

Chorzowskie Studia Polityczne
Nr 4/2011

Bariery
współczesnej demokracji –
perspektywa polska

Chorzowskie Studies in Politics
No. 4/2011

Barriers to Modern Democracy – a Polish Perspective

edited by

Łukasz Wawrowski



The Poznan School of Banking Press

Chorzow 2011

Chorzowskie Studia Polityczne
Nr 4/2011

Bariery współczesnej demokracji – perspektywa polska

redakcja naukowa
Łukasz Wawrowski



Wydawnictwo
Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu
Chorzów 2011

Rada naukowa / Scientific Advisory Board

prof. dr hab. Zbigniew Blok
prof. dr hab. Ludwik Habuda
prof. dr hab. Andrzej W. Jabłoński
prof. dr hab. Jan Kantyka
prof. dr hab. Mirosław Karwat
dr Krzysztof Krysieniak (sekretarz / Secretary to the Board)
prof. PhDr. Peter Kulasik, CSc.
dr hab. Halina Lisicka, prof. UW
dr hab. Katarzyna Sobolewska-Myślik, prof. UP w Krakowie
dr hab. Sylwester Wróbel, prof. WSB w Poznaniu

Kolegium redakcyjne / Editorial Board

dr hab. Sylwester Wróbel, prof. WSB w Poznaniu (redaktor naczelny
i prowadzący / Editor-in-chief)
prof. PhDr. Peter Kulasik, CSc.
dr Łukasz Wawrowski
dr Maria Ochwat
dr Jarosław Szostak (sekretarz / Secretary to the Board)

Czasopismo recenzowane według standardów Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

Lista recenzentów na stronie www.wydawnictwo.wsb.poznan.pl
oraz w ostatnim numerze czasopisma z danego roku.

Journal reviewed in compliance with the standards set forth by the Ministry of Science and Higher Education.

A list of referees is available at www.wydawnictwo.wsb.poznan.pl
and published in the last issue of the Journal each year.

Weryfikacja streszczeń w języku angielskim / Summaries in English revised by

Jarosław Szostak

Projekt okładki / Cover design by

Jan Ślusarski

Redakcja, skład i łamanie / Copyedited and typeset by

Maria Wlazło

Wersja pierwotna – publikacja drukowana / Source version – print publication

© Copyright by Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu, 2011

ISSN 2080-752X

WYDAWNICTWO WYŻSZEJ SZKOŁY BANKOWEJ W POZNANIU

al. Niepodległości 2, 61-874 Poznań

tel. 61 655 33 99, 61 655 32 48

e-mail: wydawnictwo@wsb.poznan.pl, dzialhandlowy@wsb.poznan.pl

www.wydawnictwo.wsb.poznan.pl

Druk i oprawa / Printed and bound by ESUS Druk cyfrowy, Poznań

Spis treści

Od redakcji	9
Zbigniew BLOK <i>Grzechy główne demokracji</i>	13
Bariery demokracji w ujęciu ogólnokrajowym	
Zbigniew MACHELSKI <i>Ułomność demokracji III RP (model genetyczny)</i>	37
Artur WARZOCHA <i>Bilans końca kadencji – analiza realizacji obietnic wyborczych Platformy Obywatelskiej po czterech latach rządów</i>	59
Michał KORSZUN <i>Polityka fiskalna państwa wobec oczekiwań społecznych</i>	89
Maciej BANASIK, Maciej THORZ <i>Konstytucyjne zasady budżetowe a bezpieczeństwo finansowe Polski</i>	109
Bariery demokracji w ujęciu lokalnym	
Krzysztof ŁABĘDŹ <i>Problemy demokracji lokalnej – wybrane zagadnienia</i>	123
Joanna KASTELIK-FENDRYK, Irena CHLEBIK <i>Zjawisko biurokracji w odniesieniu do krytycznych uwag, de lege ferenda, na temat prawnej regulacji organów związku komunalnego</i>	137
Jerzy MIZGALSKI, Cezary Kazimierz SZYMAŃSKI <i>Udział lokalnych mediów w procesie socjalizacji lokalnych elit politycznych</i>	165
Streszczenia	195
Summaries	201
O Autorach	207
Lista recenzentów współpracujących z czasopismem „Chorzowskie Studia Polityczne”	209



Table of Contents

A Word from the Editors	9
Zbigniew BLOK <i>The Cardinal Sins of Democracy</i>	13
National outlooks on barriers to modern democracy	
Zbigniew MACHELSKI <i>The Deficiencies of Democracy in the Third Republic of Poland (the Genetic Model)</i>	37
Artur WARZOCHA <i>An End-of-Term Account, or a Review of Platforma Obywatelska Election Promises after Four Years in Power</i>	59
Michał KORSZUN <i>The Fiscal Policy of State vs. Society's Expectations</i>	89
Maciej BANASIK, Maciej THORZ <i>The Constitutional Provisions on State Budget Policy and Their Impact on Poland's Financial Safety</i>	109
Local outlooks on barriers to modern democracy	
Krzysztof ŁABĘDŹ <i>The Problems of Local Democracy – Selected Issues</i>	123
Joanna KASTELIK-FENDRYK, Irena CHLEBIK <i>Bureaucracy in the Light of Criticism, de lege ferenda, Concerning Legal Regulations on the Executive Bodies of Municipal Associations</i>	137
Jerzy MIZGALSKI, Cezary Kazimierz SZYMAŃSKI <i>The Contribution of Local Media to the Socialization of Local Political Elites</i>	165
Summaries in Polish	195
Summaries in English	201
About Authors	207
List of reviewers collaborating with “Chorzowskie Studies in Politics”	209



Od redakcji

Czwarty numer „Chorzowskich Studiów Politycznych” stanowi pierwszy z dwóch zbiorów artykułów, dla których punktem odniesienia są bariery współczesnej demokracji. Prezentowane teksty są jednym z efektów projektu, który zainicjowany został w 2011 roku przez Katedrę Nauki o Polityce Wydziału Zamiejscowego w Chorzowie Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu pod kierownictwem prof. nadzw. dr. hab. Sylwestra Wróbla. Uzyskane w jego efekcie wyniki badawcze podzielone zostały ze względu na geograficzne występowanie analizowanych barier, które utrudniają – lub wręcz uniemożliwiają – pełną realizację zasad demokratycznych. Niniejsza część pierwsza, obejmująca osiem artykułów badaczy reprezentujących szereg polskich ośrodków naukowych, pozostaje w kręgu polskich zmagania z demokracją. Kolejną natomiast podejmować będzie zagadnienia globalne, charakteryzowane przy wykorzystaniu materiału empirycznego z różnych stron świata.

Już na wstępie przyznać należy, że demokracja nie jest zjawiskiem ani nowym, ani rzadkim, ani tym bardziej sporadycznie podejmowanym w badaniach naukowych. Zapewne właśnie również z tych powodów brak w nauce jednoznacznej i powszechnie przyjętej wykładni owego zjawiska. Równocześnie jako powszechne – przynajmniej w zachodnim kręgu kulturowym – uznać należy postrzeganie demokracji jako zjawiska pozytywnego i tym samym pożądanego. Jak pisał w książce *Teoria demokracji* Giovanni Sartori, „aż do lat czterdziestych ludzie wiedzieli, czym jest demokracja i albo im się podobała, albo ją odrzucali. Od tamtej pory wszyscy głosimy, że podoba się nam demokracja, ale przestaliśmy wiedzieć (rozumieć, zgadzać się), czym ona jest”¹.

¹ G. Sartori, *Teoria demokracji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998, s. 16.

Przyjąć należy, że głównymi motywami działalności naukowej są dążenie do obiektywnego poznania i zrozumienia rzeczywistości oraz dążenie do opanowania rzeczywistości i przekształcenia jej zgodnie z potrzebami człowieka. Wychodząc z takiego założenia, wyróżnić można szereg dopełniających się potencjalnych obszarów badawczych związanych z zagadnieniem demokracji, które – w celu pełnego wykorzystania przez naukę swoich możliwości w odniesieniu do danego fragmentu rzeczywistości – adekwatne powinny być do poszczególnych funkcji nakładanych na naukę². Poczynając od fundamentalnych rozstrzygnięć dotyczących tego, czym jest demokracja i jak wygląda jej urzeczywistnianie (jako realizacja funkcji opisowej i wyjaśniającej), poprzez próbę analizy mechanizmów jej uskuteczniania i perspektyw rozwoju (jako realizacja funkcji prognostycznej i instrumentalnej), na poszukiwaniu uzasadnienia, dlaczego powinna być ona wprowadzana w życie, kończąc (jako realizacja – kontrowersyjnej wprawdzie – funkcji aksjologicznej). Wydaje się, że wśród owego szerokiego katalogu potencjalnych problemów badawczych za zagadnienie niezwykle ciekawe i heurystycznie uzasadnione, a przy tym relatywnie rzadziej podejmowane, uznać należy właśnie analizę barier demokracji. Przyjęcie takiej perspektywy badawczej pozwala równocześnie odwoływać się do wszystkich wskazanych funkcji nauki w postaci: identyfikacji owych barier (funkcja opisowa), ukazywania mechanizmów ich oddziaływania (funkcja wyjaśniająca), przewidywania perspektyw rozwoju demokracji w obliczu istniejących ograniczeń (funkcja prognostyczna), poszukiwania sposobów ich przewycięzania (funkcja instrumentalna) oraz uzasadniania konieczności takich działań (funkcja aksjologiczna).

Aktualność i ranga omawianego zagadnienia wynika z faktu, że demokracja współczesna, mimo niewątpliwych osiągnięć, napotyka istotne bariery, które bądź to hamują jej rozwój, bądź też ugruntowują przeświadczenie o jej licznych niedostatkach. Nietrudno bowiem zauważyć wyraźny rozdźwięk pomiędzy demokracją postrzeganą jako idea sprawowania władzy politycznej (demokracja polityczna) czy też zorganizowania społeczeństwa (demokracja społeczna) a faktycznymi przykładami jej urzeczywistniania we współczesnych państwach. Wnioskować stąd należy, że albo owa idea nie przystaje do rzeczywistości, albo w rzeczywistości występują pewne zjawiska, które utrudniają lub wręcz uniemożliwiają jej realizację. Istnienie „jakichś” barier demokracji wydaje się zatem oczywiste. Większego namysłu wymaga natomiast próba ich jednoznacznej i pełnej identyfikacji, co uczyniono przedmiotem niniejszego numeru „Chorzowskich Studiów Politycznych”.

W skład prezentowanego zbioru wchodzi osiem artykułów, w których autorzy prezentują swoje własne, czasem kontrowersyjne, lecz mieszczące się w szero-

² Por. Ł. Wawrowski, *Funkcje nauki a relacje między teorią a opisem*, w: *Czym jest teoria w politologii?*, red. Z. Blok, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2011, s. 188–203.

kim spektrum dyskursu politologicznego, poglądy dotyczące wybranych aspektów współczesnej polskiej demokracji. Jako pierwszy – stanowiący tym samym wprowadzenie do dalszych rozważań – umieszczony został tekst Zbigniewa Bloka podejmujący problematykę głównych grzechów demokracji. Odnosząc się do szerokiego tła historycznego, autor wskazuje w nim, że identyfikowane bariery demokracji wynikają z trzech grup grzechów demokracji. Po pierwsze, „grzech pierworodny”, który wynika z tego, że status ontologiczny demokracji jest niejednorodny, podobnie jak status elementów ją konstytuujących. Po drugie, „grzechy główne” wynikające z przemian zachodzących w otoczeniu, mających źródło w szeroko pojmowanych zmianach w istocie i strukturze społeczeństw oraz w ładzie społecznym, w strukturze instytucjonalnej i funkcjonalnej. Wreszcie, „grzechy powszechne”, które wywodzą się z samego charakteru danej demokracji, ze sposobu jej funkcjonowania, z powodu nieprzestrzegania zasad, które dany model demokracji implikuje, czy też pomijania litery i ducha demokracji, a także świadomego jej wypaczania i patologizowania.

Dalsze rozważania podzielone zostały na dwie części. Pierwsza z nich podejmuje zagadnienia barier współczesnej polskiej demokracji w odniesieniu do państwa jako pewnej politycznej, społecznej i ekonomicznej całości. Otwiera ją tekst Zbigniewa Machelskiego dotyczący fundamentów kształtowania się demokracji w Polsce po 1989 roku. Zdaniem autora, przybiera ona raczej kształt tzw. demokracji odgórnej (wręcz fasadowej), gdzie procedury demokratyczne wprawdzie są zachowane, ale nie występuje autentyczna, merytoryczna rywalizacja elit, programów i partii politycznych. Próbując odpowiedzieć na pytanie o przyczyny takiego stanu rzeczy, poszukuje on barier stojących na drodze do pełnej realizacji demokratycznych zasad sprawowania władzy. Artur Warzocha, biorąc za punkt wyjścia polską scenę polityczną, poszukuje barier utrudniających racjonalne podejmowanie decyzji przez wyborców. Podejmuje zatem rozważania na temat „reżyserii” spektaklu, jakim stały się obecnie wybory, która ma w swym zamyśle odwoływać się do czystych emocji obserwatorów sceny politycznej, bazując na ich wrażeniach, poczuciu smaku, czy nawet na ich odruchach, uniemożliwiając im jednocześnie rzeczową ocenę treści wypowiedzianych przez polityków, a następnie dokonania chłodnej kalkulacji dotyczącej oddania głosu na konkretnego polityka. Michał Korszun w swoim tekście rozważa kwestie polityki fiskalnej państwa wobec oczekiwań społecznych. Wskazuje, że dyskusja nad zasadnością poszczególnych wydatków jest uzależniona od wcześniejszego sformułowania najważniejszych zadań, celów oraz roli, jaką ma spełniać państwo. Finalnie Maciej Banasik i Maciej Thorz poszukują barier polskiej demokracji w obszarze bezpieczeństwa finansowego. Wskazują oni, iż choć konstytucyjne zasady budżetowe spełniają powszechnie przyjęte standardy w zakresie kontroli nad finansami państwa, to jednak problemem zwłaszcza młodych demokracji jest skupianie większości władzy nie w rękach organów państwa, a w rękach liderów partyjnych, którzy mają zasadniczy

wpływ na personalną obsadę tych organów. Tym samym podstawowym zagrożeniem dla finansów publicznych w Polsce i barierą rozwoju polskiej demokracji jest silna centralizacja finansów publicznych, dająca możliwości do licznych nadużyć, nie tylko ekonomicznych, ale także politycznych.

Druga część niniejszego zbioru odnosi się natomiast do barier polskiej demokracji dostrzeganych przez badaczy na poziomie lokalnym i samorządowym. Krzysztof Łabędź w swoim tekście, analizując przykłady wyborów do rad dzielnic, ukazuje mechanizmy, które w imię interesów politycznych skutecznie powstrzymują aktywność mieszkańców związaną ze środowiskiem lokalnym, co można uznać za świadome przeciwdziałanie postępowi decentralizacji władzy (będącej jedną z płaszczyzn demokratycznej zasady podziału władzy), a jednocześnie rozwojowi społeczeństwa obywatelskiego. Joanna Kastelik-Fendryk i Irena Chlebek charakteryzują zjawisko biurokracji w administracji na przykładzie organów związku komunalnego. Odnosząc się do obowiązujących przepisów prawa, wskazują, że nie wszystkie z nich są jasne i przejrzyste, co w praktyce stwarza wiele problemów i stanowi istotną barierę dla realizacji demokratycznych procedur sprawowania władzy. W zamykającym zbiór tekście Jerzy Mizgalski i Cezary Szymański, podejmując kwestie funkcjonowania polskiej demokracji przez pryzmat roli lokalnych mediów w procesie socjalizacji lokalnych elit politycznych, wskazują m.in., iż mimo wszystkich niedoskonałości lokalnej władzy (polityków) i lokalnych mediów masowych, swoistego rodzaju kohabitacja polityczno-medialna przyczynia się do rozszerzenia demokracji bezpośredniej obywateli i ich większej partycypacji.

Podsumowując prowadzone rozważania, zauważyć należy, że naukowa refleksja nad barierami współczesnej demokracji nie należy do przedsięwzięć łatwych. Identyfikując potencjalne problemy badawcze, wskazać należy zwłaszcza na następujące kwestie. Po pierwsze, problematyczne jest już samo pojęcie demokracji, które może być wszak interpretowane na wiele sposobów. Na problem ten wskazuje zwłaszcza otwierający zbiór tekst prof. Zbigniewa Bloka. Po drugie, bariery demokracji mogą przybierać różne formy i dotyczyć różnych aspektów rzeczywistości. Konsekwencją tego faktu jest wyeksponowanie dwóch kluczowych wątków – politycznego i ekonomicznego, które muszą uzupełnione być pozostałymi wymiarami życia społecznego. Po trzecie, demokracja jako zjawisko powszechne może przybierać różne postaci, co wymusza konieczność analizowania jej przez pryzmat różnych państw i poziomów zorganizowania społeczeństw. Konsekwencją tego ostatniego założenia jest rozdzielenie rozważań dotyczących poszukiwania barier występujących w przypadku polskiej demokracji od refleksji mającej charakter bardziej globalny, która stanie się przedmiotem kolejnego, piątego już numeru „Chorzowskich Studiów Politycznych”.

dr Łukasz Wawrowski

Zbigniew Blok

Grzechy główne demokracji

1. Wstęp

Mimo że refleksja nad demokracją trwa już ponad dwu i pół tysiąca lat, to w dalszym ciągu kategoria ta ma nieokreślony status ontologiczny, epistemologiczny, a tym samym i merytoryczny. Nieustannie formułowane są nowe stanowiska, odkrywane nowe aspekty demokracji, mnożone jej modele, których kiedyś naliczyłem 40 i przestałem liczyć. Dlatego pytanie: Czym jest demokracja? – jest pytaniem ciągle ważnym, aktualnym i fundamentalnym dla politologii.

Oczywiście nie będę rozwijał tego tematu, ponieważ refleksji o istocie demokracji wystarczyłoby na niejedną książkę, ale zobligowany jestem do przedstawienia pewnych konstatacji o przedmiocie, który ma być poddany krytyce. Jeśli bowiem przyjęlibyśmy za słuszny pogląd Giovanniego Sartoriego, że demokracja to pompatyczne słowo określające coś, co nie istnieje, i uwierzylibyśmy w prognozę Willy Brandta sformułowaną w połowie lat siedemdziesiątych ubiegłego wieku, iż za 20–30 lat demokracja w Europie Zachodniej pograży się w otaczającym ją morzu dyktatury – nie miałoby sensu wypominanie jej grzechów głównych¹. A zatem warunkiem zrealizowania tematu zakreślonego w tytule jest przyjęcie pewnych założeń dotyczących istoty demokracji.

Status ontologiczny demokracji jest różnorodny, jest ona zarazem ideaą, procedurą, instytucją, jak i praktyką społeczną z wszelkimi tego konsekwencjami natury epistemologicznej i metodologicznej. Daje to badaczom możliwość

¹ Por. Y. Mény, Y. Surel, *Zasadnicza dwuznaczność populizmu*, w: *Demokracja w obliczu populizmu*, red. J. Szacki, Oficyna Naukowa, Warszawa 2007, s. 33; por. także „The Economist” 12 marca 1974, s. 112.

przyjmowania bardzo różnych założeń, co powoduje, że poszczególne systemy refleksji teoretycznej są ze sobą nieporównywalne, a nawet mogą być ewidentnie sprzeczne i wewnętrznie niekoherentne. Między greckimi demokracjami bezpośrednimi a demokracjami, które powstały po XVII wieku, określanymi jako przedstawicielskie jest zdecydowanie więcej różnic niż podobieństw. Mimo odmienności tych systemów, są one krytykowane prawie tymi samymi argumentami. Czyli większe jest podobieństwo w skutkach powodowanych przez te systemy niż w ich istotach.

Genezy demokracji przedstawicielskiej nie należy szukać w którejś z greckich *polis* czy nawet wyprowadzać z republiki jako takiej, lecz należy uznać, że wyrosła ona z instytucji monarchistycznych i arystokratycznych Anglii i Szwecji. Koncepcję demokracji przedstawicielskiej włączono do doktryny i teorii demokratycznej pod koniec XVIII wieku w dość arbitralny sposób, wtedy bowiem uznano, że niedemokratyczna koncepcja systemu przedstawicielskiego jest odąd demokratyczną².

Zarówno w teorii, jak i praktyce politycznej wypróbowano już wiele modeli demokracji, z których żaden nie spełnia oczekiwań społecznych. Nie ustają jednak nadzieje, że nowe modele zdołają usunąć większość wrodzonych wad demokracji, dlatego stale pojawiają się nowe opcje, nowe idee i wartości oraz nowe instytucje demokratyczne. Warto się zastanowić, czy istnieje szansa na usunięcie istotnych w demokracji sprzeczności, antynomii, ewentualnie, czy możliwa jest ich modyfikacja polepszająca jakość współczesnych demokracji.

2. Geneza słabych stron demokracji

Pierwszym powodem krytyki demokracji pojmowanej jako specyficzna forma organizacji życia zbiorowego było to, że najprawdopodobniej znikła ona z życia społecznego ludów pierwotnych i na wiele tysięcy lat wyparta została przez formy organizacji oparte na autorytaryzmie, posłuszeństwie bądź despotyzmie. Pojawiła się ona dopiero w V wieku przed naszą erą na relatywnie krótki okres historyczny, a zaczęła budować swą powszechność przez ponad 200 lat, poczynając od drugiej połowy XVIII wieku, aż po przełom XX i XXI wieku.

Etymologia słowa „demokracja” jest jasna, *demos* znaczy lud, *kratia* – panowanie. Problem zaś tkwi w tym, kto tworzy lud i co to znaczy, że lud rządzi. Trzecim pojęciem kluczowym dla demokracji jest „dobro wspólne”. Warto więc poświęcić mu nieco uwagi. „Dobro wspólne” czy „dobro ogółu” nie zostały nigdy jednoznacznie zdefiniowane, mimo wielu prób czynionych na przestrzeni wieków przez autorytety moralne, naukowe, polityczne, instytucje czy organizacje

² R. Dahl, *Demokracja i jej krytycy*, Wydawnictwo Znak, Kraków – Warszawa 1995, s. 46 i n.

grup społecznych. Nie ma tutaj miejsca na ich prezentację, problematyka zostanie zatem ograniczona do przedstawienia własnej konkluzji autora z tych dociekań. Między interesem własnym jednostki a interesem ogółu istnieją nieusuwalne różnice i stąd nie da się ostatecznie ustalić akceptowanego przez wszystkich rankingu preferencji społecznych, a tym bardziej rankingu preferencji obywateli ustalonego metodą demokratyczną. Tym samym pojęcie dobra ogółu, na realizację którego – według niektórych teorii – zorientowana jest demokracja, jest pojęciem niedefiniowalnym na poziomie społeczeństwa jako całości.

Dobro ogółu może przybrać charakter bądź to substancjalny, bądź proceduralny czy procesualny. Jego status ontologiczny bywa różny i dlatego musi być ono negocjowane, może powstać w efekcie zgody i z woli obywateli. W tej sytuacji musimy przyjąć założenie, że pojęcia dobra nie potrafimy określić nawet w przybliżeniu. „Już tylko nieliczni ufają w istnienie dobra jednego i »samego w sobie«, upatrując je w Absolucie, Bogu czy w jakiejś wiecznej zasadzie”³. A zatem możemy jedynie uznać coś za dobro, ale nie możemy stwierdzić, że to jest dobro. Coś, co dziś uważa się za dobro, może dobrem nie być jutro⁴. Tym bardziej jeśli uwzględnimy realia polityczne, a więc manipulacje programami politycznymi czy głosowania taktyczne „coś za coś”, to pojęcie tzw. dobra ogółu jeszcze bardziej się oddala.

Z podobną sytuacją mamy do czynienia, gdy przeanalizujemy pozostałe kluczowe kategorie demokracji. W greckich *polis* z ludu wykluczona była większość mieszkańców – wyłączone były kobiety, cudzoziemcy (metojkowie) i niewolnicy. W porównaniu z nimi współczesne demokracje są zdecydowanie bardziej inkluzywne, chociaż w praktyce i dzisiaj również obecne są liczne faktyczne, prawne czy nieformalne wykluczenia, np. cudzoziemców, uchodźców, ubogich, analfabetów itd.

Mimo różnic pod tym względem, między demokracjami greckimi a współczesnymi zachodzą pewne podobieństwa wynikające z tego, że struktura ludu zawsze była niejednorodna. Oczywiście różnice we współczesnych społeczeństwach są zdecydowanie większe niż w społecznościach starożytnych *polis*, ale i tam – wbrew założeniom – w rzeczywistości utrzymywały się one na dość wysokim poziomie.

Podział na rządzących i rządzonych nie jest zatem wyłączną cechą współczesnych demokracji. Polityka w Atenach i innych miastach greckich była brutalną, twardą grą podporządkowaną osobistym ambicjom. Nie istniały wprawdzie wtedy partie polityczne, ale potężną rolę odgrywały frakcje oparte na więzach

³ E. Nowak, K.M. Cern, *Ethos w życiu publicznym*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 25.

⁴ A. Scola, G. Reale, *Dialog o wartości człowieka*, Centrum Myśli Jana Pawła II, Warszawa 2009, s. 152.

rodzinnych i przyjacielskich. Za głoszonymi publicznie sloganami na temat dobra publicznego ukrywały się *de facto* interesy rodziny i przyjaciół. Przywódcy frakcji nie mieli nic przeciwko ostracyzmowi, aby przeciwnika czy konkurenta politycznego skazać na banicję jako „niebezpiecznego dla demokracji”. Zabiegali też o to, by w zgromadzeniu ludowym brali udział ich zwolennicy, a nieobecni byli ich polityczni konkurenci po to, żeby przegłosować ich wersję „dobra ogólnego”⁵. Struktura faktycznego, politycznie zaangażowanego ludu nie była więc identyczna ze strukturą rzeczywistą *demos*.

Z tych powodów uczestnictwo w polityce, partycypacja polityczna była i jest ważnym komponentem każdej demokracji, zarówno tej bezpośredniej, jak i przedstawicielskiej. Kontrowersje natomiast powstają wokół jej zakresu – stanowiska są w tym względzie bardzo podzielone. Stało się to podstawą do wyodrębnienia dwóch przeciwstawnych koncepcji demokracji. Według partycypacyjnych koncepcji demokracji, najważniejszym elementem jest uczestnictwo obywateli w polityce. Perykles uważał, że jednostka, która nie interesuje się życiem państwa, jest jednostką nie tyle bierną, ile nieużyteczną, „tylko przez uczestnictwo obywateli system może być prawdziwie demokratyczny”⁶. Z kolei elityczna teoria demokracji, której założenia sformułował Joseph Schumpeter, uznaje, że konstytutywnym elementem systemu demokratycznego nie jest uczestnictwo obywateli, lecz współzawodnictwo między elitami. Zadaniem ludu jest wybór przedstawicieli, którzy mają decydować, i nie wolno im w tym dziele przeszkadzać, pouczać co mają robić, ani zbyt pochopnie wycofywać swoje poparcie w okresie między wyborami itd.⁷

Różne teorie demokracji stwarzają wyjątkową okazję do krytykowania demokracji – prawie wszystkim i za wszystko. Nie będą tutaj charakteryzowane owe potencjalne możliwości, a jedynie zostanie wskazany zasadniczy paradoks, który wpisany jest w demokrację. Otóż demokracja jest najbardziej inkluzywną i masową formą polityki. Ale polityka jest sferą bardzo złożoną, zawikłaną i trudną do rozszyfrowania przez przeciętnego obywatela. Stąd im większe uczestnictwo polityczne, tym więcej ludzi zagubionych, zdezorientowanych, niepotrafiących zrozumieć istoty i funkcjonowania polityki. Można więc w konkluzji stwierdzić, że demokracja poprzez upodmiotowienie obywateli prowadzi do nieprzejrzystości polityki, czyli także do nieprzejrzystości demokracji⁸. Aby temu zjawisku przeciwdziałać, pojawiły się propozycje, by świadomie ograniczyć partycypację obywateli w życiu publicznym do poziomu partycy-

⁵ R. Dahl, op. cit., s. 11 i n.

⁶ M. Cześnik, *Uczestnictwo wyborcze, stosunek do demokracji, legitymizacja władzy. Przypadek polski*, w: *Populizm a demokracja*, red. M. Markowski, ISP PAN, Warszawa 2004, s. 125.

⁷ Ibidem, s. 126.

⁸ M. Canovan, *Polityka dla ludzi. Populizm jako ideologia demokracji*, w: *Demokracja w obliczu populizmu*, op. cit., s. 61 i n.

pacji optymalnej, tzn. takiej, która pozwala uniknąć wielu negatywnych skutków partycypacji maksymalnej, takich jak paraliż decyzyjny, nieracjonalność decyzji, napięcia i konflikty społeczne, a zarazem uniknąć negatywnych skutków wynikających ze zminimalizowanej partycypacji w postaci apatii, erozji władzy, korupcji itd. Zwolennicy partycypacji umiarkowanej rozwiązanie tej kwestii upatrują w pozostawieniu marginesu na tzw. stabilizującą apatię w społeczeństwie⁹.

Kolejny problem związany jest z pojmowaniem i interpretacją tego, że lud rządzi bądź panuje. Od samego początku ten komponent demokracji budził i do dzisiaj budzi wiele wątpliwości i sprzeczności, co też stwarza wyjątkową okazję do krytykowania demokracji. Pierwszym pytaniem, które należy postawić w tej kwestii, jest pytanie o to, czy każdy obywatel, każdy członek *demos* ma pre dyspozycję, wiedzę i talent do tego, aby rządzić, panować, podejmować decyzje. Nawet starożytni myśliciele, którzy za demokrację uznawali tylko demokrację bezpośrednią, nie potrafili wypracować jednolitego stanowiska. Platon potępiał demokrację za to, że powierzała rządy ludziom do tego nieprzygotowanym. Jego zdaniem, rządy należało powierzać wyłącznie ludziom do tego przygotowanym, czyli najmądrzejszym, filozofom. Wszyscy pozostali powinni być poddani rządom żelaznej ręki po to, aby móc uformować porządne państwo. Nie pytając ich o to, czy tego chcą, czy nie i czy im z tym będzie dobrze, czy źle¹⁰. Z kolei Arystoteles krytykował demokrację za to, że powierza rządy biedocie, ale zarazem odradzał, aby ludzi biednych całkowicie pozbawić dostępu do godności i mienia, bo wtedy państwo byłoby wypełnione nieprzyjaciółmi. Stąd należy przyznać im udział w radzie i sądach, ale utrudnić im dostęp do najwyższych urzędów¹¹.

Problem ten jest stale aktualny, również dzisiaj bowiem stawiamy sobie pytanie, czy zbiorowość obywateli winna mieć wpływ – a jeśli tak, to jaki – na politykę, tzn. na funkcjonowanie i organizację życia zbiorowego. Zwolennikiem ograniczenia demokracji przedstawicielskiej był nawet Jean-Jacques Rousseau, mimo że był orędownikiem masowej podmiotowości ludu i woli zbiorowej. W tej dyskusji bardzo cenne okazało się rozróżnienie dwóch ról przedstawiciela, którego dokonał w swoim czasie Edmund Burke. Wyróżnił on dwa typy ról przedstawiciela:

- przedstawiciela typu „delegat”, który zobowiązany jest głosować zgodnie z wolą i oczekiwaniami wyborców oraz
- przedstawiciela typu „powiernik”, którego wyborcy wyposażają w dużą autonomię przy wyborze celów i środków ich realizacji.

⁹ P. Braud, *Rozkosze demokracji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995, s. 47–50 oraz *Nauka o polityce*, red. Z. Blok, Wydawnictwo Politechniki Poznańskiej, Poznań 1989, s. 252.

¹⁰ Platon, *Państwo*, Wydawnictwo Antyk, Kęty 2006, s. 9.

¹¹ Arystoteles, *Polityka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 31.

Reprezentant typu „powiernik” zobowiązany jest do realizacji potrzeb i interesów ludu i nie jest krępowany ich wolą czy żądaniami. Ludzie bowiem sami nie wiedzą, co przyczynia się do ich szczęścia¹².

Z punktu widzenia możliwości krytyki demokracji, potencjalnie do niej zachęca innowacyjna koncepcja G. Sartoriego, który przyjął, że przedstawiciel winien być odpowiedzialny nie tylko przed obywatelem, ale i za obywatela. Potencjalne możliwości krytyki tkwią w tym, że mamy tu do czynienia nie z alternatywą: „przed” – „za”, ale z koniunkcją: „przed” i „za”. Koniunkcja daje możliwość stworzenia wielu różnorodnych opcji i interpretacji. I tak np. Radosław Markowski stwierdza, że „odpowiedzialność przed obywatelem ma sens tylko wtedy, gdy obywatele są odpowiedzialni „za” obywateli”¹³. Przeciwna i w pełni krytyczna względem instytucji przedstawicielstwa jest koncepcja „odwróconego egalitaryzmu”, według której lud nie jest równy rządzącym, ale jest od nich lepszy, a skoro tak, to reprezentanci ludu nie mogą liczyć na legitymizację¹⁴.

Reasumując powyższy tok rozumowania, należy stwierdzić, że demokracja ze względu na swój nieokreślony status ontologiczny, epistemologiczny i metodologiczny oraz podobny status elementów ją konstytuujących stwarza wyjątkowe możliwości jej krytykowania, można bowiem ją kwestionować już na poziomie modelu normatywnego, nawet zanim zainteresujemy się jej funkcjonowaniem w konkretnym systemie, w realnym miejscu i czasie. Nie dysponujemy żadnym normatywnym modelem demokracji, który byłby wewnętrznie koherentny, czyli pozbawiony wewnętrznych, immanentnych sprzeczności.

3. Wybrane przykłady krytyki współczesnej demokracji

Przedmiotem krytyki będą jednak przede wszystkim współczesne systemy demokratyczne, ich funkcjonowanie i skutki społeczne, jakie powodują. Zostanie zaprezentowana krytyka z różnych pozycji: ze strony poszczególnych badaczy; ze strony poszczególnych instytucji; partii politycznych, szczególnie tych opozycyjnych; ruchów społecznych oraz zmian wywołanych w charakterze demokracji przez ważne procesy społeczne.

Ten rozdział będzie poświęcony kilku źródłom krytyki demokracji, tj.:

- krytyce demokracji dokonanej przez Platona i Arystotelesa,
- krytyce demokracji, której dokonał Norberto Bobbio,

¹² R. Markowski, *Populizm, a demokracja: ujęcie, dylematy, kontrowersje*, w: *Populizm a demokracja*, op. cit., s. 13 i n.

¹³ Ibidem, s. 18.

¹⁴ E. Nalewajko, *Populizm w demokracji*, w: *Populizm a demokracja*, op. cit., s. 42.

- krytyce demokracji za grzech permanentnie niskiej efektywności,
- krytyce demokracji z racji jej mediatyzacji,
- krytyce demokracji za to, że ulega wymaganiom stawianym przez społeczeństwo konsumpcyjne,
- krytyce demokracji ze strony ruchów i partii populistycznych.

Zanim zostaną zaprezentowane główne grzechy demokracji, należy sformułować dwie uwagi. Po pierwsze, kondycja współczesnych systemów demokratycznych, ich liczebność oraz pozycja w świecie jest aktualnie wyjątkowa – demokracja jeszcze nigdy nie miała tak silnej pozycji. Świadczy o tym tabela 1, w której zamieszczone zostały szacunki organizacji Freedom House. Wniosek nasuwa się automatycznie – demokracja ma się dobrze, a nawet coraz lepiej. Oddrębny problem to metody tych szacunków, ale to już całkowicie inny temat zasługujący na dużo więcej uwagi.

Tabela 1. Demokracje wyborcze wśród państw świata w latach 1989–2010 według *Freedom in the World*

Rok	Łączna liczba państw	Liczba demokracji wyborczych	Udział procentowy (wartość zaokrąglona)
2010	194	115	59
2009	194	116	60
2008	193	119	62
2007	193	121	63
2006	193	123	64
2005	192	123	64
2004	192	119	62
2003	192	117	61
2002	192	121	63
2001	192	121	63
2000	192	120	63
1999	192	120	63
1998	191	117	61
1997	191	117	61
1996	191	118	62
1995	191	115	60
1994	191	113	59
1993	190	108	57
1992	186	99	53
1991	183	89	49
1990	165	76	46
1989	167	69	41

Źródło: *Freedom in the World 2011: The Authoritarian Challenge to Democracy. Selected data from Freedom House's annual survey of political rights and civil liberties*, <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2011?page=363&year=2011> [30.09.2011].

Po drugie, demokracja ateńska, na którą tak często się powołujemy, nie ma tak dużo wspólnego, by nie powiedzieć niczego wspólnego, ze współczesnymi systemami demokratycznymi. Żadnego z sześciu głównych założeń demokracji ateńskiej, o czym wcześniej wspomniano, nie spełnia ani jeden współczesny system demokratyczny, dlatego genezy systemu przedstawicielskiego nie należy szukać w starożytności, lecz w instytucjach monarchistycznych i arystokratycznych Anglii i Szwecji.

Założenia demokracji ateńskiej:

- istnienie koncepcji dobra wspólnego,
- względnie jednolite społeczeństwo,
- ograniczone rozmiary społeczności politycznej,
- bezpośredni udział obywateli w stanowieniu prawa i podejmowaniu decyzji politycznych,
- powszechna dostępność do sprawowania urzędów,
- duży stopień samowystarczalności i niezależności *polis*¹⁵.

Już chociażby z tego powodu, że żadnego z tych warunków nie spełnia ani jedna demokracja, żaden starożytny Grek żyjący w swojej *polis*, gdyby udało się go dzisiaj cudownie wskrzesić, nie nazwałby żadnego z tych 123 państw wymienionych w tabeli nr 1 systemem demokratycznym.

Odrębnym problemem pozostaje to, na ile wymienione założenia demokracji ateńskiej były spełnione przez poszczególne *polis*. Nie idealizując, trudno byłoby się zgodzić z tym, że demokracje greckich *polis* spełniały i to w najwyższym stopniu ideały demokracji, takie jak: wolność, równość, sprawiedliwość, dobrobyt czy racjonalność, tym bardziej że również one, przynajmniej niektóre, wzajemnie się wykluczają. Ateńska praktyka demokratyczna daleko odbiegała od założeń i jako taka bliższa jest pragmatyce współczesnej demokracji dużo bardziej niż modele normatywne jednej i drugiej. Aby się o tym przekonać, warto wrócić do krytyki demokracji Platona i Arystotelesa, którzy mimo iż analizowali odmienne modele demokracji, to sformułowali wiele krytyk, które przypisać możemy współczesnym systemom demokratycznym.

3.1. Krytyka demokracji według Platona i Arystotelesa

Platon negatywnie oceniał demokrację, jego zdaniem bowiem prowadzi ona nieuchronnie do dyktatury, tę prawidłowość starał się uzasadnić różnymi argumentami. Między innymi wskazał na to, że o tym, jak funkcjonuje ustrój, nie decydują wyłącznie prawa, lecz ludzkie charaktery, czyli upodobania i skłonności. Prawda, według Platona, tkwi w charakterach i dlatego demokracja skazana jest na klęskę, wcześniej czy później bowiem do głosu dochodzą niskie namiętności,

¹⁵ R. Dahl, op. cit., s. 29–30.

a szlachetniejsze dążenia tracą stopniowo znaczenie. Lud daje się opanować przez „falszywe i błagierskie myśli i mniemania”, które są w stanie usprawiedliwić każdą niegodziwość i wszelkie dziwactwa¹⁶. Szybko do głosu dochodzą pochlebcy – demagodzy, którzy wmawiają ludowi, że wszystko może, ale jak to zdoła uzyskać, to wiedzą już tylko oni. Demagodzy podtrzymują złudzenia ludu, a nawet roztańczają przed nim coraz wspanialsze miraże, których – jak wiadomo – nie da się nigdy zaspokoić. Umysły otumanione przez „błagierskie myśli” można zwodzić bez żadnego wysiłku, ponieważ sztandarową wartością demokracji jest wolność, która uprawomocnia mówienie i robienie tego, co się chce. Lud upaja się wolnością, nadużywa jej, słowa tracą swoją wartość, można dowolnie oskarżać i bez przyczyny obwiniać. „W takim państwie nauczyciel boi się uczniów i zaczyna im pochlebiać”¹⁷. Powstaje chaos i konflikty, ustrojowi grozi katastrofa. W tej sytuacji do głosu dochodzą perfidni demagodzy, którzy swobodnie panują nad „zdezorientowanym ludem”, coraz bardziej podatnym na manipulacje. W efekcie tego procesu lud traci wolność, prawa, demokracja przeraża się w dyktaturę, a fałszywi przyjaciele ludu – demagodzy – przejmują ster rządu w nowym systemie.

Platon krytykował również drugie hasło demokracji – wolność. Według niego, ludzie są z natury nierówni i dlatego twierdził, że nie można stawiać znaku równości tam, gdzie to niemożliwe. Rządzenie jest trudną sztuką, której nigdy nie opanują prostacy i ignoranci. Demokracja to despotyzm biednych, to ustrój najbardziej chwiejny, choć przysłonięty najbardziej wzniosłymi parawanami. Cechuje go brak dyscypliny społecznej, brak respektu dla władzy, anarchia, brak kompetencji rządzących i demoralizacja wśród ludu¹⁸.

Z kolei Arystoteles będący uczniem Platona zaprezentował inną niż „mistrz” koncepcję pojmowania polityki, a mimo tego też bardzo mocno krytykował demokrację. Demokrację, obok tyranii i oligarchii, zaliczył do ustrojów zwyrodniałych, tzn. takich, które mają na uwadze jedynie dobro rządzących, a nie dobro ogółu. Za właściwe ustroje zaś uznał królestwo, arystokrację i *politee*¹⁹.

Politea będąca harmonijnym połączeniem ideału wolności i hierarchii była ustrojem bazującym na stanie średnim (czyli ani nie na bogatych, ani nie na biednych), oni bowiem stanowią podstawę odpowiednio oligarchii i demokracji. Arystoteles nie miał zaufania ani do bogatych, ani do biednych, czyli także do ludu, któremu nie radził powierzać nieograniczonej władzy, ani co do wyboru urzędników, ani co do ich kontroli²⁰. W demokracji przewagę uzyskuje lud i to on

¹⁶ S. Filipowicz, *Demokracja. O władzy iluzji w królestwie rozumu*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2007.

¹⁷ Ibidem, s. 10.

¹⁸ H. Olszewski, *Historia doktryn politycznych i prawnych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1978, s. 25.

¹⁹ Arystoteles, op. cit., s. 85–86.

²⁰ Ibidem, s. 82.

rozstrzyga, podejmując uchwały, tym samym deprecjonuje się prawo. Uchwały ludu pełnią podobną rolę jak rozporządzenia w systemie tyranii – stąd podobieństwo tych ustrojów. Lud staje się despota, bo decyduje o wszystkim, ale tylko pozornie, do głosu bowiem dochodzą pochlebcy – demagodzy, którzy zachęcają lud do uchwalenia ustaw nawet wbrew prawu, po to, aby uzyskać nad nim przewagę. To oni wmawiają ludowi, że może wszystko, bo wiedzą, jak narzucić ludowi własną wersję tego, czego chce lud, ale aby to uzyskać, wcześniej należy wyeliminować prawo z rządu²¹. Założeniem demokracji jest równość, ale za podstawę równości przyjmuje się liczbę, a nie wartość, a więc co większość uchwali, co lud uchwali, staje się prawem. Ludzie ubodzy w demokracji znaczą najwięcej, bo są większością i to, co uchwalą, ma moc obowiązującą dla wszystkich. Jest to zatem pierwsza cecha wolności, drugą jest możliwość urzędzenia sobie życia, jak kto chce. Stąd dążenie do tego, aby – na ile to możliwe – nie podlegać nikomu²². Demokracja, twierdzi Arystoteles, nie sprzyja, a właściwie jest wroga ludziom, którzy wyróżniają się cnotą, uzdolnieniami, w tym także politycznymi. Ustroje te powołały specjalną instytucję, tzw. sąd skorupkowy (ostracyzm) właśnie po to, aby wykluczać z własnego państwa ludzi górujących nad innymi potęgą, bogactwem, popularnością czy jakimkolwiek innym czynnikiem stanowiącym o sile politycznej. Ostracyzm łamie przemożne stanowisko ludzi wybitnych, skazując ich na banicję. Banicję często zasądzano nie z myślą o zrównaniu obywateli w państwie czy dla polepszenia ustroju, lecz ze względu na interesy własne i swego stronnictwa.

Powyższe krytyki demokracji w starożytnych państwach-miastach greckich prawie w całości można odnieść do współczesnych systemów demokratycznych, chociaż nasze tak bardzo różnią się normatywnie od demokracji w greckich *polis*.

3.2. Krytyka demokracji według Norberto Bobbio

Przejdźmy jednak do grzechów głównych współczesnych demokracji. Norberto Bobbio zarzucił demokracji złamanie siedmiu obietnic:

- ograniczanie suwerenności ludu przez wielkie organizacje społeczne i korporacje,
- stale malejące możliwości jednostki na rynku politycznym opanowanym przez organizacje,
- lawinowy przyrost informacji o świecie przy ograniczonych jednostkowych zdolnościach ich wykorzystania,
- słabnący związek między wysokim wykształceniem a poziomem partycypacji politycznej,

²¹ Ibidem, s. 113.

²² Ibidem, s. 172.

- wzrost znaczenia instytucji nie pochodzących z wyboru,
- wąski zakres przedmiotowy demokracji,
- wzrost roli władzy „niewidzialnej”²³.

Lud systematycznie traci swą suwerenność na rzecz wielkich korporacji i organizacji narodowych oraz międzynarodowych, które sprytnie wykorzystały dla swoich interesów wolność stworzoną przez demokrację liberalną. Uzyskały one wyjątkową pozycję w gospodarce i polityce, nawet światowej, a tym bardziej w państwach narodowych. Dużo lepiej niż inne podmioty wykorzystały wolności rynkowe i wolności demokratyczne do uzyskania przewagi (czyli nierówności) nad państwami narodowymi i ich rządami.

Tabela 2. Największe korporacje międzynarodowe

Nazwa	Sprzedaż (mld USD)	Zysk netto (mld USD)	Aktywa (mld USD)	Kraj
AXA Group	145,9	5,2	1016,7	Francja
Banco Santander	109,6	12,3	1438,7	Hiszpania
Bank of America	150,5	6,3	2223,3	USA
Bank of China	52,2	9,4	1016,3	Chiny
Barclays	65,9	15,2	2223,0	Wielka Brytania
BNP Paribas	101,1	8,4	2952,2	Francja
China Construction Bank	59,2	13,6	1106,2	Chiny
Credit Agricole	92,0	1,6	2227,2	Francja
Deutsche Bank	63,0	6,9	2150,6	Niemcy
HSBC Holdings	103,7	5,8	2355,8	Wielka Brytania
ICBC	71,9	16,3	1428,5	Chiny
JP Morgan Chase	115,6	11,7	2032,0	USA
Lloyds Banking Group	106,7	4,6	1650,8	Wielka Brytania
UniCredit Group	92,2	5,6	1438,9	Włochy
Wells Fargo	98,6	12,3	b.d.	USA

Źródło: www.forbes.pl/rankingi/global 2000 [30.09.2011].

Co więcej, potrafią tę przewagę powiększać, wpływając na decyzje, które wcześniej rozstrzygał suweren – lud. I chociaż formalnie lud czy rządy państw narodowych zachowują swą suwerenność, to z racji faktycznej potęgi ekonomicznej i możliwości politycznych dużych korporacji i organizacji rządy państw narodowych ulegają ich wpływom, a nawet więcej, dają się szantażować np. odpływem kapitału do innego państwa czy odwołaniem imprezy sportowej (UEFA). Pewność czerpią one ze swej przewagi finansowej. Zyski korporacji oraz dochody organizacji międzynarodowych przewyższają budżety wielu państw narodowych.

²³ N. Bobbio, *The Future of Democracy. A Defence of the Rules of the Game*, Nowy York 1987, cyt za: P. Śpiewak, *Obietnice demokracji*, Pruszyński i S-ka, Warszawa 2004, s. 166 i n.

Tabela 3. Produkt krajowy brutto, ceny bieżące w roku 2010

Lp.	Kraj	Cena w mld dolarów USA	Cena na 1 mieszkańca w dolarach USA
1.	Argentyna	309	7666
2.	Australia	1271	56714
3.	Austria	376	44939
4.	Bułgaria	49	6458
5.	Dania	310	55872
6.	Indie	1287	1075
7.	Meksyk	1036	8188
8.	RPA	364	7279
9.	Rosja	1480	10429
10.	Polska	469	12289

Źródło: Rocznik statystyczny GUS 2010.

Korporacje międzynarodowe uniezależniły się od rządów nawet największych państw świata. Wystarczy przytoczyć fakt, że w roku 2010 General Electric wykazał aż pięć miliardów dolarów zysku i nie odprowadził do budżetu USA ani jednego dolara²⁴.

Jednostka, obywatel odgrywa coraz mniejszą rolę w polityce swojego własnego kraju. Bez wsparcia organizacyjnego jego podmiotowość polityczna jest praktycznie zerowa. Aby coś znaczyć w polityce, należy wejść w odpowiednie struktury organizacyjne, a więc zaakceptować hierarchię i dyscyplinę organizacyjną i zrezygnować z własnych idei, celów, nawet gdy są one ewidentnie lepsze od tych, które lansuje np. partia polityczna. Jednostka bezpośrednio nie może przebić się do systemu politycznego ani do podejmowania decyzji ważnych społecznie – może to uczynić za pośrednictwem organizacji, ale za to pośrednictwo musi zapłacić utratą własnej tożsamości.

Szanse jednostkowe pomniejsza ponadto lawinowy przyrost informacji, z którymi nie radzą sobie nawet specjaliści. Dlatego w celu rozpoznania wartości, realności czy skutków społecznych wynikających z realizacji jakiegoś programu politycznego powoływane są liczne zespoły badaczy. Dla uzyskania opinii angażuje się wiele wyspecjalizowanych branżowo instytucji, które są przeciętnej jednostce niedostępne chociażby z powodów finansowych. Tak więc jednostka w sprawach społecznych, politycznych zdana jest głównie na własną intuicję ewentualnie na „podpowiedzi” z zewnątrz, które jednak zawsze są intencjonalne, a nawet wręcz interesowne.

Szanse na rozwój demokracji wiązano do niedawna z tym, że jej doskonalenie i skonsolidowanie powiązane było ze stopniem wykształcenia obywateli. Tak zwany funkcjonalny paradygmat demokracji opiera się na założeniu, że stabil-

²⁴ *Jak nakłonić firmy do płacenia podatków*, „Rzeczpospolita” 2–3 maja 2011, s. B9.

na demokracja wiąże się z dobrobytem i wysokim poziomem wykształcenia, co oznaczało, że zachodzi dodatnia korelacja pomiędzy rozwojem gospodarczym, kulturalnym a ustanowieniem trwałego reżimu demokratycznego²⁵. Tymczasem współczesna praktyka wykazuje, że korelacja ta maleje – wykształceni i zamożni ludzie odwracają się od polityki, wyżej niż partycypację polityczną cenią czas wolny, konsumpcję dóbr materialnych, hedonizm.

Cechą współczesności jest też to, że coraz większego znaczenia w życiu społecznym nabierają instytucje, które nie posiadają legitymizacji pochodzącej z wyborów powszechnych. To one uzyskują faktyczny wpływ na warunki pracy i płacy, na warunki gospodarowania, na formy aktywności społecznej. W ten sposób dochodzi do wyłączenia wielu ważnych problemów z dyskursu publicznego i oddanie wielu decyzji w ręce osób, elit umieszczonych w wyspecjalizowanych organizacjach czy fundacjach bez mandatu demokratycznego. Przykładowo są to elity pracodawców, eksperci instytucji ratingowych, elity pracobiorców itp.

Grzechem demokracji współczesnej jest też to, że obejmuje ona swym oddziaływaniem wąski odcinek życia społecznego. Wiele form ważnych dla życia ludzi aktywności regulują zasady niedemokratyczne – hierarchiczne, wojskowe, ekonomiczne, rodzinne, szkolne. Jednostki wychowane w rodzinie, szkole, wojsku, przedsiębiorstwie prywatnym, organizacjach międzynarodowych nabierają niedemokratycznych przyzwyczajeń i nawyków i nie wykazują tak wielkiego przywiązania do idei i instytucji demokratycznych, znaczną część swego życia bowiem spędzili w organizacjach czy instytucjach hierarchicznych bądź też autorytarnych.

I wreszcie siódma złamana przez demokrację obietnica. Jak dotąd w ramach porządku demokratycznego nie udało się ograniczyć, a nawet skutecznie kontrolować instytucji tzw. niewidzialnej władzy, czyli służb specjalnych i dyplomatycznych. Ukryci za zasłoną *top secret* funkcjonariusze tych służb zyskują coraz większą przewagę nad społeczeństwem, a nawet nad innymi funkcjonariuszami władz państwowych. Działają w strukturach wysoce zhierarchizowanych, wręcz wojskowych, są wyjątkowo skuteczni w realizowaniu, niestety często własnych, prywatnych bądź grupowych celów. Sprzyja im ponadto dynamiczny postęp w zakresie informatyki i elektroniki, do którego mają oni dużo większy dostęp niż ktokolwiek inny. Nic więc dziwnego, że to oni kontrolują społeczeństwo, a nie społeczeństwo ich, jak tego wymaga ład demokratyczny. „Niewidzialna władza” dzięki nowoczesnym środkom technicznym potrafi zgromadzić wiele ważnych informacji o poszczególnych ludziach i całych segmentach społeczności i wykorzystać je dla sterowania i manipulacji politycznych. Szeregowy obywatel

²⁵ A. Antoszewski, *Współczesne teorie demokracji*, „Studia z Teorii Polityki” 1997, t. 2, s. 117.

słusznie czuje się coraz bardziej ubezwłasnowolniony wobec środków i możliwości służb specjalnych.

3.3. Grzech permanentnie niskiej efektywności

Demokracja z natury rzeczy, tzn. bez względu na realizowany model, oznacza wydłużenie i skomplikowanie procesu podejmowania decyzji – jest to jej cecha immanentna. Pod tym względem nie może ona konkurować z systemami autokratycznymi czy totalitarnymi. Dyktator, gdyby tylko zechciał ukierunkować swoje rządy nie na realizację interesu własnego, a na realizację interesu ogółu, to cele te zrealizowałby szybciej i taniej w porównaniu z realizacją takich samych celów w warunkach stworzonych przez demokrację. Wyższa efektywność i lepsza skuteczność realizacji założonych celów w systemach niedemokratycznych wynika nie tylko z faktu skrócenia procesu decyzyjnego, ale także z bardziej przejrzystej odpowiedzialności podmiotów.

Procesy decyzyjne, które z założenia winny być w demokracji bardziej transparentne, w rzeczywistości takie nie są. Wystarczy prześledzić efekty komisji śledczych powołanych przez polski parlament. W zasadzie żadna z nich nie potrafiła wypracować wspólnego stanowiska, mimo że każda pracowała wiele miesięcy, a polski podatnik poniósł, bynajmniej nie małe, koszty ich funkcjonowania. Nawet afera „przyszedł Rywin do Michnika” nie została rozwiązana i do dzisiaj nie wiemy, kto wprowadził do projektu ustawy słowa „i/lub czasopisma” i kto stanowiął „grupę trzymającą władzę”. A przecież to właśnie ta komisja śledcza odniosła bezsprzecznie największy „sukces”.

Demokracja z natury swej pobudza rozwój biurokracji z wszelkimi tego społecznymi konsekwencjami. W efekcie w systemach demokratycznych dochodzi do przerostów zatrudnienia w administracji rządowej i samorządowej i są one praktycznie nie do zredukowania bez zastosowania ekstraordynaryjnych środków. Rząd koalicyjny PO – PSL w ostatnich czterech latach, mimo że podjął się realizacji programu „tanie państwo”, doprowadził nie do redukcji zatrudnienia, lecz do wzrostu zatrudnienia w administracji aż o 75 tysięcy osób²⁶.

Demokracja związana jest ze wzrostem biurokracji i nie radzi sobie z jej redukowaniem. Co oznacza stałą presję na wzrost deficytu budżetowego i wzrost zadłużenia państwa, a to wcześniej czy później musi obciążyć przyszłe pokolenia obywateli. Przyczyn wzrostu deficytu i zadłużenia państwa jest wiele, ale w ich powstawaniu rola demokracji jest znacząca, o ile nie decydująca.

Demokracja nie może funkcjonować bez demagogii. Było tak zawsze, ale obecnie jest to ewidentne. Wystarczy przypomnieć przebieg ostatniej kampanii wyborczej w Polsce. Partie polityczne prześcigały się w kreowaniu programów,

²⁶ Rocznik statystyczny GUS 2010.

których realizacja doprowadziłaby do znacznego pogłębienia deficytu budżetowego, i w efekcie do jeszcze większego zadłużenia Polski, czyli Polaków. Gdyby poszczególne partie wygrały wybory samodzielnie i zostały zmuszone przez wyborców do zrealizowania swoich programów, to skutki finansowe tego byłyby następujące.

Realizacja programu:

- PSL – 200 miliardów złotych,
- SLD – 159 miliardów złotych,
- PiS – 70 miliardów złotych,
- PO – 20 miliardów złotych,
- Ruch Palikota – 3 miliardy złotych²⁷.

W zasadzie nieliczni wierzyli w ich realność, ale i tak zwycięskiej partii przysłoby zrealizować przynajmniej część obietnic wyborczych, które zwiększą wydatki państwa, a przecież żyjemy w czasach, kiedy należałoby je redukować, aby za naszą konsumpcję, nie tak dużą woluminowo, ale znaczącą w wyrażeniu pieniężnym, nie musiały płacić nasze dzieci i wnuki. Funkcje publiczne bowiem realizowane przez organy państwowe są zdecydowanie kosztowniejsze, niż te same zadania realizowane przez podmioty prywatne. Pomoc w wysokości 30 złotych rozdzielona przez organ państwowy kosztuje podatników aż 100 złotych. Obecnie jesteśmy świadkami przekazywania zadań podmiotom prywatnym, ale nie jest to powiązane z redukcją zatrudnienia w administracji państwowej, a wręcz przeciwnie – z jego wzrostem.

Należy wątpić, czy w demokracji istnieją jakieś instrumenty, które są w stanie wyhamować deficyt budżetowy i ograniczyć dług państwowy, czy też rozwiązań należy szukać, uciekając się do środków ekstraordinaryjnych. Przykład Grecji, ale także Hiszpanii, Portugalii i Włoch powinien wzbudzić refleksję nad rzeczywistymi możliwościami demokracji w rozwiązywaniu problemów kryzysowych oraz patologii społecznych.

Czy władza pochodząca z demokratycznych wyborów może być na tyle silna, aby stawić czoła tym problemom? Chińskie przysłowie bowiem mówi, że władza pochodząca z jednego źródła jest mocna, ale gdy pochodzi z dwóch źródeł jest słaba.

3.4. Krytyka mediatyzacji demokracji

Jaki jest świat, skąd czerpiemy wiedzę o nim? Odpowiedzi na te pytania są dość proste. Informacje czerpiemy głównie ze środków masowej komunikacji, a w szczególności z przekazu telewizyjnego i internetowego. Wiedzą o tym

²⁷ Dane na podstawie szacunków Forum Obywatelskiego Rozwoju, <http://www.for.org.pl>, [30.09.2011].

wszyscy, lecz nie wszyscy mają świadomość skutków tego zjawiska, wpływu, jaki ma na nasze życie jednostkowe i społeczne oraz jak zmienia oblicze polityki i demokracji.

Postawić więc należy pytanie: Jakie oblicze przybierają współczesne systemy demokratyczne? Przede wszystkim obserwujemy spadek frekwencji wyborczej i będący tego konsekwencją spadek legitymizującej roli wyborów. Kolejnymi cechami są: niestabilność elektoratów, nabieranie przez partie w mniejszym lub większym stopniu cech populistycznych, rozdrobnienie wielu systemów partyjnych, pojawienie się licznych ruchów protestu, ruchów społecznych, które starają się ominąć system tradycyjnych, przedstawicielskich instytucji politycznych, powstawanie partii radykalnych lub partii jednej sprawy, anomia polityczna spowodowana przez frustrację, niezadowolenie i brak wiary w demokrację. Według niektórych badaczy, ten brak wiary jest spowodowany przez permanentne niedotrzymywanie obietnic i nierealizowanie oczekiwań obywateli.

Postawić należy kolejne pytanie: Jaką rolę w tym procesie odegrały środki masowej komunikacji? Na wstępie należałoby postawić pewną hipotezę, ale ponieważ nie uda się w ramach tego opracowania jej udowodnić, trzeba przekształcić ją w założenie. Otóż w dłuższym okresie polityka może wpływać na losy środków masowego komunikowania, ale w krótkich okresach to one mogą uzyskiwać i uzyskują prymat nad polityką i tym samym nad demokracją. Wiele instytucji demokratycznych już dzisiaj nie mogłoby funkcjonować bez masowego wykorzystania elektronicznych środków przekazu. Te ostatnie nawet w założeniach nie są nastawione na realizację dobra wspólnego czy na wartości, na które powołuje się demokracja, a które są z demokracją ściśle powiązane i kojarzone. Środki masowego komunikowania realizują swoje własne cele poprzez maksymalizowanie oglądalności i już w tym momencie instytucje polityczne i organizacje medialne stają na rozdrożu. Kompas polityczny wyznacza zupełnie inny kierunek działania niż kompas medialny. Na tym rozdrożu polityka musi dokonać korekty swojego azymutu. Musi zrezygnować z prezentacji swych programów, bo one w całości są nudne dla nieprzygotowanych odbiorców mediów.

W zamian za to pożądaną są w mediach barwne, dowcipne, dobrze prezentujące się sylwetki polityków, polityków, którzy są w stanie stworzyć medialny show i nie jest ważne, czy na serio, czy tylko udawany. Ten spektakl odbierany jest jako rzeczywistość, wirtualny twór medialny jest dla odbiorcy nie tylko bardziej atrakcyjny i zrozumiały, ale nawet bardziej realny niż rzeczywistość. Rywalizacje na programy zastąpiono więc rywalizacją na widowiska medialne, na twarze medialne, kolory garniturów, koszul czy krawatów. Nic więc dziwnego, że politycy wszystkich opcji uginają się przed imperatywami marketingu politycznego i socjotechnik, redukują swoje programy do poziomu sloganów i posłusznie wykonują wyuczone ruchy i gesty, rezygnują ze szczerości i autentyczności oraz

z realizowania woli ludu, a zajmują się prawie wyłącznie autokreacją²⁸. W dobie prymatu mediów zupełnie inaczej walczy się o głosy wyborców. Sfera polityki już nie musi odnosić się do problemów społeczeństwa. Wybory mogą odbywać się przy frekwencji 5%, a znajomość problemów publicznych w społeczeństwie może być bliska zeru. Co więcej, aktywni i merytorycznie przygotowani obywatele mogą stanowić zakłócenie dla tego typu demokracji²⁹.

Nieatrakcyjne medialne programy wyborcze, a nawet rzeczywiste działania pozostają poza sferą zainteresowania mediów i obywateli, stwarza to zapotrzebowanie na robienie dobrego wrażenia, na odpowiednie *public relations*. W warunkach braku zapotrzebowania na merytoryczną debatę tworzy się nieograniczone pole działania dla specjalistów od marketingu politycznego. Dynamiczne kampanie wyborcze nie pozostawiają wyborcom wiele czasu na refleksję, na weryfikację serwowanych im informacji, a tym bardziej na kontrolę działań decydentów politycznych.

Odnotować też należy możliwość manipulacji informacją przez sprywatyzowane media. Prywatne media z kolei, oprócz zabiegów o wysoką oglądalność, w mniej lub bardziej widoczny sposób lobbują na rzecz realizacji interesów swoich właścicieli, a te przecież w większości przypadków są nietożsame z interesem większości, ogółu. Zbyt duża koncentracja środków masowego przekazu w jednych rękach może też powodować, że dostęp do nich poszczególnych partii, komitetów wyborczych, organizacji nie będzie równy, nie wspominając już o możliwościach dostępu do środków przekazu jednostkowego wyborcy. W rezultacie takiego, a nie innego działania środków masowego przekazu obywatele otrzymują nierzeczywisty, wirtualny, wykreowany przez specjalistów od manipulacji obraz praktyki i wizji demokratycznej. Rodzi to wiele zachowań i postaw, które nie sprzyjają demokracji i nawet mogą prowadzić do wypaczeń i patologii społecznych.

3.5. Krytyka demokracji zmienionej przez społeczeństwo konsumpcyjne

Praktyka demokratyczna zmuszona jest też do dostosowania się do wymagań, które stawia polityce powstające społeczeństwo konsumpcyjne. Najważniejsze cechy społeczeństwa konsumpcyjnego są następujące:

- pojawienie się dóbr konsumpcyjnych, które służą realizacji „przyjemności”,
- produkty nabierają znaczeń symbolicznych,

²⁸ Z. Kantyka, *Antydestrukcyjne mechanizmy współczesnej demokracji*, w: *Wybrane zagadnienia polskiej i europejskiej demokracji*, red. S. Wróbel, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2008, s. 57.

²⁹ P. Żuk, *Demokracja symulacji, czyli mcdonaldyzacja życia politycznego w III RP*, w: *Demokracja spektaklu? Kondycja polskiego życia publicznego 15 lat po zmianie systemowej*, red. P. Żuk, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2004, s. 55.

- przedmioty konsumpcji stają się środkami realizacji indywidualnego stylu życia i jego demonstrowania na zewnątrz,
- dominacja sfery czasu wolnego i konsumpcji nad sferą produkcji i usług,
- konsumpcja jako podstawowy wymiar zróżnicowania społecznego,
- nowy system wartości – wysokie usytuowanie konsumpcji,
- konsumpcja – nowe opium dla ludu powodujące dezintegrację społeczeństwa³⁰.

W ostatnich latach zaszły bardzo duże zmiany w podejściu do konsumpcji, powodując zjawisko, które zasługuje na odrębną nazwę – konsumpcjonizm. Na to zjawisko składa się wiele elementów. Przede wszystkim konsumpcja staje się środkiem do realizacji „przyjemności”.

Po pierwsze, coraz liczniejsze grupy społeczne kupują dobra luksusowe nie po to, aby je użytkować, ale po to, aby je „mieć”. Określamy to jako „hedonistyczny konsumpcjonizm” albo nazywamy „ekonomią szczęścia”. To szczęście ma zapewnić kupowanie np. wody mineralnej w butelkach wysadzanych kryształkami Swarovskiego bądź błota w sprayu przez właścicieli luksusowych samochodów terenowych, którzy nie mają czasu na jazdę nimi po bezdrożach.

Po drugie, produkty nabierają znaczeń symbolicznych – Ferrari, Harley, Adidas, Coca Cola i inne stają się specyficznym kodem i jako takie odgrywają ważną rolę w procesie komunikowania się ludzi. Markowe towary luksusowe przestają być postrzegane jako realne i zaczynają funkcjonować w świadomości ludzi jako obrazy – nabierają szczególnego znaczenia społecznego. Obiekty konsumpcji stają się środkami realizacji indywidualnego stylu życia i jego demonstrowania na zewnątrz. Jednostka poprzez pełnione role konsumenta integruje się z innymi osobami, które pełnią podobne role konsumenckie. W ten sposób powstaje wrażenie łamania ram struktur klasowo-warstwowych i grupowych, następuje proces powstawania nowych form życia społecznego (IKEA Family) i kształtowanie nowego sensu życia (*born to shop*). Konsumpcja staje się więc podstawą zróżnicowania społecznego oraz czynnikiem sprawczym zmian społecznych, zajmuje ona też centralne miejsce w systemie wartości.

Konsumpcjonizm zatem to nadmierne nabywanie dóbr i usług uzasadnione nie rzeczywistymi potrzebami człowieka, lecz chęcią przekazania otoczeniu informacji o konsumencie, o jego tożsamości, prestiżu, o miejscu, jakie zajmuje lub chciałby zająć w strukturze społecznej. Konsumpcję tego rodzaju określa się też mianem quasi-religii, gdyż stała się ona sposobem życia i celem samym w sobie. Współczesne centra handlowe tylko w niewielkim stopniu przypominają dawne sklepy, bardziej przypominają świątynie ze względu na swój magiczny czy wręcz

³⁰ A. Aldridge, *Konsumpcja*, Wydawnictwo Sic!, Warszawa 2006, s. 69 i n. Por. także G. Ritzer, *Magiczny świat konsumpcji*, Muza, Warszawa 2004 oraz J. Baudrillard, *Spoleczeństwo konsumpcyjne – jego mity i struktury*, Wydawnictwo Sic!, Warszawa 2006, s. 108 i n.

sakralny charakter. Ludzie spędzają tam większość czasu wolnego, realizując w nich coraz więcej swoich marzeń o bogactwie. Oglądając luksusowe dobra i usługi, mają złudzenie „spełnienia”. Doznają wrażeń podobnych do tych, które wywołują narkotyki. Stąd często określa się konsumpcjonizm jako nowe „opium dla ludu”. Wraz z konsumpcjonizmem pojawiła się fala jego krytyki – za marnotrawstwo, za egoizm, za niszczenie środowiska, za niską jakość życia, za niszczenie aktywności obywateli, za dysproporcje w dochodach, za zubożenie duchowe, za niszczenie tradycji, za odciąganie ludzi od religii, polityki itd.

Zainteresowanie polityką czy partycypacją polityczną przestało być atrakcyjne wobec nowych źródeł szczęścia, które zapewnia konsumpcjonizm. Bez żalu można więc powierzyć sprawy publiczne tzw. zawodowym politykom i administratorom, aby nie marnować czasu i móc maksymalizować swoją aktywność konsumencką. Ludzie są skłonni zrezygnować z udziału w kształtowaniu losu zbiorowości pod warunkiem, że stworzy im się możliwości kupowania towarów i usług chociażby na kredyt.

Polityka demokratyczna, jeśli chce się utrzymać na powierzchni „oceanu” różnych możliwości spędzania czasu wolnego, musi się dostosować do wymogów społeczeństwa konsumpcyjnego. Musi stać się też źródłem chociażby małego szczęścia. Frekwencja wyborcza czy udział w polityce będą możliwe do zrealizowania tylko wtedy, gdy przekształci się je w atrakcyjne spektakle: teatralne, widowiskowe, rozrywkowe. Tego warunku nie spełniają prezentacje programów partyjnych, a także przeciętne debaty o potrzebach całego społeczeństwa. Rodzi to szczególne zapotrzebowanie na udział gwiazd estrady, znanych sportowców czy ludzi powszechnie rozpoznawalnych w spektaklach czy imprezach politycznych, czy wręcz w polityce, aby zachęcić do partycypowania w niej. „Produkty” polityczne same w sobie nie są atrakcyjne. W dobie społeczeństwa konsumpcji muszą one zostać atrakcyjnie opakowane. Aby ktoś zechciał zwrócić na nie uwagę, muszą być reklamowane.

„Produkty” polityki i podmioty polityczne, aktorzy sceny politycznej muszą upodobnić się do towarów i poddać się marketingowej piarowej obróbce, inaczej nie zostaną kupione. Stąd zapotrzebowanie na spoty reklamowe, ulotki, gadżety, które stają się prawie wyłącznym źródłem informacji, na kogo należy głosować. Kreuje się fikcyjne obrazy „produktów” politycznych i osobowości takich, na jakie jest aktualnie zapotrzebowanie. Nic dziwnego, że czasami udaje się wypromować autentyczne buble, zawsze bowiem chętniej wybierana jest młodość niż starość, piękno niż brzydota, modny styl niż niemodny, złotomowa niż nudny wykład itd. Fachowcy, autorytety, intelektualisci przegrywają z osobami, których podobizny na koszulkach noszą gwiazdy kina czy sceny. Wyborcy zostają podzieleni na grupy konsumenckie, np. harlejowcy, mercedesowcy, adidasowcy itd. Do nich łatwiej dotrzeć, niż do segmentów wyborców wyodrębnionych na podstawie jakiejś cechy socjologicznej. Widzimy więc, że pod wpływem zmian,

które wnosi ze sobą społeczeństwo konsumpcyjne, demokracja może przeżyć prawdziwy kryzys, może zostać wypaczona na niespotykaną wcześniej skalę. Należy więc poważnie zastanowić się nad tym, jakimi metodami trzeba posłużyć się, aby nie ulec patologiom społeczeństwa konsumpcyjnego, ewentualnie, jak wykorzystać politykę do tego, aby nieco odmienić czy zmodyfikować niektóre tendencje rozwoju społecznego.

3.6. Krytyka demokracji ze strony ruchów populistycznych

Demokracja współczesna krytykowana jest też przez partie czy ruchy, które określamy trudnym do jednoznacznego zdefiniowania pojęciem populizmu. Nie podejmując tego wątku, ograniczymy się do wskazania źródeł krytyki demokracji ze strony ruchów populistycznych. Otóż ruchy populistyczne budują swój dyskurs krytyczny, bazując na trzech elementach:

- lud utracił swoją rolę nie tylko w społeczeństwie, ale także w strukturach systemu politycznego; fundamentalnym pojęciem winna być „wspólnota”, którą wypełnia lud, ale po uprzednim wykluczeniu z góry wspólnoty elit, a z dołu wspólnoty cudzoziemców, wtedy dopiero wspólnotę wypełniał będzie lud – prawdziwi jego członkowie.
- lud został zdradzony przez elity polityczne, elity władzy, które przestały działać w interesie ludu, a koncentrują się jedynie na interesie własnym.
- prymat ludu musi zostać przywrócony, ale aby było to możliwe, należy zdemokratyzować, tzn. poddać ścisłej kontroli politycznej, banki i wszelkie agencje regulacyjne³¹.

Według populistów, demokracja przekształciła się w złożony system, w którym władza ludu sprawowana jest na wiele sposobów – za pośrednictwem przedstawicieli i za sprawą większości została połączona z rządami prawa. W rezultacie polityka wymknęła się spod kontroli ludu, lud został odsunięty od władzy przez skorumpowanych polityków i samozwańczą elitę, która zdradza interesy ludu, lekceważy go i traktuje z pogardą³².

4. Podsumowanie

Podsumowując powyższe rozważania o grzechach współczesnych systemów demokratycznych, należy stwierdzić, że:

³¹ Y. Mény, Y. Surel, op. cit., s. 41.

³² M. Canovan, *Polityka dla ludzi. Populizm jako ideologia demokracji*, w: *Demokracja w obliczu populizmu*, op. cit., s. 60.

1. Demokracja jako taka obarczona jest „grzechem pierworodnym”, który wynika z tego, że jej status ontologiczny jest niejednorodny podobnie jak status elementów ją konstytuujących: „dobro ogółu”, „lud”, „panowanie”. Odnosi się to do każdej demokracji, zarówno bezpośredniej, jak i pośredniej, obdarzonej dowolnym przymiotnikiem: „substancjalna”, „proceduralna”, „liberalna” itd. Z tego powodu krytyka demokracji greckich *polis*, której dokonali Platon czy Arystoteles, może być rozciągnięta na demokracje współczesne, tzw. przedstawicielskie. „Grzech pierworodny” wynika też z tego, że wartości demokracji, takie jak: wolność, równość, sprawiedliwość itd. częściowo się wzajemnie wykluczają, a więc system aksjologiczny demokracji jest niekoherentny, czyli wewnętrznie sprzeczny.

2. Demokracje współczesne obciążone są też „grzechami głównymi” wynikającymi z przemian zachodzących w ich otoczeniu, powodowanych przez szeroko pojmowane zmiany w istocie i strukturze społeczeństw oraz w ładzie społecznym, w strukturze instytucjonalnej i funkcjonalnej. Grzechy te są trudne do usunięcia, ich geneza bowiem umiejscowiona jest poza demokracją i dlatego nie można ich wyeliminować, zmieniając tylko charakter demokracji czy też przechodząc od jednej do drugiej demokracji.

3. I wreszcie trzecia grupa grzechów to – „grzechy powszechnie”, grzechy, które wywodzą się z samego charakteru danej demokracji, ze sposobu jej funkcjonowania, z racji nieprzestrzegania zasad, które dany model demokracji implikuje, czy też pomijania litery i ducha demokracji, a także świadomego jej wypaczania i patologizowania.

Bibliografia

- Aldridge A., *Konsumpcja*, Wydawnictwo Sic!, Warszawa 2006.
- Antoszewski A., *Współczesne teorie demokracji*, „Studia z Teorii Polityki” 1997, t. 2.
- Arystoteles, *Polityka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.
- Baudrillard J., *Spoleczeństwo konsumpcyjne – jego mity i struktury*, Wydawnictwo Sic!, Warszawa 2006.
- Braud P., *Rozkosze demokracji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995.
- Dahl R., *Demokracja i jej krytycy*, Wydawnictwo Znak, Kraków – Warszawa 1995.
- Demokracja w obliczu populizmu*, red. J. Szacki, Oficyna Naukowa, Warszawa 2007.
- Demokracja spektaklu? Kondycja polskiego życia publicznego 15 lat po zmianie systemowej*, red. P. Żuk, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2004.
- Filipowicz S., *Demokracja. O władzy iluzji w królestwie rozumu*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2007.
- Freedom in the World 2011: The Authoritarian Challenge to Democracy. Selected data from Freedom House’s annual survey of political rights and civil liberties*, <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2011?page=363&year=2011> [30.09.2011].
- <http://www.for.org.pl> [30.09.2011].
- Jak nakłonić firmy do płacenia podatków*, „Rzeczpospolita” 2–3 maja 2011.
- Nauka o polityce*, red. Z. Blok, Wydawnictwo Politechniki Poznańskiej, Poznań 1989.

- Nowak E., Cern K.M., *Ethos w życiu publicznym*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.
- Olszewski H., *Historia doktryn politycznych i prawnych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1978.
- Platon, *Państwo*, Wydawnictwo Antyk, Kęty 2006.
- Populizm a demokracja*, red. M. Markowski, ISP PAN, Warszawa 2004.
- Ritzer G., *Magiczny świat konsumpcji*, Muza, Warszawa 2006.
- Rocznik statystyczny GUS 2010.
- Scola A., Reale G., *Dialog o wartości człowieka*, Centrum Myśli Jana Pawła II, Warszawa 2009.
- Śpiewak P., *Obietnice demokracji*, Pruszyński i S-ka, 2004.
- „The Economist” 12 marca 1974.
- www.forbes.pl/rankingi/global2000 [30.09.2011].
- Wybrane zagadnienia polskiej i europejskiej demokracji*, red. S. Wróbel, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2008.

Bariery demokracji
w ujęciu ogólnokrajowym



Zbigniew Machelski

Ułomność demokracji III RP (model genetyczny)

1. Wstęp

Zagadnienie stworzenia ustroju, w którym z jednej strony wszyscy obywatele mają rzeczywisty wpływ na rządy, a z drugiej strony jest on technicznie sprawny, stanowi jeden z najważniejszych i wciąż nierozstrzygniętych problemów w teorii demokracji. Większość współczesnych państw posiada legitymację demokratyczną, chcąc widzieć w ludziach prawdziwe źródło swojej władzy. Jednak demokracja, uważana niemal powszechnie za coś dobrego, to nie tylko instytucje i procedury, ale również sposób prowadzenia sporu politycznego. Spór taki prowadzony jest w Polsce od momentu obrad przy Okrągłym Stole, kiedy część elit postkomunistycznych porozumiała się z częścią elit postsolidarnościowych. Znaczna grupa analityków wykazuje, że uzgodniony został wówczas model demokracji odgórnej, która okazała się fasadowa: demokratyczne procedury są zachowane, „ale treść, kultura demokracji oraz kontrola rządzących przez opozycję i opinię publiczną nie odgrywają większej roli”¹. Można zakładać partie polityczne i stowarzyszenia, jest wolna prasa, prywatne rozgłośnie radiowe i telewizyjne, co cztery lata odbywają się wolne, tajne i powszechne wybory, ale demokracja ma fasadowy charakter².

¹ B. Fedyszak-Radziejowska, *Naród i demokracja*, <http://www.rp.pl/artykul/6247555.html> [16.06.2011].

² W przyjętej ramie konceptualnej autor stara się uniknąć błędu przenoszenia wartości modelu „typu idealnego” na treść i wartości badanego zjawiska demokracji w Polsce. Aktualne w tym względzie pozostaje napomnienie Maxa Webera, że „Każda interpretacja dąży do oczywistości. Jednak nawet oczywista z punktu widzenia sensu interpretacja nie może jako taka, i z racji

2. Demokracja odgórna

Hipotezę kierunkową o fasadowości demokracji III RP³ zestawmy z modelem poliarchii Roberta Dahla⁴. Zdaniem amerykańskiego politologa, ustroje poliarchiczne wyróżniają się tym, że łączą dwie cechy ogólne. Pierwszą jest względnie duża tolerancja wobec opozycji, która wystarcza przynajmniej do tego, aby kontrolować arbitralne skłonności rządu. W praktyce zapewniają to: oparty na współzawodnictwie system partyjny, gwarantowane i chronione przez instytucje swobody obywatelskie oraz prężne społeczeństwo obywatelskie. Drugą cechą poliarchii jest to, że szanse uczestnictwa w życiu politycznym powinny być wystarczająco rozpowszechnione, aby zagwarantować wysoki stopień zaangażowania obywateli⁵. Ważnym czynnikiem są regularne i rywalizacyjne wybory, funkcjonujące jako narzędzie, przy pomocy którego ludzie mogą kontrolować rządzących. W tym sensie istnieje pewne podobieństwo między poliarchią a formą demokratycznego elitaryzmu opisaną przez Josepha Schumpetera⁶. Dlatego R. Dahl uwzględnił również sytuację, kiedy nieproporcjonalnie duży wpływ na kształt poliarchii mają duże korporacje, wprowadzając – z tego powodu – pojęcie „zdeformowanej poliarchii”⁷.

Odpowiada to sytuacji w Polsce po 1989 roku, kiedy pokojowy charakter zmiany ustrojowej uwarunkowany był przez matrycę strukturalnego konfliktu interesu o charakterze korporacyjnym. Fakt, że większość kadr uformowanych w starym systemie pozostała na swoich stanowiskach w podstawowych ogniwach państwa, często na miejscach kierowniczych, miał znaczący wpływ na przebieg transformacji. Dotyczyło to m.in. wymiaru sprawiedliwości⁸. Prokuratura

tej oczywistości, pretendować do bycia również trafną interpretacją przyczynową. Pozostaje tylko szczególnie oczywistą przyczynową hipotezą”. Zob. M. Weber, *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*, tłum. D. Lachowska, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 9.

³ Zyta Gilowska w rozmowie z Jackiem i Michałem Karnowskimi używa określenia „miękki totalitaryzm”. Zob. *Cuda na kiju Czerwonego Kapturka*, „Uważam Rze” 5–11 września 2011.

⁴ Odnoszący się do opisu systemu rządzenia termin „poliarchia” został użyty po raz pierwszy przez Roberta Dahla oraz Charlesa Lindbłoma w pracy *Politics, Economics and Welfare* (Harper and Brothers, New York 1953). Następnie omówiony był bardziej szczegółowo przez R. Dahla w pracy *A Preface to Democratic Theory* (University of Chicago Press, Chicago 1956) oraz w *Polyarchy: Participation and Opposition* (Yale University Press, New Haven – London, 1971). Zob. też R. Dahl, *Demokracja i jej krytycy*, tłum. S. Amsterdamski, Wydawnictwo Znak, Kraków – Warszawa 1995, s. 315 i n.

⁵ R. Dahl, *A Preface to Democratic Theory*, op. cit., s. 63–69.

⁶ J.A. Schumpeter, *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*, tłum. M. Rusiński, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009, s. 336 i n.

⁷ Zob. D. Held, *Modelli di democrazia*, Il Mulino, Bologna 2007, s. 280–282.

⁸ Ustawa lustracyjna weszła w życie dopiero z początkiem sierpnia 1997 roku i nastąpiło to tylko formalnie. Przyczyną takiego stanu rzeczy była przede wszystkim niemożliwość utworzenia przewidzianego prawem Sądu Lustracyjnego, ponieważ nie udało się wybrać pełnego składu

działała nieskutecznie, gdyż na wszystkich jej szczeblach znajdowały się osoby, które zgodnie z zasadami praworządności, winny zostać objęte ściganiem za przestępstwa popełnione w PRL⁹. Wystarczy podać przykład nieefektywnie prowadzonych spraw dotyczących wyjaśnienia śmierci zidentyfikowanych przez tzw. Komisję Rokity. Także sędziowie byli na ogół postrzegani jako niechętni do zajmowania się lustracją swoich kolegów, gdy ich korporację skarżono z powodu związków ze starym reżimem¹⁰.

Nie dziwi zatem to, co ukazało się w lipcu 2011 roku w liście otwartym pisarzy polskich i dziennikarzy do ministra sprawiedliwości RP, którego autorzy byli „w najwyższym stopniu zaniepokojeni i wstrząśnięci powrotem sądownictwa niepodległej Polski do praktyk z niechlubnej przeszłości, kiedy to wyrokiem sądu zamykało się usta tym, którzy odważyli się głośno wyrażać swoje przekonania”¹¹. Słowa te padły w związku z wyrokiem nakazującym poecie Jarosławowi M. Rymkiewiczowi przeproszenie Agory za obraźliwe słowa¹². Jednak sędziowie wydający wyroki w imieniu Rzeczypospolitej nie byli konsekwentni (zob. przyp. 10).

Kluczowe znaczenie w ocenie poliarchii ma odniesienie do podziału socjopolitycznego (*cleavage*)¹³. Stein Rokkan wyodrębnił cztery wymiary tego podziału

sędziów. Świadczyło to o niezrozumieniu przez środowisko sędziowskie potrzeby lustracji w Polsce, na co nie bez wpływu pozostawał stosunek do lustracji ówczesnego ministra sprawiedliwości Jerzego Jaskierni z SLD. Zob. B. Nizieński, *Początki i problemy lustracji w III RP*, w: *Racja stanu*, red. E. Urbanowicz, J. Urbanowicz, Zysk i S-ka, Poznań 2011, s. 223.

⁹ A. Zybortowicz, *Strukturalny konflikt interesów jako fundament III RP*, w: *Racja stanu*, op. cit., s. 353.

¹⁰ Wyroki sądów III RP nie zależą najwyraźniej od zadnego prawa, ale od tego, czy stają przed nimi „nasi”, czy „nie nasi”. Kiedy Wojciech Cejrowski nazwał Aleksandra Kwaśniewskiego „pulpeciarem”, został prawomocnie skazany za znieważenie prezydenta. Kiedy Janusz Palikot naubliżał śp. Lechowi Kaczyńskiemu od „chamów”, w majestacie prawa uznano, że jego słowa mieszczą się w granicach dopuszczalnej wolności krytyki. Sąd uznał podobnie, gdy piórem Anny Bikont „Gazeta Wyborcza” znieważała wspomnianego W. Cejrowskiego insynuacją nazizmu, nazywając go „brunatnym kowbojem RP”. Zob. *Brunatny kowboj bez przeprosin*, <http://wiadomosci.wp.pl> [29.07.2011].

¹¹ Na podstawie <http://www.rp.pl/arttykul/2,693272-List-otwarty-w-obronie-J-M-Rymkiewicza.html> [29.07.2011].

¹² Poeta i pisarz Jarosław M. Rymkiewicz nie miał prawa ocenić, że dziennikarze „Gazety Wyborczej”, dziennika Adama Michnika, są „duchowymi spadkobiercami Komunistycznej Partii Polski” i „pragną, by Polacy przestali być Polakami”, ale artysta Adam Darski (Nergal) bez skrępowania mógł już głosić, że „Kościół katolicki to zbrodnicza sekta”. Racje ma Zdzisław Krasnodębski, stwierdzając: „Jeśli jest jakaś pozytywna strona haniebnego procesu politycznego wytoczonego Jarosławowi Markowi Rymkiewiczowi, to przypomnienie, że polskość nie jest sprawą etnicznego pochodzenia, lecz kulturowego i politycznego wyboru”. Zob. Z. Krasnodębski, *Polskość. Nowa odsłona*, „Uważam Rze” 1–7 sierpnia 2011.

¹³ Kategoria ta jest odbierana w literaturze przedmiotu jako ogólnikowa i dwuznaczna. W politologii zachodnioeuropejskiej nie jest stosowana w kontekście angielskiego *partition* (podział), lecz *cleavage* (pęknięcie, rozczepienie). Chodzi w tym przypadku o strukturyzację zachowań rywalizacyjnych, dlatego też obok angielskiego *cleavage* pojawiają się również dodatkowe

(centrum – peryferie; Kościół – państwo; rolnictwo – przemysł; pracodawcy – robotnicy), które – jego zdaniem – uległy zamrożeniu¹⁴. Kształtowały go wydarzenia XIX wieku, kiedy w warunkach industrializacji i urbanizacji oraz swoistej „proletaryzacji” społeczeństw „klasowych” toczył się spór między protestantami a katolikami oraz reprezentującymi ich Kościołami a władzą państwową. Nie mniej użyteczny jest model podziału Stefano Bartoliniego i Petera Maira¹⁵. Autorzy – pozostając pod silnym wpływem teorii S. Rokkana – zaproponowali teoretycznie autonomiczną koncepcję przekładania się podziału socjopolitycznego na systemy partyjne. Wyróżnili trzy powiązane ze sobą poziomy: empiryczny, normatywny i organizacyjny.

Nawiązuje do tego modelowanie procesu kształtowania demokracji w Polsce po 1989 roku, gdzie podstawą interpretacyjną jest założenie o ukonstytuowaniu się rozbitcia na strony post- i antykomunistyczną¹⁶. Pomijając zjawisko kartelizacji partii politycznych¹⁷ i słabość instytucjonalną systemu partyjnego¹⁸, strona postkomunistyczna i strona postsolidarnościowa tworzyły w miarę funkcjonalną

określenia, np. polityczny, społeczny czy strukturalny, które mają służyć doprecyzowaniu badanego zjawiska. Zob. Z. Machelski, *System polityczny Włoch*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2010, s. 123.

¹⁴ S. Rokkan, *Stato, nazione e democrazia in Europa*, red. P. Flora, tłum. D. Caramani, Il Mulino, Bologna 2002, s. 367 i n. Jerzy J. Wiatr zauważa, że ostatnio pojawiły się odwrotne tendencje powodujące zmiany („odmrożenie”) podziałów politycznych. Zob. J.J. Wiatr, *Narodziny i przemiany systemu wielopartyjnego*, w: J.J. Wiatr i inni, *Demokracja polska 1989–2003*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2003, s. 190.

¹⁵ S. Bartolini, P. Mair, *Identity, Competition and Electoral Availability. The Stabilization of European Electorates 1885–1985*, Cambridge University Press, Cambridge 1990, s. 215, 235–243. Zob. też A. Antoszewski, R. Herbut, *Systemy polityczne współczesnej Europy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 14–15.

¹⁶ Fundamentalne znaczenie dla analizy modelu transformacji systemowej w Polsce ma praca Mirosławy Grabowskiej *Podział postkomunistyczny. Społeczne podstawy polityki po 1989 roku* (Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2004). Zob. też M. Grabowska, T. Szawiel, *Budowanie demokracji. Podziały społeczne, partie polityczne i społeczeństwo obywatelskie w postkomunistycznej Polsce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003.

¹⁷ Scharakteryzowane przez Richarda S. Katza i Petera Maira zjawisko kartelizacji partii politycznych (*cartel parties*) jest głównym ograniczeniem systemu partyjnego nie tylko w Polsce (R.S. Katz, P. Mair, *Cambiamenti nei modelli organizzativi e democrazia di partito. La nascita del cartel party*, w: *Partiti e sistemi di partito. Il «cartel party» e oltre*, red. L. Bardi, Il Mulino, Bologna 2006, s. 56). Partie zawężają swoje programy, dążą do wyeliminowania potencjalnych konkurentów na scenie politycznej. Formułują prawo finansowania partii tak, aby zmniejszyć ryzyko pojawienia się konkurencji. Kartelizacja sprawia, że pewne tożsamości nie mogą zostać wyartykułowane, co uniemożliwia wykształcenie się grupowych tożsamości politycznych.

¹⁸ W analizie zmiany systemu partyjnego w Polsce po 1989 roku pojawił się termin „wichrowatość”. Chodziło o opis nietrwałej i zmieniającej się konfiguracji wynikającej z interakcji czynników zewnętrznych oraz braku równowagi mechanizmów wewnętrznych. Zob. R. Markowski, *Polski system partyjny po wyborach 1997 roku – instytucjonalizacja czy wichrowatość*, „Studia Polityczne” 1999, nr 9, s. 7.

demokrację. Mogli z tego korzystać postkomuniści¹⁹, którzy rządili dwukrotnie po 1989 roku. Musieli jednak liczyć się z opozycją. „Solidaruchy” mogły przecież zwyciężyć w kolejnych wyborach i sprawdzić, jak poprzednicy sprawowali władzę. W okresach swych rządów Sojusz Lewicy Demokratycznej potwierdził europejską tożsamość partii, wprowadzając Polskę do NATO i Unii Europejskiej²⁰. Leszek Miller, lider SLD, wykonywał nawet gesty w stronę płk. Ryszarda Kuklińskiego. Doszło jednak do tzw. afery Rywina, kiedy osobiste ambicje rządzących i przekonanie, że będą u władzy do końca świata zakłóciły lojalną współpracę polityczną. Wprawdzie nie udało się „złapać” redaktora naczelnego „Gazety Wyborczej” na łapówkę, ale przyjaciele z postsolidarnościowej strony uratowali sytuację i zapewnili „grupie trzymającej władzę” względny spokój²¹. Propozycja „łapówki” okazała się szaleństwem jednej osoby i nikt nie poniósł odpowiedzialności ani w sensie prawnym, ani w sensie politycznym.

Podział na stronę postkomunistyczną i postsolidarnościową musiał wcześniej czy później stracić swoją aktualność²². Po wyborach parlamentarnych

¹⁹ Określenia „postkomuna”, „postkomunista”, „partia postkomunistyczna” odnoszą się przede wszystkim do politycznego rodowodu danej osoby lub ugrupowania politycznego – decyduje tutaj sam fakt przynależności do partii komunistycznej lub sprawowania eksponowanej funkcji w strukturach PRL przed rokiem 1989. Nie bez znaczenia jest też aktualna ocena tego zaangażowania, usprawiedliwiana również koniecznością symulacji zgody formalnej, aby można było hołubić wewnętrzną awersję. W przypadku ocen najlaskawszych akces do komunizmu był tłumaczony rzekomą uczciwością intencji zdradzonych przez zdeprawowaną praktykę „aparatchyków” z PZPR. Uczciwe intencje miały ponoć uzasadniać i umożliwić działanie przeciw komunizmowi od wewnątrz. Spośród różnych motywacji angażowania się po stronie PRL i w wypracowanie ideologii tego systemu z pewnością nie da się wykluczyć osobistego interesu czy pomyłki w ocenie. Badania potwierdzają jednak, że to zaangażowanie dokonywało się z pełną świadomością tego, czym system komunistyczny był, jak się narodził i rozwinął. Aktywizm komunistyczny nie był skutkiem błędu w ocenie ani następstwem naiwnie dobrych intencji, ale konsekwencją określonego sposobu życia, pojmowania świata współczesnego, polityki oraz zadań. Zob. R. Legutko, *Anty-antykomunizm*, „Przegląd Polityczny” 2001, nr 48, s. 30–35; J. Staniszkis, *Postkomunizm: próba opisu*, Wydawnictwo Słowo/Obraz Terytoria, Gdańsk 2001.

²⁰ Z. Machelski, *Wewnętrzne i zewnętrzne uwarunkowania procesu instytucjonalizacji Sojuszu Lewicy Demokratycznej*, w: *Polska lewica w XX wieku*, red. T. Ślęzak, M. Śliwa, Wydawnictwo Naukowe Akademii Pedagogicznej, Kraków 2004, s. 338 i n.

²¹ „Grupa trzymająca władzę” – zwrot użyty przez Lwa Rywina w rozmowie z redaktorem naczelnym „Gazety Wyborczej” w połowie 2002 roku na określenie działającej wspólnie, zakamufłowanej grupy osób, do której faktycznie miałyby należeć (w sposób oficjalny lub tajny) władza w Polsce, lub też mającej na nią duży wpływ. L. Rywin później zaprzeczał, ale wbrew oczywistym faktom. Nie ulega wątpliwości, „iż mowa o grupie osób wywodzących się z partii SLD”, co stwierdzili sędziowie sądu apelacyjnego w uzasadnieniu wyroku skazującego L. Rywina na dwa lata więzienia za pomoc nieustalonym osobom w płatnej protekcji. Zob. B. Wróblewski, *Kto jest w Grupie Trzymającej władzę?*, <http://wiadomości.gazeta.pl> [25.07.2011].

²² Współczesna lewica porzuciła rewolucyjne myślenie i skoncentrowała się na wojnie kulturowej. Uruchomiony został proces, który pozwolił SLD zastąpić walkę klas walką o „wyzwolenie”, „emancypację”, „przekroczenie”, o prawo do aborcji, wolność eutanazji, *in vitro*, o prawo partnerów do „formalnych związków” (Ł. Tomczak, *Koncepcje demokracji w programach polskich*

i prezydenckich w 2005 roku zmieniła się mapa polityczna Polski i pojawiła szansa na normalną demokrację, w której równowagę polityczną między rządzącymi a opozycją mogły zapewniać ugrupowania o solidarnościowych korzeniach. Dwie partie – Platforma Obywatelska oraz Prawo i Sprawiedliwość – rywalizowały według specyficznych dla Polski problemów. „Solidarne państwo” ścierało się z „liberalnym społeczeństwem obywatelskim”. Miejsce podziału na siły post-solidarnościowe i postkomunistów zastąpił podział na PiS i PO. Establishment²³, który w swoim mniemaniu mieści w sobie „wszystko, co najlepsze”, nie mógł tego zaakceptować. Rozpoczęła się wojna z „kaczystami” w myśl pozornie intelektualnego zawołania, że Polska jest zarówno solidarna, jak i liberalna, zaś władzę miało sprawować swoiste uniwersum elit²⁴. Dla żadnej demokracji taki projekt nie może być dobry, gdy uniwersum elit wyklucza rywalizację i opozycję. Tym bardziej, gdy wykluczeniu podlega główna partia opozycyjna, czemu w przypadku Polski towarzyszyła maskarada związana z próbą pomieszczenia na jednej platformie konserwatysty i liberała; liberała peerelowca i liberała solidarnościowca. Dodajmy, że sam podział nie jest dla demokracji zły. Jest elementem napędzającym zarówno pomysłowość, jak i aktywność społeczeństwa, pod jednym wszak warunkiem: że istnieje wiele nieprzecinających się linii nieporozumienia, co prowadzi do zróżnicowania instytucjonalnego i czyni społeczeństwo bardziej otwartym²⁵.

Specyfiką podziału w Polsce było rozbitcie społeczeństwa na dwie wielkie grupy, być może tej samej wielkości, między którymi powstała przepaść²⁶. Zadaniem nauk społecznych w takiej sytuacji jest mierzenie podziału nie wielkością grup, ale głębokością rowu, jaki je oddziela. Jednym ze wskaźników jest pomiar stanu energii społecznej, której ubywa. Potwierdzała to sytuacja po katastrofie

partii lewicowych, w: *W poszukiwaniu modelu demokratycznego*, red. S. Zyborowicz, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2009, s. 163 i n.). Przed wyborami parlamentarnymi w 2011 roku znaczna grupa polityków SLD opowiadała o takich ludziach jak Donald Tusk, Grzegorz Schetyna czy J. Palikot jako o swoim naturalnym środowisku. Zob. P. Zaremba, *Same chęci lewicy nie wystarczą*, „Uważam Rze” 25–31 lipca 2011.

²³ Określenie „establishment” odnosi się do części elity dysponującej środkami władzy oraz możliwością stosowania ograniczeń w dziedzinie prawa zgodnych z Konstytucją. Istotnym składnikiem establishmentu jest towarzystwo celebrycko-biznesowe oklaskujące nawzajem przebliski intelektualnej odwagi polegającej na odwróceniu się od „głupiego patriotyzmu” rodaków.

²⁴ B. Fedyszak-Radziejowska, *To nie nasze fatum*, „Rzeczpospolita” 12 lipca 2011.

²⁵ I. Shapiro, *Stan teorii demokracji*, tłum. I. Kisilowska, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 124–125; B. Misztal, *Polacy w politycznych bąblach*, „Rzeczpospolita” 15 czerwca 2011.

²⁶ W wielu środowiskach, np. przedsiębiorców, wolnych zawodów, uniwersyteckich, oczywiście kulturowo jest przynależność do PO, czymś naturalnym jest przynależność do SLD, natomiast przynależność do PiS kwitowana jest w najlepszym przypadku uśmiechem politowania – czasami jest to bardziej dotkliwie odczuwane w postaci narażenia się na sankcje rozproszone. Zob. P. Sztompka, *Socjologia. Analiza społeczeństwa*, Wydawnictwo Znak, Kraków 2002, s. 411.

pod Smoleńskiem. Kilka miesięcy po tej tragedii już tylko na mniejszości robiły wrażenie obrazy w telewizji, jak Rosjanie niszczyli dowody i cięli palnikami na części wrak tupolewa.

Przełom, który nastąpił w 2005 roku, nie zmienia naszej wyjściowej diagnozy, że jego embrionalnym zaczynem były obrady przy Okrągłym Stole. Używając bardziej obrazowego języka: rozpoczęła się wtedy „wyrachowana rozbiórka bezcennego kapitału »Solidarności«. Wzniosłe marzenia i nadzieje, czystość intencji i odradzające się poczucie dobra wspólnego zmienione zostało w nieczyste gry i tajne porozumienia starych i nowych elit przywódczych”²⁷. Podłożem nowego konfliktu, zdaniem Rafała Matyi, stał się antyestablishmentowy populizm PiS oraz antypolityczny populizm PO²⁸, na co nakłada się zjawisko „postpolityki”²⁹. Porzucając antyestablishmentowe hasła sformułowane po aferze Rywina oraz idee IV RP³⁰, PO zaczęła ewoluować. Logika walki z PiS zaprowadziła PO na pozycje partii liberalnego mainstreamu, co nie oznaczało wyboru ideologicznego. Chodziło raczej o rezygnację z wszelkich celów wychowawczych, zarówno lewicowych, jak i prawicowych. Nieustanne obietnice realizacji czegoś „nowego” w myśl odrzucenia „starego”, stały się dla PO idealnym mechanizmem reklamy³¹. Europejska wizja cywilizacji komercyjnej, która weszła w sojusz z rewolucyjną mentalnością, narzuciła określony porządek oparty na kontrkulturze³². Stało się tak i nadal dzieje dlatego, że współczesna liberalna polityka coraz bardziej wydrążona jest z idei. Europejska PO utrzymywała dzięki temu władzę, natomiast pozbawiona europejskości prawica nie potrafiła sprzeciwić się temu „duchowi czasu”.

²⁷ M. Nowakowski, *Stan rzeczy*, „Uważam Rze” 25–31 lipca 2011.

²⁸ *Przyszłość polskiej sceny politycznej*, red. Nina Smolar, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2008, s. 38.

²⁹ Pojęcie postpolityki odnoszone jest do bieżącego zarządzania. Oznacza stan odejścia od sporów ideowych, od wartości w stronę cynicznego śledzenia sondaży i podejmowania doraźnych działań w celu przypodobania się wyborcom. Zob. E. Mistewicz, M. Karnowski, *Anatomia władzy*, Wydawnictwo Czerwone i Czarne, Warszawa 2010.

³⁰ Mowa o projekcie, w którym zakładano m.in. odnowę moralną w życiu publicznym; oparcie na tradycjach narodowych i demokratycznych; odbudowę zaufania społecznego do instytucji państwa, prawa, parlamentu, administracji oraz rynku gospodarczego; konieczność stworzenia od nowa wielu praw i instytucji; likwidację zbędnych urzędów; zwalczanie przez władze korupcji; likwidację komunistycznej agentury w służbach specjalnych; szczególną opiekę prawną nad rodziną jako podstawową instytucją życia społecznego; solidarność społeczną w opozycji do tzw. liberalnego eksperymentu; nadrzędność polskiego prawa konstytucyjnego nad międzynarodowym. Zob. Z. Krasnodębski, *Już nie przeszkadza. Szkice polityczne III*, Ośrodek Myśli Politycznej, Kraków 2010, s. 15 i n.

³¹ Jan M. Rokita wspomina po latach, że nie doszło wtedy do koalicji PO – PiS (POPiS), ponieważ D. Tusk „Zażądał ode mnie symulowania negocjacji rządowych z Marcinkiewiczem. Przez dwa tygodnie, do wyborów prezydenckich. Uważał, że symulacja powoływania rządu jest niezbędna do utrzymania jego własnych szans”. Na podstawie: <http://wpolityce.pl/wydarzenia/48353> [3.03.2013].

³² B. Wildstein, *Kulturowa tyrania mniejszości*, „Uważam Rze” 8–15 sierpnia 2011.

3. Przesłanki polaryzacji

Porozumienie Okrągłego Stołu było kłamliwie reklamowane jako „porozumienie świątłych elit” wyrosłych z przeciwstawnych obozów peerelowskiej władzy i „opozycji demokratycznej”³³. Zauważyliśmy wyżej, że zaowocowało to demokracją fasadową, która stała się po części funkcjonalna: gwarantuje państwu ciągłość i stabilność władzy politycznej. Najwięcej korzyści daje establishmentowi, który złożony został drogą kooptacji z partyjnych reformatorów z PZPR oraz solidarnościowo-opozycyjnych elit, zapewniając komfort i skuteczność rządzenia poza jakąkolwiek kontrolą. Ów establishment budowany był wedle logiki dwu procedur: założycielskiej oraz stabilizującej. Założycielska polegała na inkluzji do elit wywodzących się z PRL nowych członków z kręgu solidarnościowej opozycji. Procedura stabilizacyjna dawała dostęp do realnej władzy i własności oraz wiarygodność, czyli swoistą legitymację. Rządzącym chodziło o podzielenie się odpowiedzialnością, a nie władzą z częścią opozycji oraz o doprowadzenie, bez odwoływania się do woli *demos*, do kooptacji poszczególnych przedstawicieli opozycji do rządzącego obozu.

Zabieg ten pozwolił zbudować główny filar „reglamentowanej rewolucji”, która polegała na ograniczonym udziale *demos* w przemianach, braku wyraźnego rozgraniczenia między Polską niesuwerenną a niepodległą i braku nowych standardów życia publicznego. Odżyły najgorsze cechy peerelowskiej szarej rzeczywistości: „kumoterstwo, zawłaszczanie państwa przez polityczne klikki, powszechny tumiwisizm”³⁴. Okrągłostołowe elity uzyskały monopol na określanie, jaka opozycja jest „konstruktywna” i kto stanowi zagrożenie dla demokracji, na nadawanie i odbieranie prestiżu, kreowanie ludzi kultury, sztuki i nauki. Barbara Fedyszak-Radziejowska w rozmowie z Jackiem i Michałem Karnowskimi zauważa, że nastąpiło „domykanie się systemu przypominającego Polskę Ludową w takim sensie, w jakim władza była w PRL całkowicie niekontrolowana”³⁵. Problem w tym, że obecnie system ten „domykają” nie osoby z dawnej PZPR, ale ludzie z dobrą legitymacją solidarnościową, którzy znaleźli sojuszników wśród postkomunistów i nie zgodzili się na kooperację z częścią swojego dawnego obozu. Nastąpił dziwny podział: Anna Walentynowicz – nie, Henryka Krzywonos – tak; Lech Wałęsa – tak, Andrzej Gwiazda – nie. Dzięki temu dostęp do władzy uzyskali dawni oprawcy, którzy przemienili się w „ludzi honoru” oraz przedstawiciele dawnej opozycji, którzy to zaakceptowali. Dobrym przykładem są losy Stefana Niesiołowskiego, Andrzeja Czumy czy ostatnio Joanny Kluzik-Rostkowskiej i Michała Kamińskiego. Wypominanie historycznych zaszczytów „ludziom honoru” stało się „obrzydliwą skłonnością osób chorych z nienawiści”.

³³ R.A. Ziemkiewicz, *Kłamstwa III RP*, „Uważam Rze” 1–7 sierpnia 2011.

³⁴ Ł. Kamiński, *Spadek do rozliczenia*, „Rzeczpospolita” (Plus Minus) 27–28 marca 2004.

³⁵ *Nienawiść quasi-rasowa*, „Uważam Rze” 2–8 maja 2011.

Establishment III RP uzyskał władzę do wyrokowania, kto jest człowiekiem „godnym podania ręki”, a kto nie. Jednak wyroki te nie miały nic wspólnego z moralnością. Moralnymi ogłaszano tych, którzy pasowali do koncepcji politycznej okrągłostołowego establishmentu, którego autorytetem i symbolem stał się redaktor naczelny „Gazety Wyborczej”³⁶. Zdaniem Rafała A. Ziemkiewicza, to od oceny Adama Michnika zależało, czy „szpicle” i „tchórze” stawali się ludźmi przyzwoitymi, a niezłomni ludzie z podziemia, którzy nie chcieli zrozumieć konieczności zrewidowania dawnych ideałów, stawali się ludźmi powodowanymi „zoologiczną nienawiścią”³⁷. Tak Czesław Kiszczak został awansowany, a Anna Walentynowicz, Andrzej Gwiazda i Krzysztof Wyszowski zostali wykluczeni z grona tych, którym można „podawać rękę”. W nagonce na krytyków michnikowych ikon, których ruszać nie wolno, „Gazeta Wyborcza” stosowała podwójne standardy. W sytuacji, gdy esbeckie materiały znajdujące się w archiwach Instytutu Pamięci Narodowej dotyczyły antyilustracyjnych salonowców³⁸, w opinii „Gazety Wyborczej” były bezużytecznym stosem śmieci³⁹. Gdy jednak znalazł się tam jakiś element obciążający zwolenników lustracji i przeciwników okrągłostołowych układów, nagle zyskiwał wartość dokumentu.

Do pierwszego starcia między establishmentem a *demos* doszło już przy wyborach 4 czerwca 1989 roku. W kontrakcie politycznym przy Okrągłym Stole określono zasady „politycznej gry”. Ich istotą było to, że w wyborach do Sejmu nie dopuszczono do bezpośredniej rywalizacji o mandaty poselskie kandydatów PZPR i opozycji. Przewidziano 65% mandatów dla strony partyjno-rządowej (PZPR, ZSL, SD, PZKS i UChS) i 35% dla kandydatów bezpartyjnych. Utworzono również tzw. listę krajową składającą się wyłącznie z postkomunistycznych dygnitarzy, na której znalazło się 35 kandydatów⁴⁰. W pierwszej turze wyborów wzięło udział 62,32% wyborców. Zastosowano system większościowy z zachowaniem struktury okręgów wielomandatowych. Była to ordynacja skomplikowana. Przy nazwiskach nie było przynależności partyjnej, a wybór odbywał się

³⁶ Rafał A. Ziemkiewicz, krytyk postawy A. Michnika zauważył, że ten najbardziej radykalny i nieprzejednany antykomunista z dnia na dzień zmienił się w patrona i przyjaciela byłej nomenklatury. Przejął na długie lata, wraz z pochodzącymi z jego nominacji autorytetami, „rząd dusz” nad elitą III RP. Okazało się jednak, że do modernizacji Polski ta elita się nie nadaje. Zob. R.A. Ziemkiewicz, *Michnik zdradzony przez michnikowszczyznę*, „Uważam Rze” 11–17 lipca 2011.

³⁷ Ibidem.

³⁸ Pojawiające się w publicystyce pojęcie salonu jest nawiązaniem do „salonu warszawskiego” z części III *Dziadów* Adama Mickiewicza.

³⁹ Przy okazji lustracji powróciło słowo „godność”. W opinii redaktorów „Gazety”, lustracja stanowiła poniżanie godności człowieka. Zob. P. Pacewicz, *Lustracja wykształciuchów*, <http://wyborcza.pl/1,79328,3977209.html> [28.07.2011].

⁴⁰ W. Jednaka, *Wybory parlamentarne w latach 1989–2001*, w: *Demokratyzacja w III Rzeczypospolitej*, red. A. Antoszewski, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2002, s. 75–78.

nie przez zaznaczenie jednego kandydata, ale skreślenie wszystkich pozostałych. Kandydaci „Solidarności” otrzymali 72,5% ważnie oddanych głosów. Dla postkomunistów było to szokiem, tym bardziej że konieczny stał się nie przewidywany wcześniej zabieg przeprowadzenia drugiej tury głosowania, aby wyłonić posłów z listy krajowej. Partia nie liczyła się z aż tak druzgocącą porażką.

Do drugiej tury poszło tylko 25% wyborców, co oznaczało, że *demos* nie akceptował listy krajowej i chciał demokracji, głosując wyłącznie na 35% miejsc „do wyboru”. Na zarzuty, że druga tura była złamaniem ordynacji, konstytucji i woli wyborców, A. Michnik odpowiedział, że taki „jest nasz pierwszy krok ku parlamentarnej demokracji, ale nie jest to akt wyborczy, który spowoduje, że Polacy mogą wybrać wedle swego uznania władzę ustawodawczą i wykonawczą. Wiara, że za pomocą wykreślenia wszystkich kandydatów z listy krajowej można zmienić władzę w Polsce jest złudzeniem”⁴¹. Zapomniał jednak dodać, że najważniejsze decyzje w tej sprawie zapadały w Magdalence pomiędzy Stanisławem Cioskiem, Czesławem Kiszczakiem, którzy byli w stałym kontakcie telefonicznym z Wojciechem Jaruzelskim, a Bronisławem Geremkiem, Jackiem Kuroniem, Tadeuszem Mazowieckim, którzy narzekali na współpracę z Lechem Wałęsą.

Dokonał się wtedy proces symbolizowany wolą A. Michnika. Przypomnijmy, ponieważ dla wielu jest to już odległa historia, że po wyborach 4 czerwca 1989 roku nastąpił trwający dwa miesiące proces dojrzewania kierownictwa obozu solidarnościowego. Powierzenie gen. Cz. Kiszczakowi stanowiska premiera (2 sierpnia), a następnie umożliwienie przez przedstawicieli Obywatelskiego Klubu Parlamentarnego (OKP) wyboru gen. W. Jaruzelskiego na prezydenta (19 lipca) zmusiły L. Wałęsę do wydania 7 sierpnia oświadczenia dezawuującego misję Cz. Kiszczaka. Wydając takie oświadczenie, L. Wałęsa dokonał arbitralnego wyboru między dwoma odmiennymi koncepcjami tworzenia przyszłego rządu solidarnościowego. Inicjatorem tej zmiany był Jarosław Kaczyński, który miał spory udział w doprowadzeniu do przegrupowania sojuszy ze strony wasalnych wobec PZPR partii politycznych. W ocenie J. Kaczyńskiego uzyskanie realnego wpływu na rząd, przy równoczesnym utrzymaniu popularności społecznej, wymagało podjęcia takich działań, które opinia publiczna mogłaby odczytać jako wymierzone w monopol PZPR⁴². Właściwym krokiem było stworzenie koalicji OKP – ZSL – SD, co umożliwiło OKP wystawienie własnego kandydata na premiera⁴³. Manewr J. Kaczyńskiego przekreślił

⁴¹ A. Michnik, *Nic już nie będzie takie jak dawniej*, <http://wyborcza.pl/1,101402,3647738.html> [16.06.2011].

⁴² J. Kaczyński szybko zorientował się, że istotą postkomunistycznego systemu będzie niszczenie rynku i tworzenie nowej oligarchii. Zob. J. Kaczyński, *Polska naszych marzeń*, Akapit, Lublin 2011, s. 72.

⁴³ J. Kaczyński, który był wówczas człowiekiem drugiego planu, senatorem OKP (klub parlamentarny zrzeszający posłów i senatorów wybranych z listy Komitetu Obywatelskiego przy

szanse Cz. Kiszczaka na premierostwo. Szefem rządu został T. Mazowiecki, który jeszcze na początku sierpnia ostro krytykował pomysł przejęcia władzy wykonawczej przez opozycję⁴⁴. Od tego momentu J. Kaczyński stał się głównym wrogiem dla okrągłostołowego establishmentu, który przekreślając egalitarny etos demokracji, opowiedział się za „zmianą odgórną”, gdzie kontrola nad rządzącymi staje się iluzją. Zróżnicowany co do wartości i interesów *demos*, straszony w mediach J. Kaczyńskim, stracił na znaczeniu. Jego pokaźna część została wykluczona. Liczył się elektorat tylko jednej strony, która w dwudziestoletnim okresie, od 1989 roku, rządziła przez ponad piętnaście lat. Rządy Jana Olszewskiego, później Akcji Wyborczej Solidarność, następnie PiS oznaczały alternację władzy, ale były tylko krótkim, aczkolwiek bardzo dolegliwym przerywnikiem dla establishmentu. Tak było na pewno w dwóch przypadkach, choć uwzględnić należy również okres siedemnastu miesięcy władzy AWS, gdy premier Jerzy Buzek rządził bez Unii Wolności, a media przypuściły atak i nie dawały premierowi spokoju.

Oceniając stan demokracji w III RP w takiej właśnie establishmentowej perspektywie, można przyjąć, że alternacja trwała w sumie trzy lata i dziesięć miesięcy, a z natury endecki w swoim żywiole polski *demos* zachował się dwa razy „nieodpowiedzialnie”. Pierwsze wybory demokratyczne, które zgodnie z kontraktem Okrągłego Stołu miały się odbyć dopiero w 1993 roku, zostały z konieczności przyspieszone i odbyły się 27 października 1991 roku. Frekwencja była zaskakująco niska i wyniosła 43,2%. Wyborca nie kierował się już magicznym słowem „solidarność”. Miał do czynienia ze skonfliktowaną klasą polityczną oraz z kampanią wyborczą, do której przystąpiło 111 ugrupowań tworzących listy zablokowane lub sojusze wyborcze. Łącznie zarejestrowano 82 komitety

przewodniczącym NSZZ „Solidarność” w Sejmie kontraktowym w latach 1989–1991), przekonał Lecha Wałęsę. Przewodniczący NSZZ „Solidarność” namaszczył Tadeusza Mazowieckiego na premiera rządu, a ten zebrał gabinet, nie konsultując się jednak w ogóle z L. Wałęsą. Klubem Parlamentarnym OKP zarządzał wówczas Bronisław Geremek, związany ze środowiskiem „Gazety Wyborczej”, która prowadziła własną politykę. Prezydenturę przez sześć lat miał sprawować czerwony generał. Zob. A. Zawłocka, *Tygodnik krnąbrny*, „Rzeczpospolita” (Plus Minus) 12–13 grudnia 2009.

⁴⁴ Czołowi politycy „Solidarności” podchodzili do pomysłu przejęcia rządów niechętnie. Sprzeciw wobec idei „solidarnościowego” premiera wyrazili w lipcu m.in. Jacek Kuroń, Janusz Onyszkiewicz, Karol Modzelewski, Andrzej Wielowiejski, Andrzej Stelmachowski i nawet Jan Nowak-Jeziorański. Słynny tekst A. Michnika *Wasz prezydent, nasz premier* („Gazeta Wyborcza” 3 lipca 1989) był raczej reakcją na to, co rozegrało się poza redaktorem naczelnym „Gazety Wyborczej”. Oddzielny problem stanowi odpowiedź na pytanie, czy premier T. Mazowiecki przejdzie do historii jako „ojciec polskiej demokracji”. Warto zatem przypomnieć, że efektem jego polityki było palenie archiwów Ministerstwa Spraw Wewnętrznych oraz „gruba kreska” uznawana za grzech pierworodny pierwszych dni polskiej demokracji. Zob. J. Jachowicz, *III RP w szponach SB*, „Uważam Rze” 22–28 sierpnia 2011; S. Cenckiewicz, *Jak Mazowiecki zwalczał podziemie*, „Historia Do Rzeczy” 2013, nr 1.

wyborcze⁴⁵. Rząd sformowany po wyborach przez premiera J. Olszewskiego trwał od 5 grudnia 1991 roku do 4 czerwca 1992 roku. Był to pierwszy gabinet III RP cechujący się strukturą partyjną i zarazem pierwsza koalicja gabinetowa ukształtowana w wyniku decyzji *demos* w rywalizacyjnych wyborach. Premier J. Olszewski rządził do lustracji, której lista sporządzona została przez ministra spraw wewnętrznych na wniosek Sejmu. Rząd zdążył jednak ogłosić deklarację o wejściu Polski do NATO, choć w tej sprawie robiono wszystko, aby możliwości te zahamować. Premier zablokował również decyzję L. Wałęsy o parafowaniu układu polsko-rosyjskiego, który przewidywał trwałe przekazanie terytoriów baz po wojskach sowieckich w Polsce rosyjskim przedsiębiorstwom o statusie międzynarodowym.

Drugim „nieodpowiedzialnym” zachowaniem *demos* było głosowanie na PiS w 2005 roku, co sprawiło, że jesienne wybory przyniosły głębokie zmiany na polskiej scenie politycznej. Podwójne zwycięstwo odniosła partia braci Kaczyńskich, obsadzając jednocześnie urząd premiera i urząd prezydencki. PiS doszedł do władzy pod hasłami definitywnej zmiany sposobu i stylu polskiej polityki, czego sztandarowym hasłem stała się wspomniana idea budowy IV RP⁴⁶. Hasła te zostały jednak potraktowane werbalnie i nie zrobiono prawie nic dla realnego wyrównania szans różnych grup społecznych. Przywileje elit nie zostały praktycznie uszczuplone, choć trzeba zauważyć, że z poparciem PO zostały podjęte i zrealizowane cztery kwestie: likwidacja Wojskowych Służb Informacyjnych (WSI), utworzenie Centralnego Biura Antykorupcyjnego (CBA), ulgi podatkowe na dzieci i znaczna zmiana ustawy lustracyjnej. Po siedmiu miesiącach, gdy okazało się, że premier Kazimierz Marcinkiewicz w specyficzny sposób interpretuje postulaty IV RP, zastąpił go Jarosław Kaczyński. Rządził jeszcze niecały rok i pięć miesięcy. Jego brat, Lech Kaczyński był prezydentem RP ponad trzy lata, ale praktycznie po 2007 roku już tylko jako obiekt kpin i niewybrednych medialnych ataków.

Niechętny projektowi IV RP establishment III RP skwapliwie zredukował tożsamość tego przedsięwzięcia do praktyki rządów PiS w koalicji z Ligą Polskich Rodzin i Samoobroną⁴⁷. Zdaniem Ryszarda Bugaja i Pawła Śpiewaka,

⁴⁵ W. Jednaka, *Wybory parlamentarne w latach 1989–2001*, w: *Demokratyzacja w III Rzeczypospolitej*, op. cit., s. 79.

⁴⁶ Kampania wyborcza przed wrześniowymi wyborami parlamentarnymi w 2005 roku początkowo prowadzona była bardzo spokojnie. Wzmoczoną agresywność dało się zauważyć dopiero w ostatnim tygodniu. Spekulowano, że może nie dojść do koalicji rządowej PO i PiS (POPiS). Stawiało to pod znakiem zapytania realizację projektu IV RP, który poparty został przez 51,13% elektoratu (PiS – 26,99; PO – 24,14). Dawało to obu partiom 62,6% mandatów w Sejmie (PiS – 33,7; PO – 28,9). Według prezydenta L. Kaczyńskiego, to właśnie wówczas D. Tusk odrzucił projekt IV RP, a zaczął realizować program nazwany przez J. Kaczyńskiego „restauracyjnym”. Zob. Ł. Warzecha, *Lech Kaczyński – ostatni wywiad*, Prószyński Media, Warszawa 2011, s. 26.

⁴⁷ IV RP dla Waldemara Kuczyńskiego oznaczała kombinację „nacjonalizmu i lumpenpolityki z paranoją widzącą w kraju tajemny układ, który trzeba zniszczyć [...] nieliberalny zamordyzm

o porażce IV RP zdecydowały patologiczne elementy polskiej sceny politycznej oraz ułomny system partyjny⁴⁸. Niezależnie od tego, że obawy przed IV RP były w wielu punktach przesadzone, J. Kaczyński, nawet gdyby chciał, nie mógł tego projektu zrealizować. Zbyt wiele sił społecznych: media, biznes, elity inteligencje, a także własna administracja, nie mówiąc o wymiarze sprawiedliwości, stawiało wręcz instynktownie opór⁴⁹. Równolegle rozpoczął się proces rehabilitacji systemu III RP. Atak na postulaty IV RP w mediach został zradykalizowany przez animatorów z postkomunistycznego SLD wspólnie z byłymi działaczami postsolidarnościowej UW. W ten sposób projekt IV RP został zablokowany.

4. Media i polityka

Media to wielki biznes, w którym marketing odgrywa główną rolę. Należy zauważyć, że struktura pola dziennikarskiego zorganizowana jest w sposób homologiczny względem struktur innych pól i znaczenie „tego, co komercyjne” jest tu dużo większe⁵⁰. Media to również najważniejsze źródło współczesnych wyobrażeń, które karmią i wzmacniają tożsamość ludzi⁵¹. Dlatego mówiąc o „nieodpowiedzialnym” zachowaniu wyborczym, należy szukać wyjaśnienia w kontekście głosowania *demos* także na UW, SLD i prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego, a więc na okrągłostołowe elity. Wymaga to odniesienia do mediów, socjotechniki i „rządu dusz” nie tylko z tego powodu, że *demos* nie jest wolny od presji ekspertów i dziennikarzy. Znaczną grupę wyborców stanowi grupa bezkrytycznych, bezwolnych odbiorców mediów drukowanych, elektronicznych, wyznawców kultu telewizora, którą Mariusz M. Czarniecki określił mianem „mediotów”⁵².

i samowola władzy”. Zob. W. Kuczyński, *Cerowanie dziewictwa IV RP*, „Rzeczpospolita” 29 lipca 2011.

⁴⁸ R. Bugaj, P. Śpiewak, *Polityczny kartel*, „Rzeczpospolita” 11 lipca 2011. Wspomniany wyżej W. Kuczyński polemizuje z R. Bugajem i P. Śpiewakiem, wskazując, że ich analiza jest chaotyczna i bez wyraźnej linii. Dla W. Kuczyńskiego nazwa IV RP „zostanie jako przestroga dla obywateli”. Zob. W. Kuczyński, op. cit.

⁴⁹ P. Zaremba, *Między ułomną demokracją a niespełnioną dyktaturą*, „Rzeczpospolita” (Plus Minus) 23–24 lipca 2011.

⁵⁰ P. Bourdieu, *O telewizji. Panowanie dziennikarstwa*, tłum. K. Sztandar-Sztanderska, A. Ziółkowska, red. M. Jacyno, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009, s. 106.

⁵¹ G. Sartori, *Homo videns. Telewizja i postmyślenie*, tłum. J. Uszyński, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1999, s. 67.

⁵² Według Mariusza M. Czarnieckiego, mediotą jest „czytelnikiem, telewizorem, radiosłuchaczem, internautą. Jest urobioną na »wzór wtórny«, bezkrytycznie ulegającą modzie i konsumpcyjnemu snobizmowi środowiskowemu ofiarą reklamowego marketingu oraz ideologicznego masażu. Chwytanym (*catch-all*) przez polityków, niepewnym, »płynnym« wyborcą (*floating voter*). Jest funkcjonalnym analfabetą, tzn. potrafi czytać i pisać, lecz samodzielnie nie myśli, nie ocenia zjawisk, faktów i ludzi; poddaje się medialnemu zaćmieniu, formowaniu mózgu i duszy – te

Pomogło to dziennikarzom zlokalizować (samodzielnie?) „oszołomów” już przed wyborami parlamentarnymi w 1991 roku. W tym samym czasie L. Wałęsa tracił autorytet przez media, by ponownie go odzyskać po 2005 roku, wraz z nieskazitelnnością i nietykalnością. Media demaskowały i wysyłały na margines tzw. mohery, pod którymi mieli się kryć zwolennicy tradycyjnych norm i sprawdzonych w czasie wartości, przede wszystkim zaś krytycy *status quo*.

Środki masowego przekazu odegrały również kluczową rolę w „przemysle pogardy”. Zaczęło się od marketingowych akcji Janusza Palikota. Następnie politycy PO i rozmaici medialni reżyserzy i harcownicy zajęli się tym, co J. Palikot nazwał odzieraniem z godności prezydentury L. Kaczyńskiego, potem już całego politycznego obozu PiS⁵³. Oskarżanie PiS o faszyzm nie było poparte żadnym rzeczowym argumentem i opierało się na wrażeniu lub skojarzeniu⁵⁴. Dziennikarze, specjaliści od marketingu i psychologii społecznej starali się zdobyć władzę nad nastrojami społecznymi. W medialnej dżungli wygrywała manipulacja. Polegała na mobilizacji ogółu przeciwko określonemu zespołowi poglądów. Nie była to uzasadniona debata z wymianą racjonalnych argumentów nad odmiennością koncepcji politycznych reprezentowanych przez rząd i prezydenta, a próba ośmieszenia i dezawuowania L. Kaczyńskiego i jego brata. Jej celem było odrzucenie i wykluczenie zwolenników jednej strony sporu bez podejmowania rzeczowej polemiki. Propaganda typu *bipartisan*, gdzie wyrażenie argumentów oznaczało dążenie do utrzymania podziału na swoich i obcych. Żyjący w świecie spotęgowanej nierówności *demos* znalazł się w trudnej sytuacji. Władza wchodziła w spór. Media pomagały „rządzić motłochem” i obniżały samoocenę Polaków w myśl zasady, że łatwiej jest rządzić zbiorowością bez poczucia własnej wartości⁵⁵. Słyszeliśmy w mediach o *homo sovieticus*, ale poszukiwano go pomiędzy polskim ludem, a nie wśród dawnych członków partii komunistycznej.

cechy i przejawy występują niezależnie od cenzusu wykształcenia, klasy, warstwy społecznej, środowiska zawodowego. Mediotyzm, czyli plastelinowa uległość temu wszystkiemu, co media piszą, głoszą, pokazują. To nasz powszedni grzech przyjmowania światopoglądu gazetowego i telewizyjnego”. Zob. M.M. Czarniecki, *Mediota – Mediotyzm – współczesne wyzwanie*, <http://www.czarnieckimm.fc.pl/str/index.php?> [8.08.2011].

⁵³ P. Zaremba, *Przemysł pogardy wiecznie żywy*, „Rzeczpospolita” 5.09.2011.

⁵⁴ J. Kaczyńskiemu wielokrotnie przypisywano skłonności antydemokratyczne, wódzowskie i totalitarne (P. Gursztyn, K. Baranowska, *Z notatnika antyfaszysty*, „Rzeczpospolita” Plus Minus 18–19 czerwca 2011). Autorem oskarżenia lidera PiS i jego partii o faszyzm był Stefan Bratkowski (*Bez niedomówień*, <http://www.sdpwarszawa.pl/aktualnosci-155> [1.08.2011]), użytkując politycznie archaiczne szablony z epoki Kominternu. Zob. E. Gentile, *Początki ideologii faszystowskiej (1918–1925)*, tłum. T. Wituch, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2011.

⁵⁵ B. Fedyszak-Radziejowska, *Ile PRL w III RP? Toksyczne elity i ułomna demokracja*, w: *Racja stanu*, op. cit., s. 90.

Polacy niejednokrotnie dowiedli, do czego są zdolni, gdy poczują narodową dumę. Kiedy zaś z dumy tej dają się odrzeć, można się z nimi mniej liczyć. Otumanieni medialną tresurą mieli się bić pokornie w piersi za „ciemne karty” swojej historii i narodowe wady, nie pytając, czy naprawdę jest za co⁵⁶. Pedagogika III RP polegała na zawstydzaniu Polaków ich tradycją i wywoływaniu u nich kompleksu niższości. Odrzucenie brzemienia polskości miało umożliwić europeizację. Próba odbudowy narodowej tożsamości została zatrzymana przez establishment akcentujący lewicowe wątki kontrkulturowej postawy. PO zdobyła władzę, wykorzystując tę tendencję, choć jej liderzy zdawali się prezentować odmienną wrażliwość. Zwyciężył jednak skrajny pragmatyzm przeradzający się w cynizm. Nie oznaczało to, że partia Donalda Tuska stała się lewicowa. Zwyciężyła metoda dogadywania się i uległości wobec wszystkich wpływowych grup i koterii, które rządziły III RP⁵⁷.

Wybór lewicowej tożsamości miał charakter konformistyczny i był wspierany przez media, które sprowadziły politykę do splotu emocji. Jeżeli tak właśnie było, to nie dziwny się, że w telewizji nie chodziło o rzetelną informację, o argumenty, lecz właśnie o wrażenie wywierane na widzach. Wzbudzanie emocji to wciąganie do uczestnictwa, to sprzyjanie partii posiadającej lepszy wizerunek ukształtowany przez telewizję, to również w stosownym miejscu rozpamiętywanie, że nie jest źle i byłoby tragicznie, gdyby do władzy doszli ludzie z „partii obciachu”. Racjonalność zdawała się znikać. Polityka emocjonalna, którą można rozpalać, obecna była również w radiu (ale radio nie może tego czynić poprzez obraz). Wywoływała problemy, na których rozwiązanie nie było żadnego pomysłu. Najlepsze w takiej sytuacji było *status quo*. Broń Boże powrót do IV RP, bo to by oznaczało... Rezultatem realizacji takiego scenariusza stał się „naród plemienny”. Istniejącego podziału nie można już było skleić. Rów okazał się zbyt głęboki. Pozostała jedynie możliwość oddzielenia i izolacji w zależności od grupy wyobraźni, do której chciano należeć. Ta plemienna zbiorowość rozmawiała już tylko z członkami własnej grupy, z którymi się zgadzała i zamykała się na poziomie plemiona. Naród, patriotyzm, wspólne dobro stały się pojęciami zbyt abstrakcyjnymi.

Prasie, radiu i telewizji zawsze przypisywano szczególne znaczenie. Jednak fakt, że edukacja polityczna znalazła się w ręku telewizji zrodził zupełnie nowe problemy dla demokracji. Media zamiast ją wspomagać raczej sterowały. Wszechogarniającym zjawiskiem stała się arteficzalizacja, czyli zanurzenie

⁵⁶ A. Nowak, *Zaburzenia pamięci*, „Uważam Rze” 29 sierpnia – 4 września 2011.

⁵⁷ Podatność PO na wpływy grup interesu i koterii ukazała afera hazardowa związana z ujawnieniem lobbingu politycznego w trakcie prac nad nowelizacją ustawy o grach i zakładach wzajemnych. Aferę odkryto 1 października 2009 roku po opublikowaniu przez „Rzeczpospolitą” stenogramów nagrań rozmów szefa klubu parlamentarnego PO Zbigniewa Chlebowskiego z biznesmenem z branży hazardowej Ryszardem Sobiesiakiem. Zob. M. Czarkawski, *Legislacja. Kulisy afery hazardowej*, Oficyna Wydawnicza Atut, Wrocław 2010, s. 11 i n.

w sztucznej rzeczywistości. Dla telewizji istotny stał się pieniądź, a nie potrzeby kulturalne i interesy publiczne. Dotyczyło to telewizji prywatnej, ale nie była wolna od tego również telewizja publiczna, która nie podnosiła poziomu programów, a raczej je obniżała. Ironia polega na tym, że wszystkie telewizje prezentowały się jako „demokratyczne”. Przed jesiennymi wyborami parlamentarnymi w 2011 roku atutem PO było nie tylko poparcie „Gazety Wyborczej”, „Polityki” i „Wprost”, ale przede wszystkim przyjazna postawa telewizji Polsat oraz TVN, do których dostroiła się publiczna TVP⁵⁸. Tygodnik „Polityka” bił na alarm, że PO nie potrafi wypracować nowej wersji antypisizmu. W tej rozgrywce władza znalazła od razu najpotężniejszych medialnych sprzymierzeńców. Wrażenia nie zrobiło nawet opublikowanie dokumentu, który był dowodem, że na wniosek polskiego rządu ościennie mocarstwo decydowało, z kim z polskich legalnie wybranych władz i na jakich warunkach chciałoby obchodzić rocznicę katyńskiego mordu. We wszystkich dojrzałych demokracjach takie odstępianie od suwerenności i naruszenie racji stanu, gdy przywódca innego państwa staje się arbitrem w naszych wewnętrznych sporach, musiałoby spowodować piorunujące konsekwencje. Stałoby się przynajmniej zarzewiem ożywionej debaty publicznej. Tymczasem to, co powinno kompromitować, w Polsce przeszło „niezauważone” przez opinię publiczną, ponieważ ta w czasach medialnego szumu zastąpiona została przez „publiczne wrażenie” (*public impression*). Życzliwość mediów marginalizowała wszystkie potknięcia rządu, który zawałał wszystkie terminy budowy autostrad i stadionów przed EURO 2012. Media uznały, że tym bardziej należy trzymać kciuki za premiera, aby wszystko mu się na czas udało. PO obawiała się jedynie przepływu swoich dawnych wyborców do SLD

⁵⁸ Można to wykazać na podstawie analizy treści programów informacyjno-publicystycznych. Na początku lipca 2011 roku żadna ze stacji telewizyjnych nie zwróciła uwagi, że po odrzuceniu przez Sejm sprawozdania Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, TVP przechodziła całkowicie na ręczne sterowanie Juliusza Brauna, polityka związanego z PO. Nie interesowano się jak Grzegorz Hajdarowicz, który wcześniej nie miał pieniędzy na zakup „Wprost”, ale i na pensje dla pracowników „Przekroju”, kupił za 80 milionów złotych większościowy pakiet udziałów w „Presspublice”, wydającej „Rzeczpospolitą” i „Uważam Rze”. Znikło z pola widzenia stacji telewizyjnych zatrzymanie 29 czerwca przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego byłego pełnomocnika Polskiej Telefonii Cyfrowej, który kilka lat wcześniej oskarżał o nadużycia ówczesnego szefa ABW Krzysztofa Bondaryka. Ta sama ABW, do której szefa premier Donald Tusk wyrażał „pełne zaufanie”, gdy wyszło na jaw, że K. Bondaryk kupił od PTC samochód po mocno zaniżonej cenie, zatrzymała „przemytnika papierosów” (Krzysztofa W.), u którego w domu znaleziono adresy i telefony oraz nazwiska ważnych osób ze służb specjalnych oraz ze świata polityki. Osoba ta posiadała dokumenty i nagrania obciążające polityków z pierwszych stron gazet. Wcześniej sugerowała, że ma dowody na to, iż Bronisław Komorowski, jako poseł, próbował kupić aneks do raportu o weryfikacji WSI (D. Kania, *Miał kwity na prezydenta, poszedł siedzieć*, „Gazeta Polska Codziennie” 9 lipca 2011). Telewizje nie interesowały się tymi faktami. Były zajęte dębem w trąby „prezydencji” Polski w UE (od 1 lipca 2011 roku przez sześć miesięcy) i propagandą eurosukcesu.

i tego, że nie pójdą oni na wybory. Media powielały groteskowe brednie w rodzaju: „Polska rządzi Europą”, choć trudno uwierzyć, by zawodowy dziennikarz naprawdę mógł nie wiedzieć, na czym polega rotacyjna prezydencja Rady Unii Europejskiej.

Trudno zrozumieć tak silne emocje w mediach towarzyszące komentarzom politycznym, tym bardziej, że doniesienia przedstawiceli klasy politycznej były przyczynkowe albo nielogiczne⁵⁹. Dlaczego, zgodnie z przekazem telewizyjnym, PO w sojuszu z SLD miała dokonać modernizacji i spowodować przekształcenie Polski w nowoczesne państwo, a koalicja PiS – SLD oznaczała powrót do czasów autorytarnych? Fragmentaryczność komunikatu dyktowana była troską o zachowanie elektoratu. Podważało to sens istnienia mediów, których obowiązkiem jest kontrola rządzących i sprawdzanie faktów⁶⁰. Tylko w takim przypadku pełnią one przynależne w systemie demokratycznym funkcje sprawiające, że obywatele mogą być zorientowani w stanie spraw publicznych i mogą zachowywać się racjonalnie.

5. Podsumowanie

Dwadzieścia lat po odzyskaniu suwerenności Polska znajduje się w znacznie lepszej kondycji gospodarczej, niż była pod protektoratem sowieckim, ale w złej kondycji jako państwo. Dach Stadionu Narodowego, pas lotniska w Modlinie, fragmentaryczne i bardzo drogie autostrady, chaos na kolei, deficyt PLL LOT, sędzia oczekujący na telefon z kancelarii premiera przy okazji sprawy Amber Gold, zapaść demograficzna, to niekoniecznie odrębne pojedyncze zdarzenia. Wielu analityków wskazuje, że jest to fragment zbiurokratyzowanego systemu, podporządkowanego interesom establishmentu kosztem ogółu obywateli. Polacy jako naród znajdują się w złej sytuacji, choć z kompleksowych badań warunków i jakości życia społeczeństwa wynika, że jeszcze w 2010 roku odsetek osób zadowolonych przekraczał 80%⁶¹. Dane Głównego Urzędu Statystycznego wskazują jednak, że obecnie 2,2 miliona osób żyje nie tylko poniżej poziomu minimum socjalnego, ale w skrajnym ubóstwie, czyli ma dochody niewystarczające

⁵⁹ R.A. Ziemkiewicz, *Tak zwana elita w amoku*, „Uważam Rze” 2–8 maja 2011.

⁶⁰ W listopadzie 2012 roku pożegnał się z tygodnikiem „Uważam Rze” redaktor naczelny Paweł Lisicki. Oficjalnym powodem zwolnienia był jego wywiad, który ukazał się na portalu wpolityce.pl. W publikacji P. Lisicki ostro skrytykował swojego pracodawcę – G. Hajdarowicza, który nie czekając na wyjaśnienia, usunął szefa pisma. W geście solidarności z byłym redaktorem naczelnym wielu dziennikarzy zdecydowało się opuścić redakcję tygodnika. Decyzja właściciela gazety była biznesowo głęboko nieracjonalna i doprowadziło to do sytuacji bez precedensu, do exodusu całego zespołu redakcyjnego.

⁶¹ Badania, które od 2000 roku co dwa lata prowadzi zespół pod kierunkiem prof. Janusza Czapińskiego.

na minimum egzystencji. W rzeczywistości liczba ta jest prawie dwukrotnie większa. Politykom nie opłaca się pochylać nad problemami tej części elektoratu. Ludzie skrajnie biedni rzadko głosują, a najczęściej wcale. Z badań sondażowych wynika również, że premier i lider partii rządzącej jest w odczuciu społecznym bajerantem i cwaniaczkim. Zarazem ludzie są gotowi nadal go wspierać i na niego głosować.

Spółeczeństwo obywatelskie w Polsce po 1989 roku, jako komponent praw i obowiązków obywateli nie zawsze oznaczało samoorganizację. Było raczej formą czystej spontaniczności ignorującą społeczną rzeczywistość. Dwadzieścia lat po upadku komunizmu połowa obywateli nie brała udziału w wyborach. Znaczna część tej grupy wyrażała pogląd: „po co głosować, skoro przy korycie waruje jedna i ta sama banda”. To pozornie populistyczne przekonanie można obronić na gruncie szerszej analizy. Trudno się zatem dziwić, że polityka wywołuje w wielu ludziach niechęć. Poza piarem, stekiem poprawnych nonsensów i publicystycznymi sporami aktorów politycznych nie pozostawało zbyt wiele miejsca na autentyczną, niepozorowaną debatę o faktach. Zawężona została przestrzeń sprawnego rządu, polityki rozwojowej państwa służącego obywatelowi (w Polsce żaden rząd nie umiał wykreować spójnej, długofalowej polityki społecznej) oraz demokracji obywatelskiej. Polityka stała się wypadkową nacisku na władzę rozmaitych grup interesu (sitw) i korporacji. System polityczny nie radził sobie z kapitalizmem politycznym, gdzie dominował zwarty oligarchiczny układ elit polityki i biznesu oraz klientelizm.

Podział, który zapoczątkowany został podczas obrad przy Okrągłym Stole, zmienił swój charakter. Początkowo solidaruchy przeciwstawione zostały postkomunie, później była Polska solidarna *versus* liberalna, wreszcie konserwatyści *versus* modernisci. Podział ten cechuje głęboka polaryzacja i dwublokowa rywalizacja partyjna. Nie jest to dobre zjawisko w demokracji, gdyż powoduje w wyborach ześlizgiwanie się partii w kierunku skrajnych skrzydeł. Tego rodzaju tendencja powoduje również, że politycy, ale także niezależni intelektualiści oraz przewijający się w mediach eksperci, dryfują ku krańcowym poglądom. Konstruowane na takiej podstawie strategie partii politycznych zmierzają w agresywny sposób do zepchnięcia przeciwnika na pozycje defensywne, a scalenie społeczeństwa staje się niemożliwe. Tym bardziej gdy politykom brakuje mądrości potrzebnej do uspokojenia nastrojów. Siłą umożliwiającą uniknięcie regresji mogłyby być media, ale te są obecnie niezdolne do podjęcia takiej obywatelskiej odpowiedzialności.

Diagnoza jest następująca: system polityczny oraz system partyjny wymagają racjonalizacji. Jest to zadanie dla liderów partyjnych, ale również dla środowisk intelektualnych nieuwikłanych w partyjne gry, które powinny krytycznie oceniać partyjne propozycje w kontekście rzeczywistych polskich realiów. Dla elit politycznych oznacza to obowiązek rozgrywania rywalizacji

zgodnie z zasadami poliarchii, która oznacza, że rząd znajduje się w rękach wybranych urzędników; są wolne i uczciwe wybory; właściwie wszyscy dorośli mają prawo głosu; istnieje nieograniczone prawo ubiegania się o urząd, wolność wypowiedzi, prawo do krytyki i protestu; rzeczywisty dostęp obywateli do alternatywnych źródeł informacji oraz co najmniej względna niezależność ugrupowań i stowarzyszeń od rządu. Brak autentycznej i merytorycznej rywalizacja elit, słabość instytucji oraz proces kartelizacji partii politycznych sprawiają jednak, że obywatele mają niewielki wpływ na proces polityczny. Jest to jedna z wielu przyczyn powodujących, że demokracja nabrała cech fasadowości, a poliarchia stała się zdeformowaną poliarchią. Perspektywa przewyższenia instytucjonalnych słabości systemu politycznego w Polsce oraz panujących obyczajów nie jest najlepsza. Przed wyborami parlamentarnymi w październiku 2011 roku nie było widać znaków wskazujących na poprawę dopasowującą model III RP do modelu pełnej poliarchii, choć cokolwiek ahistoryczne jest założenie, że ustroj ten może występować w swojej wzorcowej postaci. Jednak potem przeważały w Polsce tendencje do utrwalania fasadowości demokracji. Patologie miały skłonność do umacniania się i reprodukcji. Kłopotem była poprawność polityczna, po części wymuszana przez instytucje europejskie, wykluczająca i spychająca na margines poważne grupy. Czynniki zewnętrzny, który tak bardzo pomógł zmianie w pierwszym okresie dziejów III RP, sprzyja obecnie konserwacji.

Fasada demokracji III RP ukrywa przemożny wpływ potężnych grup interesu. W krajach o długiej tradycji demokratycznej tego rodzaju zjawiska są znacznie lepiej odsłonięte i opisane przez niezależne media. Silne struktury państwowe potrafią im przeciwdziałać. W Polsce, zgodnie z założeniem postpolityki, wpływowe grupy dezawuowały demokratyczną politykę i polityków, a instytucje państwa były słabe. Zgadając się z Maxem Weberem, że każda interpretacja dąży do oczywistości, choć pozostaje tylko szczególnie oczywistą przyczynową hipotezą, dwa problemy rysują się wyraźnie w tego rodzaju analizie jako szczególnie istotne dla politologa. Pierwszy wiąże się ze stwierdzeniem faktu, iż modele typów idealnych mogą być użytecznymi narzędziami dla ukierunkowania badań oraz w konceptualnym porządkowaniu ich wyników, pod warunkiem, że nie traci się z pola widzenia charakteru instrumentalnego i sztucznego tego rodzaju modeli. Drugi problem wynika z zachowania samego badacza: ponieważ wielu przedstawicieli nauk społecznych stara się badać zjawisko demokracji w zgodzie z własnymi preferencjami politycznymi, nie traci aktualności twierdzenie filozofa Karla Poppera, że uczeni powinni myśleć wyłącznie w kategoriach prób obalenia czy falsyfikowania teorii, a nie ich wodzenia.

Bibliografia

- Antoszewski A., Herbut R., *Systemy polityczne współczesnej Europy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.
- Bartolini S., Mair P., *Identity, Competition and Electoral Availability. The Stabilization of European Electorates 1885–1985*, Cambridge University Press, Cambridge 1990.
- Bourdieu P., *O telewizji. Panowanie dziennikarstwa*, tłum. K. Sztandar-Sztanderska, A. Ziółkowska, red. M. Jacyno, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009.
- Bratkowski S., *Bez nieudomówień*, <http://www.sdpwarszawa.pl/aktualnosci155>, Stefan_Bratkowski: *Bez_niedomowien.html* [1.08.2011].
- Brunatny kowboj bez przeprosin*, <http://wiadomosci.wp.pl/kat,1347,title,Brunatny-kowboj-bez-przeprosin,wid,272447,wiadomosc.html?ticaid=1cbde> [29.07.2011].
- Bugaj R., Śpiewak P., *Polityczny kartel*, „Rzeczpospolita” 11 lipca 2011.
- Cenckiewicz S., *Jak Mazowiecki zwalczał podziemie*, „Historia Do Rzeczy” 2013, nr 1.
- Cuda na kiju Czerwonego Kapturka*, rozmowa Jacka i Michała Karnowskich z Zytą Gilowską, „Uważam Rze” 5–11 września 2011.
- Czarkawski M., *Legislacja. Kulisy afery hazardowej*, Oficyna Wydawnicza Atut, Wrocław 2010.
- Czarnecki M.M., *Mediota – Mediotyzm – współczesne wyzwanie*, http://www.czarneckimm.fc.pl/str/index.php?option=com_content&task=view&id=26&Itemid=106 [8.08.2011].
- Dahl R., *Demokracja i jej krytycy*, tłum. S. Amsterdamski, Wydawnictwo Znak, Kraków – Warszawa 1995.
- Dahl R., *Polyarchy: Participation and Opposition*, Yale University Press, New Haven – London 1971.
- Dahl R., *A Preface to Democratic Theory*, University of Chicago Press, Chicago 1956.
- Dahl R., Lindblom Ch., *Politics, Economics, and Welfare*, Harper and Brothers, New York 1953.
- Demokratyzacja w III Rzeczypospolitej*, red. A. Antoszewski, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2002.
- Fedyszak-Radziejowska B., *To nie nasze fatum*, „Rzeczpospolita” 12 lipca 2011.
- Fedyszak-Radziejowska B., *Naród i demokracja*, <http://www.rp.pl/artykul/6247555.html> [16.06.2011].
- Gentile E., *Początki ideologii faszystowskiej (1918–1925)*, tłum. T. Wituch, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2011.
- Grabowska M., *Podział postkomunistyczny. Społeczne podstawy polityki po 1989 roku*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2004.
- Grabowska M., Szawiel T., *Budowanie demokracji. Podziały społeczne, partie polityczne i społeczeństwo obywatelskie w postkomunistycznej Polsce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003.
- Gursztyn P., Baranowska K., *Z notatnika antyfaszysty*, „Rzeczpospolita” (Plus Minus) 18–19 czerwca 2011.
- Held D., *Modelli di democrazia*, Il Mulino, Bologna 2007.
<http://wpolityce.pl/wydarzenia/48353> [3.03.2013].
- Jachowicz J., *III RP w szponach SB*, „Uważam Rze” 22–28 sierpnia 2011.
- Kaczyński J., *Polska naszych marzeń*, Akapit, Lublin 2011.
- Kamiński Ł., *Spadek do rozliczenia*, „Rzeczpospolita” (Plus Minus) 27–28 marca 2004.
- Kania D., *Miał kwity na prezydenta, poszedł siedzieć*, „Gazeta Polska Codziennie” 9 lipca 2011.
- Krasnodębski Z., *Polskość. Nowa odsłona*, „Uważam Rze” 1–7 sierpnia 2011.
- Krasnodębski Z., *Już nie przeszkadza. Szkice polityczne III*, Ośrodek Myśli Politycznej, Kraków 2010.
- Kuczyński W., *Cerowanie dziewictwa IV RP*, „Rzeczpospolita” 29 lipca 2011.
- Legutko R., *Anty-antykomunizm*, „Przegląd Polityczny” 2001, nr 48.
- List otwarty pisarzy polskich i dziennikarzy do ministra sprawiedliwości RP w związku z orzeczeniem sądu w sprawie Jarosława Marka Rymkiewicza*, <http://www.rp.pl/artykul/2,693272-List-otwarty-w-obronie-J-M-Rymkiewicza.html> [29.07.2011].
- Machelski Z., *System polityczny Włoch*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2010.

- Markowski R., *Polski system partyjny po wyborach 1997 roku – instytucjonalizacja czy wichrowałość*, „Studia Polityczne” 1999, nr 9.
- Michnik A., *Nic już nie będzie takie jak dawniej*, <http://wyborcza.pl/1,101402,3647738.html> [16.06.2011].
- Michnik A., *Wasz prezydent, nasz premier*, „Gazeta Wyborcza” 3 lipca 1989.
- Mistewicz E., Karnowski M., *Anatomia władzy*, Wydawnictwo Czerwone i Czarne, Warszawa 2010.
- Misztal B., *Polacy w politycznych bąblach*, „Rzeczpospolita” 15 czerwca 2011.
- Nienawiść quasi-rasowa*, rozmowa Jacka i Michała Karnowskich z Barbarą Fedyszak-Radziejowską, „Uważam Rze” 2–8 maja 2011.
- Nowak A., *Zaburzenia pamięci*, „Uważam Rze” 29 sierpnia – 4 września 2011.
- Nowakowski M., *Stan rzeczy*, „Uważam Rze” 25–31 lipca 2011.
- Pacewicz P., *Lustracja wykształciuchów*, <http://wyborcza.pl/1,79328,3977209.html> [28.07.2011].
- Partiti e sistemi di partito. Il «cartel party» e oltre*, red. L. Bardi, Il Mulino, Bologna 2006.
- Polska lewica w XX wieku*, red. T. Ślęzak, M. Śliwa, Wydawnictwo Naukowe Akademii Pedagogicznej, Kraków 2004.
- Przyszłość polskiej sceny politycznej*, red. Nina Smolar, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2008.
- Racja stanu*, red. E. Urbanowicz, J. Urbanowicz, Zysk i S-ka Wydawnictwo, Poznań 2011.
- Rokkan S., *Stato, nazione e democrazia in Europa*, red. P. Flora, tłum. D. Caramani, Il Mulino, Bologna 2002.
- Sartori G., *Homo videns. Telewizja i postmyślenie*, tłum. J. Uszyński, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1999.
- Schumpeter J.A., *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*, tłum. M. Rusiński, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009.
- Shapiro I., *Stan teorii demokracji*, tłum. I. Kisilowska, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.
- Staniszki J., *Postkomunizm: próba opisu*, Wydawnictwo Słowo/Obraz Terytoria, Gdańsk 2001.
- Sztompka P., *Socjologia. Analiza społeczeństwa*, Wydawnictwo Znak, Kraków 2002.
- W poszukiwaniu modelu demokratycznego*, red. S. Zyborowicz, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2009.
- Warzecha Ł., *Lech Kaczyński – ostatni wywiad*, Prószyński Media, Warszawa 2011.
- Weber M., *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*, tłum. D. Lachowska, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.
- Wiatr J.J. i inni, *Demokracja polska 1989–2003*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2003.
- Wildstein B., *Kulturowa tyrania mniejszości*, „Uważam Rze” 8–15 sierpnia 2011.
- Wróblewski B., *Kto jest w Grupie Trzymającej władzę?*, <http://wiadomosci.gazeta.pl/Wiadomosci/1,80273,2604328.html> [25.07.2011].
- Zaremba P., *Przemysł pogardy wiecznie żywy*, „Rzeczpospolita” 5 września 2011.
- Zaremba P., *Same chęci lewicy nie wystarczą*, „Uważam Rze” 25–31 lipca 2011.
- Zaremba P., *Między ułomną demokracją a niespełnioną dyktaturą*, „Rzeczpospolita” (Plus Minus) 23–24 lipca 2011.
- Zawłocka A., *Tygodnik krnąbrny*, „Rzeczpospolita” (Plus Minus) 12–13 grudnia 2009.
- Ziemkiewicz R.A., *Kłamstwa III RP*, „Uważam Rze” 1–7 sierpnia 2011.
- Ziemkiewicz R.A., *Michnik zdradzony przez michnikowszczyznę*, „Uważam Rze” 11–17 lipca 2011.
- Ziemkiewicz R.A., *Tak zwana elita w amoku*, „Uważam Rze” 2–8 maja 2011.



Artur Warzocha

Bilans końca kadencji – analiza realizacji obietnic wyborczych Platformy Obywatelskiej po czterech latach rządów

1. Wstęp

Koniec VI kadencji Sejmu i Senatu był jednocześnie końcem kadencji rządów w Polsce Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego. Pomimo posiadania pełnego instrumentarium, tj. kontrolowanej większości w parlamencie oraz pełnej, czteroletniej kadencji, nie zrealizowano większości obietnic złożonych w czasie kampanii wyborczej i tuż po niej. W roku 2007, po dwóch, burzliwych latach rządów koalicyjnych Prawa i Sprawiedliwości z Samoobroną i Ligą Polskich Rodzin, obiecująca „cud gospodarczy”, spokój i lepsze życie dla wszystkich Platforma Obywatelska zyskała ogromną sympatię wyborców i w efekcie – zwycięstwo, a co za tym idzie – rządy wespół z mało wymagającym w sferze programowej koalicjantem, jakim był najskromniej reprezentowany w Sejmie Klub Parlamentarny PSL. Mimo sprzyjających warunków politycznych, sympatii elektoratu, korzystnych do wdrażania reform, uwarunkowań społecznych, rząd lidera PO – Donalda Tuska, poza kilkoma drobnymi inicjatywami legislacyjnymi nie spełnił olbrzymiej większości swoich obietnic wyborczych, do czego się zresztą oficjalnie przyznał. Pomimo silnej dychotomii pomiędzy obietnicami a realizacją, Platforma Obywatelska nadal jest ugrupowaniem cieszącym się wysokim poziomem zaufania wśród wyborców. Na kolejną kadencję przygotowała nowy pakiet obietnic wyborczych.

Czy powyższy przykład manipulacji politycznej i stosowania piarowskich technik komunikowania politycznego świadczy o deficycie postaw demokratycznych przedstawicieli świata polityki, czy raczej o skuteczności wpływu owych technik na postawy wyborców? Czy postawa prezentowana przez polityków

partii rządzącej dowodzi słabości elit społecznych i politycznych, czy fakt niezrealizowania obietnic wyborczych oznacza, że liberalna wiara w indywidualizm człowieka i prawa rynku jest wiarą naiwną, utopijną, jakże boleśnie konfrontowaną z rzeczywistością i walką o interes grupowy? A może owa naiwność wyborców i ich wiara w słowa bez pokrycia, wypowiedane przy okazji wyborów przez polityków, świadczy o stopniu kultury politycznej oraz bezkrytycznej percepcji procesów modernizacyjnych (reform) przeprowadzanych w Polsce? Czy nowym wymiarem kultury politycznej w polskim społeczeństwie nie stał się diagram wyników efektywności stosowanych technik piarowskich i metod manipulacji w komunikacji politycznej? Czy marketingowe urynkowanie polityki nie spowodowało przereformowania formy (technik) nad treścią/programem politycznym i jego realizacją, a elektorat nie stał się polem oddziaływania nastawionych na korzyści materialne licznych firm „doradczych”, „konsultacyjnych” i zajmujących się piarem?

2. Liberalowie u władzy

Polski system polityczny charakteryzował się w ciągu piętnastu pierwszych lat transformacji ustrojowej dynamicznymi zmianami w systemie partyjnym. Począwszy od pierwszych demokratycznych wyborów parlamentarnych, które odbyły się 27 października 1991 roku, rodzima scena polityczna podlegała procesowi systematycznego rozdrobnienia. W Sejmie I kadencji reprezentowanych było siedemnaście partii i ugrupowań politycznych, których żywot, poza SLD, okazał się nader krótki. Większość z nich nie przekroczyła progu wyborczego i nie uzyskała swojej reprezentacji w Sejmie kolejnej kadencji. Jednak owa dynamika zmian systemu partyjnego dotyczy również częstych przekształceń organizacyjnych i programowych, które nie ominęły żadnego z ugrupowań o różnorodnej tożsamości politycznej, zarówno lewicowej, centrowej, jak i prawicowej. Proces ten nie ominął również ugrupowań wywodzących się z nurtu liberalnego. Wziąwszy pod uwagę stosunkowo krótką historię liberalizmu w Polsce warto przy tej okazji poświęcić więcej miejsca środowiskom, które pod zmieniającymi się nazwami partyjnymi, przez wiele lat decydowały o losach Polski.

2.1. Tożsamość polskiego liberalizmu

Długa nieobecność przedstawicieli nurtu liberalnego w polskiej polityce spowodowana była brakiem możliwości tworzenia i działania partii politycznych w okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Ponadto zasady politycznego i ekonomicznego liberalizmu były sprzeczne z zasadami ustrojowymi socjalizmu, co – w efekcie – doprowadziło do wykluczenia z dyskursu publicznego zwo-

lenników teorii liberalizmu, przyczyniając się do osłabienia tego nurtu. Słabość wynikała również z małej rozpoznawalności doktryny politycznej liberalizmu w społeczeństwie polskim. Sytuacja co prawda diametralnie zmieniła się po 1989 roku i utworzeniu rządu Tadeusza Mazowieckiego, a następnie po przejściu władzy przez środowisko gdańskich liberałów, którzy utworzyli rząd Jana Krzysztofa Bieleckiego, ale pojmowanie doktryny liberalnej w powszechnym odbiorze sprowadzało się głównie do obwiniania Leszka Balcerowicza za wysokie koszty społeczne wprowadzania w kraju gospodarki wolnorynkowej oraz krytyki Janusza Lewandowskiego za program powszechnej prywatyzacji.

Konsekwencją tak wypaczonego stosowania ideologii liberalnej, dostosowującej ją do zmieniających się uwarunkowań społeczno-ekonomicznych, były praktyczne działania głównych graczy politycznych. W ostatecznym efekcie następował w bliższej lub dalszej perspektywie czasowej upadek formacji wywodzących się z nurtu liberalizmu, takich jak: Kongres Liberalno-Demokratyczny czy Unia Wolności (wcześniej: Unia Demokratyczna). Po latach odsunięcia od władzy polscy liberałowie otrzymali od społeczeństwa znacznie większy niż do tej pory kredyt zaufania i przyzwolenie na realizację pomysłu politycznego zawartego w programie nowej partii politycznej funkcjonującej pod nazwą: Platforma Obywatelska.

Analiza aspektów teoretycznych, organizacyjnych oraz praktycznego wpływu liberalizmu na rzeczywistość społeczno-gospodarczą przysparza wielu komplikacji, głównie z powodu wielości nurtów i odmian liberalizmu. Mnogość myśli i poglądów, kształtujących się w zwarte teorie liberalne, wynika choćby z tego, że w czasie swojej długiej historii liberalizm nigdy nie był doktryną zamkniętą i w sposób znaczący ewoluował¹. Tym samym niemożliwe się staje określenie „czystej istoty” liberalizmu, ponieważ to pojęcie bywa używane do określania zupełnie odrębnych, często sprzecznych ze sobą zjawisk². Konsekwencją tej różnorodności jest mówienie – w ujęciu naukowym – o wielości liberalizmów i dzieleniu liberalizmu na liberalizm konserwatywny, tzw. prawicowy oraz liberalizm socjalny, tzw. lewicowy, co – na marginesie – często bywało podważane przez wielu historyków idei. Kryterium powyższego podziału stał się stosunek do rynkowej strategii rozwoju oraz wartości społecznych.

Innego podziału można dokonać na płaszczyznach: politycznej, kulturowej i ekonomicznej i postawić liberalizmu na osi: „lewica – prawica”. Pomiedzy tymi dwoma biegunami jest wiele wielonurtowych jego odcieni. Innymi składnikami wyodrębnionymi na potrzeby analizy liberalizmu są np.: indywidualizm, egalitaryzm, uniwersalizm i melioryzm, określane często jako najbardziej ogólne

¹ B. Sobolewska, M. Sobolewski, *Myśl polityczna XIX i XX w. Liberalizm*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1978, s. 5.

² J. Szacki, *Liberalizm po komunizmie*, Wydawnictwo Znak, Kraków 1994, s. 15–16.

składniki liberalizmu. Taką koncepcję analizy zaproponował m.in. John Gray, który uważał, że umożliwiała ona rzetelne opisanie liberalizmu w oderwaniu od wybiórczo potraktowanych kontekstów historycznych i społecznych, w jakich liberalizm w danym momencie występował³. Powyższa koncepcja stanowiła opozycję wobec wybiórczego traktowania liberalnego dziedzictwa, czemu hołdował m.in. Friedrich August von Hayek, dla którego jedynie koncepcje formułowane przez liberałów anglosaskich zakorzenione w tradycji myśli empirycznej można uznać za wyraz autentycznego indywidualizmu⁴. Dla owego wpływowego ekonomisty i filozofa tradycja kontynentalna, którą A. Hayek wiązał z filozofią racjonalistyczną, miała nieuchronnie prowadzić w stronę kolektywizmu, a właśnie A. Hayek był jednym z jego największych krytyków. Bez wątplenia wyartykułowanie wielu najbardziej podstawowych elementów doktryny umożliwiło zaprezentowanie zróżnicowanej tradycji liberalnej⁵.

Postulaty dokonania szerszych badań rodzimych nurtów liberalnych, zarówno w kontekście historycznym, teoriopoznawczym, jak i pragmatyczno-politycznym wnoszą także Polscy badacze, np. Włodzimierz Bernacki⁶. Pojawiają się również opinie, że polski liberalizm jest doktryną marginalną, w zależności od przyjętych kryteriów definicyjnych⁷. Ta ostatnia teza znajduje potwierdzenie w historii Polski oraz warunkach, w jakich na przestrzeni wieków rozwijała się w naszym kraju gospodarka. Również wśród głosicieli teorii liberalnych żyjących w Polsce trudno znaleźć takich, którzy wywarliby istotny wpływ na rozwój doktryny w wymiarze globalnym. W przeważającej opinii tzw. „polski liberalizm” cechuje fundamentalna słabość, a próby zaszczepienia idei w Polsce zazwyczaj kończyły się fiaskiem, prowadząc często do otwartej niechęci wobec niej. Być może jedną z przyczyn owej słabości, jak pisał Maciej Janowski, była odtwórcza – wobec wzorców zachodnich – cecha polskich nurtów, pozostających jednak czymś nietypowym i dziwnym, pojawiającym się w Polsce w XIX i na początku XX wieku. Choć, jego zdaniem, były to koncepcje ideowo silne, ich heroldowie nie potrafili wytworzyć własnej, liberalnej kultury politycznej. Inną przyczyną mogło być peryferyjne położenie Polski na obrzeżach cywilizacji zachodniej, co czynić musiało polską odmianę liberalizmu odmienną

³ J. Gray, *Liberalizm*, Wydawnictwo Znak, Warszawa – Kraków 1994, s. 8–9.

⁴ S. Szarejko, *Liberałowie na polskiej scenie politycznej*, w: *Przed wyborami. Konflikty, strategie, nadzieje*, red. E. Pietrzyk-Zieniewicz, Instytut Nauk Politycznych UW, Warszawa 2005, s. 90.

⁵ A. Walicki, *O inteligencji, liberalizmach i o Rosji*, Towarzystwo Autorów i Wydawców Prac Naukowych Universitas, Kraków 2007, s. 140.

⁶ W. Bernacki, *Tradycje liberalizmu w Polsce*, w: *Ideologia, doktryny i ruch polityczny współczesnego liberalizmu*, red. E. Olszewski, Z. Tymoszek, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2004, s. 369.

⁷ S. Szarejko, op. cit., s. 91.

w swej formie⁸. Istotnym aspektem problemu jest jednak znaczenie warunków zewnętrznych, określających charakter polskiego liberalizmu, oraz ich wpływ na zaaklimatyzowanie się w polskich warunkach.

Czynnikiem, który znacząco utrudnił zakorzenienie się liberalizmu w polskich warunkach, był niewątpliwie brak absolutyzmu monarszego, będącego naturalnym obiektem krytyki głosicieli idei, przynajmniej w początkowym okresie jej rozwoju. Demokracja szlachecka gwarantowała jej uczestnikom szeroki zakres wolności, która nie miała jednak nic wspólnego z liberalizmem, do tego stopnia, że wielu przedstawicieli tej warstwy społecznej okrzyknęło reformy Sejmu Wielkiego, a zwłaszcza Konstytucję 3 maja, zamachem na tradycję „złotej wolności”. Stąd potraktowanie przez polską szlachtę inkorporowanych na grunt ojczysty idei zachodniego liberalizmu jako ograniczeń nakładanych przez rząd⁹. Drugim czynnikiem utrudniającym zaszczepienie idei liberalizmu była słabość polskiego mieszczaństwa w XVIII, XIX, a także w I połowie XX wieku. Ta klasa społeczna była przez ideologów wszystkich wymienionych wyżej okresów historycznych postrzegana jako główny beneficjent przemian kapitalistycznych, a co za tym idzie, depozytariusz podstawowych idei liberalizmu. Kolejnym, trzecim czynnikiem była dominacja w Polsce religii katolickiej, która – w przeciwieństwie do wyznawanych powszechnie w Europie Zachodniej nauk głoszonych przez kościoły protestanckie – nie godziła się na zbytne upodmiotowienie indywidualizmu. Inne różnice, dotyczące takich kwestii, jak neutralność światopoglądowa państwa, czy szeroki zakres swobód moralnych i obyczajowych do dzisiaj pozostają sferą konfliktogenną pomiędzy Kościołem katolickim w Polsce a filozofią liberalną¹⁰.

Okres walki Polaków o suwerenną ojczyznę nie sprzyjał rozwojowi myśli liberalnej zarówno w polskiej gospodarce, jak i w sferze społecznej czy światopoglądowej. Był to raczej czas rozwoju myśli romantyczno-patriotycznej, rewolucyjnego demokratyzmu czy ruchu socjalistycznego. Idee liberalne siłą rzeczy musiały ustąpić miejsca koncepcjom narodowowyzwoleńczym, które dawały prymat walce o dobro wspólne przed walką o dobro jednostki. Okres dwudziestolecia międzywojennego okazał się natomiast dla liberałów mało łaskawy, lokując ich środowiska i głoszone przez nich idee na obrzeżach głównego dyskursu politycznego, choć – co trzeba przyznać – II Rzeczpospolitą cechowała otwartość na współdziałanie z nowymi środowiskami społeczno-politycznymi, o czym świadczą może aktywność na scenie politycznej partii żydowskich (syjonistycznej i ortodoksyjnej). W czasach PRL natomiast środowiska liberalne z oczywistych

⁸ M. Janowski, *Polska myśl liberalna do 1918 roku*, Wydawnictwo Znak, Kraków 1998, s. 272–277.

⁹ S. Szarejko, op. cit., s. 94–95.

¹⁰ Ibidem, s. 96.

przyczyn znalazły swoje miejsce w szeregach opozycji demokratycznej. Różnica poglądów między nielicznymi skądinąd liberałami a znaczącą większością ówczesnych liderów opozycji polegała na odrzuceniu przez tych pierwszych komunizmu jako błędnego, utopijnego projektu ekonomicznego, a nie ze względu na niedemokratyczny charakter systemu politycznego.

2.2. Liberalowie w III RP

Pierwszą polską partią powstałą po 1989 roku, która „liberalizm” zadeklarowała już w swojej nazwie był utworzony przez środowisko gdańskich liberałów¹¹ Kongres Liberalno-Demokratyczny. Dzięki poparciu Lecha Wałęsy w wyborach na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Kongres dynamicznie zyskał na politycznym znaczeniu, co w pewnym sensie było ewenementem w warunkach panujących ówczasie w polskiej polityce. W dniu 4 stycznia 1991 roku jednemu z liderów Kongresu, a przy okazji politykowi cieszącemu się dużym uznaniem społecznym – Janowi Krzysztofowi Bieleckiemu prezydent powierzył misję tworzenia rządu. W skład jego gabinetu weszło jeszcze trzech członków tej partii, a byli to: Janusz Lewandowski – minister przekształceń własnościowych, Henryk Majewski – minister spraw wewnętrznych oraz Andrzej Zawiślak – minister przemysłu.

Swój program KLD określił jako „pragmatyczny liberalizm”. Głosił on potrzebę prywatyzacji i rozszerzenia zakresu działania wolnego rynku. Opowiadał się za integracją Polski ze strukturami zachodnimi, ostrożnie przeprowadzaną dekomunizacją oraz za neutralnością światopoglądową państwa. Ponadto KLD opowiadał się za wzmocnieniem funkcji głowy państwa w ramach ustroju prezydencko-parlamentarnego, co z perspektywy czasu brzmi jak dysonans w świetle obecnie głoszonych deklaracji przez byłych liderów Kongresu, chociażby Donalda Tuska¹². W wyborach parlamentarnych w 1991 roku partia zdobyła 37 mandatów poselskich i 5 senatorskich. Od lipca 1992 roku współtworzyła wraz z Unią Demokratyczną rząd Hanny Suchockiej. W nowym gabinecie z ramienia liberałów zasiadli jako ministrowie Janusz Lewandowski, Krzysztof Kilian, Jan Krzysztof Bielecki i Andrzej Arendarski, zaś w randze wiceministrów m.in. Michał Boni oraz Zbigniew Eysmont. Kongres oficjalnie przestał istnieć w 1994 roku w wy-

¹¹ Oficjalna nazwa, którą nosiło to środowisko, brzmiała: Gdańskie Towarzystwo Społeczno-Gospodarcze „Kongres Liberalów” i skupione było wokół znanych, gdańskich opozycjonistów: Jana Krzysztofa Bieleckiego, Janusza Lewandowskiego, Donalda Tuska i Jacka Merkla.

¹² Jako szef rządu D. Tusk podejmował otwarcie działania zmierzające do udowodnienia opinii publicznej, że rola premiera w systemie parlamentarno-gabinetowym jest ważniejsza od roli, jaką ma w Polsce do odegrania prezydent. Powyższą tezę najlepiej obrazuje słynna wypowiedź D. Tuska o prezydencie, jako „strażniku pałacowego żyrandola”, która miała na celu zdeprecjonowanie tej funkcji.

niku połączenia KLD z Unią Demokratyczną i utworzenia jednej partii o nazwie Unia Wolności¹³.

Unia Demokratyczna nie była od samego początku swojego istnienia postrzegana jako partia o wyraźnym obliczu liberalnym. Powodem takiej interpretacji było zapewne funkcjonowanie pierwotnie w partii dwóch nurtów: Frakcji Społeczno-Gospodarczej oraz Forum Prawicy Demokratycznej o wyraźnie chadeckim i konserwatywnym zabarwieniu ideowym. Unia Demokratyczna została powołana jako jednolite ugrupowanie po wyborach prezydenckich w 1990 roku przez wywodzące się z NSZZ „Solidarność” środowiska, wspierające kandydaturę premiera Tadeusza Mazowieckiego, który przegrał w pierwszej turze z Lechem Wałęsą i Stanem Tymińskim. Trzon organizacyjny stworzyły struktury komitetu wyborczego byłego premiera, do których dołączyły: Forum Prawicy Demokratycznej oraz Ruch Obywatelski Akcja Demokratyczna. Przewodniczącym ugrupowania został T. Mazowiecki, który po przegranych wyborach zrezygnował ze stanowiska premiera. Funkcję tę sprawował przez cały okres działalności partii. Kongres zjednoczeniowy odbył się w maju 1991 roku. Biorąc pod uwagę osobistości życia publicznego, które zasiły szereg nowo powstałej partii, Unia stała się partią politycznego centrum, skupiającą polityków postsolidarnościowych o szerokim *spectrum* politycznych poglądów, od lewicowo-socjaldemokratycznych, przez socjalliberalne i chadeckie, aż po liberalno-chrześcijańskie i konserwatywne. Po kongresie wiceprzewodniczącymi partii zostali Jacek Kuroń, Władysław Frasyniuk i Aleksander Hall.

W czasach rządu H. Suchockiej doprowadzono do podpisania Konkordatu pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a Stolicą Apostolską, co świadczy o mocnym ograniczeniu zasad liberalizmu w sferze wartości i kultury. Liberalizm polityków Unii Demokratycznej w omawianym okresie sprowadzał się praktycznie do popierania reform wolnorynkowych firmowanych nazwiskiem i autorytetem L. Balcerowicza. Taka postawa stać się naturalnie musiała obiektem ataków ze strony innych polityków odwołujących się do zasad liberalizmu, takich jak Janusz Korwin Mikke, który zarzucał rządowi Jana Krzysztofa Bieleckiego i Hanny Suchockiej oderwanie się od pryncypiów i wyznawanie jedynie deklaratywnie liberalizmu¹⁴.

Wybory parlamentarne w 1993 roku dokonały gruntownej korekty na polskiej scenie politycznej. Wśród partii, które nie weszły do Parlamentu nowej kadencji znalazł się, m.in. Kongres Liberalno-Demokratyczny, który zdołał wprowadzić zaledwie jednego parlamentarzystę do Senatu¹⁵. W Sejmie znalazła się natomiast Unia Wolności, która zdobyła wówczas 74 mandaty poselskie i 5 senatorskich,

¹³ Por. A. Wójcik, *Myśl polityczna ugrupowań liberalno-demokratycznych*, w: *Myśl polityczna w Polsce po 1989 roku. Wybrane nurty ideowe*, red. E. Maj, A. Wójcik, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2008.

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ Był nim senator Wojciech Kruk z Poznania.

i zasiłała tym samym szeregi opozycji wobec rządu utworzonego przez ugrupowania postkomunistyczne, skupione w klubie parlamentarnym Sojuszu Lewicy Demokratycznej oraz partii Polskie Stronnictwo Ludowe. Nowo powstała w kwietniu 1994 roku partia Unia Wolności była ugrupowaniem wielonurtowym i bardzo niejednorodnym ideowo. W warstwie światopoglądowej prezentowała różne formacje ideowe: od zbliżonych do socjaldemokracji, poprzez chrześcijańskie i liberalne centrum, aż po konserwatywną prawicę. Władzom partii dało to asumpt do zdystansowania się od jej politycznego zaszeregowywania na polskiej scenie politycznej, choć formalnie nowa Unia była od roku 1996 członkiem międzynarodówki chadeckiej. Sześć lat później zmieniła jednak przynależność, klasyfikując się jako europejscy liberałowie.

W sferze gospodarki Unia deklarowała poglądy liberalne, natomiast w kwestiach obyczajowych nie zajmowała wyraźnego stanowiska. W jej szeregach przewagę mieli jednakże przeciwnicy prawa do aborcji i zwolennicy ratyfikacji konkordatu. Partia sprzeciwiała się przeprowadzeniu lustracji, choć w 1997 roku wraz z posłami PSL i Unii Pracy doprowadziła do przyjęcia pierwszej obowiązującej ustawy lustracyjnej. W Sejmie następnej kadencji partia poparła także, wspólnie z Akcją Wyborczą Solidarność i PSL, powstanie Instytutu Pamięci Narodowej. Występowała przeciwko przeprowadzaniu dekomunizacji rozumianej jako zbiorowe wykluczanie ludzi dawnej PZPR z życia publicznego. Opowiadała się ponadto za kontynuacją demokratycznej przebudowy kraju zapoczątkowanej w 1989 roku, decentralizacją państwa i ograniczeniem interwencjonizmu państwa w gospodarce. Popierała ideę podatku liniowego i reformę kodeksu pracy. Ponadto domagała się reform w służbie zdrowia zmierzających w kierunku częściowej jej prywatyzacji. Szczególny nacisk kładła na rozwój edukacji oraz integrację Polski z Unią Europejską.

Po wyborach w 1997 roku politycy Unii Wolności znaleźli się w koalicji z Akcją Wyborczą Solidarność, z którą utworzyli rząd z Jerzym Buzkiem, politykiem zwycięskiej AWS, na czele. Partia obsadziła w rządzie sześć tek ministerialnych, a sam jej przewodniczący prof. L. Balcerowicz został wicepremierem i ministrem finansów. Koalicja z AWS po dwóch i pół roku rządów rozpadła się i politycy Unii Wolności opuścili rząd J. Buzka. Powodem takiego stanu rzeczy była niespójność programowa koalicjantów, co owocowało ciągłą różnicą zdań w sprawach fundamentalnych, takich jak gospodarka, polityka społeczna, polityka historyczna. Politycy AWS, której najmocniejszy filar stanowili działacze wywodzący się ze związku zawodowego, jakim była „Solidarność”, oraz partii konserwatywno-narodowych, prezentowali w powyższych kwestiach prosocjalne stanowiska wyrastające z nauk społecznych Kościoła katolickiego, co niejednokrotnie mocno kontrastowało z liberalnym podejściem do tych problemów polityków Unii¹⁶.

¹⁶ Por. A. Wójcik, op. cit.

Sławomir Szarejko jest zdania, że Unia Wolności była w zamyśle swoich twórców partią pivotalną i miała na trwałe zagospodarować centrum sceny politycznej¹⁷. Ta cecha okazała się dla samej partii zabójcza, bo stała się ona tworem niespójnym i narażonym na wewnętrzne konflikty, co doprowadziło w końcu do jej rozłamu i ostatecznego rozpadu¹⁸. Już w 1996 roku z partii odszedł Jan Maria Rokita reprezentujący w tym ugrupowaniu skrzydło konserwatywne, a w 2000 roku konflikt pomiędzy starszym pokoleniem działaczy a młodymi liberałami, reprezentowanymi przez Donalda Tuska doprowadził do kryzysu wewnętrznego i wystąpienia tej grupy z partii oraz utworzenia nowego ugrupowania pod nazwą Platforma Obywatelska.

Nową partię założyli trzej politycy związani z szerszym niż nurt liberalny *spectrum* politycznym: Donald Tusk – związany wcześniej z KLD i UW, Maciej Płażyński – marszałek Sejmu III kadencji, związany z AWS oraz Andrzej Olechowski – niezależny kandydat na prezydenta RP, wcześniej związany z politycznym środowiskiem prezydenta L. Wałęsy. Jednak w PO szybko znaleźli się i zaczęli dominować politycy wcześniej związani z KLD i UW, tacy jak: Janusz Lewandowski, Paweł Piskorski, Jan Rokita czy Iwona Śledzińska-Katarasińska. W stosunkowo krótkim czasie ich obecność doprowadziła do marginalizacji w partii osób o konserwatywnych poglądach. Wybory parlamentarne w 2001 roku doprowadziły do istotnego przeszerokowania w obrębie ugrupowań liberalnych. Do Sejmu IV kadencji z list PO weszło 65 posłów, natomiast nie znalazła się w nim reprezentacja samej Unii Wolności. Dopiero po wyborach rozpoczęła się praca organizacyjna, która doprowadziła do oficjalnego zarejestrowania Platformy Obywatelskiej RP jako partii politycznej¹⁹, a także do zbudowania struktur partii w terenie. Kolejne wybory w 2004 roku, tym razem do Parlamentu Europejskiego, potwierdziły status tej partii jako lidera na polskiej scenie politycznej, w wyniku których przypało jej 15 spośród 54 mandatów.

Platforma Obywatelska opowiadała się za decentralizacją państwa poprzez wzmocnienie roli samorządów. Postulowała również m.in. odpartyjnienie i zmniejszenie Senatu, odbudowę służby cywilnej, kodyfikację prawa wyborczego, wprowadzenie jednomandatowych okręgów wyborczych do Sejmu i Senatu, bezpośrednie wybory starostów oraz zmiany przepisów dotyczące immunitetu parlamentarnego. Deklarowała także rozdzielenie stanowiska Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego. W roku 2010 ogłoszono

¹⁷ W tym wypadku Unia Wolności odegrała rolę tzw. „partii balansującej”, której wyjście z koalicji naruszyło i zdeorganizowało istniejący układ. Samo ułożenie UW wewnątrz koalicji, tj. w centrum i na jednym ze skrzydeł, wymusiło budowę i pojawienie się na scenie nowych ugrupowań, jakimi stały się: Platforma Obywatelska oraz Prawo i Sprawiedliwość.

¹⁸ S. Szarejko, op. cit., s. 101.

¹⁹ Wcześniej PO działała jako stowarzyszenie.

również propozycje Platformy odnoszące się do zmian w Konstytucji, które zakładały m.in. zmniejszenie liczby posłów i senatorów, osłabienie prezydenckiego *veta* oraz dożywotnie stanowiska w Senacie dla byłych prezydentów wybranych w wyborach powszechnych.

W kwestiach gospodarczych Platforma opowiedziała się za umiarkowanym liberalizmem. Wyrazem tego była np. postawa partii podczas głosowania nad zwiększeniem stawki podatku PIT – PO była jedyną partią, która jednogłośnie sprzeciwiła się tej propozycji. W 2006 roku poparła ograniczenie stawek podatkowych zaproponowanych przez rząd Prawa i Sprawiedliwości do dwóch – 18 i 32%. W swoim programie partia opowiadała się również za wprowadzeniem podatku liniowego, budżetu zadaniowego oraz ograniczeniem deficytu budżetowego. Przed wejściem do Unii Europejskiej Platforma wypowiadała się również na temat korzyści płynących z jednostronnego przyjęcia waluty euro. Rząd Donalda Tuska już w 2008 roku opowiedział się za możliwie szybkim przyjęciem euro. Rozpoczął także tworzenie struktur odpowiedzialnych za ten proces, wydając rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie utworzenia specjalnego komitetu rządowego koordynującego ten proces, który jednak szybko został zaniechany. Ponadto partia opowiadała się również za obniżeniem tzw. „kliny podatkowego” i dokończeniem procesu prywatyzacji. Jednak zamiast postulowanych wcześniej ograniczeń w ramach polityki fiskalnej państwa wprowadzono podwyżkę stawek podatku od towarów i usług na lata 2011–2013.

W kwestiach społecznych Platforma prezentowała raczej konserwatywne stanowisko, odwołujące się do nauczania Kościoła katolickiego i w swoim programie z 2007 roku ogłosiła, że fundamentem cywilizacji Zachodu jest Dekalog, zaś zadaniem państwa jest roztropne wspieranie rodziny i tradycyjnych norm obyczajowych, służących jej trwałości i rozwojowi. Opowiedziała się również przeciwko legalizacji związków partnerskich oraz eutanazji, wyrażała opinię, że ochronie życia najbardziej służy ustawa z dnia 7 stycznia 1993 roku o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży²⁰. Politykom tej partii zabrakło jednak zdecydowania w kwestii wypracowania jednolitego stanowiska w sprawie zapłodnienia *in vitro*.

Koncepcje polityczne KLD, UW i PO nacechowane były dążeniem do budowy państwa demokratycznego związanego z gospodarką rynkową i powiązanego ze światem Zachodu. Wartością najwyższą dla wymienionych ugrupowań była wolność człowieka, stanowiąca punkt wyjścia dla swobody i podejmowania inicjatyw w realizowaniu potrzeb jednostki i ogółu. Wyznawana zasada równości dotyczyć miała równości szans, a nie równości materialnej społeczeństwa. Ważnym wyznacznikiem dla wszystkich opisanych środowisk były deklaracje otwartości i szacunku wobec postaw ludzi o odmiennych poglądach, wyznających

²⁰ Dz.U. nr 19, poz. 96 ze zm.

inną religię, o odmiennych tradycjach kulturowych. Funkcjonowanie ustroju politycznego oparte zostało na idei decentralizacji władzy publicznej i przekazaniu jej obywatelom poprzez struktury samorządowe i organizacje pozarządowe, z uwzględnieniem zasady subsydiarności. Poglądy na sferę aktywności gospodarczej oparte zostały na wartościach liberalnych, takich jak: rynek, własność prywatna, wolna konkurencja, przy ograniczonym interwencjonizmie państwowym. Przemiany gospodarcze oparto na procesie prywatyzacji majątku państwowego, dążąc przy tym do ukształtowania stosunków własnościowych odpowiadających wymogom wolnego rynku. Kierunek polityki zagranicznej zdecydowanie zwrócony był na Zachód, do którego cywilizacyjnego dziedzictwa odwoływały się wszystkie trzy środowiska polityczne²¹.

Dla trzech wymienionych partii wyroki wyborców okazały się na tyle łaskawe, że wszystkie one, o czym już wspomniano wcześniej, miały szansę w praktyce sprawdzać skuteczność swoich rządów oraz, co za tym idzie, testować zasadność głoszonych idei. Najmniej czasu na tego rodzaju eksperyment miał Kongres Liberalno-Demokratyczny, który współrządził zaledwie jedenaście miesięcy. O wiele dłużej trwał związek z władzą polityków Unii Demokratycznej i Unii Wolności, którzy zasiadali już w rządzie H. Suchockiej, zresztą wspólnie z politykami KLD, oraz w rządzie J. Buzka łącznie pięć lat i pięć miesięcy. W pierwszym z wymienionych rządów polityk KLD – J. Lewandowski zdołał położyć podwaliny pod swój flagowy pomysł polityczny, jakim był Program Powszechnej Prywatyzacji²², natomiast w drugim rządzie koalicyjnym politycy UW, będąc w nim mniejszym koalicjantem, zrealizowali swoje kluczowe projekty polityczne, takie jak: reforma administracyjna kraju, reforma emerytalna czy reforma ubezpieczeń zdrowotnych, choć firmowane do końca jako projekty silniejszej w parlamencie AWS. Najbardziej szczerze natomiast Polacy potraktowali Platformę Obywatelską, której oddali władzę na pełną kadencję Parlamentu. Jednak efekt rządów tej partii należy potraktować odrębnie.

3. Analiza realizacji wybranych obietnic wyborczych PO

Platforma Obywatelska wygrała wybory parlamentarne, które odbyły się w dniu 21 października 2007 roku, zdobywając 45,43% głosów, co dało temu ugrupowaniu 209 mandatów w Sejmie i 60 w Senacie, przed rządzącym do tej pory Prawem i Sprawiedliwością, które zdobyło 39,06% poparcia (166 mandatów w Sejmie i 39 w Senacie), Lewicą i Demokratami (11,52% poparcia, co dało 53

²¹ A. Wójcik, op. cit., s. 217.

²² Program Powszechnej Prywatyzacji realizowany był już znacznie później, bo w latach 2004–2008, czyli w czasach rządów SLD – PSL oraz AWS – UW.

mandaty w Sejmie) oraz Polskim Stronnictwem Ludowym, które znalazło się w Sejmie z wynikiem 6,74%, zdobywając 31 mandatów. Zwycięskie ugrupowanie zawiązało koalicję rządową z Polskim Stronnictwem Ludowym, które otrzymało w rządzie trzy resorty, tj. rolnictwa, pracy i polityki społecznej oraz gospodarki. Na czele rządu stanął lider Platformy Obywatelskiej, jednocześnie szef tego ugrupowania – D. Tusk. W dniu 23 listopada 2007 roku premier wygłosił w Sejmie swoje *exposé*, a dzień później uzyskał *voitum* zaufania, co gwarantowała mu koalicyjna większość w parlamencie²³. W swoim długim wystąpieniu premier rozwinął tezy dziesięciu obietnic wyborczych, które jako lider partii kroczącej do zwycięstwa uroczystie podpisał w czasie kampanii wyborczej, a były to następujące obietnice: 1) przyspieszenia i wykorzystania wzrostu gospodarczego; 2) radykalnego podniesienia płac dla budżetówki; 3) zwiększenia emerytur i rent; 4) wybudowania nowoczesnej sieci autostrad, dróg ekspresowych, mostów i obwodnic; 5) zagwarantowania bezpłatnego dostępu do opieki medycznej i likwidacji Narodowego Funduszu Zdrowia; 5) uproszczenia podatków – wprowadzenia podatku liniowego z ulgą prorodziną, zlikwidowania ponad 200 opłat urzędowych; 6) przyspieszenia budowy stadionów na Euro 2012; 7) szybkiego wypełnienia misji wojskowej w Iraku; 8) sprawienia, że Polacy z emigracji będą chcieli wracać do domu i inwestować w Polsce; 9) podniesienia poziomu edukacji i upowszechnienia Internetu; 10) podjęcia rzeczywistej walki z korupcją. Oprócz wyżej wymienionych obietnic wyborczych, D. Tusk zawarł w swoim wystąpieniu także dodatkowe obietnice, o których w czasie kampanii zarówno on, jak i pozostali liderzy PO nie wspominali.

Ekspert Instytutu Sobieskiego w Warszawie Jan Filip Stańko sporządził w 2010 roku zestawienie, z którego wynika, że podczas wspomnianego *exposé* premier Donald Tusk złożył na ręce posłów aż 194 obietnice. Jak podaje sam autor, obietnice zostały przez niego pogrupowane według działów administracji państwowej tak, aby została jasno wskazana odpowiedzialność konkretnych ministrów za ich realizację²⁴. Wyszczególnione obszary życia zarządzane przez administrację publiczną, gdzie zapowiedziane zostały zmiany to: administracja publiczna, budżet, finanse publiczne, gospodarka, gospodarka wodna, instytucje finansowe, informatyzacja, kultura fizyczna i sport, łączność, nauka, obrona narodowa, oświata i wychowanie, praca, rolnictwo, rozwój wsi, rozwój regionalny, rynki rolne, Skarb Państwa, sprawiedliwość, szkolnictwo wyższe, transport, turystyka, środowisko, sprawy rodziny, sprawy wewnętrzne, zabezpieczenie społeczne, sprawy zagraniczne oraz zdrowie.

²³ Stenogram wystąpienia Donalda Tuska z dnia 23 listopada 2007 roku, [http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter6.nsf/0/6372FE4B9619C127C125739D0053E245/\\$file/2_a_książka.pdf](http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter6.nsf/0/6372FE4B9619C127C125739D0053E245/$file/2_a_książka.pdf) [30.09.2011].

²⁴ Na podstawie: <http://blogpress.pl/node/2820> [30.09.2011].

Zapowiedzi zmian pojawiały się wielokrotnie we wprowadzeniu premiera do *exposé*, nadając m.in. taki ton jego wypowiedzi: „Ja dzisiaj jestem w tym miejscu i mówię do państwa dlatego, że ponad 16 milionów Polaków 21 października zdecydowało się zagłosować i dało Polsce, dało naszej ojczyźnie szansę na dobrą zmianę”²⁵. Nieco dalej D. Tusk ponownie zapowiada zmiany, które mają nastąpić: „Nisko kłaniając się Polakom, chcę powiedzieć: serdeczne dzięki za to, że sobie nawzajem daliśmy tę wielką szansę. Ja wierzę, że przed nami jest wielka szansa na dobrą zmianę”²⁶. Po raz kolejny zmiany zapowiedziane zostały w ten sposób: „Mam osobistą satysfakcję, że potrafiłem [...] przekonać Sejm poprzedniej kadencji, i także polską opinię publiczną, że warto znowu zaufać ludziom, i że ta szansa na dobrą zmianę, na nowy rząd – a tego Polacy chcieli – okazała się prawdziwa właśnie dlatego, że wszyscy, jak tu jesteśmy, zdecydowaliśmy się na wcześniejsze wybory, że zaufaliśmy ludziom”²⁷. Warto zwrócić uwagę na dwa aspekty powyższych wypowiedzi, mianowicie na odwołanie się do opinii publicznej, o której będzie jeszcze mowa w niniejszym artykule oraz na to, że pomimo wzniosłego, niemal patetycznego stylu wypowiedzi premiera, wyraźnie widoczny jest element autokontroli, który wyraża się w słowie: „szansa”. Choć w dalszej części wystąpienia padnie wiele konkretnych zapowiedzi zmian, które miałyby zająć w ciągu czteroletniej kadencji parlamentu, to jednak na tym etapie D. Tusk widział jedynie „szansę” na ich przeprowadzenie, co może świadczyć o ostrożności polityka.

Inny ton pojawił się jednak w dalszej części wystąpienia, w której premier przypomniał, że w trakcie kampanii wyborczej przekonywał rodaków, iż uda się Polsce dogonić najbardziej rozwinięte kraje świata: „mówiłem z pełnym przekonaniem, to nie był chwyt propagandowy. Wiem, że my, Polacy, możemy tego dokonać. I wiem, że nie wszyscy odnajdują w sobie wiarę w to, że Polacy mogą tego dokonać. Mam nadzieję, że te słowa, które wypowiem, i mam nadzieję, że praktyka naszego rządu przekona tych wątpiących w to, że Polacy są zdolni do takiego skoku, że uwierzą w siły własnego narodu. Ja wierzę”²⁸. W podobnym duchu utrzymana została dalsza część wypowiedzi, gdzie konsekwentnie do samego końca Prezes Rady Ministrów wyliczał problemy występujące w kraju, które są do załatwienia, używając, zazwyczaj, podczas składania deklaracji trybu dokonanego w czasie przyszłym, typu: „opracujemy i przedstawimy Wysokiej Izbie projekty zmian systemowych wspierających przedsiębiorczość” albo: „W ciągu pierwszego półrocza przyjmujemy i ogłosimy czteroletni program prywatyzacji i ustalimy precyzyjnie wykaz spółek, które nie podlegając

²⁵ Na podstawie: [http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter6.nsf/0/6372FE4B9619C127C125739D0053E245/\\$file/2_a_ksiazka.pdf](http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter6.nsf/0/6372FE4B9619C127C125739D0053E245/$file/2_a_ksiazka.pdf) [30.09.2011].

²⁶ Ibidem.

²⁷ Ibidem.

²⁸ Ibidem.

prywatyzacji, zostaną przekazane samorządowi, a także wykaz tych spółek, które państwo uzna za strategiczne, a więc niepodlegające prywatyzacji” lub: „Grupę PKP czekają kolejne lata realizacji przyjętej strategii. Rozwiążemy problemy Przewozów Regionalnych. Mój rząd w trybie pilnym zakończy również prace nad studium kolei dużych prędkości, aby jeszcze w tej kadencji z fazy studium wejść w fazę realizacji”²⁹.

Wśród obietnic dotyczących zmian w funkcjonowaniu administracji publicznej premier obiecał, że m.in. nastąpi: wprowadzenie jawnego i otwartego naboru do władz agencji rządowych i urzędów centralnych; ograniczenie kompetencji wojewodów na rzecz zarządów województw; dokończenie reformy administracji publicznej – decentralizacja, obniżenie kosztów i uproszczenie struktury administracji wojewódzkiej, zmiany zasad funkcjonowania administracji publicznej w celu umożliwienia jej efektywnego wykorzystania nowoczesnych technologii informatycznych, likwidacji części dokumentów identyfikacyjnych, m.in. poprzez wprowadzenie e-dowodu osobistego, udostępnienie obywatelom i instytucjom publicznym danych z podstawowych rejestrów publicznych drogą elektroniczną; comiesięczne przedstawianie sejmowi i obywatelom informacji o postępach na drodze likwidacji przywilejów władzy; eliminacja zbędnych finansowych i instytucjonalnych przywilejów władzy – idea taniego państwa, obcinanie „bizantyjskich” kosztów władzy, wzrost płac pracowników sektora publicznego. Miała również nastąpić zmiana regulacji prawnych dotyczących zagospodarowania przestrzennego, ułatwienie inwestycji budowlanych, odbiurokratyzowanie, uproszczenie i skrócenie procesu budowy inwestycji mieszkaniowych, stworzenie warunków funkcjonowania rynku nieruchomości, dzięki którym spadną ceny nieruchomości.

Spośród trzynastu wyżej wymienionych zapowiedzi zmian rządowi PO – PSL udało się wprowadzić praktycznie tylko jedną, tj. ograniczyć kompetencje wojewodów na rzecz zarządów województw, poprzez zmianę ustawy z dnia 23 stycznia 2009 roku o wojewodzie i administracji rządowej w województwie³⁰, a także poprzez inne ustawy kompetencyjne, na mocy których systematycznie przekazywano jednostkom samorządu terytorialnego szczebla wojewódzkiego kompetencje, zarezerwowane dotychczas dla administracji rządowej w terenie. Był to jednak długi proces zapoczątkowany już w 1999 roku, który wymuszony został przeprowadzoną w Polsce w tym czasie reformą administracji publicznej oraz dostosowywaniem prawa krajowego do norm prawa wspólnotowego.

Wśród obietnic złożonych w takich obszarach aktywności aparatu państwowego, jak budżet i finanse publiczne, premier D. Tusk wymienił: odporność na naciski zorganizowanych grup zawodowych w kwestiach płacowych; obniżenie

²⁹ Ibidem.

³⁰ Dz.U. nr 31, poz. 206 ze zm.

kosztów obsługi długu publicznego, obniżenie tempa przyrostu długu publicznego, doprowadzenie budżetu w ciągu kilku lat do stanu bliskiego równowagi, zmniejszenie deficytu budżetowego w większym stopniu, niż planował to poprzedni rząd, uchwalenie budżetu na 2008 roku w ściśle określonym terminie, przeznaczenie części przychodów z prywatyzacji na istotne cele dla obywateli, w szczególności na fundusz rezerwy demograficznej, rozważne, odpowiedzialne zwiększenia wydatków w sferze publicznej, radykalne uproszczenie prawa podatkowego, radykalne uproszczenie trybu poboru składek ZUS, stopniowe obniżanie podatków i innych danin publicznych, przekazywanie samorządom terytorialnym środków materialnych adekwatnych do powierzonych im zadań oraz abolicja podatkowa dla Polaków pracujących za granicą.

W tej grupie obietnic na uwagę zasługują szczególnie te, które dotyczą obniżania podatków, kosztów długu publicznego, a także zwiększania wydatków w sferze publicznej czy przekazywania samorządom środków w wysokości adekwatnej do powierzanych im zadań. Oczywiście, są to te złożone zapewnienia, które nie dość, że nie doczekały się realizacji, to jeszcze w przypadku owych sfer aktywności administracji rządowej nastąpił wyraźny regres, tłumaczony najczęściej przez członków gabinetu D. Tuska światowym kryzysem gospodarczym, na który rząd nie miał wpływu.

Obietnice z zakresu aktywności rządu w sferze gospodarki brzmią jeszcze bardziej ambitnie, ale wynikają wprost z tego programu gospodarczego Platformy Obywatelskiej. Niestety, żaden z poniższych planów nie został zrealizowany, a były to: stworzenie najlepszych z możliwych okoliczności dla wzrostu gospodarczego, rozwój gospodarki opartej na wiedzy, eliminacja barier utrudniających prowadzenie działalności gospodarczej, opracowanie i przedstawienie sejmowi do końca 2008 roku projektów zmian systemowych wspierających przedsiębiorczość, radykalne uproszczenia prawa gospodarczego, wprowadzenie zasady „jednego okienka” przy zakładaniu firmy, zwiększenie bezpieczeństwa energetycznego, kontynuacja działań na rzecz budowy polsko-litewskiego mostu elektroenergetycznego, zwiększenie roli systemu partnerstwa publiczno-prywatnego w realizacji i finansowaniu inwestycji infrastrukturalnych, kontynuacja działań poprzedniego rządu na rzecz dywersyfikacji dostaw nośników energii, również w wymiarze międzynarodowym, wykorzystanie potencjału i możliwości rolnictwa do poprawy bilansu energetycznego Polski, stworzenie przez rząd warunków do zwiększenia produkcji energii ze źródeł odnawialnych, ułatwienie reemigrantom pozyskiwania środków na własną działalność gospodarczą, działania na rzecz budowy nowoczesnych miast wiedzy, parków technologicznych i inkubatorów przedsiębiorczości, realizacja inwestycji infrastrukturalnych pozwalających na rozwój polskich portów, opracowanie strategii gospodarki wodnej, jak również przygotowanie Polski do bezpiecznego dla gospodarki i jak najbardziej korzystnego dla obywateli przyjęcia waluty euro.

Warto zwrócić uwagę na problemy dotyczące bezpieczeństwa energetycznego Polski, które pod koniec 2011 roku w sposób dobitny przemówiły do polskiej opinii publicznej za sprawą uruchomienia na początku listopada tego roku, realizowanego od kilku lat projektu „Nord Stream”, który połączył gazowym terminalem, przeprowadzonym po dnie Morza Bałtyckiego, Rosję z Niemcami, a co za tym idzie, również z innymi krajami Europy Zachodniej, z pominięciem Polski. Trudno również uznać za działania na rzecz dywersyfikacji dostaw gazu umowę z Rosją z 2010 roku, podpisaną przez Waldemara Pawlaka, wicepremiera i ministra gospodarki w rządzie D. Tuska, na mocy której strona Polska zobowiązała się do odbioru gazu z Rosji do 2022 roku, tranzytu gazu przez Polskę do 2019 roku oraz zwiększenia odbioru dostaw gazu z Rosji o dwa miliardy metrów sześciennych rocznie.

Zapewnienia zmian w zakresie oświaty i edukacji oraz rynku pracy dotyczyły: większych środków budżetowych na edukację, upowszechnienia edukacji przedszkolnej, zwłaszcza na terenach wiejskich, wprowadzenia systemu powszechnego diagnozowania uzdolnień i potencjału dzieci kończących szkoły podstawowe, włączenia organizacji pracodawców do procesu kształtowania koncepcji kształcenia zawodowego i ustawicznego, zwiększenia kompetencji samorządów lokalnych w zakresie edukacji i decentralizacji finansowania edukacji, wprowadzenia bonu edukacyjnego po pozytywnie zakończonych konsultacjach społecznych, umożliwienia rodzicom decydowania o tym, w jaki sposób wydawać pieniądze na edukację ich dzieci, podniesienia zarobków nauczycieli, zmiany karty nauczyciela od 2008 roku w sposób pozwalający na ustalenie w budżecie państwa odrębnej kwoty bazowej dla nauczycieli (wyższej niż w 2007 roku), przedstawienia propozycji zmian systemowych w zakresie uposażeń nauczycieli w dłuższej perspektywie, zmiany systemu edukacji (m.in. lepsze dopasowanie go do oczekiwań gospodarki), umożliwiania reemigrantom korzystania z edukacji uzupełniającej, stanowczej walki z naruszaniem praw pracowniczych, obniżenia do 2012 roku bezrobocia do poziomu nie wyższego niż średnia europejska, tworzenia warunków dla wzrostu wskaźnika zatrudnienia, stworzenia systemu zachęt do powrotu dla czasowych emigrantów, stworzenia sieci elektronicznego doradztwa i pośrednictwa pracy oraz aktywizacji zawodowej osób, które ukończyły 50 lat, z wykorzystaniem środków unijnych.

Sfera edukacji i oświaty stanowiła dla rządu D. Tuska pole eksperymentów i decyzji, o których akurat premier nie wspomniał w swoim wystąpieniu przed posłami w dniu 23 listopada 2007 roku. Do najdalej idących zmian zaliczyć należy obniżenie wieku szkolnego dla dzieci rozpoczynających edukację na poziomie podstawowym (pięć i sześć lat dla tzw. „zerówkowiczów” i „pierwszoklasistów”) oraz wprowadzenie odpłatności za ponadlimitowe godziny spędzone przez dzieci w przedszkolach. Na rynku pracy natomiast nie stworzono żadnego systemu zachęt do powrotu dla Polaków przebywających na emigracji zarobkowej w Europie

Zachodniej, w tym szczególnie w Anglii i Irlandii, co mocno kontrastowało ze sloganem używanym przez D. Tuska w czasie kampanii wyborczej o tzw. irlandzkim cudzie, mającym obrazować rychły skok gospodarczy Polski i stworzenie tym samym możliwości powrotu do ojczyzny Polaków zarabiających w wymienionych krajach.

W zakresie działań na rzecz Skarbu Państwa rząd złożył obietnice racjonalnego ograniczenia listy przedsiębiorstw uznawanych za strategiczne, radykalnego przyspieszenia prywatyzacji, wprowadzenia jawnego i otwartego naboru do rad nadzorczych spółek Skarbu Państwa i wyboru członków zarządów spółek w drodze konkursów, przyjęcia i ogłoszenia czteroletniego programu prywatyzacji w ciągu pierwszego półrocza pracy rządu, precyzyjnego ustalenia w ciągu pierwszego półrocza pracy rządu wykazu spółek, które nie podlegają prywatyzacji i które zostaną przekazane samorządowi.

Prywatyzacja w wykonaniu rządu Donalda Tuska i podległego mu Ministerstwa Skarbu Państwa, kierowanego przez szefa resortu Aleksandra Grada, w ciągu minionej kadencji zapadła w pamięć opinii publicznej nie z powodu realizacji powyższych obietnic, a jedynie z powodu nieudanej sprzedaży polskich stoczni nieistniejącemu konsorcjum z Kataru. Tak prowadzonego procesu prywatyzacyjnego nie odnotowano dotąd w żadnym innym przypadku i w żadnym innym kraju. Odpowiedzialnego za powyższą transakcję i podawanie nieprawdy o rzekomych kontrahentach ministra nie spotkały, pomimo zapowiedzi, żadne konsekwencje ze strony premiera.

Funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości i szkolnictwa wyższego miało natomiast zostać zreformowane m.in. poprzez usprawnienie sądownictwa gospodarczego, realne skrócenie okresu sądowego egzekwowania należności, przygotowanie harmonogramu skutecznego przeciwdziałania korupcji, a działania antykorupcyjne miały być realne, nie medialne. Nastąpić miało również rozdzielenie funkcji ministra sprawiedliwości i prokuratora generalnego, zastąpienie czterech szczebli prokuratury jednym, kompleksowe przeprowadzenie reformy prawa karno-materialnego, procesowego i wykonawczego. Miał zostać rozwiązany problem przeludnienia zakładów karnych oraz ustalony jednolity model aplikacji przygotowującej do zawodów prawniczych. Miało również nastąpić zwiększenie autonomii i konkurencyjności uczelni, również niepaństwowych, jak i zmiana sposobu finansowania szkolnictwa wyższego, zwiększenie konkurencji między studentami i między młodymi pracownikami naukowymi.

Z powyższych obietnic dotyczących wymiaru sprawiedliwości przeprowadzone zostało rozdzielenie funkcji ministra sprawiedliwości i prokuratora generalnego, co jednak nie pociągnęło za sobą likwidacji czterech szczebli prokuratury. Nie rozwiązano również problemu przeludnienia zakładów karnych, nie przygotowano skutecznego programu przeciwdziałania korupcji, pomimo ustanowionej dodatkowo w rządzie funkcji pełnomocnika ds. przeciwdziałaniu

korupcji w randze sekretarza stanu. Symbolem nieskuteczności w walce z korupcją w szeregach PO pozostaje tzw. afera hazardowa, w którą uwikłani byli prominentni przedstawiciele partii, na czele z ówczesnym szefem Klubu Parlamentarnego PO Zbigniewem Chlebowskim i skarbnikiem partii oraz ministrem sportu w jednej osobie Mirosławem Drzewieckim. Powyższej afery nigdy nie wyjaśniono, a to za sprawą nieskuteczności działań sejmowej komisji śledczej, powołanej do wyjaśnienia tej sprawy, której pracami kierował poseł Platformy Mirosław Sekuła. Zapowiedzi zmian w sposobie finansowania szkolnictwa wyższego i zwiększenia konkurencji między naukowcami i studentami zaowocowały zmianami do ustawy z dnia 27 lipca 2005 roku Prawo o szkolnictwie wyższym³¹, które już na etapie uzgodnień i konsultacji wywołały wielkie poruszenie w środowiskach akademickich. Efekty wprowadzonych zmian zweryfikuje praktyka stosowania nowych przepisów³².

Najwięcej jednak kontrowersji i emocji wzbudziły efekty realizacji złożonych przez premiera zapowiedzi zmian w transporcie i drogownictwie, ochronie zdrowia oraz zabezpieczeniu społecznym. W tych trzech dziedzinach rząd nie tylko nie zrealizował złożonych obietnic, ale wprowadził zmiany powodujące odwrotne do zamierzonych skutki. Zmiany w transporcie miały objąć m.in.: rozwiązanie problemów związanych z funkcjonowaniem spółki PKP Przewozy Regionalne, rozpoczęcie w zaczynającej się w 2007 roku kadencji Sejmu RP fazy realizacji inwestycji na kolei dużych prędkości, poprawę funkcjonowania kolei m.in. poprzez modernizację infrastruktury kolejowej, realizację prawa do czystych dworców i punktualnych połączeń kolejowych, poprawę warunków konkurencji kolejowego transportu towarowego w stosunku do innych środków transportu, realizację dotychczasowej strategii restrukturyzacji grupy Polskie Koleje Państwowe, eliminację barier prawnych i proceduralnych utrudniających prowadzenie liniowych inwestycji infrastrukturalnych, przygotowanie nowych inwestycji infrastrukturalnych, innych niż dotychczas zaplanowane i realizowane, oraz poprawę wykorzystania środków przeznaczanych na inwestycje infrastrukturalne.

Podjęte w czasie czterech lat działania rządów postanowienia, zmierzające do wprowadzenia zmian w organizacji zarządzania oraz funkcjonowania transportu kolejowego, nie przyniosły zamierzonych skutków i – jakby tego było mało – pogłębiły chaos panujący na kolei. Nie rozpoczęto ponadto żadnych działań skutkujących poprawą infrastruktury kolejowej.

Również stan infrastruktury drogowej w kraju nie uległ radykalnej poprawie. Krajowy program budowy dróg ekspresowych i autostrad, który powstał ponad dekadę wcześniej, zakłada, że w Polsce ma powstać około 7300 km dróg eks-

³¹ Dz.U. nr 164, poz. 1365 ze zm.

³² Przedmiotowe zmiany weszły w życie w dniu 1 października 2011 roku.

presowych, tymczasem w sierpniu 2011 roku oddanych do użytku zostało około 1700 km takich dróg (w tym zaledwie 900 km autostrad, których docelowo ma być 2000 km). Obrazu porażki rządu PO – PSL dopełnił fakt zejścia z budowy autostrady wyłonionego wcześniej w przetargu do wykonania tego zadania chińskiego konsorcjum, które – jak się okazało później – wyłonione zostało ze względu na zaoferowaną najniższą cenę, jednak ów wykonawca nie legitymował się żadnym doświadczeniem w budowie tego typu połączeń drogowych stosowanych w Europie.

W zakresie ochrony zdrowia okres rządów Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego miała przynieść znaczącą poprawę, po niespokojnym okresie protestów i strajków w czasach rządów Prawa i Sprawiedliwości. Dlatego też premier D. Tusk obiecał poprawę w zakresie realnej dostępności świadczeń zdrowotnych, skrócenia okresów oczekiwania na porady i zabiegi lekarskie, zrównania szans na uzyskanie kontraktów publicznych i niepublicznych placówek ochrony zdrowia, podniesienia wynagrodzeń pracowników ochrony zdrowia do godziwego poziomu, wzrostu wynagrodzeń lekarzy i pielęgniarek, w szczególności wynagrodzeń stażystów i rezydentów oraz personelu medycznego, przekształcenia publicznych placówek ochrony zdrowia w spółki prawa handlowego, dokończenia procesu restrukturyzacji publicznych placówek ochrony zdrowia, restrukturyzacji finansowej długów szpitali, które wykonały programy naprawcze i zachowują bieżącą równowagę finansową, restrukturyzacji sieci szpitali, zmiany systemu ubezpieczenia zdrowotnego – podzielenie narodowego funduszu zdrowia na konkurujące ze sobą instytucje, ustalenia ceny podstawowych świadczeń zdrowotnych przysługujących ubezpieczonemu, utworzenia urzędu nadzoru ubezpieczeń zdrowotnych, stworzenia możliwości korzystania z dodatkowych ubezpieczeń zdrowotnych, reformy systemu refundacji leków, dokonywania co kwartał przeglądu listy leków refundowanych, a także ułatwienia otwierania specjalizacji i uproszczenia zasad ich uzyskiwania oraz modyfikacji lekarskiego egzaminu poddyplomowego.

Brak efektów zmian we wszystkich wymienionych zakresach funkcjonowania służby zdrowia tłumaczone było początkowo niechęcią do ich wdrożenia ze strony prezydenta Lecha Kaczyńskiego, który istotnie zastosował *veto* wobec ustawy zezwalającej na komercjalizację publicznych szpitali, tłumacząc swoją decyzję tym, że ustawy przygotowane były wadliwie i były społecznie niesprawiedliwie oraz że powiększyłyby chaos w służbie zdrowia. Zawetowanie tej ustawy zostało potraktowane przez rząd jako wygodna wymówka do zaniechania dalszego reformowania służby zdrowia, co było tłumaczone przez minister zdrowia Ewę Kopacz brakiem możliwości działania ze względu na utrudnienia ze strony prezydenta. Nie wspomniano przy tej okazji o niepodjętych w ogóle działaniach w ramach złożonych wcześniej obietnic, które

mogłyby mieć kluczowe znaczenie w reformowaniu polskiego systemu opieki zdrowotnej, choćby tych w zakresie reformy systemu ubezpieczeń mogących usprawnić finansowanie świadczeń zdrowotnych i wprowadzić do systemu więcej pieniędzy.

W ramach zabezpieczenia społecznego D. Tusk zobowiązał się m.in. do prowadzenia polityki społecznej na podstawie spójnej, całościowej, długoterminowej strategii racjonalizacji wydatków na pomoc społeczną, umożliwienia wszechstronnego uzupełniania i poszerzania kwalifikacji osób, które ukończyły 50 lat, zmiany zasad przechodzenia na wcześniejsze emerytury oraz wprowadzenia transparentnych przepisów ogólnych w tym zakresie, dokończenia reformy emerytalnej z 1999 roku, w tym: do przedstawienia projektów najważniejszych aktów prawnych po upływie stu dni działania rządu, a wszystkich pozostałych niezbędnych aktów prawnych do połowy 2008 roku, sprawnej wypłaty pierwszych emerytur z nowego systemu przez sieć zakładów emerytalnych do 1 stycznia 2009 roku oraz reformy zabezpieczenia emerytalno-rentowego i zdrowotnego rolników, a także osób zatrudnionych w rolnictwie.

Analogicznie do wszystkich wcześniej omawianych obszarów znacząca większość problemów do rozwiązania w polityce społecznej nie została w ogóle podjęta. Jako symbol rządów PO – PSL do historii przechodzi zmiana wprowadzona w systemie ubezpieczeń emerytalnych, polegająca na przeniesieniu części składki emerytalnej z kont osób ubezpieczonych w otwartych funduszach emerytalnych do specjalnie utworzonego konta w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych. Działanie to było, jak stwierdziło wielu ekspertów i polityków opozycji, elementem ratowania finansów publicznych przez ministra finansów Jacka Rostowskiego, któremu wspomniane kręgi zarzucały stosowanie w obrębie budżetu państwa tzw. kreatywnej księgowości³³. Na uwagę zasługuje również zapowiedź zreformowania systemu zabezpieczenia emerytalno-rentowego rolników, które zostało zarzucone przez Platformę po pierwszym konflikcie z koalicjantem – Polskim Stronnictwem Ludowym.

Reasumując, większość ze złożonych przez premiera D. Tuska obietnic nie została w ogóle przyjęta do realizacji, ani w toku prac uzgodnieniowych na forum Rady Ministrów, ani jako inicjatywa posłów rządzącej koalicji. Z dziesięciu obietnic złożonych przez kroczącego po władzę w październiku 2007 roku lidera opozycji D. Tuska późniejszy rząd pod jego kierownictwem zrealizował jedynie dwie: doprowadził do wyprowadzenia polskich żołnierzy z Iraku³⁴ oraz doprowadził do wybudowania czterech stadionów na organizowane przez Polskę i Ukrainę Mistrzostwa Europy w Piłce Nożnej Euro 2012. Na docenienie

³³ Na podstawie: <http://www.amerbroker.com/?go=content&action=show&id=245> [30.09.2011].

³⁴ Polska misja wojskowa w Iraku została oficjalnie zakończona 29 października 2008 roku, tj. pięć lat po jej rozpoczęciu w 2003 roku.

zasługuje z pewnością realizacja programu budowy boisk „Orlik 2012”, jednak trudno to zadanie uznać za element strategicznego planu reformy kraju.

4. Co wspólnego ma „kielbasa” z kulturą?

Sytuacja opisana w rozdziale drugim niniejszego artykułu stanowić może przyczynek do przemyśleń na temat mechanizmów, które legły u podstaw takiego, a nie innego zachowania elit politycznych, a także do analizy postaw wyborców, którzy – pomimo ewidentnego zaniechania ze strony predestynowanych do sprawowania władzy polityków, widocznych „gołym okiem” zaniedbań, niedostatków, a nawet skandali w sferze publicznej – zdecydowali się losy swojego kraju po raz kolejny powierzyć tym samym politykom. Z pewnością zarówno jeden, jak i drugi aspekt problemu jest niezmiernie istotny oraz ciekawy, jednak nie udało się ani jednego, ani drugiego przedstawić bez rzetelnej analizy problemów, pogłębionej badaniami zachowań obu występujących na tej scenie „aktorów”, przeprowadzonymi tu i w tym czasie, tzn. w powiązaniu z konkretnymi uwarunkowaniami politycznymi (a może nawet geopolitycznymi) występującymi w latach 2007-2011.

4.1. Ile kosztuje „kielbasa wyborcza”?

Kampania wyborcza to czas, w którym wokół polityków ubiegających się o poparcie elektoratów koncentruje się uwaga opinii publicznej. Partiom politycznym bądź osobom polityków towarzyszy zainteresowanie zarówno ze strony szerokich mas wyborców, publicystów, jak i różnych grup lobbystycznych wpływowych interesów, a nawet grup towarzyskich. Dla nich władza zdobyta przez dane ugrupowanie lub danego polityka jest wartością niezwykle cenną ze względu na potencjalną możliwość realizacji określonych oczekiwań czy też podejmowania konkretnych działań w celu wyegzekwowania pożądaných rozwiązań. Z perspektywy wpływowych grup interesów zatem nie można decyzji o wyborze powierzyć elektoratowi, który ma co prawda odpowiednią moc sprawczą, żeby dokonać wyboru, ale jest w swej masie podmiotem zbyt nieobliczalnym, by można mu do końca zaufać. Dlatego też, zdaniem Tadeusza Bodio, mamy do czynienia z komercjalizacją polityki, władzą traktowaną jako przedmiot transakcji, czyli polityki bez ideologii. Politycy licytują władzę, prześcigają się w coraz bardziej odległych od potrzeb obywateli i państwa „ofertach handlowych”, zabiegają o reklamę swoich produktów, zgodnie z zasadą: „nie ważne co, byle dość często pokazać”. Większym problemem staje się pozyskanie środków na prezentację programu, niż na stworzenie takiego, który miałby wyborców przekonać.

Bardziej dba się o formę niż o treść i tym samym polityka wyrywana jest z objęć demokracji. Nieubłaganie za to wpada w ręce ekonomii³⁵.

Edmundowi Mokrzyckiemu polska scena polityczna jawi się jako składnik trzech elementów: „(1) silnej klasy politycznej, (2) politycznie słabego i bezradnego społeczeństwa *tour court* (społeczeństwa obywatelskiego) oraz (3) silnych, agresywnych grup politycznego nacisku. Gra polityczna jest *de facto* grą pomiędzy dwoma partnerami: (1) i (3). [...] Podstawowe znaczenie ma jednak fakt uprzywilejowanego, pozakonstytucyjnego dostępu do władzy grup nacisku”³⁶. Musi to być jednak, podążając za myślą E. Mokrzyckiego, tak umiejętnie przeprowadzona gra, po której społeczeństwu biorącemu udział w akcie elekcji pozostanie poczucie dokonania dzieła wyboru. Sama gra jest przy okazji umową zawartą pomiędzy stronami, zawierającą jednak ten nietypowy aspekt, że nie daje żadnych gwarancji ze strony tych, którzy władzę polityczną zamieniają w wyniku wyborów we władzę zinstytucjonalizowaną, ponieważ wybór dokonany nie może być cofnięty, co dodatkowo wzmacnia poczucie bezkarności i wzmacnia podaż tzw. kielbasy wyborczej³⁷. Współcześni są zatem niejako skazani na obietnice składane w kampanii wyborczej, jednak konsekwencje zaniechania w tej materii szybko zostają przykryte kolejną warstwą niespełnionych zobowiązań i politycznych pomysłów zagospodarowania przestrzeni publicznej³⁸.

W publicystyce i w języku potocznym pojęcie kielbasy wyborczej pojawiło się jako określenie praktyki politycznej. Oznacza ono populistyczne formy zdobywania poparcia w wyborach i jest narzędziem stosowanym przez wszystkie partie, oczywiście ze zmiennym natężeniem. Termin ten jest związany temporalnie z okresem wyborów ze względu na kumulację obietnic z jednej strony oraz z kumulacją oczekiwań z drugiej strony. Jednak stosowanie obietnic w formie „kielbasy wyborczej” prowadzone jest nieprzerwanie przez całą kadencję danego ciała przedstawicielskiego (parlamentu, samorządu) i wynika z dalekosiężnych planów ugrupowania, które chce utrzymać bądź zdobyć władzę.

Grupą najbardziej podatną na manipulację wyborczą jest najbiedniejsza, a także najliczniejsza część elektoratu, oczekująca od pretendentów do władzy jak najszybszego zaspokojenia podstawowych potrzeb. Nie oznacza to jednak, że bogaci i nasyćeni wyborcy nie ulegają tej manipulacji. Wszystko jest tu kwestią

³⁵ T. Bodio, *Polityka jako sztuka bycia wybranym*, w: *Polska scena polityczna. Kampanie wyborcze*, red. E. Pietrzyk-Zieniewicz, „Studia Politologiczne” 2002, vol. 6, s. 47–55.

³⁶ E. Mokrzycki, *Demokracja „negocjacyjna”*, w: *Utracona dynamika? O niedojrzałości polskiej demokracji*, red. E. Mokrzycki, A. Rychard, A. Zybertowicz, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 2002, s. 142–143.

³⁷ M. Lasocki, *Między obietnicą, a dobrem wspólnym*, w: *Przed wyborami. Konflikty, strategie, nadzieje*, op. cit., s. 110.

³⁸ Ibidem, s. 112.

konkretnych potrzeb, czasu i oczekiwań oraz właściwego odniesienia się do powyższych kwestii przez samych polityków.

Stosowanie „kielbasy wyborczej” jako sposobu na zdobycie lub utrzymanie władzy niesie w sobie pewien pierwiastek korupcyjny, ponieważ tego typu działanie zawiera wzajemny stosunek obligacyjny stron, czyli ci, którzy dają kielbasę, oczekują w zamian poparcia w wyborach. Nie jest to zachowanie przypisane jedynie współczesnym nam politykom. Zdaniem Marka Lasockiego, można zaryzykować konstatację, że na politycznej scenie zmieniają się tylko dekoracje i aktorzy, którzy odgrywają znane role, w znanej konwencji, według znanego scenariusza. Reżyserem jest to, co nazwał Gustave Le Bon „duszą narodu” – tradycja³⁹. M. Lasocki przytacza fragment opisu zachowań sejmikującej szlachty z XVII wieku, zwracając uwagę na uderzające podobieństwo pomiędzy zachowaniem elektorów sprzed 250 lat a dzisiejszymi praktykami z kampanii wyborczej, stosowanymi zarówno przez ubiegających się o pomyślny dla siebie wynik zachowania, jak i przez podmiot tych działań – elektorat: „Od rana dano wódki raz, drugi i trzeci [...] Z resztą obzarstwa wstrzymywano ich, aby umieli utrzymać się przy zdrowych zmysłach i władzy do roboty sejmikowej [...], gdzie się miał sejmik odprawiać, zaprowadzano nauczonych, co mają utrzymywać lub czemu mają przeszkadzać. [...] Jeżeli pryncypał utrzymał się przy swej pensji wzięwszy górę nad przeciwną partiją, nagradzał wzwyż rzeczzone straty swoim adherentom, bonifikował pieniędzmi, nie czyniąc w takowej nagrodzie żadnej trudności dla drugiego razu”⁴⁰.

Można by się dalej zastanawiać, czym skutkuje i jakie sankcje powinny wynikać z niewywiązania się z obietnic wyborczych przez polityków w ramach tej nieformalnej umowy? O ile odpowiedź na pierwsze pytanie, przynajmniej jeżeli chodzi o jej wymiar ekonomiczno-gospodarczy, jest oczywista, bo niespełnione obietnice modernizacji państwa skutkować mogą tylko regresem, o tyle odpowiedź na drugie pytanie sprowadza się do tego, czy wiarołomnych polityków spotkają jakieś konsekwencje. Czy jedyną przewidzianą w demokracji sankcją jest nieudzielenie poparcia w następnych wyborach lekceważących swoich wyborców politykom, czy też istnieją inne sposoby wymierzenia im kary? A może należy zastanowić się, czy to właśnie oni poniosą karę, czy może karę poniesie zupełnie ktoś inny?

W tym miejscu następuje powrót do pierwszego z postawionych pytań, mianowicie pytania o społeczne skutki niewypełnionych politycznych zobowiązań. Czy działanie z perspektywy interesu partykularnego, a nie dobra wspólnego wyrządzi jakieś konkretne szkody społeczeństwu i czy szkody te będą miały

³⁹ Ibidem, s. 117.

⁴⁰ J. Kitowicz, *Opis obyczajów za panowania Augusta III*, Wydawnictwo Zakładu Narodowego im. Ossolińskich, Wrocław 1951, s. 474–475.

charakter wyłącznie doraźny, krótkotrwały, czy też odcisną trwałe piętno na społeczeństwie obywatelskim?

4.2. Wybory a problem kultury politycznej

Istotą rozważanego problemu jest funkcjonowanie i skuteczność podejmowanych w ramach tego funkcjonowania działań w zakresie metod kontroli społecznej władzy. Przez pryzmat mechanizmów sprawowania władzy, jak również metod jej kontroli można prowadzić analizę poziomu kultury politycznej w systemach demokratycznych. To właśnie demokracja rozumiana jako zbiór instytucji, reguł ich funkcjonowania i korelacji ujmuje w pewną ramę sposób funkcjonowania społeczeństwa i jego elit⁴¹. Prowadzona pod tym kątem analiza może obejmować wielorakie zagadnienia i aspekty funkcjonowania społeczeństwa i odnosić się do kwestii demokratycznego sposobu sprawowania władzy, mechanizmów kontroli władzy, jawności życia publicznego oraz roli mediów w kontrolowaniu władzy i procesach komunikacji społecznej. Robert Dahl wymienia trzy kryteria, które określa jako „proceduralne minimum demokracji”, i są to: szeroko rozumiana swoboda zrzeszania się, wolność słowa i prawo do alternatywnych źródeł informacji⁴².

Dla amerykańskiego politologa Gabriela Almonda podstawowym wyznacznikiem demokratycznego wzoru kultury politycznej była kategoria uczestnictwa w ujęciu wielowymiarowym i odnosiła się zarówno do działań poszczególnych obywateli, jak i ich elit politycznych. W tym znaczeniu kategorią odzwierciedlającą poziom kultury politycznej w danym społeczeństwie jest interakcja, którą należy traktować jako antytezę podporządkowania, charakterystyczną dla stosunków panujących w systemach niedemokratycznych. Istotą owej interakcji jest proces wzajemnego kształtowania wzorów kultury politycznej, w którym uczestniczą obie wymienione grupy⁴³.

Innym elementem demokratycznego stylu rządzenia jest odpowiedzialność za popełnione lub niepopołnione czyny. Jak przypominają Jan Garlicki i Artur Noga-Bogomilski, przytaczając Philippe C. Schmittera i Terry Lyn Karla: „rządzący nie zawsze muszą postępować w sposób preferowany przez obywateli, jeśli jednak w imię »racji stanu« czy nadrzędnego interesu narodowego odstępują od powszechnie akceptowanej linii politycznej, muszą odpowiadać za swe czyny w ramach ustalonych rzetelnych procedur”⁴⁴. Odpowiedzialność w sprawowaniu

⁴¹ J. Garlicki, A. Noga-Bogomilski, *Kultura polityczna w społeczeństwie demokratycznym*, Warszawa 2004, s. 105.

⁴² R. Dahl, *Demokracja i jej krytycy*, Wydawnictwo Znak, Warszawa – Kraków 1995, s. 156–160.

⁴³ J. Garlicki, A. Noga-Bogomilski, op. cit., s. 109.

⁴⁴ Ibidem, s. 109.

władzy sprowadzać się będzie do podejmowania decyzji przez rządzące elity, jednak natura demokracji nakazuje dążyć do jak największej aktywności obywatelskiej i możliwie najszerzej partycypacji społeczeństwa we władzy, sprowadzającej się m.in. do wypełniania funkcji kontrolnej.

W społeczeństwie obywatelskim sam udział w wyborach czy bezpośrednio uczestnictwo w procesie podejmowania decyzji nie oznacza jednak pełnej partycypacji politycznej. Również w okresie między wyborami członkom społeczeństw obywatelskich pozostają do wyboru różne formy aktywności, zrzeszania się, głoszenia swoich poglądów, agregacji interesów i celów oraz promowania i bronięcia ich. W opinii Marcina Króla, społeczeństwo obywatelskie posiada zdolność samoorganizacji, dlatego też stanowi ono: „zespół działań, które uzupełniają działania władzy publicznej i realizują cele, jakimi władza się zajmuje, lub też realizują te cele, których władza publiczna nie realizuje”⁴⁵. Fundamentem społeczeństwa obywatelskiego jest aktywność w dążeniu do uczestnictwa w życiu publicznym oraz towarzysząca temu swoboda wyrażania własnych opinii.

Jednak świadoma partycypacja w życiu publicznym wymaga wiedzy na temat spraw żywotnych dla danego społeczeństwa, w tym wiedzy o bieżących sprawach politycznych oraz o funkcjonowaniu systemu politycznego. Poziom zainteresowania polityką i wiedzą na jej temat wyznacza poziom kultury politycznej danego społeczeństwa. Zdaniem J. Garlickiego i A. Nogi-Bogomilskiego, poziom zainteresowania i wiedza o sprawach dotyczących świata polityki odróżnia m.in. „kulturę uczestnictwa”, w której obywatele są zainteresowani i posiadają wiedzę na temat życia politycznego, od „kultury zaściankowej”, gdzie przedmiotem zainteresowania jest jedynie najbliższe otoczenie⁴⁶. W uczestniczącym wzorze kultury politycznej wysoki poziom wiedzy możliwy jest dzięki istnieniu odpowiednich reguł i instytucji życia publicznego, które umożliwiają swobodny dostęp obywateli do niej. Są to m.in. jawność życia publicznego i wolne media. Te ostatnie odgrywają rolę alternatywnych wobec oficjalnych, tj. rządowych, źródeł informacji. Są również, wraz z opinią publiczną, instytucjami pośredniej kontroli politycznej.

Niepoślednią rolę w procesie sprawowania władzy odgrywa opinia publiczna. Jak pisze amerykański politolog John Zeller, istnieją trzy definicje opinii publicznej: opinia sondażowa – dominująca i informująca o pojawiających się tendencjach w postrzeganiu zachodzących procesów w życiu publicznym; oświecona – sytuująca się poza widoczną powierzchownością opinii sondażowej, racjonalna i mająca pełną wiedzę; trzecia – ukryta, której na co dzień nie widać, a która pojawia się przy okazji wyborów i grozi odsunięciem od władzy rządzących w danej chwili elit od władzy. Ta ostatnia stanowi największe zagrożenie i zmusza

⁴⁵ M. Król, *Słownik demokracji*, Prószyński i S-ka, Warszawa 1999, s. 107.

⁴⁶ J. Garlicki, A. Noga-Bogomilski, op. cit., s. 121.

rządzących do tego, by się o nią troszczyć⁴⁷. Każda opinia publiczna, bez względu na jej rodzaj i sposób typologii, stanowi przejaw działania kultury politycznej ze względu na kumulowanie i przetwarzanie przez społeczeństwo informacji o zachodzących procesach politycznych. Stopień wyrazistości i stratyfikacji opinii publicznej świadczy o poziomie kultury politycznej w danym społeczeństwie. Opinia publiczna nie funkcjonuje w społeczeństwach, w których panuje zaściankowa kultura polityczna, co wynika wprost ze słabego zainteresowania obywateli sprawami publicznymi. W społeczeństwach demokratycznych opinia publiczna pełni również dwie inne ważne funkcje; pierwsza to funkcja konsultacyjna – wykorzystywana przez rządzących, którzy za pomocą ośrodków badań rekonstruują poglądy obywateli na określony temat, a na ich podstawie podejmowane są później decyzje; druga to funkcja kontrolna – realizowana za pomocą mediów i organizacji społecznych⁴⁸.

Kolejnym podmiotem spełniającym funkcję kontrolną w społeczeństwach demokratycznych, będącym jednocześnie alternatywnym źródłem informacji są niezależne media, które powinna charakteryzować niezależność od ośrodków władzy oraz sił politycznych. Tymczasem, jak stwierdził socjolog Paweł Śpiewak: „Współczesne media są liberalne. Obserwujemy to przede wszystkim w Stanach Zjednoczonych, ale również we Francji. Liberalne środowiska dziennikarskie (inaczej: nie- i antyprawicowe) zazwyczaj dominują – pozycja tzw. liberalnej prasy jest nieproporcjonalna do wyników wyborów. W Polsce z dominacją liberalnych środowisk dziennikarskich związany jest pewien uzus obyczajowy [...]. W środowisku dziennikarskim, które jest generalnie liberalne, »proplatformiane« (badania robione wśród dziennikarzy na początku poprzedniej kadencji Sejmu pokazały, że 80% z nich popierało PO), tak zwani dziennikarze prawicowi byli eliminowani czy nie najlepiej widziani w tej grupie. [...] Między tymi dwoma grupami dziennikarzy o dwóch różnych orientacjach istniał bardzo głęboki konflikt, przejawiający się wzajemną izolacją [...]. Pomagają w tym politycy, upolityczniając prawo czy żarliwie walcząc o kontrolę nad stacjami telewizyjnymi i radiowymi. Warto dodać, że bardzo często orientacje polityczne poszczególnych mediów ciążyą nie tylko na felietonistycy, tekstach publicystycznych, ale wręcz na informacji”⁴⁹. Pewnej pikanterii do tej bezlitosnej oceny świata mediów w Polsce dodaje fakt, że w latach 2005-2007 prof. P. Śpiewak zasiadał w Sejmie jako poseł z ramienia Platformy Obywatelskiej.

Rodzi się zatem pytanie, czy w sytuacji, gdy media służą interesom politycznym władzy, a inne opozycyjne środowiska polityczne czynią zakusy, by rów-

⁴⁷ Por. J. Zaller, *Definicje opinii publicznej*, w: *Władza i społeczeństwo*, t. 2, red. J. Szczuparczyński, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 1998.

⁴⁸ J. Garlicki, A. Noga-Bogomilski, op. cit., s. 126.

⁴⁹ P. Śpiewak, *Standardy obiektywizmu w polskich mediach*, w: *Seminaria lubińskie 2008–2009*, red. L. Dąbkowska, K. Janaszek, J. Ołdakowski, Warszawa 2010, s. 18.

niez siebie je podporządkować, mamy jeszcze do czynienia ze społeczeństwem demokratycznym? Przecież rolą mediów w takich warunkach jest działanie na rzecz emancypacji politycznej obywateli. Inny model usytuowania mediów w społeczeństwie, mniej więcej taki, o którym wspomniał prof. P. Śpiewak, oraz tak specyficznie, jak na standardy demokratyczne, pojmowany przez polityków sposób ich funkcjonowania, świadczy o elitystycznym potraktowaniu ośrodków, przy pomocy których świat polityki komunikuje się ze światem opinii publicznej. W tym procesie najgorzej potraktowani zostają sami obywatele, którym odbiera się coraz większy zakres decyzji, pozostawiając w zamian (tworzony za pomocą odpowiednich technik perswazyjnych) złudzenie, że dokonują oni faktycznych wyborów i wpływają na polityczne decyzje⁵⁰.

Brian McNair wyróżnił pięć najważniejszych funkcji mediów w społeczeństwach demokratycznych, wśród których wymienił m.in. to, że media muszą opisywać i nagłaśniać działania rządu i organizacji politycznych, udostępniając sferę publiczną każdemu obywatelowi i służąc jednocześnie jako narzędzie kontroli decydentów⁵¹. Do funkcji mediów wymienionych przez cytowanego wyżej autora J. Garlicki i A. Noga-Bogomilski dodali jeszcze jedną: funkcję socjalizacyjną, która sprowadza się do przekazywania i utrwalania wzorów orientacji politycznej wśród obywateli⁵². Jednak, zdaniem B. McNaira, system demokratyczny, a w nim funkcjonujące również media poniosły porażkę w trakcie próby wykreowania racjonalnego wyedukowanego wyborcy, czego dowodem jest narastająca apatia polityczna⁵³. Media, podobnie jak podmiot ich działań – obywatele, stały się we współczesnym świecie obiektem działań ze strony speców od *public relation* czy *spin doktorów*, oddalając się coraz bardziej od ideału obiektywnego dziennikarstwa, zanizając tym samym poziom kultury politycznej.

5. Podsumowanie

„Jednym z istotnych czynników, które decydują o jakości demokracji społeczeństwa obywatelskiego, jest kultura obywatelska obywateli”⁵⁴. To zdanie Edmunda Wnuka-Lipińskiego nie jest zgoła niczym odkrywczym, ale doskonale nadaje się na podsumowanie wszelkich rozważań, które w różnych gremiach na temat jakości życia publicznego w Polsce ostatnich lat były prowadzone. Mało

⁵⁰ J. Garlicki, A. Noga-Bogomilski, op. cit., s. 131.

⁵¹ B. McNair, *Wprowadzenie do komunikowania politycznego*, przeł. D. Piontek, Wyższa Szkoła Nauk Humanistycznych i Dziennikarstwa, Poznań 1998, s. 41–42.

⁵² J. Garlicki, A. Noga-Bogomilski, op. cit., s. 132.

⁵³ B. McNair, op. cit., s. 44.

⁵⁴ E. Wnuk-Lipiński, *Socjologia życia publicznego*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2005, s. 160.

tego, pod tym zdaniem chętnie podpisałaby się większość uczestników dyskursu politycznego i to zarówno tych, którzy poprzez podejmowane działania polityczne od lat dążą do tego, by polska debata publiczna miała pluralistyczny, ów „wymancypowany” charakter oraz ci, którzy (świadomie, bądź nie do końca świadomie) swoim postępowaniem i posiadanymi instrumentami władzy wpływają na zawężenie jej horyzontów, czyniąc z tej debaty zgrabnie zredagowany, jednobrzmiący monolog wygłaszany na co dzień przez polityków, dziennikarzy, liderów opinii etc. Można również założyć, że wszyscy wyżej wymienieni dyskutanci poparliby również inne stwierdzenia prof. E. Wnuk-Lipińskiego, jak choćby to: „Wysoka kultura obywatelska, na którą składa się społeczny zasób zaufania, norm i powiązań, wzajemnie się wzmacnia i kumuluje. Dzięki temu wytwarza się pozytywny stan równowagi społecznej odznaczający się wysokim poziomem kooperacji między obywatelami określonej wspólnoty, dużym zaufaniem, regułą odwzajemniania uczynności, znacznym zaangażowaniem obywatelskim oraz ogólnie – większym »dobrostanem« zbiorowości. Podobnie wzajemnie wzmacnia się i kumuluje niska kultura obywatelska, na którą składają się: partykularyzm, wzajemny brak zaufania w społeczeństwie, eksploatacja innych i ucieczka w prywatność, a także wywołana nimi stagnacja społeczna i ekonomiczna. To negatywne *equilibrium* raz wytworzone wykazuje dużą stabilność w czasie, a jego przełamanie nie jest łatwe nawet wówczas, gdy część obywateli chciałaby się z niego wydobyć. [...] Niska kultura obywatelska prowadzi bowiem do zjawiska zwanego »amoralnym familizmem« [...] czyli do maksymalizowania korzyści dla siebie i swojej rodziny kosztem otoczenia społecznego. Owo dążenie [...] opiera się na przekonaniu, że wszyscy czynią podobnie. [...] Niska kultura obywatelska psuje demokrację, bo »wyplukuje« ją z podstawowych wartości obywatelskich [...]. Z kolei »psuta« demokracja negatywnie wpływa na poziom kultury obywatelskiej. Mamy więc do czynienia ze swoistym sprzężeniem zwrotnym”⁵⁵.

Doświadczenia kilku ostatnich lat przesyconych wręcz wyborami do różnych gremiów i organów państwa⁵⁶ obnażyło kilka prawd i zasad, jak choćby to, jakie były koszty kampanii wyborczych, które ponosiły komitety i ich kandydaci, jaki wpływ na dokonanie wyboru konkretnej partii i kandydata miał prezentowany przez nie program wyborczy, wreszcie: kto był faktycznym wyborcą – obywatel w lokalu wyborczym czy *gremium* statutowe partii, które w siedzibie swojej centrali podejmowało decyzje o kolejności na liście. Głęboka refleksja powinna dotyczyć swoistej „reżyserii” spektaklu, jakim stały się obecnie wybory. Ma w swym zamyśle odwoływać się do czystych emocji obserwatorów sceny poli-

⁵⁵ Ibidem, s. 160–162.

⁵⁶ W 2009 roku odbyły się wybory do Parlamentu Europejskiego, w 2010 roku odbyły się wybory na Prezydenta RP oraz wybory samorządowe, a w 2011 roku wybory parlamentarne.

tycznej, bazując na ich wrażeniach, poczuciu smaku czy nawet na ich odruchach, uniemożliwiając im jednocześnie rzeczową ocenę treści wypowiedzianych przez polityków, a następnie dokonanie chłodnej, ale przecież zasadniczej kalkulacji: „postawię na tego, który ma najlepszy program i który chce/potrafi go zrealizować”. Owa refleksja, w świetle zagrożeń, które kreśli E. Wnuk-Lipiński, jest dzisiaj kluczowa, ponieważ – jak pokazuje empiria – piarowskie techniki dawno już przesłoniły treść przekazu, a grono odbiorców, którzy im ulegają jest coraz szersze i dotyka niestety również tych, którzy są powołani do tego, by nadawać ton debacie publicznej. Jak starano się wykazać w niniejszym artykule, wiele z poruszonych aspektów dotyka problemu kultury politycznej, a co za tym idzie, jakości demokracji, czyniąc z ostatniej cytowanej wypowiedzi prof. E. Wnuka-Lipińskiego smutną konstatację.

Bibliografia

- Bodio T., *Polityka jako sztuka bycia wybranym*, w: *Polska scena polityczna. Kampanie wyborcze*, red. E. Pietrzyk-Zieniewicz, „Studia Politologiczne” 2002, vol. 6.
- Dahl R., *Demokracja i jej krytycy*, Wydawnictwo Znak, Warszawa – Kraków 1995.
- Garlicki J., Noga-Bogomilski A., *Kultura polityczna w społeczeństwie demokratycznym*, Warszawa 2004.
- Gray J., *Liberalizm*, Wydawnictwo Znak, Warszawa – Kraków 1994.
<http://www.amerbroker.com/?go=content&action=show&id=245> [30.09.2011].
<http://blogpress.pl/node/2820> [30.09.2011].
[http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter6.nsf/0/6372FE4B9619C127C125739D0053E245/\\$file/2_a_ksiazka.pdf](http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter6.nsf/0/6372FE4B9619C127C125739D0053E245/$file/2_a_ksiazka.pdf) [30.09.2011].
- Ideologia, doktryny i ruch polityczny współczesnego liberalizmu*, red. E. Olszewski, Z. Tymoszek, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2004.
- Janowski M., *Polska myśl liberalna do 1918 roku*, Wydawnictwo Znak, Kraków 1998.
- Kitowicz J., *Opis obyczajów za panowania Augusta III*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1951.
- Król M., *Słownik demokracji*, Prószyński i S-ka, Warszawa 1999.
- McNair B., *Wprowadzenie do komunikowania politycznego*, przeł. D. Piontek, Wyższa Szkoła Nauk Humanistycznych i Dziennikarstwa, Poznań 1998.
- Myśl polityczna w Polsce po 1989 roku. Wybrane nurty ideowe*, red. E. Maj, A. Wójcik, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2008.
- Mokrzycki E., *Demokracja „negocjacyjna”*, w: *Utracona dynamika? O niedojrzałości polskiej demokracji*, red. E. Mokrzycki, A. Rychard, A. Zybortowicz, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 2002.
- Przed wyborami. Konflikty, strategie, nadzieje*, red. E. Pietrzyk-Zieniewicz, Instytut Nauk Politycznych UW, Warszawa 2005.
- Seminaria lubińskie 2008–2009*, red. L. Dąbkowska, K. Janaszek, J. Ołdakowski, Warszawa 2010.
- Sobolewska B., Sobolewski M., *Myśl polityczna XIX i XX w. Liberalizm*, Warszawa 1978.
- Stenogram wystąpienia Donalda Tuska z dnia 23 listopada 2007 roku, [http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter6.nsf/0/6372FE4B9619C127C125739D0053E245/\\$file/2_a_ksiazka.pdf](http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter6.nsf/0/6372FE4B9619C127C125739D0053E245/$file/2_a_ksiazka.pdf) [30.09.2011].
- Szacki J., *Liberalizm po komunizmie*, Wydawnictwo Znak, Kraków 1994.
- Ustawa z dnia 7 stycznia 1993 roku o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży, Dz.U. nr 19, poz. 96 ze zm.

Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 roku o wojewodzie i administracji rządowej w województwie,
Dz.U. nr 31, poz. 206 ze zm.

Ustawa z dnia 27 lipca 2005 roku Prawo o szkolnictwie wyższym, Dz.U. nr 164, poz. 1365 ze zm.

Walicki A., *O inteligencji, liberalizmach i o Rosji*, Towarzystwo Autorów i Wydawców Prac
Naukowych Universitas, Kraków 2007.

Władza i społeczeństwo, t. 2, red. J. Szczupaczyński, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa
1998.

Wnuk-Lipiński E., *Socjologia życia publicznego*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2005.

Michał Korszun

Polityka fiskalna państwa wobec oczekiwań społecznych

1. Wstęp

Na początku należy stwierdzić, że polityka fiskalna, zawierająca się w szeroko rozumianej polityce finansowej, jest niezwykle istotnym elementem funkcjonowania każdego państwa. W działalności gospodarczej niezbędnym czynnikiem determinującym działanie na wielu obszarach są możliwości finansowe, które swoje odbicie mają w dobrze skonstruowanym biznes planie. Podobną regułą w pewnym stopniu można również zastosować do działalności państwa, z tym że trzeba uwzględnić czynnik społeczny oraz fakt, że spora część dziedzin objętych interwencjonizmem państwowym będzie zawsze deficytowa. Ponadto z istoty swej działalność gospodarcza nastawiona jest na zysk, natomiast w przypadku państwa nie jest on celem samym w sobie.

Podejmując się rozważań na przedmiotowy temat w kontekście zagrożeń demokracji, w pierwszej kolejności należy odnieść się do roli, jaką współcześnie pełni państwo oraz jakie ma zadania do wykonania. Prowadzenie bowiem określonej polityki finansowej jest uzależnione od ogólnych założeń oraz celów zdefiniowanych w konstytucji danego państwa. Wynika to z faktu, że konstruując jakikolwiek plan, szczególnie finansowy, musi on zostać poprzedzony ogólnymi celami, jakie chce się osiągnąć. Na tej podstawie w dalszej kolejności tworzy się bardziej szczegółowe założenia i wybiera środki, za pomocą których zostaną one zrealizowane.

Właśnie w ustawie zasadniczej, wyposażonej w moc powszechnie obowiązującą, są określone generalne prawa każdego obywatela i na tej podstawie rząd może konstruować i realizować określone polityki dotyczące różnych obszarów

życia społecznego. Należy przy tym pamiętać, że obywatelowi przysługuje skarga konstytucyjna, jeśli dane prawo, zdefiniowane w konstytucji, nie zostaje zrealizowane. Im więcej jest tam zadań, tym prowadzenie polityki jest trudniejsze. Wynika to z faktu, że każdy program musi być zgodny z ogólnymi założeniami zawartymi w statucie państwa. Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że gdy norma prawna przewiduje obowiązek działania organów władzy publicznej, obywatel ma prawo takiego działania żądać¹.

Wymienione uprawnienie przysługuje obywatelowi, gdy ukształtowane obowiązki państwa znajdują oparcie w konstytucji. Wówczas, zdaniem Trybunału, mają one charakter konstytucyjny². Stanowi to tym samym gwarancję, że dane prawa będą respektowane w działalności ustawodawczej i wykonawczej oraz priorytetem nie będą doraźne, tworzone na potrzeby wyborów cele. Rząd bowiem musi je brać pod uwagę, jeśli nie chce spotkać się ze stwierdzeniem przez Trybunał niekonstytucyjności danego aktu – rozporządzenia czy też ustawy. Z drugiej strony, gdyby tych obowiązków państwa w ustawie zasadniczej było mniej, wówczas byłoby łatwiej definiować i realizować określone zadania w szybko zmieniającej się rzeczywistości społeczno-gospodarczej.

Powyższe kwestie nie mogą być oczywiście analizowane bez uwzględnienia stopnia rozwoju demokracji, odpowiedzialności klasy politycznej etc. Natomiast o wadze konstytucji oraz zapisanych tam, z jednej strony, obowiązków państwa, a z drugiej – uprawnień obywatelskich świadczy również fakt, że wynikające z nich określone roszczenia mogą być dochodzone na drodze sądowej. Sądy bowiem ostatecznie rozstrzygają o danych prawach i obowiązkach. Rząd, realizując swój program, urzeczywistnia go w tworzonych normach aktów prawnych zatwierdzanych następnie przez parlament. Rada Ministrów przecież co do zasady ma swoje odbicie w większości parlamentarnej. Jednakże trudno nie zgodzić się ze stwierdzeniem, że „prawodawca jest tylko autorem tekstu. Konkretnie rozumienie przepisu jest w dużej mierze zdeterminowane przyjmowanymi założeniami przez interpretatora”³. Innymi słowy, chodzi o to, że o realizacji danego prawa ostatecznie decyduje sąd, który wypowiada się jako ostatni. Co prawda precedensowe orzeczenia sądowe szczególne znaczenie mają w systemach *common law*, lecz także w krajach kontynentalnej tradycji prawa stanowionego nie trzeba nikogo przekonywać o ich szczególnej doniosłości⁴. Przy tej okazji trzeba także

¹ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego (dalej: TK) z dnia 17 kwietnia 2002 r., sygn. akt Ts 152/01.

² Ibidem.

³ Z. Tobor, *Interpretacja „na korzyść podatnika”*, w: *Doradca podatkowy obrońcą praw podatnika*, red. J. Glumińska-Pawlic, Śląski Oddział Krajowej Izby Doradców Podatkowych, Katowice 2007, s. 128.

⁴ T. Pietrzykowski, *Precedens w systemie prawa kontynentalnego – perspektywa alternatywna*, „Radca Prawny” 2001, nr 3.

zwrócić uwagę na fakt, że niejednokrotnie działalność orzecznicza sądów zmienia sens przepisów ustanowionych przez prawodawcę i wprowadza pewien chaos w dotychczas ukształtowanej linii interpretacyjnej⁵. Niemniej bardzo często sądy ratują obywateli przed zaniechaniem realizacji przysługujących im praw, ale trzeba też pamiętać, że prawa te pozostają często tylko w niewielkim stopniu urzeczywistniane. Spowodowane jest to możliwościami finansowymi państwa. W rozwiązaniach konstytucyjnych w celu uniknięcia zagrożenia niewypłacalności budżetu wprowadzono model dochodzenia ich tylko na drodze ustawowej. Zatem to w gestii ustawodawcy pozostawia się sposób zrealizowania danego uprawnienia. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że takie normy ujęte w formie zasady polityki państwa oznaczają, że określone obowiązki państwa muszą znaleźć odpowiednią konkretyzację dopiero w ustawach zwykłych, natomiast nie tworzy on bezpośrednio praw podmiotowych i roszczeń po stronie obywatela⁶. W konsekwencji piękne hasła wprowadzone do konstytucji tylko częściowo mają swoje odzwierciedlenie w aktach prawnych niższego rzędu.

W związku z powyższym w celu omówienia polityki fiskalnej w kontekście oczekiwań społecznych niezbędne jest, oprócz zdefiniowania roli oraz zadań państwa, scharakteryzowanie czynników sprzyjających oraz osłabiających jej prowadzenie ze szczególnym uwzględnieniem orzecznictwa sądowego, które wypracowało wiele istotnych pojęć związanych z redystrybucją dóbr, sprawiedliwością społeczną, równością. Ponadto już na początku niniejszych rozważań należy uzmysłowić sobie fakt, że w kontekście poruszanej problematyki nie można mówić o zasadzie równości przy korzystaniu ze środków publicznych, ponieważ zasady odnoszące się do biznesu tutaj nie mają zastosowania.

2. Rola oraz zadania państwa

W literaturze przedmiotu można spotkać się z wieloma definicjami państwa. Nazwa ta jest używana do oznaczenia różnych, nieidentycznych desygnatów⁷. Może oznaczać aparat państwowy, globalną organizację społeczną, kraj, naród etc., choć współcześnie najczęściej postrzega się je jako szczególnie złożoną instytucję społeczną⁸. Jednakże nie wdając się w dalsze rozważania na ten

⁵ Por. M. Korszun, *Dostawa złomu a obowiązek podatkowy w VAT w orzecznictwie sądowym*, w: *Sądowa kontrola administracji w sprawach podatkowych*, red. B. Brzeziński, J.P. Tarno, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011, s. 209 i n.

⁶ Wyrok z dnia 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/99.

⁷ W. Sokolewicz, *Spoleczeństwo – państwo – konstytucja*, w: *Państwo i konstytucja. Zbiór studiów*, red. W. Sokolewicz, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1989, s. 9.

⁸ J. Oniszczyk, *Określenie państwa współczesnego*, w: *Współczesne państwo w teorii i praktyce. Wybrane elementy*, red. J. Oniszczyk, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2008, s. 41.

temat, zaaprobować trzeba pogląd, że przez państwo rozumieć należy organizację społeczną wyposażoną w system organów, a podstawowe role społeczne jego obywateli są określone w konstytucji⁹. Organizację społeczną tworzą grupy społeczne¹⁰, powiązane ze sobą wzajemnymi relacjami. Im więcej celów mają wspólnych, tym większe zachodzi pomiędzy nimi współdziałanie. Natomiast role społeczne poszczególnych członków grupy zdeterminowane są poprzez wskazanie tego, co powinni czynić oraz jakie postawy są pożądane w ramach grupy¹¹. Określenie bowiem tych ról ma istotne znaczenie dla ich podmiotowości oraz dla wyznaczenia struktury wewnętrznej grupy¹². Relacje pomiędzy członkami danej zbiorowości świadczą o rozwoju, efektywności oraz zdolności podejmowania różnorodnych działań. Działanie społeczeństwa charakteryzuje się większą celowością i doskonałością aniżeli działanie jednostki¹³. W tym modelu niezwykle ważną staje się reprezentacja interesów, ponieważ dane grupy komunikują swoje oczekiwania, potrzeby poprzez swoich przedstawicieli.

Na tym opiera się system demokratyczny. Jednakże istotna z punktu widzenia funkcjonowania państwa staje się również kwestia związana z samoograniczeniem się poszczególnych grup społecznych. Jest to możliwe, kiedy zachodzi pomiędzy nimi współdziałanie. Wzrasta wówczas świadomość członków, którzy rozumieją, że w celu zrealizowania wspólnych postulatów niezbędne jest powstrzymanie się przed nadmiernym dążeniem do realizacji własnych, zindywidualizowanych potrzeb. W przeciwnym razie nie zostaną spełnione główne cele. Istotną kwestią, która się przy tej okazji pojawia, są więzi społeczne, określane jako „zorganizowany system stosunków, instytucji, środków kontroli społecznej, skupiający jednostki, podgrupy i inne elementy składowe zbiorowości w całość zdolną do trwania i rozwoju”¹⁴. W literaturze przedmiotu pojęcie więzi społecznych wzbudza pewne kontrowersje, jednak wypracowano dwie podstawowe orientacje w jej ujmowaniu¹⁵. W pierwszej jej zwolennicy odwołują się do porządku motywacyjnego (subiektywnego) i więź jest ogółem procesów zbiorowego działania, wyprowadzonego z łączności psychicznej z innymi¹⁶. W drugiej natomiast znaczenie ma porządek obiektywistyczny i więź jest ogółem

⁹ A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii państwa i prawa*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1992, s. 26.

¹⁰ Ibidem, s. 26.

¹¹ Ibidem, s. 25.

¹² Ibidem, s. 25.

¹³ G. Simmel, *Socjologia*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 21.

¹⁴ J. Szczepański, *Elementarne pojęcia socjologii*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1970, s. 239.

¹⁵ D. Walczak-Duraj, *Socjologia dla ekonomistów*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2010, s. 65.

¹⁶ Ibidem, s. 65.

stosunków i zależności w grupie społecznej¹⁷. W konsekwencji więź społeczna *sensu largo* obejmuje to wszystko, co prowadzi do tworzenia i rozwoju danych grup i innych zbiorowości społecznych¹⁸. W związku z powyższym termin „więź społeczna” można również określać przez takie terminy, jak więzy, związek, powiązanie, integracja, harmonia, identyfikacja, solidarność¹⁹. Im są one silniejsze, tym łatwiej wypracować wspólny kompromis.

Ponadto jest oczywiste, że jeśli jedna grupa nadmiernie zostanie uprzywilejowana, stanie się to kosztem innej. Państwo bowiem nie posiada „worka bez dna”, z którego wyciąga określone dobra, kiedy tylko chce. Truizmem zatem wydaje się przywoływanie zdania wypowiedzianego przez Johna Fitzgeralda Kennedy’ego podczas inauguracji zaprzysiężenia na 35. prezydenta Stanów Zjednoczonych w dniu 20 stycznia 1961 roku: „Ask not what your country can do for you, ask what you can do for your country”, jednak nie można zaprzeczyć, że są one wciąż aktualne. Dotyczą bowiem postrzegania państwa w kontekście jego zadań i relacji z jednostką. W jednym wariantcie można postrzegać państwo jako dobro wspólne wszystkich obywateli, budowane siłami rozłożonymi na wszystkich w sposób jak najbardziej równomierny, w drugim natomiast państwo ma za zadanie organizować większą część życia społecznego, zapewniać odpowiedni byt, finansować większość świadczeń etc. W pierwszym przypadku możliwości finansowe centralnego budżetu są dość istotną kwestią przy określaniu wydatków, tymczasem w drugim schodzą na plan dalszy. Liczą się przecież obietnice wyborcze, składane elektoratowi często bez wyraźnie zarysowanego programu w kwestii dotyczącej możliwości ich zrealizowania.

Wobec powyższego należy przyjąć, że państwo obywatelskie jest organizacją społeczeństwa obywatelskiego, którego członkowie mają co prawda rozbieżne interesy, ale posiadają na gruncie wspólnego systemu podstawowych wartości poczucie interesu wspólnego, który wymaga zawierania kompromisów i uzgodnień²⁰. W konsekwencji interes ogólny staje się środkiem do realizacji interesów jednostkowych, z tym zastrzeżeniem, że jednostka – obywatel państwa swoje potrzeby ujmuje w perspektywie ogólnej²¹. Zauważyć przy tej okazji wypada, że ogół jest bardziej zainteresowany tym, jak dana jednostka funkcjonuje w określonej zbiorowości, aniżeli tym, co robi sama ze sobą²². Jednakże pośrednio i tak dotyczy to jego interesów, gdyż jakość osobnika decyduje

¹⁷ Ibidem, s. 65.

¹⁸ Ibidem, s. 66.

¹⁹ Ibidem, s. 65.

²⁰ A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, op. cit., s. 69.

²¹ Ibidem, s. 69.

²² A. Świętochowski, *Naród, państwo, władza*, w: *Wybór tekstów z historii polskiej myśli politycznej dla studiujących prawo, nauki polityczne i historię*, red. A. Dudek, B. Szlachta, Wydawnictwo Aureus, Kraków 1996, s. 150.

o jego wartości społecznej²³. Trzeba również wspomnieć o stosunku społecznym, definiowanym jako zachowanie wielu ludzi nakierowane na siebie wzajemnie i przez to zorientowane²⁴, podkreślając przy tym znaczenie działania społecznego. Dopiero w takim kontekście szczególnie ostro uwidacznia się waga więzi społecznych, współdziałania, samoograniczania się, zdefiniowania wspólnych celów etc.

Odnosząc się do funkcji państwa, w literaturze przedmiotu podkreśla się, że jest to jego oddziaływanie na pozostałe elementy będące częściami składowymi organizacji państwowej²⁵. Zaznaczyć tutaj należy, że chodzi tylko o takie elementy składowe, które mogą faktycznie występować w imieniu państwa²⁶. W konsekwencji jego obywatele, choć są częściami państwa, nie mogą występować w jego imieniu²⁷. Ponadto funkcja państwa odnosi się do społecznego działania w postaci podejmowania decyzji w imieniu państwa, które zmierza do realizacji określonego celu i rzeczywiście ów cel realizuje²⁸. Współcześnie można zaobserwować stałe tendencje do zwiększania pola zainteresowań i aktywności państwa. Bardzo popularne stało się głoszenie poglądów, że rolą państwa jest np. zapobieganie wykluczeniu społecznemu, wzmacnianie gospodarki, wspieranie małej i średniej przedsiębiorczości etc. Niekiedy głoszone hasła wzajemnie się wykluczają, bo skoro chce się jak najmniej czynnika państwowego w życiu gospodarczym (państwo nie może się wtrącać, wolność od państwa), a jednocześnie oczekuje się potężnego wsparcia z jego strony, to ewidentnie powstaje konflikt interesów. Niemniej w piśmiennictwie zauważa się, że obecnie nie toczy się już spór o to, czy państwo w stosunkach ekonomicznych ma wykazywać postawę bierną, czy też aktywną, ale jak szeroki ma być zakres jego aktywności, by interesy poszczególnych podmiotów mogły być efektywnie realizowane²⁹.

Ogólne założenia co do organizacji państwa oraz podstawowych zadań zostały określone w statucie państwa, jakim jest konstytucja. Ostateczny kształt ustawy zasadniczej był przecież wynikiem zawartego kompromisu. Warto wspomnieć, że w pracach nad przygotowaniem obecnie obowiązującej Konstytucji z 1997 roku istotnym problemem okazało się określenie zakresu tzw. praw socjalnych, gdzie koncepcje liberalne ścierały się z poglądami skłaniającymi się za aktywnością

²³ Ibidem, s. 150.

²⁴ M. Weber, *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*, przeł. D. Lachowska, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 20.

²⁵ J. Kowalski, W. Lamentowicz, P. Winczorek, *Teoria państwa i prawa*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1981, s. 270.

²⁶ Ibidem, s. 270.

²⁷ Ibidem, s. 270.

²⁸ Ibidem, s. 271.

²⁹ I. Zawislińska, *Państwo i gospodarka*, w: *Współczesne państwo w teorii...*, op. cit., s. 409.

państwa w rozwiązywaniu tych kwestii³⁰. Należy mieć na uwadze, że konstytucja jest aktem prawa pisanego o najwyższej mocy prawnej i, będąc ustawą (ustawą zasadniczą), składa się z przepisów, które stanowią materiał do budowy norm prawnych³¹. Konstytucję cechuje bardzo zróżnicowany poziom abstrakcyjności, jeśli chodzi o jej poszczególne regulacje. Niektóre z nich są sformułowane w sposób na tyle precyzyjny, że bez trudu można zbudować normy prawne i w sposób jednoznaczny określić, jakie działania są z nią zgodne, a jakie sprzeczne³². Inne zaś są zredagowane w sposób bardzo ogólny, a jeszcze inne wskazują tylko podstawowe rozstrzygnięcia ustrojowe³³. W obecnie obowiązującej Konstytucji RP znajdują się normy i zasady. Przyjmuje się, że zasady konstytucyjne są podstawową wskazówką przy określaniu aksjologii konstytucji, tzn. wskazaniu systemu wartości wynikającego z całokształtu jej postanowień i determinującego jej szczegółowe unormowania³⁴. Trzeba sobie zdać sprawę z faktu, że współcześnie nie ma konstytucji aksjologicznie neutralnych, każda bowiem odzwierciedla pewien system wartości³⁵. System, jaki przyjęto zależy od układu sił politycznych i aktualnej sytuacji społecznej w kraju, jednak należy pamiętać o tym, że wybór celów, jakie ma państwo realizować jest sprawą polityczną i zależy od dominującej koncepcji ideologicznej³⁶.

Zasady konstytucyjne, jak się wskazuje, stanowią klucz do analizy tekstu konstytucji, który odczytuje się przez ich pryzmat, i to pozwala na stosowanie jej do zmieniającej się rzeczywistości społeczno-politycznej³⁷. Istnieją jednak pewne niebezpieczeństwa polegające na tym, że z bardzo ogólnych norm oraz zasad konstytucyjnych będzie można wynajdywać wiele nowych. W piśmiennictwie zauważa się, że analiza działalności orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego oraz wielu publikacji pozwala na sformułowanie tezy, że „logiczną konsekwencją przepisów konstytucyjnych może być prawie wszystko”³⁸. Pamiętać przy tym należy, że orzeczenia sądowe dotyczące norm konstytucyjnych nie powinny dodawać niczego nowego do ich treści. Rolą orzeczeń sądowych bowiem jest tylko sprecyzowanie znaczenia i sposobu stosowania norm konstytucyjnych w konkretnych sytuacjach³⁹.

³⁰ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Wydawnictwo Liber, Warszawa 2003, s. 26.

³¹ Ibidem, s. 41.

³² Ibidem, s. 41 i 42.

³³ Ibidem, s. 42.

³⁴ Ibidem.

³⁵ Ibidem.

³⁶ J. Oniszczyk, *Określenie państwa współczesnego*, w: *Współczesne państwo w teorii...*, op. cit., s. 59.

³⁷ L. Garlicki, op. cit., s. 43.

³⁸ Z. Tobor, *Interpretacja „na korzyść podatnika”*, w: *Doradca podatkowy obrońcą praw podatnika*, op. cit., s. 126.

³⁹ L. Garlicki, op. cit., s. 51.

Analizując treść aktualnie obowiązującej Konstytucji, należy stwierdzić, że znajdują się w niej również przepisy, które traktowane są jako normy programowe. Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny⁴⁰, w konsekwencji nie można tych przepisów uważać za konstytucjonalizację określonego poziomu świadczeń, ich postaci, konkretnego zakresu czy trybu uzyskiwania. Wskazany wzorzec konstytucyjny należy odczytywać tylko i wyłącznie jako zobowiązanie władzy publicznej do wykreowania mechanizmu realizacji zadań w nim wskazanych. Istotne jest, aby mechanizm ten zapewniał efektywne osiągnięcie celu.

Kolejne zagadnienie, jakie się przy tej okazji wyłania, dotyczy kwestii związanej z partycypacją w redystrybucji dóbr. Tym samym dotyka to problemu równości wobec prawa, ponieważ określone dobra są konkretnymi prawami. W orzecznictwie⁴¹ podkreśla się, że konstytucyjna zasada równości wobec prawa nakazuje identyczne traktowanie podmiotów znajdujących się w takiej samej lub podobnej sytuacji prawnie relewantnej. Dalej wyjaśnia się, że równe traktowanie oznacza traktowanie według jednakowej miary, bez zróżnicowań tak dyskryminujących, jak i faworyzujących. Omawiana zasada bowiem nakazuje nakładać jednakowe obowiązki, względnie przyznawać jednakowe prawa podmiotom odznaczającym się tą samą cechą istotną. Ponadto należy zdać sobie sprawę z faktu, że chociaż w Konstytucji w art. 32 ust. 1 zostało zapisane, iż wszyscy są wobec prawa równi i co do zasady w orzecznictwie się to mocno podkreśla, to jednak powyższa zasada nie jest prawem definitywnym. Trybunał Konstytucyjny bowiem w wyroku z dnia 18 stycznia 2011 roku⁴² stwierdził, co było już wcześniej akcentowane w wielu orzeczeniach, że od wyżej wymienionej zasady dopuszczalne są na gruncie Konstytucji wyjątki. Mimo że w powyższym przepisie ustrojodawca ich nie przewidział. W dalszej części wspomnianego wyroku zauważono, że „w orzecznictwie Trybunału ukształtowały się reguły, którymi winien kierować się normodawca, aby określone przez niego wyjątki od zasady równości wobec prawa były zgodne z Konstytucją. W wyroku z 18 listopada 2008 roku, sygn. P 47/07, Trybunał, przypominając liczne orzeczenia dotyczące wyjątków od zasady równości wobec prawa i równego traktowania przez władze publiczne, stwierdził: »ewentualne wyjątki od tej zasady winny odpowiadać następującym wymaganiom:

- muszą mieć charakter relewantny, tzn. pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, oraz służyć realizacji tego celu i treści,
- muszą być proporcjonalne, tzn. waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej pro-

⁴⁰ Wyrok TK z dnia 23 października 2007 r., sygn. akt P 28/07.

⁴¹ Wyrok TK z dnia 19 kwietnia 2011 r., sygn. akt P 41/09.

⁴² Ibidem, sygn. akt P 44/08.

porcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych,

- muszą pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych»⁴³.

Jak widać, Trybunał dopuszcza możliwość złamania zasady równości. W związku z tym przyjmuje się, że równość wobec prawa to równość wobec stosowania prawa, a nie różnicowania sytuacji prawnej obywateli w drodze stanowienia prawa powszechnie obowiązującego⁴⁴. Zatem prawodawca nie jest związany absolutną zasadą równości przy redystrybucji dóbr. Trybunał Konstytucyjny zauważa ponadto, że nie w każdym wypadku ustawodawca jest legitymowany do identycznego traktowania podmiotów znajdujących się w różnej sytuacji. Takiemu bowiem rozwiązaniu może sprzeciwiać się wzgląd na zasadę sprawiedliwości społecznej, proklamowaną w art. 2 ustawy zasadniczej⁴⁵.

W judykaturze sprawiedliwość społeczna w ujęciu konstytucyjnym jest celem, który ma urzeczywistniać demokratyczne państwo prawne⁴⁶. Sama idea sprawiedliwości jest pojmowana jako dążenie do zachowania równowagi w stosunkach społecznych i powstrzymywanie się od kreowania nieusprawiedliwionych, nieopartych obiektywnymi wymogami i kryteriami przywilejów dla wybranych grup obywateli⁴⁷. W konsekwencji sprawiedliwość społeczna zakazuje arbitralności państwa, dopuszczając jednak różnicowanie poszczególnych jednostek w odpowiedniej relacji do różnic w ich sytuacji⁴⁸. Sprawiedliwość społeczna w gruncie rzeczy sprowadza się do trudnego w praktyce wyważenia interesów i oczekiwań potencjalnych adresatów świadczeń z interesami tych, którzy je w ostatecznym rozrachunku finansują⁴⁹. Ponadto w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że zawsze trzeba uwzględniać pełny kontekst konstytucyjny rozstrzyganych problemów, a w szczególności nawiązywać do takich wartości, jak równowaga budżetowa⁵⁰. Sprawiedliwość społeczna jest miarą, za pomocą której ocenia się rozdzielcze aspekty fundamentalnej struktury społeczeństwa, a wszelkie sporne wartości – wolność i możliwości, dochód i bogactwo oraz podstawy szacunku dla samego siebie – mają być równo rozdzielone, chyba że nierówna

⁴³ Ibidem.

⁴⁴ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA) z dnia 8 lutego 2005 r., sygn. akt OSK 1105/04.

⁴⁵ Ibidem.

⁴⁶ Wyrok TK z dnia 5 maja 2009 r., sygn. akt P 64/07.

⁴⁷ Wyrok TK z dnia 12 kwietnia 2000 r., sygn. akt K.8/98.

⁴⁸ W. Sokolewicz, *Uwagi do art. 2 Konstytucji*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 5, red. L. Garlicki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007, s. 62

⁴⁹ Wyrok Sądu Najwyższego (dalej: SN) z dnia 24 lutego 2010 r., sygn. akt II UK 208/09.

⁵⁰ Wyrok TK z dnia 5 października 1999 r., sygn. akt U.4/99.

dystrybucja jakiegokolwiek (czy też wszystkich) spośród tych wartości jest korzystna dla każdego⁵¹.

Ważne jest, że istota tej zasady „nie polega na subiektywnym poczuciu sprawiedliwości, albowiem w przypadku tej normy chodzi wyraźnie o sprawiedliwość jako kategorię społeczną. Zasada sprawiedliwości społecznej oddziałuje na wyznaczenie treści innych norm konstytucyjnych i implikuje konieczność prowadzenia przez Państwo polityki gospodarczej zgodnej z interesem społecznym. Zasada ta wpływa też na treść norm konstytucyjnych dotyczących praw i wolności jednostki, a zwłaszcza na rozumienie zasady równości. Oznacza ona odrzucenie pojmowania jej w sposób totalny, jako równości pod każdym względem. Niemniej sprawiedliwość jest przeciwieństwem arbitralności, bowiem wymaga, aby zróżnicowanie poszczególnych ludzi pozostawało w odpowiedniej relacji do różnic w sytuacji tych ludzi. Chociaż sprawiedliwość społeczna łączy się z konstytucyjną zasadą równości, to nie oznacza konieczności przyznania wszystkim kategoriom obywateli (grup podmiotów) jednakowych praw i obowiązków”⁵². Chociaż dostrzega się konieczność rozpatrywania sprawiedliwości społecznej w sferze publicznej głównie w aspekcie socjalno-ekonomicznym i odnoszenia jej – w pewnych sytuacjach – również do „społecznego poczucia sprawiedliwości”, które w demokratycznym państwie prawnym nie może być przez ustawodawcę lekceważone⁵³. Sądy zauważają również, że niekiedy na gruncie omawianej zasady głoszone są demagogiczne tezy w postaci np. prawa każdego do zabezpieczenia społecznego. Konstytucyjne prawo do zabezpieczenia społecznego w żadnym razie nie oznacza prawa każdego do emerytury z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, tworzonego ze składek osób podlegających obowiązkowemu lub dobrowolnemu ubezpieczeniu, natomiast sprawiedliwość społeczna polega także na tym, by osoby nieuprawnione nie uzyskiwały prawa do świadczeń z tego Funduszu⁵⁴.

W piśmiennictwie społeczny wymiar sprawiedliwości, będącej wynikiem umowy społecznej, jest rozumiany również jako zasadnicze prawa i obowiązki oraz podział korzyści, jakie powstają ze społecznej kooperacji, które są zależne od podstawowych struktur społeczeństwa, a zwłaszcza konstytucji politycznej, prawnej ochrony swobody myśli, wolności sumienia etc.⁵⁵

⁵¹ Wyrok TK z dnia 22 grudnia 1997 r., sygn. akt K. 2/97 oraz z dnia 2 grudnia 2008 r., sygn. akt P 48/07; J. Rawls, *Teoria sprawiedliwości*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1994, s. 89; S. Biernat, *Problemy prawne sprawiedliwego rozdziału dóbr przez państwo*, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 1985, s. 49 i n.

⁵² Wyrok NSA z dnia 13 października 2006 r., sygn. akt I OSK 763/05.

⁵³ Wyrok TK z dnia 26 lipca 2006 r., sygn. akt SK 21/04.

⁵⁴ Wyrok SN z dnia 3 kwietnia 2003 r., sygn. akt II UK 223/02.

⁵⁵ W. Rutkowski, *Współczesne państwo dobrobytu*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2009, s. 47 i 48.

W art. 81 Konstytucji wprost wskazano, że np. praw dotyczących minimalnego wynagrodzenia za pracę, polityki w sprawie walki z bezrobociem, pomocy osobom niepełnosprawnym, polityki społecznej i gospodarczej państwa uwzględniającej dobro rodziny i wynikającego z niej prawa do szczególnej pomocy, polityki państwa sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli można dochodzić w granicach określonych w ustawie. Zatem ich realizacja należy tylko i wyłącznie do ustawodawcy, który teoretycznie powinien je normować szczegółowo w ustawach, a w praktyce jest to uzależnione od możliwości budżetowych i aktualnej polityki społecznej, jaką prowadzi rząd. Warto przy tym odnotować, że Trybunał Konstytucyjny w takich przypadkach stwierdza, że określenie, czy rozważana pomoc z punktu widzenia potrzeb jednostek jest udzielana na zadowalającym poziomie, zawsze może stanowić przedmiot kontrowersji. „W tym względzie nie należy jednak zapominać o konieczności realizacji przez państwo innych obowiązków wynikających z Konstytucji, nie mniej ważnych jak udzielanie pomocy rodzinom znajdującym się w potrzebie, które to obowiązki wymagają zazwyczaj istotnych nakładów finansowych, jak i o z założenia ograniczonych możliwościach budżetowych państwa. Ustalenie hierarchii poszczególnych zadań określonych w ustawie zasadniczej, a tym samym sposobu dysponowania środkami budżetowymi w zależności od zmieniających się okoliczności życia społecznego, należy przede wszystkim do ustawodawcy. Poza tym odnotować należy, że ustawodawca, na miarę możliwości budżetu państwa, dąży sukcesywnie do usprawnienia i racjonalizacji systemu świadczeń rodzinnych, czego przykładem było chociażby uniezależnienie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego od kryterium poziomu uzyskiwanego dochodu, co w opinii Trybunału – jako generalnie właściwy kierunek zmian – ocenić wypada pozytywnie”⁵⁶.

W konsekwencji współczesne państwo ma ogromnie dużo zadań do zrealizowania. Nakładają się na to oczekiwania społeczne, które również w tym zakresie stale się zwiększają. Jednak należy sobie zdać sprawę z faktu, że nie jest możliwa realizacja wszystkich postulatów. Są przy tym takie dziedziny, które choćby nie wiadomo jak długo i w jakiej wysokości byłyby dofinansowywane, zawsze będą to poziom niewystarczający. Przykładem mogą być tutaj opieka społeczna, wydatki socjalne etc. Niektórzy autorzy stwierdzają, że za nieefektywną polityką państwa stoją zmiany społeczne i spowodowane tym zwyczaje, normy społeczne, postawy i zasady etyczne, które doprowadziły do nieuczciwości w korzystaniu ze świadczeń socjalnych, uzależnienia od pomocy społecznej i spowodowały „wyczoną” bezradność⁵⁷. Wydaje się, że pewnym możliwym rozwiązaniem byłyby zmiany w podejściu do korzystania z tychże form pomocy. Ponadto wprowadzenie chociaż częściowo rzeczywistego kryterium efektywności i celowości przy

⁵⁶ Ibidem.

⁵⁷ Poglądy A. Lindbecka, zob. ibidem, s. 68.

rozliczaniu się z wydatkowanymi środkami. Jednak panaceum obecnie trudno znaleźć, podobnie jak trudno zmienić przyzwyczajenia społeczeństwa.

Poza tym zmiany także wymaga podejście do wydatków publicznych, które są nieodwracalną koniecznością, ponieważ są nierozzerwalnie powiązane z funkcją zadań państwowych⁵⁸. Z ekonomicznego punktu widzenia ważne jest to, że wydatki publiczne związane są z wykorzystywaniem części produktu krajowego brutto na cele dotyczące zaspokojenia potrzeb społecznych⁵⁹. Zarysowuje się w ten sposób wyraźny antagonizm pomiędzy korzyścią indywidualną a społeczną. Przykładem może tutaj być pomoc bezrobotnym w postaci zasiłków. Dla jednostki będzie to ewidentna korzyść, jednak dla społeczeństwa płatności transferowe przesuwane na ten cel nie mają już takiego waloru⁶⁰. Zatem niezwykle ważne staje się wyważenie tych kwestii tak, aby były możliwie jak najmniejsze straty po stronie finansowanych, ale też i po stronie finansujących. Trzeba również zauważyć, że niekiedy dana polityka (np. wspomniana walka z bezrobociem) jest zupełnie nieefektywna poprzez przyjęte rozwiązania systemowe, a finansowanie w obecnym kształcie, jakkolwiek obligatoryjne, staje się tylko usprawiedliwieniem dla rządu, że nie da się z tym zagadnieniem wiele zrobić, ale ważne jest, że coś jest robione. Z zaprezentowanej wcześniej linii orzecznictwa również można wyczytać aprobatę dla takiego stanu rzeczy. Nie ulega jednak wątpliwości, że obecnie system wydatków jest ogromnie rozbudowany, środki publiczne w znacznej części są wydawane nieefektywnie, brakuje w ich funkcjonowaniu kryterium celowości. Przekładający się na to system dochodów jest niewspółmiernie niski. Tym samym podstawowa zasada polityki fiskalnej, jaką jest reguła zrównoważonego budżetu, zostaje złamana.

3. Polityka fiskalna państwa

Omawiając politykę fiskalną państwa, należy na początku podkreślić, że słowo „polityka” oznacza m.in. sztukę rządzenia państwem⁶¹. To bardzo trafne określenie wskazuje, że niniejsze zagadnienie tak właśnie należy postrzegać. Jak już wcześniej wspomniano, wielość obszarów objętych interwencjonizmem państwowym powoduje, że wydatki zawsze będą przewyższały dochody. W konsekwencji trzeba zdać sobie sprawę z faktu, że deficyt budżetowy to permanentna

⁵⁸ C. Kosikowski, *Polskie prawo finansowe na tle prawa Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2008, s. 337.

⁵⁹ Ibidem, s. 337.

⁶⁰ D. Begg, S. Fischer, R. Dornbusch, *Makroekonomia*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2000, s. 248 i n.

⁶¹ *Uniwersalny słownik języka polskiego*, red. S. Dubisz, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003, s. 319.

cecha dzisiejszego państwa, natomiast sprawą istotną jest dopiero dyskusja nad jego wielkością. Pamiętać bowiem należy, że finansowanie każdej działalności odbywać się może oczywiście za pomocą różnorodnych zobowiązań o różnej wysokości, jednakże łączy się to nierozzerwalnie z wysokimi kosztami w postaci odsetek. Zatem szczególnej rozważania wymaga decyzja w sprawie zwiększania zadłużenia w celu pokrycia wydatków tworzonych *ad hoc*, powodowanych doraźnymi celami politycznymi.

W literaturze przedmiotu polityka fiskalna nazywana jest również budżetową i w dużym uogólnieniu oznacza decyzje państwa dotyczące wydatków i podatków⁶². W szczególności obejmować będzie dobór źródeł i metod gromadzenia dochodów publicznych oraz kierunków i sposobów realizacji wydatków publicznych dla osiągnięcia celów społecznych i gospodarczych⁶³. Należy podkreślić, że gospodarowanie zgromadzonymi środkami i ich redystrybucja obejmuje wiele dziedzin działalności państwa, znaczenie zaś budżetu polega nie tylko na jego olbrzymim zakresie, ale również na tym, że jest on także narzędziem kontroli⁶⁴.

Ogólne postanowienia dotyczące polityki finansowej państwa zostały zawarte w Konstytucji w rozdziale X zatytułowanym Finanse publiczne i obejmującym swym zakresem art. od 216 do 227. W najważniejszych kwestiach dotyczących tej problematyki ustrojodawca postanowił, że sposób gromadzenia i wydatkowania środków finansowych na cele publiczne, jak również zaciąganie pożyczek oraz udzielanie gwarancji i poręczeń finansowych przez państwo następuje na zasadach i w trybie określonym w ustawie. Nakładanie podatków, innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków również musi następować w drodze ustawowej.

Corocznie winna zostać uchwalona ustawa budżetowa, której przygotowanie należy do wyłącznej kompetencji Rady Ministrów. W trakcie prac parlamentarnych mogą być co prawda wprowadzane poprawki, jednak posłowie muszą pamiętać o rygorze wynikającym z art. 220 ust. 1, a mianowicie o tym, że zwiększenie wydatków lub ograniczenie dochodów planowanych przez Radę Ministrów nie może powodować większego deficytu budżetowego, niż przewidziany w projekcie ustawy budżetowej. Ponadto rząd w opracowywanym projekcie nie może pokrywać deficytu budżetowego przez zaciąganie zobowiązań w centralnym banku państwa.

Oprócz tego, niezwykle istotny jest również art. 216 ust. 5, na mocy którego nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń finansowych,

⁶² D. Begg, S. Fischer, R. Dornbusch, op. cit., s. 70.

⁶³ Z. Fedorowicz, *Polityka fiskalna*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 1998, s. 7.

⁶⁴ N. Gajl, *Budżet a skarb państwa*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1974, s. 166 i 167.

w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto. Jednak sposób obliczania rocznego produktu krajowego brutto oraz państwowego długu publicznego Konstytucja pozostawiła ustawodawcy. Można tutaj zauważyć, że początkowy zawór bezpieczeństwa, jaki został przytoczony w zdaniu pierwszym, ulega znacznemu osłabieniu poprzez fakt, iż sposób obliczania wartości niezbędnych do rozpoczęcia restrykcyjnych działań w finansach publicznych jest określany w ustawie, która zawsze może zostać zmieniona, ponieważ taki projekt przygotowuje Rada Ministrów prowadząca politykę finansową państwa.

W ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych⁶⁵ w art. 3 postanowiono, że finanse publiczne obejmują procesy związane z gromadzeniem środków publicznych oraz ich rozdysponowaniem. Ponadto, w myśl art. 33 ust. 1, prowadzona gospodarka środkami publicznymi co do zasady jest jawna. Ustawodawca powyższą zasadę skonkretyzował w kolejnych przepisach i wskazał poszczególne obowiązkowe działania, jakie muszą być spełnione, aby został zrealizowany wymóg jawności. Jest to istotne, ponieważ w ten sposób społeczeństwo zostaje poinformowane o stanie finansów państwa, perspektywach zwiększania bądź zmniejszania długu publicznego etc. Jednak wydaje się, że pomimo dobrych zapisów ustawowych, praktyka związana z przekazywaniem przedmiotowych informacji nie jest doskonała. Wystarczy wziąć pod uwagę obowiązek jawności debaty budżetowej w parlamencie. Oczywiście wymóg ten jest spełniony, ale przeciętny obywatel nie dowie się zbyt wiele z toczącej się wtedy dyskusji. Zważyć trzeba, że bardzo często nie jest to dyskurs merytoryczny. Rząd przesyłający projekt budżetu jest zainteresowany przeforsowaniem swojego stanowiska, natomiast opozycja będzie za wszelką cenę dążyć do jego odrzucenia. Z jednej strony jest to zrozumiałe, tak bowiem wygląda sprawowanie władzy w państwie demokratycznym, ale w kontekście informowania obywateli opisane mechanizmy powodują, że społeczeństwo staje się zdezorientowane i w późniejszym okresie zupełnie nie będzie zainteresowane wprowadzaniem jakichkolwiek zmian.

W ustawie budżetowej na rok 2008 z dnia 23 stycznia 2008 roku⁶⁶ poziom deficytu budżetu ustalono na kwotę nie większą niż ponad 27 miliardów złotych. Z kolei w ustawie budżetowej na rok 2009 z dnia 9 stycznia 2009 roku⁶⁷ powyższa kwota była większa o ponad 95 milionów. W ustawie budżetowej na rok 2010 z dnia 22 stycznia 2010 roku⁶⁸ kwota deficytu ustalono na kwotę nie większą niż ponad 52 miliardy złotych. Natomiast w ustawie budżetowej

⁶⁵ Dz.U. nr 157, poz. 1240 ze zm.

⁶⁶ Dz.U. nr 19, poz. 117.

⁶⁷ Dz.U. nr 10, poz. 58.

⁶⁸ Dz.U. nr 19, poz. 102.

na rok 2011 z dnia 20 stycznia 2011 roku⁶⁹ powyższą kwotę ustalono na ponad 40 miliardów. Warto przy tym zauważyć, że planowane łączne dochody budżetu państwa na rok 2008 były wyższe od tych przewidywanych na rok 2009 o prawie 9 miliardów złotych, a od dochodów na rok 2010 były wyższe o prawie 33 miliardy. Planowane dochody na rok 2011 zbliżone były do poziomu z roku 2009. W konsekwencji można tutaj zaobserwować zjawisko malejących dochodów przy wyraźnym wzroście wydatków. Tym samym świadczyć to może o braku umiejętności prowadzenia zrównoważonej polityki fiskalnej. Jednak zauważyć także należy, że Trybunał Konstytucyjny stwierdza w takich wypadkach, że obywatele nie mogą nie ponosić skutków ekonomicznych niepowodzeń swego państwa⁷⁰. Jeśli wydatki są utrzymywane na nieproporcjonalnie wyższym poziomie aniżeli dochody, to całe społeczeństwo musi uczestniczyć w spłacie powstałych w ten sposób zobowiązań.

Wydatki publiczne, analizowane wcześniej, są silnie powiązane z możliwościami ich pokrywania w postaci dochodów. Istotną rolę spełnia wówczas polityka podatkowa, w której legislacja jest daleka od ideału. Częste zmiany w aktach prawnych dotyczących podatków, szczególnie podatku od towarów i usług, nie świadczą o stabilnej i długookresowej koncepcji w tym zakresie. Wręcz przeciwnie, skłaniają do przyjęcia wniosku, że powyższa kwestia jest przedmiotem doraźnego programu. Ponadto przepisy prawa podatkowego są niejednokrotnie niezwykle skomplikowane, często niespójne wewnętrznie⁷¹. W piśmiennictwie pojawiają się nawet takie określenia, jak magia prawa podatkowego⁷². Istotną kwestią, nierozzerwalnie związaną ze skutecznością w egzekwowaniu danin publicznych, jest problem, jak daleko państwo można wyposażać w instrumenty służące poprawie ściągalności podatków⁷³. Również sprawą kontrowersyjną staje się wysokość stawek podatkowych. Trzeba zadać sobie pytanie, czy wysokość obecnie obowiązującej stawki podatku od towarów i usług i plany w tym zakresie (prawie czwarta część ceny za towar lub usługę) zasługują na aprobatę. Przecież wciąż nowe wydatki nie mogą być usprawiedliwieniem dla kolejnych podwyżek stawek podatkowych.

Trzeba wyraźnie podkreślić, że polityka fiskalna jest bardzo silnie uzależniona od ustrojowych form politycznych i gospodarczych społeczeństwa, które wyznacza ogólne cele społeczne i gospodarcze⁷⁴ poprzez swoich przedstawicieli podczas

⁶⁹ Dz.U. nr 29, poz. 150.

⁷⁰ Wyrok TK z dnia 16 czerwca 1999 r., sygn. akt P 4/98.

⁷¹ M. Korszun, *Sankcja w prawie podatkowym*, w: *Sankcje administracyjne*, red. M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011, s. 481.

⁷² H. Dzwonkowski, *Magia, metafizyka i normy prawa podatkowego*, „Państwo i Prawo” 2004, z. 8.

⁷³ M. Korszun, *Sankcja w prawie podatkowym*, w: *Sankcje administracyjne*, op. cit., s. 465 z literaturą tam przytoczoną.

⁷⁴ Z. Fedorowicz, op. cit., s. 7 i 8.

wyborów parlamentarnych. Zaznaczyć tutaj należy, że często wyborcy nie są zorientowani w programach wyborczych partii, na które oddają swój głos. Zresztą niekiedy partie przedstawiają tak skąpy program, że trudno z niego cokolwiek odczytać. Nie będzie chyba nadużyciem stwierdzenie, że podczas wyborów nierzadko wybierającym chodzi o zachowanie *status quo*, a wybierani obiecują nie zabierać określonych uprawnień, zwanych w orzecznictwie sądowym „prawami nabytymi”⁷⁵.

Analizując pokrótce programy wyborcze dotyczące wydatków państwa i gospodarki wybranych partii, należy skonstatować, że są one bardzo ogólne i nic z nich tak naprawdę nie wynika. Jako przykład można wskazać hasła: „przyspieszenie wzrostu PKB, racjonalizacja wydatków publicznych, zwiększenie skuteczności egzekwowania podatków, rozwijanie kontaktów handlowych Polski z Unią Europejską, utrzymanie dobrych tendencji inwestycyjnych w kraju etc.”⁷⁶ Inne propozycje odnoszą się do tworzenia dobrego prawa – „projekty ustaw będą procedowane wyłącznie po przejściu rygorystycznego badania ich przydatności dla obywateli i przedsiębiorców, co ukróci gonitwę legislacyjną w administracji rządowej”; deregulacji – „w sposób kompleksowy będziemy upraszczać i likwidować krępujące i zbędne przepisy tak, aby poszerzyć wolność gospodarczą o obywatelską”; do sfery podatków – „w dalszym ciągu będziemy konsekwentnie upraszczać przepisy dotyczące płacenia podatków” etc.⁷⁷

Inne postulaty dotyczą powołania rzecznika praw podatników, który „wyposażony w odpowiednie kompetencje ustawowe i powoływany przez Sejm za zgodą Senatu, będzie stał na straży podatników i wspierał ich w ich relacjach z aparatem fiskalnym, przyczyniając się do jego praworządnego i przyjaznego wobec podatników działania”⁷⁸. Ponadto proponuje się, aby „racjonalizacja wydatków publicznych oparta [została] na ich przejrzystości i efektywności ich realizacji”⁷⁹. W innych programach zauważa się, że „dotychczasowa polityka podatkowa determinowana jest potrzebami budżetu państwa i licznymi jego zobowiązaniami i zadaniami”. Mniej uwagi lub politycznej troski poświęca się wpływowi podatków na tempo rozwoju gospodarki, a co za tym idzie, „na proces tworzenia nowych miejsc pracy, ograniczanie bezrobocia i bogacenie się ludzi żyjących z pracy najmniejszej”⁸⁰. Wobec powyższego proponuje się wprowadzenie powszechnego podatku ryczałtowego, przy zwolnieniu od jego płacenia kobiet

⁷⁵ Por. wyrok NSA z dnia 5 maja 1994 r., sygn. akt SA/Po 3674/93; postanowienie TK z dnia 20 lutego 2008 r., sygn. akt SK 2/05; wyrok SN z dnia 19 lipca 2001 r., sygn. akt II UKN 490/00; wyrok TK z dnia 4 stycznia 2000 r., sygn. akt K 18/99.

⁷⁶ Na podstawie: http://www.psl.org.pl/upload/pdf/Program_Wyborczy_PSL_260811.pdf, s. 15 [30.09.2011].

⁷⁷ Na podstawie: <http://platforma.org/wyborczyprogram/>, s. 141 i 142 [30.09.2011].

⁷⁸ Na podstawie: <http://www.programpis.org.pl> [30.09.2011].

⁷⁹ Ibidem, s. 103.

⁸⁰ Na podstawie: <http://www.upr.org.pl/main/artukul.php?strid=1&katid=79&aid=533> [30.09.2011].

niepracujących, likwidację wszelkich ulg i zwolnień oraz opodatkowanie emerytur⁸¹. Dość kontrowersyjną propozycją jest to, że sfera władzy wykonawczej „rządu polskiego powinna funkcjonować w oparciu o 6 ministerstw: Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych (administracja publiczna i policja), Ministerstwo Wojska, Ministerstwo Gospodarki Terenami i Ochrony Środowiska, Ministerstwo Skarbu, Ministerstwo Sprawiedliwości”⁸².

Przedstawione niektóre propozycje wyborcze skłaniają niestety do postawienia tezy, że programy tworzone są na potrzeby chwili, jaką jest okres wyborów. Potwierdzają to bardzo ogólne hasła, z których nie można wiele się dowiedzieć o kierunkach ewentualnych działań, bądź też proponowane rozwiązania są tak rygorystyczne, że w żaden sposób nie mogą być zrealizowane, np. z uwagi na członkostwo w strukturach europejskich (niezwykle zbiurokratyzowanych). W żadnym programie w zasadzie nie można doszukać się propozycji dotyczących ograniczenia wydatków publicznych. Większość partii dostrzega wprawdzie niezbyt dobrą sytuację ekonomiczną, stawiając nawet właściwe diagnozy, jednak wszystko kończy się na tym etapie i żadne ugrupowanie nie przedstawia konkretnych rozwiązań. Oczywiście wybory charakteryzują się tym, że głosi się popularne hasła, pomija się trudne, niepopularne w odbiorze społecznym tematy. Jednakże o dojrzałości i tym samym o odpowiedzialności osób podejmujących się trudu rządzenia świadczy fakt, jak potrafią przedstawić w miarę konkretny program sprzyjający rozwojowi gospodarstwu oraz właśnie ograniczający wydatki. Dotychczas bowiem zauważyć można jedynie tendencję do prowadzenia polityki zmierzającej do balansowania pomiędzy jednym a drugim rokiem budżetowym i oczekiwania na dobrą koniunkturę gospodarczą na rynkach światowych, która niestety często nie jest zbyt dobra. Przykład Grecji nie napawa optymizmem.

Propozycje dotyczące reformy finansów publicznych są bardzo różne, ale wszystkie sprowadzają się do tezy, że trzeba jak najszybciej rozpocząć proces cięć w ich strukturze wydatkowej. To z kolei rodzi problemy dotyczące hierarchii ważności poszczególnych celów, jakie bowiem kryterium należy zastosować przy ustalaniu ważności danego wydatku. Wydaje się, że na takie dylematy nie ma prostej recepty. Jednak są pewne rozwiązania. Najważniejsze z nich, to generalne określenie zadań państwa i jego strategicznych celów, które muszą zostać zrealizowane. Ponadto przyjęcie odpowiednich ogólnych założeń z zakresu najważniejszych oczekiwań społecznych, określenie dziedzin życia obywateli, w których interwencja państwa jest absolutnie niezbędna. Wzmocnienie roli samorządu terytorialnego w procesie redystrybucji świadczeń publicznych. Również nieuniknione wydają się zmiany konstytucyjne w tym przedmiocie. Zmiany demograficzne uzasadniają jak najszybsze podjęcie odpowiednich decyzji, już bowiem niedługo

⁸¹ Ibidem.

⁸² Ibidem.

okazać się może, że Zakład Ubezpieczeń Społecznych nie ma środków na wypłatę bieżących emerytur i rent. Reforma finansowania Narodowego Funduszu Zdrowia również należy do priorytetowych zagadnień. Także racjonalne wydaje się wyszczególnienie zakresu świadczeń medycznych, które przysługują każdemu obywatelowi ze środków Funduszu. Niezbędne tym samym stanie się dodatkowe ubezpieczenie. Obecnie bezpłatna służba zdrowia i tak jest fikcją, a istniejąca sytuacja na tym rynku stwarza ogromne pole do nadużyć. Kolejnym przykładem nieprawidłowości i pochłaniania gigantycznych środków publicznych jest instytucja KRUS, na którą w zasadzie nikt nie ma pomysłu, a taki stan utrzymuje się już od bardzo długiego czasu.

Oczywiście istnieje bardzo wiele innych dziedzin, w których środki publiczne są wydawane nieefektywnie, bez wyraźnie zarysowanego celu. Finansowanie bieżące nie świadczy o ukształtowanej polityce w tym zakresie. Trzeba pamiętać, że są to decyzje polityczne, silnie uzależnione od wyborców, którzy są nastawieni na realizację swoich potrzeb. Kwestią zasadniczą jest, aby nie odbywało się to, tak jak to ma często miejsce obecnie, kosztem jakiejś grupy społecznej. Interes np. bezrobotnych pozostających przez okres kilku lat bez pracy lub klientów miejskich ośrodków pomocy społecznej będzie zawsze inny od interesu pracujących, przedsiębiorców etc. Nigdy nie będzie pomiędzy nimi zgodności. Jednakże państwo powinno brać pod uwagę interesy każdej grupy społecznej i szukać optymalnego porozumienia w drodze rzetelnej informacji i szczegółowego uzasadniania wybieranych kierunków działań. Dlatego też niezbędna wydaje się merytoryczna debata publiczna nad kwestią związaną z wydatkami publicznymi i możliwościami państwa w tym zakresie. Określony wydatek rodzi konieczność szukania sposobów jego finansowania. Rzetelne poinformowanie społeczeństwa w jakimś stopniu pozwoliłoby na pewne zmiany w tym zakresie. Dlatego na początku zostały poruszone kwestie związane z rolą państwa, jego zadaniami. Bez tego poruszanie tematyki polityki fiskalnej wydaje się bezcelowe. Tym samym dyskusja nad zasadnością poszczególnych wydatków jest uzależniona od wcześniejszego sformułowania najważniejszych zadań i celów państwa oraz roli, jaką ma spełniać. Bez tego reformowanie stanu finansów państwa nie będzie możliwe.

Bibliografia

- Begg D., Fischer S., Dornbusch R., *Makroekonomia*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2000.
- Biernat S., *Problemy prawne sprawiedliwego rozdziału dóbr przez państwo*, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 1985.
- Doradca podatkowy obrońcą praw podatnika*, red. J. Glumińska-Pawlic, Śląski Oddział Krajowej Izby Doradców Podatkowych, Katowice 2007.
- Dzwonkowski H., *Magia, metafizyka i normy prawa podatkowego*, „Państwo i Prawo” 2004, z. 8.
- Fedorowicz Z., *Polityka fiskalna*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 1998.

- Gajl N., *Budżet a skarb państwa*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1974.
<http://platforma.org/wyborczyprogram/>, s. 141 i 142 [30.09.2011].
<http://www.programpis.org.pl> [30.09.2011].
http://www.psl.org.pl/upload/pdf/Program_Wyborczy_PSL_260811.pdf, s. 15 [30.09.2011].
<http://www.upr.org.pl/main/artukul.php?strid=1&katid=79&aid=533> [30.09.2011].
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Wydawnictwo Liber, Warszawa 2003.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 5, red. L. Garlicki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007.
- Kosikowski C., *Polskie prawo finansowe na tle prawa Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2008.
- Kowalski J., Lamentowicz W., Winczorek P., *Teoria państwa i prawa*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1981.
- Państwo i konstytucja. Zbiór studiów*, red. W. Sokolewicz, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1989.
- Pietrzykowski T., *Precedens w systemie prawa kontynentalnego – perspektywa alternatywna*, „Radca Prawny” 2001, nr 3.
- Postanowienie TK z dnia 17 kwietnia 2002 r., sygn. akt Ts 152/01.
- Postanowienie TK z dnia 20 lutego 2008 r., sygn. akt SK 2/05.
- Rawls J., *Teoria sprawiedliwości*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1994.
- Redelbach A., Wronkowska S., Ziemiński Z., *Zarys teorii państwa i prawa*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1992.
- Rutkowski W., *Współczesne państwo dobrobytu*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2009.
- Sankcje administracyjne*, red. M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011.
- Sądowa kontrola administracji w sprawach podatkowych*, red. B. Brzeziński, J.P. Tarno, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011.
- Simmel G., *Socjologia*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.
- Szczepański J., *Elementarne pojęcia socjologii*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1970.
- Uniwersalny słownik języka polskiego*, red. S. Dubisz, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003.
- Ustawa budżetowa na rok 2008 z dnia 23 stycznia 2008 r., Dz.U. nr 19, poz. 117.
- Ustawa budżetowa na rok 2009 z dnia 9 stycznia 2009 r., Dz.U. nr 10, poz. 58.
- Ustawa budżetowa na rok 2010 z dnia 22 stycznia 2010 r., Dz.U. nr 19, poz. 102.
- Ustawa budżetowa na rok 2011 z dnia 20 stycznia 2011 r., Dz.U. nr 29, poz. 150.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 157, poz. 1240 ze zm.
- Walczak-Duraj D., *Socjologia dla ekonomistów*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2010.
- Weber M., *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*, przeł. D. Lachowska, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.
- Współczesne państwo w teorii i praktyce. Wybrane elementy*, red. J. Oniszczyk, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2008.
- Wybór tekstów z historii polskiej myśli politycznej dla studiujących prawo, nauki polityczne i historię*, red. A. Dudek, B. Szlachta, Wydawnictwo Aureus, Kraków 1996.
- Wyrok NSA z dnia 5 maja 1994 r., sygn. akt SA/Po 3674/93.
- Wyrok NSA z dnia 8 lutego 2005 r., sygn. akt OSK 1105/04.
- Wyrok NSA z dnia 13 października 2006 r., sygn. akt I OSK 763/05.
- Wyrok TK z dnia 22 grudnia 1997 r., sygn. akt K. 2/97.
- Wyrok TK z dnia 16 czerwca 1999 r., sygn. akt P 4/98.
- Wyrok TK z dnia 5 października 1999 r., sygn. akt U.4/99.
- Wyrok TK z dnia 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/99.

- Wyrok TK z dnia 4 stycznia 2000 r., sygn. akt K 18/99.
Wyrok TK z dnia 12 kwietnia 2000 r., sygn. akt K.8/98.
Wyrok TK z dnia 26 lipca 2006 r., sygn. akt SK 21/04.
Wyrok TK z dnia 23 października 2007 r., sygn. akt P 28/07.
Wyrok TK z dnia 2 grudnia 2008 r., sygn. akt P 48/07.
Wyrok TK z dnia 5 maja 2009 r., sygn. akt P 64/07.
Wyrok TK z dnia 19 kwietnia 2011 r., sygn. akt P 41/09.
Wyrok TK z dnia 19 kwietnia 2011 r., sygn. akt P 44/08.
Wyrok TK z dnia 19 kwietnia 2011 r., sygn. akt P 47/07.
Wyrok SN z dnia 19 lipca 2001 r., sygn. akt II UKN 490/00.
Wyrok SN z dnia 3 kwietnia 2003 r., sygn. akt II UK 223/02.
Wyrok SN z dnia 24 lutego 2010 r., sygn. akt II UK 208/09.

Maciej Banasik
Maciej Thorz

Konstytucyjne zasady budżetowe a bezpieczeństwo finansowe Polski

1. Wstęp

Budżet państwa zajmuje centralne miejsce w systemie finansów publicznych. W nim bowiem gromadzi się i dzieli największą część środków publicznych. Z faktu tego wynikają jednak liczne zagrożenia, zarówno dla państwa, jak i dla podmiotów w nim żyjących czy działających. Trzeba wszakże zauważyć, że władze centralne nadal są dominującym podmiotem systemu politycznego, gospodarczego i społecznego kraju. Za pomocą budżetu państwa bowiem dokonuje się istotnych transferów na rzecz innych elementów systemu finansów publicznych, zwłaszcza budżetów samorządowych oraz funduszy ubezpieczeń społecznych. Także coraz częściej, z uwagi na kryzys gospodarczy, beneficjentem środków publicznych staje się sektor finansowy, bankowy czy poszczególne gałęzie gospodarki. Budżet państwa coraz częściej też odgrywa ważną rolę w kształtowaniu finansowych stosunków międzynarodowych, m.in. jako źródło pożyczek dla innych państw czy innych podmiotów prawa międzynarodowego. Stąd też niezwykle istotne ze względu na bezpieczeństwo kraju oraz jego mieszkańców są konstytucyjne zasady budżetowe, które nie tylko powinny przewidywać procedurę uchwalania budżetu, ale także zapobiegać nadużyciom możliwym przy stosowaniu tej procedury. Nadto zasady te ze względu na panujące w państwie skomplikowane stosunki społeczne, jak również pozostałe zasady konstytucji (zwłaszcza gwarantujące prawa i wolności człowieka i obywatela) powinny gwarantować wypełnienie w jak najszerszym zakresie zobowiązań konstytucyjnych państwa, w konsekwencji zaś zapewnić ciągłość demokratycznego państwa prawa, a takim na mocy art. 2 Konstytucji

RP z 1997 roku¹ (dalej: Konstytucja RP) jest Rzeczpospolita Polska. Czy zatem Konstytucja RP posiada dostateczne gwarancje budżetowe, aby cele te zostały osiągnięte? Czy w Polsce istnieje realne zagrożenie finansów państwa spowodowane nieprzestrzeganiem lub omijaniem konstytucyjnych zasad budżetowych? W dobie światowego kryzysu odpowiedź na te pytania, poprzedzona stosowną analizą, zdaje się nader istotna. Dla rozwoju instytucji budżetu państwa decydujące znaczenie na przestrzeni lat miały takie czynniki, jak: rozwój stosunków towarowo-pieniężnych, oddzielenie majątku państwa od majątku królewskiego, rozwój parlamentaryzmu, rozwój socjalnych funkcji państwa, rozwój gospodarczych funkcji państwa, rozwój międzynarodowych stosunków gospodarczych i finansowych, procesy integracyjne zachodzące we współczesnym świecie.

Budżet państwa najogólniej (w sposób wręcz trywialny) możemy zdefiniować jako scentralizowany fundusz publiczny służący gromadzeniu środków pieniężnych w związku z funkcjami państwa, działający na podstawie przepisów prawa obowiązującego. Podstawą tworzenia budżetu jest ustawa budżetowa przyjmowana przez parlament, która upoważnia rząd do realizacji określonych w niej dochodów i wydatków. W tym sensie budżet państwa jest aktem prawnym o określonym czasie obowiązywania. Cele i zadania państwa zaś realizowane za pomocą budżetu powinny być z góry określone. W literaturze przedmiotu autorzy zwracają uwagę zwłaszcza na następujące funkcje budżetu państwa: redystrybucyjną albo rozdzielczą, stabilizacyjną – zwaną niekiedy wyrównawczą lub kompensacyjną, alokacyjną, fiskalną – skarbową, ustrojową, demokratyczną, kontrolną lub ewidencyjno-kontrolną, bodźcową, planowania, prawną, kredytową, administracyjną, koordynacyjną. Funkcje te możemy podzielić zatem na trzy zasadnicze grupy: funkcje ekonomiczne², kontrolne oraz polityczne.

2. Budżetowe standardy konstytucyjne w Polsce na tle porównawczym

Współczesne konstytucje nie ograniczają się do określenia przedmiotowych i podmiotowych granic wynikających z zasady podziału władz w państwie, jak i nie skupiają się na gwarancjach praw i wolności człowieka i obywatela. Obecnie ustawy zasadnicze, oprócz zagadnień politycznych, zawierają normy regulujące ustrój gospodarczy i finansowy. Stan ten jest wynikiem wielu przesłanek, które

¹ Dz.U. z 2001 r. nr 78, poz. 483 ze zm.

² Do grupy funkcji ekonomicznych zaliczyć możemy następujące funkcje: redystrybucyjną, stabilizacyjną i alokacyjną.

były przedmiotem rozważań w literaturze przedmiotu³. Zdaniem Cezarego Kosikowskiego, aktualnie konstytucje możemy podzielić zasadniczo na dwie grupy. Pierwszą z nich stanowią akty konstytucyjne, które normują finanse publiczne w sposób szeroki. Przedmiotem takiej regulacji są najczęściej zagadnienia związane z budżetem państwa oraz jednostek samorządowych, procedurą budżetową, zasadami budżetowymi, ustawami budżetowymi, długiem publicznym, wydatkami publicznymi wraz z kontrolą, zasadami podatkowymi i ustawami podatkowymi, walutami, bankiem centralnym, administracją skarbową oraz kontrolą finansową. Regulacje takie występują, np. w konstytucjach: Słowacji, Czech, Litwy, Niemiec, Holandii, Belgii, Luksemburga, Grecji, Hiszpanii, Portugalii, Finlandii. Na przeciwnym biegunie znajdują się państwa, w których ustawy zasadnicze nie regulują omawianej problematyki obszernie, sprowadzając zakres regulacji do najważniejszych kwestii związanych z kompetencjami budżetowymi oraz podstawowymi zasadami budżetowymi. Do tej grupy państw europejskich możemy zaliczyć np.: Austrię, Irlandię, Francję⁴.

Zważywszy na powyższy podział, polska ustawa zasadnicza należy zatem do konstytucji regulujących analizowane zagadnienie w szerokim zakresie. Materii tej bowiem poświęcony został cały rozdział X Konstytucji RP zatytułowany Finanse publiczne. Należy wszakże pamiętać, że stosowne przepisy bezpośrednio lub w sposób pośredni⁵ odnoszące się do finansów publicznych znaleźć możemy i w innych rozdziałach konstytucji, jak choćby w rozdziale IX zatytułowanym Organy kontroli państwowej i ochrony prawa, gdzie znajdują się przepisy dotyczące NIK⁶ czy RPO⁷. W swej zasadniczej części dotyczącej szczegółowej regulacji

³ Zob. szerzej: C. Kosikowski, *Finanse publiczne w świetle Konstytucji RP oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (na tle porównawczym)*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2004, s. 9 i n.

⁴ Zob. szerzej: C. Kosikowski, *Tworzenie ustawy budżetowej, ustawy o prowizorium budżetowym w praktyce stosowania Konstytucji RP*, w: *Zasady ustroju społecznego i gospodarczego w procesie stosowania Konstytucji*, red. C. Kosikowski, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005, s. 137 i n.

⁵ Przykładem przepisu, który w sposób pośredni wpływa na finanse publiczne, jest choćby art. 107 ust. 1 stanowiący, że w zakresie określonym ustawą poseł nie może prowadzić działalności gospodarczej z osiągnięciem korzyści z majątku Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego ani nabywać tego majątku.

⁶ Zob. szerzej np.: D. Bolikowska, W. Robaczyński, *Najwyższa Izba Kontroli: tradycja i współczesność*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2009, s. 10 i n.

⁷ Zob. szerzej: M. Thorz, *Ochrona praw i wolności sprawowana przez RPO w aspekcie gospodarczym i ekonomicznym w latach 2000–2004*, w: *W kierunku sprawnego państwa. Publicznoprawne instrumenty kształtowania polityki społecznej i gospodarczej*, red. M. Thorz, Wydawnictwo Akademii Polonijnej „Educator”, Częstochowa 2008, s. 91 i n.; M. Thorz, *Działalność ombudsmana w Polsce w aspekcie przemian ustrojowych zmierzających do gospodarki wolnorynkowej*, *Социально-экономические подходы в решении региональных и отраслевых проблем индустриально-строительного и жилищно-коммунального комплексов*, *Мэждународный сборник научных трудов*, Moskwa 2008, s. 229 i n.

budżetu i finansów państwa Konstytucja RP odsyła do ustaw zwykłych. Zostały w nich uregulowane przykładowo takie kwestie, jak: tryb opracowania budżetu państwa, stopień jego szczegółowości, wymagania, jakim powinien odpowiadać, a także zasady i tryb wykonywania ustawy budżetowej. Polska ustawa zasadnicza zawarła też w swoich postanowieniach trzy podstawowe wymogi, jakie w stosunku do budżetu państwa kieruje Unia Europejska. Są nimi: art. 220 ust. 2 wprowadzający zakaz pokrywania deficytu budżetowego przez zaciąganie zobowiązania w centralnym banku państwa, art. 216 ust. 5, na mocy którego istnieje zakaz zaciągania pożyczek lub udzielania gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto, oraz art. 220 wprowadzający zakaz zwiększania wydatków lub ograniczania dochodów planowanych przez Radę Ministrów, powodujących zwiększenie deficytu budżetowego ponad poziom przewidziany w projekcie ustawy budżetowej. Konstytucja RP wyznacza wreszcie i przypisuje zadania podmiotom, które uczestniczą w poszczególnych fazach projektowania, uchwalania i wykonywania budżetu. W pierwszych dwóch ustawa zasadnicza wprowadza zamknięty katalog podmiotów decydujących o ostatecznym kształcie ustawy budżetowej. Są nimi: Rada Ministrów, Sejm i Senat, Prezydent, NIK oraz Trybunał Konstytucyjny.

3. Konstytucyjne zasady budżetowe

Fundamentem każdej ustawy budżetowej są przyjęte oraz powszechnie akceptowane, a nade wszystko przestrzegane, zasady budżetowe. Zasady te wykształciły się w nauce prawa i ekonomii, aby w konsekwencji zostać inkorporowane do aktów normatywnych, nadając im właściwy kościec, stanowiąc jednocześnie o sile tych regulacji⁸. Obecnie też zauważamy tendencję odwrotną, która charakteryzuje się wyinterpretowywaniem niektórych zasad z aktów prawnych lub proponowaniem odmiennej terminologii dla znanych już zasad⁹. W samej polskiej ustawie zasadniczej swoje normatywne źródło znalazła tylko niewielka część zasad budżetowych. Spośród nich należy wymienić zasady: uprzedniości budżetu, roczności i szczegółowości budżetu, podziału kompetencji budżetowych, zupełności budżetu, kontroli budżetu i odpowiedzialności za jego wykonanie. Ze względu na bezpieczeństwo finansowe państwa całość wieńczy zasada dopuszczalności deficytu budżetowego.

⁸ Zob. szerzej: C. Kosikowski, *Charakter prawny zasad budżetowych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego” 1996, seria I, s. 62.

⁹ Zob. szerzej np.: A. Walasik, *Warunki implementacji zasad budżetowych*, „Glosa” 1998, nr 11, s. 1 i n.

Z powyższego wynika, że są to najważniejsze zasady budżetowe i ich rozszerzanie na gruncie Konstytucji RP wydaje się niecelowe. Rzetelne ich przestrzeganie w połączeniu z kompetencją, sumiennością i odpowiedzialnością za dobro wspólne podmiotów powołanych do opracowywania i realizowania ustawy budżetowej powinno objawić się sukcesem. Nie należy zatem postulować rozbudowywania Konstytucji RP o nowe normy, a wystarczy li tylko w ramach społeczeństwa obywatelskiego egzekwować te postanowienia, które są już zapisane. Funkcjonowanie przepisów prawa bowiem nie zależy tylko od litery prawa, ale nade wszystko od osób, które prawo to stosują. Powinno się zatem zastanowić nad rozwiązaniami ustrojowymi zmierzającymi do poddania budżetu państwa i jego wykonania większej kontroli, zwłaszcza społecznej. W tym postulacie utwierdzają chociażby ograniczenia, jakie napotyka na swojej drodze ludzie nauki, chcący poznać w szczegółach stan finansów publicznych. Pozostałe zasady budżetowe wynikają ze źródeł prawa podkonstytucyjnego, głównie z ustawy o finansach publicznych. Są nimi zwłaszcza zasady: jawności i przejrzystości budżetu, zakazu tworzenia funduszy celowych w ramach budżetu, różnorodności form powiązań z budżetem, racjonalności wydatkowania środków budżetowych, nakazu zasilania budżetów jednostek samorządu terytorialnego, odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny budżetowej.

4. Normy deficytu budżetowego i długu publicznego

Zarządzanie długiem publicznym to jeden z podstawowych procesów realizowanych w ramach finansów publicznych (art. 3 pkt 6 ustawy o finansach publicznych). Dług jest zjawiskiem o charakterze zarówno prawnym, jak i ekonomicznym, stopień zaś zadłużenia państwa oraz koszty obsługi długu w znaczącym stopniu wpływają na gospodarkę kraju. Zadłużenie publiczne związane jest ze wzrastającymi potrzebami finansowymi państwa, przejawiającymi się w dokonywaniu wydatków publicznych w wysokości przekraczającej możliwości ich sfinansowania dochodami publicznymi¹⁰.

Państwowy dług publiczny jest długiem całego sektora finansów publicznych łącznie z długiem jednostek samorządu terytorialnego. W praktyce dominujący udział w strukturze państwowego długu publicznego stanowi dług Skarbu Państwa¹¹.

W ramach polityki zarządzania długiem publicznym minister finansów posiada kompetencje kontrolne – sprawuje kontrolę nad sektorem finansów publicznych

¹⁰ R. Mastalski, E. Fojcik-Mastalska, *Prawo finansowe*, LEX a Wolters Kluwer Business, Warszawa 2011, s. 111.

¹¹ *Ibidem*, s. 114.

w zakresie przestrzegania zasady stanowiącej, że państwowy dług publiczny nie może przekroczyć 60% wartości rocznego PKB (art. 74 ust. 1 ustawy o finansach publicznych). Minister finansów ogłasza, w terminie do 31 maja roku następnego w drodze obwieszczenia w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej Monitor Polski, kwotę i relację do PKB państwowego długu publicznego, długu Skarbu Państwa, a także kwotę niewymagalnych zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez jednostki sektora finansów publicznych – według stanu na koniec roku budżetowego (art. 38 ustawy o finansach publicznych)¹².

Deficyt i nadwyżka budżetowa są zdefiniowane w art. 7 ustawy o finansach publicznych. Dodatnia różnica między dochodami publicznymi a wydatkami publicznymi ustalona dla okresu rozliczeniowego stanowi nadwyżkę sektora finansów publicznych, ujemna zaś różnica jest deficytem sektora finansów publicznych. Dochody publiczne i wydatki publiczne oraz nadwyżkę lub deficyt sektora finansów publicznych ustala się po wyeliminowaniu przepływów finansowych pomiędzy jednostkami tego sektora.

Ustawa o finansach publicznych przewiduje także odpowiednie procedury ostrożnościowe w przypadku przekroczenia wartości relacji kwoty państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto. Progi są trzy i wynoszą odpowiednio 50%, 55% i 60%.

Polska, która od maja 2004 roku jest członkiem Unii Europejskiej, została zobowiązana na mocy Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do dbałości o finanse publiczne. Komisja Europejska nadzoruje rozwój sytuacji budżetowej i wysokość długu publicznego w państwach członkowskich w celu wykrycia błędów. Dyscyplina budżetowa jest badana na podstawie dwóch kryteriów – wysokości długu publicznego i deficytu budżetowego.

Zaplanowany względnie rzeczywisty deficyt nie może być wyższy niż 3% produktu krajowego brutto, chyba że:

- wskaźnik ten uległ w przeszłości znacznemu zmniejszeniu i zbliża się do referencyjnego poziomu 3% lub
- przekroczenie wskaźnika 3% jest spowodowane nadzwyczajnymi względami i ma charakter przejściowy, a proporcja deficytu do produktu krajowego brutto jest zbliżona do 3%.

Zadłużenie państwa nie może być wyższe niż 60% produktu krajowego brutto, chyba że ma wystarczająco malejącą tendencję i zbliża się w zadowalającym tempie do referencyjnej wartości 60%.

W przypadku przekraczania tych wartości Komisja powiadamia Radę, która stwierdza, czy istnieje nadmierny deficyt budżetowy. Jeżeli zostanie on stwierdzony, państwo członkowskie może być objęte procedurą nadmiernego deficytu budżetowego. W ramach tej procedury kraj musi się stosować do zaleceń Rady.

¹² Ibidem, s. 115.

Wobec państwa członkowskiego mogą też być zastosowane sankcje. Zaliczyć do nich możemy:

- zażądanie od państwa członkowskiego, aby opublikowało dodatkowe informacje, które określi Rada, przed emisją obligacji i papierów wartościowych,
- wezwanie Europejskiego Banku Inwestycyjnego do ponownego rozważenia polityki udzielania pożyczek wobec danego państwa członkowskiego,
- zażądanie złożenia w Unii przez dane państwo członkowskie nieoprotocentowanego depozytu o stosownej wysokości, aż do czasu, gdy w ocenie Rady nadmierny deficyt zostanie skorygowany,
- nałożenie grzywny w stosownej wysokości.

O podjętych decyzjach Przewodniczący Rady informuje Parlament Europejski.

Na podstawie powyższych sankcji widać, że już samo podanie dodatkowych informacji, które określi Rada, przed emisją obligacji czy papierów wartościowych może skutkować mniejszym zaufaniem do nich przy zakupie, a wręcz spowodować, że zostaną potraktowane jako papiery spekulacyjne.

5. Stan finansów publicznych w Polsce

Obecna sytuacja Grecji, ale również wielu innych krajów strefy euro (Portugali, Hiszpanii czy Irlandii), pokazuje, jak bardzo ważne jest dbanie o finanse publiczne i trzymanie na odpowiednim poziomie deficytu budżetowego i długu publicznego. Jak te wartości kształtują się w Polsce, przedstawia tabela 1.

Tabela 1. Deficyt budżetowy i dług publiczny w Polsce w latach 2005–2010

Lata	Deficyt budżetowy							Dług publiczny						
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Polska	-5,7	-4,3	-3,8	-2,0	-3,7	-7,3	-7,9	45,7	47,1	47,6	45,2	47,1	50,9	55,0

Źródło: EBC.

Tabela 1 prezentuje obraz polskich finansów publicznych. Deficyt budżetowy przekroczony ponad dwukrotnie w stosunku do poziomu referencyjnego przewidzianego ustawodawstwem unijnym (3% PKB). Dług publiczny w roku 2009 przekroczył pierwszy próg ostrożnościowy (50%), a w kolejnym drugi (55%). Wobec powyższego trzeba było podjąć działania zmierzające do uzdrowienia sytuacji. Należy także podkreślić, że Polska została objęta procedurą nadmiernego

deficytu budżetowego. W jej ramach polski rząd przedstawił do akceptacji Radzie Unii Europejskiej plan, który ma doprowadzić do zmniejszenia deficytu budżetowego do poziomu 3% PKB.

W pierwszej kolejności dokonano podwyżki stawek podatku VAT. Dotychczasowe stawki 22%, 7% i 3% zostały od 1 stycznia 2011 roku podniesione do poziomu 23%, 8% i 5%. Ponadto przyjęto długoterminowy plan zmian stawek VAT w sytuacji, gdyby poziom długu publicznego w roku 2011 przekroczył próg ostrożnościowy 55%. Jak miałyby się zmieniać te stawki w kolejnych latach, przedstawia tabela 2.

Tabela 2. Długoterminowy plan zmian stawek VAT

Data	Stawki
Do 31 grudnia 2010 roku	22, 7, 3
Od 1 stycznia 2011 roku	23, 8, 5
Od 1 lipca 2012 roku	24, 9, 6
Od 1 lipca 2013 roku	25, 10, 7
Od stycznia 2015 roku	24, 9, 6
Od 1 stycznia 2016 roku	23, 8, –
Od 1 stycznia 2017 roku	22, 7, –

Źródło: opracowanie własne.

Jak widać, scenariusz podwyższenia stawek w roku 2012 jest bardzo prawdopodobny, jeżeli utrzyma się tendencja wzrostu długu publicznego. Wprawdzie minister finansów zapewnia, że nie będzie wzrostu podatków, ale mamy rok wyborczy i trudno oczekiwać innych oświadczeń.

Należy w tym miejscu zwrócić uwagę na fakt, że w przypadku wielu nieprzetworzonych produktów rolniczych stawka VAT wzrosła z 3% do 5%, a wielu przetworzonych produktów rolniczych z 7% do 23%, co niewątpliwie przyczyniło się do wzrostu cen żywności. Podatkiem VAT w wysokości 5% objęte zostały ponadto czasopisma i książki (dotychczas stawka 0%).

W ramach programu naprawy finansów, jak również zobowiązań w ramach procedury nadmiernego deficytu budżetowego, podjęto także inne działania, do których zaliczamy:

- obniżenie zasiłku pogrzebowego,
- zamrożenie płac w sferze budżetowej,
- zamrożenie progów podatkowych w podatku dochodowym od osób fizycznych.

Kolejne decyzje, dotyczące m.in. dalszej obniżki zasiłku pogrzebowego, obniżki zasiłków chorobowych czy ulg podatkowych, rząd zostawił na okres po wyborach.

Planowana jest również masowa prywatyzacja wielu państwowych jeszcze przedsiębiorstw lub przedsiębiorstw z większościowym udziałem Skarbu Państwa. W grę wchodzi prywatyzacja kopalń, spółek chemicznych, PKP Cargo, Lotosu i wielu innych. Szacuje się, że dochody z tej operacji mogą nawet sięgnąć 130 miliardów złotych.

Jednak posunięciem, które wywołało najwięcej kontrowersji była „reforma” OFE. Można powiedzieć, że polski rząd rozbił naszą skarbonkę, a zamiast realnych pieniędzy daje nam obietnice. Nie był w stanie zmniejszyć długu publicznego, ratuje się więc zwiększaniem długu ukrytego, który trzeba będzie spłacić albo nie, kiedy przyjdzie czas wypłaty dzisiejszym dwudziesto- i trzydziestolatkom. Według strategii przyjętej przez rząd Platformy – „Strategia Polska 2030”, żeby system emerytalny był wypłacalny trzeba albo radykalnie obciąć świadczenia, albo zwiększyć podatki¹³. W obliczu wyborów zdecydowano się na demontaż OFE. Jednak myliłby się ten, kto sądzi, że rząd na tym poprzestanie. Minister pracy i polityki socjalnej ma kolejną propozycję, a mianowicie likwidację OFE i przejęcie naszych 200 miliardów złotych na infrastrukturę. Zważywszy na hasło „Polska w budowie” wydaje się to wielce prawdopodobne. W demontaż OFE też nikt nie wierzył, a pozycja minister Jolanty Fedak w rządzie, jak widać, jest na tyle silna, że może do tego dojść¹⁴.

Warto w tym miejscu przypomnieć, że wiosną 2009 roku Donald Tusk chwalił się podczas wizyty w Londynie, że „Polska dba o to, aby nie uzależnić się od życia na kredyt. W takim podejściu widzi najlepszy sposób na uniknięcie skutków finansowego kryzysu”¹⁵.

W najnowszym „Planie finansów państwa na lata 2011–2014” przewidziano spadek deficytu budżetu z 7,9% do 0,8%, a długu publicznego poniżej 50%, choć równocześnie zadłużenie publiczne ma wzrosnąć w tym czasie o kolejne 160 miliardów złotych! Rząd liczy na wzrost gospodarczy, ale ktoś będzie musiał kupić te nowe papiery wartościowe za 160 miliardów złotych – nie można więc straszyć rynków finansowych i trzeba im pokazać gotowość do zdecydowanych działań. Agencja Standard & Poor’s zagroziła, że jeżeli nie zostaną przeprowadzone strukturalne reformy finansów publicznych, to rating Polski może zostać obniżony¹⁶. Czym to grozi, można było zaobserwować ostatnio wielokrotnie.

W raporcie *Ernst&Young* z 2009 roku zwraca się uwagę na potrzebę reform, które mają dotyczyć m.in. reformy systemu finansowego, zmniejszenia obciążeń podatkowych, większych gwarancji dla biznesu oraz zwiększenia nakładów na infrastrukturę oraz innowacje. W Polsce nie udaje się przeprowadzić m.in.

¹³ L. Jadzewski, *Tusk rozbił naszą świnkę*, „Newsweek Polska” 2011, nr 2, s. 20.

¹⁴ Szerzej patrz: „Dziennik Gazeta Prawna” 22 sierpnia 2011, nr 161.

¹⁵ D. Zalega, *Skąd się bierze polski dług publiczny?*, „Le Monde Diplomatique. Edycja Polska” 2011, nr 6, s. 8.

¹⁶ Ibidem.

gruntownej reformy finansów publicznych. W długim okresie czasu może się to negatywnie odbić na naszym deficycie budżetowym oraz długu publicznym. Jednak decyzje w tym zakresie mają charakter polityczny. Okres kadencji parlamentu (cztery lata) jest na tyle krótki, że skutki ewentualnej reformy mogą się niekorzystnie odbić na notowaniach, a w konsekwencji na wynikach kolejnych wyborów. Odnosi się nieodparte wrażenie, że w Polsce wszystkie działania są podporządkowane sondażom wyborczym oraz kolejnym wyborom¹⁷.

6. Podsumowanie

Konstytucja RP oraz zapisane w niej zasady budżetowe odpowiadają standardom obowiązującym obecnie w ustawach zasadniczych państw europejskich, jak również podstawowym zaleceniom i wytycznym kierowanym przez Unię Europejską do państw członkowskich. Nie znaczy to wszakże, że regulacje te gwarantują pełną kontrolę nad finansami państwa. Zasadnicze bowiem znaczenie w tym względzie ma funkcjonujący w państwie podział władzy wraz z towarzyszącym jej systemem hamulców i kontroli. Problemem zwłaszcza młodych demokracji jest skupianie większości władzy nie w rękach organów państwa, a w rękach liderów partyjnych, którzy mają zasadniczy wpływ na personalną obsadę tych organów.

Zdaniem autorów niniejszego opracowania, podstawowym zagrożeniem dla finansów publicznych w Polsce (co potwierdza również praktyka europejska) jest silna centralizacja finansów publicznych, dająca możliwości do licznych nadużyć, nie tylko ekonomicznych, ale także politycznych. Zatem sektor finansów publicznych powinien zostać podzielony. Część obecnych dochodów budżetu państwa powinna znaleźć się bezpośrednio w gestii jednostek samorządu terytorialnego jako dochody własne, nie zaś, jak to jest w chwili obecnej, pośrednio w postaci dotacji i subwencji udzielanych z budżetu centralnego na podstawie w większości niezrozumiałych dla przeciętnego Kowalskiego przepisów. Część zaś należałoby pozostawić w gestii podatników w postaci możliwości przekazywania odpisów podatkowych (ta możliwość powinna zwłaszcza dotyczyć finansowania partii politycznych, związków zawodowych, kościoła, jak również innych organizacji pożytku publicznego). Takie rozwiązanie przyczyniłoby się nie tylko do ograniczenia ewentualnych nadużyć władzy centralnej (ewentualne skutki nadużyć władz lokalnych z uwagi na skalę nie zagrażałyby finansom Państwa), ale nade wszystko do budowania społeczeństwa obywatelskiego, które jest fundamentem

¹⁷ M. Banasik, *Uwarunkowania polityczne napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych w globalnej gospodarce na przykładzie Polski*, „Zeszyty Naukowe Wydziału Zamiejscowego w Chorzowie Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” 2010, nr 12, s. 71–72.

i zarazem kwintesencją ustroju demokratycznego. Przyczyniłoby się też zapewne do znacznego obniżenia kosztów związanych z pozyskiwaniem i redystrybucją środków w ramach finansów publicznych oraz zwiększenia bezpośredniej kontroli społeczeństwa nad środkami finansowymi poszczególnych jednostek pozyskiwanymi i redystrybuowanymi w ramach sektora finansów publicznych.

W literaturze przedmiotu zwraca się także uwagę na rozbieżności terminologiczne pomiędzy ustawą zasadniczą a ustawami zwykłymi. Konstytucja RP nie jest wolna od uchybień językowych. Dotyczą one takich terminów, jak „gospodarka finansowa państwa”, „budżet państwa”, „ustawa budżetowa”, które traktuje się jako synonimy, mimo że w nauce terminy te definiowane są w odmienny sposób, ujawniając różnice zarówno w zakresie przedmiotowym, jak i podmiotowym¹⁸. Postuluje się zatem zmiany w Konstytucji RP, aby w przyszłości posługiwać się raczej pojęciem ustawy finansowej, który to termin zawierałby w sobie zarówno pojęcie gospodarki finansowej państwa, jak i odpowiadałby pojęciu finansów publicznych. Rozwiązanie to także przyczyniłoby się do określenia roli parlamentu w kwestii uchwalania i kontroli wykonywania ustawy finansowej, usprawniając jednocześnie funkcjonowanie sektora finansów publicznych¹⁹.

Polskie finanse publiczne nie są obecnie w najlepszej kondycji. Przekroczony został deficyt budżetowy i Polska została objęta procedurą nadmiernego deficytu budżetowego. W jej ramach podjąć trzeba wiele działań, które nie pozostaną bez wpływu na obywateli – liczne cięcia i redukcje. Ponadto potrzebna jest gruntowna reforma finansów publicznych. Bez niej możemy przybliżyć się do sytuacji, w której znajduje się Grecja. Nie można także zapomnieć o tym, że nadmierne obciążanie obywateli kosztami tych operacji może doprowadzić do konfliktów społecznych. Władza sama musi dać przykład i zlikwidować np. nadmierną biurokrację, której koszty znacznie obciążają budżet.

Bibliografia

- Banasik M., *Uwarunkowania polityczne napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych w globalnej gospodarce na przykładzie Polski*, „Zeszyty Naukowe Wydziału Zamiejscowego w Chorzowie Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” 2010, nr 12.
- Bolikowska D., Robaczyński W., *Najwyższa Izba Kontroli: tradycja i współczesność*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2009.
- Dębowska-Romanowska T., *Cechy ustawy budżetowej i budżetu w świetle art. 219 Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 2000, z. 5.
- „Dziennik Gazeta Prawna” 22 sierpnia 2011, nr 161.

¹⁸ T. Dębowska-Romanowska, *Cechy ustawy budżetowej i budżetu w świetle art. 219 Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 2000, z. 5, s. 5.

¹⁹ Zob. szerzej: C. Kosikowski, *Tworzenie ustawy budżetowej, ustawy o prowizorium budżetowym w praktyce stosowania Konstytucji RP*, w: *Zasady ustroju społecznego i gospodarczego...*, op. cit., s. 139.

- Jadzewski L., *Tusk rozbił naszą świnkę*, „Newsweek Polska” 2011, nr 2.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 2001 r. nr 78, poz. 483 ze zm.
- Kosikowski C., *Finanse publiczne w świetle Konstytucji RP oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (na tle porównawczym)*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2004.
- Kosikowski C., *Charakter prawny zasad budżetowych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego” 1996, seria I.
- Mastalski R., Fojcik-Mastalska E., *Prawo finansowe*, LEX a Wolters Kluwer Business, Warszawa 2011.
- Thorz M., *Działalność ombudsmana w Polsce w aspekcie przemian ustrojowych zmierzających do gospodarki wolnorynkowej, Социально-экономические подходы в решении региональных и отраслевых проблем инвестиционно-строительного и жилищно-коммунального комплексов, Международный сборник научных трудов*, Moskwa 2008.
- Walasik A., *Warunki implementacji zasad budżetowych*, „Glosa” 1998, nr 11.
- W kierunku sprawnego państwa. Publicznoprawne instrumenty kształtowania polityki społecznej i gospodarczej*, red. M. Thorz, Wydawnictwo Akademii Polonijnej „Educator”, Częstochowa 2008.
- Zalega D., *Skąd się bierze polski dług publiczny?*, „Le Monde Diplomatique. Edycja Polska” 2011, nr 6.
- Zasady ustroju społecznego i gospodarczego w procesie stosowania Konstytucji*, red. C. Kosikowski, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005.

Bariery demokracji w ujęciu lokalnym



Krzysztof Łabędź

Problemy demokracji lokalnej – wybrane zagadnienia

Demokracja lokalna wyróżniana jest ze względu na ograniczony zasięg terytorialny, a wiąże się z ideą samorządu traktowanego jako ograniczenie władzy państwa i przejmowaniem procesu zaspokajania potrzeb zbiorowych przez wspólnoty lokalne¹. Można zatem powiedzieć, że z demokracją lokalną mamy do czynienia na wszystkich poziomach samorządu (wojewódzkim, powiatowym, gminnym – jest to ujęcie prawnoustrojowe, które wiąże się z rozróżnieniem władzy centralnej i samorządowej), ale bliższe założeniom niniejszego tekstu będzie rozróżnienie trzech szczebli, na których można rozważać problemy demokracji: centralnego, regionalnego i lokalnego i ograniczenie zasięgu pojęcia wspólnoty lokalnej do terytorium gminy (jako najniższego szczebla samorządu terytorialnego mającego uprawnienia stanowiące)².

Wychodząc jednak z obecnego w określeniu socjologicznego sposobu rozumienia, czym są wspólnoty lokalne, że są to „zbiorowości zamieszkałe na wspólnym terenie, w ramach których ludzie na ogół znający się nawzajem realizują większość swojej życiowej aktywności, obdarzając je silną identyfikacją i czyniąc uczestnictwo elementem własnej, indywidualnej tożsamości”³, być może warto również zająć się problemami występującymi na poziomie jednostek pomocniczych gminy. Korzystając ze sformułowania Andrzeja Piaseckiego, można bowiem powiedzieć, że „Uczestnictwo członków wspólnoty w samorządzie pod

¹ *Leksykon politologii*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wydawnictwo Atla 2, Wrocław 1995, s. 65.

² Por. L. Rubisz, *Wstęp. Polityka lokalna – propozycje analizy zjawiska*, w: *Polityka lokalna*, red. E. Ganowicz, L. Rubisz, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2008, s. 13.

³ P. Sztompka, *Socjologia. Analiza społeczeństwa*, Wydawnictwo Znak, Kraków 2002, s. 225.

względem instytucjonalnym realizowane jest najpełniej w ramach jednostek pomocniczych gminy”, a „Formuła prawna jednostek pomocniczych umożliwia przeciwdziałanie zjawisku alienacji organów samorządowych ze wspólnoty lokalnej”⁴. Mówiąc innymi słowami, jednostki pomocnicze należałoby uznać za podstawowe forum dla realizacji demokracji lokalnej, w tym demokracji bezpośredniej. Zasadniczym celem powoływania jednostek pomocniczych jest usytuowanie możliwości oddziaływania na sprawy własnego otoczenia jak najbliżej społeczności lokalnych, są one formą konsultacji i wyrażania opinii w wielu kwestiach będących przedmiotem żywego zainteresowania członków tych społeczności.

Jednostki pomocnicze to przede wszystkim dzielnice, osiedla i sołectwa (choć ustawa dopuszcza powoływanie także innych) powoływane przez radę gminy po konsultacjach z mieszkańcami lub na ich wniosek. Rada również określa szczegółowe (i zróżnicowane w poszczególnych gminach) zasady ich funkcjonowania, a organy gminy sprawują nad nimi kontrolę i nadzór. Jednostki pomocnicze nie mają charakteru obligatoryjnego (a więc mieszkańcy mogą wypowiedzieć się przeciwko ich powołaniu), nie mają też osobowości prawnej. Mają prawo zarządzać mieniem komunalnym, korzystać w ustalonym zakresie z dochodów z tego tytułu, prowadzić gospodarkę finansową w ramach budżetu gminy, a prócz tego mają charakter opiniodawczy wobec wielu decyzji podejmowanych przez samorząd gminny. Jednostki pomocnicze mają własne statuty oraz władze uchwałodawcze (w dzielnicach i osiedlach rady jednostek, w sołectwach zebrania wiejskie) i wykonawcze (przewodniczący i zarząd dzielnicy lub osiedla, w sołectwach sołtys). Status jednostek pomocniczych w poszczególnych gminach jest zróżnicowany – w niektórych miastach mają spore kompetencje i środki na ich realizację (m.in. w Warszawie, Krakowie, Gdyni czy Łodzi), a w sołectwach ich status wzmacnia istnienie (na mocy ustawy) funduszu sołectkiego wyodrębnionego w budżecie gminy, z którego wydatki służące realizacji inicjatyw mieszkańców są częściowo refundowane z budżetu państwa.

Jednostki pomocnicze są miejscem, w którym mamy do czynienia zarówno z formami demokracji pośredniej (wybory do rad dzielnic i osiedli), jak i bezpośredniej (zebrania wiejskie, referenda). Wydaje się, że zarówno w jednej, jak i w drugiej formie zależność pomiędzy własnym uczestnictwem mieszkańców a tego efektem jest dużo bardziej widoczna niż w przypadku demokracji na innych poziomach, a ponadto często wyraźniejsza jest relacja pomiędzy realizacją własnych interesów a realizacją dobra wspólnego (wydaje się, że w ograniczonej skali lokalnej dobro wspólne może być łatwiejsze do określenia niż w innych przypadkach). Prócz tego, działania podejmowane w ramach jednostek pomocniczych mają bardzo konkretny charakter związany z danym terenem, podobnie jak w większości obietnice wy-

⁴ A.K. Piasecki, *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009, s. 364–366.

borcze kandydatów na radnych czy sołtysa. Chodzi w nich m.in. o budowę czy remont konkretnej drogi lub chodnika, założenie sygnalizacji świetlnej, modernizację szkoły albo utrzymanie konkretnej przychodni. Można też dodać, że jednostki pomocnicze i ich organy mają bardzo spersonalizowany charakter. Mogłoby to wszystko skłaniać do wniosku, że mieszkańcy powinni być zainteresowani działaniami w ramach jednostek pomocniczych, a w ten sposób spełniony jest pierwszy warunek formułowany przez autorów opracowania na temat demokracji lokalnej: „Warunkiem wstępnym powstawania i skutecznego funkcjonowania struktur samorządowych jest gotowość i chęć do przejęcia kontroli nad swoimi sprawami przez członków społeczności lokalnej”⁵. Na tym tle można już stwierdzić, że podstawowym problemem demokracji lokalnej jest słabe zainteresowanie mieszkańców uczestnictwem w jej formach, a w efekcie bardzo niewielka partycypacja zarówno w wyborach, jak i referendach czy zebraniach wiejskich. Co prawda partycypacja obywatelska w Polsce w ogóle jest relatywnie niska, ale w omawianym przypadku jest to szczególnie widoczne, a poziom frekwencji stawia pod znakiem zapytania sensowność istnienia tych jednostek⁶.

Chcąc zobrazować tę kwestię, można przytoczyć wiele danych. Zaczynając od formy demokracji bezpośredniej, jaką są zebrania wiejskie (wśród ich zadań można wskazać m.in.: wybór sołtysa i rady sołeckiej; rozpatrywanie rocznych sprawozdań z pracy sołtysa i rady sołeckiej; decydowanie o potrzebie, rodzaju i zakresie wykonywania przez mieszkańców sołectwa wspólnych prac na użytek społeczności; ustalanie potrzeb sołectwa i zgłaszanie ich do budżetu gminy w terminie określonym uchwałą rady gminy w sprawie procedury uchwalania budżetu), chociaż nie ma w tym zakresie syntetycznych danych, na podstawie informacji dostępnych w Internecie można stwierdzić, że w zdecydowanej większości uczestniczy w nich bardzo niewielka liczba osób. Choć, żeby zebranie miało moc uchwałodawczą konieczne jest *quorum* (z reguły 10 lub 5% ogółu uprawnionych do głosowania, czyli stale przebywających na terenie danego sołectwa), warunek ten z reguły nie jest spełniany. Wtedy zebranie odbywa się w drugim terminie, w którym albo *quorum* nie jest już wymagane, albo zostaje obniżone (np. do 3%). Przykładem choćby gmina Łubnice, w której wszystkie zebrania sprawozdawczo-wyborcze (w lutym 2011 roku) odbyły się w drugim terminie, podobnie w gminie Jordanów (również w lutym 2011 roku, z wyjątkiem jednego, najmniejszego sołectwa). Nie należą do rzadkości informacje, że w zebraniu uczestniczyło 10 osób, w tym także sprawujący różne funkcje (Dębe Wielkie, 5 kwietnia

⁵ B. Imiołczyk, J. Regulski, przy współpracy W. Kaczmarka, W. Puzyny, S. Wysockiego, O. Kacperczyk, *Samorządność i demokracja lokalna*, <http://publications.webnode.com/news/samorz%C4%85dnos%C4%87%20i%20demokracja20lokalna%20%281%29/> [30.09.2011].

⁶ Średnia frekwencja wyborcza w wyborach parlamentarnych (46%) była w Polsce najniższa spośród państw postkomunistycznych. Zob. M. Cześniak, *Partycypacja wyborcza w Polsce. Perspektywa porównawcza*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2007, s. 100.

2011) czy 16 osób (Ciepielowice, 13 maja 2010), a konfrontując liczbę uczestników zebrania (tam, gdzie została podana, bo często informacji tej nie ma w relacjach) z liczbą mieszkańców sołectwa, okazuje się, że osób zainteresowanych tą formą partycypacji jest wyjątkowo mało, podobnie zresztą jak do sprawowania jakichś funkcji (sołtysi w większości sprawują funkcje przez wiele kadencji)⁷.

Można też dodać, choć nie jest to bezpośrednio związane z funkcjonowaniem jednostek pomocniczych, że także udział w referendum gminnych nie cieszy się zbyt dużą frekwencją. Średnia frekwencja w latach 1992–2002 w referendach dotyczących odwołania rady gminy (o których A. Piasecki pisał, że mobilizują społeczności lokalne do działania) wynosiła 17,3% i w zdecydowanej większości nie pozwalała na uznanie ich ważności. Przechodząc do form demokracji przedstawicielskiej, przykładowo można podać frekwencję w ostatnich wyborach do rad dzielnic lub osiedli, przeprowadzonych najczęściej w końcu 2010 i w pierwszych miesiącach 2011 roku: w Poznaniu ok. 8%, w Szczecinie ok. 3,2%, w Gdyni ok. 9,1%, w Opolu ok. 9,5%, w Łodzi ok. 13%; frekwencja ta w niewielkim stopniu odbiegała od uzyskanej w poprzednich wyborach (w 2006 roku), która wyniosła np.: w Poznaniu 6,5%, w Gdyni 7,2%. Często niewielu jest także chętnych do zostania radnym – w Szczecinie o 585 mandatów ubiegało się 790 osób, w Łodzi na 636 miejsc w radach osiedli zgłosiło się 1071 kandydatów, w Opolu było 88 kandydatów na 75 miejsc⁸. W różnych miastach w niektórych miejscach frekwencja wyborcza nie przekroczyła progu wymaganego do uznania ich ważności (w większości bardzo niskiego, np. w Lublinie 3%, w Gdańsku 5%) albo wybory nie odbyły się, gdyż nie zgłosiła się wymagana liczba kandydatów. Zatem i w tym przypadku zainteresowanie i partycypacja mieszkańców były bardzo niskie.

Na tym tle Kraków do niedawna wydawał się enklawą aktywności: w wyborach do rad dzielnic⁹ w 1998 roku frekwencja wyniosła ok. 28%, w 2002 roku –

⁷ Dane na temat gmin i wsi pochodzą z ich stron internetowych.

⁸ Zob. m.in. G. Kaźmierczak, *Kogo obchodzi leniwy dzielnicowy*, „Rzeczpospolita” 26 maja 2011 oraz m.in. *Wyniki głosowania i wyborów do rad osiedli*, <http://bip.uml.lodz.pl> [30.09.2011]; *Wyniki wyborów do Rad Dzielnic*, <http://um.lublin.eu/radydzielnic> [30.09.2011].

⁹ Kraków uchwałą Rady Miasta z dnia 27 marca 1991 r. został podzielony na 18 dzielnic, z których 17 obecnie liczy ponad 20 tys. mieszkańców (w tym w przedziale do 30 tys. – 5 dzielnic, 30–40 tys. – 4, 40–50 tys. – 2, 50–60 tys. – 4, pow. 60 tys. – 2 dzielnice). W związku z tym wybory do rad dzielnic w 17 z nich odbywają się w 21 okręgach (jednomandatowych), a w jednej w 15. Stąd liczba radnych dzielnicowych wynosi obecnie 372 osoby. Okręgi w ramach poszczególnych dzielnic różnią się liczbą mieszkańców, jednak w myśl ordynacji wyborczej wybory powinny być równe, a różnice te nie powinny przekraczać 20%. Dzielnice, oprócz liczebności, różnią się także pod wieloma innymi względami, znaczne są różnice kulturowe, struktura zawodowa, aktywność, preferencje polityczne itd., a ponadto trzeba pamiętać, że są niekiedy bardzo zróżnicowane wewnętrznie, m.in. pod ważnym dla aktywności samorządowej względem stopnia i rodzaju urbanizacji (dobrym przykładem może być dzielnica VII). Warto przy tym dodać, że początkowo dzielnice były oznaczone wyłącznie numerami i dopiero z czasem zaczęły się utrwalać ich nazwy, co na pewno jest jednym z elementów budowy pewnej ich odrębności i tożsamości.

ok. 30,4%, w 2006 roku – 35,9% (pominięto przy tym Warszawę, gdyż tamtejsza sytuacja z wielu względów, w tym z powodu innego ustroju określonego odrębną ustawą, różni się od innych miast). Natomiast w wyborach, które odbyły się 9 stycznia 2011 roku frekwencja wyniosła 12,74%. Rodzi się więc pytanie, czym był spowodowany tak wyraźny spadek frekwencji, czy był to efekt rozdzielenia terminu ogólnopolskich wyborów samorządowych (odbyły się 21 listopada oraz 5 grudnia 2010 roku) od wyborów do rad dzielnic (które były piątymi wyborami w ciągu pół roku), czy po prostu w ten sposób uwidocznił się rzeczywisty poziom zainteresowania sprawami publicznymi, nieodbiegający od innych wskaźników społeczeństwa obywatelskiego, czyli sytuacja wróciła do normy. Poniżej zostanie podjęta próba odpowiedzi na to pytanie i pokazania, że do tak znaczącej zmiany frekwencji wyborczej doszło w wyniku uczynienia tej płaszczyzny działania samorządu areną politycznej (partyjnej) rywalizacji.

Jest to drugi z problemów demokracji lokalnej, których dotyczy niniejszy tekst, choć w tym przypadku jest to kwestia o wiele bardziej dyskusyjna. W toczącej się dyskusji można wyodrębnić dwa zasadnicze stanowiska. Pierwsze z nich reprezentowali niemal wszyscy działacze lokalni, z którymi miałem okazję rozmawiać, prowadząc badania w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych – twierdzili, że największym niebezpieczeństwem dla najniższego poziomu organów samorządowych jest przenoszenie na ich forum sporów i konfliktów mających miejsce na scenie politycznej i przestrzegali przed takim rozwojem sytuacji. Upolitycznienie takie ma jednak miejsce, czego przykładem jest choćby Rada Miasta Krakowa, w której na 43 radnych wybranych w 2006 roku 22 reprezentowało PO, a 19 PiS; w obecnej, wybranej w 2010 roku radzie PO ma 24 przedstawicieli, a PiS 12; w obu przypadkach pozostałe mandaty przypadły komitetowi wyborców Jacka Majchrowskiego. Upolitycznienie to ma jeszcze inne ważne aspekty – w Krakowie wyraźnie zmniejszyła się liczba ugrupowań wystawiających kandydatów w wyborach samorządowych oraz liczba kandydatów na radnych. W 2002 roku były 24 komitety wyborcze, z których 17 wystawiło listy we wszystkich okręgach, a łączna liczba kandydatów wyniosła 1081 osób, w 2006 roku było 20 komitetów, z których również 17 wystawiło listy we wszystkich okręgach, a kandydowały w sumie 963 osoby. Natomiast w ostatnich wyborach komitetów było 11, a kandydatów 636, przy czym zmniejszenie liczby komitetów wyborczych oznacza zanik ugrupowań lokalnych, często pozapartyjnych, a zatem relatywnie coraz większe upartyjnienie wyborów. Ponadto z upartyjnieniem wiąże się kwestia zmniejszającego się wpływu wyborców na skład rady, a o zdobyciu mandatu decyduje przede wszystkim miejsce na liście (czyli kierownictwo partyjne). W 2006 roku wybrano 33 osoby zajmujące pierwsze 3 miejsca na poszczególnych listach (pozycja 1 – 16 osób, pozycja 2 – 9 osób), w 2010 do rady weszło 30 osób z pozycji 1 lub 2, 6 osób z miejsca 3 na liście i – co warto odnotować – 3 osoby zajmujące miejsca ostatnie, czyli można powiedzieć,

że jedynie 3 osoby weszły pomimo miejsca wyznaczonego na listach wyborczych¹⁰. Oczywiście trzeba pamiętać, że 7 radnych reprezentuje niepartyjny komitet wyborców Jacka Majchrowskiego, ale bez odpowiedzi pozostaje kwestia, czy w momencie rezygnacji z kandydowania „patrona” tego komitetu (już po raz drugi jest on jedynym poza dwiema głównymi partiami ugrupowaniem zdobywającym mandaty) nie będziemy mieli do czynienia z radą jedynie dwupartyjną.

W ramach drugiego ze wspomnianych stanowisk, skupiającego zwolenników upartyjnienia działalności samorządowej, wysuwane są argumenty związane m.in. z faktem, że partie dostarczają koniecznego zaplecza, znaczenia i siły potrzebnej radnym do zdobycia i realizacji funkcji, a dla wyborców stanowią element identyfikacji kandydatów (choć temu ostatniemu przeczą wyniki badań – 73% twierdzi, że przy wyborze do rady miasta lub gminy kieruje się przede wszystkim osobą kandydata, a tylko 11% brało pod uwagę rekomendującą go partię¹¹, ale wydaje się, że oznaczałoby to konieczność większego, niż istniejące rzeczywiście, zainteresowania charakterystyką kandydatów).

Na podstawie analizy przypadku Krakowa przedstawiona zostanie próba pokazania jednej z możliwości, jak wspomniane dwa problemy – słabnąca aktywność obywatelska i upartyjnienie samorządów – mogą się ze sobą łączyć, w jaki sposób upolitycznienie organów samorządu może wpłynąć na partycypację mieszkańców. Będzie to jednocześnie dostarczenie pewnych argumentów na rzecz pierwszego stanowiska we wspomnianej dyskusji.

Specyfiką Krakowa, o czym wspomniano wyżej, było od początku relatywnie duże zainteresowanie samorządnością na tym najniższym, najbliższym demokracji bezpośredniej, poziomie. Rolę prekursora odegrały przy tym komitety obywatelskie powołane wiosną 1989 roku, które w Krakowie okazały się strukturami trwalszymi niż w innych miastach¹². Chociaż zainteresowanie to było zróżnicowane w zależności od konkretnej dzielnicy i jej specyfiki (m.in. sposobu zurbanizowania czy miejscowych tradycji), to pod względem frekwencji wyborczej (oraz faktu, że we wszystkich dzielnicach była liczba kandydatów umożliwiająca odbycie wyborów, tzn. przekraczająca liczbę miejsc) nie miało sobie równych w skali kraju (do ostatnich wyborów). Frekwencję w trzech ostatnich wyborach rad dzielnicowych w poszczególnych dzielnicach przedstawia tabela 1.

¹⁰ Wszystkie dane na podstawie materiałów: Państwowa Komisja Wyborcza, *Wybory samorządowe*, <http://wybory2002.pkw.gov.pl>; <http://wybory2006.pkw.gov.pl>; <http://wybory2010.pkw.gov.pl> [30.09.2011].

¹¹ *O wyborach samorządowych po obu turach głosowania*, Komunikat CBOS BS/171/2010, www.cbos.com.pl [30.09.2011].

¹² Przykładem może być Zwierzyniecki Komitet Obywatelski działający w Dzielnicy VII. Zob. K. Łabędź, K. Sobolewska-Mysłik, *Samorządność lokalna – idea czy rzeczywistość*, Księgarnia Akademicka, Kraków 1999.

Tabela 1. Frekwencja w wyborach do rad dzielnicowych w latach 2002–2011 (w %)

Dzielnica	Rok 2002	Rok 2006	Rok 2011
I	31,54	36,02	11,37
II	33,04	36,85	12,50
III	32,24	36,97	13,87
IV	29,82	37,01	8,82
V	36,65	39,53	12,94
VI	36,03	45,22	15,68
VII	39,14	45,87	18,34
VIII	28,99	37,14	12,68
IX	33,46	38,18	15,15
X	36,85	41,13	21,37
XI	27,68	32,83	7,65
XII	28,36	32,90	10,27
XIII	27,66	33,75	13,68
XIV	31,29	34,92	15,09
XV	25,75	32,53	11,44
XVI	24,54	30,44	13,05
XVII	32,97	36,32	20,11
XVIII	29,50	36,11	15,22

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Biuletynu Informacji Publicznej Miasta Kraków, www.bip.krakow.pl [30.09.2011] oraz danych statystycznych z UM Krakowa.

Z powyższego zestawienia wynika, że frekwencja w ostatnich wyborach była wyraźnie niższa we wszystkich dzielnicach, a głosować poszło od 1/4 do 1/2 liczby głosujących cztery lata wcześniej. Sytuacja ta nie odbiega zbyt od wyników uzyskanych w 2010 i 2011 roku w innych miastach.

Dla wyjaśnienia tej zmiany należy powiedzieć, że we wrześniu 2010 roku radni Rady Miasta w Krakowie należący do Prawa i Sprawiedliwości oraz grupy radnych niezależnych (popierającej prezydenta Jacka Majchrowskiego) zgłosili i przegłosowali wniosek, żeby termin wyborów do rad dzielnic oddzielić od terminu innych wyborów samorządowych i ustalili, że odbędą się w styczniu. Pretekstem był wniosek miejskiego komisarza wyborczego, który dotyczył przeprowadzenia tych wyborów razem z drugą turą wyborów prezydenta Krakowa (5 grudnia), tłumacząc to względami technicznymi. Wspomniani radni poszli jeszcze dalej, a uzasadniali to m.in. koniecznością uświadomienia wyborcom różnicy pomiędzy wyborami rady miasta (oraz innych wybieranych w wyborach samorządowych ciał) i rad dzielnic, przewyciężenia pewnej dezorientacji części wyborców, umożliwienia dokonania bardziej świadomego wyboru, zwiększenia rangi tych wyborów, rozdzielenia politycznej (partyjnej) kampanii mającej miejsce w wyborach samorządowych od indywidualnych działań kandydatów na radnych dzielnicowych. Przeciwni takiemu rozwiązaniu byli m.in. radni Platformy

Obywatelskiej, a wśród komentarzy powtarzało się zdanie, że ma to być krok w kierunku likwidacji dzielnic, podczas gdy PO lansowała konieczność wzmocnienia ich statusu (i zbliżenia do rangi, jaką dzielnice mają w Warszawie)¹³. Obydwie grupy radnych zgadzały się co do jednego – wszyscy przewidywali, że taki termin przyniesie znaczne obniżenie frekwencji wyborczej, która w najbardziej pesymistycznych wizjach miała wynieść 3%. W komentarzu zwracano też uwagę, że zdyscyplinowany elektorat PiS pójdzie kolejny raz głosować, a elektorat PO niekoniecznie¹⁴. Przeciwno przesunięciu terminu wyborów protestowali także przewodniczący rad dzielnicowych, twierdząc, że jest to próba likwidacji tego samorządu, a niska frekwencja spowoduje przypadkowość dokonywanych wyborów¹⁵.

Chcąc zrozumieć, dlaczego w Krakowie, wbrew dotychczasowej praktyce, ustalono niepowiązany z żadnymi innymi wyborami termin wyborów do rad dzielnic, trzeba sięgnąć do wyników wyborów z 2006 roku¹⁶. Wybierano wtedy 366 radnych dzielnicowych (w 16 dzielnicach po 21, a w dwóch po 15 radnych), a spośród wybranych 162 deklarowało posiadanie poparcia ze strony PO, 44 zaś ze strony PiS (łącznie daje to 206 osób). Radnych deklarujących poparcie ze strony innych partii politycznych nie było, choć wśród kandydatów sporadycznie pojawiały się takie osoby. Natomiast tylko 2 radnych podawało jako instytucję popierającą KWW Jacka Majchrowskiego. Także spora część pozostałych radnych podawała instytucje popierające, którymi najczęściej były stowarzyszenia lokalne.

Układ polityczny w ówczesnie wybranych radach dzielnicowych był zróżnicowany, a warto przytoczyć niektóre przykłady tych różnych sytuacji. W siedmiu dzielnicach radni odwołujący się do PO stanowili bezwzględną większość (w dzielnicach: I, III i XII – po 14 radnych, IV i XI – po 18 radnych, V i VIII – po 15 radnych). W kilku dzielnicach dominowali radni nieodwołujący się do poparcia żadnej partii – w dzielnicach IX, X (w obydwu wybierano po 15 radnych) i XIII poparcie ze strony partii politycznych deklarowało od 2 do 4 osób. W dwóch dzielnicach przewagę uzyskali radni deklarujący poparcie PiS – w dzielnicy XVIII uzyskali 11 mandatów (PO – 1), a w dzielnicy XV – 9 mandatów (PO – 8).

W wielu dzielnicach uwidoczniły się lokalne inicjatywy mieszkańców, szczególnie widoczne m.in. wśród radnych wybranych w dzielnicy XVI (12 radnych

¹³ P. Rąpalski, *Kraków: wybory do dzielnic dopiero w 2011*, „Gazeta Krakowska” 22 września 2010, www.gazetakrakowska.pl [30.09.2011].

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ P. Rąpalski, *Kraków: dzielnice nie chcą wyborów w 2011*, „Gazeta Krakowska” 24 września 2010, www.gazetakrakowska.pl [30.09.2011].

¹⁶ *Wybory do Rad Dzielnic Miasta Krakowa 12 listopada 2006 r.*, <http://www.bip.krakow.pl> [30.09.2011].

z Porozumienia Dzielnic Nowohuckich) czy IX (Łagiewnickie Towarzystwo Kulturalne – 4 radnych). Warto dodać, że jedynie kilku wybranych radnych (w dzielnicach VII, VIII i IX) odwoływało się do poparcia Komitetu Obywatelskiego Miasta Krakowa, czyli pewnej kontynuacji silnego w Krakowie ruchu wywodzących się z „Solidarności” komitetów obywatelskich (przykładowo można dodać, że w latach dziewięćdziesiątych Zwierzyniecki Komitet Obywatelski w zasadzie wyłaniał całą radę dzielnicy VII).

Z deklarowaną afiliacją partyjną w znacznym stopniu wiązał się wiek radnych – najczęstszy przypadek to radny mający mniej niż 30 lat należący do PO. Innym relatywnie częstym przypadkiem był radny mający powyżej 50 lat (czasem powyżej 60 lat) należący do PiS. A więc w kolejnych wyborach układ sił powinien zmieniać się jeszcze bardziej na korzyść PO (jako ciekawostkę można podać, że najstarszy radny miał 84 lata).

Powstała w 2006 roku sytuacja była dla PiS tym bardziej trudna do zaakceptowania, że w poprzednich wyborach (w 2002 roku) 106 mandatów zdobyły osoby odwołujące się do poparcia przez tę partię bądź do jej reprezentowania, podczas gdy jedynie 41 radnych odwoływało się do PO; ponadto 21 mandatów zdobyły osoby z poparciem LPR, a 7 SLD. W wyniku tego w sześciu dzielnicach PiS uzyskało bezwzględną większość¹⁷. Porównując wyniki z 2002 i 2006 roku, warto zwrócić uwagę, że w pierwszych wyborach mandaty zdobyło 175 radnych podających afiliację partyjne, a w drugich, jak już zostało wspomniane – 206. Mamy zatem możliwość stwierdzenia, że w zakresie upartyjnięcia osiągnięto „postęp”.

Na podstawie danych odnoszących się do wyników z 2006 roku można stwierdzić, że w kolejnych wyborach w umacnianiu dzielnic oraz zwiększeniu możliwości ich działania zainteresowana mogła być jedynie mająca wyraźną przewagę PO, dla której silne dzielnice (dla stworzenia których istotnym argumentem mogła być legitymizująca je liczba wyborców) mogły oznaczać powiększanie i utrwalanie wpływów w całym elektoracie, zwiększenie zdolności marketingowych oraz lepsze przygotowanie kadr partyjnych do działań politycznych. Ponadto wzmocnienie dzielnic mieściło się w programie decentralizacji w rozwiązywaniu spraw publicznych, formułowanym przez tę partię. Naturalnym interesem PiS było w tej sytuacji dążenie do ograniczenia wpływów PO, a zgodnie z panującym wyobrażeniem, im mniejsza frekwencja wyborcza, tym mniejsze szanse dla PO i tym większe relatywnie szanse dla PiS (które w dodatku optuje za państwem bardziej scentralizowanym, o znacznych kompetencjach). Zatem rozwiązanie, które miało zmniejszyć frekwencję, było logiczne z punktu widzenia tej partii. Podobnie zresztą, jak w przypadku radnych popierających J. Majchrowskiego, który jak widać z powyższego zestawienia, nie miał silnego oparcia w dzielnicach. Dla

¹⁷ Na podstawie: *Nowi radni*, „Gazeta Krakowska” 19 października 2002.

urzędującego prezydenta słabsze dzielnice (o słabszej legitymizacji) mogą oznaczać zwiększenie możliwości własnego działania, a niska frekwencja może być argumentem na rzecz ograniczania środków finansowych oddawanych do dyspozycji dzielnic. Poza tym warto pamiętać, że niewielka liczba głosów potrzebnych do wyboru kandydata zwiększa niebezpieczeństwo dokonania wyboru przypadkowego, a ponadto obniża indywidualną legitymację do działania i autorytet radnego.

Jaki był efekt tych zabiegów, możliwy do odczytania na podstawie wyników wyborów? Trudno o jednoznaczne wnioski, ale można pokazać pewne tendencje. Po pierwsze, rzadsze niż w 2006 roku były odniesienia do partii politycznych (a także do różnych stowarzyszeń), a w wielu przypadkach afiliacje partyjne były ukrywane, szczególnie w przypadku PiS. Przed wyborami PiS wnioskowało nawet o uniemożliwienie podawania tej informacji przy prezentacji kandydatów, a o istnieniu tego zjawiska można częściowo wnosić na podstawie porównania charakterystyk wybranych radnych z charakterystykami kandydatów sprzed czterech lat (ujawnia to blisko 20 przypadków, w których kandydat podawał afiliację partyjną w 2006 roku, a w 2011 nie podawał). Można jednak powiedzieć, że PO rekomendowała na radnych 299 osób, a PiS 85. Po drugie, wyraźnie zmniejszyła się liczba radnych odwołujących się do poparcia PO, do 107 (a zatem o 55 mandatów mniej); straty PiS były znacznie mniejsze – 40 uzyskanych mandatów to jedynie o 4 mniej niż poprzednio; bezwzględną większość radni odwołujący się do PO uzyskali tylko w jednej dzielnicy (V). Bezpartyjność była w wielu przypadkach argumentem przemawiającym na rzecz kandydata; można odnieść wrażenie, że wyborcy niejednokrotnie pomijali kandydatów odwołujących się do poparcia partii. Zresztą takie zdania słyszeli niekiedy kandydaci prowadzący kampanię „drzwi w drzwi”¹⁸. Dla porządku można dodać, że dwoje radnych deklorowało poparcie ze strony Demokratów, a jeden KWW Jacka Majchrowskiego.

Można byłoby zatem wnioskować, że uzyskanie niewielkiego poziomu frekwencji wyborczej pozwoliło zrealizować cel w postaci osłabienia PO. Wniosek ten jednak trzeba zweryfikować, odwołując się do wyników wyboru przewodniczących i zarządów poszczególnych rad, które wykazały przewagę PO w 14 przypadkach. Za spektakularny przykład można uznać dzielnicę XVIII, w której największa liczba radnych deklorowała poparcie ze strony PiS (8), a przewodniczącego wybrano z PO.

Jednym ze skutków zmniejszonej frekwencji była przypadkowość wyborów w wielu okręgach – minimalna liczba głosów potrzebnych do wyboru w roku 2006 – 52 (dzielnica XVII), ale tylko w pięciu dzielnicach poniżej 100, maksymalny wynik 824 (ta sama osoba, popierana przez PO, uzyskała w 2011 roku 60 głosów – dzielnica IV, okręg 16), w 2011 – w niektórych przypadkach wystar-

¹⁸ Takiej informacji udzielili autorowi dwaj kandydaci na radnych.

czyła bardzo niewielka liczba głosów – począwszy od 21 (dzielnica IX, okręg 2), 47 w dzielnicy I, 29 w dzielnicy II, 45 w III, 41 w IV, 41 w V, 39 w VI, 47 w VII, 50 w VIII, 35 w X, 39 w XI, 54 w XII, 39 w XIII i XIV, 48 w XV, 57 w XVI, 35 w XVII, oraz 53 w dzielnicy XVIII¹⁹. W opinii różnych komentatorów bardzo słaba była kampania prowadzona przez większość kandydatów (albo jej w ogóle nie było) i często wystarczyło wykazanie choćby niewielkiej aktywności w tym zakresie, żeby uzyskać wybór.

Innym, oprócz frekwencji wyborczej, wskaźnikiem mogącym świadczyć o być może postępującym procesie zmniejszania się zainteresowania aktywnością publiczną w skali lokalnej jest zmniejszająca się liczba kandydatów na radnych. W tym przypadku trudno szukać przyczyny w ustalonym terminie wyborów, a należy raczej mówić, podobnie jak w innych przypadkach, o niewielkim i stale zmniejszającym się zaangażowaniu w sprawy publiczne (w moim przekonaniu działają tu przede wszystkim dwa mechanizmy – zbytne upartyjnienie, czyli także skonfliktowanie życia publicznego oraz brak wyraźnych bodźców wynikający z postępującego zadowolenia z osiągniętego stanu). Liczba kandydatów w 2002 roku przekraczała 1800 osób, w 2006 było ich 1352 (na 15 miejsc – 46–51, na 21 miejsc 54–107 kandydatów, czyli od 2,6 do 5,1, średnio 3,7 na jedno miejsce), w 2011 roku 1153 kandydatów, czyli 3,1 na jeden mandat. Na 15 miejsc – 44, na 21 – 48–94 kandydatów, czyli od 2,3 do 4,5 na jeden mandat. Ponadto w 12 okręgach zgłoszono jednego kandydata, który został radnym bez przeprowadzania wyborów (poprzednio takich przypadków było 9, w tym 5 w dzielnicy VII).

Konkludując – niezależnie od tego, czy za zasadniczą przyczynę niskiej frekwencji uznamy przesunięcie terminu wyborów, czy niewielkie zainteresowanie mieszkańców, w obydwu przypadkach istotny wpływ na zaistniałą sytuację ma fakt upolitycznienia (upartyjnienia) sięgającego na ten najniższy, lokalny poziom spraw publicznych. Można bowiem uznać, że motywowane politycznie przesunięcie terminu zgodnie z oczekiwaniami spowodowało obniżenie frekwencji, a także, przy znanym, w większości negatywnym stosunku społeczeństwa do polityki i polityków, że upartyjnienie tych wyborów oddziałuje (obok innych czynników składających się na słabość polskiego społeczeństwa obywatelskiego) zniechęcająco na wyborców. Mogło to zostać spotęgowane zwiększającym się natężeniem zasadniczego konfliktu politycznego oraz radykalizacją form jego przejawiania się. Polityczny charakter i motywy miało przesunięcie terminu wyborów, a jest dość prawdopodobne, że powstrzymanie się części mieszkańców przed uczestnictwem w wyborach było motywowane lub wynikało z faktu nieakceptowanego przez znaczną część wyborców upolitycznienia rad i prób uczynienia z nich

¹⁹ *Wybory do Rad Dzielnic Miasta Krakowa 9 stycznia 2011 r.*, <http://www.bip.krakow.pl> [30.09.2011].

narzędzia oddziaływań partyjnych (trzeba dodać, że pogoda raczej sprzyjała wyborom, a odbywająca się w ten dzień WOŚP chyba nie przeszkadzała).

Korzystając z okazji, można zwrócić uwagę jeszcze na aktualną obecnie kwestię partycypacji kobiet w instytucjach przedstawicielskich. Otóż relacje między liczbą mężczyzn i kobiet w radach dzielnic w 2006 roku były następujące – 236 mężczyzn, 130 kobiet (tylko w jednej dzielnicy kobiety uzyskały przewagę), natomiast w 2011 roku relacje te uległy pogorszeniu – 256 mężczyzn, 116 kobiet (we wszystkich dzielnicach przewaga mężczyzn, w dwóch przypadkach 18:3, w czterech – 11:10). W Radzie Miasta Krakowa nastąpiła co prawda poprawa, ale udział kobiet jest jeszcze bardziej mizerny – w 2006 zostało wybranych 9 kobiet, w 2011 – 10 (na 43 mandaty). Partie polityczne odgrywające dominującą rolę w krakowskiej radzie, mimo częstych deklaracji dotyczących konieczności zwiększenia udziału kobiet w życiu politycznym, nie zwiększyły znacząco ich obecności na listach wyborczych – wśród 86 kandydatów Platformy Obywatelskiej były 22 kobiety, a wśród 85 kandydatów Prawa i Sprawiedliwości 16 kobiet.

Przedstawione dane mogą stanowić pewien przyczynek do analizy powodów słabości społeczeństwa obywatelskiego w Polsce, widocznej pod względem wielu wskaźników, a w tym konkretnym przypadku pokazują, jak przyczyniają się do tej słabości politycy motywowani interesami partyjnymi. W Krakowie w imię interesów politycznych skutecznie powstrzymano aktywność mieszkańców związaną ze środowiskiem lokalnym, co można uznać za świadome przeciwdziałanie postępowi decentralizacji władzy (będącej jedną z płaszczyzn demokratycznej zasady podziału władzy), a jednocześnie rozwojowi społeczeństwa obywatelskiego.

Bibliografia

- Cześniak M., *Partycypacja wyborcza w Polsce. Perspektywa porównawcza*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2007.
- Imiołczyk B., Regulski J., przy współpracy: W. Kaczmarka, W. Puzyny, S. Wysockiego, O. Kacperczyk, *Samorządność i demokracja lokalna*, <http://publications.webnode.com/news/samorz%C4%85dnos%C4%87%20i%20demokracja20lokalna%20%281%29/> [30.09.2011].
- Kaźmierczak G., *Kogo obchodzi leniwy dzielnicy*, „Rzeczpospolita” 26 maja 2011.
- Leksykon politologii*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wydawnictwo Atla 2, Wrocław 1995.
- Łabędź K., Sobolewska-Myślik K., *Samorządność lokalna – idea czy rzeczywistość*, Księgarnia Akademicka, Kraków 1999.
- Nowi radni*, „Gazeta Krakowska” 19 października 2002.
- O wyborach samorządowych po obu turach głosowania*, Komunikat CBOS BS/171/2010, www.cbos.com.pl [30.09.2011].
- Państwowa Komisja Wyborcza, *Wybory samorządowe*, <http://wybory2002.pkw.gov.pl>; <http://wybory2006.pkw.gov.pl>; <http://wybory2010.pkw.gov.pl> [30.09.2011].
- Piasecki A.K., *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009.

- Polityka lokalna*, red. E. Ganowicz, L. Rubisz, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2008.
- Rapalski P., *Kraków: dzielnice nie chcą wyborów w 2011*, „Gazeta Krakowska” 24 września 2010, www.gazetakrakowska.pl [30.09.2011].
- Rapalski P., *Kraków: wybory do dzielnic dopiero w 2011*, „Gazeta Krakowska” 22 września 2010, www.gazetakrakowska.pl [30.09.2011].
- Sztompka P., *Socjologia. Analiza społeczeństwa*, Wydawnictwo Znak, Kraków 2002.
- Uchwała nr XXI/143/91 Rady Miasta Krakowa z dnia 27 marca 1991 r. w sprawie utworzenia w Mieście Krakowie dzielnic miejskich.
- Wybory do Rad Dzielnic Miasta Krakowa 12 listopada 2006 r.*, <http://www.bip.krakow.pl> [30.09.2011].
- Wybory do Rad Dzielnic Miasta Krakowa 9 stycznia 2011 r.*, <http://www.bip.krakow.pl> [30.09.2011].
- Wyniki głosowania i wyborów do rad osiedli*, <http://bip.uml.lodz.pl> [30.09.2011].
- Wyniki wyborów do Rad Dzielnic*, <http://um.lublin.eu/radydzielnic> [30.09.2011].



Joanna Kastelik-Fendryk
Irena Chlebik

Zjawisko biurokracji w odniesieniu do krytycznych uwag, *de lege ferenda*, na temat prawnej regulacji organów związku komunalnego

1. Wstęp

Biurokracja to nazwa modelu instytucji opartej na hierarchii organizacyjnej, ścisłym podziale pracy, podporządkowaniu zachowań pracowników bezosobowym przepisom, komunikowaniu się w formie pisemnej, specjalizacji pracowników, ciągłości standaryzacji rozkazodawstwa¹. „Biurokracja jest niezastąpioną formą organizowania struktur administracji publicznej [...] znaczenie jej wzrasta, im bardziej rozbudowuje się administracja oraz wymogi stawiane przez obywateli”². Czysta biurokracja zapewnia, z technicznego punktu widzenia, najwyższy stopień efektywności, a system oparty na surowej dyscyplinie i odpowiedzialności jest precyzyjny, trwały i niezawodny³. Natomiast Jan Łukasiewicz charakteryzuje model biurokracji wskazując, że doktryny Maxa Webera wywarły znaczny wpływ na kształtowanie się współczesnych kultur prawnych i politycznych, w szczególności na traktowanie urzędowych powinności umocowanych prawem i oddzielenie sfery prywatności od sfery publicznej jako standardów materialnego państwa prawa⁴. Zbigniew Leoński opisuje model biurokracji, wskazując, że nie można czerpać inspiracji do przeprowadzanych zmian wyłącznie z naukowej organizacji

¹ A. Błaś, *Biurokracja, a demokratyczne państwo prawa*, w: *Biurokracja*, III Międzynarodowa Konferencja Naukowa Krynica-Zdrój 2–4 czerwca 2006 r., red. J. Łukasiewicz, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa Oddział w Rzeszowie, Rzeszów 2006, s. 87.

² E. Knosala, *Zarys nauki administracji*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2005, s. 74.

³ J. Szreniawski, *Wstęp do nauki administracji*, Wydawnictwo Mopol, Lublin 2000, s. 21–22.

⁴ J. Łukasiewicz, *Zarys nauki administracji*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2004, s. 38.

pracy i nie można swobodnie eksperymentować, gdyż administracja publiczna jest konstrukcją prawną, przeprowadzając usprawnienia w zakresie unormowanym przepisami prawa, trzeba jednocześnie zmieniać te normy prawa⁵.

Administracja publiczna w demokratycznym państwie prawa definiowana jest jako ustrojowa funkcja państwa i samorządu terytorialnego, polegająca na wykonywaniu zadań publicznych określonych prawem powszechnie obowiązującym. Administracja publiczna opiera się na związaniu prawem powszechnie obowiązującym całej działalności wszystkich jej organów, wykonawczym charakterze tej działalności, poddaniu całej działalności administracji publicznej kontroli niezawisłego sądu, odpowiedzialności prawnej organów i osób wykonujących administrację publiczną za podejmowane działania. Nadto struktury organizacyjne organów administracji publicznej określone są normami prawa powszechnie obowiązującego. Administracja publiczna nie tworzy prawa powszechnie obowiązującego, jej funkcja ogranicza się jedynie do wykonywania prawa, a wykonywanie zadań publicznych przez organy administracji państwowej i organy samorządu terytorialnego wiąże się zawsze z realizacją podstawowych publicznych praw podmiotowych obywateli, tzn. z realizacją prawa podmiotowego do zapewnienia obywatelowi bezpieczeństwa zewnętrznego, bezpieczeństwa wewnętrznego i bezpieczeństwa socjalnego. Zadania publiczne wykonywane są przez organy administracji publicznej jako obowiązki prawne tych organów, nie zaś jako ich uprawnienia czy możliwości działania. W demokratycznym państwie prawa organy administracyjne obowiązane są podejmować działania jawne⁶.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie struktury organów związku komunalnego. Regulacje ustrojowych ustaw samorządowych⁷ mogą stwarzać w tym zakresie wiele problemów. Nie wszystkie przepisy dotyczące organów związku komunalnego są jasne i przejrzyste. To na doktrynie spoczywa powinność wyjaśnienia podstaw właściwego działania tych organów, aby usprawnić i ułatwić funkcjonowanie związku komunalnego.

2. Pojęcie związku komunalnego

Przepisy ustrojowych ustaw samorządowych nie zawierają legalnej definicji związku komunalnego. Natomiast w doktrynie i orzecznictwie można znaleźć

⁵ Z. Leoński, *Nauka administracji*, wyd. 4, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2002, s. 4–5 oraz 149–150.

⁶ A. Błaś, *Biurokracja, a demokratyczne państwo prawa*, w: *Biurokracja*, op. cit., s. 88–90.

⁷ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jedn. Dz.U. 2001 r. nr 142, poz. 1591 (u.s.g.), ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1592 (u.s.p.) oraz ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1590 (u.s.w.).

próbę definicji tego pojęcia. Według Zbigniewa Pławeckiego, „związek międzygminny to ustawowo określona forma prawna, w jakiej odbywa się współdziałanie pomiędzy gminami wykonującymi wspólnie zadania publiczne”⁸. Leon Kieres zauważył, że ustawodawca założył, iż związek komunalny jest formą współdziałania podejmowanego w określonym celu, którym jest wykonywanie konkretnych zadań komunalnych⁹. Zdaniem Patryka Kuziora, istotą związku międzygminnego jest wykonywanie przekazanych przez tworzące go gminy zadań publicznych. Cechą charakterystyczną związku komunalnego jest więc jego celowość, którą stanowi wspólne wykonywanie zadań publicznych¹⁰.

Zgodnie z art. 64 ust. 1 u.s.g. i art. 65 ust. 1 u.s.p. związki komunalne są dobrowolnymi organizacjami gmin (powiatów) tworzonymi w celu wspólnego wykonywania ich zadań publicznych. Przy czym wszelkie prawa i obowiązki gmin (powiatów) uczestniczących w takim związku, dotyczące wykonywania przekazanych im (we właściwej formie) zadań, przechodzą z mocy prawa na właściwe organy tego związku z dniem ogłoszenia statutu związku. Oznacza to, że związek staje się podmiotem uprawnionym i zobowiązanym do realizacji przekazanych mu zadań, a równocześnie gmina (powiat) traci uprawnienie do wykonywania zadań publicznych w takim zakresie, w jakim wykonuje je związek. Związek komunalny ma osobowość prawną oraz wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.

Związek komunalny jest odrębnym¹¹ od jego uczestników (gmin, powiatów) podmiotem, mającym osobowość prawną i tym samym podmiotowość publicznoprawną, który zastępuje gminy (powiaty) przy wykonywaniu zadań i kompetencji¹². W sferze zadaniowo-kompetencyjnej związek komunalny jest instytucją prawną samorządności terytorialnej, działająca na płaszczyźnie gminy (powiatu)¹³. Osobowość prawną związku komunalnego nadaje mu uprawnienie, wynikające z przepisów prawa cywilnego, do samodzielnego występowania na płaszczyźnie prawa prywatnego i tym samym posiadania legitymacji (czynnej i biernej) w postępowaniu cywilnym. Związek komunalny, wykonując zadania

⁸ Z. Pławecki, w: A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, *Samorząd gminny. Komentarz*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2005, s. 499.

⁹ L. Kieres, *Związek komunalny. Zasady stosowania prawa*, „Finanse Komunalne” 1996, nr 6, s. 5.

¹⁰ P. Kuzior, *Utworzenie związku międzygminnego a działalność nadzorcza wojewody*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 1–2, s. 97.

¹¹ L. Kieres, *Związki i porozumienia komunalne*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 10, s. 6.

¹² J. Kastelik, *Związek komunalny jako forma współpracy jednostek samorządu terytorialnego*, w: *Polityka administracyjna*, IV Międzynarodowa Konferencja Stryków 7–9 września 2008 r., red. J. Łukasiewicz, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa Oddział w Rzeszowie, Rzeszów 2008, s. 30.

¹³ L. Kieres, *Ustrój i zadania celowych związków gmin*, „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 3, s. 3.

publiczne we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, posiada cechę podmiotowości publicznoprawnej, a tym samym prawo do podejmowania działań w formie władczej w zakresie prawa administracyjnego¹⁴.

Analizując powyższe próby zdefiniowania związku komunalnego, zachodzi potrzeba wyłonienia istotnych cech, jakie można przypisać tej samorządowej osobie prawnej. Jednoznacznie należy przy tym wskazać, opierając się na przepisach ustrojowych ustaw samorządowych, że przez związek komunalny należy rozumieć: odrębną, ustawowo określoną, publicznoprawną, pośrednią formę współdziałania gmin (powiatów), wyposażoną we własne organy, nakierowaną na realizację określonych celów, czyli wykonywanie zadań publicznych¹⁵. Dlatego też związek komunalny można określić jako związek celowy.

Związek komunalny działa przez swoje organy określone w ustawie i w oparciu na niej statucie. Przepisy dotyczące związków komunalnych, zawarte w ustrojowych ustawach samorządowych, nie definiują pojęcia organów związku komunalnego, jednakże pozwalają dokonać pewnych ustaleń. W strukturze związku komunalnego funkcjonują dwa obligatoryjne organy: organ stanowiąco-kontrolny, którym jest zgromadzenie związku oraz organ wykonawczy – zarząd. Określenie organów związku komunalnego w statucie to przede wszystkim wskazanie organów wymienionych w ustrojowych ustawach samorządowych¹⁶. Organami związku mogą być tylko i wyłącznie ciała ustanowione w ustawie. Nie jest możliwe tworzenie innych organów związku niżli tych, które określone są w ustawie, ani nadawanie im innych nazw aniżeli ustawowe¹⁷. Niemożliwe jest

¹⁴ K. Bandarzewski, w: *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2004, s. 431.

¹⁵ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA) z dnia 27 września 1994 r., sygn. akt SA/Lu 1906/94, Wspólnota 1995, nr 32, s. 16.

¹⁶ K. Bandarzewski, w: *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, op. cit., s. 450.

¹⁷ S. Piątek, *Ustawowe podstawy związków komunalnych*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1–2, s. 69. Zob. też na ten temat wyrok NSA z dnia 29 czerwca 1995 r., sygn. akt III SA 1179/95, Wokanda 1996, nr 2, s. 29, w którym NSA orzekł, że „w statucie gminy nie można powoływać innych organów, niż te przewidziane w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym [obecnie gminnym], i określać ich zadania i uprawnienia kosztem kompetencji organów ustawodawczych”. Sąd wskazał, że „w rozdziale trzecim ustawy o samorządzie terytorialnym [obecnie gminnym] określono m.in. strukturę organizacyjną i kompetencje poszczególnych organów. Przepisy te mają charakter wiążący, poruszają podstawowe problemy ustrojowe i można od nich odstąpić tylko z mocy wyraźnego upoważnienia [...]. Nie można więc powoływać w statucie [...] innych organów, niż przewidziane w omawianej ustawie”. Podobnie swój pogląd wyraził NSA wyrokiem z dnia 19 stycznia 1995 r., sygn. akt II SA 1682/94, (ONSA 1995, nr 4, poz. 186), wskazując, że: „W rozdziale trzecim ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym [obecnie gminnym] poświęconym władzom gminy, określono ich strukturę organizacyjną i kompetencyjną oraz tryb obsadzania stanowisk (funkcji) w poszczególnych organach. Przepisy te mają charakter norm bezwzględnie wiążących i tylko na mocy wyraźnych upoważnień można wprowadzać rozwiązania uzupełniające i modyfikujące”.

powołanie w statucie danego związku komunalnego przewodniczącego zarządu tego związku jako odrębnego organu¹⁸.

Zgromadzenie i zarząd związku komunalnego są organami kolegialnymi, które podejmują rozstrzygnięcia w formie uchwał. Warunkiem prawidłowości podjęcia uchwał jest *quorum*. Dlatego podstawowym i zasadniczym obowiązkiem członków zgromadzenia i zarządu związku jest udział w posiedzeniach zgromadzenia i zarządu (art. 13 ust. 1 u.s.p.). Ustrojowe ustawy samorządowe nie stanowią o żadnych samodzielnych (samoistnych) uprawnieniach czy też obowiązkach członków zgromadzenia i zarządu. Upoważnienie lub dodatkowe obowiązki nałożone na członków organów związku mogą wynikać albo z upoważnień ustawowych, albo z regulacji statutowej. Możliwe jest także indywidualne upoważnienie danego członka do dodatkowych czynności przez zgromadzenie związku, zarząd bądź też przewodniczącego zarządu.

Zakres obowiązków członków organów związku komunalnego powinien regulować statut związku.

3. Zgromadzenie związku

Związek komunalny działa przez swoje organy określone w ustawie i w oparciu na niej statucie. Przepisy dotyczące związków komunalnych, zawarte w ustrojowych ustawach samorządowych, nie definiują pojęcia organy związku komunalnego, jednakże pozwalają dokonać pewnych ustaleń. W strukturze związku komunalnego funkcjonują dwa obligatoryjne organy: organ stanowiąco-kontrolny, którym jest zgromadzenie związku oraz organ wykonawczy – zarząd. Określenie organów związku komunalnego w statucie to przede wszystkim wskazanie organów wymienionych w ustrojowych ustawach samorządowych. Organami związku mogą być tylko i wyłącznie ciała ustanowione w ustawie.

Organem stanowiącym i kontrolnym związku jest zgromadzenie związku (art. 69 ust. 1 u.s.g. oraz art. 69 ust. 1 u.s.p.). W doktrynie podniesiono, że wskazane jest respektowanie, w zakresie regulacji statutowych, mechanizmów obowiązujących na poziomie terytorialnych związków samorządowych, a konkretniej powiatów, w szczególności poprzez odpowiednie zastosowanie art. 18 u.s.g. i art. 12 u.s.p. co do zgromadzenia związku oraz art. 32 u.s.p. co do zarządu związku¹⁹. W ten sposób stworzy się zgromadzeniu realne warunki do pełnienia

¹⁸ J. Kastelik, *Właściwość organów związku komunalnego w postępowaniu administracyjnym*, w: *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, red. J. Niczyporuk, Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Administracji, Lublin 2010, s. 272; K. Bandarzewski, w: *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, op. cit., s. 536.

¹⁹ Nie znajduje uzasadnienia pogląd Z. Pławeckiego o odpowiednim stosowaniu przepisów ustawy regulujących pozycję organu wykonawczego gminy wobec organu wykonawczego związku

w strukturze organów związku komunalnego funkcji o charakterze stanowiącym i kontrolnym²⁰. Uwagę zwrócić jednak trzeba na to, że zgromadzenie związku, w przeciwieństwie do rady gminy czy też rady powiatu, „uwikłane” jest w zależności niespotykane na poziomie zarówno władz gminnych, jak i powiatowych. Chodzi w tym miejscu o instytucję sprzeciwu uregulowaną w art. 72 ust. 1–4 u.s.g. oraz art. 70 ust. 2–4 u.s.p. Na mocy tych przepisów uchwały zgromadzenia związku mogą być poddane kontroli, albowiem członek zgromadzenia może wnieść pisemny sprzeciw wraz z uzasadnieniem w stosunku do uchwały zgromadzenia w ciągu siedmiu dni od dnia jej podjęcia.

Zgromadzenie jest najważniejszym organem związku komunalnego. Artykuł 69 ust. 3 u.s.g. wskazuje, że do zgromadzenia gminnego związku komunalnego stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące rady gminy, a w przypadku zadań zleconych związkowi, zgromadzenie wykonuje wprost kompetencje przysługujące radzie gminy²¹. Zadania zlecone mogą obejmować zadania z zakresu administracji rządowej przekazane związkowi w drodze porozumienia, ale mogą to też być zadania jednostek samorządu terytorialnego przekazane związkowi w innym trybie niż art. 64 ust. 1–3 u.s.g. Zgodnie z odpowiednim stosowaniem art. 8 ust. 2a u.s.g., związek może wykonywać zadania z zakresu właściwości powiatu oraz zadania z zakresu właściwości województwa na podstawie porozumień z tymi jednostkami samorządu terytorialnego. W ten sposób przekazane zadania również będą zleconymi, jednakże z tym obostrzeniem, że będą one obejmować zadania z zakresu administracji samorządowej. Artykuł 69 u.s.g. nie wprowadza podziału zadań zleconych i tym samym, wszystkie zadania przekazane związkowi, z wyjątkiem tych zadań, dla realizacji których związek został utworzony, są zadaniami zleconymi. Zgromadzeniu międzygminnemu w związku z realizacją zadań zleconych przysługują kompetencje rady gminy wyrażone w art. 18 ust. 2 pkt 11 u.s.g., a więc możliwość podejmowania uchwał w sprawie przyjęcia zadań, o których mowa w art. 8 ust. 2 i 2a u.s.g. Ustawa o samorządzie powiatowym milczy w kwestii, czy do zgromadzenia powiatowego związku komunalnego stosuje się przepisy dotyczące rady powiatu. Brakuje przepisu, który wprost wskazywałby na to, że do zgromadzenia związku stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące rady powiatu, jak to ma miejsce w przypadku związków

– zarządu, albowiem o domniemaniu można mówić, gdy przewidują to obowiązujące przepisy, których w tym przypadku wyraźnie brakuje. Z. Pławecki, w: A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, *Samorząd...*, op. cit., s. 510.

²⁰ *Powiat. Z teorii, kompetencje, komentarz*, red. J. Boć, Kolonia Limited, Wrocław 2001, s. 507.

²¹ Zob. wyrok NSA z dnia 22 kwietnia 2002 r., sygn. akt IISA/Ka 3174/2001, *Lex Polonica Prima*. W wyroku tym sąd wskazał, że z brzmienia art. 69 ust. 3 u.s.g. wynika, iż skoro do zgromadzenia związku stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące rad gmin, to organ ten może m.in. podejmować uchwały – oczywiście w granicach posiadanych uprawnień.

gmin²². Należałoby jednak, moim zdaniem, stosować odpowiednio przepisy dotyczące rady powiatu, a w statucie danego związku komunalnego wprost określić zakres działania zgromadzenia związku.

Kompetencje organu stanowiącego można podzielić na kilka podstawowych grup, i tak będą to kompetencje: organizacyjne, planistyczne, finansowo-majątkowe, osobowe, kierowniczo-kontrolne oraz inne²³.

Do wyłącznej właściwości zgromadzenia związku należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania związku, które na mocy wyraźnych postanowień statutu nie zostały zastrzeżone na rzecz innych organów związku, i są to:

- 1) składanie wniosków do rady gminy (powiatu) należącej do związku o przyjęcie zmian statutu;
- 2) wybór, odwołanie zarządu oraz stanowienie o kierunkach działania organu wykonawczego związku, co oznacza władcze określenie celów i zadań działalności zarządu, a także zasad, sposobów i środków ich realizacji; może ono przybierać formę wytycznych albo też udzielania zarządowi wskazówek w konkretnej sytuacji;
- 3) przyjmowanie sprawozdań z działalności zarządu;
- 4) uchwalanie programów rozwoju;
- 5) uchwalanie budżetu związku²⁴;
- 6) przyjmowanie sprawozdań z działalności finansowej związku;
- 7) udzielanie absolutorium zarządowi związku;
- 8) podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych związku przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących:
 - emitowania obligacji oraz określania zasad ich zbywania, nabywania i wykupu,
 - zasad nabywania, zbywania, obciążania nieruchomości, ich wydzierżawiania, wynajmowania na czas oznaczony, dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony,
 - zaciągania długoterminowych pożyczek i kredytów,
 - ustalania maksymalnej wysokości pożyczek i kredytów krótkoterminowych zaciąganych przez zarząd związku w roku budżetowym,
 - zobowiązań w zakresie podejmowania inwestycji o wartości przekraczającej granicę ustaloną corocznie przez zgromadzenie związku,
 - tworzenia i przystępowania do spółek i spółdzielni oraz ich rozwiązywania i występowania z nich,

²² Cz. Martysz, w: *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2005, s. 442.

²³ P. Dobosz, w: *Komentarz do ustawy o samorządzie powiatowym*, red. P. Chmielnicki, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2005, s. 137–138.

²⁴ Wyrok NSA z dnia 22 grudnia 1999 r., sygn. akt III SA 2201/99, ONSA 2001, nr 2, poz. 70.

- określania zasad wnoszenia, cofania, zbywania udziałów i akcji przez zarząd związku,
 - tworzenia, likwidacji, reorganizacji przedsiębiorstw, zakładów oraz wyposażenia ich w majątek,
 - ustalania maksymalnej wysokości pożyczek i poręczeń udzielanych przez zarząd w roku budżetowym,
- 9) określanie warunków pracy oraz płacy członków zarządu;
 - 10) podejmowanie uchwał w sprawie likwidacji związku, powołania komisji likwidacyjnej, określenia jej zadań, ustalenia zasad podziału mienia pozostałego po zaspokojeniu wierzycieli;
 - 11) decydowanie w sprawach tworzenia, przekształcania i likwidacji jednostek organizacyjnych związku;
 - 12) przyjmowanie nowych członków związku;
 - 13) uchwalanie regulaminu organizacyjnego związku;
 - 14) określanie wysokości sumy, do której zarząd związku może samodzielnie zaciągać zobowiązania;
 - 15) sprawowanie kontroli i nadzoru nad działalnością zarządu oraz jednostek mu podporządkowanych;
 - 16) realizowanie kompetencji rady gminy (powiatu) w odniesieniu do zadań zleconych związkowi przez administrację rządową²⁵.

Zgromadzenie związku może upoważnić w drodze uchwały organy utworzonych przez związek komunalny jednostek organizacyjnych do prowadzenia gospodarki komunalnej, jak również do prowadzenia postępowań administracyjnych i wydawania aktów administracyjnych w ściśle określonych sprawach²⁶. W doktrynie sporna pozostaje kwestia dopuszczalności upoważnienia przez zgromadzenie związku organów wykonawczych gminnych jednostek pomocniczych do załatwienia indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej. Antoni Agopszowicz wskazał, że „taka możliwość istnieje, bowiem art. 64 ust. 2 pkt 5 u.s.g. stanowi uzupełnienie art. 39 ust. 4 u.s.g., stosownie do którego rada gminy może upoważnić organy wykonawcze jednostek pomocniczych oraz innych jednostek organizacyjnych do załatwienia indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej w formie decyzji. Możliwość ta dotyczy zarówno zadań

²⁵ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2006, s. 256.

²⁶ K. Bandarzewski, w: *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, op. cit., s. 441. Autor ten wskazuje, że „za dopuszczalne należy uznać, upoważnienie przez zgromadzenie związku jednostek organizacyjnych gmin, nawet uczestniczących w tym związku, do załatwienia indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej. Jednostki te należy [...] traktować jako inne podmioty, o których mowa w art. 9 u.s.g. Jest dopuszczalne zawarcie umowy między związkiem a jednostką organizacyjną gminy, ponieważ jednostka ta – zawierając umowę będzie występowała w imieniu gminy”.

własnych, jak i zleconych, chyba że w porozumieniu zawartym w trybie art. 8 ust. 2 u.s.g. została ona wyłączona w odniesieniu do tych ostatnich”²⁷. Związek komunalny, przejmując zadania gminy (powiatu), obejmuje także kompetencje organów gmin (powiatów) w zakresie wykonywania powierzonych mu zadań. Jeżeli zatem rada gminy (powiatu) może upoważnić organ jednostki pomocniczej do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej, to także zgromadzenie związku może upoważnić organ jednostki pomocniczej do załatwienia indywidualnych spraw, ale tylko z takiego zakresu administracji publicznej, który związkowi został przekazany.

W skład gminnego zgromadzenia związku wchodzi wójtowie gmin uczestniczących w związku (art. 70 ust. 1 u.s.g.). Na wniosek wójta rada gminy może powierzyć reprezentowanie gminy w zgromadzeniu zastępcy wójta albo radnemu. Ustawodawca nie określił, czy jest to wniosek imienny wójta, czy też może wójt tylko wnioskuje o to, żeby gminę reprezentowała w związku inna osoba. Moim zdaniem, skoro wójt reprezentuje gminę w związku komunalnym, to może też wskazać wprost reprezentanta, z imienia i nazwiska. W innym wypadku wójt, który z mocy prawa reprezentuje gminę w związku, nie miałby żadnego wpływu na wybór reprezentanta. Okazać by się mogło, że osobie wybranej wbrew woli wójta, ten ostatni nie powierzyłby reprezentowania gminy w związku. W ten to właśnie sposób wójt musiałby samodzielnie reprezentować gminę, albo stracić uprawnienie do obsady stanowiska. Statut może przyznawać określonym gminom więcej niż jeden głos w zgromadzeniu. Dodatkowych przedstawicieli wyznacza rada zainteresowanej gminy.

Ustawodawca nie wyjaśnił także kwestii reprezentacji gminy w danym związku komunalnym w przypadku śmierci lub odwołania wójta. Wójt może zostać odwołany tylko w drodze referendum²⁸. Wygaśnięcie mandatu wójta przed upływem kadencji, co równoznaczne jest z odwołaniem jego zastępcy, powoduje, że jego funkcję do czasu objęcia obowiązków przez nowo wybranego wójta pełni osoba wyznaczona przez Prezesa Rady Ministrów. Czy w takiej sytuacji daną gminę reprezentuje osoba wyznaczona przez Prezesa Rady Ministrów, czy też dana gmina powinna wystąpić ze związku, i wówczas należy zmienić statut związku? A może wójta powinien zastąpić ktoś inny, a jeśli tak, to kto? Uczestnikiem związku jest gmina, a członkiem zgromadzenia związku jest wójt. Sprzeczne zatem z celem tworzenia związku komunalnego byłoby wystąpienie takiej

²⁷ A. Agopszowicz, w: A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *Ustawa o samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 1997, s. 444.

²⁸ O możliwości odwołania wójta: M. Pogłódek, *Pozycja prawna wójta, burmistrza, prezydenta miasta w świetle obowiązujących przepisów*, w: *Współczesne problemy samorządu terytorialnego – dostęp do informacji publicznej*, red. A. Drogoń, A. Lityński, G. Sibiga, Śląskie Wydawnictwa Naukowe Wyższej Szkoły Zarządzania i Nauk Społecznych, Tychy 2004, s. 83 i n. oraz M. Jerominek, *Odwołanie organu wykonawczego gminy*, w: *Biurokracja*, op. cit., s. 241 i n.

gminy ze związku. Gminy w związku komunalnym nie może reprezentować zastępca wójta, który jest także z mocy samego prawa odwołany. W przypadku natomiast zakończenia kadencji wójta, do czasu wyboru nowego wójta, członkiem zgromadzenia związku komunalnego pozostaje dotychczasowy wójt, który pełni swoje obowiązki do dnia objęcia władzy przez nowo wybrany organ wykonawczy. Ustawodawca powinien tę kwestię uregulować.

Artykuł 69 ust. 2 u.s.p. stanowi, że w skład zgromadzenia związku powiatu wchodzi po dwóch reprezentantów powiatów uczestniczących w związku. Zasady reprezentacji powiatu w związku określa rada powiatu. Ustawodawca nie wskazał dokładnie, kto ma reprezentować powiat w związku komunalnym. Zastrzegł jednak, że reprezentantów tych ma być dwóch, co pozwala na utworzenie liczniejszego, bardziej reprezentatywnego organu stanowiącego. Jest to szczególna forma reprezentacji wprowadzająca odmienną zasadę, od tej przewidzianej w art. 34 ust. 1 u.s.p., zgodnie z którą powiat na zewnątrz reprezentuje starosta²⁹. Nic nie stoi na przeszkodzie, aby jednym z reprezentantów powiatu był starosta, a drugim jego zastępca.

Ustawodawca nie uregulował jednak sposobu wyłaniania członków zgromadzenia związku, stanowiąc, że to rada powiatu określi zasady reprezentacji powiatu w związku. „Za zgodną z prawem można jednak uznać praktykę poprzestającą – w tej materii – na odesłaniu do postanowień odrębnych uchwał rad powiatów – uczestników związku powiatów. Te zaś nie muszą wprowadzać w tym zakresie identycznych regulacji”³⁰. Artykuł 69 ust. 2 zd. 2 u.s.p. stanowi, że rady powiatu określają jedynie zasady reprezentacji, a nie dokonują ich wyboru. Rozwiązania w tym zakresie są więc różne. Ustawodawca nie wymaga, by rady powiatu przyjmowały w tej materii jednakowe ustalenia. Nie przesądzono przy tym *expressis verbis*, że tego rodzaju regulacje winny znajdować się w statucie związku powiatu (art. 67 ust. 2 pkt 10 u.s.p.).

Członkowie zgromadzenia związku nie są radnymi w rozumieniu ustawy. Nie wiąże ich ze związkiem mandat z tytułu wykonywania funkcji członka organu stanowiącego związku. Członkostwo w zgromadzeniu ma charakter organizacyjny. W stosunku do organu wykonawczego gminy – uczestnika związku – członkostwo powstaje z chwilą dokonania wyboru danej osoby na stanowisko wójta, a wobec innych osób, reprezentujących gminę – uczestnika, powstaje z chwilą podjęcia stosownej uchwały przez radę gminy (powiatu).

W art. 72 ust. 1 u.s.g. i art. 70 ust. 2 u.s.p. wprowadzony został szczególnie środek zaskarżenia uchwał podejmowanych przez zgromadzenie. Prawo wniesie-

²⁹ M. Poglódek, *Związek prawną formą współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, w: *Granice samodzielnosci wspólnot samorządowych*, red. E. Ura, Uniwersytet Rzeszowski, Rzeszów 2005, s. 264.

³⁰ *Powiat. Z teorii, kompetencje, komentarz*, op. cit., s. 508.

nia sprzeciwu ma tylko członek zgromadzenia związku; jest to jego uprawnienie o charakterze osobistym, które może wykonywać niezależnie od uchwał lub innych aktów podejmowanych przez organy reprezentowanej przez niego gminy (powiatu). Uprawnienie to przysługuje każdemu członkowi zgromadzenia, odnosić się może do każdej uchwały. Jeżeli gmina jest reprezentowana przez kilku przedstawicieli, każdy z nich ma prawo do wniesienia sprzeciwu. W literaturze podniesiono też kwestię, że zakres swobody przedstawiciela gminy w wykonywaniu prawa do zgłaszania sprzeciwu należy rozstrzygać i ewentualnie uregulować w taki sam sposób, jak są uregulowane kwestie, które dotyczą stosunków między poszczególnymi organami gminy oraz reprezentacji gminy w stosunkach zewnętrznych³¹. Moim zdaniem, powinien to regulować statut związku komunalnego. Mimo że omawiany środek zaskarżenia przysługuje członkowi zgromadzenia, to w istocie rzeczy jest to forma kontroli gminy (powiatu) wobec uchwały zgromadzenia, wykonywana przez jej uczestnika w zgromadzeniu³².

Sprzeciw wnosi się w terminie siedmiu dni od dnia podjęcia uchwały, a nie od daty, kiedy członek zgromadzenia dowiedział się o jej podjęciu (nawet w takim przypadku, gdy danego członka nie było na posiedzeniu przy podjęciu zaskarżonej uchwały). Organem właściwym do rozpoznania sprzeciwu jest zgromadzenie związku. Z technicznego punktu widzenia nie ma znaczenia, czy sprzeciw członka zgromadzenia trafi do członka zarządu związku, członka zgromadzenia związku, czy ich przewodniczących. Ważne jest, aby został on odnotowany w dzienniku podawczym związku lub w inny sposób doręczony związkowi. Wniesienie sprzeciwu obliguje zgromadzenie związku do przeprowadzenia postępowania zainicjowanego sprzeciwem. Sprzeciw nie może być zgłoszony do uchwały podjętej w wyniku ponownego rozpatrzenia sprawy. Jeśli jednak zdarzyłoby się, że zostanie wniesiony, wówczas zgromadzenie związku powinno podjąć uchwałę o bezzasadności jego wniesienia. Ale i ta uchwała powinna być przedstawiona organowi nadzoru w celu zbadania jej zgodności z prawem. Możliwe jest natomiast zaskarżenie takiej uchwały do sądu administracyjnego w trybie art. 101 u.s.g.³³.

Ustawa o samorządzie gminnym przewiduje wyjątek od prawa wniesienia sprzeciwu. Ma to miejsce wyłączenie w przypadku uchwał podejmowanych przez związek komunalny powoływany w drodze ustawy (art. 72 ust. 4 u.s.g.). Takiej regulacji nie przewiduje ustawa o samorządzie powiatowym. Wyłączenie tego środka w stosunku do uchwał zgromadzenia związku tworzonych z mocy prawa trudno uznać za zasadne, albowiem właśnie w obligatoryjnych związkach

³¹ S. Piątek, op. cit., s. 68.

³² Cz. Martysz, *Ustawa o samorządzie powiatowym...*, op. cit., s. 444.

³³ Na temat legitymacji czynnej i podmiotów upoważnionych do składania skargi z art. 101 u.s.g. zob. U. Możdżeń-Mucha, *Skarga sądowoadministracyjna na zarządzenie zastępcze stwierdzające wygaśnięcie mandatu radnego*, „Administracja – Teoria – Praktyka – Dydaktyka” 2008, nr 1(10), s. 110 i n.

komunalnych należałoby gminom i członkom zgromadzenia zapewnić tę dodatkową ochronę i upoważnić ich do wzruszania uchwał związku.

Zgromadzenie obraduje pod kierownictwem przewodniczącego zgromadzenia związku. Wyboru przewodniczącego dokonuje zgromadzenie związku w głosowaniu tajnym³⁴ bezwzględną większością głosów statutowej liczby członków zgromadzenia (art. 19 u.s.g. w zw. z art. 69 ust. 3 u.s.g. oraz art. 14 u.s.p.). Zgromadzenie także dokonuje wyboru wiceprzewodniczących zgromadzenia.

Odwołanie przewodniczącego i wiceprzewodniczących następuje na wniosek co najmniej 1/4 statutowej liczby członków zgromadzenia bezwzględną większością głosów w głosowaniu tajnym (art. 19 ust. 4 u.s.g. w zw. z art. 69 ust. 3 u.s.g., art. 14 ust. 4 u.s.p.). Przewodniczący i wiceprzewodniczący mogą złożyć rezygnację z pełnienia swojej funkcji, w takim przypadku zgromadzenie związku podejmuje uchwałę w sprawie przyjęcia tej rezygnacji nie później niż w ciągu jednego miesiąca od dnia złożenia rezygnacji (art. 14 ust. 5 u.s.g.).

Wybór przewodniczącego zgromadzenia związku nie stanowi podstawy do nawiązania z nim stosunku pracy i nie wynika z tego obowiązek wykonywania pracy w charakterze pracownika³⁵. Przewodniczący zgromadzenia nie jest organem związku komunalnego³⁶. Jego wyłącznym zadaniem jest sprawne organizowanie³⁷ i prowadzenie prac zgromadzenia związku, w tym przewodniczenie obradom. Przewodniczący swoje funkcje wykonuje przy pomocy biura zgromadzenia. Nie ma on uprawnień do nadzorowania pracy tego biura, albowiem kierownikiem tego ostatniego jest przewodniczący zarządu związku³⁸. Przewodniczącego

³⁴ Wyrok NSA z dnia 13 października 2009 r., sygn. akt II OSK 1124/09, Lex nr 529794.

³⁵ Wyrok NSA z dnia 21 listopada 1990 r., sygn. akt SA/Ka 690/90, ONSA 1990, nr 4, poz. 10, w którym sąd stwierdził, że „wybór przewodniczącego rady gminy nie stanowi podstawy do nawiązania z nim stosunku pracy w rozumieniu art. 73 § 1 kodeksu pracy. Zatrudnienie przewodniczącego rady gminy w tym charakterze nie znajduje podstaw prawnych ani w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (obecnie gminnym), ani w kodeksie pracy”. W uzasadnieniu sąd wskazał, że wybór przewodniczącego nie stanowi podstawy do nawiązania z nim stosunku pracy. Ponieważ nie wynika z niego, jak stanowi art. 73 § 1 kodeksu pracy, obowiązek wykonywania określonej pracy w charakterze pracownika. W drodze wyboru powierza się przewodniczącemu jedynie wykonywanie funkcji o charakterze społecznym, określonych w przepisach ustawy o samorządzie terytorialnym (obecnie gminnym). Brak jest obowiązku wykonywania pracy w charakterze pracownika, co sprawia, że nie następuje i z mocy prawa nastąpić nie może nawiązanie stosunku pracy z przewodniczącym.

³⁶ Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (dalej: WSA) w Olsztynie z dnia 10 listopada 2009 r., sygn. akt IISA/OI 737/09, Lex nr 533871, w którym WSA orzekł, że przewodniczący rady gminy nie może wywieść skargi do sądu administracyjnego w imieniu rady gminy bez stosownego upoważnienia w postaci uchwały rady gminy, gdyż zgodnie z obowiązującymi przepisami rada gminy jako organ stanowiący i kontrolny jest uprawniona do wyrażenia swej opinii w postaci uchwały.

³⁷ Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 listopada 2007 r., sygn. akt II SA/Wa 1587/07, Lex nr 424745.

³⁸ Wyrok NSA z dnia 17 stycznia 2001 r., sygn. akt II SA 1525/00, Lex nr 54148 oraz wyrok NSA z dnia 26 czerwca 1996 r., sygn. akt IV SA 695/96, Wokanda 1996, nr 12, poz. 46.

zgromadzenia związku uznać należy jedynie za organ wewnętrzny zgromadzenia. Przewodniczący zgromadzenia związku dokonuje czynności z zakresu prawa pracy za biuro związku jednostek samorządu terytorialnego oraz zakładów budżetowych utworzonych przez ten związek komunalny.

Zgromadzenie może powoływać w drodze uchwały komisje, równocześnie ustalając ich skład osobowy oraz zakres działania. Szczegółowy tryb działania komisji powinny określać regulaminy pracy komisji zatwierdzone przez zgromadzenie³⁹. Kompetencje komisji polegają najczęściej na opiniowaniu projektów uchwał i kontroli ich wykonania⁴⁰, a także, jeżeli statut tak stanowi, mają inicjatywę uchwałodawczą. Komisje działają w ramach kompetencji organu stanowiącego i kontrolnego i podlegają takim samym ograniczeniom co organ uchwałodawczy. Nie mogą jednak przejmować kompetencji nie tylko innych organów publicznych (zasada właściwości), ale nawet kompetencji własnej zgromadzenia związku. Komisjom nie może być przyznana kompetencja decyzyjna, a jedynie opiniodawcza, kontrolna, inicjatorska⁴¹. Niemniej jednak, jeżeli statut związku komunalnego stanowi, że uchwała może być podjęta po zapoznaniu się członków zgromadzenia z opinią właściwej przedmiotowej komisji, podjęcie uchwały bez zachowania tego warunku stanowi istotne naruszenie prawa⁴².

Zgromadzenie związku zostało przez ustawodawcę określone jako organ stanowiąco-kontrolny. Pomimo tego, że jego podstawowym zadaniem jest m.in. stanowienie przepisów powszechnie obowiązujących w zakresie określonym ustawami, to jednak uprawnienia do stanowienia przepisów prawa miejscowego nie są jedynymi jego kompetencjami. Posiada ono także uprawnienia kontrolne. Organ ten jest zobowiązany do kontroli zarządu związku i dla realizacji tego celu zgromadzenie związku jest zobowiązane do powołania komisji rewizyjnej⁴³. Komisja rewizyjna jest jedyną obligatoryjną komisją zgromadzenia związku. Zakres jej działania określają przepisy ustaw samorządowych.

4. Zarząd związku komunalnego

Statut każdego związku komunalnego powinien określać liczebność zarządu związku, jak również zasady wykonywania przez zarząd związku swych

³⁹ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2006, s. 155.

⁴⁰ K. Bandarzewski, w: *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, op. cit., s. 173.

⁴¹ W. Kisiel, *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2003, s. 177.

⁴² K. Bandarzewski, w: *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, op. cit., s. 173.

⁴³ A. Korzeniowska-Polak, *Granice uprawnień członków komisji rewizyjnych*, w: *Dziesięć lat reformy ustrojowej administracji publicznej w Polsce*, red. J. Parchomiuk, B. Ulijasz, E. Kruk, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2009, s. 241.

kompetencji. Wobec braku uregulowania ustawowego i braku odesłań w ustrojowych ustawach samorządowych wyłącznym źródłem reguł funkcjonowania zarządu związku komunalnego jest statut związku komunalnego.

Zarząd występuje w potrójnej roli. Po pierwsze, zarząd pełni funkcję organu wykonawczego związku komunalnego. Po drugie, jest organem administracji publicznej, który podejmuje wiążące rozstrzygnięcia wobec osób trzecich. Po trzecie, zarząd jest organem osoby prawnej prawa prywatnego, jaką jest związek komunalny.

O liczebności zarządu związku komunalnego ustawodawca milczy. W doktrynie pojawiły się poglądy co do liczby członków zarządu związku komunalnego. Zdaniem A. Agopszowicza, „nie istnieje [...] potrzeba, żeby zarząd związku liczył od trzech do siedmiu osób – kwestię tę powinien rozstrzygać statut. Powinien on jednak liczyć co najmniej dwie osoby, a to ze względu na wymagania art. 46 u.s.g., stosownie do którego oświadczenia woli w imieniu związku w zakresie zarządu mieniem winny być składane przez dwóch członków zarządu. Żeby jednak [...] dokonać wyboru członka zarządu spoza członków zgromadzenia, musi on liczyć przynajmniej trzy osoby”⁴⁴. Bogdan Dolnicki uważa, że zarząd nie powinien liczyć więcej niż pięciu członków. Argumentem przemawiającym za tym rozwiązaniem jest to, że większa liczebność zarządu mogłaby obniżyć sprawność jego działania⁴⁵.

Pogląd ostatni wydaje się w pełni uzasadniony. Im mniejsza liczebność organu kolegialnego, tym mniejszy konflikt wśród jego członków i większa skuteczność i efektywność działania. Nic nie stoi na przeszkodzie, by do związku komunalnego odnieść uregulowanie odnoszące się do zarządu powiatu. Wówczas liczba członków zarządu byłaby określona na od trzech do pięciu osób. Jednakże mimo to, dokładną liczbę członków zarządu i tak musiałby określać statut związku komunalnego.

Członkowie zarządu są powoływani i odwoływani przez zgromadzenie związku spośród jego członków (art. 73 ust. 2 u.s.g. i art. 71 ust. 2 u.s.p.) w drodze uchwały bezwzględnej większością głosów statutowej liczby członków. Statut nie może regulować odmiennych sposobów powoływania członków zarządu.

Ustrojowe ustawy samorządowe nie regulują sposobu (trybu) wybierania członków zarządu związku. Brak jest przepisów, które by dotyczyły uprawnień do zgłaszania kandydatów na członków zarządu, kolejności wybierania poszczególnych członków, funkcji, jakie będą spełniać poszczególni członkowie. Zagadnienia te powinny być szczegółowo uregulowane w statucie danego związku komunalnego. Artykuł 73 ust. 3 u.s.g. oraz art. 71 ust. 1 u.s.p. dopuszcza możli-

⁴⁴ A. Agopszowicz, w: *Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 1999, s. 464.

⁴⁵ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2001, s. 156.

wość wyboru członków zarządu spoza zgromadzenia w liczbie jednak nieprzekraczającej 1/3 składu zarządu związku. Statut nie może w tej kwestii wprowadzać odmiennych regulacji. Nie jest dopuszczalne, zdaniem autorek tego opracowania, wybranie więcej niż 1/3 członków zarządu spoza członków zgromadzenia. Jeżeli zatem statut nie zawiera w tej kwestii żadnych regulacji, zgromadzenie związku zobowiązane jest wybrać zarząd tylko spośród swoich członków.

Ustawodawca nie określa kompetencji zarządu. Kwestia ta powinna być wprost uregulowana w statucie związku komunalnego. Ustalając kompetencje zarządu związku komunalnego, można posiłkować się uregulowaniami zawartymi w art. 32 u.s.p. Tym samym do podstawowych kompetencji zarządu związku komunalnego należy: przygotowanie projektów uchwał organu uchwałodawczego, stanowienie prawa miejscowego, wykonywanie uchwał zgromadzenia związku, rozstrzyganie indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej, gospodarowanie mieniem związku komunalnego, przygotowanie i wykonanie budżetu.

Ustrojowe ustawy samorządowe nie przewidują wprost powoływania przewodniczącego zarządu związku. Do 11 kwietnia 2001 roku kwestię tę regulował art. 73 ust. 4 u.s.g. Zgodnie z nim, do przewodniczącego zarządu związku stosowało się przepisy dotyczące wójta, burmistrza (prezydenta). Wówczas przewodniczącego zarządu wybierało zgromadzenie związku w oddzielnym, tajnym głosowaniu, bezwzględną większością głosów, w obecności co najmniej połowy statutowego składu zgromadzenia. Po 11 kwietnia 2001 roku⁴⁶ art. 73 ust. 4 u.s.g. skreślono. W obecnym stanie prawnym brak jakichkolwiek uregulowań tej kwestii. Nic nie stoi na przeszkodzie, aby nadal stosować odpowiednio przepisy dotyczące wójta, burmistrza (prezydenta) w przypadku gminnego związku komunalnego, a starosty jako przewodniczącego zarządu powiatu odnośnie do powiatowego związku komunalnego.

Istotną kwestią jest to, czy przewodniczący zarządu związku komunalnego może być traktowany jako monokratyczny organ związku komunalnego. Odpowiedzi szukać należy w jego kompetencjach. Przewodniczący zarządu związku reprezentuje związek na zewnątrz. Związek komunalny został wyposażony w osobowość prawną i to zarówno publicznoprawną, jak i prywatnoprawną. W myśl obowiązującej w prawie polskim teorii organów osoby prawnej⁴⁷, osoby te działają przez swoje organy w sposób przewidziany w ustawie i w opartym na niej statucie (art. 38 k.c.⁴⁸). Czynności organów uznawane są za działania samej osoby prawnej, co wyraźnie odróżnia funkcjonowanie organu osoby prawnej od

⁴⁶ Nowela z dnia 11 kwietnia 2001 r. – ustawa z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 45, poz. 497).

⁴⁷ S. Dmowski, w: S. Dmowski, S. Rudnicki, *Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga pierwsza. Część ogólna*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2002, s. 128.

⁴⁸ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. kodeks cywilny, Dz.U. nr 16, poz. 93 ze zm.

stosunku przedstawicielstwa, w którym przedstawiciel składa oświadczenie woli w imieniu osoby zainteresowanej, ale jego działanie jest własnym działaniem nie zaś osoby reprezentowanej. Przewodniczącemu zarządu związku nie został wprost przyznany status organu związku komunalnego, z drugiej jednak strony ustawodawca wyposaża go, choć nie wprost, ale *per analogiam* w kompetencje właściwe organom.

Na zasadzie analogii z treści art. 31 u.s.g. oraz art. 34 ust. 1 u.s.p. wynika, że przewodniczący zarządu związku reprezentuje związek komunalny na zewnątrz. Natomiast z art. 46 ust. 1 u.s.g. oraz art. 34 ust. 1 u.s.p. wynika, że oświadczenia woli w imieniu związku komunalnego w zakresie zarządu mieniem składają dwaj członkowie zarządu lub jeden członek zarządu i osoba upoważniona przez zarząd. Zarząd związku komunalnego może upoważnić inne osoby do składania oświadczeń woli związanych z prowadzeniem bieżącej działalności związku, np. pełnomocnika⁴⁹.

W doktrynie pojawiły się różne koncepcje rozstrzygnięcia relacji między reprezentacją publicznoprawną a reprezentacją cywilnoprawną. Wspólnym punktem odniesienia jest posiadanie przez związek komunalny osobowości prawnej prawa publicznego i cywilnego. W związku z tym w literaturze można wyróżnić trzy podstawowe modele ujęcia reprezentacji osób prawnych.

Pierwszy z nich zakłada, że ustawodawca, ustalając krąg podmiotów uprawnionych do reprezentowania danej osoby prawnej w sferze prawa cywilnego, przyjmuje w sposób niejako dorozumiany, iż reprezentant może działać nie tylko w sferze stosunków cywilnoprawnych, ale także w sferze stosunków administracyjnoprawnych. Termin określony w art. 31 u.s.g. i art. 34 ust. 1 u.s.p. oznacza reprezentację we właściwym tego słowa znaczeniu, czyli składanie oświadczeń woli w sferze stosunków cywilnoprawnych i procesowych. Dlatego też reprezentacja na zewnątrz określona w art. 31 u.s.g. i art. 34 ust. 1 u.s.p. dotyczy dwóch sfer działania – sfery publicznoprawnej jako podmiotu publicznoprawnego oraz prywatnoprawnej jako osoby prawnej prawa prywatnego. Reprezentant może działać zarówno w sferze stosunków cywilnoprawnych, jak i publicznoprawnych⁵⁰. Za szerokim rozumieniem przedstawicielstwa przemawia art. 30 § 3 k.p.a. Według tego przepisu, w postępowaniu regulowanym przepisami kodeksu postępowania

⁴⁹ Na temat pełnomocnictwa: J. Jagoda, w: *Ustawa o samorządzie powiatowym...*, op. cit., s. 362 i n. oraz uchwała Sąd Najwyższy (dalej: SN) z dnia 3 października 2003 r., sygn. akt III CZP 63/03, OSNC 2004, nr 12, poz. 188, w której SN wskazał, że przepisy ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym nie wyłączają możliwości złożenia oświadczenia woli w imieniu gminy w zakresie zarządu mieniem przez pełnomocnika ustanowionego przez wójta. Zob. też na ten temat uchwałę SN z dnia 6 stycznia 1992 r., sygn. akt IIICZP116/91, OSNCP 1992, nr 7–8, poz. 125, w której wskazał, że pełnomocnictwa mogą udzielić osoby, które same byłyby władne dokonać czynności prawnej objętej pełnomocnictwem.

⁵⁰ M. Kotulski, w: *Komentarz do ustawy o samorządzie województwa*, red. P. Chmielnicki, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2005, s. 232.

administracyjnego, strony niebędące osobami fizycznymi działają przez swych ustawowych lub statutowych przedstawicieli⁵¹.

Według drugiego modelu, ustawodawca normuje wspólnie reprezentację w sferze stosunków cywilnoprawnych i publicznoprawnych, z pewnymi jednak regulacjami szczególnymi w zakresie określonych oświadczeń woli. Należy przyjąć, że prawo to rozciąga się na wszystkie czynności sądowe i pozasądowe. Obejmuje przede wszystkim postępowanie przed sądami i organami administracji oraz wszelkie działania prawne, jak choćby zawieranie i rozwiązywanie umów. Nie ma też podstaw do tego, by art. 46 u.s.g. traktować jako przepis szczególny w stosunku do art. 31 u.s.g. Przepis ten można uznać jedynie za normę o charakterze wewnątrzorganizacyjnym, stanowiącą ustawowe zalecenie dla wójta, by jego zastępca mógł wykonywać w imieniu gminy i ze skutkami bezpośrednio dla tej ostatniej, te czynności prawne, które mógłby wykonywać wójt⁵².

Zgodnie z trzecim modelem, prawodawca odrębnie reguluje kwestie tych dwóch reprezentacji w innych stosunkach prawnych. Przedstawiciele tej koncepcji uważają, że reprezentacja na zewnątrz, o której mowa w art. 31 u.s.g. i art. 34 ust. 1 u.s.p. oderwana jest od składania oświadczeń woli w stosunkach cywilnoprawnych. W art. 46 ust. 1 u.s.g. została natomiast uregulowana reprezentacja we właściwym znaczeniu, składanie oświadczeń woli w zakresie czynności cywilnoprawnych i procesowych. Tym samym w ujęciu ustrojowych ustaw samorządowych przez reprezentację rozumieć należy dokonywanie czynności publicznych, a nie cywilnych⁵³.

Na uznanie zasługuje ostatnia z wyżej zaprezentowanych koncepcji. Pierwszy model jest nie do przyjęcia, albowiem zakłada, że w art. 31 u.s.g. i art. 34

⁵¹ I. Chlebek, *Kierowanie bieżącymi sprawami gminy i jej reprezentowanie przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta*, w: *Samorząd miejski. Zadania, instytucje, formy*, red. S. Wróbel, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań – Chorzów 2008, s. 221.

⁵² A. Szewc, w: A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2000, s. 255; wyrok SN z dnia 11 października 2001 r., sygn. akt II CKN 327/99, Lex nr 52727; G. Bieniek, *W sprawie reprezentacji gminy jako osoby prawnej*, „Rejent” 2003, nr 2(142), s. 28; J. Jagoda, *Reprezentacja gminy w obrocie cywilnoprawnym*, w: *Współczesne problemy samorządu terytorialnego...*, op. cit., s. 64.

⁵³ M. Poglódek, *Prawnoustrojowa pozycja wójta (burmistrza, prezydenta) oraz starosty powiatowego i marszałka województwa*, w: *Samorząd lokalny w Polsce. Społeczno-polityczne aspekty funkcjonowania*, red. S. Michałowski, A. Pawłowska, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2004, s. 53; B. Dolnicki, *Monokratyczne organy gminy, powiatu i województwa (implikacje prawne bezpośredniego wyboru wójta, burmistrza i prezydenta miasta)*, „Forum Naukowe. Wyższa Szkoła Zarządzania i Bankowości w Poznaniu. Instytut Samorządu Terytorialnego” 2004, nr 2/18, s. 10; L. Rajca, *Pozycja ustrojowa zarządu gminy i jego przewodniczącego*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 2, s. 8 oraz I. Chlebek, *Kierowanie bieżącymi sprawami gminy i jej reprezentowanie przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta*, w: *Samorząd miejski...*, op. cit., s. 217; W. Kisiel, op. cit., s. 198–199. Zob. też postanowienie SN z dnia 12 grudnia 1995 r., sygn. akt II CRN 184/95, Lex nr 24929.

u.s.p. uregulowana jest jedynie reprezentacja cywilnoprawna. Domniemywać należałoby, że w taki sam sposób została ukształtowana reprezentacja w sferze publicznoprawnej. Drugi pogląd również nie jest akceptowany. Jeśli przyjmiemy, że art. 46 ust. 1 u.s.g. i art. 48 ust. 1 u.s.p. mają stanowić przepisy szczególne w stosunku do przepisów przewidujących jednoosobową reprezentację danej jednostki samorządu terytorialnego, to jaki sens ma art. 46 u.s.g. skoro i on przewiduje składanie oświadczeń woli w imieniu gminy jednoosobowo przez wójta. Autorzy trzeciej koncepcji przyjmują, że w art. 31 u.s.g. i art. 34 ust. 1 u.s.p. uregulowana została reprezentacja publicznoprawna natomiast w art. 46 u.s.g. i w art. 48 ust. 1 u.s.p. reprezentacja cywilnoprawna⁵⁴.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt związku komunalnego, należy uznać, że regulację zawartą w art. 31 u.s.g. i art. 34 ust. 1 u.s.p. należy w pełni zastosować do reprezentacji publicznoprawnej i tym samym przewodniczący zarządu związku reprezentuje jednoosobowo związek komunalny w sferze stosunków administracyjnoprawnych. Natomiast art. 46 ust. 1 u.s.g. i art. 48 ust. 1 u.s.p. dotyczy reprezentacji związku komunalnego w sferze prawa cywilnego, w tym składni oświadczeń woli i zawierania umów cywilnoprawnych. Celem uniknięcia powtórzeń, kwestię reprezentacji w sferze prawa prywatnego omówię w rozdziale dotyczącym mienia związku komunalnego.

Jednym z podstawowych obowiązków przewodniczącego zarządu związku komunalnego jest kierowanie bieżącymi sprawami związku, co wynika z art. 31 u.s.g. i art. 34 ust. 1 u.s.p. Termin „sprawy bieżące” jest pojęciem nieostrym. Przyjąć należy, że chodzi o sprawy wymagające niezwłocznego i szybkiego załatwienia i z tej racji nie mogą być przedstawione zarządowi. Przepisy dotyczące kierowania bieżącymi sprawami związku, usprawniają pracę zarządu przez szybkie załatwienie spraw, które związek podejmuje rutynowo. Przyznanie przewodniczącemu uprawnienia do kierowania bieżącymi sprawami związku wynika z tego, że jest on kierownikiem biura związku. Z tej racji jest on predestynowany do załatwienia spraw zwanych bieżącymi, a które nie są związane ze sprawnym funkcjonowaniem związku⁵⁵. Karol Podgórski wskazał, że do spraw bieżących należą sprawy o rutynowym charakterze, dużej

⁵⁴ I. Chlebek, *Kierowanie bieżącymi sprawami gminy i jej reprezentowanie przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta*, w: *Samorząd miejski...*, op. cit., s. 225; M. Poglódek, *Prawnoustrojowa pozycja wójta (burmistrza, prezydenta) oraz starosty powiatowego i marszałka województwa*, w: *Samorząd lokalny w Polsce...*, op. cit., s. 53 oraz A. Łukaszewska, w: J. Szachulowicz, M. Krasowska, A. Łukaszewska, *Gospodarka nieruchomościami. Komentarz*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2003, s. 326.

⁵⁵ A. Agopszowicz, w: A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *Ustawa o samorządzie terytorialnym. Komentarz*, op. cit., s. 208 oraz B. Dolnicki, *Zadania i funkcje przewodniczącego zarządu jednostki samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Beskidzkiej Wyższej Szkoły Turystyki w Żywcu” 2002, nr 1, t. 1, s. 44.

częstotliwości występowania oraz niezastrzeżone do kompetencji innych organów. Do tej kategorii nie zalicza spraw bieżących z zakresu administracji publicznej załatwiane w trybie k.p.a.⁵⁶

Kierowanie bieżącymi sprawami związku oznacza wszelkie czynności należące do kompetencji przewodniczącego zarządu związku komunalnego, ale także w niewielkim zakresie do zgromadzenia związku, albowiem nie wszystkie bieżące sprawy związku mają tylko charakter wykonawczy. Należy przyjąć, że sprawy należące do wyłącznej właściwości organów stanowiących nie mogą być uznawane za bieżące⁵⁷. Istotną kwestią jest to, czy do spraw bieżących należy prawo do jednoosobowego składania oświadczeń woli. Wydaje się, że nie. Do tego wymagane jest odrębne upoważnienie ze strony zarządu. Odmiennego zdania jest Rudolf Klyszcz. Wedle tego autora, w treści kierowania bieżącymi sprawami mieści się jednak również upoważnienie dla starosty i marszałka do składania jednoosobowo oświadczeń woli w sprawach majątkowych⁵⁸. Wobec braku jednoznacznego określenia terminu „bieżące sprawy”, powinny one być wprost określone w statucie związku.

Konkludując, przyznanie przewodniczącemu zarządu związku uprawnień do kierowania bieżącymi sprawami związku wskazuje, że nie jest on tylko i wyłącznie równoprawnym członkiem kolegialnego organu wykonawczego, ale tylko on może tymi sprawami kierować. Możliwość kierowania odpowiednim urzędem przyznaje przewodniczącemu zarządu związku cechę organu jednoosobowego.

Zakładem pracy dla członków zarządu związku jest wyodrębniona organizacyjnie jednostka stanowiąca aparat pomocniczy zarządu⁵⁹. Ani ustawa o samorządzie gminnym, ani ustawa o samorządzie powiatowym nie określają nazwy tej jednostki. Bogdan Dolnicki uważa, że zarząd wykonuje swoje zadania najczęściej przy pomocy biura zarządu, którego kierownikiem jest przewodniczący zarządu związku, bądź też jeden z jego zastępców, jeżeli zarząd wyrazi na to zgodę⁶⁰. Zdaniem Kazimierza Bandarzewskiego, właściwszym

⁵⁶ K. Podgórski, *Pozycja ustrojowa organów samorządu gminnego po reformie 2002 r.*, w: *Współczesne problemy samorządu terytorialnego...*, op. cit., s. 16.

⁵⁷ J. Jagoda, *Burmistrz jako monokratyczny organ wykonawczy gminy*, w: *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, red. J. Filipek, Wyższa Szkoła Administracji w Bielsku-Białej, Bielsko-Biała 2003, s. 254; I. Chlebek, *Kierowanie bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentowanie na zewnątrz przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta*, w: *Polityka administracyjna*, op. cit., s. 157.

⁵⁸ R. Klyszcz, *Ustawy o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa. Komentarz*, Oficyna Wydawnicza Unimex, Wrocław 1999, s. 78.

⁵⁹ K. Bandarzewski, w: *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, op. cit., s. 483 oraz K. Bandarzewski, w: *Komentarz do ustawy o samorządzie powiatowym*, op. cit., s. 454.

⁶⁰ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2001, s. 158.

określeniem będzie urząd związku, on bowiem stanowi odpowiednik urzędu gminy⁶¹. W przypadku gminnego związku komunalnego można używać pojęcia urząd związku komunalnego. Jednakże w przypadku powiatowego związku komunalnego, trzymając się konsekwentnie odwołań do zarządu – ten „urząd” należałoby nazwać „starostwem związku komunalnego”. Jednak wydaje się, że dla przejrzystości funkcjonowania administracji samorządowej, łatwiej i „bezpieczniej” nazwać taki aparat pomocniczy „biurem”.

Biuro nie jest tylko aparatem pomocniczym zarządu, ale również aparatem pomocniczym przewodniczącego zarządu związku, gdy wykonuje on swoje zadania wynikające z przepisów prawa, wykraczające poza kierowanie pracami zarządu⁶². Biuro związku zapewnia także obsługę zgromadzeniu związku i jego organom wewnętrznym⁶³. Zadania, kompetencje, wewnętrzna organizacja biura zarządu powinny zostać wskazane w regulaminie organizacyjnym biura. Charakter prawny regulaminu jest sporny zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie. Spór ten wynikał na tle odmiennego uregulowania trybu jego nadawania w ustawie o samorządzie gminnym oraz w ustawie o samorządzie powiatowym. Do października 2002 roku, tj. do dnia wejścia w życie ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza, prezydenta miasta, zarówno ustawa o samorządzie gminnym, jak i o samorządzie powiatowym przewidywały, że regulamin organizacyjny urzędu gminy i starostwa powiatowego jest uchwalany przez radę gminy (powiatu). Wtedy to były zgłaszane wątpliwości dotyczące charakteru prawnego regulaminu, ale za przyjęciem, że jest to akt prawa miejscowego, przemawiała prawna forma nadania, tj. uchwała organu stanowiącego. W odniesieniu do regulaminu organizacyjnego urzędu gminy wyrażono pogląd, że nie stanowi on prawa miejscowego i nie istnieje obowiązek jego publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym⁶⁴. Wątpliwości dotyczą regulaminu organizacyjnego starostwa, który nadal jest uchwalany przez radę powiatu. Regulamin organizacyjny urzędu jest uznawany za przepis prawny kierownictwa wewnętrznego⁶⁵ albo akt wewnętrznego kierownictwa⁶⁶. Według innych przedstawicieli doktryny, regu-

⁶¹ K. Bandarzewski, w: *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, op. cit., s. 484. Por. też § 3 pkt 25 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 1999 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej dla organów gmin i związków międzygminnych (Dz.U. nr 112, poz. 1319 ze zm.).

⁶² J. Jagoda, *Powiatowa (miejska) administracja zespolona*, w: *Dziesięć lat reformy ustrojowej administracji*, op. cit., s. 227.

⁶³ Ibidem, s. 227; D. Dąbek, w: *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, op. cit., s. 216; Cz. Martysz, *Ustawa o samorządzie powiatowym...*, op. cit., s. 289.

⁶⁴ Wyrok NSA z dnia 15 kwietnia 2003 r., sygn. akt IISA/Łd 324/03, Wspólnota 2003, nr 14, s. 57.

⁶⁵ H. Rot, w: H. Rot, K. Siarkiewicz, *Zasady tworzenia prawa miejscowego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1994, s. 62.

⁶⁶ A. Agoposzowicz, w: A. Agoposzowicz, Z. Gilowska, *Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym. Komentarz*, op. cit., s. 230–231.

lamin organizacyjny zaliczany był do swoistych źródeł prawa⁶⁷ bądź też „aktów prawa wewnętrznego”⁶⁸. Jednakże wobec braku cechy powszechności obowiązywania niektórzy przedstawiciele nauki odmawiają tym aktom statusu prawa miejscowego. Inni natomiast uważają, że regulamin organizacyjny urzędu (biura) jest rodzajem aktu prawa miejscowego – aktem ustrojowo-organizacyjnym, o których mowa w art. 40 ust. 2 u.s.p.⁶⁹

Wydaje się, że to zgromadzenie związku powinno, w drodze uchwały, ustanowić regulamin organizacyjny biura zarządu związku komunalnego. Na gruncie już nieaktualnego stanu prawnego to rada gminy uchwalała regulamin organizacyjny urzędu gminy. Choć w obecnym stanie kompetencje w gminie do ustalenia regulaminu organizacyjnego przeszły na wójta, to zgromadzenie związku powinno posiadać uprawnienie do uchwalenia regulaminu organizacyjnego biura związku⁷⁰.

Przewodniczący zarządu związku jest kierownikiem biura związku. Kierownictwo to sprawowanie władztwa organizacyjnego nad aparatem pomocniczym związku. Dlatego kierownik ma możliwość użycia przede wszystkim środków oddziałujących na pracę biura, jak również ponosi pełną odpowiedzialność za przebieg i wynik pracy w pełnym zakresie spraw. Biuro związku stanowi zorganizowany zespół osób i środków, służący pomocą organowi administracyjnemu – zarządowi⁷¹. Kierownictwo przewodniczącego oznacza pozostawanie pracowników biura w zależności służbowej i osobowej tylko wobec niego. Przewodniczący zarządu związku, oprócz organizowania pracy zarządu, posiada także kompetencje przyznane mu do samodzielnego wykonania. Jedną z nich jest prawo wydawania decyzji administracyjnych. Ustawodawca wskazał w art. 65 ust. 4 u.s.p., że do związków komunalnych stosuje się art. 38 u.s.p. Tym samym przewodniczący zarządu związku może upoważnić do wydawania decyzji administracyjnych w jego imieniu swoich zastępców oraz innych pracowników biura związku, a także członków zarządu i kierowników jednostek organizacyjnych⁷². Upoważnienie takie, stosownie do art. 268a k.p.a., wymaga formy pisemnej.

Przewodniczący zarządu związku może również w wyjątkowych sytuacjach działać doraźnie, wykonując czynności należące do kompetencji zarządu. Działa

⁶⁷ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń 1996, s. 63–72.

⁶⁸ J. Jagoda, *Powiatowa (miejska)...*, op. cit., s. 228 oraz zob. E. Ochendowski, Glosa do wyroku NSA z dnia 8 stycznia 1992 r., sygn. akt SA/Wr 1125/91, OSP 1993, z. 11, poz. 210.

⁶⁹ D. Dąbek, w: *Komentarz do ustawy o samorządzie powiatowym*, op. cit., s. 216.

⁷⁰ Wyrok NSA z dnia 14 maja 1999 r., sygn. akt II SA385/99, Lex nr 46745.

⁷¹ *Polskie prawo administracyjne*, red. J. Służewski, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995, s. 33.

⁷² J. Jagoda, *Powiatowa (miejska)...*, op. cit., s. 231.

on wówczas niejako w zastępstwie organu wykonawczego i wówczas biuro związku służyć powinno pomocą także i w tym wypadku przewodniczącemu zarządu. Ponadto przewodniczący zarządu związku organizuje pracę biura związku, co wynika przede wszystkim z tego, że jest on kierownikiem tego biura i zwierzchnikiem służbowym zatrudnionych tam pracowników oraz kierowników jednostek organizacyjnych w zakresie niezastrzeżonym dla zarządu związku⁷³.

Przewodniczącemu zarządu związku przypisane są także szczególne uprawnienia, które wynikają z przepisów ustrojowych ustaw samorządowych (art. 32 u.s.g. i art. 43 ust. 2 u.s.p.). Te szczególne uprawnienia polegają na możliwości podejmowania czynności w sprawach niecierpiących zwłoki, związanych z bezpośrednim zagrożeniem interesu publicznego, jak również zagrożeniem życia i zdrowia oraz sprawy mogące spowodować znaczne straty materialne. Czynności podejmowane w ramach szczególnych uprawnień podejmowane są jednoosobowo przez przewodniczącego zarządu, według jego własnego uznania o zajęciu przesłanek do tego działania i wymagają zatwierdzenia na najbliższym posiedzeniu zarządu. Należą one do tzw. środków prewencyjnych⁷⁴.

Jednym z ważniejszych wyznaczników pozycji prawnej przewodniczącego zarządu związku komunalnego jest kompetencja do wydawania decyzji administracyjnych, w rozumieniu przepisów k.p.a., w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej (art. 38 u.s.p. w zw. z art. 65 ust. 4 u.s.p.). Sprawami z zakresu administracji publicznej są indywidualne sprawy mieszkańców, rozstrzygane przez wójta, starostę marszałka oraz właśnie przewodniczącego zarządu związku na podstawie materialnego prawa administracyjnego, opierając się na przepisach procedury, a przekazane danej jednostce czy też związkowi jako zadania własne, zlecone lub powierzone⁷⁵. Wyposażenie przewodniczącego zarządu związku w te kompetencje spowodowało, że stał się on organem administracji publicznej. Prawo do wydawania decyzji stanowi własną kompetencję przewodniczącego zarządu związku wykonywaną przez niego jednoosobowo. Przepisy określają tylko ogólną właściwość w tej sprawie, nie stanowiąc dostatecznej podstawy do wydawania decyzji administracyjnych. Niezbędne jest jeszcze wyraźne upoważnienie wynikające z przepisów materialnego prawa administracyjnego. Podstawę taką mogą również stanowić akty prawa miejscowego stanowione przez organy uchwałodawcze (w tym uchwała o utworzeniu związku komunalnego). Uprawnienie takie przewodniczący zarządu związku może nabywać ponadto

⁷³ Cz. Martysz, *Ustawa o samorządzie powiatowym...*, op. cit., s. 265.

⁷⁴ B. Dolnicki, *Zadania i funkcje przewodniczącego*, op. cit., s. 48; B. Dolnicki, *Organy monokratyczne a kolegialne w samorządzie terytorialnym*, Stowarzyszenie Edukacji Administracji Publicznej, Warszawa 2003, s. 165 oraz B. Dolnicki, *Monokratyczne organy samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 1–2, s. 57.

⁷⁵ K. Bandarzewski, w: *Ustawa o samorządzie powiatowym...*, op. cit., s. 222.

na podstawie porozumienia z jednostkami samorządu terytorialnego, jak również z organami administracji rządowej. Przewodniczący zarządu związku komunalnego działa jako organ administracji publicznej (samorządowej), w związku z czym wydaje decyzję w swoim imieniu⁷⁶. Działa on w granicach własnych, przyznanych mu w ustawie kompetencji, nie zaś w granicach interesu prawnego danego związku komunalnego⁷⁷.

Wyłączna kompetencja przewodniczącego związku komunalnego w zakresie obsady stanowiska skarbnika jest kolejną jego jednoosobową kompetencją. W art. 18 ust. 2 pkt 3 u.s.g. w zw. z art. 69 ust. 3 u.s.g. i art. 37 ust. 1 u.s.p. ustawodawca postanowił, że skarbnik związku jest powoływany przez zgromadzenie związku na wniosek przewodniczącego zarządu związku. Taka regulacja oznacza, że uprawnionym wnioskodawcą do zgłaszania kandydatów na te stanowiska jest przewodniczący zarządu związku oraz że zgromadzenie nie może skutecznie powołać skarbnika bez odpowiedniego wniosku. Przedłużający się czas niezłożenia wniosku skutkować może odwołaniem przewodniczącego zarządu związku i tym samym całego zarządu, a nawet zawieszeniem organu wykonawczego i wprowadzeniem zarządu komisarycznego.

Na przewodniczącym zarządu ciąży także obowiązki informacyjne, wśród których znajdują się: obowiązek przedkładania uchwał organom nadzoru oraz obowiązek przedkładania informacji i danych na żądanie organu nadzoru. Kompetencje te związane są ściśle z pojęciem nadzoru. Przewodniczący zarządu związku komunalnego ma obowiązek przedkładania wojewodzie i regionalnej izbie obrachunkowej uchwał organów związku komunalnego w terminie siedmiu dni od dnia ich podjęcia. Natomiast uchwały w sprawie wydania przepisów porządkowych podlegają przekazaniu w ciągu dwóch dni od dnia ich podjęcia. Drugim obowiązkiem jest dostarczanie na żądanie organu nadzoru informacji i danych dotyczących działalności i organizacji związku komunalnego. Obowiązek ten został w przepisach ukształtowany bardzo szeroko, a ustawodawca nie wskazał żadnych granic przedmiotowych. Może zatem on dotyczyć każdego przejawu działalności związku komunalnego.

Kolejnym osobistym uprawnieniem przewodniczącego zarządu związku związanym z wykonywaniem przez niego funkcji jest organizowanie pracy

⁷⁶ Przeciwny pogląd wyraził A. Agopszowicz, zdaniem którego pozycja przewodniczącego zarządu nie ulega żadnej zmianie przez to, że jest on powołany do wydawania decyzji administracyjnej, albowiem występując w tej roli, pozostaje on nadal przewodniczącym organu kolegialnego. Różnica polega jedynie na tym, że w procesie wyrażania woli przez osobę prawną podejmuje jednoosobowo zarówno akty stanowiące, jak i wykonawcze w postaci decyzji administracyjnej. Decyzje zatem wydaje w imieniu jednostki samorządu terytorialnego jako organ administracji publicznej. Zob. A. Agopszowicz, w: A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *Ustawa o samorządzie terytorialnym. Komentarz*, op. cit., s. 262–263.

⁷⁷ Wyrok SN z dnia 7 czerwca 2001 r., sygn. akt III RN 104/00, OSP 2002, z. 10, poz. 133.

zarządu. W sprawach organizowania pracy zarządu przewodniczący zarządu związku komunalnego podejmuje wszelkie czynności, które mają na celu sprawne wykonywanie jego zadań. Do uprawnień organizacyjnych zaliczyć należy wszystkie czynności o charakterze technicznym. Będzie to: nadzorowanie prac przygotowawczych do posiedzeń zarządu, zwoływanie posiedzeń, określanie terminu i tematyki posiedzeń, przygotowywanie dokumentów niezbędnych na posiedzenia, opracowywanie porządku obrad, zabezpieczanie obsługi posiedzeń oraz kierowanie nimi.

Z powyższych argumentów wynika, że przewodniczący zarządu związku wykazuje cechy zarówno organu administracji samorządowej, jak i organu odpowiedniej osoby prawnej. Dlatego też możemy go uznać za monokratyczny organ związku komunalnego. Z jednej strony bowiem jest organem administracji publicznej, a z drugiej strony reprezentuje związek na zewnątrz jako członek zarządu związku i kieruje bieżącymi sprawami jako organ związku komunalnego⁷⁸.

Przewodniczącego zarządu związku komunalnego można odwołać. Wniosek o jego odwołanie spełnia wymogi prawne wtedy, gdy jest złożony przez 1/4 statutowego składu zgromadzenia związku, ma formę pisemną oraz zawiera uzasadnienie przyczyny odwołania. Rozpatrzenie przedmiotowego wniosku jest możliwe dopiero na następnej sesji zgromadzenia, po upływie co najmniej jednego miesiąca od daty jego wpłynięcia. Jeżeli wniosek o odwołanie przewodniczącego zarządu związku został zgłoszony w trakcie sesji zgromadzenia związku, to jako akt wynikający z czynności materialno-technicznej powinien być skierowany wyłącznie do przewodniczącego zgromadzenia związku, na którym to ciąży obowiązek właściwego organizowania pracy zgromadzenia związku, a datę sesji należy przyjąć jako datę jego zgłoszenia. Na jednym posiedzeniu zgromadzenia związku, na którym udzielono absolutorium zarządowi związku, można następnie rozpatrywać wniosek o odwołanie przewodniczącego zarządu związku z innej przyczyny, niż nieudzielenie absolutorium, pod warunkiem, że został zachowany tryb określony w art. 28c u.s.g.⁷⁹

5. Podsumowanie

Problematyce organizacji, funkcjonowania, znaczeniu i roli związków komunalnych w systemie administracji publicznej poświęcano wiele uwagi w nauce prawa samorządowego. Jednakże w dalszym ciągu zaobserwować można lęk

⁷⁸ J. Kastelik, *Organy związku komunalnego*, „Ius et Administratio” 2006, z. 2(10), s. 159–160.

⁷⁹ C. Kociński, *Odwołanie przewodniczącego związku międzygminnego*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2002, nr 4, s. 37.

przed tworzeniem tych związków. Wynikać to może z niedoskonałości przepisów prawa w tym zakresie. Ustrojowe ustawy samorządowe będące podstawą prawną tworzenia związków komunalnych nie stanowią wyczerpującej regulacji. Zarówno doktryna, jak i orzecznictwo lukę tę starają się zapełnić, jednakże mimo dwudziestoletniego istnienia związków gmin, a od 1999 roku związków powiatów funkcjonowanie tych komunalnych osób prawnych przysparza wielu problemów.

Celem artykułu było wykazanie, że struktura organizacyjna związku komunalnego stwarza wiele problemów, których rozwiązania brak albo też rozstrzygnięcia nie są jednolite. W świetle kwestii objętych rozważaniami nasuwa się postulat ujednoczenia i uzupełnienia rozwiązań prawnych regulujących sytuację organów związku komunalnego w strukturze samorządu terytorialnego. Jednocześnie zamierzeniem pracy było kompleksowe ujęcie struktury organów związku komunalnego wraz ze wskazaniem wyłaniających się w literaturze i praktyce problemów. Doświadczenia zebrane w ciągu 20 lat funkcjonowania związków komunalnych skłaniać mogą do sformułowania postulatu, *de lege ferenda*, aby ustawodawca uregulował kompleksowo tę instytucję w ustawie o związkach komunalnych, chociażby na wzór obowiązującego w okresie dwudziestolecia międzywojennego rozporządzenia Prezydenta RP z 22 marca 1928 roku o związkach międzykomunalnych.

Bibliografia

- Agoposzowicz A., Gilowska Z., *Ustawa o samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 1997.
- Agoposzowicz A., Gilowska Z., *Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 1999.
- Bieniek G., *W sprawie reprezentacji gminy jako osoby prawnej*, „Rejent” 2003, nr 2(142).
- Biurokracja*, III Międzynarodowa Konferencja Naukowa Krynica-Zdrój 2–4 czerwca 2006 r., red. J. Łukasiewicz, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa Oddział w Rzeszowie, Rzeszów 2006.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2001.
- Dolnicki B., *Zadania i funkcje przewodniczącego zarządu jednostki samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Beskidzkiej Wyższej Szkoły Turystyki w Żywcu” 2002, nr 1, t. 1.
- Dolnicki B., *Monokratyczne organy samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 1–2.
- Dolnicki B., *Organy monokratyczne a kolegialne w samorządzie terytorialnym*, Stowarzyszenie Edukacji Administracji Publicznej, Warszawa 2003.
- Dolnicki B., *Monokratyczne organy gminy, powiatu i województwa (implikacje prawne bezpośredniego wyboru wójta, burmistrza i prezydenta miast)*, „Forum Naukowe. Wyższa Szkoła Zarządzania i Bankowości w Poznaniu. Instytut Samorządu Terytorialnego” 2004, nr 2/18.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2001, 2006.
- Dmowski S., Rudnicki S., *Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga pierwsza. Część ogólna*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2002.

- Dziesięć lat reformy ustrojowej administracji publicznej w Polsce*, red. J. Parchomiuk, B. Uliasz, E. Kruk, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2009.
- Granice samodzielności wspólnot samorządowych*, red. E. Ura, Uniwersytet Rzeszowski, Rzeszów 2005.
- Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, red. J. Filipek, Wyższa Szkoła Administracji w Bielsku-Białej, Bielsko-Biała 2003.
- Kastelik J., *Organy związku komunalnego*, „Ius et Administratio” 2006, z. 2(10).
- Kieres L., *Związki i porozumienia komunalne*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 10.
- Kieres L., *Ustrój i zadania celowych związków gmin*, „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 3.
- Kieres L., *Związek komunalny. Zasady stosowania prawa*, „Finanse Komunalne” 1996, nr 6.
- Kisiel W., *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2003.
- Klyszcz R., *Ustawy o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa. Komentarz*, Oficyna Wydawnicza Unimex, Wrocław 1999.
- Knosala E., *Zarys nauki administracji*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2005.
- Kociński C., *Odwolanie przewodniczącego związku międzygminnego*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2002, nr 4.
- Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, red. J. Niczyporuk, Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Administracji, Lublin 2010.
- Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2004.
- Komentarz do ustawy o samorządzie powiatowym*, red. P. Chmielnicki, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2005.
- Komentarz do ustawy o samorządzie województwa*, red. P. Chmielnicki, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2005.
- Kuzior P., *Utworzenie związku międzygminnego a działalność nadzorcza wojewody*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 1–2.
- Leoński Z., *Nauka administracji*, wyd. 4, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2002.
- Łukasiewicz J., *Zarys nauki administracji*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2004.
- Możdżeń-Mucha U., *Skarga sądownoadministracyjna na zarządzenie zastępcze stwierdzające wygaśnięcie mandatu radnego*, „Administracja – Teoria – Praktyka – Dydaktyka” 2008, nr 1(10).
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń 1996.
- Ochendowski E., *Glosa do wyroku NSA z dnia 8 stycznia 1992 r., sygn. akt SA/Wr 1125/91*, OSP 1993, z. 11, poz. 210.
- Piątek S., *Ustawowe podstawy związków komunalnych*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1–2.
- Polityka administracyjna*, IV Międzynarodowa Konferencja Stryków 7–9 września 2008 r., red. J. Łukasiewicz, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa Oddział w Rzeszowie, Rzeszów 2008.
- Polskie prawo administracyjne*, red. J. Służewski, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995.
- Postanowienie SN z dnia 12 grudnia 1995 r., sygn. akt II CRN 184/95, Lex nr 24929.
- Powiat. Z teorii, kompetencje, komentarz*, red. J. Boć, Kolonia Limited, Wrocław 2001.
- Rajca L., *Pozycja ustrojowa zarządu gminy i jego przewodniczącego*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 2.
- Rot H., Siarkiewicz K., *Zasady tworzenia prawa miejscowego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1994.
- Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 1999 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej dla organów gmin i związków międzygminnych, Dz.U. nr 112, poz. 1319 ze zm.

- Samorząd lokalny w Polsce. Społeczno-polityczne aspekty funkcjonowania*, red. S. Michałowski, A. Pawłowska, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2004.
- Samorząd miejski. Zadania, instytucje, formy*, red. S. Wróbel, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań – Chorzów 2008.
- Szachułowicz J., Krassowska M., Łukaszewska A., *Gospodarka nieruchomościami. Komentarz*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2003.
- Szewc A., Jyż G., Pławewski Z., *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2000.
- Szreniawski J., *Wstęp do nauki administracji*, Wydawnictwo Mopol, Lublin 2000.
- Uchwała SN z dnia 6 stycznia 1992 r., sygn. akt IIICZP116/91, OSNCP 1992, nr 7–8, poz. 125.
- Uchwała SN z dnia 3 października 2003 r., sygn. akt III CZP 63/03, OSNC 2004, nr 12, poz. 188.
- Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2005.
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. kodeks cywilny, Dz.U. nr 16, poz. 93 ze zm.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jedn. Dz.U. 2001 r. nr 142, poz. 1591.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1592.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1590.
- Ustawa z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. nr 45, poz. 497.
- Współczesne problemy samorządu terytorialnego – dostęp do informacji publicznej*, red. A. Drogoń, A. Lityński, G. Sibiga, Śląskie Wydawnictwa Naukowe Wyższej Szkoły Zarządzania i Nauk Społecznych, Tychy 2004.
- Wyrok NSA z dnia 21 listopada 1990 r., sygn. akt SA/Ka 690/90, ONSA 1990, nr 4, poz. 10.
- Wyrok NSA z dnia 27 września 1994 r., sygn. akt SA/Lu 1906/94, Wspólnota 1995, nr 32.
- Wyrok NSA z dnia 19 stycznia 1995 r., sygn. akt II SA 1682/94, ONSA 1995, nr 4, poz. 186.
- Wyrok NSA z dnia 29 czerwca 1995 r., sygn. akt III SA 1179/95, Wokanda 1996, nr 2.
- Wyrok NSA z dnia 26 czerwca 1996 r., sygn. akt IV SA 695/96, Wokanda 1996, nr 12, poz. 46.
- Wyrok NSA z dnia 14 maja 1999 r., sygn. akt II SA385/99, Lex nr 46745.
- Wyrok NSA z dnia 22 grudnia 1999 r., sygn. akt III SA 2201/99, ONSA 2001, nr 2, poz. 70.
- Wyrok NSA z dnia 17 stycznia 2001 r., sygn. akt II SA 1525/00, Lex nr 54148.
- Wyrok SN z dnia 7 czerwca 2001 r., sygn. akt III RN 104/00, OSP 2002, z. 10, poz. 133.
- Wyrok NSA z dnia 22 kwietnia 2002 r., sygn. akt IISA/Ka 3174/2001, Lex Polonica Prima.
- Wyrok NSA z dnia 15 kwietnia 2003 r., sygn. akt IISA/Ld 324/03, Wspólnota 2003, nr 14.
- Wyrok NSA z dnia 13 października 2009 r., sygn. akt II OSK 1124/09, Lex nr 529794.
- Wyrok SN z dnia 11 października 2001 r., sygn. akt II CKN 327/99, Lex nr 52727.
- Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 10 listopada 2009 r., sygn. akt IISA/OI 737/09, Lex nr 533871.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 listopada 2007 r., sygn. akt II SA/Wa 1587/07, Lex nr 424745.



Jerzy Mizgalski
Cezary Kazimierz Szymański

Udział lokalnych mediów w procesie socializacji lokalnych elit politycznych

1. Wstęp

Współczesna demokracja to przede wszystkim odbywające się niemal nieustannie wybory: prezydenckie, parlamentarne, samorządowe, do organizacji międzynarodowych, a także referenda – ogólnokrajowe i lokalne, to również wybory o mniejszym znaczeniu, np. na uczelniach wyższych, w stowarzyszeniach, spółdzielniach itp. Współczesna demokracja to także sprawowanie władzy i krytyka dokonywana przez opozycję. To procesy modernizacyjne zachodzące wewnątrz ugrupowań i partii politycznych. We współczesnych państwach o ustroju demokratycznym polityczną przestrzeń wypełniają dynamicznie rozwijające się i pozornie nieoddziałujące na siebie wydarzenia o charakterze lokalnym, regionalnym czy globalnym. Każda z przekazywanych przez mass media informacji wywołuje w świadomości społecznej określone emocje. Nie pozostają one bez wpływu na kształtowanie postaw i stosunku do współczesnej rzeczywistości. Jak twierdzi John Street: „Funkcjonowanie demokracji jako władzy ludu zależy będzie od zdolności ludu do wyrażania oceny przedstawicieli i ich programów pod kątem spełniania pokładanych w nich nadziei. Zdolność do takiej oceny będzie uzależniona przede wszystkim od informacji (o politykach i ich działaniach), a także od możliwości i umiejętności wyciągania z tej informacji spójnych wniosków”¹.

¹ J. Street, *Mass media, polityka, demokracja*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2006, s. 159, 160.

Media – prasa, radio, telewizja, sieć (Internet) – stały się we współczesnym świecie głównym forum przebiegu procesów komunikacyjnych. Nasze życie jednostkowe i zbiorowe zostało wyraźnie zmediatyzowane. Ponad 90% Polaków ogląda telewizję średnio ponad cztery godziny dziennie i słucha radia. Blisko 3/4 czyta, a może raczej przegląda gazety i czasopisma. Szybko rośnie liczba korzystających z Internetu. Natomiast statystyczny Polak z najbliższymi rozmawia dziennie kilkanaście minut. Rocznie czyta najwyżej jedną lub dwie książki². W literaturze przedmiotu media elektroniczne określa się nowymi mediami. Zalicza się do nich: radio, długogrającą płytę, kasetę magnetofonową, telewizję, wideo, płytę CD, komputer i Internet³. Maryla Hopfinger zwróciła uwagę, że technologia stosowana w nowych mediach służy nie tylko przekazywaniu treści, ale uczestniczy w ich powstawaniu i tym samym wymusza określone postępowanie.

Mówiąc o współczesnych procesach rozwoju cywilizacji, podkreśla się nową jakość tworzącego się społeczeństwa, określając je ponowoczesnym. Kształtuje się ono pod wpływem rewolucyjnych zmian technologicznych, automatyzacji, robotyzacji itp. Procesy te zachodzą także w środkach komunikacji międzyludzkiej. Rywalizacja na rynku medialnym przyspiesza modernizację zarówno nowych urządzeń informatycznych, jak i technik przekazywania informacji. Skracając czas przekazywania informacji, odbiorca szybciej może zapoznać się z wydarzeniami i komentarzami do tych wydarzeń. Jak twierdzi Andrzej Chodubski, „Społeczeństwo to [ponowoczesne – przyp. aut.] zorientowane jest na takie wartości, jak: 1) Natychmiastowa konsumpcyjność, a w tym zwłaszcza najnowszych osiągnięć naukowo-technicznych; 2) Powierzchność i zmienność postaw, zachowań w funkcjonowaniu społeczno-politycznym; 3) technizowanie i uproszczenie sfery kontaktów międzyludzkich, a w tym zastępowanie ładu emocjonalnego znakami zracjonalizowania, łatwości i przyjemności”⁴.

Media, także w przypadku społeczeństwa ponowoczesnego, spełniają istotną funkcję w procesie socjalizacji. Przyczyniają się do upowszechniania i lansowania nowych modeli wzorów i zachowań w życiu codziennym społeczeństwa. Poprzez przeprowadzane przez nie procesy socjalizacji politycznej wpływają na kształtowanie i funkcjonowanie ładu demokratycznego. Generują postawy, zachowania, wartości, które są zgodne z ideałami społeczeństwa partycypacyjnego,

² S. Gajda, *Media – stylowy tygiel współczesnej polszczyzny*, w: *Język w mediach masowych*, red. J. Bralczyk, K. Mosiołek-Kłosińska, Warszawa 2000, s. 19.

³ M. Hopfinger, *Wprowadzenie*, w: *Nowe media w komunikacji społecznej w XX wieku. Antologia*, red. M. Hopfinger, Oficyna Naukowa, Warszawa 2005, s. 9.

⁴ A. Chodubski, *Media a kształtowanie świadomości wyborczej*, w: *Media w wyborach. Kampanie wyborcze. Media w polityce*, red. T. Sasińska-Klas, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2007, s. 122.

ale w wielu przypadkach w sytuacji zacieśniania się relacji pomiędzy światem polityki i światem mediów, media stają się narzędziem polityki.

2. Media lokalne a komunikacja polityczna

Zmiany modelu funkcjonowania partii wyrażające się chociażby wzrostem liczby i znaczenia zatrudnianych w partiach konsultantów medialnych i specjalistów od *image'u*, powodują zmiany stylu i techniki komunikowania politycznego. Znaczenie spin doktorów, konsultantów medialnych, agencji reklamowych w wypracowywaniu strategii i metod działania partii powoduje, że owi menadżerowie, specjaliści od badania opinii publicznej, reklamy, marketingu, *public relations* decydują o taktycznym i strategicznym rozłożeniu akcentów w programach partyjnych, pod ich wpływem programy „wzbogacają się”, bądź są „okrawane” z niektórych elementów. Jedni działacze partyjni zyskują uznanie, inni jako nie-medialni schodzą na drugi plan. Tak więc owi spin doktorzy na bieżąco decydują o zmianach wizerunku partii i ich liderów. Dokonują zmian wizerunku na taki, który daje jak najkorzystniejszy obraz w mediach.

Nowe techniki komunikowania są produktem rozwoju środków masowego przekazu i związanych z nimi nowych technik dostarczania informacji skierowanej do określonych grup społecznych. W państwach demokratycznych spełniają ważną funkcję w realizacji kampanii politycznych, w tym także wyborczych. Tym samym przyczyniają się do wprowadzania na określonym rynku politycznym profesjonalnych technik prowadzenia owych kampanii. Ulegająca pod wpływem zmian cywilizacyjnych i dynamicznie rozwijających się wydarzeń politycznych rzeczywistość społeczna staje się coraz bardziej skomplikowana. Zmiany następują także w tradycyjnych strukturach społecznych. Pod wpływem nowych technologii produkcji znikają jedne profesje, a pojawiają się nowe. Ulega również zmianie struktura społeczna wsi. Tradycyjne gospodarstwa chłopskie wypierane są przez wielkoobszarową produkcję rolniczą. Zmienia się styl życia na wsi, gdzie powoli zacierają się różnice w dostępie do środków masowego przekazu. Tradycyjne więzy sąsiedzkie ukształtowane w wyniku tzw. pomocy sąsiedzkiej, niezbędnej w prowadzeniu gospodarstw chłopskich, ulegają zanikowi. Przywiązanie do miejsca zamieszkania osłabia ruchy migracyjne związane m.in. z poszukiwaniem pracy, lepszych warunków życia. Małe grupy społeczne osadzone dotychczas na fundamentach lokalnej tradycji i tożsamości poddają się procesom modernizacyjnym. Otwartość granic międzynarodowych, zmiany systemów ustrojowych i politycznych, zmiany technologii produkcji nowe miejsca pracy, nowe profesje, a często nowe miejsca zamieszkania są wyzwaniem do zmiany dotychczasowego stylu życia dla niejednej jednostki.

Możliwość docierania przekazu do nieograniczonej liczby odbiorców sprawia, że media masowe stały się głównym środkiem publikowania komunikatów politycznych. Wpłynęły na wiele istotnych procesów politycznych, a szczególnie na legitymizację władzy. Legitymizacja zyskała także wymiar medialny. W działalności politycznej, oprócz legitymizacji wyborczej (uzasadnienia wyników wyborów), ważna stała się legitymizacja medialna, oparta na atrakcyjności wizerunku medialnego, przede wszystkim telewizyjnego. Nie bez znaczenia jest naturalna, a także nabyta umiejętność obecności w popularnych mediach, nazywana widocznością medialną, talentem „zwierzęcia medialnego”, „charyzmą medialną”⁵.

Politycy, dostrzegając znaczenie mediów, przywiązują coraz większą uwagę do zaprezentowania się przed kamerami. Przedkładając często troskę o wygląd zewnętrzny i poprawną prezentację swojej osoby ponad przekazywane treści własnych stanowisk opinii czy propozycji programowych. Trzeba jednak podkreślić, że media najczęściej same decydują o przekazywanym komunikacie, kształtując wizualizację polityków. Media mogą występować w roli zarówno nadawców wtórnych, gdy politycy korzystają z organizacji medialnych jako pośredników komunikacji, oraz nadawców pierwotnych, gdy pracownicy mediów są autorami i nadawcami komunikatów politycznych. Istotna w obu tych przypadkach jest tendencja do łączenia ról i mniej lub bardziej jawnych związków pomiędzy politykami a ludźmi mediów. Ze względu na postępującą komercjalizację mediów ważny jest również instytucjonalny charakter nadawców. Media postrzegają publiczność jako klientów, politykę zaś jako produkt rynkowy.

W natłoku informacji i niestabilnej rzeczywistości jednostka tworzy swój własny system „obronny”, a jest nim indywidualny warsztat percepcji i przetwarzania informacji na własny użytek. Ów warsztat staje się istotnym elementem w procesie socjalizacji. Czy te najwyraźniej rysujące się wyróżniki współczesnej demokracji wpływają na umocnienie się procesu partycypacji społeczności lokalnej w decydowaniu o swoich losach? Teresa Sasińska-Klas zwróciła uwagę, że wzrost znaczenia mediów w kształtowaniu politycznych orientacji następuje wraz z ich rozwojem technologicznym i na skutek „osłabienia się tradycyjnych struktur wpływu, takich jak: rodzina, wspólnota lokalna”⁶.

Rozpatrując komunikowanie polityczne w kontekście kulturowym, należałoby podkreślić, że każda z popularnych form kultury przekazywanej przez media w mniejszym lub większym stopniu wpływa na proces socjalizacji politycznej. Popularne seriale telewizyjne, np.: *Kiepscy*, *Rodzina zastępcza*, *Plebania* itp.,

⁵ B. Dobek-Ostrowska, *Media masowe i aktorzy polityczni w świetle studiów nad komunikowaniem politycznym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2004, s. 226–227.

⁶ T. Sasińska-Klas, *Socjalizacja polityczna. Teorie, badania, ustalenia*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 1992, s. 101.

wnoszą wiele elementów z życia codziennego, postaw, zachowań w określonych sytuacjach, w których jednostka może odnaleźć samego siebie lub problem, z jakim spotyka się we współczesnej rzeczywistości. Przekaz telewizyjnych telenowel wywołuje refleksję, wpływa na postawy i stosunek jednostki do rzeczywistości, w której żyje. Jak twierdzi J. Street, „Nie da się oddzielić komunikowania politycznego od form kultury, które je otaczają i przenikają. Komunikowanie polityczne nie polega tylko na przekazywaniu czy przekonywaniu ludzi siłą argumentów. Rzecz polega na zawładnięciu zbiorową wyobraźnią, nadając działaniom i ideom wymiar symbolu”⁷. Sposoby komunikowania politycznego wynikają z możliwości technicznych, stanu świadomości społecznej i politycznej odbiorców. Świadomość ta kształtowana jest w określonym kontekście kulturowym, w tym także w kontekście kultury popularnej. Pisząc o przemożnym wpływie kultury popularnej na komunikowanie polityczne, J. Street stwierdził, że kształtują ją zarówno gazety, jak i inne środki masowego przekazu posiadające w swych programach informacje polityczne⁸.

W literaturze politologicznej podkreśla się, że w świadomości społecznej stosunki władzy w państwowym układzie społecznym stanowią relacje pomiędzy rządzącymi a rządzonymi. Tomasz Goban-Klas pisze wprost o czterech rodzajach komunikacji politycznej (komunikowania politycznego):

- 1) komunikacja elitarna, gdy rządzący komunikują się głównie między sobą w obrębie elity władzy,
- 2) komunikacja hegemoniczna, gdy rządzący kierują komunikaty ku rządzonym,
- 3) komunikacja petycyjna, gdy rządzi kierują wypowiedzi ku rządzącym,
- 4) komunikacja asocjacyjna (stowarzyszeniowa), gdy rządzi komunikują się pomiędzy sobą⁹.

W tym interakcyjnym podejściu do komunikacji politycznej uwzględniana jest aktywność nadawcza wszystkich jej uczestników, więc także rządzonych (obywateli), a ponadto obu typów relacji: głównie symetrycznej (w komunikacji elitarniej i asocjacyjnej) i komplementarnej (w komunikacji hegemonicznej i petycyjnej). Jednocześnie podział T. Gobana-Klasa nie może całkowicie odpowiadać rzeczywistemu zróżnicowaniu ról nadawczych, a także oddawać statusu poszczególnych grup uczestników w aktach komunikacji politycznej. Przede wszystkim szczególnej złożoności uczestnictwa i roli mediów masowych, będących zarówno środkami (głównie utrwalania i transmisji), a także uczestnikami komunikacji politycznej. Media masowe są nie tylko czynnymi pośrednikami w komunikacji

⁷ J. Street, op. cit., s. 176.

⁸ Ibidem, s. 177.

⁹ T. Goban-Klas, *Wstęp do wydania polskiego*, w: B. McNair, *Wprowadzenie do komunikowania politycznego*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Nauk Humanistycznych i Dziennikarstwa, Poznań 1998, s. 9.

politycznej (w relacjach politycy – obywatele i obywatele – politycy), ale także silnymi instytucjami gospodarczymi i politycznymi, nadawcami zbiorowymi i wytwórcami komunikatów politycznych, które mają ogromny wpływ na ich zawartość i schematyzację gatunkową. One poprzez dobór tematów, rozmówców, podejście do problemów i faktów, czyli tzw. linię programową redakcji, ilości czasu poświęconego problemowi, wydarzeniu czy politykowi w pewien sposób kształtują i uczestniczą w procesie komunikacji. W wielu przypadkach są katalizatorem między nadawcą a odbiorcą, decydują o „szerokości pasma kontaktu”, o jego jakości i akcentach. Indywidualna rola mediów masowych we współczesnej komunikacji politycznej jest wskazywana w wielu ujęciach definicyjnych. Gros uczonych uznaje instytucje medialne, oprócz organizacji politycznych, za głównych uczestników współczesnej komunikacji politycznej. Również indywidualność aktywności organizacji politycznych, czy organizacji uczestniczących lub aspirujących do uczestnictwa w instytucjach władzy na kolejnych szczeblach administracji rządowej i samorządowej, jednoczących zwykłych obywateli i zawodowych polityków, utrudnia ich jednoznaczne przypisanie do rodzaju komunikacji¹⁰. Instytucje medialne czynnie uczestniczą w procesach komunikacji politycznej, wpływają na przekazy polityczne w aspekcie ilościowym i jakościowym.

Komunikację polityczną hegemoniczną charakteryzuje wzrastające umasowienie, czyli włączanie coraz większych zbiorowości odbiorczych, możliwe dzięki mediatyzacji – zastosowaniu i upowszechnieniu mediów masowych, zwłaszcza wizualnych i audiowizualnych. Skutkiem umasowienia i egalitaryzacji komunikacji są zmiany nie tylko w rodzaju hegemonicznym, ale także elitarnym. Umasowienie spowodowało stopniowe odchodzenie od tajności, zamkniętości komunikacji politycznej elitarnej ku jawności i otwartości.

Na przebieg procesów komunikacji politycznej istotny wpływ ma profesjonalizacja komunikacji hegemonicznej, czyli tworzenie wyspecjalizowanych agend instytucji zajmujących się jedynie komunikacją na coraz to niższych szczeblach aktywności politycznej. Profesjonalizacja komunikacji politycznej hegemonicznej jest przyczyną pogłębienia różnic w kompetencji komunikacyjnej, szczególnie nadawczej, pomiędzy elitami politycznymi i publicznością. Profesjonalizacja ta daje możliwość korzystania z ciągle doskonalonych, nowoczesnych technik perswazyjnych i manipulacyjnych, stosowanych przede wszystkim w komunikatach niepolitycznych, np. reklamowych, rozrywkowych, upowszechnianych w mediach masowych. Perswazyjność i manipulacyjność charakteryzuje też komunikację petycyjną, choć stosowane tu techniki, jako mniej profesjonalne, są o wiele łatwiejsze do rozpoznania i mniej skuteczne. Jednym z istotnych czyn-

¹⁰ J. Fras, *Komunikacja polityczna, wybrane zagadnienia gatunków i języka wypowiedzi*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2005, s. 36–37.

ników skuteczności jest liczba popierających dany komunikat petycyjny. Analiza funkcjonalności komunikacji politycznej jako istotnego narzędzia związanego z funkcjonowaniem instytucji politycznych, zdobywaniem i utrzymywaniem władzy, daje istotny pogląd na dynamizm modernizacji komunikacji hegemonistycznej.

Mediatyzacja komunikacji politycznej hegemonicznej jest związana z kolejnymi czynnikami, które znacząco wpłynęły na charakter komunikatów: z komercjalizacją i profesjonalizacją. W analizach wyjaśniających przyczyny mediatyzacji polityki wskazuje się, że media masowe swą pozycję w stosunku do polityków opierają na tym, że jako jedyne stwarzają politykom możliwość dotarcia do tak licznej publiczności, a ponadto dysponują swoimi metodami, m.in. wspomnianym już czasem, podejściem do tematu, wpływania na zmiany nastawienia odbiorców. Poszczególne media cieszą się zaufaniem i popularnością wśród mniejszych lub większych zbiorowości uczestników komunikacji politycznej; publiczność uznaje je za wiarygodne i ważne jako źródło informacji oraz prestiżu osób i instytucji, które w nich są publikowane¹¹.

Jurgen Habermas uważa, że „Coraz ściślejsza sieć komunikacyjna elektronicznych środków masowego przekazu jest dzisiaj tak zorganizowana, że służy raczej kontrolowaniu lojalności odpolitycznionej ludności niż podporządkowaniu państwowych i społecznych mechanizmów kontroli zdecentralizowanemu, skutecznie ukierunkowanemu i nieograniczonemu tworzeniu woli społecznej, chociaż z technicznego punktu widzenia stanowi potencjał wyzwolenia”¹². W ocenie tej zawarte są pytania o to, komu służą i jaką funkcję spełniają środki masowego przekazu, czy obok funkcji informacyjnej i kształtowania opinii publicznej nie biorą udziału w procesie socjalizacji elektoratu wyborczego, jak również polityków.

W skali makro telewizja i inne środki masowego przekazu zmieniły styl uprawiania polityki. Dawniej polityka odbywała się za zamkniętymi drzwiami, a informacje przepływały w wąskim kręgu ludzi. Współcześnie coraz szerzej uchylone drzwi do gabinetów polityków stanowią wyzwanie dla „politycznych elit”. Ich działalność, postawa, a często także życie prywatne wystawione na osąd publiczny wpływają na kształtowanie się wizerunku polityka. Politycy weszli w krąg „kultury promocyjnej”, gdzie człowiek, który się nie promuje – nie istnieje. Trudno nie zgodzić się z twierdzeniem, że „Polityka w dużej mierze polega dziś na tworzeniu faktów medialnych. Ci, którzy potrafią je kreować, trafiają na łamy gazet, do programów informacyjnych w telewizji”¹³. Można postawić

¹¹ B. Dobek-Ostrowska, *Media i elity polityczne w Polsce w latach dziewięćdziesiątych – nowy typ relacji*, w: *Środki masowej informacji w Polsce po likwidacji cenzury (1990–2000)*, red. J. Adamowski, Oficyna Wydawnicza Aspra, Warszawa 2000, s. 34–35.

¹² J. Habermas, *Teoria i praktyka*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1983, s. 27.

¹³ Robert Kwiatkowski, szef Telewizji Polskiej w rozmowie z Martą Bratkowską: *Tyle misji, ile abonamentu*, „Gazeta Wyborcza” 5 maja 1999.

hipotezę badawczą, że środki masowego przekazu są bardziej politycznym narzędziem w rękach ich właścicieli niż społeczeństwa, chociaż same starają się pokazać, że jest odwrotnie. Zwykły uczestnik komunikacji politycznej docenia możliwość swobodnego wyrażania opinii i ich pluralizmu, ale korzysta z niej w małym stopniu. Jego siłą jest głos, który oddaje w wyborach. Oddanie głosu jest najprostszą formą aktywności politycznej i nie jest jeszcze zbyt doceniane przez mieszkańców naszego kraju, o czym świadczą frekwencje podczas wyborów. Dobrowolnie wykluczający się z życia politycznego, niekorzystający z żadnych możliwości wynikających z systemu demokratycznego, a więc z wyborów, działalności w organizacjach rządowych, pozarządowych, samorządów lokalnych, stanowią zawsze niebezpieczeństwo dla demokracji. „Jeżeli ludziom demokracja przestaje być potrzebna, to staje się ona zagrożona”¹⁴. Często „wyborca nie docenia tego, że kandydaci sypią się jak z rogu obfitości. Wyborca bowiem czeka nie na polityka, lecz na świętego. A świętych polityka nie interesuje”¹⁵. Co więcej, część wyborców nie wie, jakie kompetencje mają władze centralne, a jakie lokalne, kto rządzi krajem, jakie mamy partie polityczne i wreszcie, w sporej części nie chce iść na wybory. Tak naprawdę polityką interesuje się mniej ludzi, niż jest miejsca jej poświęconego w gazetach. Dlatego właśnie wychodzące im naprzeciw materiały wyborcze składają się z jednego ładnie brzmiącego zdania i paru barwnych znaków, które wystarczają do przypomnienia tylko nazwy partii kojarzonej z nazwiskiem kandydata.

W środowisku lokalnym funkcja mediów w komunikacji politycznej determinowana jest potrzebą dotarcia do wszystkich segmentów lokalnej przestrzeni społecznej. Przesłaniem w przekazie informacji jest: szybkość, rzetelność, wiarygodność. Realizując owe przesłania, lokalne media powinny charakteryzować się:

- 1) wrażliwością na wydarzenia mające miejsce w przestrzeni społecznej,
- 2) szybkością przekazywanej informacji,
- 3) rzetelnością prezentowanych faktów,
- 4) obiektywnością relacjonowanych wydarzeń,
- 5) prezentacją przejawów życia: form działalności społecznej, politycznej, kulturalnej, sportowej itp.,
- 6) dociekliwością w wyjaśnianiu problemów, z jakimi borykają się mieszkańcy (interwencje dziennikarskie),
- 7) rzetelną informacją o pracy politycznych elit m.in. prezydenta, burmistrza, wójta, starosty, posłów i senatorów wybranych w określonych okręgach

¹⁴ Adam Michnik 10 grudnia 2001 roku w rozmowie z pismem „Dialog” (rozmowa najpierw ukazała się właśnie w „Dialogu” w styczniu 2002 roku), za: *Co powiedział Michnik w Berlinie*, „Gazeta Wyborcza” 12 marca 2002.

¹⁵ E. Milewicz, *Chwałę polityków*, „Gazeta Wyborcza” 6 października 2000.

- wyborczych, członków rady miejskiej, gminnej, powiatowej, księży, liderów związkowych, liderów lokalnych organizacji gospodarczych itp.,
- 8) wszechstronną i wiarygodną prezentacją stanowisk w sporach dotyczących rozwiązywania problemów,
 - 9) rzetelną i obiektywną prezentacją stanowisk politycznych i dokonań partii oraz ugrupowań politycznych działających w określonej przestrzeni politycznej (terenie),
 - 10) obiektywną, pozbawioną wszelkich „własnych” preferencji prezentacją wkładu lokalnych elit, w tym także politycznych w życie społeczności lokalnej.

Realizacja informacyjnej funkcji lokalnych mediów może natrafić na przeszkody w postaci:

- 1) polityki medialnej narzucanej przez właścicieli określonego medium, np. poprzez linię programową redakcji, dobór dziennikarzy ze względu na jednorodność ich poglądów politycznych, bezpośrednio naciski właściciela,
- 2) silnego nacisku „społecznego” lokalnych grup lobbystycznych, towarzyskich itp.,
- 3) możliwości zasięgu oddziaływania określonej stacji nadawczej (ograniczenia prawne /koncesje/ i techniczne),
- 4) silnego nacisku „wpływowych” członków lokalnych elit,
- 5) prób narzucania stanowiska przez „rządzące” lokalne partie czy ugrupowania polityczne,
- 6) „przecieków” i manipulacji jako metod oddziaływania na poszczególnych dziennikarzy,
- 7) stworzenia społecznej „niekorzystnej atmosfery” przez określoną partię lub ugrupowanie polityczne,
- 8) wszelkiego rodzaju działań nieetycznego *public relations*.

3. Perswazja i manipulacja formami kształtowania opinii społecznej

W polityce – tak jak w każdej innej dziedzinie życia – jednostka ma swoje potrzeby i postawy. Potrzeby polityczne, jako stan niedoboru, są źródłem aktywności politycznej. Natomiast postawy, jako oceny ludzi, obiektów i pojęć ze sfery polityki, są kategorią bardzo złożoną i dość powolną, gdy chodzi o ich kształtowanie za pośrednictwem perswazji. Jest to jedna z niedoskonałości perswazji jako narzędzia politycznego. Wśród wielu wskazywanych w literaturze przedmiotu przyczyn małej efektywności perswazji w polityce należałoby zwrócić uwagę na fakt coraz bardziej skomplikowanej sieci informacji, zarówno rządowej, niezależnej, regionalnej, jak i lokalnej. W walce o dotarcie do informacji

i szybki jej przekaz „klientom” (odbiorcom) trudno uniknąć błędów komunikacyjnych. Zawsze istnieje możliwość niedopowiedzenia, przekazania szumów informacyjnych itp. Teoria dysonansu poznawczego mówi, że jesteśmy bardziej skłonni zapamiętać informację zgodną z naszym stanowiskiem, a pominąć tę, która się z tym stanowiskiem nie zgadza. Społeczeństwo niezależnie od czystości przekazu, selekcjonuje fakty zgodnie ze swoimi postawami. Dlatego powszechnym zjawiskiem jest „dystans” do przekazu medialnego lub wręcz wrogość do określonego medium. Dwie zantagonizowane grupy zawsze uznają obiektywny i zneutralizowany przekaz mediów za wrogi. Dzieje się tak, ponieważ media nie przedstawiają takiego obrazu sytuacji, jaki każda z tych grup zna jako jedyny właściwy. Kolejnym powodem niskiej skuteczności perswazji politycznej jest konkurencja wśród różnych podmiotów politycznych. Oferta programowa jednego ośrodka może zostać wyparta przez ofertę drugiego.

Rola manipulacji w polityce rośnie wraz z polityczną presją skierowaną głównie na wynik wyborczy. Są jednak przesłanki, które determinują wykorzystanie manipulacji w polityce. Jedną z nich jest nieuznawalność danego podmiotu polityki przez inne ośrodki, a tym samym brak akceptacji dla jego programu. Wówczas, gdy ignorowany podmiot w dalszym ciągu jest przekonany o przydatności swojego programu, będzie dążył do osiągnięcia swojego celu poprzez manipulację. Czasem użycie tej metody jest determinowane zaistniałymi uwarunkowaniami, np. brakiem czasu na ujawnienie prawdziwych celów, brakiem powodów do ich ujawnienia, brakiem możliwości do wskazania faktycznego obrazu czy przebiegu wydarzeń, brakiem poparcia społecznego i legitymizacji, brakiem pewności, czy program może być przeforsowany bez użycia manipulacji. Wykorzystanie metod manipulacyjnych w znacznym stopniu zależy od postawy polityka, jego osobowości, którą socjologowie polityki określają jako autorytarną¹⁶. Dążenie do zdobycia bądź utrzymania władzy będzie w przypadku takich osób prowokowało do zastosowania wszelkich możliwych metod, z manipulacją włącznie.

Wpływ manipulacji na procesy socjalizacji politycznej przejawiają się w wybiórczym przekazie informacji, selekcjonowaniu określonych zjawisk, zdarzeń, przemilczaniu prawdy itp. W demokratycznych systemach politycznych stosowanie form i metod manipulacji zagrożone jest zdemaskowaniem przez krytykę opozycji czy dociekliwą działalność dziennikarską. W wielu przypadkach czwarta władza obaliła ukształtowane w wyniku manipulacji mity, stereotypowe oceny czy wprost przekłamania dokonywane w interesie doraźnych potrzeb politycznych. Stan zagrożenia spowodowany ujawnieniem prawdy może wywołać nerwowość działania i popełnienie błędów przez stosujących metody manipulacji. W środowiskach lokalnych metody te narażone są na dodatkową „kontrolę

¹⁶ E. Aronson, *Człowiek istota społeczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997, s. 249.

społeczną” osób zainteresowanych określonym problemem, stwarzaną poprzez powiązania rodzinne, koleżeńskie, sąsiedzkie czy też poprzez znajomych ze sklepu, przystanku, podwórka itp. Potocznie funkcjonuje stwierdzenie: „o tym mówi ulica”. Informacja „szepkana” rozprzestrzenia się w środowisku lokalnym stosunkowo szybko i ma znaczną siłę oddziaływania: „Mówiła mi ta pani z trzeciego piętra, że [...] Znasz ją przecież, to uczciwa i porządna kobieta, ona nie kłamie”. Motywacja do przekazywania plotki bywa różna. Najczęściej jest to chęć zaimponowania innym, że jest się lepiej „poinformowanym”. Przekazywana przez lokalne media informacja może także stać się „materiałem” do szepkanego przekazu przypominającego zabawę w głuchy telefon. Podobnie jak i podczas tej zabawy ulegać może przekłamaniom, zgodnie zresztą ze „stanowiskiem” lub/i „interpretacją” kolejnego „informatora”.

Należy stwierdzić, że w przypadku manipulacji może zostać zachwiany proces umacniania ładu demokratycznego. Kreowanie postaw polityków dokonywane poprzez świadome lekceważenie wartości, tolerancji, zasad współistnienia, współtworzenia i kompromisów stawia media na pozycji „autorytarnych dyktatorów, ujawniając przy tym:

- 1) bezkrytyczny stosunek do określonych polityków, autorytarne podporządkowanie się im,
- 2) radykalne odrzucanie postaw, zachowań ludzi o odmiennych ideowo-politycznych poglądach, nie zwracając przy tym uwagi na ich osiągnięcia zawodowe, społeczne, doświadczenie,
- 3) myślenie stereotypami, postępowanie emocjonalne, lekceważenie zachowań i działań racjonalizujących,
- 4) kult siły i twardości, eksponowanie mediów jako instytucji osadzonej w porządku prawa,
- 5) projekcje własnych wizji świata, wyrażającego się jako „ziemia niczyja”, gdzie można podjąć działania „kolonizatorskie”, stając się przy tym pionierem kreowania nowego ładu; lekceważenie dotychczasowego rozwoju społeczno-politycznego”¹⁷.

Sugestia jako metoda pomagająca politykom w zaprezentowaniu swoich poglądów jest o tyle bezpieczna dla stosujących ją, że pozwala operować stwierdzeniami nie wprost, lecz jedynie metaforami. Metafory pozwalają politykom przesunąć pozytywne skojarzenia z jednego zjawiska na drugie. Sugerować można także przez użycie argumentów opartych na groźbie lub zachęcie. Można stwierdzić, że zgodnie z tą metodą politycy składają wiele obietnic podczas kampanii wyborczej, przedstawiając ewentualne korzyści, jakie wyborca może osiągnąć, oddając głos na danego polityka.

¹⁷ A. Chodubski, *Media a kształtowanie świadomości wyborczej*, w: *Media w wyborach...*, op. cit., s. 137–138.

Inną formą manipulacji jest mechanizm konsekwencji – w tym przypadku chodzi o pokazanie ogromu wysiłku włożonego w pewien proces i wielkości strat, jakie społeczeństwo poniesie, rezygnując z kontynuowania tego procesu. Tę formę stosuje się często w celu uzasadniania konieczności przeprowadzenia reform niepopularnych w społeczeństwie. W lokalnej rzeczywistości najczęściej stosuje się ją w przypadku zmiany układu urbanistycznego, planów zagospodarowania miasta, remontów ciągów komunikacyjnych, rozbudowy linii tramwajowej itp. Z sugerowaniem mamy także do czynienia w sytuacji, gdy brak jest jasnych dowodów. Używa się wówczas słów i sformułowań „powiązany”, „uważa się”, „urzędnicy twierdzą”. Łatwiej wykorzystać „powiązania” i „przypuszczenia”, jeśli w społeczeństwie istnieje tendencja do obwiniania danej grupy społecznej czy danego narodu. Przypuszczać w polityce można wszystko, zarówno oskarżając, jak i broniąc się. Jest to przydatna metoda manipulacyjna, efektem jej może być rzucenie cienia podejrzania na wybrany obiekt. Jej zaletą jest fakt, że luźne, niesprawdzone przypuszczenia nie są kategorięcznym stwierdzeniem, dlatego łatwiej się z nich wycofać.

Podobnym zabiegiem do sugerowania jest presupozycja, czyli pozostawienie centralnej treści przekazu w sferze domysłów, np. presupozycja w oznajmieniach to ukryte podteksty, których odbiorca domyśla się podczas interpretacji komunikatu. Jeśli więc nagłówek w gazecie informuje, że „Odbywa się rozprawa dotycząca przekupstwa”, nie wywoła on w czytelniku wiele emocji, jeśli jednak przeczyta on, że „Afera w ministerstwie. Minister nieobecny w sądzie”, to jego myśli skierują się ku wyjaśnianiu kwestii, dlaczego minister nie stawiał się w sądzie. Presupozycje mogą być ukryte w pytaniach. Zabiegi manipulacyjne w tym przypadku można rejestrować, oglądając obrady specjalnych komisji sejmowych. Często, zadając pytania, posłowie – członkowie komisji – przesyłają podtekst, sugerując pewne zachowania świadków, np.: „Czy to prawda, że był pan agentem?”, „Czy to prawda, że wzięła pani łapówkę?”.

Zabiegiem manipulacyjnym jest także wykorzystanie aluzji i ironii. Służą to przede wszystkim wykręcaniu się od odpowiedzi. Za szczególny typ aluzji można uznać pomówienie. Jego celem jest „zranić przeciwnika, pobrudzić i rzucić na żer, odebrać mu godność i prawa honorowe, uczynić bezbronny wobec rechotu i szyderstw gawiedzi”¹⁸.

W sytuacjach, gdy polityk nie może powiedzieć tego, co chce, wykorzystuje eufemizmy. W przeciwieństwie do eufemizmów obyczajowych, które mają na celu zastąpienie wyrażenń dosadnych, polityczne eufemizmy służą ukryciu prawdy. Czasem używa się eufemizmów w ich pierwotnym znaczeniu, wówczas, gdy wypowiedź polityka staje się zbyt obraźliwa. W politycznej manipulacji dużą rolę odgrywają peryfrazy, które ukrywają wartościujące nacechowanie wyrażenia.

¹⁸ M. Janicki, W. Władyka, *Lże-prawdy*, „Polityka” 2006, nr 35, s. 20.

Peryfrazы uniemożliwiają emocjonalne odnoszenie się do wydarzeń, a przynajmniej nie wywołują natychmiastowej reakcji emocjonalnej.

Marek Tokarz twierdzi, że „Z metaforą mamy do czynienia wtedy, gdy doświadczamy jednej rzeczy w terminach drugiej”¹⁹. Stosowanie jej powoduje silniejsze dotarcie do wyobraźni ludzi, ponieważ operuje się dynamicznym słownictwem, prezentuje zjawisko społeczne, jako rzecz, przeciwko której można podjąć pewne działania. Metafora pozwala nam widzieć bardziej złożone, abstrakcyjne zjawiska.

Problemem dla polityków jest to, jak przemawiać do publiczności. Słuchając często publicznych wystąpień polityków, stykamy się ze zjawiskiem nieodpowiadania na pytania. Najczęściej uciekają się oni do werbalizmu, czyli takiego sposobu mówienia, w którym słowa zaczynają być bardziej ważne niż przekazywana treść. Werbalizm może przybrać formę operowania słownego w sposób, który ukrywa myśl i treść wypowiedzi, sporu o słowa oraz przekazywania treści w sposób niedostępny dla odbiorców, np. przez użycie fachowego, niezrozumiałego języka. Każda z tych sytuacji w rezultacie prowadzi do przerostu formy nad treścią. M. Tokarz uważa, że wymigiwanie się od odpowiedzi jest najlepszym sposobem obrony przed natrętnym pytającym. Takiej metody używają politycy, kiedy nie mogą lub nie chcą udzielić odpowiedzi²⁰. Innym wariantem unikania odpowiedzi jest odsuwanie jej w czasie. Ten zabieg jest zazwyczaj stosowany wtedy, gdy oskarżający nie ma wystarczających dowodów na dowiedzenie słuszności swego oskarżenia lub gdy boi się pociągnięcia do odpowiedzialności przed sądem. Często insynuujący wymiguje się od odpowiedzi, twierdząc, że nie może wszystkiego ujawnić lub że wszystko wyjaśni z biegiem czasu.

Inną metodą manipulacyjną jest rozmywanie twierdzeń lub kierowanie sprawy do prokuratury. Skierowanie wniosku do prokuratury nie jest manipulacją samą w sobie. Jest nią natomiast stworzenie obrazu przeciwnika jako osoby niewiarygodnej, która musi stanąć przed sądem, bo jest o coś oskarżona, skoro sprawa jest w prokuraturze, to nie warto, a nawet nie wypada, zabierać głosu do czasu jej zakończenia.

4. Media a socjalizacja

Proces przemian cywilizacyjnych coraz silniej ugruntowuje w społecznej świadomości przeświadczenie o konieczności permanentnego poszerzania własnej wiedzy. Wiedza raz nabyta w okresie młodzieńczym niekoniecznie może być

¹⁹ M. Tokarz, *Argumentacja, perswazja, manipulacja*, Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk 2006, s. 70.

²⁰ Ibidem.

wystarczająca w pracy zawodowej. Podjęcie decyzji, czego i gdzie się uczyć nie należy dziś do łatwych. W tym przypadku również media stanowią stosunkowo tanie źródło informacji. Socjalizacja społeczna, zawodowa prowadzona w mediach także ma wymiar polityczny. Pozwala w wielu przypadkach przełamać barierę „beznadziejności”, skłonić do porzucenia miejsca zamieszkania i wędrowki „za pracą”. W tym przypadku funkcja socjalizacyjna lokalnych mediów sprowadza się nie tylko do informacji, ale rozbudzenia inicjatyw własnych pozwalających na odnalezienie swojego miejsca w społeczeństwie.

Złożoność współczesnego świata, liczba wyzwań politycznych, gospodarczych, kulturowych, społecznych, przed którymi stajemy każdego dnia, liczba różnorodnych decyzji, które każdy obywatel musi codziennie podejmować, powodują, że proste rozwiązania, które serwują nam ideolodzy czy to z lewa, czy z prawa, najczęściej zawodzą. Z drugiej zaś strony, człowiek potrzebuje w swoim życiu „przewodników”. „Przewodników” po chaosie świata, a także i po chaosie świata informacji. Często, w różnych zresztą formach, rolę tego przewodnika, ze wszystkimi złymi i dobrymi konsekwencjami spełniają media.

Popularność mediów w procesach edukacji społecznej wzrasta wraz z coraz szerszą ofertą programową w różnorodnych dziedzinach przekazywanych treści. Zasięg ich oddziaływania staje się coraz powszechniej dostępny. Komerccjalizacja i standaryzacja spowodowały, że determinowane są one segmentem odbiorców, do których kieruje się określony przekaz. Tworzone „ramówki programowe” coraz silniej muszą się opierać na badaniach „oglądalności”, liczbie odbiorców (podłączeń – w przypadku telewizji kablowej) w określonym dniu tygodnia i określonych godzinach. Niezbędne w opracowywaniu programów stały się badania opinii społecznej. Media zgodnie z zasadami marketingu komercyjnego doceniają znaczenie gustów widzów i ich oczekiwań w kształtowaniu programu. Ta istotna rynkowa zasada wychodzi zarówno na dobre widzom, jak i samym mediom. Owe przywoływane przez krytyków mediów „słupki oglądalności” są wszak niczym innym, jak podjęciem dialogu z odbiorcą na temat zawartości ramówki i oceny jej poszczególnych elementów. Jest to także swoistego rodzaju socjalizowanie się mediów. Oczywiście, główny cel badań to chęć wyprzedzenia konkurencji i przygotowania produktu, który będzie bardziej oglądany czy słuchany niż podobny produkt konkurencji. Jednostkowe negatywne postawy widzów bądź słuchaczy w stosunku do prezentowanego produktu nie powodują naturalnie tragedii, ale masowe odpływanie odbiorcy stawia pod znakiem zapytania sens działania danego przekazywacza. Tak więc media, kształtując z jednej strony gusta swoich odbiorców, same muszą się także do tych gustów dostosowywać.

W przypadku Internetu proces komunikowania masowego przybiera bardziej zindywidualizowany charakter, a proces socjalizacji społecznej i politycznej jest wynikiem dokonywanych przez jednostkę wyborów. To jednostka

na podstawie swojej wiedzy, umiejętności, doświadczenia życiowego i pozycji zajmowanej w coraz silniej zhierarchizowanym społeczeństwie podejmuje decyzje, które sama uważa za słuszne. Percypuje zatem te treści, które są zgodne z przyjętym przez nią systemem wartości. Za niepodważalny należy uznać wpływ mediów na procesy modernizacyjne, zarówno w stosunku do ogółu społeczeństwa, jak i jednostki. W tym przypadku sprzyjają one modernizacji tożsamości tak grupowej, jak i indywidualnej. Zmiana postawy wobec..., zmiana stosunku do..., identyfikuję się z..., zdecydowałem się oddać głos na... itp. są wymiernym elementem wkładu komunikacji masowej do działań marketingu politycznego.

Można zgodnie z T. Sasińską-Klas stwierdzić, że „mass media włączają się aktywnie w proces formowania politycznych zachowań; zachowań zmierzających do stabilizowania i integracji systemu politycznego jako całości, ale także i do jego zmiany”²¹. Multikierunkowe formy oddziaływania mass mediów stwarzają szersze możliwości wyboru i dotarcia emocjonalnego do odbiorcy, spełniają funkcję kreatywną, weryfikującą dotychczasowe postawy, inspirującą itp. Środki masowego przekazu – prasa, radio, telewizja, mimo postępującej komercjalizacji, pogoni za sensacją i bardzo często powierzchownego podejścia do tematu, to prawdziwe centra socjalizacji społecznej. W świecie współczesnym stały się wszechobecne w życiu codziennym człowieka. Pełnią funkcje poznawcze, upowszechniają określone treści, interpretują otaczającą nas rzeczywistość i pozwalają ją ocenić według zaproponowanej skali wartości, zmieniają styl życia i wzorce zachowań ludzi, grup społecznych i całych społeczeństw. Środki masowego przekazu z pewnością też wywierają wpływ na pracę, wypoczynek, życie publiczne i polityczne, na system kształcenia i wychowania. Współtworzą szeroko rozumianą kulturę. Prawdopodobnie to właśnie media w znacznym stopniu decydują także o kierunku i tempie rozwoju ludzkiej cywilizacji. Obok niewątpliwych zasług dla procesów socjalizacji, w mediach występują czyhające zewsząd na odbiorcę niebezpieczeństwa, wśród nich: standaryzacja gustów, ciągle przekraczanie granic przyzwoitości i obyczajowości (np. *Big Brother*), ograniczanie miejsca poświęconego na treści trudniej przyswajalne i skierowane do „wyrobionej” publiczności, i na koniec wszechobecna komercjalizacja.

Niestety, komercjalizacja, postępująca standaryzacja techniczna i programowa nie omijają także komunikatorów publicznych, zmuszonych do konkurencji z przekaznikami komercyjnymi, gdzie z definicji i ustawowo przyjętego obowiązku proces socjalizacji powinien być prowadzony w znacznie szerszym i bardziej celowym wymiarze. Wszystkie niekorzystne zjawiska próbuje się tłumaczyć amerykańską i globalizacją całego systemu medialnego.

²¹ T. Sasińska-Klas, op. cit., s. 107.

W pewnym sensie odpowiedzią na ten niekorzystny stan rzeczy jest powstawanie lokalnych mediów masowego przekazu. Lokalność mediów, rozumiana jako misja wobec wspólnot terytorialnych i społecznych, staje się sposobem odreagowania na masowość. Lokalne społeczności mają własną tożsamość z określoną specyfiką społeczną, ekonomiczną, edukacyjną, polityczną i kulturową. Nic więc dziwnego, że generują potrzebę posiadania lokalnych środków masowego komunikowania.

Odrodzenie lokalnych mediów w Europie Zachodniej, USA i Kanadzie nastąpiło w latach osiemdziesiątych ubiegłego wieku. W Polsce dokonało się to po zmianach ustrojowych, jakie zaszły w roku 1989. Pierwsze pozapubliczne stacje radiowe pojawiły się w eterze w 1990 roku jako stacje lokalne. Potem ich liczba wzrastała. Można powiedzieć, opierając się na danych zamieszczanych na stronach internetowych organu wydającego koncesje, czyli Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, że liczba lokalnych stacji radiowych oscyluje obecnie w okolicy 300²². Inną sprawą jest własnościowy udział kapitału wyłożony na funkcjonowanie tych stacji (wprowadzanie ich do sieci grających tę samą muzykę, funkcjonujących w jednym formacie²³) i ich lokalny wymiar, ograniczający się często tylko do krótkich serwisów informacyjnych zaspokajających wymogi zapisów koncesji. Pisząc o lokalnych stacjach radiowych, nie można zapominać o stacjach utworzonych przez poszczególne diecezje Kościoła rzymskokatolickiego. Wśród kilkudziesięciu podmiotów tego rodzaju²⁴ znajdują się nadawcy, którzy swoją formułą i profilem działania nie różnią się od innych komercyjnych stacji radiowych, i takie stacje, które większość czasu antenowego poświęcają problematyce religijnej, a w zasadzie religijno-społecznej. Uwzględniając ich specyfikę, świetnie wpisują się one w nurt stacji lokalnych, które dbają o sprawy lokalne, tzn. przestrzeń oddziaływania społecznego tych stacji.

Wraz ze zmianami ustrojowymi i rozwojem nowych technik i technologii nastąpił także rozwój lokalnych telewizji, chociaż lokalnych telewizji naziemnych nie powstało wiele (trudności z wolnymi częstotliwościami). Dzisiaj można mówić o trzech podmiotach ogólnokrajowych i czterech lokalnych telewizjach satelitarnych²⁵. Jednym z wyjątków telewizji lokalnej w Polsce była stacja NTL Radomsko. Niemalże jak przysłowiowe grzyby po deszczu mnożyły się nato-

²² Na podstawie: <http://www.krrit.gov.pl/dla-nadawcow-i-operatorow/nadawcy/koncesjonowani/koncesje-radiowe/> [07.09.2011].

²³ Dominująca rola odgrywają: Grupa Radiowa Agory Sp. z o.o., Polskie Fale Średnie S.A., Radio Eska S.A., Multimedia Sp. z o.o., <http://www.krrit.gov.pl/dla-nadawcow-i-operatorow/nadawcy/koncesjonowani/koncesje-radiowe/> [7.09.2011].

²⁴ Na podstawie: <http://www.krrit.gov.pl/dla-nadawcow-i-operatorow/nadawcy/koncesjonowani/koncesje-radiowe/> [7.09.2011].

²⁵ Na podstawie: <http://www.krrit.gov.pl/dla-nadawcow-i-operatorow/nadawcy/koncesjonowani/koncesje-telewizyjne/> [7.09.2011]; <http://www.krrit.gov.pl/dla-nadawcow-i-operatorow/nadawcy/koncesjonowani/koncesje-satelitarne/> [7.09.2011].

miast stacje telewizyjne, których sygnał przekazywany był drogą kablową. Na początku lat dziewięćdziesiątych „aktywną” koncesję na działalność tego rodzaju stacji miało ponad 100 podmiotów. Dzisiaj liczba ta oscyluje około 300²⁶. Jeżeli do zjawiska powstawania lokalnych stacji radiowych i telewizyjnych dołożymy setki tytułów prasowych zajmujących się sprawami lokalnymi, rysuje się nam obraz Polski pokrytej gęstą siecią lokalnych publikatorów. Ich liczba, mimo wszystkich ich niedoskonałości, błędów, czasami nawet braku profesjonalizmu, zaczęła się powoli przekładać na siłę oddziaływania. Rosło społeczne zapotrzebowanie na lokalne media i ich znaczenie. Specyficzny charakter przekazywanych lokalnych treści programowych pozwala zachować i pielęgnować miejscową kulturę. Jest jednym z najlepszych sposobów dbania o zachowanie lokalnej tożsamości, poszerzenia oferty programowej o regionalne akcenty, i co istotne, przełamania monopolu postrzegania rzeczywistości współczesnej tylko z perspektywy „centrali”, stolicy – Warszawy.

Lokalne środki masowej komunikacji rozbudzają zainteresowanie w zakresie poszerzania własnej wiedzy o możliwościach i drogach wypracowywania decyzji związanych z środowiskiem lokalnym, regionem, w którym jednostka mieszka i z którym się identyfikuje. Przejawem owego oddziaływania jest wzrost aktywności społecznej i rzeczywistego udziału społeczności w życiu publicznym, podejmowaniu nowych inicjatyw edukacyjnych, kulturalnych i gospodarczych. Media lokalne główny nacisk swojej działalności kładą na popularyzację i dokumentację wydarzeń z najbliższego otoczenia. W ten sposób wypełniają istniejącą na rynku lukę – wzmacniając kontakt widza (słuchacza, czytelnika) z wydarzeniami, jakie mają miejsce w jego środowisku lokalnym.

Lokalne środki masowej komunikacji ułatwiają także jednostce partycypację w polityce lokalnej. Przybliżają:

- 1) problemy, jakie pozostają do rozwiązania w środowisku lokalnym,
- 2) postawy polityków i partii politycznych wobec lokalnych problemów,
- 3) programy partii i ich realizację,
- 4) polityka, jego system wartości, cele, postawę wobec innych polityków i partii politycznych,
- 5) metody i formy realizacji programów partii i ugrupowań politycznych działających w środowisku lokalnym.

Umożliwiają poznanie:

- 1) systemu ustrojowego, w jakim funkcjonuje samorząd terytorialny i uwarunkowania legislacyjne determinujące realizację określonych koncepcji programowych,

²⁶ Na podstawie: <http://www.krrit.gov.pl/dla-nadawcow-i-operatorow/nadawcy/koncesjonowani/koncesje-kablowe/> [7.09.2011].

- 2) partii i ugrupowań politycznych działających w lokalnej przestrzeni politycznej,
- 3) lokalnej elity politycznej,
- 4) mechanizmów wypracowywania koncepcji politycznych,
- 5) lokalnych uwarunkowań ekonomicznych, społecznych i politycznych,
- 6) artystów, działaczy kultury, związanych z określonym środowiskiem lokalnym,
- 7) organizowanych w środowisku lokalnym wydarzeń kulturalnych,
- 8) osiągnięć sportowców związanych z środowiskiem lokalnym,
- 9) faktów, które mają istotny wpływ na życie codzienne lokalnej społeczności itp.

Pobudzają:

- 1) do refleksji nad zmianą postawy,
- 2) do zastanowienia nad zmianą stosunku do partii politycznej, polityka, działacza samorządowego itp.,
- 3) wiarę w możliwość załatwienia spraw trudnych i „niemożliwych” do załatwienia,
- 4) do przewartościowania własnych postaw,
- 5) do refleksji wokół tradycyjnych poglądów i zachowań (stereotypów),
- 6) do zastanowienia nad weryfikacją schematycznego myślenia, wprowadzania nowych postulatów i interesów politycznych oraz
- 7) wpajają poczucie lokalnego patriotyzmu,

Przytoczone przykłady potwierdzają postawioną przez nas w tytule tezę, że lokalne środki masowego komunikowania mają ogromny wpływ na socjalizację lokalnych społeczności, w tym także na socjalizację polityczną.

Można również stwierdzić, że udział w takiej socjalizacji politycznej mają:

- 1) własny elektorat z uznawanym przez niego systemem wartości,
- 2) lokalna opinia społeczna niecierpliwie oczekująca na zmiany i realizację celów zmierzających do poprawy standardów życia,
- 3) lokalne grupy lobbystyczne dążące do realizacji własnych celów i interesów politycznych,
- 4) partie i ugrupowania polityczne starające się zachować lub/i poszerzyć elektorat wyborczy,
- 5) politycy rywalizujący ze sobą o wpływy we własnych ugrupowaniach politycznych,
- 6) przeciwnicy polityczni,
- 7) spin doktorzy, konsultanci medialni, agencje reklamowe oraz
- 8) lokalne media.

Doniesienia prasowe, telewizyjne reportaże i audycje radiowe w znakomitej części wpływają na sposób oceny otaczającej nas rzeczywistości. Wielokrotnie dziennikarskie sygnały zmuszały ospałego urzędnika do podejmowania działań

tam, gdzie sam nie widział lub nie chciał widzieć takiej potrzeby. Politycy, w tym politycy lokalni (radni gminy i powiatu, wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast, członkowie ugrupowań politycznych i komitetów wyborczych, posłowie i senatorowie, księża, związkowi liderzy), doskonale zdają sobie sprawę z siły sprawczej mediów, dlatego – w swej większości – starają się „żyć dobrze” z mediami. Media mają ogromną siłę oddziaływania na lokalne wspólnoty. Ten fakt nie jest niedoceniany przez lokalne elity polityczne. Samorządowcy po latach obserwacji i doświadczeń, najczęściej godzą się z faktem, że reelekcja i możliwość dalszej działalności zależy od pracy na rzecz elektoratu, który im zaufał i zagłosował na nich, oraz od pełnej informacji o tej działalności przekazywanej przez media. Współpraca lokalnych elit z mediami może przynieść środowisku lokalnemu wymierne korzyści.

Dostęp do rzetelnej informacji jest fundamentalnym gwarantem demokracji, natomiast media zapewniają sprawny system komunikacji pomiędzy społeczeństwem a sprawującymi władzę lokalną. System komunikacji stanowi istotne ogniwo partycypacji lokalnej społeczności. Sprawny przepływ informacji jest korzystny dla sprawujących władzę. Wykorzystując media jako nośnik informacji, władza wypełnia konstytucyjny²⁷ i ustawowy obowiązek jawności życia publicznego, politycy ustawicznie „uczą się” mediów. Najprostszym tego przykładem są wszelkiego rodzaju kursy medialne, w których uczestniczą i przygotowują się do profesjonalnego kontaktu z mediami.

Niestety w wielu przypadkach są to działania nakierowane nie na współpracę z mediami, ale na próby manipulacji nimi. Manipulacja przez polityków, w tym polityków lokalnych, mediami ma zresztą znacznie szerszy zasięg. Do działań tych zaliczyć należy próby ekonomicznego zdominowania mediów lokalnych (wydawanie własnych „gazet”, wykupywanie reklam, „podpuszczanie” mediów i wykorzystywanie ich jako tuby propagandowej). Inną formą są próby ukierunkowane na „spacyfikowanie” dziennikarzy poprzez wciągania ich w kręgi towarzyskie polityków, choć wydaje się, że tego rodzaju działania o wiele lepsze efekty przynoszą wówczas, gdy politycy „pracują nad zmiękczaniem” właścicieli lokalnych mediów. Wskazanie na niektóre tylko próby manipulacji mediami nie oznacza powszechnego stosowania tego typu praktyk. Rzetelne wypełnianie przez polityka demokratycznego mandatu, który powierzyła mu lokalna społeczność, w połączeniu z rzetelnym wykonywaniem

²⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483, art. 61, 1. Obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa.

zawodu (misji) dziennikarza, może przynieść bardzo korzystne efekty z punktu widzenia lokalnej społeczności.

Manipulacja nie zawsze musi być w całości negatywnie wartościowaną formą oddziaływania na społeczeństwo. W niektórych uwarunkowaniach, np. w ekstremalnych sytuacjach społecznych, manipulacja w swoich zakładanych celach może mieć pozytywne znaczenie. Przykładem mogą być wielkie katastrofy, w czasie których dla ratowania życia i mienia ludzkiego manipulowanie danymi mającymi uspokoić nastroje społeczne i umożliwić zorganizowaną ewakuację jest z założenia zasadne. Kłamstwo jako metoda stosowana w manipulacji uznawane jest *a priori* za coś złego. Z pewnością stosowanie kłamstwa należy krytykować i starać się je marginalizować w procesach komunikacji społecznej. Niestety nie da się go zupełnie wykluczyć z życia publicznego. W takiej sytuacji otwarte pozostają pytania: W jakich uwarunkowaniach i kto może podjąć decyzję o zastosowaniu kłamstwa w manipulacji? Jakie są granice etyczne w stosowaniu manipulacji i kto je określa? Jaki jest punkt odniesienia pomiędzy oficjalnie głoszonym systemem wartości a stosowaniem kłamstwa w manipulacji? Czy realizacja interesów i celów politycznych usprawiedliwia stosowanie kłamstwa w manipulacji? Nie do rozwiązania pozostaje problem, kiedy to zastosowanie kłamstwa w przypadku realizacji „naszych” celów i interesów uważa się za „słuszne”, a uznaje się je za postępek naganny, nieetyczny, wręcz karalny w przypadku, gdy stosuje je przeciwnik polityczny.

Warto byłoby przypatrzeć się procesowi socjalizacji aktywu i elit politycznych dokonywanemu poprzez kłamstwo. Każda jednostka w trakcie własnego rozwoju poznaje kłamstwo i uczy się je stosować w praktyce. Także w praktyce politycznej. Kłamstwo pozornie ułatwia osiągnięcie doraźnych celów, lecz w dłuższej perspektywie może okazać się zgubne. Podczas obserwacji życia politycznego zauważa się coraz silniejsze utrwalanie stereotypu, w którym za naiwność uważa się, że politycy mówią prawdę i tylko prawdę. Politycy starają się stworzyć wrażenie, że cały czas myślą tylko o obywatelach, są przy nich blisko i wykazują ogromne zatroskanie ich sprawami. Obraz „zatroskanego polityka” jest charakterystyczny dla wszystkich opcji. Można nawet dostrzec rywalizację wewnątrz każdej z nich, jak i pomiędzy poszczególnymi opcjami o to, kto robi to lepiej, bardziej perfekcyjnie. Ta forma manipulacji staje się w wielu przypadkach praktyką działania w codziennym życiu politycznym, sprowadzającą się do budowania medialnych wizerunków zatroskanych ojców narodu. Krytyczny obserwator sceny politycznej może dojść do wniosków, że podstawowym narzędziem uprawiania polityki jest manipulacja oparta na kłamstwie. Można także stwierdzić, że kłamstwo nie miałoby posłuchu i byłoby nieużyteczne, gdyby nie odbiorca, który chce słyszeć miłe słowa, zapowiedzi dobrych perspektyw i proste recepty na rozwiązanie wszelkich problemów. Można postawić hipotezę, że politycy działają na zamówienie społeczne, a wyborcy głosują na tych manipulujących nimi polityków, którzy robią to najlepiej.

W politologii za manipulację uznawana jest metoda osiągania celów politycznych przez niejawnie oddziaływanie na świadomość i zachowanie jednostek oraz grup społecznych, w którym manipulanta ukrywa lub przedstawia w nieprawdziwym świetle elementy działania politycznego, przedmiot, metody, cele, środki i skutki²⁸. Bywa, że manipulacja wynika z niecierpliwości lub braku środków czy też czasu na działania perswazyjne, czyli przekonywanie publiczności przy zachowaniu uczciwości. Owe działania perswazyjne prowadzone przez polityków lokalnych przy współpracy lokalnych mediów to wręcz idealistyczny model socjalizacji polityków przez media i mediów przez polityków w wymiarze lokalnym. Teoretycznie wydaje się, że w wymiarze lokalnym są takie płaszczyzny, na których lokalni politycy i lokalni dziennikarze są wręcz skazani na współpracę. Trzeba od razu dopowiedzieć, że tak po stronie polityków, jak i dziennikarzy są zdeklarowani przeciwnicy takiego podejścia. Nie brakuje polityków, którzy dziennikarzy unikają lub w ogóle z nimi nie rozmawiają. Wielu polityków nie lubi dziennikarzy, ponieważ patrzą im na ręce, zabierają czas. Nie chcą spotykać się z dziennikarzami, gdyż nie wierzą w ich rzetelność, zarzucają im manipulację faktami, pisanie czy też tworzenie audycji o „wydumanych aferach” i niepublikowanie materiałów, które politycy uważają za ważne.

Wśród dziennikarzy są i tacy, którzy wychodzą z założenia, że o współpracy niezależnej gazety lokalnej z władzą lokalną nie może być mowy. Twierdzą oni, że gdzie jest współpraca, tam jest uzależnienie, a niezależna gazeta lokalna w żaden sposób od władzy zależna być nie może. Tego rodzaju stanowisko mediów wydaje się jednak dość odosobnione. W środowiskach lokalnych często zdarza się, że pewne inicjatywy społeczne popierane są zarówno przez władzę, jak i przez lokalne media. Jak się wydaje, nie ma w tym żadnych zagrożeń, o ile oczywiście partnerzy działają zgodnie z prawem, interesem lokalnej społeczności i każdy w swoim zakresie. Należy pamiętać, że definicja wspólnoty lokalnej uwzględnia z jednej strony obszar, ale z drugiej interakcje zachodzące między jego mieszkańcami, a także wspólny lokalny interes.

Należałoby jednak zwrócić uwagę na funkcję kontrolną, jaką spełniają media wobec lokalnych władz w imieniu lokalnej społeczności. Realizacja tej funkcji wywołuje wiele kontrowersji, powoduje animozje, a czasem nawet prowadzi skonfliktowane strony przed oblicze sądu. Przykładów ostrych konfrontacji jest wiele: Żnin, Mława, Nakło. Dobrze, jeżeli sprawy trafiają do sądu. Jest to w końcu organ, w którym na podstawie aktów prawnych można dochodzić własnych racji. Gorzej, jeśli politycy grożą dziennikarzom rękoczynami. Takie przypadki też się zdarzają. Opiswane są przez dziennikarzy. W latach dziewięćdziesiątych, a więc w okresie wzajemnego docierania się stosunków pomiędzy

²⁸ *Leksykon politologii*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wydawnictwo Alta 2, Wrocław 2006, s. 314.

politykami a dziennikarzami, ekstremalnymi przypadkami zajmowało się Centrum Monitoringu Wolności Prasy²⁹. Konfrontacja między władzą lokalną a lokalnymi mediami to także jeden ze sposobów socjalizacji.

Ustawowe prawo zapewniające prasie uzyskanie informacji oznacza prawo do otrzymania informacji rzetelnej³⁰. Z drugiej zaś strony do rzetelności i obiektywizmu w przedstawianiu faktów zobowiązany jest dziennikarz³¹. Bywa, że politycy i dziennikarze słowo rzetelność rozumieją zupełnie inaczej. Dla dziennikarza pijany polityk to z pewnością gratka. Dziennikarze mogą obśmiewać niespójne programy, powielanie obietnic, mogą ujawniać nieprawdziwość słów polityków. Ci ostatni z pewnością nie zapiszą im tego na plus. Jednak wrażliwsi zaczną zmieniać swoje przyzwyczajenia, ważyć słowa, poważniej traktować swoje obietnice, wyborców i media. Pokusa, która często towarzyszy politykom, aby dopasować mechanizmy demokracji do własnych poglądów, na swój bieżący użytek i tylko do swoich, często bardzo partykularnych, potrzeb politycznych, to niebezpieczna droga. Media często swoim działaniem, dociekliwością, samą obecnością na danym terenie „niejako leczą” polityków z tych antydemokratycznych zapędów. Zmuszając do kontaktów ze sobą, wiele ich także uczą. Poza tym media lokalne mają też atut nie do przecenienia – mają więcej czasu antenowego (miejsca w gazecie) na spokojną i rzeczową rozmowę polityka z dziennikarzem. Nie tylko szybkie, krótkie i z konieczności powierzchowne newsy, ale często obszernie wywiady, które dają politykom możliwość spokojnego, rzetelnego przedstawienia poglądów, programów i motywów działania³². Wywiad jako forma komunikacji polityka ze społecznością lokalną jest również ważnym polem socjalizacji.

Politycy poprzez tę formę starają się uzyskać dla siebie jak najkorzystniejszą konwencję prezentacji poglądów czy propagowania programu. Wywiad w jakimś stopniu jest także ryzykiem dla polityka. Dziennikarz ma prawo, a nawet obowiązek zadawania „trudnych pytań” politykowi. W tym przypadku może podkreślić, że występuje w imieniu radiosłuchaczy czy widzów. Zaskoczony „trudnym pytaniem” polityk może znaleźć się poza przygotowaną wcześniej konwencją swojej wypowiedzi. Odpowiedzialność za wypowiedziane do mediów słowa należy do trudnych elementów socjalizacji polityków działających na wszystkich szcze-

²⁹ B. Dwornik, *Media lokalne – procesy sądowe*, http://www.reporterzy.info/50,media_lokalne_procesy_sadowe.html [7.09.2011].

³⁰ Ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe, Dz.U. nr 5, poz. 24 ze zm., art. 1. Prasa, zgodnie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, korzysta z wolności wypowiedzi i urzeczywistnienia prawa obywateli do ich rzetelnego informowania, jawności życia publicznego oraz kontroli i krytyki społecznej.

³¹ Ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe, Dz.U. nr 5, poz. 24 ze zm., art. 6 ust. 1, art. 10 ust. 1, art. 12.

³² Na podstawie: www.tvorion.pl [7.09.2011].

blach. Polityk działający w środowisku lokalnym jest najczęściej sam, mając do dyspozycji swoją wiedzę i nabyte umiejętności. Politycy działający na wyższych szczeblach częściej korzystają z doradców, konsultantów medialnych czy spin doktorów. W środowisku lokalnym udzielający wywiadu zdają sobie sprawę, że kładą na szali całą swoją reputację. Trudniej bowiem „sprostować” wypowiedziane słowa czy stanowiska w programie o znacznej oglądalności czy liczbie słuchaczy w środowisku lokalnym, gdzie informacja szybciej rozchodzi się wśród osób zainteresowanych, sąsiadów itp. W okresach „gorących”, np. podczas kampanii politycznych czy wyborczych, pozyskanie przychylnego stanowiska opinii społecznej lub/i elektoratu jest celem zabiegów każdego polityka. Jednak i wówczas mamy do czynienia z sytuacją, w której w wyniku natłoku informacja starsza wypierana jest przez świeższą. Wypowiedź czy stanowisko wygłoszone w poniedziałek pod koniec tygodnia jest już nieaktualne wobec nowych faktów. Należy zwrócić uwagę na funkcjonującą w odbiorze informacji zasadę, że elektorat najchętniej percypuje te informacje, które są zgodne z jego celami i interesami. Odrzuca lub poddaje ostrej krytyce te, które są niezgodne z przyjętym systemem wartości, celami politycznymi, osobistym interesem itp.

Politycy przed wystąpieniem radiowym czy telewizyjnym starają się wynegocjować formułę przeprowadzenia wywiadu, np. rozmowę nagrywaną albo przeprowadzaną na żywo. Każda z tych dwóch formuł ma wady i zalety. W każdej z nich istotne role przypadają dziennikarzowi i politykowi. O efektach decyduje profesjonalne przygotowanie obu stron. Ponieważ o oglądalności programu, utrzymaniu marki na rynku medialnym (w tym także lokalnym) decyduje rzetelny i obiektywny przekaz, dziennikarze stają się być bardziej uprzejmymi, a politycy mniej nadęci i nieufni. Efekt ich wspólnej pracy ocenia elektorat. Jak twierdzi J. Street: „zdaniem krytyków zmian zachodzących w technikach udzielania wywiadu, rozmowa na antenie zamiast być okazją do pociągnięcia polityka do demokratycznej odpowiedzialności, staje się propagandową trybuną dla polityka”³³. Ta wypowiedź jest istotnym sygnałem do przestrzegania granic pomiędzy „lojalnością” wobec polityka, a krytycznym odbiorem programu przez wszystkie segmenty społeczności lokalnej, do której dociera program. W tym przypadku elementy socjalizacji występują po obu stronach. Polityk powinien wystrzegać się mentorstwa, pouczeń społeczeństwa, wszechwiedzy i autorytatywnych wypowiedzi na każdy temat. Dziennikarz nie może poddawać się sugestiom, sympatiom czy antypatiom, pozostawiając osąd odbiorcom programu.

Kolejnym elementem socjalizacji polityków przez media jest opanowanie sztuki jasnych, konkretnych, sugestywnych wypowiedzi, podczas których powinni oni streszczać swoje argumenty w kilku krótkich zdaniach. Stając przed

³³ J. Street, op. cit., s. 162.

mikrofonem radiowym, kamerą telewizyjną, polityk działający w środowisku lokalnym usiłuje najczęściej przekazać wszystko, co wie lub/i wszystko, co z jego punktu widzenia jest najważniejsze. Technika agregacji problemów i logicznego precyzowania myśli wymaga treningu i doświadczenia. Weryfikatorem osiągnięcia tej sztuki są wystąpienia publiczne, udział w programach talk-show, debatach. Debata to, jeżeli można tak rzec, „wyższa szkoła jazdy”, tak dla biorących w niej udział polityków, jak i dziennikarzy czy nawet całych zespołów redakcyjnych. Jest to dla lokalnych mediów (głównie radia i telewizji) wyzwanie merytoryczne, techniczne i organizacyjne. Mimo trudności (ograniczona liczba pracowników, koszty), lokalne media jednak je podejmują. Bywa, co ciekawe, że organizowane są nie tylko debaty przedwyborcze, ale także debaty bieżące – dotyczące konkretnych problemów lokalnych społeczności. Przykładem choćby częstochowska Telewizja Orion, która zorganizowała cały cykl debat dotyczących bieżących problemów miasta³⁴.

Z drugiej strony, niezaprzeczalną prawdą jest to, że media, także lokalne, relacjonując politykę, woła sprawy trywialne od poważnych, przedkładają skandale obyczajowe nad rozmowy o wieloletnim planie inwestycyjnym. Oczekują rozmówców błyskotliwych, którzy ze swadą i dowcipem opowiadać będą o utylizacji śmieci, polityce społecznej i planie zreformowania lokalnych finansów. Takich polityków prezentują chętnie i często. Wielu obserwatorów życia publicznego twierdzi, że politycy we współczesnych uwarunkowaniach, nie mogliby funkcjonować bez mediów. Inni twierdzą, że jest to uzależnienie i to uzależnienie groźne, może bowiem doprowadzić do końca kariery polityka. Jedno nieostrożne sformułowanie, jeden nieprzemyślany gest, „niestandardowe” zachowanie, które zarejestrują i wyemitują media i nawet dobrze prosperująca kariera może lec w gruzach.

Czasami politycy rzeczywiście zapominają się i nie kontrolują swoich zachowań lub popadają w rutynę i podejmują działania nie do końca przemyślane, które odpowiednio nagłośnione przez media stają się przyczynkiem do schyłku ich kariery. Autorzy dalecy są od stwierdzenia, że media mogą niszczyć lub tworzyć kariery polityczne. Bywają jednak sytuacje, w których środki masowego przekazu czują chęć zrealizowania takich zamiarów i dokonania negatywnej kreacji polityka. Przekracza to z pewnością zakres „kompetencji” mediów i narusza zasady dziennikarskiej etyki. Dynamicznie rozwijające się wydarzenia sprzyjają przyspieszeniu procesów społecznych i politycznych zachodzących w lokalnej społeczności. Niekiedy nawet obiektywna prezentacja rzeczywistości uruchamia ciąg wydarzeń, które zaczynają żyć własnym życiem, i w efekcie przyczynia się do przeprowadzenia zmian politycznych. O takim przypadku można mówić

³⁴ Na podstawie: http://www.tvorion.pl/index.php?action=show_kategorie&parent=5597 [7.09.2011].

choćby w kontekście referendum w sprawie odwołania prezydenta Tadeusza Wrony w Częstochowie w roku 2009. Tadeusz Wrona, polityk doświadczony, wybrany na funkcję znaczną większością głosów w kolejnej kadencji nagle stał się złym prezydentem. Z pewnością przyczyniła się do tego zła praca służb odpowiedzialnych za kreowanie wizerunku prezydenta – występował głównie jako „przecinacz wstęg”. Winę ponosi także sam prezydent, który z góry traktował media jako zło konieczne i nie umiał z nimi współpracować. Nie były to główne przyczyny, decydujące o odwołaniu prezydenta. Z pewnością jednak sprzyjały one aktywizacji opozycji i zawiązaniu się oddolnego ruchu antyprezydenckiego (Obywatelskie Stowarzyszenie Przyjaciół Częstochowy), a w końcowym rezultacie antyprezydenckiej kampanii politycznej. Media, w okresie, kiedy w opozycji do prezydenta były jedynie partie polityczne, relacjonowały wydarzenia z czysto kronikarskiego obowiązku. Początkowo relacjonowały także stanowisko i wydarzenia związane z „oddolnymi” protestami Stowarzyszenia. Prezydent nie wsłuchiwał się natomiast ani w suche doniesienia mediów, ani w głośne protesty Stowarzyszenia, któremu początkowo nie podobała się tylko prezydencka wizja zagospodarowania głównej arterii miasta, Alei Najświętszej Marii Panny, a potem prezydencka wizja rozwoju miasta. Media szybciej wsłuchały się w „głos” ulicy, nie identyfikując się być może z inicjatorami, ale z samą ideą odwołania prezydenta, uległy i w imię dobra społeczności lokalnej wspierały inicjatywę referendum.

Siła mediów nie jest jednak tak wielka, jak często podkreślają to niektórzy politycy. Jej skuteczność oddziaływania w znacznej mierze zależy od odczytywania nastrojów zrozumienia potrzeb i oczekiwań społecznych. O tym, jak niewiele mogą zrobić media samodzielnie, bez poparcia społecznego, może świadczyć przykład również z Częstochowy. Lokalny tygodnik „Poniedziałek” (nakład 20 tys.) opisał rozmowę dziennikarki z jednym z zastępców prezydenta. Ów urzędnik miał powiedzieć o dziennikarzach: „dziennikarze to hieny, które szukają krwi, potu i... spermy!”³⁵ Nie wywołało to żadnych reperkusji. Prezydent nie odwołał zastępcy, zastępca nie skierował sprawy do sądu o sprostowanie ani nie przeprosił publicznie dziennikarki. Innych mediów nie zainteresowała ta wypowiedź, nie poddano polityka żadnemu medialnemu ostracyzmowi.

Proces socjalizacji dostrzec można w działaniach mediów lokalnych, które wymuszają na lokalnej władzy tworzenie profesjonalnej obsługi dziennikarzy. Szczególnie istotna jest swoistego rodzaju pomoc udzielana przez media władzom lokalnym. W realizacji tego przedsięwzięcia czasami jest ona tak daleko idąca, że aktywni do tej pory zawodowo dziennikarze przechodzą na drugą stronę barykady i stają się rzecznikami prasowymi bądź pracownikami biur prasowych. Zdarzają się również i takie przypadki, że dziennikarz od lat obserwujący

³⁵ Tygodnik „Poniedziałek” nr 5(40), 10 lutego 2011.

działania polityków i skutki tych działań zaczyna mieć własne pomysły na miasto czy gminę. Oprócz tego, że uczy się polityki od polityków, analizując ich błędy, równocześnie poznaje potrzeby mieszkańców, gdyż dziennikarz jest często „ostatnią deską ratunku” w walce obywatela z urzędniczą machiną. Sprzątanie ulic, łatanie dziur w jezdniach jest wykonywane znacznie szybciej po interwencji redakcji niż interwencji obywatela. Politycy, chcąc dobrze wypaść w mediach, problemy mieszkańców zgłaszane przez dziennikarzy starają się załatwiać niemal od ręki z uśmiechem na twarzy. Dziennikarz w zamian otrzymuje wdzięczność i zaufanie, o które walczą politycy. W ten oto sposób z dziennikarza mamy gotowy materiał na polityka. Czasami taka gotowość zamienia się w realną polityczną rzeczywistość³⁶. W demokracji rola mediów jest trudna, złożona, a także wyjątkowo odpowiedzialna. Polscy dziennikarze określili ją w 1995 roku siedmioma zasadami:

- 1) prawdy (informacja powinna być prawdziwa, a ewentualne błędy prostowane),
- 2) obiektywizmu (należy prezentować rzeczywistość niezależnie od własnych poglądów),
- 3) oddzielania informacji od komentarza (należy umożliwić odbiorcy odróżnienie faktu od opinii),
- 4) szacunku i tolerancji (należy przestrzegać zasad poszanowania godności, dóbr osobistych, praw, prywatności, dobrego imienia),
- 5) uczciwości (należy pracować w zgodzie z sumieniem, nie poddawać się wpływom),
- 6) pierwszeństwa dobra odbiorcy,
- 7) wolności i odpowiedzialności za formę i treść przekazu.

Media są jednym z najważniejszych elementów istnienia demokracji i wolności. Twierdzi się, że stan i jakość demokracji (a zatem i jakość życia obywateli) określane są m.in. przez stan i jakość mediów³⁷. O jakość mediów starają się dbać

³⁶ Przykłady: T. Kucharski, dziennikarz lokalnego wydania „Gazety Wyborczej” w Częstochowie, zatrudniony jako pracownik biura prasowego w Częstochowie, w roku 2006 wystartował w wyborach na wójta podczęstochowskiego Olsztyna, wystartował i wygrał z wieloletnim wójtem tej gminy, swój sukces powtórzył w roku 2010; A. Jakubczak, wieloletni reporter Telewizji Katowice specjalizujący się w sprawach społecznych i opisujący życie w małych gminach północnej części województwa śląskiego, w 2010 roku został wybrany wójtem gminy Mstów.

³⁷ Na podstawie: http://www.radaetykimediow.pl/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=2&Itemid= [07.09.2011]. Kartę Etyczną Mediów, opracowaną z inicjatywy Stowarzyszenia Dziennikarzy Polskich, podpisali w dniu 29 marca 1995 roku prezesi: Stowarzyszenia Dziennikarzy Polskich, Stowarzyszenia Dziennikarzy Rzeczypospolitej Polskiej, Katolickiego Stowarzyszenia Dziennikarzy, Syndykatu Dziennikarzy Polskich, Związku Zawodowego Dziennikarzy, Unii Wydawców Prasy, Telewizji Polskiej S.A., Telewizji Polsat, Stowarzyszenia Niezależnych Producentów Filmowych i Telewizyjnych, Polskiego Radia S.A., Stowarzyszenia Radia Publicznego w Polsce, Stowarzyszenia Polskiej Prywatnej Radiofonii,

sami dziennikarze, określając, co dziennikarzom wolno, a czego nie wolno, czy też, czego czynić nie powinni³⁸.

Praktyka nieco odbiega od szczytnych ideałów. Przede wszystkim zawód dziennikarza jest w Polsce zawodem, do którego uprawiania nie potrzeba żadnego wykształcenia. Wystarczy „poczucie misji”, chęć i pewien zbieg okoliczności, który często z młodych niedoświadczonych ludzi „robi” dziennikarzy. Często nie są oni w stanie właściwie i zgodnie z obowiązującymi zasadami udźwignąć tej roli. Piszący o dziennikarzach Zbigniew Bujak stwierdził: „w początkach lat dziewięćdziesiątych liczbę dziennikarzy w Polsce szacowano na ponad 11 tysięcy. 10 lat później mówi się już o około 18–20 tysiącach, czasami pojawia się nawet liczba 25 tysięcy osób uznawanych czy uznających się za dziennikarzy”³⁹. Należy dodać, że w ostatnich latach, choćby ze względu na aktywność internetową, liczba osób uznających się i często traktowanych jak dziennikarze, rośnie. Kłopotem polskiego dziennikarstwa jest także i to, że w zasadzie, oprócz sądowej, nie ma kontroli nad poczynaniami dziennikarzy. Nie ma obowiązku przynależności do korporacji zawodowej, w zasadzie nie można znaleźć się poza nawiasem grupy zawodowej. Rada etyki mediów jest ciałem dostojnym, ale nie sprawczym. W tej sytuacji funkcje kontrolne nad pracą dziennikarzy sprawują: oni sami – kierując się własnym poczuciem przyzwoitości; redakcje, w których pracują i które oceniają ich wysiłki oraz odbiorcy ich pracy, czyli czytelnicy, słuchacze, widzowie.

Lokalne media z pewnością muszą liczyć się z ostrzejszą oceną swoich odbiorców. Lokalność, oprócz wszystkich innych cech, ma i tę specyfikę, że często wszyscy o wszystkich wszystko wiedzą. Odbiorcy mediów są uczestnikami, bezpośrednimi obserwatorami wydarzeń. Mają na ich temat wiedzę z różnych

Związku Zawodowego Dziennikarzy Radia i Telewizji oraz krajowy duszpasterz środowisk twórczych ks. Wiesław Niewęglowski.

³⁸ *Kodeks etyki dziennikarskiej Stowarzyszenia Dziennikarzy Polskich; V. Konflikt interesów*, http://www.spl.top.pl/dokumenty/kodeks_etyki_dziennikarskiej.pdf [07.09.2011]:

17. Wiarygodność i niezależność dziennikarska jest nie do pogodzenia z przyjmowaniem prezentów o wartości przekraczającej 200 zł, korzystaniem z darmowych wyjazdów czy testowaniem przedmiotów, urządzeń.

18. Dziennikarzowi nie wolno zajmować się akwizycją oraz brać udziału w reklamie i *public relations* – wyjątkiem mogą być jedynie akcje społeczne i charytatywne; materiały redakcyjne muszą być czytelnie oddzielone od materiałów reklamowych i promocyjnych.

19. Wysoce naganna jest kryptoreklama i zatajanie informacji dla własnych korzyści.

20. Dziennikarzowi nie wolno wykorzystywać we własnym interesie nieujawnionych publicznie informacji uzyskanych w działalności zawodowej, zwłaszcza w dziennikarstwie finansowym i ekonomicznym.

21. Angażowanie się dziennikarzy w bezpośrednią działalność polityczną i partyjną jest również przejawem konfliktu interesów i należy wykluczyć podejmowanie takich zajęć oraz pełnienie funkcji w administracji publicznej i w organizacjach politycznych.

³⁹ Z. Bujak, *Dziennikarze lat dziewięćdziesiątych*, „Zeszyty Prasoznawcze” 2000, nr 3–4, s. 163–164.

niezależnych źródeł (rodzina, znajomi, kręgi towarzyskie, hobbystyczne, sąsiedzkie itp.) łatwiej im więc zweryfikować prawdziwość i obiektywność serwowanych przez media komunikatów. Politycy zdający sobie sprawę z siły przekazu mediów starają się ich uczyć, „obłaskawić”, czasami zastraszyć (fizycznie, ale także ekonomicznie). Wszystko po to, by prezentowany przez media komunikat był zgodny z ich oczekiwaniami. Nawet, gdy nie ma cenzury – jak obecnie w Polsce – media pozostają pod kontrolą różnorodnych sił – przede wszystkim ekonomicznych, a także ze strony dominujących układów politycznych i ideologicznych. Samodzielność dziennikarską ograniczają także wyspecjalizowane agencje promocji, organizacje nacisku (gospodarcze, społeczne) i ich rzecznicy prasowi. Niektórzy badacze są zdania, że ponad 50% dziennikarskich publikacji to efekt działań piarowców. Mówiąc o ewentualnych ograniczeniach mediów, trzeba jeszcze raz powiedzieć o uwarunkowaniach ekonomicznych. Politycy i właściciele mediów (określający tzw. linię programową danego przekąźnika) często starają się ograniczać wolność mediów. W procesie komunikowania środka masowego przekazu, także lokalne, odgrywają podwójną rolę. Z jednej strony są przekąźnikiem, pasem transmisyjnym różnego rodzaju komunikatów generowanych przez graczy politycznych dla obywateli. W tym wypadku są pośrednikiem. Ale media także same kreują przekazy polityczne i uczestniczą tym samym w grze politycznej.

5. Podsumowanie

Wraz z utworzeniem samorządów nastąpiła decentralizacja polityki. Działanie to przybliżyło realizatorów polityki do rzeczywistych problemów bliskich lokalnej społeczności. Nowy status samorządu terytorialnego spowodował, że gmina, jako wspólnota, stała się podstawową formą organizacji życia publicznego we wszystkich jego aspektach. Od dwudziestu lat w tworzeniu tej nowej lokalnej rzeczywistości towarzyszą samorządom media lokalne. Niezaprzeczalnym faktem jest to, że to właśnie media odegrały bardzo ważną rolę w przemianach samorządu. Z pewnością większość lokalnych polityków zdaje sobie sprawę z udziału mediów w optyce postrzegania samorządu terytorialnego, dzięki której mieszkańcy uznali samorząd za instytucję działającą dla ich dobra, czyli instytucję im najbliższą. Media przybliżają obywatela do władzy i władzę do obywatela. Media lokalne odzwierciedlają lokalną rzeczywistość społeczną, polityczną, kulturową i ekonomiczną. Biorąc pod uwagę ich duże możliwości oddziaływania na lokalne społeczeństwo, kształtowanie nastrojów, postaw i zachowań ludzi, z pewnością wpływają na proces jego socjalizacji. Fakt, że na co dzień media patrzą władzy na ręce powoduje, że stają się tym elementem komunikacji społecznej, który wpływa na proces socjalizacji politycznej lokalnych społeczności. Władza,

współpracując z mediami, posługując się nimi czy nawet manipulując, w pełni uzmysławia sobie fakt, iż media są jednym z podstawowych środków komunikowania i porozumiewania się jednostek oraz większych i mniejszych grup społecznych, czyli elektoratu wyborczego z władzą.

Media są częścią systemu demokratycznego. Wolne media (także lokalne) są z pewnością niezależne w rozumieniu możliwości rozpowszechniania informacji i opinii, wolne od cenzurowania przez przedstawicieli władzy. Niemniej jednak są zależne od norm prawnych, warunków ekonomicznych, a także od swych protektorów, właścicieli i oczywiście od swoich odbiorców. To czytelnicy, widzowie, radiosłuchacze nadają sens ich istnieniu. Jednak w kontekście trwających zmian cywilizacyjnych, renesansu lokalizmu oraz integracji europejskiej można spodziewać się pogłębiania decentralizacji. Proces ten prawdopodobnie umocni zarówno samorząd terytorialny, jak i lokalne media. Można też założyć, że mimo wszystkich niedoskonałości lokalnej władzy (polityków) i lokalnych mediów masowych swoistego rodzaju kohabitacja polityczno-medialna przyczynia się do rozszerzenia demokracji bezpośredniej obywateli i ich większej w niej partycypacji.

Bibliografia

- Aronson E., *Człowiek istota społeczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997.
- Bujak Z., *Dziennikarze lat dziewięćdziesiątych*, „Zeszyty Prasoznawcze” 2000, nr 3–4.
- Dobek-Ostrowska B., *Media masowe i aktorzy polityczni w świetle studiów nad komunikowaniem politycznym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2004.
- Dwornik B., *Media lokalne – procesy sądowe*, http://www.reporterzy.info/50,media_lokalne_procesy_sadowe.html/ [07.09.2011].
- Co powiedział Michnik w Berlinie*, „Gazeta Wyborcza” 12 marca 2002.
- Fras J., *Komunikacja polityczna, wybrane zagadnienia gatunków i języka wypowiedzi*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2005.
- Habermas J., *Teoria i praktyka*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1983.
- <http://www.krrit.gov.pl/dla-nadawcow-i-operatorow/nadawcy/koncesjonowani/koncesje-kablowe/> [07.09.2011].
- <http://www.krrit.gov.pl/dla-nadawcow-i-operatorow/nadawcy/koncesjonowani/koncesje-radiowe/> [07.09.2011].
- <http://www.krrit.gov.pl/dla-nadawcow-i-operatorow/nadawcy/koncesjonowani/koncesje-satelitarne/> [07.09.2011].
- <http://www.krrit.gov.pl/dla-nadawcow-i-operatorow/nadawcy/koncesjonowani/koncesje-telewizyjne/> [07.09.2011].
- http://www.radaetykimiediuw.pl/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=2&Itemid=www.tvorion.pl [07.09.2011].
- http://www.tvorion.pl/index.php?action=show_kategorie&parent=5597 [07.09.2011]
- Janicki M., Władka W., *Łże-prawdy*, „Polityka” 2006, nr 35.
- Język w mediach masowych*, red. J. Bralczyk, K. Mosiołek-Kłosińska, Warszawa 2000,
- Kodeks etyki dziennikarskiej Stowarzyszenia Dziennikarzy Polskich; V. Konflikt interesów*, http://www.spl.top.pl/dokumenty/kodeks_etyki_dziennikarskiej.pdf [07.09.2011].
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483, art. 61.
- Leksykon politologii*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wydawnictwo Alta 2, Wrocław 2006.

- McNair B., *Wprowadzenie do komunikowania politycznego*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Nauk Humanistycznych i Dziennikarstwa, Poznań 1998.
- Media w wyborach. Kampanie wyborcze. Media w polityce*, red. T. Sasińska-Klas, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2007.
- Milewicz E., *Chwałę polityków*, „Gazeta Wyborcza” 6 października 2000.
- Nowe media w komunikacji społecznej w XX wieku. Antologia*, red. M. Hopfinger, Oficyna Naukowa, Warszawa 2005.
- „Poniedziałek” nr 5(40), 10 lutego 2011.
- Sasińska-Klas T., *Socjalizacja polityczna. Teorie, badania, ustalenia*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 1992.
- Street J., *Mass media, polityka, demokracja*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2006.
- Środki masowej informacji w Polsce po likwidacji cenzury (1990-2000)*, red. J. Adamowski, Oficyna Wydawnicza Aspra, Warszawa 2000.
- Tokarz M., *Argumentacja, perswazja, manipulacja*, Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk 2006,
- Tyle misji, ile abonamentu*, „Gazeta Wyborcza” 5 maja 1999.

Streszczenia



Zbigniew Blok

Grzechy główne demokracji

Zarówno w teorii, jak i praktyce politycznej wypróbowano już wiele modeli demokracji, z których żaden nie spełnia oczekiwań społecznych. Nie ustają jednak nadzieje, że nowe modele zdołają usunąć większość wrodzonych wad demokracji, stąd stale pojawiają się nowe opcje, nowe idee i wartości oraz nowe instytucje demokratyczne. Warto się zastanowić, czy istnieje szansa na usunięcie istotnych w demokracji sprzeczności, antynomii, ewentualnie, czy możliwa jest ich modyfikacja polepszająca jakość współczesnych demokracji. Odnosząc się do szerokiego tła historycznego, autor ukazał, że identyfikowane bariery demokracji wynikają z trzech grup grzechów demokracji. Po pierwsze, „grzech pierworodny”, który wynika z tego, że jej status ontologiczny jest niejednorodny, podobnie jak status elementów ją konstytuujących. Po drugie, „grzechy główne” wynikające z przemian zachodzących w otoczeniu, powodowanych przez szeroko pojmowane zmiany w istocie i strukturze społeczeństw oraz w ładzie społecznym, w strukturze instytucjonalnej i funkcjonalnej. Wreszcie, „grzechy powszechne”, które wywodzą się z samego charakteru danej demokracji, ze sposobu jej funkcjonowania, z racji nieprzestrzegania zasad, które dany model demokracji implikuje, czy też pomijania litery i ducha demokracji, a także świadomego jej wypaczania i patologizowania.

Zbigniew Machelski

Ułomność demokracji III RP (model genetyczny)

Zagadnienie stworzenia ustroju, w którym z jednej strony wszyscy obywatele mają rzeczywisty wpływ na rządy, a z drugiej strony jest on technicznie sprawny, stanowi jeden z najważniejszych i wciąż nierozstrzygniętych problemów w teorii demokracji. Większość współczesnych państw posiada legitymację demokratyczną, tym samym chce widzieć w ludziach prawdziwe źródło swojej władzy. Dotyczyło to Polski po 1989 roku, kiedy demokracja uznana została za najlepszy z możliwych ustrojów. Oznaczało to również kolizje interesów. Konflikt uwidocznił się już podczas obrad przy Okrągłym Stole, dotyczył konsekwencji porozumienia znacznej części elit postkomunistycznych z częścią elit postsolidarnościowych. Uzgodniony został wówczas model demokracji odgórnjej. Jest to jedna z głównych przyczyn słabości demokracji w Polsce, obok kartelizacji partii politycznych, słabości instytucjonalnej systemu politycznego i wykluczenia znacznej części obywateli, którzy mają poczucie niewielkiego wpływu na proces decyzyjny. Oligarchizacja i sprowadzanie polityki przez media do splotu emocji, przybliżają demokrację polską do modelu zdeformowanej poliarchii.

Artur Warzocha

Bilans końca kadencji – analiza realizacji obietnic wyborczych Platformy Obywatelskiej po czterech latach rządów

Biorąc za punkt wyjścia polską scenę polityczną, celem artykułu było poszukiwanie barier utrudniających racjonalne podejmowanie decyzji przez wyborców. Autor podjął rozważania na temat „reżyserii” spektaklu, jakim stały się obecnie wybory, która ma w swym zamyśle odwoływać się do czystych emocji obserwatorów sceny politycznej, bazując na ich wrażeniach, poczuciu smaku czy nawet na ich odruchach, uniemożliwiając im jednocześnie rzeczową ocenę treści wypowiedzianych przez polityków, a następnie dokonanie chłodnej kalkulacji dotyczącej oddania głosu na konkretnego polityka.

Michał Korszun

Polityka fiskalna państwa wobec oczekiwań społecznych

Celem artykułu było ukazanie założeń polskiej polityki fiskalnej przez pryzmat oczekiwań społecznych. Autor wskazał m.in., że dyskusja nad zasadnością poszczególnych wydatków jest uzależniona od wcześniejszego sformułowania najważniejszych zadań i celów państwa oraz roli, jaką ma spełniać.

Maciej Banasik
Maciej Thorz

Konstytucyjne zasady budżetowe a bezpieczeństwo finansowe Polski

Budżet państwa zajmuje centralne miejsce w systemie finansów publicznych. Jest to miejsce gromadzenia dochodów państwa oraz ich wydatkowania. Wynika z tego wiele zagrożeń. Zbyt duże wydatki mogą prowadzić do wzrostu deficytu budżetowego, a co za tym idzie – długu publicznego. W Polsce w ustawie o finansach publicznych przyjęte zostały normy ostrożnościowe. Polska ponadto jest członkiem Unii Europejskiej i w związku z tym jest zobowiązana do dbania o finanse publiczne. Wyraża się to w normach dopuszczalnego deficytu budżetowego (3% PKB) i długu publicznego (60% PKB). Pierwszy wskaźnik przez Polskę został przekroczony, natomiast drugi ma tendencję rosnącą.

Celem niniejszego artykułu było zaprezentowanie konstytucyjnych zasad budżetowych i przeanalizowanie obecnego stanu finansów publicznych w zakresie deficytu budżetowego i długu publicznego.

Krzysztof Łabędź

Problemy demokracji lokalnej – wybrane zagadnienia

Celem artykułu była analiza, na przykładzie wyborów do rad dzielnic, mechanizmów, które w imię interesów politycznych skutecznie powstrzymują aktywność mieszkańców związaną ze środowiskiem lokalnym. Sytuację taką można uznać za świadome przeciwdziałanie postępowi decentralizacji władzy (będącej jedną z płaszczyzn demokratycznej zasady podziału władzy) i jednocześnie rozwojowi społeczeństwa obywatelskiego.

Joanna Kastelik-Fendryk
Irena Chlebik

Zjawisko biurokracji w odniesieniu do krytycznych uwag, *de lege ferenda*, na temat prawnej regulacji organów związku komunalnego

Celem artykułu była charakterystyka zjawiska biurokracji w administracji na przykładzie organów związku komunalnego. Odnosząc się do obowiązujących przepisów prawa, autorki wskazały, że nie wszystkie z nich są jasne i przejrzyste, co w praktyce stwarza wiele problemów i stanowi istotną barierę dla realizacji demokratycznych procedur sprawowania władzy.

Jerzy Mizgalski
Cezary Kazimierz Szymański

Udział lokalnych mediów w procesie socjalizacji lokalnych elit politycznych

Celem artykułu było ukazanie funkcjonowania polskiej demokracji przez pryzmat roli lokalnych mediów w procesie socjalizacji lokalnych elit politycznych. W wyniku prowadzonych rozważań autorzy konkludują m.in., że mimo wszystkich niedoskonałości lokalnej władzy (polityków) i lokalnych mediów masowych, swoistego rodzaju koabitacja polityczno-medialna przyczynia się do rozszerzenia demokracji bezpośredniej obywateli i ich większej partycypacji.



Summaries



Zbigniew Blok

The Cardinal Sins of Democracy

A number of models of democracy have been tested both in theory and in political practice, none of which has in fact risen to people's expectations. Nevertheless, it is still hoped that new models will be able to eliminate most of democracy's congenital defects, hence the never-ending proliferation of new options, concepts, values and democratic institutions. It is worthwhile to reflect on whether it is actually possible to remove the essential discrepancies and antinomies inherent in democracy, or at least to propose modifications that could improve the quality of contemporary democracies. Employing a broad historical perspective, the paper demonstrates that barriers to democracy stem from three groups of democracy's vices. Firstly, it is the original sin being a consequence of its heterogeneous ontological status, one which it shares with its constituent elements. Secondly, there are the "cardinal sins" resulting from changes in its environment, linked to broad changes in the nature and structure of societies at large, in social order and its institutional and functional arrangements. Finally, there are the "venial sins" which derive from the very nature of each specific instance of democracy, from the way it functions and the failure to abide by the rules which a given model implies, or from the nonobservance of democracy's letter and spirit, as well as from premeditated distortions and tolerated pathologies.

Zbigniew Machelski

The Deficiencies of Democracy in the Third Republic of Poland (the Genetic Model)

To create a system which, on the one hand, allows all citizens to exercise influence on the way it is governed and, on the other, is capable of efficient performance, remains one of the key problems which the theory of democracy has not yet been able to resolve. Most contemporary states are legitimate democracies, therefore they would like to see their power indeed derived from the people's will. This is the case of Poland after 1989, when democracy was accepted as the best system of government that works. That, obviously, entailed the need to accommodate conflicting interests. Conflicts first became visible during the Round Table talks, and were centered on the consequences of an agreement made by a large faction of the post-communist establishment with part of the post-Solidarity elite. The top-down model of democracy which was then adopted accounts for most of the weaknesses of Poland's democracy, alongside the cartelization of political parties, the institutional deficiencies of the political system and the exclusion of a sizeable proportion

of the society that does not have a sense of real influence on the decision making process. With progressing oligarchization, with mass media tending to reduce politics to a nexus of emotions, Polish democracy increasingly resembles the model of a deformed polyarchy.

Artur Warzocha

An End-of-Term Account, or a Review of Platforma Obywatelska Election Promises after Four Years in Power

Setting out from the Polish political scene, the paper seeks to identify barriers to rational decision making by the electorate. The authors considers the way in which electoral shows are designed and “directed” to appeal to the pure emotions of political observers: relying on their impressions, their taste, or even their reflexes, they aim to avert any sound evaluation of politicians’ enunciations and prevent reasonable voting decisions.

Michał Korszun

The Fiscal Policy of State vs. Society’s Expectations

The paper aims to depict the underlying principles of Poland’s fiscal policy vis-à-vis the society’s expectations. Among other observations, it emphasizes that any dispute over the rationale for specific expenditure must set out from a prior definition of the role and responsibilities of state.

Maciej Banasik
Maciej Thorz

The Constitutional Provisions on State Budget Policy and Their Impact on Poland’s Financial Safety

State budget occupies a central place within the public finance system. This is where state revenues are received and whence they are expended. Its central role involves a variety of dangers. Excessive spending may lead to budget deficit, which in turn increases public debt. Poland has adopted prudential norms, laid out in the Public Finance Act. At the same time, being a EU member state, Poland is obliged to exercise public finance discipline under constraints on budget deficit (3% of GDP) and public debt (60% of GDP). The former indicator has already been exceeded, while the latter is on a rising trend. The paper aims to present the constitutional provisions on state budget policy and to examine the current condition of public finance in terms of budget deficit and public debt.

Krzysztof Łabędź

The Problems of Local Democracy – Selected Issues

The paper employs the example of urban district council elections to explore the mechanisms which, for the sake of protecting certain political interests, effectively inhibit citizens' activity within their local communities. This condition can be seen as indicative of an intent to prevent the progress of decentralization (implied the democratic principle of division of power) and, at the same time, hinder the development of civil society.

Joanna Kastelik-Fendryk

Irena Chlebik

Bureaucracy in the Light of Criticism, *de lege ferenda*, Concerning Legal Regulations on the Executive Bodies of Municipal Associations

The paper aims to describe the phenomenon of bureaucracy within public administration bodies exemplified by municipal associations. The author argues that not all of existing regulations are clear and transparent, which results in a number of practical problems and poses a significant barrier to the implementation of democratic governance procedures.

Jerzy Mizgalski

Cezary Kazimierz Szymański

The Contribution of Local Media to the Socialization of Local Political Elites

The paper seeks to portray Polish democracy through the prism of local media's role in socializing the local political elite. The discussion leads to a conclusion that local authorities (politicians) and local mass media, notwithstanding their weaknesses, have developed a sort of cohabitation mode which fosters the growth of direct democracy and citizen participation.



O Autorach

Maciej Banasik, dr; doktor nauk ekonomicznych w zakresie ekonomii, adiunkt w Katedrze Finansów i Bankowości Wydziału Zamiejscowego w Chorzowie Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu

Zbigniew Blok, prof. dr hab.; kierownik Zakładu Teorii Polityki Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

Irena Chlebiak, mgr; naczelnik Wydziału Lokalowego w Siemianowicach Śląskich

Joanna Kastelik-Fendryk, dr; doktor nauk prawnych w zakresie prawa, Kancelaria Adwokacka w Żywcu

Michał Korszun, mgr; Katedra Prawa Finansowego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach

Krzysztof Łabędź, dr hab.; profesor nadzwyczajny w Instytucie Politologii Uniwersytetu Pedagogicznego im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie

Zbigniew Machelski, prof. dr hab.; kierownik Zakładu Systemów Politycznych Instytutu Politologii Uniwersytetu Opolskiego

Jerzy Mizgalski, dr hab.; profesor nadzwyczajny w Instytucie Nauk Politycznych Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie, kierownik Zakładu Polityki Lokalnej

Cezary Kazimierz Szymański, mgr; dziennikarz, redaktor naczelny częstochowskiej telewizji lokalnej TV Orion

Maciej Thorz, dr; doktor nauk prawnych, Wyższa Szkoła Ekonomii i Administracji w Bytomiu

Lukasz Wawrowski, dr; doktor nauk humanistycznych w zakresie nauk o polityce, adiunkt w Katedrze Nauki o Polityce Wydziału Zamiejscowego w Chorzowie Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Pełnomocnik Rektora ds. Badań Naukowych

Artur Warzocha, mgr.; asystent w Instytucie Nauk Politycznych Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie



**Lista recenzentów współpracujących z czasopismem
„Chorzowskie Studia Polityczne”**

**(List of reviewers collaborating with
“Chorzowskie Studies in Politics”)**

Prof. nadzw. dr hab. Andrzej Czajowski	– <i>Uniwersytet Wrocławski</i>
Prof. nadzw. dr hab. Andrzej Gałanek	– <i>Uniwersytet im. Adama Mickiewicza</i>
Prof. zw. dr hab. Ludwik Habuda	– <i>Uniwersytet Wrocławski</i>
Prof. nadzw. dr hab. Jerzy Sielski	– <i>Uniwersytet Szczeciński</i>
Prof. nadzw. dr hab. Katarzyna Sobolewska-Mysłik	– <i>Uniwersytet Pedagogiczny im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie</i>