

Pochodną posługiwania się niezdefiniowanymi pojęciami jest również częste zastępowanie jednego pojęcia innym, nieekwiwalentnym (przychód – dochód, s. 30; danina – podatek, s. 33, 34). Unifikacja podatkowa, to raz unifikacja przepisów, drugi – norm, trzeci – zasad (s. 42-43). Wymienność pojęć wprowadza do pracy niezrozumiały chaos, bo czy polityka podatkowa oznacza to samo co polityka budżetowa lub polityka fiskalna (s. 407)? Albo czy dani-ny bezpośrednie i pośrednie (s. 52) są tożsame z podatkami bezpośrednimi i pośrednimi?

Na zakończenie jeszcze kilka drobniejszych spostrzeżeń. Podatki obrotowe nie są podatkami bezpośrednimi (s. 26). Ile to jest: „grubo ponad 100 mln” (s. 95) albo „horrendalnie wysokie ceny” (s. 443)? Czy „monopolowe uprawnienia państwa wywodzą się z tradycji regaliów” (s. 108)? W odniesieniu do ustawy należałoby mówić o jej wejściu w życie, a nie „rygorze natychmiastowej wykonalności” (s. 147). Choć mowa jest o stanie prawnym, a nie dyplomatyce, według autora akty prawne to dokumenty (s. 168). W tekście używane jest pojęcie „regale loteryjne” (s. 173, 267) czy regale, regalia (s. 426, 432, 451) i to w odniesieniu do XX wieku! Autor utożsamia „zasobność w majątek” z poziomem kapitału zakładowego (s. 229-231), co jest nieporozumieniem. Co oznacza, iż dochody netto z monopolu naruszały „obowiązującą w ekonomii zasadę jednolitości budżetu” (s. 418) wie chyba tylko autor. Być może mowa tu o zasadzie zupełności budżetu?

Indeks nazwisk jest pomocny, jednak zawiera – bez rozróżnienia – zarówno osoby występujące w tekście, jak i autorów pozycji cytowanych w przypisach. Jest to o tyle niewygodne, że autor cytuje dzieła ówczesnych skarbowców, którzy również występują w narracji jako ministrowie czy posłowie.

Obszerność i podstawa źródłowa pracy budzą szacunek, jednak przedstawiony obraz monopolu wydaje się niepełny. Przez deficyt metody prawnoporównawczej nie sposób z niego wyciągnąć ogólniejsze wnioski o rozwiązaniach monopolowych funkcjonujących w Polsce.

PIOTR M. PILARCZYK (Poznań)

Marcin Rachwał, *Demokracja bezpośrednia w procesie kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2010, ss. 355.

Zagadnienie relacji między instytucjami demokracji bezpośredniej a kształtowaniem społeczeństwa obywatelskiego jest szczególnie aktualne w dobie kryzysu związanego z deficytem demokracji społeczeństw europejskich. Praca Marcina Rachwała *Demokracja bezpośrednia w procesie kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego w Polsce* stanowi istotną analizę wspomnianej, skomplikowanej problematyki. Omawia, najpopularniejszy na gruncie europejskim, model demokracji „mieszanej” – systemu ustrojowego, w którym uzupełnieniem parlamentaryzmu jest demokracja bezpośrednia¹. W praktyce instytucje demokracji bezpośredniej pozostają od kilku lat wyłącznie zapisem w konstytucji wielu krajów Europy Zachodniej, jak również w Polsce. Warto podkreślić, iż autor podjął się niełatwego zadania. Bardzo obszerna aktualna literatura przedmiotu nie dostarcza ujednoczonych pojęć, funkcjonuje bardzo wiele definicji – nie tylko w aktach prawnych – podstawowych terminów omawianej problematyki. Marcin Rachwał, rozważając wzajemne relacje między społeczeństwem obywatelskim a insty-

¹ J. Kuciński, *Demokracja przedstawicielska i bezpośrednia w Trzeciej Rzeczypospolitej*, Wrocław 2007, s. 30, 39 i n.

tucjami demokracji bezpośredniej, proponuje interesujące ujęcie współczesnej praktyki demokracji bezpośredniej w szerokim kontekście polityczno-prawnym.

Analizy autora obejmują lata 1989-2007, stanowiące przełomowy okres kształtowania się modelu instytucji demokratycznych w Polsce, ostatecznie ujętych w konstytucji z 2 IV 1997 roku, a następnie stosowanych przez kolejne 10 lat². Monografia Marcina Rachwała składa się z wstępu, 5 rozdziałów oraz zakończenia, lecz można wyróżnić 2 zasadnicze części. W pierwszej (obejmującej rozdział pierwszy i drugi) autor analizuje pojęcie społeczeństwa obywatelskiego względem ustroju demokratycznego. Podobnie jak Leszek Garlicki wskazuje, iż pojęcie to nie znajduje się w konstytucji ze względu na zbyt otwarty charakter, aby zdefiniować je ustawowo; ma natomiast swoje źródło w przesłankach etycznych, socjologicznych oraz filozoficznych. Jednocześnie polska ustawa zasadnicza w licznych postanowieniach zawiera podstawowe założenia społeczeństwa obywatelskiego, umożliwiając aktywność oraz pluralizm działań jednostek oraz wspólnot³. Marcin Rachwał analizuje współczesne koncepcje społeczeństwa obywatelskiego, wskazując warunki konieczne dla jego zaistnienia, w tym ważne wymogi prawne, zestawia modele społeczeństwa obywatelskiego z ideami politycznymi. Wbrew standardowym ujęciom, autor twierdzi, iż społeczeństwo obywatelskie ma zadania *stricto* polityczne: „[w]ykształcenie w obywatelach umiejętności funkcjonowania w rzeczywistości demokratycznej, budowanie licznych struktur, poprzez które są artykułowane, zbierane i reprezentowane interesy społeczne, a także wyłanianie i doskonalenie nowych liderów zarówno w sferze społecznej, jak i politycznej”⁴. W pierwszej części pracy autor postuluje wypracowanie tzw. funkcjonalnego społeczeństwa obywatelskiego, gotowego do działania w strukturach państwowych oraz wyrażającego chęć uczestnictwa w życiu politycznym; wskazuje także na istniejące możliwości instytucjonalne⁵. Warto jednak zwrócić uwagę na bardzo skrótowo ujęte przez Marcina Rachwała pojęcie demokracji uczestniczącej, które zajmuje szczególne miejsce między innymi w pracach Pawła Śpiewaka i Romana Tokarczyka⁶.

Rozdział drugi poświęcony został analizie instytucjonalnej wszystkich instrumentów uznawanych za demokrację bezpośrednią. Autor słusznie podkreśla, iż stosunkowo młody termin – „demokracja bezpośrednia”, najczęściej zostaje konfrontowany z przedstawicielstwem. W tym kontekście, Marcin Rachwał zauważa, iż: „[d]emokracji potrzebny jest obywatel rozumny, aktywny, obdarzony poczuciem współodpowiedzialności za dobro publiczne. Taką postawę można kształtować jedynie poprzez aktywne uczestnictwo w życiu publicz-

² M. Rachwał, *Demokracja bezpośrednia w procesie kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, Warszawa 2010, s. 10-11.

³ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2006, s. 66 i n.

⁴ M. Rachwał, op. cit., s. 43.

⁵ Passim, op. cit., s. 27 i n.; 49-50. Próba zdefiniowania oraz zrelacjonowania pojęcia społeczeństwa obywatelskiego, poprzez instytucje oraz możliwości działania wypada w pracy bardzo interesująco. Analiza, przeprowadzona na potrzeby tematyki stanowi więc refleksję prawnopolitologiczną, a mniej socjologiczno-etyczną. O tej ostatniej autor wspomina oraz ją charakteryzuje jako „etyczne społeczeństwo obywatelskie” (passim, s. 25, 47-48 i n.). Warto w tym miejscu przytoczyć fragmenty pojmowania społeczeństwa obywatelskiego w pismach ks. Józefa Tischnera, wskazującego na cechę społeczeństwa obywatelskiego, taką jak rozumność oraz definiując je jako „społeczeństwo dialogu”, por. J. Tischner, *Etyka solidarności oraz Homo sovieticus*, Kraków 1992, s. 52, 132-133, 146 i n.; 178 i n. Warto też zwrócić uwagę na interesującą analizę idei społeczeństwa obywatelskiego oraz pojmowanie pojęć społeczeństwa obywatelskiego i społeczeństwa cywilnego w poglądach M. Novaka. Por. idem, *Przyszłość społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] *Oblicza demokracji* (red. R. Legutko, J. Kłoczkowski), Kraków 2002, s. 241-251.

⁶ P. Śpiewak, *Obietnice demokracji*, Warszawa 2004, s. 68 i n.; R. Tokarczyk, *Demokracja a dyktatura, autorytaryzm, totalitaryzm. Komparatystyka relacji czterech pojęć*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 3039, „Studia nad Faszyzmem i Zbrodniami Hitlerowskimi” XXX, Wrocław 2008, s. 14-15.

nym⁷. Wskazuje zatem na konieczność wykorzystania instytucji demokracji bezpośredniej jako formy uzupełniającej oraz weryfikującej demokrację przedstawicielską; zawierają one także bardzo ważny postulat edukacji poprzez uczestnictwo oraz zaangażowanie i „sprawność” polityczną obywateli⁸. W dalszej części rozdziału autor dokonuje klasyfikacji instytucji demokracji bezpośredniej. Najwięcej uwagi poświęca referendum, jako tradycyjnie najpopularniejszej instytucji. Rozważania oparte są na „klasycznych” pozycjach w literaturze polskiej oraz światowej z perspektywy socjologicznej, politologicznej, przede wszystkim jednak prawnej⁹. Szczególnie cenne analizy dotyczą sporów wokół zastosowania oraz możliwości proceduralnych referendum. Marcin Rachwał omawia także rozróżnienie między plebiscytem a referendum. W tym kontekście, można wspomnieć o interesującej debacie toczonej we Francji wokół referendum napoleońskiego z roku 1870, które uznano raczej za referendum klasyczne niż plebiscyt „personalny”¹⁰. Podsumowując swoje badania, autor postuluje wykorzystanie najpopularniejszej instytucji demokracji bezpośredniej, opierając się na argumentacji Marka Bankowicza, iż: „[d]ecyzje podjęte w tym trybie są najbardziej demokratyczną formą rządzenia ze względu na bezpośredni udział w procesie decyzyjnym”¹¹. Kolejną instytucją omawianą w rozdziale drugim jest inicjatywa ludowa. Autor podkreśla jej korzyści, zwłaszcza dla przedstawicieli opozycji pozaparlamentarnej¹². Rozdział zamyka opis innych mniej znanych form demokracji bezpośredniej: weto ludowe, *recall* oraz budżet partycypacyjny.

W części drugiej pracy Marcin Rachwał poddał wnikliwej analizie demokrację bezpośrednią w Polsce. W rozdziale trzecim odniósł się do doświadczeń z II RP oraz PRL, dokonał przeglądu źródeł prawa w okresie transformacji (1989-1997). Analiza źródeł prawa jest tym

⁷ M. Rachwał, op. cit., s. 59.

⁸ Passim, s. 59-60. Interesującą relację między społeczeństwem zaangażowanym a instytucjami demokracji rozwija Ch. Tilly, *Demokracja*, Warszawa 2008, s. 17-18, kryteria konsultacji to jego zdaniem szerokość, równość, ochrona, wzajemne zobowiązania konsultacji, które jeśli ewoluują w stronę wzrostu wszystkich kryteriów. Ważnym elementem procesów demokratycznych jest dla Tilly’ego możliwość ingerencji państwa w politykę społeczną.

⁹ Na te analizy dokonywane przez autora warto zwrócić uwagę na możliwości badań nad referendum w wymiarze historyczno-ideologicznym oraz prawno-socjologicznym, dokonywane w pracy Frederica Rouvillois, *L’avenir du référendum*, Paris 2006, s. 32-63 oraz kryteria z pracy Magdaleny Musiał-Krag, która zaproponowała interesującą analizę zastosowania referendum w krajach europejskich pod względem faktycznego wykorzystania tej instytucji oraz ze względu na podział geopolityczny, a także za pomocą kryterium przedmiotowego oraz faktycznych skutków polityczno-prawnych. Por. eadem, *Referenda w państwach europejskich. Teoria, praktyka, perspektywy*, Toruń 2008, s. 61-65, 97 i n.; 189 i n.; 267 i n., 318 i n. W przypadku genezy historycznej referendum szwajcarskiego zainteresowanego Czytelnika można odesłać do artykułu A. Bisztygi, *Geneza i charakter prawny instytucji referendum*, „Humanistyczne Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Śląskiego”, nr 8/1993, s. 25 i n.

¹⁰ Por. X. Derrien, *Démocratie directe et plébiscite sous la Second Empire*, [w:] *Le prince, le peuple et le droit. Autour des plébiscites de 1851 et 1852*, red. F. Bluche, Paris 2000, s. 243-254, gdzie wskazana została ewolucja słowa plebiscyt, odchodząca od znaczenia rozwijanego w prawie rzymskim oraz transformacja od plebiscytów quasi-procedury do plebiscytu quasi-referendum. W uwagach odnośnie do plebiscytu personalnego w stosunku referendum chilijskiego z roku 1988, autor słusznie podkreśla, iż wcześniejsze głosowania dawały generałowi możliwość przedłużenia władzy (M. Rachwał, op. cit., s. 70-71). Warto przypomnieć, iż Austin Ranney wskazuje na przykład chilijski jako usunięcie reżimu autorytarnego w drodze demokracji bezpośredniej. Respektowanie systemu demokratycznego zapowiadało w Chile wcześniejsze referendum z 1980 roku, nazwane bombą z opóźnionym zapłonem, por. A. Ranney, *Référendum et démocratie*, „Pouvoirs” nr 77, 1996, s. 11; D. Butler, A. Ranney, *Referendums Around The World: The Growing Use of Direct Democracy*, Washington 1994, s. 7.

¹¹ M. Rachwał, op. cit., s. 91-92.

¹² Passim, s. 92-96.

bardziej interesująca, iż na podstawie przepisów z lat poprzedzających obecną konstytucję odbyły się dwa pierwsze wolne referenda w Polsce. Rozważania uzupełnia przegląd debaty nad statusem prawnym instytucji demokracji bezpośredniej w dobie transformacji ustrojowej 1989-1997. Marcin Rachwał omówił również pojęcie demokracji bezpośredniej z aktualnej Konstytucji RP w kontekście suwerenności narodu¹³.

Dwa ostatnie rozdziały, poświęcone stosowaniu instytucji demokracji bezpośredniej w Polsce, stanowią odpowiedź na postawiony problem badawczy – jak dalece demokracja bezpośrednia (w rozumieniu instytucjonalnym) przyczynia się do zaangażowanie politycznego społeczeństwa, a w konsekwencji prowadzi do społeczeństwa obywatelskiego. Autor przyjął układ chronologiczno-rzeczowy. W rozdziale czwartym zanalizował okoliczności, przebieg oraz wyniki referendów ogólnokrajowych; omówił także niezrealizowane inicjatywy referendalne. Piąty rozdział zawiera przegląd praktyki zastosowania inicjatywy ludowej. W badaniach instytucji demokracji bezpośredniej Marcin Rachwał odniósł się do referendum z 1987 roku, które stanowiło świadectwo swoistego „oporu” etycznego społeczeństwa obywatelskiego w stosunku do działań ówczesnej władzy¹⁴. Badając odrzucone inicjatywy referendum, autor słusznie konkluduje, iż bierność społeczeństwa związana jest z utrzymywaniem monopolu władzy w kwestii kompetencji rozstrzygnięcia ważnych spraw państwowych. Na podobny brak inicjatyw dzielenia się ze społeczeństwem sprawowaniem władzy wskazuje stosowanie instytucji referendum sprowadzane do roli tzw. „kontrolowanego referendum” – całkowicie uzależnionego od rządzących (reprezentantów)¹⁵. Zbliżone wnioski nasuwa analiza zastosowania inicjatywy ludowej. Marcin Rachwał zauważa, iż z 17 skutecznie wniesionych inicjatyw większość nie została zaakceptowana. Zauważalna jest więc nieskuteczność, ze względu na wygórowane wymagania formalne, części inicjatyw, co również powoduje zniechęcenie społeczeństwa. Perspektywa zastosowania tej instytucji, podobnie jak w przypadku referendum, zdaniem autora, wskazuje na nieufność parlamentu wobec suwerena–narodu¹⁶.

Rozprawa Marcina Rachwałę nakreśla pesymistyczny obraz polskiej demokracji. Stanowi cenne omówienie źródeł, zawiera analizę porównawczą z innymi państwami Europy (zwłasz-

¹³ Passim, s. 115-159. Czytelników, którzy byliby zainteresowani szerszą perspektywą historyczną polskiej demokracji, warto odesłać do tradycji, idei oraz instytucji Rzeczypospolitej szlacheckiej, które wpłynęły na demokrację europejską. Wśród przykładów rozwiązań demokracji szlacheckiej można wymienić m.in.: akceptację *Konstytucji 3 maja* w drodze głosowania sejmikowego, które część badaczy określiła mianem referendum, por. W. Szczygielski, *Referendum trzeciomajowe*, Łódź 1994, s. 3-4, 51, 68; E. Rostworowski, *Naprawa Rzeczypospolitej w XVIII wieku*, Kraków 1967, s. 23; Z. Zielińska, *Ostatnie lata pierwszej Rzeczypospolitej*, Kraków 1986, s. 63, analizę badaczy francuskich dopatrujących się w poglądach Rousseau na ustrój polski pierwszych wzorców referendalnych, por. J.M. Denquin, *Référendum et plébiscite*, Paris, 1976, s. 22-23; R. Capitant, *Démocratie et participation politique dans les institutions françaises de 1875 à nos jours*, Paris 1972, 25-28. Ważna wydaje się również idea społeczeństwa zaangażowanego, broniącego swych praw, jako pierwowzoru społeczeństwa obywatelskiego, na co wskazuje S. Salmonowicz, *La noblesse polonaise contre l'arbitraire du pouvoir royal: les privilèges judiciaires de la noblesse*, „Revue historique de droit français et étranger”, 1994, t. 72, nr 1, s. 29.

¹⁴ M. Rachwał, op. cit., s. 47, 164-166; M.F. Rakowski, *Dzienniki polityczne 1987-1990*, Warszawa 2005, s. 115 i n., wskazywał na niejednołite stanowisko w ekipie rządzącej, w sprawie referendum, zwłaszcza postawy OPZZ. Wskazywano także na zdecydowanie bojkotujące stanowisko opozycji. Szerzej ten temat omawia P. Marciniak, *Spiralny ruch ku demokracji. Presja społeczna a upadek systemu komunistycznego w Polsce (1986-1989)*, [w:] *Polska 1986-1989: Koniec systemu. Materiały międzynarodowej konferencji, Miedzeszyn 21-23 X 1999*, red. P. Machciewicz, Warszawa 2002, s. 29 i n. oraz A. Paczkowski, *Od sfalszowanego zwycięstwa do prawdziwej klęski. Szkice do portretu PRL*, Kraków 1999.

¹⁵ Passim, s. 205, 209-210.

¹⁶ Passim, s. 278-283.

cza w sferze inicjatywy ludowej). Omawiana praca nabiera szczególnego znaczenia u progu kolejnych dyskusji nad zmianami Konstytucji oraz konieczności określenia dalszego kierunku rozwoju demokracji. Ostatnie wybory w Polsce wskazują na zbyt słabą aktywność społeczeństwa. Jednocześnie, spory polityczne ostatnich 3 lat, objawiające się m.in. wojną na inicjatywy referendalne potwierdzają aktualności pracy¹⁷. Badania Marcina Rachwała uwidaczniają obawy elit przed zastosowaniem odważniejszych rozwiązań oraz stanowią przestrożę przed bierną postawą społeczeństwa. Lektura dowodzi, iż posiadanie instytucji klasycznej demokracji bezpośredniej pozostaje raczej martwym zapisem, pozorem rzeczywistego funkcjonowania systemu demokracji „mieszanej”. Powyższy stan pogłębia brak faktycznego zaangażowania społeczeństwa w proces stanowienia i decydowania o losach państwa, dostępu do informacji oraz możliwości rzeczywistego wpływu na podejmowane decyzje. Analiza polskiej demokracji bezpośredniej na poziomie ogólnopaństwowym całkowicie potwierdza tezę Giovanniego Sartoriego, iż: „[i]m większy obszar demokracji bezpośredniej (tj. poziom ogólnokrajowy – P. K.), tym mniejsza jej autentyczność”¹⁸. Jednocześnie należy pamiętać o trudnościach kształtowaniu się postaw aktywnych obywateli w warunkach tworzonej demokracji liberalnej na przestrzeni wielu lat. Ks. Józef Tischner przestrzegał przed tymi problemami już w początkach polskiej transformacji ustrojowej¹⁹.

PRZEMYSŁAW KRZYWOSZYŃSKI (Poznań)

Tomasz Sypniewski, *Rada Państwa w systemie organów władzy państwowej Polski Ludowej (1947-1989)*, Toruń 2010, ss. 419

Tomasz Sypniewski przedstawił organizację i funkcjonowanie Rady Państwa w Polsce Ludowej. Podjęcie tego tematu zasługuje na uznanie. Instytucja ta nie doczekała się bowiem po 1989 r. swojej monografii. Wcześniej, bo w 1968 r., powstała jedynie rozprawa J. Stembrowicza pt. *Rada Państwa w systemie organów PRL*.

Praca T. Sypniewskiego została oparta na aktach normatywnych i literaturze przedmiotu. Autor w szerokim stopniu wykorzystał także dostępne materiały archiwalne. Były to głównie protokoły posiedzeń Rady Państwa. Większa ich część znajduje się obecnie w Archiwum Pre-

¹⁷ Deklaracje zastosowania referendum na poziomie ogólnopaństwowym dotyczyły trzech spraw: tarczy antyrakietowej, reformy służby zdrowia oraz wprowadzenia euro. Por. *SLD chce referendum w sprawie tarczy*, [dostęp 2008.09.06] <http://wiadomosci.wp.pl,titleSLD-chce-referendum-ws-tarczyantyrakietowej,wid,10333243,wiadomosc.html>; *Chlebowski: wniosek prezydenta – absurdalny* [dostęp 2008. 10. 17] <http://wiadomosci.wp.pl/kat,1342,title,Chlebowski-wniosek-prezydenta-absurdalny,wid,10478404,wiadomosc.html>; *PiS chcemy referendum o wejściu Polski do strefy euro* [dostęp 2008.09.16] <http://wiadomosci.wp.pl/wid,1036107,wiadomosci.html>; *Euroklamstwa Donalda Tuska* [dostęp 2009.03.03.] http://wiadomosci.wp.pl/kat,1355,title,Euroklamstwa-Donalda-Tuska,wid,10903632,wiadomosc_prasa.html; *Prezydent może przekonać J. Kaczyńskiego do rezygnacji z referendum ws. euro* [dostęp 2009.03.04.], <http://media.wp.pl/kat,1022939,wid,10906571,wiadomosc.html>. Obecnie deklarowane są możliwości wykorzystania referendum w sprawie rewizji konstytucji oraz budowy elektrowni atomowej.

¹⁸ G. Sartori, *Teoria demokracji*, Warszawa 1994, s. 147.

¹⁹ J. Tischner, op. cit., s. 147, 178.