

Refleksje nad ustrojem – państwo obywatelskie czy partyjne?¹

1. Wybitny konstytucjonalista, członek Poznańskiego Towarzystwa Przyjaciół Nauk i przewodniczący Komisji Nauk Społecznych w latach 1920–1927², profesor Uniwersytetu Poznańskiego Antoni Peretiatkowicz pisał w 1929 r.: „Rządy sejmowe, rządy kilkuset ludzi, rozbitych na kilkadziesiąt partyj, nie mogą stworzyć ani silnej władzy, ani prawdziwej odpowiedzialności”³. Dalej stwierdził, że **opinia publiczna**

[o]degra swą rolę tylko wówczas, jeżeli będzie traktowała wielkie dzieło REFORMY USTROJU pod kątem widzenia **państwowym**, nie zaś partyjnym, pod kątem widzenia **rzeczowym**, nie zaś personalnym; jeżeli będzie występowała zarówno przeciw sejmowładztwu, jak przeciw samowładztwu, jeżeli będzie domagała się silnej władzy rządowej, ale opartej na PODSTAWACH PRAWA⁴.

¹ Tekst stanowi obszernie fragmenty niepublikowanego referatu wygłoszonego na sesji naukowej na temat „Trzecia czy czwarta Rzeczpospolita (przełom czy kontynuacja)”, zorganizowanej w dniu 24 II 2006 r. w Poznańskim Towarzystwie Przyjaciół Nauk (PTPN), Wydział Historii i Nauk Społecznych, pod przewodnictwem prof. dr. hab. Jerzego Strzelczyka.

² Z materiałów archiwalnych PTPN.

³ Zob. A. Peretiatkowicz, *Cezaryzm demokratyczny a konstytucja*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1929, z. 4, s. 376.

⁴ Ibidem (wyróżnienia w cytacie – T.R.).

Sześćdziesiąt lat później, na progu odrodzonej państwowości – na przełomie lat 1990 i 1991 – profesorowie Karol M. Pospieszalski i Zygmunt Ziemiński napisali:

Trudno przewidzieć, jaka będzie sytuacja polityczna w Polsce w chwili, gdy te słowa dotrą do czytelnika. Marszałek Sejmu RP oświadczył, że Sejm podejmie uchwałę o samorozwiązaniu się do końca marca 1991 r.; rzecznik nowo obranego Prezydenta oczekuje od parlamentu tylko uchwalenia nowej, **demokratycznej** ordynacji wyborczej [...]⁵.

Historia się powtarza i wręcz niewiarygodne, a i przerażające jest, jak nie umiemy czerpać z dawnych doświadczeń. Tylko w pewnym stopniu można to położyć na karb brutalnego zahamowania w 1939 r. ciągłości rozwoju państwa, a następnie dziesiątków lat pozbawienia samodzielności i demokratycznych zasad rządzenia⁶.

Oceniając budowanie podstaw ustroju państwa po odzyskaniu niepodległości, to nie ulega wątpliwości, że **przełom** nastąpił w 1989 r. Prawnikowi szczególnie trudno jest dokonywać kompleksowej analizy. Z prawnoustrojowego punktu widzenia fundamentalne znaczenie łączyć należy z aktami konstytucyjnymi. Tak dla zerwania z komunistycznym ustrojem, jak i dla dalszego rozwoju podstawowe znaczenie miała zmiana peerelowskiej konstytucji, formalnie dokonana 29 grudnia 1989 r.⁷ Nie tylko wprowadziła nazwę: „Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej” (w miejsce ludowej), akcentując tym samym ciągłość historyczną, ale przede wszystkim ustanowiła fundamentalne, całkowicie odmienne (od dotychczas obowiązujących) „Podstawy ustroju politycznego i gospodarczego” (Rozdział I, art. 1–8), oparte na niezaprzeczalnych podstawowych wartościach, które w swej istocie do dziś są

⁵ K.M. Pospieszalski, Z. Ziemiński, *Konstytucja rocznicowa czy konstytucja wiekopomna*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1991, z. 1, s. 19.

⁶ A.Z. Kamiński, rozpoczynając analizę nad przyczynami kryzysu państwa polskiego, stwierdza, że „[n]ajczęściej w różnych dyskusjach wskazuje się na dziedzictwo minionej epoki, moralną dewastację [...]”, i dalej: „Moralna dewastacja, jaką spowodował komunizm, jest faktem bezdyskusyjnym, ale nie zapominajmy, że swój udział miały w niej także kolejne rządy pokomunistyczne” (*Uwagi o ustroju III RP w świetle porównawczych badań politologicznych nad typami rządów i ordynacją wyborczą*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2004, z. 3, s. 19).

⁷ Ustawa z dnia 29 XII 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. Nr 75, poz. 444). Uchwalając ustawę o zmianie Konstytucji, skreślono wstęp do tej konstytucji, artykuły określające ustrój polityczny i społeczno-gospodarczy oraz wprowadzono wiele dalszych zmian na ten temat. Zob. K.M. Pospieszalski, Z. Ziemiński, op. cit., zwł. s. 20 i n. O znaczeniu reformy ustroju politycznego i znaczeniu reformy Konstytucji zob. A. Peretiatkiewicz, op. cit., s. 370 i n.

obowiązujące. Ustawa ta o zmianie konstytucji stanowiła formalne – ale z punktu widzenia ustroju państwa konieczne – usankcjonowanie toczącej się już głębokiej przebudowy państwa, rozpoczętej 4 czerwca 1989 r., w dniu wyborów parlamentarnych.

Znaczenia tego przełomu – z ustrojowego punktu widzenia – nie wolno nie doceniać, a tym bardziej go przekreślać. Odnieść to należy także do dalszych, mozolnie budowanych osiągnięć⁸, mimo niewątpliwych licznych zahamowań, wynikających jednak w większości ze zróżnicowanych dążeń politycznych i realizowania interesów partii rządzącej.

Kolejne podstawowe znaczenie dla współczesnego już Państwa – o charakterze, który można określić jako **przełomowy**, miało przystąpienie Rzeczypospolitej Polskiej, w dniu 1 maja 2004 r., do Unii Europejskiej (UE), posiadające już swoje podstawy w Konstytucji 1997 r.⁹ Proces przygotowawczy toczył się wprawdzie kilkanaście lat¹⁰, jednakże to właśnie Traktat akcesyjny¹¹ ma – z formalnego punktu widzenia – głębokie znaczenie dla stosunków europejskich w ogóle – a w szczególności dla Polski (i to pod wieloma względami), ale także – o czym się mniej wspomina – dla obrazu Europy i dla samej Unii Europejskiej¹².

⁸ Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 X 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426 ze zm.). Dopiero ta ustawa uchyliła Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 lipca 1952 r. (z późniejszymi zmianami), pozostawiając w mocy m.in. przepisy Rozdziału 1 ustanawiające „Podstawy ustroju politycznego i gospodarczego” w wersji z dnia 29 XII 1989 r.

⁹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 IV 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej: „Konstytucja RP” lub „Konstytucja 1997 r.”.

¹⁰ Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską, z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi, z drugiej strony, sporządzony 16 XII 1991 r., ratyfikowany 4 VII 1992 r., wszedł w życie 1 II 1994 r. (Dz.U. 1994 Nr 11, poz. 38).

¹¹ Traktat o przystąpieniu Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej, podpisany 16 kwietnia 2003 r. w Atenach (Dz.U. 2004 Nr 90, poz. 864). Wszedł w życie z dniem 1 V 2004 r. po złożeniu dokumentów ratyfikacyjnych (art. 2). W „akcie dotyczącym warunków przystąpienia oraz dostosowań w Traktatach stanowiących podstawę UE” w części pierwszej „Zasady” postanowiono: „Od dnia przystąpienia nowe Państwa Członkowskie są związane postanowieniami Traktatów założycielskich i aktów przyjętych przez instytucje Wspólnot i Europejskich i Europejski Bank Centralny przed dniem przystąpienia [...]” (art. 2 Traktatu).

¹² Zob. Wstęp do części I i II projektu Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, przedłożonych Radzie Europejskiej w Salonikach 20 VI 2003 r.: „Uznając, że Unia Europejska znajduje się w przełomowym okresie swojego istnienia, Rada Europejska,

Truizmem byłoby dziś mówienie o tym, jak wielki wpływ na pozycję międzynarodową Polski ma członkostwo w Unii. Natomiast mniej się podkreśla i mówi – co ma szczególną wagę – o jego wpływie na stosunki **wewnętrzne** państwa: oddziałuje ono na rodzaj zadań i sposób działania organów władzy publicznej, wymaga wprowadzania nowoczesnych, efektywnych standardów rządzenia, a także – przy kompetentnym działaniu władz publicznych – stwarza warunki wyrównywania poziomu życia i wyrównywania strat w wielu dziedzinach oraz likwidowania zaniedbań w wielu obszarach, spowodowanych blisko pięćdziesięcioletnim okresem wyniszczających rządów reżimu komunistycznego. Członkostwo w UE powinno więc wymuszać i przyspieszać pozytywne zmiany.

Wszystkie te pozytywne zmiany uzależnione są jednak od stopnia sprawności państwa. Dla dokonania więc przełomu **na tym polu** potrzeba zmian w zakresie rządzenia państwem, sprawnych organów władzy. Tylko sprawne państwo, z dobrze przygotowaną władzą wykonawczą i kompetentną administracją może umocnić swoją pozycję i czerpać korzyści w stosunkach z UE i ze współpracy z krajami członkowskimi. **Tymczasem tutaj są największe zaniedbania.** Komisja Europejska w swych dokumentach wielokrotnie już podnosiła potrzebę modernizacji struktur administracji w naszym kraju i poprawy skuteczności sądownictwa¹³ – co przecież ostatecznie działać będzie na korzyść Polski. Problemem jest, że władze polskie – jak wskazuje praktyka – wyzwaniom tym nie sprostały i nie usprawniają aparatu wykonawczego. Nie zwraca się dostatecznej uwagi na ten właśnie aspekt, istotny nie tylko w stosunkach z UE, ale przede wszystkim dla naprawy sposobu zarządzania państwem – a w konsekwencji i dla przyszłości Polski.

Unia Europejska stwarza swoim członkom prawną ochronę nienaruszalności podstawowych zasad ustroju wynikającą z prawa unijnego. W przypadku więc ewentualnych zbyt daleko idących propozycji zmian ustrojowych w naszym kraju mogłyby to mieć podstawowe znaczenie.

podczas spotkania w Laeken w Belgii, w dniach 14 i 15 grudnia 2001, powołała Konwent Europejski w sprawie przyszłości Europy”.

¹³ Na ten temat zob. T. Rabska, *Wyzwania administracji publicznej w świetle integracji z Unią Europejską*, w: *Profesjonalizm w administracji publicznej*, Białystok 2004, s. 56 i n., gdzie autorka odwołuje się m.in. do: „Agenda 2000. Unia Europejska rozszerzona i silniejsza” (Monitor Integracji Europejskiej, Wydanie Specjalne) oraz corocznych „Okresowych Raportów Komisji Europejskiej o postępach Polski na drodze do członkostwa w UE” (Monitor Integracji Europejskiej). Zob. też Uchwała Sejmu RP z dnia 5 XII 2002 r. w sprawie integracji Polski z Unią Europejską (M.P. Nr 59, poz. 798).

Tylko dla przykładu wystarczy wskazać na przepisy projektu Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy: art. 2 określa podstawowe „wartości Unii”, zaś art. 58 postanawia, że sankcją za ich naruszenie może być zawieszenie praw członkostwa Unii¹⁴.

Problematyka integracji europejskiej wykracza poza przyjęty tutaj temat, jednak nie można jej pominąć ze względu na znaczący jej wpływ na „wewnętrzny” kształt współczesnego państwa. W tym sensie może mieć także wpływ na treść postanowień konstytucyjnych. Powstaje bowiem problem ustrojowo-prawny: czy obowiązująca Konstytucja 1997 r. jest dostosowana do członkostwa w Unii¹⁵, a w szczególności, czy – wobec przepisów unijnych – nie została zachwiana hierarchia źródeł prawa wyznaczająca określony porządek prawny oraz miejsce konstytucji w tej hierarchii¹⁶.

W sumie, biorąc pod uwagę aspekt europejski, powstało (i nadal wyłania się) wiele istotnych – ustrojowych – zagadnień. W tym więc kontekście można mówić o przełomowej sytuacji, ponieważ dla władz państwa, ale i dla obywateli, jest to sytuacja nowa, z niczym nieporównywalna. Wyłania się jednak wątpliwość, czy w tym sensie można mówić o IV Rzeczypospolitej, a już na pewno w toczącej się dyskusji politycznej nie o to chodzi.

¹⁴ Art. 2 projektu Traktatu brzmi: „Wartości Unii. Unia jest zbudowana na wartościach poszanowania ludzkiej godności, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego i poszanowania praw człowieka. Wartości te są wspólne Państwom Członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności i nie-dyskryminacji”. Na temat ochrony prawnej wynikającej z Traktatu zob. P. Winczorek, *Czy należy zmieniać Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2004, z. 3, s. 38, pisze: „Trzeba także mieć na uwadze, że swoboda kształtowania ustroju naszego państwa jest, po wstąpieniu do Unii Europejskiej, stosunkowo ograniczona [...]”.

¹⁵ W szczególności kwestia nadrzędności Konstytucji RP w świetle Konstytucji 1997 r. i prawa europejskiego była nie tylko przedmiotem dyskusji, ale i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (TK) – wyrok TK z 11 V 2005 r., sygn. K 18/04.

¹⁶ J. Barcz w artykule *Sprawne państwo a członkostwo w procesie integracji europejskiej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2006, z. 2, pisze: „Postulat dostosowania Konstytucji 1997 do członkostwa w UE nie został jednak dotychczas zrealizowany [...]. Wydaje się jednak, że rzeczywistą barierą podjęcia działań na rzecz nowelizacji Konstytucji była obawa przed rozchwianiem systemu politycznego, wynikająca z impotencji partii politycznych do skutecznego i odpowiedzialnego przeprowadzenia takiej nowelizacji”. P. Winczorek, analizując szczegółowe kwestie ewentualnej zmiany Konstytucji, pisze m.in.: „Ewentualne zmiany nie powinny przekraczać ram korekty narzucanej przede wszystkim przez zmieniający się kontekst polityczny (np. wymogi wynikające z członkostwa w Unii Europejskiej) [...]” (P. Winczorek, op. cit., s. 51).

Dla wszystkich obywateli chyba jedno jest pewne, że sposób rządzenia państwem wymaga gruntownej naprawy¹⁷. Mamy do czynienia z kryzysem podstawowych mechanizmów ustrojowych¹⁸. Sama zaś zapowiedź IV Rzeczypospolitej nie stanowi jeszcze – jak się wydaje – kamienia węgielnego pod budowę nowej epoki¹⁹, a te działania, które są podejmowane, nie zasługują na miano „przełomu”. Faktyczne zaś podważanie przyjętych zasad postępowania mogłoby być oceniane jedynie w kategoriach pozaprawnych.

2. Podejmując ocenę aktualnej sytuacji, nie można zapominać, że kryzys w funkcjonowaniu podstawowych organów państwa – parlamentu, władzy wykonawczej i sądownictwa – ujawnił się z całą ostrością w okresie rządów postkomunistów (1993–1997, a w szczególności 2001–2005)²⁰, a więc przed wyborami 2005 r. Zaciążył on w sposób zasadniczy na dalszym rozwoju. Niezgodne bowiem z istotą państwa praktyki, podporządkowane interesom określonej grupy, szkodzą nie tylko doraźnie, ale na ogół wywołują też długotrwałe skutki szkodliwe dla funkcjonowania całego systemu, prowadzą do wyobcowania się rządów danej grupy od reszty społeczeństwa.

I z takimi zjawiskami mamy właśnie do czynienia. Sprawa narastającej złej sytuacji społecznej i polityczno-ustrojowej była (i nadal jest) podnoszona w literaturze naukowej, a także w poważnych artykułach na łamach prasy („Tygodnik Powszechny”, „Polityka”). Autorytety naukowe zaangażowały się w ocenę sytuacji kraju na różnych jej odcinkach. Nie sposób przytaczać w krótkiej wypowiedzi podnoszonych problemów. Wypada jednak wspomnieć, że wezwanie do naprawy Rzeczypospolitej redakcja czasopisma „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”

¹⁷ Zob. też W. Osiatyński, *Psucie Państwa*, „Rzeczpospolita” 25 I 2006, s. 8.

¹⁸ M. Safjan, w artykule *Stąd do prawego państwa*, „Rzeczpospolita” 28 XI 2005, pisze: „Zbyt często prawem grają politycy i partykularne interesy grupowe. Widać to jak na dłoni, kiedy analizuje się proces legislacyjny”.

¹⁹ „Celebrowanie przez zwycięzców swego dojścia do władzy jako przełomu przez uporczywe odwoływanie się do hasła IV RP jest niepoważne” (R. Graczyk, *Para w gwizdek*, „Rzeczpospolita” 10 I 2006). Zob. m.in. orędzie noworoczne Prezydenta RP („Rzeczpospolita” 2 I 2006, s. 4).

²⁰ Podnoszono to często w literaturze. Zob. zwł. P. Winczorek, op. cit., s. 37. Przytaczając poglądy prawniczej orientacji, pisał on, „że elity polityczne, zwane często postkomunistycznymi, okazały się intelektualnie i moralnie niezdolne do sprawowania władzy w państwie, którego konstytucyjnymi cechami winny być społeczna gospodarka rynkowa, demokracja polityczna i rządy prawa”.

sformułowała już w 2003 r. (i ponawiała je w następnym roku)²¹. (W tym miejscu nie można nie przypomnieć, że współzałożycielem „Ruchu” 85 lat temu, w roku 1921, było także Poznańskie Towarzystwo Przyjaciół Nauk). Podyktowane to było troską o stan państwa, załamywaniem się już wówczas podstaw ustroju demokratycznego państwa prawnego i sprawiedliwości społecznej na skutek nieodpowiedzialnego funkcjonowania aparatu władzy i wycofywania się rządu z wprowadzanych wcześniej reform ustrojowych (czterech podstawowych reform wprowadzonych przez rząd Jerzego Buzka)²².

Nowa ekipa przejęła więc w 2005 r. rządy w warunkach obarczonych tymi właśnie krytycznymi zjawiskami. Podstawowym celem nowych rządów powinno być zatem – czego należało oczekiwać – przerwanie złych praktyk ustrojowych. W tym sensie nie byłoby to „kontynuacją” złych rządów III RP. Jeżeli zaś w tych warunkach można by było mówić o „przełomie”, to tylko w znaczeniu zasadniczej zmiany stosunku władz do społeczeństwa i zmiany metod i stylu działania, a więc zdecydowanego przerwania złych praktyk i przywrócenia pełnego respektowania wartości i zasad, na których została oparta III Rzeczpospolita, czyli wykorzystania tego, co dotąd osiągnięto, z szacunkiem do tych osiągnięć, bez powielania wypaczeń.

3. Dla ustrojowo-prawnej oceny, choćby pobieżnej, aktualnego stanu dalszych perspektyw, biorąc pod uwagę podstawy ustroju, jeden z punktów wyjścia może stanowić konstytucja.

Kontrowersje wokół postanowień obecnie obowiązującej Konstytucji 1997 r. trwały już w czasie procedury jej opracowywania. Nie pozbawione były głębokiej krytyki. Obecnie nie czas ani miejsce do dyskusji tych powracać. Można natomiast postawić pytanie, jaki udział

²¹ Zob. „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2003, z. 4: „Od Redakcji – w obliczu aktualnej sytuacji polityczno-ustrojowej i społeczno-gospodarczej kraju”. Następnie zeszyt 1/2004, nawiązujący w szczególności do wyzwań związanych z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej, oraz słowa od Redakcji w następnych zeszytach. Redakcja „Ruchu” zachęcała do dyskusji na łamach czasopisma, motywując to „krytyczną sytuacją polityczno-społeczną, załamywaniem się podstawowych zasad ustroju oraz złym stanem prawa na wszystkich etapach jego tworzenia i stosowania”.

²² Należy w tym miejscu przypomnieć, że począwszy od 1997 r., rząd, narażając się niewątpliwie na krytykę, przedstawił podstawowe ustawy, dotyczące istotnych sfer zarządzania państwem, i wprowadził je w życie. Fundamentalne znaczenie miała reforma administracji terenowej – samorządowej i rządowej, zmieniająca całkowicie strukturę administracji publicznej.

w narastającym kryzysie mają niewłaściwe rozwiązania konstytucyjne – czy więc istnieje rzeczywista potrzeba zmiany przepisów konstytucyjnych bądź też uchwalenia nowego aktu, względnie – czy przyczyny niedomagań nie tkwią w podstawach ustrojowych, a więc należałoby ich szukać w wypaczeniu praktyk konstytucyjnych, w sposobie rządzenia i stosowanych metodach, w naruszaniu prawa, w sposobie jego stosowania, wykonywania i egzekwowania jego postanowień.

Zdaniem np. P. Winczorka – odnośnie do jeszcze minionych rządów – trudno byłoby uznać za trafną tezę, że postanowienia konstytucji były „samoistnym źródłem poważnych zaburzeń w funkcjonowaniu państwa. Ich przyczyny leżały zdecydowanie bardziej po stronie czynników o charakterze politycznym, polityczno-społecznym czy ekonomicznym niż konstytucyjnym”²³.

4. W toczących się dyskusjach nad Konstytucją 1997 r. – które obecnie się nasilają – w związku z hasłem IV Rzeczypospolitej – powstają różne projekty. Z formalnego punktu widzenia można wyodrębnić propozycje dotyczące **nowelizacji** (w różnym zresztą zakresie) obowiązującej konstytucji oraz projektu **nowego** aktu, a zatem zakładające daleko idące zmiany.

Propozycje nowelizacji dotyczą różnych kwestii regulowanych w konstytucji, ale nie naruszają podstawowych zasad ustroju. Projekty nowej konstytucji zmierzają do zmian ustrojowych, dotyczących m.in. wzajemnych relacji między władzami publicznymi²⁴. W związku z przystąpieniem Polski do UE zarysowała się także potrzeba ewentualnej nowelizacji Konstytucji 1997 r. w dziedzinach dotyczących członkostwa Polski w UE²⁵, o czym już wcześniej wspomniano.

W sumie jest to problematyka o szczególnym znaczeniu, rzutuująca na perspektywę rozwoju państwa. Z tego względu wymagałaby wielu jeszcze dalszych konferencji i szerokiej debaty naukowej.

Niezależnie od kierunków przyszłych rozwiązań formalno-prawnych, jesteśmy w **rzeczywistości** świadkami **upartyjnienia** (upolitycznienia) systemu rządzenia państwem – wykorzystywania mechanizmów (albo

²³ P. Winczorek, op. cit., s. 48.

²⁴ Projekt nowych rozwiązań konstytucyjnych poddał szczegółowej analizie P. Winczorek w artykule *Państwo narodowe czy obywatelskie*, „Rzeczpospolita” 31 XII 2005.

²⁵ Szczegółowo w sprawie konsekwencji przystąpienia do UE zob. J. Barcz, op. cit. Sprawę udziału sejmu i senatu w procesach stanowienia prawa w UE (i inne kwestie) zob. zvl. P. Winczorek, *Czy należy zmieniać Konstytucję RP...*, s. 44, 46 i 51.

nadużywania) władzy publicznej do realizacji koncepcji i zamierzeń politycznych (określonej grupy politycznej) i podporządkowania instytucji państwowych partykularnym celom określonej partii i wywierania wpływu na sposób ich działania²⁶.

Nasuwa się więc pytanie, w czym tkwi przyczyna tego stanu, a przede wszystkim jakie są jego skutki, w jakim stopniu – co jest może najważniejsze – ograniczają, czy nawet oddalają, one koncepcję państwa obywatelskiego. W obecnej sytuacji – przy braku stabilizacji, zamęcie koncepcyjnym i narastających zawirowaniach politycznych – można się pokusić o podniesienie niektórych tylko kwestii.

Dość powszechne staje się przekonanie, że do „upartyjnienia państwa” prowadzi obowiązujący system wyborczy – a mianowicie system proporcjonalny²⁷, tj. – w pewnym uproszczeniu – głosowanie na listy partyjne w wielomandatowych okręgach wyborczych i według zastosowanych technik przeliczania oddanych głosów na mandaty.

W świetle Konstytucji 1997 r. system proporcjonalny jest obowiązujący w wyborach do Sejmu (art. 46 ust. 2: „wybory do Sejmu są powszechne, równe, bezpośrednie i **proporcjonalne**”). Przy wyborze do Senatu nie ma wymogu proporcjonalności. Zgodnie z tym wybory do Senatu odbywają się według zasady większości (art. 180 Ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu z 2001 r.²⁸) – tzn. nie na listy partyjne, ale bezpośrednio na konkretnych kandydatów. Konstytucja nie wprowadza również wymogu proporcjonalności w przypadku wyborów do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego (art. 169 ust. 2 Konstytucji RP).

Dyskusja nad systemem wyborczym i ordynacjami wyborczymi toczy się już od pewnego czasu²⁹. Chociaż zdania są podzielone, to

²⁶ Zob. zwł. M. Safjan, *Gdy polityka wkracza do sądu, prawo ma się kiepsko*, „Rzeczpospolita” 13 II 2006; P. Winczorek, *Prawo na użytek władzy*, „Rzeczpospolita” 14 II 2006.

²⁷ A. Kamiński (*Uwagi o ustroju III RP...*, s. 26 (przyp. 17) i n. do 30) przywołał opinię Janiny Zakrzewskiej, „że prace nad prawem wyborczym były zdominowane bardziej interesem partyjnym niż ogólnonarodowym”; idem, *III RP – anatomia kryzysu państwa*, „Ius et Lex” nr (III) 1/2005, s. 48: „Polski system partyjny jest owocem przyjętej ordynacji proporcjonalnej i warunków społeczno-historycznych, w jakich to nastąpiło”, zob. też strony następne do s. 51. P. Winczorek pisze: „W niektórych środowiskach panuje pogląd, że jedną z istotnych przyczyn słabości III RP jest proporcjonalny system wyborczy” (*Czy należy zmieniać Konstytucję RP...*, s. 40, zob. też strony następne do s. 42).

²⁸ Ustawa z dnia 12 IV 2001 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 46, poz. 499).

²⁹ „Apel Krajowego Komitetu Referendalnego o Okręgi Jednomandatowe w wyborach do Sejmu RP”, Włocławek, 27 III 2004 r. Zob. też „Konferencja o potrzebie zmiany ordynacji wyborczej do samorządów, w celu wzmocnienia relacji pomiędzy obywatelami

coraz większego znaczenia nabierają propozycje **zrezygnowania** z zasady proporcjonalności do Sejmu na rzecz wyborów większościowych. Poparte były licznymi apelami i akcjami (przed Sejmem) zwolenników systemu większościowego (w szczególności akcja JOW³⁰). Kierowane też były wnioski do parlamentu³¹.

Trudno jednoznacznie ustalić zalety i wady obu systemów wyborczych, a niepodobna to czynić bez uwzględnienia **konkretnych warunków społeczno-politycznych**. Zagadnienie wymaga odrębnego studium, wykraczającego daleko poza granice tematu³². Jednakże doświadczenia polskie minionych lat (stosunkowo młodej demokracji, przywróconej po tyluletniej przerwie) muszą prowadzić do wniosku, że oparcie wyborów na zasadzie proporcjonalności prowadzi do **wysokiego stopnia upartyjnienia** aparatu państwowego i systemu rządzenia państwem, z wszystkimi ujemnymi konsekwencjami stąd wynikającymi i na niekorzyść interesu ogólnopaństwowego i ogólnospołecznego.

Ustanowienie zasady proporcjonalności wyborów do rad gmin liczących powyżej 20 tys. mieszkańców oraz rad powiatów i sejmików województw nie znajduje podstaw konstytucyjnych. Legalność tego rodzaju przepisów jest zatem kwestionowana. Stanowiła ona przedmiot orzekania ich zgodności z Konstytucją RP przez Trybunał Konstytucyjny³³. Interpretacja przepisów pozostaje nadal sporna, jednakże – co jest najważniejsze – nie ma przeszkód formalnych (w świetle przepisów

a ich demokratycznymi przedstawicielami”, Rada Miasta Krakowa, 19 XI 2005 r.: „[...] jednym z głównych źródeł patologii państwa jest system partyjny”, który przypisuje się ordynacji wyborczej. Zob. m.in. C. Oleksy, J. Przystawa, *Znaczenie ordynacji wyborczej dla funkcjonowania państwa i budowy społeczeństwa obywatelskiego*, „Ius et Lex” nr (III) 1/2005, s. 135 i n.

³⁰ JOW – Ruch na rzecz Jednomandatowych Okręgów Wyborczych. Inicjatorem Ruchu jest prof. Jerzy Andrzej Przystawa (Uniwersytet Wrocławski).

³¹ Ustawa z dnia 16 VII 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (tekst. jedn. Dz.U. 2003 Nr 159, poz. 1547 ze zm.).

³² Analizę taką podjął A. Kamiński w cytowanym artykule *Uwagi o ustroju III RP...* Stwierdził m.in., że „ordynacja proporcjonalna obniża rolę elektoratu” (s. 27), „ordynacja większościowa daje skuteczniejsze narzędzie kontroli nad politykami [...] wiąże władzę z odpowiedzialnością” (s. 28), „Znaczenie ordynacji wyborczej [...] determinuje rodzaj stosunków między państwem a społeczeństwem” (s. 29) i inne. Istotne jest spostrzeżenie, że „system większościowy tworzy zachęty do łączenia się w celu pozyskania poparcia większości”, podczas gdy „ordynacja proporcjonalna skutkuje rozdrobnieniem elektoratu” (s. 27). Zob. też C. Oleksy, J. Przystawa, op. cit., s. 137 i n.

³³ Wyrok TK z 8 II 2005 r., sygn. K 17/03; glosa do wyroku TK – „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 1(70); T. Rabska, *Konstytucja nie przewiduje zasady proporcjonalności*, „Rzeczpospolita” 19–20 II 2005.

konstytucyjnych) do zmiany przepisów samorządowej ordynacji wyborczej i wprowadzenia zasady większości. Wymaga to jedynie zmiany ustawy – samorządowej ordynacji wyborczej – co leży w kompetencjach prawodawczych sejmu.

Natomiast zmiana systemu wyborczego do sejmu wymaga uprzedniej zmiany odpowiedniego przepisu Konstytucji RP (art. 96 ust. 2). Z tego punktu widzenia bardzo ważny jest fakt, że żaden z wysuwanych nowych projektów Konstytucji lub nowelizacji Konstytucji **nie** wprowadza do systemu wyborczego zasady proporcjonalności³⁴. Ta zgodność propozycji (różnych ugrupowań partyjnych) otwiera szansę przeprowadzenia następnych wyborów – do wszystkich przedstawicielskich organów władzy publicznej (sejmu, senatu, organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego) na zasadzie **większościowej**.

W dzisiejszych warunkach – jak się wydaje – należałoby takie właśnie rozwiązanie w pełni popierać. Jednym z jego pozytywnych cech byłoby silniejsze związanie władzy ze społeczeństwem, co w obecnym – krytycznym pod tym właśnie względem – stanie państwa wydaje się priorytetem i punktem wyjścia do dalszych, niezbędnych zmian. W obecnie obowiązującym systemie tkwi jedna z przyczyn podważania – kruchych przecież jeszcze – podstaw państwa obywatelskiego.

5. Negatywne skutki niesie za sobą centralizacja władzy. Kolejnym więc zagadnieniem dotyczącym poprawności mechanizmu działania państwa są uwarunkowania **strukturalne**. Na pierwszym miejscu należy tu wymienić zasadę **decentralizacji** władzy publicznej. Tymczasem wyraźne są tendencje odwrotne – centralistyczne – skupienie władzy w stale rozbudowującym się aparacie centralnym, tworzenie nowych struktur (mnożących już istniejące), jak i naruszanie obowiązujących zasad budowy struktur zdecentralizowanych dla przeprowadzenia doraźnych zamyśłów partyjnych – szczególnym przykładem są tu zawirowania związane z obsadzaniem stanowiska prezydenta miasta Warszawy w 2006 r.³⁵

³⁴ Przykładowo: projekt konstytucji przedstawiony przez PiS: „Rozdział V. Sejm i Senat” art. 76 ust. 1, art. 82 ust. 1 (w przypadku Senatu jednomandatowe okręgi wyborcze), natomiast w odniesieniu do „Rozdziału VIII. Samorząd terytorialny” art. 135 ust. 2 w programie wyborczym PO mowa jest m.in. o tym, że poseł odpowiedzialny przed wyborcami to poseł wybierany w jednomandatowym okręgu wyborczym w wyborach większościowych. Szerzej P. Winczorek, *Projekty nowych rozwiązań konstytucyjnych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2006, z. 2.

³⁵ Chodzi o świadome zwleknięcie z podjęciem uchwały Rady Miasta Warszawy w sprawie przyjęcia rezygnacji Lecha Kaczyńskiego i przeprowadzenie w sejmie zmiany

Tendencjom centralizacyjnym towarzyszą zasadnicze opory wobec tworzenia apolitycznego korpusu służby cywilnej. Przejawia się to w wielokrotnych zmianach ustawy o służbie cywilnej w kierunku niezgodnym z pierwotnie uchwalonym tekstem ustawy o służbie cywilnej, która miała gwarantować powstanie właściwej kadry urzędniczej, nieuwikłanej politycznie, a przede wszystkim niezgodnym z jednoznacznym postanowieniem Konstytucji RP (art. 153 ust. 1: „W celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa, w urzędach administracji rządowej działa korpus służby cywilnej”).

Kwestie strukturalne aparatu wykonawczego państwa wymagają szczególnego podkreślenia, ponieważ w nagromadzeniu coraz to nowych napięć i działań centralnych organów państwa ten istotny aspekt sprawnego funkcjonowania państwa zdaje się uchodzić uwadze. Co więcej, tendencje podporządkowania aparatu wykonawczego jednej centralnej władzy mają głębsze źródło i dotyczą różnych rozwiązań lub ich braków.

I tak np. projekt konstytucji nie wprowadza podstawowej zasady ustroju terytorialnego państwa, a mianowicie zasady decentralizacji władzy publicznej (art. 15 obowiązującej Konstytucji 1997 r.)³⁶, która jest podstawową formą organizacji państwa obywatelskiego. Niezagwarantowana jest też dostatecznie pozycja samorządu terytorialnego, który jest istotnym elementem ustroju państwa. Świadczy o tym dalekie, marginalne miejsce w ramach przepisów konstytucyjnych (rozdział VIII, po władzy sądowniczej), co może prowadzić do wniosku, że zminimalizowana została jego rola we władzy wykonawczej. Postanowienia konstytucyjne ograniczono wyłącznie do gminy, z całkowitym pominięciem innych szczebli: powiatu i województwa. Odnośnie do administracji terenowej mowa jest tylko o tym, że „wojewoda jest organem administracji rządowej oraz przedstawicielem Rady Ministrów w województwie” (art. 110).

Tego rodzaju intencje, wyrażone w projekcie konstytucji, marginalne potraktowanie samorządu terytorialnego, który jest podstawą instytucji społeczeństwa obywatelskiego, jak i zupełne pominięcie innych form samorządu (gospodarczego, zawodowego) – dają podstawę do

ustawy – wbrew zasadom samorządności i decentralizacji władzy publicznej, co uniemożliwiło przeprowadzenie wyboru nowego prezydenta. Zob. też komentarz na ten temat: P. Winczorek, *Prawo...*, s. 8.

³⁶ Kwestie te podnosi P. Winczorek, *Projekty nowych rozwiązań...*

interpretacji, że postępuje ograniczenie (czy nawet eliminowanie) czynnika obywatelskiego, i co za tym idzie – ograniczanie w wykonywaniu władzy publicznej. Jest to niezgodne z ideą demokratycznego państwa obywatelskiego. Centralizacja przeczy demokracji.

Wprawdzie cytowany projekt konstytucji zawiera deklarację (wpisaną w ramach „Zasad naczelnych”), że „W sprawowaniu władzy publicznej uczestniczy samorząd terytorialny zgodnie z zasadą pomocniczości” (art. 7 projektu), to jednak brak dalszych, konkretnych postanowień. Nie rozwijając tu zagadnienia zasady pomocniczości (subsydiarności)³⁷, trzeba jednak podkreślić jej współczesne znaczenie i obowiązywanie w strukturach i działaniach organów Unii Europejskiej³⁸. Zakłada ona, że kierowanie sprawami publicznymi powinno należeć – przy uwzględnieniu wymogów skuteczności i ekonomii – do tych organów władzy, które znajdują się najbliżej obywateli. Wiąże się więc ze strukturalną zasadą decentralizacji, nadając jej szczególne uzasadnienie. Powinna zatem odgrywać dominującą rolę, tym bardziej w okresie wymagającym głębokiej naprawy funkcjonowania administracji publicznej. Temu właśnie celowi służyły reformy samorządowe z lat 1990 i 1998–1999, przesądzające o innym sposobie sprawowania władzy publicznej, tworzące struktury współuczestnictwa i współodpowiedzialności obywateli³⁹. Stanowiły podstawę budowy państwa obywatelskiego i w tym kierunku powinny iść dalsze działania, a w żadnym wypadku procesu tego nie wolno zahamować.

Z tego też względu z bardzo dużą uwagą należy śledzić zapowiadane już projekty reformy powiatowej. Jednocześnie zaś mówi się o utworzeniu nowego województwa (środkowopomorskiego), a zwiększanie

³⁷ Zasada subsydiarności wywodzi się ze społecznej nauki Kościoła, sięgającej swymi korzeniami nauk św. Tomasza z Akwinu. Przeżywa wielki renesans we współczesnych koncepcjach struktur organizacyjnych i prawodawstwie. Szerzej: T. Rabska, *Samorząd terytorialny w chrześcijańskiej koncepcji subsydiarności* (niepubl.) oraz *Administracja publiczna w świetle integracji z Unią Europejską*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 3, s. 3 i n.

³⁸ Formułę subsydiarności zawarł po raz pierwszy Traktat z Maastricht z dnia 7 II 1992 – zob. zvl. Preambuła, Artykuł B, art. 3b. Jej doniosłość polega na tym, że odnosi się do jednego z istotnych zagadnień wielostopniowego systemu organizacyjnego – do zasad podziału zadań i kompetencji między różne szczeble organizacji oraz ustala kryterium podziału. Odnośnie do samorządu terytorialnego zob. Europejska Karta Samorządu Terytorialnego (Dz.U. 1994 Nr 124, poz. 607), ratyfikowana przez Polskę 26 IV 1993 r.

³⁹ Papież Jan Paweł II w encyklice *Centesimus Annus* (wydanej w setną rocznicę encykliki *Rerum Novarum*) pisze m.in., że demokracja wymaga „[...] podmiotowości społeczeństwa, przez tworzenie struktur uczestnictwa oraz współodpowiedzialności” (rozdział V „Państwo i kultura”).

liczby województw nie byłyby zgodne z pierwotnymi zamierzeniami i polityką regionalną w skali europejskiej.

6. W tym krótkim bilansie nie może zabraknąć stosunku władz państwowych i władz partyjnych do prawa, do sposobu jego tworzenia i stosowania, prowadzącego do destrukcji systemu prawa.

Załamanie systemu prawa – i to w szerokim zakresie – nastąpiło już pod rządami poprzedniej ekipy (przejawiało się także w bezzasadnym odrzuceniu istotnych reform dążących do uzdrowienia systemu rządzenia, a wprowadzanych w latach 1997–2002). Na tym więc polu obecnie należało przede wszystkim oczekiwać radykalnych zmian i przedstawienia ogólnej strategii naprawienia prawodawstwa państwa.

Stan ten jednak nie tylko nie został zahamowany, ale wyraźnie się pogłębia⁴⁰. Zachwianie porządku prawnego spowodowane było uchwalaniem – już od kilku lat – nadmiaru ustaw podważających jednolitość systemu (jeszcze do końca niewypracowanego), zła jakość (niedopracowanie) przepisów prawnych (często brak przepisów wykonawczych) i ustawiczne zmiany raz uchwalonych aktów prawnych. Stanowiło to odwrócenie przyjętego w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku kierunku ustawodawstwa. Podstawowym bowiem założeniem nowego ustroju społeczno-gospodarczego była deregulacja – tzn. wycofywanie się z nadmiernej, szczegółowej reglamentacji stosunków społecznych, co stanowiło warunek stworzenia podstaw normalnego ich rozwoju.

Przyczyną stałego pogarszania się jakości był (i nadal jest, wobec braku zabiegów naprawczych) wadliwy mechanizm tworzenia aktów prawnych i naruszanie prawidłowych reguł prawotwórczych. Wreszcie bardzo negatywnym zjawiskiem jest instrumentalne posługiwanie się prawem, w coraz szerszym zakresie wykorzystywanie prawa do celów doraźnych, do załatwiania bieżących interesów rządzącej partii, bez uwzględniania ogólnych potrzeb państwa i bez podejmowania całościowych rozwiązań służących ogólnemu interesowi społecznemu.

Przykłady tego rodzaju upartyjnięcia prawa przynosi niemal każdy dzień, są one komentowane w licznych artykułach⁴¹. Nawet tak fundamentalny akt prawny, jakim dla funkcjonowania całego państwa i jego

⁴⁰ Zob. M. Safjan, *Prawa Polska*, Warszawa 2005, s. 109 (rozdział „O jakości prawa”). O stosunku różnych ideologii do prawa zob. P. Winczorek, *Demokracja i populizm*, „Rzeczpospolita” 2 XII 2005.

⁴¹ Zob. np.: M. Safjan, *Gdy polityka wkracza do sądu...*, s. C3; P. Winczorek, *Prawo...*, s. 8.

rozwoju jest budżet, został przez rządzącą partię wykorzystany jako instrument do osiągnięcia celu politycznego⁴².

Instrumentalne traktowanie prawa, dostosowywanie ustaw do doraźnych potrzeb i realizacji bieżących celów partyjnych jest katastrofalne dla stabilizacji i jednolitości systemu prawa oraz podważa całkowicie znaczenie ustawy, która z istoty swej powinna zajmować szczególne miejsce w systemie źródeł prawa (art. 87 i 92 Konstytucji 1997 r.). W obecnej praktyce parlamentarnej ustawa traktowana jest jako instrukcja służąca, podobnie jak kiedyś wewnętrzna instrukcja administracyjna, rozwiązywaniu bieżących spraw i zaspokajaniu żądań określonych grup⁴³.

W tych warunkach system prawa, który powinien być ogólnym regulatorem stosunków w państwie, traci swój sens, ponieważ takie „uprawianie” prawa godzi w podstawowe jego zasady, tj. zapewnienie stabilizacji i pewności stosunków społecznych oraz zasad rządzenia. Poprawność stosunków między organami władzy a obywatelami nie daje gwarancji nienaruszalności granic ingerencji organów władzy publicznej, a także poszanowania zasad i wartości, na których oparty jest ustroj demokratycznego państwa.

I jeszcze jedno – należałoby postawić pytanie, czym jest tzw. pakt stabilizacyjny. Jako forma działania w układach międzypartyjnych, dotyczy jednak bezpośrednio sposobu działania organów państwa, faktycznie wpływa na konstytucyjny „podział i równowagę” władzy ustawodawczej i wykonawczej i kształtuje szczególny rząd (czy raczej bezrząd) sejmowy. Nie rozwijając tego tematu, nie można jednak nie postawić pytania, czy tego rodzaju zabiegi – upartyjnienie działań państwa – służą budowie państwa obywatelskiego.

Istnieje poważne niebezpieczeństwo, że w obecnym stanie temu celowi nie służą.

7. Przedstawione – bardzo zresztą skrótowo i w uproszczonej formie – okoliczności nie dają jeszcze podstaw do dokonywania pełnej oceny obecnej sytuacji ustrojowej państwa. Jest to etap dość chaotycznych działań, a wyraźny jest na razie jedyny cel – zdobywanie dominacji. Nie ma więc podstaw do przyjęcia tezy, że mamy IV Rzeczpospolitą. Gdyby

⁴² P. Winczorek (*Prawo...*) określił te działania jako „szach budżetem”.

⁴³ E. Skalski, *Panowie buntu*, „Rzeczpospolita” 16 II 2006, s. 8: „Konstytucyjny organ władzy wykonawczej, rząd, podporządkowany jest bezpośrednio partykularnej strukturze, jaką jest partia polityczna”.

podjęte zostały działania zmierzające do opracowania i uchwalenia nowej konstytucji, to trzeba koniecznie (na zakończenie) przytoczyć znów cenne rady profesora Peretiatkowicza: „Konstytucję tworzy się na długie lata i punkt widzenia rzeczowy, nie zaś osobisty lub partyjny, musi być decydujący”⁴⁴.

⁴⁴ A. Peretiatkowicz, op. cit., s. 371.