessions without any demand of resignation from socialist system. The agreement described in article recognizes that socialist parliamentary democracy will be a system which is based on values and principles such as: evolutionary character of transformation; departure from Marxist ideology as system of values in exercised power; leading role of PUWP is kept (the leadership is in the hands of *president* as a new-created

---

<sup>42</sup> R. Matyja, *Model instytucjonalny...*, s. 65.

office); political pluralism – freedom to form associations (but not multi-party system); keeping all previous international alliances etc. New system of leading state bodies is created – the office of president is re-established as well as Senate as a second chamber, but Sejm kept its leading position. The socialist parliamentary democracy was practically only a short – term structure: the December amendment in 1989 terminated its functioning.

*Jacek Zaleśny*

## **Ustrojowe uwarunkowania mandatu poselskiego – od mandatu socjalistycznego ku mandatowi wolnemu**

### **SŁOWA KLUCZOWE:**

*wyborcy, posłowie, mandat przedstawicielski,  
mandat socjalistyczny, mandat przedstawicielski*

Kto kogo reprezentuje, z jakiego tytułu, w jakim zakresie, z jakimi konsekwencjami? Czy przedstawiciele są eksponentem czyjejś woli (pierwotnych, wtórnych grup społecznych), czy też może sami ją agregują? Czy poseł może podejmować autonomiczne decyzje wbrew interesom dużych grup społecznych? Czy w ogóle pojęcie tak ogólne, jak „wola narodu (ludu)” jako przedmiot reprezentacji znajduje swój desygnat w rzeczywistości czy też jest jedną z wielu fikcji ustrojowych, mającą tłumaczyć potrzebę subordynacji tym, którzy kształtują architekturę ładu politycznego, podejmują decyzje polityczne kształtujące zachowania dużych grup społecznych? Sumę pytań powyżej zarysowanych i tych, które w przedmiotowym kontekście nie padły, można zredukować do pytania klasycznego dla stosunków władzy politycznej – jakkolwiek nie byłaby ich proveniencja – tj. do pytania o mandat przedstawicielski. Celowe jest przyjrzenie się powyższej problematyce w związku z fenomenem politycznym, jaki zaszedł w Polsce w minionym wieku, tj. pokojowym, ewolucyjnym odstępowaniu od instytucji państwa komunistycznego i stopniowym, ale systematycznym, przyjmowaniu instytucji typowych dla państwa opartego na demokratycznych więzach relacji politycznych. Zmianie modelu piastowania władzy politycznej towarzyszyło redefiniowanie ustrojowych uwarunkowań wykonywania mandatu poselskiego:

odchodzenie od mandatu socjalistycznego i aplikowanie instytucji właściwych dla mandatu przedstawicielskiego.

Po II wojnie światowej doszło na ziemiach polskich (podobnie jak i w innych państwach tej części Europy, stosownie do utrwalania się zachodzących przemian) do zerwania z koncepcją mandatu przedstawicielskiego urzeczywistnianego (z uwzględnieniem specyfiki regulacji prawnych i ich socjopolitycznych konsekwencji wygenerowanych w ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 r.) w okresie międzywojennym. Jeszcze na gruncie obowiązywania ustawy konstytucyjnej z 19 lutego 1947 r. miało miejsce częściowe nawiązanie do konstrukcji prawnych znamienych dla Konstytucji marcowej i uznanie, że Sejm Ustawodawczy jest organem władzy zwierzchniej Narodu Polskiego. Znamienne jest jednak, że ustrojodawca recypując przepisy Konstytucji marcowej – w tym odnoszące się do posłów (art. 21, 22 i 24) – nie recypował art. 20 Konstytucji z 17 marca 1921 r., w myśl którego posłowie byli przedstawicielami całego narodu i nie byli krępowani żadnymi instrukcjami wyborców. Selekttywne czerpanie z rozwiązań okresu międzywojennego nie było przypadkowe. Ukazywało kierunek dokonywanych przeobrażeń, rozłożone w czasie wprowadzanie do tkanki ustrojowej nowych konstrukcji prawnych.

Z czasem ma miejsce implementacja koncepcji obcej tradycjom ustrojowym Rzeczypospolitej Polskiej, nie znajdującej potwierdzenia w dominującym nurcie rodzimej doktryny, praktyki. Jest to natomiast koncepcja składająca się na dorobek ustrojowy ruchów radykalnych, a następnie znamienna dla znakomitej większości tzw. państw ludowych. Model mandatu poselskiego wdrażany sukcesywnie w Polsce po 1944 r., choć ze zmienną dynamiką, jest różnie nazywany. Operuje się takimi zwrotami jak mandat: „związany”, „ograniczony”, „limitatywny” (*mandat limitatif*), „imperatywny” (*mandat impératif*). Zarazem, chcąc podkreślić, że jest to mandat istotnie różniący się względem feudalnego mandatu przedstawicielskiego, dla którego doktryna przyjęła nazwę mandat „imperatywny”, mandat *de facto* nowego typu, wprowadza się nowe określenie: „mandat socjalistyczny” („socjalistyczny mandat przedstawicielski”)¹.

Ustrojowego prawzoru dla mandatu socjalistycznego dostarczyły przede wszystkim doświadczenia jakobińskie i Komuny Paryskiej 1871 r. W okresie dyktatury jakobińskiej lud – w głosowaniu jawnym – desygnował swoich reprezentantów do Ciała Ustawodawczego (*Corps Legislatif*). Zadaniem deputowanych było wyrażanie woli wyborców. Byli tłumaczami

¹ B. Zawadzka, *Przedstawicielstwo w państwie socjalistycznym*, Warszawa 1976, s. 52–53.

myśli wyborców i ich interesów<sup>2</sup>. W żadnej postaci nie mogli realizować własnego programu. Byli bowiem jedynie rzecznikami woli wyborców, działającymi na podstawie pełnomocnictwa o cywilnoprawnej naturze<sup>3</sup>. W Komunie panował pogląd, że aby deputowani nie przekształcili się ze sług społeczeństwa w jego panów, muszą być „bezustannie kontrolowani, nadzorowani i krytykowani przez opinię, odwoływani, zobowiązani do zdawania sprawy ze swoich poczynań i odpowiedzialni wobec wyborców”<sup>4</sup>. Klamrą, która spinała podległość reprezentanta w stosunku do reprezentowanych była instytucja odpowiedzialności deputowanych przed wyborcami. Realizowano ją poprzez odwoływanie deputowanych<sup>5</sup>. Chociaż w Komunie Paryskiej mandat nie został poddany prawnej regulacji, to nie miano wątpliwości co do jego wiążącego charakteru. Odrzucenie prawnej niezależności wybranych od wybierających powodowało, że lud bezpośrednio i na co dzień oddziaływał na działalność Komuny. Lud udzielał upomnień członkom Komuny, żądał sprawozdań z konfliktów zachodzących w jej łonie, rozsądzał je. Za oczywiste i nie wymagające prawnego potwierdzenia, uważano prawo ludu do odwołania delegatów<sup>6</sup>. Feudalny mandat imperatywny, z wytycznymi udzielanymi przez wybierających wybranym i obowiązkami relacyjnymi, uzupełniono o dwa kluczowe elementy. Pierwszy z nich to stała więź przedstawiciela z wyborcami w celu kontrolowania przez nich jego działalności oraz nadawania jej kierunku. Drugim natomiast była możliwość odwołania deputowanego przez wyborców<sup>7</sup>.

Do interesujących nas konstrukcji ustrojowych Komuny Paryskiej nawiązywały doktryna i prawodawstwo doby rewolucji radzieckiej. Oprócz obowiązku utrzymywania stałej więzi między wybranymi i wybierającymi, odpowiedzialności deputowanych przed wybierającymi, najpierw

<sup>2</sup> Deklaracja do ludu francuskiego z 19 IV 1871 r., „Journal Officiel” z 20 IV 1871, [za:] I. Grajewska, *Komuna Paryska 1871 r. jako prototyp państwa socjalistycznego*, „Państwo i Prawo” 1971, z. 2, s. 247.

<sup>3</sup> M. Granat, *Uwagi o mandacie imperatywnym (W dwusetlecie Rewolucji Francuskiej)*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Polonia, Sectio G” 1990, Vol. XXXVII, s. 92.

<sup>4</sup> *Deklaracja Komitetu Centralnego Gwardii*, „Journal Officiel” z 25 III 1871, [za:] I. Grajewska, *Komuna Paryska 1871 r. jako prototyp...*, s. 247.

<sup>5</sup> K. Działocha, *Jakobińskie tradycje socjalistycznej koncepcji parlamentu*, „Przegląd Prawa i Administracji”, Wrocław 1972, t. 1, s. 16; B. Zawadzka, *Socjalistyczny mandat przedstawicielski*, „Państwo i Prawo” 1973, z. 12, s. 66.

<sup>6</sup> I. Grajewska, *Komuna Paryska 1871. Problematyka władzy rewolucyjnej*, Warszawa 1976, s. 272–273.

<sup>7</sup> B. Zawadzka, *Przedstawicielstwo...*, s. 55.



w postaci dekretu o prawie odwołania, a następnie w konstytucji z 1918 r., przewidywano możliwość odwołania przedstawiciela przez wyborców. Do tego nurtu ustrojowego nawiązywało prawo znakomitej części państw komunistycznych<sup>8</sup>, w tym także prawo Polski powojennej.

W Konstytucji z 22 lipca 1952 r.<sup>9</sup> zasada i formy zależności posłów od wyborców zostały zasadniczo wskazane już w art. 2 i rozwinięte w art. 87. Zgodnie z ich brzmieniem, lud pracujący sprawował władzę państwową przez swych przedstawicieli, wybieranych do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (i do rad narodowych). Przedstawiciele ludu w Sejmie (i w radach narodowych) mieli zdawać sprawę wyborcom ze swojej pracy i z działalności organu, do którego zostali wybrani, byli odpowiedzialni przed swymi wyborcami i mogli być przez nich odwołani.

W płaszczyźnie ustrojowej mandat socjalistyczny miał umożliwiać sprawowanie – w możliwie największym stopniu – przez sam lud władzy zwierzchniej. Z zasady suwerenności ludu wywodzono nie tylko konieczność przeprowadzania wyborów powszechnych, ale także prawne zagwarantowanie wyborcom wpływu na działalność Sejmu i poszczególnych posłów. Z wyznaczonej przez ustrojodawcę formuły mandatu przedstawicielskiego, będącej funkcją zasady suwerenności ludu, wywodzono trzy instytucje prawne:

- 1) obowiązek posła działania zgodnie z interesami wyborców,
- 2) obowiązek posła zdawania sprawy wyborcom ze swojej pracy w Sejmie i z działalności Sejmu,
- 3) prawo wyborców do odwołania posła<sup>10</sup>.

Poseł był zobligowany działać zgodnie z interesami wyborców. Powyższej normy nie rozumiano w sposób bezpośredni, jako działania zgodnego z partykularnymi żądaniami formułowanymi przez poszczególnych obywateli w ramach poszczególnych spraw, występowania w charakterze pełnomocnika wyborcy<sup>11</sup>. Nawet uwzględniając wspólnotę celów dużych

---

<sup>8</sup> Wyjątek stanowiła konstytucja NRD z 1949 r. Przewidywała, że deputowani reprezentują cały lud, podlegają tylko własnemu sumieniu i nie są związani poleceniami. Już jednak konstytucja z 1968 r. recypuje rozwiązania prawne typowe dla pozostałych państw komunistycznych.

<sup>9</sup> Dz.U. z 1952 r., Nr 33, poz. 232.

<sup>10</sup> S. Rozmaryn, *Konstytucja jako ustawa zasadnicza Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1967, s. 221; K. Gościński, *Z zagadnień teorii i praktyki przedstawicielstwa politycznego w PRL*, „Studia Nauk Politycznych” 1968, t. 1, s. 125; L. Garlicki, *Uwaga 8 do art. 6*, [w:] L. Garlicki (red.), *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, t. 2, Warszawa 1996, s. 4.

<sup>11</sup> Zob. M. Kruk, *Koncepcja mandatu przedstawicielskiego w konstytucyjnej doktrynie i praktyce*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 4, s. 21.

– choć nie wszystkich grup społecznych – miano świadomość, że na poziomie rozwiązań szczegółowych muszą występować rozbieżności między oczekiwaniami poszczególnych wyborców. Z tego też powodu obowiązek działania zgodnie z interesami ludu rozumiano w doktrynie państwa komunistycznego nie jako wykonywanie poszczególnych żądań wyborców, ale jako prowadzenie działalności zgodnej z interesami ludu, „pod jego stałą polityczną kontrolą co do zgodności tej polityki z jego interesami i przy uwzględnieniu płynących od niego bezpośrednio inspiracji. Jest to więc związanie co do ogólnego kierunku działania, a nie co do szczegółowych decyzji, w których deputowany zachowuje autonomię”<sup>12</sup>. Względ na respektowanie obiektywnych interesów ludu, a nie na subiektywne ich artykułowanie przez poszczególnych wyborców, odróżnia mandat socjalistyczny od feudalnego mandatu imperatywnego. Działanie posła zgodnie z interesami ludu nie znajdowało rozwinięcia w procedurze następczej akceptacji przez elektorat z danego okręgu wyborczego decyzji podjętych z udziałem przedstawiciela, zgłoszonych przez niego inicjatyw<sup>13</sup>. Inaczej w okresie I Rzeczypospolitej nie znano instytucji typu sejmiki sprawozdawcze, „ratyfikujących” decyzje Sejmu.

Wymóg działania posłów zgodnie z interesami wyborców nie przesądza odpowiedzi na pytanie, kim są owi wyborcy? Czy rzecz dotyczy całego korpusu wyborczego, tj. jak w polskich warunkach całego ludu pracującego miast i wsi, czy też poseł był zobligowany do wyrażania i realizacji interesów wyborców tego okręgu, z którego otrzymał mandat przedstawicielski, a może w rachubę wchodzi wariant będący wypadkową powyższych zależności, ale jeśli tak, to jak rozumiany?

Konstytucja z 1952 r. jedynie ogólnie i dosyć enigmatycznie określała podmiot reprezentowany. Z jednej strony, w świetle jej art. 2 ust. 1 lud pracujący sprawował władzę państwową przez swych przedstawicieli, co wskazywałoby na obowiązek reprezentowania całego ludu pracującego, bez względu na granice okręgów wyborczych. Zarazem jednak w ust. 2 tego samego art. 2 mowa była o odpowiedzialności przedstawicieli ludu przed swymi wyborcami i odwoływalności przez nich. „Odpowiedzialność przed swymi wyborcami” konkretyzuje podmiot reprezentowany i sprowadza go do wyborców konkretnego okręgu wyborczego, tego, w którym wybrany był dany poseł. Skonfrontowanie brzmienia ust. 1 i ust. 2 art. 2

<sup>12</sup> B. Zawadzka, *Przedstawicielstwo...*, s. 67; Z. Kedzia, *Uwagi o statusie prawnym posła na Sejm*, „*Studia Prawnicze*” 1989, z. 2–3, s. 136; M. Kudej, *Konstytucyjne obowiązki posła wobec wyborców*, „*Państwo i Prawo*” 1973, z. 7, s. 43.

<sup>13</sup> S. Rozmaryn, *Konstytucja jako ustawa zasadnicza...*, s. 225.

konstytucji z 22 lipca 1952 r. pozwala wnosić, iż wolą ustrojodawcy było harmonizowanie przez osobę posła tego co ogólnopństwowe, ogólnonarodowe z tym, co lokalne, partykularne<sup>14</sup>. Tak też wątek podmiotu reprezentowanego postrzegala doktryna zagadnienia<sup>15</sup>. Poseł miał wyrażać, a przez to i łączyć, zarówno interes ogólnospołeczny – interes całego ludu, jak i interes lokalny – interes mieszkańców okręgu wyborczego, przy czym to, co cząstkowe miało być podporządkowane temu, co ogólne.

Konstytucyjne dylematy podmiotu reprezentowanego przez posłów na Sejm PRL musimy uzupełnić o elementy praktyki ustrojowej. Będąc najczęściej członkiem PZPR, stronnictwa politycznego (SD, ZSL), bądź innej organizacji, poseł był – co nie budziło zastrzeżeń – związany programem partii (organizacji). Dodatkowo zaś PZPR wraz z SD i ZSL tworzyły wspólną platformę polityczną w postaci Frontu Jedności Narodu. Program Frontu Jedności Narodu, niwelując różnice programowe między PZPR i stronnictwami politycznymi, był wspólny dla wszystkich posłów. Miał wyrażać interesy całego ludu pracującego miast i wsi i ułatwiać posłowi podejmowanie konkretnych decyzji. Poseł, realizując ogólny interes wyborców, wyrażony w programie FJN, zarazem realizował program partii (stronnictwa), której był członkiem<sup>16</sup>. Głosując w wyborach do Sejmu wyborcy wyrażali poparcie dla programu politycznego FJN, który z kolei wyznaczał cele działania dla wszystkich posłów. Tak oto program FJN, jako program ludu pracującego, stawał się zarazem programem posłów jako reprezentantów ludu pracującego, polityczną platformą ich aktywności. W 1982 r. w miejsce Frontu Jedności Narodu utworzono Patriotyczny Ruch Odrodzenia Narodowego, który 20 lipca 1983 r. uległ konstytucjonalizacji<sup>17</sup>. PRON – podobnie jak dotychczas FJN – miał być płaszczyzną jednoczenia społeczeństwa dla dobra PRL, a także współdziałania partii politycznych, organizacji i stowarzyszeń społecznych oraz obywateli niezależnie od ich światopoglądu.

W płaszczyźnie ustrojowej poseł odpowiadał politycznie przed partią (stronnictwem) za realizację programu wyborczego. Również przed nią

<sup>14</sup> Znacznie bardziej jednoznaczne w tym zakresie są przepisy np. konstytucji Bułgarii z 1971 r. W ich świetle przedstawiciele ludu kierują się w swej działalności interesami ogólnonarodowymi i interesami swych wyborców.

<sup>15</sup> Zob. np. M. Kudej, *Konstytucyjne obowiązki posła...*, s. 43; B. Zawadzka, *Przedstawicielstwo...*, s. 69.

<sup>16</sup> Tamże, s. 70. Por. I. Grajewska, *Zagadnienie odpowiedzialności deputowanego wobec wyborców we Francji*, „Państwo i Prawo” 1956, z. 11, s. 789.

<sup>17</sup> Ustawa z 20 lipca 1983 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz.U. Nr 39, poz. 175.

był rozliczany z obowiązku działania zgodnie z dyscypliną partyjną. I choć nie miała ona ustawowego zakotwiczenia, to trudno byłoby jej odmówić walorów przesądzających o zachowaniu posła. W samym tylko Sejmie VIII kadencji (1980–1985) mandatu poselskiego – pod wpływem czy na wniosek władz partii – zrzekło się kilkudziesięciu posłów.

O ile poseł zobowiązany był kojarzyć interes wszystkich wyborców z partykularnymi potrzebami mieszkańców okręgu wyborczego, w którym został wybrany, o tyle powyższy *thelos* jego działania nie tłumaczy, kogo poseł reprezentował? W ujęciu teoretycznym daje się wydzielić trzy podstawowe możliwości: 1) poseł reprezentował interesy całego ludu pracującego, 2) poseł reprezentował jedynie interesy mieszkańców swego okręgu wyborczego, 3) poseł reprezentował interesy tak ogólne ludu pracującego, jak i interesy partykularne mieszkańców swego okręgu wyborczego.

Jeśli chodzi o wymowę ideologiczną to stanowisko pierwsze jest najbardziej awangardowe. Kojarzyć je należy z definitywnym celem rozwoju konstytucjonalizmu komunistycznego, tj. z mitycznym przełamaniem partykularyzmów, rozbieżności i wykształceniem jedności i spójności moralno-politycznej ludu. Racjonalność potrzeb lokalnych będzie tożsama z racjonalnością potrzeb państwowych. W tej koncepcji wybór w konkretnym okręgu wyborczym ma znaczenie czystko techniczne i nie wynikają z niego konsekwencje dla mechanizmów działania przedstawiciela, urzeczywistnianych przez niego celów.

Radykalnie odmiennie przedstawia się zagadnienie podmiotu reprezentowanego w drugim z ujęć podzielanych przez doktrynę Polski powojennej. Reprezentatywnie dla niego będzie stanowisko, w którym przyjmuje się, że „deputowany jest przedstawicielem ludności danego okręgu wyborczego, w którym został wybrany. Będąc więc częścią organu przedstawicielskiego, w którym zasiada, jest on reprezentantem części ludu czy ludności zamieszkałej na terenie działania danego organu. Nie jest on natomiast (...) reprezentantem całego ludu czy ludności danego terytorium. W tym przypadku reprezentantem jest organ przedstawicielski jako całość. Tak jak wola ludu jest wola jego większości w określonej sprawie, tak też sformułowanym jej wyrazem jest wola większości danego organu przedstawicielskiego, a nie poszczególnych jego członków”<sup>18</sup>.

Trzecim z wariantów podmiotu reprezentowanego, znanym na gruncie konstytucji z 1952 r., jest koncepcja wywodząca z jej art. 2, iż poseł

<sup>18</sup> F. Siemieński, *Organy przedstawicielskie w systemie organów państwa socjalistycznego*, Lublin 1964, s. 131.

reprezentował interesy tak ogólne ludu pracującego, jak i interesy szczegółowe mieszkańców swego okręgu wyborczego, które łączył w podejmowanej aktywności przedstawicielskiej. Miał działać na rzecz wypracowania przez Sejm decyzji łączących potrzeby lokalne z potrzebami ogólnospołecznymi. Jak podnosi się w literaturze zagadnienia, „wyrazem interesu ogólnonarodowego występującego w działalności przedstawicielskiej jest ogólnopolski program wyborczy. Okoliczność, że jest on konkretyzowany dla poszczególnych jednostek terytorialnych w postaci terenowych programów wyborczych oraz poddany publicznej dyskusji i uzupełniany pod wpływem wniosków wyborców, pozwala uwzględniać w nim interesy lokalne oraz grupowe tak dalece, jak to jest możliwe z uwagi na przyjęte zasady priorytetu, podporządkowane ogólnonarodowemu punktowi widzenia. Ponieważ jednak o włączeniu interesów szczegółowych do terenowego programu wyborczego decyduje ogólnonarodowy punkt widzenia, jest on – podobnie jak ogólnopolski program wyborczy – wyrazem najogólniejszych potrzeb. Interesy lokalne i grupowe, które nie znalazły wyrazu w programie wyborczym, dochodzą do głosu jako postulaty czy wnioski wyborców (...) Te formy wyrażania interesów wyborców rodzą działalność interwencyjną deputowanego”<sup>19</sup>.

Posłowie byli zobowiązani utrzymywać więź ze swoimi wyborcami. Powinni utrzymywać kontakty z właściwymi dla swoich okręgów wyborczych radami narodowymi i ich organami, jak również z działającymi na obszarze danego okręgu wyborczego organizacjami politycznymi, zawodowymi, społeczno-zawodowymi i społecznymi oraz organami samorządu. W konstrukcji mandatu socjalistycznego, ustrojodawca polski – podobnie jak w innych państwach komunistycznych – kładł akcent na utrzymywanie przez posła stałych relacji z wyborcami. Były one pochodną zależności prawnej posłów od wyborców<sup>20</sup>. Wpływu ludu pracującego na Sejm i posłów nie zredukowano do aktu aprobaty dla zgłoszonej listy kandydatów. Zobowiązywano posłów do zdawania sprawy wyborcom ze swojej pracy w Sejmie, z działalności Sejmu i jego organów, poprzez którą miało dochodzić do kontroli mandatariuszy przez mandantów<sup>21</sup>. Posłowie zostali zobligowani do utrzymywania więzi z wyborcami w okręgów, w których zostali wybrani. Służyły temu spotkania posłów z wyborcami. Różny był ich charakter. Miały miejsce tak spotkania otwarte dla wszystkich mieszkańców, jak i spotkania w zakładach pracy czy spotkania środo-

---

<sup>19</sup> B. Zawadzka, *Przedstawicielstwo...*, s. 75.

<sup>20</sup> K. Gościński, *Z zagadnień teorii i praktyki...*, s. 128.

<sup>21</sup> S. Rozmaryn, *Konstytucja jako ustawa zasadnicza...*, s. 223.

wiskowe. W ich trakcie posłowie przede wszystkim spełniali obowiązek informacyjny wobec wyborców. Informowali o wymiarach swojej aktywności w Sejmie, o działalności Sejmu, o kierunkach i zadaniach polityki państwa. Bezpośredni kontakt z wyborcami dawał także okazję zapoznania się z ich postulatami i wnioskami. Tym samym wskazać trzeba na dwukierunkowość oddziaływania w ramach relacji wyborcy – wybierani: „wyborcy inspirują i w pewnej mierze kontrolują działalność przedstawicieli (i organów przedstawicielskich oraz podporządkowanych im organów administracji) poprzez wnioski, postulaty i omawianie tej działalności na spotkaniach; reprezentanci zaś kształtują postawę wyborców, przedstawiając im węzłowe problemy działalności swego organu, mobilizują ich poparcie i aktywność dla podjętych inicjatyw”<sup>22</sup>. Nie można także zapominać o dyżurach poselskich jako formie bezpośredniego kontaktu mandatariusza i mandanta.

Istotną rolę w nawiązywaniu i koordynowaniu kontaktów posłów z mieszkańcami okręgów wyborczych odgrywały komitety Frontu Jedności Narodu (następnie właściwe terytorialnie ogniwa Patriotycznego Ruchu Odrodzenia Narodowego). Tak jako forma organizacyjna zrzeszająca wszystkie istotne legalnie działające siły polityczne, jak i ze względu na swój ogólnokrajowy zasięg działania, były do tego zadania najlepiej predestynowane. Gros obowiązków z zakresu utrzymywania i koordynowania kontaktów posłów z wyborcami przekazał prawodawca także wojewódzkim zespołom poselskim, jak również radom narodowym. Zespół koordynował działalność posłów w kilku okręgach wyborczych położonych w granicach jednego województwa. Funkcjami wojewódzkich zespołów poselskich, zrzeszających posłów wybranych w jednym województwie, były: 1) omawianie problemów województwa i ustalanie wytycznych działalności poselskiej w okręgach wyborczych, 2) ustalanie problemów, które powinny znaleźć odbicie w pracy posłów w Sejmie, w komisjach sejmowych i w ich działalności interwencyjnej oraz 3) umacnianie więzi posłów ze społeczeństwem i radami narodowymi. Wojewódzkie zespoły poselskie miały stwarzać warunki organizacyjne dla utrzymywania i zacieśniania więzi Sejmu i posłów z wyborcami, terenowymi organami władzy państwowej oraz organizacjami politycznymi, zawodowymi, społeczno-zawodowymi i społecznymi w terenie. Wojewódzkie zespoły poselskie udzielały posłom pomocy w wykonywaniu przez nich czynności wynikających ze sprawowania mandatu przedstawicielskiego.

<sup>22</sup> B. Zawadzka, *Przedstawicielstwo...*, s. 98.

W różny sposób kształtowano relacje między wojewódzkimi zespołami poselskimi a radami narodowymi. Miały miejsce wspólne posiedzenia wojewódzkich zespołów poselskich i prezydiów wojewódzkich rad narodowych, zapraszano przedstawicieli zespołu na obrady konwentu seniorów wojewódzkiej rady narodowej. Zwyczajem stał się udział posłów w sesjach rad narodowych. Brali oni także udział w pracach komisji wojewódzkich rad narodowych. Wśród innych form współdziałania wojewódzkich zespołów poselskich z radami narodowymi trzeba wymienić organizowanie narad posłów i radnych, wspólnych przedsięwzięć kontrolnych, czy wspólnych spotkań z wyborcami i dyżurów<sup>23</sup>.

W swej działalności poseł miał brać pod uwagę postulaty i wnioski wyborców. Powinien się do nich ustosunkować, wypowiedzieć, co do możliwości uwzględnienia<sup>24</sup>. Postulaty i wnioski obywateli miały znaczenie nie tylko dla utrzymywania więzi między wybierającymi i wybieranymi. Pozwalały także posłom zapoznać się z problemami obywateli, ich troskami i oczekiwaniami. Nie bez znaczenia były reperkusje dla oceny działania administracji publicznej. Wystąpienia wyborców mogły stać się kanwą dla posłów dla stwierdzenia, w jaki sposób organy administracji wykonują powierzone im zadania, czy działają zgodnie z obowiązującym prawem, czy też w ich aktywności dochodzi do zjawisk patologicznych.

Obowiązek posła działania zgodnie z interesami wyborców oraz zdawania sprawy wyborcom ze swojej pracy w Sejmie i z działalności Sejmu znajdują sankcję w innej instytucji właściwej dla państw komunistycznych. Na podobieństwo państw komunistycznych<sup>25</sup>, składową socjalistycznej postaci mandatu przedstawicielskiego uczynił polski prawodawca odwoływalność przedstawicieli przez wyborców<sup>26</sup>. Czerpał tym samym z tradycji rewolucyjnej. Instytucję odwołania deputowanego znało prawodawstwo radzieckie. Przewidywały ją konstytucja RSFRR z 1918 r.,

<sup>23</sup> Z. Kielmiński, *Spoleczno-prawna więź posła z wyborcami PRL*, Warszawa 1974, niepubl., s. 117–118; M. Kudej, *Konstytucyjne obowiązki posła...*, s. 52–53.

<sup>24</sup> Zob. A. Rost, Ł. Zawartowski, *W sprawie form demokracji bezpośredniej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1974, z. 1, s. 6.

<sup>25</sup> F. Siemieński, *Organy przedstawicielskie...*, s. 125.

<sup>26</sup> Występującą w prawodawstwie państw komunistycznych zasadę odwoływalności posłów odróżniamy od znanej w części miast i stanów USA instytucji *recall*. Ma ona zastosowanie w ponad połowie stanów, na poziomie lokalnym, w części także względem stanowej legislatury, ale nie wobec parlamentu federalnego. Legislatury stanowe nie sprawują zwierzchnictwa narodowego. Jest ono zastrzeżone dla federalnego Kongresu. Więcej na ten temat zob. K. Zwierzchowski, *Amerykańskie instytucje demokracji bezpośredniej*, Białystok 2005, s. 27–29; Por. I. Grajewska, *W sprawie odwoływalności posłów*, „Państwo i Prawo” 1956, z. 8–9, s. 493–494.

konstytucja z 1936 r.<sup>27</sup>, ale przepisy wykonawcze do konstytucji zostały uchwalone dopiero 30 października 1959 r.<sup>28</sup> Zasadę odpowiedzialności i odwoływalności deputowanych do organów przedstawicielskich uznawały za obowiązującą konstytucje znakomitej większości innych państw komunistycznych<sup>29</sup>. Co wyznacza rysy charakterystyczne dla konstytucjonalizmu komunistycznego, w ZSRR (podobnie jak w znakomitej części innych państw komunistycznych) przepisy ustawy jednoznacznie nie określały jednak przesłanek odwołania. Operowały jedynie tak labilnie wyznaczonym powodem, jak „zawiedzenie zaufania wyborców”, którego aplikacja zezwalała na odwoływanie deputowanego właściwie z dowolnego powodu. W stanie faktycznym zasada odpowiedzialności deputowanych do Rady Najwyższej, analogicznie jak zasada odpowiedzialności deputowanych do parlamentu w innych państwach komunistycznych, była instytucją bez widocznego wpływu na skład osobowy organów przedstawicielskich. Jeżeli już podlegała zastosowaniu, to w tym trybie mandat tracili jedynie pojedynczy deputowani.

W Polsce konstytucjonalizacja zasady odwoływalności, wzmocniona jej umiejscowieniem wśród zasad naczelnych konstytucji lipcowej, miała wskazywać na wagę i rangę projektowanej instytucji prawnej. Odpowiedzialność posła względem korpusu wyborczego była traktowana jako zasadnicza oś wyznaczająca jego pozycję ustrojową<sup>30</sup>. Skoro poseł miał reprezentować interesy klasy społecznej, której członkowie go wybrali, to nie mógł być – jak w konstrukcji mandatu wolnego – w stosunku do niej autonomiczny. „Jest bowiem reprezentantem tylko o tyle i tak długo, o ile i jak długo utrzymuje się między nim a jego klasą więz

<sup>27</sup> Podobny sens, tj. uzależnienie przedstawicieli i organu przedstawicielskiego od wyborców, miała wysoka częstotliwość przeprowadzanych wyborów. Wszechrosyjskie Zjazdy Rad odbywały się początkowo co 3 miesiące, potem co rok (zgodnie z konstytucją – co najmniej dwa razy do roku). Wszechzwiązkowe Zjazdy Rad odbywano co dwa lata (zgodnie z konstytucją – raz do roku, a od 1927 r. – raz na dwa lata). J. Stembrowicz, *Kilka uwag o Konwencji Jakobińskiej, Komunie Paryskiej w 1871 r. i władzy radzieckiej*, „Studia Prawnicze” 1981, z. 1–2, s. 286.

<sup>28</sup> Ustawa o trybie odwoływania deputowanych do Rady Najwyższej ZSRR. Szeroko na temat mechanizmu pozbawiania deputowanych mandatu przez obywateli zob. A. Gwiżdż, *O trybie odwoływania deputowanych do Rady Najwyższej ZSRR*, „Państwo i Prawo” 1960, z. 2.

<sup>29</sup> W Bułgarii i NRD zamiast instytucji odwołania deputowanego wprowadzono system mieszany, łączący elementy odwołania z instytucją pozbawienia deputowanego mandatu przez organ przedstawicielski. Obywatele inicjowali postępowanie, zaś decyzję o pozbawieniu osoby mandatu podejmował organ przedstawicielski.

<sup>30</sup> Zob. W. Zabielski, *Spółeczno-prawny charakter mandatu przedstawicielskiego w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, „Państwo i Prawo” 1968, z. 8–9, s. 329.



klasowej solidarności, jak długo działa zgodnie z interesami swoich mocodawców, swoich wyborców. Interesy klasowe są tak bardzo konkretne i tak bezpośrednio odczuwalne i uświadamiane sobie przez zainteresowanych, że ostatecznym ich sędzią muszą i mogą być bezpośrednio wyborcy. Stąd wywodzi się znane i lapidarne określenie charakteru deputowanego w ustroju socjalistycznym: „deputowany służy mas”, stąd konstytucyjny przepis o odpowiedzialności deputowanego wobec wyborców i prawo jego odwołania<sup>31</sup>. Nie oznaczało to jednak prostego sprowadzenia posła do posłańca wyborców, ich pełnomocnika, związanego instrukcją wyborczą. Także w koncepcji normatywnej mandatu socjalistycznego reprezentanci zachowywali margines swobody decyzyjnej, z której mogli korzystać w celu ogólnych interesów ludu pracującego, bez ryzyka spełnienia przesłanek utraty mandatu, jeśli tylko dokonywane przez nich wybory upodabniały się do postaw politycznych wyborców<sup>32</sup>.

Przyjęcie przez ustrojodawcę zasady odwoływalności posłów powinno znaleźć rozwinięcie w dookreśleniu prawnych przesłanek wnioskovania o pociągnięcie reprezentanta do odpowiedzialności. Trudno bowiem zakładać, aby tak ważny dla zasady przedstawicielstwa wymiar, jakim jest wybieranie posłów na okres trwania kadencji Sejmu, nie był obwarowany żadnymi gwarancjami piastowania mandatu przez powyższy okres. Inaczej trudno byłoby mówić o kadencyjności Sejmu i sprawowania mandatu przedstawicielskiego. Względ na zasadę kadencyjności nakazywał prawodawcy określić w akcie rangi ustawowej katalog zachowań posła (choćby w postaci klauzuli typu „zachowanie niegodne posła”, „zdrada programu wyborczego” czy też „utrata zaufania wyborców”), których zmaterializowanie się może skutkować uruchomieniem trybu odwołania się do głosu ludu<sup>33</sup> i rozstrzygnięcia, czy poseł nadal jest darzony zaufaniem ludu, czy też już je utracił.

Odwoływanie posłów przez wyborców można traktować za *actus contrarius* wyboru deputowanych. Wówczas powinno być dokonane przez ten sam czynnik, który dokonał wyboru i przebiegać z zastosowaniem podobnego trybu, jaki miał zastosowanie przy wyborze posła. Odwoływanie w procedurze przeciwnej do wyboru wymaga jednak zaangażowania istotnych środków. Złożoność postępowania nie służy korzystaniu z niego. Czyni instytucję martwą. Prosty zaś tryb odwoływania przez obywateli

<sup>31</sup> M. Sobolewski, *Prawne znaczenie wyborów powszechnych do parlamentu*, „Państwo i Prawo” 1961, z. 1, s. 36.

<sup>32</sup> Tamże, s. 42.

<sup>33</sup> Por. F. Siemieński, *Organy przedstawicielskie...*, s. 127.

i na ich wnioszek mógłby być niepożądany ze względów politycznych. Mógłby prowokować chęć usuwania z parlamentu decydentów istotnych dla systemu politycznego.

Jest rzeczą symboliczną i nieprzypadkową, iż zasada odwoływalności posłów – mimo swego podstawowego, kluczowego dla systemu politycznego Polski Ludowej znaczenia, uzyskująca najwyższą rangę prawną, bo konstytucyjną – przez długi okres nie doczekała się ustawowego dookreślenia. Brakowało regulacji prawnej urealnijającej zasadę, konkretyzującej tryb jej realizacji. O wygaśnięciu mandatu poselskiego m.in. wskutek odwołania posła przez wyborców wspominały już ordynacje wyborcze do Sejmu tak z 5 sierpnia 1952 r.<sup>34</sup> jak i z 24 października 1956 r.<sup>35</sup>, ale jednocześnie odsyłały w tym zakresie do osobnej ustawy. Dopóki nie wypracowano trybu postępowania, dopóty niemożliwe było zastosowanie zasady odwoływalności posła. Co symptomatyczne i wskazujące na fasadowość zasady odwoływalności w państwach komunistycznych, brak szczegółowych przepisów regulujących procedurę odwołania przedstawicieli do parlamentu, uniemożliwiający tym samym używanie instytucji, nie był przypadłością wyłącznie polską. Miał miejsce w znakomitej części państw komunistycznych. Gdy zaś prawodawca ustanowił je, to najczęściej nie podlegały zastosowaniu na szerszą skalę.

Mechanizm odwoływania posła wprowadzono dopiero 17 stycznia 1976 r. w ramach ordynacji wyborczej do Sejmu PRL i rad narodowych<sup>36</sup>. Wyborcy mogli odwołać posła, który uchylał się od prac w Sejmie albo z innych względów zawiódł zaufanie wyborców. Nie mogli tego uczynić spontanicznie, w oparciu o własne rozeznanie sejmowej aktywności posła. W postępowanie odwoławcze zaangażował ustawodawca instytucje polityczne państwa. Z wnioskiem o zwrócenie się do wyborców w sprawie odwołania posła mógł wystąpić do Sejmu jedynie komitet Frontu Jedności Narodu, który zgłosił jego kandydaturę. Komitet wnioskował o odwołanie bądź z własnej inicjatywy, bądź z inicjatywy wyborców albo organizacji politycznej lub społecznej, której poseł był członkiem. W wyniku rozpatrzenia wniosku komitetu Frontu Jedności Narodu Sejm mógł większością 2/3 głosów, w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów, podjąć uchwałę o zwróceniu się do wyborców w sprawie odwołania posła. Zarazem symptomatyczny dla prawotwórstwa państwa socjalistycznego jest fakt, że mechanizm odwoływania posła nie był kompletny. Tryb postępowania

<sup>34</sup> Dz.U. Nr 35, poz. 246.

<sup>35</sup> Dz.U. Nr 47, poz. 210.

<sup>36</sup> Dz.U. Nr 2, poz. 15.

odwoławczego miał określić Sejm podejmując decyzję o zwróceniu się do wyborców w sprawie odwołania posła. Przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie prawne umożliwiało kształtowanie trybu odwołania posła w zależności od specyfiki poszczególnych wypadków, od bieżącej woli posłów. Było możliwe różnicowanie postępowania w zależności od tego, kto miał być nim objęty<sup>37</sup>, bądź też w zależności od tego, z czyjej inicjatywy sprawa została poruszona<sup>38</sup>. Przyjęty model postępowania nie gwarantował zatem posłom równego, obiektywnego traktowania<sup>39</sup>. Zarazem brak w pełni ukształtowanej procedury postępowania nie służył zdolności korzystania z niej; sprawiał, że choć formalnie ustawodawca zarysował tryb odwoływania posłów, to *de facto* – w porównaniu ze stanem prawnym dotychczas wiążącym – niewiele uległo zmianie. Nadal konstytucyjna zasada odwoływalności posłów zachowywała cechy fikcji ustrojowej, bez możliwości nadania jej realnych wymiarów aplikacyjności.

Dookreślenie procedury odwoływania posła nastąpiło 29 maja 1985 r. w drodze ordynacji wyborczej do Sejmu<sup>40</sup>. Wyborcy uzyskali zdolność odwołania posła, który postępowaniem swoim naruszył godność poselską lub uchylał się od wykonywania obowiązków poselskich albo w inny sposób zawiódł zaufanie wyborców.

Z wnioskiem o odwołanie posła wybranego z okręgowej listy wyborczej mogli wystąpić do Sejmu wyborcy z okręgu wyborczego, z którego poseł został wybrany, wojewódzkie władze organizacji, która wysunęła kandydaturę posła, albo Rada Krajowa Patriotycznego Ruchu Odrodzenia Narodowego. Wysunięcie wniosku przez wyborców oraz udzielenie mu poparcia miało miejsce na zebraniach organizacji politycznych lub społecznych, zebraniach samorządu mieszkańców miast i wsi lub zebraniach organizowanych w zakładach pracy. Warunkiem ważności wniosku wyborców było poparcie go przez co najmniej 10% wyborców z okręgu wyborczego, uprawnionych do głosowania w dniu wyborów. Wniosek o odwołanie powinien wskazywać zarzuty oraz zawierać ich uzasadnienie.

Samo zebranie wymagalnej liczby podpisów pod wnioskiem o odwołanie posła nie skutkowało wszczęciem postępowania odwoławczego. Sejm zastrzegł sobie prawo niezaakceptowania inicjatywy wyborców i w re-

<sup>37</sup> Zob. A. Patrzalek, H. Rot, *Udział obywateli w sprawowaniu władzy za pośrednictwem Sejmu i rad narodowych*, Wrocław 1984, s. 45.

<sup>38</sup> S. Gebert, *Wspólna ordynacja wyborcza do Sejmu i rad narodowych*, „Państwo i Prawo” 1976, z. 1–2, s. 124.

<sup>39</sup> J. Mordwiłko, *O pozycji polityczno-prawnej posła na Sejm PRL*, „Państwo i Prawo” 1983, z. 4, s. 24.

<sup>40</sup> Dz.U. 26, poz. 112.

zultacie niedopuszczenia do jej kontynuowania w postaci głosowania obywateli w sprawie odwołania posła. Po rozpatrzeniu wniosku Sejm mógł podjąć uchwałę w sprawie zwrócenia się do wyborców o odwołanie posła.

Z chwilą podjęcia przez Sejm uchwały w sprawie zwrócenia się do wyborców o odwołanie posła, jego działalność poselska ulegała zawieszeniu do czasu ustalenia wyników głosowania nad wnioskiem.

Głosowanie w sprawie odwołania posła zarządzała Rada Państwa na obszarze okręgu wyborczego, w którym poseł został wybrany, wyznaczając datę głosowania na dzień przypadający w ciągu trzech miesięcy od dnia podjęcia uchwały przez Sejm. Poseł został odwołany, jeśli większość wyborców biorących udział w głosowaniu wypowiedziała się za odwołaniem. Ważność odwołania posła stwierdzał Sejm.

Inny tryb występowania z wnioskiem o odwołanie przewidywano względem posła wybranego z krajowej listy wyborczej. W tego typu sytuacji z wnioskiem mogli wystąpić do Sejmu wyborcy z dowolnego okręgu wyborczego. Wniosek taki przed przedłożeniem go Sejmowi powinien zostać zaopiniowany przez Radę Narodową Patriotycznego Ruchu Odrodzenia Narodowego. Ona również mogła zgłosić tego typu wniosek. Sejm, po rozpatrzeniu wniosku, mógł podjąć uchwałę w sprawie zwrócenia się do wyborców o odwołanie posła, określając równocześnie tryb postępowania odwoławczego.

Prawo odwołania posła przez wyborców, gdyby było obwarowane mechanizmem jego urzeczywistnienia, stanowiłoby istotny wymiar relacji wybierający – wybierani. Mogłoby stać się narzędziem społecznej oceny nie tylko i nie tyle posłów, ale w równej mierze, a może i przede wszystkim – Sejmu i pozostałych organów władzy państwowej. Z tego też względu – z tytułu swych systemowych konsekwencji – w warunkach politycznych PRL nie mogło podlegać stosowaniu.

W zamian, odpowiednio równoległe do odwołania przedstawicieli przez wyborców, w części państw komunistycznych znano instytucję pozbawienia mandatu przez organ przedstawicielski. Tym samym nie wyborcy, ale organ władzy przedstawicielskiej rozstrzygał o usunięciu osoby z korpusu przedstawicielskiego. W Polsce powojennej przewidywano możliwość pozbawienia mandatu, ale – nie licząc okresu Sejmu Ustawodawczego – tylko przez radę narodową, a nie przez Sejm<sup>41</sup>. Wprowadzała

<sup>41</sup> W tym kontekście wspomnieć należy o pozbawieniu mandatu przedstawicielskiego przez Sejm Ustawodawczy m.in. S. Mikołajczyka. Od decydowania przez Sejm o odwołaniu posła odróżniamy nakłonienie posła do złożenia mandatu. Jest to np. *casus* S. Kowalczyka – posła na Sejm PRL I Kadencji.

ją ordynacja wyborcza z 31 października 1957 r.<sup>42</sup> Pozbawienie mandatu reprezentanta przez organ przedstawicielski nie jest środkiem ustrojowo tożsamym z odwołaniem reprezentanta przez obywateli<sup>43</sup>. Pasuje się poza instytucjami demokracji bezpośredniej. Nie daje wyborcom prawa bezpośredniego wpływania na zachowania reprezentantów. Pozbawienie mandatu przez organ przedstawicielski generuje inny charakter odpowiedzialności, w tym – inaczej określa przedmiot osądzanego deliktu. Utożsamianie się przedstawiciela z wolą, interesami wyborców zastępuje utożsamianie się przedstawiciela z wolą, interesami parlamentu. Deputowany staje się rzecznikiem, orędownikiem woli parlamentu, a nie korpusu wyborców. Należy także dostrzegać ryzyko dysharmonii między reglamentowaną, ale mimo wszystko wolą wyborców wyrażoną w akcie głosowania, a wolą czynnika partyjnego. W konstrukcji prawnej wykluczania reprezentantów przez sam organ przedstawicielski możliwe jest pozbawianie mandatu osób cieszących się zaufaniem wyborców, ale z różnych względów uznanych za nieodpowiednie przez organ przedstawicielski. Zamiast uruchamiania postępowania odwoławczego, wymagającego dokonania – nieraz uciążliwych – czynności organizacyjnych i działań politycznych, można byłoby wykluczyć deputowanego z parlamentu szybko, dyskretnie, w gronie samych deputowanych, w formie jednego z punktów porządku dziennego posiedzenia parlamentu, bez potrzeby prezentowania i wyjaśniania sprawy obywatelom i ryzyka spotkania się z ich strony z trudnymi pytaniami, niepożądanymi reakcjami<sup>44</sup>. Materializacja tego typu praktyki oznaczałaby „wyflukiwanie” systemu przedstawicielskiego z wpływu ludu pracującego na skład personalny organów przedstawicielskich.

Obok instytucji odwołania posła znano możliwość faktycznego pozbawienia posła mandatu. W tej formule złożenie mandatu było efektem negatywnej oceny działalności posła dokonanej przez macierzystą formację polityczną. Podmiotem oceniającym nie był zatem lud pracujący w swym ogóle, ale formacja, która zgłosiła kandydaturę osoby na liście wyborczej do Sejmu. W utracie mandatu przedstawicielskiego wskutek cofnięcia rekomendacji przez partię uosabiała się istota „podwójnego przedstawi-

<sup>42</sup> Więcej na ten temat zob. np. M. Jaroszyński, *Reprezentatywność rad narodowych*, „Państwo i Prawo” 1960, z. 7, s. 16 i n.; S. Rozmaryn, *Nowe instytucje prawa wyborczego do rad narodowych*, „Państwo i Prawo” 1957, z. 12, s. 969 i n.

<sup>43</sup> Zob. Z. Jarosz, *Zasada odwołalności w systemie przedstawicielskim PRL*, „Państwo i Prawo” 1965, z. 3, s. 11.

<sup>44</sup> J. Stembrowicz, *Problem odwoływalności radnych*, „Gospodarka i Administracja Terenowa” 1965, nr 5, s. 43.

cielstwa” posła. W płaszczyźnie ustrojowej, reprezentował on nie tylko lud pracujący, ale również zgłaszającą go partię polityczną.

Inaczej niż w państwach demokratycznych, za przejaw odpowiedzialności posłów przed wyborcami nie można było odczytywać konieczności odnawiania mandatu przedstawicielskiego poprzez akt wyborczy. W PRL akt wyborczy nie przesądzał o alternatywach wyborczych. Nie był faktycznym narzędziem selekcji, doboru składu osobowego Sejmu. To, co istotne rozstrzygało się przed głosowaniem, na poziomie kształtowania listy kandydatów. Zgłoszenie kandydata na listę wyborczą było kluczowym wyznacznikiem oceny jego dotychczasowej działalności, w tym w ramach piastowania mandatu przedstawicielskiego. Co nie bez znaczenia dla pojmowania relacji wybierający – wybierani, ci pierwsi nie dysponowali prawem bezpośredniego zgłaszania kandydatów na posłów<sup>45</sup>. Uzyskali je dopiero na mocy przepisów ustawy z 7 kwietnia 1989 r. – ordynacja wyborcza do Sejmu X kadencji na lata 1989–1993<sup>46</sup>.

Pozorność wpływu wyborców na skład osobowy Sejmu, a przez to pozorność związku łączącego obywateli z przedstawicielami, znajdowała kontynuację w kwestii możliwości dokonania wyboru pozytywnego w trakcie aktu wyborczego. Ordynacja wyborcza do Sejmu z 1952 r. jednoznacznie przewidywała, że liczba kandydatów na liście do Sejmu nie może

<sup>45</sup> W myśl przepisów ordynacji wyborczej zarówno z 1952 r. (Dz.U. Nr 35, poz. 246.) jak i 1956 r. (Dz.U. Nr 47, poz. 210.) prawem zgłaszania kandydatów na posłów dysponowali jedynie: organizacje polityczne, zawodowe i spółdzielcze, Związek Samopomocy Chłopskiej, Związek Młodzieży Polskiej oraz inne masowe organizacje ludu pracującego. Powyższe podmioty mogły korzystać z prawa zgłaszania listy wyborczej tak samodzielnie jak i z innymi podmiotami, co stanowiło prawną podstawę zgłaszania jednej listy. Na mocy przepisów ordynacji wyborczej z 17 stycznia 1976 r. (Dz.U. Nr 2, poz. 151) kandydatów na posłów (i radnych) zgłaszały organizacje polityczne, zawodowe i spółdzielcze oraz inne masowe organizacje społeczne ludu pracującego realizujące wspólny program Frontu Jedności Narodu. Natomiast w reżimie ordynacji wyborczej do Sejmu z 29 maja 1985 r. (Dz.U. Nr 26, poz. 112) prawo wysuwania do wojewódzkich konwentów wyborczych osób proponowanych na kandydatów na posłów wybieranych z okręgowych list wyborczych przysługiwało wojewódzkim władzom: PZPR, ZSL, SD, Stowarzyszenia „PAX”, Chrześcijańskiego Stowarzyszenia Społecznego, Polskiego Związku Katolicko-Społecznego oraz PRON, a także wojewódzkim władzom lub wojewódzkim porozumieniom: związków zawodowych, społeczno-zawodowych organizacji rolników, socjalistycznych związków młodzieży, organizacji kombatanckich i kobiecych oraz innych organizacji społecznych o zasięgu krajowym, zrzeszających obywateli w miastach i wsiach. Natomiast kandydatów na posłów wybieranych z krajowej listy wyborczej przedstawiała Ogólnokrajowemu Konwentowi Wyborczemu Rada Krajowa PRON.

<sup>46</sup> Dz.U. Nr 19, poz. 102. Zgodnie z nią kandydatów mogli zgłosić wyborcy z danego okręgu w liczbie minimum 3000.

przekraczać liczby posłów, wybieranych w danym okręgu. Ordynacja do Sejmu z 1956 r. wprowadzała obowiązek zamieszczania na liście wyborczej kandydatów w większej o 2/3 liczbie niż liczba mandatów w okręgu, ale już w świetle zmiany ordynacji wyborczej z 1960 r. (utrzymanej w ordynacji z 1976 r.) liczba kandydatów nie musiała, ale mogła przekraczać – o połowę – liczbę mandatów w okręgu. Natomiast w myśl postanowień ordynacji wyborczej z 1985 r. krajowa lista wyborcza obejmowała tylko tylu kandydatów, ile mandatów przypadało na tę listę, zaś okręgowe listy wyborcze były podzielone na poszczególne mandaty i przy każdym wyodrębnionym mandacie umieszczano, w kolejności ustalonej przez wojewódzki konwent wyborczy, po dwóch kandydatów.

Wraz z zachodzącym przesileniem politycznym, poszukiwaniem dróg wyjścia z kryzysu gospodarczego, społecznego i politycznego, dochodzi do nowego spojrzenia na role ustrojowe posłów na Sejm. Znamienne jest, że zakwestionowanie socjalistycznego mandatu przedstawicielskiego nie jest zdarzeniem mającym miejsce bezpośrednio po zakończeniu obrad Okrągłego Stołu. Nie jest aktem jednorazowym, ale procesem rozłożonym w czasie i ewolucyjnie zachodzącym<sup>47</sup>. O redefiniowaniu koncepcji przedstawicielstwa mowy nie ma jeszcze w ustawie z 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji PRL (tzw. nowela kwietniowa)<sup>48</sup>. Co do istoty powtarza ona brzmienie art. 2 dotychczasowej regulacji Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 r. W świetle jej przepisów, lud pracujący sprawował władzę państwową przez swych przedstawicieli, wybieranych do Sejmu, Senatu i do rad narodowych. Powtarzając za Konstytucją z 1952 r. stanowił ustrojodawca, iż przedstawiciele ludu są odpowiedzialni przed swymi wyborcami i mogą być przez nich odwołani.

Dopiero ustawa z 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji PRL<sup>49</sup> (tzw. nowela grudniowa) zrywa z instytucją prawną w postaci odpowiedzialności posłów przed wyborcami i możliwością odwołania posła przez wyborców. Ma miejsce powrót do koncepcji mandatu wolnego, można rzec, do źródeł nowoczesnego parlamentaryzmu. Zarazem jednak zachowano poselski obowiązek (aktualnie rozciągnięty także na senatorów) zdawania sprawy wyborcom ze swojej działalności i działalności Sejmu. Przysłowiową „kropkę nad i” stawia ustawa konstytucyjna z 17 października 1992 r., w myśl której poseł jest reprezentantem całego Narodu, nie jest związany instrukcjami wyborców i nie może być odwołany.

---

<sup>47</sup> Zob. M. Kruk, *Koncepcja mandatu przedstawicielskiego...*, s. 23.

<sup>48</sup> Dz.U. PRL z 1989 r., Nr 19, poz. 101.

<sup>49</sup> Dz.U. PRL z 1989 r., Nr 75, poz. 444.

W zaakceptowanej przez polskiego prawodawcę konstrukcji mandatu wolnego (*mandat représentatif*), poseł jest podmiotem prawnie niezależnym względem wyborców. Nie wiąże go z nimi jakkolwiek stosunek prawny. Zarazem jednak – poprzez akt wyboru – suweren przenosi na reprezentantów zdolność dowolnego kształtowania jego zachowań<sup>50</sup> z podobnym skutkiem, jak gdyby czynił to bezpośrednio sam naród. *Ex ante* godzi się na wszystko, co parlament uchwali. Ustrojodawca nie przewiduje ani jednej decyzji parlamentu, która dla swego wiążącego charakteru wymagałaby obligatoryjnego, prewencyjnego przyzwolenia narodu. Zdolności do swobodnego rozstrzygnięcia o zachowaniach suwerena nie towarzyszy także konieczność zaaprobowania *ex post* przez naród decyzji parlamentu.

Odstąpienie w tzw. noweli grudniowej od formuły mandatu socjalistycznego nie przesądziło definitywnie sposobu rozstrzygnięcia kwestii reprezentanta. Nie ma zastrzeżeń co do tezy, że poseł nie jest reprezentantem konkretnych, imiennie nazwanych wyborców, czy też określonych, imiennie nazwanych grup wyborców. Nie jest uzależniony od ich woli. Tym bardziej wola ta nie podlega formalizacji w postaci instrukcji i obowiązku zdawania relacji z wykonania mandatu. Mniej jednoznaczna jest odpowiedź na pytanie, jaki podmiot, jeśli w ogóle jesteśmy w stanie taki podmiot wydzielić, jest podmiotem reprezentującym naród? Na tak wskazane pytanie doktryna nie daje jednej, nie budzącej zastrzeżeń odpowiedzi. Mamy zaś do czynienia z kilkoma, wzajemnie niekoherentnymi, wskazaniem. W świetle przepisów tzw. noweli grudniowej, „naród sprawuje władzę przez swych przedstawicieli”. Czy w świetle powyższego podmiotem reprezentującym naród jest każdy poseł? Czy też należy stać na gruncie koncepcji, że przedstawicielem są wszyscy posłowie składający się na Sejm? Pierwszą z koncepcji reprezentacji należy odrzucić jako nieracjonalną. Trudno wnioskować, że wolą racjonalnie działającego ustrojodawcy było równoległe reprezentowanie narodu przez 460 reprezentantów. Za mandatariusza całego narodu uznać należy cały, *in corpore* rozstrzygający, zespół reprezentantów.

Powinnością (ale już nie obowiązkiem, jak w konstrukcji mandatu socjalistycznego) posłów jest utrzymywanie kontaktów z wyborcami. Posłowie przyjmują opinie, postulaty, wnioski wyborców oraz ich organizacji i biorą je pod uwagę w swej działalności parlamentarnej. Stanowiska zajmowane przez wyborców nie mają dla posłów mocy wiążącej. Nie obligują do

<sup>50</sup> Por. J. Szymanek, *Współczesne rozumienie pojęcia reprezentacji politycznej (zarys problemu)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2005, z. 2, s. 226 i n.



podjęcia konkretnych działań, w celu osiągnięcia określonego skutku. O przedsięwziętych środkach, sposobie ich użycia rozstrzyga suwerennie poseł. Nie oznacza to, że w ramach mandatu wolnego poseł może nie liczyć się z opiniami, postulatami i wnioskami obywateli, że nie mają one dla niego żadnego znaczenia. Poseł bowiem, choć nie jest prawnie zależny od wyborców, nie może być odwołany, to nie może przechodzić nad nimi do porządku dziennego. Istotną wskazówkę co do sposobu traktowania wystąpień wyborców przynoszą bezpośrednio przepisy ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora. Zgodnie z nimi poseł ma brać je pod uwagę w swej działalności parlamentarnej. Branie pod uwagę wymaga od niego dołożenia wszelkich starań, aby opinie, postulaty i wnioski były poddane analizie i w razie zasadności znalazły przełożenie na akty stosowania bądź stanowienia prawa. Zawiera w sobie także powinność poinformowania wyborców o sposobie załatwienia ich żądań, a w razie odmowy pozytywnego załatwienia sprawy – także o motywach decyzji.

Na mocy przepisów ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, w celu obsługi swej działalności w terenie, posłowie tworzą biura poselskie lub poselsko-senatorskie (wraz z senatorami). Są one finansowane ze środków publicznych. Biura poselskie są typowym, prawnie pożądanym, miejscem odbywania dyżurów poselskich. Stanowią znaną i społecznie aprobowaną formę kontaktowania się przez mandatariusza z wyborcami, w celu realizowania czynności interwencyjnych, jak również wysłuchiwanie opinii, postulatów oraz wniosków.

Na utrzymywanie przez posłów kontaktów z elektoratem trzeba również patrzeć w związku z kształtowaniem elit politycznych, lokalnych liderów. Aktywna działalność posłów w terenie jest składową organizowania i mobilizowania lokalnych jednostek organizacyjnych partii politycznych, organów władzy lokalnej czy lokalnych grup interesu. Odgrywa niebagatelną rolę w ich politycznej socjalizacji.

Głosowanie na listy wyborcze jako technika ustalania składu osobowego Sejmu sprawia, że partie polityczne są nie do przecenienia dla relacji łączących mandatariusza z mandantem. Głosując na listę wyborczą (a w jej ramach na kandydata) wyborcy wyrażają swoje poparcie dla programu politycznego danej formacji politycznej. Wyborcy głosując na listę wyborczą zasadniczo wybierają jej atuty jako takiej, z których istotną część da się sprowadzić do popierania programu politycznego partii, a przynajmniej najbardziej fundamentalnych założeń programu. Wybierają partię, a nie kandydata z jej listy ubiegającego się o mandat przedstawicielski. Akceptują wolę polityczną, którą partia polityczna generuje, syntetyzuje i przekształca w program politycznego, a następnie

legislacyjnego działania<sup>51</sup>. Program polityczny formacji politycznej jest z kolei punktem odniesienia dla działalności podejmowanej przez jej członków. Wykazując troskę o realizację programu politycznego poseł spełnia oczekiwania wyborców. W tym też rozumieniu do zaakceptowania jest teza, że w demokracji parlamentarnej programy polityczne partii relewantnych są polityczną platformą dużych grup społecznych, że program partii gabinetowych jest programem narodu.

Nowoczesne korzenie mandatu wolnego nie są bez znaczenia dla zrozumienia wyboru dokonanego przez polskiego prawodawcę. Pokazują bowiem jego intencje i tradycje, do których chce się odnosić, wartości, które pragnie kultywować. Innymi słowy, kontekst historyczny moderuje sensem wdrażanej instytucji. Do rozwoju i prawnej aplikacji modelu mandatu wolnego doszło we Francji doby rewolucji francuskiej. Za nią jest on proklamowany w kolejnych konstytucjach francuskich (z wyłączeniem konstytucji jakobińskiej z 1793 r., która nie miała mocy prawnie wiążącej) i innych państw. W pierwotnym, XVIII–XIX-wiecznym rozumieniu, istotę mandatu wolnego wyznaczały relacje wiążące wybierających i wybieranych. Między nimi nie było trwałych, zinstytucjonalizowanych, ciał pośredniczących. Jak mówił Condorcet w Konwencie: „jako mandatarisz ludu będę robić to, co będę uważać za najbardziej korzystne dla jego interesów. Lud wysłał mnie, abym wyklądał moje idee, a nie jego; absolutna niezależność moich opinii jest moim pierwszym obowiązkiem wobec niego”<sup>52</sup>.

Sytuacja uległa radykalnej zmianie pod koniec XIX w., wraz z narodzinami partii politycznych jako podmiotów zorganizowanych, w sposób trwały i metodyczny realizujących stawiane sobie cele. Partie, stając się podstawowymi uczestnikami stosunków politycznych, agregują wolę polityczną dużych grup społecznych i artykułują ją w parlamencie. Proces wykuwania decyzji politycznych, których wyrazicielem jest parlament, zachodzi nie tylko w nim samym (komisjach sejmowych, organach Sejmu, czy na forum izby), ale także m.in. w relewantnych partiach politycznych. Partie polityczne, a nie tylko izby parlamentarne, organizują i konkretyzują wolę Narodu. Parlament przestał być jej jedynym nosicielem. Są one wyrazicielem woli dużych grup społecznych, podczas gdy w przeszłości Naród wypowiadał się za pośrednictwem swych reprezentantów<sup>53</sup>. Partie

<sup>51</sup> Zob. I. Grajewska, *Partie masowe a system przedstawicielski (próba syntezy)*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego, Nauki Humanistyczno-Społeczne, Seria I, zeszyt 31, Łódź 1963, s. 10.

<sup>52</sup> Cyt. za: G. Burdeau, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris 1963, s. 129.

<sup>53</sup> Zob. I. Grajewska, *Partie masowe...*, s. 3.

polityczne organizują wyborców. To, co cząstkowe, podzielane przez jednostki, agregują w postawy polityczne dużych grup społecznych. Tym samym partie polityczne stały się nieodzownym elementem każdego systemu przedstawicielskiego, wektorem bez którego nie jest on w stanie funkcjonować.

Poprzez członkostwo we frakcji parlamentarnej poseł wykonuje piastowany przez siebie mandat przedstawicielski. Kluczowego znaczenia partii dla realizacji mandatu nie można utożsamiać ze stosunkiem reprezentacji. „Formacje polityczne, jako organizacje społeczne aktywnie uczestniczące w organizowaniu procesów życia politycznego i w konsekwencji faktycznie życiem tym kierujące, nie są stroną stosunku reprezentacji, jedynie mechanizmem społecznym wpływającym – niekiedy rozstrzygająco – na postać, jaką stosunek ten w praktyce, a niekiedy również i prawnie przybiera. Tę rolę organizatorską formacje polityczne mogą realizować zarówno jako struktury pośredniczące między reprezentantami a reprezentowanymi, jak też oddziałując na sposób wykonywania mandatu przez reprezentantów”<sup>54</sup>. Tym niemniej znamy przykłady państw demokratycznych – jak Czechosłowacja okresu międzywojennego, współcześnie Portugalia, w których realizuje się normę prawną odpowiedzialności deputowanego przed frakcją polityczną.

Nie bez znaczenia dla piastowania mandatu przedstawicielskiego jest zagadnienie procesu rekrutacji przedstawicieli suwerena. Partie polityczne są wiodącymi podmiotami zgłaszającymi kandydatów. Udział w tym procesie spontanicznie organizujących się wyborców – choć konstytucyjnie przewidziany – ma jedynie marginalne znaczenie. Partie definiują dostępność do rynku wyborczego i one zarządzają jego funkcjonowaniem. Potencjalny kandydat, nawet cieszący się zaufaniem dużych grup społecznych, ma nikłe szanse na przekucie kapitału zaufania społecznego w mandat parlamentarny, gdy nie stoi za nim relewantna formacja polityczna.

Fakt istnienia dużych, wielomandatowych okręgów wyborczych, współwarunkuje, wręcz definiuje, formy i natężenie utrzymywania więzi przez posłów z wyborcami. Uniemożliwia im utrzymywanie stałych, a jednocześnie rozbudowanych kontaktów z mieszkańcami wszystkich gmin składających się na okręg wyborczy i środowisk zawodowych w nim działających. Wymusza koncentrowanie się na aktywności w gminach jedynie części powiatów z danego okręgu wyborczego i faktyczne pomi-

---

<sup>54</sup> W. Zakrzewski, *W sprawie uściślenia prawno-politycznych konstrukcji mandatu przedstawicielskiego*, „Państwo i Prawo” 1968, z. 7, s. 42.

janie w swej aktywności poselskiej potrzeb i wniosków pozostałych mieszkańców okręgu wyborczego, potrzeby informowania obywateli o wymiarach działalności Sejmu i innych organów władzy publicznej. Duże, wielomandatowe okręgi wyborcze pozbawiają obywateli możliwości faktycznego, codziennego kontaktu ze swymi reprezentantami. Stwarzają ryzyko redukcji stosunku przedstawicielstwa do aktu wyborczego, odbywanego raz na kilka lat, a nie potwierdzanego w stałym zacieśnianiu więzi między wybierającymi a wybieranymi. Tymczasem właściwe piastowanie mandatu przedstawicielskiego wymaga stałego poznawania, analizowania spraw nurtujących wyborców i refleksji nad zdolnością ich przekładania na wnioski o charakterze systemowym, dotyczącym dużych grup społecznych. W kontekście mandatu przedstawicielskiego należy dostrzegać walory mniejszych okręgów wyborczych. Służą one utrzymaniu bieżących, natężonych interakcji, artykułowaniu wzajemnych potrzeb i oczekiwań.

Doniosłego znaczenia partii politycznych, zrzeszających na zasadach dobrowolności i równości obywateli Rzeczypospolitej Polskiej, nie pomija prawodawca polski w ustawie o zmianie Konstytucji PRL z 29 grudnia 1989 r. Przewiduje ich istnienie, a zarazem wpływ metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa. Tym niemniej ustrojodawca pomija partie polityczne w konstrukcji prawnej mandatu przedstawicielskiego, pomija faktyczny związek między jednostkowymi wyborami dokonywanymi w ramach aktu wyborczego, partiami politycznymi i zachowaniami przedstawicieli. Materia zależności łączących partie polityczne i posłów nie jest także uregulowana ustawowo. Podlega ona uformowaniu w ramach związków łączących formację polityczną i reprezentanta, definiowanych w ramach takich aktów jak regulamin klubu poselskiego, uchwały jego gremiów decyzyjnych itd.

Partie polityczne nie tylko artykułują wolę polityczną wyborców. Ich wpływ na system polityczny państwa odbywa się także poprzez kształtowanie postaw i zachowań depozytariuszy mandatu przedstawicielskiego. Poprzez posłów partie polityczne przekuwają programy, cele polityczne w decyzje mające walor prawa państwowego, bo podjęte przez Sejm (z udziałem Senatu i Prezydenta). „Deputowany traci swą dawną niezależność – traci ją na rzecz partii, której zawdzięcza mandat i której program jest obowiązany realizować pod groźbą sankcji z jej strony, zamiast – jak w klasycznym systemie reprezentacyjnym – kierować się własnym sumieniem i własnym wyobrażeniem o «dobru ogólnym»”<sup>55</sup>. Co więcej, także

<sup>55</sup> B. Zawadzka, *Przedstawicielstwo...*, s. 45.

wyborcy oczekują od posła działania poprzez frakcję partyjną, zgodnie z jej linią programową. Oczekiwania wyborców kierowane pod adresem posłów wzmacniają faktyczną zależność i odpowiedzialność deputowanego wobec partii. „Poseł, który zgodnie ze swą pozycją konstytucyjną przejawiałby niezależność, łamiąc partyjną dyscyplinę, nie zasłużyłby sobie na uznanie w oczach wyborców. Przeciwnie, uchodziłby za dziwaka lub warchoła w oczach ludzi, którzy wybrali go przecież nie po to, by wypowiadał w parlamencie swoje własne idee i lansował swoje osobiste projekty, lecz po to, by walczył o realizację programu partii, by szerzył jej ideologię i reprezentował jej wolę. Wyborca dokonuje aktu ich akceptacji, głosując na daną partię i dlatego ma prawo domagać się od deputowanych, by wiernie barw jej bronili”<sup>56</sup>.

Skala podporządkowania posła macierzystej frakcji parlamentarnej zasadniczo zależy od takich czynników, jak zwartość wewnętrzna frakcji parlamentarnej, charakter przywództwa partyjnego, charakter rywalizacji parlamentarnej (koncyliacyjna bądź konfrontacyjna), poziom konsolidacji rywalizacji politycznej. Im bardziej frakcja działa jako zdyscyplinowana machina polityczna, poddana silnemu przywództwu politycznemu, w środowisku konfrontacji politycznej zachodzącej w skonsolidowanym systemie partyjnym, tym bardziej redukcji ulega model sprawowania mandatu przedstawicielskiego w oparciu o własne sumienie i własne wyobrażenie o „dobru wspólnym”. Poseł staje się zaś przede wszystkim rzecznikiem formacji politycznej, jej programu, celów przez nią wyznaczonych na danym etapie działalności politycznej.

W różnym stopniu i zakresie można wiązać posła dyscypliną partyjną. Może ona obejmować wszelkie sfery aktywności osoby, bądź też być ograniczona do jej działalności publicznej bądź wyłącznie parlamentarnej. W obrębie tej ostatniej może odnosić się do wszelkich decyzji podejmowanych przez Sejm i jego organy, bądź tylko do wybranych, kluczowych dla danej formacji politycznej ustaleń, z zachowaniem swobody wyboru w sprawach pozostałych. Może mieć charakter bardziej bądź mniej konkretny. Może się wiązać nie tylko z decyzjami zapadającymi w parlamencie, ale także powstrzymywać posła przed podjęciem określonych form aktywności (np. w obszarze interpelacji i zapytań poselskich) bądź też obligować posła do podjęcia określonych czynności (np. do wystąpienia posła w danej sprawie czy też zorganizowania w danym okresie określonej liczby spotkań z wyborcami). *Summa summarum*, w różnym natężeniu dyscyplina partyjna władna jest determi-

<sup>56</sup> I. Grajewska, *Partie masowe...*, s. 14.

nować zachowania posła. Każdorazowo natomiast jej punktem odniesienia jest dążenie do spełnienia celów i środków działania danej formacji politycznej. Poprzez faktyczne zależności wiążące przedstawiciela z formacją polityczną dochodzi do powstawania stosunku mającego cechy zbliżone do znamiennej dla mandatu imperatywnego. Krystalizuje się stosunek łączący „wyborców z deputowanymi za pośrednictwem partii, która jest jego niezbędną organizatorką i egzekutorką. Różni on się bardzo istotnie od feudalnego mandatu nakazczego. Nie chodzi tu już bowiem o dawanie prywatnych, partykularystycznych instrukcji. Mandat imperatywny wprowadzony przez partie opiera się na woli szerokich mas ich wyborców uogólnionej w skali narodowej, na ich pojmowaniu „dobra ogólnego” i „woli powszechnej”. Nabiera on więc z pewnością charakteru publicznego. Posiada przy tym wszystkie te cechy mandatu nakazczego, które odróżniają go od „wolnego” przedstawicielskiego mandatu klasycznej demokracji i pozwalają na stałą kontrolę działalności posła”<sup>57</sup>.

Poprzez członkostwo we frakcji parlamentarnej poseł realizuje swe powinności wobec obywateli: informuje władze statutowe o podejmowanych działaniach, skutkach ich przedsięwzięcia, efektach, jakich należy oczekiwać w związku z ich zaistnieniem. Dyrektywy polityczne frakcji nie muszą kolidować z indywidualnie podejmowaną działalnością posła w okręgu wyborczym. Mogą się doskonale uzupełniać. Ogólne cele działania politycznego poseł może przekładać na konkretne przedsięwzięcia zachodzące w okręgu wyborczym. W tym też rozumieniu daje się traktować posła za wyraziciela woli i poglądów frakcji politycznej w danym okręgu wyborczym.

Odpowiedzialność posła wobec frakcji partyjnej obwarowana jest – zróżnicowanym dla poszczególnych formacji – systemem sankcji. Są one wielorakie, poczynając od upomnienia, nagany, poprzez kary finansowe, degradację znaczenia we frakcji politycznej, utratę piastowanego stanowiska publicznego, aż po pominięcie przy wystawianiu listy kandydatów w kolejnych wyborach i usunięcie posła z frakcji parlamentarnej. W typowych sytuacjach, przedstawiciel, który doświadczał nieojalności partyjnej, głosowania w kluczowych dla partii sprawach wbrew dyscyplinie partyjnej, podlega marginalizacji politycznej, zatracaniu wpływu na bieg spraw parlamentarnych. Pozbawiony poparcia partii traci szanse na odnowienie mandatu przedstawicielskiego w najbliższej elekcji do parlamentu.

<sup>57</sup> Tamże, s. 18–19.

Inaczej niż w prymarnej konstrukcji mandatu socjalistycznego, prezentowanie poglądów sprzecznych z głoszonymi przez macierzystą frakcję polityczną, głosowanie wbrew stanowisku frakcji politycznej i inne akty nielojalności politycznej, nie wpływają na dalszą zdolność posła do piastowania mandatu przedstawicielskiego w ramach danej kadencji Sejmu<sup>58</sup>. Nie stanowią prawnej przesłanki wszczęcia postępowania w sprawie utraty mandatu. Choć w płaszczyźnie politycznej poseł naruszył normy postępowania to nadal jego mandat podlega ochronie, w tym przypadku – przed roszczeniami frakcji politycznej.

Lojalność posła w stosunku do formacji politycznej, której jest członkiem, nie jest bez znaczenia dla stosunku reprezentacji. Składa się na zapewnienie, że program polityczny poparty przez wyborców w akcie głosowania zachowuje swą aktualność i podlega przekładaniu na akty stanowienia prawa. Działalność posła zgodna z linią polityczną frakcji jest dla wyborców gwarancją dochowania ich woli, gwarancją działania na rzecz zaspokojenia potrzeb artykułowanych przez duże grupy społeczne, a agregowanych przez parlamentarne partie polityczne.

Więzy łączące posła z frakcją parlamentarną trzeba kojarzyć z wiodącą funkcją Sejmu w postaci wyłonienia i utrzymania w nim stabilnej konfiguracji politycznej (niekoniecznie większościowej) zdolnej do przewidywalnego, efektywnego, skutecznego<sup>59</sup> i odpowiedzialnego rządzenia<sup>60</sup>. Realizowanie przez posłów ustaleń frakcyjnych ma być gwarancją nie tylko, że cele partii politycznej będą wypełniane, ale również, że Sejm wykona zadania mu powierzone, tj. – co do istoty – sprawnie zrealizuje agendę ustawodawczą, wygeneruje stabilny rząd, wybierze osoby z woli Sejmu pełniące funkcje publiczne.

Mówimy o odpowiedzialności politycznej posła wobec frakcji parlamentarnej (odpowiednio partii politycznej); ale przecież sama frakcja parlamentarna też jest strukturą złożoną, o wykształconej i jednocześnie wciąż się zmieniającej, hierarchii znaczeń. Silne przywództwo partyjne wyrażające się w zdolności zdominowania organów statutowych frakcji, uzależnia posła nie tylko od partii, frakcji jako takiej, jej gremiów statutowych, ale zarazem względem konkretnych decydentów partyjnych.

---

<sup>58</sup> M. Granat, *Skutki prawne nowej charakterystyki konstytucyjnej mandatu przedstawicielskiego*, [w:] M. Kruk (red.), *„Mała Konstytucja” w procesie przemian ustrojowych w Polsce*, Warszawa 1993, s. 100.

<sup>59</sup> A. Gwiżdż, *Zagadnienia parlamentaryzmu w Polsce Ludowej*, Warszawa 1972, s. 53.

<sup>60</sup> Zob. Wystąpienie M. Kruk [w:] *Spotkanie dyskusyjne w Redakcji „Przeglądu Sejmowego” na temat aktualnych problemów mandatu przedstawicielskiego w Polsce*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 3, s. 212.

Od ich decyzji, znajdujących jedynie formalne umocowanie w aktach wewnętrznego kierowania frakcją zależą losy posła: czy będzie się cieszył blichtrzem wtajemniczenia w sprawy partyjne, państwowe, czy też – dla kontrastu – będzie funkcjonował na obrzeżach formacji i parlamentu, a z czasem zostanie „wyplukany” ze znaczenia politycznego.

Zarazem trzeba zauważyć, że stosunki wiążące posła z frakcją parlamentarną nie są zdeterminowane przez przepisy prawa państwowego. Co do zasady bowiem mieszczą się w ramach autonomii partii politycznych i zjawisk w ich obrębie zachodzących. Relacje poseł – partia polityczna wyznaczają zobowiązania o charakterze moralnym a nie prawnym. Prawo państwowe nie reguluje sytuacji prawnej posła, który w trakcie piastowania mandatu przedstawicielskiego przestał być członkiem formacji politycznej, z której ramienia kandydował do Sejmu. W szczególności, inaczej niż w Czechosłowacji okresu międzywojennego, czy współcześnie w Portugalii, utrata członkostwa w klubie parlamentarnym nie stanowi przesłanki prawnej utraty mandatu parlamentarnego. Poseł do końca kadencji może piastować mandat, mimo że niewiele już go wiąże z formacją polityczną, dzięki której uzyskał zdolność ubiegania się o mandat przedstawicielski.

Odstąpienie przez ustrojodawcę w 1989 r. od konstrukcji mandatu socjalistycznego przesądziło o odrzuceniu prawa odwołania posła przez obywateli, jak również przesądziło o odrzuceniu rozważań na temat prawa organu przedstawicielskiego do pozbawienia przedstawiciela mandatu<sup>61</sup>. Niemożność odwołania mandatariusza przez wyborców jest – obok zakazu instrukcji – najbardziej istotną cechą mandatu wolnego. Poseł, jako składający się na korpus reprezentujący cały Naród, w swej działalności musi się kierować dobrem wspólnym całej wspólnoty politycznej, a nie tylko interesem jej części, przed którą to częścią ponosiłby odpowiedzialność, której najdalej posuniętą konsekwencją byłoby pozbawienie mandatu w trakcie trwania kadencji izby parlamentarnej. Poseł o tyle tylko musi liczyć się z partykularnymi potrzebami wyborców ze swojego okręgu wyborczego, o ile pragnie zostać ponownie przez nich wybrany<sup>62</sup>. Wola odnowienia mandatu jest spoiwem zacieśniającym więzi między wybierającymi a wybieranymi. Przekształca prawną swobodę przedstawiciela co do metod, środków i nasilenia komunikowania się z mieszkańcami okręgu wyborczego w powinność zacieśniania z nimi więzi, odpowiadania

<sup>61</sup> Prawo pozbawienia reprezentanta mandatu było praktykowane w systemie rad narodowych.

<sup>62</sup> W. Zabielski, *Społeczno-prawny charakter mandatu...*, s. 322.



na ich opinie, postulaty i wnioski; sprawia, że ramy ustrojowe mandatu przedstawicielskiego determinowane są nie tylko zakazem zaprzysięgania instrukcji i lojalnością frakcyjną, ale także potrzebą wsłuchiwania się w nastroje społeczne mieszkańców okręgu wyborczego i poszukiwania metod ich zaspokojenia w ramach możliwości, jakie stwarza przynależność do danej formacji politycznej.

## **STRESZCZENIE**

Przedmiotem tekstu uczyniono analizę dynamiki mandatu parlamentarnego w Polsce powojennej – od mandatu socjalistycznego do mandatu wolnego. Ukazuje się genezę mandatu socjalistycznego w Polsce, determinanty dokonanych przez prawodawcę wyborów prawnych, ich istotę oraz ustrojowe implikacje. Zwraca się uwagę na ewolucyjne odchodzenie od instytucji typowych dla państw socjalistycznych i stopniowe, ale sukcesywne, aplikowanie rozwiązań właściwych dla współczesnych konstrukcji mandatu przedstawicielskiego.

*Jacek Zaleśny*

## **INSTITUTIONAL CONDITIONS OF THE PARLIAMENTARY MANDATE**

The subject of this paper is to analyze the dynamics of the parliamentary mandate in post-war Poland – from the imperative mandate to the representative mandate.

It shows the genesis of the mandate in Poland and the determinants of legal choices made by the legislator as well as their implications. It also emphasizes the evolutionary departure from institutions typical for socialist countries and a gradual, but constant, application of solutions characteristic to modern constructions of *mandat représentatif*.

Izabela Aldona Trzpił

## Ku gospodarce wolnorynkowej? Ład społeczno-ekonomiczny w świetle postanowień Okrągłego Stołu

SŁOWA KLUCZOWE:

*ład, społeczeństwo, społeczna gospodarka rynkowa, Okrągły Stół*

Rozważając zagadnienia ładu społeczno-ekonomicznego można górnolotnie stwierdzić, iż jest on podstawą pokoju społecznego. Jak podaje Encyklopedia Socjologii, staro-hebrajskie *shalom*, nowotestamentowe (greckie) *eirene* oraz *pax* z łacińskiego przekładu Biblii, znaczyły pierwotnie „normalny stan rzeczy, normalny ład całego bytu, a szczególnie życia ludzkiego”. (...) Tradycja ta łączyła pokój ze sprawiedliwością społeczną, wolnością od wrogów i od poczucia trwogi, dobrobytem materialnym i odpoczynkiem. Był pokój wedle tej tradycji „sumą dóbr materialnych i duchowych”, przedmiotem pragnień i wysiłków człowieka, aby go osiąść, stanowił podstawę pojęć etycznych i służył jako „metafora zbawcza”<sup>1</sup>.

Ład społeczny (porządek społeczny) to ogólne zasady funkcjonowania najważniejszych instytucji społecznych, między innymi rodziny, gospodarki, władzy publicznej. Określa on prawa i obowiązki, pozycje i role, jest więc podstawą struktury społecznej. Obecnie zasadniczymi elementami ładu społecznego są: monogamiczne małżeństwo, regulowana konkurencja i demokratyczne państwo prawa. Są one wzmacniane i potwierdzane przez prawo i obyczaj, istnieją również mechanizmy ich obrony i egzekwowania.

<sup>1</sup> Encyklopedia Socjologii, Warszawa 2000, s. 128

Kształt, jaki przybierze społeczeństwo, zależy od tego, jaki model zostanie wypracowany w oparciu o przyjęte zasady polityki społecznej, które są jednym ze składników ładu społecznego. Aby społeczeństwo mogło zapewnić sobie możliwe najlepsze szanse trwania i rozwoju, musi istnieć ład społeczny, który według Talcotta Parsonsa jest wynikiem odpowiedzialności między motywacjami jednostek a wzorcami kulturowymi, czyli oczekiwaniami społecznymi.

Rozpatrując wymogi dotyczące ładu społecznego warto podkreślić, że ma on swoją dynamikę i jest trudny do uchwycenia w oparciu o stałe wskaźniki, stanowi jednak niezbędny wymóg harmonijnego funkcjonowania społeczeństwa. Ład społeczny wiąże się bowiem z tworzeniem warunków dla podejmowania przez członków społeczeństwa stosownych ról zawodowych i godzenia ich z innymi rolami oraz warunków dla prawidłowego przebiegu procesów socjalizacji. Wspólnych wartości, celów i orientacji poznawczych oraz systemu kontroli społecznej. Wreszcie tego, co zapewnia prawidłowe kontakty społeczne oparte o skuteczny przekaz informacji i komunikację społeczną pozwalającą budować więzi społeczne i prawidłowe relacje z otoczeniem oraz tworzeniem podstaw dla godnego życia i minimalizowania zbyt dużych rozpiętości dochodowych między poszczególnymi grupami społecznymi. Taki rodzaj ładu społecznego tworzy warunki dla dialogu społecznego, poczucia sprawstwa i społecznej aktywności obywateli. Jest też podstawą wzmacniania kapitału społecznego.

Ład ekonomiczny realizowany jest w oparciu o założenia ładu gospodarczego, który stanowi zespół podstawowych zasad funkcjonowania podmiotów w stosunkach ekonomicznych wyrażających te zasady instytucji prawnych, politycznych i gospodarczych. Rozumiany w ten sposób ład gospodarczy odnosi się do modelu gospodarczego, jaki został ukształtowany w wyniku przyjętych rozwiązań instytucjonalnych, uwarunkowanych przyjętą doktryną ekonomiczną i jej realizacją w rzeczywistości.

Zależności między ładem ekonomicznym i społecznym tworzą warunki realizacji zadań społeczno-gospodarczych w państwie, a wraz z tym podstawy rozwoju społeczno-gospodarczego. Mogą one przybierać różną postać i w efekcie wpływać na kształt poszczególnych podsystemów (sfery polityki społecznej czy gospodarki) tworząc instytucje realizujące zadania wygenerowane przez państwo. Główny dylemat dotyczy roli państwa w gospodarce oraz zakresu funkcji socjalnych.

Ład społeczno-ekonomiczny uwarunkowany jest wieloma czynnikami. Dostrzec można nakładanie się na siebie ekonomicznych, politycznych, prawnych, kulturowych i stricte społecznych aspektów ładu.

Odwołując się do refleksji Mariana Golki: „może najważniejszą sprawą jest to, jak jedna forma ładu wpływa (warunkuje) na aktualne czy następne formy. Jak uczy choćby nasza historia, społeczeństwa w tym względzie są w dużym stopniu niewolnikami swej własnej przeszłości”<sup>2</sup>.

Już od samego początku transformacji systemowej zapoczątkowanej w Polsce po 1989 roku, zagadnienia dotyczące rozwiązywania problemów społecznych w ramach tworzącego się systemu kapitalistycznego budziły wiele kontrowersji. Warto jednak sięgnąć do wcześniejszych wydarzeń, aby zobrazować kierunki przemian na tle sytuacji gospodarczej i społecznej w latach 1986–1988. Ówczesna Polska aktywnie uczestniczyła w pracach Rady Wzajemnej Pomocy Gospodarczej i Układu Warszawskiego. Polacy jednak tęsknili do zbliżenia ze światem zachodnim, oczekiwali wyższej stopy życiowej. Krajowy standard życia w tym czasie wyznaczały kartki, kolejki i nieustanne zabieganie po zdobycie najprostszych towarów. Społeczeństwo popadało w apatię i zniechęcenie, powszechne było uciekanie od spraw publicznych i zamykanie się w małych kręgach rodzinnych i sąsiedzkich

Nie poprawiała się sytuacja gospodarcza kraju, ciągle można było obserwować skutki załamania gospodarczego. Właśnie stan gospodarki miał zasadniczy wpływ na postawy społeczne w Polsce<sup>3</sup>. Rosło zadłużenie zagraniczne. Problemy ekonomiczne stawały się dla władz barierą nie do pokonania. Rok 1986 w jakimś stopniu był kluczowy dla przebiegu dalszych wypadków w Polsce. Wydarzenia tego roku dały nadzieję na zwycięstwo opozycji. (...) Wyraźnie zarysowywał się powszechnie odczuwalny kryzys gospodarczy, rosło niezadowolenie. Niektórzy członkowie ekipy Wojciecha Jaruzelskiego przekonali się, że dalsze funkcjonowanie państwa wymaga bardzo głębokich zmian<sup>4</sup>. Podejmowane przez ekipę rządową kolejne próby reformowania gospodarki tj. działania na rzecz likwidacji barier ograniczających rozwój prywatnej przedsiębiorczości, zwalczanie inflacji, urealnienie cen, stóp procentowych, kursów walut, wreszcie uniemożliwienie ingerencji państwa w gospodarkę<sup>5</sup> nie stały się podstawą przywrócenia ładu gospodarczego, a doprowadziły do

<sup>2</sup> M. Golka, *Kryzys autorytetów i kryzys ładu*, [w:] A. Sakson (red.), *Porządek społeczny a wyzwania współczesności*, Poznań 2005, s. 15.

<sup>3</sup> W. Roszkowski, *Najnowsza historia Polski 1914–1993*, t. II, Warszawa 1995, s. 853.

<sup>4</sup> W. Borodziej, A. Garlicki, *Okrągły Stół, dokumenty i materiały*, t. I, Warszawa 2004, s. 16.

<sup>5</sup> W. Baka, *Reformy gospodarcze w latach 80.*, [w:] M. Rakowski (red.), *Polska pod rządami PZPR*, Warszawa 2000, s. 394–490.

podwyżek cen w celu ratowania budżetu. Sporządzane wówczas raporty o stanie gospodarki wskazywały podjęcie działań dotyczących programu liberalizacji gospodarki. Chodziło jednak przede wszystkim o zapewnienie nad rozlewającym się niezadowolaniem społecznym. W obozie władzy coraz częściej zdawano sobie sprawę, że przeprowadzenie reform gospodarczych bez poparcia opozycji nie będzie możliwe. Podnoszono zatem kwestie dotyczące zmian w Konstytucji PRL, włącznie ze zmianami ustrojowymi. Wyrażano przekonanie o niemożności przeprowadzenia bez udziału środowisk opozycji politycznej poważnych reform ekonomicznych. Formułowano postulaty wyciągnięcia ręki do opozycji, przedstawienia jej realistycznej, możliwej do przyjęcia, propozycji udziału we władzy<sup>6</sup>. Opozycja swoje działania programowe zawierała w zasadzie w trzech postulatach: prawa do niepodległości, prawa do demokracji oraz prawa do ładu gospodarczego. (...) „Solidarność” odwoływała się do zmian ewolucyjnych, tak w życiu politycznym, jak i gospodarczym. (...) Koncentrowano się na poszukiwaniu formuły przejściowej pomiędzy systemem jednopartyjnym a demokracją parlamentarną; w zasadzie ze względu na położenie międzynarodowe Polski nie wyobrażano sobie innego scenariusza wydarzeń w Polsce, czyli szybkiego wprowadzenia demokratycznych reguł wybierania władz<sup>7</sup>. W przededniu Okrągłego Stołu całkowicie oczywiste i jasno wyartykułowane były postulaty demokracji parlamentarnej oraz gospodarki wolnorynkowej opartej na kapitalistycznej własności<sup>8</sup>. W czerwcu 1988 roku kiedy była mowa o niepokojach społecznych, o potrzebie porozumienia narodowego, o sprawach gospodarczych, po raz pierwszy wówczas padło hasło „okrągły stół”<sup>9</sup>.

Interesujące okazały się wówczas powszechnie ujawniające się poglądy, w których polityka jawiła się, jako „coś, co wyznacza ramy życia społecznego, a tym samym również życia jednostki”, od decyzji politycznych zależy bowiem codzienny los obywatela robiącego zakupy, pracującego i oczekującego za pracę zapłaty. Politykę kojarzono więc przede wszystkim z ekonomią. Politycy natomiast zdawali się odrębną kastą: „Ludzie ci posługują się odmiennym językiem, korzystają z informacji niedostępnych dla zwykłego człowieka, działają wedle zasad różnych od tych, które

---

<sup>6</sup> W. Borodziej, A. Garlicki, *Okrągły Stół...*, s. 33.

<sup>7</sup> J. Skórzyński, *Uгода i rewolucja. Władza i opozycja 1985–1989*, Warszawa 1995, s. 142.

<sup>8</sup> K. Łabędź, *Spory wokół zagadnień programowych w publikacjach opozycji politycznej w Polsce w latach 1981–1989*, Kraków 1997, s. 268–269.

<sup>9</sup> W. Jaruzelski, *Zadania partii w pogłębianiu reform gospodarczych i politycznych oraz promocji kadr. 13 czerwca 1988*, [w:] W. Jaruzelski, *Przemówienia*, Warszawa 1988, s. 127.

obowiązują w świecie zwykłych ludzi”<sup>10</sup>. To przekonanie będzie jeszcze długo pokutować i towarzyszyć świadomości społecznej lat 90-tych.

Zarówno w obozie władzy, jak i w „Solidarności” toczyły się spory, mimo to 27 stycznia 1989 roku odbyło się zebranie przygotowawcze do rozmów przy „Okrągłym Stole” w Magdalence. Uzgodniono formułę „niekonfrontacyjnych wyborów”, wszelkie precyzyjniejsze sprawy zostawiając „Okrągłemu Stołowi”, który miał rozpocząć obrady 6 lutego 1989 roku. Obrady rozpoczęte w tym terminie trwały 3 godziny i miały charakter plenarny. Przez dalsze dwa miesiące trwały prace na posiedzeniach zespołów roboczych. Obradowało 13 „stolików”, wśród nich trzy główne – do spraw gospodarki i polityki społecznej, pluralizmu związkowego oraz reform politycznych.

Wypracowane stanowisko w sprawie polityki społecznej i gospodarczej oraz reform systemowych dotyczyło następujących zagadnień:

1. Poprawa zaopatrzenia rynku i warunków życia ludności;
2. Ograniczenie inflacji i równoważenie gospodarki;
3. Ochrona ludności przed skutkami inflacji i równoważenia gospodarki;
4. Program ochrony pracy i zatrudnienia;
5. Nowy ład ekonomiczny<sup>11</sup>.

W ramach nowego ładu ekonomicznego przekształcenia miały obejmować:

- rozwój samorządności i partycypacji pracowniczej,
- swobodne kształtowanie się struktury własnościowej,
- rozwój stosunków własnościowych i konkurencji,
- likwidowanie pozostałości systemu nakazowo-rozdzielczego i ograniczenie planowania centralnego do kształtowania polityki gospodarczej państwa, realizowanej za pomocą narzędzi ekonomicznych,
- jednolitą politykę finansową wobec przedsiębiorstw,
- podporządkowanie mechanizmów selekcji kadr kierowniczych w przedsiębiorstwach kryterium kompetencji fachowych<sup>12</sup>.

Dyskusje o potrzebie i szansach zreformowania polityki gospodarczej i nowego ładu społeczno gospodarczego rozpoczęły się już w latach 80. Wynikały one ze złego stanu gospodarki i uświadamianej w mniejszym lub większym stopniu potrzeby jej urynkowienia. Porozumienie, jakie zostało zawarte przy „Okrągłym Stole”, wskazywało najważniejsze obszary

<sup>10</sup> M. Marody (red.), *Co nam zostało z tych lat... Społeczeństwo polskie u progu zmiany systemowej*, Londyn 1991, s. 134.

<sup>11</sup> W. Borodziej, A. Garlicki, *Okrągły Stół, dokumenty i materiały*, t. IV, Warszawa 2004, s. 12–22.

<sup>12</sup> Tamże, s. 18.

zmian, przyjmowano jednak, że będą się one odbywały powoli i raczej służyły doskonaleniu pewnych mechanizmów i „ucywilizowaniu socjalizmu” poprzez wprowadzenie pewnego poziomu wolności gospodarczej. Zły stan gospodarki i rozbudowany oraz nieracjonalny system świadczeń socjalnych „jako, że komuniści obiecali wszystko, co można obiecać i gospodarka zadłużona do granic wytrzymałości. Kiedy to wszystko zaczęło się już walić, to z tego właśnie, a nie z innego powodu, przy „okrągłym stole” zdecydowali się oni podzielić odpowiedzialnością z opozycją. (...) Następował szybki rozkład państwa, upadek gospodarki, szalejąca inflacja. Przy szalejącej inflacji mieliśmy puste sklepy. Dzisiaj się tego nie pamięta, ale w sklepach nie było po prostu nic. (...) Do Warszawy przyjechał wtedy ekonomista amerykański Jeffrey Sachs, który bardzo energicznie przekonywał nas, że jeśli chodzi o przebudowę polskiej gospodarki, to należy wykonać skok na głowę. (...) Przekonywał nas, żeby zdecydowanie zastopować inflację, w ciągu półroczu wprowadzając za jednym zamachem wolny rynek i blokując płace. Przekonał mnie, bo już wcześniej doszedłem do podobnych wniosków” – wspomina Jacek Kuroń. „Kiedyś należałem do gorących zwolenników gospodarki rynkowej, uważałem jednak, że dochodzenie do niej powinno być stopniowe. W końcu uświadomiłem sobie, że jeżeli nie udaje się nikomu gospodarka planowa i ręczne sterowanie, bo niemożliwe jest sterowanie tak złożonym organizmem z jednego centrum, to tym bardziej niemożliwa jest realizacja pomysłu, że należy nią w dalszym ciągu sterować, dodając sobie jeszcze trud planowego przekształcania jej w gospodarkę wolnorynkową. (...) Tak więc zrozumiałem już wcześniej, że w samym założeniu planowego przekształcania naszej gospodarki tkwi błąd. Czyli, że trzeba wprowadzić wolny rynek skokowo, a to oznacza puszczenie cen i blokowanie dochodów”<sup>13</sup>.

Po wyborach 4 czerwca 1989 roku powołany został rząd na czele z premierem Tadeuszem Mazowieckim. Ministrem finansów został w nim Leszek Balcerowicz, który 9 października 1989 roku przedstawił program gospodarczy rządu. Plan ten „dla jednych stał się symbolem udanego, choć nieco bolesnego „skoku w rynek”, wręcz fundamentem III Rzeczypospolitej, przyćmiewającym kłopotliwe porozumienia Okrągłego Stołu. (...) Dla innych „plan Balcerowicza” wraz z kompromisem Okrągłego Stołu był synonimem zdrady narodowej i przyczyną biedy narodu oraz zagrożeniem jego bytu i tożsamości. (...) Plan Balcerowicza nie tylko określił kształt gospodarki rynkowej, lecz przede wszystkim w jeszcze większym stopniu trwale, a w każdym razie na bardzo długo,

---

<sup>13</sup> J. Kuroń, *Moja zupa*, Warszawa 1991, s. 9–14.

przesądził o miejscu Polski w Unii Europejskiej i środowisku międzynarodowym”<sup>14</sup>. Rozważania o tym, czy plan był trafny, czy chybiony, mają znaczenie polityczne, jednak sedno sprawy – zdaniem Jana Walczaka – leży w tym, „dlaczego niespodziewanie podjęto działania sprzeczne z porozumieniami Okrągłego Stołu, dlaczego opowiedziano się za „terapią szokową”, która miała tak dramatyczne skutki i pociągnęła za sobą olbrzymie koszty społeczne?” Wiązało się to z obietnicami wsparcia ze strony zachodu i zmniejszenia zadłużenia Polski. Sam kierunek reform i ich zakres zaproponowany przez Leszka Balcerowicza kwestionowali nieliczni ekonomiści, głównie z kręgu PZPR. Istota faktycznych działań kryła się w przyjętym tempie przemian. Program Balcerowicza popierał również Lech Wałęsa. „Opowiadał się za prywatyzacją przedsiębiorstw państwowych z wielkim udziałem kapitału zagranicznego”<sup>15</sup>. Jacek Rostowski, wkrótce jeden z doradców Balcerowicza, dowodził, że inflację, największe zagrożenie Polski i „Solidarności”, trzeba „pokonać za wszelką cenę”. Nie obawiał się specjalnie, iż efektem będzie bezrobocie, bo zwolnieni z nierentownych zakładów znajdą prawdopodobnie zatrudnienie w rentownych zakładach prywatnych. Poza tym „bezrobocie uderza w mniejszość, która uzyska państwowe zabezpieczenie, natomiast wszyscy skorzystają na przewyżczeniu inflacji”<sup>16</sup>. Te przewidywania okazały się zdecydowanie nietrafione.

Orientacja na gospodarkę rynkową i walka z inflacją w Polsce spowodowały na początku lat 90. znacznie większy niż zakładano spadek produkcji i zatrudnienia. Z analiz dokonanych przez Mieczysława Kabaję wynika, że w latach 1990–2001 w procesie tworzenia i likwidacji miejsc pracy ubyło netto 2,6 mln miejsc pracy wobec przyrostu zasobów pracy o 1,6 mln osób. W rezultacie pojawiło się masowe bezrobocie o dużej dynamice wzrostu. Już w latach 1990–1993 nastąpił gwałtowny spadek liczby pracujących: z 16,5 mln do 15,1 mln osób. Ogromna dynamika bezrobocia na początku lat 90. zaskoczyła nie tylko władze odpowiedzialne za politykę zatrudnienia, ale i całe społeczeństwo nieprzygotowane do nowej sytuacji na rynku pracy<sup>17</sup>.

<sup>14</sup> J. Walczak, *Plan Balcerowicza (Sorosa) – mocny fundament słabej Polski*, [w:] M. Chałubiński (red.), *Transformacje systemowe w Polsce i w krajach postkomunistycznych*, Pułtusk 2008, s. 139–140.

<sup>15</sup> Tamże, s. 162.

<sup>16</sup> Tamże, s. 163.

<sup>17</sup> M. Szyłko-Skoczny, *Polityka społeczna wobec bezrobocia w Trzeciej Rzeczypospolitej*, Warszawa 2004, s. 26–28.



Transformacja gospodarcza w Polsce utożsamiana była przez większość polskiego społeczeństwa z wolnością gospodarczą, która w świadomości społecznej miała w szybkim tempie doprowadzić do rozwoju gospodarczego, pełnych półek w sklepach i poprawy poziomu życia. Wspólnota krytycznego myślenia o starym systemie była podstawą poparcia dla zmian i skupiała się wokół oczekiwań związanych z lepszym, łatwiejszym życiem. Zmiany kojarzono nie tylko z dostępem do dóbr, ale także ze sprawiedliwością, rozumianą tak, że nowe państwo rozwiąże wszelkie problemy społeczne obywateli. Ustawa o zatrudnieniu i bezrobociu z grudnia 1989 roku<sup>18</sup> odzwierciedlała myślenie ustawodawców o tym, że bezrobocie w Polsce będzie miało charakter frykcyjny (nie przekroczy bezpiecznej 5% granicy) i stanie się czynnikiem wzrostu wydajności pracy, a wraz z tym zdynamizowania rozwoju gospodarczego. W krótkim czasie okazało się, że pociąga ono za sobą olbrzymie koszty społeczne i nieznane dotychczas nierówności społeczne. Natomiast ustawa o zwolnieniach grupowych<sup>19</sup> obciążała przedsiębiorstwa, hamując możliwości efektywnej ich restrukturyzacji. Bezrobocie w Polsce w krótkim czasie okazało się jedną z najbardziej palących kwestii społecznych, poszerzających strefę ubóstwa i marginalizacji. Pojawiały się też obawy dotyczące gwałtownej reakcji ze strony społeczeństwa. Tym bardziej, że wielu ekonomistów zwracało uwagę nie tylko na kryzys świadomości społeczeństwa wynikający zarówno z nieprzygotowania do zmian, ale też kosztów i wyrzeczeń, jakie musiały one spowodować. Zdaje się, że tylko Jan Głowczyk przejrzał plany zwolenników „skoku w rynek”, czyli „puszczenia wszystkiego na żywioł”. Uważał on, że w procesie zmian, które powinny przebiegać stopniowo, państwo winno odgrywać aktywną rolę, a poza tym nie był zwolennikiem kapitalizmu. Z zaskoczeniem odkrył, że według programu Balcerowicza: „Aktywna rola państwa jest bowiem w tym programie nastawiona wyłącznie na przemiany własnościowe i rozbijanie państwowych przedsiębiorstw. (...) Logika polegać ma na tym, że państwo zostanie uwolnione od wszelkiej odpowiedzialności za gospodarkę, co uczyni je odporne na protesty społeczne”<sup>20</sup>.

W krótkim czasie nastąpiło też przekształcenie w strukturze społecznej. Społeczeństwo polskie w wyniku pauperyzacji, która dotknęła także część osób walczących o zmiany, zamiast stawać się, zgodnie

---

<sup>18</sup> Ustawa z dn. 29.12.1989 o zatrudnieniu (Dz.U. nr 75 z 1989 poz. 446).

<sup>19</sup> Ustawa z dn. 28.12.1989 o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunku pracy z przyczyn dotyczących zakładu pracy (Dz.U. nr 4 z 1989 poz. 19).

<sup>20</sup> J. Walczak, *Plan Balcerowicza...*, s. 164–165.

z przewidywaniami władz, bardziej aktywne i przedsiębiorcze, ogarniała apatia i rozczarowanie oraz utrata poczucia sprawstwa, co umacniało w świadomości społecznej postawy roszczeniowe lub bezradnościowe.

Założenia polityki społeczno-gospodarczej na 1990 rok formułowały następujące cele:

1. Stabilizacja gospodarki przez stłumienie inflacji i przywracanie równowagi gospodarczej.
2. Przejście do otwartej gospodarki rynkowej wraz z uruchomieniem procesu przekształceń w strukturze własnościowej majątku narodowego.
3. Łagodzenie społecznych dolegliwości towarzyszących procesowi tłumienia inflacji.

Dokument ten znacznie spokojniej niż „Program gospodarczy” z 9 października oceniał narastające trudności ekonomiczne i finansowe kraju oraz pogarszające się warunki życia społeczeństwa. Kładł nacisk na konieczność zmian systemowych, postrzeganych jako jedyny sposób na zbudowanie efektywnej gospodarki rynkowej<sup>21</sup>. Miało to być lekarstwem na wszystkie problemy społeczne i gospodarcze Polski. Jednak recesja utrzymywała się nadal i wynikała z niedostatecznych zmian strukturalnych, które dokonywały się wolno i potrzeba było na nie więcej czasu.

Dyskusję o potrzebie i szansach przekształcenia gospodarki w społeczną gospodarkę rynkową<sup>22</sup> zapoczątkowało sejmowe expose premiera Tadeusza Mazowieckiego (1989). Jednak brak wyraźnych podstaw teoretycznych procesu przemian systemowych w Polsce sprawił, że wokół istoty społecznej gospodarki rynkowej narosło wiele mitów. Według Leszka Balcerowicza niemiecka koncepcja społecznej gospodarki rynkowej oznaczała właściwie wolnorynkowy (liberalny) kapitalizm, wspierany przez takie formy działania państwa, które miały dynamizować jego efektywność lub łagodzić skutki uboczne, samo zaś określenie było pojęciową manipulacją

<sup>21</sup> Tamże, s. 170.

<sup>22</sup> Koncepcja społecznej gospodarki rynkowej stała się podstawą polityki gospodarczej Niemiec w latach 1948–1963 i, jak się uważa, doprowadziła do niemieckiego „cudu gospodarczego”. Wywodziła się ona z koncepcji ordoliberalizmu, której podstawą była idea ładu (ordo). Za podstawę ładu gospodarczego ordoliberalowie uznawali własność prywatną i gospodarkę rynkową. W regulowaniu procesów społecznych nie przyznawali jednak decydującego znaczenia mechanizmowi rynkowemu. Cele ekonomiczne miały być bezpośrednio skoordynowane przez państwo z celami politycznymi. Wskazywano też na zależność ładu gospodarczego od porządku politycznego i społecznego. Zob. E. Kundera, *Ład społeczny i gospodarczy w doktrynie ordoliberalizmu niemieckiego*, [w:] U. Kalina-Prasznic, *Regulowana gospodarka rynkowa*, Kraków 2003, s. 54–57.

użyta w celach propagandowych<sup>23</sup>. Również Janusz Lewandowski, gdański liberał, późniejszy minister przekształceń własnościowych, dowodził, że termin społeczna gospodarka rynkowa, który wymyślono i zastosowano na potrzeby kampanii politycznej, aby ułatwić społeczny odbiór i akceptację idei ordoliberalnych, był wyjątkowo udanym tworem lingwistycznym<sup>24</sup>.

Społeczna gospodarka rynkowa w rozumieniu socjaldemokratów to zupełnie inny typ gospodarki, od wolnorynkowego kapitalizmu różniący się większą opiekuńczością państwa i podejmowaniem przez nie różnych działań interwencyjnych, głównie w sferze podziału, co wiąże się z większymi wydatkami socjalnymi. Poparcie, jakim w Polsce cieszył się model społecznej gospodarki rynkowej, można zatem tłumaczyć postrzeganiem tej koncepcji jako idealnego połączenia twardego kapitalizmu z państwem opiekuńczym, dbającym o interesy grup słabszych, których popieranie jest wyrazem solidarności społecznej. Podobnie widział społeczną gospodarkę rynkową Jerzy Osiatyński, wówczas szef Centralnego Urzędu Planowania w rządzie Tadeusza Mazowieckiego i minister finansów w gabinecie Hanny Suchockiej, pisząc na ten temat: „W sensie ustrojowym chodziło o zrównoważony rozwój oraz szeroki udział obywateli w korzyściach płynących z gospodarki rynkowej i demokracji. W sensie bardziej doraźnym szło o zapewnienie osłony socjalnej ludziom szczególnie dotkniętym skutkami przywracania równowagi gospodarczej i budowania kapitalizmu. W praktyce tamtych lat oznaczało to, że państwo tworzy program walki z bezrobociem i dokłada starań, by gospodarczy pakiet Leszka Balcerowicza zrównoważyć osłonowym pakietem Jacka Kuronia. W wymiarze zaś ustrojowym państwo powinno dążyć do równego traktowania obywateli i wyrównywania ich szans, m.in. przez poprawę stanu oświaty oraz do zapewnienia minimum świadczeń w dziedzinie ochrony zdrowia czy bezpieczeństwa publicznego”<sup>25</sup>. W polskim piśmiennictwie znaczenie więzi społecznej i poczucia przynależności w sposobie pojmowania istoty społecznej gospodarki rynkowej, podkreślał cytowany Jerzy Osiatyński, dowodząc, że warunkiem zaakceptowania przez społeczeństwo mechanizmu rynkowego jest przekonanie o otwartości drogi awansu społecznego i materialnego. Oznacza to potrzebę kontrolowania przez państwo skali i dynamiki nierówności, których istnienie jest wpisane w reguły gry rynkowej, a które oznaczają zróżnicowany dostęp do edukacji i wiedzy,

---

<sup>23</sup> L. Balcerowicz, *Niemcy, od gospodarki społecznej do „presocjalizowanej”*, [w:] *Wolność i rozwój – ekonomia wolnego rynku*, Kraków 1998, s. 198–200.

<sup>24</sup> J. Lewandowski, *Neoliberalowie wobec współczesności*, Gdynia 1991, s. 114.

<sup>25</sup> G. Przesławska, *Społeczna gospodarka rynkowa*, [w:] U. Kalina-Prasznic (red.), *Regulowana gospodarka...*, s. 70.

znajomość kultury itd. Poziom więzi społecznej przyczynia się bowiem do rozwoju gospodarczego, w takim samym stopniu, co kumulacja kapitału, postęp techniczny czy wzrost poziomu wykształcenia i kwalifikacji ludności, a marginalizacja dużych grup społecznych prowadzi do wypaczenia mechanizmów rynkowych, utraty konkurencyjności przez gospodarkę i destabilizacji sytuacji społeczno-politycznej. Uwzględniając wymienione czynniki można powiedzieć, że społeczna gospodarka rynkowa w takim rozumieniu oznacza rządy demokratyczne łączące wolność gospodarczą z dążeniem do umacniania więzi społecznych. Społeczna gospodarka rynkowa nie może być traktowana jako wolnorynkowy kapitalizm, ale jednocześnie nie jest koncepcją, która wyklucza elementy liberalne w gospodarce i nie uznaje możliwości rozwojowych oraz konkurencji. Za niewłaściwą należy uznać także interpretację sprowadzającą istotę gospodarki społecznej wyłącznie do sfery socjalnej i kojarzenie jej jedynie z państwem opiekuńczym. Nie można jednak przeciwstawiać sobie działań prowadzących do efektywności ekonomicznej oraz dążenia do wyrównywania społecznego<sup>26</sup>. Należy w tym momencie dodać, że główne założenia ustroju społeczno-gospodarczego Polski zawarto w artykule 20 Konstytucji RP z 1997 roku: „Społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej.”

Konstytucyjnie usankcjonowanymi podstawami (normami) systemu społecznej gospodarki rynkowej są zatem: wolność działalności gospodarczej, własność prywatna oraz solidarność, dialog i współpraca partnerów społecznych. Elementy te pozwalają ujmować społeczną gospodarkę rynkową od strony stosunków społeczno-ekonomicznych oraz polityczno-społecznych. Analizując przepisy Konstytucji RP, można stwierdzić, że mamy do czynienia w zakresie regulacji społeczno-gospodarczych z typem państwa liberalnego, które zobowiązane jest także do przyjęcia na siebie konkretnych zobowiązań socjalnych<sup>27</sup>.

W poszukiwaniach podstaw ładu społeczno-gospodarczego zawsze był i jest obecny problem związków zachodzących między sferą gospodarczą a społeczną. Ten wciąż aktualny problem wynika stąd, że mamy do czynienia z dwoma najważniejszymi obszarami praktyk, których celem jest zaspokajanie potrzeb i tworzenie warunków dla rozwoju, zapewniającego z jednej strony odpowiednie miejsce społeczeństwa

<sup>26</sup> Tamże, s. 71–72.

<sup>27</sup> G. Przesławska, *Społeczna gospodarka rynkowa...*, s. 73.

w międzynarodowym podziale pracy (na międzynarodowych rynkach), z drugiej – zaspokojenie szeroko rozumianych potrzeb indywidualnych i społecznych na poziomie satysfakcjonującym społeczeństwo, a przynajmniej jego zdecydowaną większość. Gdy brak tej podstawowej zgodności pomiędzy sprawnością gospodarki i realizacją celów społecznych przekładających się na wymagany poziom zaspokajania różnorodnych potrzeb, pojawiają się najpierw kwestie społeczne, które jeżeli nie są rozwiązane w odpowiednim czasie, powodują problemy polityczne o skutkach często daleko wykraczających poza aspekty socjalne, zagrażające także możliwościom dynamizowania rozwoju gospodarczego. „Relacje pomiędzy polityką gospodarczą i społeczną powinny być tak ustalone, aby zapewniały osiągnięcie wzrostu gospodarczego, warunkującego zaspokojenie potrzeb społecznych na poziomie osiągalnym w danym czasie i umożliwiały zrównoważony rozwój społeczno-gospodarczy. Założenie to określa odwieczny dylemat, w którym te polityki występują, a przy pominięciu jednej z nich, praktyka rozwoju pojawia się jako odległa od realnej rzeczywistości”<sup>28</sup>.

Doświadczenia potwierdzają, że zaniedbywanie zagadnień ładu społecznego doprowadzających ukształtowania się nieprawidłowej, mocno rozwarstwionej, struktury społecznej wymaga nie tylko zwiększonych nakładów, ale także bardzo żmudnych i przynoszących zdecydowanie mniejsze efekty działań, aby zminimalizować skutki i usunąć napięcia społeczne. W kształtowaniu ładu społeczno-gospodarczego przyjmuje się założenie, że gospodarka i społeczeństwo to całość, a zatem polityka gospodarcza i polityka społeczna muszą być kształtowane równorzędnie na poziomie celów. W tym kontekście polityka społeczno-gospodarcza jest nieustannym dokonywaniem wyborów między różnymi alternatywnymi koncepcjami, których zawodność nie gwarantuje pełnej efektywności. Wielu ekonomistów różnych orientacji stawia pytanie – cóż to jest ta gospodarka rynkowa? A w pytaniu tym pobrzmiewa brak wiary w możliwości realnego istnienia takiego modelu ładu społeczno-gospodarczego. Inni pytają o to, czy ten model kiedykolwiek był realizowany, czy też bardziej przypomina kapitalizm polityczny z przeregulowaniem i miękkim finansowaniem gospodarki, jej upolitycznieniem, zbiurokratyzowaniem, przy jednoczesnych niedostatkach w egzekwowaniu prawa<sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup> A. Kurzynowski (red.), *Polityka społeczna*, Warszawa 2003, s. 37–38.

<sup>29</sup> W. Grzywacz, *Polityka społeczno-gospodarcza. Istota i założenia metodyczne*, Szczecin 2003, s. 63–64.

W polityce gospodarczej ścierają się interesy różnych sił społecznych i orientacji politycznych, ale warunkiem jej skuteczności jest dążenie do osiągnięcia celów społeczno-gospodarczych, najlepszych z możliwych dla danego społeczeństwa i gospodarki w istniejących warunkach.

Nowy sposób postrzegania roli państwa w formułowaniu strategii reform, określany jako „consensus waszyngtoński” zakłada, że sukces w kształtowaniu ładu społeczno-gospodarczego mogą gwarantować skoordynowane działania różnych organów władzy wykonawczej, które zmierzają do osiągnięcia jasnych i stabilnych celów, a nie deklarowanie innych celów dla „gawiedzi”, a realizowanie własnych interesów w imię przekonania „wiemy lepiej, co dla was jest dobre”. Badania nad sposobem rządzenia oraz wzajemnym dostosowaniem różnych typów transakcji i struktur władzy prowadzi tzw. nowa ekonomia instytucjonalna, nurt o charakterze interdyscyplinarnym, który obejmuje elementy ekonomii, prawa i teorii organizacji. Zwraça uwagę, że transformacja jest przede wszystkim zmianą instytucjonalną, a rozważania nad rolą państwa w okresie przemian sprowadza do analizy polityki makroekonomiczno-monetarnej i fiskalnej, zwłaszcza programów stabilizacyjnych, ich spójności, skuteczności i warunków stosowania. Mniej miejsca natomiast poświęca problematyce reformy instytucjonalnej, systemowej. Zgodnie z założeniami tej teorii zasadniczym zadaniem państwa jest dostarczenie specyficznego czynnika produkcji – porządku ekonomicznego, czyli instytucji formalnych, norm prawnych oraz nieformalnych norm etyczno-moralnych. Dotyczą one wolności działalności gospodarczej, umów i handlu, problematyki praw własności, prywatyzacji i reprivatyzacji, porządku monetarnej, odpowiedzialności za zobowiązania konkurencji i praktyki antymonopolowej, rynków kapitałowych, stałości zasad polityki ekonomicznej państwa<sup>30</sup>.

Polska transformacja w kształtowaniu ładu społeczno-ekonomicznego to falowanie rządów od lewicy do prawicy (a może bardziej od jednej do drugiej grupy żądnych władzy polityków – bo podziały doktrynalne uległy tu poważnemu zagmatwaniu). Wytwarzało to sprzeczność pomysłów i deklaracji mających wyborców. Powodowało niejasność celów i norm oraz nieustającego nacisku na burzenie porządku monetarnej oraz brak precyzyjnych zasad polityki ekonomicznej. Sprzyjanie określonym grupom interesów i stwarzanie warunków dla grabieżczej, a często korupcyjnej, działalności.

<sup>30</sup> Z. Hockuba, *Państwo a proces transformacji gospodarki. Aspekty instytucjonalne*, „*Ekonomista*” 1995, Nr 3, s. 493.

W procesie kształtowania ładu społeczno gospodarczego w okresie przemian ustrojowych istotne znaczenie ma władza strukturalna. „Oznacza ona takie ukształtowanie i panowanie nad strukturami wewnętrznymi, które zapewnia możliwość skutecznego realizowania autonomicznie wskazywanych celów działania. Władza strukturalna jest więc bliska pojęciu autonomii, a także może być rozumiana jako „panowanie nad samym sobą” czyli dysponowanie potencjałem do określenia własnych celów działania oraz możliwościami ich realizowania przez własne struktury i instrumenty. Władza strukturalna oznacza więc zdolność do zachowania sterowności działania w określonej rzeczywistości historycznej, na którą składają się uwarunkowania wewnętrzne i wpływy zewnętrzne. Ilustracją braku władzy strukturalnej będzie niezdolność do określania celów strategicznych lub nawet nieumiejętność określania własnych interesów”<sup>31</sup>. Asymetria racjonalności (nazwana też przemocą strukturalną), jaka pojawiła się w procesie polskiej transformacji, dotyczyła selektywnego i fragmentarycznego wprowadzania procedur nieadekwatnych do skali rynku i poziomu świadomości społecznej. Dotyczyło to szczególnie „logiki rynków finansowych wzmocnianych przez lobbing międzynarodowych instytucji finansowych, które narzucały przedwczesną liberalizację rynków finansowych i pospieszną prywatyzację. Ograniczyło to możliwości akumulacji rodzimego kapitału i przyczyniło się do deindustrializacji oraz poważnych trudności w zakresie rozwoju gospodarczego”<sup>32</sup>.

Zdaniem Pawła Ruszkowskiego model państwa, jaki ukształtował się w okresie transformacji, ma charakter hybrydowy tzn. łączy w sobie cechy różnych wzorcowych rozwiązań. Wydaje się, pisze autor, że „z perspektywy obywatela dobór cech modelowych objął głównie czynniki negatywne: z jednej strony większość korzystnych dla obywateli zdobyczy zostało odrzuconych, z drugiej zaś strony, korzyści płynące z prywatnej przedsiębiorczości i wolnej konkurencji występują na razie w ograniczonym wymiarze”<sup>33</sup>.

W Polsce powstał niekompletny kapitalizm z przerwanyim cyklem ekonomicznej reprodukcji. „Głównymi jego cechami są: autonomizacja operacji finansowych i ich oderwanie od sfery produkcji i inwestycji; słabnący mechanizm akumulacji krajowego kapitału; znacznie skrócona perspektywa operacji zaprzeczająca istocie przedsiębiorczości.

---

<sup>31</sup> T. Grosse, *Europa na rozdrożu*, Warszawa 2008, s. 33.

<sup>32</sup> Tamże, s. 34.

<sup>33</sup> P. Ruszkowski, *Spór o model państwa*, [w:] A. Sakson (red.), *Porządek społeczny a wyzwania współczesności*, Warszawa 2001, s. 146.

W tym wewnętrznym wymiarze niekompletnego kapitalizmu zasadnicza znaczenie ma kryzys państwa przejawiający się między innymi poprzez korupcję, oligarchizację, zatarcie granicy między państwem a rynkiem, marnotrawne rozpraszenie środków publicznych<sup>34</sup>. „Instytucja nadzorująca program powszechnej prywatyzacji – Narodowe Fundusze Inwestycyjne – nie tylko stała się dobrą przykrywką dla przechwytywania majątku państwowego przez wybrańców, ale jednocześnie dostarczyła sporej liczby dobrze płatnych posad w zarządach i lukratywnych członkostw w radach nadzorczych dla rodzącej się klasy politycznej. Sprzyjały temu przyjęte zasady prywatyzacji. Przeważała tzw. forma likwidacyjna, poprzez upadłość i sprzedaż majątku przedsiębiorstwa z reguły za bezcen. Rządziej stosowano prywatyzację kapitałową, gdy nabywca kupował przedsiębiorstwo w całości za cenę tzw. rynkową. W 1991 roku przez likwidację sprywatyzowano 247 przedsiębiorstw, metodą kapitałową 24. W pierwszym rządzie poszły przedsiębiorstwa najlepsze. Patologie procesu prywatyzacji zostały względnie dobrze zbadane i opisane”<sup>35</sup>.

System państwa w III RP, według Jadwigi Staniszkis, przeszedł następujące fazy:

- kapitalizm polityczny obejmujący proces uwłaszczania nomenklatury, czyli przejmowanie przez część elity komunistycznej kontroli nad instytucjami finansowymi dającymi władzę strukturalną w wyłaniającym się systemie postkomunistycznym. Był to więc mechanizm wykorzystywania władzy do zbudowania nowych podstaw funkcjonowania grup interesów, prowadzący do reprodukcji ich pozycji w hierarchii społecznej;
- postkomunizm – określanej jako proces ukształtowania się postkomunistycznej oligarchii rozumianej jako nie do końca sformalizowany ośrodek władzy strukturalnej;
- kapitalizm państwowy bez państwa to kolejna faza transformacji systemowej. Charakteryzuje ją korozja instrumentów rządzenia posiadanych przez centrum oraz autonomizacja agend państwowych, które działają poza kontrolą polityczną. Towarzyszy temu rozkład wartości i symboli związanych z przeszłością<sup>36</sup>.

Istotną cechą ładu społeczno-gospodarczego jest wewnętrzna spójność powiązana z określoną kulturą społeczną oraz dominującymi grupami

<sup>34</sup> Tamże, s. 65 oraz J. Staniszkis, *Kryzys państwa*, „Rzeczpospolita”, 31 października – 2 listopada 2005.

<sup>35</sup> J. Walczak, *Plan Balcerowicza...*, s. 183.

<sup>36</sup> Tamże, s. 60.



interesów gospodarczych i społecznych. „Korekty poszczególnych modeli narodowych mają najczęściej charakter ewolucyjny i przebiegają z wewnętrzną logiką danego systemu, co określane jest w naukach społecznych mianem zależności od szlaku (ang. path dependency). Ma to związek przede wszystkim z kosztami transformacyjnymi, które w przypadku zmiany radykalnej w kierunku zbudowania kompletnie nowego systemu gospodarczo-społecznego – są najczęściej bardzo duże. Jednocześnie efektywność funkcjonowania takiej hybrydy instytucjonalnej jest z reguły mniejsza”<sup>37</sup>.

Radykalne przejście od systemu socjalistycznego do kapitalizmu w ramach wyboru najbardziej radykalnego jego modelu, przyniosło szereg negatywnych zjawisk. Przede wszystkim masowe bezrobocie, drastyczny spadek roli przemysłu w gospodarce narodowej, deficyt handlowy, zależność od zewnętrznego dopływu kapitału, wzrost znaczenia ugrupowań populistycznych i nacjonalistycznych w polityce itp. Doświadczenia wielu krajów – wydawać by się mogło – powinny skierować uwagę polskich decydentów w kierunku adoptowania rozwiązań modelu koordynacyjnego<sup>38</sup>. Jednak niechęć do socjalizmu i interwencjonizmu państwowego w jakiegokolwiek postaci oraz popularność poglądów neoliberalnych w początkowym okresie transformacyjnym zdecydowały o innym kierunku działania. Trzeba również przyznać, że w istotnym momencie zmiany transformacyjnej zabrakło odpowiedniej debaty publicznej na ten temat, a także wiedzy o istniejących rozwiązaniach instytucjonalnych w krajach kapitalistycznych<sup>39</sup>.

W Polsce mimo formalnego przyjęcia neoliberalnego wzorca przemian nie powstały spójne koncepcje ładu społeczno-gospodarczego. Ograniczono się głównie do postulatów doraźnych działań i krytyki społecznych

---

<sup>37</sup> T. Grosse, *Europa na rozdrożu...*, s. 249.

<sup>38</sup> „Uznaje się, że w modelu koordynacyjnym poszczególne instytucje prawne i praktyka gospodarcza sprzyjają zwiększonej współpracy między pracodawcami i pracownikami w przedsiębiorstwie. Istnieje także większy zakres współdziałania między najważniejszymi udziałowcami, dla którego platforma jest kooperacja z bankowymi instytucjami kredytowymi. Po drugie w modelu koordynacyjnym istnieje wyższy udział państwa w stymulowaniu procesów rozwoju gospodarczego, zwłaszcza badań rozwojowych, a także z tym związany większy poziom wydatków publicznych na edukację i szkolnictwo zawodowe oraz zwiększona pomoc państwa dla dostosowania gospodarki w okresie dekonjunkury gospodarczej. Po trzecie model koordynacyjny cechuje wyższy poziom zabezpieczeń społecznych, większe przywileje dla pracowników na rynku pracy oraz większa skala redystrybucji publicznej zmniejszająca poziom nierówności społecznych. Po czwarte w modelu koordynacyjnym są silnie rozwinięte instytucje dialogu społecznego.” Tamże, s. 220.

<sup>39</sup> Tamże, s. 250.

i gospodarczych skutków transformacji rynkowej, przez co neoliberalny wzorzec miał charakter raczej retoryczny. Spowodowało to ukształtowanie się niekorzystnego porządku społecznego i osłabiło energię społeczną w kierunku zmian.

Przejęciowy charakter powstałego w wyniku transformacji systemu społeczno-gospodarczego podkreśla Leszek Gilejko, wprowadzając pojęcie ładu postmonocentrycznego, charakteryzującego się:

- podwyższoną asymetrią struktury społecznej,
- specyficznymi formami polaryzacji gospodarki,
- rozwojem szarej strefy,
- klientelizmem i korupcją w relacjach między władzą a grupami interesu,
- hybrydalnym układem stosunków własnościowych
- administracyjnym wspomaganie rynku<sup>40</sup>.

Główne dylematy zmiany systemowej dotyczą roli państwa w gospodarce oraz realizacji funkcji socjalnych. Były one w Polsce rozstrzygane metodą doraźnych działań, a nie dążeniem do wzmocnienia więzi społecznych oraz dialogu społecznego kształtującego społeczeństwo obywatelskie.

Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju za miernik jakości rządzenia uznaje „zakres, w jakim państwo w sposób efektywny i nieoparty na dyskryminacji świadczy podstawowe i konieczne usługi dla funkcjonowania rynku”, zaliczając do tych funkcji państwa „przestrzeganie prawa i porządku publicznego, infrastrukturę, stabilność makroekonomiczną oraz przejrzystą i sprawiedliwą strukturę systemu podatkowego i regulacyjnego”<sup>41</sup>. „Z kolei neoklasyczna ekonomia polityczna zajmująca się wpływem instytucji na wzrost gospodarczy i rozwój, koncentruje się na trzech zagadnieniach: roli praw własności, podatności rządu na naciski grup interesów, grabieżczej natury przywódców autorytarnych. Z tych badań wynika m.in., że efektywność administracji państwowej oddziałuje korzystnie na inwestycje i wzrost gospodarczy. Podkreśla się przy tym, że w miarę dojrzewania kapitalizmu znacznie silniejszy wpływ na tempo wzrostu będzie wywierać nie tylko jakość instytucji formalnych (organizacji) lecz również instytucje nieformalne, tzw. kapitał społeczny”<sup>42</sup>. Według Francisa Fukuyamy „kapitał społeczny to pewien zasób (zdol-

<sup>40</sup> L. Gilejko, *Spółeczeństwo a gospodarka. Socjologia ekonomiczna*, Warszawa 2002, s. 71–78.

<sup>41</sup> G. Przesławska, *Rola państwa w gospodarce w ujęciu szkół ekonomicznych*, [w:] U. Kalina-Prasznica (red.), *Regulowana polityka...*, s. 19.

<sup>42</sup> Tamże, s. 20.

ność rozwojowa) wynikający z występowania w danej zbiorowości, lub pewnych jej częściach czynnikach zaufania”<sup>43</sup>. W Polsce, jak podkreśla Gabriela Przesławska, zasób kapitału społecznego jest niewielki, co ma swoje źródło w uwarunkowaniach historycznych (tradycyjna niechęć Polaków wobec instytucji państwa) i wiąże się z powolnością tworzenia społeczeństwa obywatelskiego<sup>44</sup>.

Zdaniem Pawła Sztompki, Polacy odziedziczyli wyuczoną bezradność, charakteryzuje ich zanik przedsiębiorczości i kreatywności, roszczeniowość wobec państwa, co stało się podstawą niekompetencji cywilizacyjnej, przejawiającej się w wielu sferach życia<sup>45</sup>. Rozwojowi kapitału społecznego nie sprzyjały też przemiany, jakie dokonywały się w strukturze społecznej. Wynikały one z selektywnych działań w zakresie polityki społecznej, w której „zmiany w początkach transformacji przebiegały w znacznym stopniu w sposób żywiolowy, nie towarzyszyła im bowiem żadna spójna wizja polityki społecznej”<sup>46</sup>. Decyzje w sferze polityki społecznej dokonywały się bardziej pod wpływem bieżących konieczności i nacisków rekompensowania kosztów zbyt radykalnych przekształceń, presji rozwiązań promowanych przez zinstytucjonalizowane grupy interesów (widoczny wpływ sektora finansowego) oraz podpowiedzi organizacji międzynarodowych<sup>47</sup>.

W Polsce ukształtowały się nowe wymiary nierówności społecznych, które zagroziły wykluczeniem na trwałe wielu grup społecznych, zarówno w wymiarze ekonomicznym, społecznym, kulturowym i przestrzennym, tworząc nowe enklawy biedy.

Jak podkreśla Włodzimierz Anioł, „w sferze polityki społecznej korzystne są i będą zawsze takie rozwiązania, które sprzyjają inwestycjom w kapitał ludzki (edukacja), wyrównują szanse grup społecznych, łagodzą zróżnicowanie zagrażające pokojowi społecznemu, zapobiegają dziedziczeniu ubóstwa w układzie terytorialnym lub warstwowym, pobudzają popyt konsumpcyjny. Błędna i niekorzystna wydaje się natomiast taka polityka społeczna, która nie motywuje do zachowań aktywnych i twórczych, która jest efektem zakulisowych i nieprzejrzystych przetargów oraz

---

<sup>43</sup> F. Fukuyama, *Trust. Socjal Virtues and the Creation of Prosperity*, London 1996.

<sup>44</sup> G. Przesławska, *Rola państwa w gospodarce...*, s. 20.

<sup>45</sup> P. Sztompka, *Teorie zmian społecznych a doświadczenia polskiej transformacji*, „Studia Socjologiczne” 1994, Nr 1, s. 14.

<sup>46</sup> W. Anioł, *Europejska polityka społeczna. Implikacje dla Polski*, Warszawa 2003, s. 203.

<sup>47</sup> S. Golinowska, *Od państwa opiekuńczego (welfare state) do państwa wspierającego pracę (workfare state)*, [w:] B. Balcerzak-Paradowska (red.), *Praca i polityka społeczna wobec wyzwania integracji*, Warszawa 2003, s. 29.

nacisków ze strony różnych kategorii zawodowych i społecznych, a tym samym prowadzi do niekontrolowanego podziału dochodu narodowego i żywiłowo narastającego rozwarstwienia społeczeństwa”<sup>48</sup>.

Nadzieje na to, że decentralizacja działań w zakresie polityki społecznej pozwoli stworzyć podstawy ładu społecznego w wymiarze lokalnym okazały się płonne z wielu powodów. Brak jest doświadczeń oraz zrozumienia specyfiki kształtowania lokalnej polityki społecznej w oparciu o współpracę służb socjalnych. Następuje kierowanie się stereotypami w postrzeganiu problemów społecznych, niechęcią do pomocy swoim mieszkańcom dotkniętym trudnościami życiowymi (w myśl zasady sami sobie są winni) oraz niechęcią do dialogu społecznego. Stanisława Golinowska wskazuje również, iż doświadczenia ostatnich kilkunastu lat pokazały, że uruchomione na raz procesy transformacyjne, integracyjne i modernizacyjne nie szły w parze z budową stabilnych oraz efektywnych struktur państwowych. Coraz częściej pojawiają się opinie, że polityka współczesnych elit politycznych nie wzbudza zaufania do celów głoszonych jako wspólne, jako ponadpartykularne. Zaś spadek zaufania do polityków wywołuje nieufność do kierunków zmian ustrojowych i samej demokracji oraz ogranicza efektywną partycypację społeczną<sup>49</sup>.

Trudno jest jednoznacznie określić funkcjonujący w Polsce model ładu społeczno-gospodarczego. „Niewątpliwie istotnym elementem w tym względzie jest nadal tradycja instytucjonalna oraz normy społeczne okresu realnego socjalizmu. Można założyć, że powstający po transformacji ustrojowej system ma cechy hybrydalne. Poszczególne elementy systemu nie zawsze wzajemnie ze sobą współgrają, a niekiedy powodują nawet silne wewnętrzne napięcia społeczne i polityczne. Odzwierciedleniem tych sprzeczności są poglądy i interesy społeczne. Z jednej strony na ogół liberalnie nastawione do procesów transformacyjnych są elity polityczne, gospodarcze, eksperckie i medialne. Wśród nich widoczna jest duża niekonsekwencja. Obok preferowanych form wolnorynkowych odnajdujemy mechanizmy rozbudowanej pomocy publicznej dla gospodarki, a także niejasne powiązania sektora publicznego i prywatnego. Z drugiej strony w szerokich kręgach społecznych silnie reprezentowane są poglądy socjaldemokratyczne, często wyrazem jest poparcie silnej roli redystrybucyjnej państwa oraz brak akceptacji dla zbyt dużych rozpiętości dochodowych”<sup>50</sup>. Można zadać pytanie, czy takie oczekiwania społeczne

<sup>48</sup> W. Anioł, *Europejska polityka...*, s. 209.

<sup>49</sup> S. Golinowska, *Od państwa opiekuńczego...*, s. 31–33.

<sup>50</sup> T. Grosse, *Europa na rozdrożu...*, s. 250.

można będzie szybko zmienić i czy nie będą one dysfunkcjonalne dla budowania ładu społeczno-gospodarczego? W jakim punkcie znajdujemy się dzisiaj? By odpowiedzieć na te pytania warto spróbować uchwycić, za jakim modelem ładu opowiada się społeczeństwo. Linia podziału jest bardzo widoczna. Ci, którzy ponieśli koszty transformacji, którym się nie powiodło, oczekują rozbudowanego systemu świadczeń socjalnych i usług społecznych. Będą się oni zawsze opowiadać za deklarowanymi w kampaniach wyborczych obietnicami zwiększania świadczeń. Zaś grupa osób lepiej wykształconych i przedsiębiorczych, mieszkająca na terenach o wyższym poziomie infrastruktury, będzie głosować za zwiększaniem swobody gospodarowania i obniżaniem podatków oraz ograniczaniem socjalnych funkcji państwa. Jest to efekt rozwarstwionej struktury społecznej i różnicowań regionalnych.

Warto jednak podkreślić, że właściwa filozofii rynkowej akceptacja spontanicznych zasad wolnego rynku nie może być jednoznaczna z eliminacją dążeń do racjonalizacji stosunków społecznych i kształtowania warunków ładu społecznego.

„Oczywiście nikt dzisiaj nie twierdzi poważnie, że należy całkowicie wyrzec się kontroli nad przebiegiem procesów społecznych. Żaden rząd nie zrezygnuje z przewidywania i planowania w odniesieniu do takich spraw jak finanse publiczne, gospodarka przestrzenna, rozwój infrastruktury czy bezpieczeństwo i porządek. Deklarując swobodę gospodarki rynkowej rządy krajów rozwiniętych nie cofają się przed bezpośrednią interwencją. Czymże bowiem są zmiany wysokości stopy procentowej, polityka podatkowa i ustalanie wartości pieniądza, jeśli nie formami oddziaływania na rynek przez stymulowanie konsumpcji. Interwencjonizm przybiera także różnorodne formy subsydiów chroniących producentów przed zewnętrzną konkurencją i znajduje swój wyraz w obniżaniu kosztów żywej pracy przez zasiłki ze strony państwa dla grup najmniej zarabiających”<sup>51</sup>.

W samym pojęciu ład społeczno-gospodarczy tkwi wskazanie związane z poszukiwaniem równowagi między przebiegiem procesów gospodarczych i społecznych. Z jednej strony skuteczna kontrola nad przebiegiem procesów ekonomicznych w warunkach gospodarki rynkowej zwiększa szanse na poszukiwanie rozwiązań, które nie będą tylko doraźnym i fragmentarycznym reagowaniem na bieżące problemy. Z drugiej strony dynamika zmian i pojawianie się nowych zagrożeń społecznych wymaga odgórnych inicjatyw i działań zbiorowych w środowiskach lokalnych. Przyspieszone tempo zmian społecznych i coraz silniejsze

---

<sup>51</sup> M. Hirszowicz, *Stąd ale dokąd? Społeczeństwo u progu nowej ery*, Warszawa 2007, s. 11.

wzajemne zależności poszczególnych aspektów życia społecznego wymagają działań koordynacyjnych, odpowiedzialności i zdolności do współdziałania.

## STRESZCZENIE

Ład społeczno-ekonomiczny w pierwotnym rozumieniu oznaczający normalny stan rzeczy, normalny ład całego bytu, a szczególnie życia ludzkiego jest sygnałem pokoju społecznego i gospodarczego. Takie nadzieje towarzyszyły twórcom zmian, które rozpoczęły się w latach 80. i doprowadziły do historycznych przeobrażeń, które zwieńczone zostały przy Okrągłym Stole. Od początku transformacji ustrojowej w Polsce, zagadnienia dotyczące rozwiązywania problemów społecznych w ramach tworzącego się ustroju kapitalistycznego budziły wiele kontrowersji. Oczekiwano, że zmiany zostaną przeprowadzone w sposób ewolucyjny i staną się podstawą ukształtowania ładu gospodarczego na wzór systemów krajów wysoko rozwiniętych. Decyzje podjęte przez rząd Tadeusza Mazowieckiego, po wyborach czerwcowych z 1989 r. spowodowały odejście od ustaleń Okrągłego Stołu. Wprowadzono plan Leszka Balcerowicza, którego celem było stworzenie wolnego rynku. Plan Balcerowicza określił kształt radykalnej gospodarki rynkowej, w której obywatele mieli sami zająć się swoimi sprawami. Dyskusję o potrzebie i szansach przekształcenia polskiej gospodarki w społeczną gospodarkę rynkową zapoczątkowało sejmowe exposé premiera Tadeusza Mazowieckiego w 1989 r. W praktyce, przeprowadzone zmiany spowodowały powstanie fragmentarycznej i niespójnej koncepcji ładu społeczno-gospodarczego.

*Izabela Aldona Trzpil*

## ON THE WAY TO FREE ECONOMY? SOCIAL-ECONOMIC ORDER IN THE LIGHT OF THE ROUND TABLE RESOLUTIONS

The social & economic order which in its original understanding means the natural order of things, normal order of the whole existence and human life especially is the signal of social and economic peace. Those hopes accompanied originators of the changes started in the eighties and brought about historical transformations which were crowned at the Round – Table. The issues which concern solving social problems within the framework of capitalist system have aroused many controversies since the beginning of system transformations in Poland. It was expected that changes would be implemented in an evolutionary way and become

the basis of forming the economic order following the example of developed countries. After June elections in 1989 decisions made by Tadeusz Mazowiecki government caused departure from the Round – Table agreement. The plan of Leszek Balcerowicz was implemented and the goal of this plan was to create the free market. This plan determined the form of radical market economy in Poland. Citizens were to take care of their matters on their own. The discussion about the need and chances of transforming the Polish economy into social economy market was initiated by the Prime Minister Tadeusz Mazowiecki expose in 1989. In practice, the implemented changes caused the creation of fragmentary and incoherent idea of social and economic order.

*Jolanta Itrich-Drabarek*

## Transformacja administracji publicznej

### SŁOWA KLUCZOWE:

*administracja publiczna, transformacja, służba cywilna, urzędnik, reforma*

Cele i zadania administracji publicznej funkcjonującej w systemie organizacyjnym państwa i zarazem organizującej ten system, zmieniają się wraz z rozwojem społeczno-politycznym i ekonomicznym. W Polsce po II wojnie światowej sytuacja administracji była szczególnie skomplikowana, gdyż administracja jak cały system społeczno-polityczny, przechodziła dwukrotnie gruntowny proces transformacji ustrojowej. Po zakończeniu wojny, z racji wprowadzanego ustroju realnego socjalizmu, administracja publiczna, a właściwie państwowa, stawała się „powoli jedną z głównych sił zjawiska upaństwowiania, a później też i zarządzania”<sup>1</sup> państwem, co wpływało nie tylko na jej cele i formy działania, ale i postawę osób w niej pracujących, z kolei zaś po 1989 roku nakazano jej wycofanie się z wielu dziedzin życia społeczno-gospodarczego i wyznaczono rolę usługodawcy wobec społeczeństwa.

Do roku 1989 administracja publiczna pełniła funkcje reglamentacyjno-porządkowe, kierowała upaństwowionymi środkami produkcji, wreszcie miała za zadanie zaspakajać jak najszersze potrzeby klas społecznych. Po 1989 roku jej celem jest budowa instytucjonalno-społeczna państwa liberalno-demokratycznego, wycofanie się z centralnego zarządzania i planowania na rzecz idei subsydiarności i pomocniczości, przeprowadzenie procesu prywatyzacji i reprivatyzacji, wdrożenie nowego podejścia do zarządzania sprawami publicznymi, wykorzystanie narzędzi ITC do wzrostu jakości, otwartości i przejrzystości jej funkcjonowania,

<sup>1</sup> J. Boć, *Konteksty wyróżniania administracji publicznej*, [w:] J. Boć (red.), *Administracja publiczna*, Kolonia Limited 2003, s. 21.



wreszcie utrzymanie pewnych elementów władztwa administracyjnego. Tak odmienne cele administracji publicznej zaowocowały szczególnym konfliktem – głównie wyrażanym w postawie urzędników wobec zmian, ale nie tylko. Rozbieżna ocena prac administracji publicznej wyrażana jest przez osoby pracujące w administracji, klientów jej usług, opinię publiczną, a postulaty dotyczące konieczności wprowadzenia zmian w jej funkcjonowaniu stały się jednym z filarów kampanii wyborczej do władz przedstawicielskich (na poziomie rządu, województwa, powiatu i gminy).

W latach 90. w Polsce nastąpił proces zarówno decentralizacji politycznej, jak i ekonomicznej, poprzez pozbywanie się kompetencji i zadań na rzecz sektora prywatnego i sektora pozarządowego oraz, z punktu widzenia tego artykułu najbardziej nas interesująca, decentralizacja administracyjna czyli podział kompetencji między różne poziomy władzy publicznej. W jej ramach wystąpiły takie procesy jak: delegacja, czyli przekazanie kompetencji do niezależnych organizacji; dekoncentracja poprzez oddelegowanie zadań i kompetencji organom administracji niższego szczebla podporządkowanym hierarchicznie i funkcjonującym w tym samym układzie administracji publicznej; dewolucja w postaci określenia zakresu samodzielności jednostek i instytucji wchodzących w skład administracji publicznej, w tym zakresu samodzielności finansowej.

Reforma lat 90. gruntownie przebudowująca system administracji publicznej w Polsce była skomplikowana także i z tego powodu, że to, co z perspektywy współczesnej oceny wydaje się jasne i klarowne, to w okresie wdrażania reformy budziło wiele kontrowersji, niepokojów i dyskusji, tym bardziej, że należało reformować administrację, nie burząc jednocześnie porządku wykonywanych przez nią bieżących zadań.

Lata 80. dla polskiej administracji nie były łatwe. Z jednej strony funkcję przedstawiciela „centrum rządu” nadal pełniło Biuro Polityczne Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej będące zewnętrznym ośrodkiem dyspozycji i kontroli politycznej, z drugiej zaś strony początek lat 80. to czas budowy nowych relacji społecznych (w tym także nowych z administracją publiczną), okres powstawania i formowania się nowych postaw społecznych, zapowiedź przyszłych, gruntownych zmian.

Podstawą funkcjonowania i budowy struktur organizacyjnych administracji publicznej w latach 80. w Polsce była Konstytucja z 1952 roku, co w wyraźny sposób narzucało administracji jej możliwości działania w kształtującej się na nowo rzeczywistości. Zmieniająca się sytuacja społeczno-polityczna napotykała na przeszkodę w postaci rozwiniętej

biurokracji państwa realnego socjalizmu, jednakże zmiany dotyczące instytucjonalnego i funkcjonalnego działania administracji w latach 80. zapoczątkowały proces wprowadzenia w Polsce instytucjonalnych i prawnych zabezpieczeń wolności jednostki. Wydaje się truizmem stwierdzenie, że bez procesów jakie zachodziły w Polsce w latach 80. na większy opór natrafiłyby zmiany instytucjonalne, prawne i personalne zachodzące w administracji publicznej lat 90.

Szczególnie istotne wydają się reformy instytucjonalne opisane poniżej. I tak, 31 stycznia 1980 roku nastąpiło przywrócenie sądownictwa administracyjnego w postaci Naczelnego Sądu Administracyjnego<sup>2</sup>, który wprowadzał do polskiego systemu prawnego nie tylko wartości praworządności formalnej, ale i materialnej. Zadecydowała o tym „potrzeba istnienia organu kontroli niezależnego od organów administracji i wzmacniającego w ten sposób istniejące dotychczas formy kontroli wewnątrz administracyjnej, prokuratorskiej kontroli przestrzegania prawa, kontroli społecznej, a także instytucji skarg i wniosków jako gwarancji realizacji idei praworządności w stosunkach urząd – obywatel. Utworzenie sądownictwa administracyjnego dało obywatelowi możliwość dokonywania poprzez niezawisły sąd weryfikacji legalności wydawanej w jego sprawie decyzji”<sup>3</sup>. Konstytucja z 2 kwietnia 1997 roku nałożyła obowiązek budowy dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego i wyznaczyła okres przejściowy na 5 lat (faktycznie wojewódzkie sądy administracyjne funkcjonują w Polsce od 2004 roku).

Ustawą z dnia 29 kwietnia 1985 powołano Trybunał Konstytucyjny<sup>4</sup>, którego celem stało się orzekanie w sprawie zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją, wypowiedanie się w sprawie skargi konstytucyjnej, w sprawach sporów kompetencyjnych między centralnymi konstytucyjnymi organami państwa, orzekanie o zgodności celów lub działalności partii politycznych z Konstytucją, stwierdzenie, na wniosek Marszałka Sejmu, istnienia przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta RP, udzielanie odpowiedzi na pytania prawne sądów w sprawie zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, z ustawą lub umową międzynarodową. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego trafiało do Sejmu i większością 2/3 głosów mogło być odrzucone. Zgodnie z 190 art. Kon-

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. Nr 4, poz. 8, Nr 19, poz. 68 i Nr 27, poz. 111, z 1989 r. Nr 73, poz. 436, z 1990 r. Nr 53, poz. 306 oraz z 1994 r. Nr 122, poz. 593).

<sup>3</sup> [www.nsa.gov.pl](http://www.nsa.gov.pl)

<sup>4</sup> Ustawa z 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 22, poz. 98, ze zm.).

stytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. postanowienia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne. Również po 1997 roku nową funkcją TK jest rozstrzyganie sporów kompetencyjnych pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa.

15 lipca 1987 zostaje powołana instytucja Rzecznika Praw Obywatelskich<sup>5</sup>, którego celem jest zajęcie się ochroną praw jednostki skarżącej się na działanie administracji publicznej, głównie pod kątem legalności, ale i sprawiedliwości społecznej. RPO może złożyć wniosek do organu o działanie zgodne z prawem, wszcząć postępowanie w sprawach cywilnych, brać udział w postępowaniu (jak prokurator), zwrócić się o wszczęcie postępowania administracyjnego, wnieść o kasację kary.

W latach osiemdziesiątych pewnej zmianie uległo funkcjonowanie Rady Ministrów. Jeśli w Polsce Ludowej liczba resortów tzw. przemysłowych była zmienna (od 9 do 17 resortów) to po zmianach w 1981 roku wyniosła 5 resortów. Liczne komitety i komisje, które wchodziły w jej skład były stopniowo likwidowane, co przyczyniało się do usprawnienia prac Rady Ministrów. Najdłużej działała, powstała w 1956 roku Komisja Planowania przy Radzie Ministrów.

Organizacja rządowego szczebla administracji publicznej została ukształtowana poprzez przyjęcie przez Sejm 12 ustaw reformujących centrum administracyjno-gospodarczego rządu. Jednymi z najważniejszych ustaw normujących sytuację administracji stały się ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów (1996) i o działach administracji rządowej (1997)<sup>6</sup>, które uchylili ustawę o urzędach ministrów (do 1997 r. status ministra kierującego określonym działem administracji rządowej określała ustawa o urzędzie ministra, a ustaw było tyle ile było ministrów). Do 1996 roku działał Urząd Rady Ministrów – ministerstwo zajmujące się różnymi sprawami z zakresu administracji publicznej i takimi, które trudno było przypisać do innego resortu<sup>7</sup>. Po 1996 roku większość spraw przekazano w 1996 roku urzędom resortowym, a URM zastąpiła Kancelaria Rady Ministrów.

---

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 oraz z 2007 r. Nr 25, poz. 162).

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów (Dz.U. 1999 nr 82 poz. 929 ze zm.); Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. 2003 nr 159, poz. 1548 ze zm.).

<sup>7</sup> I. Jackiewicz, *Administracja centralna 1997–2001*, [w:] *Budowanie instytucji państwa 1998–2001. W poszukiwaniu modelu*, Warszawa 2004, s. 105.

Skutkiem reformy centrum administracyjno-gospodarczego rządu była decentralizacja polegająca na tym, że „ponad 120 rodzajów kompetencji organu założycielskiego w stosunku do 1300 przedsiębiorstw państwowych zostało przesuniętych do właściwych wojewodów (łącznie z uprawnieniami do prywatyzacji), ograniczono uprawnienia centralnych organów w stosunku do szeregu terenowych organów administracji specjalnych, włączając je do urzędów wojewódzkich lub podporządkowując je bezpośrednio wojewodom”<sup>8</sup>.

Pozycja wojewody w latach 1990–1996 ulegała zmianom. Jeśli według ustawy z 1990 roku o terenowych organach administracji ogólnej<sup>9</sup>, wojewoda był organem II instancji w sprawach z zakresu rządowej administracji ogólnej, czyli wprowadzono ogólną zasadę domniemania kompetencji wojewody (wszystkie sprawy z zakresu administracji rządowej w województwie niezastrzeżone dla innych organów tej administracji), to wzmocnienie jego pozycji nastąpiło wraz z reformą Centrum Administracyjno-Gospodarczego Rządu w 1996 roku. Ostatecznie funkcjonowanie terenowej administracji rządowej uregulowała ustawa o administracji rządowej w województwie z 1998 roku<sup>10</sup>. Tak więc, do 1998 roku w Polsce występowało „znaczne rozproszenie administracji terenowej rządowej, niespolonej w wielu zakresach spraw, zbudowanej na różnych piętrach organizacyjnych, ze zróżnicowanym terytorialnie zakresem działania”<sup>11</sup>. Po 1998 roku rządowa administracja terenowa zbudowana została na zasadzie zespolenia organizacyjnego, w której zasadnicza rola przypada wojewodom.

Z kolei sytuację prawną urzędników administracji państwowej normuje ustawa z 1982 roku o pracownikach urzędów państwowych, ustawa zaskakująco nowoczesna, obowiązująca do dzisiaj pracowników w takich instytucjach jak Kancelaria Prezydenta RP, Kancelaria Sejmu i Senatu czy też Państwowej Inspekcji Pracy. Ustawa weszła w życie 1 stycznia 1983 r. i była wielokrotnie nowelizowana. Zakres przedmiotowy ustawy obejmuje postanowienia dotyczące:

<sup>8</sup> J. Gąciarz, *Organizacja i zasady działania administracji publicznej w Polsce*, [w:] J. Hausner (red.), *Administracja publiczna*, Warszawa 2005, s. 170.

<sup>9</sup> Ustawa z 22 marca 1990 roku o terenowych organach rządowej administracji ogólnej (Dz.U. Nr 21, poz. 123 ze zm.).

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2001 r., nr 80, poz. 872).

<sup>11</sup> H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna, zagadnienia ogólne*, Warszawa 2000, s. 175.

- nawiązywania, zmiany i rozwiązywania stosunku pracy,
- obowiązków i uprawnień pracowników urzędów,
- odpowiedzialności porządkowej i dyscyplinarnej,
- trybu rozpatrywania sporów o roszczenia ze stosunku pracy.

Ustawa o pracownikach urzędów państwowych, nadal obowiązuje. Ustawie podlegają stosunki pracy urzędników państwowych i innych pracowników zatrudnionych w: Kancelarii Sejmu, Senatu, Prezydenta RP, Sądzie Najwyższym, Biurach: Trybunału Konstytucyjnego, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka, Krajowa Rada Radiofonii i TV, Rzecznika Interesu Publicznego, Generalnego Inspektora Danych Osobowych, Krajowym Biurze Wyborczym, Państwowej Inspekcji Pracy, Regionalnych Izbach Obrachunkowych, Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni Przeciw Narodowi Polskiemu, gabinetach politycznych (ale na zasadzie odrębności wypowiedzania umowy)<sup>12</sup>.

Do 2 grudnia 1994 r. (nowelizacja) ustawa wyróżniała dwie kategorie urzędników:

- mianowanych – zatrudnionych na stanowiskach kierowniczych i samodzielnych,
- kontraktowych – zatrudnionych na podstawie umowy o pracę na pozostałych stanowiskach lub wyjątkowo – na określony czas poprzedzający mianowanie na stanowiskach kierowniczych i samodzielnych.

Zgodnie z ustawą pracownikiem urzędów państwowych może zostać osoba, która spełnia łącznie następujące wymagania:

- jest obywatelem polskim,
- ukończyła 18 lat życia i ma pełną zdolność do czynności prawnych oraz korzysta z pełni praw publicznych,
- jest nieskazitelnego charakteru,
- ma odpowiednie wykształcenie i odbyła aplikację administracyjną,
- posiada stan zdrowia pozwalający na zatrudnienie na określonym stanowisku<sup>13</sup>.

Aplikacja administracyjna trwa 12 miesięcy, kierownik danej jednostki organizacyjnej może zaliczyć na poczet aplikacji uprzednie zatrudnienie aplikanta i skrócić do 6 miesięcy. Aplikacja kończy się egzaminem, opinią i oceną. Pozytywna opinia – zapis „powinien być zatrudniony”; opinia negatywna – może być zatrudniony na stanowisku, które nie wymaga

---

<sup>12</sup> Ustawa o pracownikach urzędów państwowych z dnia 16 września 1982 r. (Dz.U. Nr 31, poz. 214 ze zm.) art. 28, art. 1.

<sup>13</sup> Ustawa o pracownikach urzędów państwowych z dnia 16 września 1982 r. (Dz.U. Nr 31, poz. 214 ze zm.) art. 28, art. 3.

aplikacji lub zwolniony. Urzędnik z wykształceniem prawniczym może być skierowany na aplikację legislacyjną. Obowiązek aplikacji obejmuje osoby zatrudnione na następujących stanowiskach: od starszego specjalisty, radcy prawnego, głównego księgowego w ministerstwach i urzędach centralnych oraz zastępcy dyrektora wydziału w urzędach wojewódzkich do sekretarek.

Ustawa określa, w artykule 17 zakres obowiązków jakie spoczywają na pracownikach. Pracownik winien zatem:

- przestrzegać konstytucji RP i innych przepisów,
- stać na straży autorytetu RP,
- dążyć do pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa,
- racjonalnie gospodarować środkami publicznymi,
- rzetelnie, bezstronnie, sprawnie i terminowo wykonywać powierzone obowiązki,
- dochować tajemnicy służbowej,
- rozwijać własną wiedzę zawodową,
- godnie zachować się w pracy,
- wypełniać polecenia służbowe przełożonych,
- uzyskać zgodę kierownika urzędu na dodatkowe zatrudnienie,
- nie manifestować przekonań politycznych,
- chronić interesy państwa, prawa i słuszne interesy obywateli.

Ustawa nakłada obowiązek stałego podwyższania kwalifikacji zawodowych, uczestnictwa w szkoleniach, kursach i innych formach dokształcania, przystępowania do egzaminów oraz konkursów. Urzędnik miał obowiązek poddawać się okresowym ocenom<sup>14</sup>.

Ustawa wprowadziła cztery kategorie urzędników, w zależności od rodzaju wykształcenia, przygotowania zawodowego, umiejętności i cech osobowościowych<sup>15</sup>.

Ustawa określała zasady naboru do służby oraz zakres postępowania kwalifikacyjnego. Szczegółowy zakres postępowania kwalifikacyjnego unormowała jednak dopiero Uchwała Komisji Kwalifikacyjnej do Służby Cywilnej z 1997 roku.

Po wejściu w życie ustawy o służbie cywilnej z 5 lipca 1996 roku, ustawa z 1982 r. zachowała moc tylko w stosunku do pracowników urzędów administracji rządowej zatrudnionych na stanowiskach nieurzędniczych, a kilka jej przepisów zachowuje swoją moc do 31 grudnia 2010

<sup>14</sup> K. Sitkowska, *Służba cywilna w nowym ustawodawstwie*, Toruń 1998, s. 9.

<sup>15</sup> Ustawa o pracownikach urzędów państwowych z dnia 16 września 1982 r. (Dz.U. Nr 31, poz. 214 ze zm.) art. 28.

roku w odniesieniu do urzędników służby cywilnych mianowanych na jej podstawie.

Ustawa nie zawiera definicji urzędnika państwowego, ale w art. 2 zobowiązano Radę Ministrów do określenia w drodze rozporządzenia, stanowisk, na których zatrudnieni pracownicy są urzędnikami. Takie rozporządzenie powstało 8 listopada 1982 r. w sprawie określenia stanowisk urzędniczych oraz zasad nawiązywania z urzędnikami państwowymi stosunku pracy na podstawie mianowania, które obejmuje niemal wszystkie stanowiska w urzędzie, od kierownika urzędu do maszynistki, z wyłączeniem pracowników obsługi. Pracownicy obsługi są „innymi pracownikami urzędu” nie będącymi urzędnikami państwowymi<sup>16</sup>.

Mianowanie można drogą rozporządzenia RM rozciągnąć na pracowników innych urzędów państwowych niż te, które zostały wymienione w ustawie.

Po 1994 r. mianowanie zniesiono jako sposób nawiązania stosunku pracy z urzędnikami państwowymi, zamykając drogę do powiększenia kadry urzędników mianowanych na starych zasadach, bo zamierzano stworzyć korpus służby cywilnej.

Jednakże mianowanie może być nadal stosowane w urzędach, stworzonych drogą rozporządzenia RM wobec pracowników innych urzędów państwowych niż te, które zostały wymienione w ustawie.

Od 27 stycznia 1995 r. urzędnicy zatrudnieni w urzędach, które są wymienione w ustawie, mogą być zatrudniani wyłącznie na podstawie umowy o pracę. Ale w przypadku przeniesienia urzędnika mianowanego do pracy w innym urzędzie na podstawie art. 10 ust. 2 ustawy z 1982 r. bądź awansowania na wyższe stanowisko z mocy art. 2 ust. 3 nowelizującej na nowym stanowisku zatrudnia się go na podstawie mianowania oraz w razie przywrócenia do pracy na poprzednich warunkach mianowanego urzędnika, z którym urząd niezgodnie z prawem rozwiązał stosunki pracy.

Nadal pozostają w mocy i to bez ograniczenia czasowego stosunki pracy nawiązane w urzędach objętych działaniem ustawy z 1982 r. przed dniem 27 stycznia 1995 r.

W odniesieniu do Kancelarii Prezydenta RP oraz Biura Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, stanowiska urzędnicze określa Prezydent, a pozostałe – kierownicy urzędów.

---

<sup>16</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 listopada 1982 r. w sprawie określenia stanowisk urzędniczych oraz zasad nawiązywania z urzędnikami państwowymi stosunku pracy na podstawie mianowania (Dz.U. Nr 39, poz. 257 ze zm.).

Zastanawiającym jest fakt, iż do tej pory obowiązuje system ocen pracowników urzędów państwowych, ustalony wraz z nowymi regulowaniami dotyczącymi statusu urzędnika lat. 80. System ten przewiduje, że w ocenie kwalifikacyjnej należy uwzględnić postawę obywatelską pracowników socjalistycznej administracji oraz przestrzegania zasad praworządności socjalistycznej i sprawiedliwości społecznej<sup>17</sup>.

Status etyczny urzędnika reguluje Kodeks powinności urzędników państwowych Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Na uwagę zasługuje fakt, iż w ustawie eliminuje się słowo „petent” a zastępuje się pojęciem „interesant”.

Niewątpliwie, ustawa w swoich rozwiązaniach sięga do wzorców ustawy o państwowej służbie cywilnej z 17 lutego 1922 roku. Ciekawy jest zapis dotyczący manifestowania poglądów politycznych. Widać tu wyraźnie próbę odejścia od angażowania administracji publicznej w bieżące spory polityczne, jako szkodliwe dla wizerunku państwa.

W III Rzeczypospolitej dyskusje nad wizerunkiem urzędnika trwały od początku transformacji – dotyczyły one zarówno kształtu ustaw normujących status pracowników i urzędników administracji publicznej w Polsce, jak i jakości ich funkcjonowania. Główną uwagę poświęcono pracownikom administracji rządowej, następnie pracownikom samorządowym, (jak już pisałam) pracownicy administracji państwowi pozostali pod rządami ustawy o pracownikach urzędów państwowych z 1982 roku.

I tak, jeśli chodzi o administrację rządową, to kolejne rządy III RP przedstawiały swoje projekty wizerunku i funkcjonowania służby cywilnej nie wcielając ich w życie. Już we wrześniu 1990 roku podjęto w Urzędzie Rady Ministrów prace nad projektem ustawy o państwowej służbie cywilnej. W latach 1991–1995 powstały trzy oficjalne projekty ustawy, jednakże częste zmiany u steru władzy powodowały, że nie były wcielane w życie. Dyskusję na temat tworzenia nowoczesnej służby cywilnej podejmowano jako próbę uzdrowienia administracji państwa a także element integrujący Polskę z Unią Europejską.

Rząd Waldemara Pawlaka (PSL) zaproponował projekt ustawy o służbie cywilnej, na mocy którego miał powstać korpus urzędników bezstronnych, prawych, lojalnych, apolitycznych, merytorycznie przygotowanych, służących obywatelom. W zamian urzędnicy mieli uzyskać stabilną sytuację zawodową i odpowiednie wynagrodzenie, możliwość

<sup>17</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 listopada 1982 r. w sprawie aplikacji administracji oraz ocen kwalifikacyjnych urzędników państwowych, Nr 258 (Dz.U. Nr 39, poz. 257 ze zm.).



szkolenia się i awansu. Zgodnie z tym projektem (od momentu obowiązywania ustawy), w służbie cywilnej od 1996 roku miało pracować 500 osób. Podstawowym celem było stworzenie stabilnej i elitarnej służby cywilnej. Ustawa o służbie cywilnej została jednak wprowadzona w okresie rządów Włodzimierza Cimoszewicza (SLD).

Ustawa z 5 lipca 1996 r. o służbie cywilnej<sup>18</sup> miała stanowić nowy kamień milowy w funkcjonowaniu administracji państwowej III Rzeczypospolitej. Wzorowana była częściowo na rozwiązaniach francuskich. Fala publikacji prasowych początkowo odnosząca się z entuzjazmem do ustawy o służbie cywilnej przyniosła ich krytykę. Głosy krytyczne wywoływały nominacje dyrektorów generalnych urzędów wojewódzkich. Została określona „falstartem”, gdyż pomysł by w województwach wybierać dyrektorów generalnych z klucza politycznego jest zaprzeczeniem idei tworzenia służby cywilnej. I jak pisała Janina Paradowska „Być może w Polsce tak naprawdę nie ma klimatu do stworzenia korpusu urzędniczego z prawdziwego zdarzenia, bowiem wygodniej jest gdy wszystkim rządzi polityka. Wygodniej dla tych, którzy rządzą, i dla tych, którzy mając nadzieję na rządzenie już szykują się do objęcia posad. Znow z politycznego nadania oczywiście”<sup>19</sup>.

Proces tworzenia służby cywilnej w 1997 roku uległ zahamowaniu. Spowodowała to sytuacja polityczna w kraju oraz wybory parlamentarne z 1997 roku, które doprowadziły do poważnych zmian na scenie politycznej Polski. W przyspieszonym tempie ekipa odchodząca (SLD-PSL) dokonywała mianowań, którymi objęto głównie wyższe stanowiska<sup>20</sup>.

Po objęciu władzy przez koalicję AWS-UW nowy rząd zawiesił realizację ustawy uznając za niewiarygodne wyniki postępowania kwalifikacyjnego i wstrzymał mianowanie osób, które w jego wyniku uzyskały ocenę pozytywną.

Spór wokół realizacji ustawy o służbie cywilnej z 1996 roku, uchwalonej przez parlament w którym większość posiadała koalicja SLD-PSL, a podważany przez nowy rząd AWS-UW spowodował, iż proces tworzenia nowej jakościowo administracji z fachowym, kompetentnym, bezstronnym i apolitycznym korpusem urzędniczym praktycznie został zahamowany na samym początku jego realizacji. Mianowano niewielką liczbę urzędników – 109 osób, a w grupie tej byli m.in.: Zastępca Szefa Służby Cywilnej,

<sup>18</sup> Ustawa z dnia 5 lipca 1996 r. o służbie cywilnej (Dz.U. Nr 89, poz. 402; z 1997 r. Nr 106, poz. 679; z 1998 r. Nr 58, poz. 366 i Nr 162, poz. 1126).

<sup>19</sup> J. Paradowska, *Rząd urzędów*, „Polityka” 1999, nr 3.

<sup>20</sup> D. Bogucka, *Komisja kwalifikacyjna na starcie*, „Biuletyn Służby Cywilnej” 1997, nr 1, s. 8–9.

9 dyrektorów generalnych ministerstw i urzędów centralnych oraz 15 dyrektorów generalnych urzędów wojewódzkich<sup>21</sup>.

Wskazywano na błędne założenia przyjęte w ustawie, wykazywano, iż jest nieudolna a jej realizacja niemożliwa. W prasie pojawiły się enuncjacje, iż w Polsce służba cywilna nie ma racji bytu, a zmiany mogą być jedynie na gorsze. Spór o charakter służby cywilnej był raczej spektakularny. Wydaje się, że nie dotyczył samej racji bytu służby cywilnej w Polsce, ale wizji politycznej poszczególnych opcji i partii.

W Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku w artykule 153 zapisano, iż korpus służby cywilnej działa w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa w urzędach administracji rządowej<sup>22</sup>. Zakładano, że dzięki istnieniu służby cywilnej zmiany polityczne i personalne w składzie rządu nie będą związane ze zmianami w obsadzie stanowisk, w tym również kierowniczych<sup>23</sup>.

W grudniu 1997 r. Prezes Rady Ministrów, powołał komisję która miała dokonać analizy i oceny tworzenia służby cywilnej. W raporcie znalazły się zarzuty wobec Prezesa Rady Ministrów byłego rządu, a dotyczyły takich kwestii jak zbyt długi okres powołania Szefa Służby Cywilnej, Komisji Kwalifikacyjnej i wydania rozporządzenia określającego stanowiska w służbie cywilnej i zasady wynagrodzenia; upolityczniony skład Rady Służby Cywilnej, Komisji Kwalifikacyjnej; Komisja Kwalifikacyjna nie spełniała wymogów profesjonalności i rzetelności oraz bezstronności i neutralności politycznej.

Krytyka procesu tworzenia korpusu służby cywilnej z jednej strony dotyczyła pospiesznego – na trzy miesiące przed wyborami – ogłoszenia egzaminów, z drugiej zaś nieprzystawalności tempa prac komisji do potrzeb administracji.

Rada Służby Cywilnej skrytykowała stanowisko komisji, odrzucając jej zarzuty. Uznała, że raport komisji służy doraźnym celom rządu AWS-UW, a okres dziewięciu miesięcy to zbyt krótki termin, aby oceniać działanie ustawy. Rada zwróciła uwagę na fakt, iż cała batalia polityczna wobec służby cywilnej źle wpływa na jej wizerunek w społeczeństwie i pogłębia negatywny odbiór kadr urzędniczych, zamiast go niwelować. Pod znakiem zapytania stanęło powodzenie reformy administracji rządowej.

<sup>21</sup> *Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby za rok 1998*, Urząd Służby Cywilnej, Warszawa 1999, s. 10 i 23.

<sup>22</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483).

<sup>23</sup> P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* Warszawa 2000, s. 200.

17 listopada 1997 r. Rada podjęła Uchwałę w sprawie realizacji ustawy z dnia 5 lipca 1996 roku o służbie cywilnej. Treść uchwały miała charakter głęboko krytyczny, związana była z ignorowaniem – zdaniem Rady – przepisów ustawy. Negatywnie odniesiono się do propozycji nowej ustawy o służbie cywilnej.

W konsekwencji rząd Jerzego Buzka odwołał część dyrektorów generalnych powołanych na mocy ustawy z 1996 roku i wszczął przygotowania do budowy nowej ustawy. Odwołano również Komisję Kwalifikacyjną, a także wstrzymano mianowania osobom, które pomyślnie przeszły proces kwalifikacji. Podstawowymi argumentami przemawiającymi za podjęciem prac nad nową ustawą była potrzeba dostosowania jej do nowej konstytucji oraz przyjęcie założenia, iż cała kadra urzędnicza administracji rządowej winna być objęta jednolitym ustawodawstwem<sup>24</sup>.

Ustawa wprowadzała nowe przepisy dotyczące takich zagadnień jak:

- organizacji służby cywilnej, którą oparto o jeden urząd centralny – Urząd Służby Cywilnej;
- objęcie przepisami jednej ustawy wszystkich pracowników administracji rządowej – stworzenie korpusu urzędniczego z podziałem na dwie grupy pracownicze: pracowników i urzędników;
- przyjęcie procedury jednego procesu konkursowego prowadzącego do mianowania i in.

Argumenty, które padały za wprowadzeniem nowej ustawy:

- względy formalne – Konstytucja z 1997 roku używa określenia „korpus służby cywilnej” co zdaniem zwolenników nowej ustawy nawiązuje do rozróżnienia między dwoma korpusami służącymi państwu: korpusowi cywilnemu i wojskowemu<sup>25</sup>;
- względy merytoryczne: wprowadzenie typu klasycznego regulującego podstawy funkcjonowania służby cywilnej, jako początku drogi do późniejszego wyboru kierunku rozwoju służby cywilnej z przyjęciem zasady rozdziału tego, co polityczne, od tego, co profesjonalne;
- brak etosu polskiej służby cywilnej;
- konieczność zapewnienia urzędnikom stabilizacji zawodowej. Przy zmieniających się rządach i parlamentach służba cywilna gwarantuje dzięki profesjonalizmowi i „pamięci urzędniczej” stabilność funkcjonowania państwa;

<sup>24</sup> J. Pastwa, *Służba cywilna – pytania i odpowiedzi*, Warszawa 1999, s. 8.

<sup>25</sup> H. Izdebski, *Administracja publiczna – zagadnienia ogólne i terminologiczne*, „Biuletyn Służby Cywilnej” 1997, nr 3, s. 7.

- stabilizacja stosunku służbowego umożliwia przyznawanie niższych wynagrodzeń niż w przypadku urynkowienia administracji publicznej.

Jeśli można się byłoby doszukiwać analogii w przyjętych rozwiązaniach państw demokratycznych to wzorem dla twórców nowej ustawy były rozwiązania japońskie. Niewątpliwie wiele pomysłów zaczerpnięto z dorobku ustawy z 1922 roku. Komentarze wobec starej ustawy stały się bezużyteczne, ze względu na przyjęte nowe rozwiązania.

W dniu 18 grudnia 1998 roku sejm uchwalił ustawę o służbie cywilnej<sup>26</sup>. Nowa ustawa wprowadzała zasadnicze zmiany. Definicja korpusu urzędniczego uległa przekształceniu, w wyniku którego liczba członków korpusu służby cywilnej zmieniła się ze 104 w styczniu 1999 r. na 116 tysięcy osób w grudniu tego samego roku.

Specyficzny charakter wykonywanych zadań przez członków korpusu służby cywilnej powodował, iż ich obowiązki można było podzielić na ustrojowe i pracownicze.

**Zakres obowiązków pracowniczych** regulowany jest w przepisach określonych w art. 100 kodeksu pracy, który mówi o takich obowiązkach jak: przestrzeganie czasu pracy, regulaminu pracy i ustalonego porządku, przestrzeganie przepisów i zasad bhp oraz przepisów przeciwpożarowych; zachowanie tajemnicy służbowej, określonej w przepisach; przestrzeganie w zakładzie pracy zasad współżycia społecznego<sup>27</sup>.

**Obowiązki ustrojowe** to: przestrzeganie Konstytucji RP i innych przepisów prawa; zakaz kierowania się w załatwianiu spraw interesem jednostkowym lub grupowym; ochrona interesu państwa, praw człowieka i obywatela oraz racjonalnym gospodarowaniem środkami publicznymi.

**Obowiązki członków korpusu służby cywilnej zgodnie z ustawą z 18 grudnia 1998 roku można podzielić także na: ogólne, służbowe i pozasłużbowe.**

W związku z tym ustawa precyzuje obowiązki członków korpusu służby cywilnej i nakazywała im:

<sup>26</sup> Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 1999 r. Nr 49, poz. 483 ze zm.).

<sup>27</sup> Kodeks pracy z dnia 26 czerwca 1974 r. Dz.U. Nr 24, poz. 141 ze zm., art. 100.

a) obowiązki ogólne

- **obowiązek złożenia przysięgi** – składając przysięgę urzędnik zobowiązywał się przestrzegać Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i innych przepisów prawa<sup>28</sup>;
- **obowiązek wierności** – urzędnik miał obowiązek dochować wierności konstytucji. Winien był chronić interesy państwa oraz prawa człowieka i obywatela. Pojęcie wierności mieści w sobie przywiązanie do ideałów państwa demokratycznego i społeczeństwa obywatelskiego, a nie aktualnie rządzących partii politycznych. Wierność prawu jest związana z zasadą legalizmu działania władzy publicznej jako jednej z podstawowych zasad prawa administracyjnego;
- **obowiązek ochrony interesu państwa** – dotyczy to zarówno interesów niematerialnych: niepodległość i suwerenność państwa, bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne państwa, nienaruszalność terytorium jak i interesów materialnych: wykorzystanie i wydatkowanie majątkowych środków publicznych;
- **obowiązek ochrony praw człowieka i obywatela** – członek korpusu służby cywilnej powinien chronić interesy państwa nie kosztem praw człowieka i obywatela, a także bez uszczerbku dla interesów państwa;
- **obowiązek zachowania bezstronności** – od polskiego urzędnika wymagana była, zgodnie z ustawą z 1998 roku, neutralność i bezstronność, które są warunkami funkcjonowania państwa prawa. Urzędnik zobowiązany był prezentować neutralność wobec grup interesu typu partie polityczne, związki zawodowe, grupy nacisku, lobby parlamentarne i pozaparlamentarne oraz wobec interesów jednostkowych. Każda decyzja administracyjna winna być wolna od przynależności do danej grupy interesu. Ściśle wiąże się to z bezstronnością, czyli gwarancją, że wszyscy obywatele, niezależnie od swoich poglądów politycznych i przynależności partyjnej, płci, rasy, wyznania, statusu społecznego i majątku będą traktowani równo;
- **nakaz apolityczności** – nakaz ten zobowiązuje urzędnika państwowego do braku aktywności politycznej tzn. nie tworzenia i nie uczestniczenia w partiach politycznych oraz zakazuje publicznego manifestowania poglądów politycznych. Urzędnik służby cywilnej nie może pełnić funkcji w związkach zawodowych, tworzyć partii ani uczest-

---

<sup>28</sup> Tekst ślubowania urzędnika służby cywilnej brzmi następująco: „Ślubuję służyć Państwu Polskiemu, przestrzegać Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, wykonywać obowiązki urzędnika sumiennie i bezstronnie, zgodnie z najlepszą wiedzą i wolą”.

niczyć w partiach politycznych oraz łączyć pracy w służbie cywilnej z mandatem radnego (chyba, że przebywa na urlopie bezpłatnym). Pracownikowi służby cywilnej nie zabrania się uczestniczenia w partiach politycznych. Zakaz manifestowania poglądów politycznych nie obowiązuje urzędnika w okresie urlopu bezpłatnego w czasie ubiegania się o mandat radnego. Pracownika s.c. nie obowiązuje zakaz łączenia pracy w służbie cywilnej z mandatem radnego, toteż na czas jego pełnienia nie musi korzystać z urlopu bezpłatnego, jedynie powstrzymać się od manifestowania poglądów politycznych. Członek korpusu służby cywilnej nie może sprawować mandatu ani posła ani senatora. Jeżeli urzędnik uzyska taki mandat powinien w ciągu 14 dni złożyć oświadczenie o rezygnacji ze stanowiska urzędnika służby cywilnej – jeżeli tego nie uczyni, następuje po upływie tego terminu – wygaśnięcie mandatu posła lub senatora.

Obowiązek zagwarantowania neutralności politycznej oznaczał wypełnienie artykułu 69 ustawy o służbie cywilnej czyli, że członek korpusu służby cywilnej nie mógł kierować się interesem jednostkowym lub grupowym, w szczególności interesem politycznym, religijnym, zawodowym lub ekonomicznym<sup>29</sup>.

- **zakaz strajku** – praca w administracji publicznej ma charakter ciągły. Oznacza to, że urzędnik pracuje dla dobra ogółu i nie ma prawa do strajku lub akcji protestacyjnej zakłócającej funkcjonowanie urzędu.

#### b) obowiązki związane ze sprawowaniem urzędu

- **obowiązek oddania się służbie** – urzędnik służby cywilnej zobowiązany był sprawnie i terminowo wykonywać powierzone zadania. Pełne oddanie oznacza nie tylko obecność w pracy, ale i zaangażowanie osobiste w realizacji zadań. Urzędnik musiał wykonywać swoje obowiązki zgodnie z ustawą. Jego postawa nie mogła podważać zaufania do administracji rządowej. Bez zgody dyrektora generalnego nie mógł podejmować dodatkowych zajęć w celach zarobkowych;
- **obowiązek rzetelności i bezinteresowności** – urzędnik nie mógł podejmować działań służbowych w interesie własnym, swojej rodziny lub znajomych. Aby wykluczyć podejrzenie o stronniczość lub działanie na własną korzyść, w służbie cywilnej nie może powstać stosunek podległości służbowej między małżonkami oraz osobami pozostającymi ze sobą w stosunku pokrewieństwa do drugiego stopnia włącznie.

<sup>29</sup> Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej..., art. 69.

Polskie uregulowania prawne nie sięgały tak daleko, jak w przypadku Wielkiej Brytanii czy też Niemiec i nie zapisano wprost zakazu przyjmowania prezentów od osób trzecich;

- **obowiązek posłuszeństwa i lojalności** – urzędnik zobowiązany był wypełniać polecenia służbowe przełożonych i stosować się do ogólnych wytycznych. Ustawodawca zastrzegł pewne granice wymienionego obowiązku mając na uwadze legalność polecenia oraz zakres relacji służbowych<sup>30</sup>.

Jeżeli urzędnik służby cywilnej jest przekonany, że polecenie jest niezgodne z prawem lub nosi znamiona pomyłki jest zobowiązany poinformować na piśmie o tym swojego przełożonego. W razie pisemnego potwierdzenia polecenia przez przełożonego był obowiązany je wykonać, ale nie ponosi z tego tytułu osobistej odpowiedzialności. Członek korpusu służby cywilnej nie powinien być wykonywać polecenia, jeżeli prowadziłoby do popełnienia przestępstwa lub wykroczenia i ma obowiązek niezwłocznie poinformować o tym dyrektora generalnego urzędu, w którym pracuje.

- **obowiązek zachowania tajemnicy państwowej i służbowej** – urzędnik był zobowiązany zachować w tajemnicy sprawy służbowe. Obowiązek ten nabrał nowego znaczenia wraz z wejściem w życie ustawy o ochronie danych i o dostępie do informacji publicznej;
- **obowiązek rozwijania wiedzy zawodowej** – urzędnik zobowiązany był do ustawicznego podnoszenia wiedzy zawodowej i ogólnej poprzez kontynuowanie nauki i udział w szkoleniach organizowanych przez Urząd Służby Cywilnej<sup>31</sup>. Uczestnictwo w tych szkoleniach jest traktowane na równi z wykonywaniem obowiązków służbowych. W sposób szczególny uregulowany jest kwestia obowiązku szkoleń wobec urzędników s.c. – dyrektor generalny urzędu jest zobowiązany ustalić wobec każdego urzędnika program rozwoju zawodowego;
- **obowiązek gospodarności** – urzędnik winien racjonalnie gospodarować środkami publicznymi. Obowiązek ten nabiera szczególnego znaczenia, zwłaszcza że dotyczy to pieniędzy podatników uważnie przyglądającym się wydatkowaniu pieniędzy w kraju średnio zamożnym jakim jest Polska;
- **obowiązek przeniesienia się do innej miejscowości lub innego biura.** Przeniesienie urzędnika służby cywilnej do innego urzędu w tej samej miejscowości może nastąpić, jeżeli przemawia za tym „interes służby cywilnej”;

---

<sup>30</sup> E. Zieliński, *Administracja rządowa w Polsce*, Warszawa 2001, s. 106.

<sup>31</sup> Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej, art. 98–105.

- **obowiązek przestrzegania czasu pracy;**
- **obowiązek przestrzegania zasad i przepisów bezpieczeństwa pracy** – członek korpusu służby cywilnej powinien: znać przepisy i zasady BHP, brać udział w instruktażu i szkoleniach z tego zakresu; wykonywać pracę zgodnie z tymi przepisami; dbać o należyty stan urządzeń i sprzętu oraz o porządek i ład w miejscu pracy; stosować środki ochrony zbiorowej; poddawać się badaniom lekarskim.

### c) obowiązki pozasłużbowe

Do tej kategorii należy zaliczyć obowiązek godnego zachowania się urzędnika na służbie i poza służbą. Postawa osób zatrudnionych w służbie cywilnej winna wzbudzać szacunek. Oznacza to, że urzędnik jako osoba prywatna nie może swoim postępowaniem podważać zaufanie do administracji publicznej lub szkodzić dobremu imieniu instytucji, w której pracuje.

Ustawa precyzyjnie i w sposób jasno określony formułowała zakres obowiązków urzędników i pracowników służby cywilnej. Obowiązki te są dalej idące, niż te które wynikają z zapisów kodeksu pracy. Decyzja o podjęciu pracy w polskiej administracji publicznej oznaczać miała świadomą rezygnację z pewnych praw obywatelskich, takich jak: prawo tworzenia i zrzeszania się w partiach politycznych, prawo do strajku, prawo do publicznego głoszenia poglądów politycznych, prawo do uczestniczenia w kampaniach wyborczych, bierne prawo wyborcze, prawo do pełnienia funkcji w związkach zawodowych.

Specyfika pracy w administracji rządowej miała oznaczać, że urzędnik przede wszystkim ma służyć państwu i społeczeństwu, przestrzegać zasad konstytucji i innych źródeł prawa oraz świadomie poddać się ograniczeniom wynikającym z faktu bycia urzędnikiem państwowym.

Tematem powracającym ciągle zarówno w dyskusjach politycznych jak na łamach prasy był problem rozrostu administracji, określanej najczęściej jako „biurokracja”, choć zdarzały się także jak „biurokratura”. Dotyczyło to szczególnie wysokich rangą stanowisk urzędniczych oraz pełnomocników rządu do różnych spraw, a zarzuty padały ze strony lewicowej opozycji.

Koalicja rządowa AWS-UW uzasadniała wzrost zatrudnienia w administracji publicznej koniecznością wzmocnienia pionu integracji europejskiej i na swoją obronę podawała liczby porównujące liczebność składu administracji w innych państwach. Analizy sytuacji administracji rządowej i samorządowej w Polsce dokonali przedstawiciele Banku Świa-



towego, którzy w Raporcie opublikowanym w pół roku po wejściu ustawy stwierdzili, że upolitycznienie polskiej administracji zwiększa się, a ingerencje polityczne stają się zasadą jej funkcjonowania. Kolejną niepokojącą kwestią, zdaniem autorów raportu jest sprawa (trudna do zmierzenia) obsadzania stanowisk w administracji dzięki protekcji i nepotyzmowi<sup>32</sup>.

Zwrócono uwagę na nieuzasadniony przyrost stanowisk w administracji publicznej w latach 1994–1998, obliczany na 50% wzrostu. Podkreślono brak kultury zawodowej służby cywilnej oraz jasno określonej struktury wynagrodzeń nie mającej związku z zakresem odpowiedzialności zawodowej i wykonywanych działań.

Pracownicy samorządowi w Polsce byli zatrudnieni na podstawie ustawy z 22 marca 1990 roku o pracownikach samorządowych<sup>33</sup> oraz zastosowanie wobec nich miała ustawa z 16 IX 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych.

Ustawa określiła kryteria na jakich można było zatrudnić pracownika samorządowego, do których należały: obywatelstwo polski, posiadanie kwalifikacji zawodowych wymaganych do wykonywania pracy na określonym stanowisku, ukończenia 18 lat i posiadania pełnej zdolności do czynności prawnych oraz korzystanie z pełni praw publicznych, stan zdrowia pozwalający na zatrudnienie na określonym stanowisku.

Stosunek pracy nawiązywano na podstawie: wyboru (wójt, burmistrz, prezydent); powołania (zastępca wójta (burmistrza, prezydenta miasta), sekretarz gminy, sekretarz powiatu, skarbnik gminy (główny księgowy budżetu), skarbnik powiatu (główny księgowy budżetu powiatu), skarbnik województwa (główny księgowy budżetu województwa); mianowania (urzędnik samorządowy); umowy o pracę (pracownik samorządowy).

Do podstawowych obowiązków pracownika samorządowego należało:

- dbałość o wykonywanie zadań publicznych oraz o środki publiczne, z uwzględnieniem interesów państwa oraz indywidualnych interesów obywateli;
- przestrzeganie prawa;
- wykonywanie zadań urzędu sumiennie, sprawnie i bezstronnie;
- informowanie organów, instytucji i osób fizycznych oraz udostępnianie dokumentów znajdujących się w posiadaniu urzędu, jeżeli prawo tego nie zabrania;

---

<sup>32</sup> *Korupcja w Polsce. Przegląd obszarów priorytetowych i propozycji przeciwdziałania zjawisku*. Bank Światowy, Oddział w Warszawie, Warszawa, listopad 1999.

<sup>33</sup> Ustawa z 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U z 2001 r., Nr 142, poz. 1593 ze zm.) Ustawa obowiązywała do 2008 roku.

- zachowanie tajemnicy państwowej i służbowej w zakresie przez prawo przewidzianym;
- zachowanie uprzejmości i życzliwości w kontaktach ze zwierzchnikami, podwładnymi, współpracownikami oraz w kontaktach z obywatelami;
- zachowanie się z godnością w miejscu pracy i poza nim;
- sumienne i staranne wypełnianie poleceń przełożonego (jeżeli w przekazaniu pracownika samorządowego polecenie przełożonego jest niezgodne z prawem, pracownik ten powinien przedstawić mu swoje zastrzeżenia; w razie pisemnego potwierdzenia polecenia, powinien je wykonać, zawiadamiając jednocześnie odpowiednio wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starostę, marszałka województwa albo kierownika samorządowej jednostki organizacyjnej o zastrzeżeniach; pracownikowi samorządowemu nie wolno wykonywać poleceń, których wykonanie według jego przekonania stanowiłoby przestępstwo lub groziłoby niepowetowanymi stratami);
- niewykonywanie zajęć tożsamyh, pozostających w sprzeczności lub związanych z zajęciami, które wykonuje w ramach obowiązków służbowych, wywołujących uzasadnione podejrzenie o stronniczość lub interesowność.

Kontrowersyjnym zapisem, budzącym wiele emocji społecznych była możliwość dopuszczenia do pracy w jednostkach samorządu terytorialnego osób skazanych prawomocnym wyrokiem za przestępstwa popełnione umyślnie (zmiana nastąpiła dopiero w 2006 roku).

Zmiany w latach 80. miały charakter instytucjonalny, ale sądzę, że w omawianym okresie nie następuje zmiana mentalności ówczesnych pracowników administracji, rekrutowanych nadal za poręczeniem obowiązującego systemu partyjnego, przyzwyczajonych do wykonywania obowiązujących przepisów, nie zwracających uwagi na to, czy miały głębszy sens, pracowników administracji dla których obce są pojęcia: dobra administracja, inteligentna administracja, administracja demokratycznego państwa prawa, a bezstronność i rzetelność oznaczają puste pojęcia.

W spadku po PRL pozostał obraz urzędnika tępego, złośliwego, przekornego i uniemożliwiającego sprawne załatwienie sprawy w urzędzie i na dodatku ślepo wiernego przełożonemu, a nie konstytucji czy prawu.

W latach 90. dochodzi do kolejnych reform administracji publicznej, rozpisanie na nowo roli i zadań poszczególnych instytucji, zmian w podziale kompetencji i organizacji administracji. Samorząd terytorialny został uznany przez ustrojodawcę za podstawową i najważniejszą formę

decentralizacji (art. 16 ust. 2 konstytucji) (oprócz fundacji prawa publicznego, zakładów administracyjnych, samorządu zawodowego). Przyjęty w Polsce model państwa unitarnego wykluczał możliwość istnienia autonomicznego terytorialnego władztwa ustawodawczego, ale w ramach zapewnienia realizacji zasady decentralizacji konieczne było przekazanie jednostkom samorządu terytorialnego nie tylko kompetencji wykonawczych, ale i szeroko rozumianej funkcji prawotwórczej.

Wprowadzenie trójstopniowego podziału jednostek samorządu terytorialnego w Polsce (J. Regulski) tworzyło podstawy demokratyzacji państwa, przełamując pięć monopoli państwa: w sferze politycznej, funkcji władzy publicznej, własności i gospodarki komunalnej, finansów publicznych oraz administracji i personelu administracyjnego<sup>34</sup>.

Zgodnie z Konstytucją, samorzady sprawują władzę publiczną – w formie władztwa powszechnego, władztwa zakładowego (zakłady publiczne) oraz władztwa organizacyjnego. A osobowość prawna powoduje, że samorząd może być podmiotem prawa własności składników majątkowych i niemajątkowych – to wyodrębnienie prawne służy realizacji zadań publicznych – zaspakajaniu potrzeb wspólnoty<sup>35</sup>. Jednostki samorządu terytorialnego cechują następujące elementy: wspólnota lokalna, terytorium, obligatoryjną przynależność do wspólnoty, zadania publiczne oraz osobowość prawna i sądowa ochrona samodzielności.

Zadania samorządu terytorialnego są wykonywane samodzielnie, czyli samorząd jest formą administracji pośredniej, a więc wyodrębnionej z hierarchicznej administracji rządowej. Działania struktur samorządowych nie podlegają wytycznym organów administracji rządowej a jedynie ich nadzorowi określanemu jako „korelat samorządu”<sup>36</sup>. Prawnie chroniona samodzielność samorządu wyraża się poprzez sądy administracyjne, system finansowania – dochody budżetowe jednostek samorządu terytorialnego pochodzą z różnych źródeł, a proporcje między poszczególnymi źródłami decydują o ich finansowej samodzielności oraz poprzez samodzielność organizacyjną<sup>37</sup>.

Z przepisów Konstytucji RP wynika, że „podstawową jednostką samorządowa jest gmina”. O ich łączeniu bądź podziale, o ustaleniu ich granic, nazw i siedzib decyduje Rada Ministrów. Gmina posiada osobowość prawną, może mieć własny majątek, zarządzać nim, zaciągać

<sup>34</sup> J. Regulski, *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*, Warszawa 2000, s. 371–372.

<sup>35</sup> E. Knosala, *Organizacja administracji publicznej*, Sosnowiec 2005, s. 98–99.

<sup>36</sup> B. Dolnicki, *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Katowice 1993, s. 29.

<sup>37</sup> E. Knosala, *Organizacja administracji...*, s. 99–100.

zobowiązania, wchodzić w stosunki prawne z organami państwa, wchodzić z nim w spór. Jest niezależna od aparatu państwowego, kształtuje własną organizację wewnętrzną, wybiera swoje organa przedstawicielskie, stanowi prawo lokalne.

Gmina jest to wspólnota samorządowa, tworzona przez wszystkich obywateli zamieszkujących pewne terytorium, wykonująca zadania publiczne w imieniu własnym, posiadająca osobowość prawną, której samodzielność podlega ochronie sądowej.

Gmina w Polsce oznacza bardzo różniące się między sobą struktury socjologiczne i demograficzne – liczące od 4 tys. mieszkańców do ponad 500 tysięcy. Typy gmin (E. Knosala):

- małe gminy – poniżej 5 tysięcy mieszkańców – źródłem powstania – głównie tradycje historyczne, które mają kłopoty z wykonaniem podstawowych zadań publicznych. Ich dochody są ograniczone, najczęściej realizują jedynie projekty celowe z otrzymanych dotacji, dysponują ograniczoną zdolnością do wykonywania zadań publicznych. Nie znajdują wsparcia finansowego, a samodzielność bardziej im szkodzi (powiaty nie mogą zastąpić ich w działaniu) niż pomaga;
- gminy średnie – liczące około 10 tys. mieszkańców – dysponują odpowiednimi dochodami i kadrą specjalistów, mają pełną zdolność do wykonywania zadań publicznych;
- miasta średniej wielkości – od 25 do 100 tys. mieszkańców – miasta te posiadają niezbędny potencjał materialny i kadrowy, posiadają odpowiednią infrastrukturę techniczną i społeczną (gospodarka komunalna, drogi, szkoły, instytucje kultury itp.). Znaczenie odgrywają już układy partyjne. Konflikty pojawiają się na linii miasto – miasto powiatowe – gdyż ich potencjał jest zbliżony;
- miasta na prawach powiatu – miasta powyżej 100 tysięcy mieszkańców i były miasta wojewódzkie. Spór, czy miasto na prawach powiatu jest w pierwszej kolejności gminą czy powiatem, rozstrzygnięto na rzecz gminy. Administracja w tych miastach jest wysoce wyspecjalizowana, pracuje na zasadach biurokratycznych, nie różni się od administracji rządowej. Państwowe funkcje nadzorcze wobec dużych miast mają charakter ograniczony, ponieważ te miasta stać na zatrudnianie wysokokwalifikowanych urzędników;
- miasta powyżej 300 tys. mieszkańców – wyodrębniono na podstawie kryterium formalnego – są to miasta, których statut podlega uzgodnieniom z Prezesem RM;
- gmina Warszawa;

- gminy uzdrowiskowe – odrębny status prawny – bo odmienna organizacja aparatu administracyjnego – organem gminy jest naczelny lekarz uzdrowiska<sup>38</sup>.

Reforma z 1990 roku miała olbrzymie znaczenie dla powstania dualizmu władzy państwowej. Oprócz władzy państwowej pojawił się podmiot władzy publicznej w postaci samorządu terytorialnego<sup>39</sup>. Układ relacji między rządem a samorządem kształtuje od tej pory system zarządzania państwem.

Oceniając najważniejsze zmiany w systemie administracji publicznej lat 90. należy przyjąć, że należały do nich:

- w zakresie administracji rządowej: wzmocnienie pozycji Prezesa Rady Ministrów i oparcie ją o zasadę kanclerskości oraz ustanowienie nowych, bardziej przejrzystych zasad funkcjonowania Rady Ministrów, opartych o zasadę kolegiałości i resortowości. Nastąpiło nowe określenie roli ministra, jako urzędu pełniącego rolę regulacyjną, organizacyjną, kreującą i kontrolną, uporządkowano i przekazano część kompetencji wojewodzie, jako przedstawicielowi administracji rządowej w terenie, utworzenie Komitetu Integracji Europejskiej i wzmocnienie tym samym instytucjonalnego zaplecza koordynacji procesów dostosowawczych Polski do Unii Europejskiej, uporządkowanie kompetencji Ministra Finansów, przekazanie wszelkich kwestii związanych z własnością państwową i prywatyzacją w ręce Ministra Skarbu; wprowadzenie ustawy o służbie cywilnej;
- w zakresie samorządu terytorialnego – kierowanie się przy budowie i funkcjonowaniu jednostek samorządu terytorialnego (j.s.t.) zasadą subsydiaryzmu, zbudowanie trójstopniowego podziału terytorialnego kraju w postaci gminy, powiatu i województwa; ustanowienie gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego, nadanie jednostkom samorządu terytorialnego osobowości prawnej. Jednostki samorządu terytorialnego wykonują zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność w zakresie określonym przez ustawę. Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej.

Do minusów zmian zachodzących w obrębie administracji publicznej należy zaliczyć fakt, iż wydaje się, że administracja publiczna była czynnikiem zwalniającym tempo zmian zachodzących w Polsce, co wynikało z obowiązującego ówczesnie prawa, układu sił politycznych, tradycji

---

<sup>38</sup> E. Knosala, *Organizacja administracji...*, s. 101–104.

<sup>39</sup> Por. E. Knosala, *Organizacja administracji...*, s. 85.

działania ukształtowanej w okresie PRL oraz mentalności samych urzędników. Tak więc administracja publiczna nie ułatwiała wyjścia Polski lat 80. z reżimu autorytarnego w kierunku liberalnej demokracji, chociaż zmiany na poziomie instytucjonalnym były zapowiedzią, że również i na tak trudnym polu nie zatrzyma się procesu transformacji. Zgodzić się należy z oceną H. Izdebskiego, że „w spadku po poprzednim ustroju pozostało nam bardzo niezdrowe pomieszenie sfery politycznej władzy wykonawczej z funkcjami czysto administracyjnymi, w wyniku czego nie ma jasności co do rozdziału odpowiedzialności politycznej i kompetencji urzędniczej”<sup>40</sup>.

Wprowadzając reformę samorządową nie sprecyzowano stopnia osiągnięcia celów, a oceniając funkcjonalność nowych struktur nowego podziału terytorialnego kraju, jako główne kryterium przyjęto stopień nasycenia instytucjami<sup>41</sup>. W zakresie reformy samorządowej nie udało się określić jasnych i przejrzystych źródeł finansowania jednostek samorządu terytorialnego (szczególnie trudna sytuacja finansowa dotyczy powiatów), nie wyposażono gmin w elastyczne źródła finansowania, nie uporządkowano stosunków własnościowych, nie zabezpieczono należycie interesów społeczeństwa i państwa w tym zakresie.

Lata 90. przyniosły znaczące zmiany zarówno w filozofii funkcjonowania administracji jak i zmian instytucjonalnych, (jest to okres decentralizacji i dekoncentracji państwa), a mimo tego do 1999 roku system administracji publicznej w Polsce był dysfunkcyjny. Nadal w administracji centralnej nie wyodrębniono z ministerstw administracji wykonawczej, a także i ministerstwa nie pełnią swojej podstawowej misji jako wykonawcy woli władzy politycznej. Najoporniej dochodzi do zmian w zakresie społecznym, czyli postrzegania swojej roli przez samych urzędników administracji publicznej oraz postrzegania administracji przez opinię publiczną.

Mimo, a może właśnie z powodu transformacji ustrojowej, administracja publiczna jest postrzegana jako twór niereformowalny, nieudolny, o przerostach biurokratycznych, marnotrawiący środki publiczne, a urzędnicy w oczach opinii publicznej to grupa jednych z najbardziej skorumpowanych osób. Taka sytuacja powoduje negatywny odbiór społeczny państwa, jego dezorganizację, utrudnia proces rozwoju społecznego i hamuje wzrost gospodarczy.

<sup>40</sup> H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna...*, s. 266.

<sup>41</sup> M. Sitek, *Reforma administracyjna 1998 r.*, [w:] *Budowanie instytucji państwa 1989–2001 w poszukiwaniu modelu*, Warszawa 2004, s. 155.

## **STRESZCZENIE**

Artykuł opisuje genezę, specyfikę i uwarunkowania zmian w systemie administracji publicznej w Polsce lat 80. i 90. Przedmiotem analizy są uwarunkowania polityczne, gospodarcze i społeczne oraz prawne, mające wpływ na kształt i funkcje instytucji administracji publicznej w Polsce. Szczególną uwagę autorka poświęca statusowi prawnemu, w tym obowiązkom urzędników państwowych, służby cywilnej i pracowników samorządowych.

*Jolanta Itrich-Drabarek*

## **THE TRANSFORMATION OF THE PUBLIC ADMINISTRATION**

The article describes genesis, specificity and conditions of changes in public administration system in Poland during 80s and 90s. Political, economic, social and law conditions which have an impact on functioning of public administration in Poland are here analysed. In the article author focused on legal status of administration subjects – responsibilities of civil servants and self-government workers.

Urszula Urban

## Transformacja ustrojowa a pamięć zbiorowa Polski Ludowej – między nostalgią a zapomnieniem

### SŁOWA KLUCZOWE:

*transformacja, nostalgia, socjalizm, pamięć zbiorowa*

Wynik wyborów parlamentarnych w 1989 r. jednoznacznie wskazywał na poparcie społeczne dla zmian ustrojowych. Przyjęto, że istnieje powszechna społeczna zgoda co do kierunku zmian jakie powinny się dokonać. Zakładano, że społeczeństwo:

- nie akceptuje państwa autorytarnego i dąży do wprowadzenia demokracji – politycznej wolności i gwarancji praw obywatelskich;
- odrzuca kolektywne formy życia, będące w sprzeczności z przekonaniami o indywidualizmie Polaków;
- dąży do rozwoju wolnorynkowej gospodarki, dającej szansę rozwoju prywatnej przedsiębiorczości<sup>1</sup>.

Liderzy ówczesnej prodemokratycznej opcji przeświadczeni byli o absolutnej społecznej negacji ustroju socjalistycznego. Realizowane reformy polityczne winny stanowić podstawy dla umacniania i rozpowszechniania postaw prodemokratycznych obywateli. Jednakże z perspektywy czasu nasuwa się pytanie – czy zmiany sfery politycznej i gospodarczej mają poparcie w sferze społecznej świadomości: czy zmiany te są zgodne z wartościami, postawami i przekonaniami Polaków? Należy zadać również pytanie: na ile pamięć minionej epoki w zderzeniu z realiami współczesnej rzeczywistości wspiera bądź utrudnia zmianę społeczną?

<sup>1</sup> Szerzej: J. Reykowski, *Zmiany systemowe a mentalność polskiego społeczeństwa*, [w:] J. Reykowski (red.), *Wartości i postawy społeczne a przemiany systemowe. Szkice z psychologii politycznej*, Warszawa 1993, s. 9–48.



## Czy rzeczywiście good by socjalizm – czy nostalgia za PRL?

W toczącej się w latach dziewięćdziesiątych zeszłego wieku dyskusji o dziedzictwie i bilansie Polski Ludowej, Krystyna Kersten wyodrębniła trzy płaszczyzny postrzegania powojennej historii Polski. Pierwsza płaszczyzna to rzeczywistość czterdziestu pięciu lat socjalizmu, kolejna, to jej subiektywna percepcja po transformacji ustrojowej 1989 r. i ostatnia to wizja ówczesnej rzeczywistości kreowana instrumentalnie dla potrzeb toczącej się walki politycznej. Te dwa ostatnie wymiary aktywnie wpływają na pamięć peerelowskiej przeszłości. Historyk stara się je oddzielać i swoimi dociekaniem objąć rzeczywistość faktyczną, zaś w pamięci zbiorowej łączą się one w jeden obraz<sup>2</sup>.

O społecznej pamięci i postrzeganiu okresu Polski Ludowej, można mówić w odniesieniu do osób, których przynajmniej fragment świadomego życia przypadła na okres 45 lat po II wojnie światowej. Pokolenia wchodzące w dojrzałość w czasie transformacji ustrojowej oceny swoje kształtują na podstawie relacji i opinii osób dla nich znaczących (rodziców, dziadków, nauczycieli itp.), dlatego też pozostaną poza rozważaniami niniejszego artykułu.

Przypominając stwierdzenie K. Kersten o uwikłaniu sporów o historię i dziedzictwo PRL w konteksty ideologiczne, polityczne, moralne i emocjonalne, należy mieć świadomość, iż deklarowane podczas badań społecznych opinie i przekonania nie są zobiektywizowane, noszą znamiona indywidualnej historii jednostki, która je formułuje. Uzyskane wyniki potrafią jednak zaskoczyć badaczy. Pamięć historyczna nie zawsze pozostaje w zgodzie z pamięcią indywidualną, wydarzenia w skali całego społeczeństwa mogą stanowić zaledwie odległe tło dla życia jednostki. Taką relację potwierdziło badanie przeprowadzone przez CBOS w 1997 r.<sup>3</sup>. Dorosłych Polaków poproszono, aby z długiej perspektywy czasu wskazali, na jakie lata przypadł okres, który uznaliby za najlepszy, najbardziej pomyślny w życiu. Można było antycypować, iż zgodnie z anegdotką

---

<sup>2</sup> Patrz: K. Kersten, *Pisma rozproszone*, Toruń 2005. Też *Bilans zamknięcia*, [w:] *Spór o PRL*, Kraków 1996.

<sup>3</sup> W badaniu respondenci mieli możliwość odniesienia się również do pierwszego okresu po transformacji. Niniejszy artykuł dotyczy pamięci historycznej okresu przed 1989 r., zatem nie uwzględnia wypowiedzi badanych, którzy wskazali na lata 1989–1997. Komunikat z badań CBOS *Szczęście i historia najnowsza – najbardziej pomyślny okres w życiu Polaków*, lipiec 1997, BS/89/89/97.

przypominaną przez Jerzego Waldorffa<sup>4</sup>, większość Polaków zwróci się do okresu swojej młodości i uzna go za najkorzystniejszy. Okazało się jednak, że dla wielu okres młodości nie zgadzał się z tym uważanym za najszcześniejszy. Uzyskane wyniki pozwoliły na uznanie okresu stalinizmu (1948–1955) za czas najbardziej wpływający na osobiste poczucie złej jakości życia, nawet osoby przeżywające w tym okresie swoją młodość nie wspominają dobrze tamtych czasów.

Równie negatywnie, co lata stalinizmu, był oceniany okres wprowadzenia stanu wojennego i późniejsze lata osiemdziesiąte (1981–1988) – prawie ¼ respondentów dokonała takiej oceny. Częściej niż inni, negatywnie myśleli o tych latach mieszkańcy największych miast i grupy społeczno-zawodowe związane z ruchem „pierwszej Solidarności”: kadra kierownicza, inteligencja, pracownicy umysłowi niższego szczebla oraz robotnicy wykwalifikowani.

Na drugim biegunie znajdują się lata siedemdziesiąte – wskazane jako najlepsze przez osoby, które w 1970 r. miały 17–32 lata, a w 1979 r. 26–41 lat. Opinie respondentów wyraźnie też dzielą epokę na okres do debaty nad zmianą konstytucji na przełomie 1975 i 1976 r. oraz wydarzeń czerwca 1976 r., preferując tę pierwszą. Epoka prosperity Gierka uznana została przez 1/3 Polaków za czas najpomyślniejszy, wśród nich przeważali rolnicy, robotnicy, bezrobotni i renciści. Epokę Gierka za osobistą „złotą erę” uznały osoby o poglądach lewicowych i centrowych. Respondenci deklarujący poglądy prawicowe wskazywali natomiast na okres „pierwszej Solidarności” i pierwsze trzy lata po upadku komunizmu<sup>5</sup>.

Zjawisku nostalgii za PRL poświęcony był cykl badań CBOS w latach dziewięćdziesiątych XX wieku, w następnym dziesięcioleciu zaprzestano prowadzenia sondowania bezpośrednio tego zjawiska. Stosunek społeczeństwa do odchodzącego ustroju jest jednak nadal widoczny w wypowiedziach dotyczących akceptacji przemian po 1989 r. i dostosowania się Polaków do życia w systemie demokracji parlamentarnej i gospodarce rynkowej. Patrząc jednak na ich wyniki warto mieć w pamięci stwierdzenie Jerzego Jedlickiego, że komunizm jest pamiętany przez Polaków w ogromnym stopniu przez pryzmat osobistych doświadczeń. Ponieważ nie ma dwóch identycznych osób, więc nie ma też dwóch identycznych i całkowicie jednoznacznych pamięci<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> J. Waldorff cytował anegdotkę, w której francuska markiza mając ocenić władców Francji, wskazała na Napoleona III. Swoją wybór uzasadniła: „Może najwybitniejszym cesarzem to on nie był, ale miałam wtedy dwadzieścia lat”.

<sup>5</sup> Komunikat z badań CBOS *Szczęście...*

<sup>6</sup> J. Jedlicki, *O pamięci zbiorowej*, „Gazeta Wyborcza”, 26–27 lipca 1997.

W dziesięć lat po zmianie systemowej prawie 1/3 dorosłych obywateli deklarowała chęć powrotu do poprzedniego ustroju. Najwięcej badanych przedkładających życie w realnym socjalizmie nad życie w III Rzeczpospolitej było wśród rolników (53%). Do grup społecznych, w których przeważały osoby opowiadające się za PRL-em należeli także renciści (48%) i bezrobotni (45%). Chęć powrotu do dawnego systemu deklarował co trzeci robotnik i co piąty pracownik umysłowy niższego szczebla. Grupami wybierającymi życie w nowej rzeczywistości były osoby pracujące na własny rachunek poza rolnictwem (80%) oraz kadra kierownicza wraz z inteligencją (87%). Poza przynależnością do grup społeczno-zawodowych preferencje respondentów były również związane z miejscem zamieszkania. Nostalgicę za Polską Ludową najbardziej odczuwali mieszkańcy wsi oraz miast małych i średniej wielkości, natomiast mieszkańcy dużych ośrodków i metropolii zdecydowanie wybierali nowy ustrój (od 68% do 73%). Kolejnymi czynnikami były wyznawane poglądy polityczne – preferowaniu PRL-u sprzyjały poglądy lewicowe oraz status materialny. Tęsknota za życiem w socjalizmie wyrażana była tym częściej, im gorzej badany oceniał swoje warunki materialne. Dążenie do powrotu do poprzedniego porządku politycznego i gospodarczego charakteryzowało przede wszystkim tych, którzy z racji niskich kwalifikacji zawodowych i wykształcenia byli najbardziej narażeni na odczuwanie negatywnych skutków transformacji ustrojowej, głównie bezrobocia. Dla tych grup szczególnie bolesne było zderzenie rozbudzonych aspiracji konsumentskich z realnymi możliwościami finansowymi, szybkie pogłębianie się podziału społeczeństwa na bogatych i biednych, co potęgowało nostalgię za głośzonym przez ideologię socjalistyczną egalitaryzmem. Badani dokonali rachunku korzyści i strat, jakie w ich ocenie przyniosła transformacja ustrojowa. Nastawienie społeczne pokazuje poniżej zamieszczona tabela.

Tabela 1

Czy zmiany zachodzące w Polsce od roku 1989 przyniosły ludziom więcej korzyści czy strat?	Wskazania respondentów według terminów badań w procentach				
	X 1994	IX 1996	V 1998	IV 1999	V 2001
Więcej korzyści niż strat	15	32	32	24	15
Tyle samo korzyści, co strat	32	30	31	32	24
Więcej strat niż korzyści	42	24	27	34	55
Trudno powiedzieć	10	14	10	10	6

Źródło: na podstawie CBOS BS/186/2003.

Badania socjologiczne wskazały, że tylko zdecydowanie optujący za systemem demokratycznym i wolnorynkową gospodarką byli konsekwentni w swych wypowiedziach. Natomiast zwolennicy opcji przeciwnej, targani byli „sprzecznymi uczuciami” – dla części z nich deklaracje o preferowaniu życia w PRL były w większym stopniu wyrazem stosunku do sytuacji bieżącej, niż przemyślanej oceny o charakterze historycznym. Nowa sytuacja polityczna i ekonomiczna była najtrudniejsza do zaakceptowania dla osób, którym większość życia minęła w socjalizmie, przede wszystkim ze względu na wiek, który utrudniał dokonanie zasadniczych zmian w sposobie życia, ale też z racji wieloletniego przyzwyczajenia do innych realiów<sup>7</sup>.

Kolejnym aspektem nostalgii za poprzednią epoką jest rozdźwięk między rzeczywistością polityczną i społeczną, w której przyszło żyć Polakom po II wojnie światowej, i idealnym wyobrażeniem o socjalizmie. Prawie połowa społeczeństwa (w 1995 r. – 44%, w 2000 r. – 47%) uznawała socjalizm za słuszną ideę, która została wypaczona, źle zrealizowana<sup>8</sup>.

Z kolei, badanie przeprowadzone w 1997 r. wskazało na bardzo istotny aspekt pozytywnego wartościowania socjalizmu. Pomimo, iż po 1989 r. zapanował, szczególnie w życiu politycznym, zwyczaj przedstawiania okresu powojennego w czarnej perspektywie, to część społeczeństwa docenia i wskazuje na dokonania socjalizmu, które miały duże znaczenie dla życia osobistego jednostek. Wśród osiągnięć, które uznawane bywają za godne pochwały szczególne często wskazywane były: bezpłatna opieka medyczna i nauka, bezpieczeństwo socjalne obywateli oraz niski poziom bezrobocia.

Tabela 2

Jak Pan(i) ocenia, czy ustrój socjalistyczny przyniósł większości ludzi w Polsce więcej korzyści czy strat?	Wskazania respondentów według terminów badań w procentach					
	III 1994	VII 1994	X 1995	V 1997	IV 1999	XII 1999
Więcej korzyści niż strat	28	25	24	30	28	30
Tyle samo strat, co korzyści	33	28	28	28	30	31
Więcej strat niż korzyści	27	34	32	32	29	30
Trudno powiedzieć	12	13	16	10	13	9

Źródło: na podstawie CBOS BS/82/2000.

<sup>7</sup> Komunikat z badań CBOS *Szczęście...*

Porównaj: Komunikat z badań CBOS *Kiedy nam się lepiej żyło – w PRL czy w III Rzeczypospolitej? Bilans zysków i strat*, lipiec 1997 BS/93/93/97.

<sup>8</sup> Komunikat z badań CBOS *Polacy o gospodarce wolnorynkowej, socjalizmie i zmianach gospodarczych ostatniego dziesięciolecia*, maj 2000 BS/71/2000.

Pozytywny stosunek do lat Polski Ludowej części społeczeństwa wynika również – jak podkreśliła Krystyna Kersten – z potrzeby „obrony sensu własnego życia, podejmowanych wyborów, postaw i zachowań w różnych sytuacjach (...) Upraszczając, ci którzy uwierzyli w komunistyczną utopię, ci którzy przystosowali się do niechcianej, ale realnie istniejącej sytuacji uczciwie, z ogromnym nieraz zaangażowaniem odbudowywali Warszawę, budowali Nową Hutę, pomnażali – w swoim pojęciu – bogactwa narodowe (...) mniej są skłonni do totalnej krytyki PRL, oznacza ona bowiem zdeprecjonowanie zajmowanych postaw oraz zaprzecza obrazowi przechowywanemu w pamięci”<sup>9</sup>. W umysłach Polaków „ciemne strony systemu” ulegały powolnemu zatarciu. Co czwarty respondent pod koniec XX wieku uważał, że ustroj socjalistyczny przyniósł większości ludzi korzyści, a około 30 % obywateli twierdziło, że tyle samo było strat co korzyści.

## Wygrani i przegrani transformacji a sens zmiany społecznej

Okres po transformacji, tak jak odchodząca epoka, oceniany był z perspektywy zysków i strat. Dla rzeczywistości po 1989 r. to proste równanie nie przekładało się jednak na opinię o celowości przeprowadzonej transformacji ustrojowej. Pomimo wszystkich bolączek i kłopotów, jakie stały się udziałem Polaków w okresie zmiany systemowej, zdecydowana większość dorosłych mieszkańców systematycznie w ostatniej dekadzie XX wieku uważała, że warto było zmieniać system, przy czym więcej niż co trzeci ankietowany zgodził się z tym w sposób zdecydowany. Stopień akceptacji zmiany ustroju prezentuje tabela.

Tabela 3

Czy z perspektywy czasu może Pan(i) powiedzieć, że warto było zmieniać ustroj w Polsce czy też nie warto?	Wskazania respondentów według terminów badań w procentach					
	III 1994	VII 1994	X 1995	V 1997	IV 1999	V 2001
Warto	60	64	75	70	63	56
Nie warto	28	27	16	14	24	30
Trudno powiedzieć	12	9	9	16	13	14

Źródło: na podstawie CBOS BS/186/2003.

<sup>9</sup> K. Kersten, *Dyskusja nad...*, s. 152–153.

Mimo subiektywnych odczuć straty, wielu respondentów oceniło, że warto było zmienić system polityczny. Paradoks ten wyjaśniany jest na różne sposoby, wśród których dominuje spojrzenie poprzez pryzmat krótkiej i długiej zmiany. Z jednej strony, badani sądzili, że na krótką metę stracili, jednak na dłuższą mają nadzieję zyskać. Drugą perspektywą jest spojrzenie z punktu widzenia konsekwencji jakie przyniosłoby trwanie w dawnym systemie. W tym ujęciu, dla Polaków zmiany ustrojowe stanowić miały wybór mniejszego zła – przyniosły straty, lecz były one mniejsze niż te, które wynikłyby z trwania w socjalizmie<sup>10</sup>. Obie te perspektywy pomijają bardzo ważny aspekt zmiany systemowej mianowicie poczucie odzyskania wolności, które przez wielu respondentów było na równi, bądź wyżej cennie jak przysłowiowe „pełne półki”. W 1999 r. ankietowani odpowiadając na otwarte pytanie o to, co – ich zdaniem – zmieniło się na lepsze, wskazali obok profitów i zysków związanych z urynkowaniem gospodarki, kwestie wynikające z odzyskania wolności zarówno w skali całego kraju, jak i w zakresie swobód obywatelskich dotyczących jednostki. Bardzo wysoko oceniona została wolność słowa – w postaci likwidacji cenzury i pojawienia się wolnej prasy oraz możliwości publicznego wyrażania swojej opinii. Co szósty ankietowany uznał, za najważniejszą zmianę, odzyskanie wolności politycznej, rozumianej jako przywrócenie wielopartyjności, wolne wybory parlamentarne i prezydenckie. Polacy docenili również możliwość swobodnego podróżowania, posiadania paszportu w domu i wolnego przekraczania granic kraju. Ważne też dla respondentów było otwarcie na Zachód, czyli wejście do NATO i negocjacje akcesyjne do Unii Europejskiej. W sferze wolności badani wymienili też wolność religijną i przywrócenie Kościołowi katolickiemu w Polsce pełnej swobody działania<sup>11</sup>. Wolność we wszystkich wymiarach była najwyższą wartością dla osób lepiej wykształconych, a wśród grup społeczno-zawodowych dla kadry kierowniczej, inteligencji, pracowników umysłowych niższego szczebla oraz dla robotników wykwalifikowanych. Zatem poczucie braku wolności w Polsce Ludowej i działanie na rzecz powiększenia swobód obywatelskich grup aktywnych w okresie „pierwszej Solidarności” przełożyło się w okresie przejściowym i III Rzeczypospolitej na usatysfakcjonowanie z demokratyzacji ustroju.

<sup>10</sup> Komunikat z badań CBOS *Opinie o zmianach ustrojowych po 1989 roku*, grudzień 2003 BS/186/203.

<sup>11</sup> Komunikat z badań CBOS *Pełne półki i poczucie wolności – bilans zmian w ostatnim dziesięcioleciu*, lipiec 1999, BS/115/99.

Stopień akceptacji przeprowadzonej po 1989 r. zmiany ustroju zależał w końcu ubiegłego wieku od wyznawanych poglądów politycznych i preferencji partyjnych. Współcześnie w tej kwestii elektoraty poszczególnych partii dalej są stałe. W 2003 r. niemal wszyscy wyborcy PO byli zadowoleni ze zmiany ustroju. Także większość sympatyków PiS i LPR była zdania, że warto było go zmieniać. Pomimo, iż poglądy lewicowe sprzyjały – jak to już został zaznaczone – nostalgii za Polską Ludową, to również większość wyborców SLD była zadowolona z przyjęcia systemu demokratycznego. W mniejszym stopniu ze zmianą ustroju zgodzili się sympatycy PSL, natomiast w elektoracie Samoobrony przewagę miały osoby niezadowolone z obowiązującego systemu politycznego<sup>12</sup>. Szczegółowo stopień zadowolenia ze zmiany ustroju pokazuje tabela.

Tabela 4

Elektoraty	Czy z perspektywy czasu może Pan(i) powiedzieć, że warto było 14 lat temu zmieniać ustrój w Polsce czy też nie warto? w procentach		
	Warto	Nie warto	Trudno powiedzieć
PO	93	4	3
PiS	82	15	3
LPR	67	30	3
SLD	60	32	8
PSL	48	35	17
Samoobrona	39	52	9
Niezdecydowani na kogo głosować	52	25	23
Niezamierzający głosować lub niezdecydowani w tej sprawie	45	40	15

Źródło: na podstawie CBOS BS/186/2003.

Przytoczone na wstępie badanie CBOS z 1988 r. świadczy o dużym szacunku Polaków do historii państwa i narodu. W tej sytuacji zaskakującym jest jak często po transformacji ustrojowej dokonuje się – za zgodą społeczeństwa – retuszy nośników pamięci historycznej okresu Polski Ludowej. Jeśli rację ma Marcin Kula, że „przeszłość odzwierciedla się (...) praktycznie w każdym przedmiocie i zjawisku, które trwa do dziś. W konsekwencji nośnikiem pamięci o przeszłości, przynajmniej poten-

<sup>12</sup> Komunikat z badań CBOS *Opinie o zmianach...*

cialnym jest dosłownie wszystko”<sup>13</sup> – to teoretycznie próby modyfikowania społecznej pamięci Polski Ludowej są z góry skazane na porażkę. Ważne jest natomiast, że stopniowe unicestwianie części nośników wpływa na coraz to wybiórcze i powierzchowne pamiętanie tamtej epoki. Zatem nostalgia za PRL-em będzie istnieć dopóty ludzie powracają do pozytywnych aspektów socjalizmu.

Wśród mechanizmów wpływu na nośniki pamięci historycznej warto wskazać te, do których uciekała się również ekipa dawnej władzy w powojennym panowaniu.

Po 1989 r przez Polskę przeszła fala niszczenia pomników i tablic pamiątkowych gloryfikujących postacie związane z komunizmem. W przeciągu czterech lat przemianowano około 30% ulic w całej Polsce, często powracając do nazw z okresu II Rzeczypospolitej. W procesie tym wiodła stolica, w której nadano nowe, bądź przywrócono stare nazwy 169 ulicom i placom m.in. Nowotki na Andersa, Stalingradzką na Jagiellońską, Bieruta na Fieldorfa, Rewolucji Październikowej na Prymasa Tysiąclecia, Krajowej Rady Narodowej na Twardą. Zapomniano natomiast, że władza ludowa i służąca jej propaganda często „zawłaszczają” postacie znaczące z kręgów patriotycznych. W wypadku niejednej postaci pamięta się bardziej fragmenty jej życiorysu oceniane negatywnie. W 1991 r. jedna z ulic w Krakowie straciła swojego patrona, gdyż w wypadku Ignacego Fika ważniejszym okazał się fakt członkostwa w PPR niż jego działalność patriotyczna i tragiczna śmierć z ręki Gestapo. Obecny plac Piłsudskiego w Warszawie, w czasie II wojny światowej nosił imię Adolfa Hitlera, po wyzwoleniu natomiast przemianowany został na plac Zwycięstwa. W okresie stalinizmu z Grobu Nieznanego Żołnierza na wniosek KC PZPR usunięto część tablic pamiątkowych, które powróciły na swoje miejsce dopiero po zmianie ustrojowej.

Wskazując na zjawisko niszczenia nośników pamięci historycznej warto przypomnieć, iż to właśnie pamięć historyczna – według Leszka Kołakowskiego – obok terytorium, antycypacji przyszłości, języka i świadomości początku umiejscowionego w czasie, jest najważniejszym składnikiem tożsamości narodowej. Jak pisze filozof: „...żaden naród nie może trwać, nie będąc świadomym, iż jego obecna egzystencja jest przedłużeniem istnienia w przeszłości, i że im dalej w przeszłość sięgają te rzeczywiste bądź urojone wspomnienia, tym mocniej ugruntowana jest jego tożsamość narodowa. Oprócz wiedzy historycznej przeszłość

<sup>13</sup> M. Kula, *Nośniki pamięci historycznej*, Warszawa 2002, s. 7–8.



przechowują rozmaite symbole, sposoby wyrażania się, stare budowle, świątynie i grobowce”<sup>14</sup>.

Pojmowanie i powracanie do rzeczywistości Polski Ludowej wyłącznie w kategoriach negatywnych oraz dążenie do przekreślenia wszystkiego co związane jest okresem socjalizmu przejawiało się po 1989 r. również w odmawianiu wyjątkowości miejscom i architekturze z tego okresu. Głośne w latach dziewięćdziesiątych były polemiki wokół wpisania do rejestru zabytków placu Konstytucji, jako unikalnego kompleksu architektonicznego realizmu socjalistycznego, czy projekty obudowania Pałacu Kultury, początkowo noszącego imię Stalina.

Nośnikami pamięci historycznej są również święta państwowe ustanowione w rocznice ważnych historycznych momentów z dziejów narodu. O ile daty pozostają niezmiennie to już rangą wydarzenia można manipulować. Jeszcze w okresie „pierwszej Solidarności” sporną stała się data 1 Maja. Ze względu na komunistyczny rytuał tych obchodów, związkowcy początkowo woleli świętować wyłącznie 3 Maja jako święto narodowe, z czasem dopiero podjęli „walkę” o 1 Maja jako o tradycyjne święto robotnicze<sup>15</sup>.

## Zakończenie

Oczekiwania lepszego jutra, jakie miała przynieść zmiana ustrojowa dla znacznej części społeczeństwa okazały się płonne. Mimo deklarowanej absolutnej negacji socjalizmu, kłopoty adaptacyjne do wymagań życia w systemie gospodarki rynkowej oraz trudności w zrozumieniu reguł demokracji powodują nostalgię za minionymi latami. Bilans strat i zysków wskazuje na korzyść życia w PRL. Zauważyć można jednocześnie paradoks przekonań – mimo subiektywnego poczucia straty ludzie wierzą w sens zmiany.

Konkludując, warto przytoczyć słowa Marcina Kuli z książki o znaczącym tytule – *Krótki raport o użytkowaniu historii*: „Współcześnie uwarunkowanie spojrzenia na historię nie musi prowadzić do jej obrazu konsekwentnego. Na skutek trudności dnia dzisiejszego idealizuje się obraz komunizmu, ale ponieważ, przynajmniej w sferze dyskursu publicznego,

---

<sup>14</sup> L. Kołakowski, *O tożsamości zbiorowej*, [w:] *Tożsamość w czasach zmiany. Rozmowy w Castel Gandolfo*, Kraków–Warszawa 1995, s. 49.

<sup>15</sup> Szerzej: A.K. Wróblewski, *Kalendarz jak mapa*, „Polityka” dodatek 1 i 3 Maja – odpoczynek po walce, nr z 4 maja 1996.

jest on zniechęcony, a na dodatek jeszcze do niedawna trwał konflikt między jego pogrobowcami a przeciwnikami, dzisiejszy obraz tego ustroju ulega równocześnie uproszczeniu najczęściej w kierunku negatywnym”<sup>16</sup>. Tak jak nadal trwa dyskurs naukowy na temat PRL, tak w umysłach społeczeństwa, któremu przypadło żyć w socjalizmie pozostaje ambiwalencja między pozytywnymi a negatywnymi stronami tego ustroju.

## STRESZCZENIE

Artykuł stanowi próbę analizy społecznych ocen systemu socjalistycznego i jakości życia w tym systemie z perspektywy transformacji ustrojowej. Bezwarunkowe przekonania większości społeczeństwa, znajdujące wyraz w wyniku wyborów 1989 r., o wyższości demokracji nad socjalizmem i gospodarki wolnorynkowej nad gospodarką centralnie sterowaną, w miarę pogłębiania reform ustrojowych okazały się ambiwalentne. Badania historyków i socjologów wskazują na wysokie wartościowanie przez znaczną część społeczeństwa jakości życia w Polsce Ludowej. Choć słowo „socjalizm” obciążone jest negatywną konotacją a ludzie wierzą w sens zmiany społecznej, ci, którzy większość swego życia przeżyli w minionym systemie okazują tęsknotę za socjalizmem.

*Urszula Urban*

## POLITICAL TRANSFORMATION IN POLAND AND COLLECTIVE MEMORY OF POLISH PEOPLE'S REPUBLIC – BETWEEN NOSTALGIA AND OBLIVION

The article analyses, from a perspective of political transformation, social opinion on socialism and on quality of life in this system. As political and economic reforms progressed, the beliefs of majority of society in superiority of democracy and free-market economy upon socialism and a centrally planned economy (as presented in 1989's elections) proved to be ambivalent. Historical and sociological research shows that a large group of Poles holds living standards before 1989 in high esteem. At the same time most Polish people appreciate social change brought by the transformation and the word *socialism* has generally negative connotation. However, some of them, especially those who spent most of their lives in socialistic Poland, show nostalgia for socialism.

---

<sup>16</sup> M. Kula, *Krótki raport o użytkowaniu historii*, Warszawa 2004, s. 89.

Anna Materska-Sosnowska

## Okrągły Stół po dwudziestu latach. Stan dyskusji politycznej

SŁOWA KLUCZOWE:

*Okrągły Stół, rok 1989, opozycja, partia, podziały*

STUDIA I ANALIZY

Wydarzenia roku 1989 odwróciły bieg polskiej historii. Często o tym zapominamy, prowadząc spory i waśnie, że mogło to wszystko potoczyć się inaczej. Ile stron było aktywnymi uczestnikami ówczesnych wydarzeń, tyle opinii i zdań na ten temat. O Okrągłym Stole powstało bardzo wiele opracowań naukowych, popularnych, zbiorów dokumentów<sup>1</sup>, dlatego w tym artykule przypomnę tylko kilka wątków dotyczących ciągle żywej i stale dzielącej debaty publicznej.

Rok 1989 rozpoczął się dużo wcześniej niż wypadałoby to z kalendarza, co najmniej w 1988 roku. Ale na przykład prof. Andrzej Paczkowski początki Okrągłego Stołu widzi już 23 sierpnia 1980 r., gdy przedstawiciele władzy przyjechali na rozmowy do Gdańska i Szczecina, bo taktyką „Solidarności” zawsze były negocjacje<sup>2</sup>.

Jakimi przesłankami kierowała się strona rządowa myśląc w ogóle o jakichkolwiek rozmowach z „Solidarnością”? Myślę, że należy podkreślić trzy główne kwestie: kryzys ekonomiczny, sytuację geopolityczną i to, co z punktu widzenia tego artykułu jest najważniejsze, zachodzące

<sup>1</sup> Zob. szerzej: P. Raina, *Droga do „Okrągłego Stołu”. Zakulisowe rozmowy przygotowawcze*, Warszawa 1999; A. Friszke, *Droga do Okrągłego Stołu*, *Więź* nr 4(498) i 5(499) 2000 r.; A. Dudek, *Reglamentowana rewolucja. Rozkład dyktatury komunistycznej w Polsce 1988–1990*, Kraków 2004; A. Garlicki, *Karuzela. Rzecz o Okrągłym Stole*, Warszawa 2003 i inne.

<sup>2</sup> Za: P. Wroński, *Prezydent: Dwie legendy Okrągłego Stołu*, *Gazeta Wyborcza* z 7.02.2009 r., [http://wyborcza.pl/1,75478,6246029,Prezydent\\_\\_Dwie\\_legendy\\_Okraglego\\_Stolu.html](http://wyborcza.pl/1,75478,6246029,Prezydent__Dwie_legendy_Okraglego_Stolu.html)

zmiany w partii i społeczeństwie. To także wyznaczało ramy działań opozycji, nie do końca przekonanej, że możliwe jest jakiegokolwiek ich „rozepchnięcie”<sup>3</sup>.

## 1. Dlaczego PZPR siada przy Okrągłym Stole?

W samej partii kryzys był zauważalny jeszcze przed wprowadzeniem stanu wojennego w 1981 roku<sup>4</sup>, a apogeum nastąpiło w drugiej połowie lat osiemdziesiątych. Analitycy oceniają, iż partyjna nomenklatura „drżąc o swoje, pozbawiona dotychczasowych wpływów, poczuła się zagrożona w interesach polityką redukcji konfliktów”. Według obserwatorów X Zjazd stanowił „apogeum uwiadu sił reformatorskich w partii”<sup>5</sup>, a w porównaniu z poprzednim Zjazdem był bardzo znaczącym krokiem wstecz w dotychczasowej ewolucji partii. „Oznaczał w gruncie rzeczy zwycięstwo konserwatywnego aparatu i odrzucenie wszelkich śmielszych reform”<sup>6</sup>. Ekipa generała Wojciecha Jaruzelskiego coraz częściej „stawała pod ścianą”, a jej działania były nieskuteczne.

W dokumentach Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (MSW) czytamy, że do kluczowych spraw należy „ukształtowanie w świadomości społecznej obrazu konieczności przeprowadzenia do końca reformy gospodarczej w kształcie nadawanym jej przez IX i X Zjazd PZPR. Wbrew pozorom linia podziału na zwolenników i przeciwników reformy jest płynna, a w wielu przypadkach nawet trudna do określenia”<sup>7</sup>.

Dopiero odsunięcie od władzy tzw. „twardogłowych” umożliwiło rozpoczęcie procesu dochodzenia do negocjacji. W opracowaniach w marcu 1988 roku, tzw. „zespół trzech”, doradców: Władysława Pożogi, Stanisława Cioska i Jerzego Urbana, przekonywał, że tylko „ucieczka do przodu” i uprzedzenie wydarzeń może uratować, a nawet odbudować partię, nie dopuścić do wstrząsów i rewolucyjnych wybuchów<sup>8</sup>.

<sup>3</sup> Zob. szerzej m.in.: A. Magierska, *Okrągły Stół w dyskusjach historyków i polityków III i IV RP*, [w:] M. Jabłonowski, S. Stęпка, S. Sulowski (red.), *Polski rok 1989. Sukcesy, zaniechania, porażki*, Warszawa 2009.

<sup>4</sup> M.F. Rakowski, *Jak to się stało*, Warszawa 1991, s. 49.

<sup>5</sup> A. Antoszewski, *Erozja systemu politycznego PRL w latach osiemdziesiątych. Studium procesu*, [za:] A. Dudek, *Reglamentowana...*, s. 43.

<sup>6</sup> Wypowiedź Mariana Orzechowskiego, [za:] A. Dudek, *Reglamentowana...*, s. 43.

<sup>7</sup> Nr 7, 1987 marzec 2, Warszawa – Notatka Zespołu Analiz MSW na temat reformy gospodarczej, tajne, za: A. Dudek, *Zmierzch dyktatury*, t. 1. *Dokumenty*, Warszawa 2009, s. 83.

<sup>8</sup> A. Paczkowski, *Pół wieku dziejów Polski 1939–1989*, Warszawa 1998, s. 564.

Proponowano podjęcie „działań przyciągających i neutralizujących przeciwników” poprzez „propozycje posad do objęcia, możliwości publikowania, wyjazdy zagraniczne”<sup>9</sup>. Według doradców „Miało to doprowadzić do izolacji przywódców i przeciwników najbardziej zajadłych, z którymi nie należy wchodzić w żadne układy. Celem jest bowiem dzielenie i osłabianie przeciwników, a nie legalizowanie struktur opozycyjnych przez dawanie im legalnego pola do działania”<sup>10</sup>. Postulowano także m.in.: poprawę stosunków z Kościołem, a wręcz uczynienie z niego współodpowiedzialnego za sytuację w kraju, zmianę roli partii w systemie – tzn. oddzielenie dyspozycji gospodarczej od władzy politycznej. Taktyka władz polegała na pozyskaniu przychylności Kościoła i szukaniu wsparcia w środowiskach z nim związanych<sup>11</sup>.

Nie wspomniano o legalizacji „Solidarności”, a wszystkie proponowane reformy miały mieścić się w ramach systemu i pod kierowniczą rolę partii. Wojciech Jaruzelski oświadczył na posiedzeniu Biura Politycznego, że należy przystąpić do dyskusji bez jakichkolwiek warunków wstępnych, a odpowiedzialnym za to uczyniono Czesława Kiszczaka, który w oświadczeniu telewizyjnym zadeklarował, że odbędzie się „spotkanie z przedstawicielami różnorodnych środowisk społecznych i pracowniczych. Mogłoby ono przyjąć formę »okrągłego stołu«”<sup>12</sup>.

Wystąpienie Czesława Kiszczaka było całkowitym zaskoczeniem i początkiem rewolucyjnych zmian. Mieczysław F. Rakowski wspomina, że oświadczenie to było szokujące dla aktywu partyjnego i w dyskusji przekonywał: „jeżeli jesteśmy słabi, to musimy być zrzędni. Polityka to gra. (...) Nie ma takiej polityki, w której wszystko z góry wiadomo. Gdybyśmy mieli inną sytuację gospodarczą i nastroje społeczne, to w ogóle nie musielibyśmy rozmawiać z opozycją”<sup>13</sup>.

Tak, więc rok 1989 rozpoczął się praktycznie, w styczniu 1988 roku. Wówczas władze zaprzestały zagłuszać „Wolną Europę” i „Głos Ameryki”, zaczęto poufne rozmowy pomiędzy sekretarzami KC Józefem Czyrkiem i Stanisławem Cioskiem a Andrzejem Wielowieyskim i Andrzejem Stelmachowskim, ówczesnymi czołowymi działaczami Klubu Inteligencji Katolickiej. W lutym zamieszczono po raz pierwszy oficjalny wywiad z Bronisławem Geremkiem w „Konfrontacjach”, w którym sugerował, że

---

<sup>9</sup> „Przykładowo doc. Geremkowi można by zaproponować podjęcie pracy w Archiwum Akt Dawnych” [za:] A. Dudek, *Reglamentowana...*, s. 99.

<sup>10</sup> Tamże, s. 100.

<sup>11</sup> Patrz: A. Magierska, *Okragły Stół...*, s. 363.

<sup>12</sup> Za: A. Friszke, *Droga do...*, s. 127.

<sup>13</sup> Za: A. Garlicki, *Karuzela...*, s. 121.

jedyne wyjście z zapaści gospodarczej, to powrót do porozumień władzy z „Solidarnością” z 1980 r. W kwietniu, maju i sierpniu 1988 r. ponownie miały miejsce strajki przede wszystkim na Śląsku i Wybrzeżu (co prawda, były znacznie słabsze niż w 1980 r., ale władza potraktowała to jako możliwość ponownego wybuchu).

Wojciech Jaruzelski na VIII Plenum KC PZPR zaproponował „zrewidowanie stereotypowego pojęcia opozycyjności”, a także postulował poszerzenie i tworzenie reformatorskiej koalicji. „Wobec środowisk i grup, zainteresowanych stowarzyszeniową formą pluralizmu w PRL, występujemy z ofertą podjęcia rzeczowej dyskusji nad kształtem konkretnych rozwiązań. Uważamy za celowe spotkanie przy okrągłym stole »reprezentantów szerokiej gamy istniejących i inicjowanych stowarzyszeń«”<sup>14</sup>. „Nawiązanie dialogu” było potrzebne ekipie Jaruzelskiego, ponieważ nawet przedstawiciele Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych (OPZZ) broniąc zasady „jeden zakład pracy to jeden związek zawodowy”, krytykowali politykę rządu, a także wezwali Marszałka Sejmu do zwołania w tej sprawie nadzwyczajnego posiedzenia izby.

Mimo oporu znacznej części członków, VIII Plenum zaakceptowało decyzję najwyższych władz partii o rozpoczęciu dialogu z opozycją. M.F. Rakowski wspomina: „W partii zapowiedź podjęcia rozmów z opozycją, którą uosabiał Wałęsa, wywołała nastroje frustracyjne. Była to reakcja w pełni zrozumiała. Przez siedem lat kierownictwo prowadziło politykę wbijania do głowy społeczeństwu, że Wałęsa jest osobą prywatną, aż tu nagle okazało się, że staje się dla władzy ważnym partnerem”<sup>15</sup>.

Przywódcy partii mieli silną opozycję wśród działaczy PZPR i PRON, którzy często postrzegali „Solidarność” jako siłę destrukcyjną w systemie, a jej liderów jako zdrajców narodu. S. Ciosek mówił wręcz o „buncie” w aparacie partyjnym, czemu trudno się dziwić, bo to właśnie aparat miał najwięcej do stracenia, jako główny beneficjent systemu nakazowo – rozdzielczego, a reforma gospodarcza ograniczyłaby rolę nomenklatury w gospodarce i likwidowała liczne przywileje (w uzyskaniu np. mieszkania, samochodu, deficytowych towarów, lokowania na posadach). W analizach MSW czytamy wprost „w opinii specjalistów największe zgrupowanie oponentów zmian koncentruje się wśród kadry kierowniczej, centralnej administracji gospodarczej oraz nisko kwalifikowanej wielkoprzemysłowej klasy robotniczej”<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> Tamże, s. 103.

<sup>15</sup> M.F. Rakowski, *Jak to się...*, s. 118.

<sup>16</sup> Nr 7, 1987 marzec 2, *Warszawa – Notatka Zespołu Analiz MSW...*, tamże, s. 83.

Celem było stworzenie *quasi*-pluralistycznego systemu pod przewodnią rolą PZPR i uczynienie z rozproszonej opozycji, współodpowiedzialnej za państwo. Natomiast zdecydowanie nie zamierzano dzielić się realną władzą<sup>17</sup>. Propagowano tezę o rozróżnieniu „ekstremistów” od „opozycji konstruktywnej” i starano się przekonać aparat partyjny o konieczności zmian. Ekipa „reformatorów” generała Jaruzelskiego z jednej strony przekonywała „Solidarność” o niemożliwości poważniejszych ustępstw, ze względu na opór partyjnej „bazy”, a z drugiej strony straszono ową „bazę” nowymi wybuchami społecznymi.

Podczas gdy władza szykowała się do rozmów z opozycją, to w tym samym czasie w partii przeprowadzono rozmowy indywidualne z członkami we wszystkich województwach. Objęły one ponad 1,5 miliona członków oraz kandydatów PZPR i dawały poczucie, że kierownictwo interesuje się poglądami swojej bazy politycznej, a 6 stycznia 1989 roku Leszek Miller zorganizował w gmachu KC, słynne, otwarte spotkanie dyskusyjne młodzieży, którego tematem była partia.

Aparat partyjny uspokojono, czy też okupiono decyzją premiera Mieczysława F. Rakowskiego, umożliwiającą tworzenie nowych spółek i „uwłaszczaniem” na majątku państwowym. To oznaczało, że lokalne elity partyjne mogły tworzyć sobie warunki do przetrwania wielkiej zmiany w niezłej kondycji finansowej i z perspektywami na przyszłość. Tak, więc dodatkowym efektem ubocznym owej reformy było uwłaszczanie nomenklatury, która związała się z sektorem prywatnym, tworząc często nieformalne układy.

## 2. Dlaczego „Solidarność” siada przy Okrągłym Stole?

W „Solidarności” z dużą dozą nieufności podchodzono do jakichkolwiek propozycji ze strony władzy, doskonale pamiętano, że po „karnawale Solidarności” w 1980 roku nastąpił stan wojenny. Profesor Bronisław Geremek, jeden z głównych aktorów ówczesnych wydarzeń wspomina, „Nie wiedzieliśmy nic nadzwyczajnego. Nie mieliśmy żadnych specjalnych przecieków. Natomiast wiedzieliśmy to, że (...) że dalej tak być nie może, że ten model się przeżył, że dużo musimy zmienić. I zdawaliśmy sobie sprawę z tego, że władza też to wie – w każdym razie część władzy – że oni też szukają nowych pomysłów”<sup>18</sup>. Należy podkreślić, że nie istniał jakiś skon-

---

<sup>17</sup> Por.: A. Friszke, *Droga do...*, s. 130.

<sup>18</sup> *Geremek opowiada...*, s. 13.

solidowany plan działania, tylko improwizacja kolejnych działań. Często decyzje podejmował sam Lech Wałęsa. Według Geremka „Sytuacja Polski wymagała okazania dobrej woli. Taka była opinia wszystkich doradców, ale można to było zrobić na różne sposoby. Decyzja należała do Wałęsy. To przede wszystkim on podejmował ryzyko”<sup>19</sup>.

Do pierwszego spotkania lidera „Solidarności” Lecha Wałęsy z generałem Czesławem Kiszczakiem doszło 31 sierpnia 1988 roku. Ten dzień można uznać za początek 1989 roku i koniec pewnej epoki.

Niemniej spotkanie Wałęsy z Kiszczakiem miało nie tylko pozytywny odbiór. „Podjęcie rozmów już nie tyle z władzą, ile z policją, i to właśnie przez człowieka stanowiącego uosobienie oporu przeciw komunie, dyktaturze, polityce stanu wojennego, groziło utratą dużej części tego autorytetu, który środowiska »Solidarności« zdobyły i utrzymały od 1980 roku. Zwłaszcza że po tym spotkaniu Wałęsa wrócił do strajkującej Stoczni Gdańskiej i zażądał przerwania strajku w zamian za dość mglistą nadzieję rozmów przy obiecanych przez Kiszczaka »okrągłym stole«”<sup>20</sup>.

Następnym etapem były mediacje między władzą a opozycją prowadzone także przez Kościół katolicki, a właściwie niektórych jego przedstawicieli. Gdy Stanisław Ciosek negocjował warunki z Kościołem, opozycja szykowała się do rozmów. W połowie grudnia 1988 roku powstał Komitet Obywatelski przy Lechu Wałęsie skupiający przedstawicieli inteligencji, doradców „Solidarności”, działaczy związkowych, a także przedstawiciele Ruchu Młodej Polski, Polskiej Partii Socjalistycznej, grupy Wola, ruchu Wolność i Pokój.

Opozycję stanowiły różnorodne środowiska, różniące się przede wszystkim swoim stosunkiem do władz PRL. Można wskazać na dwa główne nurty: radykalny, czyli Solidarność Walcząca z Kornelem Morawieckim na czele, który proponował obalenie reżimu poprzez rewolucję. Drugi nurt był bardziej umiarkowany i skupiony wokół Lecha Wałęsy w Tymczasowej Komisji Koordynacyjnej NSZZ „Solidarność” (została przekształcona w jawną Krajową Komisję Wykonawczą). Nurt ten zakładał, że pogłębiający się kryzys ekonomiczny wywoła presję Zachodu i ekipa Jaruzelskiego będzie zmuszona podjąć dialog z opozycją. Nurt umiarkowany – z silną pozycją tzw. grupy postkorowskiej z Bronisławem Geremkiem i Adamem Michnikiem na czele, uważał, że należy układać się z władzą, bo uwikłanie Polski w RWPG czy też podporządkowanie

<sup>19</sup> Tamże, s. 16.

<sup>20</sup> Tamże.



Układowi Warszawskiemu, a szczególnie Związkowi Radzieckiemu jest zbyt duże i ogranicza pole manewru.

### 3. Podziały

Nie mogło dojść i nie doszło do konsolidacji sił opozycyjnych. Poza salą obrad znalazły się ugrupowania tzw. opozycji niepodległościowej – m.in. Konfederacja Polski Niepodległej, „Solidarność Walcząca”, Niezależne Zrzeszenie Studentów, PPS-RD Piotra Ikonowicza. Grupa Robocza „Solidarności” (m.in. A. Słowik, J. Kropiwnicki, A. Gwiazda, M. Jurczyk, współpracownicy J. Olszewski, A. Macierewicz) kwestionowali prawomocność ówczesnego kierownictwa „Solidarności”. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych liczyło na „narastające podziały wśród grupy politycznej byłych działaczy Solidarności i aspiracje polityczne innych struktur wykorzystać do atomizacji opozycji jako całości”. Chciało wręcz wykorzystać obawy głównych doradców Lecha Wałęsy, „przed konkurencją ze strony grup KIK-owskich i wpływów endeckich, szczególnie w sytuacji, kiedy grupa doradców Solidarności jest pochodzenia żydowskiego”<sup>21</sup>.

Niektórzy członkowie chcieli doprowadzić do spotkania wszystkich członków Komisji Krajowej. Niemniej nie doszło do takiego spotkania, ponieważ Wałęsa je odrzucił, aby nie komplikować negocjacji z władzami. Doprowadziło to do dalszych pęknięć i podziałów. „Najgorszy jednak był fakt formułowania oskarżeń o zdradę ideałów i podpisywanie tajnych porozumień”. Friszke uważa, że „Czarna legenda Okrągłego Stołu tu właśnie miała swoje źródło”<sup>22</sup>. Z punktu widzenia władz istotne znaczenie miał fakt, że umiarkowany nurt opozycji był silniejszy od radykalnego<sup>23</sup>, bo to umożliwiało rozmowy, ale niestety podzieliło i znacznie osłabiło późniejszą prawą stronę sceny partyjnej.

Środowisko korowskie konsekwentnie lansowało tezę, że „Solidarność za cenę swojej legalizacji będzie musiała pójść na pewien kompromis, polegający na akceptacji polityki gospodarczej rządu i politycznego *status quo*. (...) Według tych ocen pełna demokracja nie jest możliwa do osiągnięcia i jedyne, co można zrobić, to zbudować społeczeństwo obywatel-

---

<sup>21</sup> Nr 49, 1989 marzec 3, Warszawa – Notatka wiceministra spraw wewnętrznych gen. Henryka Danowskiego na temat doradców Lecha Wałęsy, tajne specjalnego znaczenia, za: A. Dudek, *Zmierzch dyktatury, Polska lat 1986–1989 w świetle dokumentów*, t. 1, Warszawa 2009, s. 406.

<sup>22</sup> Za: A. Magierska, *Okrągły Stół...*, s. 383.

<sup>23</sup> A. Dudek, *Zmierzch dyktatury...*, s. 31.

skie, pobudzić opinię publiczną i dać jej normalne prawo do organizacji życia społecznego”<sup>24</sup>. Twierdzili i podkreślali także to, że nie da się wyjść z systemu stalinowskiego, pozostając pod rządami partii komunistycznej. Ceną za to miały być ograniczone wybory, gwarantujące przewagę koalicji rządowej<sup>25</sup>. Radykalni przeciwnicy „Okrągłego Stołu” krytykowali podjęte stanowiska jako zbyt „ochronne” dla rządzących. Zarzucali, że elita solidarnościowa „dogadała się z czerwonymi”, bo przecież prędzej czy później sami oddaliby władzę<sup>26</sup>. Zarzucali, więc rzecz najgorszą, czyli zdradę. Przeciwko takiemu postawieniu problemu protestują nie tylko uczestnicy obrad, ale także historycy. Tadeusz Mazowiecki twierdzi, że „Nie stawialiśmy na porozumienie elit, tylko na zasadnicze zmiany. A ceną było nasze wejście w struktury polityczne, czyli do Senatu i Sejmu. Bałem się wtedy, że oni chcą nas oswoić i wessać”<sup>27</sup>. W pełni byli świadomi „w jaką grę grają” i kogo mają za przeciwnika, stąd też ich konsekwencja i nieugiętość w negocjacjach. Czesław Kiszczak przyznaje: „Na pewno nie chcieliśmy oddać władzy. Sądziliśmy, że jeszcze cztery lata porządzymy do kolejnych wyborów. Chcieliśmy wciągnąć opozycję do współrządzenia i współodpowiedzialności za kraj. Mielśmy się posunąć trochę na ławce, żeby się nauczyli rządzenia. Gwarancje rządzenia dla nas polegały na tym, że opozycja miała mieć 35 proc. miejsc w Sejmie, a my 65. A za cztery lata wolne wybory”<sup>28</sup>. Czy udało się osiągnąć wszystko co było możliwe?

Pomimo, iż głos radykałów nie był brany do końca pod uwagę wewnątrz „Solidarności”, to dokumenty wskazują na to, iż grupa negocjująca chciała utrzymania, w miarę możliwości, całości opozycji. W tajnych notatkach MSW czytamy, że Adam Michnik i Bronisław Geremek – główni architekci strategii i taktyki działania – uważają, „że prowadzona przez nich gra wyborcza winna zakładać utrzymanie spójności opozycji, łącznie z grupami radykalnymi, w tym również Solidarnością Walczącą, i nie dopuścić do polaryzacji politycznej i rozłamów. (...) Ponadto istnieje – wg

<sup>24</sup> Nr 54, 1989 luty 22, Warszawa – Załącznik do „Informacji Dziennej MSW dotyczący ocen sformułowanych w tzw. środowisku postkorowskim, tajne, za: A. Dudek, *Zmierzch dyktatury...*, s. 394.

<sup>25</sup> Nr 58, 1989 luty 28, Warszawa – Załącznik do „Informacji Dziennej MSW dotyczący ocen sformułowanych w tzw. środowisku postkorowskim, tajne, za: A. Dudek, *Zmierzch dyktatury...*, s. 404.

<sup>26</sup> A. Magierska, *Okrągły stół...*, s. 365.

<sup>27</sup> Tamże, s. 366.

<sup>28</sup> Kiszczak: *Na bagnietach kiepsko się siedziało. Generał Czesław Kiszczak o Okrągłym Stole*, „Gazeta Wyborcza” z 06.02.2009.

[http://wyborcza.pl/1,75515,6241782,Kiszczak\\_\\_Na\\_bagnetach\\_kiepsko\\_sie\\_siedzialo.html](http://wyborcza.pl/1,75515,6241782,Kiszczak__Na_bagnetach_kiepsko_sie_siedzialo.html)

ich opinii – konieczność utworzenia koalicji wyborczej całej opozycji”. MSW obawiało się, „iż strona opozycyjno-solidarnościowa w przypadku przeciągania się rozmów przy „okrągłym stole” lub braku ogólnego porozumienia w tych rozmowach byłaby zainteresowana zradykalizowaniem postępowania organizacji typu KPN w kierunku uruchomienia do tego typu działań własnej bazy”<sup>29</sup>.

Zintensyfikowano próby konsolidacji środowiska także przed wyborami. Powstała idea, aby doprowadzić do spotkania wszystkich grup identyfikujących się z programem „Solidarności”. Tak, aby w rozmowach uczestniczyli zarówno działacze PPS, KPN, RMP jak i Solidarność Rolników Indywidualnych. Środowisko korowskie chciało do wspólnych rozmów zaprosić także Jana Józefa Lipskiego, Tadeusza Mazowieckiego, Aleksandra Halla i Adama Strzembosza. Celem tych rozmów miało być zapobieżenie rozbięciu jedności sił opozycyjno-solidarnościowych przed wyborami. Rozmowy miały także „zadać kłam rozpowszechnianej w środowiskach robotniczych i inteligenckich informacji, że działacze KOR starają się przejąć kierownictwo w przyszłej ławie opozycyjnej”<sup>30</sup>. Najważniejsze przed wyborami było utrzymanie jedności wśród działaczy opozycyjnych, którzy uczestniczyli w rozmowach „okrągłego stołu”, zwłaszcza, że istniejące podziały zdecydowanie się pogłębiały. Nastąpiło wręcz polityczne skłócenie prawicy i lewicy solidarnościowej. Wszystkie grupy, które poparły pierwotnie inicjatywę Komitetu Obywatelskiego, „teraz w obliczu wyborów czują się zagrożone co do swojego dalszego istnienia, nie chcą być zmajoryzowanymi poprzez działaczy wywodzących się z grupy byłych doradców Lecha Wałęsy z okresu 1980–1981”. Tworzenie list wyborczych odbywało się oddolnie i uniemożliwiało to „skuteczne i precyzyjne umieszczanie na nich działaczy grupy solidarnościowo-opozycyjnej, którzy byliby w pełni dyspozycyjni wobec Lecha Wałęsy i działających przy nim doradców”<sup>31</sup>. Notatki te potwierdzają tezę, że do „wojny na górze” doszło przede wszystkim w wyniku partykularnych interesów zwaśnionych politycznie stron.

---

<sup>29</sup> Nr 59, 1989 marzec 3, Warszawa – Notatka wiceministra spraw wewnętrznych gen. Henryka Danowskiego na temat doradców Lecha Wałęsy, tajne specjalnego znaczenia, za: A. Dudek, *Zmierzch dyktatury...*, s. 406.

<sup>30</sup> Nr 71, 1989 kwiecień 17, Warszawa – Załącznik do „informacji dziennej” MSW dotyczący ocen formułowanych w tzw. środowisku postkorowskim, tajne, za: A. Dudek, *Zmierzch dyktatury...*, s. 447.

<sup>31</sup> Tamże, s. 448.

## 4. 20 lat minęło

Okrągły Stół budził i budzi nadal mnóstwo emocji. Wiele środowisk i polityków zaistniało na scenie politycznej na krytyce genezy III Rzeczypospolitej.

Niemniej Polacy raczej pozytywnie oceniają Okrągły Stół i osiągnięte wtedy porozumienie. Na zadane przez CBOS pytanie: „Jaki jest dziś twój stosunek do porozumień zawartych przy Okrągłym Stole?”. 41 proc. badanych oceniło swój stosunek do Okrągłego Stołu jako „raczej pozytywny”, a 31 proc. jako obojętny. „Raczej negatywny” stosunek do porozumienia zadeklarowało 12 proc. ankietowanych, a 16 proc. w ogóle nie umiało określić swojej opinii na ten temat. 44 proc. Polaków za najlepsze określenie dla porozumień Okrągłego Stołu uznało pojęcie „umowa społeczna”. 26 proc. uznało, że najbardziej pasuje do niego termin „zmowa elit”. Przy czym jedna trzecia (30 proc.) ankietowanych powstrzymała się od jakichkolwiek określeń. Większy podział widać przy odpowiedzi na pytanie: czy kompromis osiągnięty przy Okrągłym Stole był dla nich satysfakcjonujący. 30 proc. badanych oceniło, że był on najwłaściwszy w owym czasie, więcej – 37 proc. – wyraziło opinię, że porozumienie miało dobre strony, ale kompromis był zbyt daleko posunięty. Co ciekawe na stosunek do porozumień okrągłego stołu niewielki wpływ ma dawna przynależność organizacyjna. Przy czym dawni opozycjoniści są bardziej zadowoleni z rezultatów obrad przy Okrągłym Stole niż osoby związane z partią rządzącą. Pozytywnie ocenia je 58 proc. osób, które przed 1981 r. należały do Solidarności, a nieco mniej, bo 55 proc. spośród tych, którzy należeli do PZPR<sup>32</sup>.

Ocena prof. Jadwigi Staniszkis: „Presja lat osiemdziesiątych, a potem ugoda z komunistami przy Okrągłym Stole, umożliwiająca przetrwanie starych nomenklaturowych hierarchii, w nowym, rynkowym kostiumie, z grubą kreską nie tylko w polityce, ale też w poszczególnych życiorysach (gdy ci co nie rozliczyli się ze sobą, niszczyli stopniowo przestrzeń symboli, bo nadużywali ich, nie mając ku temu wewnętrznego moralnego prawa), zabiła w ludziach wiarę w realność solidarnościowej wizji. Rozpadało się solidarnościowe marzenie o państwie i społeczeństwie funkcjonujących według jednego systemu wartości, z regułami gry pozwalającymi zachować godność opartą na odkrytej w Sierpniu potrzebie czynienia dobra”<sup>33</sup>. Idąc dalej tym tropem można przytoczyć następujące jej słowa:

<sup>32</sup> <http://www.platforma.org/pl/aktualnosci/sondaze/art147,cbos-wiekszosc-polakow-pozytywnie-ocenia-okragly-stol.html>

<sup>33</sup> J. Staniszkis, *O władzy i bezsilności*, Kraków 2006, s. 129–130.

„O władzy można mówić dwojako – albo opisując zachowania jej aktorów na scenie politycznej, albo analizując zdolność systemu (jako całości) do osiągnięcia założonych celów. W pierwszym ujęciu chodzi o to, kto rządzi, w drugim zaś o jakość sterowania (co określam jako „rządność”). Komuniści w 1989 roku, w toku „odgórnej rewolucji”, zapewne zdawali sobie sprawę z tej różnicy. Oddali część władzy w nadziei, że zwiększy to możliwość kontroli systemu i powstrzyma jego dryfowanie ku implozji”<sup>34</sup>.

Potwierdzeniem tezy o reglamentowanej rewolucji może być także postępujący od połowy lat osiemdziesiątych proces prywatyzacji i deregulacji państwa komunistycznego. „Spółki polonijne stały się dla władz, szczególnie dla funkcjonariuszy służb specjalnych (...) swego rodzaju poligonem doświadczalnym. Testowano w nich zachowania podmiotów działających na zasadach rynkowych i wykorzystywano do działań rynkowych. (...) Dzięki temu powstawał odpowiedni klimat dla reform rządu Mieczysława F. Rakowskiego, których skutkiem ubocznym był proces tzw. uwłaszczenia nomenklatury”<sup>35</sup>.

Jeden z głównych architektów „Okrągłego Stołu” ze strony solidarnościowej profesor Bronisław Geremek przyznaje, że PZPR – jako partia władzy, zachowała swoją pozycję i tożsamość. „Utrzymywała też przywileje dotyczące wojska, policji, administracji, całej milionowej rzeszy nomenklatury. W gruncie rzeczy Polską rządziła nadal policja współpracująca z wojskiem i aparatem partyjnym. Tego nieformalnego układu nie mogliśmy przełamać przy Okrągłym Stole”<sup>36</sup>.

Rok 1989 – to rok przełomów, w ciągu kilkunastu miesięcy, prawie bez użycia przemocy, zlikwidowano w Europie Środkowo-Wschodniej, monopolistyczne rządy partii komunistycznej. W Polsce – „dla jednych był to rezultat dalekowzroczej i pełnej altruizmu polityki ekipy Wojciecha Jaruzelskiego oraz skupionej wokół Lecha Wałęsy głównej części solidarnościowej opozycji, dla innych zaś efekt zмовy, w ramach, której dokonano nowego podziału władzy, gwarantując jej dotychczasowym dysponentom bezkarność i zachowanie przynajmniej niektórych przywilejów”<sup>37</sup>.

Trudno nie zgodzić się z istniejącą tezą, że partii zależało na zawiązaniu z opozycją koalicji reformatorskiej zwłaszcza na czas wprowadzania kosztownych reform ekonomicznych. Chciano także z Kościoła uczynić współodpowiedzialnego za ciężką sytuację, a w ten sposób zapobiec

---

<sup>34</sup> J. Staniszkis, *Postkomunizm*, Gdańsk 2001, s. 89.

<sup>35</sup> A. Dudek, *Zmierzch dyktatury...*, Warszawa 2009, s. 23.

<sup>36</sup> *Geremek opowiada...*, s. 142.

<sup>37</sup> A. Dudek, *Reglamentowana rewolucja...*, s. 482.

niepokojom społecznym. Była to próba zasymilowania opozycji w skorygowanym systemie. To nie miało być oddanie władzy, ale co najwyżej podzielenie się nią. W zamian opozycja także miała odpowiadać za przeprowadzane reformy oraz przez taką demokratyzację, poprawić wizerunek ekipy rządzącej za granicą (a to było niezbędne do pomocy gospodarczej)<sup>38</sup>. Niechęć aparatu partyjnego (zwłaszcza niższego szczebla) przełamana nieudana reforma gospodarcza, która zabezpieczyła materialnie ludzi aparatu władzy, dlatego byli bardziej skory do dialogu z opozycją. Okrągły Stół był sukcesem opozycji solidarnościowej, ale współautorami byli przedstawiciele władz i to oni przede wszystkim na nim skorzystali. Antoni Dudek ocenia, że „ekipa Jaruzelskiego, nie rezygnując z kontroli nad najistotniejszymi narzędziami sprawowania władzy, postanowiła zbudować dla umiarkowanej części opozycji reglamentowane miejsce w systemie politycznym, a równocześnie przesunąć rzeczywiste centrum dyspozycji politycznych z Komitetu Centralnego PZPR do urzędu prezydenta, którym zostać miał Jaruzelski”<sup>39</sup>.

Przyjęte następnie przez Sejm porozumienie w postaci odpowiednich ustaw: m.in. ustawa o zmianie konstytucji, ordynacja wyborcza, ustawa o stowarzyszeniach, stworzyły prawne ramy dla radykalnych przekształceń systemu politycznego, a legalizacja „Solidarności” zapoczątkowała pluralizm polityczny.

Do dzisiaj spór budzi ocena celów i intencji, z jakimi władza zasiadała do rozmów. Władysław Frasyniuk, po 20 latach wspomina, że „Myśmy do Okrągłego Stołu nie szli jednak ze wstrętem, tylko z obawą. Bo w 1989 r. mieliśmy świadomość słabości. Baliśmy się, że możemy zostać ograni – ograni z własnej godności – i jak to stracimy, w Polsce nic się nie wydarzy przez lata. W ogóle nie byliśmy przygotowani do tych rozmów. Bo więzienie, konspiracja, nie przygotowują do rozmów. Szliśmy do Okrągłego Stołu głównie po to, żeby zalegalizować »Solidarność«. Gdyby nie wiedza o świecie Mazowieckiego i Geremka, pewnie byśmy to przerznęli...”<sup>40</sup>. Adam Michnik twierdzi, że „Filozofią Okrągłego Stołu była idea Polski wspólnej dla wszystkich. To była filozofia wolności i różnorodności w granicach państwa prawa. Będziemy się różnić, ale nie będziemy się zamykać do więzień”<sup>41</sup>.

<sup>38</sup> A. Friszke, *Droga do...*, cz. 2, s.152; M.F. Rakowski, op. cit., s. 157–159.

<sup>39</sup> A. Dudek, *Reglamentowana rewolucja...*, s. 272.

<sup>40</sup> A. Leszczyński, *Kto wygrał przy Okrągłym Stole?*, „Gazeta Wyborcza” z 05.02.2009, <http://wyborcza.pl/1,97189,6239824.html>.

<sup>41</sup> Tamże.

Tadeusz Mazowiecki autorytatywnie stwierdza: „Nie było żadnych tajnych ustaleń w Magdalence i przy Okrągłym Stołu. Nie było! Wszystko jest opublikowane. Jedynym elementem, który nie był uzgadniany i opisywany w protokole, było milczące założenie, że obie strony ponoszą odpowiedzialność za Polskę. Logika wydarzeń sprawiła, że Okrągły Stół został szybko przekroczony”<sup>42</sup>. Trudno zwolennikiem Tadeusza Mazowieckiego nazwać Lecha Kaczyńskiego, ale Prezydent także zaprzeczył, aby w trakcie rozmów Okrągłego Stołu czy w Magdalence doszło do spisku, w wyniku którego władza komunistyczna „zamieniła władzę na własność”. To był mit. Ale obsługiwał on doskonale to, co było patologią w III RP<sup>43</sup>. „W ocenie tamtych wydarzeń trzeba odróżnić sferę rzeczywistą od sfery interpretacji. W sferze rzeczywistej znajdują się konkretne cele, które przecież udało się osiągnąć: rejestracja »Solidarności«, częściowo wolne wybory itd. W sferze nieuprawnionych interpretacji pozostaje interpretowanie jego ustaleń jako trwałej organicznej umowy konstytuującej nowe państwo polskie”<sup>44</sup>.

Okrągły Stół niewątpliwie był sukcesem i przykładem bezkrwawej rewolucji, jedynym przykładem negocjacji, a nie wojny. Niewątpliwie przesłanki jakie mu towarzyszyły nie były do końca znaczne i przejrzyste. Potwierdzeniem takiej tezy, niech będzie przypomnienie dlaczego PZPR siadało do rozmów, czy też filmowanie przez SB negocjacji w Magdalence. Nie tylko filmowanie, ale także upublicznianie tego. Niepotrzebnie nastąpiła taka fraternizacja między stroną rządową a opozycyjną. Dało to asumpt do mówienia o różowo-czerwonej koalicji. To było niepotrzebne, ale moim zdaniem ludzkie ułomności nie powinny przekreślać czy też przesłaniać nam dzieła jakie udało się wynegocjować. Okrągły Stół to początek, otwarcie. Najważniejsze przyszło po nim, wybory z 4 czerwca 1989 roku i wszystko to co było ich konsekwencją. Oczywiście, że nastąpił podział „Solidarności” było to nieuniknione i naturalne. Tylko w momencie zagrożenia wszyscy potrafią działać wspólnie, następnie nadchodzi pluralizm. Smuci tylko to, że ówcześni bohaterowie dziś nawzajem się oskarżają i pomniejszają swoje wspólne dokonania.

Okrągły Stół – polski wynalazek, był sukcesem. Można natomiast zastanawiać się, czy w pełni wykorzystano dane możliwości już później

---

<sup>42</sup> Tamże.

<sup>43</sup> P. Wroński, *Prezydent: Dwie legendy Okrągłego Stołu*, „Gazeta Wyborcza” z 07.02.2009, [http://wyborcza.pl/1,75478,6246029,Prezydent\\_\\_Dwie\\_legendy\\_Okraglego\\_Stolu.html](http://wyborcza.pl/1,75478,6246029,Prezydent__Dwie_legendy_Okraglego_Stolu.html).

<sup>44</sup> A. Leszczyński, *Prezydent broni Magdaleny*, „Gazeta Wyborcza” z 06.02.2009, [http://wyborcza.pl/1,86116,6245052,Prezydent\\_broni\\_Magdaleny.html](http://wyborcza.pl/1,86116,6245052,Prezydent_broni_Magdaleny.html)

po wyborach czerwcowych, a właściwie po utworzeniu przez Tadeusza Mazowieckiego rządu. Niestety resorty siłowe pozostały w rękach byłego aparatu władzy, rozpowszechniona nomenklatura, podziały w byłym obozie solidarnościowym (wynikające z partykularnych przesłanek politycznych, antysemickich). Rosnące niezadowolenie społeczne, ciężka sytuacja ekonomiczna. A przede wszystkim nieumiejętność i brak wizji rządu, to moim zdaniem zagadnienia, które można krytykować analizując genezę III RP.

Trudno nie zgodzić się z Antonim Dudkiem, że była to reglamentowana rewolucja, ale zapoczątkowała zmiany dzięki, którym dzisiaj jesteśmy wolnym, niepodległym państwem należącym do Unii Europejskiej i NATO, a nie bloku socjalistycznego, RWPG i Układu Warszawskiego.

## STRESZCZENIE

Artykuł analizuje ciągle żywą historię Okrągłego Stołu z perspektywy sporów politycznych, które do dziś dzielą historyków i uczestników obrad. Omówione zostały wybrane wątki tamtych wydarzeń ze szczególnym uwzględnieniem powodów, dla których obie strony siadały do rozmów. Jeszcze przed negocjacjami było jasne, że wewnątrz opozycji pojawiają się ostre podziały. Niektóre z nich są aktualne do dziś. Na podstawie badań opinii społecznej zaprezentowane zostało to, co Polacy myślą dziś o wydarzeniach sprzed 20 lat. Ocena jest raczej pozytywna choć nie brak też krytycznych głosów o tej bezkrwawej rewolucji, która przypieczętował proces upadku systemu komunistycznego w całej Europie środkowo-wschodniej.

*Anna Materska-Sosnowska*

## THE ROUND TABLE TWENTY YEARS LATER. THE STATE OF THE POLITICAL DEBATE

The Article analyses the history of the Round-table negotiations, still very alive in Poland, from the perspective of political arguments which are dividing historians and the participants of the deliberations till today. Only a few crucial topics of these historical events are covered, with a focus on reasons for which both sides entered into negotiations. Even before the talks ever started it was clear that within the opposition camp serious cleavages will appear. Some of them are present to



these days. Polls were used to present the actual state of mind of polish citizens about the negotiations from 20 years ago. The valuation is rather positive, but there are also critical opinions about this bloodless revolution which was the evidence of the process of collapse of the communist system in the whole Central and Eastern Europe.



*Marzena Więckowska*

## Polityczny przymus wyborczy w Polsce Ludowej. Przesłanki wprowadzenia prawnego przymusu wyborczego w czerwcu 1989

SŁOWA KLUCZOWE:

*wybory czerwcowe, Okrągły Stół, polityczny i prawny przymus wyborczy,  
system wyborczy PRL*

Z WARSZTATÓW DOKTORANCKICH

Pierwszym miejscem upowszechnienia się przymusu wyborczego są starożytne Ateny. Dowodów na jego istnienie dostarczył sam Arystofanes, opisując w swoim dziele „Acharnejczy” scenę z życia codziennego Aten. Widać w niej niewolników zaganiających, pomalowanym na czerwono sznurem, obywateli z Agory do miejsca zgromadzenia, gdzie oddawano głosy. Ci obywatele, którzy nie chcieli zagłosować, musieli przejść na drugą stronę sznura. Czerwony ślad na ubraniu zdradzał urzędnikom, którzy obywatele nie głosowali i stawał się powodem wymierzenia kary pieniężnej<sup>1</sup>.

W następstwie tej praktyki po dziś dzień, w niektórych państwach, nie pozostawia się wyborcy swobody w podjęciu decyzji, co do uczestnictwa w wyborach – stosowany jest polityczny lub prawny przymus głosowania. Pierwszy z wymienionych rodzajów przymusu właściwy jest reżimom niedemokratycznym, w których bardzo wysoki wskaźnik biorących udział w głosowaniu obywateli, sięgający niemalże 100 procent, osiągnany jest politycznymi środkami oddziaływania, zarówno o charakterze perswazji propagandowej, jak i gróźb zastosowania określonych sankcji wobec nieposłusznych. Drugi, prawny przymus wyborczy, charakterystyczny

<sup>1</sup> Arystofanes, *Acharnejczy*, 425 p.n.e., 21–22, przekład B. Butrymowicz, Krakowska Spółka Wydawnicza.

dla systemów demokratycznych, jest konstytucyjnie lub ustawowo uregulowanym nakazem udziału w głosowaniu, często wzmocnionym systemem kar o różnym stopniu natężenia<sup>2</sup>. Polityczny przymus wyborczy powszechny był w Polsce Ludowej, prawny przymus wyborczy nigdy w Polsce nie obowiązywał, choć przesłanki do jego wprowadzenia pojawiły się już 4 czerwca 1989 roku.

Polityczny przymus wyborczy był w Polsce Ludowej częścią stosunku władzy do frekwencji. W latach 1954–1980 we wszystkich wyborach, według oficjalnych danych, absencja była znikoma i nie przekraczała 5 procent uprawnionych do głosowania. Władza z frekwencji czyniła bowiem zasadniczy test swojej siły i popularności. Stosowanie politycznych metod oddziaływania stanowiło w jakiejś mierze praktyczny wyraz promowanej tezy, będącej w rzeczywistości refleksem szerszego przekonania ośrodków dyspozycji politycznej o niezbędności zapewnienia sobie powszechnego, jednomyślnego poparcia ze strony społeczeństwa. Mobilizowano elektorat wszelkimi metodami, często sprzecznymi z prawem, a gdy to nie przynosiło oczekiwanych rezultatów uciekano się do fałszowania wyników. Trudno określić, jaki był rozmach stosowanych przez władzę „zachęt”, a jaki manipulacji frekwencją. Jedno z niewielu rzetelnych badań obrazujących skalę manipulacji wynikami zostało przeprowadzone przez „Solidarność” w 1984 roku. Podane przez władze wyniki frekwencji wyborczej zostały, według działaczy „Solidarność”, zawyżone o około od 6 do 13 procent<sup>3</sup>. Absencja wyborcza utrzymywała się zatem na bardzo niskim poziomie pomimo dokonywanych przez rządzących „korekt frekwencji”. W Polsce Ludowej istniał bowiem bardzo skuteczny system perswazji, przymuszający obywateli do udziału w wyborach.

Wśród Polaków panowało przekonanie, podsycane przez rządzących, że wybory były obowiązkowe. W 1984 roku, w początkowej fazie rozkładu systemu, tylko 53% wyborców wiedziało, że akt wyborczy nie jest przymusowy<sup>4</sup>. Można przypuszczać, że we wcześniejszych latach, w których kontrpropaganda opozycyjna na tak szeroką skalę nie edukowała społeczeństwa o dobrowolności aktu wyborczego, jeszcze większy odsetek

<sup>2</sup> W państwach, w których obowiązuje prawny przymus wyborczy, obywatel nie jest zobligowany do oddania głosu, jego obowiązkiem natomiast jest stawienie się w lokalu wyborczym. Właściwą nazwą dla tego zjawiska byłyby obowiązkowa obecność lub obowiązkowe uczestnictwo. W literaturze przyjęło się jednak używać terminu przymus wyborczy lub obowiązkowe głosowanie.

<sup>3</sup> J. Drągalski, J. Kwaśniewski, *No-Choice Elections*, „Soviet Studies”, vol. 42, nr 2, kwiecień 1990, s. 311.

<sup>4</sup> Tamże..., s. 315.

uprawnionych do głosowania był przekonany, że idzie do lokalu wyborczego pod groźbą sankcji<sup>5</sup>. Do urn szło się z reguły w przekonaniu, że za niegłosowanie grożą kary. W trakcie okresu stalinowskiego w Polsce strach ten był wyraźnie uzasadniony. W okresie poststalinowskim tak niski odsetek osób mających świadomość charakteru tego fundamentalnego prawa wyborczego był wynikiem celowo wieloznacznej propagandy wyborczej, która przedstawiała akt wyborczy, jako obowiązek obywatelski opatrzone sankcjami. Władze dawały jednoznacznie do zrozumienia, że kluczowe jest, aby wszyscy brali udział w wyborach. A znajomość socjalistycznych standardów rządzenia mogła szerzyć przekonanie, że absencja wyborcza może być sankcjonowana. Polityczny przymus wyborczy przejawiał się w tym, że „zwyczajne zaniedbanie, nie wspominając już o odmowie wzięcia udziału w głosowaniu pociągnęłoby za sobą dyskryminację w środowisku życia i pracy zainteresowanej osoby”<sup>6</sup>.

Natężenie politycznego przymusu wyborczego zmalało po kryzysie 1980–1981, kiedy władza zabiegała o społeczną akceptację, nie czyniąc jej wskaźnikiem wyłącznie frekwencji wyborczej. Zarówno w wyniku świadomie podejmowanych przez kierownictwo państwa działań liberalizujących system, jak i w wyniku ogólnego osłabienia władzy – poszerzało się pole swobodnych zachowań politycznych obywateli. Zagrożenie represjami znacznie zmalało. Przed obywatelem otworzyła się możliwość kontestacji władzy. Jedną z jej form stała się absencja wyborcza. Absencja uwidoczniła się dopiero w wyborach w 1988 roku, kiedy w świadomości społecznej umocniło się przekonanie, niewątpliwie niekorzystne z punktu widzenia późniejszej frekwencji, że absencja w głosowaniach nie powoduje żadnych negatywnych skutków dla osób, decydujących się nie głosować, podobnie, jak udział nie łączy się z jakimiś nagrodami. Udział w wyborach wszedł w obręb pola zupełnie swobodnych decyzji.

Władze wiedziały, że to bezrefleksyjne kiedyś poparcie dla wyborów spada. Wojciech Jaruzelski był przywiązany do badań opinii publicznej – namiętnie czytywał sondaże. W stanie wojennym powołał nawet CBOS, drugi ośrodek badania opinii, obok istniejącego już OBOP. Sondaże przy stanie wojennym wskazały, że opór społeczny będzie niewielki. I mniej więcej od roku 1986 dostarczane mu wskaźniki zaczęły pokazywać gwał-

---

<sup>5</sup> Według szacunków Jacka Raciborskiego przed okresem wzmożonej agitacji „Solidarności” jedynie poniżej 20% wyborców było świadomych swoich praw wyborczych, w tym prawa, a nie obowiązku głosowania. J. Raciborski, *Polskie wybory – zachowania wyborcze społeczeństwa polskiego w latach 1989–1995*, Warszawa 1997.

<sup>6</sup> L. Smith, *Compulsory Voting, A Comparative Approach*, Dept. of Administrative and Political Sciences, Mitchell College of Advanced Education 1974, s. 43.

towne pogarszanie się nastrojów<sup>7</sup>. Także prognozy gospodarcze na 1989 rok napawały przywódców państwa lękiem. Rodziło to obawę, że latem lub jesienią może dojść do wybuchu niezadowolenia społecznego, którego władza nie zdoła już opanować. Utrzymywanie społeczeństwa w przekonaniu, że akt wyborczy opatrzony jest sankcjami mogłoby stanowić polityczne samobójstwo obozu władzy, szczególnie przy tak wzmożonej aktywności wyborczej obozu „Solidarności”. W 1988 roku nastąpił koniec ery politycznego przymusu wyborczego w Polsce.

Wybory z 4 czerwca 1989 roku mogły dać początek prawnemu przymusowi wyborczemu. Jakie mogły być przesłanki do jego wprowadzenia? Transformacje w reżimach autorytarnych najczęściej posługiwały się formułą wyborów w celu ustanowienia nowego systemu, zaznaczając wyraźne przejście z systemu autorytarnego do nowej demokratycznej rzeczywistości. Prawny przymus wyborczy historycznie wprowadzany był najczęściej w takich momentach, w celu osiągnięcia przez władze, dzięki 100 procentowej frekwencji, legitymizacji dla swojego uczestnictwa w nowym systemie rządów. Wprowadzenia prawnego przymusu wyborczego władze PRL nie mogły jednak rozważać, ponieważ obrady Okrągłego Stołu i mające się odbyć w ich następstwie wybory czerwcowe nie posiadały w swoich założeniach znamion zmiany ustrojowej. Po pierwsze, dlatego że takiego przypadku jeszcze nie było. Władysław Gomułka w 1968 roku domagał się wprowadzenia w trakcie rozmów pięciu państw Układu Warszawskiego o sytuacji w Czechosłowacji, opracowania planu pokojowego przejścia z socjalizmu do kapitalizmu, ale inicjatywa zakończyła się fiaskiem. Po drugie, istotą idei doprowadzenia do kooptacji części opozycji do władzy było założenie, że w razie niepowodzenia lub trudności w przeprowadzeniu reform gospodarczych strona opozycyjna zostanie na długie lata skompromitowana. Wynik wyborów, których plan polegał na wkomponowaniu „konstruktywnej opozycji” w system PRL, a przerodził się w proces demontażu tego systemu wywołał szok. Wojciech Jaruzelski miał powiedzieć – „kiedy stanęliśmy wobec rezultatów – to był wstrząs, to było trzęsienie ziemi”, wspominając list Jerzego Urbana, w którym napisał, że PZPR przegrała nawet na placówce dyplomatycznej w Ułan Bator<sup>8</sup>.

Obóz solidarnościowy także nie zakładał możliwości zmiany systemu politycznego. Nie zastanawiano się zatem, w jaki sposób uzyskać maksymalną legitymizację dla nowego porządku politycznego. Wielki manewr

<sup>7</sup> A. Dudek, *Ani legenda czarna, ani legenda biała*, „Tygodnik Powszechny”, 3 lutego 2009.

<sup>8</sup> I. Czyżewski, *Trzęsienie ziemi w MON*, Warszawa 1993, s. 101.

1989 roku polegał, w oczach „Solidarności”, przede wszystkim na znalezieniu punktu równowagi, zawarciu jakiegoś wstępnego progowego rozejmu, na przystąpieniu do rozmów. Nawet Bronisław Geremek nie przypuszczał, że zmiana ustroju nastąpi tak szybko: „historia nie zna przykładów natychmiastowego przejścia od systemu totalitarnego do demokracji, ale zna przykłady przechodzenia ewolucyjnego, w których siłą łagodząca przejście były czasem monarchia, czasem Kościół, czasem polityczne porozumienie partii lub grup”<sup>9</sup>. Ustalenia stołu były z zasady tymczasowe i prowizoryczne. Jak na trwałe miał funkcjonować system z hybrydowym parlamentem, gdzie całkowicie demokratyczny Senat ściera się z politycznie limitowanym Sejmem, w jaki sposób miałyby być utrzymane ograniczenia wolności słowa przy powstających niezależnych pismach, przy otwarciu publicznej debaty<sup>10</sup>? Okrągły Stół był zatem rozejmem, który z czasem zmienił się w trwały pokój, ugruntowany kolejnymi instytucjami i ustawami, tworzonymi już przez nową władzę.

Także sondowane przez *Gazetę Wyborczą* społeczeństwo było zdania, że wybory czerwcowe nie prowadzą do ustanowienia nowego reżimu politycznego. Na pytanie „czy uważasz, że w Polsce zapanuje kiedyś inny ustrój”, 21 procent respondentów odpowiedziało, że nigdy, 16 procent, że za 25 lat, a tylko 6 procent, że w latach 1989–1990<sup>11</sup>. „Ludzie, jako że byli dotknięci syndromem 13 grudnia, uwierzyli w nieodwracalność zmian dopiero wtedy, gdy ZSRR się rozpadł pod koniec 1991 roku”<sup>12</sup>.

Możliwość wprowadzenia przymusu wyborczego została wykluczona pomimo istnienia innej bardzo znaczącej przesłanki. Była nią niska, już od wyborów w 1988 roku, frekwencja wyborcza. Historycznie, prawny przymus wyborczy wprowadzano bądź jako antidotum na rosnącą absencją wyborczą, bądź z chęci zmobilizowania elektoratu, który dopiero co uzyskał prawo głosu<sup>13</sup>. W Polsce Ludowej wyborcy posiadali prawo głosu, lecz nie prawo wyboru. Można by zatem potraktować wybory czerwcowe, jako moment w którym obywatele, przynajmniej w przypadku wyborów do Senatu, otrzymali realne prawo głosu.

<sup>9</sup> B. Geremek, *Akt nadziei*, „Gazeta Wyborcza”, 11 maja 1989.

<sup>10</sup> W. Władyka, *Stół na okrągło*, „Polityka”, 5 lutego 2009.

<sup>11</sup> „Gazeta Wyborcza”, 31 maja 1989.

<sup>12</sup> A. Dudek, *Ani legenda...*

<sup>13</sup> W XIX i na początku XX wieku przymus wyborczy wprowadzano przy okazji ustanowienia powszechności wyborów, w celu zmobilizowania osób, a szczególnie sympatyków partii rządzących, do wykorzystania dopiero nabytego prawa głosu. S. Jackman, *Compulsory Voting*, [w:] N.J. Smelser, P.B. Baltes (red.), *International Encyclopaedia of the Social and Behavioural Sciences*, Elsevier 2004, s. 110.

Żadna ze stron nie spodziewała się jednak tak niskiego poziomu frekwencji. Wierzano, że społeczeństwo przyjęło zasady kontraktu z entuzjazmem. Frekwencja 62 procentowa była zaskoczeniem<sup>14</sup>. Zbigniew Bujak tuż po ogłoszeniu wyników powiedział: „jest to spektakularne zwycięstwo „Solidarności”, ale 38 procent społeczeństwa nie głosowało, to tonuje tę euforię”<sup>15</sup>.

Również rządzący wierzyli, że frekwencja wyborcza będzie o wiele wyższa. Choć zdawali sobie sprawę, że osłabił wywierany przez nich nacisk na uczestnictwo, byli przekonani że „Solidarność”, którą winili o zniechęcanie obywateli do głosowania w poprzednich wyborach, skutecznie zmobilizuje elektorat, podczas wyścigu wyborczego, w którym po raz pierwszy sama brała udział. „Solidarność” głosiła hasła promujące uczestnictwo w wyborach. Jednym z wielu było na przykład: „nie głosujesz przez lenistwo, dopomogasz komunistom”. Trwająca siedem lat praktyka nawoływania do bojkotu wyborów odcisnęła mimo wszystko swoje piętno na zachowaniach wyborczych Polaków. Propaganda wyborcza „Solidarności” przyczyniła się do „aksjologizacji” polityki, czyli tendencji do interpretowania działań politycznych w kategoriach moralnych. Doprowadziło to do sytuacji, w której ludzie uczestniczący w różnych formach oporu wobec władzy nie mieli przekonania, iż uprawiają działalność polityczną. Utwierdzała ich w tym postawa działaczy demokratycznej opozycji, którzy przez wiele lat podkreślali antypolityczność swoich stanowisk i nie identyfikowali się z jakąkolwiek tradycyjną orientacją polityczną. Triumfowały znużenie i sceptycyzm. Mawiano: *Mikołajczyka też kiedyś dopuścili*<sup>16</sup>. W 1989 roku „Solidarność” miała już tylko parę tygodni na przekonanie społeczeństwa, że tym razem warto głosować. „Lech Wałęsa i jego kandydaci mieli mało czasu, żeby przekonać ludzi, że o ile ukartowane wybory 1947 roku były kamieniem milowym na drodze do stalinizmu, o tyle ukartowane wybory 1989 roku mogły być kamieniem na drodze od stalinizmu”<sup>17</sup>.

Zmiana polityki Kościoła wobec wyborów miała także wpływ na błędy w szacunkach frekwencji. Od wyborów styczniowych 1957 roku przeważało obustronne dążenie państwo-Kościół do ułożenia poprawnych relacji,

<sup>14</sup> W dniu wyborów okazało się, że część spisów sporządzona została na podstawie nieaktualnych rejestrów mieszkańców. W rezultacie dane statystyczne dotyczące frekwencji obarczone zostały kilkuprocentowym błędem. J. Raciborski, *Polskie wybory...*, s. 29.

<sup>15</sup> „Gazeta Wyborcza”, 7 czerwca 1989.

<sup>16</sup> Mowa o przywódcy Polskiego Stronnictwa Ludowego, któremu wskutek nalegań Brytyjczyków i Amerykanów zezwolono na udział w wyborach 1947 roku. Terror i oszustwo wyborcze odebrały mu wygraną.

<sup>17</sup> T.G. Ash, *Polskie problemy*, [w:] R. Kałuża (red.), *Polska wybory '89*, Warszawa 1989, s. 61.



czego wyrazem było między innymi zachęcanie wiernych do uczestnictwa w wyborach. Kres akceptacji peerelowskich wyborów przez Kościół nastąpił w 1988 roku, kiedy Kościół nie wzywał do oficjalnego bojkotu wyborów, ale także po raz pierwszy nie zachęcał do uczestnictwa.

Dziwić może, w końcu, że żadna ze stron nie przewidziała wysokiej absencji, nawet w obliczu tak skomplikowanej ordynacji wyborczej. Ordynacja wyborcza do Sejmu dzieliła mandaty na trzy grupy: mandaty, o które mogli się ubiegać kandydaci należący do partii tworzących koalicję rządzącą (PZPR, ZSL, SD) i które stanowić miały 60 procent ogółu mandatów, mandaty przeznaczone dla stowarzyszeń wyznaniowych PAX, PZKS, UChS – 5 procent ogółu mandatów oraz mandaty przeznaczone dla kandydatów bezpartyjnych zgłoszonych przez niezależne grupy obywateli – 35 procent ogółu mandatów. Z mandatów przeznaczonych dla koalicji wyodrębniono 35, czyli 7,6 procent ogółu przeznaczonych do obsadzenia w trybie głosowania na listę krajową. Polem zupełnie swobodnej konkurencji miały być natomiast wybory do 100-mandatowego Senatu. W lokalu wyborczym podawano wyborcom co najmniej cztery, a najwięcej siedem kart do głosowania, każdą z innym systemem skreśleń<sup>18</sup>. Powszechnie wiadomo, że skomplikowana ordynacja jest czynnikiem demobilizującym wyborców.

Ówczesne elity polityczne nie rozpoczęły debaty nad przymusem wyborczym również z innego powodu. Okres, w którym przyszło im funkcjonować, to czas dramatycznych zmian i wielkich niewiadomych. Stosunku społeczeństwa do wyborów nie traktowano priorytetowo. Priorytety były inne. Rządzący za cel postawili sobie zachowanie władzy i uniknięcie wybuchu rozruchów społecznych. „Solidarność” koncentrowała się na doprowadzeniu do legalizacji własnej działalności i umożliwieniu sobie wejścia do systemu władzy. Zrozumiałe jest zatem, że przymus wyborczy, nie był w obszarze zainteresowania stron.

Prawny obowiązek głosowania nie powinien być postrzegany jako cel sam w sobie. Gdyby już wtedy dostrzeżono, że może on być środkiem do celu, którym jest aktywizacja społeczeństwa, to znaczy jego autentyczne – a nie rytualne i symboliczne jak w społeczeństwach totalitarnych i autorytarnych – uczestnictwo w sprawach publicznych, Polska mogłaby skuteczniej realizować koncepcję społeczeństwa obywatelskiego. Co by się

<sup>18</sup> W lokalu komisji wyborczej wyborczy otrzymywali 1 kartę głosowania do Senatu, 1 kartę głosowania do Sejmu i od 2 do 5 kart do głosowania na poszczególne mandaty poselskie, *Jak głosować na kandydatów Komitetu Obywatelskiego*, Archiwum Państwowe w Kaliszu, sygn. 257.

zatem stało gdyby elity polityczne Okrągłego Stołu, zapominając o niechlubnej spuściźnie przymusu wyborczego w Polsce Ludowej, włączyły kwestię wprowadzenia prawnego przymusu wyborczego do swoich priorytetów?

Natychmiastowym skutkiem wprowadzenia przymusu wyborczego byłoby zwiększenie frekwencji wyborczej. „Nie ma żadnej wątpliwości, że przymus wyborczy oddziałuje na wskaźniki partycypacji”<sup>19</sup>. Według różnych szacunków sam fakt istnienia prawnego obowiązku głosowania, nieopatrzonego sankcjami, jest przyczyną wzrostu frekwencji w poszczególnych państwach od 7 do 16 procent<sup>20</sup>. Badania Mikołaja Cześnika wskazały, że w wyniku wprowadzenia przymusu, frekwencja w Polsce wzrosłaby aż o ponad 30 procent<sup>21</sup>.

Wysoka absencja wyborcza powinna niepokoić. Według tezy Roberta Dahla demokracja w jej klasycznym rozumieniu oznaczała, przede wszystkim, bezpośredni udział obywateli: „demokracja albo jest partycypacyjna, albo jej w ogóle nie ma”<sup>22</sup>.

Liderzy „Solidarności” wychodzili jednak z założenia, że zniesienie barier blokujących oddolne inicjatywy społeczne spowoduje samoistne pojawienie się społeczeństwa zaangażowanego. Nie spodziewano się, że reakcją na zniesienie rządów socjalistycznych będzie manifestowanie braku aktywności. „Pasywność i brak partycypacji w życiu publicznym jest prawem ludzi wolnych, za których teraz Polacy się uważali. Poprzednio zmuszani, uczestnicząc wbrew swojej woli w życiu społeczno-politycznym, teraz odmawiali udziału w nim”<sup>23</sup>. Wprowadzając przymus wyborczy władze miałyby szansę zahamować tę niepokojącą prawidłowość.

Wprowadzanie przymusu wyborczego nie może być jednak oparte na założeniu, że wyłącznie partycypacja *per se* powinna być wysoka, ale na założeniu, że wysoka partycypacja przyczyni się do „pełnej reprezentacji społecznych pragnień”<sup>24</sup>. Ważnym skutkiem wprowadzenia

<sup>19</sup> N.M. Franklin, *Electoral Participation*, [w:] L. LeDuc, R.G. Niemi, P. Norris, *Comparing Democracies: Elections and Voting in Global Perspective*, Thousand Oaks 1996, s. 213.

<sup>20</sup> L. Hill, *Compulsory Voting: Residua Problems and Potential Solutions*, „Australian Journal of Political Science”, vol. 37, nr 3 i A. Lijphart, *Unequal Participation: Democracy's Unresolved Dilemma*, „The American Political Science Review”, Vol. 91, No. 1, 1997.

<sup>21</sup> M. Cześnik, *Is Compulsory Voting a remedy? Evidence from 2001 Polish Parliamentary Elections*, Helsinki 2007, s. 1–33.

<sup>22</sup> R. Dahl, *Demokracja i jej krytycy*, Kraków 1995, s. 316.

<sup>23</sup> L. Kolarska-Bobińska, *Civil Society and Social Anomy in Poland*, „Acta Sociologica”, vol 33, nr 4, 1990, s. 277.

<sup>24</sup> A. Chong, M. Olivera, *On Compulsory Voting and Income Inequality in a Cross-Section Countries*, George Mason University 2005, s. 7.

prawnego przymusu wyborczego jest, przez pełny udział obywateli w jej powoływaniu, faktyczne potwierdzenie prawomocności władzy. Przymus wyborczy wypływa z zasady, że „zwierzchnictwo narodu nie dzieli się między wszystkich członków społeczeństwa, lecz pozostaje niepodzielną i niezbywalną własnością samego narodu, jako ciągłego szeregu kolejno idących po sobie pokoleń. Ludzie, którzy w różnych chwilach tej ewolucji sprawują polityczne prawo wyborcze, działają w rzeczywistości nie w swym imieniu własnym, lecz w imieniu narodu, którego są przedstawicielami”<sup>25</sup>. W krajach demokracji ludowej występowała odmienna od klasycznej legitymizacji wyborczej – legitymizacja mobilizacyjna, charakterystyczna dla systemów niedemokratycznych, w których uprawomocnienie władzy nie wiąże się z wyborem kandydatów aspirujących do stanowisk publicznych i kształtowaniem celów polityki, a z realizacją celów wyznaczonych przez partię rządzącą. Wprowadzenie prawnego przymusu wyborczego ułatwiłoby w Polsce proces przejścia do „normalnej”, demokratycznej legitymizacji władzy.

Obowiązek głosowania poza podnoszeniem frekwencji, promuje inne formy aktywności politycznej. „Ludzie, którzy w jeden sposób uczestniczą w polityce, są bardziej skłonni uczestniczyć w niej w inny sposób”<sup>26</sup>. Przymus wyborczy traktowany jest przez badaczy, jako środek korzystny dla realizacji konstytucyjnej idei suwerenności narodu, ale także jako narzędzie promujące działania na rzecz dobra wspólnego, którego celem jest uaktywnienie wyborców, skłonienie ich do włączania się w nurt życia publicznego. Marc Franklin w swoich badaniach dowodzi, że przymus wyborczy pomaga, zarówno umocnić nawyk głosowania jak i zaangażować się bardziej w politykę<sup>27</sup>. Obywatele państw, w których nie obowiązuje przymus wyborczy mają dużo większe trudności w wyrobieniu w sobie poczucia obowiązku obywatelskiego i wykształceniu odpowiedniej normy społecznej i obywatelskiej odpowiedzialnej za głosowanie. Są także relatywnie mniej zainteresowani polityką, niż obywatele, na których państwo nałożyło obowiązek uczestnictwa w wyborach.

Prawny przymus wyborczy pomógłby odwrócić negatywny, umacniający się w polskich realiach, trend braku aktywności politycznej obywateli. Jego wpływ na kształtujące się po długiej przerwie świadomość, postawy i kulturę polityczną Polaków, mógłby być bezcenny. Tymczasem

<sup>25</sup> A. Esmein, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1921, cyt. za: G. Kryszewski, *Przymus wyborczy*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 3(62), s. 70.

<sup>26</sup> A. Lijphart, *Unequal Participation...*, s. 10.

<sup>27</sup> M. Franklin, *Voter Turnout of Electoral Competition in Established Democracies since 1945*, Cambridge 2004, s. 70.

liberalizacja życia politycznego doprowadziła do chaosu. Społeczeństwo polskie przez wiele lat funkcjonowało w atmosferze braku konfliktów i pozornej jedności. Zniesienie barier politycznych doprowadziło do powstania grup mających sprzeczne ze sobą interesy. „Z biegiem czasu Polacy wycofywali się z życia politycznego. Polityka stawała się domeną „walczących ze sobą elit”<sup>28</sup>. W lipcu 1990 roku, 40 procent Polaków zadeklarowało, że nie było zainteresowanych polityką, a 45 procent powiedziało, że uczestniczy tylko w najważniejszych wydarzeniach politycznych<sup>29</sup>.

Wprowadzenie przymusu wyborczego spowodowałoby wzrost roli trzech typów podmiotów, które do tej pory nie brały udziału w głosowaniu. Dla pierwszego typu absencja stanowiła znak protestu wobec kandydatów lub całego systemu. Dla drugiego absencja była równoznaczna z udzieleniem poparcia istniejącemu reżimowi. Ostatni bezrefleksyjnie ignorował akt wyborczy. Jak mobilizacja tych trzech typów niegłosujących wpłynęłaby na jakość głosów i wynik wyborów?

W praktyce wyborczej państw, które zdecydowały się na ustanowienie obowiązku głosowania, nie zaznaczył się wyraźny przyrost głosów nieważnych oraz niewypełnionych kart do głosowania. Procentowy wzrost liczby głosów nieważnych jest bliski procentowemu zwiększeniu się liczby wszystkich oddanych głosów, a liczba głosów „straconych” jest nieporównywalnie mniejsza z liczbą nowych głosów<sup>30</sup>. Po wprowadzeniu przymusu wyborczego mogłoby się pojawić natomiast zjawisko opatrzone, na wzór gry, w której dziecko z zawiązanymi oczami przypina osłowi ogon pinezką, nazwą *osłego głosowania*. Takim niewidzącym dzieckiem byłby jeden z uprzednich niegłosujących, który oddał głos losowo, na obojętnie którą opcję, tylko po to, żeby uniknąć kary za niestawienie się w lokalu wyborczym<sup>31</sup>.

<sup>28</sup> L. Kolarska-Bobińska, *Social Interests and their Political Representation, Poland in Transition*, “The British Journal of Sociology”, Vol. 46, nr 1, marzec 1994, s. 113.

<sup>29</sup> W. Wesołowski, *Transitions from Authoritarianism to Democracy: Poland's Case*, “Social Research”, Nowy Jork 1990, s. 43.

<sup>30</sup> Moglibyśmy się spodziewać około 2–3 procentowego wzrostu liczby głosów nieważnych. Dostępne dane wykazują, że ilość głosów nieważnych spada około 2 procent w momencie zniesienia przez państwo przymusu wyborczego. W Holandii liczba głosów nieważnych zmniejszyła się z 2,8 procent w 1967 roku do 0,7 procent w 1971 roku. W Austrii zmalała z 3 procent w 1991 roku do 1,7 procent w 1994, G. Kryszewski, *Przymus wyborczy...*

<sup>31</sup> Zebrane badania mówią o około 2 procentach oslich głosów w Australii. W Belgii, Włoszech, Grecji ta liczba wynosi około 1,5 procent. W państwach Ameryki Łacińskiej liczby wahają się od 5 do 8 procent. W państwach Azji szacuje się liczbę „oslich

Wpływ, jaki ustanowienie prawnego przymusu wyborczego będzie miało na wynik wyborów zależy, przede wszystkim, od stopnia, w jakim rywalizacja między partiami przebiega wzdłuż socjoekonomicznych podziałów. W wymiarze jednostkowym na aktywność lub bierność wyborców wpływają zwłaszcza ich cechy społeczne: wykształcenie, wiek, płeć, przynależność do określonej grupy zawodowej lub nieformalnej, wysokość dochodów<sup>32</sup>. Szczególny charakter wyborów z 1989 roku unieumożliwia jednak dokonanie dokładnej analizy preferencji wyborczych różnych grup społecznych. Z badań dotyczących osób niegłosujących w wyborach tuż po czerwcu 1989 wynika, iż z wysokiej frekwencji korzystały najbardziej partie postsolidarnościowe. W Polsce, w momencie wprowadzenia przymusu wyborczego, do urn udałyby się głównie osoby z wykształceniem średnim lub wyższym, o wyższym dochodzie, mające stałą pracę i mieszkające w miastach. Wpływ na wynik wyborów miałyby także część niezdecydowanych, a więc osoby starsze, z wykształceniem podstawowym, pochodzące ze wsi, bezrobotni oraz kobiety<sup>33</sup>. Czy grupy te można by przyporządkować do elektoratu konkretnej partii? W 1991 roku, im wyższa była frekwencja, tym gorsze wyniki list PSL oraz SLD, a lepsze list PC, KL-D i Unii Demokratycznej. Wzrost frekwencji o 1 punkt owocował średnim spadkiem wyniku PSL o 0,49%, wyniku SLD o 0,48%, a podnosił wynik PC o 0,42%, KL-D o 0,31%, UD o 0,34%<sup>34</sup>. W wyborach 1993, 1995 i 1997 mogliśmy zaobserwować wyraźną tendencję do absencji wśród ludzi niezadowolonych z przebiegu i efektów transformacji ustrojowej, negatywnie oceniających plan Balcerowicza, niechętnych dekomunizacji i lustracji, przekonanych o zbyt dużej roli Kościoła katolickiego i religii w życiu publicznym oraz akceptujących wartości państwa opiekuńczego. Wysoka frekwencja sprzyjałaby zatem bardziej lewicy. W wyborach w nowym stuleciu wyniki głosowania po wprowadzeniu przymusu wyborczego byłyby zbieżne z wynikami oficjal-

---

głosów” na ponad 9 procent. Zauważalna jest pewna prawidłowość – im wyższa świadomość polityczna obywateli państw obowiązywania przymusu wyborczego, tym niższa liczba przypadkowo oddanych głosów. Mieszkańcy stabilnych państw demokratycznych wybierają z reguły inne, bardziej jednoznaczne, formy protestu takie jak oddanie nieważnego głosu lub absencję wyborczą, M. Mackerras, I. McAllister, *Compulsory Voting, Party Stability and Electoral Advantage in Australia*, „Electoral Studies” 1999, vol. 18, s. 150.

<sup>32</sup> G. Kryszewski, *Przymus wyborczy...*, s. 70.

<sup>33</sup> M. Cześnik, *Is Compulsory Voting a remedy?...*, s. 13.

<sup>34</sup> J. Raciborski, *Polskie wybory...*, s. 260.

nymi. Pojawiłyby się jedynie niewielkie różnice w poparciu niektórych partii<sup>35</sup>.

Inną konsekwencją wprowadzenia obowiązku głosowania w Polsce mógłby być wyższy poziom stabilności partyjnej. W państwach, na terenie których głosowanie jest dobrowolne, wyborcy częściej uchylają się od głosowania i zmieniają preferencje partyjne, czyniąc system partyjny mniej stabilnym.

Systemy partyjne możemy sklasyfikować przy zachowaniu kryterium dynamiki pojawiania się nowych partii w systemie politycznym. Jeśli liczba mandatów obsadzonych w ostatnich wyborach parlamentarnych przez polityków nowych partii nie przekroczyła 25 procent mówimy o systemie stabilności partyjnej. System umiarkowanie zdynamizowany występuje, gdy od 25 do 50 procent mandatów obsadzonych jest przez polityków nowych partii. System ekstremalnie zdynamizowany charakteryzuje wysoki, ponad 50-procentowy udział polityków nowych partii w nowopowstałym parlamencie. Analiza stabilności europejskich systemów partyjnych na przestrzeni ostatnich 15 lat dowodzi, że w państwach obowiązywania przymusu wyborczego nowe podmioty polityczne zdobywają niższy procent mandatów. I tak stabilność systemu partyjnego w Belgii, Luksemburgu, Grecji, Włoszech i na Cyprze wynosi poniżej 25 procent, natomiast dla pozostałych państw Europy znacznie powyżej 25 procent<sup>36</sup>. Postępująca, często w bardzo konfliktowy sposób fragmentaryzacja obozu solidarnościowego i będąca jej efektem nieczytelność po prawej stronie sceny politycznej przyczyniły się do ekstremalnej dynamizacji systemu partyjnego Polski. Dobrą ilustracją dostarczają wybory parlamentarne z 1991 roku. O mandaty rywalizowali wtedy przedstawiciele 111 partii, stowarzyszeń i grup obywatelskich. Nie istniała już „Solidarność” i PZPR. Wybory te stworzyły system ekstremalnie zdynamizowany, w którym aż 99,79 procent mandatów zdobyli politycy nowych partii. Dopiero w 2005 roku indeks dynamiki wyniósł 0 procent, wprowadzając Polskę do grona państw o stabilnym systemie partyjnym. Dzięki przymusowi wyborczemu w Polsce, być może, o wiele wcześniej ukształtowałby się korzystny dla ciągłości procesów demokratycznych, stabilny system partyjny.

<sup>35</sup> W wyborach 2001 roku trzy partie: Samoobrona, Prawo i Sprawiedliwość oraz Sojusz Lewicy Demokratycznej po wprowadzeniu przymusu wyborczego miałyby niewiele wyższe poparcie wśród niegłosujących, M. Cześnik, *Is Compulsory Voting a remedy?...*, s. 17.

<sup>36</sup> M. Mackerras, I. McAllister, *Compulsory Voting...*, s. 163.

W Polsce prawny przymus wyborczy nie został jednak wprowadzony. Elity polityczne „Solidarności” nie wyobrażały sobie, że mogłyby, w walce o wolność, odebrać Polakom prawo do niegłosowania. Argumentem najczęściej podnoszonym przeciwko obowiązkowemu głosowaniu jest twierdzenie, że narusza ono fundamentalne założenia ideologii demokratycznej, gdyż ingeruje w wolność jednostki. Prawo do niegłosowania powinno być, w myśl tego błędnego założenia, traktowane na równi z prawem do głosowania<sup>37</sup>.

Niepodważalną prawdą jest jednak, że każdy przymus nałożony na Polaka tuż po upadku PRL automatycznie spotkałby się z jego negatywną reakcją. Nawet w 20 lat od wyborów czerwcowych mentalnie Polacy na przymus wyborczy nie są przygotowani. „Fakt, że w czasach socjalizmu stosowano polityczny przymus, by obywatele uczestniczyli w pozorowanych wyborach, na długo przesądza, że odmowa udziału w głosowaniu nie jest traktowana jako rażące uchybienie obywatelskie”<sup>38</sup>. Decyzja o ustanowieniu obowiązku głosowania uwzględnić musi wiele czynników, jak na przykład stan świadomości politycznej i kultury politycznej społeczeństwa, jego nawyki oraz akceptowany przez nie system normatywny. W przeciwnym razie będzie nie tylko nieskuteczny, ale, podważając autorytet państwa i prawa, i szkodliwy.

## STRESZCZENIE

Artykuł rozpoczyna się definicją oraz historyczną charakterystyką politycznego i prawnego przymusu wyborczego. W dalszej części artykułu poddane analizie zostają sposób funkcjonowania, charakter i zakres politycznego przymusu wyborczego w Polsce Ludowej oraz przyczyny wykluczenia z debaty przy Okrągłym Stole ewentualności wprowadzenia prawnego przymusu wyborczego. W ostatniej części artykułu przedstawione zostają przesłanki dla wprowadzenia prawnego przymusu wyborczego w Polsce w 1989 roku.

---

<sup>37</sup> W 1971 roku Europejski Sąd Praw Człowieka (ECHR) ogłosił, że praktyka przymusu wyborczego nie godzi w podstawowe wolności człowieka. Nadmieniał, że systemy wyborcze, w których występuje prawny przymus wyborczy, nie zmuszają pełnoletniego obywatela, do oddania głosu. Systemy te wymagają od niego jedynie stawienia się w lokalu wyborczym. Europejski Sąd Praw Człowieka orzekł, że przymus wyborczy nie narusza wymienianych w artykule 9 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, wolności: myśli, sumienia i wiary, L. Baston, K. Ritche, *Turning out or turning off. An analysis of political disengagement and what can be done about it*, The Electoral Reform Society 2004, s. 39

<sup>38</sup> A. Szostkiewicz, *Mus nie dla nas*, „Polityka”, 9 października 2007.

*Marzena Więckowska*

**COMPULSORY VOTING IN POLISH PEOPLE'S REPUBLIC. IMPLEMENTATION  
PREMISES OF THE LEGAL COMPULSORY VOTING IN JUNE 1989**

The article begins with the definition and historical characteristics of political and legal compulsory voting. In the following part of the article the analysis of functioning, nature and the range of compulsory voting in the People's Republic of Poland is being made. The reasons for excluding the debate on the compulsory voting during the Polish Round Table Talks are also enumerated in the article. In its final part, the article presents the rationale of introducing the legal compulsory voting in Poland in 1989.



Michał Mistygacz

## Okrągłostołowy kontrakt wyborczy: założenia, cele, skutki

SŁOWA KLUCZOWE:

*Okrągły Stół, Wałęsa, Jaruzelski, Solidarność, PZPR*

Z WARSZTATÓW DOKTORANCKICH

### 1. W drodze do Okrągłego Stołu

Rozmowy Okrągłego Stołu<sup>1</sup> są określeniem wydarzeń, dzięki którym doszło do transformacji ustrojowej Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Obrady rozpoczęły się 6 lutego, a zakończyły 5 kwietnia 1989 roku w ówczesnej siedzibie Urzędu Rady Ministrów PRL, w Pałacu Namiestnikowskim w Warszawie<sup>2</sup>.

Autorem politycznego terminu „Okrągły Stół” jest gen. Wojciech Jaruzelski, który 13 czerwca 1988 roku w czasie obrad VII Plenum Komitetu Centralnego Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej (PZPR) powiedział: „Wobec środowisk i grup zainteresowanych stowarzyszeniową formą pluralizmu w PRL, występujemy z ofertą podjęcia rzeczowej dyskusji nad kształtem konkretnych rozwiązań. Uważamy za celowe spotkanie przy okrągłym stole reprezentantów szerokiej gamy istniejących i inicjowanych stowarzyszeń”<sup>3</sup>. Owa wypowiedź była propozycją rozpoczęcia dialogu z opozycją, choć bez jednoznacznego zdefiniowania, kto tworzy ową

<sup>1</sup> Okrągły Stół symbolizował spotkania równych sobie uczestników, których celem była próba zgodnego rozwiązywania sporów.

<sup>2</sup> Wykonany w fabryce w Henrykowie stół był wykorzystany jedynie z okazji rozpoczęcia i zakończenia rozmów, rozmowy były prowadzone w wielu miejscach, najczęściej przy zwykłych stolikach.

<sup>3</sup> A. Garlicki, *Karuzela. Rzecz o Okrągłym Stole*, Warszawa 2003, s. 104.

opozycję. Otoczenie gen. W. Jaruzelskiego w pełni uświadamiało sobie, że przeprowadzenie niezbędnych reform gospodarczych nie powiedzie się bez włączenia opozycji<sup>4</sup>.

W drodze do Okrągłego Stołu przełomowy okazał się dzień 6 stycznia 1989 roku. Tego dnia doszło do spotkania Stanisława Cioska i Tadeusza Mazowieckiego, podczas którego ustalono, że X Plenum KC PZPR podejmie uchwałę umożliwiającą legalną działalność „Solidarności” jako związku zawodowego, którego proces legalizacji rozpocznie się jeszcze przed wyborami. Poza tym ustalono, że okręgi wyborcze mają być jednomandatowe, a na listach wyborczych miało być więcej kandydatów niż mandatów, zaś sami kandydaci winni być uszeregowani w kolejności alfabetycznej. Podział okręgów miał być natomiast wcześniej konsultowany. Wprowadzenie pluralizmu mocą uchwały Rady Państwa miało nastąpić w lutym, najpóźniej w marcu. Przed rozpoczęciem obrad Okrągłego Stołu miały odbyć się spotkania robocze. Zakończenie planowano w Belwedrze. Przełomowość polegała na tym, że strony po raz pierwszy pisemnie uzgodniły warunki porozumienia.

Ostatnią przeszkodą na drodze do Okrągłego Stołu było przekonanie członków KC PZPR do pomysłu wspólnych rozmów z opozycją. Drugiego dnia obrad X Plenum (17 stycznia 1989 roku) gen. W. Jaruzelski po wygłoszeniu przemówienia, zażądał głosowania nad wotum zaufania dla siebie, gen. Cz. Kiszczaka, gen. F. Siwickiego, premiera M. Rakowskiego, K. Barcikowskiego i J. Czyrka. Uzyskane wotum zaufania wzmocniło zwolenników reform. Alternatywą dla wyrażenia wotum zaufania był bowiem kryzys polityczny, którego konsekwencji nikt nie mógł przewidzieć. Po burzliwych obradach Komitet Centralny uchwalił stanowisko „w sprawie pluralizmu politycznego i pluralizmu związkowego”. Wynik obrad X Plenum KC PZPR skazywał ekipę gen. W. Jaruzelskiego na rozmowy przy Okrągłym Stole. W stanowisku X Plenum KC PZPR opowiedział się za możliwie rychłymi wyborami do Sejmu poprzedzonymi określeniem platformy wyborczej, opracowaniem ordynacji wyborczej oraz zasad reprezentacji różnych sił politycznych w Sejmie X kadencji.

W dniu 27 stycznia 1989 roku miało miejsce spotkanie w Magdalence, w którym wzięło udział szesnaście osób oraz dwóch sekretarzy. Deklarację w sprawie podziału mandatów w Sejmie złożył Bronisław Geremek podkreślając, że strona społeczna, jak siebie nazywała opozycja, jest skłonna zaakceptować niekonfrontacyjność wyborów oraz utworzenie urzędu prezydenta. Jednocześnie podkreślał, że za cenę utworzenia

<sup>4</sup> Tamże, s. 105.

urzędu prezydenta jako gwaranta ustroju, wybory do Sejmu winny być wolne. W swojej deklaracji poruszył również kwestię dostępu wszystkich środowisk politycznych do środków masowego przekazu. Przedstawiciele „Solidarności” uznali za podstawę niekonfrontacyjne wybory<sup>5</sup>. Przed rozpoczęciem rozmów przy Okrągłym Stole ustalono także kwestie związane z rozpoczęciem obrad, harmonogramem oraz składem osobowym zespołów i ich przewodniczących. W sprawie wyborów do parlamentu zdecydowano o powołaniu sześćoosobowego zespołu (trzech przedstawicieli opozycji i trzech przedstawicieli z koalicji) w celu przygotowania ordynacji wyborczej. Jeszcze przed rozpoczęciem obrad strona solidarnościowa wykluczała swój udział w liście krajowej oraz podkreślała, że wszelkie ustalenia odnośnie wyborów dotyczą tylko jednej kadencji.

## 2. Obrady Okrągłego Stołu

Otwarcie obrad Okrągłego Stołu miało miejsce 6 lutego o godzinie 14:23 w Pałacu Namiestnikowskim w Warszawie.

Uczestnicy obrad powołali trzy zespoły robocze: gospodarki i polityki społecznej (współprzewodniczyli mu Władysław Baka i Witold Trzeciakowski), reform politycznych (współprzewodniczyli mu Janusz Reykowski i Bronisław Geremek) oraz pluralizmu związkowego (współprzewodniczyli mu Aleksander Kwaśniewski, Tadeusz Mazowiecki oraz ze strony OPZZ Romuald Sosnowski<sup>6</sup>). Przy tych zespołach powołano podzespoły. W sumie w obradach wszystkich zespołów brały udział 452 osoby. Najistotniejsze rozstrzygnięcia zapadały poza forum Okrągłego Stołu, w Magdalence, gdzie spotykali się liderzy negocjujących stron<sup>7</sup>.

Najważniejszym z punktu widzenia kontraktu wyborczego był stół do spraw reform politycznych. Pierwsze jego spotkanie miało miejsce

---

<sup>5</sup> Tamże, s. 231.

<sup>6</sup> Uczestnictwo przedstawiciela OPZZ było efektem manifestacji związków zawodowych, które w ten sposób okazywały swoją niezależność od strony koalicyjno-rządowej.

<sup>7</sup> Najważniejszymi aktorami po stronie rządowej byli Czesław Kiszczak, Stanisław Ciosek, Andrzej Gdula, Aleksander Kwaśniewski i Janusz Reykowski. Gen. Wojciech Jaruzelski nigdy nie negocjował w Magdalence, choć kierował stroną rządową konsultując najważniejsze decyzje. Po stronie „Solidarności” najważniejszą rolę odrywali: Lech Wałęsa, Bronisław Geremek, Adam Michnik, Jacek Kuroń oraz Tadeusz Mazowiecki. Ze strony Kościoła uczestniczyli: bp. Tadeusz Gocłowski oraz ks. Alojzy Orszulik.

10 lutego 1988 roku. Wspólna przeszłość obu przewodniczących: Bronisława Geremka i Janusza Reykowskiego w zarządzie żoliborskiego oddziału Związku Młodzieży Polskiej wzmacniała chęć porozumienia<sup>8</sup>.

16 lutego Sekretariat KC w poszerzonym składzie procedował nad dokumentem „Koncepcja systemu wyborczego do Sejmu wedle formuły wyborów niekonfrontacyjnych, ale konkurencyjnych na podstawie uzgodnionych reguł”. Wedle tej koncepcji przez niekonfrontacyjność wyborów należało rozumieć powstrzymanie się od negacji podstawowych zasad ustrojowych (kierownicza rola PZPR, sojusz z ZSRR) oraz dyskusji na temat błędów przeszłości i odpowiedzialności za wprowadzenie stanu wojennego w trakcie kampanii wyborczej. Natomiast konkurencyjność, w rozumieniu autorów aktu, miała oznaczać, że o każdy mandat będzie ubiegać się więcej niż jeden kandydat (konkurencyjność personalna) z różnych formacji politycznych (konkurencyjność w aspekcie programowym).

Najważniejsze ustalenia zapadały w czasie poufnych rozmów w Magdalence w dniach 2, 7, 27 marca oraz 3 kwietnia. To właśnie w czasie tych rozmów negocjowano ostateczny kształt wyborów, utworzenie Senatu oraz urzędu prezydenta. To w Magdalence doszło do dokładnego określenia sposobu przeprowadzenia podziału mandatów. Ostatecznie doszło do porozumienia kształtując stosunek podziału mandatów na poziomie 65% dla strony rządowej oraz 35% oddanych wolnej grze wyborczej. Finalnie strona opozycyjna wyraziła również zgodę na utworzenie listy krajowej deklarując jednocześnie, że nie zgłosi do niej swoich kandydatów. W czasie rozmów w Magdalence dyskutowano również na temat koncepcji utworzenia Senatu, którego członkowie, w myśl propozycji rządowej, mieliby pochodzić z nominacji. Taki tryb rekrutacji członków Senatu był nie do zaakceptowania dla opozycji. Kwestia Senatu przeplatała się w dyskusji z przyszłą pozycją ustrojową prezydenta. Koalicja rządowa chciała prezydenta wybieranego przez Sejm, zaś opozycja akceptowała utworzenie urzędu prezydenta, ale wybieranego w wyborach powszechnych. 2 marca 1989 roku Aleksander Kwaśniewski, próbując przełamać pat, jaki wytworzył się w sprawie podziału mandatów do Sejmu oraz pozycji ustrojowej prezydenta, zaproponował wolne wybory do Senatu<sup>9</sup>. Propozycja została podjęta przez stronę opozycyjną stanowiąc nadzieję na utworzenie

<sup>8</sup> A. Garlicki, *Rycerze Okrągłego Stołu*, Warszawa 2004, s. 117–133 i 174–178.

<sup>9</sup> Powołanie Senatu rozważane było już wcześniej. 3 czerwca 1988 roku Stanisław Ciosek informował ks. Alojzego Orszulika, że rozważana jest kwestia powołania Senatu. Zob. A. Garlicki, *Karuzela. Rzecz...*, s. 100.

organu państwa o pełnej legitymizacji społecznej<sup>10</sup>. Powodzenie wyborcze stronie koalicyjnej miała zapewnić ordynacja większościowa w wyborach do Senatu. W każdym z 49 województw, niezależnie od liczby ludności, miano wybierać po dwóch senatorów. Strona opozycyjna odrzuciła także propozycję Biura Politycznego przedstawioną przez Andrzeja Gdulę na spotkaniu w Magdalence w dniu 7 marca 1989 roku, polegającą na tym, że wybory do Senatu miały być całkowicie wolne, ale z każdego województwa mogłoby startować po dwóch kandydatów z których wybrany zostałby jeden. W ten sposób Senat liczyłby 49 senatorów. Propozycja wyborów do Sejmu i Senatu w jednej turze z jedną kartką wyborczą również spotkała się z odrzuceniem ze strony opozycji, bowiem prowadziłaby do zaciemniania różnicy między opozycją a stroną koalicyjną.

Strona opozycyjna nie zdołała doprowadzić do powiązania liczby mandatów senatorskich z liczbą mieszkańców danego województwa. W każdym województwie miano wybrać po dwóch senatorów. Jedynie w województwach: katowickim i warszawskim władze zgodziły się na wybór po trzech senatorów. W taki sposób osiągnięto liczbę 100 senatorów<sup>11</sup>. Wynegocjowany kształt ordynacji wyborczej do Senatu preferował województwa małe, nieuprzemysłowione, gdzie w zamyśle władz, koalicja miała odnieść łatwe zwycięstwo. Wynegocjowane wolne wybory do Senatu były główną przesłanką do akceptacji przyjętego podziału mandatów poselskich w Sejmie. Ostatecznie 65% mandatów w Sejmie (299 mandatów poselskich) miało być zagwarantowane dla PZPR, ZSL, SD, OPZZ oraz trzech organizacji katolickich: Stowarzyszenia PAX, Polskiego Związku Katolicko-Społecznego oraz Unii Chrześcijańsko-Społecznej. Natomiast pozostałych 161 mandatów, stanowiących 35% miejsc w Sejmie, miało być przedmiotem walki kandydatów bezpartyjnych.

Kwestią sporną w dojściu do porozumienia było również określenie jaką większością głosów Sejm miał odrzucać weto Senatu w procesie ustawodawczym. Strona opozycyjna postulowała większość 2/3, a koalicja rządowa 3/5 głosów. Ta z pozoru niewielka różnica miałyby kolosalne znaczenie w sytuacji, gdyby opozycja zdobyła większość mandatów w Senacie. Strona rządowa w najgorszym scenariuszu traciłaby możliwość odrzucenia sprzeciwu Senatu, albowiem 2/3 głosów stanowi niespełna 67% miejsc w Sejmie. Strona rządowa miała dysponować 65%. Osta-

---

<sup>10</sup> Przedstawiciele OPZZ opowiadali się przeciwko utworzeniu Senatu. Na to miejsce proponowali utworzenie izby samorządowej. Zob. K. Trembicka, *Okrągły Stół w Polsce. Studium o porozumieniu politycznym*, Lublin 2003, s. 190.

<sup>11</sup> Tamże, s. 196.

tecznie przyjęto, że weto Senatu, Sejm miał odrzucać większością 2/3 głosów. Dodatkowo opozycja wywalczyła prawo inicjatywy ustawodawczej dla Senatu.

Uroczyste zakończenie obrad odbyło się 5 kwietnia 1989 roku. Uczestniczyło w nim 169 osób. Porozumienie negocjowane przy stolikach: pluralizmu związkowego oraz reform politycznych zawierało najmniej rozbieżności. Przy stoliku do spraw gospodarczych było więcej kwestii spornych niż punktów stycznych. Najważniejszymi dokumentami podpisanymi w tym dniu były: „Stanowisko w sprawie reform politycznych”, „Stanowisko w sprawie polityki społecznej i gospodarczej oraz reform systemowych” oraz „Stanowisko w sprawie pluralizmu związkowego”.

W „Stanowisku w sprawie reform politycznych”<sup>12</sup> uwypuklono, że „podstawą porozumienia są zasady przyszłego systemu politycznego wynikające z niezbywalnego prawa obywateli do życia w państwie, które w pełni urzeczywistnia suwerenność narodu”. System polityczny miał się opierać na pięciu filarach: 1) pluralizmie politycznym, którego przejawem miało być prawo do swobodnego zrzeszania się w organizacjach politycznych, społecznych zawodowych, 2) wolności słowa, a więc dostępie do różnorodnych sił politycznych do wszystkich środków przekazu, 3) demokratycznym trybie powoływania wszystkich przedstawicielskich organów władzy państwowej, 4) niezawisłości sędziowskiej oraz 5) samorządzie terytorialnym, którego władze wybierane byłyby w wolnych wyborach. Przyjęte zasady miały stanowić podstawę dalszej ewolucji systemu.

Strony porozumienia różniły się co do „kalendarza” reform oraz podejmowanych decyzji politycznych. Opozycja uznawała, że wprowadzenie mechanizmów demokratyzacji można dokonać natychmiastowymi decyzjami dotyczącymi środków przekazu, sądownictwa czy samorządu terytorialnego. Zaś decyzje co do relacji pomiędzy centralnymi władzami państwa miały być wprowadzone w terminie późniejszym. Strona koalicyjna stała na stanowisku, że dopiero nowy parlament będzie organem upoważnionym do dokonywania zmian o zasadniczym charakterze. Obie strony wyrażały jednak przekonanie, że reformy państwa winny odbywać się na drodze ewolucji, zgodnie z narodową tradycją. Legalizacja NSZZ „Solidarność”, NSZZ Rolników Indywidualnych „Solidarność” oraz Niezależnego Zrzeszenia Studentów<sup>13</sup>, uznanie prawa opozycji politycznej do

<sup>12</sup> Zob. *Porozumienia Okrągłego Stołu*, Wyd. NSZZ „Solidarność” Region Warmińsko-Mazurski, Olsztyn 1989, s. 5–11.

<sup>13</sup> Negocjujący dość szybko osiągnęli porozumienie co do procedury legalizacji „Solidarności”. Otóż „Solidarność” została zalegalizowana na podstawie ustawy z 1982 roku, a nie relegalizowana, czego domagali się członkowie Grupy Roboczej Komisji

legalnego działania, uchwalenie ustawy o stowarzyszeniach, zwiększenie zakresu wolności słowa, zapoczątkowanie reformy prawa i sądownictwa miały stanowić nową drogę do demokracji parlamentarnej. Zadaniem nowego parlamentu miało być stworzenie nowej ustawy zasadniczej oraz opracowanie nowej demokratycznej ordynacji wyborczej. W stanowisku strony zgodziły się, że podstawą demokratyzacji całego państwa (wszystkich jego struktur) będzie podział władzy na ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą, odrzucając jednocześnie zasadę jednolitości władzy państwowej.

Umawiające się strony szczegółowo określiły zasady wyborów do Sejmu i Senatu. Liczba kandydatów na każdy przypadający mandat parlamentarny miała pozostawać nieograniczona, a prawo zgłaszania kandydatów na posłów przysługiwało, poza PZPR, ZSL, SD, PAX, PZKS, UChS, obywatelom w liczbie trzech tysięcy. Natomiast kandydaci na senatorów musieli zebrać pod wnioskiem trzy tysiące podpisów niezależnie czy kandydat zgłaszany był przez partię, stronnictwo czy grupę obywateli. W wyborach do Sejmu w pierwszej turze kandydaci pretendujący do mandatu poselskiego mieli być wpisani w porządku alfabetycznym, a wyborca miał otrzymać tyle kart do głosowania, ile jest mandatów w jego okręgu<sup>14</sup>.

Wybory do Sejmu X kadencji miały być ograniczone poprzez uzgodniony przy Okrągłym Stole podział mandatów. W myśl wynegocjowanego podziału, 60% mandatów poselskich miała przypaść PZPR, ZSL i SD, 5% dla PAX, PZKS, UChS. Natomiast kandydaci bezpartyjni, którzy mogli być zgłoszeni przez niezależne grupy obywateli mieli rywalizować o pozostałe 35% mandatów ogólnej liczby mandatów poselskich. Nadto mandaty koalicji miały być częściowo obsadzone z listy krajowej, która mogła swoją wielkością obejmować do 10% miejsc w Sejmie X kadencji.

Na mocy zawartego porozumienia Rada Państwa miała dokonać podziału mandatów pomiędzy poszczególne okręgi (a w ramach okręgów na mandaty partii, stronnictw, stowarzyszeń i bezpartyjnych). W każdym okręgu miał być co najmniej jeden mandat dla bezpartyjnych. Natomiast

---

Krajowej NSZZ „Solidarność”. Ostatecznie NSZZ „Solidarność” mógł podjąć legalną działalność na mocy orzeczenia Sądu Wojewódzkiego w Warszawie z dnia 17 kwietnia 1989 roku. Trzy dni później doszło do legalizacji NSZZ Rolników Indywidualnych „Solidarność”.

<sup>14</sup> Głosowanie miało się odbyć w ten sposób, że pozostawiano się kandydata, na którego oddaje się głos, pozostałych należało skreślić. W głosowaniu w wyborach do Senatu wyborca miał otrzymać jedną kartę, na której wyborca oddawał swój głos poprzez pozostawienie na liście wybranych kandydatów. Pozostałych należało wykreślić.

członkowie PZPR, ZSL i SD, PAX, PZKS oraz UChS, którzy byliby zgłoszeni przez 3000 obywateli mieli być rejestrowani jako kandydaci do mandatów poselskich, które były przeznaczone dla poszczególnych organizacji politycznych. Wybory do Senatu miały pozostać całkowicie wolne, a ich wynik miał być efektem całkowicie swobodnej decyzji narodu.

Porozumienie okrągłostołowe przewidywało dwie tury głosowania. W pierwszym terminie mandat parlamentarzysty mieli otrzymać ci z kandydatów, którzy uzyskali w swoim okręgu wyborczym ponad 50% ważnie oddanych głosów. Jeśli w pierwszym głosowaniu nie zostałby obsadzony mandat poselski lub senatorski, to w drugim terminie wybór miał być ograniczony do dwóch kandydatów, którzy zdobyli największą liczbę głosów na każdy nieobsadzony mandat poselski i senatorski. Wybór miał nastąpić już zwykłą większością głosów.

W skład wszystkich komisji wyborczych mieli wejść przedstawiciele koalicji rządowej oraz strony opozycyjno-solidarnościowej. Zaś każdy kandydat ubiegający się o mandat parlamentarzysty mógł delegować do obwodowych i okręgowych komisji wyborczych swoich mężów zaufania, którzy mieli mieć prawo do asystowania w lokalu wyborczym przy plombowaniu urny wyborczej, głosowaniu, otwieraniu urny i obliczaniu głosów. Mężowie zaufania mieli mieć ponadto prawo zgłaszania uwag do protokołu komisji wyborczej.

Umawiające się strony ustaliły, że kandydaci przy prowadzeniu kampanii wyborczej mogli korzystać z przysługujących im równych praw w postaci: wolności słowa, publikacji, zgromadzeń i dostępu do państwowych środków masowego przekazu. Jednocześnie strony zobowiązały się do podjęcia wysiłków, aby kampania wyborcza przyczyniła się do kształtowania tolerancyjnej oraz demokratycznej kultury politycznej, a wszelkie spory i konflikty miały być rozwiązywane w drodze porozumienia na forum Komisji Porozumiewawczej.

W „Stanowisku w sprawie reform politycznych” określono również pozycję ustrojową Sejmu. Wyrażono wolę, aby Sejm pozostał najwyższym organem władzy ustawodawczej. Miał obradować w sposób ciągły. Jednocześnie strony umówiły się na wprowadzenie drugiej izby parlamentu – Senatu, który miał zostać wyposażony w prawo inicjatywy ustawodawczej oraz uczestniczyć w procesie uchwalania ustaw. W przypadku sprzeciwu Senatu wobec uchwalonej ustawy, ponowne jej uchwalenie miało wymagać większości 2/3 głosów w Sejmie. Nadto kandydatury powoływanych przez Sejm Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Prezesa Najwyższej Izby Kontroli miały wymagać zgody Senatu. Senat miał ponadto uczestniczyć z Sejmem w uchwalaniu oraz nowelizacji Konstytucji. Wyboru



Prezydenta pierwszej kadencji miał dokonać bezwzględną większością głosów Senat wraz Sejmem połączony w Zgromadzenie Narodowe. Prawo zgłoszenia kandydata do tego urzędu przypisane zostało 1/4 posłów i senatorów. Senatowi miała zostać przypisana rola organu, który miał sprawować kontrolę w zakresie praw człowieka i praworządności oraz życia społeczno-gospodarczego.

Ustanowienie urzędu Prezydenta zostało uzasadnione potrzebą utrzymania stabilności państwa oraz podejmowania decyzji w przypadku zablokowania prac w Sejmie i Senacie lub przewlekłego kryzysu rządowego. Kadencja Prezydenta trwać miała 6 lat, a jego kompetencje miały być szerokie w zakresie władzy wykonawczej oraz reprezentacji państwa w stosunkach z innymi państwami. Prezydentowi miało przysługiwać prawo weta wobec ustaw uchwalonych przez parlament. Uchylenie weta mogło nastąpić większością 2/3 głosów. Akty władcze Prezydenta, za wyjątkiem aktów realizujących uprawnienia w dziedzinie polityki zagranicznej oraz obronnej kraju, miały wymagać kontrasygnaty premiera. Poza tym Prezydent miał mieć prawo do wprowadzenia na trzy miesiące stanu wyjątkowego w przypadku zagrożenia bezpieczeństwa państwa albo klęski żywiołowej (przedłużenie stanu wyjątkowego na kolejne trzy miesiące miało być zatwierdzone przez Sejm i Senat.) W okresie stanu wyjątkowego zmiana Konstytucji, ordynacji wyborczej oraz rozwiązanie parlamentu miały być zakazane. Prezydent miał dysponować również prawem do rozwiązania Sejmu, jeśli Sejm w ciągu trzech miesięcy byłby niezdolny do powołania rządu, uchwalenia wieloletniego planu społeczno-gospodarczego albo jego ustawa godziłaby w konstytucyjne prerogatywy Prezydenta. Jednocześnie zgodnie z postulatem strony opozycyjnej zrezygnowano z wyposażenia głowy państwa w prawo wydawania dekretów z mocą ustawy<sup>15</sup>.

Prorocze dla przemian ustrojowych było ostatnie zdanie zawartego przy Okrągłym Stole porozumienia: „Uzgodnione przy Okrągłym Stole zmiany konstytucyjne stwarzają warunki dla dalszych przeobrażeń, które powinny być dziełem wszystkich uczestników życia politycznego”<sup>16</sup>. Okres od zakończenia obrad do dnia wyborów przebiegał pod znakiem głębokich przemian ustrojowych PRL.

---

<sup>15</sup> J. Skórzyński, *Ugoda i rewolucja. Władza i opozycja 1985–1989*, Warszawa 1995, s. 242.

<sup>16</sup> *Porozumienia...*, s. 11.

### 3. Po obradach Okrągłego Stołu

W dwa dni po zakończeniu obrad 7 kwietnia 1989 roku Sejm uchwalił ustawę o zmianie Konstytucji PRL<sup>17</sup>, która wprowadziła urząd Prezydenta PRL oraz Senat. Bierne prawo wyborcze do Sejmu i Senatu oraz na urząd Prezydenta PRL przysługiwało obywatelom po ukończeniu 21 lat (art. 96 Konstytucji PRL po kwietniowej nowelizacji). Uchwalone zmiany weszły w życie z dniem ogłoszenia tj. 8 kwietnia 1989 roku W ustawie o zmianie Konstytucji PRL znalazł się również przepis skracający kadencję Sejmu wybranego w dniu 13 października 1985 roku (Konstytucja PRL nie знаła bowiem instytucji skrócenia kadencji Sejmu). Tego samego dnia, zgodnie ze zobowiązaniami podjętymi przy Okrągłym Stole, Sejm uchwalił również ustawy: *Ordynacja wyborcza do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej X kadencji, na lata 1989–1993*<sup>18</sup> oraz *Ordynacja wyborcza do Senatu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*<sup>19</sup>. Ordynacja wyborcza wykluczała rywalizację o mandaty poselskie kandydatów różnych ugrupowań politycznych. Zakazywała konfrontacji kandydatów koalicji rządowej z kandydatami opozycji. W myśl jej postanowień 425 posłów miało zostać wybranych w 108 okręgach wyborczych. W każdym okręgu miało być wybieranych od 2 do 5 posłów, w zależności od liczby mieszkańców. Struktura okręgów była następująca: 38 okręgów 5-mandatowych, tj. 35,2 procent, 34 okręgi 4-mandatowe, tj. 31,5%, 27 okręgów 3-mandatowych, tj. 25%, 9 okręgów 2-mandatowych, tj. 8,3%<sup>20</sup>. 35 miejsc zostało przeznaczonych dla kandydatów z listy krajowej. Łącznie obóz rządowo-koalicyjny mógł obsadzić 299 mandatów. W każdym okręgu było od 1 do 4 mandatów dla kandydatów koalicji oraz od 1 do 3 dla kandydatów bezpartyjnych.

13 kwietnia Rada Państwa wyznaczyła datę wyborów na 4 i 18 czerwca. Tak bliski termin wyborów miał zapewnić zdyskontowanie obniżającego się poparcia społecznego dla rządu Mieczysława Rakowskiego. W dniu 17 kwietnia Sąd Wojewódzki w Warszawie zarejestrował NSZZ „Solidarność”, a trzy dni później NSZZ Rolników Indywidualnych „Solidarność”<sup>21</sup>. Dysproporcja w dostępie do środków masowego przekazu spowodowała,

<sup>17</sup> Dz.U. Nr 19, poz. 101.

<sup>18</sup> Dz.U. Nr 19, poz. 102.

<sup>19</sup> Dz.U. Nr 19, poz. 103.

<sup>20</sup> S. Gebethner, *Wybory do Sejmu i Senatu 1989 r.*, „Państwo i Prawo” 1989, nr 8, s. 7.

<sup>21</sup> 7 kwietnia 1989 roku Sejm uchwalił ustawę o związkach zawodowych rolników indywidualnych (Dz.U. nr 20, poz. 106). Tego samego dnia uchwalił również ustawę Prawo o stowarzyszeniach (Dz.U. nr 20, poz. 104) oraz zmiany w ustawie o związkach zawodowych (Dz.U. nr 20, poz. 105).

że „Solidarność” w całości wykorzystana przeznaczony jej czas antenowy przygotowując w sposób profesjonalny audycje telewizyjne. „Solidarność” przygotowując się do wyborów rozpoczęła również wydawanie „Gazety Wyborczej” ze znaczkiem „Solidarność”, której redaktorem naczelnym został Adam Michnik. Wznowiono także działalność „Tygodnika Solidarność” pod redakcją Tadeusza Mazowieckiego. Przygotowujące się do wyborów władze PZPR chcąc przejąć część mandatów z puli 35% zwiększały liczbę mandatów bezpartyjnych w województwach, których opozycja miała ograniczone wpływy.

Zgodnie z założeniem strony opozycyjnej wybory stały się plebiscytem PRL i „Solidarności”. Przyjęcie w ordynacji wyborczej do Sejmu systemu większościowego petryfikowało bipolarny układ: PZPR – „Solidarność”<sup>22</sup>. Strona opozycyjna ustaliła listy kandydatów oraz program wyborczy 23 kwietnia 1989 roku. Konsekwentnie realizowano zasadę: jeden kandydat na jeden mandat. Takie posunięcie chroniło przed rozpraszaniem głosów. Do Sejmu wystawiono 161, a do Senatu 100 kandydatów. Strona koalicyjna postąpiła natomiast inaczej, wystawiła na listach do Senatu 558 kandydatów, a do Sejmu 1760 kandydatów. 11 kwietnia Biuro Polityczne zalecało już, aby nie rozpraszano sił organizacyjnych i propagandowych na większą liczbę kandydatów<sup>23</sup>. Kierownictwo PZPR świadome zagrożenia było już jednak zbyt słabe aby zapobiec rozdrabnianiu głosów, które przekreślało szanse na wybór. Nieumiejętność organizacji kampanii wyborczej przez stronę rządową oraz przeświadczenie o skuteczności oddziaływania środków masowego przekazu spowodowały rezygnację z organizowania bezpośrednich spotkań jako podstawowej formy wpływu na preferencje wyborcze. Opozycja wykorzystwała tę lukę, w szczególności w mniejszych miejscowościach. Tam gdzie struktury opozycji były słabe (tereny wiejskie) angażował się Kościół, informując o spotkaniach wyborczych kandydatów opozycji<sup>24</sup>. Nadzieje strony koalicyjnej, że wybory nie będą miały charakteru konfrontacyjnego okazały się płonne. Wiara, że uchwalone w maju 1989 roku ustawy regulujące stosunki wyznaniowe<sup>25</sup> zagwarantują neutralną postawę hierarchów kościelnych w kampanii wyborczej również okazała się naiwnością.

---

<sup>22</sup> A. Materska-Sosnowska, *Socjaldemokracja Rzeczypospolitej Polskiej – dostosowanie syndykatu władzy do zasad demokracji parlamentarnej*, Warszawa 2006, s. 21.

<sup>23</sup> A. Dudek, *Reglamentowana rewolucja. Rozkład dyktatury komunistycznej w Polsce 1988–1990*, Kraków 2004, s. 294.

<sup>24</sup> Zob. P. Codogni, *Okrągły Stół czyli polski Rubikon*, Warszawa 2009, s. 264.

<sup>25</sup> 17 maja 1989 roku Sejm uchwalił ustawę o stosunku państwa do Kościoła katolickiego (Dz.U. nr 29, poz. 154), ustawę o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (Dz.U. nr 29,

W wyborach do Sejmu i Senatu w dniu 4 czerwca 1989 roku frekwencja wyniosła 62,32% uprawnionych do głosowania, tj. 17 053 171 wyborców. Wynik wyborów był zaskoczeniem dla obu stron, opozycja nie spodziewała się tak wielkiego sukcesu, a strona koalicyjna nie dopuszczała nawet myśli o tak dotkliwej porażce. W wyborach do Senatu „Solidarność” zdobyła w pierwszej turze 92 mandaty. Strona koalicyjna nie zdołała wygrać w żadnym okręgu. W wyborach do Sejmu w pierwszej turze „Solidarność” zdobyła 160 mandatów. W drugiej turze do zdobycia z puli 35% pozostał jeden mandat. W pierwszej turze głosowania na kandydatów „Solidarności” do Sejmu oddało swoje głosy 10 779 378 wyborców<sup>26</sup>. Z puli 65% w pierwszej turze obsadzono jedynie 3 mandaty. Z listy krajowej<sup>27</sup> wprowadzono jedynie dwóch kandydatów: Mikołaja Kozakiewicza oraz Adama Zielińskiego<sup>28</sup>. Warunkiem zdobycia mandatu, zarówno z listy okręgowej, jak i krajowej, było uzyskanie ponad 50% głosów. Strona rządowa obawiała się, że porażka listy krajowej skutkować będzie naruszeniem ustalonych proporcji podziału mandatów w Sejmie, a tym samym uniemożliwi wybór gen. W. Jaruzelskiego na urząd Prezydenta. Ostatecznie 8 czerwca 1989 roku w czasie obrad Komisji Porozumiewawczej, którą powołano jeszcze przy Okrągłym Stole, zdecydowano, że 33 mandaty z listy krajowej, jakie pozostały do obsadzenia, zostaną rozdzielone na 33 okręgi<sup>29</sup>. Przyjęto założenie, że o jeden mandat ubiegać się będzie dwóch kandydatów<sup>30</sup>. 12 czerwca Rada Państwa wydała dekret, w którym zarządzono przeprowadzenie wyborów na wakujące 33 mandaty. 18 czerwca odbyła się druga tura wyborów. Frekwencja była ponad dwukrotnie niższa niż w pierwszej turze głosowania i wyniosła 25,11% uprawnionych do głosowania, tj.

---

poz. 155) oraz wprowadzająca bardzo korzystne rozwiązanie dla osób duchownych ustawa o ubezpieczeniu społecznym duchownych (Dz.U. nr 29, poz. 156). Zob. M. Pietrzak, *Pravo wyznaniowe*, Warszawa 1999, s. 316.

<sup>26</sup> S. Gebethner, *Wybory...*, s. 12.

<sup>27</sup> Lista krajowa została wprowadzona 1985 roku. Jej celem było zapewnienie pewnego i spokojnego zdobycia mandatu przez elitę partyjną.

<sup>28</sup> Andrzej Garlicki podkreśla, że wyborowi Kozakiewicza i Zielińskiego sprzyjało szczęśliwe rozmieszczenie na liście. Otóż, nazwiska na liście krajowej ułożone były w dwóch słupkach, a część wyborców skreślając kandydatów na krzyż nie dociągała kresek do końca, co spowodowało, że wymieni kandydaci uzyskali mandaty poselskie. Zob. A. Garlicki, *Karuzela. Rzecz...*, s. 328. Mikołaj Kozakiewicz otrzymał 50,9 procent głosów, a Adam Zieliński 50,7 procent.

<sup>29</sup> Początkowo „Solidarność” obstawała przy rozwiązaniu polegającym na tym, że wybrany Sejm uchwaliby ustawę regulującą wybory uzupełniające. Uchwalenie takiej ustawy byłoby możliwe najwcześniej w połowie lipca.

<sup>30</sup> PZPR – 16 mandatów, ZSL – 8, SD – 3, PAX – 3, UChS – 2, PZKS – 1.

6 786 378 wyborców. „Solidarność” zdobyła 7 z 8 mandatów senatorskich nieobsadzonych w pierwszej turze<sup>31</sup>. Strona koalicyjna walczyła o prawie wszystkie, pozostałe nieobsadzone w pierwszej turze mandaty. Żaden z kandydatów z listy krajowej już nie kandydował. Przed drugą turą wyborów strona opozycyjna udzieliła poparcia osobom od których oczekiwała niezależnej postawy. Łącznie udzielono poparcia aż 55 późniejszym posłom X kadencji. 21 z nich należało do PZPR. Wśród wybranych znaleźli się m. in. Marcin Świącicki, Waldemar Pawlak, Wiesław Kaczmarek, Alicja Kornasiewicz<sup>32</sup>. Koalicja od dawna nie była już monolitem, ale obecność posłów popieranych przez „Solidarność” jeszcze bardziej osłabiła obóz rządowy<sup>33</sup>. Klub parlamentarny PZPR stał się niezależny od Biura Politycznego i Sekretariatu KC z powodu obecności w nim jedynie 3 z 22 członków i zastępców członków Biura Politycznego. Z ośmiu sekretarzy KC, to jedynie Marian Orzechowski (późniejszy przewodniczący Klubu Poselskiego PZPR) piastował mandat poselski. Ostatecznie podział mandatów w Sejmie był następujący: Polska Zjednoczona Partia Robotnicza – 173 (37%), Zjednoczone Stronnictwo Ludowe – 76 (16,5%), Stronnictwo Demokratyczne – 27 (5,9%), PAX – 10 (2,2%), Unia Chrześcijańsko-Społeczna – 8 (1,7%), Polski Związek Katolicko-Społeczny – 5 (1,1%) oraz bezpartyjni 161 (35%). Podział mandatów w obozie koalicyjnym był niekorzystny dla PZPR, bowiem umożliwił utworzenie koalicji rządowej bez udziału PZPR.

30 czerwca 1989 roku w czasie XII Plenum KC PZPR gen. W. Jaruzelski poinformował, że nie będzie się ubiegał o urząd Prezydenta PRL. Na to stanowisko rekomendował gen. Cz. Kiszczaka. Plenum KC PZPR podjęło uchwałę wzywającą gen. W. Jaruzelskiego do rozważenia jeszcze raz swojej decyzji. 3 lipca 1989 roku, w przeddzień inauguracyjnego posiedzenia Sejmu X kadencji, Adam Michnik opublikował w *Gazecie Wyborczej* artykuł pod tytułem „Wasz prezydent, nasz premier”. Propozował układ polityczny, który zaakceptowałyby wszystkie siły. Prezydent, jako kandydat z PZPR byłby gwarantem ciągłości władzy, utrzymania sojuszy wojskowych i dotrzymania umów międzynarodowych, zaś rząd z premierem z „Solidarność” posiadałby poparcie społeczne niezbędne

---

<sup>31</sup> Mandat senatorski jako jedyny kandydat niezależny zdobył Henryk Stokłosa z województwa piłskiego.

<sup>32</sup> Zob. A. Małkiewicz, *Wybory czerwcowe 1989*, Warszawa 1994, s. 66 i n.

<sup>33</sup> Zob. „Gazeta Wyborcza” z 16 czerwca 1989 roku, w której apelowano o głosowanie na kandydatów z listy koalicyjno-rządowej wskazywanych przez „Solidarność”.

przy przekształceniu systemu politycznego oraz gospodarczego<sup>34</sup>. W tym czasie z wizytą w Polsce w dniach od 9 do 11 lipca 1989 roku przebywał Prezydent Stanów Zjednoczonych Georg H. Bush, który poparł gen. W. Jaruzelskiego jako kandydata na urząd Prezydenta PRL. Na zmianę decyzji gen. W. Jaruzelskiego wpłynęło również poparcie Gorbaczowa udzielone mu w czasie narady Układu Warszawskiego w Bukareszcie. 18 lipca gen. W. Jaruzelski poinformował Biuro Polityczne o zamiarze kandydowania. Następnego dnia o godzinie 15:00 rozpoczęło się posiedzenie Zgromadzenia Narodowego, którego celem był wybór głowy państwa. Głosowano osobiście, po wyczytaniu przez sekretarza nazwiska, wrzucając kartę z dokonany wyboem do urny. Jedynym zgłoszonym kandydatem był gen. W. Jaruzelski. Ostateczny wynik głosowania był następujący: z 544 oddanych głosów 537 było ważnych, głosów za 270, przeciwko 233, wstrzymujących się 34<sup>35</sup>. Wybór gen. W. Jaruzelskiego był końcowym dopełnieniem politycznego kontraktu wyborczego zawartego przy Okrągłym Stole. Zwycięstwo tylko jednym głosem świadczyło o bardzo niewielkiej legitymizacji politycznej, z czego zdawało sobie sprawę otoczenie gen. W. Jaruzelskiego.

29 lipca w czasie drugiej części obrad XIII Plenum KC PZPR gen. W. Jaruzelski zrezygnował ze stanowiska I Sekretarza KC PZPR, na które powołano Mieczysława Rakowskiego. Premier M. Rakowski złożył dymisję rządu na pierwszym posiedzeniu Sejmu. Posłowie zadecydowali jednak, że dymisja gabinetu zostanie rozpatrzona dopiero po wyborze prezydenta. 2 sierpnia Sejm przyjął dymisję rządu oraz powołał gen. Cz. Kiszczaka na stanowisko premiera (za głosowało 237 posłów, zaś przeciw było 173). Roman Malinowski oraz Władysław Baka odmówili kandydowania na stanowisko Prezesa Rady Ministrów.

Na początku sierpnia w obozie „Solidarności” zrodziły się dwie konkurencyjne koncepcje w sprawie tworzenia rządu solidarnościowego. Pierwsza, którą personalizowali m.in. J. Kuroń, A. Michnik, B. Geremek, polegała na zawarciu przez Obywatelski Klub Parlamentarny (OKP)

<sup>34</sup> Z krytyką propozycji Michnika wystąpili m.in. Karol Modzelewski, Janusz Onyszkiewicz, Tadeusz Mazowiecki. Zob. „Tygodnik Solidarność” z dnia 14 lipca 1989 roku.

<sup>35</sup> Minimum głosów jakie musiał osiągnąć kandydat, aby zostać wybranym wynosiło 269. Jednak senator Leszek Piotrowski kwestionował legalność wyboru Jaruzelskiego, albowiem regulamin Zgromadzenia Narodowego nie rozstrzygał czy bezwzględna liczba głosów należało liczyć od wszystkich oddanych głosów (jak postulował) czy od ważnie oddanych głosów. W tym ostatnim przypadku większość bezwzględna wynosiłaby 273 głosy, a gen. Jaruzelski nie mógłby być uznanym za wybranego. Zob. R. Mojak, *Instytucja Prezydenta RP w okresie przekształceń ustrojowych*, Lublin 1995, s. 151–152.

porozumienia z reformatorską częścią PZPR. Drugą koncepcję uosabiali senatorowie Lech i Jarosław Kaczyńscy, którzy postulowali wejście w porozumienie z ZSL i SD. Ostatecznie okazało się, że gen. Cz. Kiszczak nie ma szans na utworzenie wielkiej koalicji. OKP odmówił wejścia do rządu. W tym czasie L. Wałęsa upoważnił Jarosława i Lecha Kaczyńskich do prowadzenia rozmów w sprawie zawarcia porozumienia pomiędzy OKP, SD i ZSL. W dniu 9 sierpnia Klub Poselski ZSL wycofał poparcie dla misji tworzenia rządu przez gen. Cz. Kiszczaka. 14 sierpnia gen. Cz. Kiszczak poinformował prezydenta o rezygnacji z misji tworzenia rządu. Dwa dni później doszło do rozmów Lecha Wałęsy z Janem Józwiakiem (SD) oraz Romanem Malinowskim (ZSL) w Pałacu Myśliwskim w Łazienkach. Ich efektem stało się porozumienie koalicyjne OKP-ZSL-SD. Kierownictwo PZPR nie mogło już powstrzymać utraty władzy legalnymi środkami. Na użycie środków niezgodnych z prawem rządzący nie mogli jednak się odważyć. 19 sierpnia prezydent W. Jaruzelski powierzył Tadeuszowi Mazowieckiemu misję tworzenia rządu. 24 sierpnia Sejm, większością 378 posłów głosujących za przy sprzeciwie 4 oraz 41 wstrzymujących się od głosu, powołał Tadeusza Mazowieckiego na stanowisko Prezesa Rady Ministrów. 12 września Tadeusz Mazowiecki przedstawił skład gabinetu, do którego weszło 24 ministrów, w tym 12 z „Solidarności”, 4 z PZPR, 4 z ZSL, 3 z SD i jeden niezależny. 4 ministrów równolegle piastowało stanowisko wiceprezesa Rady Ministrów<sup>36</sup>. W swoim oświadczeniu Tadeusz Mazowiecki wskazywał, że „dziedzictwo Solidarności to także zdolność przekraczania sporów i podziałów, umiejętność poszukiwania partnerstwa, wyrzeczenie się myślenia w kategoriach brania odwetu za przeszłość, wyrównywania rachunków krzywd”. Przebudowa polityczna państwa oraz wyprowadzenie kraju z katastrofy gospodarczej stały się dla nowego premiera podstawowymi problemami do rozwiązania. Deklarując wolę współpracy z wszystkimi ugrupowaniami parlamentarnymi T. Mazowiecki wskazywał na neutrudnianie procesu demokratyzacji życia politycznego, który wyrażał się w odejściu od utożsamiania jednej partii z państwem. Swoje przemówienie zakończył wezwaniem do otwarcia nowej karty w historii Polski. Rząd T. Mazowieckiego uzyskał zaufanie 402 posłów, przy 13 wstrzymujących się.

---

<sup>36</sup> Stanowisko wicepremiera pełnili: Leszek Balcerowicz – minister finansów, Czesław Janicki – minister rolnictwa, leśnictwa i gospodarki żywnościowej, Jan Janowski – minister – kierownik Urzędu Postępu Naukowo-Technicznego oraz Czesław Kiszczak – minister spraw wewnętrznych.

Władze zaakceptowały istnienie legalnie działającej opozycji za cenę gwarantowanej większości w Sejmie i powołanie gen. W. Jaruzelskiego na urząd Prezydenta PRL, którego szerokie uprawnienia miały być gwarancją stabilności i ciągłości władzy. Od momentu powołaniu rządu T. Mazowieckiego strona solidarnościowa przyspieszyła rozpoczęty proces przebudowy. Z momentem powołania rządu atrofia starego systemu politycznego weszła w ostatnią fazę. Zgoda PZPR na powołanie nowego gabinetu oznaczała utratę kontroli nad aparatem państwowym. PZPR weszła w ostatni etap swojej działalności, pięć miesięcy później w styczniu 1990 roku nastąpiła jej formalna likwidacja.

Gabinet T. Mazowieckiego otrzymał dość duży kredyt zaufania ze strony społeczeństwa. Nastąpił spadek liczby protestów społecznych. Funkcjonowanie rządu doprowadziło do likwidacji drugiego ważnego filaru systemu politycznego PRL jakim była Służba Bezpieczeństwa<sup>37</sup>. Utrata przez PZPR kierowniczej roli w rządzie spowodowała lawinową utratę wpływów we wszystkich dziedzinach życia społecznego, na które wpływ miał rząd. Przykładem jest choćby postępująca niezależność Radiokomitetu pod prezesurą Andrzeja Drawicza. Postępowała wewnętrzna bezsilność PZPR na kolejne decyzje personalne premiera dokonującego powolnych, ale konsekwentnych zmian w urzędach naczelnej administracji. 9 listopada runął mur berliński, a tydzień później rozpoczęła się Aksamitna Rewolucja w Czechosłowacji. W ostatnich dniach listopada Minister Obrony Narodowej gen. Florian Siwicki wydał rozkaz likwidacji Głównego Zarządu Politycznego Wojska Polskiego<sup>38</sup>, a więc *de facto* wyprowadzenia PZPR z wojska. W ten sposób rozpoczęto odpolitycznienie armii. Patriotyczny Ruch Odrodzenia Narodowego został formalnie zlikwidowany 8 listopada 1989 roku.

Dopełnieniem zmian zapoczątkowanych w końcowych postanowieniach obrad Okrągłego Stołu była nowelizacja Konstytucji PRL dokonana 29 grudnia 1989 roku<sup>39</sup>. Zmieniono nazwę państwa na Rzeczypospolita Polska, uchylono wstęp do Konstytucji zawierający ideologiczne treści w postaci sojuszu z ZSRR. Przewodnia rola PZPR w budowie socjalizmu została zastąpiona wyrażoną w art. 4 Konstytucji zasadą, na mocy której partie polityczne miały zrzeszać się na podstawie dobrowolności i równości, a ich celem miało być demokratyczne kształtowanie polityki

<sup>37</sup> Służba Bezpieczeństwa została zastąpiona przez Urząd Ochrony Państwa na mocy ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 roku o *Urzędzie Ochrony Państwa* (Dz.U. Nr 30, poz. 180).

<sup>38</sup> W jego miejsce powołano Główny Zarząd Wychowawczy WP.

<sup>39</sup> Dz.U. PRL, Nr 75, poz. 444.



państwa. Brzemienne dla dalszego procesu demokratyzacji było wprowadzenie zasady demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej określonej w art. 1 Konstytucji. Godłem Rzeczypospolitej Polskiej stał się wizerunek orła białego w koronie w czerwonym polu. Na nowo ukształtowano pozycję prokuratury, która od tej pory miała podlegać Ministrowi Sprawiedliwości jako Prokuratorowi Generalnemu<sup>40</sup>. Zmianę Konstytucji poparło 374 posłów, przy jednym głosie przeciwnym i 11 wstrzymujących się.

Czerwcową porażką wyborczą, której konsekwencją była niemożność utrzymania władzy była brzemienne w skutki dla samej PZPR. Partia przestała być ośrodkiem dyspozycji politycznych, była bowiem niedostosowana do nowej sytuacji politycznej. Obradujący w dniach 27–29 stycznia 1990 roku XI Zjazd PZPR dokonał likwidacji PZPR, co symbolicznie było ostatnim, spektakularnym skutkiem obrad Okrągłego Stołu. W kwietniu rozwiązano również Główny Urząd Kontroli Prasy, Publikacji i Widowisk. 6 lipca 1990 roku Sejm, na wniosek premiera T. Mazowieckiego, odwołał z rządu generałów: Czesława Kiszczaka i Floriana Siwickiego. 28 lipca 1990 roku Prezydent W. Jaruzelski złożył na ręce Sejmu oświadczenie o rezygnacji z urzędu.

## STRESZCZENIE

Artykuł porusza najistotniejsze postulaty porozumień Okrągłego Stołu: legalizację niezależnych związków zawodowych, wprowadzenie urzędu Prezydenta, utworzenie Senatu. Rezultatem tego było przejęcie władzy przez dwuizbowy parlament i prezydenta. Solidarność stała się legalną partią polityczną. Ponadto zapewniono wolne wybory do Senatu i 35% miejsc dla opozycji w wyborach do Sejmu. Wybory z 4 czerwca 1989 r. przyniosły całkowite zwycięstwo Solidarności i stały się podstawą do tworzenia III Rzeczypospolitej.

---

<sup>40</sup> Ustawą z dnia 7 kwietnia 1989 roku o *zmianie Konstytucji PRL* Prezydenta upoważniono do powoływania i odwoływania Prokuratora Generalnego PRL (art. 65 Konstytucji PRL po kwietniowej nowelizacji).

*Michał Mistygacz*

**THE ROUND TABLE ELECTORAL CONTRACT: ASSUMPTIONS, GOALS, EFFECTS**

This article deals with the issue of the most important postulates of the Round Table Agreement: legalization of independent trade unions, the introduction of the office of President, the formation of a Senate. As a result, political power was vested in a bicameral legislature (Sejm and Senat) and in a president. Solidarność became a legal political party. Free election to 35% of the seats in Sejm and a free election to the Senate was assured. The election held on 4 June 1989 brought a total victory to Solidarność (99% seats in Senate and all 35% seats in Sejm) and became the basis for the erection of the Third Polish Republic.

WOJCIECH JAKUBOWSKI, TOMASZ SŁOMKA (RED.)

*Państwo i kultura polityczna  
– doświadczenia polskie XX wieku.  
Studia i rozprawy*

Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR,  
Pułtusk 2008, s. 516

(Bartłomiej Zdaniuk)

RECENZJE

Problematyka kultury politycznej stanowi jeden ze sztandarowych obszarów badawczych polskich nauk politycznych (T. Filipak, J. Garlicki). Kolejnym wartościowym opracowaniem podejmującym wspomnianą tematykę jest recenzowany zbiór artykułów pod redakcją naukową Wojciecha Jakubowskiego i Tomasza Słomki. Jak informują we wstępie autorzy, zbiór stanowi swoistą „antologię” publikowanych wcześniej tekstów (choć zawiera również artykuły publikowane po raz pierwszy), którą wydano, by „włączyć się do trwającej w środowisku akademickim, ale też w środowisku politycznym i środkach masowego przekazu, dyskusji nad kształtem polskiego porządku ustrojowego”. Wszystko to w dekadę po uchwaleniu Konstytucji RP z 1997 r., gdy upływ czasu pozwolił zebrać

niemałe już doświadczenia co do jej funkcjonowania.

Podjęte przez autorów przedsięwzięcie było bardzo ambitne. W ramach jednego opracowania zawrzeć miano nie tylko teksty poświęcone państwu i funkcjonowaniu jego instytucji, co już stanowiło trudne wyzwanie, czy to ze względu na obszerność zagadnienia, czy to ze względu na różnorodność ocen Konstytucji RP (nie brak przecież głosów domagających się jej zmiany). Autorzy postawili jednak poprzeczkę jeszcze wyżej, gdyż publikowane artykuły miały również uwzględniać kwestię kultury politycznej. Przedmiotem publikacji stał się więc obszar, w którym stykają się badania nad państwem i jego instytucjami oraz te nad kulturą polityczną w sensie „całokształtu orientacji społeczeństwa, grupy społecznej, jednostek

wobec polityki” (J. Garlicki). Mówiąc potocznie, autorzy chcieli zaprezentować polskie doświadczenia ostatnich lat zarówno z perspektywy „odgórną”, jak i tej „oddolnej” – społecznej.

Przyjęta konstrukcja oraz dobór artykułów okazały się trafne. Zostały one pogrupowane w trzy części, zatytułowane: „Z zagadnień konstytucjonalizmu”, „Oblicza przemian systemowych” oraz „Kultura polityczna i wartości obywatelskie”. Prawda, że pobieżne zapoznanie się ze spisem treści może wzbudzić podejrzenie, iż opracowanie ma charakter głównie normatywny. Występuje bowiem swoista dysproporcja: część pierwsza liczy dziewięć artykułów, druga – dwa, a trzecia – siedem. Zapoznając się z zawartością publikacji czytelnik przekona się, że podejrzenie to jest bezzasadne. Praca rzeczywiście bogata jest w opisy prawnej podstawy funkcjonowania poszczególnych instytucji, ale obok nich pojawiają się próby naszkicowania, jak system polityczny działa w praktyce. Co za tym idzie, odczuwalna w spisie treści dysproporcja kompensowana jest przez szerszą perspektywę przyjętą w poszczególnych artykułach.

Opracowanie otwiera studium Ryszarda Chruściaka o „Wstępnych (roboczych) projektach zmian w Konstytucji RP z 1997 r.”. Stanowi ono niejako ciąg dalszy wprowadzenia. Autor przypomina jak wiele projektów zmiany Konstytucji RP wysuniętych zostało w ciągu zaledwie jedenastu lat, a przez to potwierdza zawarte we wprowadzeniu stwierdzenie, iż dyskusja wokół postanowień Konstytucji RP nadal nie dobiegła końca. Mno-

gość projektów zmian Konstytucji RP świadczy przecież o zróżnicowanym stosunku do niej.

Historyczny kontekst polskich rozwiązań konstytucyjnych szkicuje artykuł Kazimierza Przybysza i Wojciecha Jakubowskiego („Ewolucja ustroju Polski – wybrane zagadnienia”). Syntetyczne ujęcie przeszło tysiącletniej historii ustroju polskiego pozwala zrozumieć z jakich tradycji wyrastają obecnie obowiązujące rozwiązania. Autorzy przypominają, że zanim nastąpiły ostatnie dwa, naznaczone głównie walką o niepodległość stulecia, państwo polskie dopracowało się bogatego i oryginalnego dorobku ustrojowego. Możemy do niego zaliczyć następujące etapy przedrozbirowego ustroju Polski: monarchię patrymonialną pierwszych Piastów, państwo stanowe, demokrację szlachecką, oligarchię magnacką.

Bardzo dokładny i wyczerpujący opis przemian konstytucyjnych od roku 1989 i ich związku z XX-wiecznymi tradycjami zawiera studium Konrada Jajeczniaka („Konstytucja RP z 1997 roku na tle polskiego dziedzictwa konstytucyjnego XX wieku”). Autor słusznie zauważył, że tradycję konstytucyjną trudno jest wykreować, o ile nie „sumuje, racjonalizuje i utrwała tych składników przeszłości, które się sprawdziły, harmonijnie uzupełniając je nowymi elementami”. Jego zdaniem, w przypadku obowiązującej od 1997 r. Konstytucja RP warunki te zostały spełnione, co konstytucji tej dobrze wróży. Bez wątpienia wartość bardzo obszernego artykułu byłaby jeszcze większa, gdyby tekst zawierał śródtytuły. Dzięki nim łatwiej byłoby

czytelnikowi odnaleźć się w tak złożonej materii.

Bogusław Lackoroński („Idea demokratycznego państwa prawnego”) podejmuje niezwykle ważny temat relacji między demokracją a praworządnością. Przypominając jak od czasów starożytnej Grecji relacja ta kształtowała się w Europie oraz dokonując przeglądu najważniejszych norm zawartych w Konstytucji RP, autor dochodzi do wniosku, że zasadę demokratycznego państwa prawnego należy uznać za „zasadę zasad”. Ta zaś spełnia cztery podstawowe funkcje: programową, ograniczania swobody władzy publicznej, otwierającą system prawa na zewnętrzne kryteria oceny i gwarancyjną. Zapewne osobną monografię zajęłaby odpowiedź na pytanie, do jakiego stopnia istniejący system polityczny Polski spełnia zasadę demokratycznego państwa prawnego.

W pierwszym ze swoich artykułów („Demokracja bezpośrednia jako element społeczeństwa obywatelskiego. Instytucje demokracji bezpośredniej w Konstytucji RP i w praktyce”) Anna Materska-Sosnowska trafnie wychodzi od dość pesymistycznego stwierdzenia: „W Polsce tradycja demokracji bezpośredniej nie jest zbyt bogata”. Ograniczone lub wypaczone korzystanie z instytucji demokracji bezpośredniej na przestrzeni XX wieku było jedną z przyczyn, dla których przeprowadzanie referendum po roku 1989 było bardzo karkołomne – głównie ze względu na niewielkie zainteresowanie społeczeństwa. Tylko zresztą raz, w 2003 r., gdy miano się opowiedzieć co do członkostwa Polski

w Unii Europejskiej, w referendum wzięła udział ponad połowa uprawnionych. Autorka opisała również pomijaną często kwestię demokracji bezpośredniej na szczeblu lokalnym. Wprawdzie liczba referendum lokalnych idzie w setki (195 w latach 1999–2002), jednak w przytłaczającej większości przypadków biorący w nich udział obywatele mieli wypowiedzieć się, czy chcą odwołania miejscowych władz. Artykuł zwięźcza zbiór danych statystycznych o przeprowadzanych w Polsce referendum ogólnokrajowych i lokalnych oraz o zgłaszanych przez obywateli projektach ustaw.

Drugi artykuł pióra Anny Materskiej-Sosnowskiej („Partie polityczne – wybrane zagadnienia”) stanowić może bardzo dobrą „instrukcję obsługi” partii politycznej. Autorka definiuje partię polityczną, opisuje jej części składowe oraz przedstawia ramy prawne działalności partii politycznych w Polsce. Obecne są też bardzo praktyczne wątki: system i tryb tworzenia partii politycznej, finansowanie partii oraz zasady jej likwidacji.

Pierwszy ze swoich dwóch artykułów Tomasz Słomka poświęcił bardzo aktualnej kwestii funkcjonowania władzy wykonawczej („Egzekutywa w III Rzeczypospolitej: mechanizmy i relacje wzajemne (zarys problemu”). Autor słusznie przypomina, że polska egzekutywa ma charakter hybrydalny, „będący mieszanką systemu kanclerskiego i prezydenckiego”. Specyfikę jej funkcjonowania opisuje w kontekście czterech płaszczyzn: kontrasygnaty, wspólnych obrad (Rady Gabinetowej), polityki zagranicznej i polityki bezpieczeństwa. Niestety, praktyka

ustrojowa (spór o samolot) odbiega od końcowego stwierdzenia autora, zdaniem którego istniejące przepisy konstytucyjne dają możliwość urzędywstnienia „rządów umiarkowanych”. Drugi artykuł Tomasza Słomki („Transformacja sposobu sprawowania władzy w Polsce po 1989 roku”) opisuje jak przez ostatnie lata zmieniały relacje obywatel-władza, jak i podstawowe zasady konstytucji.

Tematyce samorządu terytorialnego poświęcone jest studium Jacka Wojnickiego („Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce”). W syntetyczny sposób opisane jest struktura samorządu terytorialnego oraz kompetencje i obowiązki, jakie powierzono poszczególnym szczeblom tegoż samorządu. Z kolei Beata Górowska („Konkordat z 1993 roku w polskim porządku prawnym”) powraca do wątku, który w latach dziewięćdziesiątych często gościł na pierwszych stronach gazet, mianowicie Konkordatu zawartego między Rzeczypospolitą Polską a Stolicą Apostolską i trwającemu bez końca procesowi jego ratyfikacji. Systematyzujący wiedzę artykuł kończy się interesującym paragrafem o skutkach wejścia w życie konkordatu. Zwraca uwagę, że obawy, które żywiono w chwili ratyfikacji, nie potwierdziły się.

Bardzo wnikliwą prezentację zmian zachodzących w obrębie społeczeństwa polskiego zawiera tryptyk artykułów Daniela Przystaka („Społeczeństwo polskie w dobie transformacji”, „Kultura polityczna społeczeństwa polskiego w XX wieku” oraz „Polska w XX wieku – droga do społeczeństwa obywatelskiego”). Pierwszy

z nich autor poświęcił zagadnieniom struktury społecznej, którą po kilkunastu latach transformacji nazywa „pękniętą”, tj. obrazującą rozdarcie „między przeszłością wywodzącą się z Polski Ludowej a dniem dzisiejszym, który do końca nie jest zagospodarowany”. W drugim artykule czytelnik prześledzić etapy kształtowania się w minionym wieku kultury politycznej społeczeństwa polskiego. Studium wyśmienicie uzupełnia cytowane już teksty o historii ustrojów. Trzeci zaś artykuł opisuje jak kształtowało się w Polsce społeczeństwo obywatelskie, choć zdaniem autora proces ów nie jest zakończony. Bardzo trafne jest też następujące spostrzeżenie (wybornie streszcza ono istotę problemu w badaniach nad państwem i kulturą polityczną): „[w odróżnieniu od zachodniej Europy] społeczeństwo obywatelskie kształtowało się u nas w opozycji do państwa, czyli faktycznym sprzeciwie i niezgodzie z jego funkcjonującymi instytucjami”. Zdaniem autora stanowi to jedną z przyczyn niechęci do władzy oraz nieobecności grup społecznych w życiu publicznym i polityce. Zmiana pokoleń pozwala jednak zaobserwować poprawę sytuacji.

W swoim artykule z pogranicza politologii i historiografii („Polityka historyczna – politycy – historia”), Prof. Anna Magierska przypomina główne wątki i odnosi się do żywej w Polsce debaty wokół tzw. „polityki historycznej”. Rozważania autorki ogniskują się wokół podstawowego pytania: „Jak uprawiać politykę historyczną (niezależnie co rozumiemy pod tym terminem) nie uprawiając

jednocześnie propagandy i manipulacji?” Sama zaś autorka dystansuje się od jakichkolwiek dążeń do instrumentalizacji historii.

Leszek Moczulski („Trzy Rzeczypospolite. Czy świadomość obywatelska może pomijać historyczną?”) poddaje gruntownej analizie pojęcie „Trzeciej Rzeczypospolitej”. Wyjaśnia najpierw pojęcie republiki i osadza je w historycznym kontekście. Następnie przedstawia początki jego obowiązywania na gruncie polskim i w konkluzji prezentuje pozostałości poprzednich epok w obecnej Rzeczypospolitej, dzięki którym można zrozumieć, dlaczego mowa obecnie o „Trzeciej RP”.

Recenzowaną publikację wieńczy studium Piotra Załęskiego („Wiedza konstytucyjna i kompetencje obywatelskie młodzieży a edukacja szkolna”). Autor przypomina obowiązujące obecnie formy, wymiar i treści kształcenia szkolnego w zakresie Wiedzy o społeczeństwie. Przeprowadzone

przezeń badania świadczą o nienajgorszym poziomie wiedzy wśród uczniów warszawskich liceów (ciekawe jaki wynik dałyby tego rodzaju badania w innych miastach i mniejszych miejscowościach). Negatywnie ocenia za to poziom przygotowań nauczycieli Wiedzy o społeczeństwie.

Reasumując można z przekonaniem stwierdzić, że recenzowana publikacja umiejętnie łączy zawarte w tytule wymiary: państwa i kultury politycznej. Biorąc pod uwagę, że stanowi ona antologię tekstów różnych autorów, a nie stworzony od podstaw zwarty podręcznik akademicki, szczególnie imponuje umiejętność zestawienia tekstów, dzięki której książka jest nie tylko „głosem w dyskusji”, jak piszą we wstępie autorzy, ale i udaną próbą problematyzacji zagadnień kultury politycznej społeczeństwa oraz państwa demokratycznego u kresu transformacji.

*Bartłomiej Zdaniuk*

Ks. BP ALOJZY ORSZULIK SAC

*Czas przełomu.  
Notatki z rozmów z władzami PRL  
w latach 1981–1989*

Apostolicum,  
Warszawa–Ząbki 2006, s. 640

(Piotr Zakrzewski)

RECENZJE

W okresie PRL Kościół katolicki odegrał nie tylko rolę katalizatora przemian demokratycznych, ale także mediatora pomiędzy stroną rządową a działaczami „solidarnościowej” opozycji. Nie była to łatwa funkcja, wymagała ona przede wszystkim wyjścia poza sztandarowy podział myślni. Z jednej strony bowiem duchowni uczestniczący w negocjacjach, w pełni identyfikując się i popierając postulaty związkowców, narażali się na zarzuty braku obiektywizmu i mieszania się w bieżące kwestie polityczne, jakie formułowała strona rządząca. Z drugiej strony koncyliacyjna postawa Kościoła – przekonywanie do ustępstw i kontynuowania dialogu, budziła sprzeciw niektórych działaczy „Solidarności”. Cena pośrednictwa między obiema stronami była więc bardzo wysoka. Kościół katolicki właściwie przez cały

okres trwania Polski Ludowej stawał się obiektem ataku ze strony władz. Począwszy od zerwania konkordatu w 1945 roku, poprzez proces i postawienie zarzutu szpiegostwa biskupowi kieleckiemu – Czesławowi Kaczmar-kowi, następnie działalność grupy tzw. „księży patriotów”, internowanie prymasa Wyszyńskiego, skończywszy na powołaniu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych Departamentu IV, odpowiedzialnego za walkę z Kościołem. Uciekano się do różnych metod – prowokacji, szantażu, a nawet zabójstwa, czego tragicznym przykładem mogła być śmierć księdza Jerzego Popiełuszki w 1984 roku. Represje nie ustały nawet w okresie zainicjowania demokratycznych przemian – w roku rozpoczęcia obrad okrągłego stołu, a następnie przeprowadzania wyborów kontraktowych, w tajemniczych



okolicznościach zostali zamordowani księża związani z opozycją – Sylwester Zych, Stefan Niedzielak oraz Stanisław Suchowolec.

Jedną z osób uczestniczących ze strony Episkopatu w rozmowach z władzami był ksiądz Alojzy Orszulik, obecnie emerytowany biskup diecezji łowickiej. Na początku lat 70 uczestniczył w przygotowaniach ustawy o uwłaszczeniu Kościoła na Ziemiach Zachodnich i Północnych. Niespełna dziesięć lat później został sekretarzem Komisji Wspólnej przedstawicieli Rządu PRL i Episkopatu Polski. W latach 88–89 brał udział w obradach okrągłego stołu. „Czas przełomu” to obszerny zbiór notatek księdza Orzulika z rozmów z władzami PRL w okresie 1981–89, pisanych „na gorąco”, bez obróbki redakcyjnej. Publikacja ukazała się w 2006 roku nakładem Wydawnictwa Księży Pallotynów Apostolicum oraz Biblioteki Tygodnika Rolników „Obserwator”. Na ponad 600 stronach znaleźć można relacje z kolejnych odsłon dialogu państwo – Kościół. Jest to o tyle cenny zbiór, że w niezwykle sposób oddaje charakter minionego okresu, pokazuje emocje jakie towarzyszyły negocjującym stronom. Studiowanie dokumentów wydaje się bardzo pożyteczną rzeczą. W przekrojowych publikacjach historycznych nie sposób bowiem zawrzeć dużej liczby szczegółów, unika się także deskrypcji czy też przesadnego eksponowania czynników pozainstytucjonalnych. Często jednak nie można zrozumieć dziejów i poszczególnych wydarzeń w historii, gdy nie wniknie się w tę sferę „pozafaktyczną” – społecznych nastrojów,

charakterystyki osobowości głównych bohaterów czy analizy pozornie marginalnych wątków. Na taki zabieg pozwala jedynie wierna publikacja dokumentów, a zwłaszcza notatek z interesującego okresu – wolna od subiektywnych komentarzy autora, współczesnej mody językowej czy też aktualnie popularnych trendów i sposobów interpretacji.

Zbiór księdza Orzulika otwiera testament prymasa Wyszyńskiego. Jest to jednocześnie wymowny obraz trudnej sytuacji Kościoła w przededniu wprowadzenia stanu wojennego: zamachu na polskiego papieża – Jana Pawła II i śmierci Prymasa Tysiąclecia. Kardynał Wyszyński, nie chcąc krępować swego następcy, nie pozostawił żadnego programu czy wytycznych – stąd też otwarte było pytanie o przyszłą ścieżkę postępowania Kościoła, jak też stanowisko wobec działań rządzących.

Po wprowadzeniu stanu wojennego, Kościół katolicki ustami polskiego papieża (list do generała Jaruzelskiego) oraz Episkopatu wyraził dezaprobatę dla decyzji Wojskowej Rady Ocalenia Narodowego, apelując o poszanowanie godności osób aresztowanych i internowanych. Wskazywano również na niekonsekwencję władz w argumentacji dotyczącej przyczyn podjęcia takiej decyzji – gen. Jaruzelski jako główny powód podawał zagrożenie ze strony „Solidarności”, część działaczy PZPR stan wojenny tłumaczyła koniecznością przeprowadzenia zmiany cen oraz reformy społeczno-gospodarczej, jeszcze inni jak na przykład Albin Siwak mówili o potrzebie uporządkowania spraw partii.

Wyrazem szczególnej pozycji Kościoła katolickiego w Polsce była decyzja o powołaniu Komisji Wspólnej Rządu i Episkopatu Polski. Jej pierwsze posiedzenie odbyło się w styczniu 1982 r. Uczestniczył w nim także ks. Alojzy Orszulik. Stanowisko strony kościelnej wobec trwającego nadal stanu wojennego było klarowne: *to kłęska* – stwierdzili przedstawiciele Episkopatu, zarówno w wymiarze moralnym – łamania ludzkich sumień i zmuszania do podpisania deklaracji współpracy z władzą, jak też ekonomicznym, przejawiającym się w masowych zwolnieniach z pracy. Rządzący prowadzili z Kościołem swoistą grę, co znakomicie ilustruje zestawienie oficjalnych wypowiedzi członków kierownictwa PZPR z poufnymi notatkami, które powstawały w ramach pracy IV departamentu. Ksiądz Orszulik przytacza jedną z nich, określającą kierunki postępowania władz wobec Kościoła. Czytamy w niej między innymi: *zaabsorbować Kościół sprawami wewnętrznymi, zmierzać do ograniczenia imprez religijnych, wykazywać brak realnych warunków do wizyty papieża w najbliższym czasie, prowadzić szczegółową dokumentację działań każdego postawy każdego duchownego, jego zapamiętywać, stosunku do hierarchii itp.*

Kolejną część publikacji stanowią notatki z odwiedzin ks. Orzulika przywódcy „Solidarności” – Lecha Wałęsy w czasie jego internowania. Opinia kościoła nie pozostawała bez wpływu na działania Wałęsy. Późniejszy biskup łowicki niejednokrotnie podtrzymywał go na duchu, zachęcając do postawy otwartości i chęci dialogu. W pierwszym okresie internowania,

Wałęsa w żadnym wypadku nie chciał rozmawiać z władzami, myślał nawet o ucieczce. Niemal za każdym razem wizyta ks. Orzulika była połączona z modlitwą i celebracją mszy świętej, co korzystnie wpływało na kondycję psychiczną lidera opozycji. Autorytet, jakim w Polsce cieszył się Kościół katolicki zdawał się być gwarantem osiągnięcia sukcesu i promykiem nadziei w trudnych latach stanu wojennego.

Autorytet ten pozwolił także rozpocząć negocjacje z władzami w sprawie zwolnienia tzw. jedenastki – najważniejszych działaczy Komitetu Obrony Robotników i „Solidarności”. Początkowo gen. Czesław Kiszczak forsował tylko jedno wyjście – 5-letni wyjazd za granicę wszystkich działaczy podziemia. Kolejne rozmowy przynosiły jednak zmiękczenie radykalnego stanowiska i ostatecznie internowani po wyjściu na wolność mieli zaprzestać „publicznej działalności politycznej”, co oznaczało między innymi zakaz udziału w manifestacjach, udzielania wywiadów czy rozpowszechniania opracowań o charakterze politycznym. Jedenastka, doceniając starania Episkopatu, w imię solidarności z pozostałymi internowanymi, nie zdecydowała się jednak na przyjęcie warunków porozumienia. Rządzący wykorzystali to dla pokazania upadku autorytetu Kościoła. Usiłowali także zmusić władze kościelne do zakazania jakiegokolwiek działalności najbardziej aktywnym księżom – kapelanom „Solidarności” – Henrykowi Jankowskiemu i Jerzemu Popiełuszce. Generał Kiszczak miał w czasie jednego ze spotkań powiedzieć, że *ks. Jankowski jest czupurny [...] i że takich księży winno*

oddawać się do kamedułów. Wypowiedzi te nabrały szczególnej wagi po śmierci ks. Jerzego i planowanym zamachu na prałata z kościoła św. Brygidy. Sam sposób przekazania informacji o znalezieniu ciała ks. Popiełuszki budził wątpliwości – początkowo Kiszczak w rozmowie z ks. Orszulikiem sondował ewentualną reakcję na śmierć kapłana, po czym w szczegółach przedstawił plan dalszego działania, w tym przeprowadzenia sekcji zwłok.

Zapobieganie nadużyciom i szykanom Kościoła ze strony władz było niezwykle trudne – na zarzuty Episkopatu gen. Kiszczak odpowiadał zdawkowo, dystansując się od czynów swoich podwładnych, co rzecz jasna nie wpływało na zmianę sytuacji.

Ostatnia część publikacji została poświęcona rozmowom i negocjacom prowadzącym do otwarcia obrad okrągłego stołu. Choć pierwsze wzmianki o udziale przedstawicieli opozycji w rządzie pojawiły się już w czerwcu 1988 roku (wspominał o tym w rozmowie z ks. Orszulikiem sekretarz KC PZPR – Stanisław Ciosek), to jednak droga do kompromisu okazała się długa i kręta. Przedstawiciele władz co najmniej kilkakrotnie grozili zerwaniem rozmów, sukces okrągłego stołu uzależniano też od załatwienia partykularnych spraw, jak np. zaprzestania organizacji spotkań w kościele św. Brygidy w Gdańsku. Ostatecznie strony zgodziły się, że aby rozpocząć pertraktacje należy *oczyszczyć przedpole*. W tym też kierunku zmierzały działania Episkopatu i „Solidarności”. Kościół po raz kolejny znalazł się w trudnej roli mediatora, uważając by przypadkiem nie przekroczyć cienkiej

granicy politycznego zaangażowania. Skoncentrowano się więc na zapewnieniu równego udziału przedstawicieli trzech obozów: rządzących, opozycji oraz niezależnych ekspertów, a także próbie przełamania impasu w kulminacyjnych momentach dyskusji. *Świat patrzy na nas. Wszyscy czujemy się odpowiedzialni za naród i interes państwa* – mówił bp. Tadeusz Gościński w sytuacji, gdy negocjacje utkwily w martwym punkcie.

Obrady okrągłego stołu zakończyły się 5 kwietnia podpisaniem porozumienia. Ze strony Kościoła katolickiego w rozmowach uczestniczyło dwóch przedstawicieli – ks. Alojzy Orszulik oraz ks. Bronisław Dembowski. Proces pokojowej rewolucji w Polsce, wzbudził ogromne emocje w państwach bloku wschodniego, stając się jednocześnie inspiracją do rozpoczęcia w nich polityczno-gospodarczych reform. Odpowiedź rządzących na stanowisko Rumuńskiej Partii Komunistycznej w sprawie oceny aktualnej sytuacji w Polsce, w tym powołania rządu PRL, kończy publikację ks. Orzulika.

Miejscami opracowaniu można zarzucić zbyt dużą drobiazgowość, z pewnością niektóre notatki trzeba było skrócić, choć ułożone chronologicznie tworzą zwartą całość. Warto rozważenia wydaje się zamieszczenie przy dokumentach kilku zdań wprowadzających, wyjaśnienie okoliczności opisywanego zdarzenia czy też charakterystyki jego bohaterów. Nie każdy bowiem czytelnik, pomijając specjalistów i zainteresowanych dziejami Polski Ludowej, musi orientować się w zawiłościach tamtego systemu,

zwłaszcza, że publikacja obejmuje dość długi, bo niemal 8-letni i jak się wydaje jeden z najważniejszych okresów w historii PRL. W tym właśnie czasie został wprowadzony stan wojenny, zdelegalizowano NSZZ „Solidarność”, a jednocześnie wraz z otwarciem obrad okrągłego stołu rozpoczęła się reglamentowana rewolucja i demontaż starego systemu. Rodziły się demokracja i pluralizm.

Nie sposób pominąć roli jaką w tym procesie odegrał Kościół katolicki, współpracując z opozycją i prowadząc jednocześnie rozmowy z władzami. Jak wielka to była rola, można przekonać się studiując zbiór notatek ks. Orszulika. *Ważne dla nas było osiągnięcie celu, zachowanie swojej tożsamości i godności. To się nam udało* – napisał w posłowniu ksiądz biskup.

*Piotr Zakrzewski*

PAULINA CODOGNI

*Okrągły Stół, czyli polski Rubikon*Wydawnictwo Pruszyński i S-ka,  
Warszawa 2009, s. 328

(Tomasz Słomka)

RECENZJE

Recenzowana książka wpisuje się w szeroki wachlarz okolicznościowych publikacji związanych z wydarzeniami roku 1989. Mają one różnorodny charakter. Są to, po pierwsze, publikacje o charakterze wspomnieniowo-pamiętnikarskim; ich autorami są z reguły uczestnicy i bezpośredni świadkowie wielkiej zmiany. Po drugie, ukazują się publikacje o charakterze typowo publicystycznym i dziennikarskim, które w prosty, popularny sposób mają ukazać procesy początków transformacji ustrojowej i bohaterów tych wydarzeń. Po trzecie wreszcie – spotykamy publikacje o charakterze naukowym, będące monografiami lub dziełami będącymi wynikiem prac licznych często grup uczonych.

Pierwszym problemem zatem, jaki spotyka się w przypadku książki Pauliny Codogni, jest określenie charak-

teru tej publikacji. Nie jest to książka wspomnieniowa, choć ciekawym – trzeba przyznać – elementem, jest aneks zawierający wywiady z Lechem Wałęsą i Wojciechem Jaruzelskim na temat konferencji Okrągłego Stołu. Autorka w systematyce książki (np. w spisie treści) nie zaznaczyła zresztą wyraźnie, że wywiady te są częścią książki, która nazywa się aneksem – pozostają one zatem niejako „zawieszane” pomiędzy Zakończeniem a bibliografią. „Okrągły Stół, czyli polski Rubikon” nie jest też książką o charakterze publicystycznym, gdyż posiada pełne oprzyrządowanie naukowe w postaci przypisów, bibliografii etc. Trudno jednak recenzowane dzieło określić w pełni naukowym. Przede wszystkim pewne zastrzeżenia mogą budzić tytuły rozdziałów. Nie oddają one istoty, sedna naukowego prob-

lemu, który chce się ukazać w danym rozdziale. Są natomiast – i było to zapewne świadomym zamierzeniem autorki – niejako żywym odbiciem tytułu prasowego („Okrągły Stół z lotu ptaka”, „W samo południe” itp.), mającym książkę uczynić bardziej atrakcyjną i intrygującą. Niestety, trudno czasem skonstatować na podstawie samego tytułu rozdziału, o czym właściwie może być w nim mowa (np. „Zakazane zostało...”). Odejściem od stricte naukowej metodologii jest też ubarwianie tekstu anegdotami, jak ta o produkcji stołu, przy którym w czasie obrad zasiadaliby przedstawiciele władzy i opozycji (s. 144). Być może należałoby tego typu wątki umieszczać w przypisach. Szukając zatem pewnego zaszufłakowania, należałoby umieścić książkę Pauliny Codogni w grupie popularno-naukowych, tym bardziej, iż sama autorka przyznaje, że jej publikacja ma przede wszystkim charakter popularyzacyjny (s. 11).

Lektura książki przynosi kilka zastrzeżeń o charakterze merytorycznym.

We Wstępie autorka stwierdza, że w historii Polski XX wieku dwukrotnie dochodziło do symbolicznego przekraczania Rubikonu: w 1918 i 1989 r. Nie jest to, moim zdaniem, teza do końca prawdziwa. Czy taką granicą nie były bowiem także wydarzenia lat 1944–1948, czyli proces kształtowania się i okrzepnięcia ustroju realnego socjalizmu? Jakie znaczenie miałyby przewrót z roku 1989, gdyby nie lata 40. i następne dekady?

Zastrzeżenie budzi też sformułowanie, iż przy Okrągłym Stole naprzeciw siebie zasiedli „zwolennicy

obalenia realnego socjalizmu i jego obrońcy” (s. 9). Obóz solidarnościowy, skupiony wokół Lecha Wałęsy, nie miał w istocie charakteru opozycji antysystemowej (jak to miało miejsce w przypadku Konfederacji Polski Niepodległej i Solidarności Walczącej). Wśród postulatów „Solidarności” w latach 1980–1989, nie znajdzie się takich, które by dowodnie wskazywały, iż dążyła ona do obalenia istniejącego ustroju. Chodziło tu raczej o jego liberalizację i demokratyzację. Natomiast istotnie, w drugiej połowie 1989 r. bieg spraw zarówno w Polsce, jak i w większości innych europejskich państw socjalistycznych, umożliwił osiągnięcie kolejnego, przełomowego etapu transformacji ustrojowej – odejście od ustroju socjalistycznego i budowę zrębów państwa liberalno-demokratycznego.

Może dziwić, że autorka, która tak drobiazgowo przedstawia wiele wątków związanych z dekadą lat 80. (np. przebieg strajków w 1988 r.), tak niewiele miejsca poświęca opozycji pozasolidarnościowej. Brak opracowań na ten temat, to istotna luka w badaniach politologicznych, którą książka Pauliny Codogni miała szansę zniwelować.

Kolejną kwestią budzącą wątpliwości – i to o fundamentalnym charakterze – jest treść książki, która nie do końca koresponduje z jej tytułem. Skoro Okrągły Stół jest uznany za podstawowy element analizy, to czemu aż połowa objętości publikacji poświęcona jest latom 1980–1988, czyli genezie konferencji okrągłostołowej? Są to analizy przesadnie rozbudowane i niejako „rozsadzające” istotę recenzowa-

nego studium. Problematyce genezy Okrągłego Stołu można było poświęcić jeden bądź dwa rozdziały o nieco bardziej syntetycznym charakterze.

Wielkim atutem książki Pauliny Codogni jest bardzo rzetelne zebranie i uporządkowanie faktów związanych z polską transformacją w jej początkowym okresie. Autorka umiejętnie wykorzystuje wiele różnorodnych źródeł – od stenogramów, protokołów i innych dokumentów poszczególnych gremiów i instytucji poczynając, poprzez artykuły prasowe, na opracowaniach naukowych kończąc. Z tej książki emanuje wręcz benedyktyńska praca. Można było jednak ten atut wykorzystać jeszcze lepiej – nie poprzez powielenie powszechnej manieri analizy chronologicznej, biegnącej od wydarzenia do wydarzenia, lecz opierając się na trudniejszej – choć naukowo cenniejszej – analizie problemowej.

Autorka nie wykorzystwała też w pełni możliwości, jakie dają w pracy naukowej przypisy. Przypis nie powinien służyć wyłącznie wskazywaniu źródeł, z którego w danym momencie się cytuje. W pracy Pauliny Codogni brakuje przypisów erudycyjnych, rozwijających wątki przeniesione z tekstu głównego. Zastrzeżeniem o charakterze metodologicznym, jest również brak podsumowań, konkluzji w poszczególnych rozdziałach. W rezultacie mamy do czynienia z wyczerpującym i rzetelnym materiałem opisowym, lecz bez ukazania pewnych prawidłowości rządzących opisywanymi procesami. Brak jest syntetycznych wniosków, które stanowiłyby osobisty wkład autorki w proces naświetlania

i interpretowania złożonych zjawisk transformacji systemowej.

Większą uwagę należałoby zwrócić na lepsze dokumentowanie niektórych opisywanych faktów. Wątpliwości może budzić np. opis sprawy Andrzeja Szewczuwiańca, pracownika Huty im. Lenina w Nowej Hucie i przewodniczącego Komitetu Strajkowego w hucie w 1988 r. Autorka pisze: „Przed 1988 r. nie działał on w opozycji ani nie był związany z „Solidarnością”. Niektórzy działacze nowohuckiej „Solidarności” utrzymywali, że był on podstawionym przez Służbę Bezpieczeństwa (SB) prowokatorem, który zainicjował przedwczesny ich zdaniem i przez to skazany na porażkę protest hutników, aby zadać cios podziemnemu Związkowi” (s. 65). Określenie „niektórzy działacze”, bez podania kto to był i z jakich dowodów korzystał, oskarżając Szewczuwiańca o związki z SB, wydaje się dalece niewystarczające. Autorka sugeruje, iż są źródła, z których czerpie o tym wiedzę, ale ich nie przywołuje.

Należałoby też unikać uproszczeń, które ocierają się o merytoryczne błędy. Np. na stronie 159 autorka pisze o medalu Paryża, który Lech Wałęsa otrzymał w grudniu 1988 r. od mera Paryża – medalem tym „uhonorowano dotychczas tylko głowy państw i Jana Pawła II”. Oczywiście warto w tym miejscu przypomnieć, że Jan Paweł II był nie tylko głową Kościoła Rzymskokatolickiego, lecz i suwerenem Państwa Miasta Watykańskiego, czyli także głową państwa. Za podobne uproszczenie uznaję twierdzenie autorki, że strona opozycyjno-solidarnośćowa już w styczniu

1989 r., a zatem przed rozpoczęciem obrad Okrągłego Stołu, przystała na utworzenie urzędu Prezydenta PRL. Z publikowanych dokumentów (zob. np. K. Dubiński (red.), *Okrągły Stół*, Warszawa 1999) wynika, iż opozycja rozważała taką możliwość podczas poprzedzających Okrągły Stół negocjacji w Magdalence, ale zgody na to ustrojowe rozwiązanie jeszcze naówczas nie było. Wszystko rozstrzygnęło się dopiero między lutym a kwietniem 1989 r., czyli w fazie właściwych prac konferencji Okrągłego Stołu, o czym zresztą autorka pisze w ósmym rozdziale.

Rolą recenzenta jest polemika i konstruowanie listy zastrzeżeń wobec recenzowanego dzieła. Nie oznacza to wszakże, iż traci on z oczu

niewątpliwe tego dzieła atuty. „Okrągły Stół, czyli polski Rubikon” Pauliny Codogni jest wynikiem rzetelnej pracy badawczej. Książka napisana została bardzo dobrym, zrozumiałym językiem, który niewątpliwie ułatwia osiągnięcie podstawowego celu prezentowanej rozprawy, czyli popularyzację problematyki polskich przemian. Jeśli studium to nie jest przełomem w badaniach o fenomenie polskiego roku 1989 – a taki efekt jest trudno, biorąc pod uwagę bogactwo literatury przedmiotu – to stanowi przynajmniej istotny wkład w naświetlenie i wyjaśnienie ciekawych procesów, dzięki którym w pokojowy sposób państwo autorytarne przekształciło się w demokratyczne państwo prawne.

*Tomasz Słomka*



MAREK JABŁONOWSKI, STANISŁAW STĘPKA,  
STANISŁAW SUŁOWSKI (RED. NAUKOWA)

*Polski rok 1989. Sukcesy, zaniechania, porażki.*  
*Cześć 1*

Seria wydawnicza: Polska mniej znana 1944–1989  
Warszawa 2009, ss. 544

(Ryszard Chruściak)

RECENZJE

Prezentowana publikacja nie jest książką typową przyjmując, iż książka typowa, w więc najczęściej występująca, ma charakter „jednostkowy”, czyli ujmuje w sposób z zasady całościowy określoną problematykę. Inaczej mówiąc książka typowa na ogół zarazem otwiera i zamyka określony problem, któremu jest poświęcona.

Prezentowana publikacja w pewnym stopniu otwiera ale zdecydowanie nie zamyka kwestii roku 1989. Uzasadnieniem dla twierdzenia, iż w pewnym stopniu otwiera kwestię roku 1989 jest to, że ukazuje się w serii wydawniczej „Polska mniej znana 1944–1989”. Zarazem jednak jest zmodyfikowaniem tej serii na co wskazuje także jej redaktor naukowy M. Jabłonowski. Należy jednak dodać, że jest bardzo istotnym zmodyfikowaniem widocznym na tle wcześniejszych publikacji

dotyczących jednak kwestii o znacznie węższym zakresie tematycznym.

Uzasadnieniem dla twierdzenia, iż prezentowana publikacja nie zamyka problemu jest założenie zgodnie z którym publikacja ta stanowi część pierwszą, po której wydane będą część druga i trzecia, o czym szerzej piszą redaktorzy naukowci: M. Jabłonowski, S. Stępka i S. Sulowski. Jeżeli pozostałe części zostaną przygotowane z podobnym rozmachem wydawniczym i naukową rzetelnością, a wydaje się iż nie ma powodu aby w to wątpić, to powstanie bardzo okazała i wyróżniająca się swego rodzaju trylogia dotycząca najnowszych dziejów politycznych Polski skoncentrowanych na roku 1989.

Od strony merytorycznej prezentowana publikacja składa się z trzech zasadniczych sekwencji tematycznych.

Pierwsza z nich została określona tytułem „Między porządkiem starym a nowym”. Sekwencję tę rozpoczyna artykuł napisany przez J. Skórzyńskiego poświęcony kwestii: „Solidarność” i władze PRL w drodze do Okrągłego Stołu. Autor trafnie koncentruje się na latach 1986–1988 wskazując na szczególnie istotne wydarzenia i procesy, które doprowadziły do historycznego porozumienia rządzących i opozycji. Niektóre podniesione kwestie zachęcają do polemiki. Jedną z nich, poruszaną również przez innych autorów, jest ocena referendum z jesieni 1987 r. J. Skórzyński stwierdza, iż apatyczne i zniechęcone do działań rządu społeczeństwo nie poparło koncepcji poddanej pod głosowanie (s. 187). Formalnie autor ma oczywiście rację. Wynik w odniesieniu do obu pytań nie był rozstrzygający. Warto jednak zwrócić uwagę na nietypowo wysoki próg uznania wyniku za rozstrzygający. Zgodnie bowiem z art. 19 ustawy z dnia 6 maja 1987 r. o konsultacjach społecznych i referendum (Dz.U. Nr 87, poz. 83) wynik jest rozstrzygający jeżeli za jednym z rozwiązań w sprawie poddanej pod referendum opowiedziało się więcej niż połowa **uprawnionych** (podkreślenie moje – R.Ch.) do wzięcia do udziału w referendum. Na ogół rozstrzyga większość biorących udział w głosowaniu, ewentualnie przy określeniu progu koniecznej frekwencji. Poparcie w referendum z 1987 r. nie było więc aż tak małe jak można sądzić z samego faktu braku formalnego rozstrzygnięcia. Liczba odpowiedzi „Tak” w stosunku do liczby uprawnionych wynosiła w przypadku pierwszego pytania 44,28% a w przy-

padku drugiego pytania 44,29% (M.P. Nr 34, poz. 294).

Ciekawą, choć epizodyczną kwestię podjął A. Garlicki przedstawiając uwagi na temat „Memoriały zespołu trzech”. Zespół ten tworzyli: S. Ciosek, W. Pożoga i J. Urban, którzy w latach 1987–1988 w kilku opracowaniach analitycznych zaprezentowali wiele interesujących nie tylko ocen ale także propozycji zmian i nowych rozwiązań.

A. Materska-Sosnowska przygotowując opracowanie „Okrągły Stół – ustalenia” podjęła się niełatwego zadania wobec rozległości przyjętych ustaleń. Dobrze wywiązała się z niego prezentując w syntetycznej formie osiągnięte porozumienia. Można tylko dodać, że przy przedstawianiu ustaleń w sferze wolności słowa i mediów należało mocniej zaznaczyć, iż opozycji nie udało się uzyskać wpływu na Radiokomitet jako instytucję wobec bardzo mocnego sprzeciwu przedstawicieli władz prezentujących tezę o integralności Radiokomitetu. Ponadto ustalenia dotyczące ewolucyjnego dokonywania reform i kwestii uchwalenia nowej konstytucji zostały zawarte w „Stanowisku w sprawie reform politycznych” a nie zapisane przy podstoliku ds. reform prawa i sądów, jak omyłkowo podano na s. 59.

Nie ulega wątpliwości, że kluczowym wydarzeniem 1989 r. były czerwcowe wybory parlamentarne. Dobrze się stało, że kwestia ta znalazła się w prezentowanej publikacji. Problematykę tę podjął bardzo kompetentnie R. Piotrowski w opracowaniu „Wybory czerwcowe – aspekty konstytucyjno-prawne”.

Kontynuacja problematyki konstytucyjnej jest widoczna w kolejnym artykule „Od Okrągłego Stołu do Konstytucji małej 1992” autorstwa T. Słomki, który w sposób syntetyczny ale zarazem także wyczerpujący przedstawił główne problemy ustrojowe w latach 1989–1997.

Z kolei następne cztery opracowania tworzą swego rodzaju całość obejmując problematykę partii politycznych tworzących system partyjny PRL a więc PZPR, ZSL i SD. Najpierw T. Nałęcz przedstawił kwestię „Ruchy odśrodkowe w PZPR” w tym m.in. „Ruch 8 Lipca” w którym aktywnie uczestniczył. Autor występuje więc jako historyk i zarazem uczestnik wydarzeń które opisuje. Ma to swoje zalety ale też niekiedy widoczna jest doza emocji. Przykładem może być dyskusyjny pogląd dotyczący potencjału reformatorskiego w PZPR (s. 105), czy też zróżnicowane oceny OPZZ (s. 107, s. 109). Kwestię PZPR podjął również W. Janowski w opracowaniu „Dekompozycja PZPR”. Zwraca uwagę bardzo wszechstronne przedstawienie sytuacji w tej partii w 1989 r.

Problematykę przemian w ZSL ale także w innych środowiska politycznych ruchu ludowego przedstawia S. Stępka w opracowaniu „Ruch ludowy na rozstajach politycznych dróg”. Niewątpliwą zaletą tej analizy jest właśnie ujęcie w zasadzie wszystkich nurtów ruchu ludowego łącznie z emigracją oraz ukazanie procesu jego jednoczenia. Nie zabrakło także krytycznych uwag i opinii (m.in. s. 145, s. 150). Trzeba jednak wskazać na drobne potknięcia. Nie ma „ministerstwa bez teki” (s. 151). Minister

„bez teki”, czy też poprawnie „Minister-członek Rady Ministrów” z zasady nie ma aparatu wykonawczego w postaci ministerstwa. Ministrem ochrony środowiska i zasobów naturalnych w rządzie T. Mazowieckiego był B. Kamiński, a nie Kamieński (s. 151). Błąd ten występuje również i niektórych innych publikacjach dotyczących składu rządów.

W kolejnym opracowaniu przedstawiona została kwestia: „Stronnictwo Demokratyczne wobec obrad Okrągłego Stołu”. Zagadnienie to A. Szustek ujęła przede wszystkim przez pryzmat poglądów i opinii czołowego przedstawiciela SD przy Okrągłym Stole J. Janowskiego. Być może więc ujęcie to powinno znaleźć wyraz w tytule lub podtytule opracowania.

Druga sekwencja (część) prezentowanej publikacji nosi tytuł „Konsekwencje społeczno-gospodarcze i kulturowe” i składa się z 11 opracowań o stosunkowo szerokim zakresie tematycznym. Pierwsze z nich autorstwa M. Jabłonowskiego to: „Agonia systemu. Ostatni etap gospodarki nakazowo-rozdzielczej”. Obok analizy zjawisk ekonomicznych opracowanie zawiera wiele danych liczbowych niekiedy bardzo wymownych jak chociażby informacja, iż między sierpniem a grudniem 1989 ceny rosły o 30% miesięcznie (s. 204). Wydaje się jednak, że część danych statystycznych ma jednak charakter zbyt szczegółowy (np. s. 193, s. 197) i mogłaby być pominięta bez szkody dla wysokiej jakości opracowania. Niektóre tezy skłaniają do dyskusji. Przykładem może być chyba zbyt optymistycznie ocenia gotowość społeczeń-

stwa na przyjęcia zasadniczych zmian w porządku gospodarczym (s. 201). Współpracownik L. Balcerowicza, to A. Bieć, a nie A. Biedź (s. 206).

Jednym z najbardziej symbolicznych problemów polskich przemian zapoczątkowanych w 1989 r. było pojawienie się bezrobocia. Kwestię tę wraz z innymi zagadnieniami społecznymi przedstawia M. Szyłko-Skoczny w opracowaniu „Rynek pracy w roku 1989 i w latach następnych”. Warto zwrócić uwagę na informację, iż najwyższy poziom aktywności zawodowej był w 1981 r. – 17,4 mln (s. 218). Natomiast M. Jabłonowski w swoim artykule podaje informację, iż w tym samym roku dochód narodowy spadł o 22% w stosunku do roku poprzedniego (s. 184). Wydaje się, że zestawienie tych danych jest dobrą ilustracją specyfiki gospodarki polskiej (ale chyba nie tylko polskiej) przed 1989 r.

W kolejnym opracowaniu F. Kampka analizuje „Społeczne nastroje i zachowania” obejmując zakresem rozważań zarówno indywidualny jak i grupowy wymiar nastrojów społecznych. Warto zwrócić uwagę na jedno z poczynionych i chyba nieco zaskakujących ustaleń zgodnie z którym „Generalnie Okrągły Stół przyniósł niewielką poprawę w nastrojach społecznych” (s. 239).

Do kwestii ocen porozumienia władzy z opozycją nawiązuje także E. Marciniak w opracowaniu „Okrągły Stół w świetle badań opinii publicznej”. Na wskazanie zasługuje przytoczona przez autorkę informacja wynikająca z komunikatu CBOS z lutego 2009 r. zgodnie z którą Okrągły Stół

jest najczęściej wskazywany przez Polaków jako wydarzenia przełomowe, wyznaczające koniec PRL.

Jak się wydaje można przyjąć, iż wśród problemów podejmowanych w ramach rozważań naukowych dotyczących minionego dwudziestolecia stosunkowo rzadko podejmowane są kwestie wojska oraz innych formacji zbrojnych. Jeżeli chodzi o wojska, to tę swoistą lukę wypełnia artykuł B. Balcerowicza „Wojsko AD 1989”. Autor podejmuje w szczególności kwestię polityczności armii ale również wskazuje, iż w obradach Okrągłego Stołu kwestie obronności i sił zbrojnych pozostawały poza głównym nurtem dyskusji. To samo można powiedzieć o kwestiach stosunków państwo-kościół i stąd też w opracowaniu M. Stolarczyka „Kościół w obliczu przemian” w zasadzie nie ma odniesień do Okrągłego Stołu, a rozważania niemal w całości dotyczą wcześniejszego okresu w tym również lat pięćdziesiątych. Niedosyt wynika także z tego, że bardzo marginalnie (s. 285) zostały potraktowane nowe regulacje dotyczące stosunku państwa do Kościoła katolickiego. Zostały one przyjęte w maju 1989 r. w wyniku negocjacji toczonych wcześniej i odrębnie. Mogą być uznane za swego rodzaju odpowiednik Okrągłego Stołu.

Ustalenia przyjęte ostatecznie przez przedstawicieli władzy i opozycji na początku kwietnia 1989 r. dotyczyły na ogół zmian na poziomie centralnym (ogólnopanstwowym). W sferze instytucjonalnej znajduje to wyraz zwłaszcza w utworzeniu (przywróceniu) instytucji Prezydenta i Senatu. Nie znaczy to jednak, że nie miały znaczą-

cych konsekwencji dla sfery lokalnej. Kwestię tę, choć w ujęciu raczej teoretycznym, podejmuje W. Łukowski w opracowaniu „Z perspektywy lokalnej. O instytucjonalizacji przestrzeni społecznej”. Jedną z poczynionych konstatacji wskazuje iż Okrągły Stół był niewątpliwie istotnym impulsem sprzyjającym delegitymizacji lokalnych struktur poprzedniego systemu (s. 307).

Dobrą ilustracją szerokiego ale niewątpliwie zasadnego merytorycznie zasięgu drugiej sekwencji tematycznej prezentowanej publikacji jest kolejne opracowanie „Świat kultury i nauki” autorstwa D. Przystka, który m.in. zwraca uwagę na marginalne potraktowanie problemów środowisk nauki i kultury w postanowieniach Okrągłego Stołu (s. 314). W podsumowaniu stwierdza również, iż ludzie kultury w imię przemian politycznych zaoferowali nowej władzy twarzę, umiejętności i talenty, a w zamian nie otrzymali nic (s. 329).

Kolejne trafnie dobrane opracowanie przygotował A. Kozieł podejmując kwestię „Media wobec Okrągłego Stołu”. Zwraca uwagę przede wszystkim syntetyczne ale zarazem wyczerpujące przedstawienie sposobu i stylu prezentowania problemów dotyczących negocjacji władz i opozycji przede wszystkim przez najbardziej znaczące tytuły prasowe ale także przez pisma o mniejszym zasięgu ale reprezentatywne politycznie.

Mimo, że A. Kozieł objął zakresem swojej analizy „Politykę” redaktorzy prezentowanej publikacji uznali za celowe poświęcenie odrębnego artykułu temu tygodnikowi kierując

się zapewne jego szczególną pozycją w panoramie prasowej. Opracowanie: Fakty, myśli i słowa. Przypadek „Polityki” przygotował W. Władysław, wskazując, iż w okresie prowadzenia negocjacji publicystyka i polityka redakcyjna „Polityki” szła według dwóch linii – nadziei i troski oraz radości i lęku.

Drugą sekwencję tematyczną prezentowanej publikacji zamyka opracowanie A. Magierskiej „Okrągły Stół w dyskusjach historyków i polityków III i IV RP”. Jest to rozwiązanie trafne i to zarówno z powodów redakcyjnych jak i merytorycznych. Z powodów redakcyjnych ostatnie opracowanie stanowi swego rodzaju nawiązanie do wielu problemów poruszanych we wcześniejszych opracowaniach. Ze względów merytorycznych zaś artykuł A. Magierskiej może być uznany za syntezę bardzo rozległej i wielowątkowej dyskusji toczony wokół oceny Okrągłego Stołu.

Trzecia sekwencja prezentowanej publikacji nosi tytuł „Z zewnętrznego perspektywy” i składa się z 9 opracowań. Pierwsze z nich autorstwa W. Walkiewicza jest zatytułowane „Między Moskwą a Berlinem. Polska polityka zagraniczna”. Szczególnie ciekawe są opinie autora odnoszące się do polityki zagranicznej rządu T. Mazowieckiego w odniesieniu do dwóch wielkich sąsiadów (s. 395, s. 401 i n.). Kwestia dotycząca wielkiego sąsiada ze Wschodu jest ujęta także w artykule A. Skrzyпка „Na łamach prasy radzieckiej”, choć autor wskazuje, iż publikacje na temat Okrągłego Stołu i Polski tamtego okresu były rzadkie. Można przyjąć, że nieco więcej

uwagi poświęcono sprawom polskim po wyborach czerwcowych. Z kolei do widzenia spraw polskich z punktu widzenia wielkiego sąsiada z Zachodu nawiązuje kolejno opracowanie „Spojrzenie zza zachodniej granicy” przygotowane przez W. Templina postaci nietypowej w gronie autorów. Jest to bowiem eneradowski dysydent i stąd szczególnie cenne są jego opinie na temat ruchów pozycyjnych w NRD.

Do kwestii opozycji ale u południowych sąsiadów i widzenia spraw polskich w Czechosłowacji nawiązuje J. Baluch w opracowaniu „Z praskiej perspektywy”. Warto powtórzyć ostatnie zdanie tego opracowania w którym autor stwierdza, że w wyniku wydarzeń zapoczątkowanych w Polsce w 1989 roku między Łabą a Władywostokiem powstały 23 nowe państwa. Wynik na skalę III wojny światowej, której nie było.

Widoczny i trafny wątek traktowania roku 1989 w Polsce w powiązaniu z wydarzeniami w innych państwach kontynuuje J. Wojnicki w opracowaniu „Bałkany a rok 1989” koncentrując się zwłaszcza na Bułgarii, Rumunii, Jugosławii oraz Albanii. W konkluzji autor stwierdza, iż nie było jednego scenariusza zmian politycznych w państwach bałkańskich w roku 1989.

Kolejne opracowanie zatytułowane „Jan Paweł II a przełom 1989 roku w Polsce” zostało przygotowane przez J. Kowalczyka. W mniejszym stopniu odnosi się do Okrągłego Stołu. Na ogół zawiera odniesienia do wcześniejszych wydarzeń a zwłaszcza do zamachu na Jana Pawła II oraz do procesu uregulowania stosunków dyplomatycznych między Polską a Watykanem.

Bezpośrednie odniesienia do negocjacji rządzących i opozycji ale z amerykańskiej perspektywy podejmuje K. Michałek w artykule „Ku zmianie amerykańskiej strategii wobec Europy Wschodniej; administracja George’a Busha seniora wobec Okrągłego Stołu”. Jednym z ciekawszych wątków jest ukazanie wysiłków ambasadora USA w Warszawie Johna R. Davisa na rzecz podjęcia przez administrację amerykańską przedsięwzięć mających zachęcić obie strony a zwłaszcza stronę rządową do rozpoczęcia i prowadzenia negocjacji.

Zbieg w czasie pierwszej tury wyborów czerwcowych i masakry na Placu Niebiańskiego Spokoju można uznać za wręcz symboliczną przesłankę uzasadniającą podjęcie kwestii oceny wydarzeń roku 1989 z chińskiej perspektywy. Uczynił to J. Rowiński w opracowaniu „Chińska Republika Ludowa wobec wydarzeń w Europie Środkowo-Wschodniej 1989 roku”. Za szczególnie cenne należy uznać przedstawienie wyrażanych przez władze chińskie ocen dotyczących przyczyn „wiosny ludów” w państwach socjalistycznych.

Potwierdzeniem dążenia do ukazania możliwe szerokiego i wszechstronnego obrazu wydarzeń związanych z negocjacjami między władzą a opozycją jest ostatnie opracowanie prezentowanej publikacji noszące tytuł „Kształty Okrągłego Stołu z dalszej perspektywy”. R. Habielski podjął w nim kwestię stosunku polskiej emigracji politycznej do obrad i ustaleń toczonych w Warszawie wczesną wiosną 1989 r. Niezależnie od samej problematyki Okrągłego Stołu znaj-

dużącej odzwierciedlenie zwłaszcza w mediach emigracyjnych, autor trafnie zwrócił uwagę na złożoność samej emigracji oraz podniósł kwestię co przyjąć za kryterium emigracyjności (s. 514).

Prezentowana publikacja, to bez wątpienia bardzo znacząca pozycja w naukowej literaturze poświęconej historycznym wydarzeniom 1989 roku. Wynika to przede wszystkim z bardzo szerokiego ujęcia problemów związanych z Okrągłym Stołem. Trzy sekwencje tematyczne zrealizowane

przez kompetentne ale także i zróżnicowane gremium autorów pozwoliło na podjęcie i wszechstronne ukazanie co najmniej dwóch niełatwych zagadnień. Pierwsze z nich skomplikowane wewnętrzne i międzynarodowe uwarunkowania procesu przygotowań do podjęcia negocjacji między władzą a opozycją. Zagadnienie drugie, to zasięg i charakter bezpośrednich i pośrednich skutków przyjętych ustaleń. Skutki te znacznym stopniu ukształtowały oblicze współczesnej Polski.

*Ryszard Chruściak*

## **Autorzy**

**JOLANTA ITRICH-DRABAREK**, doktor politolog, adiunkt w Instytucie Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego. Specjalizuje się w problematyce administracji publicznej i władzy lokalnej.

**ANNA MATERSKA-SOSNOWSKA**, doktor politolog, adiunkt w Instytucie Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego. Specjalizuje się we współczesnych systemach politycznych oraz problematyce polskich partii politycznych.

**MICHAŁ MISTYGACZ**, doktorant w Zakładzie Systemów Politycznych w Instytucie Nauk Politycznych UW.

**TOMASZ SŁOMKA**, doktor politolog, adiunkt w Instytucie Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego. Specjalizuje się w problematyce polskiego ustrojownictwa.

**IZABELA ALDONA TRZPIL**, doktor politolog, adiunkt w Instytucie Nauk Społecznych Akademii Podlaskiej w Siedlcach i wykładowca na Wydziale Nauk Politycznych Akademii Humanistycznej im. Aleksandra Gieysztora w Pułtusk.

**URSZULA URBAN**, doktor politolog, adiunkt w Instytucie Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego. Specjalizuje się w problematyce najnowszej historii politycznej Polski.

**MARZENA WIĘCKOWSKA**, doktorantka w Zakładzie Systemów Politycznych Instytutu Nauk Politycznych UW.

**JACEK ZALEŚNY**, doktor politolog, ustrojownictwo, adiunkt w Instytucie Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego; autor prac z zakresu współczesnych systemów politycznych i instytucji ochrony prawnej.