

I N S T Y T U T  
**IDEI**

ISSN 2299-6877 zima 2016 numer 9

**JESTYŻE  
DEMOKRACJA  
NIE ZGINEŁA**

**KRYSTYNA SKARŻYŃSKA**

PLATFORMA ZNOWU OBYWATELSKA

**IRENEUSZ KRZEMIŃSKI**

DEMOKRATYCZNA MOBILIZACJA

**KAROL MODZELEWSKI**

SPOŁECZEŃSTWO OBYWATELSKIE OBRONI DEMOKRACJĘ

**DAWID SZEŚCIŁO**

PO CO CI, CZŁOWIEKU, TRÓJPODZIAŁ WŁADZY?



I N S T Y T U T  
**IDEI**

---

Jeszcze  
**demokracja**  
nie zginęła

# spis treści

## OD REDAKTORA

**Jarosław Wałęsa**, Prawda obroni się sama. Jeśli ją przypomnimy ..... 6

## DEMOKRACJA, KTÓRA SIĘ POTKNĘŁA

**Rozmowa z Karolem Modzelewskim**, Społeczeństwo obywatelskie obroni demokrację ..... 12

**Ireneusz Krzemiński**, Demokratyczna mobilizacja ..... 20

## SPOŁECZEŃSTWO OBYWATELSKIE, PAŃSTWO PRAWA

**Filip Pazderski**, Dlaczego organizacje pozarządowe są ważne? ..... 30

**Dawid Sześciło**, Po co ci, człowieku, trójpodział władzy? ..... 38

**Tomasz Słomka**, Konstytucja RP z 1997 roku i jej podstawowe wartości ..... 42

**Ryszard Balicki**, Spór o Trybunał Konstytucyjny czy o demokrację? ..... 50

## SCENARIUSZE NA PRZYSZŁOŚĆ

**Ignacy Morawski**, Ostry zakręt czy kontynuacja? ..... 56

**Piotr Buras**, Europejskie ryzyka antyliberalizmu ..... 62

**Olgierd Annusewicz**, Ramowanie „dobrej zmiany” ..... 68

**Krystyna Skarżyńska**, Platforma znowu obywatelska ..... 72

**Marcin Celiński**, Kto wygra następne wybory? ..... 74

## KALENDARIUM ZDARZEŃ

Kalendarium zdarzeń ..... 78

# OD REDAKTORA



# Prawda obroni się sama. Jeśli ją przypomnimy

JAROSŁAW WAŁĘSA

PiS nie walczy dziś tylko z Platformą Obywatelską, Nowoczesną lub jakąkolwiek inną partią opozycji. To walka z zachodnioeuropejskim modelem demokracji, mniej lub bardziej słusznie nazywanej „liberalną”. W tym modelu prawa jednostki, wolność są ważniejsze niż wyidealizowane i opacznie definiowane „dobro narodu”, obficie polane nacjonalistyczno-religijnym lukrem.

To nie są normalne czasy. Atak na Trybunał Konstytucyjny, zakończony przyjęciem ustawy rzekomo naprawiającej – a w rzeczywistości niszczącej – tę instytucję

respektowanie zapisów Konstytucji – te reguły wydały się apolityczne w tym sensie, że były uznawane przez wszystkie siły polityczne, bez względu na dzielące je różnice. Rządy się zmieniały, gorących politycznych sporów nie brakowało, ale fundamentów gmachu nikt nie próbował wysadzać w powietrze.

Do czasu. Dziś okazuje się, że jest taka partia polityczna, której politycy są przekonani, że wola ludu (oczywiście „ich ludu”, nawet jeśli w skali całej populacji to tylko kilkanaście procent) jest ważniejsza niż respektowanie prawa. I że zdobycie większości w parlamencie daje mandat do demolowania wszystkich instytucji, które mają czelność być niezależne. Dożyliśmy czasów, w których podległy partii prezydent, zamiast być strażnikiem Konstytucji (na którą przysięgał), otwarcie ogłasza, że z powodów czysto politycznych nie będzie respektował osadzonego w prawie wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Doczekaliśmy się prezydenta, który podpisuje ustawy, co do legalności których wątpliwości

“

**Sprawująca rządy większość manipuluje językiem, próbując wmówić Polkom i Polakom, że gwałcenie Konstytucji to „dobra zmiana”.**

jako niezawisłą, jest tylko jednym z wielu ponurych symboli nowej sytuacji. „Dobrej zmiany”, która stała się szyderstwem, ponurą karykaturą samej siebie.

Przez prawie ćwierć wieku istnienia III Rzeczypospolitej sądziliśmy, że pewne podstawowe zasady są niezienne. Państwo prawa, trójpodział władzy,

mają nie tylko polskie środowiska prawnicze, ale nawet obserwatorzy zagraniczni, na czele z Komisją Europejską. Dożyliśmy czasów, w których sędzia Małgorzata Gersdorf, pierwsza Prezes Sądu Najwyższego, musi zaskarżać ustawę przyjętą przez parlamentarną większość i domagać się w swoim wniosku, by orzeczenie

w tej sprawie zostało wydane na podstawie... stanu prawnego sprzed nowelizacji PiS-u, ta bowiem jest ewidentnie sprzeczna z fundamentami porządku prawnego. Powtórzę: pierwsza prezes Sądu Najwyższego! Coś takiego wcześniej nie zdarzyło się w historii III RP. Legenda antykomunistycznej opozycji, profesor Karol Modzelewski, konstatuje dziś z niepokojem: demokracja w Polsce się potknęła.

I tylko od nas, społeczeństwa obywatelskiego, zależy, czy powstanie. Gest sędzi Gersdorf jest symbo-

polską demokrację do obecnych kłopotów: skupienie się na wolności, zaniedbanie równości i braterstwa.

Profesor Ireneusz Krzemiński przekonuje, że podstawowym sposobem na przeciwstawienie się złej zmianie jest budowanie wspólnoty obywateli – i podpowiada, jak skutecznie można się w ten proces włączyć.

Filip Pazderski z Instytutu Spraw Publicznych – stanawia się nad rolą organizacji pozarządowych – do jakiego stopnia mogą wziąć udział w obronie demokracji i czego oczekują od polityków opozycji.



## **PiS chce kontroli totalnej: chce decydować o kulturze, o tym, co Polki i Polacy myślą, mówią, w co wierzą, jak się uczą...**

lem tego, co w tej sytuacji powinniśmy wspólnie robić: bronić podstaw praworządności. Musimy też nazywać rzeczy po imieniu i dokładnie opisywać, krok po kroku, co już się wydarzyło, w którym momencie zasady zostały złamane, które wartości są zagrożone. Musimy pokazać, jak bardzo sprawująca rządy większość manipuluje językiem, próbując wmówić Polkom i Polakom, że gwałcenie Konstytucji to „dobra zmiana”. Przede wszystkim jednak musimy precyzyjnie wyjaśnić, dlaczego tych wartości chcemy bronić, dlaczego one mają sens. Prawda się obroni – pod warunkiem, że będzie znana, że przebije się przez bełkot propagandy. Może być o tyle trudniej, że za chwilę media publiczne zostaną przerobione na propagandową tubę, bezrefleksyjny przekaznik rządowej propagandy. Korzystając ze wszystkich dostępnych kanałów komunikacji, będziemy musieli tłumaczyć i stanowczo bronić prawdy.

Temu celowi poświęcamy też najnowszy numer „Instytutu Idei”. Zaprosiliśmy do niego autorów reprezentujących różne pokolenia, różne specjalizacje i odmienne (niekiedy nawet bardzo) nurty polityczne. Poprosiliśmy o analizę ostatnich wydarzeń, osadzenie ich w kontekście fundamentalnych zasad i prognozę tego, co może, a co powinno nastąpić w przyszłości.

W obszernym wywiadzie profesor Karol Modzelewski odszyfrowuje zamiary PiS-u, doradza sejmowej opozycji, jak skutecznie przeciwstawiać się ofensywie „nieliberalnej demokracji”, ale też tłumaczy, co doprowadziło

Profesor Tomasz Słomka zwraca uwagę, że Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku była owocem długiej debaty i politycznego porozumienia, potwierdzonego w ogólnokrajowym referendum. Analizę tę uzupełnia Dawid Sześciło, przypominając aksjologię: wartość zapisanego w Konstytucji z 1997 roku trójpodziału władzy – dziś demontowanego, a przecież niezbędnego w demokratycznym państwie prawa.

Doktor Ryszard Balicki dokładnie analizuje spór wokół Trybunału Konstytucyjnego, dochodząc do wniosku, że wydarzenia te nie są tylko kłótnią o to, kto i jak ma badać zgodność prawa z ustawą zasadniczą. W rzeczywistości jest to spór o rzecz najważniejszą: model polskiej demokracji.

Ekonomista Ignacy Morawski ostrzega przed negatywnymi konsekwencjami gospodarczymi zmian wprowadzanych przez PiS – zwłaszcza tych, które trwale i znacząco przyspieszają wzrost zadłużenia Polski. O konsekwencjach polityki nowego rządu dla międzynarodowej pozycji Polski pisze z kolei Piotr Buras, dyrektor polskiego oddziału European Council on Foreign Relations.

Medioznawca i politolog Olgierd Annusewicz analizuje język – obietnicę „dobrej zmiany” – jakim obecnie rządząca większość zdobyła władzę, i zostawia czytelników z pytaniem, jak bardzo był on fałszywy.

Na koniec profesor Krystyna Skarżyńska zwraca się bezpośrednio do Platformy Obywatelskiej, podpowiada-

jąc jej przedstawicielom możliwe kierunki dalszego działania – już w opozycji, bez ciężącej skorupy partii władzy pozbawionej władzy. Podobnych podpowiedzi, choć z pozycji otwarcie liberalnych, udziela Marcin Celiński z Liberté!, analizując jednocześnie, dlaczego narzędzia, którymi PiS próbuje naprawiać państwo, w rzeczywistości prowadzą nas wszystkich do katastrofy, nie tylko politycznej, ale również społecznej.

Dla czytelników, którzy nie pamiętają już wszystkich zmian wprowadzonych przez prezydenta i nową większość parlamentarną, przygotowaliśmy szczegółowe kalendarium, w którym przypominamy, co i kiedy zrobiono.

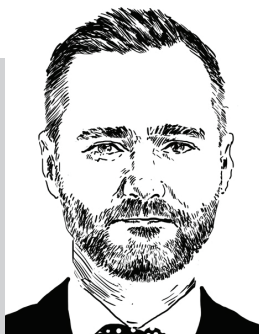
Autorzy publikujący w tym numerze „Instytutu Idei” pisali swoje teksty w okresie, gdy każdy dzień przynosił nowe, zdumiewające informacje. Gdy będziecie Państwo czytać te słowa, „postępy” w demolowaniu państwa prawa mogą być znacznie większe niż te dokonane pod koniec grudnia. Rzeczywistość zdaje się wyprzedzać tradycyjną, naukową metodę analizy. Nie zamierzamy jednak w tym wyścigu oddać pola. Powtórzę: prawda się obroni, trzeba tylko konsekwentnie ją przypominać.

Instytut Obywatelski będzie obecny w tej debacie w każdy możliwy sposób. W kolejnych numerach „Instytutu Idei” oraz na naszych stronach internetowych i w mediach społecznościowych będziemy starali się opisywać, analizować i recenzować zmiany zachodzące w naszym kraju, ale także przedstawiać alternatywne propozycje, pokazywać nasz pomysł na Polskę.

W naszym przekonaniu PiS nie walczy dziś tylko z Platformą Obywatelską, Nowoczesną lub jakąkolwiek inną partią opozycji. To jest walka z zachodnioeuropejskim modelem demokracji, mniej lub bardziej słusznie nazywanej „liberalną”. W tym modelu prawa jednostki, wolność są ważniejsze niż wyidealizowane i opacznie definiowane „dobro narodu”, obficie polane nacjonalistyczno-religijnym lukrem. Ambicje partii dziś rządzącej – a może tylko jej lidera – sięgają daleko. Nie tylko chce podporządkować sobie trzy władze (a nawet cztery, jeśli liczyć media publiczne). PiS chce kontroli totalnej: chce decydować o kulturze, o tym, co Polki i Polacy myślą, mówią, w co wierzą, jak się uczą...

Świat podobne przypadki już widział. Choć kraj może wydawać się odległy (przynajmniej geograficznie), przykład Wenezueli pokazuje, że po latach dewastujących, niedemokratycznych rządów populistów, wybranych w demokratycznych wyborach, społeczeństwo obywatelskie w końcu wygrywa. Problemem może być tylko bezpowrotnie stracony czas, zmarnowane zasoby i ludzka energia.

Może takiej lekcji wszyscy zbiorowo potrzebowaliśmy: że liberalna demokracja nie jest dana raz na zawsze, że trzeba na nią chuchać i dmuchać, a w chwili próby także jej bronić, walczyć o nią pokojowymi, obywatelskimi metodami. O tym też czujemy się w obowiązku przypominać.



**Jarosław Wałęsa** – dyrektor Instytutu Obywatelskiego, redaktor naczelny kwartalnika „Instytut Idei”.

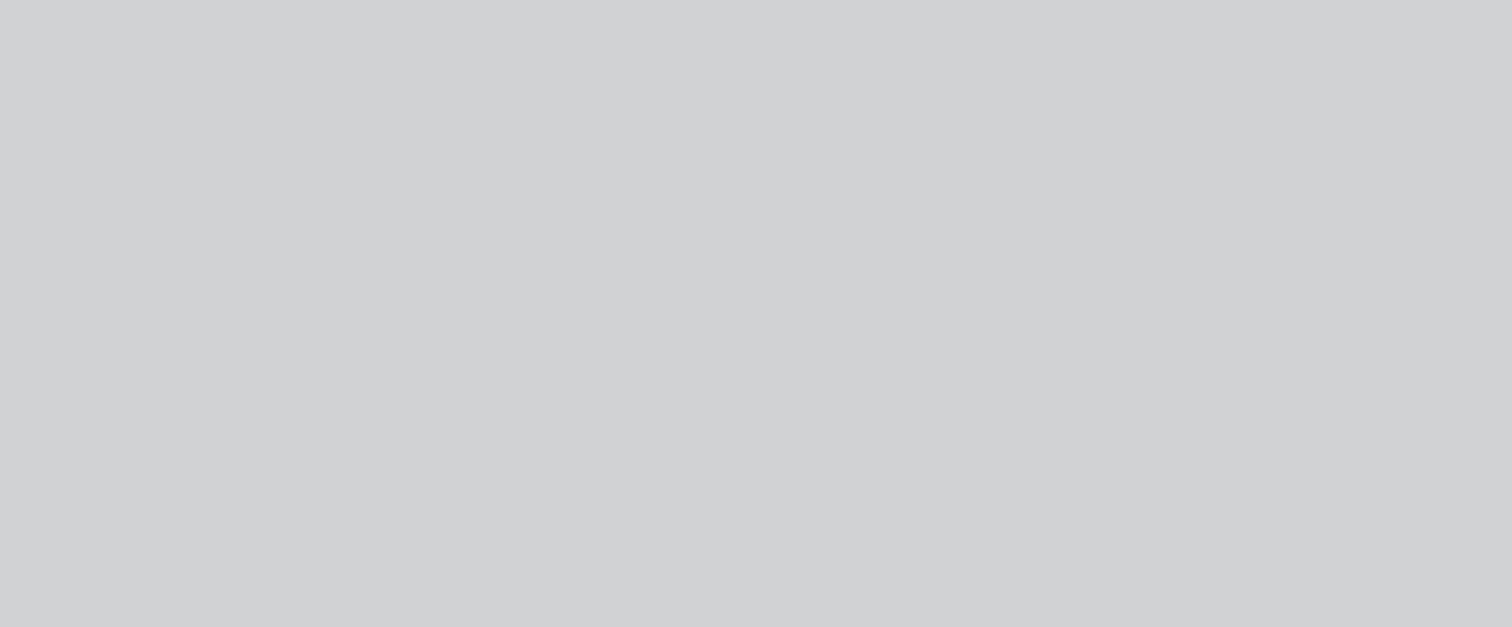




I N S T Y T U T

IDEI

DEMOKRACJA,  
KTÓRA SIĘ POTKNEŁA



# Spółeczeństwo obywatelskie obroni demokrację

Z KAROLEM MODZELEWSKIM rozmawia KONRAD NIKLEWICZ

**W epilogu do wydanej w 2014 roku autobiografii napisał pan, że nie będzie już towarzyszył młodym rewolucjonistom na ich ciernistej drodze, bo jest za stary i nie ma siły ani zdrowia na barykady. A jednak spotkaliśmy się 19 grudnia na manifestacji Komitetu Obrony Demokracji pod Sejmem. Było nas tam kilkanaście tysięcy.**

Ale żadnej barykady nie było.

**Niektórzy uczestnicy tej demonstracji pewnie trochę czuli się, jakby byli na barykadzie.**

Zdecydowałem się przyłączyć, bo bardzo spodobało mi się to, co zobaczyłem w telewizji tydzień

**A co, jeśli większość Polaków chce takiej właśnie przewróconej demokracji? Nie liberalnej, ale demokracji, w której naczelną siłą sprawczą jest „wola suwerena”, definiowana codziennie przez lidera partii mającej większość?**

Myślę, że to fałszywa diagnoza. Po pierwsze, o jednopartyjnej większości PiS-u w parlamencie nie przesądziła większość Polaków, tylko niespełna 38 procent ważnie oddanych głosów. Zadziałała ordynacja wyborcza, notabene przyjęta swego czasu z inicjatywy Unii Wolności po to, żeby móc „poprawić” wolę narodu w taki sposób, by zwycięzcy wyborów zawsze było łatwiej zbudować koalicję rządzącą. No i mamy: jak się chce poprawiać wolę narodu przez ordynację wyborczą, to może się



**W demokracji liberalnej większość parlamentarna nie może sprawować swojej władzy w sposób samowolny, bo ogranicza ją konstytucja.**

wcześniej, 12 grudnia, podczas demonstracji KOD-u. Nie mam na myśli przemówień polityków, ale to, co mówili do kamer telewizyjnych ludzie z tłumu. Zobaczyłem w ich oczach i usłyszałem w ich słowach, że zrzucili z karku bierność i poczuli się – osobiście i we wspólnocie – panami siebie i swojego kraju. Czegoś takiego nie widziałem od 1980 roku. Powrót tego ducha solidarności jest ogromnie ważny dziś, gdy demokracja w Polsce potknęła się i chyba przewróciła. Razem musimy zrobić, co się da, żeby zdołała się podnieść.

zdarzyć, że 38 procent głosów daje większość sejmową, jednopartyjną. I bardzo zdeteminowaną.

**Ta większość sejmowa dzisiaj ustami swoich polityków codziennie mówi, że została wybrana w sposób demokratyczny, reprezentuje Polaków i ma prawo przeprowadzać w ich imieniu „dobre zmiany”.**

To, co oni mówią, jest mało istotne, bo to propaganda. Ciekawe jest, co oni myślą, zwłaszcza ich przywódca.

Możemy dość łatwo odcyfrować to z ich wystąpień. Uważam za plus, że Jarosław Kaczyński nie bardzo kamufluje swoje zamiary – i podobnie jak Viktor Orbán mówi o innej demokracji. Nieliberalnej. Tyle tylko, że taka nie istnieje. Demokracja „suwerenna”, albo jak kto woli „narodowa”, to coś takiego jak „demokracja socjalistyczna”. A ja dobrze pamiętam, jak „demokracja socjalistyczna” wygląda. Oglądałem ją z za krat więzienia na Mokotowie, w Barczewie, Wołowie i na Białoleczu.

Demokracja liberalna to potoczne wyrażenie. W rzeczywistości jest to inna nazwa demokracji konstytucyjnej, czyli demokratycznego państwa prawa. W takim państwie większość parlamentarna nie może sprawować swojej władzy w sposób samowolny, bo ogranicza

tego, co w sumie składa się na obraz władzy samowolnej. Może jeszcze nie dyktatury, ale władzy autorytarnej. Mieliśmy jej przedsmak w latach 2005–2007, w czasach budowy tak zwanej IV Rzeczypospolitej, gdy były stosowane na przykład „areszty wydobywcze”.

Po co to wszystko, po co ta chęć wprowadzenia władzy samowolnej? Znow pozwolę sobie oddać głos prezesowi Kaczyńskiemu: według niego chodzi o to, żeby uzdrowić, zbawić Polskę. „Jarosław Polskę zbaw”. Od czego? Od „układu korupcyjno-złodziejskiego”, który został zainstalowany po Okrągłym Stole i po upadku komunizmu, a który w oczach prezesa jest kwintesencją III Rzeczypospolitej. Jarosław Kaczyński jest przekonany, że ten układ zdemoralizował nie tylko kadry państwo-

## “ **Przejęcie mediów publicznych przez jednego z ministrów rządu jednopartyjnego to koniec medialnego pluralizmu.**

ją konstytucja. A na straży konstytucji stoją Trybunał Konstytucyjny, niezależne sądownictwo – trzecia władza – wolne media, czyli te wszystkie bezpieczniki, które dziś większość sejmowa w Polsce chciałaby zlikwidować, skasować po prostu.

Proces likwidacji bezpieczników trwa. W sprawie Trybunału Konstytucyjnego chyba nie warto już spierać się z krętaczami. Niech sobie mówią, co chcą, każdy i tak widzi, co się dzieje. Co do sądów: obawiam się, że jest plan skasowania ich niezależności. Bo jak nazwać zamiar robienia sędziom dyscyplinarek przez kogoś, kto jest ministrem sprawiedliwości i prokuratorem generalnym w jednej osobie? Wreszcie media. Przejęcie mediów publicznych przez jednego z ministrów rządu jednopartyjnego to koniec medialnego pluralizmu. Do tej pory w mediach słychać było wielogłos. Zobaczmy, czy on pozostanie, czy może jednak będziemy skazani na monolog propagandowy w tych mediach, które oni teraz chcą konstruować właściwie od zera. Chcą przyjąć zasadę, że minister tej jedynej partii rządzącej będzie mógł każdego prezesa radia, telewizji czy czego tam jeszcze odwołać bez uzasadnienia – i na jego miejsce wyznaczyć nowego. Zmuszanie obywateli do słuchania wyłącznie rządowego monologu będzie dopełnieniem

wie i świat biznesu, ale także całe społeczeństwo. Ono jest chore i wymaga uzdrowienia. Społeczeństwo jest zdemoralizowane i trzeba je umoralnić, muskularne państwo musi je umoralnić przy pomocy środków władzy. Trzeba mocną ręką przymusić społeczeństwo do tego, żeby było dobre. Oni idą po pełnię władzy i nie należy się spodziewać, żeby sami z siebie się zatrzymali. Mogłoby się to zdarzyć tylko w sytuacji, gdyby zostali przyparci do muru. Na razie takiej siły nie ma, ale być może się pojawi. Dlatego oni tak się spieszą ze zmianami – bo chcą zdążyć, zanim ta siła ewentualnie wyrośnie.

### **Co to miałyby być za siła?**

Społeczeństwo. Politycy zazwyczaj nie dostrzegają takiej kategorii, ale ona istnieje.

### **Dziś rządzący przekonują, że mówią w imieniu społeczeństwa.**

Politycy zawsze tak twierdzą. Ale nie wiedzą, na czym to polega. To jest choroba polityków, w naszym kraju szczególnie nagminna, bo my mamy słabo zakorzenione życie polityczne. Nasza demokracja w ogóle

powstawała przy bardzo niskim poziomie aktywności społecznej. On nadal jest niski, ale zaczyna rosnąć. Swoją drogą, powinniśmy za to podziękować Jarosławowi Kaczyńskiemu, bo dzieje się to za jego sprawą – i być może jest to jeden z powodów, dla których część grzechów powinna zostać mu kiedyś odpuszczona.

**A powinniśmy odpuścić te grzechy? W 2007 roku, gdy Platforma Obywatelska przejmowała władzę,**

**Załóżmy, że w 2019 roku społeczeństwo będzie na tyle zmęczone „dobrą zmianą”, że postanowi odsunąć PiS od władzy. Przyjmijmy, że rządy przejmuje dzisiejsza opozycja. PO, Nowoczesna, inne partie. Co powinny zrobić? Odwrócić wszystko to, co PiS robi dziś, zrobić zmiany w mediach, w aparacie państwa à rebours, odsunąć tych, którzy dziś będą nominowani z klucza politycznego? Odsuwać dziennikarzy, którzy teraz, w nowym zaciągu, wejdą do mediów**



## **Czy mamy pewność, że istnieje mechanizm, który zagwarantuje, że orędownicy „dobrej zmiany” odejdą wskutek czerwonej kartki otrzymanej w wyborach?**

**jedną z zasad był brak radykalnych rozliczeń. Do tego stopnia, że premier Donald Tusk zdecydował się pozostawić Mariusza Kamińskiego na stanowisku szefa CBA. I do dziś broni tej decyzji, choć część komentatorów upatruje w tym jednej z przyczyn obecnej sytuacji. Chuligani poczuli się bezkarni.**

Nie wiem, czy wypada mi to mówić, ale spróbuję. W 2007, a może na początku 2008 roku, gdy byłem wiceprezesem Polskiej Akademii Nauk odpowiedzialnym za kontakty z władzami politycznymi, udałem się do Sejmu na rozmowę z marszałkiem Bronisławem Komorowskim. Czekałem przed jego gabinetem w towarzystwie jednego z czołowych parlamentarzystów PO. Od słowa do słowa, zaczęliśmy rozmawiać o polityce. Powiedziałem mu, cytuję z pamięci, że jak się odpycha rewolwerowca od kasy, to trzeba mu zabrać rewolwer. On mi na to: „Co pan ma na myśli?”. Odpowiedziałem: „Mam na myśli Mariusza Kamińskiego jako szefa CBA”. On się zachnął i powiedział: „Mówiliśmy to panu premierowi, ale nie chciał nas słuchać”.

**Były premier, dziś przewodniczący Rady Europejskiej Donald Tusk, konsekwentnie przekonuje, że polityka nie powinna polegać na rozliczeniach tych, którzy rządzą wcześniej.**

Nie powinna, ale polega.

**publicznych? Czy naprawdę jesteśmy skazani na to, żeby co cztery lata odbijać się od ściany do ściany?**

Bardzo optymistyczny scenariusz. Bo zakłada pan, że wyborcze wahadło będzie w ruchu. Zakłada pan możliwość, że ktoś będzie mógł wygrać wybory przeciwko PiS-owi.

**A pan nie zakłada?**

Jestem przekonany, że oni chcą się przed takim scenariuszem zabezpieczyć. Nie po to dziś tyle robią, żeby na to pozwolić. Ja bym więc rozważał także inne scenariusze niż ten, który pan kreśli dla roku 2019. Warto się zastanowić.

**Mamy już uczyć się technik podziemnego drukowania ulotek?**

Po naukę techniki może pan pójść do Andrzeja Seweryna, dyrektora Teatru Polskiego. To on (albo ktoś z jego zespołu) wynalazł w sierpniu 1968 roku pierwszy podziemny środek masowego przekazu używany przez opozycję studencką. Przedtem używano tylko maszyny do pisania – mało wydajnej. Natomiast oni pierwsi użyli jako powielacza wyżymaczki od pralki Frania. O szczegóły proszę pytać Andrzeja Seweryna, ja już tego wtedy nie zobaczyłem, bo siedziałem w więzieniu.

Żarty na bok. Nie możemy być pewni, że nie będzie takiej ordynacji, jaka została wprowadzona na przykład na Węgrzech.

**Polska to nie Węgry. Sytuacja w obu krajach nie jest podobna. Premier Viktor Orbán cieszy się w swoim kraju dużym poparciem społecznym.**

Tak, cieszy się. Tyle że prawdziwym poparciem społecznym cieszy się też prezydent Białorusi Aleksandr Łukaszenka. Ogromnym, faktycznym poparciem w Rosji cieszy się prezydent Władimir Putin. Na własne oczy to widziałem, goszcząc w Rosji przy okazji promocji mojej książki. Rosyjska opozycja jest dziś kopią „dysydencji” z czasów Breżniewa, tak samo jak tamta jest izolowana społecznie, powiedziałbym nawet – społecznie wyobcowana. Pytanie więc: czy mamy pewność, że istnieje mechanizm, który

wzbudzi, „dobra zmiana” nie zajdzie. Jeśli obywatelska aktywność się nie zbudzi albo uda się strachem lub czymś innym ją przydusić, zadusić – no to wtedy, jak mówi pani premier Beata Szydło, dadzą radę.

Tylko w pierwszym przypadku pytanie, jak naprawić to, co jest psute dziś, ma jakikolwiek sens. W pierwszej kolejności trzeba będzie odbudować Trybunał Konstytucyjny, bo państwo prawa nie może funkcjonować bez autentycznego sądu konstytucyjnego. Trzeba będzie odbudować niezależne sądownictwo. Krótko mówiąc: pojawi się mnóstwo strasznych problemów.

Osobiście wierzę w to, że w jakichś kolejnych wyborach uda się wyłonić inną niż dziś reprezentację polityczną, która będzie dobrze odzwierciedlać poglądy społeczeństwa. Myślę, że utopistami są ci politycy, którzy w siłę polskiego społeczeństwa nie wierzą. Im się może wydawać, że ludzie to martwe klocuszki, że można



**OFE w Europie Zachodniej nikt nie przyjął, z tej prostej przyczyny, że to było budżetowe samobójstwo, oczywiste nawet dla kogoś, kto nie jest ekonomistą.**

zagwarantuje, że orędownicy „dobrej zmiany” odejdą wskutek czerwonej kartki otrzymanej w wyborach?

**Może gwarantem jest to, że przez ostatnie 25 lat polskie społeczeństwo zasmakowało w demokracji. Tej liberalnej, prawdziwej. Polacy są mobilni, jeżdżą po świecie, nie dadzą się nabrać na podróbkę demokracji.**

Ale to jest opowieść o tym, jak wygląda społeczeństwo, a ja mówię o tym, jak wygląda mechanizm, jak można sprawić, żeby wybory wygrywał ten, kto liczy głosy, albo ten, kto konstruuje ordynację.

**Próba ustawienia wyborów przez zmiany w ordynacji musiałaby być tak grubymi nićmi szyta, że społeczeństwo by się zorientowało.**

Ano właśnie! Czyli wracamy do oceny stanu społeczeństwa. I do jego aktywności. Jeśli ta aktywność się

je przekładać jak w grze w warcaby, bo już nawet nie w szachy. Tymczasem nie można. Społeczeństwo jest żywym organizmem i nie da się go uśmiercić takimi metodami, jakimi może dysponować u nas autorytaryzm. Ergo, nie przewiduję, żeby w Polsce system autorytarny mógł zagościć w sposób trwały. Tyle tylko, że ja już mogę nie dożyć jego upadku. Mam prawie 80 lat.

W każdym razie chciałbym, żeby ta odnowiona demokracja liberalna, kiedy już podniesie się z obecnego upadku, bardzo mocno przemyślała powody, dla których dziś utraciła część społecznego poparcia. Powtarzam to w ostatnich latach jak mantrę: najważniejszym powodem dzisiejszych kłopotów Polski była utrata wystarczającego poparcia społecznego wskutek budowania wolności przy jednoczesnym porzuceniu dwóch innych wartości, które wolności muszą towarzyszyć: równości i braterstwa.

Przez 25 lat nowej Polski zostawiliśmy za burtą tak duże grupy społeczne, że one wykraczają poza to, co jest opisywane jako twardy elektorat PiS-u. To są na

przykład sieroty po likwidacji wielkiego przemysłu socjalistycznego, dziś także ich dzieci – oni widzą się w sytuacji pariasów. Ich ojcowie i matki mieli bezpieczeństwo, prestiż i przynajmniej oficjalnie deklarowany szacunek. Dziś ich potomkowie widzą, że zostali wyrzuceni na mieliżnę. Chcą odwetu. W 2007 roku młodzież esemesami nawoływała się, żeby głosować na Platformę Obywatelską. Uwierzyli w na ogół prostacką legendę kapitalizmu liberalnego. Dziś 70 procent z nich pracuje na śmieciówkach, nie mają zdolności kredytowej, a więc szans na mieszkanie, nie mogą założyć rodziny. Poczucie zawodu pchnęło ich do głosowania na Kukiza, Korwina i PiS.

Celowo pozwoliłem sobie na takie uproszczenie. Polska demokracja przewróciła się, bo stała na jednej no-

**Tymczasem emerytury bieżące nadal trzeba było wypłacać.**

Tak. I oczywiście zaczęło brakować pieniędzy. Ten niedobór narastał z roku na rok i trzeba było dosypywać coraz więcej pieniędzy z budżetu. To wtedy Leszek Balcerowicz postawił przy placu Defilad w Warszawie licznik lawinowego wzrostu długu publicznego.

Co ciekawe, nie opamiętał się ani rząd SLD (widocznie obawiał się, że będzie pomówiony o niedostatek „poprawności politycznej”), ani rząd PiS-u w latach 2005–2007. Może pani profesor Zyta Gilewska odradziła prezesowi. Odważyła się dopiero PO, bo umiała pójść po rozum do głowy. Muszę powiedzieć, że nigdy nie byłam



**Upieranie się przy niższym wieku emerytalnym to szykowanie dla całego systemu emerytalnego w przyszłości katastrofy, głodowych emerytur, ba, niemożności wywiązania się z już zaciągniętych zobowiązań wobec przyszłych emerytów.**

dze. Trwała demokracja musi mieć swoją podstawę, swój fundament w pewnym zrównoważeniu społecznym. Tak było na Zachodzie w latach siedemdziesiątych XX wieku.

**Przecież nasza transformacja ustrojowa po 1989 roku w dużej mierze była mniej lub bardziej udaną próbą naśladownictwa tego, co wcześniej realizowały kraje zachodnioeuropejskie.**

Tyle że naśladowaliśmy to, co dominowało na Zachodzie w latach osiemdziesiątych: zachłysłnieliśmy się skrajnie liberalnym modelem gospodarczym. Poza tym my się czasem wysforowywaliśmy. Podam przykład: Otwarte Fundusze Emerytalne. Tego rozwiązania w Europie Zachodniej nikt nie przyjął, z tej prostej przyczyny, że to było budżetowe samobójstwo, oczywiście nawet dla kogoś, kto nie jest ekonomistą. Oto bowiem z systemu, w którym emerytury bieżące pochodziły ze składek bieżących (naszego systemu ZUS-owskiego), postanowiono przejść – ze względów doktrynalnych! – na system, w którym ludzie będą zbierali na własne emerytury. W związku z tym połowę składek przekazano do OFE.

ideowym, jak by to powiedzieć, admiratorem PO, ale tę decyzję bardzo szanuję, ponieważ była pragmatyczna i odpowiedzialna. Podobnie jak druga decyzja emerytalna tego rządu...

**Stopniowe podwyższenie wieku emerytalnego do 67 lat.**

W obu wypadkach PO zebrała za to straszne baty. Za OFE dostało jej się od liberalnych mediów, doktrynerów i lobbystów. Dlaczego rząd PO się nie bronił, nie umiał wytłumaczyć tej decyzji? Na miłość Boską, ona była konieczna. Tej obrony, ku mojemu zaskoczeniu, zabrakło. Przypuszczałem, że PO będzie sprawna medialnie, a nie była. Myślę, że dzisiejsza pozycja Nowoczesnej na tej niesprawności do pewnego stopnia wyrosła.

Z kolei za wydłużenie wieku emerytalnego PO zapłaciła politycznie – musiało tak się stać. Jasne było, że związkowcy będą przeciw, nawet trudno mieć o to nich pretensje, bo taki jest mechanizm działania związków zawodowych.



Upieranie się przy niższym wieku emerytalnym to szykowanie dla całego systemu emerytalnego w przyszłości katastrofy, głodowych emerytur, ba, niemożności wywiązania się z już zaciągniętych zobowiązań wobec przyszłych emerytów. Mam nadzieję, że PiS się opamięta w tej sprawie.

**W kampanii wyborczej obiecało, że obniży wiek emerytalny, przywróci 65 lat dla mężczyzn i 60 dla kobiet.**

Mam nadzieję, że tej obietnicy nie dotrzyma. I jeśli nie dotrzyma, nie będę wrzeszczał, że oszukali ludzi, tylko przyklasnę, że cofnęli się ze złej drogi.

**W jakim stopniu obecnie rządzący zdołają utrzymać poparcie społeczne dla swojej wizji państwa, swojej wizji przyszłości Polski, poprzez różnego rodzaju zabiegi socjalne? Jak znaczące ograniczenia wolności Polacy byliby gotowi zaakceptować w zamian za, przykładowo, 500 złotych na dziecko?**

Nie ma takiego prostego przełożenia. Dzięki realizacji tej polityki socjalnej w jakiejś mierze, na jakiś czas, nastąpi rozładowanie napięcia społecznego wynikają-

o w jakim stopniu ten gniew wciągnie także najbiedniejszą część Polaków.

**Co w takim razie powinny dziś mówić i robić partie, które chcą bronić liberalnej, konstytucyjnej demokracji? Platforma Obywatelska, Zjednoczona Lewica, Nowoczesna lub partia Razem?**

W demonstracjach KOD-u dostrzegłem coś, czego nie widziałem od 1980 roku. I dla mnie to jest ważne, bo moja emocjonalność jest na oparciu doświadczeniu „Solidarności”. Dla mnie lata 1980–1981 były przeżyciem formującym. Ruch obywatelski, taki jak KOD, to nie jest partia polityczna. Nie sądzę, żeby partia polityczna, na przykład PO, mogła dziś w podobny sposób poruszyć aktywność i nastroje społeczne. Gdzie indziej widziałbym aktywność partii politycznych.

Platforma Obywatelska powinna się na nowo zorganizować. Jednym z jej grzechów, przynajmniej w ostatnich latach, był brak sprawnej obrony przed takim ubeckim w stylu numerem, jakim była afera taśmowa. Ona bardzo tej partii zaszkodziła. Dziś PO służy PiS-owskiej propagandzie za czarnego luda, takich imperialistów amerykańskich, odpowiadających za wszystko, co złe. Aż się wzdygam, jak bardzo język

“ **Niedługo zaczną mówić, że każdy, kto interweniuje na forum unijnym czy wypowiada się w zachodniej prasie, jest zdrajcą. To klasyczna PRL-owska, komunistyczna zagrywka.**

cego ze zwykłej biedy. W rezultacie programu „500+” (który popieram, żeby nie było wątpliwości) część społeczeństwa dozna jakiejś poprawy losu, poprawy sytuacji. Pamiętajmy, że tacy ludzie do tej pory żyli w przekonaniu, że funkcjonowanie demokracji, czyli głosowanie w wyborach, nie przekłada się w żaden sposób na poprawę ich losu w życiu codziennym. I teraz, jeśli doznają choćby nieznacznie odczuwalnej poprawy, to mogą być przez jakiś czas zadowoleni. To normalne. Ale na pewno w znacznej części społeczeństwa odejście od demokracji będzie powodowało gniew, społeczny gniew. Już powoduje. Dziś nie umiem odpowiedzieć, czy

PiS-u jest podobny do sztanc propagandowych PRL... To amerykańscy imperialiści stali rzekomo za robotnikami buntującymi się w Poznaniu. Za robotnikami buntującymi się w Berlinie Wschodnim w 1953 roku stali oczywiście imperialiści zachodnioniemieccy, a za Praską Wiosną 1968 roku – zarówno imperialiści amerykańscy, jak i zachodnioniemieccy.

Dziś partia polityczna Platforma Obywatelska musi umieć na taki język odpowiedzieć. Poza tym powinna zrobić rachunek sumienia za niedoróbki społeczne III Rzeczypospolitej. To może zabrzmieć dziwnie, bo sytuacja jest frontowa, a w ogniu walki zazwyczaj nie

robi się rachunków sumienia, ale w sferze politycznej trzeba wiarygodnie nawiązać kontakt z tymi ludźmi, których rozgoryczenie, uczucie zawodu i porzucenia wykorzystał PiS. Wydaje mi się, że bez tego nie odwołuje się utraconego terenu. Więcej rad dawać PO nie mogę (choć dwukrotnie na nią głosowałem w wyborach parlamentarnych i dwa razy głosowałem na jej kandydata w wyborach prezydenckich), bo jestem outsiderem. Patrzę z boku.

Nowoczesna walczy dzielnie. Ryszard Petru okazał się dobrym mówcą, ale – szczerze mówiąc – prędzej by mi ręka uschła, niżbym zagłosował na gospodarczo-społeczny program Nowoczesnej. Nie za bardzo też widzę szansę na odbudowanie się lewicy wokół SLD czy Zjed-

sem uchodźców, terroryzmem i populizmem, który wszędzie narasta. Nie sądzę, żeby była zdecydowana na tyle, żeby posunąć się do tego, co zrobiła w latach 1999–2000 wobec autorytarnych zapędów Jörga Haidera w Austrii. Nie zareagowała tak w 2010 i 2011 roku, gdy swoje porządki na Węgrzech zaczął wprowadzać Viktor Orbán. Czy „Budapeszt w Warszawie” ją obudzi? Jestem dosyć sceptyczny. Raczej liczyłbym na polskie społeczeństwo, polski typ kultury politycznej. Ono ma wiele słabości, ale także silną stronę: trudno je okiełznać. Każda próba okiełznania tego społeczeństwa kończy się porażką.

My co do zasady powinniśmy liczyć na siebie, niezależnie od tego, co robi Unia Europejska. Zresztą



## Kryterium uliczne to ostatnia instancja demokracji i nie wolno mówić, że ta forma protestu jest niedemokratyczna.

noczonej Lewicy, choć taką szansę zdawała się dawać pani Barbara Nowacka. Rozpad SLD, który mnie wydaje się prawdopodobny, oznacza, że zwolni się miejsce, w którym może zaistnieć jakaś formacja lewicowa, i być może właśnie partia Razem zdoła coś w tej przestrzeni politycznej zająć. Ale żeby tak się stało, ona musi dopiero stać się siłą zdolną do aspiracji parlamentarnych. Dziś trzeba więc spoglądać zapewne w stronę PO.

**Do jakiego stopnia polskiej demokracji może pomóc Unia Europejska i jej instytucje? One są zobligowane do obrony fundamentalnych wartości zapisanych w europejskich traktatach. Przestrzeganie zasad państwa prawa jest jedną z nich. A po drugie, Polacy kochają Unię Europejską. Jest im w niej dobrze...**

... i nie chcą dać się zapędzić do wschodnioeuropejskiego narożnika? Nie umiem powiedzieć, czy unia może nas, Polaków, jakkolwiek wyręczyć w zmianie sytuacji, w której dziś jesteśmy. Raczej nie dowierzam we wspólnotę pod tym względem. Uważam, że dziś Unia Europejska jest zbyt osłabiona wewnętrznymi dramatami i kryzysami, przede wszystkim kryzy-

niedługo zaczną mówić, że każdy, kto interweniuje na forum unijnym czy wypowiada się w zachodniej prasie, jest zdrajcą. To klasyczna PRL-owska, komunistyczna zagrywka. Tak mówili w Związku Radzieckim, tak mówi się dziś w Rosji i na Białorusi.

**Czy powinniśmy bronić pomysłu debatowania o Polsce na forum, przykładowo, Parlamentu Europejskiego w Strasburgu lub w Brukseli? Mówić, że tak bardzo wrośliśmy w Unię Europejską, a ona w nas, że Strasburg stał się dla nas takim samym miejscem, jak Warszawa?**

Być może takiego rozumowania trzeba bronić. Unia to nowa całość, nie narodowa, bo wciąż mamy swoje państwa narodowe, ale pewnego rodzaju wspólnota. I trzeba uznać za rzecz normalną, że w ramach tej wspólnoty debatuje się o sprawach, które dla wszystkich są ważne. Przede wszystkim jednak trzeba mieć tyle wstydu, żeby nie powtarzać sztancy komunistycznej propagandy, jakoby nie wolno było o sprawach wewnętrznych debatować na zewnątrz.

Swoją drogą, jako były rzecznik Komisji Krajowej „Solidarności”, to właśnie dziś doradziłbym opozycji:

przypominajcie, pokazujcie, jak bardzo język dzisiejszych rządzących przypomina propagandę PRL.

**Ale taki argument nie przekona dwudziestolatków, dla których PRL to bajka o żelaznym wilku.**

Trzeba pracować nad tym, żeby zrozumieli. Skoro PiS potrafi żywić się narracją historyczną, opowiadając o powstaniu styczniowym, powstaniu warszawskim, niezależnie od tego, czy to są banialuki, mity...

**Co jeszcze opozycyjne partie polityczne mogą zrobić? Czy słuszną drogą jest zachęcanie obywateli do protestów? Rządzący już mówią, że opozycja nie umie pogodzić się z porażką w demokratycznych wyborach i dlatego chce wyprowadzać ludzi na ulice.**

Kryterium uliczne to ostatnia instancja demokracji i nie wolno mówić, że ta forma protestu jest niedemokratyczna. Ale powtórzę: w naturze partii politycznych, przynajmniej niektórych, chyba nie leży wyprowadzanie obywateli na ulice. Partie takie jak PO powinny zainwestować w odbudowę relacji ze społeczeństwem obywatelskim, z organizacjami pozarządowymi. Dam przykład: moi studenci, obecnie wykładowcy akademicy, niektórzy już z habilitacjami, mówią mi, że dzisiejsza młodzież studencka jest w znacznej mierze opanowana przez formacje pravicowe, a nawet radykalnie pravicowe. Co jest dla pracowników uczelni szokiem, bo oni w czasach, gdy ja ich uczyłem, w ogóle nie byli (i nadal nie są) pravicowi. Trzeba mieć zrozumienie i umieć trafić do środowisk sfrustrowanych. Trzeba próbować je przekonać.



**Karol Modzelewski** – profesor historii, mediewista, były wiceprezes Polskiej Akademii Nauk. Od połowy lat sześćdziesiątych jeden z liderów rodzącej się opozycji antykomunistycznej, za swoją działalność wielokrotnie skazywany na więzienie. Członek władz pierwszej „Solidarności”, rzecznik prasowy Komisji Krajowej „Solidarności”. Laureat nagrody Nike za autobiografię *Zajeżdżmy kobyłę historii. Zapiski poobijanego jeźdźca* (Warszawa 2013).

# Demokratyczna mobilizacja

IRENEUSZ KRZEMIŃSKI

**Trzeba organizować opinię publiczną na poziomie lokalnym i budować obywatelską i demokratyczną świadomość. Mobilizacja ludzi do wystąpień w obronie porządku konstytucyjnego to dziś sprawa niezbędna.**

Sytuacja, w jakiej znalazła się Polska obywatelska, jest dramatyczna. Zapewne wielu uzna to stwierdzenie za przesadne, ale piszę te słowa po wysłuchaniu wypowiedzi Jarosława Kaczyńskiego o niemożności wydrukowania orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. A także po ogłoszeniu przez PiS planów stworzenia „ustawy naprawczej” dla tej instytucji. Warto jeszcze w tym miejscu przypomnieć inną wypowiedź prezesa partii rządzącej – tę na temat „genu zdrady narodowej”. Jej sensu nie można zinterpretować inaczej jak wystąpienia kandydata na dyktatora.

Żaden ruch polityczny PiS-u w ostatnich miesiącach nie jest przypadkowy. Wbrew opiniom często wygłaszanym przez dziennikarzy, publicystów i polityków nie ma tu ani śladu chaosu. Strategia, której jawnym aktorem (ale nie reżyserem!) jest nade wszystko prezydent i jego kancelaria, ma na celu opanowanie państwa w sposób efektywny – a zatem nie tak, jak to starał się zrobić Kaczyński w czasie poprzednich rządów.

Poprzednio – dla realizacji dalekosiężnego planu budowy IV RP – najpierw postanowiono zlikwidować instytucje, które uznano za szczególny przejaw degene-

racji systemu. Hasło „walki z korupcją” miało pozyskać opinię publiczną i zmobilizować zwolenników. Konieczna okazała się gra polityczna z sojusznikami, których zresztą trzeba było unieszkodliwić. Wymiaru sprawiedliwości używano całkowicie instrumentalnie (dzięki ministrowi sprawiedliwości), ale też nie można było go poddać kontroli. Teraz trzeba więc sparaliżować wymiar sprawiedliwości – niezależny podmiot władzy państwowej. Jednym słowem, Kaczyński wyciągnął wnioski z lekcji Viktora Orbána.

Widać wyraźnie podstawowy kierunek ataku: partia rządząca zamierza co najmniej ograniczyć trójpodział władzy w państwie. Temu celowi podporządkowane są wszystkie działania, których jesteśmy świadkami. Za poprzednich rządów PiS-u bardzo szybko zaczęto używać represji, które trafiały – pod pretekstem walki z „układem” oraz korupcją – w realne i wyobrażone „wrogie” środowiska. Teraz zamach na instytucje jest początkiem przebudowy państwa i społeczeństwa. Ale nie należy zapominać, że droga ku dyktaturze nie może obyć się bez przemocy, a więc represji wobec różnych osób i grup społecznych. Warto już teraz zastanowić się, jak owej przemocy się przeciwstawić...

Absolutnie koniecznym warunkiem powodzenia całego planu Jarosława Kaczyńskiego jest dostateczne poparcie społeczne. Przewaga PiS-u w parlamencie daje tej partii możliwość sparaliżowania prac Trybunału Konstytucyjnego, użycia Sejmu i Senatu jako podstawowego narzędzia władzy. Nic więc dziwnego, że 11 grudnia pojawił się postulat podjęcia przez marszałka Sejmu inicjatywy „naprawczej” wobec Trybunału Konstytucyjnego. Jednak samo środowisko partyjne nie jest tu wystarczające, aczkolwiek Kaczyński zmierza w kierunku

systemu monopartyjnego. Paradoks polega na tym, że antykomunistyczna retoryka, którą wciąż posługują się liderzy PiS-u, służy budowie systemu analogicznego do... PRL.

Warto zwrócić uwagę na retorykę prezesa PiS-u. Chodzi mi o moralizm. Moralistyczny ton wypowiedzi Kaczyńskiego jako żywo przypomina retorykę polityczną PRL. Styl retoryczny prezesa można efektywnie porównać ze stylem Władysława Gomułki, włącznie z wyraźnymi fobiami, jakie w nim były zawarte (antyniemieckość). Zbieżność z I sekretarzem KC PZPR nie jest, moim zdaniem, przypadkowa, a porównanie to nie ma na celu etykietowania Kaczyńskiego. Chodzi mi o wskazanie faktu, który jest bardzo ważny dla wszelkiej komunikacji społecznej. Otóż moralistyczny ton posiada

obrazem wspólnym, grupowym, ale jednocześnie takim, z którym członkowie grupy – wspólnoty – identyfikują się osobiście.

Siłą PiS-u i osobiście Jarosława Kaczyńskiego jest stworzenie prawdziwej wspólnoty. Tę grupę spaja nie tylko sympatia polityczna. To w istocie wspólnota światopoglądowa. Jej obraz świata, który ma podstawowe znaczenie polityczne, jest uzasadniany nie tylko konkretnymi interesami indywidualnymi i grupowymi oraz interesem politycznym partii Kaczyńskiego, ale jest zakorzeniony w moralnie zabarwionych wyobrażeniach. Wspólnota ta obejmuje wyraźną mniejszość społeczeństwa, ale charakter jej wyobrażeń powoduje, że uważa się za reprezentację całości społecznej, czyli Narodu – koniecznie pisanego wielką literą. Dlatego ta



## **PO powinna odłożyć lęki o swą integralność i tożsamość i nawiązać współpracę opozycyjną zarówno z Nowoczesną, jak i ruchami lewicowymi.**

szczególnie silne walory komunikacyjne: mobilizuje poparcie. Moralistyczny ton wydobywa aspekt oceniająco-emocjonalny jako główny czynnik motywujący. Ocenom podporządkowuje racjonalną argumentację. Wreszcie, zapewnia przewagę retoryczną: wszak ten, który odwołuje się do kategorii moralnych, występuje w imieniu uniwersalnych pryncypiów, a nie broni partykularnego punktu widzenia. Dyktatorzy zdobywają władzę na ogół dzięki moralnemu poparciu ich moralnych hasel. Racje są dość bezradne wobec wzbudzonych emocji. Bo emocje i płynące z nich oceny determinują obraz rzeczywistości.

Nie oznacza to jednak, że argumenty się nie liczą. Emocje – aby naprawdę motywowały do działań i zachowań społecznych – potrzebują myślowej bazy, obrazu świata, z którego wyrastają. Oczywiście wcale nie musi to być obraz prawdziwy według kryteriów czy to naukowych, czy to zdroworozsądkowego oglądu obserwatorów. Ale musi to być obraz jakoś uprawniony, zakorzeniony w doświadczeniu, koniecznie wspólnym, a zatem podzielanym, wyrażającym rozmaite aspiracje i zbierającym w jedno wiele indywidualnych odczuć. Odpowiednio uzasadniony obraz świata jest

stosunkowo niewielka grupa, która – jak sądzę – już teraz powinna okazać się w pomiarach społecznych mniejsza niż liczba wyborców PiS-u, będzie silnym oparciem dla bezprawnych działań PiS-u i samego Kaczyńskiego.

Bardzo wyraźnym elementem „wspólnoty PiS-owskiej” jest mit o „zamachu smoleńskim”. Okazało się, że stworzenie mitologii zamachu – możliwe w takiej formie dzięki udziałowi księży, Kościoła katolickiego – stało się niezwykle silnym spoiwem już wcześniej budowanej wspólnoty. Teraz ma ona swego bohatera-męczennika, czyli Lecha Kaczyńskiego, i innych działaczy PiS-u. Daje to szczególnie mandat Jarosławowi Kaczyńskiemu, który go sprawnie podtrzymuje. Decyzja o asyście wojskowej – obecnej podczas comiesięcznych manifestacji upamiętniających katastrofę pod Smoleńskiem – bardzo mocno legitymizuje ową mitologię.

Ta wspólnota światopoglądowa – ideologiczno-polityczna – będzie teraz działać jako „prawdziwa” reprezentacja obywateli-Polaków. Stąd cytowana na początku wypowiedź Kaczyńskiego o „genie zdrady narodowej” urasta do bardzo ważnego stwierdzenia. Skoro zdrada narodowa zawsze była obecna w polskiej historii i można ją potraktować jako pewien wzorzec polityczne-

go działania, to mamy oto myślowy argument uzasadniający użycie tego typu określeń do opisu obecnych przeciwników politycznych Kaczyńskiego. Sprawdzono to już w minionych latach, oskarżając o zdradę zarówno prezydenta Bronisława Komorowskiego, jak i premiera Donalda Tuska.

Jeszcze jeden element jest tu istotny i daje siłę „PiS-owskiej wspólnoty”: to grupa ludzi pokrzywdzonych. Obraz własnej wspólnoty jako tych, którzy zostali niesprawiedliwie potraktowani w III RP, przeciwstawionych tym, którym się – niesprawiedliwie! – powiodło, nie tylko motywuje do poparcia PiS-u, ale też zachęca do

pracę. Należałoby więc budować opozycję w retoryce prodemokratycznej. PO powinna odłożyć lęki o swą integralność i tożsamość i nawiązać współpracę opozycyjną zarówno z Nowoczesną, jak i ruchami lewicowymi.

Po trzecie, wszystkie znane mi badania socjologiczne pokazują, że świadomość demokratyczna Polaków pozostaje na bardzo niskim poziomie, a identyfikacja z wartościami demokratycznymi młodzieży jest wręcz zastraszająco słaba (szczególnie pouczające mogą być badania Mirosławy Grabowskiej i Tadeusza Szawiela<sup>1</sup>). Nadarza się zatem świetna okazja, aby używać retoryki, która ukaze, dzięki



## **Racje są bezradne wobec wzbudzonych emocji. Bo emocje i płynące z nich oceny determinują obraz rzeczywistości.**

spontanicznych działań. Teraz do głosu dochodzi Polska postrzegająca siebie w kategoriach „Polski pokrzywdzonej”, „Polski niedocenionej”. Na mocy dotychczasowego niespełnienia rezerwuje sobie prawo do realizacji żądań i – generalnie rzecz biorąc – poprawy losu. To dlatego obietnice finansowe miały tak wielkie znaczenie w kampanii PiS-u i, jak widać, PiS u władzy zrobi wszystko, żeby choć po części je zrealizować. Obok motywacji narodowej i katolickiej (która uniwersalizuje roszczenia narodowe) motywacja do „odegrania się” bytowego ma niebagatelne znaczenie. Wszak już Alexis de Tocqueville twierdził, że odwoływanie się do „równości” mobilizuje silniej niż do „wolności”.

Widać więc, że walka z atakiem na demokratyczne państwo jest obecnie bardzo trudna. Przede wszystkim Platforma Obywatelska straciła możliwość mobilizacji ludzi, choć powinna odbudowywać swoje znaczenie. Jak to zrobić?

Po pierwsze, jej działania muszą być w tej chwili całkowicie spójne. Trzeba ujednoznaczyć przesłanie PO.

Po drugie, absolutnie konieczna jest orientacja na porozumienie z innymi partiami opozycyjnymi i współ-

jakim zasadom obywatele mają zagwarantowane prawa i wolności. Warto od razu połączyć ją z argumentacją historyczną – ten duet odgrywa ogromną rolę, co widać na przykładzie PiS-u i Kaczyńskiego. Retoryka PO – ale i innych partii opozycyjnych – powinna budować odmienny obraz historii Polski i w ogóle inaczej definiować polskość.

Wydaje mi się, że PO musi naprawdę starannie przygotować strategię politycznej retoryki. Pilną sprawą jest powrót do kwestii mitologii „zamachu smoleńskiego”, i to niezależnie od zapewnień, że „ludzie mają tego dość”. Wspólnota PiS-owska, jak widać, z wielką troską dba o zachowanie rytuałów podtrzymujących tę mitologię.

Niestety, PO i rząd Donalda Tuska niesłusznie zlekceważyli znaczenie mitu zamachu, będącego zarazem mitem zdrady (oczywiście narodowej). Także po wygranej PiS-u nie podjęto żadnych działań, które miałyby na celu obronę ustaleń komisji Jerzego Millera. Przykładowo, dlaczego nie zamieścić raportu komisji Millera na stronie internetowej PO? Należałoby do tej kwestii wrócić i w ogóle rozbudować argumentację na

<sup>1</sup> Mirosława Grabowska, Tadeusz Szawiel, *Budowanie demokracji. Podziały społeczne, partie polityczne i społeczeństwo obywatelskie w postkomunistycznej Polsce*, wyd. 2, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003; Mirosława Grabowska [i in.], *Demokracja i szkoła*, Instytut Badań nad Podstawami Demokracji, Warszawa 1998; *Młodzież szkolna o rynku i demokracji*, red. nauk. Krzysztof Koseła, Oficyna Naukowa, Warszawa 1999.

temat wypadku pod Smoleńskiem. Może się to wydawać nietrafną uwagą, ale właśnie budowanie argumentacji, silnej i zwartej, w dłuższej perspektywie ma istotne znaczenie. Obecnie nie jest to nośne emocjonalnie, ale stworzenie mocnej, logicznej argumentacji zaowocuje w przyszłości. Argumentację, która przemawia do wspólnoty PiS-owskiej, budowano przez lata, choćby przez dyskurs Radia Maryja.

Nade wszystko konieczna jest jednak argumentacja za demokracją. To zaś oznacza racjonalne opowiedzenie się za obecną Konstytucją RP. Wydaje mi się, że w wystąpieniach polityków PO odwołania do wartości polskiej ustawy zasadniczej powinny być obowiązkowo obecne. Wszak w politycznej retoryce mamy jeszcze jednego aktora atakującego Konstytucję i będącego emocjonalnym sojusznikiem PiS-u – Pawła Kukiza.

Trzeba również pójść za przykładem Kaczyńskiego i wprowadzić elementy moralizatorskie. Zbudowanie obrazu zagrożenia wolności, przede wszystkim акцен-

rozbić. W tym celu należy pokazać, że również obecne prawo, a nade wszystko porządek konstytucyjny realizują wolę narodu (a nawet Narodu). Z tego wynika bardziej ogólna uwaga: trzeba stworzyć argumenty, które emocjonalnie zabarwią przeszłość demokratycznej Polski. Nie chodzi mi tu o ten typ retoryki, który okazał się całkowicie chybiony w trakcie kampanii prezydenckiej i przypominał słynną „propagandę sukcesu” z czasów Edwarda Gierka, ale o stworzenie takiego obrazu historii minionego ćwierćwiecza, który polemicznie wobec historiozofii Kaczyńskiego pokazywałby, że podstawowe decyzje były albo oparte na woli większości, albo przez większość akceptowane.

Skonstruowanie nowej retoryki politycznej wymaga odwołania się do pewnych grupowych interesów, o których nie wolno zapominać. Nade wszystko chodzi o zachowanie poziomu rozwoju gospodarczego. Chciałem zwrócić uwagę na te elementy politycznej retoryki, które tworzą warstwę światopoglądową, bo ich brak

“ **Trzeba stworzyć argumenty, które emocjonalnie zabarwią przeszłość demokratycznej Polski. Chodzi o taki obraz historii minionego ćwierćwiecza, który polemicznie wobec historiozofii Kaczyńskiego pokazywałby, że podstawowe decyzje były albo oparte na woli większości, albo przez większość akceptowane.**

tującego ograniczenie wolności wypowiedzi i działania czy swobody ekspresji, jest sprawą kluczową. Retoryka polityczna powinna też dążyć do rozbicia poczucia reprezentowania przez PiS-owską mniejszość całego Narodu – wymaga to definiowania polskości w kategoriach innych niż PiS-owskie.

Moralistyka Kaczyńskiego znajduje wielu sojuszników: zarówno wspomnianego Kukiza, jak i przedstawicieli jego ugrupowania (Kornel Morawiecki). Retoryka Morawieckiego wydaje się dobrze reprezentować nastawienia i emocje znacznej części dawnych uczestników „Solidarności”, nie można jej więc lekceważyć. Przeciwwstawienie „prawa narodu” realnemu porządkowi prawnemu ma swoją wagę i należałoby je definitywnie

oznacza utratę możliwości mobilizacji ludzi. Mobilizacja do działań protestacyjnych wydaje mi się sprawą zasadniczą. Manifestacja 12 grudnia 2015 roku przed Trybunałem Konstytucyjnym jest bardzo dobrym początkiem obywatelskiej walki. Trzeba jednak koniecznie zwrócić uwagę, że PiS czerpie siłę z Polski powiatowej. Jeżeli walka obywatelska ma być skuteczna, musi sięgnąć przemiany – choćby częściowej – nastawienia i mentalności mieszkańców średnich miast, tych symbolicznie powiatowych. Aktywność na tym poziomie, organizowanie obywateli i obywatelskie inicjatywy (nie partyjne) wydają mi się w tej chwili kwestią niezwykle istotną. PO w przyszłości tylko na tym skorzysta. Działalność ta powinna polegać na organizowaniu opinii publicznej

na lokalnym poziomie wokół różnych zagadnień i na budowaniu obywatelskiej i demokratycznej świadomości. Mobilizacja ludzi do wystąpień w obronie porządku konstytucyjnego to sprawa niezbędna.

Nie można, rzecz jasna, rezygnować z gry politycznej. Przede wszystkim trzeba pozyskać część parlamentarzystów, a napięcie polityczne może okazać się

scharakteryzować jako dziwnie złożony. To odejście od etosu liberalnego – szczególnie od poparcia gospodarki rynkowej i akceptacji jej zasad, co było całkowicie dominujące i 20, i 10 lat temu – i wyraźne opowiedzenie się za państwem opiekuńczym, czyli dającym nie tylko poczucie bezpieczeństwa, ale i zatroskanym o dobrobyt obywateli. Postawa



## **PiS czerpie siłę z Polski powiatowej. Jeżeli walka obywatelska ma być skuteczna, musi sięgnąć przemiany – choćby częściowej – nastawienia i mentalności mieszkańców średnich miast, tych symbolicznie powiatowych.**

sprzyjającym czynnikiem. Dobrym pomysłem – niezły wykorzystywanym w poprzedniej kadencji przez PiS – jest tworzenie ciał niepartyjnych, ale parlamentarnych, a więc rodzaju forów dyskusyjnych, które mogą wykreować dobre i silne argumenty przeciw ekspansji tej partii.

Na koniec refleksja na temat siły poparcia PiS-u i ewentualnego ruchu obrony demokracji. Nie ulega wątpliwości, że obecny kryzys konstytucyjny to początek planu Jarosława Kaczyńskiego i jego zaplecza. Mobilizacja przeciw niemu ma zatem istotne znaczenie. Potrzebne jest obudzenie obaw z jednej strony, a zainteresowanie sytuacją przez ogół społeczeństwa – z drugiej. Zakładam, że – jak pokazała to demonstracja z 12 grudnia – spora grupa obywateli jest skłonna do aktywności w obronie ładu konstytucyjnego<sup>2</sup>, ale na pewno nie mają oni przewagi w społeczeństwie.

Nie ulega przy tym wątpliwości, że PO nie udało się odzyskać utraconego elektoratu (na pewno utraciła sporą część młodzieży). Nie całkiem jest to tylko efekt win i błędów politycznych. Sądzę, że mamy do czynienia z wyraźną zmianą ideowego profilu wartości młodego pokolenia. Można ten system wartości

młodych przybiera charakter silnie roszczeniowy, a jednocześnie towarzyszy jej zdecydowany indywidualizm i egoizm społeczny. Państwo ma bowiem opiekować się obywatelami i świadczyć na ich rzecz, ale obywatele wcale nie czują się zobowiązani do świadczeń na rzecz państwa. Na przykład w badaniu na temat zobowiązań obywateli realizowanym przez CBOS w 2013 roku to najmłodszy badani (kategoria wieku 18–24 lata) najczęściej uważali, że obywatele nie powinni być zobowiązani do płacenia podatków<sup>3</sup>. Szczególnego rodzaju indywidualizm manifestuje się też w poparciu przez najmłodszych wyborców programu Janusza Korwin-Mikkego. Postawę tę można więc scharakteryzować jako w pewnym sensie niespójną: żąda się wysokich i obligujących państwo świadczeń, przy jednoczesnym zagwarantowaniu skrajnej swobody działania obywateli i ich co najwyżej dobrej woli w świadczeniach na rzecz państwa i społeczeństwa.

Być może jest to obraz nieco przerysowany, jednak sądzę, że trafia w sedno sposobu myślenia i przeżywania świata przez znaczącą część polskiej młodzieży. Zapewne należałoby do tego dodać zasadniczy brak wiedzy społeczno-politycznej i słabą identyfikację demokra-

<sup>2</sup> Zasadniczo tekst powstał w sobotę 12 grudnia. Kontrmanifestacja 13 grudnia, w rocznicę wprowadzenia stanu wojennego, i – mimo wszystko – zaskakujące słowa Jarosława Kaczyńskiego wymagają dalszej refleksji. Ale wypowiedź szefa PiS-u, przytaczana w mediach, tylko umacnia tok rozumowania przedstawionego w tym tekście.

<sup>3</sup> *Powinności państwa wobec obywatela i obywatela wobec państwa*, CBOS, Komunikat z badań, BS/104/2013, szczególnie Aneks, s. 13.



tyczną. Co więcej, z moich badań przedstawiciele młodego pokolenia na przestrzeni 20 lat wynika, że dziś wartości narodowe są dla niego bez porównania ważniejsze. Chodzi mi o wartości narodowe rozumiane jako postawa apologetyczna wobec własnego narodu, nade wszystko zanurzona w obrazie przeszłości jako źródle cierpienia (całkowicie niesprawiedliwego) Polaków. Owszem, zapewne silne są grupy młodzieży krytycznej wobec apologetycznego obrazu narodowych dziejów, ale ogół wydaje się akceptować ów bohatersko-martyrologiczny obraz dziejów Polski i Polaków w większym stopniu niż dawniej, czyli w wynikach z początku demokracji z 1992 roku i później, z 2002 roku<sup>4</sup>.

Z tego wynikają pewne wnioski praktyczne. Otóż można założyć, że młodzi ludzie to dobre zaplecze dla zamysłów PiS-u; brak im wiedzy i argumentów za inną

aspiracji. PiS zapewne będzie dążyło do pozyskania młodych świadczeniami, chociaż jest sprawą wątpliwą, czy uda się tym sposobem zaspokoić ich rozbudzone aspiracje.

Sądzę, że obrona demokratycznych reguł, a przede wszystkim indywidualnych praw – na czele ze swobodą wypowiedzi i ekspresją różnych wartości i stylów życia – będzie sprawą ważną dla znacznej części społeczeństwa. Można tu powrócić do kwestii modelu węgierskiego – inspiracji dla Jarosława Kaczyńskiego i PiS-u. Otóż zdobycie poparcia na Węgrzech przez Fidesz trzeba rozpatrywać w odmiennym kontekście. Przede wszystkim mieliśmy do czynienia z kompromitacją przeciwników politycznych Viktora Orbána, popartą załamaniem gospodarczym. Z kolei uczucia narodowe – do tak zwanych Wielkich Węgier – były oparte na sentymencie



**Dobrym pomysłem jest tworzenie ciał niepartyjnych, ale parlamentarnych, a więc rodzaju forów dyskusyjnych, które mogą wykreować dobre i silne argumenty przeciw ekspansji PiS-u.**

wizją polskości i polskich dziejów (ich wiedza o ruchu „Solidarności” jest niemal zerowa). Ale – optymistycznie rzecz ujmując – możliwości włączenia się młodych we „wspólnotę PiS-owską” mają swoje granice. Dominującą nutą w potocznej świadomości młodych jest wolność indywidualna i wizja tej wolności jako nieograniczonej swobody (lub traktująca ograniczenia jako coś niedobrego i nie do zaakceptowania). Plan opanowania państwa przez PiS, który na dłuższą metę nie może nie oprzeć się na represjach i ograniczeniach, pozostanie w konflikcie z dominującym nastawieniem młodzieży, chociaż nie należy lekceważyć rzeczywistych potrzeb, związanych przede wszystkim z funkcjonowaniem młodych na rynku pracy oraz z ich całkowicie „europejskim” poziomem

głębszym i historycznie bardziej problematycznym niż w Polsce. Niektóre narodowe (re)sentymenty są tam bardziej uzasadnione niż polskie postulaty nacjonalistyczne. Wreszcie, wspomniana sprawa znaczenia praw i wolności obywatelskich. W Polsce odgrywają one bez porównania większą rolę niż na Węgrzech. Stopień przywiązania do wolności słowa, wyrażania opinii i stylów życia jest w naszym kraju niezwykle wysoki. Są to wartości wielce cenione i w ich obronie można się spodziewać sporej mobilizacji społecznej.

Jednak Platforma Obywatelska nie jest wcale na dobrej pozycji jako organizator oporu. Przede wszystkim kampanie wyborcze pokazały negatywne emocje wobec tej partii. Siła złych uczuć była niekiedy zaskakująca,

<sup>4</sup> Chodzi o badania nad antysemityzmem, ksenofobią i stereotypami narodowymi, które po raz pierwszy zrealizowano w 1992 roku, a po raz ostatni – w 2012 roku. Zob.: *Żydzi – problem prawdziwego Polaka. Antysemityzm, ksenofobia i stereotypy narodowe po raz trzeci*, red. nauk. Ireneusz Krzemiński, Studia i Analizy Instytutu Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2015; *Antysemityzm w Polsce i na Ukrainie. Raport z badań*, red. Ireneusz Krzemiński, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2004; *Czy Polacy są antysemitami? Wyniki badania sondażowego*, red. nauk. Ireneusz Krzemiński, Oficyna Naukowa, Warszawa 1996.

jeśli wziąć pod uwagę wskaźniki makroekonomiczne, a także poziom deklarowanego zadowolenia z życia czy poczucia szczęśliwości.

Złe wyobrażenie o PO było silne i nic nim nie zachwiało. Teraz warto stopniowo odbudowywać pozytywny obraz, zwłaszcza że decyzje PiS-u – takie jak obciążenie podatkami banków czy sieci handlowych –

nie mogą przynieść pozytywnych skutków dla gospodarki. Obraz rzeczywistości z czasem ulegnie zmianie, przesuwając się od bieguna emocjonalnego ku bardziej refleksyjnym ocenom. Dlatego warto jeszcze raz powrócić do postulatu obywatelskich inicjatyw, bo one będą na nowo legitymizować dobry obraz PO.



**Ireneusz Krzemiński** – profesor w Instytucie Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego.

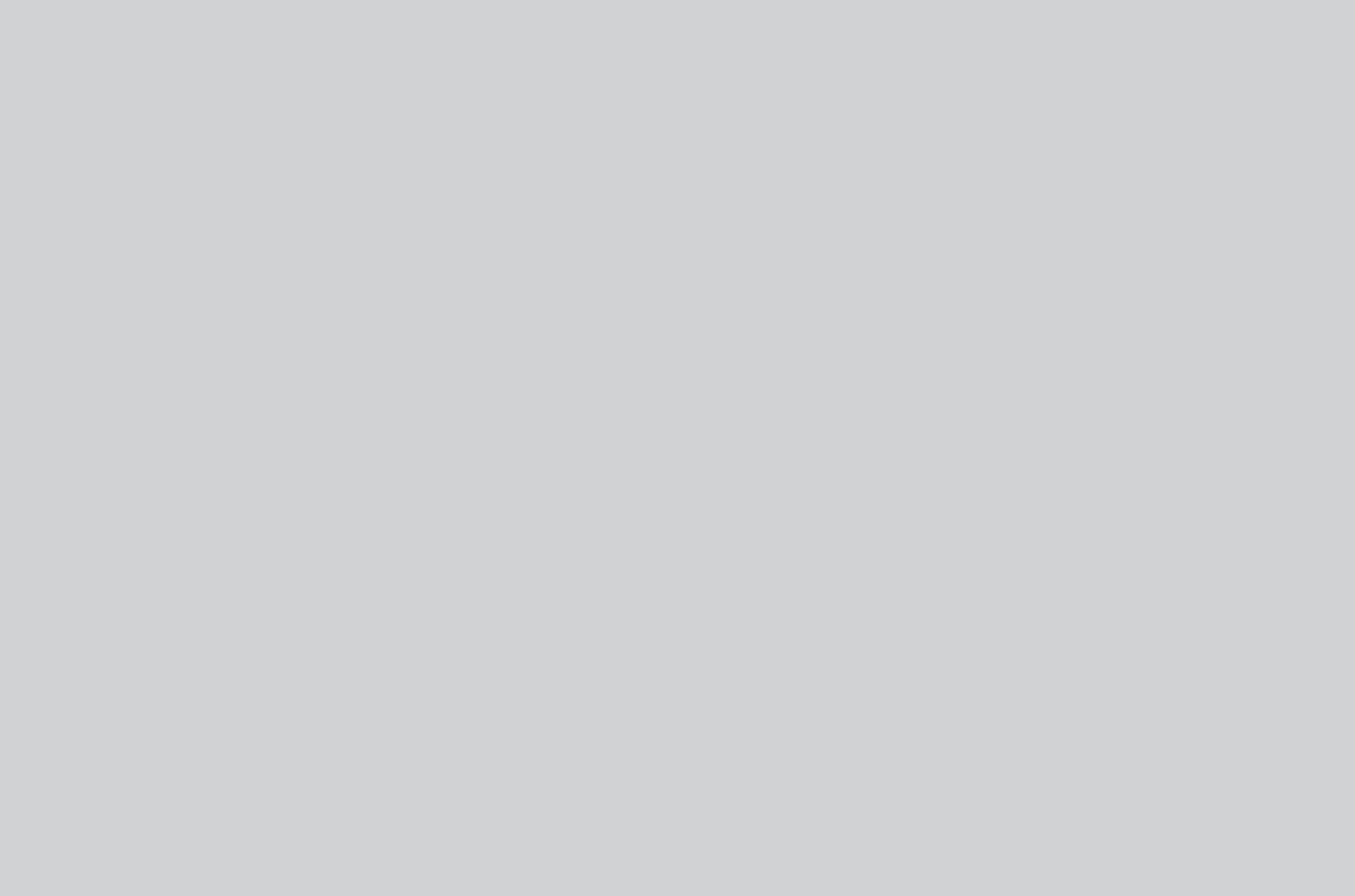


I N S T Y T U T  
I D E I

**SPOŁECZEŃSTWO**

**OBYWATELSKIE,**

**PAŃSTWO PRAWA**



# Dlaczego organizacje pozarządowe są ważne?

FILIP PAZDERSKI

NGO-sy działają na rzecz obywateli, angażują się w proces stanowienia prawa i kontrolują władzę na różnych szczeblach. Są emanacją samoorganizującego się, ciągle powstającego polskiego społeczeństwa.

Społeczeństwo obywatelskie i będące jego częścią organizacje pozarządowe pełnią wiele istotnych funkcji w demokratycznym państwie prawa. Zgodnie z zasadą subsydiarności organizacje działają na rzecz obywateli, reprezentując ich interesy, broniąc różnorodnych wartości wyznawanych przez poszczególnych członków społeczeństwa i dostarczając wielu świadczeń poma-

i świadczeniu dla nich konkretnych usług posiadają często wiedzę ekspercką, która może służyć poprawie jakości tworzonych regulacji i lepszemu ukierunkowaniu procesu administrowania, by bardziej adekwatnie odpowiadała na potrzeby obywateli. Takie zaangażowanie sektora obywatelskiego jest zgodne z zasadami zarządzania publicznego (*public governance*). Wreszcie, trzeci sektor jest najbardziej uprawniony do prowadzenia w interesie publicznym kontroli działań władzy na różnych jej szczeblach i w rozmaitych przejawach jej działalności (a każda władza pozbawiona kontroli ma tendencję do wyradzania się, najczęściej kosztem obywateli).

Do realizacji tych zadań społeczeństwo obywatelskie potrzebuje jednak odpowiedniego stopnia rozwoju. Piotr Gliński, uznany badacz społeczeństwa obywatelskiego, wytypował 20 cech, które powinno ono posiadać w idealnym modelu. Wskazał między innymi na potrzebę występowania w społeczeństwie obywatelskim:

“

**Trzeci sektor jest najbardziej uprawniony do prowadzenia w interesie publicznym kontroli działań władzy na różnych jej szczeblach.**

gających im w codziennym życiu. Pośredniczą także między interesami obywateli i formowanych przez nich grup oraz administracją państwową, prowadząc działania rzecznicze oraz angażując się w procesy stanowienia prawa. Dzięki bezpośredniej pracy z obywatelami

„akceptacji demokratycznych reguł gry”<sup>1</sup>, „szacunku dla reguł prawa”, „indywidualnej i zbiorowej aktywności społecznej”, „wysokiego poziomu tolerancji dla rozmaitych odmienności, inności społecznych”, specjalnych „instytucji negocjacyjnych i mediacyjnych” służących

<sup>1</sup> Tu i dalej: P. Gliński, *Idealna wizja polskiego sektora obywatelskiego. Jak mogłoby być i dlaczego tak nie jest?*, „Trzeci sektor”, wiosna 2012, nr 26, s. 10–15.

„zmniejszaniu napięć i różnic między podmiotami i wspólnotami społecznymi” oraz „stałej i dynamicznej debaty publicznej [...], której celem jest definiowanie różnych wartości i interesów społecznych”, „poczucie posiadania reprezentacji politycznej i związanego z nim sprawstwa obywatelskiego” i „określonego poziomu świadomości czy wiedzy obywatelskiej”. Ten sam autor podkreślił również konieczność zakorzenienia w takim społeczeństwie cnót obywatelskich, które „łatwo podlegają niebezpieczeństwu wypaczenia się i wyradzania”, a „raz zepsuta cnota z wielkim trudem się odbudowuje”.

Blizsze przyjrzenie się obecnemu stanowi sektora obywatelskiego w Polsce pozwala jednak stwierdzić, że do pełnego zakorzenienia w nim wymienionych zasad wciąż trochę nam brakuje. Co więcej, organizacje pozarządowe wykazują szereg cech, które czynią je bardziej narażonymi na działania mogące przeszkodzić w budo-

nizacji). Ten sam rejestr w maju 2013 roku wskazywał na istnienie w Polsce 98 282 stowarzyszeń oraz 16 032 fundacji (liczby obejmują też organizacje nieaktywne, które nie zostały formalnie rozwiązane)<sup>3</sup>. Do tej liczby można dodać jeszcze podmioty, których Klon/Jawor nie uwzględnia, takie jak koła łowieckie, związki zawodowe, spółdzielnie socjalne, organizacje pracodawców, koła gospodyń wiejskich, kółka rolnicze, cechy rzemieślnicze, instytucje kościelne, partie polityczne. Takich podmiotów w grudniu 2014 roku było w Polsce około 50 tysięcy<sup>4</sup>. Daje to pokaźną liczbę inicjatyw, będących emanacją samoorganizującego się polskiego społeczeństwa. A Polacy są aktywni także poza sformalizowanymi strukturami obywatelskimi, podejmując w ten sposób działalność społecznie użyteczną<sup>5</sup>.

Nasz sektor pozarządowy wzmacnia się również w wymiarze finansowym. Z danych zebranych przez Stowarzyszenie Klon/Jawor wynika, że roczny budżet



## Najświeższe badania potwierdzają postępujący wzrost liczby organizacji pozarządowych w naszym kraju.

wie opartego na przedstawionych zasadach, zdrowego społeczeństwa obywatelskiego.

Sektor pozarządowy w Polsce rozwija się powoli, ale systematycznie przez ostatnich 26 lat. Najświeższe badania Stowarzyszenia Klon/Jawor potwierdzają między innymi postępujący wzrost liczby organizacji pozarządowych w naszym kraju. Na przełomie lat 2014/2015 w systemie REGON było uwzględnionych 100 tysięcy stowarzyszeń i 17 tysięcy fundacji<sup>2</sup> (według szacunków realnie działalność prowadzi tylko 70 procent orga-

przeciętnej organizacji wzrósł z 18 tysięcy złotych w 2011 roku do 27 tysięcy złotych w roku 2014. Jednocześnie z 20 do 14 procent zmniejszył się udział organizacji o rocznym budżecie do 1 tysiąca złotych, natomiast odsetek organizacji pozarządowych notujących roczne przychody przekraczające 1 milion złotych wzrósł z 4 do 6 procent<sup>6</sup>. Systematycznie zwiększa się różnorodność źródeł finansowania wykorzystywanych przez organizacje. W roku 2011 budżet fundacji i stowarzyszeń pochodził średnio z dwóch źródeł, w 2014 roku – już z trzech.

<sup>2</sup> P. Adamiak, B. Charycka, M. Gumkowska, *Polskie organizacje pozarządowe 2015*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2015, s. 4–5, [http://fakty.ngo.pl/files/fakty.ngo.pl/public/kondycja\\_2015/PolskieOrganizacje2015.pdf](http://fakty.ngo.pl/files/fakty.ngo.pl/public/kondycja_2015/PolskieOrganizacje2015.pdf) (dostęp 6 stycznia 2016).

<sup>3</sup> Zob.: *Indeks Poziomu Rozwoju i Stabilności Organizacji Pozarządowych w Polsce w roku 2013*, Instytut Spraw Publicznych/US AID, maj 2014, s. 2, <http://www.isp.org.pl/uploads/filemanager/Program%20Spoleszczenstwa%20Obywatelskiego/CSO%20SI/CSOSI2013Poland.pdf> (dostęp 6 stycznia 2016).

<sup>4</sup> Zob.: Zespół badawczy Stowarzyszenia Klon/Jawor, *Liczba NGO w Polsce*, NGO.pl, <http://fakty.ngo.pl/liczba-ngo> (dostęp 4 stycznia 2016).

<sup>5</sup> Zob.: F. Pazderski, B. Walczak, *Spolecznicy, profesjonalni dzialacze czy obywatelscy malkontenci? Formalna i nieformalna aktywnosc spoleczna Polakow w swietle badan ogolnopolskich*, [w:] *Krajobraz spolecznosciowy – Polska 2014*, red. G. Chimiak, K. Iwińska, Collegium Civitas, Centrum Wspierania Aktywności Lokalnej CAL, Warszawa 2014.

<sup>6</sup> P. Adamiak, B. Charycka, M. Gumkowska, *Polskie organizacje...*, op. cit., s. 13.

<sup>7</sup> Zob.: Zespół badawczy Stowarzyszenia Klon/Jawor, *Finanse organizacji pozarządowych*, NGO.pl, 29 grudnia 2015, <http://fakty.ngo.pl/wiadomosc/1889353.html> (dostęp 4 stycznia 2016).

W budżecie na 2014 rok 27 procent organizacji miało środki pochodzące z pięciu lub większej liczby źródeł<sup>7</sup>.

Cieniem na przedstawioną powyżej sytuację kładzie się od lat systematycznie wzrastająca rola środków publicznych w finansowaniu działalności organizacji pozarządowych. Dzięki wprowadzeniu procedur przewidzianych w Ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie<sup>8</sup> organizacje stały się wykonawcami zadań zleczanych im przez lokalną i centralną admini-

Europejskiej (12 procent), obejmujące programy funduszy strukturalnych wdrażane z poziomu krajowego i bezpośrednie programy Komisji Europejskiej. W tym samym czasie działalność gospodarcza była źródłem tylko 10 procent przychodów sektora; 6 procent pochodziło z odpłatnej działalności statutowej, a po 7 procent z darowizn od instytucji i firm oraz ze składek członkowskich<sup>10</sup>. Wskaźniki te mogą świadczyć o dużym i dodatkowo pogłębiającym się (szczególnie ze względu na wycofanie się z Polski



## **Węgierskie doświadczenia powinny zwracać uwagę szczególnie w Polsce, zwłaszcza u osób, którym leży na sercu dalszy rozwój społeczeństwa obywatelskiego.**

strację publiczną. Ponadto od rozpoczęcia korzystania przez Polskę z funduszy unijnych (jeszcze przed akcesją w 2004 roku) fundacje i stowarzyszenia stają się coraz większymi beneficjentami środków płynących do Polski z Unii Europejskiej. W 2014 roku 60 procent organizacji pozyskiwało pieniądze na własną działalność ze składek członkowskich (ich liczba praktycznie nie zmieniła się od 2011 roku), 55 procent otrzymywało środki od samorządu (w 2011 roku – 48 procent), 18 procent od administracji centralnej (w 2011 roku – 12 procent), 15 procent z funduszy unijnych wdrażanych na poziomie krajowym (w 2011 roku – 11 procent), a 5 procent z programów wdrażanych bezpośrednio przez Komisję Europejską (w 2011 roku – 3 procent)<sup>9</sup>.

Jeszcze ważniejsze są dane dotyczące procentowego udziału poszczególnych źródeł finansowania w całości przychodów sektora. Na pierwszym miejscu znajdują się tutaj źródła publiczne – samorządowe (19 procent kwoty przychodów całego sektora), rządowe i administracji centralnej (18 procent) oraz fundusze Unii

w ostatnich latach wielu zagranicznych źródeł finansowania) uzależnieniu polskiego sektora pozarządowego od pieniędzy publicznych.

Znaczenie tej obserwacji pogłębia zestawienie tych danych z liczbą 35 procent organizacji, których roczny budżet nie przekroczył w 2014 roku 10 tysięcy złotych, i 25 procent podmiotów należących do sektora, u których osiągnął on kwotę ponad 100 tysięcy złotych. Oznacza to, że odsetek organizacji wykorzystujących jakiegokolwiek środki finansowe na działalność i utrzymujących się dzięki pieniądзом publicznym jest jeszcze wyższy, niż wynika to z przedstawionego w poprzednim akapicie zestawienia. Ich sytuacji nie poprawia też zapewne wyraźny brak stabilności przychodów gromadzonych przez fundacje i stowarzyszenia. We wspomnianym badaniu Stowarzyszenia Klon/Jawor okazało się, że 56 procent organizacji miało na początku marca 2015 roku zapewnione nie więcej niż połowę budżetu na 2015 rok (czyli kolejnych 10 miesięcy działalności), a tylko 17 procent organizacji miało zagwarantowane ponad trzy czwarte budżetu<sup>11</sup>.

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz.U. z 2003 r., nr 96, poz. 873.

<sup>9</sup> Zob.: Zespół badawczy Stowarzyszenia Klon/Jawor *Finanse organizacji...*, op. cit.; J. Przewłocka, P. Adamiak, J. Herbst, *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych 2012*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2013, s. 104–105, [http://www.ngo.pl/PodstawoweFakty\\_2012\\_raport/#/105](http://www.ngo.pl/PodstawoweFakty_2012_raport/#/105) (dostęp 4 stycznia 2016).

<sup>10</sup> Ostatnie dane na temat procentowego udziału poszczególnych źródeł w finansowaniu sektora pochodzą z badania zrealizowanego w 2011 roku (można jednak przypuszczać, że udział ten jeszcze wzrósł). Zob.: J. Przewłocka, P. Adamiak, J. Herbst, *Podstawowe fakty o organizacjach...*, op. cit., s. 115.

<sup>11</sup> Zespół badawczy Stowarzyszenia Klon/Jawor, *Finanse organizacji...*, op. cit.



Wobec słabej kondycji finansowej organizacji trudno się dziwić, że sektor nie jest idealnym środowiskiem zatrudnienia. W 2015 roku tylko 55 procent organizacji zapłaciło za jakąkolwiek pracę wykonaną na swoją rzecz. Jeszcze mniej podmiotów tego typu, bo 35 procent, posiadało co najmniej jednego stałego pracownika (pracującego na rzecz organizacji przynajmniej raz w tygodniu, niezależnie od formy zatrudnienia). Natomiast w grupie organizacji posiadających pracowników średnio zatrudnione były cztery osoby<sup>12</sup>.

Sytuacji sektora pozarządowego nie polepsza jego słaba rozpoznawalność w polskim społeczeństwie. Organizacje pozarządowe są postrzegane głównie przez pryzmat najczęściej obecnych w mediach dużych fundacji, zajmujących się przede wszystkim prowadzeniem zbiórek pieniędzy i pomocą potrzebującym<sup>13</sup>. Może to wpływać na umacnianie się negatywnego społecznego nastawienia do sektora, bowiem „zbieranie i zarządzanie dużymi sumami pieniędzy u części Polaków budzi obawę przed przekrętami i nieuczciwością”<sup>14</sup>, a podejrzenie takie mogą potwierdzać afery finansowe w sektorze, które choć nieliczne, wzbudzają niezdrowe zainteresowanie mediów. Jeden z ba-

nego trafiają zarzuty przejadania przez organizacje pieniędzy, które zostały przez nie zgromadzone dla określonych beneficjentów. W poprawie tej sytuacji przeszkadza organizacjom brak umiejętności efektywnego informowania o wypracowanych osiągnięciach. Jak wskazują badacze, „[NGO-sy – przyp. red.] potrafią komunikować swoje potrzeby, ale rzadziej mówią o efektach swoich działań”, które „w dużej mierze świadczą o ich wiarygodności”.

Przedstawiona sytuacja nie tylko przyczynia się do obniżenia skłonności Polaków do angażowania się w działalność organizacji. Czyni je także bardziej wrażliwymi na oddziaływanie negatywnych informacji, dotyczących wynaturzeń zdarzających się i w tym sektorze (podobnie jak w każdym innym). Chętnie podchwytyują je natomiast media, co powoduje, że odbijają się one głębokim cieniem na społecznym wizerunku całego sektora. Sprzyja temu zapewne również niski poziom zaufania społecznego, od lat pozostający na praktycznie niezmiennym poziomie<sup>15</sup>. Wśród ogółu badanych tylko 13 procent przyznaje, że innym ludziom generalnie można ufać. Polacy nie ufają także instytucjom demokracji przedstawicielskiej: niewiele ponad 50 procent



## Więcej przestrzeni do prowadzenia dialogu obywatelskiego i partycypacji publicznej istnieje na poziomie samorządów lokalnych.

daczy sektora zauważa, że „postrzeganie organizacji jako wielkich instytucji zatrudniających rzesze ludzi rodzi w społeczeństwie pytania o ich efektywność w związku z obciążeniem dużymi kosztami administracyjnymi”. W ten sposób do dyskursu publicz-

badanych deklaruje zaufanie do administracji centralnej i parlamentu, a mniej niż połowa – do jednostek samorządu terytorialnego<sup>16</sup>.

Skoro nie ufamy sobie i wybranym przez nas instytucjom przedstawicielskim, trudno nam zakładać dobre

<sup>12</sup> Zob.: Zespół badawczy Stowarzyszenia Klon/Jawor, *Zatrudnienie w sektorze pozarządowym*, NGO.pl, 29 grudnia 2015, <http://fakty.ngo.pl/wiadomosc/1889267.html> (dostęp 4 stycznia 2016).

<sup>13</sup> *Aktywność społeczna Polek i Polaków*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2014.

<sup>14</sup> Tu i dalej: P. Adamiak, *Wizerunek organizacji pozarządowych. Raport z badania*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2015, s. 6–7, [http://fakty.ngo.pl/files/civicipedia.pl/public/wizerunek/raport\\_wizerunek.pdf](http://fakty.ngo.pl/files/civicipedia.pl/public/wizerunek/raport_wizerunek.pdf) (dostęp 4 stycznia 2016).

<sup>15</sup> Zob.: J. Czapiński, *Stan społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] *Diagnoza Społeczna 2015. Warunki i jakość życia Polaków*, red. J. Czapiński, T. Panek, Rada Monitoringu Społecznego, Warszawa 2015, s. 334.

<sup>16</sup> M. Feliksiak, *Oceny instytucji publicznych. Komunikat z badań*, BS/44/2013, Warszawa, kwiecień 2013, [http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2013/K\\_044\\_13.PDF](http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2013/K_044_13.PDF) (dostęp 4 stycznia 2016).

intencje u „podejrzanych” podmiotów pozarządowych. Szczególnie jeśli w powszechnym odczuciu obracają one dużymi środkami finansowymi, gromadzonymi „rzekomo” na pomoc innym, ale faktycznie „przejadanymi” na własną działalność. W połączeniu z dużym uzależnieniem organizacji od środków publicznych sytuacja ta czyni trzeci sektor bardziej narażonym na działania podmiotów mających w rękach cały zasób narzędzi, nadających się do przynajmniej próby ograniczenia swobody działalności NGO-sów. Narzędzia te obejmują między

ją w ten sposób poparcie społeczeństwa dla działań skierowanych przeciw organizacjom, których praca nie jest społecznie rozpoznawana i uznawana.

Znamienny jest tutaj szczególnie przypadek Węgier, gdzie pod rządami Viktora Orbána doszło do ataku na część miejscowych organizacji, szczególnie tych, których działania słabo wpisywały się w agendę węgierskiej władzy, sprowadzały się do krytyki jej poczynań czy wytykały naruszenia zasad państwa prawa po stronie rządowej.



## **Ważnym zadaniem na najbliższe lata jest monitorowanie wydatkowania funduszy unijnych w kontekście jakości włączania w ten proces partnerów obywatelskich.**

innymi możliwość decydowania o alokacji publicznych środków, wyboru miejsca i terminu podjęcia merytorycznej i finansowej kontroli działalności organizacji (przez takie instytucje jak sprawujące nadzór merytoryczny nad poszczególnymi organizacjami organy administracji samorządowej lub centralnej, Najwyższa Izba Kontroli, urzędy skarbowe czy organa ścigania), a nawet możliwość wpływu na odmowę rejestracji danej organizacji przez właściwy sąd<sup>17</sup>.

Badania porównawcze zrealizowane w siedmiu krajach Europy Środkowo-Wschodniej przez Instytut Spraw Publicznych w projekcie „Czy spełniły się nasze sny?” pokazują też, że w całym regionie równie słabe jest zakorzenienie organizacji w społecznościach lokalnych, na rzecz których miały pracować, z czym powiązana jest utrata łączności ze społecznym zapleczem<sup>18</sup>. W takich krajach łatwo jest skierować opinię publiczną przeciwko organizacjom finansowanym z jakichś „podejrzanych” zagranicznych źródeł, jakoby prowadzących działania sprzeciwiające się „interesowi narodowemu”. Obrońcą tego ostatniego może łatwo mianować się rząd, zysku-

W połowie 2014 roku władze tego kraju podjęły działania nakierowane na oczerzienie kilkudziesięciu organizacji pozarządowych, częściowo finansowanych z tak zwanych funduszy norweskich (dystrybuowanych w ramach Funduszu Organizacji Pozarządowych, będącego częścią Mechanizmu Finansowego EOG, na który złożyły się Norwegia, Islandia i Liechtenstein). Celem aktywności tych często niewielkich podmiotów było wzmocnienie demokracji i praworządności, obrona praw obywatelskich czy zwiększanie przejrzystości i odpowiedzialności w życiu publicznym. W praktyce sprowadzała się między innymi do ochrony praw Romów czy osób należących do mniejszości seksualnych, wspierania niezależnego dziennikarstwa, przeciwdziałania korupcji. Czołowi urzędnicy państwowi, w tym premier, publicznie określali te podmioty mianem opłacanych z zagranicy „agentów”, a rządowi Norwegii zarzucali mieszanie się w wewnętrzne sprawy Węgier. Miejscowy odpowiednik polskiej Najwyższej Izby Kontroli – Rządowe Biuro Kontroli (KEHI) – podjęło śledztwa przeciw kilkudziesięciu podmiotom korzystającym z fundu-

<sup>17</sup> Może zapytać w trakcie postępowania rejestracyjnego o opinię organu administracji, który ma terytorialną kompetencję do monitorowania działalności danej organizacji. Negatywna opinia może być podstawą do odmowy rejestracji takiego podmiotu przez sąd.

<sup>18</sup> Zob.: G. Makowski, *Czy spełniły się nasze sny? Wymarzony i realny pejzaż społeczeństw obywatelskich w Europie Środkowo-Wschodniej*, „Trzeci Sektor” 2012, nr 26, s. 31–47.

szy norweskich. Jesienią 2014 roku węgierska policja wkroczyła do siedzib trzech fundacji (i mieszkań ich pracowników) przyznających fundusze norweskie innym organizacjom. O wszystkich wydarzeniach na bieżąco informowały kontrolowane przez rząd publiczne media, zaangażowane w kampanię oczerniającą część sektora pozarządowego.

Węgierskie doświadczenia powinny zwracać uwagę szczególnie w Polsce, zwłaszcza u osób, którym leży na sercu dalszy rozwój społeczeństwa obywatelskiego. Geneza powstania sektorów pozarządowych w obu krajach jest zbliżona. Nasze społeczeństwa łączy też wiele problemów (między innymi niskie zaufanie społeczne, zniechęcenie do polityki i wpływów z zagranicy u części społeczeństwa) i doświadczeń historycznych. Warto więc uczyć się na doświadczeniach węgierskich, uwzględniając je także podczas projektowania rozwią-

zań służących przełamaniu głęboko zakotwiczonych w naszym społeczeństwie deficytów związanych z zaufaniem społecznym oraz pozwalają wykorzystać społeczną energię i wiedzę. Taka – oparta na z góry ustalonych zasadach – współpraca między różnymi sektorami funkcjonującymi w społeczeństwie oraz prowadzenie przez ich reprezentantów dialogu służącego wypracowaniu rozwiązań realizujących interesy wszystkich stron jest solą demokracji. Jest także nieodzowna do scalania podzielonego społeczeństwa i zapewnienia mu dalszego rozwoju.

Wiele ciekawych rozwiązań w tym zakresie zainicjowano w ostatnich latach. Teraz należy podkreślać ich wagę oraz naciskać na ich faktyczną implementację. Przede wszystkim dotyczy to uznania roli organizacji pozarządowych i innych członków szerzej postrzeganego społeczeństwa obywatelskiego w procesie stanowienia



## **Młodzi ludzie powinni mieć możliwość poznania działających na ich terenie organizacji obywatelskich.**

zań mających zapewnić dalszy rozwój sektora obywatelskiego w naszym kraju.

Osoby i podmioty, którym zależy na jakości demokracji w Polsce i niedopuszczeniu do zniszczenia w społeczeństwie obywatelskim tego, co udało się już wypracować przez ostatnie 26 lat, powinny zainteresować działania mające na celu wzmocnienie rzeczniczej roli sektora oraz większe włączanie obywateli w procesy decyzyjne. Niezwykle istotne są w tym kontekście osiągnięcia, jakie udało się już wypracować w zakresie budowania opartych na zasadach demokratycznych, delikatnych relacji między organizacjami pozarządowymi i pojedynczymi obywatelami a administracją publiczną.

prawa – na poziomie centralnym i lokalnym. W taki sposób należy postrzegać szereg wprowadzonych mechanizmów wzmocnienia partycypacji publicznej. Wystarczy wskazać chociażby przyjęte przez Rządowe Centrum Legislacji w 2013 roku Wytyczne do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego<sup>19</sup>. W trakcie pracy nad tym aktem oparto się na wypracowanych wcześniej w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji: Kodeksie Konsultacji i Siedmiu Zasadach Konsultacji<sup>20</sup>. Wszystkie te dokumenty powstały we współpracy z partnerami społecznymi. Wytyczne, stając się elementem Regulaminu pracy Rady Ministrów, wprowadziły obowiązek doko-

<sup>19</sup> Wytyczne do przeprowadzania oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych zgodnie z § 24 ust. 3 uchwały nr 190 Rady Ministrów z 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów oraz Wytyczne w zakresie prowadzenia konsultacji publicznych zgodnie z § 36 ust. 1 uchwały nr 190 Rady Ministrów z 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów, Rządowe Centrum Legislacji, <http://www.rcl.gov.pl/book/?q=wytyczne> (dostęp 6 stycznia 2016).

<sup>20</sup> Kodeks Konsultacji i Siedem Zasad Konsultacji, Strona archiwalna Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, <https://mac.gov.pl/projekty/kodeks-konsultacji-i-siedem-zasad-konsultacji> (dostęp 6 stycznia 2016).

nywania szerokich konsultacji – opartych na ustalonych zasadach – wszelkich aktów prawnych, których projekty wychodzą od RM. Nie obejmują jednak dokumentów, które do marszałka Sejmu trafiają inną drogą, w tym bezpośrednio od parlamentarzystów.

Są jednak istotne inicjatywy tylko rozpoczęte i oczekujące na kontynuację. Ważnym przykładem jest tutaj idea przebudowy Rady Pożytku Publicznego w Radę Dialogu Obywatelskiego, działającą na prawach równych do analogicznego podmiotu, służącego dialogowi z partnerami społecznymi<sup>21</sup>.

Jeszcze więcej przestrzeni do prowadzenia dialogu obywatelskiego i partycypacji publicznej istnieje na poziomie samorządów lokalnych. Obowiązek wspólnego opracowania z udziałem zainteresowanych podmiotów rocznych programów współpracy jednostek samorządu terytorialnego z NGO-sami wynika z Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie<sup>22</sup>. Wiele innych ustaw szczegółowych wprowadziło obligatoryjne konsultacje z zainteresowanymi partnerami społecznymi i obywatelskimi w ramach prowadzenia lokalnych polityk publicznych, na przykład w zakresie rozwiązywania problemów społecznych czy ochrony środowiska. Włączanie do współpracy szerszej grupy obywateli odbywa się w ramach konsultacji społecznych i będących ich rodzajem budżetów partycypacyjnych, organizowanych na podstawie art. 5a Ustawy o samorządzie gminnym<sup>23</sup>.

Znowelizowana w 2014 roku Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju<sup>24</sup> przewiduje włączenie przedstawicieli sektora pozarządowego do Komitetów Monitorujących wydatkowanie środków unijnych

w ramach ogólnokrajowych i regionalnych programów operacyjnych. Ważne jest jednak, w jakim stopniu wybrani przez sektor członkowie tych ciał doradczych mają rzeczywisty wpływ na podejmowane w nich decyzje. Będzie to na pewno podlegało kontroli ze strony Komisji Europejskiej, weryfikującej wdrażanie funduszy strukturalnych przez państwa członkowskie w zgodzie z tak zwaną zasadą partnerstwa<sup>25</sup>.

Z wytycznych unijnych<sup>26</sup> wynika, że aby spełnić jej wymogi, podmioty obywatelskie powinny mieć większy udział także w kierowaniu wydatkowaniem środków unijnych. Temu może służyć szersze stosowanie grantów blokowych, gdzie większe organizacje pozarządowe są zaangażowane w redystrybucję środków do mniejszych podmiotów na zasadzie regrantingu. Podobne cele pozwala osiągnąć mechanizm Rozwoju Lokalnego Kierowanego przez Społeczność, który na tym etapie wdrożono w Polsce tylko w ograniczonym zakresie<sup>27</sup>.

Przypisanie większej roli podmiotom sektora obywatelskiego w decydowaniu o kierunku przeznaczenia środków unijnych oraz administrowaniu tym procesem pozwoli im kształtować kompetencje w zarządzaniu, lepiej zakorzeniać się w lokalnych społecznościach oraz zbudować owocującą na przyszłość relację z biorącymi udział w tych działaniach administracją publiczną i biznesem. Może je także nauczyć bardziej elastycznego planowania własnego budżetu i niezależności w tym zakresie od decyzji administracyjnych podejmowanych przez władzę. To wszystko są umiejętności, które staną się bardzo przydatne do stabilizacji funkcjonowania NGO-sów po 2020 roku, kiedy znacznie wyschnie źródło unijnych pieniędzy i trzeba będzie odważnie

21 Zob. m.in. podsumowanie z Forum Dialogu Obywatelskiego: Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, 25 czerwca 2015, <https://www.mpips.gov.pl/aktualnosci-wszystkie/art,5527,7281,forum-dialogu-obywatelskiego.html> (dostęp 6 stycznia 2016).

22 Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz.U. z 2003 r., nr 96, poz. 873, z późn. zm.

23 Ustawa o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2013 r., poz. 594, z późn. zm.

24 Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz.U. z 2014 r., poz. 1649.

25 Przewidzianą w art. 5 unijnego rozporządzenia nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r., ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące zasad wydatkowania środków z kilku unijnych funduszy strukturalnych.

26 Wprowadzonych w Europejskim kodeksie postępowania w sprawie zasady partnerstwa, Komisja Europejska, 7 stycznia 2014, [http://ec.europa.eu/polska/news/140107\\_fundusze\\_pl.htm](http://ec.europa.eu/polska/news/140107_fundusze_pl.htm) (dostęp 6 stycznia 2016).

27 Na temat wstępnych planów zob.: F. Pazderski, *ONGO i funduszach europejskich w gmachu Senatu RP a zaufanie władzy do obywateli*, Biuletyn Kompas, 19 maja 2014, <http://isp.org.pl/decydujmyrazem/aktualnosci,7,569.html> (dostęp 6 stycznia 2016).

szukać źródeł finansowania (lub zgodzić się na większe uzależnienie finansowe od krajowych środków publicznych). Dlatego ważnym zadaniem na najbliższe lata jest monitorowanie wydatkowania funduszy unijnych w kontekście jakości włączania w ten proces partnerów obywatelskich.

Nie mniej istotnym wyzwaniem jest niski poziom wiedzy o działaniach podejmowanych przez trzeci sektor, związany ze słabą świadomością różnorodności obszarów jego działalności i małą rozpoznawalnością w polskim społeczeństwie. Tutaj na pewno pracę muszą wykonać same organizacje, zakorzeniając się społecznie i podnosząc swą wiarygodność<sup>28</sup>. Nie uda się jednak uzyskać bardziej długofalowego rezultatu, jeśli nie zostanie podjęty, od lat pomijany przez kolejne ekipy rządowe, temat reformy edukacji obywatelskiej. Mimo, wydawałoby się, pozytywnych dla Polski wyników międzynarodowych badań porównawczych dotyczących jakości edukacji obywatelskiej, na przykład

International Civic and Citizenship Education Study<sup>29</sup>, edukację obywatelską w polskich szkołach należy ocenić jako mało efektywną. Dowodzą tego choćby wskaźniki niskiego poziomu aktywności obywatelskiej i społecznej młodych Polaków (wystarczy spojrzeć na ich zaangażowanie w wyborach). Do wzmocnienia oddziaływania tej edukacji potrzeba stworzenia uczniom odpowiedniego środowiska wypełnionego kulturą partycypacji, gdzie młodzież od najmłodszych lat będzie wyrastać w poczuciu, że udział w życiu wspólnoty jest czymś naturalnym<sup>30</sup>.

Młodzi ludzie powinni mieć też możliwość poznania działających na ich terenie organizacji obywatelskich. Od najmłodszych lat trzeba u Polaków zaszczepiać poczucie, że nawiązanie współpracy z NGO-sami może być doświadczeniem pasjonującym, a przy okazji pożytecznym dla lokalnej społeczności.

■ *Tekst prezentuje prywatne opinie autora.*

<sup>28</sup> Temu ma służyć m.in. opracowywana w sektorze strategia rozwoju: *Strategiczna Mapa Drogowa Rozwoju Sektora Obywatelskiego w Polsce. III sektor dla Polski*, Sieć Wspierania Organizacji Pozarządowych SPLOT, Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych, Warszawa 2015, [http://nowastrategiasektora.ngo.pl/files/wiadomosci.ngo.pl/public/publikacje\\_inneNGO/III\\_SdP\\_publicacja.pdf](http://nowastrategiasektora.ngo.pl/files/wiadomosci.ngo.pl/public/publikacje_inneNGO/III_SdP_publicacja.pdf) (dostęp 6 stycznia 2016).

<sup>29</sup> Zob. m.in.: K. Koseła, *Nauka szkolna i działania obywatelskie*, [w:] *Edukacja obywatelska w działaniu*, red. A. Kordasiewicz, P. Sadura, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2014, s. 88–91.

<sup>30</sup> Zob.: E. Bacia, F. Pazderski, S. Żmijewska-Kwiręg, *Edukacja obywatelska w Polsce. Analiza aktualnej sytuacji, zidentyfikowanych potrzeb oraz szans i barier rozwoju*, s. 10, [http://www.ceo.org.pl/sites/default/files/EPIO/davBinary/edukacja\\_obywatelska\\_w\\_polsce.pdf](http://www.ceo.org.pl/sites/default/files/EPIO/davBinary/edukacja_obywatelska_w_polsce.pdf) (dostęp 6 stycznia 2016).



**Filip Pazderski** – prawnik i socjolog, analityk w Programie Społeczeństwa i Demokracji Instytutu Spraw Publicznych, gdzie kieruje projektami dotyczącymi edukacji i aktywizacji obywatelskiej, partycypacji publicznej oraz praw obywatelskich. Doktorant w Szkole Nauk Społecznych Instytutu Filozofii i Socjologii PAN.

# Po co ci, człowieku, trójpodział władzy?

DAWID SZEŚCIŁO

Najtrudniej wytłumaczyć rzeczy najprostsze. Jak bowiem bronić trójpodziału władzy, który będąc w państwie demokratycznym „oczywistą oczywistością”, jest dziś rugowany pod pozorem ochrony demokracji?

W każdej, nawet najbardziej stabilnej demokracji utarczki między władzą wykonawczą i ustawodawczą a sądowniczą należą do „stałych elementów gry”. Spo-

uznawania jurysdykcji sądów i powstrzymywania się od działań paraliżujących funkcjonowanie pozostałych organów władzy.

Sądownictwo konstytucyjne to stosunkowo nowy element klasycznego trójpodziału władzy. W okresie międzywojennym funkcjonowało krótko w Republice Weimarskiej i Austrii. W tym drugim kraju demontaż sądu konstytucyjnego, według scenariusza łądzącego podobnego do dzisiejszych wydarzeń w Polsce, był jednym z pierwszych wyraźnych przejawów odchodzenia od demokracji. Po II wojnie światowej sądownictwo konstytucyjne stało się ważnym elementem drugiej i trzeciej fali dwudziestowiecznej demokracji. Najpierw trybunał powrócił do austriackiego (1946) i niemieckiego (1951)



**Orzeczenia sądów, w tym sądów konstytucyjnych, podlegają publicznej krytyce, tak jak wszelkie działania organów władzy publicznej.**

ry dotyczą zwłaszcza wpływu władzy wykonawczej na sposób zarządzania sądami i ich budżet. Orzeczenia sądów, w tym sądów konstytucyjnych, podlegają publicznej krytyce, tak jak wszelkie działania organów władzy publicznej. Granice tego, co wolno bez demontowania trójpodziału władzy, są jednak wyraźnie zakreślone. Wyznacza je przede wszystkim zobowiązanie do poszanowania niezależności władz,

systemu ustrojowego, potem pojawił się we Włoszech (1956), a w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych powołanie sądu konstytucyjnego stało się jednym z symboli wychodzenia z autorytaryzmu Hiszpanii, Grecji i Portugalii<sup>1</sup>. Losy sądów konstytucyjnych są więc w Europie probierzem kondycji demokracji – ich pojawienie się jest symptomem odbudowy demokratycznych rządów, a likwidacja znamionuje zwrot w stronę autorytaryzmu.

<sup>1</sup> K. von Beyme, *The Russian Constitutional Court in an Uneasy Triangle between the President, Parliament and Regions*, [w:] *Constitutional Justice, East and West: Democratic Legitimacy and Constitutional Courts in Post-Communist Europe in a Comparative Perspective*, ed. W. Sadurski, Kluwer Law International, New York–The Hague 2002, s. 309.

System relacji między organami państwa opiera się na uznawaniu reguł gry przez wszystkie zaangażowane instytucje. Wprawdzie konstrukcja państwa zbudowana na trójpodziale władzy to nie domek z kart, lecz jego rozmontowanie wcale nie jest trudne dla kogoś otwarcie, bezceremonialnie i brutalnie odrzucającego taki porządek. Kiedy do władzy dochodzi Mrozkowski Edek, zdeterminowany i pozbawiony skrupułów, okazuje się nagle, że krępujące go reguły można ignorować bez poważnych i natychmiastowych konsekwencji. Edek paraliżuje więc działanie jednej z najważniejszych instytucji ochrony obywatela przed nadużyciami władzy, pozostawiając nas w osłu-

Całkiem uzasadnione mogą być jednak obawy, że tylko część obywateli widzi bezpośrednią zależność między istnieniem niezależnej władzy sądowniczej a ochroną jednostki przed nadużyciami władzy ustawodawczej czy wykonawczej. Edukacja obywatelska to temat nieobecny w polskiej szkole. Wprawdzie w podręcznikach wiedzy o społeczeństwie wyjaśniliśmy, że trójpodział władzy to koncepcja Monteskiusza (choć podwaliny pod nią położył już John Locke) i że władzę sądowniczą sprawują sądy i trybunały, ale nie umiemy młodzieży wytłumaczyć, po co to wszystko.

Tymczasem wystarczy sięgnąć do niedawnych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, by udowodnić jego



**To w Konstytucji PRL deklarowano, że Sejm pozostaje najwyższym organem władzy państwowej, a pojęcie władzy sądowniczej całkowicie ignorowano.**

pieniu, niedowierzaniu i bez możliwości skutecznej reakcji. Nagle okazuje się, że w konfrontacji z nagą siłą i polityczną przemocą porządek konstytucyjny pozostaje praktycznie bezbronny.

Jeżeli za trójpodziałem władzy, a zwłaszcza niezależnością władzy sądowniczej, nie staną obywatele, powrót do PRL-owskiej doktryny jednolitości władzy państwowej dopełni się w ciągu kilku sejmowych nocy. Zadziwiająca są zresztą podobieństwa między retoryką dzisiejszej większości parlamentarnej a zasadami ustrojowymi Polski Ludowej. Wszak to w Konstytucji PRL deklarowano, że Sejm pozostaje najwyższym organem władzy państwowej, a pojęcie władzy sądowniczej całkowicie ignorowano. Sądy miały przede wszystkim stać na straży ustroju Polski Ludowej, a ich niezależność nie była wartością konstytucyjną.

W debacie publicznej zdaje się panować absolutny defetyzm. Utarł się pogląd, że abstrakcyjna idea niezależnego Trybunału Konstytucyjnego nie ma wśród tak zwanych przeciętnych obywateli szans z całkiem realnymi, choć na razie tylko obiecywanymi korzyściami w sferze socjalnej (500 złotych na dziecko czy obniżenie wieku emerytalnego). Sporo jest w takim postrzeganiu pogardy wobec obywatela, którego rzekomo można po prostu przekupić.

wpływ na sytuację obywatela i zrozumieć, jakie skutki pociągnie za sobą faktyczne zablokowanie możliwości działania tej instytucji. Paraliż trybunału bezpośrednio uderza w inne instytucje ochrony wolności i praw. Osłabia możliwości działania Rzecznika Praw Obywatelskich, dla którego możliwość skarżenia niekonstytucyjnych ustaw jest jednym z najskuteczniejszych instrumentów działania na rzecz wolności i praw. Tylko w 2014 roku RPO złożył do Trybunału Konstytucyjnego 19 wniosków w sprawie zbadania konstytucyjności ustaw i przyłączył się do 13 postępowań zainicjowanych skargami konstytucyjnymi obywateli. Jeden z jego wniosków przyniósł w 2015 roku choćby przełomowe orzeczenie o niezgodności z Konstytucją „sztywnej” kwoty wolnej od podatku dochodowego, która nie chroni najuboższych obywateli przed nadmiernymi obciążeniami fiskalnymi.

Pamiętajmy również, że sądy powszechne nie mogą samodzielnie badać konstytucyjności regulacji, na których podstawie orzekają. Jeśli mają wątpliwości co do zgodności przepisów ustaw czy innych aktów normatywnych z ustawą zasadniczą, są zobligowane do przesłania Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawnego. Kilka miesięcy temu pytanie przedstawione przez koniński Sąd Rejonowy poskutkowało pozbawieniem banków możliwości wystawiania bankowych tytułów

egzekucyjnych (BTE). Konstrukcja prawna BTE – podkreślił trybunał – powodowała, że banki stawały się sędzią we własnej sprawie. Były jednocześnie wierzycielami i sędziami orzekającymi o zobowiązaniach dłużnika.

Przywołanie wyroków Trybunału Konstytucyjnego, które pozytywnie wpłynęły na sytuację obywateli, nie daje jeszcze pełnego obrazu korzyści wynikających z funkcjonowania tej instytucji. Warto zdać sobie sprawę, ile potencjalnie niekonstytucyjnych ustaw nie zostało

społeczeństwa. Program lewicowy – co pokazuje doświadczenia kontynentalnej Europy – można realizować w warunkach legalizmu i trójpodziału władzy. *Rechtstaat* (państwo prawa) nie kłóci się z *Sozialstaat* (państwem socjalnym)<sup>2</sup>. Co więcej, współczesna, tak zwana materialna, koncepcja państwa prawnego czerpie również z postulatów lewicy. Zakłada chociażby, że państwo prawa nie może – na podstawie aktualnych zapatrywań politycznych lub na przykład ograniczenia możliwości



## Musimy być przygotowani na czarny scenariusz, w którym na co najmniej cztery lata Trybunał Konstytucyjny zostanie skutecznie sparaliżowany.

uchwalonych, a nawet nie trafiło do łaski marszałkowskiej, ponieważ projektodawcy wiedzieli, że nie mają one szansy ostać się w trybunale. W tym sensie sprawnie działający Trybunał Konstytucyjny wywołuje tak zwany efekt mrożący (*chilling effect*), czyli prewencyjny. Powstrzymuje przed pomysłami jaskrawo sprzecznymi z ustawą zasadniczą.

To prawda, że niektóre orzeczenia trybunału budziły kontrowersje, a nawet irytowały. W ostatnim czasie z szeroką krytyką spotkały się choćby orzeczenia kwestionujące zakaz uboju rytualnego czy rozszerzające zakres klauzuli sumienia. Między krytyką poszczególnych orzeczeń a rozmontowaniem całej instytucji jako krępującej bliżej nieokreślonej woli narodu jest jednak przepastna różnica.

Inny absurdalny zarzut, powielany ostatnio w dyskusji nad losem Trybunału Konstytucyjnego, wyłonił się ze środowisk nowej lewicy. Sprowadzał się do twierdzenia, że trybunał pozostawał głuchy na łamanie praw pracowniczych czy inne patologie na rynku pracy, a zatem dziś nie zasługuje na obronę. W takim podejściu widać wierność Marksowskiej (obecnej też w pracach Engelsa) wizji rządów prawa jako narzędzia konserwującego klasowy ucisk. Rzecz w tym, że współczesna lewica pogodziła się z liberalną ideą państwa prawa i zrozumiała, że nie jest ona sprzeczna z postulatami sprawiedliwego

finansowych – wycofywać się w dowolnym momencie z dowolnej dziedziny życia społecznego czy gospodarczego, wyzbywać się odpowiedzialności za ich funkcjonowanie i pozbawiać obywatela odpowiedniej ochrony socjalnej<sup>3</sup>.

Co więcej, Trybunałowi Konstytucyjnemu – zwłaszcza w kontekście niedawnych wyroków w sprawie kwoty wolnej od opodatkowania czy przynależności związkowej osób zatrudnionych na podstawie umów śmieciowych – trudno zarzucać umacnianie „neoliberalnej hegemonii”. To prawda, że w jego orzecznictwie kwestie ochrony praw socjalnych pojawiają się rzadko, mimo że Konstytucja poświęca im wiele uwagi. Przyczyna takiego stanu tkwi jednak nie w oporze ze strony trybunału, ale w braku aktywności ze strony wnioskodawców. Trybunał nie wyrokuje przeciw z urzędu, a wyłącznie na wniosek upoważnionych podmiotów. Fakt, że zapomnieli oni o konstytucyjnych gwarancjach praw ekonomicznych, nie może obciążać trybunału.

Błędem byłoby także oczekiwanie, że Trybunał Konstytucyjny stanie w awangardzie prosocjalnych zmian w polityce państwa. To instytucja, która ze względu na brak bezpośredniego, wyborczego mandatu nie może kształtować polityki państwa. Trybunał w swojej dotychczasowej działalności, poza nielicznymi wyjątkami, zachowywał się niezwykle

<sup>2</sup> M.R. Stirk, *Twentieth-Century German Political Thought*, Edinburgh University Press, Edinburgh 2006, s. 150–154.

<sup>3</sup> K. Sobota, *Das Prinzip Rechtsstaat. Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Aspekte*, Mohr Siebeck, Tübingen 1997, s. 254–257.



powściągliwie. Symptomatyczne jest, że zarzucający mu służalczość wobec jakiegokolwiek opcji politycznej nie są w stanie wskazać wyroków, które mogłyby taką tezę udowodnić.

Nie ustępując w walce o Trybunał Konstytucyjny, musimy być przygotowani na czarny scenariusz, w którym na co najmniej cztery lata instytucja ta zostanie skutecznie sparaliżowana. Co wówczas? Właściwie wystarczy zerknąć do Konstytucji PRL z 1952 roku i zapytać, do jakiego stopnia zawarte w niej gwarancje demokracji, praworządności i praw obywatela były w praktyce realizowane. Konstytucję pozbawioną skutecznego mechanizmu ochrony zawartych w niej wolności i praw można czytać już tylko z ironią w głosie, jako dokument o historycznym znaczeniu.

Wyrugowanie Trybunału Konstytucyjnego oznacza wybicie zębów całemu systemowi ochrony wolności

i praw jednostki, ale na szczęście – inaczej niż w Polsce Ludowej – zachowały się jeszcze inne elementy tego systemu. Odpowiedzialność za ochronę przed całkowitym demontażem państwa prawa spadnie na sądy powszechne i administracyjne, Krajową Radę Sądownictwa, Rzecznika Praw Obywatelskich. Nie przysługują im oczywiście kompetencje do uchylania niekonstytucyjnych ustaw, ale instytucje te wciąż mogą stosować Konstytucję bezpośrednio czy wyklądać przepisy ustawowe w zgodzie z aksjologią Konstytucji (sądy), a także nieustannie wskazywać naruszenia wolności i praw.

Przed nimi najpoważniejszy od 25 lat *stress test*. Tylko jeśli ludzie pracujący w tych i innych instytucjach (urzędach administracji czy prokuraturach) zdołają zachować niezależność i lojalność wobec Konstytucji, widoczny już na horyzoncie PRL-bis się nie urzeczywistni.



**Dawid Sześciło** – doktor nauk prawnych, adiunkt w Zakładzie Nauki Administracji na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Ekspert instytucji międzynarodowych i organizacji pozarządowych. Wykładał gościnnie i odbywał staże naukowe na uniwersytetach w Wiedniu, Salzburgu, Uppsali, Londynie i Wellington. Autor ponad 100 publikacji naukowych. Autor książki *Samoobsługowe państwo dobrobytu. Czy obywatelska koprodukcja uratuje usługi publiczne?* (Warszawa 2015).

# Konstytucja RP z 1997 roku i jej podstawowe wartości

TOMASZ SŁOMKA

Do kanonu demokratycznego państwa prawnego będzie należeć zasada legalizmu i jego kontroli. Chodzi o związanie instytucji władzy i obywateli obowiązującym prawem. Organy władzy publicznej mogą działać tylko wtedy, gdy prawo im na to jasno zezwala.

---

Proces przygotowania i uchwalenia Konstytucji III Rzeczypospolitej<sup>1</sup> trwał znacznie dłużej niż w innych państwach Europy Środkowo-Wschodniej znajdujących się w identycznej lub podobnej sytuacji (proces transformacji ustrojowej). Było to jednak w polskich warunkach uzasadnione brakiem wypracowanego kompromisu politycznego, rozbiem politycznym parlamentu oraz rozwiązaniem Sejmu kontraktowego i Sejmu I kadencji przed końcem konstytucyjnej, czteroletniej kadencji<sup>2</sup>. Parlamente te nie miały czasu (Sejm I kadencji) albo czasu i legitymizacji (Sejm kontraktowy) do przygotowania i uchwalenia konstytucji.

Od 1992 roku specyfika modelu przyjęcia konstytucji opierała się na założeniu, że obydwie izby parlamentu – tworząc Zgromadzenie Narodowe – na równi uczestniczą w procesie przygotowania projektu i uchwalenia konstytucji, ale warunkiem wejścia w życie ustawy zasadniczej jest jej zaakceptowanie przez suwerena w drodze głosowania powszechnego<sup>3</sup>. Był to zatem jedyny jak dotąd w Polsce przypadek referendum ogólnokrajowego o charakterze obligatoryjnym, a jednocześnie niezwykle silny mechanizm legitymizujący przyjęte przez parlament rozwiązania ustrojowe. Organ decydujący o kształcie ustroju słusznie założył, że może wystąpić pewien deficyt legitymizacyjny związany ze składem parlamentu (nadreprezentacją lub niedoreprezentowaniem różnych sił politycznych, tak jak to się zdarzyło w kadencji 1993–1997).

Na mocy ustawy konstytucyjnej z kwietnia 1992 roku utworzono Komisję Konstytucyjną Zgromadzenia Narodowego (KKZN), w której skład weszło 46 posłów wybranych przez Sejm i 10 senatorów wybranych przez Senat. W posiedzeniach KKZN uczestniczyli (z prawem przedkładania wniosków) upoważnieni przedstawiciele Prezydenta RP, Rady Ministrów oraz Trybunału Konstytucyjnego. W ten sposób zapewniono udział w pracach, już na etapie opracowywania projektu

<sup>1</sup> Określenie „III Rzeczpospolita” zostało podniesione do rangi konstytucyjnej. Preambuła do ustawy zasadniczej z 1997 roku głosi: „Wszystkich, którzy dla dobra Trzeciej Rzeczypospolitej tę konstytucję będą stosowali, wzywamy, aby czynili to, dbając o zachowanie przyrodzonej godności człowieka, jego prawa do wolności i obowiązku solidarności z innymi, a poszanowanie tych zasad mieli za niewzruszoną podstawę Rzeczypospolitej Polskiej”. Wynika z tego, że zmiana numeracji Rzeczypospolitej Polskiej mogłaby się dokonać jedynie w trybie zmiany konstytucji, nie zaś w drodze manifestu politycznego.

<sup>2</sup> Szerzej na ten temat zob. np.: S. Gebethner, *W poszukiwaniu kompromisu konstytucyjnego. Dylematy i kontrowersje w procesie stanowienia nowej Konstytucji RP*, Elipsa, Warszawa 1998; R. Graczyk, *Konstytucja dla Polski. Tradycje, doświadczenia, spory*, Wydawnictwo Znak, Kraków 1997, s. 141 i nast.

<sup>3</sup> Czyli od momentu przyjęcia Ustawy konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji RP.

konstytucji, przedstawicielom wszystkich trzech władz. Prawo inicjatywy ustawodawczej (czy raczej ustrojodawczej – w zakresie złożenia w Zgromadzeniu Narodowym projektu konstytucji) otrzymały następujące podmioty: KKZN, 56 członków Zgromadzenia Narodowego oraz Prezydent RP. Po noweli ustawy konstytucyjnej, dokonanej w kwietniu 1994 roku, inicjatywa ustawodawcza przysługiwała również grupie obywateli posiadających czynne prawo wyborcze do Sejmu, w liczbie co najmniej 500 tysięcy osób (obywatelska inicjatywa ustrojodaw-

Formalny proces wprowadzania nowej konstytucji kończył się aktami urzędowymi głowy państwa: prezydent podpisywał przyjętą w referendum konstytucję i zarządzał jej niezwłoczne ogłoszenie w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

W kluczowej dla prac konstytucyjnych kadencji parlamentu (1993–1997) zajmowano się siedmioma projektami ustawy zasadniczej (w tym jednym z inicjatywy obywatelskiej, przygotowanym przez NSZZ „Solidarność”). W marcu 1997 roku nastąpiło uchwalenie Konstytucji



## **Zasada demokratycznego państwa prawnego winna być traktowana jako swoista fundamentalna zasada ustrojowa, tworząca „kręgosłup” systemu politycznego państwa polskiego.**

cza)<sup>4</sup>. Ustawa głosiła, że KKZN na podstawie złożonych projektów wypracowuje jednolity projekt Konstytucji RP, który następnie przedstawia Zgromadzeniu Narodowemu. Zgromadzenie Narodowe uchwała konstytucję w dwóch lub trzech czytaniach – w zależności od działań prezydenta, który mógł zgłosić propozycje poprawek po drugim czytaniu. Jeżeli by to zrobił, Zgromadzenie Narodowe najpierw głosowałoby nad przyjęciem propozycji (bezwzględną większością głosów), a następnie uchwalało konstytucję większością dwóch trzecich głosów. Prezydent zarządzał referendum zatwierdzające ustawę zasadniczą. Konstytucję uważano za przyjętą, jeżeli opowiedziało się za nią większość obywateli biorących udział w głosowaniu. Ustawa nie określała minimalnej frekwencji dla wiążącego charakteru głosowania powszechnego. To ostatnie rozwiązanie – przyjęte w drodze wyjątku dla referendum konstytucyjnego – można odczytać jako próbę przeciwdziałania sparaliżowaniu procesu przyjęcia konstytucji na skutek zastosowania przez wyborców swoistego bojkotu (na przykład w wyniku wezwania do absencji przez określone siły polityczne).

tucji RP w drugim czytaniu. Stało się to możliwe dzięki zawiązaniu się koalicji, dążącej – w obliczu dobiegającej końca kadencji parlamentu – do szybkiego uchwalenia ustawy zasadniczej. W skład koalicji konstytucyjnej weszły: Sojusz Lewicy Demokratycznej, Unia Wolności, Polskie Stronnictwo Ludowe i Unia Pracy. Koalicja ta zawiązała się – po raz pierwszy w III Rzeczypospolitej – ponad podziałami ideowo-historycznymi: znalazły się w niej zarówno ugrupowania o rodowodzie solidarnościowym, jak i siły polityczne wywodzące się z okresu Polski Ludowej. Na przeciwnym biegunie, w koalicji antykonstytucyjnej, znalazły się największe ówczesne ugrupowania prawicowe (powstałe już za kadencji parlamentu, a w Zgromadzeniu Narodowym reprezentowane praktycznie jedynie przez senatorów „Solidarności”) – Akcja Wyborcza Solidarność i Ruch Odbudowy Polski.

Wskutek zgłoszenia przez prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego propozycji poprawek, 2 kwietnia 1997 roku Zgromadzenie Narodowe przystąpiło do trzeciego czytania. W głosowaniu wzięło udział 497 członków zgromadzenia. Wymagana większość wynosiła 332.

<sup>4</sup> W świetle obecnych unormowań konstytucyjnych obywatele nie mają prawa do tego typu inicjatywy, co bywa często przedmiotem dywagacji w literaturze przedmiotu. Zob. np.: P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Liber, Warszawa 2000, s. 304.

Za uchwaleniem konstytucji głosowało 451 członków Zgromadzenia Narodowego, przeciwko – 40, od głosu wstrzymało się 6 osób. Oznaczało to ostateczne przyjęcie przez parlament ustawy zasadniczej.

Zarządzone przez Prezydenta RP referendum zatwierdzające odbyło się 25 maja 1997 roku. Zostało poprzedzone dość krótką, lecz intensywną kampanią polityczną. Obnażyła ona głęboki antagonizm między dwiema przywołanymi wyżej koalicjami oraz cechowała się niezwykłym natężeniem emocji politycznych

Zdaniem Tadeusza Mołdawy w państwach tych nowe zasady i instytucje kształtowano trojako: na zasadzie negacji (w stosunku do zasad państwa realnego socjalizmu); na zasadzie kontynuacji – poprzez nawiązanie do własnych (rodzimych) przedwojennych tradycji; „przez zapożyczenia zasad i rozwiązań ustrojowych właściwych dla państw zachodniej demokracji; zjawisko recepcji wystąpiło zwłaszcza w zakresie systemu praw i wolności obywatelskich i ich gwarancji oraz systemu rządów (recepcja)<sup>5</sup>. Do modelu recepcji (i w pewnym zakresie



## Organy władzy publicznej mogą działać tylko wtedy, gdy prawo im na to jasno zezwala.

i stosowaniem argumentacji o niewielkim stopniu merytoryczności. Znalazło to swoje przełożenie w niskiej frekwencji. W referendum wzięło udział zaledwie 42,8 procent uprawnionych do głosowania (12 137 136 osób). Za przyjęciem konstytucji opowiedziało się 52,7 procent głosujących, przeciwko – 45,8 procent. Naród zaakceptował uchwaloną przez parlament nową ustawę zasadniczą. Należy raz jeszcze zaakcentować szczególną rolę legitymizacyjną tego głosowania powszechnego, biorąc pod uwagę ostry konflikt polityczny towarzyszący przyjmowaniu konstytucji oraz fakt, że w parlamencie (szczególnie w Sejmie) w kadencji 1993–1997 zabrakło większości startujących w wyborach 1993 roku ugrupowań prawicowych. Występowała w nim zatem nadreprezentacja ugrupowań centro-lewicowych.

Konstytucja każdego państwa jest w pewnym sensie reaktywna wobec swojego otoczenia ustrojowego – w mniejszym lub większym stopniu czerpie wzory i rozwiązania czy też ustrojowe wartości z innych ustaw zasadniczych (lub szerzej – z innych porządków ustrojowych). W szczególnej sytuacji znajdują się państwa dokonujące głębokich i rozległych zmian ustrojowych, w których dodatkowo przerwana została ciągłość ustrojowa – jak w Polsce i innych państwach postsocjalistycznych w Europie Środkowo-Wschodniej.

kontynuacji) trzeba zaliczyć umiejscowienie w Konstytucji RP fundamentalnych zasad konstytucyjnych, do których należą przede wszystkim zasada państwa jako dobra wspólnego i zasada demokratycznego państwa prawnego. Zasady te wzajemnie się przenikają i uzupełniają – nie wolno zatem traktować ich jako zbioru autonomicznych, niezależnych od siebie cech państwa i jego systemu politycznego. Należy zwrócić przy tym uwagę, że zasada demokratycznego państwa prawnego winna być traktowana jako swoista fundamentalna zasada ustrojowa, tworząca „kręgosłup” systemu politycznego państwa polskiego. Zasady konstytucyjne należy – moim zdaniem – traktować również jako pewien zbiór wartości politycznych związanych z „ustaleniem mocy władczej poszczególnych instytucji, osób i organizacji czynnych w życiu publicznym przez konstytucyjne modelowanie kręgu ich zadań i kompetencji<sup>6</sup> oraz określających status jednostki w relacji z władzą publiczną.

Art. 1 Konstytucji RP definiuje państwo polskie „jako dobro wspólne wszystkich obywateli”. Krystian Complak zauważa, że dobro wspólne jest „wynikiem skoordynowanych działań wszystkich (lub większości) członków zbiorowości, jednoczących się we wspólnym wysiłku w celu urzeczywistnienia pomyślności ogółu<sup>7</sup>. Trudno nie uznać, że najistotniejszą funkcją, a może wręcz istotą

<sup>5</sup> T. Mołdawa, *Konstytucjonalizm państw Europy Środkowo-Wschodniej a europejskie standardy konstytucyjne*, „Rocznik Nauk Politycznych WSH im. Aleksandra Gieyszтора” 2002, nr 4, s. 149–150.

<sup>6</sup> P. Wiczorek, *Nowa konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Problem aksjologii*, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 4, s. 15.

<sup>7</sup> K. Complak, *Normy pierwszego rozdziału Konstytucji RP*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2007, s. 48.

współczesnego państwa liberalno-demokratycznego jest zabezpieczenie praw i wolności ludzkich oraz zapewnienie „pomyślności ogółu”. W ten sposób państwo ustanawia prymat jednostki ludzkiej, lecz jednocześnie wyraźnie obsadza ją w roli „jednostki społecznej”, współdziałającej z innymi dla dobra państwa i społeczeństwa – podmiotów zabezpieczających podstawową potrzebę człowieka, jaką jest szeroko rozumiane bezpieczeństwo. W myśl chrześcijańskiej koncepcji dobra wspólnego, wyraźnie zaznaczonej w preambule do Konstytucji RP oraz w jej rozdziałach I i II, składa się ono z trzech elementów: poszanowania osoby ludzkiej, dobrobytu (rozwoju „dóbr duchowych i materialnych społeczności”) oraz pokoju (trwałości i bezpieczeństwa sprawiedliwego porządku)<sup>8</sup>. Ustawa zasadnicza zawiera też elementy korporatywistycznej koncepcji dobra wspólnego, w świetle której „państwo jest naturalnym i koniecznym związkiem obywatelskim opartym na solidarności i wzajemnej zależności”<sup>9</sup>. Akcent pada nie na służebną rolę państwa wobec obywateli, lecz na powinności (obowiązki) jednostki wobec organizacji państwowej. Tym należy tłumaczyć istnienie katalogu konstytucyjnych obowiązków, zawartych

Z kolei w koncepcji demokratycznego państwa prawnego należy postrzegać trzy podstawowe elementy: 1) zorganizowania państwa tak, by wszystkie podmioty w nim funkcjonujące (instytucje władzy publicznej, jednostki, społeczeństwo jako całość) były związane obowiązującym prawem, które wyznacza granice ich działania; 2) legitymacji instytucji władzy państwowej płynącej bezpośrednio lub pośrednio od suwerena; 3) kontroli władzy przez obywateli, zarówno w aspekcie prawnym (poprzez system instytucji ochrony prawnej), jak i politycznym (weryfikacja działalności władzy poprzez akt wyborczy i inne instytucje demokracji bezpośredniej).

Do kanonu demokratycznego państwa prawnego będzie należeć zasada legalizmu i jego kontroli. Chodzi o wspomniane związanie instytucji władzy i obywateli obowiązującym prawem. Organy władzy publicznej mogą działać tylko wtedy, gdy prawo im na to jasno zezwala. W prawie winna być zawarta zarówno podstawa działania władzy, jak też określone granice jej działania. „Brak regulacji prawnej upoważniającej do podjęcia danego działania należy uznać za jednoznaczny z zakazem



**„Każdy jest obowiązany szanować wolności i prawa innych. Nikogo nie można zmuszać do czynienia tego, czego prawo mu nie nakazuje”.**

w art. 82–86 ustawy zasadniczej. Jego podstawą staje się obowiązek wierności Rzeczypospolitej Polskiej oraz troski o dobro wspólne. Z niego wywodzi się obowiązek przestrzegania prawa, ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, obrony ojczyzny, jak również dbałości o stan środowiska. Korporatywistyczna koncepcja dobra wspólnego w polskiej tradycji konstytucyjnej bliska była już twórcom konstytucji kwietniowej z 1935 roku, którzy widzieli w tej myśli prymat interesów państwa nad interesami jednostki<sup>10</sup>.

jego działania”<sup>11</sup>. Jednoznacznie wynika to z przepisu art. 7 Konstytucji RP. Z kolei art. 31 ust. 2 określa zakres działania człowieka: „Każdy jest obowiązany szanować wolności i prawa innych. Nikogo nie można zmuszać do czynienia tego, czego prawo mu nie nakazuje”. Jednostka – w imię zasady naturalnego prawa do wolności – ma zatem granice swobody działania szersze niż instytucje władzy publicznej. Na straży zasady legalizmu zostały postawione zarówno sądy powszechne (rejonowe, okręgowe i apelacyjne), Sąd Najwyższy (pełniący funkcję

<sup>8</sup> Tamże, s. 51.

<sup>9</sup> Tamże, s. 51–52.

<sup>10</sup> Zob.: A. Młynarska-Sobaczewska, *Państwo jako dobro wspólne – czy obywatele muszą być altruistami?*, [w:] *W służbie dobru wspólnemu*, red. R. Balicki, M. Masternak-Kubiak, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2012, s. 133.

<sup>11</sup> *Konstytucja III RP w tezach orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego i wybranych sądów*, red. M. Zubik, CH Beck, Warszawa 2008, s. 51.

przede wszystkim sądu kasacyjnego) i organy ścigania i utrzymania porządku, jak i Trybunał Konstytucyjny (kontrolujący władze w zakresie tworzenia norm prawnych zgodnych z aktami o wyższej mocy, w tym szczególnie z Konstytucją RP, czyli sąd nad prawem), sądy administracyjne (rozstrzygające spory dotyczące decyzji administracyjnych) oraz ombudsmeni – wyspecjalizowane organy kontrolujące „działanie państwa w obszarze możliwych zagrożeń dla wolności i praw człowieka oraz postulujące podejmowanie działań, które mogą usunąć te naruszenia lub im zapobiec”<sup>12</sup>. Ombudsmeni są niezwykle ciekawym przypadkiem implementacji obcych

po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej. Trybunał Konstytucyjny, przy okazji rozpatrywania w 2005 roku wniosku o stwierdzenie zgodności z Konstytucją RP traktatu akcesyjnego, na mocy którego Polska wstąpiła do Unii Europejskiej, stwierdził wyraźnie, że „nadrzędność Konstytucji w stosunku do całego porządku prawnego, w obszarze suwerenności Rzeczypospolitej Polskiej, przejawia się w kilku płaszczyznach”<sup>13</sup>, między innymi w fakcie, że proces integracyjny musiał zrealizować się na podstawie przepisów ustawy zasadniczej. Warto też podkreślić rolę Trybunału Konstytucyjnego w odczytywaniu znaczenia zasady konstytucjonalni-



## **Na straży zasady legalizmu zostały postawione zarówno sądy powszechne, Sąd Najwyższy, organy ścigania i utrzymania porządku oraz Trybunał Konstytucyjny.**

wzorców ustrojowych o charakterze liberalno-demokratycznym, choć w przypadku Rzecznika Praw Obywatelskich dokonała się ona – dość paradoksalnie – jeszcze przed zasadniczym przełomem politycznym, a zatem w warunkach autorytarnego państwa socjalistycznego. Rzecznik miał być swoistym elementem legitymizującym *ancien régime*, dowodem (stosunkowo „dekoracyjnym”), że w państwie socjalistycznym następuje – w ramach praworządności socjalistycznej, „odnawianej” w warunkach drugiej połowy lat osiemdziesiątych – liberalna zmiana w zakresie praw i wolności obywatelskich. W rzeczywistości instytucja ta dość istotnie przysłużyła się realnym przemianom w tej dziedzinie.

Elementem niezwykle silnie wpisany w demokratyczne państwo prawne jest zasada konstytucjonalizmu, czyli prymatu konstytucji w hierarchicznym systemie źródeł prawa (art. 8 ust. 1 Konstytucji RP). Ustawa zasadnicza – w świetle orzecnictwa Trybunału Konstytucyjnego – pozostaje najwyższym źródłem prawa również

zmu. Wojciech Sadurski zwraca uwagę, że „klasyczny argument uzasadniający prawowitość sądowej kontroli konstytucyjnej wiąże się z fundamentem samego konstytucjonalizmu: kontrolę tę uznaje się za rozmyślnie wytworzone narzędzie antywiększościowe, tzn. oparty na konstytucji sposób ograniczenia rządów większości sprawowanych przez parlament lub – w niektórych wypadkach – za pomocą mechanizmów demokracji bezpośredniej. Z takiej perspektywy zewnętrzna i pozawiększościowa instytucja jest gwarancją tego, że postępowanie obieralnej władzy mieści się w ramach konstytucyjnych ograniczeń”<sup>14</sup>. Sądownictwo konstytucyjne jest zatem zaporą dla procesów zwyrodnieniowych demokratycznego państwa prawnego, które można określić mianem demokracji totalnej (opartej na arbitralnej roli demokratycznie wybranej większości).

Istotą państwa demokratycznego jest zasada suwerenności narodu. Naród jest w tym przypadku kategorią prawno-polityczną, co jednoznacznie definiuje

<sup>12</sup> I. Malinowska, *Rzecznik Praw Obywatelskich w systemie ochrony praw i wolności w Polsce*, Elipsa, Warszawa 2007, s. 57.

<sup>13</sup> *Wybrane orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego związane z prawem Unii Europejskiej*, „Studia i Materiały Trybunału Konstytucyjnego”, t. 23, Warszawa 2006, s. 206–207.

<sup>14</sup> W. Sadurski, *Prawo przed sądem. Studium sądownictwa konstytucyjnego w postkomunistycznych państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2008, s. 57.

konstytucyjna preambuła: „my, Naród Polski – wszyscy obywatele Rzeczypospolitej”. Wszędzie tam, gdzie konstytucja posługuje się pojęciem narodu jako suwerena, chodzi zatem o podmiot zbiorowy, składający się z osób prawno-politycznie przynależących do państwa polskiego – obywatele Rzeczypospolitej Polskiej. Nie bierze się tu więc pod uwagę narodu w znaczeniu etnicznym<sup>15</sup>. Nie czyni się również rozróżnienia na obywateli z urodzenia i obywateli, którzy uzyskali przynależność do państwa polskiego tytułem nadania przez Prezydenta RP (naturalizacja). Art. 4 Konstytucji RP stwierdza, że naród ma władzę pierwotną, i jednocześnie określa formy, w ramach których realizuje się to władztwo. W polskim systemie politycznym występują zarówno formy demokracji pośredniej (reprezentacyjnej), jak i bezpośredniej. Organami państwa o charakterze reprezentacji suwerena są Sejm i Senat, z racji tego, że zasiadają w nich posłowie i senatorowie, którzy w myśl art. 104 ust. 1 (i odpowiednio art. 108) Konstytucji są „przedstawicielami Narodu”. W polskich warunkach ustrojowych obydwie izby parlamentu mają zatem w tej mierze równy status. Natomiast Prezydent RP, pomimo kreacji w wyborach powszechnych i bezpośrednich (tak bardzo

na poziomie danej jednostki podziału terytorialnego, a nie całego państwa).

Do głównych mechanizmów demokracji bezpośredniej w Polsce należą referenda (ogólnokrajowe i lokalne) oraz obywatelska inicjatywa ustawodawcza, chociaż w tym przypadku należałoby mówić raczej o quasi-bezpośredniej formie: inicjatywa obywatelska – w przeciwieństwie do referendum – „stoi na początku kreowania wyrazu woli politycznej obywateli państwa”<sup>16</sup>. Ostatecznie o kształcie ustawy przesądza parlament, czyli ogólnonarodowy organ przedstawicielski (na wniosek co najmniej 100 tysięcy obywateli).

Jednym z kamieni węgielnych państwa demokratycznego jest zasada pluralizmu politycznego. W świetle rozwiązań Konstytucji RP pluralizm polityczny wiąże się z: 1) wolnością tworzenia i działania partii politycznych, które metodami demokratycznymi wpływają na kształtowanie polityki państwa (art. 11 ust. 1); 2) wolnością tworzenia i działania związków zawodowych, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, zrzeszeń, fundacji i innych podmiotów związanych z funkcjonowaniem społeczeństwa obywatelskiego (art. 12); 3) wolnością prasy i innych środków masowego (społecznego) przekazu. Swoistą



## Istotą państwa demokratycznego jest zasada suwerenności narodu.

już wrośniętych w polską tożsamość ustrojową, o czym świadczy chociażby każdorazowa wysoka frekwencja), nie jest reprezentantem narodu, lecz najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej, a zatem organizacji państwowej. Na poziomie władzy lokalnej istotny będzie problem organów przedstawicielskich samorządu terytorialnego. Trudno tu jednak mówić o organach reprezentacji narodu (wszak określone organy działają

granicę dla funkcjonowania pluralizmu politycznego wyznacza art. 13 Konstytucji, w którym „ustrojodawca w istotny sposób zawęził obszar tolerowanej działalności politycznej, choć uczynił to w sposób mało precyzyjny”<sup>17</sup>. Przepisy art. 13 mają być rodzajem gwarancji dla bezpieczeństwa ustrojowego państwa i należy je odczytywać zarówno z perspektywy potencjalnych dzisiejszych zagrożeń dla panującego ładu konstytu-

<sup>15</sup> K. Chrostowska-Malak, *Prawo cudzoziemca do pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej*, Retro-Art, Warszawa 2010, s. 21.

<sup>16</sup> S. Grabowska, *Instytucja ogólnokrajowej inicjatywy ludowej w wybranych państwach europejskich*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2005, s. 22.

<sup>17</sup> *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Kolonia Limited, Wrocław 1998, s. 39. Można zgodzić się z autorami rzeczonoego komentarza, że przepis nie został sformułowany precyzyjnie, trudno jednak zgodzić się ze stawianym tam zarzutem, że służy on „politycznej poprawności”. Kontrowersyjna wydaje się też próba dowiedzenia, że ustrojodawca „uprosił interpretację fenomenu faszyzmu” (s. 40) w ten sposób, że przypisał mu więcej cech totalitarnych, niż należy.

cyjnego (totalitarne formy działania, nienawiść rasowa i narodowościowa, przemoc w polityce, tworzenie tajnych struktur), jak i z punktu widzenia doświadczeń z niedawnej przeszłości, o czym wyraźnie mówi preambuła: „odzyskawszy w 1989 roku możliwość suwerennego i demokratycznego stanowienia o Jej [ojczyzny – przyp. T.S.] losie [...] wdzięczni naszym przodkom [...] za walkę o niepodległość okupioną ogromnymi ofiarami [...] pomni gorzkich doświadczeń z czasów, gdy podstawowe wolności i prawa człowieka były w naszej Ojczyźnie łamane”.

Głównym elementem procesu sprawowania władzy w państwie są partie polityczne. Są one podstawowym podmiotem uczestniczącym w procesie wyborczym, w tym szczególnie w wyborach do Sejmu, najistotniejszych z punktu widzenia mechanizmów panującego w Polsce gabinetowo-parlamentarnego systemu rządów. Praktyka polityczna III Rzeczypospolitej nie odbiega więc od innych demokracji. Polski system partyjny należy do systemów wielopartyjnych, a do podstawowych kryteriów pozwalających na klasyfikację partii politycznych w Polsce trzeba zaliczyć: kryterium gospodarczo-społeczne (w tym stopień zaangażowania państwa w procesy gospodarcze), kryterium światopo-

glądowe (związane z miejscem w państwie i społeczeństwie wartości religijnych, rolą Kościoła, stosunkiem do problemu aborcji i zapłodnienia *in vitro*, mniejszości seksualnych i obyczajowych, związków partnerskich itp.), kryterium stosunku do okresu realnego socjalizmu (o sukcesywnie spadającym znaczeniu), kryterium stosunku do integracji europejskiej, miejsca Polski w Unii Europejskiej, modelu ewolucji UE.

Konstytucja RP należy do kanonu nowoczesnych ustaw zasadniczych cechujących się należyłą legitymacją oraz rozbudowanym katalogiem praw i wolności człowieka i obywatela (wraz z mechanizmami ich ochrony). Zracjonalizowany parlamentarizm, będący istotą polskiego systemu rządów, jest uzasadniony z punktu widzenia polskich doświadczeń ustrojowych. Wskazują one wszak niezbicie, że trudno przyjmuje się w państwie polskim zarówno mechanizm rządów nadmiernie silnego, jednego ośrodka przywódczego, jak i „klasycznego” parlamentarizmu, cechującego się omnipotencją parlamentu. Najważniejszym problemem pozostaje zaś dylemat modelu kultury politycznej i prawnej, która nie zawsze pozwala na stosowanie ustawy zasadniczej zgodnie z jej charakterem i duchem.



**Tomasz Słomka** – doktor habilitowany nauk humanistycznych, ekspert Ośrodka Analiz Politologicznych Uniwersytetu Warszawskiego. Członek Polskiego Towarzystwa Nauk Politycznych.





I N S T Y T U T  
I D E I

# Spór o Trybunał Konstytucyjny czy o demokrację?

RYSZARD BALICKI

Wydarzenia wokół Trybunału Konstytucyjnego to spór nie tylko o to, kto i jak ma badać zgodność prawa z ustawą zasadniczą. To spór o rzecz najważniejszą: model polskiej demokracji.

Sejm VIII kadencji dopiero rozpoczął funkcjonowanie, a już wydaje się, że jego symbolem stanie się pierwszy merytoryczny projekt – nowelizacja ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Projekt ten (na druku nr 6) został skierowany do łaski marszałkowskiej przez grupę posłów już w pierwszym dniu inauguracyjnego posie-

Ministrów – jako „ustawa naprawcza”. Wydaje się, że stosowanie tego zwrotu jest twórczym nawiązaniem do Orwellowskiej koncepcji „dwumowy”.

Lektura ostatecznego kształtu uchwalonej ustawy prowadzi do wniosku, że jej głównym celem było zablokowanie prac Trybunału Konstytucyjnego i jego rzeczywista dezintegracja. Efekt taki ma zostać osiągnięty poprzez wprowadzenie wielu niekonstytucyjnych rozwiązań, w kształcie niestosowanym w procedurach orzeczniczych.

Po pierwsze, wprowadza się – jako zasadę – konieczność wydawania orzeczeń przez Trybunał Konstytucyjny działający w składzie pełnym, rozumianym w ustawie jako co najmniej 13 z 15 sędziów. Sprawy wszczęte skargą konstytucyjną lub pytaniem prawnym oraz wnioski w sprawie zgodności ustaw z umowami międzynarodo-



**Lektura ostatecznego kształtu uchwalonej ustawy prowadzi do wniosku, że jej głównym celem było zablokowanie prac Trybunału Konstytucyjnego i jego rzeczywista dezintegracja.**

dzenia Sejmu – 12 listopada 2015 roku. Jak się jednak okazało, był to tylko początek działań dotyczących funkcjonowania trybunału; ostatnim – przynajmniej na dziś – akordem była Ustawa z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (dalej jako ustawa nowelizująca). Została przedstawiona przez wnioskodawców – a warto podkreślić, że po raz kolejny była to grupa posłów, a nie na przykład Rada

wymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie, mają być rozpatrywane w składzie siedmioosobowym, natomiast skład trzech sędziów jest właściwy dla nadania (albo odmowy nadania) dalszego biegu skardze konstytucyjnej oraz wnioskowi podmiotów, o których mowa w art. 191 ust. 1 pkt 3–5 Konstytucji.

Powyższa typizacja spraw przyporządkowanych do stosowanych w ustawie składów orzekających wydaje

się nieracjonalna. Oto w składzie pełnym miałyby być rozpatrywane sprawy zbadania zgodności rozporządzenia z ustawą, ale już tylko w składzie siedmiu sędziów – zgodności ustawy z umową międzynarodową. Trudno doszukać się w tym logiki, chyba że uznamy kwestię badania zgodności ustaw z wiążącymi Polskę umowami międzynarodowymi – i to ratyfikowanymi za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie! – za mniej istotną. Jednocześnie ustawodawca wprowadził normę wymagającą większości kwalifikowanej dwóch trzecich głosów sędziów, jeżeli orzekają w składzie pełnym. Na żadnym etapie postępowania legislacyjnego wnioskodawcy nie odnieśli się przy tym do stawianych zarzutów niezgodności takiego rozwiązania z treścią art. 190 ust. 5 Konstytucji RP.

Zamiar ograniczenia sprawności działania Trybunału Konstytucyjnego widoczny jest także w innych decy-

wartej w znowelizowanym art. 87 ust. 2. Zgodnie z jego treścią rozprawa nie może się odbyć przed upływem trzech miesięcy od doręczenia uczestnikom postępowania zawiadomienia o jej terminie, a w sprawach, dla których właściwy jest skład pełny, minimalny termin to sześć miesięcy.

Ustawa nowelizująca zawiera także normy, które naruszają konstytucyjną zasadę podziału władzy oraz niezawisłości sędziów Trybunału Konstytucyjnego i jego niezależności. W ustawie upoważniono bowiem Prezydenta RP oraz Ministra Sprawiedliwości do składania wniosków o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego wobec sędziów trybunału, a także wniosków w sprawie wystąpienia przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego do Sejmu z wnioskiem o złożenie sędziego z urzędu. Wyposażenie organów władzy wykonawczej w tak dyskrejonalnie określone kompetencje



## **Ustawa nowelizująca zawiera normy, które naruszają konstytucyjną zasadę podziału władzy oraz niezawisłości sędziów Trybunału Konstytucyjnego i jego niezależności.**

zjach ustawodawcy, na przykład konieczności rozpatrywania spraw zgodnie z kolejnością wpływu. W ten sposób sprawy istotne z punktu widzenia wolności i praw jednostki, a nawet te, które okażą się mniej skomplikowane i szybsze w przygotowaniu rozstrzygnięcia, i tak będą musiały czekać na swoją kolej.

W tej sytuacji można wątpić nie tylko w możliwość wydania przez Trybunał Konstytucyjny orzeczenia w rozsądnym terminie, ale w możliwość wydania orzeczenia w ogóle. Wystarczy bowiem decyzja podjęta przez trzech sędziów o wyłączeniu się z postępowania, czy choćby losowa sytuacja, która doprowadzi do niemożności udziału trzech sędziów, i orzeczenie nie będzie mogło być wydane. A jak będą traktowane normy, wobec których większość sędziów będzie zgodnie twierdzić, że są niezgodne z Konstytucją, jednak taki pogląd nie uzyska dwóch trzecich głosów? Ustawa nie określa, co trybunał miałby w takiej w sytuacji zrobić.

Ten sam cel – radykalne spowolnienie pracy trybunału – zostanie osiągnięty po zastosowaniu regulacji za-

może rodzić niebezpieczeństwo podejmowania działań uwarunkowanych pobudkami politycznymi i mających na celu wywarcie presji na sędziego. Należy przy tym podkreślić, że uprawnienie Sejmu do złożenia sędziego z urzędu jest rozwiązaniem naruszającym zasady odrębności i niezależności władzy sądowniczej. W tym bowiem przypadku sprawowanie urzędu przez sędziego może zostać przerwane na skutek politycznej decyzji posłów.

Przyjęte rozwiązania ustawowe – co należy podkreślić – nie tylko naruszają konstytucyjną zasadę podziału władzy oraz zasadę niezależności sądów, ale także są niezgodne z międzynarodowymi i europejskimi standardami określającymi konieczną odrębność władzy sądowniczej od pozostałych władz.

Podczas uchwalania ustawy nowelizującej doszło także do naruszenia zasad prawidłowej legislacji – wywodzonej z zasady demokratycznego państwa prawa – i to w zarówno poprzez złamanie zasady trzech czytań w Sejmie, jak i poprzez rezygnację z zastosowania *vacatio legis*.

Szczególnie istotne są konsekwencje wprowadzenia w art. 5 ustawy nowelizującej normy stwierdzającej, że „ustawa wchodzi w życie z dniem ogłoszenia”. W polskim porządku prawnym nie był dotychczas kwestionowany pogląd o nadrzędności Konstytucji (wyrażony *expressis verbis* w jej art. 8 ust. 1). Realizacja tej zasady wymaga jednak realnej możliwości badania zgodności uchwalonego prawa z Konstytucją, co – również zgodnie z normami Konstytucji – pozostaje w kompetencji Trybunału Konstytucyjnego. Wprowadzenie do ustawy nowelizującej normy o rezygnacji z *vacatio legis*, co ma w praktyce uniemożliwić zbadanie – na wniosek uprawnionych podmiotów – konstytucyjności uchwalonej ustawy, jest więc niedopuszczalną próbą złamania Konstytucji.

W obecnej sytuacji niezbędne jest, aby Trybunał Konstytucyjny dokonał zbadania konstytucyjności ustawy nowelizującej w odniesieniu do unormowań konstytucyjnych. Jego działanie będzie wynikać bezpośrednio z dyrektywy zawartej w art. 8 ust 1, mówiącej o nadrzędności Konstytucji, oraz z normy zawartej w art. 195 ust. 5, w której stwierdza się, że sędziowie Trybunału Konstytucyjnego podlegają tylko Konstytucji. W innym przypadku nie tylko działalność Trybunału Konstytucyjnego uległaby destabilizacji, ale mogłoby dojść do sytuacji, w której organ ten musiałby funkcjonować (i orzekać) na podstawie uregulowań, które następnie sam uznałby za niekonstytucyjne. Byłoby to niezgodne ze standardami demokratycznego państwa prawnego i zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Wydaje się jednak, że obecne wydarzenia, które w oczach opinii publicznej są związane z funkcjonowaniem Trybunału Konstytucyjnego, w rzeczywistości dotyczą zagadnienia dużo poważniejszego – modelu polskiej demokracji. Współczesna demokracja, jej

kształt i funkcjonowanie budzą bowiem żywe emocje. Widać to wyraźnie w wielu państwach, i to nie tylko tych, które nie pretendują do miana demokratycznych, ale także tych, w których – nie negując demokracji – szuka się jej nowego/innego oblicza (jak demokracja nieliberalna czy rosyjski model „demokracji suwerennej”). Współczesna demokracja (liberalna, konstytucyjna) jest bowiem modelem złożonym, wymagającym dużego zaangażowania ze strony sił politycznych, a przede wszystkim wymagającym ugruntowanej kultury politycznej i prawnej. Nie może być pojmowana jako klasyczna demokracja elektoralna.

Możliwość podejmowania decyzji – a więc władza – znajduje się oczywiście w rękach większości dysponującej legitymacją wyborczą, jednak ta naturalna konsekwencja może też rodzić poważne niebezpieczeństwo. Już od czasów Platona i Arystotelesa pojawiały się obawy przed degeneracją demokracji, przed przekształceniem „rządów ludu” w „rządy motłochu”, które nie będą zważać na dobro wspólne. To dlatego Alexis de Tocqueville i John Stuart Mill ostrzegali przed możliwością przekształcenia się demokracji w „tyranię większości”. Zwycięstwo w wyborach daje więc możliwość rządzenia, ale nie daje absolutnego prawa do decydowania o wszystkim i wszystkich. Współczesna demokracja musi bowiem zakładać poszanowanie prawa i przyjętych procedur.

Wszystko wskazuje jednak na to, że nie wszyscy ten pogląd podzielają: zwycięzcy ostatnich wyborów w Polsce najwyraźniej uważają, że ich władza nie powinna być w żaden sposób ograniczana, nie powinna podlegać temu, co w zapoczątkowanej przez Johna Locke’a i Monteskiusza tradycji prawnej nazywa się *trias politica* albo *checks and balances*. Zapewne dlatego ofiarą obecnego konfliktu padł Trybunał Konstytucyjny.



**Ryszard Balicki** – doktor nauk prawnych w Katedrze Prawa Konstytucyjnego na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego.



I N S T Y T U T

I D E I

**SCENARIUSZE**

**NA PRZYSZŁOŚĆ**



# Ostry zakręt czy kontynuacja?

## Pięć elementów nowej strategii gospodarczej

IGNACY MORAWSKI

Tempo zmian politycznych w Polsce w ostatnich tygodniach i miesiącach jest wyjątkowo szybkie. Wymiana prezydenta i rządu, głębokie zmiany instytucjonalne, nowe plany i strategie. Wzbudza to naturalne pytanie, dokąd zmierzamy jako kraj.

Podobne pytanie jest powszechnie zadawane w kręgach gospodarczych. Dwie kwestie nurtują w sposób

dziemy obserwowali próby zwiększonej ingerencji państwa w procesy gospodarcze. Widzę w strategii nowego rządu kilka pozytywnych elementów, kontynuujących i usprawniających dotychczasowy model gospodarczy, ale też wiele niepokojących zmian lub braków. Nie oczekuję poważnego zaburzenia ścieżki wzrostowej gospodarki, bo polityka ma na gospodarkę mniejszy wpływ, niż sądzi większość ekonomistów, ale zwracam uwagę, że elementy pozytywne strategii nowego rządu są niepewne, a ryzyka coraz bardziej widoczne.

Żeby ocenić, jak wygląda nowy model rozwojowy, warto wyłuskać jego kluczowe elementy z wypowiedzi głównych decydentów w nowym rządzie. Dostrzegam



**Elementy pozytywne strategii nowego rządu są niepewne, a ryzyka coraz bardziej widoczne.**

szczególny: czy wkraczamy w okres fundamentalnej przebudowy modelu gospodarczego? czy efekty nowego modelu lub kontynuacji będą pozytywne czy negatywne?

Moja odpowiedź brzmi: jesteśmy na zakręcie, który prowadzi w nieznanym kierunku. Na pewno utrzymamy filary gospodarki w postaci dominacji wolnego rynku oraz pełnej otwartości na świat, ale jednocześnie bę-

pięć takich elementów, przy czym podkreślam, że klasyfikacja ta jest subiektywna. Pierwszym jest strategiczny cel podniesienia wzrostu gospodarczego do 4–5 procent. Drugi to zmiany regulacyjne na wzór węgierski, które zwiększają kontrolę rządu na wszystkimi instytucjami publicznymi, i tym samym nad gospodarką. Jako trzeci element należy wyróżnić zwiększenie stopy inwestycji i stopy oszczędności. Czwartym jest stymulo-



wanie ekspansji zagranicznej polskich średnich i małych firm, a piątym – zwiększenie skali redystrybucji poprzez podniesienie ściągalności podatków.

Poniżej dokonam krótkiej analizy każdego z tych punktów, a następnie wskażę, czego w tym planie moim zdaniem brakuje.

Zdefiniowanie obecnego potencjału rozwojowego jest pierwszym krokiem do skutecznej diagnozy wyzwań na przyszłość. Dlatego dobrze należy ocenić fakt, że przedstawiciele rządu postawili przed sobą cel w postaci konkretnego tempa wzrostu PKB. Z wypowiedzi Pawła Szałamachy i Mateusza Morawieckiego wynika, że rząd planuje osiągnąć wzrost gospodarczy rzędu 4–5 procent.

W ćwierćwieczu po transformacji Polska rozwijała się w tempie 4 procent rocznie, o 2,5 punktu procentowego

będzie łatwe i większość profesjonalnych prognostyków uważa, że to się nie uda. Według firmy Consensus Economics, zbierającej długookresowe prognozy instytucji finansowych, średni wzrost w Polsce w latach 2016–2020 ma wynieść 3,3 procent, a w latach 2021–2025 będzie to 2,7 procent. Według OECD będzie jeszcze gorzej – w najbliższych latach zejdziemy lekko poniżej 3 procent, a po 2020 roku osiągniemy zaledwie 2 procent.

Nie trzeba nikogo przekonywać, że w Polsce widać ewidentne symptomy naśladowania modelu węgierskiego, co jest moim zdaniem ryzykowne. Pod rządami Viktora Orbána na Węgrzech zaszło kilka zmian, które uczyniły z tego kraju modelowy przykład nieortodoksyjnej ścieżki modernizacji. Model węgierski opiera się na kilku fundamentach. Przede wszystkim polega na głębokiej przebudowie instytucji w taki sposób, że ich



**Plan Szałamachy i Morawieckiego wydaje się bardzo ambitny. Problem w tym, że jest mało realistyczny.**

szybciej niż Niemcy. To pozwoliło zwiększyć relację PKB *per capita* Polski do Niemiec z 25 procent do 50 procent. Gdybyśmy utrzymali tę przewagę w tempie wzrostu, moglibyśmy liczyć na dogonienie Niemiec pod względem dochodu *per capita* w perspektywie niecałych 35 lat. Gdybyśmy powiększyli przewagę do 3 punktów procentowych, dogonilibyśmy Niemcy za niecałe 25 lat. Plan Szałamachy i Morawieckiego wydaje się bardzo ambitny. Problem w tym, że jest mało realistyczny, co prowadzi do wątpliwości, czy stratedzy rządu wiedzą, na jakiej ścieżce się znajdujemy.

Na nasz wzrost w ostatnim ćwierćwieczu złożyły się wzrost produktywności pracowników o 3,8 procent i wzrost zatrudnienia o 0,4 procent. Teraz jednak na oba wymienione czynniki wzrostu będą negatywnie oddziaływały dwie siły: wyższy poziom produktywności sprawia, że jej dynamika może maleć (efekt konwergencji – kraje bardziej produktywnie rozwijają się wolniej), natomiast recesja demograficzna sprawia, że wkrótce dynamika zatrudnienia spadnie do zera lub nawet ujemnych poziomów. Realistyczny i umiarkowany ambitny plan na przyszłość powinien zakładać utrzymanie obecnego tempa wzrostu, czyli około 3,5–4 procent. To wcale nie

funkcjonowanie zależy od personalnych więzi zaufania między głównymi decydentami, a nie od apersonalnych reguł. Ponadto cechuje go niechęć wobec kapitału zagranicznego i silny nacisk na wspieranie krajowego kapitału metodami regulacyjnymi.

Zwolennicy Viktora Orbána często argumentują, że odrzucenie niektórych elementów liberalnej demokracji jest warunkiem *sine qua non* wejścia na wyższy poziom dochodu, ponieważ nie można gonić liderów rozwoju, używając ich reguł gry. Twierdzi się zatem, że polityka urbanowska odzyskuje dla lokalnych decydentów w regionie podmiotowość – przestaje być li tylko wypadkową globalnych trendów, narzucanych przez zachodnie rządy i korporacje, a zaczyna być definiowana przez aktorów lokalnych.

Problem w tym, że jak na razie model węgierski nie ma na koncie sukcesów. Na pewno Węgrom udało się ustabilizować dług publiczny oraz zadłużenie zagraniczne, czyli trochę posprzątać po tragicznych rządach partii socjalistycznej Ferenc Gyurcsanya. W żadnym razie nie można jednak mówić o wejściu kraju na nową ścieżkę rozwoju. W latach 2010–2015, czyli za rządów Viktora Orbána, wzrost PKB Węgier wynosił 1,5 procent, wobec

3,1 procent w Polsce (na plus Orbánowi można zapisać, że różnica ta zmalała w porównaniu z wcześniejszym sześciolatkiem). Kilka innych wskaźników sugeruje, że procesy rozwojowe na Węgrzech nie przyspieszyły za obecnych rządów, a może nawet uległy osłabieniu. Na przykład udział Węgier w handlu zagranicznym wewnątrz Unii Europejskiej utrzymał się w ostatnich sześciu latach na poziomie 2,2 procent, podczas gdy w przypadku Polski wzrósł z 3,5 do 4,3 procent. Widać również pogorszenie relatywnej pozycji Węgier w rankingach opisujących warunki prowadzenia działalności gospodarczej.

W exposé premier Beaty Szydło pojawił się punkt, który rzadko był wymieniany przed wyborami, nato-

inwestycyjna netto). Model rozwoju w tak dużej mierze bazujący na finansowaniu zagranicznym ma swoje zalety, ale ma też poważne wady. Zaletą jest możliwość importu technologii i dobrych standardów, wadą – uzależnienie od zagranicznych technologii i ograniczony rozwój kompetencji decyzyjnych i badawczych w kraju. Na obecnym poziomie rozwoju uzasadnione wydaje się szukanie sposobów na oparcie wzrostu w większym stopniu na krajowym kapitale.

Kłopot w tym, że na razie nie zostały przedstawione żadne przekonujące instrumenty, jak ten cel można osiągnąć. Na agendzie pojawiło się kilka niezłych pomysłów, jak ulgi inwestycyjne, ale wydaje się, że to za mało, by mówić o znaczącej zmianie w długookre-



## W Polsce widać ewidentne symptomy naśladowania modelu węgierskiego.

miast po wyborach stał się jednym z centralnych punktów planu gospodarczego. Chodzi o zwiększenie stopy inwestycji. Mówi o tym często również wicepremier Mateusz Morawiecki. Istotnym filarem planu jest zwiększenie udziału kapitału krajowego w inwestycjach, co *de facto* musi oznaczać zwiększenie stopy oszczędności.

Niska stopa oszczędności i inwestycji jest często identyfikowana jako jedna z głównych makroekonomicznych barier dla wzrostu gospodarczego w Polsce. Wynika to z faktu, że kraje, które w przeszłości notowały szybkie tempo konwergencji – jak azjatyckie tygrysy, Irlandia, Finlandia czy nasi południowi sąsiedzi – miały zwykle stopę inwestycji wyraźnie przekraczającą 20 procent. Wysoka stopa inwestycji została zidentyfikowana w Raplocie Spence'a – dokumencie przygotowanym przez zespół pod kierownictwem noblisty Michaela Spence'a na zamówienie Banku Światowego w 2008 roku, jako jeden z ośmiu głównych czynników decydujących o powodzeniu konwergencji. Polska w ostatnich latach i dekadach notowała średnią stopę inwestycji poniżej 20 procent. Co więcej, niemalą część inwestycji finansowaliśmy z kapitału zagranicznego, co sprawia, że wartość aktywów zagranicznych w Polsce – pomniejszona o wartość polskich aktywów zagranicznych – wynosi około 60 procent PKB (jest to tak zwana międzynarodowa pozycja

sowych trendach inwestycyjnych. Co ważne, nie ma pomysłu, jak pobudzić stopę oszczędności, która jest ważnym determinantem stopy inwestycji (ze względu na skłonność do lokowania oszczędności w kraju, globalnie stopa oszczędności jest wysoko skorelowana ze stopą inwestycji). Wymogiem cywilizacyjnym dla Polski jest stworzenie systemu zachęt dla dobrowolnych oszczędności emerytalnych, ale takich planów na razie nie ma.

Ważną rolę w planie stymulowania rozwoju gospodarki ma odgrywać eksport, szczególnie polskich przedsiębiorstw. W wielu powyborczych wypowiedziach Mateusz Morawiecki podkreślał, że ekspansja zagraniczna polskich firm to jeden z filarów polityki rozwojowej. Chodzi przede wszystkim o to, by w eksport angażowało się więcej polskich firm średniej wielkości oraz by eksport rozwijał się szczególnie w branżach o jak najwyższej wartości dodanej. Jest to kolejny punkt – po zwiększeniu stopy inwestycji – któremu można przyklasnąć, ale który jednocześnie jest owiany niepewnością.

Polska osiągnęła w obszarze eksportu duży sukces. W ostatnich 20 latach stosunek eksportu do PKB rósł średnio w tempie 1 punktu procentowego rocznie, do niemal 50 procent PKB, wyraźnie zwiększając udział Polski w globalnym handlu. Coraz lepiej radzi sobie krytykowana przed laty dyplomacja ekonomiczna. Powoli

zwiększamy penetrację rynków zagranicznych, co widać po wyraźnym wzroście wskaźnika IEMP (*index of exports market penetration*; pokazuje on, jaką część potencjalnych rynków, na które mogłyby trafiać eksportowane towary, udało się zdobyć): w ostatnich latach z 12,6 do 17,1 punktu, znacznie więcej niż na Węgrzech (z 9,8 do 11,3 punktu) czy w Czechach (z 12,6 do 14,5 punktu). Wyzwaniem pozostaje natomiast relatywnie wysoka koncentracja naszego eksportu w branżach o niskiej wartości dodanej oraz dominujący udział firm zagranicznych w eksporcie. Udział towarów high-tech w eksporcie mamy niższy niż Węgry czy Czechy, a nasze przewagi komparatywne – czyli towary i branże, w których mamy wyższy od średniej udział w globalnym eksporcie – koncentrują się w takich obszarach, jak produkcja surowców, drewna czy towarów gumowych i plastikowych. Węgrom i Czechom udało się natomiast w ostatnich dwóch dekadach osiągnąć przewagi komparatywne w produkcji maszyn i urządzeń oraz sprzętu transportowego, czyli branżach o wyższej wartości dodanej.

Jak pchnąć nasz eksport na wyższą ścieżkę rozwojową? Pierwszą konkretną decyzją ma być powołanie nowych urzędów do wspierania eksportu. Jest to jednak taktyka skoncentrowana na pytaniu „kto?”, a nie „co?”.

administracja. Żeby zachęcić firmy do wdrapywania się na drabinie wartości dodanej i ekspansji zagranicznej, konieczna jest akceptacja dużej dozy ryzyka we wspieraniu innowacji – część projektów musi upadać, większą rolę powinny odgrywać „miękkie” instrumenty wspierania firm, większy udział w decyzjach administracji muszą mieć przedstawiciele biznesu. Do tego potrzebne jest pokonanie wielu barier mentalnych i organizacyjnych, które przez ostatnie dwie dekady pętały polską administrację. Czy widać do tego wolę i gotowość? Zobaczymy.

Główne hasła gospodarcze PiS-u w kampanii wyborczej skupiały się na większej redystrybucji dochodu, z flagowymi projektami w postaci transferów dla rodzin z dziećmi, obniżenia wieku emerytalnego i podniesienia kwoty wolnej od podatku. Redystrybucja dochodu jest zawsze, w każdym kraju i w każdych okolicznościach, jednym z kluczowych elementów polityki, trudno więc dziwić się takiej strategii. Szczegóły są jednak niepokojące.

Pomysł zwiększenia skali redystrybucji nie musi być zły. Polska jest krajem o niskim zaangażowaniu państwa w redystrybucję. Jeżeli skalę redystrybucji dochodu narodowego mierzyć poziomem bieżących wydatków budżetowych (po odjęciu odsetek od długu), to Polska znajduje się na jednym z ostatnich miejsc w Unii Europej-



## Wymogiem cywilizacyjnym dla Polski jest stworzenie systemu zachęt dla dobrowolnych oszczędności emerytalnych, ale takich planów na razie nie ma.

Jeżeli polskie firmy mają wejść na wyższy szczebel łańcucha wartości dodanej, potrzebny jest nam zupełnie nowy model wspierania innowacyjności. Nie dosyć, że w Polsce wydajemy mało na badania i rozwój, to jeszcze system bodźców generowanych przez administrację zniechęca firmy do innowacji. Dwa lata temu Bank Światowy opublikował badanie, z którego wynika, że finansowanie publiczne innowacji w Polsce jest nastawione na relatywnie bezpieczne projekty, premiuje zakup technologii, a nie ich wytwarzanie, oraz opiera się na procedurach, które mają niewiele wspólnego ze sposobem selekcji projektów w biznesie. Nad tym wszystkim unosi się awersja do ryzyka, którą przesiąknięta jest

skiej – konkretnie siódmym od końca, wyprzedzając jedynie małe kraje naszego regionu. Nasze wydatki to około 35 procent PKB, wobec średniej dla UE na poziomie 41,7 procent. Warto nadmienić, że jak na stosunkowo młode społeczeństwo sporo, bo ponad 10 procent PKB, wydajemy na emerytury, co zostawia jeszcze mniej dostępnych środków na wsparcie osób uboższych, rodzin wielodzietnych czy bezrobotnych. Wydatki społeczne po odjęciu emerytur to niecałe 7 procent PKB, wobec średniej unijnej wyższej niż 9 procent. Bardzo źle wygląda sytuacja w służbie zdrowia, na którą wydajemy 4,5 procent PKB, wobec średniej unijnej 7,2 procent. Na to wszystko nakłada się problem niskiej efektywności wydatków publicznych.

Ewidentne problemy mamy również po stronie dochodowej. Ciężar podatków ponoszony jest w nadmierny sposób przez osoby ze średnimi i niskimi dochodami. Mamy też dużą lukę w dochodach z VAT-u i CIT-u: ubytek wynikający ze stosowania przez firmy nieuczciwych praktyk jest szacowany na 50–70 miliardów złotych. Moim zdaniem te szacunki, podawane często przez firmy konsultingowe, są zawyżone, ale co do 30–40 miliardów złotych można mieć pewność.

Tu jednak ujawnia się pierwszy problem: rząd zakłada, że w ciągu paru lat zwiększy ściągalność podatków o kilkadziesiąt miliardów, co wydaje się mocno wątpliwe. Część obiecanych wydatków i cięć podatków będzie musiała zostać pokryta przez nowe podatki. Niektóre już znamy, jak podatek od supermarketów czy banków, ale

Wymieniłbym dwa obszary, które pilnie wymagają zmian: rynek pracy oraz struktura finansów publicznych.

Przede wszystkim potrzebujemy w Polsce znacząco zwiększyć aktywność zawodową, czyli udział ludzi pracujących w ogólnej populacji potencjalnie zdolnej do pracy. Obecnie stopa aktywności zawodowej w Polsce wynosi 68 procent, wobec średniej unijnej na poziomie ponad 72 procent. Różnica jest pozornie niewielka, ale trzeba dodać kilka uwag, by zrozumieć sens problemu. Wszystkie kraje, które osiągnęły sukces gospodarczy i z którymi chcemy się porównywać, mają stopę aktywności zawodowej wyraźnie powyżej średniej unijnej – średnia jest zaniżana przez takie „czarne owce”, jak Grecja, Węgry, Włochy czy Rumunia. Ponadto Polska w większym stopniu niż kraje zachodnie doświadczy



**Kilka wyzwań rozwojowych, które powinny znaleźć się na liście priorytetów każdego rządu, jest przez obecną władzę pomijanych.**

korporacje mają prawo obawiać się, że pojawią się nowe obciążenia.

Ponadto niektóre rozwiązania redystrybucyjne będą miały destrukcyjny wpływ na finanse publiczne i rynek pracy w długim okresie. Mam tu przede wszystkim na myśli obniżenie wieku emerytalnego. Z uzasadnienia projektu ustawy obniżającej wiek emerytalny wynika, że projektodawcy dokonali ewidentnie niewłaściwych kalkulacji efektów proponowanej zmiany. Na przykład szacują, że obniżenie wieku emerytalnego zwiększy popyt na pracę wśród osób młodych ze względu na odejście z rynku pracy osób starszych. Dostępna wiedza ekonomiczna jednoznacznie wskazuje, że takiego efektu nie będzie – pracownicy młodszy i starszy nie są substytutami, mają odmienne kwalifikacje, najczęściej spełniają odmienne funkcje w firmach. Takich błędów w uzasadnieniu jest więcej. Możemy natomiast być pewni, że koszty fiskalne będą narastały, podobnie jak problemy wynikające z szybciej kurczącej się siły roboczej.

Niestety, kilka wyzwań rozwojowych, które powinny znaleźć się na liście priorytetów każdego rządu, jest przez obecną władzę pomijanych (co nie oznacza, że poprzednie władze poświęcały im wystarczającą uwa-

negatywnych efektów recesji demograficznej w postaci znaczącego spadku emerytur (a konkretnie stopy zastąpienia, czyli relacji pierwszej emerytury do ostatniej pensji). Zwiększenie aktywności zawodowej to najlepszy dostępny sposób, by ograniczyć negatywne skutki zmian demograficznych. Niestety, w tym obszarze nie ma konkretnych planów lub nawet są pomysły, które mogą zaszkodzić.

Drugim obszarem koniecznych zmian są finanse publiczne. W najbliższych 10–15 latach budżet zacznie odczuwać dużą presję na wzrost wydatków na służbę zdrowia (to na pewno) oraz emerytów (to możliwe, jeżeli spadek emerytur wymusi wprowadzanie zasiłków dla osób starszych). To wywoła dwa rodzaje problemów: kłopoty z utrzymaniem stabilnego długu publicznego oraz zmniejszenie puli środków finansowych dostępnych na finansowanie badań, rozwoju i innowacji. W tym kontekście mało zrozumiała jest strategia rządu, by utrzymywać deficyt finansów publicznych w okolicach 3 procent PKB, czyli na maksymalnym poziomie dopuszczanym regulacjami UE, który nie daje przy tym możliwości obniżenia długu. Kraj, który w dobrych czasach nie redukuje zadłużenia, musi prędzej czy później

wpaść w turbulencje fiskalne. Nam może się to przytrafić w najmniej korzystnym momencie – w następnej dekadzie, gdy wzrost gospodarczy spowolni, a presja fiskalna wzrośnie.

Co więcej, konieczne są reformy zwiększające efektywność wydatków publicznych w wielu dziedzi-

nach – z jednej złotówki wydanej przez sektor finansów publicznych musimy osiągać więcej efektów niż dziś. Tu również nie widać dobrych pomysłów.



**Ignacy Morawski** – główny ekonomista FM Banku PBP, w latach 2012–2015 wyróżniony przez Narodowy Bank Polski jako jeden z najlepszych analityków makroekonomicznych. Były dziennikarz i publicysta działu ekonomicznego „Rzeczpospolitej”. Absolwent ekonomii na Uniwersytecie Bocconi w Mediolanie i nauk politycznych na Uniwersytecie Warszawskim.

# Europejskie ryzyka antyliberalizmu

PIOTR BURAS

Polska jest sygnatariuszem traktatów ustanawiających rządy prawa jako normę europejską i wprowadzających mechanizmy sankcjonowania ich naruszeń. Musi więc respektować prawo innych krajów członkowskich i instytucji UE do publicznego wypowiedania opinii na temat tego, co dzieje się w naszym kraju, także krytycznych.

---

Rok 2015 dał Europie ważną lekcję: pokazał, że podczas gdy ambicje Unii Europejskiej do kształtowania

rzecz ograniczenia napływu uchodźców, polityka wobec Syrii i tak zwanego Państwa Islamskiego oraz utrzymanie systemu Schengen. Owszem, także inne problemy – gwałtowna remilitaryzacja przy jednoczesnym regresie gospodarczym Rosji, Brexit czy szczyt NATO – będą miały istotne znaczenie. Ale od kwestii związanych z kryzysem uchodźców będzie zależeć ni mniej, ni więcej, tylko przyszłość Unii Europejskiej.

Ta sytuacja stawia Polskę w trudnej, ale jednocześnie kluczowej roli.

Trudnej, ponieważ dominacja kryzysu migracyjnego oraz zagrożenia terroryzmem (problemy te nie dotyczą dzisiaj Polski bezpośrednio) jako wyzwań egzystencjalnych dla UE w istotny sposób pogarsza – i tak niełatwe – warunki, w jakich nasz kraj musi dzisiaj realizować swoje interesy. Nie jest to w pierwszym rzędzie wynik ani złej



**Od kwestii związanych z kryzysem uchodźców będzie zależeć przyszłość Unii Europejskiej.**

swojego otoczenia międzynarodowego nie są adekwatne do jej środków i możliwości, to turbulencje zachodzące w sąsiedztwie UE mają coraz większy wpływ na to, co dzieje się w Europie, i na proces integracji. Kryzys uchodźczy jest tego najlepszym przykładem, będąc jednocześnie jednym z najważniejszych przejawów zderzenia z globalizacją, które już dziś znacząco zmienia europejską politykę. W ubiegłym roku Europa poznała siłę tego zderzenia, teraz będzie musiała zmierzyć się z jego skutkami. Testem powodzenia lub fiaska w tych wysiłkach będą przede wszystkim rezultaty zmagania

woli partnerów, ani zmiany rządu w Polsce, lecz uwarunkowań strukturalnych. Inaczej niż na przykład Węgry czy inne mniejsze kraje, które prowadzą politykę na forum UE w sposób bardziej defensywny, Polska ma liczne, jasno wyartykułowane interesy, o których realizację musi intensywnie zabiegać. Zależy nam na wzmocnieniu wschodniej flanki NATO, zdecydowanej postawie UE wobec Rosji (sankcje), chcemy strzec interesów polskiego węgla czy udaremnić budowę Nord Stream 2.

Już wcześniej uzyskanie poparcia i zrozumienia dla tych celów wśród naszych partnerów nie było rzeczą ani

łatwą, ani oczywistą. Większość krajów nie podziela naszej wrażliwości na zagrożenie ze strony Rosji, co utrudnia naszą politykę „Newport+”, czyli obecności NATO na jego wschodnich rubieżach, wychodzącą poza postanowienia z ostatniego szczytu w 2014 roku. Również grono zagorzałych zwolenników sankcji wobec Rosji nie jest wielkie. W polityce klimatycznej jesteśmy tak czy inaczej outsiderem. Pozycja Polski jako kraju mającego specyficzne, ważne dla siebie „sprawy do załatwienia”, które jednocześnie nie znajdują należytego zrozumienia u partnerów, będzie w nadchodzących miesiącach jeszcze bardziej dojmująca. Poparcie Wyszehradu nie jest

mi, niż to było do tej pory. Przede wszystkim Polska musi być postrzegana jako ważny i godny zaufania gracz, wart tego, by razem z nim inwestować i wychodzić naprzeciw jego oczekiwaniom. To samo dotyczy, rzecz jasna, postawy Polski wobec innych krajów UE.

Rola Polski będzie nie tylko trudna, lecz także kluczowa, ponieważ w ogromnej mierze to właśnie od niej będzie zależeć, czy pojawiające się dzisiaj rysy na konstrukcji UE nie przekształcą się w trwałe podziały. Kryzys uchodźczy i zmiany polityczne w Polsce, a wcześniej na Węgrzech, przywołały obraz Europy ponownie pękniętej wzdłuż osi Wschód–Zachód. Nawet jeśli jest to obraz



**Wkraczamy w okres, w którym realizacja polskich interesów będzie wymagać jeszcze więcej dyplomatycznego kunsztu, zdecydowania, dobrych relacji i współpracy z partnerami.**

gwarantowane i przede wszystkim nie jest wystarczające, a dla głównych europejskich graczy priorytetowe będą inne kwestie.

Niemcy są pochłonięte kryzysem uchodźców. Dla jego rozwiązania będą gotowe – w razie konieczności – poświęcić bardzo wiele. Po zamachach w Paryżu dla Francji, ale i dla wielu innych krajów Europy Zachodniej, walka z terroryzmem, tak zwanym Państwem Islamskim i zakończenie wojny w Syrii to absolutnie najważniejsze zadania. Jeśli jeszcze przed rokiem zakładaliśmy, że rosyjska agresja przeciwko Ukrainie zasadniczo zmieniła europejski krajobraz bezpieczeństwa i uświadomiła Zachodowi skalę zagrożenia ze Wschodu, dzisiaj nastroje się zmieniły. Nie oznacza to jeszcze, rzecz jasna, powrotu do partnerstwa z Rosją, ale klimat wokół spraw dla Polski szczególnie ważnych jest zupełnie inny. Wzmocnienie południowej flanki NATO wydaje się równie ważne, co wschodniej. Rosja – czy tego chcemy, czy nie – jest kluczowym graczem w Syrii. Konieczność sankcji wobec reżimu Putina – w obliczu względnego „uspokojenia” sytuacji na Wschodniej Ukrainie – w opinii sporej części elit staje się coraz mniej oczywista. Wkraczamy więc w okres, w którym realizacja polskich interesów będzie wymagać jeszcze więcej dyplomatycznego kunsztu, zdecydowania, dobrych relacji i współpracy z partnerami

uproszczony, nie sposób lekceważyć politycznych skutków rozpowszechniającego się w Europie przekonania, że blok środkowoeuropejski odróżnia się od starszych członków UE pod względem stosunku do wartości i reguł, które większość krajów i społeczeństw uważa za fundamentalne. Groźba poważnego rozbratu w UE zaistniała we wrześniu ubiegłego roku, kiedy na szczycie UE doszło do głosowania nad systemem relokacji 160 tysięcy uchodźców, któremu sprzeciwiły się trzy kraje Wyszehradu. To, że Polska nie znalazła się w tym gronie (wbrew początkowemu sprzeciwowi wobec przyjmowania uchodźców), uchroniło UE przed otwartym konfliktem wewnętrznym. Postawa Polski – największego kraju regionu – ma kluczowe znaczenie z punktu widzenia spójności i politycznej dynamiki UE. Przejście Warszawy na stronę frontu sprzeciwu wobec wspólnej polityki unijnej spowodowałoby we wrześniu pęknięcie, którego pogłębieniu się trudno byłoby przeciwdziałać.

Zarówno z punktu widzenia strategii polityki zagranicznej, jak i procesów integracji (albo dezintegracji) w Europie, Polska znajduje się więc dzisiaj w momencie szczególnym. Jak widać, dzieje się tak bez względu na zmiany polityczne, jakie zaszły w naszym kraju, i niezależnie od działań nowego rządu. Ale nie ulega wątpliwości, że te działania – i w polityce wewnętrznej,

i w polityce zagranicznej – określą przyszłe miejsce Polski w UE, a także w istotnej mierze sytuację polityczną w Europie. Rząd Beaty Szydło nie był w pierwszych miesiącach istnienia aktywny w polityce międzynarodowej, a obszerniejsza prezentacja założeń polityki zagranicznej rządu nastąpi dopiero w końcu stycznia bieżącego roku. Niemniej dotychczasowe kroki i wypowiedzi przedstawiceli rządu pozwalają wskazać kilka punktów, które mogą mieć istotne znaczenie dla postawy Polski w Europie w nadchodzących miesiącach, a nawet latach. Dla współpracy z partnerami najważniejsze znaczenie ma konfrontacyjny ton w stosunku do Niemiec, napięcia w relacjach z Komisją Europejską na tle krytyki jej funkcjonariuszy pod adresem polskich władz oraz – bardziej generalnie – antyliberalny zwrot w polityce wewnętrznej na wzór orbanowskich Węgier.

Zacznijmy od tego ostatniego punktu, bo jest on źródłem pozostałych problemów. Zmiany wprowadzane w Polsce z pogwałceniem Konstytucji i zmierzające do demontażu instytucji strzegących rządów prawa czy podporządkowania mediów i służ-

Owszem, procedury egzekwowania rządów prawa i demokracji są niedoskonałe i trudne w zastosowaniu (jednomyślność wymagana w przypadku decyzji o uznaniu „naruszenia podstawowych zasad” przez dane państwo członkowskie). Nie ma jasnego katalogu niezwykłych zasad i praw tworzących kościec systemu politycznego, którego naruszenie jednoznacznie wyrzucałoby dane państwo poza nawias wspólnoty. Wywodzenie ich z ogólnych zasad UE zostawia często spory margines interpretacyjny, otwierając pole do politycznych dyskusji i decyzji. Niemniej to nie sankcje, lecz mechanizmy deliberatywne, czyli dyskusja na forum UE, dialog i rekomendacje, są sednem mechanizmu przewidzianego do zastosowania w sytuacji podejrzenia o naruszenie rządów prawa. Wiele wskazuje na to, że Polska stanie się pierwszym krajem, który będzie musiał zmierzyć się z taką sytuacją. Choć sankcje unijne, czyli odebranie głosu lub obcięcie unijnych funduszy, Polsce nie grozi (zablokują taką decyzję przynajmniej Węgrzy lub Brytyjczycy; poza tym byłaby ona kontrproduktywna z punktu widzenia nastrojów w Polsce), to



**Wiele wskazuje na to, że polski rząd jest w znacznie trudniejszej sytuacji, niż był rząd Orbána kilka lat temu, gdy to Węgry uchodziły za „czarną owcę” Europy.**

by cywilnej rządowi (przy jednoczesnej, co ważne, oficjalnej retoryce władz, że ma to służyć usunięciu przeszkód w realizacji rządowego programu) są sprzeczne z fundamentalnymi zasadami, na których opiera się UE (tam, gdzie zagrożone są rządy prawa). Polska jest sygnatariuszem traktatów ustanawiających rządy prawa jako normę europejską i wprowadzających mechanizmy sankcjonowania ich naruszeń. Musi więc respektować prawo innych krajów członkowskich i instytucji UE do publicznego wypowiedzenia opinii na temat tego, co dzieje się w naszym kraju, także krytycznych. UE nie jest tylko wspólnotą gospodarczą, lecz organizmem politycznym, opartym na określonych prawach i wartościach, bez których nie mógłby funkcjonować. Zasada suwerenności państw członkowskich w niczym tego nie zmienia.

konsekwencji tego procesu nie można przecenić. Wiele wskazuje na to, że polski rząd jest w znacznie trudniejszej sytuacji, niż był rząd Orbána kilka lat temu, gdy to Węgry uchodziły za „czarną owcę” Europy.

Potencjał i znaczenie Polski budzą respekt, niezależnie od jej sytuacji wewnętrznej. Postawienie do kąta (izolacja) jednego z kluczowych krajów UE jest przedsięwzięciem bardziej ryzykownym niż w przypadku krajów bardziej peryferyjnych. Z drugiej jednak strony z tego samego powodu UE nie może pozwolić na to, by Polska podryfowała w stronę parademokracji. Byłoby naiwnością sądzić, że PiS może liczyć na taryfę ulgową. Po pierwsze, sytuacja w Europie jest napięta i nasila się przekonanie, że faktyczna unia dwóch prędkości (wyznaczana już nie tylko przez współpracę w ramach strefy euro, ale także – być może – „małego Schengen”)



jest koniecznością. Takie głosy, jak znanego komentatora Wolfganga Münchaua, który pisał ostatnio w Spiegel Online, że rozszerzenie UE na wschód było błędem<sup>1</sup>, są coraz mniej odosobnione – zwłaszcza w tych krajach, które chcą ściślejszej współpracy w polityce migracyjnej i azylowej. Pełzająca dekompozycja UE, najpierw na płaszczyźnie politycznej (większa solidarność części krajów kosztem, jeśli to konieczne, interesów pozostałych członków UE), a potem może także instytucjonalnej (pogłębienie strefy euro, wprowadzenie stałych kontroli granicznych w ramach „małego Schengen”), jest prawdopodobna. Nie ulega wątpliwości, że kurs obrany przez obecny rząd plasowałby Polskę poza centrum UE.

biczna) narracja przebija się na europejskich salonach – budząc kontrowersje, ale też prowokując dyskusje i głosy poparcia. „Point taken, Mr Orbán” – napisał niedawno w jednym z komentarzy liberalny „The Economist”, uznając, że podnoszona przez premiera Węgier kwestia konieczności ochrony zewnętrznych granic UE zasługuje na uwagę.

Pod tym względem PiS i jego przywódca są zupełnie innym przypadkiem – ich znajomość Europy i kontakty w niej pozostają nad wyraz ograniczone. Viktor Orbán rozumie Europę i potrafi wykorzystać jej słabości dla swoich celów; Jarosław Kaczyński kieruje się raczej uprzedzeniami niż trzeźwą analizą sytuacji. Orbán pod-

## “ Orbán podlega krytyce, ale jest traktowany poważnie. Kaczyński jest uważany nie tylko za antyliberalnego autokratę, lecz także przywódcę odklejonego od europejskiej rzeczywistości.

Po drugie, przykład Węgier, którym krytyka europejska uszła w zasadzie na sucho, może być mylący. W przeciwieństwie do PiS-u Fidesz jest członkiem europejskiej chadecji (Europejskiej Partii Ludowej), a jego „szable” w Parlamencie Europejskim są ważne dla siostrzanych partii. Nawet Donald Tusk czy Angela Merkel lojalnie bronili Viktora Orbána przed nadmierną krytyką ze strony instytucji unijnych i przedstawicieli innych opcji politycznych. PiS tak wpływowych sojuszników nie ma, nie licząc brytyjskich torysów, których siła przekonywania w UE jest ograniczona.

Ale może ważniejsza od formalnych powiązań partyjnych jest inna różnica między PiS-em a Fideszem, względnie Kaczyńskim a Orbánem. Premier Węgier, jakkolwiek krytykowany i nie lubiany przez dużą część europejskich elit, jest ważnym i aktywnym graczem w polityce europejskiej. Utrzymuje rozliczne kontakty w Europie, między innymi z wpływowym szefem bawarskiej CSU Horstem Seehoferem, z którym łączy go krytyczny stosunek do polityki Angeli Merkel w sprawie uchodźców, a jego eurosceptyczna (często też ksenofo-

lega krytyce, ale jest traktowany poważnie; Kaczyński jest uważany nie tylko za antyliberalnego autokratę, lecz także przywódcę odklejonego od europejskiej rzeczywistości. Budapeszt w Warszawie jest być może realny, trudno sobie natomiast wyobrazić, by Jarosław Kaczyński mógł stać się drugim Orbánem jako jeden z przywódców Europy Środkowej lub antyliberalnej międzynarodówki. To powoduje, że Polskę pod władzą PiS-u, o ile rząd nie podejmie świadomych przeciwdziałań, trudno będzie walczyć o swoje. Zwłaszcza jeśli temu obrazowi faktycznego przywódcy państwa będą towarzyszyć wzmacniające go wypowiedzi przedstawicieli rządu, jak te ministra Witolda Waszczykowski o zagrożeniach wynikających z mieszanki ras i kultur, wegetarianizmu i cyklistów, które szerokim echem odbiły się w Europie Zachodniej jako przejaw alternatywnego oglądu rzeczywistości.

Problem, jaki wynika z nastawienia nowej elity rządzącej w Polsce – przepełnionej nieufnością wobec Europy i natrętnie podkreślającego konieczność obrony nie tyle polskich interesów, ile swego

<sup>1</sup> Wolfgang Münchau, S.P.O.N. – *Die Spur des Geldes: Der Fehler der EU-Osterweiterung*, Spiegel Online, 1 Januar 2016, <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/polen-der-fehler-der-eu-osterweiterung-kolumne-a-1071041.html> (dostęp 10 stycznia 2016).

Kulturkampfu przeciwko trendom społecznym i kulturowym o kilkudziesięcioletniej historii – dotyczy nie tylko kwestii wizerunku, lecz w dużym stopniu także strategii prowadzenia polityki. Awersja do zachodniej krytyki, antyliberalizm i podejrzliwość wobec Niemiec prowadzą do antagonistycznego podejścia do dwóch kluczowych dla Polski partnerów: Komisji Europejskiej i Berlina.

Komisja Europejska zawsze była ważnym sojusznikiem nowych krajów członkowskich i w interesie Polski jest dbać o to, by tak pozostało. To KE stoi na straży spójności Unii Europejskiej, co znajduje odzwierciedlenie w jej podejściu zarówno do pieniędzy, jak i instytucji. Polska będzie wkrótce potrzebować jej wsparcia w wielu w sprawach. W 2016 roku zostanie dokonany przegląd europejskiego budżetu, i od pewnego czasu słychać, że część środków przeznaczonych na pomoc strukturalną

realizowania własnych interesów. Emocjonalne reakcje temu nie służą. A przed Polską jeszcze jedna niezwykle ważna batalia, w której rola KE jest absolutnie kluczowa: spór o gazociąg Nord Stream 2, który rozstrzygnie się właśnie w sferze interpretacji i stosowania prawa europejskiego, gdzie stanowisko KE może być decydujące. Akurat w tej kwestii polscy eksperci i politycy od dłuższego czasu obawiali się, że zbyt bliski sojusz KE z Berlinem może zagrozić polskim interesom. Należy liczyć na to, że KE będzie się kierować w pierwszym rzędzie prawem, a nie polityką. Ale nie ulega wątpliwości, że kontekst, w jakim odtąd będą wysłuchiwane polskie argumenty, zmienił się zasadniczo.

To samo dotyczy Niemiec, których stanowisko w sprawie Rosji, wschodniej flanki NATO, Nord Stream 2 i większości innych spraw ważnych dla Polski jest niezwykle istotne. Pocieszanie się, że pod wpływem kryzysu



## Ważnym miernikiem polityki Polski w Europie będzie w nadchodzących latach wierność zobowiązaniom podjętym przez nasz kraj wobec UE w ubiegłych latach.

(z której w UE najbardziej korzysta Polska) mogłaby zostać przesunięta na sfinansowanie działań z zakresu pomocy uchodźcom. Stanowisko KE nie będzie tu bez znaczenia, podobnie jak w sprawie wyrównywania poziomu wsparcia dla rolników. KE odgrywa także istotną rolę w procesie formułowania koncepcji dalszego rozwoju strefy euro i jak dotąd była głównym sojusznikiem (obok Niemiec) państw pozostających poza jej obrębem, dbając o to, by podział w UE na kraje strefy euro i spoza niej nie był trwały i zbyt głęboki.

Krytykowanie KE, a zwłaszcza jej wiceprzewodniczącego Fransa Timmermansa, któremu minister Waszczykowski wprost odmawia prawa do wypowiedziania się na temat stanu demokracji w Polsce, z pewnością nie sprzyja budowaniu relacji opartych na zaufaniu z tą instytucją. Eurorealiści, jak nazywają się w polityce członkowie PiS-u, powinni wiedzieć, że wbrew „euronaiwnej” opinii KE nie jest ciałem wyłącznie technokratycznym, któremu polityka jest całkiem obca. Dobre kontakty i relacje z tą instytucją mają realne znaczenie z punktu widzenia

uchodźców znaczenie Niemiec w UE spadło, jest bezpodstawne i naiwne. Poza tym słabe Niemcy to Niemcy bardziej zapatrzone w siebie, mniej europejskie i bardziej egoistyczne. Dzisiaj Niemcy po raz pierwszy w historii mają poczucie, że Unia Europejska nie przydaje im się w rozwiązaniu bodaj najważniejszego problemu, z którym borykają się od kilkudziesięciu lat. To bardzo niepokojąca sytuacja, która – jeśli będzie się nasilać – może prowadzić do znaczącej zmiany w polityce Niemiec w Europie. Zmiany, która z pewnością nie byłaby w interesie Polski.

W wypowiedziach (trudno bowiem mówić jeszcze o konkretnych działaniach) przedstawiciele rządu PiS-u trudno jednak znaleźć ślad zrozumienia dla tej sytuacji. Słychać raczej narzekania na wasalski charakter relacji Berlin–Warszawa, krytykę polityki „zapraszania” uchodźców (i zaprzeczenia, że kryzys uchodźców to problem całej Europy) oraz zarzuty, że Niemcy bardziej dbają o interesy Rosji niż bezpieczeństwo Polski (choć to Niemcy forsowały sankcje przeciwko Rosji i aktywnie

wspierają realizację postanowień szczytu NATO w Newport).

Niezależnie od opinii polskich decydentów na temat polityki niemieckiej, ta retoryka przynosi fatalne skutki. Ignoruje bowiem całkowicie stan niemieckiej debaty, w której sprawie uchodźców przypisuje się znaczenie egzystencjalne, a zmiany w polityce wobec Rosji oraz polityce bezpieczeństwa w ostatnich latach uważa się za bardzo znaczące. W tej sytuacji polska krytyka nie tylko jest odbierana jako niepoważna i nieadekwatna, lecz znacząco osłabia także pozycję tych niemieckich głosów, które dotychczas wspierały polskie postulaty lub nawoływały do większego zrozumienia dla wrażliwości Warszawy – ze względu na wagę współpracy z Polską i konieczność jej podtrzymania. Ich argumenty brzmią dzisiaj w niemieckich uszach bardzo nieprzekonująco.

Ważnym miernikiem polityki Polski w Europie będzie w nadchodzących latach wierność zobowiązaniom

podjętym przez nasz kraj wobec UE w ubiegłych latach, pod rządami PO. Kontynuacja w polityce zagranicznej, oparta na zasadzie *pacta sunt servanda*, jest warunkiem wiarygodności kraju. Dlatego ważne jest, że po chwilach wahania polski rząd deklaruje wolę wypełnienia zobowiązań o przyjęciu siedmiu tysięcy uchodźców. Taka postawa powinna dotyczyć także innych spraw, między innymi polityki klimatycznej. Ale antyliberalny zwrot w Polsce przyszedł w momencie, w którym Europa znajduje się nie tylko w kryzysie, lecz także powróciła do dyskusji nad swoimi aksjologicznymi fundamentami. Niewykluczone, że w epoce kryzysu demokracji, narastania fali populizmu, nastrojów ksenofobicznych i antyeuropejskich, to właśnie stosunek do liberalnego modelu demokracji, opartego na pluralizmie i rządach prawa, okaże się decydującym wyznacznikiem przynależności do zmieniającej się wspólnoty. Bycie po innej stronie może mieć wtedy bardzo wysoką cenę.



**Piotr Buras** – dyrektor warszawskiego biura Europejskiej Rady Spraw Zagranicznych (ECFR), ekspert ds. niemieckich. Autor książki *Muzułmanie i inni Niemcy. Republika berlińska wymyśla się na nowo* (Warszawa 2011).

# Ramowanie „dobrej zmiany”

OLGIERD ANNUSEWICZ

Prawo i Sprawiedliwość wygrało wybory, bo potrafiło narzucić i mediom, i konkurentom swoją komunikację, swój język kampanii, przedstawić obietnice w sposób atrakcyjny i angażujący, jednocześnie unikając emocjonalno-negatywnej retoryki. Po wyborach ten język się zmienił. Czy nadal jest to „dobra zmiana”?

---

Mechanizm kształtowania ram językowych w komunikacji politycznej opisał sympatyzujący z Partią Demokratyczną amerykański językoznawca George Lakoff<sup>1</sup>, po tym jak demokraci przegrali wybory w 2004 roku. Nie była to ich pierwsza z rządu porażka, a Lakoff wskazał

procesu: nadawcę, odbiorcę, komunikat, jego treść, wreszcie „kod”, czyli sposób, w jaki nadawca postanowił zakodować przekazywaną przez siebie treść.

*Clou* myśli Lakoffa dotyczy treści i sposobu jej kodowania. Autor na wielu przykładach ilustruje, jak republikanie skutecznie narzucali nie tylko temat kampanii, na przykład potrzebę obniżenia podatków, ale też ramy językowe mówienia o swoich postulatach – twierdzili, że Amerykanie lepiej niż rząd wydadzą swoje pieniądze (i wielu Amerykanów się z tym zgodziło) i że należy ulżyć płacącym podatki. Demokraci twierdzili, że to „ulżenie” jest niepotrzebne, a wręcz szkodliwe; tym samym wpadali w ramy językowe zastawione przez przeciwników – bo nawet jeśli mieli rację, to amerykańscy wyborcy dali się przekonać republikańskim politykom, którzy chcieli zostawić obywatelom ich pieniądze.

W Polsce od 2005 roku możemy wskazać przykłady skutecznego ramowania języka polityki. Tak było, gdy Prawo i Sprawiedliwość zaproponowało Polakom wybór



**W Polsce od 2005 roku możemy wskazać przykłady skutecznego ramowania języka polityki.**

jej językowe podstawy: republikanie potrafili skutecznie narzucić mediom i samym demokratom zarówno tematykę, jak i język kampanii. Gdyby odwołać się do klasycznej teorii komunikacji, która mówi, że komunikacja jest procesem wymiany informacji między nadawcą a odbiorcą, można wskazać następujące elementy tego

między Polską solidarną a Polską liberalną. Ramy te zostały przyjęte nie tylko przez media, które często powtarzały je jako motto kampanii; także Platforma Obywatelska nie potrafiła skutecznie zaproponować własnego przekazu, a zaangażowała się w skazaną na porażkę obronę liberalizmu. Skazaną nie dlatego, że

<sup>1</sup> G. Lakoff, *Nie myśl o słoniu! Jak język kształtuje politykę. Obowiązkowa lektura dla myślących postępowo*, przeł. A.E. Nikita, J. Wasilewski, Wydawnictwa Akademickie, Oficyna Wydawnicza Łośgraf – Wiesław Łoś, Warszawa 2011.

liberalizm jest zły *per se*, ale ze względu na stereotypowe pojmowanie tego terminu przez społeczeństwo i negatywne skojarzenia, które budził wtedy i które może budzić nadal.

Odwrotna sytuacja zaistniała w 2007 roku. PiS wprawdzie ponownie proponowało wybór pomiędzy układami i liberalizmem PO a solidarnością i walką z korupcją, ale mechanizm ten, zużyty w poprzednich wyborach, w konfrontacji z burzliwymi latami 2005–2007 nie zdał egzaminu. Przegrał z pozornie naiwną ramą cudu, którego realizację nad Wisłą obiecał w debacie z Jaro-

uzupełnieniem teorii Lakoffa, być może pomagającym we wskazaniu przyczyn, dla których niektóre ramy dominują w dyskursie publicznym, jest zaproponowana przez autora niniejszego tekstu emocjonalno-konotacyjna typologia języków polityki<sup>2</sup>. Gdyby bowiem chcieć zbudować taką typologię, to ewentualna matryca mogłaby zostać opisana na dwóch osiach, odnoszących się do dwóch wymiarów – racji i emocji oraz pozytywnej i negatywnej konotacji używanej w dyskursie frazeologii. Możemy zatem mówić o języku pozytywnie emocjonalnym (odwołującym się do sfery



## PiS zarówno w kampanii prezydenckiej Andrzeja Dudy, jak i w kampanii przed wyborami parlamentarnymi skutecznie narzuciło swoje ramy komunikacyjne.

sławem Kaczyńskim Donald Tusk. Polacy wybrali tego, który mówił, że cuda się zdarzają, zwłaszcza że odpowiedzią PiS-u było negowanie i tworzenie raczej czarnego scenariusza na przyszłość (w przypadku wygranej PO).

Z ramowania polityki z dobrym skutkiem skorzystał także Barack Obama, obiecując Amerykanom zmianę, a hasłem „Yes, we can” przekonując ich, że „dadzą radę”.

Powyższe przykłady nie wyczerpują oczywiście wszystkich prób ramowania języka polityki w Polsce i na świecie, są jednak znamienne – mechanizm zapewniający wygraną wyborczą polega na wprowadzeniu do debaty publicznej tematów, które będą atrakcyjne dla wyborców i wygodne dla partii politycznej (bo jej program wyborczy zawiera ofertę dotyczącą właśnie tych kwestii). Kluczowe jednak jest ich – zarówno tematów, jak i oferty – zakodowanie, znalezienie słów kluczy, haseł, mott, bon motów czy hashtagów, które stworzą ramy dyskursu. Skuteczny kod przyjmuje się w szerszej debacie publicznej, ale też jednoznacznie ustawia relacje i skojarzenia. Staje się podstawowym językiem opisywania politycznej rzeczywistości i prowadzenia publicznej debaty. Wyznacza językowe ramy, w których poruszają się uczestnicy procesu komunikacyjnego.

emocji przy pomocy pozytywnych konotacji i skojarzeń), pozytywnie racjonalnym (łąającym dodatnie konotacje z racjonalną argumentacją), negatywnie emocjonalnym (wykorzystującym negatywne konotacje w zestawieniu z silnymi emocjonalnymi ekspresywizmami) i wreszcie negatywnie racjonalnym (posługującym się wprawdzie argumentami racjonalnymi, ale budującym pesymistyczne nastawienie odbiorców).

W słynnej debacie z października 2007 roku jedną z przyczyn negatywnego odbioru przekazu Jarosława Kaczyńskiego była jakościowa i ilościowa przewaga negatywnie nacechowanych ekspresywizmów nad rzeczowymi informacjami lub pozytywnie nacechowanymi afirmacjami. Można zaryzykować twierdzenie – choć jego weryfikacja wymagałaby dodatkowych badań, które być może warto podjąć w przyszłości – że skuteczniejsza jest retoryka, w której dominuje przekaz kodowany emocjonalnie (ewentualnie znajdujący się na pograniczu emocjonalności i racjonalności) z wykorzystaniem pozytywnych konotacji. Natomiast negatywna i emocjonalna retoryka może być skutecznym sposobem opisywania politycznych przeciwników, ale nie powinna być przekazem dominującym w kampanii – a to

<sup>2</sup> Zob.: O. Annusewicz, „Zmowa mówienia” czy błąd nadawcy? Próba analizy źródeł homogenicznych ocen politycznej rzeczywistości w mediach, [w:] *Retoryka mediów, retoryka w mediach*, red. M. Marcjanik, Aspra, Warszawa 2012, s. 87–88.

właśnie ona zdominowała przekaz PO w 2015 roku czy PiS-u w 2011 roku.

PiS zarówno w kampanii prezydenckiej Andrzeja Dudy, jak i w kampanii przed wyborami parlamentarnymi ponownie skutecznie narzuciło swoje ramy komunikacyjne. Umownie możemy nazwać je „dobrą zmianą”, wspieraną wszechobecnym hasłem „damy radę”. Jak

mogłaby wywoływać negatywne skojarzenia, ale jako inwestycja. Któż by nie chciał, by państwo w niego zainwestowało? Co więcej, propozycja dotyczyła dzieci i rodzin. Oba te słowa (a przede wszystkim wyraz „dziecko”), które w kampanii często pojawiały się w wystąpieniach polityków PiS-u, mają bardzo pozytywną konotację i wywołują pozytywne emocje. Jednocześnie



## Wyborcy uwierzyli tym, którzy obiecali coś pozytywnego, konkretnego i przekładającego się na dobrą zmianę w portfelu.

widać, Beata Szydło w kampanii wyborczej nie tylko naśladowała Baracka Obamę, sięgając po malarski pędzeł<sup>3</sup>, ale i wykorzystała istotne elementy kampanii amerykańskiego prezydenta.

Na ramowanie dobrej zmiany PiS-u składało się kilka elementów. Łącznie zdominowały one dyskurs polityczny kampanii.

Po pierwsze, należy wskazać, że wszystkie propozycje programowe PiS-u były zawsze określane mianem „dobrej zmiany”. O sile tego pojęcia decyduje jego pozytywna konotacja i emocje kryjące się za słowem „zmiana”. Co ciekawe, niezwykle istotne było dodanie przymiotnika „dobra”, większość zmian powoduje bowiem opór. Co więcej, jednolite „znakowanie” wszystkich postulatów mogło sprawiać wrażenie, że plany PiS-u są spójne i razem tworzą przemyślaną strategię dobrej zmiany. Po drugie, Beata Szydło, powtarzając motto „damy radę”, między wierszami mówiła wyborcom nie tylko, że obietnice zostaną zrealizowane, ale też, że to ona wygra wybory. Używała czasu „przyszłego na pewno dokonanego”: u da się, a nie zaklinającego rzeczywistość: musi się udać.

Ramowanie języka polityki przez PiS widać także w obietnicach wyborczych. Kluczowe było hasło „500 złotych na każde dziecko” – najważniejsza propozycja programu tej partii z kampanii wyborczej. Co ciekawe, była ona prezentowana nie jako pomoc socjalna, która

pieniądze co miesiąc wypłacane rodzinom są czymś niezwykle konkretnym, dotyczącym ogromnej części społeczeństwa. Wyborcy uwierzyli tym, którzy obiecali coś pozytywnego, konkretnego i przekładającego się na dobrą zmianę w portfelu. Głosy mówiące, że propozycja ta jest niedobra lub że nie da się jej wprowadzić, wyborcy skutecznie zagłuszali.

Drugą kluczową obietnicą była zapowiedź słuchania Polaków. Bo każdy chce być wysłuchany. Jednocześnie taka obietnica sugerowała, że dotychczas Polacy słuchani nie byli. Elementem uwiarygadniającym spełnienie tej obietnicy był „Dudabus”, a potem „Szydłobus”, którym Beata Szydło mogła dotrzeć do najmniejszych miejscowości (szczególnie tam, gdzie nie dociera kolej). Beata Szydło przypominała o odrzuceniu przez większość PO-PSL inicjatyw przeprowadzenia referendum i przy okazji wysyłała sygnał, że koalicja nie chciała słuchać społeczeństwa.

I wreszcie trzecia obietnica: obniżenie wieku emerytalnego. To *de facto* było przyrzeczenie „naprawienia” niesprawiedliwości, której miała się – w dyskursie PiS-u – dopuścić PO, kiedy kazała Polakom dłużej pracować. Co ciekawe, właśnie taka rama językowa: ka ż a Polakom pracować do ś m i e r c i, utrwaliła się w debacie publicznej. Wystarczyło więc obiecać wyborcom, że będą pracować krócej. Ponieważ społecznie dominuje przeświadczenie, że emerytury z ZUS-u i tak będą raczej niewielkie, krótszy czas pracy okazał się kuszący.

<sup>3</sup> Zob.: *Beata Szydło maluje ściany w szkole*, Interia Fakty, <http://fakty.interia.pl/galerie/kraj/beata-szydlo-maluje-sciany-w-szkole-zdjecie,ild,1906741,iAld,170442> (dostęp 5 stycznia 2016); Brian Knowlton, *Obama Celebrates Holiday With Service*, „The New York Times”, 19 January 2009, [http://www.nytimes.com/2009/01/20/us/politics/20obama.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2009/01/20/us/politics/20obama.html?_r=0) (dostęp 5 stycznia 2016).

W końcu należy zaznaczyć, że kluczowe znaczenie dla ramowania języka polityki miało nie tylko to, co mówili w czasie kampanii politycy PiS-u, ale także to, czego nie mówili i jak nie mówili. Udało im się niemal całkowicie wyeliminować z języka kampanii przekazy emocjonalne o charakterze negatywnym, i w ten sposób ustrzec się przed zakłóceniem komunikacji dobrej zmiany.

Co ciekawe, po wygranych wyborach politycy PiS-u zmienili retorykę. Wprawdzie nadal posługują się hasłem dobrej zmiany i dodają, że dadzą radę, jednak język pozytywnie emocjonalny oraz pozytywnie racjonalny został wyparty przez negatywnie emocjonalny oraz działania, których politycy nie zapowiadali. Dobra zmiana nie kojarzy się już z inwestowaniem w rodziny czy skracaniem wieku emerytalnego, ale raczej z paraliżem Trybunału Konstytucyjnego, zwolnieniami i przejmowaniem politycznej kontroli nad mediami publicznymi. Co więcej, w retoryce najbardziej wpływowych polityków zwycięskiej partii pojawiają się wypowiedzi polaryzujące społeczeństwo, silnie nacechowane negatywnymi emocjami, czego najprostszymi ilustracjami będą wypowiedzi Jarosława Kaczyńskiego o „gorszym sortcie Polaków”<sup>4</sup>, porównywanie oponentów do gestapo<sup>5</sup> czy nazywanie protestujących w obronie Trybunału Konstytucyjnego „ludźmi, którzy nie mają sprawnych głów” oraz „komunistami i złodziejami”<sup>6</sup>.

Od strony językowej możemy mówić o dewaluacji pojęcia „dobra zmiana”, które dziś jest ramowane inaczej – zarówno przez polityków PiS-u, jak i opozycję, która używa go z sarkazmem czy ironią.

Ktoś może chcieć zarzucić autorowi niniejszego tekstu pominięcie aspektu wpływu mediów na percepcję polityki i polityków. Nie należy jednak zapominać, że te media, z których płynie dziś nowa rama (być może należałoby ją nazwać antyramą?) językowa dyskursu politycznego, wcześniej (w kampanii wyborczej) odegrały istotną rolę w popularyzowaniu ramy proponowanej przez PiS. Jednocześnie warto pamiętać, że źródłem homogenicznych ocen rzeczywistości w mediach, a co za tym idzie czynnikiem wpływającym na kształt ram języka, jakim media opisują politykę, jest przede wszystkim działalność (także błędy) polityków<sup>7</sup>. Można postawić w tym miejscu tezę, że skuteczna w kampanii rama dobrej zmiany nadal spełniałaby rolę kluczowego kodu pozytywnie opisującego polityczną rzeczywistość, gdyby w centrum zainteresowania rządu i partii rządzącej pozostała realizacja obietnic, o których w kampanii mówili najczęściej. Trudno byłoby opozycji podważyć społeczne przeświadczenie, że dobrze jest, gdy państwo inwestuje w rodziny. Trudno byłoby opozycji przekonać Polaków, że muszą pracować dłużej. Wreszcie, niemożliwe byłoby wytłumaczenie społeczeństwu, że politycy nie muszą ich słuchać.

<sup>4</sup> Zob.: *Kaczyński krytykuje donosicieli. Gorszy sort Polaków*, Youtube, 16 grudnia 2015, <https://www.youtube.com/watch?v=SKFgVD2KGXw> (dostęp 5 stycznia 2016).

<sup>5</sup> Zob.: *Kaczyński nie przeprosi za gorszy sort*, tvn24, [http://www.tvn24.pl/wideo/z-anteny/kaczynski-nie-przeprosi-za-gorszy-sort-niech-pan-redaktor-będzie-powazny,1491142.html?playlist\\_id=19307](http://www.tvn24.pl/wideo/z-anteny/kaczynski-nie-przeprosi-za-gorszy-sort-niech-pan-redaktor-będzie-powazny,1491142.html?playlist_id=19307) (dostęp 5 stycznia 2016).

<sup>6</sup> Zob.: *Kaczyński: Chcemy dobrego Trybunału. To nie jest Trybunał w obecnym składzie*, tvn24, 13 grudnia 2015, <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/marsz-pis-w-warszawie-przemowienie-jaroslaw-kaczynskiego,602612.html> (dostęp 5 stycznia 2016).

<sup>7</sup> Zob.: O. Annusewicz, „Zmowa mówienia” czy błąd nadawcy?..., *op. cit.*



**Olgierd Annusewicz** – doktor nauk humanistycznych w zakresie nauk o polityce. Adiunkt w Zakładzie Socjologii i Psychologii Polityki w Instytucie Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego.

# Platforma znowu obywatelska

KRYSTYNA SKARŻYŃSKA

PO ma szansę być partią obywatelską, gdy nawiąże więź z częścią społeczeństwa, która ceni sobie liberalną demokrację, szanuje procedury, chce żyć po swojemu, ale nie jest obojętna na los innych.

Po ośmiu latach udziału w rządzeniu państwem Platforma Obywatelska, jej zarząd i zwykli członkowie znaleźli się w nowej sytuacji. Owa nowość jest wielopłaszczyznowa. To nie tylko przejście do opozycji parlamentarnej (co jest normalne w demokratycznych państwach) i związane z tym poczucie zmniejszenia siły

W tych warunkach niezwykle ważne dla stylu i sukcesu działania stają się pewne psychologiczne właściwości partyjnych liderów: otwartość poznawcza (na nowe idee, na inne niż własny punkty widzenia, na rozmaite aspekty rzeczywistości) i kompetencje komunikacyjne. Warto więc przy wyborze szefostwa partii w kryzysie kierować się właśnie tymi cechami. Silna potrzeba osobistych osiągnięć i władzy w trudnej sytuacji raczej przeszkadza, niż pomaga skutecznemu działaniu grupowemu.

Dawni partyjni koledzy, a dziś analitycy życia politycznego, piszą, że Platforma Obywatelska przegrała, bo „poszła za daleko na lewo”. Nie zgadzam się z tą prostą tezą. W ostatnim roku PO wykonała nieśmiałe ruchy w kierunku prospołecznym i przyniosły one zatrzymanie spadku poparcia społecznego tej partii. Ruchy



**PO zauważyła, że trzeba poszerzyć zakres obywateli korzystających ze wspólnie wypracowanego dobra dwudziestopięciolecia.**

realnego wpływu, ale także coraz wyraźniejsze odchylenie nowych władz od reguł liberalnej demokracji, państwa prawa i dotychczasowej proeuropejskiej polityki międzynarodowej.

Dochodzą do tego wewnętrzne spory o przywództwo partyjne i – związane z nimi – niejasne dla zewnętrznych obserwatorów cele i programy na najbliższe lata.

Wszystko to sprawia, że PO jest w trudnej sytuacji politycznej i psychologicznej. Działa w sytuacji poważnego konfliktu politycznego, a wydaje się, że towarzyszy jej także poczucie braku społecznego wsparcia.

te premier Ewie Kopacz dały dobry wynik wyborczy. Natomiast wsparcie dla konserwatywnych polityków do niedawna związanych z PiS-em (*vide* Roman Giertych, Ludwik Dorn, Michał Kamiński) obniżyło wskaźniki zaufania.

Warto więc pomyśleć, co przynosi partii poparcie, a co spycha ją na margines. Nie mówiąc o tym, że może Polacy nie chcą już partii łapiących wszystkich obywateli, lecz potrzebują ugrupowań wyrazistych. Czyli takich, które mogą wyraźnie i skutecznie reprezentować interesy pewnych grup, nawet za cenę odrzucenia przez inne. Sukces Nowoczesnej jest tego dowodem.



PO ma szansę być partią obywatelską, gdy nawiąże więź z tą częścią społeczeństwa, która ceni sobie liberalną demokrację, szanuje procedury, chce żyć po swojemu, ale nie jest obojętna na los innych.

W ostatnim roku PO – lepiej późno niż wcale – zauważyła, że trzeba poszerzyć zakres obywateli korzystających ze wspólnie wypracowanego dobra dwudziestopięcioletnia. Ale nie zrobiono nic, by zmienić negatywne postawy Polaków wobec polityki i państwa prawa. W końcu 2014 roku 73 procent dorosłych obywateli

niez mogą być oceniane z punktu widzenia ich sprawiedliwości (na przykład: w jakim stopniu są bezstronne; czy nie faworyzują tych, którzy je tworzą; czy i jaka jest możliwość apelacji, odwoływania się od pewnych decyzji itp.) oraz że dobre, sprawiedliwe, przejrzyste, powszechnie znane procedury służą obywatelom – wszystkim jednakowo, a nie tylko ludziom władzy?

Dzisiaj PO, poza dokonaniem zwrotu ku obywatelom, ma bardzo ważne zadanie w Sejmie: czynienie uchwał, ustaw, wszystkich kolejnych posunięć



## Następne wybory może wygrać ta partia, która przekona do siebie dotychczas milczącą większość Polaków.

sądziło, że osoby sprawujące władzę często są niekompetentne, 68 procent – że rządzący często dbają tylko o swoje dobro, a 72 procent obywateli uznało, że polskie prawo jest sprawiedliwe i równe dla wszystkich<sup>1</sup>. Nie ma się więc co dziwić, że dziś niewielu Polaków interesuje spór o Trybunał Konstytucyjny.

Partie demokratyczne powinny nie tylko walczyć o władzę w państwie, ale także edukować społeczeństwo, pomagać obywatelom w zdobywaniu wiedzy i kompetencji, które ułatwiają sukces w demokratycznej rywalizacji. Dlaczego nie pokazano, że procedury rów-

niS-u bardziej przejrzystymi. Tylko punktowanie błędów proceduralnych i naciskanie na rządzących, by wskazywali podstawy prawne swoich decyzji, może nieco przyhamować zapędy nowej władzy. Powinno się także systematycznie pokazywać konsekwencje tych decyzji dla codziennego życia różnych grup społecznych.

Ale najważniejsza jest teraz jak najszerza komunikacja z obywatelami, i to nie tylko tymi, którzy dotychczas wspierali PO. Następne wybory może wygrać ta partia, która przekona do siebie dotychczas milczącą większość Polaków.

<sup>1</sup> Wyniki badania autorki (grant NCN-B/HS6/03071), realizowane przez CBOS na reprezentatywnej próbie dorosłych, n = 971.



**Krystyna Skarżyńska** – profesor psychologii, kierownik Katedry Psychologii Społecznej na Uniwersytecie SWPS i w Pracowni Psychologii Politycznej w Instytucie Psychologii PAN.

# Kto wygra następne wybory?

MARCIN CELIŃSKI

Jako liberał patrzący na Platformę Obywatelską z boku widzę, jak wiele błędów złożyło się na jej obecną sytuację. Ale tylko od niej zależy, czy będzie główną siłą opozycji. Kluczem jest właściwe zdefiniowanie następnego pola politycznej bitwy i odpowiednie się do niej przygotowanie.

---

Czy spełnił się wariata sen? Owszem, nieliczne grono wariatów (do których mam zaszczyt zaliczyć i siebie) od kilku lat biło na trwogę. Ostrzegało, że historia nie kończy się nigdy, a polityka oznacza ruch. To bieg pod górę ruchomymi schodami poruszającymi się w dół – jeśli zwolnimy lub się zatrzymamy, nieuchronnie zostaniemy sprowadzeni do parteru.

Nie odczuwam dziś szczególnej satysfakcji, wskazując PO jej błędy i słabości. Ale żeby spojrzeć w przy-

Ograniczmy się do stwierdzenia, że kampania Bronisława Komorowskiego była fatalna, a późniejsza PO – niewiele lepsza. Tydzień za tygodniem PiS narzucało tematy, a PO się do nich odnosiła. To nie mogło skończyć się dobrze.

PO i broniący jej od lat publicyści proponowali politykę bez treści. Bez aksjologii. Bez wyzwań. Bez celów. Taka właśnie była polityka „cieplej wody w kranie”. Tymczasem polityka jest zarządzaniem emocjami – likwidując emocje, PO sama odebrała sobie możliwość zarządzania swym przekazem. Politycy PO uważają siebie za rynkowców, a w swojej działalności zapomnieli o podstawowej zasadzie rynku. Otóż jeżeli pozostawia się jakieś pole, jakąś wolną niszę, za chwilę ktoś ją wypełni swoją propozycją.

Gdybym miał wymienić trzy podstawowe powody wygranej PiS-u, te, które leżą po stronie PO, były to:

1. Nierozliczenie pierwszego podejścia IV RP. Nie piszę tu o zemście politycznej, ale o kształtowaniu społecznego poczucia sprawiedliwości, pojęć dobra i zła, dopuszczalnych i niedopuszczalnych zachowań władzy. Obywatel musi wiedzieć, a polityk pamiętać, że wystę-



**Polityka jest zarządzaniem emocjami – likwidując emocje, PO sama odebrała sobie możliwość zarządzania swym przekazem.**

szłość, trzeba sobie odpowiedzieć na pytanie, co takiego się stało, że Zbigniew Ziobro znowu jest ministrem sprawiedliwości, a obronność państwa powierzyliśmy Antoniemu Macierewiczowi.

Tony papieru zapisano na temat słabości kampanii wyborczych PO w 2015 roku. Nie będę tego powielał.

pek wiąże się z karą, że nadużycie władzy jest chwilową radością, po której nastąpi nieuchronne rozliczenie.

2. Brak programu państwowego. To przecież nie muszą być reformy na miarę Mazowieckiego i Balcerowicza. Niestety, opowiadanie, że wszystko jest dobrze, nie sprawi, że faktycznie tak będzie. Problemy są przecież

rozpoznane, choćby w wymiarze sprawiedliwości. Pozostawiając go bez naprawy, PO dała pole PiS-owi – które grzmiało, że jest źle, i podawało łatwe recepty, typu przywrócenie połączenia funkcji ministra sprawiedliwości i prokuratora generalnego.

3. Podkopywanie fundamentów państwa prawa. Każda władza ma pokusę, by omijać konstytucyjne i prawne ograniczenia. To reguła wręcz chemiczna, nad którą władzy mądrej udaje się zapanować, procesy takie kontrolować i samoograniczać. PO się nie udało. Warto wskazać tu przykładowo wybór „zapasowych” sędziów Trybunału Konstytucyjnego.

W nowy byt – opozycyjny – PO nie wchodzi jednak ze straconych pozycji. Ale musi sobie i wyborcom odpowiedzieć, po co istnieje i kogo reprezentuje. Przez

wania klarownego stanowiska w reakcji na pojawiające się problemy, oparcie się na logicznie konsekwentnym systemie wartości. Taka polityczność będzie skuteczna, o ile PO przyszłości zdecydowanie odróżni się od PO afer i drobnych kombinacji, a jeszcze bardziej odróżni się od PiS-u – odcinając od własnego psucia państwa w przeszłości, by móc krytykować PiS-owską kontynuację tego procederu. Wymaga to szybkiej, wewnętrznej rewolucji w PO, być może okupionej stratami w klubie parlamentarnym i strukturach. By tak się stało, potrzeba silnego i zdeterminowanego lidera, który wyznaczy partii cele polityczne, a nie tylko wyborcze.

Silna i prodemokratyczna PO może zdominować opozycję i z czasem wykluczyć Nowoczesną z gry. Nowoczesna ma jednak atuty, których lekceważyć nie



## Każda władza ma pokusę, by omijać konstytucyjne i prawne ograniczenia.

dłuższy czas będzie to robiła w relacji do ofensywy PiS-u. Tego czasu musi trochę upłynąć, zanim PO być może odnajdzie własny język i narrację. Mogłaby czekać na nieuchronną autokompromitację PiS-u, jest jednak jedno „ale”, które nazywa się Nowoczesna. Gdyby nie ona, być może PO byłaby skazana na sukces „dzięki” PiS-owi.

Osią opozycji może stać się jedna z dwóch sił – PO lub Nowoczesna. Dziś jeszcze trudno określić, która ma więcej atutów i która wykaże więcej determinacji.

Atutem PO jest oczywiście wielkość klubu parlamentarnego i teoretyczna siła struktur. Słabości to niewielka wiarygodność, wewnętrzna niespójność (nie brakuje przecież w PO zwolenników PiS-owskiej koncepcji państwa), obciążona polityczna hipoteka. Owszem, wyborcy mają krótką pamięć, ale nie aż tak, żeby nie dało im się przypomnieć kilku nazwisk skompromitowanych działaczy. Trudno na tym budować wartości. Trzeba natomiast przypomnieć sobie o wartościach, mieć merytorycznie o nich mówić, przedstawiać pomysły pozytywne.

Na niekorzyść PO działa też oczywiście przedłużający się proces zmiany przywództwa. Nowy przywódca PO wygra, jeśli przywróci partii polityczność, utraconą gdzieś na zakrętach ośmioletnich rządów. Chodzi o polityczność, która oznacza umiejętność sformu-

należy. Cokolwiek by tam prawicowa blogosfera próbowała przylepić, ile zdjęć Ryszarda Petru z Balcerowiczem czy Geremkiem by wynalazła – Nowoczesna jest ś w i e ż a. I do jakiegoś stopnia *tabula rasa* – do wypełnienia treścią. Atutem jest także brak dyskusji o przywództwie. Partia Petru jest też symbolem zmiany pokoleniowej, co rzuca się w oczy, kiedy spojrzy się na sejmowe ławy. Mocną stroną jest profesjonalnie zorganizowana komunikacja i umiejętność szybkiej reakcji – mogliśmy to obserwować przy okazji ujawnienia maili sztabowych w trakcie kampanii wyborczej. Wreszcie, mocny jest klub Nowoczesnej. Większość jego członków to interesujący i potencjalnie wiele wnoszący do polityki ludzie.

Słabością Nowoczesnej jest natomiast mała liczebność klubu i praktycznie żadne zaplecze. Na sukces każdej formacji zawsze pracują tysiące ludzi. Nowoczesna struktur nie ma i sprawia wrażenie wyjątkowo zamkniętej. Czysta karta to zarazem szansa i zagrożenie – w wielu zagadnieniach ustrojowych i społecznych daje się wyczuć pewną labilność i chęć ucieczki od problemów (choć to akurat cecha wspólna z PO). A od pryncypiów konstytucyjnych i kulturowych w tej kadencji uciec się nie da. Na nich można budować i organizować zaplecze emocjonalne, niosące do sukcesu.

Nonsensem byłoby wzajemne zwalczanie się PO i Nowoczesnej – wobec samodzielnej większości PiS-u wyborcy nie potrafiliby tego pojąć. Pola konkurencji wyznaczą rządzący, i tu partie opozycji, zagospodarowując je, mają szansę na budowanie swojej pozycji.

PiS nie zafunduje nam spektakularnej klęski gospodarczej. Nie będzie się szczególnie różniło pod tym względem od PO, będzie do jakiegoś stopnia pompoowało deficyt budżetowy i rozdawało środki według własnego wyczucia ważności potrzeb poszczególnych grup. Z takim założeniem nie kryją się politycy PiS-u, licząc, że rozbudowane programy socjalne typu „500 złotych na dziecko” dadzą osłonę wsparcia społecznego dla działań na każdej innej płaszczyźnie politycznej.

Nieukrywanym celem partii Jarosława Kaczyńskiego jest przebudowa kulturowo-prawna Polski. Choć prze-

preludium. Tu nie chodzi tylko o stanowiska – choć po ośmiu latach w opozycji głód władzy jest ważną determinantą – ale o rewolucję kulturową, mającą nas doprowadzić do mentalności archaicznej, tradycyjnej, silnie przesiąkniętej ultrakonserwatywną i ultranacjonalistyczną wizją naszej historii i teraźniejszości, implikującą plany na przyszłość. Narzędziami będą państwowe instytucje kultury i media. Wpływ na instytucje prywatne osiągnie się zaś poprzez zarządzanie tak dotacjami, jak i zlecaniem zadań dla NGO-sów. Ważnym narzędziem zmian będzie przebudowana szkoła.

Nie wiem, czy będzie to obiektywnie najważniejsze pole konfliktu, ale z pewnością najbardziej spektakularne, bo budzące największe emocje. Demontaż racjonalnej gospodarki można łatwo skrytykować – ale nie jest to sexy, nie wzbudzi masowych protestów, szczególnie



**PiS chce stworzyć państwo patriarchalne, omnipotentne, z demokracją większościową opartą na wzorcach sprzed stu i więcej lat.**

budowa jest być może złym określeniem. Państwo polskie w obecnym kształcie było i jest przez PiS kontestowane. Rządzący chcą stworzyć państwo patriarchalne, omnipotentne, z demokracją większościową opartą na wzorcach sprzed stu i więcej lat. Pragną państwa silnego przewagą władzy wykonawczej nad innymi władzami, gdzie trójpodział może nie jest zlikwidowany, ale granice się zacierają, a jakakolwiek niezależność jest odbierana jako czynnik osłabiający struktury zarządzania.

Swoista „dyktatura większości” będzie alergicznie reagowała na liberalne postulaty (będące normą w znanych nam, rozwiniętych demokracjach) uwzględniania praw mniejszości – każdej mniejszości. Odczuwa to już opozycja – prawa parlamentarnej mniejszości są ostatecznie naruszane na każdym posiedzeniu Sejmu.

Dla przeprowadzenia swoich celów PiS musi zdobyć nieograniczoną władzę legislacyjną (co właśnie czyni, usuwając bezpiecznik, jakim jest Trybunał Konstytucyjny) i media publiczne. Rewolucja nie ominie PISF-u. Zlecona przez wicepremiera Piotra Glińskiego kontrola Teatru Starego, głośny list do marszałka województwa dolnośląskiego w sprawie Teatru Polskiego – to dopiero

jeśli demontażowi temu będą towarzyszyły programy rozdawnictwa zasiłków i innych przywilejów. Potencjał oporu tkwi w wojnie kulturowej – tam jest łatwość mobilizacji i narzucenia własnego języka debaty. Przykładem tego zarówno ubiegłoroczny spór o *Golgota Picnic* i błyskawiczna akcja czytania tekstu sztuki w reakcji na próby wymuszenia zakazu przedstawienia, jak i walka o Trybunał Konstytucyjny. Przy tej ostatniej sprawie pierwszy raz od wielu miesięcy PiS musiało mówić nie własnym, a narzuconym mu językiem, a spór wyprowadził dziesiątki tysięcy ludzi na ulice.

Na naszych oczach tworzy się sytuacja, w której zakup biletu do teatru czy kina staje się deklaracją polityczną, a duch przekory i kulturowy snobizm będzie powodował przyznawanie się do takiej deklaracji dużo większej liczby obywateli niż faktycznie sprzedanych biletów. Bo nie o bilety tu chodzi, tylko o deklarację cywilizacyjną.

Procesy naturalnej przemiany kulturowej, zmiany mentalnej Polaków, jakie zaszły w ostatnim ćwierćwieczu, są nieodwracalne. I choć zmiany prawa za nimi nie nadążały, żadna inżynieria społeczna nie jest w stanie

zmienić niechęci większości naszych rodaków do życia w skansenie. To jest potencjał, do którego odwoła się i na którym następne wybory wygra siła polityczna, która zastąpi PiS u władzy.

Nie podejmuję się prorokować, która z partii parlamentarnej opozycji może wygrać rywalizację o reprezentowanie tej emocji kulturowej – z natury wykluczam PSL, który działa w swojej niszy i raczej skupi się na rozpaczliwej obronie przed PiS-em stanu posiadania we

wsiach i małych miasteczkach. Jak wspomniałem, na placu boju są PO i Nowoczesna, każda ze swoimi atutami i słabościami. Obie zdają się obecnie słabo przygotowane do podjęcia ofensywy na polu światopoglądowym, kulturowym, społecznym. Wygra ta partia, która szybciej wyrobi w sobie wrażliwość na te zjawiska, która stanie się reprezentantem tych Polaków, którzy najaktywniej i jako pierwsi zaprotestują przeciw PiS-owskiej rewolucji kulturalnej.



**Marcin Celiński** – przedsiębiorca, założyciel i przewodniczący Forum Liberalnego, publicysta, zastępca redaktora naczelnego Liberté!.

# KALENDARIUM

## ZDARZEŃ

Szybkość, z jaką parlamentarna większość PiS-u forsuje swoje zmiany, jest zdumiewająca. By ułatwić analizę „dobrej zmiany” – a w rzeczywistości demolowania państwa prawa – przygotowaliśmy krótkie kalendarium

### **25 października 2015**

PiS wygrywa wybory parlamentarne. Jarosław Kaczyński deklaruje podczas wieczoru wyborczego: „Musimy wprowadzić pakiet demokratyczny, musimy pokazać, że polskie życie publiczne może wyglądać zupełnie inaczej. Może wyglądać tak, że będziemy z niego dumni”.

### **27 października 2015**

Piotr Gliński zapowiada reformę oświaty, w tym likwidację gimnazjów oraz zniesienia obowiązku szkolnego od szóstego roku życia. „Myślę, że to jest możliwe od 1 września [2016 roku]” – mówi.

### **28 października 2015**

Prezydent Andrzej Duda wetauje nowelizację ustawy o mniejszościach narodowych. Zmiana ustawy miała umożliwić otrzymywanie dwujęzycznych zaświadczeń w urzędach oraz powoływanie przez władarzy miast i marszałków województw pełnomocników ds. mniejszości.

Prezydent Andrzej Duda wetauje ustawę ratyfikującą poprawkę do protokołu z Kioto. Dokument ten przedłuża obowiązywanie protokołu do 2020 roku, gdy powinno wejść w życie nowe porozumienie klimatyczne.

### **2 listopada 2015**

Mariusz Błaszczak przyznaje, że to nie Beata Szydło kompletuje skład Rady Ministrów: „To nie będzie rząd autorski, to będzie rząd drużyny Prawa i Sprawiedliwości”.

Witold Waszczykowski o zmianach na stanowiskach ambasadorów: „Żadne stanowisko ambasadorskie nie jest stanowiskiem pracy chronionej. [...] Tu nie ma żadnych świętych krów”.

### **10 listopada 2015**

Posel PiS-u Grzegorz Tobiszowski o górnictwie: „Trzeba się zastanowić nad wyciszeniem kopalń, które mają trudno dostępne złoża, by zdjąć część węgla z rynku. Zlikwidowanie kopalni nie jest bezkosztowe, a z ekonomicznego punktu widzenia może być lepiej ograniczyć wydobycie, zmniejszyć zatrudnienie i utrzymywać w «uśpieniu», w gotowości do ponownego uruchomienia w momencie powrotu koniunktury”.

Pierwsze posiedzenie Sejmu VIII kadencji w dniu nadzwyczajnego szczytu Unii Europejskiej na Malcie. Termin został wybrany przez prezydenta Andrzeja Dudę w momencie, gdy była już znana data europejskiego szczytu. Kolizja terminów uniemożliwiła udział w spotkaniu na Malcie premier Ewie Kopacz.

### **12 listopada 2015**

Wybór wicemarszałków Sejmu. Wbrew wieloletniej tradycji jeden z klubów – Polskiego Stronnictwa Ludowego – zostaje pozbawiony własnego wicemarszałka.

Już podczas pierwszego dnia obrad nowego parlamentu PiS składa w Sejmie projekt ustawy zmierzający do unieważnienia dokonanego przez poprzedni parlament wyboru pięciu sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Projekt zmienia również zasady wyboru nowych sędziów i prezesa trybunału.

PiS zmienia też Regulamin Sejmu i zasady działania komisji ds. służb specjalnych. Koniec rotacyjnego przewodnictwa w komisji, umożliwiającego udział opozycji w sprawowaniu kontroli nad spec służbami.

### **13 listopada 2015**

Prezydent Andrzej Duda desygnuje Beatę Szydło na premiera.

### **14 listopada 2015**

Kilkadziesiąt godzin po zamachach terrorystycznych w Paryżu przyszedł wiceminister ds. europejskich Konrad Szymański stwierdza, że „wobec tragicznych wydarzeń w Paryżu Polska nie widzi politycznych możliwości wykonania decyzji o relokacji uchodźców”. Wypowiedź ministra Szymańskiego spotyka się z falą krytyki w Europie.

### **15 listopada 2015**

Dzień przed objęciem resortu spraw zagranicznych Witold Waszczykowski proponuje stworzenie legionów z uchodźców i wysłanie ich do Syrii. Wypowiedź wywołuje lawinę komentarzy w mediach zagranicznych.

### **16 listopada 2015**

Zaprzysiężenie rządu Beaty Szydło.

### **17 listopada 2015**

Nowy minister obrony Antoni Macierewicz zapowiada wznowienie prac komisji ds. katastrofy smoleńskiej jeszcze w 2015 roku.

Prezydent Andrzej Duda ułaskawia byłego kolegę partyjnego i wiceszefa CBA za rządów PiS-u Mariusza Kamińskiego. Ułaskawieni zostali również trzej inni funkcjonariusze biura skazani przez sąd pierwszej instancji za działania w sprawie „afery gruntowej”. Prezydencki minister Andrzej Dera mówi o „uwolnieniu wymiaru sprawiedliwości od oceny dotyczącej polityczności”. Decyzja ta jest bezprecedensowa – po raz pierwszy głowa państwa zastosowała prawo łaski przed prawomocnym wyrokiem sądowym. Media informują, że prezydent nie zwrócił się do sądu o akta osób, wobec których zastosował prawo łaski.

### **18 listopada 2015**

*Exposé* premier Beaty Szydło.

Prezes PiS-u Jarosław Kaczyński mówi o potrzebie uchwalenia nowej konstytucji lub zmiany obowiązującej: „Potrzeba przeglądu Konstytucji, jej zmiany, albo przynajmniej można rozważyć jej zmianę. Może potrzebna jest nowa? Ta już ma 20 lat. Naprawdę warto tymi sprawami się zająć. To są przedsięwzięcia, które powinny być prowadzone przez wysoką izbę”.

Sejm wybiera członków komisji ds. służb specjalnych. Po zmianach w Regulaminie Sejmu nie zasiada w niej przedstawiciel Polskiego Stronnictwa Ludowego.

### **18/19 listopada 2015**

Premier Beata Szydło składa wnioski o odwołanie szefów służb wojskowych i cywilnych: Agencji Wywiadu, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Służby Wywiadu Wojskowego i Służby Kontrwywiadu Wojskowego.

### **19 listopada 2015**

Nowelizacja ustawy o Trybunale Konstytucyjnym przegłosowana w nocy przez Sejm. Punkt w porządku obrad Sejmu, który to umożliwił, został uzupełniony o godzinie 23.30. Po kilku godzinach głosami PiS-u i Kukiz'15 projekt ten zostaje przyjęty przez izbę niższą. Nowelizacja zakłada zmiany zasady wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego oraz ponowny wybór następców pięciorga sędziów, których kadencja mija w 2015 roku. Po niespełna



dobie ustawa zostaje przegłosowana, również nocą, przez Senat. Kilka godzin później podpisuje ją prezydent. Konstytucjoniści krytykują nowelizację ustawy.

Polityk PiS-u Jerzy Szmit, który stracił prawo jazdy za wielokrotne wykroczenia drogowe, zostaje powołany przez premier Beatę Szydło na stanowisko wiceministra odpowiedzialnego za transport drogowy w Ministerstwie Infrastruktury.

## **20 listopada 2015**

Minister kultury Piotr Gliński wystosował oficjalne pismo do marszałka województwa dolnośląskiego Cezarego Przybylskiego w sprawie spektaklu *Śmierć i dziewczyna* w reżyserii Eweliny Marciniak w Teatrze Polskim. Minister oczekuje, że przygotowania do premiery przedstawienia zostaną wstrzymane. Wywołuje to falę krytyki i zarzuty o cenzorskie zapędy nowej władzy.

Minister Gliński ogłasza, że wiceministrem kultury zostaje Jacek Kurski. Jak mówi Gliński, Kurski wchodzi do ministerstwa na „krótki czas”, w celu „analizy struktury ministerstwa”.

Ułaskawiony przez prezydenta Andrzeja Dudę były wiceszef CBA Maciej Wąsik zostaje sekretarzem stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Helsińska Fundacja Praw Człowieka apeluje do prezydenta Andrzeja Dudy o zaskarżenie PiS-owskiej nowelizacji ustawy o Trybunale Konstytucyjnym do Trybunału Konstytucyjnego. Fundacja wskazuje na sześciokrotne złamanie ustawy zasadniczej.

## **21 listopada 2015**

Wicepremier i minister rozwoju Mateusz Morawiecki mówi, że najbardziej nierentowne kopalnie powinny być zrestrukturyzowane i zamknięte.

## **22 listopada 2015**

Dziennikarka Karolina Lewicka zostaje zawieszona przez władze TVP za rozmowę z wicepremierem Piotrem Glińskim, w trakcie której bezskutecznie próbowała uzyskać od polityka odpowiedzi na zadane pytania.

## **23 listopada 2015**

Rzecznik Praw Obywatelskich i Platforma Obywatelska zaskarżają do Trybunału Konstytucyjnego uchwaloną przez PiS nowelizację ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

## **24 listopada 2015**

Dwudziestoletni Edmund Janninger zostaje doradcą Antoniego Macierewicza. Decyzja wywołuje falę krytyki z uwagi na brak doświadczenia i kompetencji nowego doradcy.

Aleksander Hall i Henryk Samsonowicz opuszczają Kapitułę Orderu Orła Białego w proteście przeciw ułaskawieniu przez prezydenta Andrzeja Dudę byłego szefa CBA Mariusza Kamińskiego.

Po posiedzeniu rządu premier Beata Szydło spotyka się z dziennikarzami w sali, w której nie wywieszono ani jednej flagi Unii Europejskiej. Szydło informuje, że flaga europejska zostaje usunięta z jej konferencji prasowych na stałe.

MSWiA podaje na swojej stronie internetowej, że wyłączyło witrynę internetową Komisji Badania Wypadków Lotniczych Lotnictwa Państwowego [www.komisja.smolensk.gov.pl](http://www.komisja.smolensk.gov.pl), oraz wykorzystywaną przez rządowy zespół Macieja Laska stronę [www.faktysmolensk.gov.pl](http://www.faktysmolensk.gov.pl).

### **25 listopada 2015**

PiS uchwała siedemdziesięcioprocentowy podatek od odpraw odchodzących menedżerów spółek skarbu państwa.

Tuż przed północą Sejm przyjmuje uchwały stwierdzające „brak mocy prawnej” wyboru pięciu sędziów Trybunału Konstytucyjnego przez poprzedni parlament. Uzasadnienie do wszystkich pięciu projektów uchwał prezentuje w imieniu PiS-u Stanisław Piotrowicz – prokurator, który w czasach PRL oskarżał członków antykomunistycznej opozycji.

### **26 listopada 2015**

W Sejmie powstaje Poselski Zespół na rzecz Nowej Konstytucji, pod przewodnictwem Kornela Morawieckiego z Kukiz'15.

### **27 listopada 2015**

Komitet Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk w podjętej uchwale krytykuje postępowanie prezydenta i parlamentu wobec Trybunału Konstytucyjnego. Wskazuje na „niebezpieczeństwo zmiany fundamentalnej zasady podziału władz” i sprzeciwia się „wszelkim formom nihilizmu konstytucyjnego” oraz „pogardzie dla zasady demokratycznego państwa prawnego”.

Media informują, że nowy prezes Agencji Modernizacji i Restrukturyzacji Rolnictwa Daniel Obajtek ma zarzuty prokuratorskie i status oskarżonego w sprawie podejrzenia przyjęcia łapówki.

### **29 listopada 2015**

Wiceminister kultury Jarosław Sellin mówi o przyczynach katastrofy smoleńskiej: „Były wybuchy na pokładzie”.

### **30 listopada 2015**

Sekretarz stanu w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego Krzysztof Czabański zapowiada powstanie Rady Mediów Narodowych, która wybierze władze mediów publicznych („narodowych”).

### **1 grudnia 2015**

Minister zdrowia Konstanty Radziwiłł zapowiada, że rządowy program dotyczący refundacji procedury in vitro będzie kontynuowany tylko do połowy 2016 roku. Tym samym zmienia decyzję poprzedniego ministra zdrowia o kontynuowaniu programu do 2019 roku.

Wydział prawa Uniwersytetu Jagiellońskiego, Alma Mater prezydenta Andrzeja Dudy, apeluje: „Zwracamy się do Pana Prezydenta, absolwenta naszego Wydziału i członka wspólnoty akademickiej Uniwersytetu Jagiellońskiego, o uszanowanie wartości, których Krakowska Wszechnica jest strażnikiem: prawa i wolności obywatelskich”. W dokumencie wykładowcy UJ wyrażają niepokój w związku z podpisaną przez prezydenta ustawą z dnia 19 listopada, która dotyczyła zmiany ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Ich zdaniem ruch ten „nie daje się pogodzić z zasadą demokratycznego państwa prawnego” oraz „podważa zaufanie do Trybunału Konstytucyjnego”.

Minister edukacji narodowej Anna Zalewska: „Nie wpuszczę seksedukatorów do szkół. Zewnętrzne zespoły są zagrożeniem dla dzieci, bo ich nie znają. Mogą im tylko zaszkodzić. Trzeba szanować intymność młodych ludzi”.

## **2 grudnia 2015**

Minister sprawiedliwości Zbigniew Ziobro zapowiada, że wystąpi o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego wobec prezesa Trybunału Konstytucyjnego za „stronnicze wypowiedzi”. Żąda od Andrzeja Rzeplińskiego zrzeczenia się funkcji i urzędu sędziego.

## **3 grudnia 2015**

Prezydent Andrzej Duda przyjmuje nad ranem ślubowanie od czterech z pięciu wybranych 2 grudnia przez PiS „sędziów” Trybunału Konstytucyjnego. Mimo protestów opozycji i środowiska prawniczego prezydent przyjął ślubowanie od nowych sędziów w dniu, w którym Trybunał Konstytucyjny ma zbadać zgodność z Konstytucją ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z czerwca 2015 roku, która była podstawą wyboru przez poprzedni Sejm pięciu nowych sędziów trybunału.

Trybunał Konstytucyjny uznaje za konstytucyjny wybór trzech sędziów przez poprzedni parlament. Wybór dwóch sędziów po zmianie ustawy w czerwcu 2015 roku zostaje uznany za niekonstytucyjny.

## **6 grudnia 2015**

Wiceminister kultury Jarosław Sellin: „Polska nie jest krajem neutralnym światopoglądowo, trzeba umieć te rzeczy odróżniać. W Polsce występuje rozdział instytucjonalny Państwa od Kościoła, ale to wcale nie znaczy, że Polska jest krajem neutralnym światopoglądowo”.

## **7 grudnia 2015**

Posel PiS-u Stanisław Pięta o konwencji antyprzemocowej: „Będę namawiał kolegów do jak najszybszej zmiany w tym zakresie. Będę też apelował o jak najszybszy audyt programów finansowanych przez ministerstwa edukacji, kultury i polityki społecznej, by nawet złotówka nie była przeznaczana na takie demoralizujące genderowe programy. Obecność tego typu aktywistów w instytucjach publicznych powinna być całkowicie ograniczona”.

Minister zdrowia Konstanty Radziwiłł proponuje zamiast *in vitro* „narodowy program prokreacyjny” i rządowe wsparcie dla naprotechnologii, której skuteczność ogranicza się do pacjentów z uleczalną niepłodnością.

PiS prezentuje nowy projekt regulaminu Sejmu – tak zwany pakiet demokratyczny. Zakłada on znaczne ograniczenie praw opozycji w kształtowaniu prac izby niższej parlamentu. Poseł Ryszard Terlecki tłumaczy wycofanie się przez PiS z części zgłoszonych za rządów PO pomysłów przyznających większe uprawnienia klubom opozycyjnym: „Inna była sytuacja, gdy byliśmy w opozycji, a inna, gdy rządymy. Nie możemy utrudniać rządowi życia”.

### **9 grudnia 2015**

Trybunał Konstytucyjny orzeka niekonstytucyjność większości zapisów listopadowej nowelizacji ustawy autorstwa PiS-u o Trybunale Konstytucyjnym. Trybunał jednogłośnie uznaje za niezgodne z Konstytucją zapisy o: możliwości ponownego wyboru sędziów w miejsce tych, których kadencja wygasła 6 listopada 2015 roku; o tym, że osoba wybrana na sędziego Trybunału Konstytucyjnego składa w ciągu 30 dni od wyboru ślubowanie wobec prezydenta RP, a także artykułu o wygaszeniu kadencji obecnego prezesa i wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego.

Komentarze polityków PiS-u po wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

Marek Ast: „Będziemy respektować wyrok trybunału w kwestii przepisów, które ten uznał za niekonstytucyjne; nie zmienia to faktu, że procedura wyboru nowych sędziów zakończyła się wraz z ich ślubowaniem przed prezydentem”.

Stanisław Piotrowicz: „To nie jest w gestii Trybunału Konstytucyjnego decydować o tym, kto ma być sędzią. O tym decyduje parlament”.

Andrzej Dera: „Prezydent przyjął ślubowanie od pięciu osób wybranych przez ten parlament i na dzień dzisiejszy Trybunał Konstytucyjny liczy 15 sędziów. Tyle, ilu jest zapisanych w polskiej Konstytucji, i więcej nie może przyjąć”.

Beata Kempa: „Trybunał dał się wykorzystać do prymitywnej wojny politycznej”.

Rzecznik MON informuje, że Edmund Janninger nie jest już doradcą Antoniego Macierewicza i że „wrócił na studia”.

### **10 grudnia 2015**

Decyzją ministra obrony narodowej Antoniego Macierewicza organizowane w stolicy miesięcznice smoleńskie będą miały wojskową asystę honorową.

Sejm przyjmuje zmiany osłabiające regułę wydatkową (przepis zabraniający nadmiernego powiększania wydatków z budżetu państwa). Tym samym rząd PiS-u przyznaje sobie prawo do zwiększania zadłużenia kraju.

### **11 grudnia 2015**

„Uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 3 grudnia nie może być opublikowane” – mówi Jarosław Kaczyński.

A wieczorem w wywiadzie dla TV Republika ocenia, że ci, którzy domagają się debaty o sytuacji w Polsce na forum europejskim, prezentują tradycje „zdrady narodowej. [...] To jest jakby w genach niektórych ludzi, tego najgorszego sortu Polaków”.

### **12 grudnia 2015**

Marsz w obronie demokracji i Trybunału Konstytucyjnego zorganizowany przez Komitet Obrony Demokracji (KOD). Według szacunków warszawskiego ratusza wzięto w nim udział około 50 tysięcy osób. Na czele szli liderzy opozycji – politycy PO, PSL, Nowoczesnej i lewicy.

### **13 grudnia 2015**

Jarosław Kaczyński o osobach protestujących przeciwko polityce PiS-u: „Ale to nie są ludzie, którzy mają sprawne głowy i którzy sprawnie myślą”.

### **14 grudnia 2015**

Prokuratura wszczyna śledztwo w sprawie niedopełnienia obowiązków urzędniczych w związku z nieopublikowaniem orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 3 grudnia.

### **15 grudnia 2015**

„Czy według pana współpracownicy gestapo i AK-owcy to ten sam sort ludzi? Według mnie nie” – stwierdza Jarosław Kaczyński, odpowiadając na pytanie dziennikarza TVN24, czy przeprosi za swoją wypowiedź o „gorszym sorcie Polaków”.

Minister kultury i wicepremier Piotr Gliński powołuje ekspertów Polskiego Instytutu Sztuki Filmowej. Na liście prawnicowi dziennikarze i publicyści niezwiązani ze środowiskiem filmowym, między innymi Rafał Ziemkiewicz, Robert Tekieli, Piotr Zaremba.

### **16 grudnia 2015**

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 3 grudnia – dotyczący czerwcowej nowelizacji ustawy o Trybunale Konstytucyjnym – zostaje opublikowany w Dzienniku Ustaw. Tego samego dnia PiS rozpoczyna prace nad nowelizacją ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, zmierzającą do sparaliżowania jego działalności (orzekanie w pełnym składzie, wyroki mają zapadać większością dwóch trzecich głosów).

### **17 grudnia 2015**

W Sejmie odbywa się pierwsze czytanie projektu PiS-u nowelizacji ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

### **18 grudnia 2015**

Urzednicy MON-u wraz z Żandarmerią Wojskową wchodzą w nocy do Centrum Kontrwywiadu NATO, gdzie pracują polscy i słowaccy oficerowie.

Do Sejmu wpływa projekt zmiany Konstytucji podpisany przez posłów Kukiz'15 i PiS-u. Zakłada on zwiększenie liczby sędziów Trybunału Konstytucyjnego z 15 do 18, ich wybór przez Sejm większością dwóch trzecich głosów oraz wygaszenie kadencji obecnych sędziów trybunału.

### **19 grudnia 2015**

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 9 grudnia – dotyczący listopadowej nowelizacji ustawy o Trybunale Konstytucyjnym – zostaje opublikowany w Dzienniku Ustaw.

W kilkunastu polskich miastach – w tym w Warszawie pod sejmem – odbywają się manifestacje w obronie Trybunału Konstytucyjnego i demokracji zorganizowane przez KOD.

### **20 grudnia 2015**

Premier Beata Szydło w wywiadzie dla TVN24 sugeruje dymisję prezesowi Trybunału Konstytucyjnego. Zapytana, czy Andrzej Rzepliński powinien podać się do dymisji, premier odpowiada: „Uważam, że każdy, kto piastuje ważne stanowisko publiczne, powinien wiedzieć, jak się zachować w określonych momentach”.

### **21 grudnia 2015**

Burzliwe obrady komisji ustawodawczej w sprawie PiS-owskiej nowelizacji ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. PiS składa kilka poprawek do własnego projektu – jedna z nich zakłada rozpatrywanie skarg przez Trybunał Konstytucyjny w kolejności wpływu, co zdaniem ekspertów doprowadzi do paraliżu działalności tej instytucji.

### **22 grudnia 2015**

Sejm przyjmuje projekt nowelizacji ustawy autorstwa PiS-u o Trybunale Konstytucyjnym, zmierzający do zablokowania działalności sądu konstytucyjnego w Polsce.

### **23 grudnia 2015**

Zagraniczne media i politycy ostro komentują sytuację wokół Trybunału Konstytucyjnego w Polsce. „Jeżeli PiS się nie opamięta, potrzebne będą sankcje, bo te nocne zmiany to powrót do czasów Związku Radzieckiego” – mówi szef dyplomacji Luksemburga. „Washington Post” apeluje do prezydenta Baracka Obamy, by wpłynął na rząd w Polsce.

Pierwszy wiceprzewodniczący Komisji Europejskiej Frans Timmermans wystosował list do ministra spraw zagranicznych Witolda Waszczykowskiego i ministra sprawiedliwości Zbigniewa Ziobry, z wezwaniem do nieprzyjmowania nowelizacji ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. List kończy się prośbą o przesłanie informacji „o sytuacji konstytucyjnej w Polsce”.

### **24 grudnia 2015**

Senat nad ranem (w Wigilię) przyjmuje nowelizację ustawy autorstwa PiS-u o Trybunale Konstytucyjnym.

Do Sejmu wpływa projekt ustawy o prokuraturze, zakładający połączenie stanowisk ministra sprawiedliwości i prokuratura generalnego.

### **28 grudnia 2015**

Prezydent Andrzej Duda podpisuje PiS-owską nowelizację ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, prowadzącą do paraliżu działalności tej instytucji.

### **29 grudnia 2015**

Platforma Obywatelska występuje do Trybunału Konstytucyjnego o uznanie za niezgodną z Konstytucją całości nowelizacji ustawy autorstwa PiS-u o Trybunale Konstytucyjnym. Prezes Andrzej Rzepliński informuje, że Trybunał Konstytucyjny zajmie się tą skargą w lutym 2016 roku.

Sejm przyjmuje ustawę nakładającą na instytucje finansowe podatek bankowy w wysokości maksymalnie 0,44 procent aktywów.

### **30 grudnia 2015**

Sejm przyjmuje projekt tak zwanej małej ustawy medialnej. Projekt nowelizacji ustawy o radiofonii i telewizji zakłada, że zarząd i radę nadzorczą wskazuje minister skarbu, a mandaty obecnego zarządu wygasają w dniu wejścia ustawy w życie. Otwiera to PiS-owi drogę do skoku na media publiczne.

### **31 grudnia 2015**

Sejm i Senat przyjmują zmianę ustawy o służbie cywilnej. Zakłada ona między innymi likwidację obsadzania wyższych stanowisk w służbie cywilnej przez otwarte konkursy – będzie tylko powołanie. Można będzie powołać na szefa służby cywilnej osobę, która przedtem w tej służbie nie pracowała, w dodatku znosi się obowiązek kilkuletniego stażu przy obsadzaniu stanowisk wyższych urzędników.

Senat bez poprawek przyjmuje nowelizację ustawy o systemie oświaty. Zostaje zniesiony wprowadzony przez rząd PO-PSL obowiązek szkolny dla sześciolatków oraz obowiązek przedszkolny dla pięciolatków. Polska znów jest jednym z krajów, w których dzieci idą najpóźniej do szkoły.

### **8 stycznia 2016**

Nowym prezesem TVP zostaje Jacek Kurski. W kolejnych dniach zmiany kadrowe obejmują kierownictwa anten i programów informacyjnych. Wielu dziennikarzy, wydawców itp. zostaje zwolnionych.



© Copyright by Instytut Obywatelski

Warszawa 2016

Publikacja dostępna na stronie

[www.instytutobywatelski.pl](http://www.instytutobywatelski.pl)

Redaktor naczelny

**Jarosław Wałęsa**

Zespół redakcyjny

**Tomasz Mincer**

**Agnieszka Mitkowska**

**Konrad Niklewicz**

**Aneta Wachnicka**

Redakcja i korekta

**Magdalena Jankowska**

Skład i opracowanie graficzne

**Marcin Tas**

**Druk**

Drukarnia EFEKT Warszawa

ISBN 978-83-63874-28-5

**Instytut Obywatelski**

ul. Wiejska 12 lok. 9

00-490 Warszawa

[www.instytutobywatelski.pl](http://www.instytutobywatelski.pl)

e-mail: [biuro@instytutobywatelski.pl](mailto:biuro@instytutobywatelski.pl)

tel. 22 459 64 41



ISSN 2299-6877

Egzemplarz bezpłatny