

Grzegorz Rydlewski

państwo NARÓD suwerenność społeczeństwo opozycja władza POLITYKA integracja europejska prawo POLSKA rządzenie świat

EUROPA

administracja większość

Coś więcej niż

SPÓR O MODEL RZĄDZENIA

zmiana

ROZWÓJ wizerunki idee przyzwolenie wartości fakty przymus symbol opór interesy aspiracje autorytet potrzeby siła strategia ciągłość partycypacja

COŚ WIĘCEJ
NIŻ
SPÓR O MODEL RZĄDZENIA



Instytut Nauk Politycznych
Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych
Uniwersytet Warszawski

Grzegorz Rydlewski

COŚ WIĘCEJ
NIŻ

SPÓR O MODEL RZĄDZENIA

*Kilka kwestii do przemyślenia
nie tylko przez politologów*



Warszawa 2017

Publikacja dofinansowana przez Wydział Nauk Politycznych
i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego

Recenzent:
prof. zw. dr hab. Mirosław Karwat

Redakcja i korekta:
Ewa Rydlewska

Projekt okładki:
Agnieszka Miłaszewicz

© Copyright by Grzegorz Rydlewski
and Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2017

ISBN 978-83-8017-178-7



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

Spis treści

Tytułem wstępu	7
Rozdział 1	
O rządzeniu	21
Rozdział 2	
O ważnych wyzwaniach dla nauk o polityce wynikających z polskiego scenariusza politycznego	33
Rozdział 3	
O tożsamości polityki	45
Rozdział 4	
O fundamentalnym znaczeniu stanu świadomości społeczeństwa	63
Rozdział 5	
O rujnącej świadomości społeczną kulturze postprawdy i rzeczywistości alternatywnej	81
Rozdział 6	
O wartości i niebezpieczeństwie posługiwania się w polityce zwrotem „my, Polacy”	89
Rozdział 7	
O państwie w kontekście rządzenia	97
Rozdział 8	
O granicach legitymacji uzyskanej w demokratycznych wyborach	111

Rozdział 9

O istocie sporu w sprawie trójpodziału i równowagi władz	137
---	-----

Rozdział 10

O napięciach w ramach żelaznego trójkąta: polityka, państwo, administracja	151
---	-----

Rozdział 11

O ciągłości i zmianach w rządzeniu	157
--	-----

Rozdział 12

O perspektywach demokratycznego modelu rządzenia	163
---	-----

Postscriptum	175
---------------------------	-----

Literatura przywołana i cytowana	183
---	-----

Indeks podstawowych zagadnień	193
--	-----

Indeks nazwisk	195
-----------------------------	-----

Nota o autorze	199
-----------------------------	-----

Tytułem wstępu

Coś pękło. W polskiej przestrzeni publicznej i politycznej oraz w stosunkach naszego kraju z państwami i strukturami świata demokratycznego dzieją się rzeczy, które jeszcze niedawno zdawały się niemożliwe. Można się pocieszać (ale marna to pociecha!), że także w innych państwach demokratycznych wiele kwestii, które wydawały się już strategicznie rozstrzygnięte, zaczyna być kształtowanych według nowych (a w istocie w dużej mierze starych, wyciągniętych z lamusa historii) scenariuszy. Przepowiadacze przyszłości kreślący obraz rzeczywistości, która ziszcza się właśnie na naszych oczach, jeszcze niedawno zostaliby uznani co najmniej za ekscentryków...

Sytuacja, z którą mamy do czynienia, wymaga głębokiego badawczego namysłu. Pojawia się potrzeba nowej konceptualizacji licznych obszarów tematycznych w dziedzinie polityki.

Jednym z najważniejszych zagadnień wymagających takiej konceptualizacji jest w perspektywie politologicznej rządzenie. Kluczowe znaczenie kategoria ta zyskuje zwłaszcza wtedy, gdy jest ujmowana w sposób nie tylko instytucjonalny, ale i funkcjonalny. Sięgając do światowego dorobku teoretycznego nauk o polityce¹, a także nawiązując do mojego wcześniejszego spojrzenia na tę problematykę², przedstawiam w tym opracowaniu

¹ Zob. szerzej A.M. Kjær, *Rządzenie*, Warszawa 2009, s. 11 i nast.

² Por. m.in. G. Rydlewski, *Rządzenie w świecie megazmian. Studium politologiczne*, Warszawa 2009.

pewne refleksje na temat stanu i dynamiki relacji, mechanizmów decydowania, procesów i związków przyczynowych w dziedzinach, które rozstrzygają w państwie o rozdziale dóbr, zarządzaniu zasobami i zagospodarowaniu kanałów przepływów.

Jako rządzenie rozumiem w tym szkicu złożone, stale zmieniające się pod względem podmiotowym i przedmiotowym spektrum działań i stosunków związanych z wykonywaniem władzy publicznej, w tym przede wszystkim władzy politycznej. Odchodzę od wąskich ujęć prawnokonstytucyjnych. Uwzględniam fakt, że współcześnie państwa i rządy są już tylko jednymi z wielu podmiotów kreujących rozstrzygnięcia w materii objętej rządzeniem, zaś polityka staje się tylko jedną z dziedzin, w których się te rozstrzygnięcia manifestują. Zgadzam się tym samym z poglądem, że rządzenie, a w jeszcze większym stopniu współrządzenie (*governance*), ma obecnie „zakres szerszy niż system władz publicznych czy nawet sektor publiczny” i obejmuje swoim zasięgiem „podmioty gospodarki rynkowej (*corporate governance*) oraz podmioty sfery społeczeństwa obywatelskiego w wąskim znaczeniu (*civic governance*), a dopiero w kontekście powyższych kategorii podmiotów – instytucje publiczne (*public governance*)”³. Bez wątpienia nie chodzi tu więc o rządzenie rozumiane jako *governing*⁴.

³ H. Izdebski, *Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2007, s. 69. Tematem samym w sobie są w tym kontekście relacje między rządzeniem i zarządzaniem publicznym, z których omawiania rezygnuję w tym szkicu, odsyłając w tej sprawie do solidnej dawki ujęć teoretycznych zgromadzonych w innych publikacjach. Zob. w szczególności: J. Hausner, B. Jessop, S. Mazur (red.), *Governance. Wybór tekstów klasycznych*, Warszawa 2016, oraz S. Mazur, *Współzarządzanie publiczne*, Warszawa 2015.

⁴ W tym kontekście polecam też uwagę czytelnika wartościowe uwagi dotyczące zmian na szlaku od *governing* do *governance*, czyli od rządzenia do współrządzenia i współzarządzania, zawarte w tekście J. Wilkina pt. *Kategoria jakości rządzenia w naukach społecznych – zagadnienia metodologiczne*, w: J. Wilkin (red.), *Jakość rządzenia w Polsce. Jak ją badać, monitorować i poprawiać*, Warszawa 2013, s. 19 i nast.

Z tego, co już zasygnalizowałem wyżej, wynika, że różnicuję w tej książce pojęcia modelu rządzenia i modelu rządów. Pierwsze z nich ma moim zdaniem zdecydowanie szerszy zakres przedmiotowy. W większym stopniu pozwala zidentyfikować realne mechanizmy i procesy decyzyjne. Już poprzednio wskazywałem, że w refleksji na temat rządzenia trzeba wyjść poza problematykę rządu oraz prezydenta RP i objąć zainteresowaniem całość zagadnień władzy wykonawczej, w tym kwestie udziału w niej podmiotów pozarządowych – różnorodnych samorządów, z samorządem terytorialnym na czele, organizacji obywatelskich, podmiotów gospodarczych i finansowych oraz mediów. Trzeba też uwzględnić nienormatywne mechanizmy artykulacji i agregacji stanowisk politycznych w państwie oraz gry politycznej toczącej się w przestrzeni publicznej, także w obszarze ponadpaństwowym i międzypaństwowym.

Obserwując kolejne stadia obecnego procesu wzmacniania władzy wykonawczej w stosunku do władzy ustawodawczej i władzy sądowniczej w Polsce, pozostaję w przeświadczeniu, że nie da się już sensownie mówić o rządzeniu bez skupienia uwagi na konsekwencjach tego procesu. Mają one dość bulwersujący charakter. W wyraźnym rozbracie z ideą trójpodziału i równowagi władz pozostaje fakt usytuowania działalności podmiotów ustawodawczych i sądownictwa wśród narzędzi implementacji decyzji politycznych. Bieg spraw dotyczących regulacji normatywnych w dziedzinie sądownictwa może dowodzić istnienia planu – czy przynajmniej intencji – wygaszania konstytucyjnego trójpodziału władz.

W tym miejscu powołałam się na najwyższy autorytet – Monteskiusza, który podkreślał, że „Kiedy, w jednej i tej samej osobie lub w jednym i tym samym ciele, władza prawodawcza zespólna jest z wykonawczą, nie ma wolności (...). Nie ma również wolności, jeśli władza sędziowska nie jest oddzielona od prawodawczej i wykonawczej. (...) Wszystko byłoby stracone, gdyby jeden i ten sam człowiek lub jedno i to samo ciało (...) sprawowało owe

trzy władze: tworzenie praw, wykonywanie publicznych postanowień oraz sądenie zbrodni lub sporów między obywatelami”⁵. Przestrogi te nabierają współcześnie aktualności. Dlatego na uwagę zasługują słowa wyrażające troskę o zachowanie trójpodziału władz wypowiediane obecnie przez przedstawicieli różnych środowisk. Głos w tej sprawie zabrał m.in. kardynał Kazimierz Nycz, który w homilii wygłoszonej w dniu 28 września 2017 r. w czasie mszy św. w Bazylice Archikatedralnej św. Jana Chrzciciela w Warszawie z okazji 100-lecia Sądu Najwyższego powiedział, że podczas tej mszy prosi Boga, „żeby nic złego się nie stało, żeby nie został zachwiany żaden fundament w tym, co nazywamy trójpodziałem władzy i służbą na rzecz państwa i na rzecz człowieka”, a zwracając się do sędziów, dodał, iż „trzeba czasem cierpieć, żeby ocalić to, co jest do ocalenia, czyli wasze powołanie, niezależność, niezawisłość”⁶.

Problem gwałtownych zmian w rządzeniu pojawił się w tych latach nie tylko w Polsce. Także w niektórych innych państwach – w tym również mających dłuższe niż Polska tradycje zachodniej demokracji – dochodzi w tej dziedzinie do zjawisk wymykających się powszechnie przyjmowanemu scenariuszowi możliwych zdarzeń, zwłaszcza gdy są to scenariusze zbudowane wokół przekonania, że nie ma alternatywy dla liberalnej koncepcji rzeczywistości społecznej, politycznej i gospodarczej. Wizja bezpiecznej i przewidywalnej przyszłości zderza się z niebezpiecznymi realiami dnia dzisiejszego: ostre podziały polityczne tworzą przepaść w narodzie, antagonizują społeczeństwo, wywołują konflikty wewnątrzrodzinne, rozbijają środowiska koleżeńskie, niszczą wieloletnie przyjaźnie. Prawie każdy z nas mógłby przywołać przykład tego rodzaju destrukcji.

⁵ Monteskiusz, *O duchu praw*, <http://wolnelektury.pl/katalog/lektura/o-duchu-praw>, Fundacja Nowoczesna Polska (na podstawie: Montesquieu, *O duchu praw*, wyd. F. Hoesick, Warszawa 1927), s. 81.

⁶ <http://www.tvn24.pl> (serwis informacyjny z 28 września 2017 r.).

Konkurencja w polityce coraz częściej oznacza wrogość⁷. Koncepcje państwa jako tworu powstałego w wyniku umowy społecznej są wyraźnie niezgodne z duchem naszych czasów. Zanika poczucie wspólnotowości, poczucie przynależności do tej samej rzeczywistości, nawet w rozumieniu potocznym, właściwym etnometodologii zakładającej zdolność uzgadniania w konwersacji wspólnej wizji tej rzeczywistości⁸. Pojawiają się obok siebie przeciwstawne narracje współtworzące w przestrzeni publicznej alternatywne prawdy, których zwolennicy rezygnują z poszukiwania i uzgadniania wspólnego stosunku do spraw o podstawowym znaczeniu dla organizacji sfery politycznej i społecznej. Pomysły na rządzenie partycypacyjne są wypierane z praktyki politycznej przez zwolenników rządzenia władczego. Decentralizacja zaczyna uwierać zwolenników silnej władzy centralnej w państwie. Postępuje demontaż rozwiązań właściwych dla modelu rządzenia liberalnej demokracji.

Dla dużej części społeczeństwa pewne istotne wartości – zapewne brzmiące abstrakcyjnie – mają mniejsze znaczenie niż obietnice poprawy warunków bytu i pracy, za którymi idą zresztą konkretne programy pomocy socjalnej. Większość społeczeństwa z zadziwiającym spokojem przyjmuje wygłaszaną przez polityków opinię, że urzeczywistnianie sprawiedliwości zwalnia z obowiązku przestrzegania praworządności. Oderwana od wymogu wniesienia wkładu własnego koncepcja równości może skutecznie wpływać na dokonywanie wyborów politycznych przez liczącą

⁷ W tej sytuacji dodatkowej wartości nabierają rozważania Jacka Ziółkowskiego na ten temat (*Wrogość w stosunkach politycznych. Modelowa analiza funkcjonalna*, Warszawa 2013). Autor rekonstruuje w swojej książce m.in. osobowościowe korelaty wrogości (w tym związane z osobowością autorytarną), zwraca uwagę na różne funkcje wrogości (w tym dotyczące legitymizacji władzy oraz mobilizacji, integracji i radykalizacji politycznej), a także analizuje specyfikę dyskursu politycznego w „oparach wrogości” (s. 213 i nast.), na którą składają się izolacja lub zerwanie kontaktów bezpośrednich, okopanie się na swoich pozycjach, wrogie definicje rywali i agresja werbalna.

⁸ Na temat tej orientacji metodologicznej zob. H. Garfinkel, *Studia z etnometodologii*, Warszawa 2007.

się część elektoratu. Umacnia się model władzy opartej na transakcji, której podstawą jest akceptacja rządzących w zamian za uzyskanie przez „lud” (zwany dumnie suwerenem) profitów socjalnych⁹ i zablokowanie „uprzywilejowanej” pozycji elit.

Wyżej zarysowana sytuacja stawia ważne pytania przed każdym, kto jest zainteresowany kierunkami zmian w Polsce. Niedostatek kultury politycznej sprawia – czy raczej objawia się tym – że owych zainteresowanych nie ma zbyt wielu... Mylą się jednak ci, którzy uważają, że te problemy ich nie dotyczą. Ten, kto myśli, że może odciąć się od polityki, musi się liczyć się z tym, że polityka zainteresuje się nim – niespodziewanie i w najmniej przyjazny sposób.

U podstaw tego szkicu leży przede wszystkim przekonanie, że rozwój zdarzeń we współczesnej Polsce (i szerzej – we współczesnym świecie) stanowi ważne wyzwanie dla każdego politologa. Badanie zjawisk i procesów politycznych oraz poznawanie, analizowanie, wartościowanie i prognozowanie rzeczywistości społecznej i politycznej to przecież misja nauki o polityce. Nie można poprzestawać na opisie zachodzących zdarzeń, nie bowiem nie zwalnia badacza z obowiązku zadawania pytań o ich przyczyny i następstwa.

Jestem pewien, że istnieje zapotrzebowanie – zarówno teoretyczne, jak i praktyczne – na merytoryczną analizę i interpretację tego, co bez wątpienia zaczyna decydować o stanie spraw publicznych, w tym o kształtującym się modelu rządzenia w Polsce. Nie chodzi tu o bieżące realia, lecz o istotę zachodzącego procesu.

⁹ Tadeusz Bodio określa to zjawisko mianem „polityki bez ideologii”, w której „ideologią jest walka o zdobycie i utrzymanie władzy przy zachowaniu formalnych procedur demokratycznych” zaś rynek demokratyczny staje się miejscem „transakcji politycznych na podobieństwo transakcji biznesowych” pomiędzy partiami politycznymi i wyborcami (*Polityka jako sztuka bycia wybranym*, w: B. Kaczmarek (red.), *Metafory polityki* (2), Warszawa 2003, s. 250 i nast.). Można odnieść wrażenie, że nieraz mamy tu do czynienia ze swoistą korupcją polityczną.

Spór (czy raczej frontalne starcie) w sprawie modelu rządzenia jest faktem. W wielu szczegółowych kwestiach z nim związanych mam sporo wątpliwości. Nie zamierzam w swoim oglądzie sytuacji przyjmować postawy rzecznika jednej ze stron, zamkniętego na argumenty drugiej strony. Nie na tym przecież polega rola politologa. Przy okazji raz jeszcze uświadamiam sobie, jak trudno jest rozdzielić dwie perspektywy: analityka i uczestnika sporu. Dla badacza, który ma za sobą długie spotkanie z praktyką rządzenia w samym centrum decyzyjnym władzy wykonawczej, jest to trudność jeszcze większa. Powstrzymuję się w związku z tym od stanowczych stwierdzeń (umocowanych nawet najmocniej w moich intuicyjnych odczuciach), jeśli nie stoi za nimi procedura weryfikacji przy uwzględnieniu kryteriów dowodu obowiązujących w poznaniu naukowym.

Interesują mnie przede wszystkim uwarunkowania i mechanizmy dokonującej się zmiany o systemowym znaczeniu. Z góry odrzucam (jako przejaw łatwizny myślowej, uproszczenie i banał) pogląd, że problemem są tylko – lub przede wszystkim – ambicje osobiste i inklinacje programowe jednego polityka czy nawet całego podległego mu ugrupowania politycznego. Stwierdzam przy okazji, że debata publiczna i spory polityczne pozostają często na niskim poziomie merytorycznym, sprowadzają się do połajanek, wzajemnych oskarżeń, a nierzadko insynuacji; próżno szukać w nich odniesień do uznanych ustaleń teoretycznych, nawet jeśli wypowiadający się politycy posiadają cenzus naukowy. Takie kategorie, jak: demokracja, sprawiedliwość, praworządność, państwo prawa, odpowiedzialny rozwój, rządy prawa, rozdział i równowaga władz publicznych, prawa i ograniczenia rządzących i opozycji, patriotyzm i suwerenność – są w debacie publicznej wykorzystywane przede wszystkim w celach doraźnych jako broń polityczna, w dużo mniejszym stopniu zaś jako narzędzie ułatwiające poznanie istoty toczącego się sporu. Są więc instrumentalizowane, odzierane ze swej wartości merytorycznej.

Dystans wobec (obydwu) stron konfrontacji politycznej w Polsce nie przeszkadza jednak dostrzec, że współczesne zderzenie stanowisk w sprawach dotyczących domeny publicznej to coś więcej niż spór o model rządzenia. Ocena ta jest uprawniona zwłaszcza wtedy, gdy przyjmiemy zaproponowane wyżej szerokie rozumienie pojęcia rządzenia. Problem zdecydowanie wykracza poza jednostkowy przypadek w sprawowaniu rządów w Polsce. Z jednej strony bowiem zmiany, które dziś się dokonują, mają wyraźne osadzenie w zdarzeniach z przeszłości. Z drugiej zaś strony, obecnie w dużej mierze decyduje się przyszłość Polski i jej wizerunek w następnych latach. Jeśli nawet negatywne tendencje i rozwiązania w świecie rządzenia zostaną ograniczone lub formalnie zniesione, to ich konsekwencje będą dawały o sobie znać przez bardzo długi okres. Chodzi tu o następstwa w systemie prawnym i instytucjonalnym, ale też – i to wydaje się najważniejsze – w stanie świadomości społeczeństwa. Trzeba bowiem pamiętać, że wdrażane współcześnie w Polsce rozwiązania mają swoich licznych beneficjentów, którzy gotowi są ich stanowczo bronić.

Na obecnym etapie rozwoju sytuacji politycznej w Polsce ciężar walki z zagrożeniami w dziedzinie demokracji oraz z niebezpieczeństwem demontażu gwarancji praw i wolności wzięli na siebie – pragmatyczni zwykle – prawnicy, w szczególności konstytucjoniści oraz – z zasady stroniący od polityki – sędziowie. Spotkała ich już w związku z tym ostra kontra ze strony zwolenników nowego modelu rządzenia. Z systemowego punktu widzenia najważniejsze jest jednak to, że pod nośnym społecznie hasłem walki z tzw. kastą prawników kryje się niebezpieczeństwo rewizji podstaw państwa prawa i praworządności.

Swoje stanowisko, wyrażające niepokój o przestrzeganie zasad demokracji i praworządności, raz po raz manifestowali w ostatnich miesiącach zwykli obywatele na licznych jak nigdy wcześniej wiecach i pochodach ulicznych. Dla wielu z nich były to pierwsze protesty, w których wzięli udział. Uczestnicy tych

zgromadzeń w dużej mierze wykazywali swoją bezradność. Mogli manifestować bez specjalnych utrudnień – to rzecz normalna w świecie demokracji. Rządzący nie zamierzali jednak ich najczęściej wysłuchać, a nawet nie udawali, że słuchają. Dobra energia protestów nie przełożyła się jak dotychczas na bieg spraw w domenie władzy publicznej. Interwencja Prezydenta RP blokująca rozwiązanie, które bez wątpienia prowadziły do demontażu sądownictwa, tej ogólnej tendencji nie zmieniła. Był to akt o trudnych jeszcze do ustalenia konsekwencjach. Wiele wskazuje, że w tym przypadku większe znaczenie miała chęć uzyskania przez głowę państwa silniejszej pozycji w systemie organów władzy, w szczególności w relacji do ministra sprawiedliwości-prokuratora generalnego, niż intencja wywiązania się z roli strażnika konstytucji. Obóz władzy – odgradzający się od inaczej myślących kordonami policjantów i solidnymi barierami instalowanymi wokół budynków Sejmu i Senatu – uzurpuje sobie monopol na wszelką rację, a to z demokracją niewiele ma wspólnego (eufemistycznie rzecz ujmując).

Środowisko politologów – w przeciwieństwie do poszczególnych badaczy – jest w tych sprawach dyskretnie wycofane, jakby nieobecne. W jakiś sposób można to zrozumieć, patrząc w przeszłość. Polskie nauki o polityce mają swoją długą historię sięgającą XIX wieku¹⁰, mają bogate i różnorodne źródła, jednak na

¹⁰ Wypada przypomnieć w tym kontekście o ustanowionej na Uniwersytecie Jagiellońskim już w 1801 r. Katedrze Umiejętności Politycznych (zob. *O początkach Katedry Umiejętności Politycznych Uniwersytetu Jagiellońskiego*, z rękopisów wydał J. Malec, przedmowa D. Malec i J. Malca, Kraków 2009). Badając polskie korzenie nauk politycznych, warto sięgnąć do strony internetowej Instytutu Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego (www.inp.edu.pl/historia), gdzie czytamy: „Wśród przedsięwzięć podejmowanych w tym zakresie jeszcze pod zaborami, historycy oświaty wymieniają działającą w latach 1902–1905 Szkołę Nauk Politycznych we Lwowie. Utworzona z kolei w Krakowie w listopadzie 1911 r. Polska Szkoła Nauk Politycznych (PSNP) działała wprawdzie przez zbliżony okres czasu, ale w porównaniu z jej lwowską poprzedniczką była instytucją bardziej dojrzałą organizacyjnie i zakrojoną na szerszą skalę. Powoła-

ich obrazie – w pamięci zbiorowej dużej części polskiego społeczeństwa – silnie ciąży etap ideologizacji myślenia o tej dziedzinie wiedzy zapoczątkowany w drugiej połowie lat 60. poprzedniego wieku. To właśnie wtedy władze uznały, że nie wystarczają im już partyjne szkoły janczarów, potrzebna jest natomiast interwencja, w formie obowiązkowego dla wszystkich kierunków studiów przedmiotu „podstawy nauk politycznych”, w świadomość całości przyszłych polskich elit opuszczających uczelnie wyższe. I chociaż to rozwiązanie nie przyniosło zakładanych efektów, a polityczni mocodawcy dość szybko zawiedli się na wielu politologach, gdyż ci, zamiast im służyć, zaczęli samodzielnie i merytorycznie analizować i oceniać ich politykę, ten epizod z historii – jak już powiedziałem – do dnia dzisiejszego kładzie się cieniem na wizerunku politologii. Skłania to niejednego z nas do przyjęcia postawy asekuracyjnej i powstrzymywania się od wartościowania działań władzy, od której decyzji środowisko jest przecież zależne. Taka postawa wydaje mi się z kilku powodów błędna.

Po pierwsze, nie ulega wątpliwości, że dziś środowisko polskich politologów ma legitymację do zajmowania merytorycz-

niu PSNP towarzyszyła myśl o potrzebie stworzenia ogólnopolskiego centrum Nauk Politycznych, którego nadrzędnym celem było podjęcie edukacji obywatelskiej, prowadzonej w duchu przeciwdziałania postępującej dezintegracji społeczeństwa coraz bardziej zasklepiającego się w kręgu spraw zbiorowej dzielnicy i wrastającego w struktury ustrojowe obcych organizmów państwowych. Szkoła miała również przyczyniać się do podnoszenia ogólnego poziomu kultury i wiedzy obywatelskiej w perspektywie spodziewanego we wszystkich zaborach wzrostu roli samorządu, reform administracyjnych, demokratyzacji prawa wyborczego czy uprzemysłowienia kraju”. Wspomnieć też należy o założonej w 1915 r. w Warszawie Szkole Nauk Społecznych i Handlowych, zreorganizowanej w latach 1917–1918 i przemianowanej na Szkołę Nauk Politycznych, która działała do wybuchu II wojny światowej, z tym że w 1939 r. została przekształcona w Akademię Nauk Politycznych o uprawnieniach równych państwowej szkole wyższej (zob. rozporządzenie Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego z dnia 28 kwietnia 1939 r. o ustaleniu terminu zastosowania ustawy z dnia 15 marca 1933 r. o szkołach akademickich do Szkoły Nauk Politycznych w Warszawie, Dz. U. z 1939 r. Nr 44, poz. 290), zaś na mocy dekretu z dnia 15 listopada 1946 r. została państwową uczelnią akademicką.

nego stanowiska¹¹. Jeśli nawet niejeden z nas, łącznie ze mną, ma powody, by okazać skrucę i posypać sobie głowę popiołem, to nie może przekreślać faktu, że przez kolejne lata (a od powstania Instytutu Nauk Politycznych w Uniwersytecie Warszawskim mija właśnie 50 lat) warszawskie środowisko politologów wraz z badaczami z innych ośrodków akademickich wypracowało swoją tożsamość naukową, zbudowało podstawy teoretyczne, stało się uznanym na arenie międzynarodowej podmiotem wieloaspektowej i pogłębionej analizy polityki. Dodajmy, że jest to środowisko metodologicznie i politycznie spluralizowane, co stanowi wartość samą w sobie.

Po drugie, bierność (czy jej szlachetniejsza odmiana – neutralność, a więc niezajmowanie określonego stanowiska) jest tylko pozornie bezpieczna i gwarantuje „święty spokój”. Pomysł trwania w inercji jest strategicznie błędny w odniesieniu do każdego środowiska, a w przypadku środowiska, którego zadaniem jest przecież badanie polityki (sfery aktywności i zaangażowania) – to pomysł w istocie samobójczy.

Po trzecie (to z pewnością najważniejszy powód, dla którego zachęcam do przemyślenia mechanizmów polityki w Polsce i do bardziej żwawego włączenia się politologów do debaty publicznej), w tych czasach dzieje się niezmiernie dużo w obszarach wymagających merytorycznego komentarza politologicznego. Nie chodzi tu nawet o zmieniające się jak w kalejdoskopie bieżące sytuacje i wydarzenia codziennej polityki. Mam na myśli przede wszystkim wielkie kontrowersje polityczne współczesnego świata: spór o demokrację państwową i liberalną, o władzę „twardą” i partycypacyjną, z czym wiąże się konkurowanie ze sobą koncepcji państwa pomocniczego i wszechobecnego; frontalne zderzenie postaw narodowych i wspólnotowych; konfrontację aksjologii życia publicznego zorientowanej konfesyjnie

¹¹ Zob. B. Krauz-Mozer, P. Borowiec, P. Ścigaj, *Historia Polskiego Towarzystwa Nauk Politycznych (1957–2010)*, <http://www.ptnp.org.pl>.

i świeckiej; wyłanianie się zarysu nowego podziału politycznego świata; konieczność określenia się w kwestii wyboru dominujących wartości, zwłaszcza w postaci alternatywy: bezpieczeństwo czy/lub wolność.

Z nadzieją trzeba przyjąć zainicjowany przez profesora Stanisława Sulowskiego projekt wypracowania nowych paradygmatów nauk o polityce zamknięty w sformułowaniu „nauki o polityce 2.0”. Można też mieć nadzieję, że przygotowywany przez Polskie Towarzystwo Nauk Politycznych i środowisko lubelskich politologów kolejny Ogólnopolski Kongres Politologii przełamie dotychczasową praktykę traktowania tego nominalnie ważnego wydarzenia – które powinno stanowić okazję do wypracowania strategicznego stanowiska – jako swoistej giełdy, gdzie prezentowane są tematy wprawdzie często interesujące i istotne, jednak nieskładające się w merytoryczną i metodologiczną całość. Dziś prace programowe nad kongresem znajdują się jeszcze na początkowym etapie, a tymczasem szybkość zmian wywołujących potrzebę nowych ujęć teoretycznych w dziedzinie podstaw teoretycznych analizy polityki jest ogromna. Jak celnie to ujął profesor Grzegorz Kołodko w dialogu towarzyszącym próbie wypracowania nowego ujęcia pragmatyzmu stanowiącego blokadę dla fenomenu nowego nacjonalizmu: „Przyszłość współcześnie nadchodzi szybciej niż kiedykolwiek dawniej i wnioski wynikające z opisu przeszłości często mają bardzo ograniczone praktyczne zastosowanie”¹².

Jest pewne, że tam, gdzie nie ma miejsca na spokojną, merytoryczną analizę, powstaje przestrzeń do wygłaszania poglądów skrajnych, podporządkowanych bieżącej grze politycznej, oraz – co wydaje się ważniejsze – do podejmowania działań praktycznych wzmacniających negatywne tendencje.

¹² G.W. Kołodko, A.K. Koźmiński, *Nowy pragmatyzm kontra nowy nacjonalizm*, Warszawa 2017, s. 204.

Nie ukrywam, że jestem zwolennikiem racjonalnego i merytorycznego wartościowania badanej rzeczywistości politycznej w ramach refleksji politologicznej. Podzielam pogląd Andrzeja Antoszewskiego, że inne podejście nie jest ani możliwe, ani pożądane, zaś „Wizje ładu politycznego, w tym także demokratycznego, zawsze wyrastać będą z określonych przekonań i wartości, które – co trzeba wyraźnie podkreślić – różnią nie tylko cywilizacje, ale także reprezentujące je jednostki”¹³.

Jestem przekonany, że współcześnie niebezpieczeństwo strategicznej degradacji państwa i modelu rządzenia państwem nie jest tylko problemem teoretycznym. Na naszych oczach odbywa się osłabianie ważnych instytucji życia publicznego. A przecież, jak stwierdził Niall Ferguson, „Instytucje są dla ludzi tym, czym ule dla pszczoł. Mają swoje granice, ale przede wszystkim mają rządzące nimi reguły”¹⁴. Podzielam jego opinię, że obecnie widać psucie tych reguł właściwych dla wszystkich czterech „czarnych skrzynek”, które tworzą „kluczowy zestaw składników całej naszej cywilizacji”: demokracji, gospodarki wolnorynkowej, rządów prawa i społeczeństwa obywatelskiego¹⁵. Punkty ciężkości trwającej degradacji zostały przez tego znakomitego historyka trafnie wskazane, jednak i on daje – jak sądzę – niewystarczającą odpowiedź na pytanie o to, co stoi u podstaw psucia filarów modelu liberalnej demokracji. Uważam, że szczególnie wnikliwie należy w tym kontekście rozważyć negatywny wpływ praktyki neoliberalnej, być może bardziej destrukcyjny od konsekwencji działań podejmowanych przez zwolenników koncepcji populistycznych czy ruchów nacjonalistycznych i niedemokratycznych.

Nie próbuję w tym szkicu rozstrzygnąć wszystkich nasuwających się dziś wątpliwości. Na wiele pytań nie mam gotowych

¹³ A. Antoszewski, *Współczesne teorie demokracji*, Warszawa 2016, s. 7.

¹⁴ N. Ferguson, *Wielka Degeneracja. Jak psują się instytucje i umierają gospodarki*, Kraków 2017, s. 21 i nast.

¹⁵ Tamże.

odpowiedzi. Co więcej, nie mam zaufania do arbitralnych opinii i niezachwianych przekonań o dalszych kierunkach rozwoju sytuacji na świecie. Wprawdzie można przewidywać z dużą pewnością, że nastąpią określone procesy i zjawiska (m.in.: wzrost aspiracji społecznych, szybki przyrost liczby ludności w krajach o niższym poziomie rozwoju, ograniczenie dostępu do tradycyjnych źródeł energii i zasobów naturalnych, dalszy rozwój technologii, cyfryzacji i robotyzacji), jednak przeważają prognozy warunkowe, które wymagają myślenia wariantowego (alternatywnego). W związku z tym staram się tutaj nie formułować arbitralnych tez, lecz wskazuję pewne problemy i konkretyzuję związane z nimi pytania, kreślę hipotezy, a w niektórych szczegółowych kwestiach odsyłam do lektur. Jak wiadomo, dostrzeżenie istniejących problemów jest niezbędną przesłanką ich rozwiązania; można też uważać, że samo w sobie stanowi wartość. Mam nadzieję, że jest to wartość wystarczająca, aby usprawiedliwić zamiar podzielenia się z Czytelnikami zawartymi w tym opracowaniu uwagami. Jeśli moje przemyślenia znajdą odzew, pobudzą do myślenia czy polemiki, będę uważał, że swój cel osiągnąłem.

Na koniec – spełniam miły obowiązek autora wdzięcznego za okazaną pomoc. Bardzo dziękuję profesorowi Mirosławowi Karwatowi za cenne i inspirujące uwagi zgłoszone po lekturze projektu tego szkicu. Książka ta wiele też zyskała dzięki redaktorskiej wnikliwości i staranności mojej żony Ewy. Serdecznie jej za to dziękuję.

ROZDZIAŁ 1

O rządzeniu

Między rządzeniem i funkcjonowaniem społeczeństwa oraz państwa

Rzeczą naturalną i niezbędną w przypadku refleksji na temat tak złożonego zjawiska jak rządzenie jest przedstawienie już na początku kilku podstawowych założeń badawczych. Jest to potrzebne tym bardziej, że – jak sygnalizowałem w uwagach wstępnych do tego szkicu – sposób rozumienia pojęcia rządzenia oraz przyjęte w tym obszarze perspektywy badawcze mogą być różne, wręcz przeciwstawne.

Istnieją różne ujęcia kategorii rządzenia. Funkcjonują obok siebie definicje akcentujące: kwestie sieciowego charakteru relacji dotyczących władzy publicznej i wzajemnej gry politycznej; zagadnienia zasad tej gry i ich prawomocności oraz legitymizacji; problemy instytucji i polityk publicznych; kwestię skuteczności implementacji decyzji politycznych; wewnątrzpaństwowe i globalne usytuowanie rządzenia. W tej wielości nie ma nic zdrożnego, gdyż zjawisko rządzenia w różnych jego aspektach może (i powinno) być przedmiotem zainteresowania licznych dyscyplin naukowych¹⁶ oraz skłaniać do stosowania odmiennych podejść metodologicznych.

¹⁶ Sprawę komplikuje dodatkowo brak wyraźnego rozróżnienia w języku polskim pojęcia *governing* i *governance*. W istocie w tych sprawach decyduje kontekst użycia tych pojęć. Do uwag w tej sprawie dorzućmy jeszcze propozy-

Swoje zadania i kompetencje mają tu także politolodzy. Ja w tych rozważaniach koncentruję się na kwestiach dotyczących rządzenia w ramach państwa. Nie znaczy to jednak, że przyjmuję tym samym Weberowską koncepcję zwieńczenia hierarchii instytucjonalnej na poziomie państwa¹⁷. Współcześnie owa hierarchia wykracza zdecydowanie poza granice poszczególnych państw. Niezaprzeczalnym faktem jest rządzenie ponadnarodowe, które – jak zauważają w podsumowaniu badań na ten temat Agnieszka Rothert i Anna Wierchowska – stanowi „złożony system, w którym nie istnieje jedna, suwerenna władza, lecz funkcjonuje sieć interakcji i relacji pomiędzy organami lokalnymi, regionalnymi, państwowymi i ponadnarodowymi, sektorem publicznym i prywatnym”¹⁸.

Nie można oddzielać rządzenia w państwie od rządzenia w szerszej przestrzeni. Współcześnie taki zabieg byłby z góry skazany na niepowodzenie, jawnie klóciłby się bowiem z rzeczywistością, jaka jest nam dana. Za błąd w myśleniu podmiotów sprawujących władzę – dotyczy to, niestety, także sił rządzących w Polsce po 2015 r. – trzeba uznać przekonanie, że takie oddzielenie jest możliwe. Otóż nie jest możliwe. Decydują o tym procesy globalizacji, integracji ponadpaństwowej, informatyzacji, które prowadzą do zasadniczej i nieodwracalnej rekonfiguracji przestrzeni politycznej i współtworzą warunki powstawania policentrycznej architektury rządzenia. Rozstrzyga o tym także

cję J. Koolmana, by przez *governing* rozumieć „wszystkie działania jednostek społecznych, politycznych i administracyjnych, które można postrzegać jako celowe wysiłki zmierzające do kierowania, prowadzenia, kontrolowania lub zarządzania społeczeństwami (albo sektorami lub aspektami społeczeństw)”, zaś *governance* definiować jako „wzorce wynikające z działań polegających na zarządzaniu działalnością jednostek społecznych, politycznych lub administracyjnych” (cyt. za: A.M. Kjær, *Rządzenie*, s. 53).

¹⁷ Na ten temat zob. szerzej: J. Hausner, S. Mazur, *Governance i jego koncepcyjne podstawy*, w: J. Hausner, B. Jessop, S. Mazur (red.), *Governance...*, s. 353 i nast.

¹⁸ *Wprowadzenie* w tomie monograficznym „Studiów Politologicznych” pod wspólnym tytułem *Rządzenie w przestrzeni ponadnarodowej*, t. 27, s. 9.

stan świadomości społeczeństwa kształtowany w stałych i intensywnych (fizycznych lub wirtualnych) związkach i kontaktach ponad granicami państwa. Lekceważenie charakterystycznych dla innych państw norm, standardów i doświadczeń w dziedzinie rządzenia, zapatrzenie wyłącznie we własne wzory w tej dziedzinie, absolutyzowanie wartości „swojego” państwa, musi w dłuższym czasie przynieść strategiczną porażkę polityków i ugrupowań przyjmujących takie postawy. Jest tak samo groźne jak próby mechanicznego przenoszenia rozwiązań z innych państw i kultur.

O sposobie ujęcia omawianej tu problematyki decyduje także moje przekonanie, że w refleksji politologicznej podstawowe znaczenie ma usytuowanie analizy w kontekście polityki i działań mających *stricte* polityczny charakter. Dlatego na uboczu rozważań pozostawiam kwestie zarządzania publicznego. Jednak nawet przyjmując takie założenie, trzeba widzieć związki między rządzeniem, zarządzaniem i administrowaniem publicznym. Trzeba dostrzegać ogólne tendencje związane z postępującą od dawna utratą monopolu rządów na świadczenie usług publicznych oraz z przechodzeniem w tej dziedzinie od układów hierarchicznych do sieciowych i zmianą pozycji rządów – z dystrybutorów usług na strategicznych regulatorów operujących w warunkach kooperacji¹⁹. Trzeba zauważać różnice między – użyję określeń, które wprowadzili David Osborne i Ted Gaebler – „sterowaniem” (właściwym rządowi i władzy publicznej) i „wiosłowaniem” (należącym do kompetencji innych podmiotów)²⁰.

Polityka publiczna, jako sfera działań państwa i jego instytucji oraz innych podmiotów publicznych mających na celu realizację przypisanych państwu zadań i kompetencji, musi być prowa-

¹⁹ Zob. szerzej *Rząd przyszłości. Rządzenie*, publikacja zawierająca materiały z sympozjum OECD, Warszawa 2000.

²⁰ D. Osborne, T. Gaebler, *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, Poznań 2005, s. 53 i nast.

dzona zgodnie z uwarunkowaniami doktrynalnymi i ustrojowymi oraz kulturą polityczną i prawną, a także jest nierozzerwalnie związana ze sposobem pojmowania roli państwa i modelem władzy publicznej oraz określonym systemem politycznym i samorządowym. W badaniach polityki publicznej nie można więc izolować wątków z obszaru *politics* (dotyczących działań i procesów mających na celu zdobycie i utrzymanie władzy) i sfery *policy* (obejmującej działania z zakresu realizacji zadań publicznych)²¹.

Trzy główne perspektywy badań politologicznych rządzenia

Powróćmy do rządzenia w rozumieniu *stricte* politycznym. W tym kontekście trzeba wyróżnić trzy główne perspektywy: empiryczną, teoretyczną i wizerunkową. Mają one w swoim zakresie segmenty autonomiczne i segmenty, które wzajemnie na siebie zachodzą lub przynajmniej oddziałują.

W perspektywie empirycznej na pierwszy plan wysuwają się fakty: zdarzenia, zachowania i procesy. Podstawową procedurą badawczą jest w tym przypadku obserwacja, opis i budowanie

²¹ G. Majone słusznie uznaje konkretną politykę publiczną „nie za techniczny plan”, lecz „za strategiczny kierunek działania”; trudno też nie zgodzić się z taką jego opinią: „Kiedy pomyślimy o polityce publicznej jako o wyborze strategicznym, opuszczamy sferę planowania technicznego i maksymalizacji dobrobytu, a wchodzimy w obszar społecznych interakcji między racjonalnymi graczami” (G. Majone, *Wiarygodność polityki: dlaczego jest ważna i jak można ją osiągnąć*, w: A. Surdej (red.), *Analiza ekonomiczna w polityce publicznej*, Warszawa 2012, s. 81). W ramach analizy tych interakcji musi być każdorazowo miejsce na rozważenie kwestii legitymizacji poszczególnych polityk publicznych, a tym samym nie mogą być pomijane treści z obszaru polityki rozumianej jako *politics*. W tej dziedzinie zastosowanie ma nie tylko prakseologia w jej technologicznej mutacji, ale i prakseologia polityczna (zob. G. Rydlewski, *Prakseologia decydowania publicznego*, w: G. Rydlewski (red.), *Decydowanie publiczne. Polska na tle innych państw członkowskich Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 58 i nast.; P. Goodwin, G. Wright, *Analiza decyzji*, Warszawa 2011).

ciągów logicznych zdarzeń praktycznych. To w istocie zadanie głównie dla politologów ukierunkowanych na badanie historii politycznej. Rządzenie składa się w tym ujęciu z mnóstwa zdarzeń i zjawisk o różnym znaczeniu i różnej trwałości. Sprawy o charakterze fundamentalnym mieszają się z faktami drugoplanowymi czy wręcz marginalnymi. To dla politologa tylko punkt wyjścia do czynności analitycznych.

W perspektywie teoretycznej podstawowe znaczenie uzyskuje wypracowywanie i wykorzystywanie narzędzi do konstruowania ujęć modelowych. Chodzi o narzędzia pozwalające analizować, porównywać i wartościować sytuację w obszarze rządzenia w poszczególnych państwach, grupach państw oraz w różnych okresach historycznych w tych samych państwach. Podstawowe znaczenie ma w tym przypadku jakościowa strukturalizacja pojęcia rządzenia oraz ustalanie zarysów dominujących modeli. Istotne jest też ustalenie mierników jakości rządzenia. Podążając tą ścieżką, nawet jeśli nie zbudujemy jednej uniwersalnej definicji rządzenia, będziemy mieć możliwość całościowego rozpoznania jego uwarunkowań, prawidłowości, tendencji i mechanizmów. To właśnie w tej perspektywie badawczej próbuję osadzić swoje rozważania w tym szkicu, szukając w tej dziedzinie współczesnych paradygmatów, które jako ogólne wzory (modele) poznawcze i interpretacyjne mogą stanowić narzędzie umożliwiające porządkowanie procesu poznania i syntetyczne ujęcie cech przedmiotu badania.

W perspektywie wizerunkowej głównym problemem jest obraz zjawisk i procesów związanych z rządzeniem oraz praktyczne znaczenie tego obrazu. Co ważne, współcześnie ów wizerunek nie tylko opisuje rządzenie, ale i jest jego ważnym instrumentem. Nie tylko przedstawia fakty, ale i – poprzez nadawanie im znaczeń – kreuje rzeczywistość. Jest on przy tym przedmiotem sporów i odmiennych interpretacji. Nie można tej dziedziny rzeczywistości zostawiać wyłącznie badaczom, którzy ukierunkowują swoją aktywność na analizowanie problemów *public relations*.

W poszukiwaniu rozwiązań modelowych trzeba uwzględnić fakt, że rządzenie stanowi dynamiczną całość. Polega ono na ustalaniu, stosowaniu i egzekwowaniu politycznych reguł gry i zarządzaniu nimi²². Obejmuje wartości, zasady, normy, instytucje, procedury i rozwiązania kadrowe, za pomocą których – w warunkach określonych przez konkurowanie celów, oczekiwań i programów, konflikt wartości i interesów, ogrom społecznych potrzeb i deficyt możliwości ich zaspokojenia, nagromadzenie ryzyka i niepewności – dochodzi do nielosowych wyborów prowadzących do rozdziału dóbr, zarządzania zasobami i zagospodarowania kanałów przepływów. W ramach rządzenia nieustannie odbywa się decydowanie o sprawach ogólnych, branżowych i jednostkowych, strategicznych i szczegółowych. Rozstrzygają się sprawy teraźniejszości i przyszłości. Jak już zauważyłem w uwagach wstępnych do tego szkicu – rządzenie wychodzi poza obszar działania rządu i organów państwowych. Staje się zjawiskiem wielopodmiotowym i sieciowym.

Dwa konkurujące modele rządzenia

Specyfika poszczególnych segmentów rządzenia i charakterystyczne układy relacji między tymi segmentami pozwalają wyodrębnić w tej dziedzinie konkurencyjne modele. Dla celów analitycznych można współcześnie w państwach europejskich wskazać dwa dominujące modele. Oczywiście trzeba pamiętać (dotyczy to zresztą wszystkich modeli), że stanowią one tylko uogólnienie całego bogactwa i różnorodności niejednorodnej praktyki politycznej. Pierwszy z nich – będący do niedawna w wyraźnej ofensywie – można nazwać modelem liberalnym. Z założenia ma on charakter otwarty, zdecydowanie wykracza poza granice państwa i wyraźnie zmierza w kierunku współrządzenia. Drugi – w ostatnich latach zyskujący coraz większe wpływy – można określić

²² A.M. Kjær, *Rządzenie*, s. 20.

jako model zachowawczo-zaściankowy. Zakłada on bilansowanie spraw w przestrzeni wyznaczonej granicami państwowymi, wyrasta z dążenia do scentralizowanego władztwa państwowego i odtwarza wyraźny podział na rządzących i rządzonych. Szerzej na ten temat piszę w dalszej części tego szkicu, tu jednak warto już zarysować kontury owych dwóch modeli rządzenia.

Model liberalny charakteryzuje:

- w wymiarze aksjologicznym – respektowanie wspólnoty wartości, której fundamentem jest triada: wolność, równość i praworządność;
- w wymiarze społecznym – premiowanie rozwoju oraz równowagi i harmonizacji w realizacji konkurencyjnych interesów i potrzeb;
- w wymiarze politycznym – korzystanie z prawa większości w sposób uwzględniający prawa i interesy mniejszości;
- w wymiarze ekonomicznym – całościowe rozpatrywanie poszukiwania skuteczności i efektywności oraz ukierunkowania wydatków na potrzeby bieżące i dotyczące przyszłości;
- w wymiarze prakseologii i technologii władzy – poszukiwanie sprawności i skuteczności (w ramach takich środków pośrednich, jak: oddziaływanie, standaryzacja, proceduralizacja, parametryzacja i porozumienia) oraz określanie pozycji państwa za pomocą doktryny pomocniczości i subsydiarności;
- w wymiarze relacji z innymi państwami i podmiotami międzynarodowymi – szanowanie decyzji i procedur wypracowanych w trybie negocjacji, przy uwzględnieniu rozstrzygnięć kompromisowych;
- w wymiarze wizerunkowym – dążenie do wypracowania obrazu modelu koncyliacyjnego, otwartego na wielokulturowość, różnorodność i nowoczesność.

Ten model rządzenia jest wyraźnie preferowany, a nawet promowany w ramach Unii Europejskiej. Podkreślił to niedawno w zdecydowany sposób szef Komisji Europejskiej Jean-Claude

Juncker w swoim orędziu o stanie Unii wygłoszonym w Parlamencie Europejskim 13 września 2017 r. Polityk ten stwierdził wówczas m.in.: „Praworządność w Unii Europejskiej nie jest opcją. Jest koniecznością”; przypomniał także, że „Demokracja oznacza kompromis, a prawdziwy kompromis sprawia, że wszyscy są wygrani”²³.

Model liberalny występuje w dużej części państw unijnych, jednak w każdym z nich jest wdrożony w nieco inny sposób. Te odrębności mają przy tym solidne i trwałe podstawy. Przede wszystkim dają tu o sobie znać zróżnicowane w poszczególnych państwach tradycje historyczne (w tym w zakresie stopnia upolitycznienia administracji) i specyficzne rozwiązania ustrojowe oraz odmienne kultury prawne i dominujące kultury polityczne. Znaczenie mają także różnice w wielkości terytorium państwa, liczbie ludności, strukturze narodowościowej i stopniu urbanizacji. Trzeba też przypomnieć, że w ustrojach politycznych państw unijnych obok dominujących obecnie systemów republikańskich występują nadal monarchie. Obok przeważających różnych odmian systemów rządów parlamentarno-gabinetowych funkcjonują w niektórych państwach systemy semiprezydenckie i prezydenckie oraz kanclerskie. Obok państw unitarnych (z coraz większym udziałem państw zregionalizowanych) istnieją państwa federacyjne. Należy jednak podkreślić, że te okoliczności różnicują rozwiązania proceduralne i organizacyjne, natomiast nie dotyczą istoty rządzenia.

W modelu liberalnym nastąpiło oderwanie rządu od granic państw. Państwo narodowe uzyskało w tych warunkach pozycję gwaranta równowagi wewnątrzsystemowej w ramach układu współrządzenia. Jest to współrządzenie wielopoziomowe z udziałem podmiotów ponadpaństwowych i międzypaństwowych (politycznych i finansowych) oraz podmiotów usytuowanych w ramach poszczególnych państw (podmiotów nie

²³ http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_en.htm.

tylko rządowych, ale i pozarządowych, w tym przede wszystkim samorządu terytorialnego, stopniowo umacniających swą pozycję w systemie organów publicznych na poziomie lokalnym i regionalnym). Jest to więc model rządzenia wielopodmiotowego, który obejmuje struktury państwowe, samorządu terytorialnego, organizacji pożytku publicznego oraz organizacji komercyjnych podejmujących się wykonywania zadań publicznych w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. Jest to też model rządzenia wielopasmowego (z cechami daleko posuniętej samodzielności zjawisk politycznych i ekonomicznych oraz znaczną autonomią społecznych obrazów rzeczywistości). Model liberalny zakłada więc wielopoziomowość, wielopodmiotowość i wielopłaszczyznowość rządzenia, w ramach autonomii poszczególnych podmiotów gwarantowanej przez suwerenność demokratycznych państw narodowych, zdolnych do korzystania z zachodzących zmian.

Na model zachowawczo-zaściankowy, zasadniczo odmienny od modelu liberalnego i konkurencyjny wobec niego, składają się następujące elementy:

- w wymiarze aksjologicznym – bezwzględne egzekwowanie swojego systemu wartości, uznawanego za jedyny dopuszczalny i wymagający stanowczej obrony przed wrogami zewnętrznymi i wewnętrznymi, zwłaszcza zaś eksponowanie znaczenia sprawiedliwości (bardziej w rozumieniu równości sytuacji niż równości szans) jako wartości ważniejszej od innych (w tym także od rządów prawa);
- w wymiarze społecznym – jednoznaczne preferowanie (za pomocą środków symbolicznych i materialnych) grup traktowanych jako potencjalne zaplecze wyborcze;
- w wymiarze politycznym – przyjęcie założenia, że wynik wyborczy daje podstawy do partykularnego ukierunkowania ideologicznego i politycznego działań władz w zgodzie z preferencjami większości (w tym także – co bardzo ważne – w sferze zasad), operowanie metodą generowania podzia-

łów, napięć i lęków w społeczeństwie w celu wzmacniania i aktywizowania swojego zaplecza politycznego;

- w wymiarze ekonomicznym – silne powiązanie kierunków wydatkowania środków publicznych z dążeniem do wzmocnienia społecznej akceptacji, mimo że poziom wydatków i zobowiązań bieżących może stanowić zasadniczy problem w perspektywie średnio- i długoterminowej, a także zdecydowane wzmocnienie oddziaływania przez własność państwową, której przywraca się strategiczną pozycję w głównych podmiotach gospodarki i finansów;
- w wymiarze prakseologii i technologii władzy – dążenie do osiągnięcia wyników przy pomocy twardych środków działania bezpośredniego, które są w coraz większym stopniu zhierarchizowane i scentralizowane oraz mają cechy bieżącego administrowania;
- w wymiarze relacji z innymi państwami i podmiotami międzynarodowymi – dystansowanie się od wykonywania zobowiązań, które stoją w kolizji z wizją świata opartą na doktrynie unii narodów i dążeniu do realizacji partykularnych interesów narodowych;
- w wymiarze wizerunkowym – preferowanie działań wzmacniających obraz władz państwowych jako stanowczego obrońcy tożsamości narodowej i interesów „zwykłych obywateli”, eksponowanie zagrożeń ze strony elit oraz wielokulturowości i jej patologicznych przejawów.

Model zachowawczo-zaściankowy nawiązuje więc w dużej mierze do tradycyjnego paradygmatu rządzenia, dla którego charakterystyczne jest władcze, hierarchiczne rozstrzyganie przez rząd i inne organy państwowe, na terytorium ściśle wyznaczonym przez granice państwowe, za pomocą monopolii, nakazów, zakazów, siły i groźby przymusu. Rządzenie staje się przede wszystkim mechanizmem władzy. Osnową procesów wyznaczających porządek działań (czyli, jak to określiła w swoim czasie Jadwiga Staniszkis: sposobem „zawładnięcia”, w tym uzyskania

zdolności reprodukcji władzy) jest w tym przypadku nie tylko dyktat idei, formy i mocy²⁴, ale i nagromadzenie bezpośrednich działań administracyjnych.

Istotne elementy takiego modelu rządzenia można odnaleźć w projekcie ideologicznym i politycznym wdrażanym w Polsce po 2015 r. W przypadku państw członkowskich Unii Europejskiej widoczne są one także na Węgrzech, pod rządami Orbána. Praktyka pokazuje, że współcześnie istnieją uwarunkowania wzmacniające i stabilizujące ten sposób myślenia o rządzeniu. Pojawiło się znaczne społeczne zapotrzebowanie na zgodny z nim styl organizacji i funkcjonowania domeny publicznej²⁵. Można, jak sądzę, mówić o masowym poparciu dla tego modelu rządzenia, wręcz o ukształtowaniu się skupionej wokół niego wspólnoty, której zakładnikiem (a nie tylko beneficjentem) są obecne władze. Stanie się nim także każde ugrupowanie, które będzie uczestniczyć w zapleczu rządowym w ciągu kilkunastu najbliższych lat.

Więcej niż technologiczne znaczenie dominacji określonego modelu rządzenia

W związku z powyższym zestawieniem modeli rządzenia warto przywołać słowa Jana Baszkiewicza, który opisując dzieje relacji między rządzącymi i rządzonymi, tak charakteryzuje pewien typ władzy: „monopartyjny rząd, monopolistyczne zapędy oficjalnej

²⁴ Zob. J. Staniszkis, *Zawładnąć! Zarys procesualnej teorii władzy*, Warszawa 2012, s. 9 i nast.

²⁵ Nie można zlekceważyć w tym kontekście faktu, że na jesieni 2017 r., a więc po dwóch latach wdrażania takiego modelu rządzenia, mimo głośnych sporów, licznych przykładów kontrowersyjnych działań (mających zdaniem opozycji skandaliczny charakter), silnej krytyki ze strony podmiotów międzynarodowych, PiS – jako główna partia rządząca – uzyskuje w sondażach poparcie na poziomie bliskim wynikowi z wyborów parlamentarnych z 2015 r. lub przekraczającym go (44% głosów popierających PiS w sondażu CBOS z września 2017 r., 47% z października).

ideologii, prawie monopolistyczne opanowanie środków komunikacji społecznej, (...) centralistyczna i biurokratyczna organizacja władzy, obejmująca w mniejszym lub większym zakresie także kontrolę gospodarki. Pojawia się tu ambicja tworzenia «nowego człowieka», nie tylko posłusznego władzy (...), ale aktywnego, zaangażowanego po stronie panującego ustroju, wierzącego w to, co mu oficjalna ideologia do wierzenia podaje»²⁶.

Odrębność dwóch scharakteryzowanych wyżej modeli rządzenia – liberalnego i zachowawczo-zaściankowego – nie ma charakteru technologicznego. Sięga ona samej istoty zagadnienia władzy. Jest przy tym mocno powiązana z odmiennym traktowaniem i modelowaniem rozwiązań nie tylko w wąsko rozumianym rządzeniu, ale i w otoczeniu państwowych organów władzy wykonawczej oraz podległej im administracji. Dotyczy to w pierwszym rzędzie, jak będę chciał pokazać w dalszej części tego szkicu, podejścia do: demokracji; władzy politycznej; roli, kompetencji i granic działania państwa; statusu wartości i interesów narodowych oraz relacji między prawami i obowiązkami władzy publicznej i obywateli. Tak więc, odpowiedzi na pytania o model rządzenia nieodłącznie wiążą się z koncepcjami dotyczącymi wymienionych wyżej kwestii. Tym samym spór o model rządzenia ma podstawowe znaczenie dla funkcjonowania społeczeństwa i państwa. W sposób oczywisty wychodzi poza zagadnienia sposobu realizacji władzy wykonawczej i poza świat polityki. Dotyczy każdego z nas.

²⁶ J. Baszkiewicz, *Rządzący i rządzeni*, w: tenże, *Państwo – rewolucja – kultura polityczna*, Poznań 2009, s. 606–607 (pierwodruk: „Prawo i Życie” 1995, nr 43, i 1996, nr 48).

ROZDZIAŁ 2

O ważnych wyzwaniach dla nauk o polityce wynikających z polskiego scenariusza politycznego

Między rozwojem praktyki politycznej i kierunkami badań

W związku z tym, co zostało już w tym szkicu powiedziane, nasuwa się wniosek, że praktyka polityczna, z którą mamy do czynienia w ostatnich latach, jest bogatsza od projekcji teoretycznych. Zadaniem nauk o polityce jest rozpoznanie tej praktyki w takim stopniu, by móc ją zrozumieć albo co najmniej zbliżyć się do tego zrozumienia. W tym upatruję wartość społeczną tych nauk. W istniejącej sytuacji rzeczą niezbędną staje się ponowne przemyślenie licznych dotychczasowych ustaleń oraz ukierunkowanie badań na tematy, które wydawały się mieć małe znaczenie praktyczne. Poszczególne kwestie zyskują w świetle bieżącej praktyki politycznej nowy kontekst, wymagają więc poddania ich ponownie opisowi i (re)interpretacji.

Potrzeba zbadania przyczyn słabości demokracji liberalnej w Polsce

Stajemy obecnie przed koniecznością zbadania przyczyn słabości rządzenia w Polsce w ramach reguł demokracji liberalnej. Bez podjęcia refleksji na ten temat, a należy to w dużej mierze do kompetencji i zadań politologów, nie ma szans na zrozumienie,

co i dlaczego stało się w Polsce w 2015 r. w czasie wyborów prezydenckich i parlamentarnych. Próbuąc udzielić odpowiedzi na te pytania, można rzecz sprowadzić do kwestii z zakresu komunikacji społecznej czy marketingu. Na przykład stwierdzić, że na wynikach wyborów zaważyły istotne różnice między konkurującymi ugrupowaniami politycznymi i ich liderami pod względem skuteczności i sprawności nawiązywania kontaktu z potencjalnymi wyborcami. Można przywołać znany pogląd, że ludzie i organizacje „zużywają się” w systemie władzy. To wszystko prawda – aż nadto oczywista. Ale chcąc sięgać głębszych przyczyn takiego a nie innego werdyktu wyborczego, trzeba przede wszystkim powiedzieć, że zderzyły się w tych wyborach dwie wizje Polski, dwie koncepcje demokracji i optymalnego rządzenia.

Porażka koalicji Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego to, moim zdaniem, wynik krótkowzroczności rządzących, którzy nie zauważali narastającego kryzysu zaufania społecznego, a także ich zadufania, wyrażającego się mocnym przeświadczeniem, że dla liberalnej demokracji nie ma alternatywy. Być może jednak przyczyn należy się dopatrywać także w samej naturze demokracji liberalnej. Już przed ponad dwudziestoma laty Jan Baszkiewicz zauważał: „(...) coraz częściej padają zarzuty, że jest to demokracja elitarna, rządy «nowej arystokracji» ufundowane na przekonaniu, że nie jest wcale potrzebna obywatelska aktywność wielkich mas ludzkich”²⁷. Warto też przy okazji przywołać inne słowa tego wybitnego uczonego, wskazujące na „naiwny optymizm Jana Jakuba Rousseau, który sądził, iż demokratyczna konstytucja wnet uformuje wśród obywateli demokratyczne sposoby myślenia i działania, bo to złe instytucje (...) zdegradowały szlachetną naturę człowieka...”²⁸. Sam jestem zwolennikiem poglądu, że do społecznego odrzucenia koncepcji liberalnych przyczyniło się zastą-

²⁷ Tamże, s. 616.

²⁸ *Prorocy i tępi zamordźcy*, z Janem Baszkiewiczem rozmawia Robert Walenciak, w: J. Baszkiewicz, *Państwo...*, s. 863 (pierwodruk: „Przegląd” 2004, nr 7).

pienie klasycznych rozwiązań liberalnych przez praktykę neoliberalną. Tą drogą myślenia podąża profesor Grzegorz Kołodko, który ocenia pozytywnie liberalizm, ale równocześnie poddaje najsurowszej krytyce neoliberalizm: „Główne atrybuty liberalizmu to wolność i demokracja, to swoboda i tolerancja, otwarcie i konkurencyjność, pluralizm i oddzielenie sfery prywatnej od publicznej i politycznej. Natomiast neoliberalizm to jest cyniczne, acz inteligentne i z punktu widzenia tych, którzy to uprawiają, skuteczne żerowanie na ideach liberalnego społeczeństwa, państwa i gospodarki po to, aby wzbogacać nielicznych kosztem większości. O ile liberalizm koncentruje uwagę na pobudzaniu aktywności i kreatywności, o tyle neoliberalizm skupia się na świadomie ukierunkowanej redystrybucji. Dla liberalizmu najważniejszy jest wolny człowiek, dla neoliberalizmu – wolny rynek. Podczas gdy zasadą liberalizmu jest ograniczanie omnipotencji władzy i rynku, zasadą neoliberalizmu jest poddanie bez mała wszystkich sfer życia, łącznie z ochroną zdrowia, oświatą, nauką i kulturą, skomercjalizowanemu rynkowi i pogoni za zyskiem. Między tymi dwoma pojęciami, choć zawierają w sobie ten sam trzon, występują zasadnicze różnice”²⁹.

Nie sądzę, aby bez udzielenia głębszej niż dotychczas odpowiedzi na pytanie, dlaczego z trwającego współcześnie starcia ideowego i politycznego demokracja liberalna wychodzi tak pokiereszowana, wręcz znokautowana, było możliwe merytoryczne rozważanie przyszłości rządzenia w naszym kraju. Przyczyn tej sytuacji nie można poszukiwać wyłącznie poza istotą koncepcji rządzenia w ramach liberalnej demokracji, a takiej właśnie linii postępowania trzymają się jej obrońcy (czy może lepiej: wyznawcy). Przełom nastąpi dopiero wtedy, gdy zdobędą się na solidne rozważenie zarówno swoich błędów i zaniechań, jak i zafałszowań czy iluzji tkwiących w samej konstrukcji liberalnej demokracji.

²⁹ G.W. Kołodko, A.K. Koźmiński, *Nowy pragmatyzm...*, s. 116.

Nie od dziś teoretycy myśli społecznej i politycznej podkreślają, że wyczerpuje się potencjał głównych filarów liberalizmu³⁰. Dotyczy to następujących założeń: demokracji jako rozwiązania bez skazy i bez wartościowej (czy nawet tylko realnej) konkurencji, które nieodwołalnie ma organizować ład publiczny; społeczeństwa obywatelskiego, które – jak odwołując się do refleksji Johna Locke’a³¹, określa profesor Stanisław Filipowicz – jest „dobrowolnym związkiem istot rozumnych, akceptujących władzę nadanego przez rozum prawa, kreujących system władzy publicznej, która stać ma na straży wolności, utożsamianej z rządami prawa”³²; rynku jako regulatora równowagi i mechanizmu rozwoju; koncepcji powszechnych praw człowieka jako nienaruszalnej podstawy rządzenia i idei rządów prawa, która to idea – raz jeszcze odwołam się do słów Stanisława Filipowicza – „(...) stanowiła swoiste sanktuarium demokracji. W dobie polityki wizerunkowej zostało ono zburzone. Tam, gdzie liczą się już tylko efekty, a nie zasady, przestrzeń prawa może stać się przestrzenią politycznego gwałtu”³³.

Wśród zagadnień szczegółowych, które wymagają pogłębionego komentarza, uwzględniającego współczesne doświadczenia, znajdują się: po pierwsze – granice formalnej legitymacji do rządzenia uzasadnianej wynikami demokratycznych wyborów; po drugie – sposób obrony przed wykroczeniami przeciwko konstytucji ze strony rządzącej większości, która ma zdolność legalnego zablokowania uruchomienia procedur odpowiedzialności za złamanie tej konstytucji; po trzecie – granice i formy obywa-

³⁰ Zob. T. Żyro, *O negliżowaniu władzy demoliberalnej*, „Studia Politologiczne” t. 41 (tom monograficzny pt. *Wpływ i władza w systemie demokratycznym*), s. 17 i nast.

³¹ Przede wszystkim *Drugiego traktatu o rządzie*, zob. J. Locke, *Dwa traktaty o rządzie*, Warszawa 2015.

³² S. Filipowicz, *Kryzys demokracji. Krok w kierunku diagnozy*, w: J.G. Otto (red.), *Demokratyczne i niedemokratyczne reżimy polityczne*, Warszawa 2015, s. 22.

³³ Tamże, s. 26.

telskiego nieposłuszeństwa w państwie, w którym funkcjonują dwa jakościowo odmienne modele rządzenia: oparty na konstytucji, uwzględniający przyjęte prawne zobowiązania międzynarodowe, i oparty na przepisach niższego rzędu niż konstytucja oraz na bieżącej praktyce politycznej.

Rozwój wydarzeń, którego świadkami jesteśmy w Polsce po 2015 r., w różnych swoich aspektach wydaje się zbieżny z biegiem spraw w niektórych innych państwach współczesnego świata, by raz jeszcze wspomnieć tytułem przykładu Węgry. To, z czym obecnie mamy do czynienia, nie jest więc tylko odosobnionym incydentem, swoistym „wypadkiem przy pracy”, lecz także wyrazem szerszej tendencji. Po latach ulegania złudzeniu, że „wszystko będzie dalej tak, jak (już) było”, przyszło nam doświadczyć, że „nic nie jest rozstrzygnięte raz na zawsze”. Można podejmować próby budowania alternatywnych scenariuszy wydarzeń, ale przecież istotą polityki jest nieprzewidywalność; dalsze losy i forma instytucji demokracji to dziś wielka niewiadoma.

W tym kierunku idą też myśli młodego pokolenia politologów, o czym świadczą m.in. następujące refleksje Marcina Tobiasza: „Demokracja nie postrzegana jako ideologiczny projekt pozostaje niejednorodna w formie i nie może być nigdy traktowana jako ostateczna. Systemy demokratyczne to zawsze kompilacja stałych, konstytutywnych oraz niepowtarzalnych, charakterystycznych dla różnych społeczeństw i ich doświadczeń – tradycji, cech. (...) Mitologizacji demokracji towarzyszy równocześnie ideologizacja jej liberalnej odłogi, przedstawianie jej jako bezalternatywnej. (...) Demokracja to nie gotowy, skończony projekt, ale ciągle wyzwanie polityczne rzucane, nie tylko stale zmieniającym się uwarunkowaniom społeczno-gospodarczym, ale przede wszystkim ich partykularnym reprezentacjom”³⁴.

³⁴ M. Tobiasz (red.), *Antynomie i paradoksy współczesnej demokracji*, Warszawa 2016, s. 7–9.

To ważne konstatacje. Można bowiem nieraz odnieść wrażenie, że wielu uczestników debaty publicznej traktuje demokrację jako formę ustroju politycznego o jednorodnym charakterze. Przystępując do debaty czy sporu na temat demokracji, trzeba więc ustalić, o jaki model demokracji nam chodzi. Warto w związku z tym przypomnieć, że w historii³⁵ używano już pojęcia demokracji w odniesieniu do rozwiązania: ograniczonego podmiotowo (np. demokracji szlacheckiej), naznaczonego ideologicznie (w tym demokracji socjalistycznej), zawierającego charakterystyczne cechy własne (w tym demokracji liberalnej), realizowanego w trybie bezpośrednim i za pośrednictwem przedstawicieli, a i obecnie pojęcie demokracji jest dopełniane różnicującymi ją określeniami (by wspomnieć o demokracji większościowej i partycypacyjnej). Demokracja niejedno ma imię, zaś wokół tej kategorii trwa zamęt pojęciowy, o którym w swoim czasie pisał Giovanni Sartori³⁶.

Potrzeba intensyfikacji badań na temat odchodzenia od standardów demokracji

Wydaje się, że na myślenie politologów o losach reżimów politycznych w zbyt dużym stopniu wpłynęło przekonanie, iż po kolejnej (trzeciej) fali rozwoju demokracji liberalnej, która nastąpiła po rozpadzie obozu socjalistycznego³⁷, ostateczne zwycięstwo tej formy rządzenia to tylko kwestia czasu. Tymczasem okazało się, że wygłoszonej przez Francisca Fukuyamę (w 1992 r.) głośnej tezie o „końcu historii”³⁸ zdecydowany „odpór” dał dalszy roz-

³⁵ Wart uwagi przegląd zastosowania terminu „demokracja” w historii Polski zob.: I. Lewandowska-Malec, *Demokracje polskie. Tradycje – współczesność – oczekiwania*, Kraków 2013.

³⁶ G. Sartori, *Teoria demokracji*, Warszawa 1994, s. 17.

³⁷ Por. S.P. Huntington, *Trzecia fala demokratyzacji*, Warszawa 1995.

³⁸ F. Fukuyama, *Koniec historii*, Poznań 1996.

wój wydarzeń na świecie, co być może wprowało słynnego autora w zakłopotanie.

Jan Baszkiewicz już blisko dwadzieścia lat temu trafnie przewidywał: „Nie sprawdzi się też z pewnością prognoza, wedle której zwycięstwo liberalnej demokracji oznacza początek końca historii (...). Taki wariant demokracji, jaki ukształtował się po wojnie na Zachodzie, przy wszystkich wielkich zaletach, nie jest ostatnim słowem ludzkiej mądrości i wynalazczości polityczno-ustrojowej”³⁹. Te słowa to lekcja mądrego krytycyzmu i badawczego dystansu. Może zabrakło tego dystansu w tezie Wojciecha Sadurskiego, że jedyną prawdziwą demokracją jest demokracja liberalna⁴⁰. Ścieranie się poglądów, poszanowanie praw i wolności politycznych oraz poszukiwanie punktów wspólnych w przestrzeni publicznej jest możliwe także w innych modelach demokracji. Wcale nie muszą one być ułomne czy „niepełne”.

Badacze zajmujący się problemami ustrojów politycznych wiele uwagi w swych pracach poświęcają kwestiom dochodzenia do rozwiązań demokratycznych oraz wewnętrznej strukturalizacji tych rozwiązań⁴¹. Wnikliwej analizie muszą być jednak poddane, w stopniu o wiele większym niż to ma miejsce obecnie, nie tylko ścieżki zmian prowadzące od reżimów niedemokratycznych do różnych demokratycznych form ustrojowych, ale

³⁹ J. Baszkiewicz, *Władza*, Wrocław 1999, s. 167.

⁴⁰ *Ulica i zagranica*, rozmowa Adama Szostkiewicza z Wojciechem Sadurskim, „Polityka” 2017, nr 30, s. 24.

⁴¹ Nie przedstawiając w tym szkicu szczegółowo owych kwestii, odsyłam do licznych analiz, w których przypomniano i zestawiono koncepcje zaproponowane przez Samuela P. Huntingtona, Giovanniego Sartoriego, Josepha A. Schumpetera, Roberta Dahla, Arenda Lijpharta, Gerharda Lehmbrucha i in. Zob. m.in.: J.A. Schumpeter, *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*, Warszawa 1995; A. Antoszewski, R. Herbut (red.), *Demokracje Europy Środkowo-Wschodniej w perspektywie porównawczej*, Wrocław 1997; J. Miklaszewska (red.), *Demokracja w Europie Środkowej 1989–99*, Kraków 2001; A. Antoszewski, R. Herbut (red.), *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*, Wrocław 1997; J. Steiner, *Demokracje europejskie*, Rzeszów 1993; K.A. Wojtaszczyk, *Współczesne systemy polityczne*, Warszawa 1998; D. Held, *Modele demokracji*, Kraków 2010.

i procesy, które prowadzą w odwrotnym kierunku. W naukach o polityce te procesy badane są przede wszystkim w ujęciu historycznym, w tym szczególnie miejsce w badaniach zajmuje analiza przebiegów wydarzeń, które doprowadziły do faszyzmu. Wydaje się, że należy podjąć problematykę psucia jakości życia politycznego także w odniesieniu do czasów najbardziej współczesnych.

Dobrze, że istnieją już przyczółki badań, które mogą być punktem wyjścia do pogłębionej refleksji na temat uwarunkowań i mechanizmów odwrotu od demokracji, a w każdym razie od demokracji liberalnej (i to odwrotu już na samym etapie przeprowadzania wyborów)⁴².

Na tym tle widać wyraźniej, że klasyczny podział reżimów rządzenia na niedemokratyczne i demokratyczne, nawet po wyodrębnieniu w tych pierwszych modelu totalitarnego i autorytarnego⁴³, nie stanowi wystarczających podstaw do wewnętrznego porządkowania modeli rządzenia. Jak będę próbował pokazać w dalszej części tego szkicu, nie można poprzestać na wyróżnieniu systemów rządów parlamentarnych, parlamentarno-gabinetowych i prezydenckich. W klasyfikacji współczesnych demokracji trzeba sięgać po kryteria jakościowe, dotyczące samej istoty demokracji. Jako kluczowe jawią się w tym kontekście różnice między elekcyjnym, proceduralnym i substancjalnym wymiarem demokracji.

Wnikliwej analizy wymagają kryteria konsolidacji rozwiązań demokratycznych. Wypada przypomnieć, że w tej kwestii przeważał pogląd, iż w Polsce stan ów został już osiągnięty w procesie zmian po 1989 r. na poziomie rozwiązań normatywnych

⁴² Zob.: A. Antoszewski, *Od tranzycji do autorytaryzmu i jego konsolidacji w państwach postkomunistycznych*, w: J. Marszałek-Kawa, A. Chodubski (red.), *Wielowymiarowość politologii*, Toruń 2014, s. 147 i nast.; M. Bankowski, W. Kozub-Ciembroniewicz, *Dyktatury i tyranie. Szkice o niedemokratycznej władzy*, Kraków 2007; J. Szymanek (red.), *Niedemokratyczne wymiary demokratycznych wyborów*, Warszawa 2016.

⁴³ Zob. J. Linz, *Totalitaryzm i autokratyzm*, w: J. Szczupaczyński (red.), *Władza i społeczeństwo. Antologia tekstów z zakresu socjologii polityki*, Warszawa 1995.

i instytucjonalnych. Jeśli zwracano uwagę na luki w konsolidacji, to wskazywano zwykle wyłącznie na zjawiska ze sfery świadomości społecznej i politycznej. Dziś ta ocena nie jest już tak pewna i oczywista. Okazało się, że wyobrażenia twórców rozwiązań normatywnych nie sięgała tak daleko, by uwzględnić oni fakt, iż na praktyczne wykorzystanie tych rozwiązań mogą uzyskać wpływ politycy o niezwykle destrukcyjnych skłonnościach... Zatem, nie tylko w celu opisanego procesu, który już jest za nami, ale także z myślą o przyszłości, należy te kwestie ponownie przeanalizować.

W tym kontekście chciałbym przywołać trafne uwagi Andrzeja Antoszewskiego: „Problemem najczęściej pomijanym jest (...) proces narodzin współczesnego autorytaryzmu – sekwencji zdarzeń, która prowadzi do zahamowania demokracji, a następnie do ustanowienia i utrwalenia niedemokratycznych reguł gry. W szczególności brak jest odpowiedzi na pytanie, czy – podobnie, jak w przypadku demokracji – możliwym i celowym jest wyodrębnienie tranzytu ku autorytaryzmowi i jego konsolidacji”⁴⁴.

Do zagadnień, które wydają mi się istotne w badaniach politologicznych w najbliższym czasie, zaliczam także problem kształtowania rozwiązań w przestrzeni politycznej państwa (w tym w szczególności w szeroko rozumianym obszarze rządzenia) po odejściu polityków i ugrupowań rządzących bez poszanowania reguł demokratycznych. Refleksja naukowa na ten temat dotyczy m.in. wychodzenia z reżimów niedemokratycznych w Argentynie, Grecji, Hiszpanii czy Portugalii. Nie ulega wątpliwości, że sposób „sprzątnięcia” po rządach dyktatorskich (lub co najmniej niedemokratycznych) był w każdym przypadku mocno uzależniony od specyfiki danego państwa. Tak było także w przypadku

⁴⁴ A. Antoszewski, *Teoretyczne i metodologiczne aspekty badań nad autorytaryzmem*, w: J.G. Otto (red.), *Demokratyczne i niedemokratyczne...*, s. 71. Tam też zob. przywołanie różnych typów autorytaryzmu, takich jak „autorytaryzm politycznie zamknięty, hegemoniczny autorytaryzm wyborczy oraz autorytaryzm rywalizacyjny” (s. 79).

tworzenia nowych rozwiązań w poszczególnych państwach po upadku ustroju socjalistycznego, czego przykładem jest zasadnicza odmienność tego przełomu w Rumunii.

Obok zestawiania różnic w przebiegu prodemokratycznych procesów (czy przewrotów) w poszczególnych państwach (co jest zadaniem raczej dla historyka i dokumentalisty), należy rozważyć kwestie związane z zasadami przywracania rozwiązań demokratycznych po epizodach niedemokratycznych. Trzeba przyjrzeć się tym procesom przede wszystkim z perspektywy świadomości społecznej, w tym różnego rodzaju lęków i stereotypów oraz postaw odwetu i zemsty. Pojawia się również kwestia odpowiedzialności osób zaangażowanych w działania naruszające standardy demokratyczne. Trzeba też mieć na uwadze fakt, że nie ma żadnych gwarancji rzeczywistej demokratyzacji w wykonaniu nowej ekipy władzy, gdyż często ma ona wypisane szczytne hasła na sztandarach, a w praktyce okazuje się podobna do starych rządów albo jeszcze bardziej odległa od standardów demokratycznych.

Istniejąca we współczesnym świecie niestabilna sytuacja polityczna i niejednoznaczność procesów społecznych podaje w wątpliwość sens przewidywania przyszłości – choćby nieodległej. Nie ma bowiem pewności – co wypada jeszcze raz przypomnieć, kończąc uwagi o zadaniach badawczych politologii w tym zakresie – jaki wariant rozwoju wydarzeń urzeczywistni się w najbliższych latach. Oczywiście, można snuć różne scenariusze – przykładowo na wzór tzw. historii alternatywnej. Ale to dość jałowe zajęcie, bo zdaniem wielu analityków i obserwatorów życia publicznego pewne jest raczej tylko to, że nic nie jest pewne. Marcin Król, wypowiadając się na temat perspektyw liberalizmu i demokracji, nie ukrywa swego pesymizmu: „Wcale nie jest pewne, że demokracja w ogóle ma przyszłość”⁴⁵. Ten głos (pobrzmiewa w nim zresztą nuta głębokiego zaniepokojenia kierunkiem, w jakim

⁴⁵ M. Król, *Jaka demokracja?*, Warszawa 2017, s. 181.

obecnie podąża polskie państwo i społeczeństwo) może się wydawać zbyt radykalny. Łatwiej jest przystać na następującą opinię: „Pewne jest, że demokracja po trwającym obecnie kryzysie nie odrodzi się w stanie sprzed kryzysu”⁴⁶.

Ten wątek rozważań chciałbym zamknąć stwierdzeniem, że jeśli nawet historia się nie powtarza, to problemy znane nam z historii mogą się – w nowej szacie – objawiać także w przyszłości.

⁴⁶ Tamże.

ROZDZIAŁ 3

O tożsamości polityki

Między wizerunkiem polityki jako brudnej gry obliczonej na realizację partykularnych interesów i jako sfery działań na rzecz dobra wspólnego

Politologowie w swej pracy badawczej muszą się zmierzyć z co najmniej dwiema poważnymi niedogodnościami. Pierwsza z nich polega na tym, że badania w dziedzinie nauk o polityce mają charakter interdyscyplinarny, co jest następstwem wieloaspektowości polityki i sporów wokół pojęcia polityczności⁴⁷. Mało jest pojęć, które są używane w tym samym czasie w tak różnym rozumieniu, w dowolny sposób, bez respektowania wymogu konsekwencji i precyzji językowej. Mało jest też obszarów tematycznych, które z taką siłą przyciągają samozwańczych „specja-

⁴⁷ Mirosław Karwat dowodzi – odnosząc się m.in. do dyskusji na temat dzieł Carla Schmitta i Maxa Webera oraz publikacji Ryszarda Skarżyńskiego – że jest to w dużej mierze spór o charakterze teoretycznym. Uważa on, że „polityczność zjawisk to cecha aspektowa”, a cecha polityczności „ma charakter relacyjny lub kontekstowy, gdyż związana jest nie po prostu z jakąś samoistością czy samowystarczalnością «polityki», lecz z wzajemnym przenikaniem się «polityki» i «niepolityki» oraz ze współzależnością różnych «niepolitycznych» sfer życia społecznego, która podlega regulacji i kontroli w decyzjach i działaniach organów państwa, ale również w pozaprawnych systemach norm”, M. Karwat, *Polityczność i upolitycznienie. Metodologiczne ramy analizy*, „Studia Politologiczne”, vol. 17, s. 68–69. W tym samym tekście autor zwraca uwagę na występowanie obok siebie polityczności z genezy i natury (tzw. polityczności pierwotnej) oraz z uwikłania (tzw. polityczności wtórnej).

listów”; w tym wypadku są to osoby niemające za sobą studiów, badań, publikacji w zakresie nauk o polityce. Druga zaś niedogodność sprowadza się do tego, że niewiele zjawisk i dziedzin ludzkiej aktywności ma współcześnie tak złą reputację jak polityka i obrosło tak licznymi stereotypami. Większość społeczeństwa deklaruje, że chce być od polityki jak najdalej. W świadomości dominującej części społeczeństwa pokutuje przekonanie, że bycie przyzwoitym i zajmowanie się polityką jest nie do pogodzenia. Niezwykle popularny jest też pogląd, że jeśli ktoś chce sobie „brudzić ręce” polityką, czyni to w imię swoich własnych interesów i dla osobistej kariery.

Polityka jako sfera działań na rzecz dobra wspólnego w zasadzie nie funkcjonuje w świadomości społecznej. Wiele wskazuje na to, że taka wizja polityki nie jest też udziałem – mniej lub bardziej prominentnych – polityków, u których dążenie do realizacji interesów partykularnych (osobistych i grupowych) oraz etyka przekonań biorą górę nad ochroną interesów wspólnych i etyką odpowiedzialności⁴⁸. Jak zauważa Giandomenico Majone: „Wiele tracimy, jeśli staramy się zrozumieć formułowanie polityk wyłącznie w kategoriach władzy, wpływów i przetargów, nie biorąc pod uwagę dialogu i argumentów”⁴⁹. Bliski takiemu myśleniu pogląd Jana Zielonki, zgodnie z którym „polityka to nie jest, po sowiecku ‘kto kogo’, tylko sztuka przedstawiania programów, debatowania i na końcu uzyskania kompromisu”⁵⁰, niestety, dość mocno odbiega od realiów współczesnej sceny politycznej.

Warto w związku z tym przypomnieć rozumowanie Bernarda Cricka, który w swojej (bardzo ważnej i aktualnej, mimo iż upłynęło kilkadziesiąt lat od jej napisania i pierwszego wydania) roz-

⁴⁸ O relacjach między etyką przekonań i etyką odpowiedzialności zob. M. Weber, *Polityka jako zawód i powołanie*, Kraków–Warszawa 1998, s. 109.

⁴⁹ G. Majone, *Dowody, argumenty i perswazja w procesie politycznym*, Warszawa 2004, s. 16.

⁵⁰ *Europa. Krótki kurs zarządzania chaosem*, z prof. Janem Zielonką rozmawia Katarzyna Wężyk, „Gazeta Wyborcza”, 17–18 czerwca 2017, s. 27.

prawie próbuje zestawić obszary niezbędnej obrony polityki⁵¹. Crick podkreśla w szczególności, że istnieje potrzeba obrony polityki (jako wartości) przed politykami, którzy posługują się polityką w sposób naruszający jej wspólnotowe znaczenie. Autor ten pozostaje pod wpływem poglądów Arystotelesa na państwo jako całość o złożonej strukturze (przedstawionych m.in. w drugiej księdze *Polityki*⁵²) i jego rozumienia polityki, która „rodzi się z akceptacji faktu koegzystencji różnych grup, a stąd też różnych interesów i różnych tradycji, w granicach jednostki terytorialnej pozostającej pod wspólną władzą”⁵³. Crick zwraca uwagę, że polityka oznacza „przynajmniej częściową tolerancję dla odmiennych prawd, oznacza uznanie możliwości stworzenia rządu, który w istocie najlepiej będzie funkcjonować wtedy, gdy sprzeczne interesy będą ze sobą otwarcie konkurować”⁵⁴. W toku dalszego wywodu stwierdza: „Politykę można zatem zdefiniować po prostu jako działanie, dzięki któremu dochodzi do uzgodnienia interesów różnych grup społecznych żyjących na obszarze podległym jednej władzy, poprzez przyznanie im udziału w rządach proporcjonalnie do ich znaczenia dla przetrwania i dobrobytu całej wspólnoty. Z kolei ustrój polityczny – by uzupełnić tę formalną definicję – jest tego rodzaju systemem sprawowania władzy, który dzięki polityce zachowuje zadowalającą stabilność i porządek”⁵⁵.

Duża część społeczeństwa uważa, że nie warto zajmować aktywnej postawy politycznej (a z pewnością jeszcze większa część jest tak bierna politycznie i obywatelsko, że w ogóle się nad dylematem „angażować się lub nie angażować” nie zastana-

⁵¹ Zob. B. Crick, *W obronie polityki*, Warszawa 2004. W pracy tej autor w całościowy sposób próbuje „wyzwolić” politykę z ograniczeń tkwiących w ideologii, demokracji, nacjonalizmie, technologizacji oraz z różnych ujęć o rodowodzie konserwatywnym, liberalnym i socjalistycznym.

⁵² Por. Arystoteles, *Polityka*, w: *Dzieła wszystkie*, t. 6, Warszawa 2001, s. 51 i nast.

⁵³ B. Crick, *W obronie polityki*, s. 23.

⁵⁴ Tamże.

⁵⁵ Tamże, s. 28.

wia). Jednakże, na marginesie protestów społecznych w latach 2016–2017 trzeba odnotować, że w tych sprawach są w Polsce widoczne pewne zaczątki zmiany. Być może społeczeństwo zaczyna dojrzywać do zrozumienia prawdy, którą Crick wyraził lapidarną formułą: „ceną wolności jest bezustanne zaangażowanie się w działalność polityczną”⁵⁶. Jednak stanowczo za wcześnie jest na niezmałowany niczym optymizm. Pewna forma obywatelskiego i politycznego „przebudzenia” dotyczy tylko wybranych środowisk, które zwykle określa się jako elitarne. Ich reprezentanci, przyciskani do muru kolejnymi działaniami władczymi organów państwa podejmowanymi w ramach „dobrej zmiany”, zaczynają szukać politycznych mechanizmów obrony nie tylko swoich egzystencjalnych interesów, ale i uznawanych wartości. Jednak pojawiły się przesłanki ostrożnej nadziei. Na uwagę zasługuje fakt, że w szeregach protestujących znalazło się wielu ludzi młodych, których jeszcze niedawno mało kto podejrzewał, iż będą skłonni wyjść poza krąg swoich spraw osobistych czy rówieśniczych. Obiektywnie rzecz biorąc, zbliżyli się oni do aktywności politycznej lub przynajmniej aktywności o skutkach politycznych, nawet jeśli sami tak nie kwalifikują swoich działań. To jednak nadal mniejszość społeczeństwa. Pozostali nadal – użyję tu prostej metafory – szczelnie ryglują drzwi swoich domów, by nie wkroczyła do nich polityka, lub optują za władzą polityczną, która daje lub da im możliwość poprawy warunków materialnych i życiowych (a przynajmniej składa takie obietnice), najlepiej bez żądania jakiegoś dodatkowego wysiłku z ich strony. Do tych spraw powrócę jeszcze w dalszej części opracowania.

O polityce w kontekście rządzenia

Istnieje obszerna literatura na temat polityki jako zjawiska i kategorii badawczej. Nie ma w tej dziedzinie jednej panują-

⁵⁶ Tamże, s. 260.

cej koncepcji teoretycznej, czemu nie należy się dziwić, pamiętając, że rozważania nad istotą (także źródłami, uwarunkowaniami etc.) polityki mają bardzo długą tradycję, zaś zasady, formy, mechanizmy i okoliczności uprawiania polityki ulegają stałym, często bardzo istotnym zmianom. Nie miejsce tu na referowanie – choćby pobieżne – wielowiekowej i wielogłosowej dysputy o polityce. Na potrzeby tej publikacji chcę jednak zwrócić uwagę na kilka interesujących ujęć zagadnień polityki jako zjawiska ważnego w kontekście rządzenia.

Nie tylko okolicznościowo, a więc przez wzgląd na przypadający w tym roku jubileusz, chciałbym przypomnieć dorobek badawczy kilku autorów ze środowiska politologów Uniwersytetu Warszawskiego. Myślę przede wszystkim o profesorach Franciszku Ryszce i Arturze Bodnarze, których od lat już nie ma w naszym gronie, i Tadeuszu Klementewicz, który w swych pracach podejmuje fundamentalną kwestię rozumienia polityki.

Sięgam do refleksji Franciszka Ryszki między innymi dlatego, że dobrze wpisuje się ona w tak aktualną dzisiaj potrzebę odczarowywania negatywnego obrazu polityki – jako siedliska wszelkiego zła. Wypada przypomnieć, że profesor Ryszka, wskazując, że polityka „odnosi się do części stosunków międzyludzkich, których treścią jest panowanie, rządzenie, władza” i że „w każdej polityce zawiera się konflikt”, równocześnie opowiadał się za tym, aby z historii myśli politycznej wybierać koncepcje polityki uznające ją „za sztukę przezwycięzania konfliktów, za sztukę poszukiwania takich wyborów i środków postępowania, które godziłyby ze sobą ludzi, licząc się jednak w perspektywie z następnym konfliktem”⁵⁷. Demokrację traktował jako mechanizm „uspołeczniania polityki”⁵⁸, a politykę definiował jako „zbiorowe i zorganizowane działania ludzkie, które mają

⁵⁷ *O władzy, polityce i moralności* – z profesorem Franciszkiem Ryszką, w: Z. Rykowski, W. Władyka, *Sposób myślenia*, Warszawa 1985, cyt. za: F. Ryszka, *Historia – polityka – państwo*, t. 2, Toruń 2002, s. 80.

⁵⁸ Tamże, s. 84.

na celu zdobycie i utrzymywanie władzy (w tym mieści się jej «sprawowanie»)". Przyjmował, że politykę „można opisywać jako walkę, jako grę i jako perswazję” i że – co szczególnie ważne w kontekście dzisiejszej praktyki – „demokratyczne państwo prawa skłania się z natury rzeczy ku tej ostatniej formie uprawiania polityki”⁵⁹.

Dorobek Artura Bodnara jest wart przypomnienia w tym miejscu przede wszystkim ze względu na przyjętą przez niego metodę określania pola polityki i rządzenia w sposób systemowy, wychodzący poza ścisłe granice wyznaczone przez wąskie rozumienie normatywne. Godna uwagi jest też analiza relacji między polityką i ekonomią⁶⁰.

Tadeusz Klementewicz podejmuje próbę sytuowania refleksji na temat polityki w szerszej perspektywie badawczej – metodologii nauki o polityce⁶¹. Wyprowadza inspirujące konkluzje w wyniku szczegółowej rekonstrukcji różnych podejść badawczych, w tym koncepcji: instytucjonalno-normatywnej, egzystencjalistycznej, heterotroficznej i integratywnej. W następujący sposób charakteryzuje wspomniane wyżej koncepcje: „Pierwsza koncepcja mówi o głównym instrumencie władzy, jakim jest prawo, druga – o podstawowej funkcji. Jest nią regulowanie reprodukcji całości społecznej, trzecia zaś o społecznych podstawach polityki, czyli polityce jako reakcji na sprzeczności i konflikty, zwłaszcza w sferze dystrybucji dóbr materialnych”⁶². Klementewicz odwołuje się m.in. do analiz Mirosława Karwata i Tadeusza Bodio, gdy pisze, że aby „ogarnąć podsta-

⁵⁹ F. Ryszka, *Demokratyczne państwo prawa. Szkic o historii pojęcia z wnioskami o teraźniejszości*, w: A. Jasińska-Kania, J. Raciborski (red.), *Naród – władza – społeczeństwo. Księga dedykowana J. Wiatrowi*, Warszawa 1996, cyt. za: F. Ryszka, *Historia...*, t. 2, s. 103.

⁶⁰ Zob. A. Bodnar, *Ekonomika i polityka. Podstawowe zależności*, Warszawa 1980. Na ten temat zob. też Z. Blok, *O polityce, politologii i polityce*, Poznań 2009.

⁶¹ T. Klementewicz, *Rozumienie polityki. Zarys metodologii nauki o polityce*, Warszawa 2010.

⁶² Tamże.

wowe aspekty świata polityki”, trzeba zastosować ujęcie „konsekwentne ontologicznie, epistemologicznie i metodologicznie”, które „pozwała zrozumieć w pełni fenomen polityczności życia społecznego”⁶³.

Klementewicz przychyła się do tezy o nieuniknionej perspektywie globalizacji: „Główną kategorią przestaje być dążące do potęgi państwo narodowe – zajmuje je cywilizacja światowa, społeczeństwo globalne. Głównym problemem staje się sterowanie jej zrównoważonym rozwojem”⁶⁴. W książce poświęconej tym zagadnieniom wskazuje, że „ewoluujący system globalny tworzą obok państw narodowych: wymiana handlowa, przepływy kapitału i technologii, korporacje ponadnarodowe, globalne zarządzanie, czyli organizacje międzynarodowe i regionalne, ideologie i ruchy społeczne oraz światowa opinia publiczna”, i stwierdza, iż „nakazem obiektywizmu badawczego jest zerwanie z eurocentrycznym modelem historii świata na rzecz *world history*, historii globalnej (...)”⁶⁵.

Podzielając co do zasady przedstawione wyżej stanowisko, muszę równocześnie zaznaczyć, że – ze względu na bieg spraw we współczesnym świecie – trzeba się z dużą ostrożnością wypowiadać o dynamice pozycji państwa narodowego w polityce. Z jednej strony, oceniam jako zbyt stanowczą opinię Włodzimierza Wesołowskiego, że „polityka zaczyna się, kończy i trwa w państwie”⁶⁶. Z drugiej zaś strony sędzę, że jeszcze przez długi okres

⁶³ Tamże, s. 80.

⁶⁴ Tamże, s. 15.

⁶⁵ T. Klementewicz, *Geopolityka trwałego rozwoju. Ewolucja cywilizacji i państwa w trakcie dziejotwórczych kryzysów*, Warszawa 2013, s. 17 i 15. W tym samej książce Klementewicz ocenia, że rola państwa, jako niezbędnego składnika zmian, „dzieli okres funkcjonowania systemu światowego na dwie fazy: fazę internacjonalizacji, kiedy państwo odgrywało bezpośrednio regulacyjną rolę dla narodowego kapitału i narodowej gospodarki, i fazę transnacionalizacji w której jego rolę zaczęły uzupełniać i zastępować organizacje międzynarodowe i korporacje (globalne zarządzanie)” (s. 481).

⁶⁶ W. Wesołowski (red.), *Koncepcje polityki*, Warszawa 2009, s. 8. Na marginesie trzeba zauważyć, że w tej bardzo interesującej publikacji można zna-

będziemy mogli mówić raczej o uzupełnianiu roli państwa przez inne podmioty o globalnym charakterze niż o całościowym zastępowaniu go przez te podmioty. Należy przy tym zauważyć, że obecnie rosną w siłę polityczne strategie, w których centrum są stawiane właśnie poszczególne państwa i ich interesy – często głęboko sprzeczne z interesami globalnymi (np. w zakresie polityki energetycznej i ochrony środowiska). Szerzą się też radykalne (i niejednokrotnie agresywne) postawy wynikające ze stawiania znaku równości między patriotyzmem i nacjonalizmem. Jest to tendencja na tyle wyrazista, że nie pozwala przenieść zainteresowań badawczych wyłącznie na poziom geopolitycznej strategii i geopolitycznego systemu o charakterze ogólnoświatowym.

Biorąc pod uwagę wspomniane wyżej kwestie, politykę można zdefiniować jako przestrzeń obejmującą cele, zasady, normy, instytucje, działania, procedury i stosunki związane z dochodzeniem do władzy politycznej, jej sprawowaniem na poziomie państwowym, artikulacją i agregacją interesów politycznych oraz z relacjami między państwami i w ramach struktur międzypaństwowych, a także z tworzeniem się globalnej przestrzeni geopolitycznej, w tym rozwiązań globalnego rządzenia. Równocześnie trzeba wyraźnie wskazać cele działań politycznych, które są ukierunkowane na poszukiwanie rozwiązań optymalnych zarówno dla społeczeństw poszczególnych państw, jak i dla społeczności ogólnoświatowej.

Nie ma też wątpliwości, że refleksji na temat polityki nie można ograniczać do działań struktur państwowych i – szerzej – do aktywności podmiotów ściśle politycznych. Trzeba uwzględ-

leżć różne ujęcia materii polityki: liberalną koncepcję współżycia z wrogiem, republikańskie rozumienie polityki jako sfery doskonalenia dóbr obywatelskich, wyprowadzaną z katolickiej nauki społecznej wizję polityki jako roztropnej troski o dobro wspólne, a także koncepcje związane ze sztuką skutecznego rządzenia, przejawami rozumności, sposobem egzystencji podmiotu zbiorowego, wolnością (w rozumieniu pozytywnym i negatywnym), procesem rewolucyjnej zmiany społecznej. Na ten temat zob. też: J. Nocoń, *Z zagadnień polityki*, Gdańsk 2017.

nić procesy zachodzące w pozapaństwowych segmentach politycznego systemu organizacji społeczeństwa, w tym w szczególności w systemie partyjnym stanowiącym centrum procesów artykulacji i agregacji interesów politycznych. Trzeba też widzieć zbiorowego aktora polityki, jakim jest społeczeństwo, wraz z jego kulturą polityczną, która – jak celnie zauważyli amerykańscy autorzy wykładu politologii – stanowi „psychologię narodu odnoszącą się do polityki”⁶⁷. Wróć do tego zagadnienia w dalszej części tego opracowania.

Interesującą koncepcję polityki jako procesu przedstawił Giandomenico Majone, zastrzegając jednak, że jest to ujęcie wyidealizowane. W myśl tej koncepcji poszczególne instytucje mają odrębne funkcje: „Partie identyfikują problemy i formułują programy; elektorat prowadzi dyskusję na temat problemów i kandydatów, a większość wyborców opowiada się za jednym z programów. Większość ustawodawcza przekłada programy na akty prawne w warunkach ciągłej debaty z opozycją; na koniec dyskusja przenosi się na poziom szefa władzy wykonawczej i gabinetu, gdzie zostaje przełożona na polityki szczegółowe”⁶⁸.

Bez względu na przyjętą koncepcję polityki, nie można negować faktu, że związki między polityką i rządzeniem są nierozzerwalne. To w dużej mierze w ramach rządzenia przenosi się projekcje polityczne do praktyki działania państwa. Rząd (określony w polskim porządku ustrojowym jako Rada Ministrów) jest z jednej strony organem działającym w imieniu państwa i w celu wykonywania zadań określonych w przepisach prawa powszechnie obowiązującego, z drugiej zaś strony jest też podmiotem politycznym, którego program, skład personalny i odpowiedzialność są kształtowane i legitymizowane w sposób polityczny. Stąd bierze się konieczność równoległego wypełniania zobowiązań politycznych i państwowych. Na tym tle z kolei poja-

⁶⁷ M.G. Roskin, R.L. Cord, J.A. Medeiros, W.S. Jones, *Wprowadzenie do nauk politycznych*, Warszawa 2001, s. 165.

⁶⁸ G. Majone, *Dowody, argumenty i perswazja...*, s. 15–16.

wia się kwestia łączenia zadań polityki, administracji, zarządzania i ekonomii.

Fundamentalne znaczenie modelu władzy dla modelu rządzenia

Z rozległego katalogu wzajemnie powiązanych problemów, które dotyczą polityki, kluczowa dla rozważań na temat modelu rządzenia jest kwestia władzy politycznej. Nie można mieć wątpliwości co do tego, że między polityką, sprawowaniem władzy w przestrzeni publicznej w państwie i rządzeniem zachodzą nierozzerwalne związki. Spróbuję więc dokonać krótkiego wprowadzenia w problematykę władzy politycznej, w tym podjąć kwestię samej istoty władzy. Jest to niezbędne, tym bardziej że w tej dziedzinie wypracowano przez wieki wiele – często konkurujących ze sobą – koncepcji teoretycznych⁶⁹. W omawianych kwestiach trzeba w szczególności zwrócić uwagę na trzy okoliczności, które wydają się istotne w kontekście obecnego sporu o model rządzenia w Polsce.

Po pierwsze, trzeba przyjąć, że w przypadku demokratycznych państw współczesnego świata mało przydatne, a przynajmniej niewystarczające, jest posługiwanie się prostym schematem relacji między „zwierzchnikiem” i „poddanym”. Istota stosunku władczego, która polega (jeśli pominiemy przypadek zachowania władzy w sensie panowania nad swoim własnym zachowaniem) na zdolności doprowadzenia przez jednych do określonego zachowania innych (chodzi o – jak to ujmuje Jadwiga Staniszkis – zdolność „stania się przyczyną”⁷⁰), utrzy-

⁶⁹ Interesujący i zarazem syntetyczny przegląd poglądów w sprawie istoty i mechanizmów władzy – zob. J. Scott, *Władza*, Warszawa 2006. Tam też zamieszczona jest obszerna literatura na ten temat.

⁷⁰ Zob. J. Staniszkis, *O władzy i bezsilności*, Kraków 2006, s. 17. Jak zauważa autorka, chodzi w tym przypadku o „zdolność wejścia z innymi w «relację konieczną» i skierowania ich zachowań w pożądaną stronę. Odbywa się to

muje oczywiście swoją aktualność. Spełnia się ona jednak obecnie w ramach różnorodnych mechanizmów, w których użycie siły schodzi na plan dalszy (choć nie znika). Chodzi w tym przypadku o zachowanie rozumiane zarówno jako powstrzymanie się od określonych działań, jak i podjęcie takich a nie innych działań. Ponadto sama władza przestaje mieć charakter całościowy (monolityczny). Staje się ona strukturą wewnętrznie zdywersyfikowaną, o złożonej strukturze. Obecnie koegzystują obok siebie (a często są wzajemnie powiązane) władze: siły, zagrożenia użycia siłą, nakazów i zakazów, manipulacji (w dosłownym tego słowa znaczeniu oraz przez różnego rodzaju środki pośrednie, np. kary i nagrody), wpływu i autorytetu⁷¹. Stosując kryteria dziedzinowe i rodzajowe, można mówić o władzy: państwowej, politycznej, normatywnej, ideologicznej, ekonomicznej, nadawania znaczeń faktom, opinii publicznej. Pojawia się w tym przypadku złożone instrumentarium obejmujące w szczególności: prawo, doradztwo, lobbing, perswazję, transakcje (swoiste wzajemne świadczenie usług), naciski i protesty.

Po wtóre, należy – idąc za propozycją Roberta Dahla – odróżniać sytuację sprawowania władzy (czyli jej wykonywania) i sytuację posiadania władzy (dla której charakterystyczne jest przypisanie tej władzy do jakiegoś podmiotu). Jest to rozróżnienie istotne, wzięwszy pod uwagę fakt, że „Posiadanie władzy oznacza posiadanie trwałej zdolności bądź dyspozycji do pewnego działania niezależnie od tego, czy zdolność ta jest w danym momencie wykorzystywana”⁷². Ma to znaczenie w kontekście pojawiają-

bądź poprzez oddziaływanie bezpośrednie (władza relacyjna), bądź poprzez odpowiednie ustrukturuwanie sytuacji działania, czyli mapy dostępnych możliwości oraz «wypłat», «kosztów», standardów i miar przypisywanych poszczególnym zachowaniom (władza strukturalna)” (tamże).

⁷¹ Na temat związku autorytetu politycznego z panowaniem i władzą zob. J. Ziółkowski, *Autorytet polityczny. Geneza, ewolucja, symptomy kryzysu*, Warszawa 2012, s. 89 i nast. Zob. też P. Sztompka, *Socjologia. Analiza społeczeństwa*, Kraków 2012, s. 427 i nast.

⁷² J. Scott, *Władza*, s. 12.

cych się niejednokrotnie (w tym w trakcie sporu o sądownictwo w Polsce w 2017 r.) zapewnień ze strony autorów rozwiązań prawnych wprowadzających ograniczenia niezależności jakichś organów przez władze wykonawcze, że wspomniane ograniczenia są przygotowywane na wszelki wypadek i będą wykorzystywane w sposób odpowiedzialny. Z przeprowadzonej przez Johna Scotta analizy rozwiązań dających władzę wynika, że taka sytuacja może stanowić podstawę osiągnięcia celów władzy bez jej użycia. Wystarczającym czynnikiem jest w tym przypadku antycypowanie intencji podmiotu władczego przez podmioty poddane owej władzy.

Rozróżnienie sprawowania i posiadania władzy jest z jeszcze jednego powodu istotne w przypadku władzy w państwie. Stwarza ono bowiem podstawy do zidentyfikowania relacji związanych z posiadaniem władzy przez podmioty, które formalnie nie uczestniczą w opisanych regułami prawnymi procesach decyzyjnych. Pozycja tych podmiotów w systemie władzy wynika ze źródeł pozaprawnych. Mogą o tym rozstrzygać względy polityczne – np. pozycja lidera w strukturze partyjnej legitymizującej politycznie osoby formalnie wykonujące władzę publiczną. W grę mogą też wchodzić względy symboliczne – np. ranga autorytetu wyznaczającego standardy dobra i zła.

W sytuacji gdy znaczną (czasami prawie niepodzielną) władzę posiadają podmioty niemające formalnego tytułu do jej sprawowania, rządzenie odbywa się z „tylnego siedzenia”, przy wyrażonym rozmyciu odpowiedzialności (a przynajmniej odpowiedzialności prawnej). W warunkach polskich można wskazać konkretne przykłady takiej anomalii: pozycję prezesa PiS w stosunku do organów sprawujących formalną władzę po wyborach w 2015 r. czy też specyficzne relacje między przedstawicielami hierarchii Kościoła rzymskokatolickiego i poszczególnymi osobami zajmującymi stanowiska w systemie władzy publicznej w państwie.

W takich przypadkach relacja władcza może się utrzymywać tak długo, jak długo od ocen dokonywanych przez pod-

miot posiadający władzę zależy sytuacja tych, którzy ową władzę wykonują. Związek między treścią oceny a sytuacją władczą może znajdować wyraz w przyzwoleniu politycznym na dalsze zajmowanie stanowiska w strukturze władz publicznych lub w cofnięciu tego przyzwolenia. Może się też wyrażać w utrzymaniu poparcia dla danej osoby wykonującej funkcje publiczne na podstawie wyborów lub też w przeniesieniu tego poparcia (co ma miejsce np. w ramach kontaktów duchownego z wiernymi, którzy są równocześnie wyborcami) na innego kandydata.

Trzecią kwestią, która wydaje się szczególnie ważna w ramach ogólnej prezentacji spraw dotyczących władzy publicznej, jest rozróżnienie dwóch modeli władzy, tj. władzy o sumie stałej oraz władzy o sumie zmiennej. Ten pierwszy model jest przydatny w kreowaniu rozwiązań władczych w systemach niedemokratycznych i w różnych wariantach rządzenia o charakterze despotycznym. Jest on oparty na założeniu, że „jeden podmiot sprawczy może zyskać tylko kosztem drugiego”, zaś „Walki o dystrybucję władzy zawsze będą pociągać za sobą istnienie jakichś zwycięzców i przegranych”⁷³. Drugi model jest bliższy koncepcji współrządzenia. Jest on bowiem zbudowany na założeniu, że w ramach stosunków władzy „wszyscy uczestnicy mogą zyskać na korzystaniu z władzy i nikt nie musi być przegrany”⁷⁴. W tym modelu „władza jest raczej rozproszona w społeczeństwie niż ograniczona do suwerennych organizacji” i stanowi „zbiorową własność wszelkich systemów współpracujących ze sobą aktorów oraz pól stosunków społecznych, w których są usytuowani”⁷⁵.

Wśród badaczy zjawiska władzy podkreśla się jednak najczęściej znaczenie możliwości egzekwowania przez podmiot władczy sposobu zachowania podmiotu poddanego władzy. Nie ulega wątpliwości, że taka też optyka musi być przyjęta, kiedy mówi się o władzy państwowej, a więc władzy wykonywanej przez pod-

⁷³ Tamże, s. 14.

⁷⁴ Tamże, s. 17.

⁷⁵ Tamże.

miot, który ze swojej istoty jest wyposażony w zdolność stosowania legalnego przymusu. I w tym przypadku relacje władcze wykraczają jednak poza sferę związaną z przymusem.

Marek Kądzelski w *Posłowie* do polskiego wydania studium Bertranda Russella na temat władzy wyraża pogląd, że „Spektrum władzy rozciąga się pomiędzy anarchią a despotyzmem. Ścierają się w niej dwie sprzeczne tendencje: potrzeba zachowania bezpieczeństwa i wolności. Tych dwóch wartości nie da się jednocześnie maksymalizować”⁷⁶. Zauważa też, że w przypadku władzy chodzi zawsze „o jakieś panowanie, o podporządkowanie czyjejś woli przez wolę innych. *Summa summarum* władza opiera się zawsze na jakiejś możliwości jej egzekucji (...)”⁷⁷.

Jan Baszkiewicz zwraca uwagę na potrzebę zachowania w sprawowaniu władzy korzystnych proporcji między autorytetem i siłą. Przypomina na tym tle, że „władza polityczna nie może – bez utraty tego, co należy do jej istoty – wspierać się wyłącznie na nagiej sile. Nie może jednak rezygnować z użycia siły i liczyć wyłącznie na harmonię społeczną, wynikającą z powszechnej zgody na wspólny system wartości. Nie ma wspólnot politycznych likwidujących konflikty i nie ma władzy politycznej pozbawionej instrumentów przymusu. Słowo, perswazja, negocjacje, propaganda i – *last not least* – rzeczywiste przymioty rządzących budują ów autorytet i są instrumentem polityki wcale nie mniej ważnym od przymusu”⁷⁸.

Z punktu widzenia optymalnego modelu władzy istotne znaczenie ma problem skłonności, zdolności i granic działań kompromisowych w sprawach decydowania publicznego i – szerzej – politycznego. Nie podejmując szczegółowo tej kwestii, chciałbym jedynie podkreślić, że kompromis zawsze nakłada pewne obowiązki na wszystkich, którzy go zawarli. Oczywiście dotyczy to także dziedziny rządzenia. W pierwszej kolejności wska-

⁷⁶ B. Russell, *Władza. Nowa analiza społeczna*, Warszawa 2001, s. 246.

⁷⁷ Tamże, s. 247.

⁷⁸ J. Baszkiewicz, *Władza*, s. 7.

załbym obowiązek odrzucenia myślenia zero-jedynkowego. Nie budzi żadnych wątpliwości zdanie Marcina Króla, że „Kompromis nie może być zawierany z pozycji siły”, w przeciwieństwie do jego opinii, iż w warunkach demokratycznych w kompromisie „strony muszą być równe”⁷⁹. Jak wskazuję w dalszym fragmencie tego szkicu, w jednakowym stopniu trzeba odrzucić taką konstrukcję polityki, w której większość „może wszystko”, i taką, w której ilościowe relacje między większością i mniejszością nie mają znaczenia.

Silne korelacje między dominującą koncepcją sporu politycznego i modelem rządzenia

W historii przeważały autorytarne rządy różnego autoramentu despotów. We współczesnym świecie można nadal znaleźć wiele takich przypadków. Równocześnie w coraz większej liczbie państw są realizowane różne modele rządów demokratycznych. Wszędzie tam pojawiają się spory polityczne dotyczące relacji między teorią i praktyką rządzenia.

Zacznijmy od tego, że spór polityczny może się konkretyzować w różny sposób. Bezpośrednio wiąże się to z dominacją jednego z modeli władzy przedstawionych w poprzednim punkcie tych rozważań. Spór może bowiem:

- przybierać formę bezwzględnej walki poddanej logice zero-jedynkowej lub wyrażać się we współzawodnictwie i w dialogu zmierzającym do wypracowania wspólnego stanowiska;
- odbywać się w ramach instytucji i procedur ustrojowych lub wykraczać poza te kanały;
- być zajęciem dla zawodowych działaczy lub stanowić pole działania na masową skalę;
- być sferą bezwzględnego egzekwowania praw większości (mającej monopol na prawdę i rację) lub też miejscem

⁷⁹ M. Król, *Jaka demokracja?*, s. 23.

uzgadniania rozwiązań wspólnych, wypracowanych z poszanowaniem werdyktu demokratycznych wyborów, a równocześnie odzwierciedlających interesy mniejszości.

W państwach totalitarnych i autorytarnych spory polityczne były i są nadal rozwiązywane przy pomocy siły lub groźby jej użycia. W gruncie rzeczy można to uznać za podstawowy mechanizm rządzenia w tych państwach. Kluczowe znaczenie ma w tych przypadkach podział na rządzących, którzy nie podlegają kontroli społecznej, i rządzonych, którzy są sprowadzeni do roli poddanych lub – w wariantcie łagodniejszym – do roli pozbawionych podmiotowości politycznej wykonawców decyzji władców. Może to zabrzmieć niefortunnie, lecz w istocie jest rzeczą drugorzędną, czy w poszczególnych państwach dochodziła do głosu siła przekładająca się na fizyczną likwidację konkurentów i oponentów – co było raczej rozwiązaniem dominującym w przeszłości, czy tylko siła wyrażająca się blokadą mechanizmów faktycznej alternacji politycznej – co można dostrzec nadal w niejednym państwie współczesnym. Mniejsze znaczenie ma też to, czy owym władcą jest despota namaszczoney do swej roli przez urodzenie, czy też znajdująca się poza kontrolą grupa „trzymająca władzę”, w tym także grupa zinstytucjonalizowana w partię polityczną mającą pozycję kierowniczą w państwie, niepoddawana mechanizmowi konkurencji politycznej. Konkretnie sytuacje są oczywiście różne, mają jednak wspólną istotę.

Bardziej złożona z punktu widzenia konfrontacji racji politycznych jest sytuacja w państwach demokratycznych. Spór polityczny, zróżnicowanie oraz konfrontowanie opinii i programów to naturalne mechanizmy funkcjonujące w tych państwach. Stanowią one wręcz istotę procesu dochodzenia do decyzji. Na infrastrukturę instytucjonalną i funkcjonalną tych mechanizmów składają się regulacje normatywne (w tym konstytucyjne) oraz praktyka polityczna i społeczna. Elementami tej infrastruktury są:

- wolne, powszechne i cykliczne wybory władz (najczęściej władz ustawodawczych, niejednokrotnie także władz wykonawczych lub poszczególnych elementów tych władz);
- zorganizowane formy faktycznej alternacji politycznej (w tym najczęściej w ramach konkurencji między partiami politycznymi przy zagwarantowaniu wolności wypowiedzi);
- różnego rodzaju procedury aktywności politycznej (w tym w ramach tworzonych w tym celu organizacji) oraz bezpośredniego wyrażania przez społeczeństwo swojego stanowiska (w tym m.in. w ramach referendum stanowiących i opiniodawczych).

Najogólniej można w tym przypadku mówić, że w zapleczu modelu rządzenia w państwie znajdują się mechanizmy, które obejmują rozwiązania dające się zakwalifikować do czterech podstawowych grup. Są to rozwiązania: po pierwsze – prowadzące do wyłonienia (na drodze cyklicznych wyborów) większości mającej legitymację do wykonywania, na określonych zasadach i w ramach ustalonych granic, władzy ustawodawczej i wykonawczej; po drugie – określające wzajemne relacje między tymi władzami oraz w ich ramach; po trzecie – wyznaczające zasady i procedury kontrolowania władzy ustawodawczej i wykonawczej; po czwarte – gwarantujące funkcjonowanie w sposób uwolniony od bieżących ingerencji politycznych władzy sądowniczej, której personalni dzierżyciele mogą także być wybierani (przez społeczeństwo lub przez organy publiczne spoza sądownictwa), przy zagwarantowaniu jednak warunków mających blokować ich bieżącą podległość polityczną.

ROZDZIAŁ 4

O fundamentalnym znaczeniu stanu świadomości społeczeństwa

Miedzy różnorodnością a niebezpieczną dla spójności państwa społeczną fragmentaryzacją

Po przedstawieniu zarysu kwestii związanych z politycznością władzy publicznej i rządu czas zauważyć, że owa władza może funkcjonować tylko w środowisku społecznym. Nie ma władzy politycznej, rządu i państwa bez społeczeństwa, gdyż „rozwój systemów społeczno-politycznych dokonuje się w trójwymiarowej przestrzeni, której trzy wektory stanowią struktura społeczna, instytucje i świadomość społeczna”⁸⁰. Można uznać, że to konstatacja tak oczywista, iż w istocie zbędna. Nie sądzę jednak, by tak było. Zbyt często bowiem o owej prawdzie zapominają czy wręcz ją lekceważą zarówno teoretycy, jak i praktycy. Moje doświadczenie badawcze i praktyczne wskazuje, że refleksja politologiczna dotycząca rządu nie może się sprowadzać do uwag na temat regulacji normatywnych, instytucji, procedur i rozwiązań kadrowych czy też do rekonstrukcji myśli społecznej. Dopuszczalność, przydatność i skuteczność takich/tych samych rozwiązań formalnych i koncepcji doktrynalnych jest bardzo różna w odmiennych środowiskach społecznym. To oczywiste, że podstawowe zadania badawcze w zakresie tej problematyki

⁸⁰ B.W. Mach (red.), *Jakość naszej demokracji. Społeczno-kulturowe podstawy polskiego życia publicznego*, Warszawa 2012, s. 8.

spoczywają na socjologach polityki⁸¹, ale sporo do powiedzenia mają tu także politolodzy.

Nierozerwalne powiązanie szans różnych modeli rządzenia ze stanem społeczeństwa

Zasadnicze znaczenie dla rządzenia ma to, jak wygląda społeczeństwo pod względem aksjologicznym, kultury prawnej i politycznej, demograficznym, narodowościowym i światopoglądowym. Podobne znaczenie uzyskuje w tym kontekście odmienność sytuacji materialnej i interesów poszczególnych grup społecznych oraz siła i charakter podziałów politycznych w obrębie społeczeństwa. Powiązanie stanu społeczeństwa z modelem rządzenia ma szczególne znaczenie w warunkach państwa demokratycznego, przede wszystkim ze względu na konieczność uzyskiwania przez rządzących przyzwolenia społecznego. Władza musi się starać o przychyłność społeczeństwa, powinna więc wiedzieć, jakie ono jest i jakie formy rządzenia akceptuje oraz jest w nich skłonne uczestniczyć.

To właśnie stan społeczeństwa decyduje, co starałem się szerzej przedstawić w jednej ze swoich poprzednich książek⁸², o zdolności realizacji określonych koncepcji politycznych. Z dystansem odnoszę się w związku z tym do poczynań tych autorów, którzy nie wykazują zainteresowania stanem społeczeństwa i ograniczają zakres analizy do zdarzeń zachodzących w gabinetach władzy.

⁸¹ Zob. m.in.: M. Flis, K. Frysztański, G. Skąpska, P. Polak (red.), *Co dzieje się ze społeczeństwem?*, Kraków 2011; P. Sztompka, *Socjologia. Analiza społeczeństwa*, Kraków 2012; A. Giza, M. Sikorska (red.), *Współczesne społeczeństwo polskie*, Warszawa 2012, a także kolejne całościowe raporty zawierające diagnozę stanu i dynamiki świadomości społecznej przygotowane przez zespół kierowany przez J. Czapińskiego (m.in. *Diagnoza społeczna 2013. Warunki i jakość życia Polaków. Raport*, Warszawa 2013).

⁸² G. Rydlewski, *Polska polityczna 2012/2013. Sfera publiczna jako środowisko decydowania politycznego*, Warszawa 2014. Zob. też na ten temat ważne studium empiryczne: J. Błuszkowski, D. Mider, *Demokracja późnej nowoczesności*, Warszawa 2012.

Szanse i ograniczenia określonych rozwiązań w sferze rządzenia mają oczywiście swój wymiar instytucjonalny, proceduralny i prakseologiczny. Są w dużej mierze uzależnione od zdolności projektowania działań, umiejętności wykonawczych oraz cech osobniczych i zdolności przywódczych polityków, w tym przede wszystkim liderów ugrupowań politycznych i osób sprawujących najważniejsze urzędy w systemie władzy państwowej. Zależą one także od uwarunkowań zewnętrznych, które w czasach intensywnych zmian – nieraz w sposób nagły i nieprzewidywany – przekształcają zasadniczo tło rządzenia.

Podstawowe znaczenie dla tych szans i ograniczeń ma jednak zawsze świadomość społeczeństwa. To zaś sprawia, że trzeba szukać odpowiedzi na pytanie: po pierwsze – co decyduje o stanie tej świadomości, po wtóre – co w tej świadomości jest najważniejsze z punktu widzenia szans i ograniczeń w realizacji określonych koncepcji rządzenia.

Klasyczna (w duchu Marksowskim) odpowiedź na pierwsze z postawionych wyżej pytań brzmi: to byt (rzeczywistość) kształtuje określony stan świadomości ludzi. W takim ujęciu to twarde fakty materialne decydują o zachowaniach, dokonywanych wyborach, przyzwoleniu na jedne rozwiązania i protestach przeciwko innym pomysłom. Wydaje się, że w czasach współczesnych taki sposób myślenia zachowuje swoje znaczenie tylko jako jedno z narzędzi poszukiwania przyczyn kształtowania ludzkich poglądów i wyobrażeń.

Oto między światem faktów materialnych a treścią świadomości poszczególnych ludzi i grup społecznych (wyrażającą się m.in. w dokonywanych przez nich wyborach) pojawił się już dawno silny, w dużej mierze autonomiczny, gracz. Jest nim wizerunek faktów i procesów. Pytanie o to, jak jest, bywa mniej ważne od pytania, jak ludzie uważają, że jest. Odpowiedzi na oba te pytania bywają całkowicie rozbieżne, co nakazuje poświęcić temu zjawisku nieco uwagi w dalszej części tych rozważań.

Kluczowe znaczenie stanu kultury politycznej: jacy jesteśmy?

Próba odpowiedzi na pytanie o najważniejsze elementy świadomości społecznej, które wzmacniają lub osłabiają szanse demokratycznego modelu rządzenia, w nieunikniony sposób prowadzi do refleksji na temat kultury politycznej⁸³.

Pojęcie kultury politycznej jest różnie definiowane⁸⁴, zaznaczam więc, że przez kulturę polityczną rozumiem całość wartości, norm i reguł zachowania utrwalonych w świadomości podmiotów aktywnych w działaniach politycznych. Strukturę nośną tej całości stanowią: wiedza o polityce, oceny i sądy wartościujące dotyczące polityki i władzy, emocje obecne w postawach politycznych oraz wzorce zachowań w sferze politycznej. W takim ujęciu kultura polityczna ma przede wszystkim status kategorii analitycznej, która pozwala porównywać i wartościować poszczególne modele świadomościowych postaw w dziedzinie polityki i władzy.

Podstawą takich porównań może być chociażby koncepcja Gabriela Almonda i Sidneya Verby wyodrębniająca typy kultury politycznej o charakterze parafialnym, poddańczym i uczestniczącym⁸⁵. Możliwości porównań daje też propozycja Teodora Filipiaka wskazująca trzy zasadnicze typy kultury politycznej:

⁸³ T. Filipiak podkreśla, że „Postawy ludzi, ich poglądy, jak też wzory i wartości kultury politycznej są bardzo istotne jako instrumenty działania społecznego i «prywatnego», które w rezultacie zmierzają do wywarcia «istotowego» wpływu na rzeczywistość społeczną, na realną politykę czy też na zaprogramowane mechanizmy władzy i podejmowane decyzje”, T. Filipiak, *Próba aksjomatyzacji kultury politycznej*, w: E.M. Marciniak, T. Mołdawa, K.A. Wojtaszczyk (red.), *Etyka i polityka*, Warszawa 2001, s. 144–145. Na temat znaczenia kultury politycznej w społeczeństwie demokratycznym zob. J. Garlicki, A. Noga-Bogomilski, *Kultura polityczna w społeczeństwie demokratycznym*, Warszawa 2004.

⁸⁴ Zob. D. Fuchs, *Paradygmat kultury politycznej*, w: R.J. Dalton, H.-D. Klingemann (red.), *Zachowania polityczne (1)*, Warszawa 2010, s. 205 i nast.

⁸⁵ G.A. Almond, S. Verba, *Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton 1963. Zob. też: G.A. Almond, G.B. Powell, *Kultura polityczna*, w: *Elementy teorii socjologicznych. Materiały do dziejów współcze-*

mieszczańską, totalitarną i autorytarną, społeczeństwa obywatelskiego⁸⁶.

W Polsce tradycyjnie ujawniają się zasadnicze mankamenty i deficyty w dziedzinie kultury politycznej. Tendencje do izolowania się od polityki, dominacja postaw egocentrycznych i egoistycznych, koncentrowanie się na swoich partykularnych interesach, zasadnicza nieaktywność w sprawach interesu wspólnego, niedostrzeganie związku między własnym interesem i dobrem wspólnym⁸⁷ – to tylko niektóre z nich.

Oczywiście nie można zapominać, że także w tej sferze daje o sobie znać znaczna fragmentaryzacja społeczeństwa, co nie jest tylko polską bolączką. We współczesnych państwach społeczeństwa ulegają coraz większej atomizacji, rozpadają się na różne wyspecjalizowane, względnie autonomiczne wobec siebie i wobec państwa systemy, które mają własne zasady oraz logikę wartościowania i działania⁸⁸.

W efekcie tego procesu coraz trudniej mówić o jednym modelu kultury politycznej w poszczególnych społeczeństwach. Co więcej, modele właściwe konkretnym grupom społecznym funkcjonującym w tym samym państwie są niejednokrotnie zasadniczo odmienne i stoją w sprzeczności ze sobą. Trzeba się więc zgodzić z poglądem, że „strukturalną cechą kultury politycznej jest niejednorodność”⁸⁹.

Kiedy przed kilku laty zastanawiałem się nad świadomościowym umocowaniem koncepcji rządów demokratycznych w Pol-

snej socjologii zachodniej, wybór W. Derczyński, A. Jasińska-Kania, J. Szacki, Warszawa 1975.

⁸⁶ T. Filipiak, *Typy i funkcje kultury politycznej*, w: K.A. Wojtaszczyk, W. Jakubowski (red.), *Spółczesność i polityka*, Warszawa 2007, s. 69 i nast.

⁸⁷ Zob. L. Szczegóła, *Bierność obywateli. Apatia polityczna w teorii demokratycznej partycypacji*, Warszawa 2013.

⁸⁸ Por. L. Morawski, *Zasada państwa prawnego – próba reinterpretacji*, w: J. Kowalski (red.), *Państwo prawa. Demokratyczne państwo prawne. Antologia*, Warszawa 2008, s. 62 i nast.

⁸⁹ T. Filipiak, *Typy i funkcje...*, s. 76.

sce, sięgnąłem do wyników badań opinii publicznej dotyczących tych spraw. Interesował mnie przede wszystkim poziom – z jednej strony – przyzwolenia społecznego na rządy naruszające zasady demokracji, z drugiej zaś – skłonności do obrony owych zasad. Wyniki tych badań nie nastrajały optymistycznie⁹⁰. Na potwierdzenie swej oceny chciałbym w tym miejscu przywołać kilka danych liczbowych. Może dzięki nim łatwiejsze będzie zrozumienie wyborów politycznych dokonywanych współcześnie przez Polaków.

Liczne badania opinii publicznej w pierwszej połowie drugiej dekady XXI wieku, a więc kilka lat temu, wykazywały znaczne poparcie Polaków dla demokratycznego sposobu sprawowania rządów. Równocześnie jednak z badań wynikało, że model demokracji konsensualnej i deliberatywnej⁹¹ w bardzo małym stopniu odpowiada wyobrażeniom Polaków o idealnej formie demokracji. Znaczna część obywateli wyrażała wątpliwości co do szans zaistnienia oczekiwanych zmian, w tym także zmian personalnych, za sprawą klasycznych mechanizmów demokratycznych.

W badaniach opinii publicznej przeprowadzonych przez CBOS w połowie 2012 r.⁹² ustalono, że różne formy autorytaryzmu politycznego akceptuje mniejszość respondentów, ale zarazem stwierdzono, iż opinie trudne do pogodzenia z postawami demokratycznymi nie stanowią zdecydowanego marginesu. Wyniki badań świadczyły o tym, że w społeczeństwie umacnia się przekonanie o potrzebie silnej władzy, a demokracji zarzuca się małą efektywność.

Tak więc (licząc łącznie deklaracje „zdecydowanie się zgadzam” i „raczej się zgadzam” oraz deklaracje „zdecydowanie się nie zgadzam” i „raczej się nie zgadzam”):

⁹⁰ Zob. szerzej: G. Rydlewski, *Polska polityczna...*, s. 44 i nast.

⁹¹ Zob. D. Held, *Modele demokracji*, s. 299 i nast.

⁹² CBOS BS/91/2012, *Autorytaryzm polityczny. Komunikat z badań*, Warszawa 2012 (badania przeprowadzone w dniach 14–20 czerwca 2012 r. na liczącej 1013 osób reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski).

- aż 47% pytaných podzieliło opinię, że „wolność słowa nie jest nic warta, jeśli oznacza, że musimy pogodzić się z niebezpieczeństwem, jakie stwarzają dla społeczeństwa skrajne poglądy polityczne” (głosów przeciwnych było 30%, głosów deklarujących brak zdecydowania – 23%);
- 46% badanych zgodziło się ze stwierdzeniem, że „lepiej żyć w zdyscyplinowanym społeczeństwie, niż dawać ludziom wiele swobód, bo to może być destrukcyjne” (głosów przeciwnych było 41%, zaś 13% respondentów nie miało w tej sprawie zdania);
- 36% podzieliło pogląd, że „społeczeństwo nie powinno tolerować poglądów politycznych, które zdecydowanie różnią się od poglądów większości” (głosów przeciwnych było 46%, zaś 18% nie miało w tej sprawie zdania);
- 35% uznało, iż „realizacja zasady, że każdy ma prawo do własnych opinii, jest dzisiaj zbyt daleko posunięta” (głosów przeciwnych było 52%, przy braku deklaracji ze strony 13% badanych);
- 25% uważało, że „nie powinno się wysłuchiwać ludzi, którym nie podoba się sposób życia w naszym kraju” (głosów przeciwnych było 66%, deklaracji „trudno powiedzieć” – 9%).

Charakterystyczne jest to, że aż 21% respondentów skłaniało się do poparcia co najmniej pięciu z siedmiu stwierdzeń mających autorytarne konotacje.

Tendencję do zmniejszania się w społeczeństwie przewagi opinii, że demokracja góruje nad wszystkimi formami rządów, odnotował w 2013 r. zespół monitoringu społecznego pod kierunkiem Janusza Czapińskiego, m.in. w ramach opracowywania materiału empirycznego zebranego na potrzeby *Diagnozy społecznej 2013*⁹³.

⁹³ J. Czapiński, T. Panek, *Diagnoza społeczna 2013. Warunki i jakość życia Polaków. Raport*, Warszawa 2013.

W badaniach CBOS z lipca 2013 r.⁹⁴ przekonanie o wyższości demokracji nad innymi ustrojami wyraziło 62% respondentów. Zdanie przeciwne miało w tej sprawie 21% badanych. Równocześnie aż 37% respondentów uznało, że nie ma znaczenia, czy rządy są demokratyczne czy też niedemokratyczne. Tyle samo uważało, że w niektórych sytuacjach rządy niedemokratyczne mogą być bardziej pożądane niż demokratyczne.

Znaczna liczba Polaków nie dostrzegała w 2013 r. ścisłych związków między sferą prywatną i publiczną, ich przenikania się i wzajemnego uzależnienia. W badaniach CBOS z lipca 2013 r.⁹⁵, w których aż 84% respondentów wskazało jako wartość najważniejszą w życiu szczęście rodzinne, a 69% – zachowanie dobrego zdrowia, tylko 8% wskazało na pomyślność ojczyzny i zaledwie 1% uznało za najważniejszą wartość możliwość udziału w demokratycznym życiu społeczno-politycznym.

Po wyborach 2015 r. zarejestrowano zmiany w opinii publicznej na temat zagrożeń wartości demokracji. Stan ówczesnych nastrojów kształtowały (i zarazem wyrażały) m.in. pojawiające się w przestrzeni publicznej sygnały o istnieniu takich zagrożeń, coraz liczniejsze protesty uliczne oraz zarzuty kierowane pod adresem rządu ze strony podmiotów zagranicznych, w tym organów Unii Europejskiej i Rady Europy.

W badaniach z czerwca 2016 r. CBOS zarejestrowało najniższy od 1992 r. odsetek obywateli deklarujących, że nie ma dla nich znaczenia, czy rządy w kraju są demokratyczne czy niedemokratyczne (28%), i rekordowo liczną grupę osób, którym nie jest to obojętne (63%). Wzrósł poziom krytycyzmu wobec rządów niedemokratycznych. Jednak ze stwierdzeniem, że niekiedy

⁹⁴ CBOS BS/125/2013, *Polacy o demokracji. Komunikat z badań*, Warszawa 2013 (badania przeprowadzone metodą wywiadów bezpośrednich wspomaganych komputerowo w dniach 4–11 lipca 2013 r. na liczącej 1005 osób reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski).

⁹⁵ CBOS BS/111/2013, *Wartości i normy. Komunikat z badań*, Warszawa 2013 (badania przeprowadzone w dniach 4–11 lipca 2013 r. na liczącej 1005 osób reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski).

takie rządy mogą być lepsze od demokratycznych, zgodziło się aż 33% respondentów. Pogląd o przewadze demokracji nad innymi formami rządów podzieliło w tych badaniach 69% ankietowanych, natomiast nie zgodziło się z nim 18%. Charakterystycznym zjawiskiem było zmniejszenie się liczby respondentów zadowolonych z funkcjonowania demokracji w Polsce. Jeśli jeszcze w 2014 r. osoby pozytywnie oceniające demokrację w naszym kraju w mniejszym lub większym stopniu przeważały liczebnie nad oceniającymi ją negatywnie, to w badaniach z 2016 r. pozytywnych ocen było już tylko 39% (zdanie przeciwne wyraziło 53% ankietowanych, zaś 8% nie miało zdania w tej sprawie)⁹⁶.

W badaniach CBOS przeprowadzonych w styczniu 2017 r.⁹⁷ potwierdzono ogólne wyniki z 2016 r. Jak zauważył w komunikacie z tych badań Michał Feliksiak: „Aprobata demokracji wyrażającą się w stwierdzeniu, że ma ona przewagę nad innymi formami rządów, deklaruje dwie trzecie Polaków (66%), natomiast przeciwnego zdania jest niespełna jedna piąta (19%). (...) Zauważalny wzrost krytycyzmu wobec niedemokratycznych rozwiązań politycznych nastąpił po ostatnich wyborach parlamentarnych i uwidocznił się w ubiegłorocznych sondażach. W tym roku jego poziom jest nie tylko wyższy niż w roku 2016, ale również najwyższy z dotychczas zarejestrowanych, tj. od 1992 roku”.

Tendencja do wzrostu akceptacji demokracji, jako najlepszej formy rządzenia, oraz spadku akceptacji rządów niedemokratycznych znalazła kolejne potwierdzenie w badaniach CBOS przeprowadzonych w czerwcu, lipcu i sierpniu 2017 r.⁹⁸. Ze

⁹⁶ CBOS BS/100/2016, *Opinie o demokracji. Komunikat z badań*, Warszawa 2016 (badania przeprowadzone w dniach 2–9 czerwca 2016 r. na liczącej 1002 osoby reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski).

⁹⁷ CBOS BS/14/2017, *Polacy o demokracji. Komunikat z badań*, Warszawa 2017 (badanie przeprowadzone metodą wywiadów bezpośrednich wspomaganych komputerowo w dniach 7–15 stycznia 2017 r. na liczącej 1045 osób reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski).

⁹⁸ CBOS BS/118/2017, *Opinie o demokracji. Komunikat z badań*, Warszawa 2017 (badania przeprowadzone metodą wywiadów bezpośrednich wspo-

stwierdzeniem, że demokracja ma przewagę nad innymi formami rządów, na przełomie czerwca i lipca 2017 r. zgadzało się 67% badanych (przeciwne go zdania było 19% respondentów).

W sierpniu 2017 r. poziom aprobaty demokracji jako najlepszego sposobu rządzenia był jeszcze wyższy i wynosił 71% (przy 17% przeciwnych opinii). W ostatnim z wymienionych wyżej badań rozkład głosów w potencjalnych elektoratach partyjnych (określony na podstawie deklaracji głosowania w ewentualnych wyborach parlamentarnych) wyglądał następująco: zwolennicy Nowoczesnej – głosów na tak – 86%, na nie – 12%, trudno powiedzieć – 2%; Kukiz'15 – odpowiednio: 86%, 11% i 2%; PO – 81%, 15% i 4%; PiS – 77%, 11% i 12%; niezdecydowani, czy wezmą udział w wyborach – 67%, 18% i 15%; niezamierzający głosować – 48%, 27% i 24%.

W tychże badaniach z sierpnia 2017 r. 29% respondentów poparło pogląd, że niekiedy rządy niedemokratyczne mogą być bardziej pożądane niż rządy demokratyczne (przeciwnych takiej opinii było 54% badanych, zaś 17% nie miało w tej sprawie zdania). Rozkład potencjalnych elektoratów był w tym przypadku następujący: Kukiz'15 – głosów na tak – 38%, na nie – 62%, trudno powiedzieć – 0%; PiS – odpowiednio: 28%, 53%, 20%; PO – 23%, 69%, 9%; Nowoczesna – 3%, 92%, 5%; niezdecydowani, czy wezmą udział w wyborach – 25%, 46% i 28%; niezamierzający głosować – 35%, 37% i 28%. Zwraca uwagę znaczny odsetek respondentów odrzucających opinię, że „dla ludzi takich jak Pan(i) nie ma w gruncie rzeczy znaczenia, czy rządy są demokratyczne czy niedemokratyczne” (66%, podczas gdy w 1992 r. było to 36%, w 2005 r. – 39%, zaś w 2014 r. – 52%). W komunikacie z badań opracowanym przez M. Feliksiaka opisano też cechy charakterystyczne respondentów opowiadających

maganych komputerowo w dniach 29 czerwca – 6 lipca 2017 r. na liczącej 977 osób reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski oraz podobne badania przeprowadzone w dniach 17–24 sierpnia 2017 r. na próbie 1009 osób).

się za rozwiązaniami demokratycznymi oraz tych, którzy dopuszczają rządy niedemokratyczne. Wskazano, że: „Poparcie dla demokracji przy jednoczesnym braku alienacji politycznej częściej przejawiają mężczyźni niż kobiety, a także młodszy niż starsi respondenci. Zauważalnie wyróżniają się pod tym względem również badani z największych aglomeracji, najlepiej wykształceni, uzyskujący najwyższe dochody *per capita* i zadowoleni z własnej sytuacji materialnej, mający wyrobione poglądy polityczne, w tym zwłaszcza lewicowe, a ponadto zwolennicy Nowoczesnej, Kukiz'15 i PO. Relatywnie niewielu tak zdefiniowanych demokratów jest natomiast wśród osób z wykształceniem podstawowym, gimnazjalnym i zasadniczym zawodowym, uzyskujących najniższe dochody *per capita*, niemających sprecyzowanych poglądów politycznych oraz wśród niezamierzających obecnie głosować w wyborach parlamentarnych lub co do tego niezdecydowanych”.

W badaniach CBOS w połowie 2017 r.⁹⁹ ustalono, że demokracja kojarzy się większości ankietowanych Polaków nie tylko z demokratycznymi, tzn. powszechnymi, wolnymi i uczciwymi wyborami pozwalającymi wyłonić dobrą reprezentację polityczną (na co, jako bardzo ważną lub średnio ważną cechę państwa demokratycznego wskazało 96% badanych), ale również z:

- istnieniem prawa, wobec którego ludzie są równi (95% wskazań), gwarantującego im wolność w sferze prywatnej i publicznej (94%);
- taką działalnością państwa, która ukierunkowana jest na poprawę sytuacji ekonomicznej obywateli i zapewnienie im dostępu do istotnych dziedzin życia (w tym: zapewnienie dzieciom z wszystkich rodzin równych szans kształce-

⁹⁹ CBOS BS/107/2017, *Zasady demokracji i ich realizacja w Polsce. Komunikat z badań*, Warszawa 2017 (badanie przeprowadzone metodą wywiadów bezpośrednich wspomaganych komputerowo w dniach 29 czerwca – 6 lipca 2017 r. na liczącej 977 osób reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski).

nia – 94%; finansowanie przez państwo ochrony zdrowia, nauki, kultury – 93%; zapewnienie przez państwo godziwych warunków życia najbiedniejszym – 92%).

Jako cechy ważne lub średnio ważne z punktu widzenia przynależności państwa do grupy państw demokratycznych respondenci zdecydowanie wskazali w tych badaniach także:

- dbałość rządu o dobrobyt obywateli (91% wskazań);
- wolność wyrażania poglądów i organizowania się (91%);
- kontrolowanie działań rządu przez niezależne sądy, m.in. Trybunał Konstytucyjny (85%);
- odpowiedzialność państwa za życie gospodarcze (89%);
- aktywność obywateli w życiu publicznym (82%);
- reprezentowanie woli wyborców przez parlament (88%);
- ciągłe konsultowanie ze społeczeństwem ważnych decyzji państwowych (89%);
- możliwość wyboru między programami partii politycznych (88%);
- rządy prawa (86%);
- przekazanie przez państwo jak najszerszych kompetencji samorządom i organizacjom społecznym (86%);
- ochronę praw mniejszości (76%);
- ograniczenie przez państwo nierówności warunków bytu (80%);
- ograniczenie interwencji państwa w życie obywateli (81%).

Istotne poparcie, chociaż nie tak duże jak w przypadku wyżej wskazanych cech, uzyskało (jako bardzo lub średnio ważne w demokracji):

- podporządkowanie mniejszości woli większości (66% wskazań badanych, przy 11% ocen, że to jest niezbyt ważne, 10% deklaracji, że to nie jest cecha demokracji, 13% braku zdania w tej sprawie);
- dopuszczenie ograniczenia praw jednostki dla osiągnięcia celów ogólnospołecznych (odpowiednio: 59% oraz 12%, 13% i 16%).

W tych samych badaniach zarejestrowano też oceny dotyczące stanu zapewnienia w Polsce poszczególnych cech właściwych państwu demokratycznemu. W komunikacie z badań, opracowanym przez M. Feliksiaka na podstawie zebranych wyników, czytamy: „Niemał powszechnie uważa się, że przestrzegane są zasady dotyczące demokratycznych wyborów, pluralizmu politycznego oraz odpowiedzialności państwa za gospodarkę. Znaczny odsetek respondentów twierdzi również, że stosowana jest reguła podporządkowania mniejszości woli większości. Badani na ogół oceniają, że w Polsce istnieją gwarancje różnego rodzaju swobód, aktywności obywateli w sferze publicznej, jak również finansowania przez państwo istotnych dziedzin życia. Połowa ankietowanych twierdzi, że dla osiągnięcia celów ogólnospołecznych ogranicza się prawa jednostki (dwukrotnie mniej jest przeciwnego zdania). W przypadku niektórych aspektów demokracji przeważa wprawdzie przekonanie, że są one realizowane w naszym kraju, niemniej relatywnie liczne są też opinie przeciwnie. Dotyczy to takich zasad, jak ochrona praw mniejszości, przekazywanie przez państwo jak największych kompetencji samorządom i organizacjom trzeciego sektora, reprezentowanie woli wyborców przez Sejm, a także ograniczanie przez państwo nierówności warunków bytu i dbałość o dobrobyt obywateli. Niemał równo podzielone są zdania na temat tego, czy w Polsce mamy rządy prawa, czy działania rządu podlegają kontroli ze strony władzy sądowniczej i czy państwo właściwie wspomaga najbardziej potrzebujących. Częściej jako nieobecne niż realizowane w polskiej demokracji postrzegane są kwestie dotyczące równości szans kształcenia, równości wobec prawa, a ponadto minimalizacji ingerencji państwa w życie obywateli. Za najbardziej deficytowe można uznać takie obszary demokracji, jak dobór najlepszych ludzi do rządzenia krajem oraz regularne konsultowanie ważnych decyzji państwowych ze społeczeństwem”.

W końcowym podsumowaniu analizy czynnikowej wyników badań stwierdzono: „O ile polska demokracja, zdaniem więk-

szości, zapewnia standardy wyborcze, swobody obywatelskie, a państwo odpowiada za gospodarkę i troszczy się o dobrobyt obywateli, o tyle takie zasady, jak równość wobec prawa, równe szanse na uzyskanie wykształcenia, pomoc najgorzej sytuowanym, a ponadto dobór najlepszych ludzi do rządzenia krajem, konsultowanie ważnych decyzji politycznych ze społeczeństwem, kontrolowanie działań rządu przez niezawisłe sądy, a także rządy prawa, pozostają w oczach znacznej części opinii publicznej deficytowe”. Zauważono też, że „obecnie częściej niż w tej i ubiegłej dekadzie Polacy dostrzegają ekonomiczne zaangażowanie państwa i jego politykę społeczną. Wzrosło poczucie równych szans w zakresie edukacji, a także przekonanie, że państwo prowadzi aktywną politykę gospodarczą, dba o dobrobyt obywateli, ogranicza nierówności społeczne i troszczy się o najbiedniejszych. Lepiej oceniani są również sami rządzący i reprezentowanie przez Sejm woli wyborców. Natomiast gorzej niż wcześniej postrzegana jest realizacja takich zasad, jak wolność wyrażania poglądów i zrzeszania się, ochrona praw mniejszości, minimalizowanie ingerencji państwa w życie obywateli oraz kontrola władzy ustawodawczej i wykonawczej przez niezawisłe sądy”.

W innych badaniach CBOS przeprowadzonych w marcu 2017 r.¹⁰⁰ zarejestrowano wyraźny wzrost deklaracji wskazujących na wątpliwości w kwestii swobody wyrażania opinii politycznych. Jeśli bowiem w 2013 r. w odpowiedzi na pytanie, czy w Polsce można swobodnie wypowiadać swoje opinie polityczne czy też lepiej mieć się na baczności, drugi wariant odpowiedzi wskazało 33% respondentów, to w marcu 2017 r. takich odpowiedzi było już 58%.

¹⁰⁰ CBOS BS/37/2017, *Dwudziesta rocznica uchwalenia Konstytucji RP. Komunikat z badań*, Warszawa 2017 (badanie przeprowadzone metodą wywiadów bezpośrednich wspomaganych komputerowo w dniach 2–9 marca 2017 r. na liczącej 1020 osób reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski).

W analizie kultury politycznej Polaków nie można pominąć wydarzeń z lata 2017 r. W ponad dwustu miastach, w tym w mniejszych miejscowościach, na ulice wielokrotnie wyszły wówczas tysiące ludzi, w dużej mierze młodych, aby zmanifestować swój protest przeciwko wzmocnieniu władzy wykonawczej w stosunku do sądowniczej. Było to w sferze kultury politycznej zjawisko nowe, w jakiejś mierze zaskakujące nie tylko rządzących¹⁰¹. Te manifestacje, zorganizowane na skalę niespotykaną od lat, pokazały, że istnieje liczna grupa osób zainteresowanych osobistym uczestnictwem w obywatelskich akcjach w obronie zasad demokratycznych i niewykazujących gotowości do porzucenia tych zasad dla innych wartości. Typowo miejski charakter protestów potwierdził zjawisko środowiskowego różnicowania społeczeństwa w tych kwestiach. Na uwagę zasługuje jednakże objęcie manifestacjami mniejszych miast oraz – co wyraźnie pokazuje zdolności budowania współdziałania ponad granicami państwa w środowisku kultury sieciowej – w kilkudziesięciu miastach za granicą.

Nie ulega wątpliwości, że te wydarzenia zapiszą się w świadomości społecznej jako świadectwo możliwości wywierania wpływu na władzę. Drugoplanowe znaczenie ma w tym przypadku to, czy zawetowanie przez Prezydenta RP w lipcu 2017 r. ustaw dotyczących Sądu Najwyższego i Krajowej Rady Sądownictwa wynikało z wsłuchania się w głosy protestujących czy

¹⁰¹ Według danych opublikowanych przez „Gazetę Wyborczą” (na podstawie informacji Akcji Demokratycznej, KOD, samej „Gazety Wyborczej” i Biqdata.pl), tylko w dniach 20–23 lipca 2017 r. odbyły się protesty uliczne w 220 miejscowościach. Według tego samego źródła liczba protestów wzrosła w kolejnych dniach i wynosiła: 20 lipca – 93, 21 lipca – 121, 22 lipca – 133, a 23 lipca, tzn. w niedzielę poprzedzającą zapowiedź weta prezydenckiego – 169. Por. *Demonstrowaliśmy przed Sejmem, Pałacem, sądami, na ulicach*, specjalne wydanie Magazynu Świątecznego „Gazety Wyborczej” z 29–30 lipca 2017, s. 23. Nie ma oficjalnych danych mówiących o liczbie uczestników protestu, natomiast informacje na ten temat podawane z jednej strony przez organizatorów i władze samorządowe, zaś z drugiej strony – przez Policję za każdym razem radykalnie się różniły.

też było elementem gry o wzmocnienie pozycji głowy państwa w obrębie władzy publicznej. Liczy się przede wszystkim efekt w postaci przekonania ludzi, w tym wielu młodych, że można swoimi zachowaniami korygować działania nawet najbardziej zdeterminowanej w swoich wyborach programowych większości rządowej. To ważne, gdyż szanse demokracji rosną i słabną w zależności od sposobu myślenia społeczeństwa.

W badaniach CBOS przeprowadzonych w sierpniu 2017 r.¹⁰², już po opadnięciu fali protestów w sprawie zmian w sądownictwie, stwierdzono m.in., że:

- udział w protestach przeciwko reformie sądownictwa przygotowanej przez PiS zadeklarowało 3% badanych, zaś identyfikowało się z nimi 42% ogółu respondentów;
- w tych protestach uczestniczyły te same grupy, które już wcześniej demonstrowały przeciwko polityce partii rządzącej: badani o wyższym statusie społeczno-ekonomicznym, mieszkańcy dużych miast, osoby z reguły częściej niż przeciętnie interesujące się polityką, o lewicowej orientacji politycznej, niepraktykujące religijnie lub praktykujące sporadycznie;
- początkowo, już w 2016 r., protestowali głównie wyborcy PO i Nowoczesnej, później także badani popierający partię odwołującą się do lewicowych wartości i przekonań – wyborcy SLD, a przede wszystkim sympatycy Razem;
- wśród demonstrujących sprzeciw wobec zmian w sądownictwie stosunkowo dużo było ludzi młodych (zwłaszcza w wieku od 25 do 34 lat); najmłodszych respondentów (od 18. do 24. roku życia) zdecydowanie częściej przyciągały „czarne marsze” przeciwników zaostrzania prawa antyaborcyjnego;

¹⁰² CBOS BS/115/2017, *Kto nie lubi „dobrej zmiany”?. Komunikat z badań*, Warszawa 2017 (badanie przeprowadzone metodą wywiadów bezpośrednich wspomaganych komputerowo w dniach 17–24 sierpnia 2017 r. na liczącej 1009 osób reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski).

- wyraźnie większy potencjał miał „czarny protest”, który popierała ponad połowa badanych; były to w znacznej mierze osoby mało zainteresowane polityką i niemające określonych poglądów politycznych.

Na podstawie agregacji wyników comiesięcznych badań CBOS dotyczących zaangażowania politycznego Polaków, które były prowadzone od stycznia 1995 r. do lipca 2017 r.¹⁰³, ustalono, że:

- w ciągu ostatnich dwudziestu lat wskaźnik deklaracji udziału w wyborach parlamentarnych podlegał znacznym wahaniom i był związany z wydarzeniami na scenie politycznej (chęć udziału w wyborach deklarowało od 40% do nieco ponad 70% respondentów, natomiast od 10% do nieco ponad 40% twierdziło, że nie uczestniczyłoby w ewentualnych wyborach; najniższą wartość potencjalnego uczestnictwa w wyborach (41%) zarejestrowano w lipcu 2004 r., najwyższą chęć uczestnictwa w wyborach stwierdzono w czerwcu 2010 r. (72%) i maju 2015 r. (71%);
- od połowy 2014 r. zaobserwowano wyraźny trend wzrostowy w zakresie deklaracji udziału w wyborach parlamentarnych; w 2015 r. średnia wartość wskaźnika tych deklaracji dorównała rekordowemu poziomowi z 1997 r. (64%), a w 2016 r. przekroczyła go i wyniosła 67%; średnia wartość z badań prowadzonych od stycznia do lipca 2017 r. wyniosła w przypadku tych deklaracji 68%;
- chęć udziału w wyborach parlamentarnych jest powiązana z zainteresowaniem polityką; wskaźnik zainteresowania życiem politycznym od 1989 r. zmieniał się w niewielkim stopniu: zwykle najliczniejsza grupa respondentów swoje zainteresowanie polityką określa jako średnie, często także jako nikłe lub żadne; mniej więcej jedna dziesiąta bada-

¹⁰³ CBOS BS/111/2017, *Chęć udziału w wyborach i zainteresowanie polityką. Komunikat z badań*, Warszawa 2017.

nych twierdzi, że interesuje się wydarzeniami politycznymi w dużym stopniu, a mniej niż jedna dwudziesta – w bardzo dużym stopniu;

- od końca 2013 r. zaobserwowano spadek odsetka respondentów deklarujących, że w ogóle nie interesują się polityką lub są nią zainteresowani jedynie w niewielkim stopniu; wzrasta odsetek tych, którzy deklarują, że śledzą wydarzenia polityczne (wszystkie lub jedynie najważniejsze).

Należy zauważyć, że relacje między kulturą polityczną i rządzeniem mają dwa wymiary. Kultura polityczna stanowi ważny element otoczenia rządu, współdecyduje o kształcie przestrzeni, w której zachodzą procesy polityczne i wykonywana jest władza polityczna w państwie. Równocześnie jednak rządzenie odzwierciedla określony, dominujący w działaniach podmiotów aktywnych w wykonywaniu władzy publicznej, model kultury politycznej charakterystyczny dla danego sposobu rządu. Tak więc, kultura polityczna jest równocześnie elementem środowiska zewnętrznego i wewnętrznym komponentem rządu. Ten jej dwoisty status jest konsekwencją otwartego charakteru procesu rządu i jego silnych korelacji ze zmianami w środowisku społecznym.

ROZDZIAŁ 5

O rujnącej świadomości społecznej kulturze postprawdy i rzeczywistości alternatywnej

Między faktami i wizerunkami

Trudno przecenić pozytywne następstwa gwałtownej rewolucji informatycznej. Można do nich zaliczyć m.in.:

- możliwość interaktywnego kontaktu w czasie rzeczywistym, ponad granicami państwowymi, z ograniczonym udziałem urzędowych cenzorów;
- zasadnicze zwiększenie przejrzystości życia publicznego i dostępu do zasobów informacji publicznej;
- zwielokrotnione możliwości „odkrywania” przez media – w ramach wykonywania przez nie funkcji kontrolnej – „gorszej strony” działań polityków i funkcjonariuszy publicznych;
- oszczędności wynikające z rozwiązań elektronicznej administracji.

W następstwie informatyzacji rządzenie staje się bardziej transparentne. Świadomość tego faktu może/powinna samodyscyplinować ludzi władzy, skłaniać ich do przestrzegania zasad i standardów życia publicznego (czasami skłania tylko do większej ostrożności...). Tak więc, zagrożenie skandalem politycznym, całkiem realne w warunkach uwolnionej od urzędowej

reglamentacji dystrybucji informacji o osobach i działaniach publicznych, służy interesowi wspólnemu.

Znaczne koszty społeczne i polityczne tryumfu komunikacji elektronicznej

Niestety, tryumf komunikacji elektronicznej niesie też za sobą znaczne koszty społeczne i polityczne. Za sprawą informatyzacji i mediatyzacji życia publicznego żyjemy bowiem już od dłuższego czasu w zdublowanej rzeczywistości. Kontury jednej rzeczywistości wyznaczają realne fakty i procesy. Kontury tej drugiej rzeczywistości, charakterystycznej dla społeczeństwa informacyjnego, wyznaczają medialne wizerunki ludzi, zjawisk etc.

Coraz trudniej jest wskazać, gdzie się kończy pierwszy z tych światów, a gdzie zaczyna się świat faktów i wyobrażeń wirtualnych. Jedno jest pewne: treść przekazów medialnych zaczyna obecnie dominować nad realnymi faktami i decydować o ludzkich wyborach. Wielki wpływ na to miało pojawienie się mediów społecznościowych i szybki rozwój różnorodnych, interaktywnych komunikatorów elektronicznych. Informacje, dezinformacje, walka informacyjna i propaganda wpisujące się dziś w mechanizmy rządzenia. Stały się aktywnym składnikiem działań w domenie publicznej.

Informatyzacja radykalnie zmienia mechanizmy pozyskiwania i zarządzania informacjami oraz komunikowania się. Kreuje globalne, horyzontalne sieci interaktywnej komunikacji ponad granicami, różnicami kulturowymi, politycznymi i ekonomicznymi. Nadaje nowe znaczenie działaniu w czasie rzeczywistym, a w efekcie kształtuje nowy typ społeczeństwa. Społeczeństwa wykreowanego przez Internet, pocztę elektroniczną, telefonię komórkową, elektroniczne wyszukiwarki informacji oraz fora dyskusyjne.

Kiedy obserwuje się ludzi, szczególnie ludzi młodych, na ulicach, w środkach komunikacji masowej i w innych miejscach publicznych, to widzieć, jak wielu z nich jest „przyspawanych” do smartfonów czy innych urządzeń mobilnych, pochłoniętych odbieraniem i nadawaniem korespondencji elektronicznej. Korzystanie z sieci jest dla nich już nie tylko dodatkiem do tradycyjnych kontaktów ze światem i swoimi bliźniami; w bardzo wielu przypadkach aktywność, którą można nazwać życiem w sieci, zastępuje te kontakty. W ten sposób ogromna rzesza ludzi spędza większość wolnego czasu, kształtuje swoje poglądy i postawy. To, czego nie ma w Internecie, w przeglądarkach, na odwiedzanych portalach i forach dyskusyjnych, dla coraz większej części społeczeństwa, szczególnie młodych Polek i Polaków, po prostu nie istnieje bądź nie ma (większego lub żadnego) znaczenia.

Zainstalowanie się w tym cyfrowym świecie ze swoim przekazem czy swoją – jak to się teraz chętnie określa – narracją, tj. komentarzami, ocenami, obietnicami, stanowi wielką pokusę dla ludzi polityki. Wejście tam stwarza szansę oddziaływania na ludzi na niespotykaną dotąd skalę. Nie jest więc przypadkiem, że w świat ten coraz wyraźniej wkraczają różne powiązane z określonymi interesami politycznymi grupy, które kształtują jego oblicze merytoryczne i ideowe. W interaktywnej przestrzeni elektronicznej coraz trudniej o niezależność.

Także media tradycyjne mają nadal wielką władzę nadawania znaczeń faktom. Od lat nie zatrzymują się na przekazywaniu informacji. Bardzo często je tworzą przez odpowiedni dobór faktów i interpretację. W tym kontekście można mówić o nowej tożsamości władzy i władztwa. Publikatory stają się producentami zachowań i ocen społecznych (w tym również w sprawach rządzenia) oraz wpływają na zasady i sposób działania podmiotów publicznych (w tym również rządów).

W tej sytuacji kryterium prawdy schodzi bardzo często na odległy plan. Treści merytoryczne przegrywają ze zdolnością kreacji określonego wizerunku. Liczy się atrakcyjność i skuteczność

przekazu oraz umiejętność tworzenia i zagospodarowania społecznych lęków, mitów i nadziei.

Podporządkowanie przez polityków swoich działań bieżącym wymaganiom wizerunkowym ma oczywisty wpływ na sferę dyskursu publicznego i debaty publicznej. W epoce przekazu telewizyjnego – jak pisze Stanisław Filipowicz – „Priorytet używają reguły zręcznego obrazowania. Nie ma więc już miejsca na sztukę słowa, na dyskusje ujawniające w pełni energię myśli. Na dogłębną i solidną. Myśl podporządkowana logice obrazu może przetrwać tylko dzięki skrajnym uproszczeniom. (...) Musi sprostać wymaganiom widowiska”¹⁰⁴.

Na plan pierwszy wysuwa się zdolność autoprezentacji i umiejętność pogięcia adwersarza, najczęściej za pomocą ataków personalnych i prób odebrania im prawa do zabierania głosu¹⁰⁵. Zablockowanie inaczej myślących bywa ważniejsze od merytorycznej prezentacji swoich wyborów oraz preferencji politycznych i społecznych.

Liczy się przede wszystkim zdolność zapewnienia jak najlepszego spektaklu, bo ma ona bezpośrednie przełożenie na oglądalność lub – w przypadku mediów elektronicznych – liczbę wejść, a tym samym na atrakcyjność dla ogłoszeniodawców i na sytuację finansową poszczególnych mediów. Najprostszym i zarazem najpewniejszym sposobem na przyciągnięcie uwagi szerokiej publiczności jest uciekanie się do taniej sensacji i skandalu. Wytwarza to w efekcie w przestrzeni publicznej swoistą „kulturę polityczną skandalu” i powoduje, że „zarządzanie skandalem stało się integralną częścią strategii wykorzystywanych w rywalizacji o władzę i podczas jej sprawowania”¹⁰⁶.

¹⁰⁴ S. Filipowicz, *Demokracja. O władzy iluzji w królestwie rozumu*, Warszawa 2007, s. 80.

¹⁰⁵ Zob. szerzej: M. Karwat, *O złośliwej dyskredytacji. Manipulowanie wizerunkiem przeciwnika*, Warszawa 2007.

¹⁰⁶ J.B. Thompson, *Skandal polityczny. Władza i jawność w epoce medialnej*, Warszawa 2010, s. 148.

Można bez ryzyka popełnienia błędu stwierdzić, że w Polsce od połowy pierwszej dekady XXI wieku w komunikacji medialnej dominują treści marketingowe i wizerunkowe, nie zaś merytoryczne. Przedstawiane fakty stają się bardzo często dodatkiem do jakiejś oceny. W wielu przypadkach służą tylko kształtowaniu emocji i uzasadnianiu z góry przyjętych tez. Można odnieść wrażenie, że żyjemy w czasach, w których traci już aktualność założenie, iż wizerunek w przestrzeni publicznej jest ważniejszy od faktów. Dziś sprawy poszły dalej: często oferuje się wizerunek zamiast faktów, myślenie jest wypierane przez emocje, pogłębioną refleksję zastępuje hasłowy i chwytliwy przekaz.

Liczy się przede wszystkim wizerunek medialny

Politycy dzisiaj coraz lepiej rozumieją siłę medialnego oddziaływania i mechanizmy obowiązujące w tej dziedzinie. Przedmiotem walki staje się wizerunek publiczny rządzących, który w państwach demokratycznych jest istotnym zasobem rządzenia, swoistą symboliczną legitymizacją do udziału w rozstrzyganiu spraw publicznych. W warunkach ustrojowych współczesnych państw demokratycznych istotne znaczenie uzyskuje władza zwana nieraz „władzą symboliczną”, dla której legitymacją staje się reputacja, zaufanie, przekonanie o prawomocności władzy publicznej¹⁰⁷. Wyłania się więc nowe pole sporu w przestrzeni publicznej – właśnie o posiadanie władzy symbolicznej.

Autopromocja i autokreacja, dbałość o własny wizerunek, rywalizacja o aktualną „pozycję rynkową” – wszystko to staje się ważniejsze od misji kształtowania wspólnej przyszłości. Podpowiedzi speców od marketingu biorą często górę nad rekomendacjami analityków strategicznych zajmujących się rozwojem społecznym i gospodarczym. Co więcej, walka o wizerunek zaczyna

¹⁰⁷ Tamże, s. 126 i nast.

być tak ważna, że niejednokrotnie staje się celem samym w sobie. Skłania do przybierania fałszywych pów, do udawania¹⁰⁸, obliczonego na pozyskanie zwolenników przy wykorzystaniu nieprawdziwego – czy przynajmniej mocno wyretuszowanego – wizerunku. Jest to, jak uważa Mirosław Karwat, droga do uzyskania w sposób podstępny (manipulatorski) akredytacji w życiu społecznym i politycznym, tzn. swoistego „wyłudzenia” przy pomocy wizerunku: tożsamości, uwiarygodnienia i upoważnienia do działania¹⁰⁹. Niezależnie od innych patologicznych następstw, wybranie takiej metody budowania swojej tożsamości przez podmioty władzy publicznej angażuje znaczne siły i środki finansowe znajdujące się w dyspozycji rządzących.

W świecie polityki gorączkowo zabiega się o posiadanie „swoich” mediów i związanie swojego zaplecza politycznego z tymi mediami. Tak intensywne w ostatnich latach „wietrzenie” kadr w tzw. mediach publicznych oraz oddelegowanie na ten odcinek ludzi władzy sprawdzonych w bojach politycznych to elementy tego działania. Podobnie rzecz ma się z kampaniami propagandowymi prowadzonymi przy wykorzystaniu wszystkich form przekazu, komunikowania i budowania poparcia w mediach elektronicznych. Od tego już tylko krok do okopania się na swoich pozycjach w przestrzeni publicznej dwóch zwalczających się stron (upraszczając, nazwijmy je rządową i opozycyjną), które posługują się przeciwstawnymi narracjami. I – co ważniejsze – do społecznej akceptacji tego faktu. Jednym z narzędzi używanych w tej konfrontacji przez obydwie strony, zwłaszcza zaś przez tę silniejszą, jest unieważnianie poszczególnych problemów i osób, przez niedostrzeganie, przemilczanie, marginalizację czy deprecjację. Wyklucza to dyskurs, a „w efek-

¹⁰⁸ Na ten temat zob. E.M. Marciniak, *O udawaniu w polityce*, w: E.M. Marciniak, T. Młodawa, K.A. Wojtaszczyk (red.), *Etyka i polityka*, s. 207 i nast.

¹⁰⁹ M. Karwat, *Akredytacja w życiu społecznym i politycznym*, Warszawa 2009, s. 8 i nast.

cie sprzyja też promocji siły jako sposobu rozwiązywania sporów”¹¹⁰.

Śledząc w różnych mediach (tzn. mediach mających różną ideową i polityczną tożsamość) przekazy na temat wydarzeń politycznych i społecznych (zwłaszcza szczególnie istotnych i kontrowersyjnych), niemal każdego dnia można odnieść wrażenie, że przekazy te mówią o zupełnie różnych rzeczywistościach. Coraz więcej Polaków ma „swoje” stacje telewizyjne i programy radiowe oraz portale informacyjne. Ci – niestety, coraz mniej liczni – którzy czytają prasę, także mają „swoje” tytuły. Niespecjalnie interesuje ich to, że w publikatorach „tamtej strony” to samo zdarzenie jest przedstawiane inaczej. Traktują ten fakt jako rzecz oczywistą, jako element gry politycznej. Nie próbują dochodzić tego, jak jest w rzeczywistości. Serwis informacyjny, który uznają za „swój”, utwierdza ich w przekonaniu o słuszności dokonanych wyborów politycznych i uwalnia od potrzeby przemyślenia swojego stanowiska. Daje komfort bycia wśród swoich i pozwala wierzyć w to, w co dany człowiek lub grupa ludzi chce wierzyć. Taki przekaz co najwyżej wzmacnia przekonanie o potrzebie walki z „tamtymi”.

Rządzący ulegają pokusie wykorzystania prawa w celu blokowania mediów sobie nieprzyjanych lub krytycznych. Klasycznym sposobem jest „majstrowanie” przy przepisach dotyczących struktury właścicielskiej mediów oraz zasad opodatkowania reklam. Rzecz jasna, nikt z inicjatorów takich ingerencji prawnych nie wspomina o intencjach ograniczenia nieżycziwego przekazu medialnego. Sięga się po szczytne uzasadnienia: chęć zapewnienia obiektywizmu informacji, zagwarantowanie interesów narodowych, konieczność wzmocnienia przekazu kształtującego postawy patriotyczne i odpowiedzialne...

¹¹⁰ E.M. Marciniak, *Polityka jako pokusa unieważniania*, w: B. Kaczmarek (red.), *Metafory polityki* (3), Warszawa 2005, s. 165.

Tak różnicuje się tkanka społeczna i umacniają się podziały polityczne. Pozwala to zwalczającym się ugrupowaniom politycznym, w tym partiom rządowym, konsolidować swoich zwolenników. A to, że przy okazji zaciera się granica między prawdą i fałszem, nastaje czas postprawdy, nie ma dla większości uczestników tej gry większego znaczenia. Jak widać, sprawy dotyczące relacji mediów i demokracji stanowią istotny problem teoretyczny i praktyczny¹¹¹, stają się przedmiotem politologicznych rozważań o rządzeniu.

¹¹¹ Zob. szerzej: K. Jakubowicz, *Media a demokracja w XXI wieku. Poszukiwanie nowych modeli*, Warszawa 2013.

ROZDZIAŁ 6

O wartości i niebezpieczeństwie posługiwania się w polityce zwrotem „my, Polacy”

Między budowaniem narodowej wspólnoty a niedopuszczalną uzurpacją

Mówiąc o świadomości społecznej jako o otoczeniu rządzenia, trzeba podkreślić, że Polacy są przywiązani do wartości i interesów narodowych, mają silne poczucie swojej tożsamości. Nie należy tego faktu ignorować, uprawiając politykę w Polsce i w stosunku do Polski. Nie ulega wątpliwości, że właściwe wykorzystanie tego zasobu może mieć duże znaczenie w rozsądnym kształtowaniu działań w sferze publicznej; warto więc traktować go jako ważne uwarunkowanie i zasadniczą przesłankę tych działań. W naszej historii silne poczucie narodowej tożsamości nie raz leżało u podstaw obrony polskiej państwowości. Ten „patriotyczno-narodowy” gen Polaków stwarza jednak także pokusę wykorzystania go w celach partykularnych, mających niewiele wspólnego z budowaniem wspólnoty i wzmacnianiem wspólnych szans. W świetle doświadczeń ostatnich lat pojawia się zasadnicze pytanie o granice dopuszczalnej autokreacji wizerunku poszczególnych polityków i całych ugrupowań politycznych przez odwoływanie się do uczuć narodowych i interesów

Polaków. Powstaje też problem skutków i barier polityki symbolicznej, której podstawą są odniesienia narodowe.

Odwoływanie się do interesu narodowego jako narzędzie walki politycznej

Po roku 2015 odwołania do interesu narodowego są stałym elementem publicznych wystąpień przedstawicieli rządzącego obozu politycznego. Dyżurnym narzędziem uzasadniania swojej polityki i atakowania adwersarzy politycznych przez rządzących polityków jest wyrażenie „my, Polacy”.

Ile jest w tym korzystania z prawa politycznej większości, zwłaszcza jej przywódców, do definiowania stanowiska polskiego społeczeństwa, a ile niedopuszczalnej uzurpacji? W którym momencie taka autoprezentacja staje się nadużyciem? Rzecz jest tym bardziej intrygująca, że takie legitymizowanie swoich poglądów ma miejsce nie tylko w relacjach z reprezentantami innych państw i narodów oraz struktur międzynarodowych. Jest ono wykorzystywane także w polemice z przedstawicielami innych polskich ugrupowań politycznych i społecznych. Zwrot „my, Polacy” brzmi dość absurdalnie, gdy jest wypowiedziany (czy wykrzykiwana) w polemice z uczestnikami wielotysięcznych kontrmanifestacji, bez wątpienia także Polakami... Istniejącą sytuację wymownie skomentował redaktor naczelny tygodnika „Polityka”: „Ideologia PiS likwiduje społeczeństwo, wprowadzając w to miejsce symboliczny naród, państwo jako jego najwyższą formę istnienia i partię jako zarząd etnicznej wspólnoty”¹¹².

Kto i na jakich warunkach ma prawo przemawiać w naszym wspólnym imieniu? Co z tymi, którzy są i czują się Polakami, a mają inne poglądy czy polityczne sympatie niż dzierżący najwyższe urzędy publiczne w Polsce? Jaki jest status tych wszyst-

¹¹² J. Baczyński, *Spółeczeństwo w likwidacji*, „Polityka” nr 39, 27 września – 3 października 2017 r.

kich, którzy często od wielu pokoleń żyją i pracują w naszym kraju i są potomkami/przedstawicielami innych narodów/narodowości? Czy są oni u siebie, czy są tu tylko gośćmi? Aby być Polakami, mają zapomnieć o swoim rodowodzie?

Te pytania są tym bardziej istotne, że politycy obozu rządzącego, którzy nagminnie odwołują się w swoich – najczęściej utrzymanych w wojowniczym tonie – wypowiedziach do Polaków (ich przekonań, zachowań, potrzeb etc.), zachowują się tak, jakby mieli monopol na wypowiadanie się w ich imieniu. Roszczą sobie pretensje do miana jedynych autorów rozwiązań mądrych (monopol na mądrość, a przy okazji – także na prawdę), słusznych etycznie (monopol na wartości) i służących ludziom (monopol na ustalanie interesów ludu)¹¹³.

W tych wypowiedziach zawarte jest wyraźne przesłanie: kto nie z nami, ten również nie z Polakami, nie z polskim państwem, to zdrajca, reprezentant godnych potępienia postaw, obrońca niepolskich interesów albo głupiec. Takie określenia padają, niestety, także w trakcie utarczek słownych w Sejmie i Senacie. W retoryce i propagandzie obecnego obozu władzy niepoślednią rolę odgrywa figura mitycznego „prawdziwego Polaka”, wykorzystywana do dzielenia ludzi na lepszy i gorszy „sort”. Temu samemu służy podkreślanie determinacji w obronie ludu przed dążącymi do zachowania swoich uprzywilejowanych pozycji przedstawicielami establishmentu postkomunistycznego lub tzw. elitami III RP.

Ile w takiej legitymizacji rządzenia jest wiary w swój program, a ile tylko czystej gry politycznej, to odrębne pytanie. Pewien trop prowadzący do odpowiedzi na to pytanie można znaleźć w traktacie Mirosława Karwata o mechanizmach demagogii politycznej jako narzędziu socjotechniki, gdzie czytamy: „Najwdzięczniejszy sposób uwiarygodniania się i uwierzytelnia-

¹¹³ Zauważyć trzeba, że podobne tendencje stanowiły w XX wieku – jak pokazuje Timothy Snyder – podwaliny ustrojów autorytarnych. Zob. T. Snyder, *O tyranii. Dwadzieścia lekcji z dwudziestego wieku*, Kraków 2017, s. 12.

nia swojej roli politycznej, zdobycia władzy arbitralnej i niekontrolowanej nawet pod szyldem panowania demokracji, a przy tym zagwarantowania sobie bezkarności, to podszywanie się pod wyraziciela *głosu ludu*”, co pozwala zwalczać swoich przeciwników „w imieniu ludu dla jego dobra”¹¹⁴.

Mamy obecnie w Polsce do czynienia z klasycznymi działaniami zmierzającymi do wykluczenia konkurentów politycznych z gry poprzez ich piętnowanie i zohydowanie w oczach ludzi, którzy są czuli na wartości i identyfikację narodową. Działania te są sygnałem dla zwolenników ugrupowań o jawnie nacjonalistycznym charakterze, których jeszcze nie wypada formalnie zaprosić do koalicji, że ich czas nadejdzie, należą bowiem do tej samej wspólnoty ideowej... To, co się dzieje współcześnie na polskiej scenie politycznej, stanowi wręcz podręcznikowy przykład na to, jak patriotyzm (oparty na miłości do ojczyzny) może się wyradzać w nacjonalizm czy szowinizm (oparty na wrogości do innych). Panuje wielkie pomieszanie pojęć, wynikające zarówno z celowych manipulacji językowych, jak też niskiej kultury politycznej i dezorientacji sporej części społeczeństwa. Jak zauważa Grzegorz Kołodko: „Mało który nacjonalista mówi, że jest nacjonalistą. Powiadają, że są patriotami...”¹¹⁵.

Zasadniczy błąd: niedocenywanie wartości narodowych w polityce

W dziedzinie rządzenia na negatywną ocenę zasługuje nie tylko nadmierne eksponowanie i wykorzystywanie uczuć narodowych, ale i ich niedostrzeganie czy – co gorsza – lekceważenie. Przywiązanie do narodowych tradycji i wartości ma w naszym społeczeństwie długą historię i solidne podstawy. Jest istotą polskiej tożsamości. To jakoś wypracowana w dziejach m.in. w konfron-

¹¹⁴ M. Karwat, *O demagogii*, Warszawa 2006, s. 5.

¹¹⁵ G.W. Kołodko, A.K. Koźmiński, *Nowy pragmatyzm...*, s. 173.

tacji z zagrożeniami bytu narodowego i doświadczeniem utraty niepodległości państwa na 123 lata. Kto tego naszego zbiorowego ducha nie rozumie, nie powinien się zajmować rodzimą polityką.

Nie ulega więc wątpliwości, że nieprzemyślana natarczywość i ograniczona wyobraźnia promotorów wdrożenia w przyspieszonym tempie projektu integracji europejskiej wspólnoty w wersji spychającej na dalszy plan interes narodowy i tożsamość państwową, wzmogła w Polsce społeczną czujność w sprawach budowy wspólnej europejskiej przestrzeni.

Wielkie projekty muszą się najpierw zadomowić w społecznej świadomości. Dopiero później mają szansę na realizację w wymiarze instytucjonalnym. Wartością trudną do przecenienia w przekształceniach świadomości jest czas. Ignorowanie tego faktu szkodzi promowanemu projektowi, bez względu na to, jak on jest sensowny i potrzebny. Ta ogólna zasada w dużym stopniu tłumaczy, dlaczego doszło do istotnego załamania się projektu integracji europejskiej – i to nie tylko w Polsce.

Być może to właśnie rzecznicy szybkiej ponadpaństwowej integracji politycznej i kulturowej bardziej przyczynili się do nasilenia tendencji antyunijnych niż tradycyjni zwolennicy koncepcji bilansowania polityki wyłącznie w granicach państwa narodowego. Sądzę, że w okresie, kiedy mieli oni pozycję dominującą w strukturach władzy w Polsce, zbyt łatwo ulegli przekonaniu (czy raczej iluzji), że realizacja koncepcji Europy zjednoczonej – zunifikowanej gospodarczo i politycznie – jest na wyciągnięcie ręki.

We współczesnej Polsce toczy się ostra polemika między zwolennikami polonocentryzmu i eurocentryzmu. Toczy się spór w sprawie jednokulturowości Europy, do którego włącza się także instytucjonalny Kościół rzymskokatolicki. Dużą siłę oddziaływania ma opinia, że owa jednokulturowość stanowi rodzaj mitu i że nie ma na nią szans w obliczu wielokulturowej praktyki i supremacji aksjologii narodowych.

To nie jest tylko polska specyfika. Ten spór ma charakter ogólnoeuropejski. Jest fragmentem dyskursu o demokratycznej Europie i rozumieniu suwerenności państwa w warunkach integracji europejskiej¹¹⁶. Nie od dziś ścierają się ze sobą dwie polityczne koncepcje i filozofie: państwa narodowego i kosmopolitycznego porządku publicznego¹¹⁷. Kształtują się na tym tle dwie zasadniczo odmienne postawy: narodowego realizmu politycznego, zgodnie z którym „interesów narodowych trzeba bronić w sposób narodowy”, i kosmopolitycznego realizmu politycznego, zgodnie z którym „polityka jest tym bardziej narodowa i skuteczna, im bardziej jest kosmopolityczna”¹¹⁸. Wybór któregoś z tych postaw staje się jedną z przesłanek kształtowania się nowelizacji rozwiązań konstytucyjnych¹¹⁹, subkultur politycznych, nowej architektury politycznej w zapleczu rządu i decyduje o nowych podziałach w państwach członkowskich Unii Europejskiej.

Zdaniem liczącej się części polskiego społeczeństwa perspektywy narodowa i wspólnotowa w wielu punktach są ze sobą sprzeczne, a przynajmniej wzajemnie konkurencyjne. W związku z tym rodzą się poważne lęki. Sprawę dodatkowo komplikuje sporna kwestia administracyjnego działania w odniesieniu do alokacji imigrantów z odległych kulturowo i religijnie rejonów Południa, szczególnie Afryki, które są kojarzone przez dużą część opinii publicznej jako wylęgarnie terroryzmu (i niektóre rzeczywiście nimi są). To dodatkowa porcja lęków do politycznego zagospodarowania. Przykład Wielkiej Brytanii skłania do stawiania pytań o sens obecności w Unii Europejskiej i moż-

¹¹⁶ Zob.: A. Giddens, *Europa w epoce globalnej*, Warszawa 2008; W. Walters, J.H. Haahr, *Rządzenie Europą*, Warszawa 2011.

¹¹⁷ Zob.: U. Beck, *Władza i przeciwwładza w epoce globalnej. Nowa ekonomia polityki światowej*, Warszawa 2005; U. Beck, E. Grande, *Europa kosmopolityczna. Społeczeństwo i polityka w drugiej nowoczesności*, Warszawa 2009.

¹¹⁸ U. Beck, *Władza...*, s. 15.

¹¹⁹ Zob. K. Kubuj, J. Wawrzyniak (red.), *Europeizacja konstytucji państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.

liwość realizacji scenariuszy alternatywnych. Zastrzeżenia Unii co do poszanowania w Polsce podstawowych wartości oraz praw i wolności człowieka i obywatela, stanowiących kanon europejskiej aksjologii, przedstawia się jako niedopuszczalną próbę ingerencji w politykę wewnętrzną Polski.

Na tym tle, w doraźnej perspektywie, eksponowanie polskiej tożsamości i naszych narodowych interesów, forsowanie za wszelką cenę polskiego stanowiska, odrzucanie *a limine* możliwości kompromisu może się wydawać atrakcyjne, ale oczywiście jest to sposób postępowania, który w istocie owym interesom będzie szkodził. Jeśli zwolennicy ścisłej integracji europejskiej tych wszystkich polskich uwarunkowań nie zauważają i nie podejmują wysiłku zainstalowania się w świadomości społeczeństwa ze swoją narracją w tych sprawach, w gruncie rzeczy osłabiają szanse powodzenia swojego projektu Europy.

Rządzący zapewniają sobie przychylną swoją zaplecza społeczno-politycznego i mobilizują je za pomocą populistycznych haseł i żądań o silnym narodowym zabarwieniu; skutkiem tego musi być w dłuższej perspektywie izolacja Polski w strukturach europejskich i ograniczenie partycypacji naszego kraju w programach unijnych. Takie są reguły gry. Unia Europejska to bowiem nie tylko wspólna kasa, ale i katalog wspólnie uznawanych wartości. Polska już teraz staje się w wielu swoich działaniach problemem dla Europy.

Polską racją stanu jest, aby grę obliczoną na podziały wewnętrzne i samoizolację w Europie zastąpiły działania zmierzające do wykorzystania potencjału tkwiącego w silnej identyfikacji narodowej naszego społeczeństwa. Odwołanie do polskości ma sens wówczas, gdy zwiększa szanse wzmocnienia naszej narodowej pozycji w świecie¹²⁰. To powinno być bez wątpie-

¹²⁰ Dyskusyjny staje się w tym kontekście projekt budowania siły Polski w opozycji do tego świata, który przedstawił Jarosław Kaczyński podczas tzw. miesięcznicy smoleńskiej 10 września 2017 r., stwierdzając m.in.: „będziemy mieli taką Polskę, że nikt nam nie narzuci woli z zewnątrz, że nawet jeżeli w pew-

nia podstawą budowania narodowego porozumienia. By tak się stało, rozumienie polskości musi być wyraźnie zsynchronizowane z właściwym podejściem do różnorodności, w tym politycznej. Wtedy wyrażenie „my, Polacy” straci swój wartościujący charakter, stanie się bardziej neutralne.

Warto w tym miejscu przywołać ważną przestrogę, jaką zawarła w swojej monografii na temat praw mniejszości Jennifer Jackson Preece: „Tam, gdzie różnorodność jest rozumiana jako zaprzeczenie, osłabienie lub zniszczenie kolektywnej przynależności i społecznego konsensusu, staje się przedmiotem polityki zaprojektowanej, by poprawić te społeczne i polityczne destrukcyjne skutki. Historia pokazała niezliczoną ilość razy, że gdy jako idealną podstawę politycznej organizacji uznaje się homogeniczność, indywidualna wolność członków grup mniejszościowych staje pod znakiem zapytania. W takich warunkach wspólnota polityczna dąży do tego, by zachować się, jakby była jedna i jednolita (...). Nawet jeśli nie jest tak w praktyce, wymusza to działanie, by fakty odpowiadały ideałowi, niezależnie od praw i interesów tych, którzy nie dostosują się do oficjalnej tożsamości publicznej. Z tego imperatywu mogą wynikać: dyskryminacja, asymilacja, prześladowania, gettoizacja, wypędzenie, a nawet ludobójstwo”¹²¹.

nych sprawach pozostaniemy w Europie sami, to pozostaniemy i będziemy tą wyspą wolności, tolerancji, tego wszystkiego, co tak silnie było obecne w naszej historii” (cyt. za serwisem informacyjnym <http://wiadomosci.dziennik.pl> z 10 października 2017 r.).

¹²¹ J. Jackson Preece, *Prawa mniejszości*, Warszawa 2007, s. 22–23.

ROZDZIAŁ 7

O państwie w kontekście rządzenia

Między koncepcjami odpowiedzialnego państwa pomocniczego i wszechobecnego państwa władczego na służbie partii rządzącej

Można nieraz odnieść wrażenie, że wśród współczesnych badaczy zajmujących się teorią państwa i rządzenia panuje przekonanie, iż to, co było w tych dziedzinach do powiedzenia, już zostało wypowiedziane. Uwagę badaczy zaprzatają przede wszystkim zagadnienia wchodzące w skład projektów doskonalenia instrumentów działania państwa, koncepcji rządzenia bez polityki¹²² lub też wzmocnienia partycypacji i decentralizacji¹²³. Pytania o to, po co funkcjonują państwa i jakie mają one być w ujęciu doktrynalnym, zostały wpisane do zbioru kwestii rozstrzygniętych, co uważam za istotny błąd rzutujący na praktykę życia politycznego.

Wycofanie się z szukania odpowiedzi na te zasadnicze pytania może mieć, a raczej ma, negatywne konsekwencje. Znalezione powiedzenie mówi, że życie nie znosi próżni... Kiedy więc uważa się za bezalternatywne jakieś rozwiązanie modelowe – np. wzór

¹²² Zob. J. Golinowski, *Perspektywa porządku postpolitycznego. W stronę technologii władzy*, Warszawa 2007, s. 195 i nast.

¹²³ Sam uległem tej tendencji, m.in. w swojej książce pt. *Modernizacja administracji. Studium polityk administracyjnych w Polsce* (Warszawa 2015).

państwa liberalno-demokratycznego – i nie prowadzi się sensownej pracy na rzecz jego osadzenia w świadomości społecznej, zwłaszcza świadomości wchodzącego do dorosłego życia młodego pokolenia, nie należy się dziwić, że poklask zyskują projekty niezgodne z tym rozwiązaniem. Ta ogólna zasada ma moim zdaniem pełne zastosowanie do wskazanej tu kwestii pozycji i funkcji państwa we współczesnym świecie.

Dwie współczesne koncepcje państwa powiązane z dwoma modelami rządzenia

Oderwijmy się na chwilę od spraw polskich i – pomijając rozwiązania jawnie niedemokratyczne, o charakterze totalitarnym i autorytarnym – spróbujmy scharakteryzować dwa modele państwa funkcjonujące we współczesnym świecie w warunkach demokratycznych. Istnieje bowiem ściśle powiązanie między owymi wizjami państwa i zarysowanymi już w rozdziale pierwszym tego szkicu dominującymi modelami rządzenia.

Proponuję zacząć od koncepcji mającej niezbyt długą historię, tzn. demokratycznego państwa pomocniczego o zdecentralizowanym i zdekoncentrowanym modelu władzy publicznej. To ona bowiem do niedawna wykazywała znaczną dynamikę rozwojową. Paradygmat rządzenia zostaje w tej koncepcji zespolony z pojęciem współrządzenia i oderwany od tradycyjnego, ścisłego powiązania z granicami państwowymi. Rządy uzyskują w tym modelu status tylko jednego z podmiotów decydujących o biegu spraw publicznych. Zmianie ulegają relacje między rządami i innymi podmiotami władzy publicznej oraz poszczególnymi instytucjami organizacji społeczeństwa. Jeszcze niedawno ta koncepcja wydała się bezkonkurencyjna i była traktowana wręcz jako wzorzec dla wszystkich państw demokratycznych. Dziś nosi ona pewne znamiona kryzysu i napotyka blokady rozwojowe.

Jej dominującymi elementami są:

- przyjmowanie standardów znacznej swobody przepływu ponad granicami państwowymi ludzi, towarów, usług, kapitału i informacji;
- dekoncentracja i zespolenie terytorialne, decentralizacja i pomocniczość państw;
- uczestnictwo państw w różnych formach integracji ponadpaństwowej, z których w Europie – mimo wszystkich napięć – podstawowe znaczenie ma integracja w ramach Unii Europejskiej.

W tym modelu państwa ulega osłabieniu wyraźny podział na rządzących i rządzonych. Rządzenie (rozumiane jako stosunek władczy jednych w relacjach do drugich) jest bowiem wypierane przez interaktywne współrządzenie (rozumiane jako proces sterowania i zarządzania sektorem społecznym oraz kontrolowania go, a także jako stosunek socjologiczno-polityczny obejmujący interakcje o charakterze samorządzenia, współrządzenia i zarządzania hierarchicznego¹²⁴). W tym modelu podmioty władzy państwowej nie mają monopolu na rządzenie. Demokratyzacja kreuje nowy układ aktorów, mechanizmów i standardów w sferze publicznej oraz wyznacza kres „nagiej władzy” pozbawionej akceptacji społecznej i oparcia w tradycji. Przenikają się działania podejmowane w sposób względnie autonomiczny przez podmioty współtworzące układ wieloelementowy, wielopoziomowy i wielopasmowy¹²⁵.

Deregulacja i prywatyzacja w sferze rządzenia upowszechnia się i nabiera coraz większego znaczenia¹²⁶. Mechanizmy rządzenia są bardziej złożone, zasady postępowania i procedury

¹²⁴ Zob. J. Kooiman, *(Współ)rządzenie socjopolityczne*, „Zarządzanie Publiczne” 2008 nr 3.

¹²⁵ Zob.: G. Rydlewski, *Rządzenie w świecie megazmian...*, s. 16 i nast.; J. Scott, *Władza*, s. 67 i nast.; J. Sroka, *Deliberacja i rządzenie wielopasmowe: teoria i praktyka*, Warszawa 2008; H. Willke, *Tragedia państwa: prolegomena do teorii państwa i policentrycznego społeczeństwa*, „Zarządzanie Publiczne” 2007 nr 1.

¹²⁶ Zob. B. Guy Peters, *The Future of Governing*, Kansas 2001, s. 97 i nast.

w życiu publicznym stają się bardziej rygorystyczne. Instrumenty kontroli społecznej i odpowiedzialności politycznej zaczynają w praktyce odgrywać ważną rolę.

Władza ma różne tożsamości. Umacniają się tendencje do wpływania przez oddziaływanie kontekstowe. Nasila się władztwo przez standaryzację i proceduralizację. Coraz więcej spraw jest rozstrzyganych w trybie zbiorowych przetargów, dyskusji, kooperacji, kontraktów i delegowania kompetencji. System prawa nabiera charakteru multicentrycznego, co wiąże się z faktem, że na terytorium danego państwa działają akty prawne pochodzące od różnych podmiotów prawotwórczych, w tym podmiotów zewnątrzpaństwowych¹²⁷.

Istniejąca w tym modelu wielopoziomowość rządzenia sprawia, że pole realnych, bieżących wyborów programowych państw i rządów zostaje znacznie ograniczone. W warunkach integracji ponadnarodowej i międzypaństwowej, przed wykonującymi zadania władzy publicznej na szczeblu państwowym pojawiają się w sprawach fundamentalnych o charakterze programowym, a niejednokrotnie również proceduralnym, sztywne, a przynajmniej bardzo trudne do ominięcia granice i wymagania. Liczne kwestie są rozstrzygane na poziomie terenowych podmiotów samorządu terytorialnego oraz innych podmiotów społeczeństwa obywatelskiego zlokalizowanych poniżej poziomu państwa. Autonomię w wielu obszarach decyzyjnych wcześniej zastrzeżonych dla władz państwowych uzyskują, rozbudowują i pilnie jej strzegą międzynarodowe korporacje finansowe i gospodarcze o charakterze globalnym. Pojawiają się podmioty, „których władza nie jest wyraźnie autoryzowana, jest natomiast rozmyta, pozbawiona centrum, do niczego wyraźnie nieprzypisana i niemająca wyraźnie określonej odpowiedzialności”¹²⁸. Państwa narodowe w wykonywaniu swoich zadań i kompetencji muszą się

¹²⁷ Zob. E. Łętowska, *Multicentryczność współczesnego systemu prawa i jej konsekwencje*, „Państwo i Prawo” 2005 nr 4, s. 3 i nast.

¹²⁸ U. Beck, *Władza...*, s. 93.

zderzać coraz częściej z różnymi ponadnarodowymi strukturami (w tym m.in. finansowymi i gospodarczymi), które nie podlegają demokratycznej kontroli i dysponują znaczną władzą.

Podstawowy spór polityczny na temat rządzenia w tym modelu w mniejszym stopniu dotyczy głównych kierunków rozwoju społecznego i gospodarczego, a w coraz większym stopniu przesuwają się w stronę dyskusji i polemik w sprawie metod, sposobu i form działania.

W modelu drugim, bliższym rozwiązaniom mającym dłuższą historię, podstawowym podmiotem rządzenia są organy państwa. Ten model można utożsamić z tradycyjnym paradygmatem rządzenia, który jest oparty na władczym, hierarchicznym rozstrzyganiu w systemie organów państwowych na terytorium ściśle wyznaczonym i izolowanym przez granice państwowe, za pomocą arbitralnego zarządzania, monopoli, nakazów, zakazów, siły i groźby użycia przymusu.

Trzeba pamiętać, że model zawsze ma charakter teoretyczny i stanowi pewien konstrukt, typ idealny. Dwa zaprezentowane wyżej ujęcia modelowe są w praktyce realizowane w poszczególnych państwach w różnym stopniu i z wprowadzaniem wielu rozwiązań specyficznych. Należy przy tym zauważyć, że dawniej poszczególne modele były wdrażane najczęściej w zbliżonych warunkach historycznych, kulturowych i społecznych, dziś natomiast składające się na nie wzorce są wdrażane w państwach o odmiennych charakterystykach kulturowych i społecznych oraz zróżnicowanym poziomie rozwoju cywilizacyjnego i gospodarczego. Trzeba też uwzględnić fakt, że w dziedzinie rządzenia i rządów we współczesnych państwach zachodzi proces głębokich zmian. Konkretnie sposoby wprowadzania tych zmian są w dużej mierze podyktowane warunkami charakterystycznymi dla poszczególnych państw lub też określonych grup państw. Doświadczenie podpowiada, że nie jest dobrym rozwiązaniem „import” gotowych rozwiązań z innych sfer kulturowych, z pominięciem uwarunkowań swoistych dla danego państwa.

Polska konkretyzacja sporu o model państwa i rządzenia

W świadomość Polaków – między innymi za sprawą afery podsłuchowej, tj. upublicznienia zapisów rozmów o żenującej i bulwersującej opinię publiczną treści, toczonych przy restauracyjnym stole przez ważnych polityków z obozu rządzącego do 2015 r., a także z powodu braku dostatecznego zainteresowania tego obozu sytuacją ludzi znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej – mocno wpisała się wizja dwóch modeli państwa.

Pierwszy z tych modeli to państwo teoretyczne – niezdolne do realizacji swoich podstawowych zadań, a nawet niezbyt zainteresowane tymi zadaniami w perspektywie mikrospołecznej i mikroekonomicznej. Konkurencyjny model to projekt państwa realnego, może nawet przesadzającego z rozmiarami swojej aktywności, ale faktycznie przydatnego zwykłym obywatelom w życiu codziennym, poczuwającego się do zaspokajania ich uzasadnionych potrzeb, do obrony ich interesów i wartości¹²⁹.

Mamy więc do czynienia w istocie z dwiema wizjami, które nawiązują do scharakteryzowanego powyżej modelowego układu występującego we współczesnym świecie. Mają one jednak swoje wyraźne rysy specyficzne. Pierwsza z tych wizji stanowi w Pol-

¹²⁹ Bardzo wyraziście ta alternatywa została przedstawiona przez czołowych polityków Solidarnej Polski na konwencji tej partii, która odbyła się 7 października 2017 r. Przykładowo, wiceminister sprawiedliwości Patryk Jaki podkreślił, że: „Dziś mamy wybór pomiędzy państwem niepełnym, państwem ułomnym, a państwem, które będzie państwem pełnowymiarowym. W gruncie rzeczy jest to wybór pomiędzy wolnością a fasadą wolności. Dlatego podejmujemy tak wielki wysiłek, aby z tą fasadą wolności walczyć. To jest właśnie zadanie naszego obozu, aby odbierać te szczególnie sprywatyzowane obszary państwa grupom interesów i oddawać Polsce. (...) „Przed nami stoi teraz taki moment, po tych niemal dwóch latach poważny wybór, w jaki sposób chcemy rządzić. Czy chcemy administrować, czy chcemy reformować. Czy chcemy państwa, które będzie uległe, czy chcemy państwa odważnego. My jesteśmy tą ekipą, tą grupą ludzi, która ma ofertę. Naszą ofertą jest odwaga w reformowaniu państwa, w pójsciu pod prąd” (*Konwencja Solidarnej Polski o jedności obozu Zjednoczonej Prawicy*, serwis informacyjny PAP z 7 października 2017 r.).

sce w istocie mało przyjazną tzw. zwykłym ludziom mutację rozwiązania modelowego, które scharakteryzowałem już wyżej, rekonstruując paradygmaty rządzenia wielopoziomowego, wielopodmiotowego i wielopasmowego w warunkach państwa zdecentralizowanego i pomocniczego. Druga wizja została w dużej mierze zagospodarowana przez polityków inspirowanych chęcią odwetu na poprzedniej ekipie rządzącej wywodzącej się z Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego, a równocześnie zabiegających o dokonanie w Polsce zasadniczej (i dokonującej się w zawrotnym tempie) przebudowy państwa i społeczeństwa. Można nieraz odnieść wrażenie, że politycy ci starają się obecnie raz jeszcze – tym razem na swoich warunkach – przeprowadzić zmianę ustrojową, która dokonała się po 1989 r. w sposób, którego nie akceptują.

Dziś trudno rozstrzygnąć, jaki będzie finał tego sporu. Wzmocnienie koncepcji państwa i rządzenia wszechobecnego, zbudowanego na podstawie układu wertykalnego, jest w Polsce faktem. Takie silne, onnipotentne państwo i niepodzielne rządy z pewnością podobają się wielu Polakom, o czym może świadczyć grubo ponad czterdziestoprocentowe poparcie społeczne dla rządu w dwa lata po jego ukształtowaniu w 2015 r.¹³⁰. Jest to jednak równocześnie projekt zasadniczo odmienny od dominującego w Europie. Nie wydaje się uzasadnione oczekiwanie, że w dłuższym okresie możliwe jest utrzymywanie się tej odmienności. A mimo wszystkich politycznych perturbacji w ostatnich latach, horyzontalny układ stosunków politycznych charakteryzuje się w Europie znaczną trwałością. Wiele wska-

¹³⁰ Odrębnym problemem jest zróżnicowany charakter wskaźników siły państwa. Przemysław Sadura zwraca uwagę, że państwa mogą być „mocne lub słabe w kontrolowaniu (*penetrate*) społeczeństwa rozumianego jako zbiór organizacji, sieci i aktorów; regulowaniu relacji społecznych (a więc określaniu związków zachodzących między składowymi społeczeństwa), pozyskiwaniu zasobów oraz używaniu zasobów w określony sposób” (*Państwo w społeczeństwie: poweberowski model procesu upaństwowienia*, w: J. Raciborski (red.), *Państwo w działaniu: style działania*, Kraków 2017, s. 89–90).

zuje jednak na to, że ten model będzie musiał ulegać wewnętrznym przekształceniom.

Już kilkanaście lat temu Jadwiga Staniszkis wskazywała istotę zmian: „Dawne państwo o wyraźnym centrum i hierarchicznie uporządkowanych, jednolitych logicznie regułach już nie istnieje. Przekształciło się bowiem w państwo sieciowe, z pajęczynami powiązań, ciągnącymi się często poza nominalne granice i ciążącymi ku zewnętrznym ośrodkom dyspozycji”¹³¹. Ważne wydają się też następujące stwierdzenia tej samej autorki: „W systemach sieciowych rządzi się poprzez próby modyfikowania (metodą negocjacji) założeń wyznaczających logikę działania poszczególnych pajęczyn, które nie podlegają już wprost ośrodkom władzy administracyjnej i politycznej. Kontroluje się wcale nie wtedy, gdy wszędzie ma się swoich ludzi, ale kiedy potrafi się zmodyfikować, w interesie kraju, algorytmy decyzyjne w poszczególnych pajęczynach (...)”¹³². Jan Zielonka zaś słusznie podkreśla, że „Skuteczne rządzenie we współczesnym świecie nie polega na autonomicznym wykonywaniu poleceń z oddalonej centrali, lecz na negocjacjach i tworzeniu sieci. Na poziomie lokalnym, narodowym, europejskim i globalnym”¹³³.

W istniejących warunkach, pamiętając o wszystkich niebezpieczeństwach prognozowania w polityce, za najbardziej prawdopodobne w dłuższej perspektywie czasowej można uznać zastąpienie w Polsce – obecnie umacniającego się – modelu „zamkniętego” państwa narodowego przez nowy wariant modelu państwa otwartego. Państwa, w którym odrzucenie koncepcji monopolu politycznego i kulturowego będzie służyć wykorzystaniu w interesie narodowym potencjału struktur i mechanizmów w sferze politycznej i gospodarczej działających poniżej i powyżej szczebla państwowego.

¹³¹ J. Staniszkis, *O władzy i bezsilności*, s. 220.

¹³² Tamże, s. 13.

¹³³ *Europa...*, z prof. Janem Zielonką rozmawia Katarzyna Wężyk, „Gazeta Wyborcza”, 17–18 czerwca 2017 r., s. 26.

Kontekst standardów dobrego rządzenia

Poszukiwanie optymalnego (a przynajmniej najwłaściwszego w danych warunkach) modelu państwa i rządu to zadanie nadal otwarte, szczególnie w kontekście szybko zachodzących zmian we współczesnym świecie. W przypadku poszczególnych państw dodatkowym uwarunkowaniem tych poszukiwań są kwestie wewnętrzne. W Polsce po 2015 r. są to bez wątpienia dwie wskazane wyżej – konkurujące ze sobą – koncepcje rządzenia. Kluczowym problemem staje się w tej sytuacji określenie standardów dobrego rządzenia. Czy można pokusić się o wskazanie jednego, satysfakcjonującego wszystkich modelu rządzenia? Inaczej mówiąc: co oznacza w praktyce postulat dobrego rządzenia czy też – jak to się nieraz określa – rządzenia wysokiej jakości?

W związku z tym wypada przypomnieć, odwołując się do literatury na ten temat¹³⁴, że wśród cech i zadań, które są najczęściej wskazywane w kontekście rządzenia wysokiej jakości, kluczowe znaczenie mają:

- wola kształtowania przyszłości połączona ze zdolnością konkretyzowania ogólnych zamiarów w szczegółowych projektach;
- konsekwencja i wytrwałość;
- umiejętność mobilizowania i uaktywniania zasobów, w tym nowych możliwości wynikających z zachodzących zmian (m.in. możliwości tkwiących w: wiedzy, autorytecie, partnerstwie, przywództwie, samoorganizującej się sieci powiązań publicznych i różnych zasobach jakościowych);
- zdolność koncentracji niezbędnych środków i zasobów na zadaniach mających charakter priorytetowy;
- gotowość do rozstrzygania problemów, na które trzeba spojrzeć z różnych – często sprzecznych ze sobą – perspektyw: aksjologicznej, społecznej, politycznej, ekonomicznej czy prakseologicznej;

¹³⁴ Y. Dror, *Zdolność do rządzenia. Raport dla Klubu Rzymskiego*, Białystok 2006, s. 69, s. 81 i nast.; G. Rydlewski, *Rządzenie...*, s. 115 i nast.

- kreatywność i gotowość do wprowadzania innowacji; zdolność do zmian, w tym do nowego definiowania przez rządy swojej misji (odchodzenia od władczego administrowania na rzecz parametrycznego zarządzania publicznego).

Trzeba zauważyć, że rozumienie pojęcia dobrego rządzenia zmieniało się w ostatnich kilkudziesięciu latach m.in. pod wpływem stopniowego słabnięcia tendencji ideologizacji rządzenia i zacierania się tradycyjnego podziału na prawicę i lewicę. W tych warunkach pojęcie dobrego rządzenia ulega od dłuższego czasu prakseologicznemu przeformatowaniu. Na plan pierwszy wysuwają się: podwyższanie sprawności, jakości, skuteczność działań oraz ekonomizacja zasad funkcjonowania i oceniania. Legitymizacja przez pryzmat wartości idei i celów zdaje się tracić na znaczeniu na rzecz uprawomocnienia przez pryzmat wartości uzyskanych rezultatów. Pojawia się pokusa niedostrzegania systemowych współzależności między demokracją a skutecznością, znajdująca wyraz w podatności na krytykę demokracji. Niepokojącym zjawiskiem jest odmawianie demokratycznemu systemowi rządzenia skuteczności; pojawiają się głosy mówiące o zmęczeniu demokracją i małej efektywności jej mechanizmów¹³⁵. W zachodzących współcześnie procesach można odszukać ślady starego konfliktu „między arystotelesowską polityką jako filozofią praktyczną a racjonalistycznymi i empirycznymi teoriami nowożytnymi, powstającymi od czasów Machiavellego, Bacona, Hobbesa, które skupiają się przede wszystkim na techniczno-racjonalnym pojęciu polityczności”¹³⁶.

Rządzenie podlega w każdych warunkach wielokryterialnym ocenom. W katalogu wymagań stawianych rządzeniu można wyodrębnić standardy: aksjologiczne, prawne, społeczne, polityczne, ekonomiczne, prakseologiczne, wynikające ze zobowiązań umownych oraz komunikacyjne. Podstawowym wymaganiem

¹³⁵ Zob. A.M. Kjær, *Rządzenie*, s. 21.

¹³⁶ K. von Beyme, *Współczesne teorie polityczne*, Warszawa 2005, s. 37.

jest odzwierciedlenie uznanego i gwarantowanego prawnie systemu wartości oraz interesów narodowych. Ponadto muszą być spełnione następujące wymogi:

- przestrzeganie standardów legalności w zakresie treści, formy i procedury;
- wyważenie możliwości zaspokojenia potrzeb różnych grup społecznych oraz potrzeb teraźniejszości i przyszłości;
- uzyskanie dla przyjmowanych rozwiązań niezbędnego poparcia w ramach instytucji systemu politycznego państwa;
- zagwarantowanie dopuszczalności i efektywności finansowej oraz rozliczalności finansowej działań;
- zapewnienie skuteczności i efektywności w osiąganiu celów i w realizacji zadań;
- poszanowanie zobowiązań międzypaństwowych i ponadpaństwowych oraz stanowiących pochodną umów i porozumień społecznych.

W wymiarze komunikacji społecznej podstawowe znaczenie mają standardy, które obowiązują (merytorycznie i formalnie) w dziedzinie kształtowania opinii publicznej oraz funkcjonowania mediów (w tym mediów społecznościowych), a także w dziedzinie psychologii społecznej. Dotyczą one dopuszczalnych form kształtowania przekazu, wyjaśniania przesłanek podjętych decyzji, prowadzenia dialogu i przekonywania w rozstrzyganych sprawach.

Przykładem wymagań stawianych dobremu rządzeniu mogą być standardy określone przez Komisję Europejską w Białej Księdze na temat dobrego rządzenia w Europie (European Governance) z 25 lipca 2001 r.¹³⁷. Składają się na nie kryteria: 1) otwartości – implikujące konieczność zagwarantowania maksymalnej transparentności działania; 2) partycypacji – tworzące potrzebę kształtowania w ramach dialogu obywatelskiego i społecznego rozwiązań gwarantujących obywatelom

¹³⁷ COM (2001) 428 final, Dz.Urz. WE, C 287 z 12.10.2001.

oraz tworzonym przez nich organizacjom pozarządowym, organizacjom pracodawców i związkom zawodowym możliwości udziału w programowaniu, prowadzeniu i monitorowaniu polityk publicznych; 3) rozliczalności – oznaczające konieczność precyzyjnego określania zakresu odpowiedzialności poszczególnych organów, urzędów i funkcjonariuszy publicznych; 4) efektywności – wymuszające poprawę wykorzystania zasobów i skłaniające do poszukiwania sposobów zwiększenia skuteczności działań; 5) koherencji – nakazujące wdrożenie w domenie publicznej zasad i technik zarządzania zintegrowanego, pozwalającego na systemowe synchronizowanie działań na różnych poziomach prowadzenia polityk publicznych oraz w ramach różnych polityk sektorowych i terytorialnych.

Zasoby konkurujących koncepcji rządzenia w Polsce

Szanse urzeczywistniania określonego modelu rządzenia są w dużej mierze uzależnione od stanu infrastruktury niezbędnej dla takiego a nie innego sposobu wykonywania władzy w państwie. Ta prawidłowość w całej rozciągłości odnosi się do perspektyw sporu o model rządzenia, który toczy się obecnie w Polsce. Spójrzmy więc, rzecz jasna przekrojowo, jak w naszym kraju prezentuje się zaplecze (w sensie zasobów) demokratycznego rządzenia.

O stanie społeczeństwa sporo już próbowałem powiedzieć we wcześniejszych fragmentach tego szkicu. W tym miejscu wypada podkreślić, że kultura polityczna naszego społeczeństwa nie jest najsilniejszym zasobem demokratycznego rządzenia. Warunkiem takiego rządzenia jest współcześnie społeczeństwo o – by tak rzec – wysokich parametrach jakościowych, a więc społeczeństwo o znacznym kapitale wiedzy, świadome swoich praw, myślowo i praktycznie zdolne do wyrażania swoich interesów, przygotowane do świadomego współuczestnictwa w rozstrzyga-

niu spraw publicznych za pomocą kartki wyborczej oraz w trybie porozumień i kontraktów, odpowiedzialne nie tylko w odniesieniu do wyzwań dnia dzisiejszego, ale i w podejściu do wymagań przyszłości.

Nie ulega wątpliwości, że poszukując odpowiedzi na pytanie o źródła złej jakości rządzenia, nie można poprzestawać na lamentach nad stanem klasy politycznej i roztrząsaniu negatywnych cech tego czy innego lidera politycznego. Mając na względzie konsolidację demokracji i poprawę jakości rządzenia, trzeba dążyć do waloryzacji kultury politycznej całego społeczeństwa, do permanentnej socjalizacji politycznej. Bo przecież to właśnie świadomość społeczna i uwolnione w dużej mierze od przymusu zachowania polityczne obywateli stają się w państwach o ustroju demokratycznym ważną przesłanką przebiegu procesów w sferze publicznej. Swoista subkultura polityczna podmiotów instytucjonalnych i personalnych uczestniczących w wykonywaniu władzy państwowej jest w znacznym stopniu odbiciem treści dominujących w kulturze politycznej społeczeństwa danego państwa.

ROZDZIAŁ 8

O granicach legitymacji uzyskanej w demokratycznych wyborach

Między prawem rządzących do administrowania a przepustką do swobodnej realizacji programu

Rozważania dotyczące państwa i rządzenia w sposób nieunikniony prowadzą do pytania o granice decydowania lub współdecydowania jednych o sytuacji innych. Pojawia się w tym kontekście problem władzy, jej przesłanek i charakteru. W państwie demokratycznym ten problem – z definicji – jest powiązany ze sprawą legitymacji uzyskanej przez większość ukształtowaną w ramach wolnych, odbywających się w trybie tajnym, równych i powszechnych oraz bezpośrednich wyborów. Nie stanowi to jednak wystarczającej odpowiedzi na pytanie o dopuszczalne granice działania władczego wyłonionej w ten sposób większości oraz pozycję i prawa tych, którzy się w niej nie znaleźli. W państwie demokratycznym te granice są wyznaczone w dużej mierze przez skomplikowany mechanizm rządzenia, który próbowałem scharakteryzować w jednym z poprzednich rozdziałów. Jednak przede wszystkim są one następstwem przyjętego systemu wartości, który stanowi podstawę (fundament aksjologiczny) rozwiązań normatywnych, w tym także regulacji konstytucyjnych.

Dla odpowiedzi na pytanie o granice działania władczego w państwie demokratycznym kluczowe znaczenie ma przyjęty

w tym państwie model demokracji. Chodzi tu zwłaszcza o różnicę między demokracją większościową, w ramach której dąży się do wyraźnego przypisania uprawnień decyzyjnych w sprawach określania kierunku działań do jednego podmiotu politycznego (tzn. możliwie zwartej programowo i organizacyjnie większości parlamentarnej)¹³⁸, i demokracją konsensualną, w której podstawą decyzji są uzgodnienia między większą liczbą podmiotów politycznych, w tym także uzgodnienia z podmiotami znajdującymi się w opozycji do sił rządzących¹³⁹.

Wspomniana wyżej różnica nabiera w polskich warunkach dodatkowego znaczenia, bowiem nie ma już wątpliwości co do tego, że działania sił stanowiących zaplecze rządowe po 2015 r. należy sytuować w ramach projektu jednoznacznie ukierunkowanego na wzmocnienie rozwiązań większościowych kosztem konsensusowych.

Pokusa wzięcia przez większość parlamentarną całej władzy

„Zwyciężyliśmy w demokratycznych wyborach. Realizujemy swój, zapowiadany w trakcie kampanii wyborczej, program. Wypełniamy umowę zawartą ze swoimi wyborcami. Nie pozwolimy, by przeszkadzali nam ci, którzy przegrali; niech nie myślą, że będą mieli wpływ na nasze działania. Przeszkadzanie nam w realizacji naszego programu to nic innego, jak zamach stanu, i jak zamach stanu musi być traktowane”. Taka narracja towarzyszy kolejnym działaniom podejmowanym przez środowisko polityczne, które uzyskało większość w wyborach parlamentarnych w Polsce w 2015 r. i ukształtowało rząd, a wcześniej zyskało społeczne poparcie pozwalające na obsadzenie stanowiska Pre-

¹³⁸ Zob. A. Lijphart, *Westminsterski model demokracji*, w: P. Śpiewak (red.), *Przyszłość demokracji. Wybór tekstów*, Warszawa 2005, s. 136 i nast.

¹³⁹ Zob. A. Lijphart, *Konsensusowy model demokracji*, w: P. Śpiewak (red.), *Przyszłość demokracji...*, s. 153 i nast.

zydenta RP przez swojego kandydata. To klasyczne wątki wypo-
wiedzi, którymi nieprzerwanie „raczą” nas politycy ze Zjedno-
czonej Prawicy. Nawiasem mówiąc, w innych krajach słychać
podobne tony w wystąpieniach władz państwowych.

Pojawia się więc – jak już zaznaczyłem – fundamentalne pyta-
nie o granice legitymizacji uzyskanej w demokratycznych wybo-
rach. W Polsce ugrupowanie rządzące odpowiada na to pytanie
– w charakterystycznym dla siebie stylu – czynem, uchwała-
jąc w Sejmie i Senacie w ekspresowym tempie (nawet późną
nocą...) kolejne ustawy o zasadniczym znaczeniu dla kształtu
państwa i stanu gwarancji praw i wolności. Co gorsza, obecny
dzierżyciel stanowiska Prezydenta RP, chyba jako pierwszy po
przywróceniu tego urzędu w 1989 r., otwarcie stwierdził, że nie
jest prezydentem wszystkich Polaków, lecz wyrazicielem oczeki-
wań swoich wyborców, chociaż w pewnych wygodnych dla siebie
sytuacjach, kiedy broni swoich rozstrzygnięć, podkreśla, że (jed-
nak!) jest prezydentem ogółu Polaków.

W debacie publicznej w Polsce pojawiają się ostrzeżenia
przed zamachem stanu, a nawet oskarżenia o próby dokonania
zamachu stanu. Co ciekawe, są to wzajemne oskarżenia – padają
one zarówno z ust prominentnych przedstawicieli rządzących,
jak i ze strony opozycji. Po obydwu stronach politycznej bary-
kady są formułowane sprzeczne żądania – np. poszerzenia pola
władzy publicznej i ograniczenia zasięgu tej władzy. Narzuca
się więc pytanie o podstawy wspomnianych żądań i oskarżeń.
W szczególności zaś o to, czy o zamachu stanu można mówić
tylko w przypadku nieumocowanych konstytucyjnie prób przeję-
cia władzy przez opozycję czy także w sytuacji wystąpienia przez
legalnie wybrane władze przeciwko wartościom i zasadom kon-
stytucyjnym?

Należy przywołać stanowisko doktryny dotyczące tych spraw.
Tradycyjnie podkreśla się w niej, że suweren to „podmiot, któ-
remu służy władza suwerenna, a więc niezależna w stosunkach
zewnętrznych i najważniejsza w stosunkach wewnętrznych, a poza

tym pierwotna i prawnie nieograniczona”¹⁴⁰. Jednak równocześnie można się spotkać z opinią, że w warunkach państwa demokratycznego suweren nie jest w istocie pozbawiony ograniczeń. Warto tu odnotować pogląd, który wyraża Ryszard Piotrowski, a mianowicie, że „Konstytucja sytuuje wartości w roli tradycyjnie przypisywanej suwerenowi”¹⁴¹, zaś w świetle postanowień konstytucji „zwierzchnictwo Narodu jako wartość konstytucyjna nie ma absolutnego charakteru, zwłaszcza wobec zakotwiczonego w pojęciu godności szczególnego statusu praw człowieka”¹⁴². Przyjęcie takiej optyki musi być równoznaczne z uznaniem, że niektórych kwestii nie można zmienić nie tylko w ramach działania władzy wykonawczej (a tym samym – w ramach rządzenia), ale i nawet w samej konstytucji. Jest tak, gdyż „W świetle Konstytucji RP prawa człowieka usytuowane są poza zasięgiem władzy jej twórców, skoro ich źródłem jest przyrodzona i niezbywalna godność człowieka”¹⁴³. Znaczenie prawne godności człowieka „nie ogranicza się tylko do wyznaczania treści praw i wolności jednostki”¹⁴⁴, ale obejmuje także „treść i interpretację przepisów dotyczących organizacji aparatu państwowego i sposobu jej działania”¹⁴⁵.

Większość jako siła i problem demokracji

Jednym z niewielu wspólnych mianowników w wypowiedziach polityków we współczesnej Polsce jest deklaracja o poszanowa-

¹⁴⁰ Z. Witkowski (red.), *Prawo konstytucyjne*, Toruń 2002, s. 66 i nast.

¹⁴¹ R. Piotrowski, *Konstytucja i granice władzy suwerena w państwie demokratycznym*, w: J. Jaskiernia, K. Spryszak (red.), *Dwadzieścia lat obowiązywania Konstytucji RP. Polska myśl konstytucyjna a międzynarodowe standardy demokratyczne*, Toruń 2017, s. 706.

¹⁴² Tamże, s. 705. Zob. podobne stanowisko: M. Gulczyński, J. Wawrzyniak, *Suwerenne prawo narodu do sprawowania władzy zwierzchniej we współczesnych warunkach*, w: W. Wołpiuk (red.), *Spór o suwerenność*, Warszawa 2001, s. 198 i nast.

¹⁴³ R. Piotrowski, *Konstytucja i granice władzy suwerena...*, s. 707.

¹⁴⁴ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2016, s. 98.

¹⁴⁵ Tamże.

niu zasad państwa demokratycznego. Wszyscy czują się demokratami... Kiedy jednak wsłuchamy się w szczegóły tych wypowiedzi i przyjrzymy się z bliska koncepcjom programowym, które się w nich odbijają, oraz dokonamy przeglądu podejmowanych działań, zapewne przekonamy się, że demokracja oznacza dla poszczególnych polityków i ugrupowań politycznych coś zasadniczo innego.

Nie ma wątpliwości co do tego, że demokracja – zresztą nie tylko w Polsce i nie tylko współcześnie – jest przedmiotem zasadniczego sporu, który toczy się i w praktyce, i w teorii. Już od czasów starożytnej Grecji trwa ten spór o istotę, użyteczność społeczną i faktyczne następstwa rozwiązań demokratycznych. Krzyżują się w nim różne stanowiska w kwestii racjonalności decydowania w trybie demokratycznym. Tej sytuacji nie zmieniło wyklarowanie się w początku XVIII wieku obecnie dominującego sposobu rozumienia demokracji.

We współczesnej teorii czy też doktrynie przyjęte jest szerokie i – jak sądzę – wewnętrznie niedostatecznie wyspecyfikowane rozumienie demokracji. Formalnie rzecz wygląda klarownie. Jako minimalne wymagania (kryteria), które pozwalają zaliczyć daną konstrukcję ustrojową do demokratycznych reżimów politycznych, wskazuje się najczęściej¹⁴⁶ trzy czynniki. Po pierwsze, są to wolne, powtarzalne (cykliczne, z rozsądnymi okresami pomiędzy poszczególnymi fazami cyklu) wybory. Dają one – w warunkach możliwej alternacji władzy między wyborami – legitymację do rządzenia przez siły polityczne, które uzyskały większość przewidzianą w rozwiązaniach ustrojowych. Po drugie, jest to możliwość rozliczenia rządzących za popełnione błędy¹⁴⁷. Wspomniane rozliczenie uzyskuje w szczególności formę odmowy udzielenia ponownego mandatu do rządze-

¹⁴⁶ Zob. szerzej: A. Antoszewski, *Teoretyczne i metodologiczne aspekty...*, i przywołana tam literatura, s. 67 i nast.

¹⁴⁷ By przypomnieć tezę Karla Poppera, że demokracja to „prawo ludu do osądzenia swego rządu i odbierania mu władzy”, zob. K. Popper, *Spółczesność*

nia. Po trzecie, jest to zagwarantowanie opozycji warunków do prowadzenia swojej działalności. Chodzi tu m.in. o możliwość prezentowania i propagowania swoich – alternatywnych wobec treści programu ugrupowań rządzących – programów i projektów oraz organizowania dla nich poparcia.

W świetle powyższych stwierdzeń, jako podstawowa przesłanka demokracji jawi się większość ukształtowana w trybie wyborów. Jest to narzędzie, za pomocą którego zostaje wyznaczona linia podziału na rządzących i opozycję. Rozwiązanie to ma jednak dwojakie oblicze.

Z jednej strony, w demokratyczny sposób zostają wskazani rządzący, którzy są z woli wyborców upoważnieni do ukierunkowywania działań państwa i rozwoju społeczno-gospodarczego. Opozycja, która – jak już podkreślałem – powinna mieć warunki do prowadzenia działalności i zdolność do prezentowania swojego stanowiska, nie może sobie rościć prawa do rządzenia w dosłownym tego słowa znaczeniu. Tak więc, przejrzystość i niekonfliktowo (przynajmniej w założeniu) odbywa się podział ról na scenie zajmowanej przez decydentów publicznych. Z drugiej jednak strony, ukształtowana w sposób demokratyczny większość, a szczególnie większość konstytucyjna, uzyskuje faktycznie zdolność legalnego ograniczania lub eliminowania zasad stanowiących fundament demokracji. Rozwiązanie to może więc, w okresie między wyborami, prowadzić do legalnego nadużywania instrumentów tworzenia i wykonywania prawa w celu ograniczania zasad demokracji. Może dopuszczać do umniejszania znaczenia wskazanych wyżej wymogów aksjologicznych. Zaś z relacji między władzą wykonawczą, ustawodawczą i sądowniczą może uczynić atrapę trójpodziału i równowagi władz.

Rozważając te kwestie, warto sięgnąć do słów Tocqueville’a, które brzmią bardzo aktualnie (mimo iż upłynęło około

otwarte i jego wrogowie. Wysoka fala prorocत्व: Hegel, Marks i następstwa, Warszawa 1993, s. 135.

stu osiemdziesięciu lat od ich napisania). Otóż – zdaniem tego wielkiego autorytetu w dziedzinie myśli politycznej, zwłaszcza dotyczącej demokracji – dostrzegając zalety rządów demokratycznych, trzeba mieć świadomość, iż „W samej istocie demokratycznych rządów leży to, że władza większości jest bezwzględna, ponieważ nie ma w demokracji nikogo, kto mógłby się jej oprzeć”¹⁴⁸. Tocqueville tak przedstawiał swe stanowisko: „Maksymę, która głosi, że większość ma prawo czynić w sferze rządzenia krajem wszystko, co zechce, uważam za bezbożną i godną pogardy, a jednak przyznaję, że wszelka władza powinna wywodzić się z woli większości”¹⁴⁹. Przestrzegał też przed konsekwencjami nadużyć władzy: „Jeżeli kiedykolwiek wolność przestanie istnieć w Ameryce, trzeba będzie to przypisać wszechwładzy większości, która może doprowadzić mniejszość do rozpacz i zmusić ją do użycia siły fizycznej. Nastanie wtedy anarchia, i nastanie ona jako konsekwencja despotyzmu”¹⁵⁰.

Ważnym dopełnieniem tych myśli mogą być refleksje Jana Baszkiewicza zawarte we wstępie do polskiego wydania cytowanego wyżej dzieła. Baszkiewicz zwrócił w szczególności uwagę na zjawisko „moralnego panowania większości”. Stwierdził m.in: „Presja większości narzuca się jednostkom z niebywałą siłą; jest to wszechwładza, od której właściwie nie ma do nikogo apelacji. Zjawisko takie występuje nie tylko w sferze polityki: jego przejawem będzie także np. standaryzacja norm moralnych albo estetycznego smaku. Z «tyranii większości» wynika oczywiście dyskryminowanie mniejszości. (...) Tyrania większości może więc działać skutecznie również i wbrew obowiązującym prawom!”¹⁵¹.

Podsumowując zagadnienie nadużywania prerogatyw większości w systemie (nominalnie) demokratycznym, odwołam się do głosu konstytucjonalisty: „Demokracja to ustrój, w którym

¹⁴⁸ A. de Tocqueville, *O demokracji w Ameryce*, Warszawa 1976, s. 181.

¹⁴⁹ Tamże, s. 183.

¹⁵⁰ Tamże, s. 191.

¹⁵¹ Tamże, s. 13.

władza większości jest ograniczona przez prawa mniejszości. W społeczeństwach XXI wieku podstawą legitymacji władzy nie jest jedynie wynik wyborów, ale także przestrzeganie praw człowieka”¹⁵². Słowa te można zadedykować (jako materiał do prze-myślenia) większościom rządowym, których liderzy uważają, że wynik wyborczy jest dla nich przepustką do absolutnie arbitralnego działania, i znajdują w swym otoczeniu całkowite poparcie dla tej idei.

Zróźnicowany suweren oraz szybko zachodzące zmiany a demokracja i instytucja przedstawicielstwa

Cechą charakterystyczną czasów współczesnych jest zasadnicze zindywidualizowanie ocen, żądań i postaw poszczególnych ludzi. Różnice takie oczywiście występowały i wcześniej, obecnie istnieją jednak o wiele większe możliwości ich wyrażania w praktycznych zachowaniach i upubliczniania. Można powiedzieć, że dzisiejszy suweren ma niezmiernie zróźnicowane oblicze. Powstaje w związku z tym problem optymalnego przekształcenia tej różnorodności w jednolite stanowisko niezbędne do tego, aby państwo mogło efektywnie działać.

W wielu kwestiach – mniej lub bardziej szczegółowych – nawet najbardziej intensywne działania nie są w stanie doprowadzić do wypracowania wspólnego stanowiska i do uzyskania powszechnej akceptacji przyjętych rozwiązań. Natarczywie narzuca się w tych warunkach pytanie o to, kto i w jakich granicach ma prawo uważać się za upoważnionego do wyrażania woli suwerena. Pytanie to przewija się od dawna w myśli politycznej, lecz obecnie jego treść stała się przedmiotem ostrych kontrowersji, choć przecież „Konstytucja nie stwarza podstaw do uznania, że obywatele, którzy głosowali na przegranych, nie należą

¹⁵² R. Piotrowski, *Konstytucja i granice władzy suwerena...*, s. 706.

do Narodu i nie są podmiotami suwerenności”¹⁵³. Dają o sobie znać wszystkie trzy paradoksy demokracji, które wskazał na podstawie badań w kilkudziesięciu państwach Larry Diamond, tj. napięcia: między konfliktem i konsensem, reprezentatywnością i sterownością, przyzwoleniem i efektywnością¹⁵⁴.

Odpowiedź na zadane pytanie wydaje się dość prosta. Powyżej już ją w istocie przedstawiłem. Oto, w wyniku demokratycznych rozstrzygnięć wyborczych, wyłania się większość, która powinna mieć prawo kształtowania rzeczywistości tak długo, jak długo aktualna jest jej legitymacja do określania kierunków i sposobów działania państwa. Większość ta działa poprzez swoich przedstawicieli, ci zaś w trakcie wykonywania swojego mandatu powinni pamiętać o zobowiązaniach, które wchodziły w skład programu wyborczego będącego podstawą politycznego zwiędstwa.

Pozornie proste odpowiedzi mogą jednak skłaniać do głębszego namysłu nad rozważanymi kwestiami, pojawiają się bowiem wątpliwości i pytania.

Pierwsze pytanie dotyczy samego modelu przedstawicielstwa i charakteru mandatu przedstawicielskiego. Zostawiając z boku szczegółowe studia na ten temat¹⁵⁵, ograniczę się tu do stwierdzenia, że praktycznym rozwiązaniem w zakresie przedstawicielstwa jest wybór określonego rodzaju mandatu przedstawicielskiego, czyli mandatu związanego lub wolnego. W przypadku pierwszego mandatu reprezentanci są związani instrukcjami swoich wyborców. W przypadku drugiego – to rozwiązanie dominuje we współczesnych państwach, również w Polsce – reprezentanci korzystają z uzyskanej legitymacji do decydowania w strukturach

¹⁵³ Tamże, s. 719.

¹⁵⁴ Zob. L. Diamond, *Trzy paradoksy demokracji*, w: P. Śpiewak (red.), *Przyszłość demokracji...*, s. 40 i nast.

¹⁵⁵ Poglębiona analiza na ten temat w: D. Runciman, M. Brito Vieira, *Reprezentacja*, Warszawa 2011. Zob. też: J. Szymanek, *Reprezentacja i mandat parlamentarny. Teoretyczne interpretacje przedstawicielstwa politycznego*, Warszawa 2013.

władzy publicznej w sposób swobodny. W skrajnych sytuacjach mogą wręcz (w ramach swoistej „turystyki politycznej”) zmieniać swoje formalne usytuowanie na scenie politycznej.

Nie ulega wątpliwości, że pierwszy z tych standardów musi prowadzić w czasach współczesnych do paraliżu decyzyjnego organów publicznych. Zmienność sytuacji oraz znaczna liczba i złożoność spraw usytuowanych w domenie publicznego władztwa powodują, że wariant mandatu związanego jest mało przydatny w praktyce. Standard mandatu wolnego osłabia natomiast więź między wyborcą i jego przedstawicielem, szczególnie wówczas, gdy równocześnie są stosowane reguły wyborów proporcjonalnych z głosowaniem na listy partyjne. Stwarza to realne zagrożenie rozbieżnością stanowisk w relacjach wyborca–przedstawiciel, która może się pogłębiać w miarę upływu czasu oraz w obliczu szybko zachodzących zmian w sferze społeczno-politycznej i ekonomicznej. W efekcie przedstawicielstwo – jak przedstawia to Hobbes w *Lewiatanie* – staje się upoważnieniem do działania, które przechodzi niejako „na własność” reprezentantów¹⁵⁶. W sensie formalnym jest to nadal reprezentacja wyborców, w gruncie rzeczy jednak może tu wchodzić w grę podejmowanie przez przedstawicieli działań, na które mniejsza lub większa liczba ich wyborców nie dałaby swojego przyzwolenia. Wprawdzie owi przedstawiciele powinni uwzględniać w swoich działaniach fakt, że w boju o reelekcję będą musieli znowu uzyskać głosy swoich wyborców, jednak ten mechanizm zabezpieczający nie rozwiązuje jednoznacznie problemu sprawowania mandatu przedstawicielskiego zgodnie z wolą elektoratu.

Pytanie drugie dotyczy tego, czy legitymacja uzyskana do udziału we władztwie publicznym w ramach obowiązujących w chwili wyborów zasadniczych rozwiązań ustrojowych może być w sposób swobodny rozciągana przez przedstawicieli na działania zmierzające do zmiany owych reguł ustrojowych. Do tej kwe-

¹⁵⁶ D. Runciman, M. Brito Vieira, *Reprezentacja*, s. 43 i nast.

stii powrócę jeszcze w innym fragmencie tego szkicu, tu chcę tylko zauważyć, że w tym przypadku powinny być wprowadzone dwa niezbędne ograniczenia. Jedno – związane z programem prezentowanym przez ubiegających się o wybór. Zamiar podjęcia działań na rzecz zmiany reguł ustrojowych powinien być wyraźnie deklarowany przez kandydatów na przedstawicieli (jest już mniej ważne, czy będą to deklaracje poszczególnych osób czy ich ugrupowań politycznych). Drugie – wynikające z chęci wyłączenia decydowania w sprawach zasadniczych (zwykle wskazanych w konstytucjach) z bieżącej gry politycznej. Wypada przypomnieć, że w praktyce w tym drugim przypadku spotykamy najczęściej różne rozwiązania asekuracyjne. Można tu przykładowo wspomnieć o wykluczeniu legalnej zmiany niektórych zasad (m.in. zasady ustroju republikańskiego we Francji czy też systemu federacyjnego w RFN), o podniesionych wymaganiach w zakresie większości niezbędnej do uchwalenia takich zmian oraz o specjalnych procedurach podejmowania takich decyzji. W tej ostatniej sprawie na uwagę zasługuje stosowana w niektórych porządkach konstytucyjnych zasada, że zmiany, o których tu mowa, mogą wejść w życie dopiero po kolejnych wyborach, lub że wymagają one dla swojej skuteczności ponownego uchwalenia przez kolejną legislaturę bądź zatwierdzenia w referendum¹⁵⁷.

Jest tu jeszcze jedna, dość zasadnicza kwestia. Chodzi mianowicie o to, by poszukując jednoci działań w domenie publicznej, nie doprowadzić do całkowitego zmarginalizowania czy pominięcia istotnej wartości, jaką jest różnorodność. Otóż, wydaje się,

¹⁵⁷ Wyłączenie kwestii ustrojowych z bieżącej gry politycznej miały na celu rozwiązania przyjęte w trzech państwach północnoeuropejskich: Królestwie Danii (gdzie w 1953 r. konstytucja została uchwalona przez dwa kolejne składy parlamentu oraz zatwierdzona w referendum konstytucyjnym), Republice Finlandii (gdzie wejście w życie konstytucji uchwalonej przez parlament w 1999 r. wymagało potwierdzenia przez kolejny skład parlamentu) i Królestwie Szwecji (gdzie cztery akty prawne składające się na „prawa fundamentalne Królestwa” wymagały także potwierdzenia przez dwa kolejne składy parlamentu).

że wskazane wyżej rozwiązania, które mają chronić przed tym niebezpieczeństwem, nie są wystarczające. Należy więc dążyć do rozproszenia układów kompetencyjnych i zdywersyfikowania pól decyzyjnych w przestrzeni publicznej. Mam tu na myśli zarówno zasadę równowagi między organami władzy w ramach zasady trójpodziału władz, jak i przypisanie wielu różnego rodzaju decyzji do podmiotów niepaństwowych, w tym w szczególności do organów samorządu terytorialnego.

Jeśli żaden z podmiotów w systemie organów publicznych nie będzie miał monopolu decyzyjnego, to wówczas – rzecz oczywista – decyzje będą wynikiem współdziałania i uzgodnień między różnymi podmiotami, w których większość może należeć do zwolenników odmiennych rozwiązań. Nie zajmuję się w tym szkicu omawianiem szczegółowych rozwiązań aplikacyjnych, ale widzę tu dobrą okazję, żeby zasygnalizować swoje zdecydowane przekonanie, że w polskim systemie ustrojowym istnieje niewykorzystane miejsce, gdzie można by wprowadzać do procesu tworzenia prawa wartości wynikające z różnorodności punktów odniesień. Miejscem tym mógłby być Senat, oczywiście pod warunkiem niedublowania układu politycznego obecnego w Sejmie, ukształtowany z przedstawicieli różnych pozapartyjnych struktur, w tym przede wszystkim samorządów terytorialnych oraz innych form organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

Nadarza się też tutaj dobra okazja, bym zgłosił swoje wątpliwości co do słuszności postulowanych nieraz rozwiązań przypisujących jednemu organowi publicznemu pełni władzy w jakiejś ważnej dziedzinie rządzenia. Takie „monopolizowanie” kompetencji nie musi, a w politycznie podzielonych społeczeństwach wręcz nie może prowadzić do dobrych wyników. W rządzeniu liczy się bowiem nie tylko łatwość podjęcia decyzji, ale i zdolność znalezienia rozwiązania, które będzie mogło liczyć na skuteczną implementację w warunkach różnorodności.

Na marginesie rozważań na temat optymalnych mechanizmów reprezentacji politycznej społecznych postaw i ocen trzeba

zauważyć, że problemem samym w sobie jest we współczesnej polityce swoiste odwrócenie ról. Obecnie bowiem sprawa najczęściej wygląda tak, że to kandydaci na reprezentantów (instytucjonalni, m.in. partie polityczne, oraz jednostkowi – konkretni, coraz częściej zawodowi, politycy) szukają swoich zwolenników (wyborców), a nie tak, że ci ostatni wysuwają swoich kandydatów na przedstawicieli. W praktyce, przy zdecydowanych podziałach politycznych w obrębie społeczeństwa, poszczególni politycy zaczynają się czuć wyrazicielami suwerena. Ponadto, poszczególne partie uznają się za najlepszego (w istocie wręcz jedyne) przedstawiciela całego „ludu”, a stąd już tylko krok do dowolnego wykorzystania tego „umocowania” przez elity polityczne¹⁵⁸. Jak zauważa Ryszard Piotrowski (który namawia do porzucenia absolutystycznego paradygmatu suwerenności): „Doświadczenia minionego stulecia przekonują, że narody, które podzielają przekonanie o nieograniczonej władzy większości będącej wyrazem ich suwerenności, tracą ją na rzecz suwerenności przywódców”¹⁵⁹.

Rola mechanizmów chroniących przed tyranią większości

W obliczu praktyki politycznej – zwłaszcza takiej, która budzi niepokój o zachowywanie standardów prawnych – więcej niż tylko teoretycznym problemem staje się odpowiedź na pytanie o to, czy i jakie są dopuszczalne mechanizmy ochrony zasad demokracji w okresie między wyborami, kiedy rządzi demokratycznie ukształtowana większość.

Wyraźnie widać, że brakuje jednoznacznych kryteriów pozwalających w sposób wolny od arbitralności stwierdzić, iż

¹⁵⁸ Zob. R. Jackson, *Suwerenność*, Warszawa 2011, s. 93 i nast. Zdaniem tego autora (profesora na Wydziale Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Bostońskiego) powoływanie się na lud, przy wykorzystaniu idei suwerenności, w skrajnym wydaniu prowadzi do praktyki „suwerenności totalitarnej”.

¹⁵⁹ R. Piotrowski, *Konstytucja i granice władzy suwerena...*, s. 713.

obowiązujący system władzy jest pod pewnym istotnym względem niesprawny – nie ma wystarczającej zdolności przeciwstawiania się naruszającym zasady demokracji działaniom legalnych władz państwowych. Należy się liczyć z tym, że oceny konkretnych działań tego typu dokonywane – z jednej strony – przez rządzących i ich zwolenników, z drugiej zaś – przez opozycję polityczną, zwłaszcza opozycję nieskłoną do kompromisów, zawsze będą rozbieżne.

Praktyka polityczna pokazuje, jak ważne są mechanizmy, które chronią przed antydemokratycznymi poczynaniami większości mającej wyborczą legitymację do rządzenia. Wszyscy, którym zależy na przestrzeganiu standardów państwa prawa, muszą sobie jednak zadać pytanie, w jakim stopniu można wyjść poza rutynowe mechanizmy i instytucje systemu prawnego i politycznego bez występowania przeciw legalnie funkcjonującym rozwiązaniom.

Interpretacje rządzących najczęściej nie pozostawiają w tych sprawach wątpliwości. Ich istotą jest przekonanie o potrzebie podporządkowania się mniejszości wyborom dokonywanym przez większość. Potwierdzają to przykłady z okresu rządów wszystkich kolejnych większości parlamentarnych. W przypadku rządu utworzonego w Polsce po wyborach parlamentarnych 2015 r. sposób myślenia o możliwości oporu społecznego wobec polityki legalnie ukształtowanych władz dobrze charakteryzuje wypowiedź szefowej gabinetu Prezesa Rady Ministrów Elżbiety Witek, z lipca 2017 r. W obliczu narastającego wówczas wrzenia społecznego oraz ostrych słów krytyki kierowanych do rządzących w Polsce z zagranicy po kolejnej porcji rozwiązań prawnych osłabiających pozycję władzy sądowniczej w naszym kraju, pani minister stwierdziła jednoznacznie w wywiadzie prasowym, że „ulica i zagranica to metody walki z rządem”, które nie są „demokratyczną metodą prowadzenia sporu politycznego”¹⁶⁰. Ta

¹⁶⁰ Serwis informacyjny PAP z 16 lipca 2017 r.

wypowiedź jest oczywiście elementem bieżącej walki politycznej. Stanowi ona także klasyczny przykład sposobu interpretowania protestów społecznych przez kolejne ekipy polityczne, które – zamiast dociekać przyczyn tych zdarzeń – woła zadawać pytanie, komu one służą i kto za nimi stoi¹⁶¹.

Scenariusz zdarzeń w polskiej polityce po 2015 r. pokazuje, że większość parlamentarna, we współdziałaniu z wywodzącym się z jej szeregów Prezydentem RP, jest w stanie ukształtować regulacje prawne odpowiadające sposobowi rozumienia przez nią standardów rządzenia. W tym przedsięwzięciu może być pomocny Trybunał Konstytucyjny, który – po zmianach

¹⁶¹ W bardzo charakterystyczny sposób wpisuje się w tę metodę analizy protestów społecznych wypowiedź prasowa Pawła Szefernackera, sekretarza stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, która stanowiła komentarz do burzy internetowej towarzyszącej protestom z lata 2017 r. Polityk ten, powołując się na niezależnych ekspertów, podkreślił, że pojawiły się tysiące lajków i komentarzy, które pochodziły z zagranicy, a ruch w sieci generowały konta zaangażowane w brexit, wybory w USA i nieudaną próbę puczu w Turcji; równocześnie wskazał, że jego zdaniem wsparcia protestującym udzieliła branża reklamowa, która podczas rządów PO i PSL czerpała korzyści z intratnych kontraktów w spółkach Skarbu Państwa (serwis informacyjny onet.pl z 31 lipca 2017 r.). Wiarygodności tej interpretacji nie zwiększa fakt, że odwołano się w niej do realnie stosowanych w przestrzeni internetowej metod walki w ramach wojny informacyjnej. Chodzi o zjawisko astroturfingu (obejmującego pozornie spontaniczne oddolne akcje społeczne, które w istocie są stymulowane przez jakiś ukryty podmiot). Jak ocenia doktor Adam Lelonek (współtwórca Centrum Analiz Propagandy i Dezinformacji), wyraźnie sprzyjający interpretacji władz, są przesłanki, aby uznać, że ruch internetowej krytyki rządzących w Polsce został wywołany przez boty (programy komputerowe – algorytmy podszywające się pod ludzi) oraz tzw. trolle internetowe: „ruch był generowany sztucznie. (...) Potem oczywiście uaktywnili się już zwykli użytkownicy, tworząc efekt kuli śnieżowej. Twitter jest względnie łatwy do manipulowania, bo opiera się na powielaniu wpisów przez użytkowników, którym można podrzucać tematy. Jednak taka «wrzutka» musi trafić na podatny grunt, przygotowaną wcześniej narrację. (...) W tym wypadku takim katalizatorem był wpis na Facebooku opublikowany przez Bartosza Kramka, przewodniczącego Rady Fundacji Otwarty Dialog, w którym opisał 16 punktów prowadzących do sparaliżowania państwa (...)” (T. Grzywaczewski, *Propagandowe perpetuum mobile nad Wisłą*, serwis informacyjny onet z 2 sierpnia 2017 r.).

ustawowych i personalnych kwestionowanych przez opozycję i licznych przedstawicieli środowiska prawników – jest niejednokrotnie podejrzewany o skłonność do oportunistu, innymi słowy o postawę „wyprzedzającego posłuszeństwa”, jak określiła ją Timothy Snyder¹⁶². Warto z istniejącej obecnie sytuacji wyciągnąć właściwe wnioski, w pełni potwierdza ona bowiem, jak ważne są narzędzia przeciwdziałania niedemokratycznym zmianom dokonywanym z formalnym poszanowaniem rozwiązań ustawowych.

Prawo do oporu jako niezbywalna cecha demokracji

W kontekście polskich doświadczeń związanych z manifestacjami przeciwników obozu rządowego odbywającymi się po roku 2015, w tym ulicznym protestem z lata 2017, szczególnego znaczenia nabiera refleksja nad istotą tych wydarzeń i nad tym, co one wyrażają. Tak więc, każdy powinien sobie odpowiedzieć na pytanie, czy obywatelskie manifestacje uliczne, w czasie których są przedstawiane żądania pod adresem władz, to element demokracji, dopełnienie instytucji systemu politycznego demokratycznego państwa w sytuacji ich niewydolności, czy też akt wrogości wobec werdyktu demokratycznych wyborów, czy wreszcie – swoisty zamach stanu sterowany przez ugrupowania opo-

¹⁶² O tragicznych skutkach „wyprzedzającego posłuszeństwa” w polityce – zob. T. Snyder, *O tyranii...*, s. 18 i nast. Przykład takiej postawy dała prezes Trybunału Konstytucyjnego Julia Przyłębska. Otóż wtedy, gdy bardzo prawdopodobne było wpłynięcie do Trybunału wniosków o stwierdzenie zgodności z konstytucją ustaw dotyczących sądownictwa, w wywiadzie telewizyjnym 23 lipca 2017 r., a więc jeszcze przed podjęciem decyzji przez Prezydenta RP w sprawie podpisania tych ustaw, oceniła je już, mówiąc m.in.: „Nie widzę zagrożenia dla trójpodziału władzy w Polsce”, i wyraziła zdziwienie z powodu opinii, że ustawy upolityczniają sędziów („nie rozumiem, skąd takie tezy”) (cyt. za serwisem internetowym www.polsatnews.pl z 24 lipca 2017 r.). Po takich deklaracjach przewodniczącej potencjalnego składu orzekającego w Trybunale, w sposób oczywisty można mieć (lub raczej nie mieć) wątpliwości co do treści ewentualnego orzeczenia.

zycyjne. Potrzebne jest, jak sądzę, zidentyfikowanie warunków, które legitymizują takie protesty. Czy można w tej sprawie wskazać w sposób ogólny, a równocześnie dający się wyraźnie określić, zbiór przesłanek i granic takiej legitymizacji?

Szukając kryteriów pozytywnoprawnych, warto rozważyć zaproponowane przez J. Baszkiewicza „rozdzielenie oporu w obronie porządku prawnego i oporu przeciwstawiającego się zepsutemu porządkowi prawnemu w imię wartości wyższych”, wraz z opinią, że „Prawo, wydane przez władzę a sprzeczne z odziedziczonymi wartościami, jest zwykłym bezprawiem”¹⁶³.

Wojciech Sadurski zwraca uwagę na to, że nie można na gorąco – w trakcie wydarzeń dziejących się na naszych oczach – uchwycić momentu, kiedy zostają podważone zasady demokratycznego państwa prawa, i dodaje: „Tylko *ex post* da się powiedzieć: o, to był «ten moment»”¹⁶⁴. Przekonuje, odwołując się do konkretnych przykładów, że „w „Polsce, Turcji czy na Węgrzech na tej drodze nie ma jakiegos punktu przełomowego, od którego można powiedzieć: o, to już teraz! Już nie jesteśmy demokracją! Raczej chodzi tu o efekt kumulacji różnych działań i zjawisk, które w pojedynkę mogłyby istnieć w demokracji (...), ale skumulowane powodują, że państwo przestaje być demokratyczne, czyli że znikają gwarancje systemowe ograniczające działanie władzy wykonawczej i pozwalające patrzeć na ręce tej władzy i władzy ustawodawczej”¹⁶⁵. Nie odmawiając słuszności tym opiniom, można postawić pytanie, co z nich wynika dla stwierdzenia dopuszczalności obywatelskiego protestu poza rutynowym systemem oddziaływania na władze.

¹⁶³ J. Baszkiewicz, *Z zagadnień nowożytnej koncepcji prawa oporu*, w: tenże, *Państwo – rewolucja – kultura polityczna*, Poznań 2009, s. 619 (pierwodruk: „Czasopismo Prawno-Historyczne” t. XXVII, 1975, z. 2). W tym samym tekście autor zwrócił też uwagę na to, że opór społeczny – wyrażający się w działaniach zbiorowych lub indywidualnych – może mieć znamiona kary za złe rządy lub też stanowić obronę zbiorowości i jednostek przed złym rządem.

¹⁶⁴ *Ulica i zagranica*, s. 23.

¹⁶⁵ Tamże.

Godne przypomnienia są uwagi Franciszka Ryszki na temat prawa do oporu. Pisał on: „Prawo do oporu – ius resistendi – było w naszej cywilizacji europejskiej początkiem wolności obywatelskich i obywatelskiego stosunku władzy, choćby ograniczało się do znikomej mniejszości jakiegoś kraju”. I dalej: „(...) wszelka aktywność społeczna zaczyna się od oporu wobec tego, co uważa się za złe. Jeśli go brak, mamy do czynienia z anemią polityczną, którą porównać można do stanu niszczącego bezwład, ogromnie szkodliwego dla wszelkiej organizacji społecznej. Rzecz w tym, by stworzyć odpowiednie urządzenia prawne i starać się o wzrost kultury politycznej, gwoźli zmniejszania do granic możliwości niebezpieczeństw dla zbiorowości działań podejmowanych w imię prawa do oporu”¹⁶⁶.

Dostrzegając różnice między oporem i nieposłuszeństwem obywatelskim, można wpisać przywołane powyżej sądy profesora Ryszki w nurt myśli społecznej dotyczący nieposłuszeństwa obywatelskiego. Teoretycy aktywni w tym nurcie badań zaznaczają, że nieposłuszeństwo obywatelskie jest uważane nie tylko za dopuszczalną formę działania, ale i za trwały i niezbędny element porządku demokratycznego. Ponadto wskazują na możliwość występowania tego zjawiska także w państwach niedemokratycznych. Przedstawiając poglądy badaczy zajmujących się tym zagadnieniem (w tym Niklasa Luhmanna i Michaela Walzera), Michał Kaczmarczyk podkreśla, że „nieposłuszeństwa nie należy rozumieć jedynie jako instytucji incydentalnej, lecz jako stały czynnik trwałości demokracji”, gdyż pełni ono „funkcję społecznego definiowania wartości demokratycznych wykraczających poza zasadę prawa stanowionego – wartości stale definiujących pożądaną kształt wspólnoty obywatelskiej i jej rozumienie sprawiedliwości”, a także „jest w demokracji podstawową prak-

¹⁶⁶ *O władzy, polityce i moralności...*, s. 78. Zob. też D. Rucht, *Rosnące znaczenie polityki protestu*, w: R.J. Dalton, H.-D. Klingemann (red.), *Zachowania polityczne* (2), Warszawa 2010, s. 349 i nast.

tyką włączającą i sygnalizującą problemy, których nie można dostrzec z perspektywy samych procedur”¹⁶⁷.

Punktem wyjścia takiego ujęcia zagadnienia jest przekonanie, że w społeczeństwie obywatelskim „Procedury demokratyczne wymagają też aktywnego i świadomego uczestnictwa obywateli, a tym samym zaangażowania w sprawy publiczne, które z różnych względów przejawia się w wielu symbolicznych formach wykraczających poza głosowania większościowe. Nieposłuszeństwo obywatelskie jest zatem istotnym elementem dojrzałego ustroju demokratycznego, wszak po jego dojrzałym stosowaniu i umiejętności właściwego reagowania nań przez organy władzy publicznej poznać można dojrzałość demokracji”¹⁶⁸. Nieposłuszeństwo obywatelskie nie musi być podporządkowane interesom partykularnym, nie musi też być elementem gry politycznej. Może natomiast być narzędziem walki o urzeczywistnienie określonego systemu wartości o charakterze uniwersalnym, działaniem społecznym urzeczywistniającym koncepcję dobra wspólnego. Pod pewnymi warunkami może służyć budowaniu, a nie dzieleniu wspólnoty obywatelskiej.

Ten wątek rozważań można zakończyć zdroworozsądkową opinią, że sprawą rządzących jest ograniczanie przyczyn protestów i oporu, a nie biadolenie lub pomstowanie na to, że tego typu protesty i formy oporu, bez naruszania praw i wolności innych, są podejmowane przez poszczególne jednostki i całe grupy. Trudny z punktu widzenia teorii i niepoddający się jednoznacznym ocenom pozostaje problem dopuszczalności nieposłuszeństwa obywatelskiego, które wykracza poza obowiązujący porządek prawny. Nie ulega jednak wątpliwości, że opór i nieposłuszeństwo obywatelskie zasługują na pozytywną ocenę tylko wtedy, gdy nie prowadzą do używania przemocy, są jawne i nie

¹⁶⁷ M. Kaczmarczyk, *Nieposłuszeństwo obywatelskie a demokracja*, „Studia Socjologiczne” 2013, nr 1 (208), s. 23 i 32. Zob. też: tenże, *Nieposłuszeństwo obywatelskie a pojęcie prawa*, Warszawa 2010.

¹⁶⁸ Tenże, *Nieposłuszeństwo obywatelskie a demokracja*, s. 24.

stanowią metody egoistycznej walki o swoje partykularne interesy kosztem wspólnoty.

Fundamentalne znaczenie samoorganizacji społeczeństwa

Ograniczaniu patologicznych działań demokratycznie ukształtowanej większości służą – jak od dawna wiadomo – tworzone przez społeczeństwo organizacje pozarządowe. Szerzej rzecz ujmując, chodzi o instytucjonalny komponent społeczeństwa obywatelskiego. W warunkach państwa demokratycznego jest to niezbędny element środowiska rządzenia. Stanowi on pomost między obywatelami i władzą oraz mechanizm budowania zbiorczej prezentacji i realizacji wartości i interesów, a także instrument uczestnictwa, socjalizacji i mobilizacji społecznej. Trzeci sektor, który skupia organizacje pożytku publicznego, z założenia nie może być ani państwowy, ani antypaństwowy. Symbioza państwa z fundacjami i stowarzyszeniami prowadzi najczęściej do faktycznego przejęcia przez polityków rządzącej większości kontroli nad tymi z założenia niezależnymi podmiotami społecznymi, ogranicza prezentację zróżnicowanych postaw i dążeń. To może nie są najbardziej odkrywcze myśli, ale trzeba do nich powracać, szczególnie wtedy, kiedy pojawiają się sygnały, które mogą wskazywać, że rządzący zabierają się do organizowania ruchów pozarządowych (np. przez prowadzenie polityki dotacji publicznych). Uwagi powyższe mają związek z wprowadzoną ostatnio do polskiego porządku prawnego na podstawie projektu rządowego regulacją w sprawie Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego oraz Komitetu do spraw Pożytku Publicznego, jako organu administracji rządowej, na czele z przewodniczącym jako członkiem rządu.

W tym kontekście warto powołać się na jeszcze jedną myśl Tocqueville’a, taką oto: „Wolność stowarzyszania się jest w naszych czasach niezbędną gwarancją zabezpieczającą społe-

czeństwo przed tyranią większości”¹⁶⁹. Jak pisze Jan Baszkiewicz we wstępie do dzieła, z którego pochodzi ten cytat, „Gdy (...) ludzkie lojalności podzielone są między wiele ośrodków, gdy «opinia powszechna» zostaje sfragmentaryzowana – słabnie i skuteczność rządowej centralizacji. Rząd czerpie však swą niebezpieczną siłę z wiernego wyrażania potężnej «opinii większości». Gdy zaś egalitarne społeczeństwo potrafi się organizować, gdy stowarzyszenia są liczne i wpływowe – większość staje się zmienną w składzie koalicją różnych sił. (...) Mamy tu jakby nową wersję monteskiuszowskiej koncepcji corps intermédiaires, korporacji chroniących wolność jednostek przez pośredniczenie między nimi a skłoną do despotyzmu władzą”¹⁷⁰.

Kiedy podejmuje się problem rozumienia przez władze polityczne prawa prezentowania swoich opinii przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego, przychodzi na myśl stanowisko Ministerstwa Środowiska wyrażone w trakcie protestów w 2017 r., jest ono bowiem niezwykle charakterystyczne dla postawy rządzącej większości. Otóż, w nawiązaniu do równoczesnego zaangażowania się niektórych organizacji obywatelskich w protesty przeciwko wycince drzew w Puszczy Białowieskiej oraz w krytykę ustaw ograniczających niezależność władzy sądowniczej w Polsce, ministerstwo (ściśle zaś Paweł Mucha, dyrektor departamentu komunikacji) wydało oświadczenie, w którym czytamy: „Apel, który organizacje pozarządowe wystosowały w obronie niezależnych sądów, wyraźnie pokazuje, że tzw. ekolodzy stoją dziś po stronie opozycji totalnej (...). Podpisanie się pod apelem dotyczącym sporu stricte politycznego dowodzi, że te organizacje stoją dziś po określonej stronie tego sporu. (...) zaangażowanie po jednej stronie sporu politycznego osób i organizacji, mieniących się niezależnymi, pozbawia ich wiarygodności”¹⁷¹.

¹⁶⁹ A. de Tocqueville, *O demokracji...*, s. 144.

¹⁷⁰ Tamże, s. 16.

¹⁷¹ Serwis informacyjny PAP z 21 lipca 2017 r.

Silna wspólnota na rzecz demokracji jako gwarant demokratycznego rządzenia

Jeśli chodzi o gwarancje demokratycznego sposobu rządzenia, trwa dyskusja między zwolennikami poglądu, że kluczowe znaczenie mają rozwiązania instytucjonalne, i tymi, którzy kładą nacisk na rolę i charakter środowiska społecznego. Osobiście sędzę, że oba te uwarunkowania współtworzą pole możliwych działań. Demokracja to bowiem nie tylko zasady i procedury, ale i – jak już wyżej zaznaczyłem – społeczeństwo obywatelskie, którego cechą jest „występowanie silnych i autonomicznych grup zdolnych do tego, aby stanowić przeciwwagę dla niepokohamowanej koncentracji władzy”¹⁷².

Rozważając kwestię przyszłości demokratycznego rządzenia w Polsce, należy ze szczególną mocą akcentować tezę Wiktora Osiatyńskiego, że demokracja potrzebuje przede wszystkim wspólnoty. Trzeba też przyznać mu rację w innej – jakże ważnej – sprawie. Chodzi tu o opinię, że jedną z przesłanek wzmocnienia sił odległych od demokracji był fakt, iż rządzące w Polsce do 2015 r. „Liberalne elity zrezygnowały z tworzenia wspólnoty i zapomniały o ludzkiej potrzebie godności, rozumianej inaczej niż wzrost gospodarczy czy udział w wyborach”¹⁷³.

W Polsce nie istnieją, jak sędzę (mam nadzieję, że nie wynika to tylko z mojego wrodzonego optymizmu), realne przesłanki ukształtowania się sytuacji, w której podstawą władzy jest wyłącznie siła lub groźba jej użycia. Raczej więc nie należy się spodziewać, by miało nam – społeczeństwu czy ogółowi obywateli – przypaść w udziale (przynajmniej w jakiejś bliższej perspektywie czasowej) podleganie tzw. nagiej władzy. Władzy, „która nie potrzebuje do swego panowania żadnej zgody pod-

¹⁷² J.A. Hall, *Utrwalanie demokracji*, w: P. Śpiewak (red.), *Przyszłość demokracji...*, s. 136 i nast.

¹⁷³ <http://wyborcza.pl/magazyn/7,124059,21415135,gdy-demokracja-przegrywa-z-symbolami-osiatynski.html>

danych”¹⁷⁴. Oczywiście, nigdy nie można być pewnym przyszłości – również politycznej. Można natomiast z dużym przekonaniem stwierdzić, że przyszłość modelu rządzenia zależy w większym stopniu od tego, czy zostanie w Polsce wzmocniona i skonsolidowana wspólnota społeczna na rzecz demokracji, niż od tego, jak wyglądać będą działania legislacyjne i wykonawstwo władz publicznych. Brak wspólnoty na rzecz demokracji uderza w samą istotę ustroju demokratycznego. Trzeba bowiem mieć nie tylko prawo do kształtowania takiego modelu władzy, ale i chęć, by działać w tym kierunku. Aktywność władz wynikająca z preferowania rozwiązań niedemokratycznych może natomiast najwyżej utrudniać wdrożenie zasad demokracji.

Doświadczenia historyczne nakazują, żeby w różnych projekcjach rozwoju sytuacji uwzględniać fakt, że żadna władza publiczna sama z siebie nie jest skłonna do ograniczania pola swoich kompetencji. Charakterystyczna jest raczej tendencja odwrotna¹⁷⁵. W jakiejś mierze jest to zgodne z regułą, którą Monteskiusz zawarł w swoim dziele *O duchu praw*, pisząc, że „wiekuiste doświadczenie uczy, iż wszelki człowiek, który posiada władzę, skłonny jest jej nadużywać, posuwa się tak daleko, aż napotka granicę. (...) Iżby nie można było nadużywać władzy, trzeba, aby przez naturalną grę rzeczy władza powściągała władzę”¹⁷⁶.

¹⁷⁴ B. Russell, *Władza...*, s. 71 i nast.

¹⁷⁵ W dniu, w którym pisałem te słowa, w tygodniku „Polityka” ukazał się składający do myślenia artykuł Adama Krzemińskiego na temat mechanizmów, za pomocą których w trakcie „legalnej rewolucji” po 1933 r. zdemontowano w Rzeszy podział władz, zlikwidowano „bałagan” demokracji parlamentarnej, system wielopartyjny i gospodarkę liberalną, i bez potrzeby sięgania po przymus uzyskano przyzwolenie obywateli na działania, za które Niemcy do dziś muszą się wstydzić. Wystarczyła dynamika „potężnej zmiany”, odrodzenie gospodarcze i odrzucenie zobowiązań międzynarodowych traktowanych jako przeszkoda w realizacji narodowych interesów (zgodnie z hasłem „Niemcy dla Niemców”) określanych przez rządzącą partię i jej lidera. (Wprawdzie historia nigdy się dokładnie nie powtarza, ale nie wolno zapominać lekcji, jakie z niej płyną). Zob. A. Krzemiński, *Mowa triumfu*, „Polityka” nr 39, 27 września – 3 października 2017 r., s. 61 i nast.

¹⁷⁶ Monteskiusz, *O duchu praw*, Warszawa 2002, s. 170.

Badacze podejmujący zagadnienia samoograniczania się władzy publicznej w państwie demokratycznym, w tym podporządkowania się przez te władze obowiązującemu prawu, wskazują na różnorakie czynniki leżące u podstaw tego zjawiska¹⁷⁷. Tak więc, w poszczególnych przypadkach podstawowe znaczenie może mieć:

- 1) określony poziom akceptacji norm moralnych przez rządzących¹⁷⁸;
- 2) fakt, że „aktorzy polityczni mają zbyt wiele do stracenia, by ryzykować porażkę podczas próby wprowadzenia dyktatury”¹⁷⁹, innymi słowy – takie samoograniczenie leży w ich interesie i jest wynikiem racjonalnej kalkulacji;
- 3) fakt, że społeczeństwo jest dobrze skonsolidowane wokół wartości demokratycznych, ma prawo (w rozumieniu normatywnym) i jest skłonne (dzięki odpowiedniemu poziomowi świadomości) ich bronić, nawet narażając się na działania represyjne ze strony władz czy też na inne niedogodności z tym związane¹⁸⁰.

¹⁷⁷ Na wnikliwą uwagę zasługuje poświęcona tym zagadnieniom praca zbiorowa: J.M. Maravall, A. Przeworski (red.), *Demokracja i rządy prawa*, Warszawa 2010; publikacja ta zawiera różne – również polemiczne wobec siebie – ujęcia tematu.

¹⁷⁸ S. Holmes, *Rodowody koncepcji rządów prawa*, w: J.M. Maravall, A. Przeworski (red.), *Demokracja...*, s. 32.

¹⁷⁹ Tamże, s. 18. Jak zauważa B.R. Weingast: „urzędujący politycy przestrzegają prawa, ponieważ przeciwnie działania zagrażałyby ich politycznej przyszłości”, *Postscriptum do „Political Foundations of Democracy and the Rule of Law”*, w: J.M. Maravall, A. Przeworski (red.), *Demokracja...*, s. 109.

¹⁸⁰ Raz jeszcze odwołam się do opinii Weingasta, który rozważając kwestie „nadzorowania państwa przez obywateli”, podkreśla, że gdy „obywatele mają zdolność do zgodnego reagowania na potencjalne naruszenia prawa przez państwo, mogą powstrzymać państwo: a ponieważ liderzy ryzykują odwołaniem, gdy naruszają prawa obywateli, będą tego unikać”, *Postscriptum do...*, w: J.M. Maravall, A. Przeworski (red.), *Demokracja...*, s. 110. Nadzorowanie państwa przez obywateli jest jednak utrudnione, gdyż – jak mówi dalej ten autor – „obywatele w sposób naturalny nie zgadzają się co do tego, co jest dobre, a co złe – co stanowi naruszenia prawa. Rozbieżności te prowadzą do głębokich różnic opinii dotyczących właściwej roli państwa,

Chodzi tu więc zarówno o mechanizmy regulacji ustrojowych, przede wszystkim o trójpodział i równowagę władz oraz gwarancje praworządności, jak i o mechanizmy usytuowane w tkance społecznej, przede wszystkim o określony model kultury politycznej społeczeństwa oraz skłonność do działania w ramach struktur określanych mianem społeczeństwa obywatelskiego.

struktur politycznych i praw obywateli, które z kolei utrudniają koordynację działań obywateli przeciwko państwu”. Warto w tym kontekście sięgnąć także do opinii A. Przeworskiego, zgodnie z którą „demokracja jest stabilna, jeśli jednostki są przygotowane na to, aby wspólnie zbuntować się w momencie, gdy państwo przekroczy wyznaczone granice”, *Dlaczego partie polityczne respektują wyniki wyborów?*, w: tamże, s. 139.

ROZDZIAŁ 9

O istocie sporu w sprawie trójpodziału i równowagi władz

Między paraliżem decyzyjnym i wszechwładzą rządzących

Po 1989 r. można było odnieść wrażenie, że problem władzy skoncentrowanej, skupionej w jednych rękach to już w naszym kraju przeszłość. W istocie wszystkie liczące się siły polityczne w Polsce uznają za wartość trójpodział i równowagę władz publicznych. Taki też jest model ustrojowy państwa. Artykuł 10 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. stanowi w ustępie 1, że „Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej” i precyzuje w ustępie 2, że „Władzę ustawodawczą sprawuje Sejm i Senat, władzę wykonawczą Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą sądy i trybunały”. Normatywna treść tej konstytucyjnej regulacji stanowi rzecz jasna przedmiot merytorycznej dyskusji, w środowisku prawników¹⁸¹. Nie wszystko jest bowiem w jej sformułowaniu jednoznaczne. Jeszcze więcej powodów do dyskusji w gro-

¹⁸¹ Zob. m.in.: M. Kruk, *Polska nauka prawa konstytucyjnego a konstrukcja władzy ustawodawczej w Konstytucji RP – doświadczenia praktyki ustrojowej*, w: J. Jaskiernia, K. Spryszak (red.), *Dwadzieścia lat obowiązywania Konstytucji RP...*, s. 15 i nast.; M. Grzybowski, *Władza wykonawcza w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. i w praktyce jej stosowania (zagadnienia wybrane)*, w: tamże, s. 42 i nast.

nie badaczy konstytucji daje zasada równowagi władz, która w istocie najpełniej została wyrażona w preambule do konstytucji z 1997 r.¹⁸². Wspomniane zasady wymagają jednak także komentarza politologicznego – i głównie właśnie taki charakter mają uwagi zawarte w tym rozdziale.

Łatwiej o deklaracje w sprawie zasady trójpodziału niż o jej wspólne rozumienie

Jeśli wyjdziemy poza treść przepisów konstytucji oraz ogólnych deklaracji politycznych i przeniesiemy się na płaszczyznę praktyki, to dostrzeżemy bez najmniejszych trudności, że po 2015 r. temat trójpodziału władz stał się przedmiotem zażartego sporu. Ta zasada konstytucji jest chyba najczęściej powtarzaną normą w debacie publicznej, prasie i w ramach polskich relacji z europejskimi instytucjami monitorowania praworządności. To nie jest tylko problem naszego kraju. W tym przypadku potwierdza się raz jeszcze, że nie ma jednego wspólnego rozumienia treści podstawowych pojęć i że to kultura polityczna i prawna uczestników życia publicznego, w tym przede wszystkim sił politycznych współtworzących zaplecze rządowe, wyznacza faktyczne rozumienie przepisów prawnych i pojęć. Teraz zaś nastał czas nowych – niestety, niebezpiecznych – interpretacji fundamentalnej normy konstytucyjnej, jaką jest zasada trójpodziału władz.

¹⁸² M. Kruk zwraca w tej sprawie uwagę, że „O ile istota samego podziału władz, rozumienie pojęcia władzy, jako szczególnej funkcji państwa, nie budzi wątpliwości w nauce, zwłaszcza iż do jego przyswojenia przyczyniło się także orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, to jest tak jednoznacznie rozumiane w odniesieniu do włączonej tu równowagi. Bowiem z jednej strony równowaga stanowić może immanentny element podziału, tłumaczony tym, że podział bez równowagi nie bardzo miałby sens, a *vice versa* jeszcze mniej, z drugiej strony – uważa się, że nakaz równowagi jest dodatkowym elementem kształtującym stosunki między podzielonymi władzami”, tamże, s. 23. Na ten temat zob. też: J. Kuciński, *Legislatywa – egzekutywa – judykatura: konstytucyjne instytucje służące równowadze władz w polskim systemie trójpodziału*, Warszawa 2010.

Dyskusja w tej sprawie ma oczywiście swój wymiar ściśle polityczny, wynika niejednokrotnie z chęci wpisania zasady trójpodziału do arsenału bieżącej walki politycznej. Dyskusja ta jest jednak moim zdaniem jak najbardziej uzasadniona, wręcz niezbędna. Podzielam bowiem pogląd Franciszka Ryszki, że ujęcie tej monteskiuszowskiej zasady może nasuwać problemy, z tej przyczyny, że trójpodział władz od czasów, kiedy Montesquieu przedstawił swoje dzieło *O duchu praw*¹⁸³, nigdy „nie mógł być i nie był ani przejrzysty, ani konsekwentny” i że w przypadku tej zasady należy kłaść akcent raczej na zrównoważenie wpływów naczelnych organów państwowych, a nie na ścisły rozdział ich kompetencji, „bo to jest niemożliwe, powiedzmy – coraz mniej możliwe”¹⁸⁴.

Miedzy rządami prawa i rządami przy pomocy prawa

Trójpodział i równowaga władz to zasada, ale także konstrukcja normatywna. Widzę potrzebę przedstawienia w tym miejscu kilku uwag na temat, który nie schodzi w Polsce od dłuższego czasu z agendy politycznej, stanowi przedmiot dyskusji i sporów, również w środowisku prawników. Rzeczą dotyczy państwa prawnego i rządów prawa w kontekście wyzwań demokracji oraz praw i wolności człowieka i obywatela.

Sprawa ta jest z pozoru prosta. Kiedy jednak przyjrzymy się jej bliżej, pojawiają się znaki zapytania i wątpliwości. Problem nie znika nawet wówczas, gdy odsuniemy nieco na bok pytanie, czy chodzi o zgodność treści ustaw z prawem naturalnym czy stanowionym. Otóż najczęściej można usłyszeć, że z państwem prawa i rządami prawa mamy do czynienia wtedy, gdy podmioty publiczne przestrzegają obowiązującego porządku prawnego. Oczywiście, to prawda, można jednak powiedzieć, że

¹⁸³ Monteskiusz, *O duchu praw*, Kraków 2016.

¹⁸⁴ F. Ryszka, *Demokratyczne państwo prawa...*, s. 104.

niecała: jest to warunek konieczny, lecz niewystarczający. Jeśli więc skoncentrujemy się na prawie stanowionym, na plan pierwszy zdaje się wysuwać charakter procesu stanowienia prawa oraz jego konsekwencje.

Prawo kształtuje się w trybach maszyny decyzyjnej organów publicznych umocowanych w aktach rangi ustrojowej. Ktoś prawo projektuje, tworzy, legalizuje. Nie wnikając w szczegóły (w tym w modyfikacje wynikające z multicentrycznego charakteru źródeł prawa), ograniczam się w tej sprawie do przypomnienia, że współcześnie w państwie demokratycznym wzorzec tworzenia prawa powszechnie obowiązującego obejmuje cztery podstawowe elementy, którymi są:

- uchwalanie prawa przez parlament lub inny organ władzy ustawodawczej lub ustawodawczej, którego skład odzwierciedla układ sił politycznych ujawniony w wyborach powszechnych;
- ograniczenie podmiotów upoważnionych do składania inicjatywy w zakresie aktów prawa, z wyraźnym uprzywilejowaniem w tych sprawach organów władzy wykonawczej;
- procedury umożliwiające głowie państwa aktywne wpływanie na skuteczność decyzji legislacyjnej w sprawach prawotwórczych;
- możliwość podjęcia przez organy sądownictwa (konstytucyjnego lub powszechnego) działań, które mają na celu niedopuszczenie do wejścia określonych aktów i norm prawa do systemu prawnego lub też wyeliminowanie ich z tego systemu.

Ten wzorzec zakłada tylko w wybranych sytuacjach i na ściśle określonych warunkach bezpośrednią aktywność obywatelską (m.in. w formie prawa do inicjatywy obywatelskiej lub też w ramach instytucji referendum stanowiącego). Dominuje reguła przedstawicielstwa.

Z przypomnianego tu schematu wynika jednoznacznie, że tworzenie prawa odbywa się w państwie demokratycznym przy

uwzględnieniu układu politycznego w systemie organów publicznych. Tak więc, odpowiedź na pytanie, co się liczy, brzmi: większość polityczna. Ten wzorzec rozstrzyga tym samym o politycznym rodowodzie prawa stanowionego. Dlatego trzeba się zgodzić z poglądem, że próby izolowania prawa i polityki nie znajdują podstaw¹⁸⁵. Chodzi tylko o to, by związki między tymi sferami nie miały charakteru patologicznego, by prawo nie było podporządkowane bieżącej polityce. Doktryny i prawo nabierają znaczenia w kontekście praktyki, co słusznie przypomina Jan Wawrzyniak: „W życiu politycznym i społecznym nawet najdoskonalsze konstrukcje doktrynalne i normatywne nie będą realizowane jedynie przez sformułowanie ich w aktach prawnych nawet najwyższej rangi. Za odpowiednimi przepisami musi iść żmudna praktyka wszelkich organów władzy w państwie. W przeciwnym przypadku będziemy mieli do czynienia z wielce naganym rozziwem między doktryną i prawem a praktyką ich wcielania w życie”, dodając, że „jakkolwiek stosunki między Sejmem a Prezydentem oraz stosunki między Sejmem a Radą Ministrów są uregulowane (czasem nawet drobiazgowo) przez rozmaitej rangi przepisy prawne, to jednak na rzeczywisty obraz funkcjonowania tych organów bardzo wielki wpływ ma polityczny układ sił w państwie. Inaczej mówiąc, wielką rolę we wszystkich tych sprawach mają do odegrania partie polityczne i wzajemne relacje między nimi”¹⁸⁶.

Z tego, co powiedziano wyżej, jednoznacznie wynika, że nie można ograniczać pytania o rządy prawa wyłącznie do kwestii działania przez rządzących na podstawie i w granicach obowiązującego prawa. Obserwując arenę publiczną, bez trudu można dostrzec, że odpowiednia, tzn. wymagana w prawie już obowiązującym, większość jest w stanie, w sposób jak najbardziej legalny, doprowadzić do wprowadzenia do porządku prawnego

¹⁸⁵ J.M. Maravall, A. Przeworski (red.), *Demokracja i rządy prawa...*, s. 23.

¹⁸⁶ J. Wawrzyniak, *Sejm a Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów*, Warszawa 2016, s. 25 i 172.

aktów i norm prawa powszechnie obowiązującego, które odpowiadają jej partykularnym interesom i wyobrażeniom. W ten sposób może dojść do zmiany systemu rządów prawa w system rządów przy pomocy prawa. Może dojść do sytuacji, gdy rządy prawa nie stoją już na straży interesu wspólnego oraz praw i wolności jednostek (w tym szczególnie różnego rodzaju mniejszości, z mniejszościami politycznymi na czele), lecz służą realizacji egoistycznych interesów większości i stanowią instrument walki politycznej rządzących z opozycją (w skrajnym przypadku kryminalizacji przeciwników). Problem nie jest rzecz jasna nowy. Stanowi on przedmiot licznych analiz i ocen sięgających daleko w historię.

Nie znaczy to, że w modelu optymalnym nie ma miejsca na równoczesne rządy prawa i rządy przy pomocy prawa – chodzi tylko o to, by to drugie podejście do prawa nie likwidowało pierwszego z nich. Ważne jest w szczególności, aby rządy prawa nie przeistoczyły się w wygodny instrument polityki rządzącej większości w sprawach naruszających podstawowe wartości i interesy mniejszości oraz jednostek. Ważne jest także, aby instytucja państwa prawa nie była wykorzystywana przez opozycję do walki z legalnie działającymi władzami pochodzącymi z demokratycznych wyborów.

Spostrzeżenia te mogą się wydać oderwane od zagadnienia wskazanego w tytule tego rozdziału. W moim przekonaniu tak nie jest. Sądzę, że pokazują one, jak ważna jest zasada równowagi władz publicznych, którą można uzyskać tylko w ramach trójpodziału władz. Doświadczenia licznych państw dowodzą, że największą rolę do odegrania w przeciwdziałaniu patologicznym zjawiskom związanym z tworzeniem prawa ma właściwie umocowana w systemie władza sądownicza¹⁸⁷. Nasuwa się jednak pytanie, co należy rozumieć pod sformułowaniem „właściwe

¹⁸⁷ Zob. E. Łętowska, *Władza sądownicza a pozostałe władze – stan równowagi czy zachwiania?*, w: R. Piotrowski (red.), *Pozycja ustrojowa sędziego*, Warszawa 2015, s. 126 i nast.

umocowanie”. „Właściwe” – to znaczy jakie? Problem wymaga oczywiście gruntownego omówienia, ja ograniczę się tutaj do kilku uwag na ten temat.

Po pierwsze – wydaje się, że „polityczność” systemu sprawiedliwości powinna być ograniczona do trybu kształtowania podstaw normatywnych tego systemu, który z natury rzeczy ma charakter polityczny, tak jak cały proces tworzenia prawa. Moim zdaniem, otwarta pozostaje kwestia zapewnienia udziału ministra sprawiedliwości w rozstrzyganiu spraw administracyjnych w sądownictwie. Nie trzeba stawiać znaku równości między wpływem ministra, który z istoty swoich zadań odpowiada za funkcjonowanie sądownictwa, a zdolnością interwencji w sprawy administracyjne sądownictwa i interwencją w sprawy orzecznictwa sądów. Optymalnym rozwiązaniem w tej dziedzinie wydaje się upoważnienie ministra sprawiedliwości do korekty – w sytuacjach ściśle określonych w ustawie – rozwiązań administracyjnych wypracowanych w ramach samej struktury sądowniczej. Nie można bowiem zakładać, że sędziowie są jedyną grupą zawodową, która nie popełnia w tych sprawach błędów. Optymalizację rozwiązań w tej dziedzinie utrudnia jednak fakt, że minister sprawiedliwości jest w polskich warunkach równocześnie prokuratorem generalnym.

Po drugie – przy dopuszczalności różnych alternatywnych procedur mianowania sędziów granicą nieprzekraczalną powinno być stworzenie przesłanek zapewnienia bezstronności orzecznictwa sądów. Oznacza to konieczność powstrzymywania się czynników politycznych od bezpośredniego udziału, na zasadach uznaniowości, w procesie mianowania sędziów. Należy założyć, że najbardziej zainteresowane tym, by trafiali do orzekania sędziowie na odpowiednim poziomie, jest samo środowisko sędziowskie. Dlatego też optymalnym rozwiązaniem jest włączenie reprezentacji tego środowiska, w sposób dający realne uprawnienia decyzyjne, do procedury powoływania nowych osób na stanowisko sędziego. W tym przypadku właściwe wydaje

się nadanie ministrowi sprawiedliwości uprawnień do działań korekcyjnych, np. do wyrażenia w przypadkach ściśle określonych w ustawie skutecznego sprzeciwu wobec decyzji nominacyjnej wypracowanej wewnątrz systemu sądownictwa.

Po trzecie – przesłanki polityczne nie powinny mieć żadnego znaczenia w orzekaniu sądów o winie i karze. Ingerencja polityczna powinna być dopuszczalna jedynie na zasadzie wyjątku określonego w konstytucji – w formie prawa łaski głowy państwa (wyłącznie w stosunku do wyroków prawomocnych) lub amnestii.

Po czwarte – stabilność w wykonywaniu zawodu sędziego powinna być traktowana jako niezbędna gwarancja niezależności sądownictwa. Wszelkie ingerencje władzy ustawodawczej i wykonawczej, których następstwem staje się zagrożenie tej stabilności, nie powinny być dopuszczalne.

Po piąte – należy określić w ramach przepisów konstytucji i ustaw zasady i tryb odpowiedzialności sędziów za uchybienia w wykonywaniu swoich obowiązków. Wypada się zgodzić z opinią, że „Rządy sędziów nie muszą być rządami prawa”¹⁸⁸. Polityczna niezależność sędziów nie jest remedium na wszystkie pojawiające się zagrożenia. System musi uwzględniać możliwość popełniania przewinień czy uchybień ze strony sędziów (w tym wykorzystywanie swojej niezależności dla realizacji interesów grupowych lub osobistych). Odpowiedzialność (dyscyplinarna i cywilnoprawna) sędziów powinna być szczegółowo regulowana w przepisach ustaw, a podejmowanie decyzji odnośnie do tej odpowiedzialności powinno należeć do kompetencji podmiotów złożonych z sędziów, nie zaś czynników władzy administracyjnej, w tym ministra sprawiedliwości. Minister powinien jednak mieć prawo inicjowania działania w tych sprawach przez organy złożone z sędziów.

Po szóste – szczególnych uregulowań, przy odwołaniu się do zasad ustrojowych zapisanych w konstytucji, wymaga kwestia

¹⁸⁸ J.M. Maravall, A. Przeworski, *Demokracja i rządy prawa...*, s. 21.

konfliktu między dzierżycielami władzy ustawodawczej i wykonawczej a sędziami, będącego zarazem fundamentalnym problemem relacji między demokracją i rządami prawa. Formalnie mogą być dwa wyjścia z takiego konfliktu: „Prawodawcy mogą dać się przekonać, że sąd uznał ich konkretne działanie za niezgodne z konstytucją i zaprzestać go. Mogą jednak przeforsować poprawkę do konstytucji lub po prostu zmienić reguły określające prace sądów. W pierwszym przypadku górami będą sądy, w drugim – władza ustawodawcza”¹⁸⁹. Wydaje się, że optymalne wyjście z opisanego konfliktu musi się opierać na zasadach stanowiących kanon cywilizacji demokratycznej. Za wszelką cenę należy uniknąć sytuacji, w której „parlament rości sobie prawo do suwerennej władzy stanowienia dowolnego prawa, jakiego tylko zechce, status instytucji sądowniczych staje się drugorzędny – sędziowie stają się w najlepszym razie agentami władzy ustawodawczej i interpretatorami jej nakazów”¹⁹⁰.

Nie sposób odmówić słuszności opinii, że „W demokracji rządzący decydują się na konfrontację z niezawisłymi sądami wtedy, gdy cieszą się szerokim poparciem, gdy opozycja jest słaba, a wiarygodność systemu prawnego i sądów – niska”¹⁹¹.

Konstytucja jako czynnik stojący na przeszkodzie manipulowaniu zasadami rządzenia w interesie aktualnie rządzących

Zasada trójpodziału i równowagi władz uwiera każdą władzę. I dobrze, bo to wyraz ograniczenia zakresu władztwa, na tym polega polityczna istota tego rozwiązania ustrojowego (zapobiega ono samowoli czy nadużyciom władz). Podobnie rzecz ma się

¹⁸⁹ Tamże, s. 22.

¹⁹⁰ J. Ferejohn, P. Pasquino, *Demokracja i rządy prawa*, w: J.M. Maravall, A. Przeworski (red.), *Demokracja i rządy prawa...*, s. 235.

¹⁹¹ J.M. Maravall, *Rządy prawa jako broń polityczna*, w: J.M. Maravall, A. Przeworski (red.), *Demokracja i rządy prawa...*, s. 253.

z wszystkimi rozstrzygnięciami ustrojowymi zawartymi w konstytucji. To nie jest przecież przypadek, że właśnie z nastaniem ery konstytucji zaczęto ograniczać działania podmiotów władczych. Tendencja ta umacniała się w toku rozwoju konstytucjonalizmu; ustawy zasadnicze uzupełniano o coraz bardziej rozbudowane przepisy zawierające gwarancje praw i wolności człowieka i obywatela. Niewątpliwie, konstytucje wywierają wpływ na władze publiczne, dyscyplinując je w ich działaniach. I właśnie między innymi – a może głównie – temu celowi powinny one służyć. Zdaniem Ronalda Dworkina: „Wszelka kompetentna interpretacja konstytucji jako całości musi więc uznać (...), że niektóre prawa konstytucyjne zostały zaprojektowane po to, by uniemożliwić większościom postępowanie zgodne z własnym przekonaniem, czego wymaga sprawiedliwość”¹⁹².

W kontekście zasadniczego sporu dotyczącego zasady podziału władz pojawiła się ze strony Prezydenta RP zapowiedź uruchomienia procesu prowadzącego do zarządzenia w 2018 r. ogólnokrajowego referendum konstytucyjnego. Jeśli przyjąć, że o intencjach, jakie stoją za pomysłami zmian normatywnych zgłaszanymi przez polityków, w dużej mierze świadczą poczynania tych polityków w ramach istniejących rozwiązań ustrojowych, można mieć w tym przypadku pewne wątpliwości. Mimo zdystansowania się Prezydenta RP od niektórych projektów jego obozu politycznego, pojawiają się głosy, że pomysł zmian wynika z faktu, iż obecna konstytucja nie pozwala realizować ważnych projektów politycznych ugrupowania politycznego stanowiącego zaplecze władzy ustawodawczej i wykonawczej w państwie.

Dziś jest jeszcze za wcześnie, aby rozstrzygać, czy ostatecznie rzecz ma dotyczyć zmian w konstytucji, czy też – co jest bardziej prawdopodobne – zmiany konstytucji. Los samego referendum też nie jest przesądzony w związku z brakiem wyraźnego popar-

¹⁹² R. Dworkin, *Law's Empire*, Cambridge 1986, s. 376, cyt. za: J.M. Maravall, A. Przeworski (red.), *Demokracja i rządy prawa...*, s. 21. Zob. też: R. Dworkin, *Biorąc prawa poważnie*, Warszawa 1998.

cia ze strony PiS. W chwili upublicznienia inicjatywy w tej sprawie nie miała ona powszechnego poparcia społecznego. W badaniach opinii przeprowadzonych przez CBOS w marcu 2017 r.¹⁹³ ustalono, że niespełna jedna trzecia respondentów (30%) była zdania, że konstytucję powinno się zmienić. Takich deklaracji było mniej niż w roku 2008 (37%) i 2004 (45%). Równocześnie prawie połowa (49%) badanych w 2017 r. była przeciwna dokonywaniu zmiany ustawy zasadniczej. W badaniach tych stwierdzono też, że aż 60% badanych uważało (w tym 20% wyrażało tę opinię w sposób zdecydowany), iż konstytucja nie jest przestrzegana, 12% respondentów nie miało w tej sprawie zdania. Wśród tych osób, które uważały, że konstytucja nie jest przestrzegana: 26% wskazało, że naruszana jest zasada podziału i równowagi władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej (w tym 18% w zakresie norm dotyczących Trybunału Konstytucyjnego, 7% – władzy sądowniczej, 4% – trójjpodziału władzy); 16% oceniło, że naruszane są przepisy dotyczące praw osobistych; 10% wskazało na braki dotyczące przestrzegania przepisów regulujących sposób funkcjonowania państwa; 34% wymieniło inne przyczyny, zaś 41% nie potrafiło wskazać uzasadnienia swojego stanowiska¹⁹⁴.

Dyskusji o zmianach w konstytucji z zasady nie da się ode-
rwać od oceny postaw uczestników tej dyskusji wobec obowiąz-
ującej konstytucji. Kultura polityczna dyskutantów w oczywisty

¹⁹³ CBOS BS/37/2017, *Dwudziesta rocznica uchwalenia Konstytucji RP. Komunikat z badań*, Warszawa 2017 (badanie przeprowadzone metodą wywiadów bezpośrednich wspomaganych komputerowo w dniach 2–9 marca 2017 r. na liczącej 1020 osób reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski). O stanie kultury politycznej i prawnej Polaków świadczą także inne wyniki tych badań: 20% respondentów deklarowało, że znajomość konstytucji nie jest potrzebna zwykłym obywatelom, 45% przyznało, że nie czytało konstytucji (tylko 14% przeczytało całą konstytucję), 20% uznało, że rząd, mając ważny i pilny problem społeczny do rozwiązania, powinien próbować rozwiązać ten problem nawet w sposób niezgodny z konstytucją (dalsze 15% nie miało w tej sprawie zdania).

¹⁹⁴ Odpowiedzi nie sumują się do stu, ponieważ badani mogli wymienić dowolną liczbę naruszeń konstytucji.

sposób wpływa na styl i sposób interpretacji norm konstytucyjnych. Przyczynkiem do rozważań na ten temat może być swoście innowacyjna propozycja Prezydenta RP, aby zagwarantować zgodność swojego projektu ustawy z konstytucją w drodze dostosowania treści konstytucji do tej ustawy. Ponadto wypada przypomnieć, że ten projekt był przygotowywany w związku z wcześniejszym zawetowaniem ustawy, którą głowa państwa, zdaniem zdecydowanej większości specjalistów – słusznie, uznała za naruszającą konstytucję.

W tym kontekście trzeba postawić pytanie o charakter polskiej konstytucji. Czy jest to element procesu transformacji, dokument „skrojony na miarę” potrzeb tamtych czasów, podsumowanie zmian, które już zaszły w okresie do 1997 r., czy także narzędzie ustrojowego zarządzania strategicznego na miarę wyzwań dnia dzisiejszego i dającej się przewidzieć przyszłości? Odpowiedź obecnie rządzących w Polsce jest w tej sprawie jednoznaczna: konstytucja z 1997 r. to ustawa zasadnicza okresu przejściowego, to akt postkomunistycznego porządku prawnego; Polsce potrzebna jest nowa konstytucja.

Znawcy omawianej problematyki wskazują, że zmiana konstytucji powinna mieć co najmniej dwie niezbędne przesłanki¹⁹⁵. Po pierwsze – powinna ona być dokonywana w chwili nastania „momentu konstytucyjnego” wskutek przeobrażeń społecznych i politycznych w okresie od uchwalenia obowiązującej dotąd ustawy zasadniczej. Po wtóre – potencjalna zmiana musi mieć zagwarantowane stabilne podstawy polityczne, ideologiczne, doktrynalne i społeczne.

¹⁹⁵ Zob. J. Szymanek, *Postulowane zmiany Konstytucji RP: zderzenie dążeń centrypetalnych i centryfugalnych w myśleniu o ustroju politycznym państwa*, w: J. Jaskiernia, K. Spryszak (red.), *Dwadzieścia lat obowiązywania Konstytucji RP...*, s. 700. Na wnikliwą uwagę zasługuje też zawarte w tym tekście przypomnienie, że obok zmian literalnego tekstu konstytucji mamy do czynienia w praktyce ze zmianami pozakonstytucyjnymi konstytucji: przez nadawanie w ustawie nowego znaczenia normie konstytucyjnej, zaniechanie stosowania konstytucji oraz zmiany sądowe (tamże, s. 681 i nast.).

Należy wskazać jeszcze jedną okoliczność, istotną z politycznego punktu widzenia, która wymaga uwzględnienia przy odpowiedzi na pytanie o odpowiedni czas dla zmiany konstytucji. Pomijając z oczywistych względów sytuację przerwania (w sensie politycznym) ciągłości ustrojowej państwa (np. w wyniku zamachu stanu czy rewolucji), za okoliczność uzasadniającą decyzję w sprawie zmiany konstytucji trzeba uznać osiągnięcie konsensu między głównymi siłami politycznymi co do potrzeby zmiany i jej treści. Można się tu znowu odwołać do formuły warunku koniecznego, lecz niewystarczającego. Otóż nie wystarczy zagwarantować niezbędne poparcie dla inicjatywy w tej sprawie przewidziane w konstytucji. Potrzebny jest właśnie ów konsens. Chodzi przecież o to, by potencjalna zmiana układu sił na scenie politycznej nie stwarzała ryzyka kolejnej rewizji treści konstytucji. Każda inicjatywa w tych sprawach, za którą nie stoi swoisty pakt programowy głównych sił politycznych w państwie, musi być traktowana z dużą rezerwą, gdyż w większym stopniu wzmacnia ona podziały w ramach wspólnoty narodowej, niż buduje jej jedność.

ROZDZIAŁ 10

O napięciach w ramach żelaznego trójkąta: polityka, państwo, administracja

Między służbą na rzecz interesów wspólnych i podległością interesom rządzącej większości

Od czasu ukształtowania państw jako terytorialnej formy egzystencji i zorganizowania społeczeństw istnieje nierozzerwalna więź między polityką, państwem i administracją. Zmieniają się formy tej relacji i zasady, na jakich jest oparta, niekiedy – zwłaszcza w okresach istotnych przekształceń – następują radykalne zmiany w tym zakresie. Jednak nic nie wskazuje na to, by kiedykolwiek miało dojść do rozerwania „żelaznego trójkąta”, w ramach którego w przestrzeni społecznej dochodzi do spotkania polityki, państwa i administracji. Ten związek ma charakter trwały i uniwersalny.

W omawianej tu dziedzinie można wyróżnić trzy zasadnicze paradygmaty, a mianowicie paradygmat stałych związków i wzajemnego oddziaływania, wielowymiarowości relacji, silnego uzależnienia od dominujących doktryn politycznych. Trudno wyobrazić sobie politykę bez odniesień do państwa i administracji, a także państwo bez polityki i administracji czy administrację bez odniesień do polityki i państwa. Korelacje te występują

nie tylko na poziomie państwa. W tym obszarze pojawiły się współcześnie dwa istotne i specyficzne uwarunkowania. Jednym z nich jest tworzenie się instytucji operujących w przestrzeni ponadpaństwowej i międzypaństwowej. Drugim – powstawanie w coraz większej liczbie państw silnego samorządu terytorialnego na poziomie lokalnym, a często także na poziomie regionalnym. Na poziomie ponadpaństwowym i wewnątrz poszczególnych państw (na szczeblu lokalnym i regionalnym) ukształtowały się nowe układy relacji między polityką, strukturami instytucjonalnymi i administracją.

Relacje między polityką, państwem i administracją – zarówno historyczne, jak i teraźniejsze – są przedmiotem mnóstwa różnicowanych prac teoretycznych, analiz i interpretacji¹⁹⁶. To, co współcześnie, z tak dużą intensywnością, dzieje się w tej dziedzinie, a ma szczególne znaczenie w rozważaniach nad modelem rządzenia, można ująć w następujących punktach:

Po pierwsze – model rządzenia jest ściśle zintegrowany z kształtem relacji między polityką, państwem i administracją. Odnosi się to do rządzenia zarówno w wąskim rozumieniu (normatywnym i instytucjonalnym), jak i w szerokim, tj. całościowym (funkcjonalnym) rozumieniu tej kategorii. Nie można mówić o jednym modelu stosunków między polityką, państwem i administracją. Kierunek zmian tego modelu wyznaczyło przechodzenie w coraz większej liczbie państw od administracji państwa

¹⁹⁶ Szerzej na ten temat zob.: A. Ferens, I. Macek (red.), *Administracja i polityka: administracja publiczna w procesie przemian*, Wrocław 2002; J. Itrich-Drabarek, *Uwarunkowania, standardy i kierunki zmian funkcjonowania służby cywilnej w Polsce na tle europejskim*, Warszawa 2010; J. Izdebski, *Koncepcja misji administracji publicznej w nauce prawa administracyjnego*, Lublin 2012; B. Guy Peters, *Administracja publiczna w systemie politycznym*, Warszawa 1999; G. Rydlewski, *Polityka i administracja w rządach państw członkowskich Unii Europejskiej*, Warszawa 2006; tenże, *Rządzenie w świecie megazmian*, Warszawa 2009; tenże, *Modernizacja administracji. Studium polityk administracyjnych w Polsce*, Warszawa 2015; D. Sześciło (red.), *Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji*, Warszawa 2014.

politycznego (stojącego ponad społeczeństwem) do administracji konstytucyjnego państwa demokratycznego i prawnego. W ujęciu historycznym podstawowy szlak w tych sprawach wyznaczyło przesuwanie się od modelu administracji władzy (zgodnego z zasadą: czyja władza, tego administracja), przez modele administracji prawa, nowego zarządzania publicznego, usług i polityk publicznych, do partycypacyjnego modelu administracji. W wielu krajach ukształtowano silne struktury samorządu terytorialnego wyposażone we własny aparat wykonawczy. Typ administracji z wymieszanymi funkcjami politycznymi i wykonawczymi coraz częściej zastępowano rozwiązaniami polegającymi na wyodrębnianiu stanowisk urzędników zawodowych i polityków. Porządkowano relacje między polityką i administracją przy wykorzystaniu instytucji służby cywilnej. Administracja została poddana regulacjom ustawowym. Prawo administracyjne nabrało charakteru zobowiązania dwustronnego. Pojawiła się odpowiedzialność prawna administracji za swoje działania.

Po drugie – administracja jest podstawowym narzędziem wypełniania zadań państwa. Zmiany w administracji stanowią w związku z tym wypadkową działań dostosowujących ją do przeobrażeń zachodzących w jej otoczeniu i świadomej, intencjonalnej działalności modernizacyjnej wynikającej z określonych założeń doktrynalnych będących podstawą aktywności władz publicznych. Zmiany te pozostają zawsze w silnym, dwustronnym związku z otoczeniem społecznym, kulturowym, ekonomicznym i – zwłaszcza współcześnie, w epoce władztwa informacyjnego – komunikacyjnym. W perspektywie historycznej i porównawczej na pierwszy plan wśród uwarunkowań relacji między polityką, państwem i administracją wysuwają się układy wpływów demokracji i różnych modeli rozwiązań niedemokratycznych. Kluczowe znaczenie mają w tym kontekście następujące czynniki: różnicowanie rozumienia roli państwa (przede wszystkim jako instrumentu władzy jednych nad drugimi lub jako narzędzia zaspokajania potrzeb obywateli); dwoistość poglądów

na temat zakresu spraw, którymi powinno się zajmować państwo (koncepcja wszechobecności lub pomocniczości państwa); model władzy w przestrzeni publicznej, w tym szczególnie w obszarze politycznym. Na tle różnych sposobów widzenia relacji między polityką, państwami i administracją należy odnotować następujące zjawiska: starcie – wspomnianych wyżej – koncepcji pomocniczości i wszechobecności państwa; nasilanie się sporu między zwolennikami silnej władzy i partycypacji; kontrowersje wokół wartościowania określonych działań i rozwiązań z trzech różnych perspektyw: globalnej, europejskiej i narodowej; zderzenie wymogów praw człowieka i obywatela z potrzebą działania sprawnego i skutecznego.

Po trzecie – od 1989 r. administracja publiczna była w Polsce przedmiotem i uczestnikiem zmian systemowych obejmujących sferę wartości, zasad, prawa, instytucji, rozwiązań funkcjonalnych i kadrowych. Można mówić o trzech fazach zmian administracji w Polsce do roku 2015: ustrojowej (transformacyjnej), europejskiej (aplikacyjnej) i strategicznej (efektywnościowo-jakościowej). W zmianach tych odzwierciedlały się następujące procesy: odchodzenie od zasad i rozwiązań ustrojowych państwa socjalistycznego; wdrażanie standardów demokratycznych i uzyskanie przez nasz kraj nowego statusu w konfiguracji politycznej Europy i świata (znajdującego wyraz między innymi w członkostwie w Unii Europejskiej, NATO i OECD); głębokie przekształcenia modernizacyjne i proefektywnościowe zachodzące we współczesnym świecie. W zakresie kształtowania relacji administracyjnych istotne dla modelu rządzenia stały się do 2015 r. procesy: decentralizacji, dekoncentracji, regionalizacji, zespolenia terytorialnego, a także wzmacnianie trendu promującego profesjonalizm, przejrzystość, rzetelność, bezstronność, odpowiedzialność, ekonomizację, informatyzację, innowacyjność i europeizację. Istotne stały się też działania ukierunkowane w administracji na: społeczne przeorientowanie jej misji, zabezpieczanie przed patologicznymi zagrożeniami konfliktem inte-

resów, przebudowanie zasad działania i wartościowania według kryteriów prakseologicznych, ukształtowanie rozwiązań proinnowacyjnych i strategicznych, uruchomienie systemowego zarządzania jakością, przygotowanie do wypełniania zadań w warunkach napięć i zmienności oraz w ramach wspólnej europejskiej przestrzeni administracyjnej.

Po czwarte – współcześnie w Polsce ma miejsce spór polityczny między dwoma zasadniczymi modelami: liberalnym i etatystycznym. Zmieniają się relacje znaczenia i wpływu obu tych modeli na praktykę. Po 2015 r. koncepcje liberalne oraz myślenie w kategoriach europejskich znajdują się w defensywie. W kręgach polityków wyposażonych w legitymację do działania w wyniku demokratycznych wyborów wyraźnym poparciem cieszy się koncepcja silnego państwa, czyli państwa, które nie wycofuje się z działania w pewnych obszarach społecznych poprzez cedowanie zadań i decyzji na zasadach pomocniczości i subsydiarności, a także nie ogranicza swoich działań władczych pod wpływem przyjętych standardów praw i wolności człowieka i obywatela. Jeden z polityków PiS na początku 2017 r. ujął rzecz obrazowo, mówiąc o próbie podniesienia państwa z kolan. Obóz rządzący chciałby widzieć Polskę jako państwo wyjątkowe i pełniące szczególną rolę. Myślenie w kategoriach wspólnoty europejskiej bywa przez ten obóz i środowiska skupione wokół niego oceniane jako antypatriotyczne, wręcz jako zdrada. Siła państwa zaczyna być mierzona siłą administracji. W związku z tym w administracji preferuje się rozwiązania hierarchiczne w ramach struktur rządowych. Mniejsze znaczenie przywiązuje się do wykorzystania w działaniach administracyjnych partnerstwa publiczno-społecznego i partnerstwa publiczno-prywatnego. Politycy wywierają istotny – znacznie większy niż dotąd – wpływ na obsadę stanowisk urzędniczych.

Po piąte – w ramach stosunków między polityką i administracją kształtuje się określony model elit decyzyjnych uczestniczących w rządzeniu i mających „zdolności do kontrolowania

rzadkich i wysoko cenionych w społeczeństwie zasobów”¹⁹⁷. Jest to istotne, gdyż ekipy rządowe działają w ścisłym powiązaniu z kadrą administracyjną, zaś procesy decyzyjne w ramach rządzenia są w dużym stopniu uzależnione od rywalizacji i kooperacji między tymi dwiema grupami. Ponadto model relacji między polityką i administracją w zasadniczy sposób warunkuje zasady udziału w rządzeniu elit gospodarczych i podmiotów wpływu politycznego. „Rządzenie jest więc wiązką swoistych interakcji, a rządowa władza wykonawcza – sceną polityczną, na której aktorzy posługują się własną wiedzą i racjonalnością, uzgadnianą z partnerami, zanurzonymi na co dzień w odrębnych, własnych środowiskach i kontekstach instytucjonalnych”¹⁹⁸.

Zmiany zachodzące w relacjach między polityką, prawem i administracją podlegają zróżnicowanym ocenom. Poddając je analizie merytorycznej, trzeba uwzględnić dwa czynniki. Po pierwsze – standardy demokratyczne zapewniające podporządkowanie prawa i administracji interesom wspólnym. Po drugie – gwarancje blokowania rozwiązań, za pomocą których rządzący mogą wykorzystywać prawo i administrację do realizacji swoich partykularnych interesów.

¹⁹⁷ E. Nalewajko, B. Post, A. Radiukiewicz, P. Maranowski, *Spoleczne światy elity administracyjnej państwa*, Warszawa 2016, s. 9.

¹⁹⁸ Tamże, s. 33.

ROZDZIAŁ 11

O ciągłości i zmianach w rządzeniu

**Między zwyczajowym negowaniem
poczyną politycznych adwersarzy i złudną wiarą
przegranych w to, że uda się im powrócić do rządzenia
bez przemyślenia przyczyn porażki**

Zmiany doktryny, treści i rozwiązań instytucjonalnych w dziedzinie rządzenia są rzeczą naturalną. Miały miejsce dawniej, zachodzą współcześnie, będą dokonywane w przyszłości. Dynamiczne zmiany są nieodłącznym atrybutem czasów, w których żyjemy, istotną cechą zarówno otoczenia międzynarodowego, jak i naszego wewnątrz krajowego „podwórka”. Nie ma takich rozwiązań, które nie wymagają merytorycznej modernizacji poprzedzonej wnikliwą merytoryczną ewaluacją.

Deficyt myślenia strategicznego w polskiej polityce

Kilka lat temu zapoczątkowano proces porządkowania strategii rozwoju w Polsce, na który składało się ograniczenie liczby dokumentów mających w nazwie określenie „strategia” oraz wprowadzenie ustawowych regulacji mających utrudniać przedstawianie w charakterze strategii dokumentów zaspokajających wyłącznie potrzeby bieżącej polityki lub wręcz jedynie poprawiających doraźny wizerunek władzy. Wyraziłem wówczas nadzieję,

że w tej dziedzinie dzieje się w naszym kraju coś dobrego¹⁹⁹. Myliłem się. Niestety, w Polsce utrwalił się mechanizm polegający na tym, że zmiana polityczna w ośrodkach władzy wykonawczej w państwie skutkuje niemal automatycznym wyrzuceniem do kosza dokumentów programowych przygotowanych przez poprzedników na urzędach.

Horyzont czasowy programów strategicznych, bez względu na to jak został ustalony w tytule i założeniach poszczególnych dokumentów „strategicznych”, nie wychodzi w praktyce poza okres funkcjonowania danej ekipy politycznej. Ważne dokumenty nieraz wprawdzie nie trafiają do kosza, ale zalegają w szufladach i w systemach informatycznych. Czasami trudno jest odpowiedzieć na pytanie, czy one nadal obowiązują. „Pożegnanie” niektórych projektów rozwojowych odbywa się niejako przy okazji, bez szczególnego uzasadnienia takiego postępowania. Przykładem tego jest los przyjętej uchwałą Rady Ministrów w 2012 r. *Strategii Rozwoju Kraju 2020*, która utraciła moc wraz z ustaleniem przez Radę Ministrów w 2017 r. konkurencyjnej *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*. Zastane rozwiązania są nieraz poddawane publicznej egzekucji przy akompaniamencie ciężkich zarzutów, a często pomówień. Celuje w tej specjalności minister Antoni Macierewicz. W efekcie trudno odpowiedzieć jednoznacznie, które strategie bezpieczeństwa narodowego teraz obowiązują: te, które zostały oficjalnie przyjęte i do chwili obecnej nie są formalnie unieważnione, czy te, których elementy można odnaleźć w kolejnych wypowiedziach ministra obrony narodowej²⁰⁰.

Drugą stroną tego kosztownego społecznie i ekonomicznie spektaklu nieodpowiedzialności jest zachowanie opozycji, której przedstawiciele dają niedwuznacznie do zrozumienia, że jeśli

¹⁹⁹ G. Rydlewski, *Modernizacja administracji...*, s. 93 i nast.

²⁰⁰ Szerzej na ten temat: G. Rydlewski, *Megasystem bezpieczeństwa narodowego w Polsce. Ujęcie procesowe i funkcjonalno-decyzyjne*, Toruń 2017, s. 212–213 i 252–253.

ponownie uzyskają wpływ na decydowanie w państwie, do kosza trafią rozwiązania przyjęte przez ekipę rządzącą dzisiaj i zostaną przywrócone rozwiązania z czasów ich władztwa.

Cała ta sytuacja niesie ze sobą niebezpieczeństwo marnotrawienia szans rozwojowych Polski, bo przecież strategię to nieodzowne instrumenty zarządzania przyszłością, a przygotowanie czy nawet fragmentaryczne wdrożenie programu pochłania znaczne środki finansowe i wymaga nieraz wysokich nakładów kapitału ludzkiego, zaś wiele rozwiązań, które już za kilka lat będą niezbędne, trzeba przygotowywać przed długi czas.

Rozpoznanie przyczyn porażki w Polsce w 2015 r. liberalnego modelu rządzenia jako zadanie nadal aktualne

Spotkania z „przegrany”, na które wybrałem się w ciągu kilkunastu ostatnich miesięcy, nie natchnęły mnie optymizmem. Pokazały deficyt myślenia o przyczynach klęski wyborczej oraz o warunkach zbudowania wspólnoty społecznej i politycznej zdolnej zablokować dalszą ekspansję obecnie rządzącego obozu politycznego. Więcej było na tych spotkaniach rozważań wspominkowych, z których zresztą często wyzierało samozadowolenie, niż dojrzałych ocen własnej aktywności i – uwzględniających wnioski z doświadczeń przeszłości – projekcji przyszłości. Nie będę więc krył swojej opinii, że obecna opozycja nie umie stanąć na wysokości zadania, czyli skutecznie przeciwstawić się zapaści w zakresie zasad rządzenia w Polsce. Do istniejącej sytuacji przyczyniła się przede wszystkim całkowita arbitralność poczyną (czytaj: poczucie bezkarności) obozu rządzącego po 2015 r., ale także – w jakimś stopniu – słabość opozycji. Przy czym nie chodzi mi o słabość organizacyjną. Chodzi o to, że nie widać tam koncepcji i siły zdolnej przemówić do emocji i umysłów ludzi, którzy poznali siłę swojej kartki wyborczej i zaufali obecnie rządzącym.

Pomysły rządzących, aby podporządkować, również w wymiarze personalnym, sędziów, łącznie z sędziami Sądu Najwyższego,

ministrowi sprawiedliwości i prokuratorowi generalnemu zarazem, nieoczekiwanie pozwoliły opozycji złapać wiatr w żagle, wyzwoliły bowiem protest budzącego się do życia społeczeństwa obywatelskiego. Ale był to efekt chwilowy, bo z protestami zwykle tak bywa, że w dłuższej perspektywie czasu ich wartość wyznaczają projekty działań pozytywnych²⁰¹. A projektów takich wyraźnie brakuje poza obozem Zjednoczonej Prawicy...

Nadal otwarte pozostaje pytanie, dlaczego ci, którzy jeszcze niedawno rządzili z tak dużym społecznym poparciem, ponieśli w wyborach druzgocącą klęskę i nie umieją się po niej podnieść. Jest to więc w istocie pytanie o to, co „poszło nie tak”, zawiodło, zostało spartaczone, tym samym otwierając drogę do rządzenia środowisku Zjednoczonej Prawicy.

Ze swojej strony, w ramach swoistej ewaluacji politologicznej *ex post*, przedstawiam dziesięć punktów, które można traktować jako przyczynki do udzielenia odpowiedzi na to pytanie²⁰².

Po pierwsze: przed 2015 r. prowadzono politykę w sposób coraz bardziej arogancki. Nie uwzględniano wyraźnych sygnałów ostrzegawczych (m.in. sondaży wskazujących na spadek zaufania do rządzących). Polityka była podporządkowana przede wszyst-

²⁰¹ Wypada przypomnieć słowa Franciszka Ryszki: „Mądrość polityka to najpierw wyobraźnia, później – umiejętność przewidywania. Polityk musi planować na kilkanaście, na kilkadziesiąt lat. Musi mieć wyobraźnię co najmniej na jedno pokolenie naprzód. Polityk, który myśli dniem dzisiejszym, nie jest politykiem” (*O władzy, polityce i moralności – z prof. Franciszkiem Ryszką*, w: Z. Rykowski, W. Władyka, *Sposób myślenia*, Warszawa 1985, cyt. za: F. Ryszka, *Historia – polityka – państwo*, t. 2, Toruń 2002, s. 87).

²⁰² Nawiązuję tym samym do swoich wcześniejszych uwag dotyczących działania w polityce, które zamknąłem w dziesięciu podstawowych „przykazaniach”: 1) pamiętaj, że polityka to dyscyplina zespołowa; 2) odrzuć postawę: „wszystko albo nic”; 3) umiej słuchać; 4) nie upieraj się przy błędzie tylko dlatego, że to twój błąd; 5) odróżniaj ludzi zdolnych od ludzi zdolnych do wszystkiego; 6) wiedz, że to, co słuszne, najczęściej nie jest popularne; 7) wybieraj starannie czas swoich działań; 8) starannie wybieraj środki działania; 9) pamiętaj, że forma znaczy nieraz tyle samo co treść; 10) najpierw pomyśl, później działaj (*O skutecznym działaniu w polityce. Dziesięć przykazań nie tylko dla ludzi polityki*, Warszawa 2004).

kim uwarunkowaniom makroekonomicznym i prowadzona bez dostatecznego zrozumienia ludzkiej natury i oczekiwań oraz faktycznej – często bardzo trudnej – sytuacji poszczególnych ludzi i całych środowisk. Nie dostrzeżono procesu nowej segmentacji społeczeństwa, w ramach którego powstała liczna grupa ludzi czujących zagrożenie z powodu zmian. Osoby, które utworzyły – jak to określił Paweł Ruszkowski²⁰³ – segment zachowawczy i statyczny, były pozostawione same sobie, ze swoimi wątpliwościami i lękami.

Po drugie: nie doceniono wielkości poczucia krzywdy, którego doświadczały liczne grupy społeczne z powodu niesprawiedliwego podziału owoców transformacji ustrojowej. Cóż, ludzie mają skłonność do porównywania swej sytuacji życiowej z innymi, lepiej sytuowanymi, uprzywilejowanymi. Te porównania zwykle wypadają źle: ktoś inny ma to, czego mnie odmówiono... Nic więc dziwnego, że bardzo duże nierówności społeczne (obiektywne, nie wyimaginowane) przełożyły się na niechęć do polityków uznawanych za winnych tego stanu rzeczy (i na wrogość do wszelkich elit).

Po trzecie: nie dostrzeżono aspiracji życiowych i zawodowych dużej liczby młodych, dobrze wykształconych ludzi, którzy nie są skłonni jako grupa społeczna cieszyć się wyłącznie z sukcesów poprzedniego pokolenia, a dążą do przeżycia swoich pokoleniowych sukcesów. Chcą wreszcie „wejść do gry”, nie zaś odgrywać rolę niemych statystów. Szukają dla siebie przestrzeni awansu.

Po czwarte: państwo jakby „wypisało się” z wielu dziedzin życia społecznego, uciekło od odpowiedzialności za sprawy ważne dla ludzi. W świadomości wielu osób i całych środowisk ukształtował się wizerunek państwa nieangażującego się w ochronę ich żywotnych interesów.

²⁰³ P. Ruszkowski, *Segmentacja społeczeństwa polskiego*, Warszawa 2012, s. 160 i nast.

Po piąte: dopuszczono do pogłębienia się społecznego przekonania, że polityka służy zdobywaniu łupów i dzieleniu się nimi. Stało się tak między innymi na skutek braku właściwej reakcji na informacje o patologicznych sytuacjach w obozie władzy. Wzmocniło to niechęć do rządzących, która w pełni objawiła się w decyzjach wyborczych.

Po szóste: zlekceważono fakt, że w świadomości znacznej części społeczeństwa działanie na rzecz wzmocnienia wspólnoty europejskiej kojarzono jako postawę przeciwną patriotyzmowi. Nie podjęto w tych sprawach prób dyskusji publicznej zmierzającej do odrzucenia stereotypów i osłabienia bezpodstawnych lęków.

Po siódme: bez merytorycznego uzasadnienia odrzucano – jako niesprzyjające postępowi – pewne wartościowe nurty myślenia o kształcie i mechanizmach sfery publicznej. Na tej zasadzie traktowano myśl polityczną konserwatystów.

Po ósme: koncentrując się na sprawności i efektywności działania, osiągnięciu formalnych celów, zagubiono empatię i zwykłą ludzką wrażliwość. Umknął uwadze fakt, że liczy się nie tylko zaspokojenie materialnych potrzeb człowieka, ale i jego poczucie godności oraz oczekiwanie poważnego traktowania.

Po dziewiąte: nie doceniono społecznego zapotrzebowania na uczestniczenie w dużych i ważnych projektach. Nie dano obywatelom poczucia, że żyją w czasach wykuwania rozwiązań wychodzących poza dzień bieżący i realizowania projektów wykraczających poza zapewnienie pewnych przyziemnych wartości, czyli – jak symbolicznie, czasami żartobliwie, a czasami drwiąco to ujmowano – poza politykę „cieplej wody w kranie”.

Po dziesiąte: zapomniano o pewnej ważnej sprawie – mianowicie o tym, że polityka to nie tylko domena działań racjonalnych, ale i przestrzeń budowania więzi wspólnotowych oraz kreowania postaw poprzez odwoływanie się do sfery emocji i wartości symbolicznych.

ROZDZIAŁ 12

O perspektywach demokratycznego modelu rządzenia

Między zmianą i niezbędną modernizacją

W konstruowaniu prognoz ważniejsze są procesy i tendencje niż określone stany rzeczy występujące w danym czasie. Doświadczenia przeszłości uczą, że nawet rozwiązania, które sprawiają wrażenie trwałych, szybko przechodzą do historii, przywracając status *quo ante*. Te rozwiązania stają się niejednokrotnie tylko swoistą przerwą w toku przeprowadzania zmian strategicznych.

Wszystko, co wiemy o społeczeństwach i zasadach ich zorganizowania, nie pozostawia wątpliwości, że ludzkość stoi w obliczu dalszych głębokich zmian i przewartościowań. Nagromadzenie różnic i napięć w sferze wartości i interesów nakazuje sądzić, że zmiany – w perspektywie średnio- i długoterminowej – będą przebiegać w sposób coraz bardziej konfliktogenny. Szybki rozwój naukowo-techniczny zaś każe przypuszczać, że proces generowania zmian na świecie w kwestiach istotnych dla polityki, funkcjonowania państw i administracji będzie miał charakter nieliniowy.

Kierując się nadzieją na dojście do władzy sił, które będą miały zrozumienie dla ich potrzeb i zabezpieczą ich interesy, liczne grupy społeczeństwa są skłonne poprzeć w wyborach polityków grających na sentymentach populistycznych i nacjonalistycznych oraz głoszących potrzebę odejścia od standardów

liberalnych. Z jednej strony więc koniunktura polityczna sprzyja populistom, poklask zyskują hasła izolacjonistyczne i separatyzmy, z drugiej jednak strony mało prawdopodobne jest, by do historii miała przejść polityka otwierania granic państwowych i zwiększania swobody ponadpaństwowych przepływów ludzi, towarów i usług, kapitału i informacji, a także polityka wzmacniająca tendencje zrównoważonego rozwoju w ramach cywilizacji światowej i społeczeństwa globalnego. Dotychczasowe przesłanki budowania wspólnot ponadpaństwowych zostały poważnie nadwątlone. Szczególnie w Europie nie da się na dłuższą metę utrzymywać widocznej rozbieżności między poziomem integracji ekonomicznej i gospodarczej a poziomem integracji politycznej. Zasadnicze znaczenie będzie miała w tym przypadku wola i zdolność wypracowania przez państwa zestawu wspólnych i zbieżnych interesów narodowych, co stanowiłoby punkt wyjścia do określenia – w istocie zaś reinterpretacji – strategicznej misji oraz celów, zadań i zasad działania Unii Europejskiej.

Po 2015 r. w sprawach rządzenia w Polsce następuje wyraźna korekta kierunku działania polegającego na wdrażaniu zasad i standardów cywilizacji liberalnej demokracji, który był charakterystyczny dla okresu posocjalistycznej transformacji ustrojowej. Dokonując tej korekty, wycofano się z wielu przyjętych już rozwiązań właściwych dla otwartego, wielopoziomowego, wielopodmiotowego i wielopasmowego modelu rządzenia (współrządzenia) w ramach koncepcji pomocniczego, zdecentralizowanego, demokratycznego i odpowiedzialnego państwa prawnego. Przerwany więc został proces wpisywania się w standardy i rozwiązania dominujące w świecie demokracji liberalnej. Zaczęto urzeczywistniać projekt polityczny zakładający w dużej mierze rozwiązania alternatywne, nieraz radykalnie odmienne od dotychczasowego kursu doktrynalnego.

Trudno o bezdyskusyjną weryfikację odpowiedzi na pytanie, czy owa korekta to tylko przerwa w procesie czy też trwałe strategiczne przestawienie myślenia na nowe tory. Wiele wskazuje

na to, że wchodzimy obecnie w długą fazę demokracji hybrydowej, z silnym (co nie znaczy: sprawnym) i wszechobecnym państwem, które w swym funkcjonowaniu jest jednak wyraźnie uzależnione od wyborów ideologicznych i politycznych ugrupowania dysponującego większością w parlamencie.

Do 2015 r. cała polska droga zmian w rządzeniu była jednym wielkim eksperymentem. Korzystaliśmy jednak z doświadczeń innych państw. Obecnie znów jesteśmy na etapie eksperymentu, z tym że już nie możemy się opierać na przykładzie innych państw regionu, z wyjątkiem Węgier, które jednak z pewnych względów nie są wystarczającym wzorem do naśladowania. Nikt jeszcze nie przeszedł w praktyce i nie zbadał dogłębnie w teorii drogi od młodej demokracji w fazie konsolidacji do rozwiązań tak daleko i manifestacyjnie odchodzących od standardów demokracji liberalnej. Nasuwają się porównania z rzeczywistością polityczną lat 30. poprzedniego wieku, jednak uwarunkowania polityki tamtego okresu zbyt różnią się od „oprzyrządowania” polityki naszych czasów, by można było mówić o pełnej analogii sytuacji.

Nie wydaje się uzasadniona opinia, że polska teraźniejszość to tylko efekt wprowadzania w życie pomysłów liczących się polityków. Polityków, którzy walcząc z przeszłością państwa socjalistycznego, drugą ręką – w tym samym czasie, bez specjalnego skrupowania – wprowadzają rozwiązania bliźniaczo podobne do praktyk tamtych czasów. W tym takie rozwiązania, jakie moim zdaniem mogłyby nawet być trudne do utrzymania w klimacie odwilży politycznej po 1956 r.

Nie każda zmiana jest pożądaną modernizacją.

Kurs w kierunku postdemokratycznej hybrydy czy nowy model demokracji?

Teoretyk rządzenia staje przed problemem określenia systemu rządów odchodzącego od upowszechnionych w Europie demokratycznych standardów. Nie mieści się on przecież w klasycz-

nej demokratycznej formie rządów, ale nie stanowi też wiernej kopii żadnego ze znanych z historii systemów niedemokratycznego rządzenia.

W tej sytuacji przydatne wydaje się sięgnięcie do kategorii łączącej poszczególne etapy przejścia od form niedemokratycznych do form demokratycznych rządzenia. Wspólnym mianownikiem dla różnych faz transformacji systemu władzy jest kategoria hybrydowości. Nie chodzi tu rzecz jasna o takie rozumienie tego pojęcia, które oznacza pewną równowagę między demokracją bezpośrednią i pośrednią. Cechą charakterystyczną tych systemów było (a w niektórych państwach jest współcześnie) koegzystowanie rozwiązań rozpiętych między niedemokracją i demokracją. Wydaje mi się, że podobnie można kwalifikować okresy odchodzenia od klasycznych zasad demokracji. Tu, jak sądzę, także istnieją przesłanki, aby posługiwać się pojęciem demokracji hybrydowej lub – alternatywnie – demokracji elekcyjnej.

Powyższe stwierdzenie oczywiście nie zamyka sprawy. Ponownie nasuwa się pytanie o kryteria wartościowania. Sądzę, że punktem wyjścia może być propozycja wypracowana przez Economist Intelligence Unit (jednostkę badawczą związaną z tygodnikiem „The Economist”) obejmująca zestaw czynników składających się na system demokratyczny. W publikowanych od ponad dziesięciu lat raportach ośrodek ten klasyfikuje poszczególne państwa świata w corocznym rankingu demokracji.

Do opisu stanu demokracji w poszczególnych państwach Economist Intelligence Unit wykorzystuje kilkadziesiąt (sześćdziesiąt) szczegółowych pytań przypisanych do pięciu grup dotyczących: (1) procesu wyborczego i pluralizmu, (2) funkcjonowania administracji publicznej, (3) partycypacji politycznej, (4) kultury politycznej, (5) swobód obywatelskich. W efekcie poszczególnym państwom, z ponad 160 notowanych, przydziela się miejsca na liście, w ramach której wyodrębniono grupę państw określonych jako: (1) demokracje pełne, (2) demokracje wadliwe, (3) systemy hybrydowe i (4) reżimy autorytarne. Polska tradycyjnie

zaliczana jest w rankingu do państw reprezentujących demokrację wadliwą, z tym że po 2014 r. przesuwa się w tej grupie na niższe miejsca²⁰⁴.

Przyczyny społeczne wycofywania się z liberalnego modelu rządzenia

Dla analityka polityki najbardziej frapujące i jednocześnie najtrudniejsze jest pytanie o przyszłość. Kończąc te rozważania, chcę jeszcze raz powrócić do stawianego już w tym szkicu w różnych kontekstach pytania o to, w jakim miejscu znajduje się współczesna Polska w sprawach rządzenia. Najprostsza odpowiedź brzmi tak: nasze państwo w tej dziedzinie przechodzi proces intensywnych zmian, tak jak inne państwa, w tym państwa demokratyczne. Bez większych wątpliwości można też uważać, że stan ten potrwa dość długo (choć jak długo – trudno prognozować). Wśród uwarunkowań owych zmian można wskazać czynniki o charakterze uniwersalnym, ale także zjawiska specyficzne dla naszego kraju.

W pierwszej z wyżej zasygnalizowanych grup uwarunkowań należy wskazać przede wszystkim trzy przeplatające się procesy. Pierwszym z nich jest rewolucja informatyczna. Za sprawą szybkiego rozwoju naukowo-technicznego świat w sposób nieunik-

²⁰⁴ Tak więc w roku 2014 z liczbą 7,47 punktów zbiorczych znajdowała się na 40. pozycji, w 2015 r. – z liczbą 7,09 pkt na pozycji 48., w 2016 r. – z 6,83 pkt na pozycji 52. (wśród 59 państw określonych jako wadliwe demokracje). W 2016 r. do grupy państw z demokracją pełną zaliczono 20 państw (najniższą pozycję w tej kategorii zajęły USA z 8,05 punktów), miejsca od 80. do 117. przydzielono państwom określonym jako reżimy hybrydowe, zaś kolejne 51 miejsc państwom z reżimami niedemokratycznymi. W tymże roku Polska uzyskała następującą liczbę punktów (w skali od 0 do 10) w kategorii: proces wyborczy i pluralizm – 9,58 pkt, funkcjonowanie administracji publicznej – 5,71 pkt, partycypacja polityczna – 6,67 pkt, kultura polityczna – 4,38 pkt, swobody obywatelskie – 9,12 pkt. Zob. *The Economist Intelligence Unit's Democracy Index 2016*.

niony zmierza w stronę cywilizacji opartej na sztucznej inteligencji. Umacnia się globalna wspólnota informacyjna, w której trwa nieustanna wymiana informacji i interaktywna komunikacja elektroniczna w czasie rzeczywistym. Proces drugi to medializacja sfery publicznej, polegająca na trwałym zapośredniczeniu rzeczywistości przez jej medialne wizerunki. Proces trzeci to wielowymiarowa globalizacja. Przy wszystkich słabszych czy silniejszych wahnięciach, w ramach tego procesu następuje stopniowe odrywanie rządu od granic poszczególnych państw, ograniczanie dominacji polityki i prawa państwowego nad ekonomią, finansami i gospodarką oraz umacnianie nowych standardów swobody przepływu ponad granicami państwowymi ludzi, towarów, usług, kapitału i informacji. Nic nie wskazuje na to, aby te procesy uległy zablokowaniu czy choćby spowolnieniu. Wręcz przeciwnie – można oczekiwać, że będą przybierać na sile, co przełoży się na nową porcję ryzyka.

Teza o nowoczesnym społeczeństwie jako społeczeństwie ryzyka²⁰⁵ nie straci aktualności w dającej się przewidzieć – a więc nie najdalszej – przyszłości. Co więcej, jak się zdaje, będzie zyskiwać na znaczeniu. W tej sytuacji liczyć się będzie to, która opcja polityczna wykaże większą zdolność zagospodarowania tych napięć, odczytywania lęków i zarządzania nimi w celu wzmocnienia swojej pozycji jako potencjalnego zaplecza większości rządowej. Dobrze rozpoznane jest już zjawisko rządzenia przy pomocy ryzyka²⁰⁶, szczególnie w wykonaniu sił politycznych mających skłonność do głoszenia populistycznych haseł. Jak zauważa Jakob Arnoldi, ryzyko „(...) umożliwiło wytworzenie przestrzeni społecznej dla interwencji władczych państwa” i jest wykorzystywane „(...) do wytwarzania społecznego lęku i wroga, mobilizowania ludzi oraz zarządzania na dystans wolnymi podmiotami”²⁰⁷.

²⁰⁵ Por. U. Beck, *Spółczesność ryzyka: w drodze do nowoczesności*, Warszawa 2002.

²⁰⁶ Zob. J. Arnoldi, *Ryzyko*, Poznań 2011, s. 187 i nast.

²⁰⁷ Tamże, s. 214.

Z kolei wśród specyficznie polskich uwarunkowań zmian w dziedzinie rządzenia na plan pierwszy wysuwają się moim zdaniem skłonności do bardzo silnej identyfikacji narodowej, która wyznacza sposoby legitymizowania działań w sferze publicznej. We wszystkich społeczeństwach (niezależnie od ich wewnętrznego zróżnicowania) w specyficzny sposób widziane są relacje między: sprawiedliwością i równością a rozwarstwieniem; tożsamością a uniwersalizmem; demokracją i praworządnością a sprawnością i efektywnością; rywalizacją a kooperacją. Specyficzne dla danego społeczeństwa są też zbiorowe oczekiwania i roszczenia, lęki, kompleksy i bariery oraz formy wyrażania emocji. Na powyższe – i jeszcze inne, tutaj nie wymienione – przejawy identyfikacji i mentalności społecznej pewien wpływ wywierają czynniki narodowe. W przypadku Polski są one wręcz zdeterminowane tymi czynnikami.

Tym samym przyszłość zależy w dużej mierze od tego, jak tym polskim imaginariom narodowym i społecznym będą umieli zarządzać polityczni oponenci: zwolennicy rozwiązań demokratycznych i rzecznicy modelu rządzenia, któremu daleko do standardów demokratycznych. Nie trzeba specjalnych studiów, aby zauważyć, że jedna ze stron obecnego sporu politycznego z dużą konsekwencją posiłkuje się odwołaniami do środowiska narodowo-katolickiego skupionego wokół koncernu medialnego Tadeusza Rydyka²⁰⁸.

Trzeba też uwzględnić fakt, że historia i zbiorowe doświadczenia sprawiają, iż w poszczególnych społeczeństwach w róż-

²⁰⁸ Wręcz symbolicznie brzmi w tym kontekście dwugłos w wywiadzie radiowym udzielonym przez prezesa PiS po napięciach, które ujawniły się w obozie władzy w związku z prezydenckim wetem do niektórych ustaw dotyczących sądownictwa w lipcu 2017 r. T. Rydyk, zwracając się do Jarosława Kaczyńskiego, stwierdził m.in.: „Życzymy panu, żeby pan wytrzymał. Bo to, co z panem robią jest niegodne człowieka”, a w odpowiedzi usłyszał: „Proszę się nie obawiać, ja to na pewno wytrzymam. Obronimy Polskę, ojciec dyrektorze! My to traktujemy jako swoją misję” (cyt. za serwisem informacyjnym gazeta.pl z 27 lipca 2017 r.).

nym stopniu dochodzą do głosu dwa paradygmaty: romantyczny i racjonalny (pragmatyczny)²⁰⁹. Oba są ze swej istoty wartościowe. Monopol lub zbyt duża dominacja jednego z nich prowadzi jednak zwykle do napięć oraz niewykorzystywania istniejących szans i zasobów. Moim zdaniem z taką właśnie sytuacją mamy do czynienia w Polsce i nic nie wskazuje, by miało się to wkrótce zmienić. Pielęgnowanie pamięci o narodowych nieszczęściach, heroizacja i sakralizacja ofiar, w ostatnich latach zwłaszcza celebrowanie żałoby po tragicznym wypadku prezydenckiego samolotu w Smoleńsku (na którego tle doszło zresztą do głębokiego podziału społecznego i politycznego wśród Polaków), gloryfikacja czynu powstańczego – wszystko to nadaje społecznemu rozumieniu patriotyzmu rys martyrologiczny, spychając równocześnie na dalszy plan strategiczne myślenie o narodowym rozwoju.

W dość symboliczny sposób można wiązać z tym modelem patriotyzmu wprowadzoną przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych zmianę motta charakteryzującego misję polskiej służby zagranicznej. Otóż, latem 2017 r. dotychczasowy tekst: „Polsce – służyć, Europę – tworzyć, świat – rozumieć” zastąpiono fragmentem przysięgi żołnierzy Armii Krajowej: „Być wiernym Ojczyźnie mej, Rzeczypospolitej Polskiej” (serwis informacyjny PAP z 2 sierpnia 2017 r.). Odwołano się więc do słów pięknej przysięgi składanej w czasie okupacji, mechanicznie przenosząc je do naszych czasów.

Chyba się nie mylę, sądząc, że scharakteryzowana sytuacja będzie stwarzać w dłuższym okresie dogodne warunki do rządzenia przez siły polityczne, które potrafią lepiej zagospodarować społeczne niezadowolenie (i takie zjawiska występujące w znacznej części elektoratu, jak lęki w obliczu zachodzących zmian, syndrom oblężonej narodowej twierdzy, poczucie wykluczenia i krzywdy), dając równocześnie ludziom znajdującym się w trud-

²⁰⁹ Zob. T. Bodio, *Między romantyzmem i pragmatyzmem: psychopolityczne aspekty transformacji w Polsce*, Warszawa 1999.

nym położeniu materialnym nadzieję na poprawę sytuacji życiowej bez szczególnych starań z ich strony.

Wydaje się, że dla dużej części obywateli wskazane wyżej umiejętności (a także zasługi) władzy będą ważniejsze niż przestrzeganie standardów demokracji. Nawet jeśli Kazimierz Michał Ujazdowski ma rację, utrzymując, że państwo PiS jest państwem przejściowym, to raczej nie można tego samego powiedzieć o wspólnotcie, która się w ramach tego państwa wyłoniła i akceptuje przyjęty w nim sposób rządzenia. Zapewne wspólnota ta zachowa (przynajmniej częściowo) korzyści uzyskane dzięki polityce tego państwa także po odejściu ze sceny politycznej dziś rządzących. Jest to jednak nie tylko wspólnota materialnych korzyści (ta nie byłaby zbyt trwała, ludzie bowiem szybko zapominają o wyświadczonych im dobrodziejstwach...), lecz także wspólnota emocji i przekonań, te zaś stanowią trwalsze spoiwo. Ma słuszość Marcin Król, kiedy zwraca uwagę, że „Kaczyński zaoferował rodzaj wspólnoty otwartej tylko dla ludzi o określonym poglądzie i wykluczającej wszystkich, którzy myślą inaczej. To wspólnota budowana na przeszłości...”²¹⁰. Dla tej wspólnoty atrakcyjny jest jedynie projekt polityczny realizowany po 2015 r. przez Zjednoczoną Prawicę, którego oś stanowi idea zbudowania w Polsce nowego państwa, całkowicie odmiennego od tego, które powstało po przełomie 1989 r.

Oczywiście, należy zadać pytanie, skąd się bierze dominacja tego projektu politycznego, bo przecież nie jest to projekt w Polsce jedyny. Jesteśmy świadkami konkurowania (a w istocie konfrontacji) dwóch projektów politycznych. Pierwszy z nich jest własnością liberalnych elit rozprawiających w swoim gronie, w oddaleniu od bardzo dużej części społeczeństwa, o demokracji (nie chciałbym, by zdanie to brzmiało pejoratywnie, politolog nie powinien przecież lekceważyć debat o demokracji...). Drugi

²¹⁰ *Nie poddać się barbarzyńcom*, rozmowa Aleksandry Pawlickiej z Marcinem Królem, „Newsweek” 2017, nr 31, s. 37.

– wyznaczają działania polityków i ugrupowań politycznych mniej troszczących się o zasady demokracji, a za to potrafiących nawiązać kontakt z większością Polek i Polaków, rozumiejących słabości społeczeństwa i zdolnych do ich zagospodarowywania. W tej konfrontacji szanse powodzenia drugiego projektu wydają się zdecydowanie większe.

Ta prognoza wydaje się tym bardziej trafna, że środowisko zwolenników projektu demokracji liberalnej jest wewnętrznie podzielone i w istocie koncentruje się na działaniach reaktywnych. Tymczasem należy przypomnieć, że nieodzownym warunkiem sukcesu w polityce jest zapewnienie przywództwa, stworzenie planu strategicznego, zbudowanie sprawnego mechanizmu decyzyjnego i posiadanie umiejętności zarządzania dostępnymi zasobami (w tym: skupiania i różnicowania, aktywizowania i budowania sojuszy). Potrzebne są zdolności: pozyskiwania informacji i zarządzania nimi w czasie rzeczywistym, tworzenia innowacyjnych programów mogących mobilizować szerokie poparcie społeczne, zachowania integralności w sytuacji napięć, zagwarantowania synergii wewnątrz systemu, optymalnej implementacji decyzji i skutecznej komunikacji społecznej. Niewiele wskazuje na to, że w środowiskach skupiających przeciwników obozu rządzącego w Polsce po 2015 r. ujawnią się szybko takie zdolności i że na ich czele staną politycy, którzy potrafią wysunąć, a potem wcielić w życie zwarty i atrakcyjny społecznie pomysł polityczny. Można odnieść wrażenie, że strategia ugrupowań przeciwnych większości parlamentarnej ukształtowanej w wyborach w 2015 r. sprowadza się do oczekiwania na popełnienie przez rządzących zasadniczych błędów.

Tego typu uwagi z pewnością nie brzmią optymistycznie z punktu widzenia oponentów Zjednoczonej Prawicy. W szeregach tzw. antyPiS-u panują raczej minorowe nastroje, a przyszłość zdaje się rysować w ciemnych barwach. W czym mogą upatrywać pewnej nadziei? (Pomijając oczywiście zdroworozsądkowe mądrości, w rodzaju: „gorzej już być nie może” czy „każda

władza ma swój kres”). Otóż w tym, co polscy politycy zdają się lekceważyć, czyli... we wskazaniach nauki. Mam tu na myśli m.in. proponowaną przez Tadeusza Klementewicza w politologicznej analizie przyszłości (stanu przewidywanego) dyrektywę „wyjaśniania przez czynniki główne (w ostatniej instancji ekonomiczne)”, z zastosowaniem zasady „dynamizmu i efektywności (uwzględniania wiedzy o warunkach działania: historycznych, aktualnych i przyszłych)”²¹¹. Pójście bowiem tą drogą prognozowania musi prowadzić do wniosku, że o tym, co faktycznie stanie się w przyszłości, mogą w dużej mierze współdecydować: po pierwsze – ekonomiczne bariery polityki wzmacniania przez rządzących swej bieżącej pozycji za pomocą rozdawnictwa, a więc w sposób sprzeczny z zasadą odpowiedzialnego dzielenia środków finansowych między wydatki bieżące i potrzeby przyszłości; po drugie – pogłębiające się napięcia między modelem polityki dominującym w Polsce i w świecie, zwłaszcza w Europie.

Niektórzy przeciwnicy obecnej władzy zapewne liczą też na rogatą duszę Polaków. Sławomir Sierakowski ujął to tak: „Nasza tożsamość może nie nadaje się najlepiej do liberalizmu, ale nie nadaje się również do tyranii. Z reguły tyrania zyskuje najpierw zwolenników, bo wydaje się zdecydowana i skuteczna. Ale potem autorytarne mechanizmy się zacinają, a budzą się ci, którzy tyranii nie chcą, i jest ich w końcu zawsze więcej”²¹².

²¹¹ T. Klementewicz, *Rozumienie polityki...*, s. 242.

²¹² S. Sierakowski, *Nie ma wolności bez praworządności*, „Polityka” nr 37, 13–19 września 2017 r., s. 25.

Postscriptum

Zdaję sobie sprawę, że w tym szkicu zawarłem więcej pytań i hipotez na temat współczesnego rządzenia niż stanowczych konkluzji. Zapowiadałem to zresztą już we wstępie. Zrezygnowałem tutaj – inaczej niż w kilku innych swoich pracach – z poruszania normatywnych, empirycznych i instytucjonalnych zagadnień dotyczących technologii rządzenia.

Takie podejście do prezentacji tytułowego zagadnienia wynikało z przekonania, że jeśli nie przeżyjemy tego, co stanowi istotę rządzenia, i nie osiągniemy pewnej zgody odnośnie do relacji między rządzeniem a innym sferami życia społecznego i gospodarczego, rozważania o szczegółach prawnych i technologicznych zawisną w próżni. A wówczas nie uda się nam przybliżyć do odpowiedzi na pytania podstawowe, istotne – jak sądzę (przynajmniej mam taką nadzieję) – nie tylko dla politologów.

W nauce nie ma jednego sposobu rozumienia i interpretacji pojęć i faktów materialnych. Jak przekonuje Stanisław Filipowicz, jeden z najbardziej cenionych polskich politologów, nie należy w poznaniu bać się stawiania i przemyśliwania pytań. Jest to bowiem znana w tradycji hermeneutyki metoda „nadawania znaczenia, wciąż ponawianego odczytywania, oznaczającego nieustanne kształtowanie «ruchomego» kontekstu”, metoda, która „zakłada nieustanne przesuwanie horyzontu rozumienia” i wyznacza „nowy horyzont rozumienia, tworząc zarazem płasz-

czynną refleksji umożliwiającą namysł nad powstawaniem wiedzy”²¹³.

Chodziło mi w tym szkicu o to, by przybliżyć się do udzielenia odpowiedzi, nie zaś o to, by udzielać stanowczych odpowiedzi. Nie ma, jak sądzę, głębszego sensu próba ogłoszenia obowiązujących dla wszystkich odpowiedzi. Po pierwsze – dlatego, że trzeba szanować prawo do różnorodności podejść badawczych, stanowisk i ocen. Po drugie – dlatego, że w naszym szybko zmieniającym się świecie trzeba się liczyć z tym, iż dzisiaj dawane bezdyskusyjne odpowiedzi, zwłaszcza jeśli dotyczą kwestii szczegółowych, jutro mogą już być nie na czasie. Tak jak obecnie tradycyjne myślenie i rozwiązania w sprawach rządzenia opanowały interaktywne media i komunikatory społeczne, tak już niedługo – sądzę, że szybciej niż się spodziewamy – nowy porządek wyznaczać będą w następstwie kolejnej fali rewolucji naukowo-technicznej różnorodne twory sztucznej inteligencji. Im bardziej syntetyczna jest prognoza przyszłości, tym większe są szanse na zachowanie jej aktualności. Dlatego w pełni potwierdzają się słowa, które przed kilkunastu laty napisał Edmund Wnuk-Lipiński: „(...) o przyszłości da się sensownie powiedzieć jedynie tyle, iż nie będzie ona prostą kontynuacją dnia dzisiejszego”, zaś „Najgłębsze zmiany jakościowe są prawdopodobnie jeszcze przed nami (...)”²¹⁴.

Nie znaczy to oczywiście, że mamy wyzbywać się prawa do formułowania ocen z punktu widzenia wartości. Przemawia do mnie wywód Petera Bergera i Antona Zijdervelda, którzy chwalą rozumne wątplenie jako drogę wyjścia z frontalnego zderzenia fundamentalizmu (prowadzącego nieuchronnie do tyranii) z relatywizmem (kwestionującym istnienie faktów obiektywnych oraz pozbawiającym ludzi i wspólnoty podstawowych kryteriów

²¹³ S. Filipowicz, *Nauki o polityce i hermeneutyka* (maszynopis), Warszawa 2017, s. 1.

²¹⁴ E. Wnuk-Lipiński, *Świat międzyepoki. Globalizacja – demokracja – państwo narodowe*, Kraków 2004, s. 7.

i wzorów zachowania)²¹⁵. Politolog powinien być człowiekiem umiejącym rozumnie wątpić. Jak czytamy we wstępie do polskiego wydania pracy Bergera i Zijderelda: „Człowiek wątpiący to człowiek, który dostrzega własne ograniczenia poznawcze i rozliczne trudności, subiektywne i obiektywne, w dotarciu do prawdy. Wątpliwość to także niezgoda brania jakiejkolwiek wiedzy na piękne oczy, na wiarę, «bo tak wypada», albo przez poddanie się autorytetowi. Człowiek wątpiący podejmuje wysiłek dotarcia do prawdy niezależnie, mocą własnego rozumu, ale wymaga to na początek pozbycia się balastu utartych opinii, tradycji i uprzedzeń”²¹⁶.

Na koniec chciałbym zasygnalizować kilka problemów, także w formie pytań, które moim zdaniem powinny być podjęte w dalszych pracach badawczych dotyczących rządzenia.

Problem pierwszy, który wymaga pogłębionej analizy politologów, dotyczy uwarunkowań i mechanizmów składających się na to, że Polska jest znowu liderem – tym razem przoduje na drodze prowadzącej do demokracji nieoliberalnej, elekcyjnej, hybrydowej. Jak już w tym szkicu podkreślałem, nasze państwo i społeczeństwo, w tym klasa polityczna, odegrały rolę lidera w okresie przechodzenia od ustroju socjalistycznego do systemów demokratycznych świata zachodniego. Podziw świata wzbudził fakt, że było to pokojowe, bezkrwawe przejście. Polska była stawiana za wzór innym państwom byłego bloku socjalistycznego przechodzącym proces transformacji ustrojowej. Obecnie zaś odgrywa czołową rolę w eksperymencie polegającym na rozmontowywaniu modelu demokracji liberalnej. (W tym – zapewne dobrze obmyślonym – projekcie politycznym musimy zresztą walczyć o palmę pierwszeństwa z Węgrami pod wodzą Viktora Orbána). Dla części rodaków eksperyment ten jest przy-

²¹⁵ P. Berger, A. Zijdereld, *Pochwała wątpliwości. Jak mieć przekonania i nie stać się fanatykiem*, Kraków 2015.

²¹⁶ T. Grabowski, *Wstęp*, w: tamże, s. 11–12.

kładem destrukcji – niszczenia tego, co dobrze działało i przynosiło wymierne sukcesy. Według innych – to wielka szansa na zrobienie w kraju porządku, na zaprowadzenie sprawiedliwości, a przy tym pokazanie światu, że „Polacy nie gęsi” i nie muszą gęgać jak inni... Należy ten stan rzeczy przyjąć do wiadomości, nie ma sensu rozdzierać szat nad pęknięciem wewnątrz narodu. Trzeba się natomiast zastanowić nad tym, czym jest ów eksperyment: swoistą „przerwą techniczną”, „wypadkiem przy pracy” czy zapowiedzią radykalnej zmiany, która ma trwale przemodelować państwo i społeczeństwo. To, co dzieje się w ostatnich latach w Polsce (i z Polską), musi skłaniać (nie tylko politologów) do przemyślenia uwarunkowań i mechanizmów odchodzenia we współczesnym świecie od standardów demokratycznych czy też radykalnej zmiany tych standardów.

Problem drugi ma bezpośredni związek z poprzednim. Otóż uważam, że badacze powinni wystrzegać się ogłaszania kolejnych „końców” jakichś stanów i procesów społecznych czy politycznych o złożonym i niejednoznacznym charakterze. Wystarczy przypomnieć blamaż koncepcji „końca historii” ogłoszonej przez Francisca Fukuyamę w reakcji na umocnienie się demokracji liberalnej po rozpadzie państwa radzieckiego i tzw. bloku wschodniego. Sądzę więc, że należy z wielką ostrożnością odnosić się do – głoszonej nie tylko na wiecach politycznych, ale i w mediach oraz w debatach specjalistów – tezy o końcu demokracji w Polsce. Chcę być dobrze zrozumiany: nie mam bynajmniej zamiaru przekonywać, że demokracja jest niezagrożona i że nie można prorokować jej kresu, jednak namawiam do gruntownego rozważenia pytania, co musi się stać, by można było mówić o rzeczywistym końcu demokracji. Jedno jest pewne: osłabienie (a nawet unieczynnienie) jednej koncepcji demokracji, w tym jednego modelu rządzenia, to jeszcze nie koniec demokracji. Reszta jest do dyskusji i do analiz.

Problem trzeci, którego przemyślenie proponuję czytelnikom tego szkicu, sprowadza się do pytania, czy – i jak – można

uwolnić rządzenie od zarzutu deformowania znaczeń faktów, a przez to – zniekształcania obrazu rzeczywistości. Rządzący bronią swej pozycji i dążą do osłabienia pozycji swych konkurentów czy adversarzy. W związku z tym używają argumentacji, która ich stawia w dobrym świetle, przekonuje społeczeństwo o ich dobrych intencjach etc. To w pełni zrozumiałe, tak było zawsze i tak będzie zawsze. Jednak kiedy obserwuje się obecne rządzenie, nie tylko w Polsce, trudno wyzbyć się wrażenia, że manipulowanie obrazem rzeczywistości, żonglowanie faktami (jak mówią ironiści: oszczędne gospodarowanie prawdą) osiągnęło w nim niespotykane dotąd rozmiary. (Jest pewnym paradoksem, że półprawdy tak bujnie plenią się w przestrzeni publicznej w czasach, kiedy istnieją możliwości błyskawicznej weryfikacji faktów). Mijanie się z prawdą to już nie jest patologiczny rys tego lub innego podmiotu rządzenia, to już – niestety – jeden z mechanizmów rządzenia.

I problem czwarty, z poprzednim ściśle związany, jednak nieco ogólniejszy, gdyż dotyczy nie faktów, lecz pojęć, dokładniej zaś – deformacji treści pojęć wyznaczających kanon współczesnej cywilizacji, którymi posługują się poszczególne jednostki i zinstytucjonalizowane podmioty aktywne w przestrzeni publicznej. Pojęcia te (np. demokracja, wolność, sprawiedliwość) są często nadużywane, a wtedy dewaluują się, stają się pustymi frazesami. Żyjemy w świecie, w którym wszyscy najwięksi gracze deklarują się jako demokraci, a tymczasem demokracja słabnie lub jest odzierana ze swego właściwego sensu.

* * *

Publikacja tego szkicu zbiega się z 50-leciem Instytutu Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego. To mój naukowy matecznik, gdzie dojrzewałem do samodzielności i uczyłem się mieć (z pewnością nauka ta przebiegała nie bez zakłóceń) nie tylko poglądy i opinie, ale i wątpliwości – teoretyczne i prak-

tyczne. Pozwalam sobie na ten prywatny wtręt (niech mi będzie darowany), bo mam w tym 50-leciu swój drobny, czterdziesto-letni wkład...

Taka rocznica musi, a przynajmniej powinna, skłaniać do sporządzania podsumowań i bilansów, nie tylko osobistych, ale i środowiskowych. Z tej okazji więc szerzej sięgnąłem do dorobku swoich uniwersyteckich koleżanek i kolegów. I odkryłem, że – nie należy tych słów odbierać jako okolicznościowej laurki – jest z czego czerpać i do czego się odwoływać²¹⁷. A to

²¹⁷ Dotyczy to zwłaszcza prac badaczy nadal aktywnych w Instytucie, którzy mają już bogate doświadczenie w pracy naukowej i w istotny sposób przyczynili się do zwiększenia wiedzy o różnych dziedzinach i aspektach polityki. Mam tu na myśli głównie profesorów, którzy zgromadzili ważny dorobek w zakresie: teorii i filozofii polityki – przede wszystkim Mirosława Karwata i Tadeusza Klementewicza; socjologii polityki oraz historii ruchów politycznych i myśli politycznej – Stanisława Filipowicza (członka rzeczywistego Polskiej Akademii Nauk), Jana Garlickiego, Wojciecha Łukowskiego, Grażynę Ulicką i Tomasza Zyro; teoretycznych aspektów suwerenności i bezpieczeństwa państwa – ze Stanisławem Sulowskim na czele; różnych aspektów systemów politycznych oraz form artykulacji i agregacji interesów politycznych – Agnieszkę Rothert i Jarosława Szymanka; praw i wolności człowieka i obywatela – przede wszystkim Izabelę Malinowską; instytucji i standardów administracji publicznej, w tym etyki służby publicznej – Jolantę Itrich-Drabarek; instytucji bezpieczeństwa – Bolesława Balcero-wicza i Andrzeja Misiuka; kształtowania bytu państwowego i politycznego państw wyrosłych na Wschodzie po rozpadzie ZSRR – z Tadeuszem Bodio na czele (kierowany przez niego zespół nie ma w tej dziedzinie konkurencji); całościowej prezentacji materii nauk o polityce – przede wszystkim Wojciecha Jakubowskiego. Trzeba stwierdzić z zadowoleniem, że do zbiorowego dorobku coraz wyraźniej przyczyniają się też – swoimi badaniami, publikacjami i kontaktami międzynarodowymi – młodszy wiekiem członkowie zespołu naukowego Instytutu. Bilansując wkład naszego środowiska w rozwój nauk o polityce, trzeba pamiętać o ważnych projektach wydawniczych, by wspomnieć tylko: przedsięwzięcie nt. „Społeczeństwo i polityka” pilotowane przez W. Jakubowskiego, prowadzoną przez Stanisława Sulowskiego serię wydawniczą pod nazwą „Studies in Politics, Security and Society” w międzynarodowej oficynie Peter Lang (w ramach której ukazały się w języku angielskim monografie autorstwa kilku pracowników INP), cieszącą się znacznym zainteresowaniem w środowisku politologów serię książek pt. *Metafory polityki*, której inicjatorem i merytorycznym animatorem jest Bohdan Kaczmarek, a także – już czterdzieści kilka numerów „Studiów

przekonanie jeszcze zyskuje na sile, gdy uwzględnia się dorobek badaczy z Instytutu Nauk Politycznych dziś już w naszym gronie z różnych przyczyn nieaktywnych²¹⁸.

Oczywiście, zawsze można mierzyć wartość czegoś w relacjach, przez porównywanie. W pracach swoich koleżanek i kolegów odnajduję wiele nawiązań do dorobku badaczy z innych ośrodków nauk o polityce w Polsce, a także odniesień do – stanowiącej kanon politologicznej wiedzy – literatury światowej. Myślę, że fakt ten w pewnym sensie podważa prawomocność przeprowadzonej niedawno krytyki polskich nauk o polityce,

Politologicznych” – które z dużą starannością prowadzą Stanisław Sulowski (jako przewodniczący komitetu redakcyjnego) i Jacek Zaleśny (jako sekretarz komitetu redakcyjnego).

²¹⁸ O środowisku badaczy Instytutu Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego nie można bowiem mówić, ograniczając się tylko do grona obecnych pracowników Instytutu. Instytut Nauk Politycznych to także wielcy świata nauk społecznych i politycznych, którzy już odeszli (profesorowie: Jan Baszkiewicz, Remigiusz Bierzanek, Franciszek Ryszka, Artur Bodnar i Józef Kukułka). To także nasi seniorzy, którzy wnieśli istotny wkład do rozwoju nauk o polityce (profesorowie: Teodor Filipiak, Stanisław Gebethner, Zbigniew Kiełmiński, Aleksander Łuczak, Anna Magierska, Tadeusz Mołdawa, Bogusław Mrozek, Janusz Osuchowski, Kazimierz Przybysz i Eugeniusz Zieliński). To również osoby, które stanowią dziś czołówkę naukową w innych, wyrosłych z INP jednostkach Wydziału Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych, w tym w: Instytucie Europeistyki (w którym z powodzeniem działa zespół stworzony przez prof. Konstantego Adama Wojtaszczyka, a badania prowadzi w nim absolwentka INP Ewa Stasiak-Jazukiewicz); Instytucie Polityki Społecznej (gdzie pracują badacze tej miary, co Włodzimierz Anioł, Grażyna Firlit-Fesnak, Mirosław Książkowski, Ewa Leś, Barbara Rysz-Kowalczyk, Barbara Szatur-Jaworska); Instytucie Stosunków Międzynarodowych (gdzie swoje badania politologiczne, cieszące się uznaniem wykraczającym poza granice Polski, prowadzą wywodzący się z INP profesorowie: Stanisław Bieliń, Edward Haliżak, Roman Kuźniar, Dariusz Popławski i Ryszard Zięba). To także osoby działające w innych jednostkach Uniwersytetu Warszawskiego (by wspomnieć tylko obecnego dyrektora Centrum Europejskiego, profesora Bogdana Góralczyka) oraz w innych ośrodkach naukowych (w tym profesorowie: Marek Pietraś i Czesław Maj z Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Wiesław Czyżowicz i Joachim Osiński ze Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie).

w której postawiono zarzut ich peryferyjności²¹⁹. Autorom wspomnianej pracy nie wytykam ich zamiłowania do różnego rodzaju punktacji, indeksów i statystyk cytowań. Sam jednak wolę myśleć, że ocena jakości działalności naukowej czy osiągnięć naukowych nie może się sprowadzać do parametryzacji, standaryzacji, unifikacji, a w istocie – do biurokratyzacji...

Na koniec sięgnę jeszcze do tekstu piosenki Wojciecha Młynarskiego i powiem: nie oglądając się (tylko) na innych, „Róbmy swoje!”.

²¹⁹ Zob. T. Warczok, T. Zarycki, *Gra peryferyjna. Polska politologia w globalnym polu nauk społecznych*, Warszawa 2016. Krytyka ta bez wątpienia ma także swoje silne punkty i nie może być odrzucona *a limine*, bez podjęcia merytorycznej analizy, dobrze więc, że stała się ona już przedmiotem dyskusji (zob. m.in. Kwartalnik Naukowy OAP UW „e-Politikon”, pt. *Między centrum a peryferiami. O polskiej politologii*, <http://oapuw.pl/e-politikon-nr-222017>).

Literatura przywołana i cytowana

- Almond G.A., Verba S., *Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton 1963.
- Almond G.A., Powell G.B., *Kultura polityczna*, w: *Elementy teorii socjologicznych. Materiały do dziejów współczesnej socjologii zachodniej*, wybór W. Derczyński, A. Jasińska-Kania, J. Szacki, Warszawa 1975.
- Antoszewski A., *Od tranzycji do autorytaryzmu i jego konsolidacji w państwach postkomunistycznych*, w: J. Marszałek-Kawa, A. Chodubski (red.), *Wielowymiarowość politologii*, Toruń 2014.
- Antoszewski A., *Teoretyczne i metodologiczne aspekty badań nad autorytaryzmem*, w: J.G. Otto (red.), *Demokratyczne i niedemokratyczne reżimy polityczne*, Warszawa 2015.
- Antoszewski A., *Współczesne teorie demokracji*, Warszawa 2016.
- Antoszewski A., Herbut R. (red.), *Demokracje Europy Środkowo-Wschodniej w perspektywie porównawczej*, Wrocław 1997.
- Antoszewski A., Herbut R. (red.), *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*, Wrocław 1997.
- Arnoldi J., *Ryzyko*, Poznań 2011.
- Arystoteles, *Polityka*, w: *Dzieła wszystkie*, t. 6, Warszawa 2001.
- Baczyński J., *Społeczeństwo w likwidacji*, „Polityka” nr 39, 27 września – 3 października 2017.
- Bankowski M., Kozub-Ciembroniewicz W., *Dyktatury i tyranie. Szkice o niedemokratycznej władzy*, Kraków 2007.
- Baszkiewicz J., *Rządzący i rządzeni*, w: tenże, *Państwo – rewolucja – kultura polityczna*, Poznań 2009 (pierwotny druk: „Prawo i Życie” 1995, nr 43 i 1996, nr 48).
- Baszkiewicz J., *Władza*, Wrocław 1999.

- Baszkiewicz J., *Z zagadnień nowożytnej koncepcji prawa oporu*, w: tenże, *Państwo – rewolucja – kultura polityczna*, Poznań 2009 (pierwodruk: „Czasopismo Prawno-Historyczne” t. XXVII, 1975, z. 2).
- Beck U., *Spółczesność ryzyka: w drodze do nowoczesności*, Warszawa 2002.
- Beck U., *Władza i przeciwwładza w epoce globalnej. Nowa ekonomia polityki światowej*, Warszawa 2005.
- Beck U., Grande E., *Europa kosmopolityczna. Społeczeństwo i polityka w drugiej nowoczesności*, Warszawa 2009.
- Berger P., Zijderfeld A., *Pochwała wątpliwości. Jak mieć przekonania i nie stać się fanatykiem*, Kraków 2015.
- Beyme K. von, *Współczesne teorie polityczne*, Warszawa 2005.
- Błok Z., *O polityce, politologii i polityce*, Poznań 2009.
- Błuszkowski J., Mider D., *Demokracja późnej nowoczesności*, Warszawa 2012.
- Bodio T., *Między romantyzmem i pragmatyzmem: psychopolityczne aspekty transformacji w Polsce*, Warszawa 1999.
- Bodio T., *Polityka jako sztuka bycia wybranym*, w: B. Kaczmarek (red.), *Metafory polityki (2)*, Warszawa 2003.
- Bodnar A., *Ekonomika i polityka. Podstawowe zależności*, Warszawa 1980.
- CBOS BS/91/2012, *Autorytaryzm polityczny. Komunikat z badań*, Warszawa 2012.
- CBOS BS/111/2013, *Wartości i normy. Komunikat z badań*, Warszawa 2013.
- CBOS BS/125/2013, *Polacy o demokracji. Komunikat z badań*, Warszawa 2013.
- CBOS BS/100/2016, *Opinie o demokracji. Komunikat z badań*, Warszawa 2016.
- CBOS BS/14/2017, *Polacy o demokracji. Komunikat z badań*, Warszawa 2017.
- CBOS BS/37/2017, *Dwudziesta rocznica uchwalenia Konstytucji RP. Komunikat z badań*, Warszawa 2017.
- CBOS BS/107/2017, *Zasady demokracji i ich realizacja w Polsce. Komunikat z badań*, Warszawa 2017.
- CBOS BS/111/2017, *Chęć udziału w wyborach i zainteresowanie polityką. Komunikat z badań*, Warszawa 2017.

- CBOS BS/115/2017, *Kto nie lubi „dobrej zmiany”? Komunikat z badań*, Warszawa 2017.
- CBOS BS/118/2017, *Opinie o demokracji. Komunikat z badań*, Warszawa 2017.
- Crick B., *W obronie polityki*, Warszawa 2004 (wyd. oryg. 1962).
- Czapiński J., Panek T., *Diagnoza społeczna 2013. Warunki i jakość życia Polaków. Raport*, Warszawa 2013.
- Dror Y., *Zdolność do rządzenia. Raport dla Klubu Rzymskiego*, Białystok 2006.
- Dworkin R., *Law's Empire*, Cambridge 1986.
- Dworkin R., *Biorąc prawa poważnie*, Warszawa 1998.
- The Economist Intelligence Unit's Democracy Index 2016: Revenge of the „deplorables”*, London 2016.
- Europa. Krótki kurs zarządzania chaosem*, z prof. Janem Zielonką rozmawia Katarzyna Węzyk, „Gazeta Wyborcza”, 17–18 czerwca 2017.
- Ferejohn J., Pasquino P., *Demokracja i rządy prawa*, w: J.M. Maravall, A. Przeworski (red.), *Demokracja i rządy prawa*, Warszawa 2010.
- Ferens A., Macek I. (red.), *Administracja i polityka: administracja publiczna w procesie przemian*, Wrocław 2002.
- Ferguson N., *Wielka Degeneracja. Jak psują się instytucje i umierają gospodarki*, Kraków 2017.
- Filipiak T., *Próba aksjomatyzacji kultury politycznej*, w: E.M. Marciniak, T. Mołdawa, K.A. Wojtaszczyk (red.), *Etyka i polityka*, Warszawa 2001.
- Filipiak T., *Typy i funkcje kultury politycznej*, w: K.A. Wojtaszczyk, W. Jakubowski (red.), *Spółeczeństwo i polityka*, Warszawa 2007.
- Filipowicz S., *Demokracja. O władzy iluzji w królestwie rozumu*, Warszawa 2007.
- Filipowicz S., *Kryzys demokracji. Krok w kierunku diagnozy*, w: J.G. Otto (red.), *Demokratyczne i niedemokratyczne reżimy polityczne*, Warszawa 2015.
- Filipowicz S., *Nauki o polityce i hermeneutyka (maszynopis)*, Warszawa 2017.
- Flis M., Frysztacki K., Skąpska G., Polak P. (red.), *Co dzieje się ze społeczeństwem?*, Kraków 2011.
- Fuchs D., *Paradygmat kultury politycznej*, w: R.J. Dalton, H.-D. Klingemann (red.), *Zachowania polityczne (1)*, Warszawa 2010.

- Fukuyama F., *Koniec historii*, Poznań 1996.
- Garfinkel H., *Studia z etnometodologii*, Warszawa 2007.
- Garlicki J., Noga-Bogomilski A., *Kultura polityczna w społeczeństwie demokratycznym*, Warszawa 2004.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2016.
- Giddens A., *Europa w epoce globalnej*, Warszawa 2008.
- Giza A., Sikorska M. (red.), *Współczesne społeczeństwo polskie*, Warszawa 2012.
- Golinowski J., *Perspektywa porządku postpolitycznego. W stronę technologii władzy*, Warszawa 2007.
- Goodwin P., Wright G., *Analiza decyzji*, Warszawa 2011.
- Grzybowski M., *Władza wykonawcza w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. i w praktyce jej stosowania (zagadnienia wybrane)*, w: J. Jaskiernia, K. Spryszak (red.), *Dwadzieścia lat obowiązywania Konstytucji RP. Polska myśl konstytucyjna a międzynarodowe standardy demokratyczne*, Toruń 2017.
- Gulczyński M., Wawrzyniak J., *Suwerenne prawo narodu do sprawowania władzy zwierzchniej we współczesnych warunkach*, w: W. Wołpiuk (red.), *Spór o suwerenność*, Warszawa 2001.
- Hall J.A., *Utrwalanie demokracji*, w: P. Śpiewak (red.), *Przyszłość demokracji. Wybór tekstów*, Warszawa 2005.
- Hausner J., Jessop B., Mazur S. (red.), *Governance. Wybór tekstów klasycznych*, Warszawa 2016.
- Held D., *Modele demokracji*, Kraków 2010.
- Holmes S., *Rodowody koncepcji rządów prawa*, w: J.M. Maravall, A. Przeworski (red.), *Demokracja i rządy prawa*, Warszawa 2010.
- Huntington S.P., *Trzecia fala demokratyzacji*, Warszawa 1995.
- Itrich-Drabarek J., *Uwarunkowania, standardy i kierunki zmian funkcjonowania służby cywilnej w Polsce na tle europejskim*, Warszawa 2010.
- Izdebski H., *Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2007.
- Izdebski J., *Koncepcja misji administracji publicznej w nauce prawa administracyjnego*, Lublin 2012.
- Jackson R., *Suwerenność*, Warszawa 2011.
- Jakubowicz K., *Media a demokracja w XXI wieku. Poszukiwanie nowych modeli*, Warszawa 2013.

- Kaczmarczyk M., *Nieposłuszeństwo obywatelskie a pojęcie prawa*, Warszawa 2010.
- Kaczmarczyk M., *Nieposłuszeństwo obywatelskie a demokracja*, „Studia Socjologiczne” 2013, nr 1 (208).
- Karwat M., *O demagogii*, Warszawa 2006.
- Karwat M., *O złośliwej dyskredytacji. Manipulowanie wizerunkiem przeciwnika*, Warszawa 2007.
- Karwat M., *Akredytacja w życiu społecznym i politycznym*, Warszawa 2009.
- Karwat M., *Polityczność i upolitycznienie. Metodologiczne ramy analizy*, „Studia Politologiczne” 2010, vol. 17.
- Kjær A.M., *Rządzenie*, Warszawa 2009.
- Klementewicz T., *Geopolityka trwałego rozwoju. Ewolucja cywilizacji i państwa w trakcie dziejotwórczych kryzysów*, Warszawa 2013.
- Klementewicz T., *Rozumienie polityki. Zarys metodologii nauki o polityce*, Warszawa 2010.
- Kołodko G.W., Koźmiński A.K., *Nowy pragmatyzm kontra nowy nacjonalizm*, Warszawa 2017.
- Kooiman J., *(Współ)rzządzenie socjopolityczne*, „Zarządzanie Publiczne” 2008, nr 3.
- Krauz-Mozer B., Borowiec P., Ścigaj P., *Historia Polskiego Towarzystwa Nauk Politycznych (1957–2010)*, <http://www.ptnp.org.pl>.
- Król M., *Jaka demokracja?*, Warszawa 2017.
- Kruk M., *Polska nauka prawa konstytucyjnego a konstrukcja władzy ustawodawczej w Konstytucji RP – doświadczenia praktyki ustrojowej*, w: J. Jaskiernia, K. Spryszak (red.), *Dwadzieścia lat obowiązywania Konstytucji RP. Polska myśl konstytucyjna a międzynarodowe standardy demokratyczne*, Toruń 2017.
- Krzemiński A., *Mowa triumfu*, „Polityka” nr 39, 27 września – 3 października 2017.
- Kubuj K., Wawrzyniak J. (red.), *Europeizacja konstytucji państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.
- Kuciński J., *Legislatywa – egzekutywa – judykatura: konstytucyjne instytucje służące równowadze władz w polskim systemie trójpodziału*, Warszawa 2010.

- Lewandowska-Malec I., *Demokracje polskie. Tradycje – współczesność – oczekiwanie*, Kraków 2013.
- Lijphart A., *Konsensusowy model demokracji*, w: P. Śpiewak (red.), *Przyszłość demokracji. Wybór tekstów*, Warszawa 2005.
- Lijphart A., *Westminsterski model demokracji*, w: P. Śpiewak (red.), *Przyszłość demokracji. Wybór tekstów*, Warszawa 2005.
- Linz J., *Totalitaryzm i autokratyzm*, w: J. Szczupaczyński (red.), *Władza i społeczeństwo. Antologia tekstów z zakresu socjologii polityki*, Warszawa 1995.
- Locke J., *Dwa traktaty o rządzie*, Warszawa 2015.
- Łętowska E., *Multicentryczność współczesnego systemu prawa i jej konsekwencje*, „Państwo i Prawo” 2005, nr 4.
- Łętowska E., *Władza sądownicza a pozostałe władze – stan równowagi czy zachwiania?*, w: R. Piotrowski (red.), *Pozycja ustrojowa sędziego*, Warszawa 2015.
- Mach B.W. (red.), *Jakość naszej demokracji. Społeczno-kulturowe podstawy polskiego życia publicznego*, Warszawa 2012.
- Majone G., *Dowody, argumenty i perswazja w procesie politycznym*, Warszawa 2004.
- Majone G., *Wiarygodność polityki: dlaczego jest ważna i jak można ją osiągnąć*, w: A. Surdej (red.), *Analiza ekonomiczna w polityce publicznej*, Warszawa 2012.
- Malec J., *O początkach Katedry Umiejętności Politycznych Uniwersytetu Jagiellońskiego*, wydane z rękopisów, przedmowa D. Malec i J. Malec, Kraków 2009.
- Maravall J.M., *Rządy prawa jako broń polityczna*, w: J.M. Maravall, A. Przeworski (red.), *Demokracja i rządy prawa*, Warszawa 2010.
- Maravall J.M., Przeworski A. (red.), *Demokracja i rządy prawa*, Warszawa 2010.
- Marciniak E.M., *O udawaniu w polityce*, w: E.M. Marciniak, T. Mołdawa, K.A. Wojtaszczyk (red.), *Etyka i polityka*, Warszawa 2001.
- Marciniak E.M., *Polityka jako pokusa unieważniania*, w: B. Kaczmarek (red.), *Metafory polityki (3)*, Warszawa 2005.
- Mazur S., *Współzarządzanie publiczne*, Warszawa 2015.
- Miklaszewska J. (red.), *Demokracja w Europie Środkowej 1989–99*, Kraków 2001.

- Monteskiusz, *O duchu praw*, <http://wolnelektury.pl/katalog/lektura/o-duchu-praw>, Fundacja Nowoczesna Polska (na podstawie: Montesquieu, *O duchu praw*, wyd. F. Hoesick, Warszawa 1927).
- Monteskiusz, *O duchu praw*, Kraków 2016.
- Morawski L., *Zasada państwa prawnego – próba reinterpretacji*, w: J. Kowalski (red.), *Państwo prawa. Demokratyczne państwo prawne. Antologia*, Warszawa 2008.
- Nalewajko E., Post B., Radiukiewicz A., Maranowski P., *Spoleczne swiaty elity administracyjnej panstwa*, Warszawa 2016.
- Nie poddać się barbarzyńcom*, rozmowa Aleksandry Pawlickiej z Marcinem Królem, „Newsweek” 2017, nr 31.
- Nocoń J., *Z zagadnień polityki*, Gdańsk 2017.
- O władzy, polityce i moralności – z profesorem Franciszkiem Ryszką*, w: Z. Rykowski, W. Władyka, *Sposób myślenia*, Warszawa 1985, cyt. za: F. Ryszka, *Historia – polityka – państwo*, t. 2, Toruń 2002.
- Osborne D., Gaebler T., *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, Poznań 2005.
- Peters B. Guy, *Administracja publiczna w systemie politycznym*, Warszawa 1999.
- Peters B. Guy, *The Future of Governing*, Kansas 2001.
- Piotrowski R., *Konstytucja i granice władzy suwerena w państwie demokratycznym*, w: J. Jaskiernia, K. Spryszak (red.), *Dwadzieścia lat obowiązywania Konstytucji RP. Polska myśl konstytucyjna a międzynarodowe standardy demokratyczne*, Toruń 2017.
- Popper K., *Spoleczeństwo otwarte i jego wrogowie. Wysoka fala prorocत्व: Hegel, Marks i następstwa*, Warszawa 1993.
- Preece J.J., *Prawa mniejszości*, Warszawa 2007.
- Prorocy i tępí zamordysty*, z Janem Baszkiewiczem rozmawia Robert Walenciak, w: J. Baszkiewicz, *Państwo – rewolucja – kultura polityczna*, Poznań 2009 (pierwodruk: „Przegląd” 2004, nr 7).
- Przeworski A., *Dlaczego partie polityczne respektują wyniki wyborów?*, w: J.M. Maravall, A. Przeworski (red.), *Demokracja i rządy prawa*, Warszawa 2010.
- Roskin M.G., Cord R.L., Medeiros J.A., Jones W.S., *Wprowadzenie do nauk politycznych*, Warszawa 2001.

- Rothert A., Wierchowska A. (red.), *Rządzenie w przestrzeni ponadnarodowej*, „Studia Politologiczne” (numer monograficzny) 2013, vol. 27.
- Rucht D., *Rosnące znaczenie polityki protestu*, w: R.J. Dalton, H.-D. Klingemann (red.), *Zachowania polityczne (2)*, Warszawa 2010.
- Runciman D., Vieira M.B., *Reprezentacja*, Warszawa 2011.
- Russell B., *Władza. Nowa analiza społeczna*, Warszawa 2001.
- Ruszkowski P., *Segmentacja społeczeństwa polskiego*, Warszawa 2012.
- Rydlewski G., *O skutecznym działaniu w polityce. Dziesięć przykazań nie tylko dla ludzi polityki*, Warszawa 2004.
- Rydlewski G., *Polityka i administracja w rządach państw członkowskich Unii Europejskiej*, Warszawa 2006.
- Rydlewski G., *Rządzenie w świecie megazmian. Studium politologiczne*, Warszawa 2009.
- Rydlewski G., *Prakseologia decydowania publicznego*, w: tenże (red.), *Decydowanie publiczne. Polska na tle innych państw członkowskich Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.
- Rydlewski G., *Polska polityczna 2012/2013. Sfera publiczna jako środowisko decydowania politycznego*, Warszawa 2014.
- Rydlewski G., *Modernizacja administracji. Studium polityk administracyjnych w Polsce*, Warszawa 2015.
- Rydlewski G., *Megasystem bezpieczeństwa narodowego w Polsce. Ujęcie procesowe i funkcjonalno-decyzyjne*, Toruń 2017.
- Ryszka F., *Historia – polityka – państwo*, t. 2, Toruń 2002.
- Rząd przyszłości. Rządzenie*, materiały z sympozjum OECD, Warszawa 2000.
- Sadura P., *Państwo w społeczeństwie: poweberowski model procesu upaństwowienia*, w: J. Raciborski (red.), *Państwo w działaniu: style działania*, Kraków 2017.
- Sartori G., *Teoria demokracji*, Warszawa 1994.
- Schumpeter J., *Kapitalizm – socjalizm – demokracja*, Warszawa 1995.
- Scott J., *Władza*, Warszawa 2006.
- Sierakowski S., *Nie ma wolności bez praworządności*, „Polityka” nr 37, 13–19 września 2017.
- Snyder T., *O tyranii. Dwadzieścia lekcji z dwudziestego wieku*, Kraków 2017.
- Sroka J., *Deliberacja i rządzenie wielopasmowe: teoria i praktyka*, Warszawa 2008.

- Staniszkis J., *O władzy i bezsilności*, Kraków 2006.
- Staniszkis J., *Zawładnąć! Zarys procesualnej teorii władzy*, Warszawa 2012.
- Stankiewicz W.J., *Niezbędność teorii politycznej. Klasyczne pojęcia w dobie relatywizmu*, Wrocław 2003.
- Steiner J., *Demokracje europejskie*, Rzeszów 1993.
- Szczegóła L., *Bierność obywateli. Apatia polityczna w teorii demokratycznej partycypacji*, Warszawa 2013.
- Sześciło D. (red.), *Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji*, Warszawa 2014.
- Sztompka P., *Socjologia. Analiza społeczeństwa*, Kraków 2012.
- Szymanek J., *Reprezentacja i mandat parlamentarny. Teoretyczne interpretacje przedstawicielstwa politycznego*, Warszawa 2013.
- Szymanek J. (red.), *Niedemokratyczne wymiary demokratycznych wyborów*, Warszawa 2016.
- Szymanek J., *Postulowane zmiany Konstytucji RP: zderzenie dążeń centrypetalnych i centryfugalnych w myśleniu o ustroju politycznym państwa*, w: J. Jaskiernia, K. Spryszak (red.), *Dwadzieścia lat obowiązywania Konstytucji RP. Polska myśl konstytucyjna a międzynarodowe standardy demokratyczne*, Toruń 2017.
- Thompson J.B., *Skandal polityczny. Władza i jawność w epoce medialnej*, Warszawa 2010.
- Tobiasz M. (red.), *Antynomie i paradoksy współczesnej demokracji*, Warszawa 2016.
- Tocqueville A. de, *O demokracji w Ameryce*, Warszawa 1976.
- Ulica i zagranica*, rozmowa Adama Szostkiewicza z Wojciechem Sadurskim, „Polityka” 2017, nr 30.
- Walters W., Haahr J.H., *Rządzenie Europą*, Warszawa 2011.
- Warczuk T., Zarycki T., *Gra peryferyjna. Polska politologia w globalnym polu nauk społecznych*, Warszawa 2016.
- Wawrzyniak J., *Sejm a Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów*, Warszawa 2016.
- Weber M., *Polityka jako zawód i powołanie*, Kraków–Warszawa 1998.
- Weingast B.R., *Postscriptum do „Political Foundations of Democracy and the Rule of Law”*, w: J.M. Maravall, A. Przeworski (red.), *Demokracja i rządy prawa*, Warszawa 2010.

- Wesołowski W. (red.), *Koncepcje polityki*, Warszawa 2009.
- Wilkin J., *Kategoria jakości rządzenia w naukach społecznych – zagadnienia metodologiczne*, w: J. Wilkin (red.), *Jakość rządzenia w Polsce. Jak ją badać, monitorować i poprawiać*, Warszawa 2013.
- Willke H., *Tragedia państwa: prolegomena do teorii państwa i policentrycznego społeczeństwa*, „Zarządzanie Publiczne” 2007, nr 1.
- Witkowski Z. (red.), *Prawo konstytucyjne*, Toruń 2002.
- Wnuk-Lipiński E., *Świat międzyepoki. Globalizacja – demokracja – państwo narodowe*, Kraków 2004.
- Wojtaszczyk K.A., *Współczesne systemy polityczne*, Warszawa 1998.
- Ziółkowski J., *Autorytet polityczny. Geneza, ewolucja, symptomy kryzysu*, Warszawa 2012.
- Ziółkowski J., *Wrogość w stosunkach politycznych. Modelowa analiza funkcjonalna*, Warszawa 2013.
- Żyro T., *O negliżowaniu władzy demoliberalnej*, „Studia Politologiczne” 2016, vol. 41.

Indeks podstawowych zagadnień

administracja

- istota i zadania 153–155
- w kontekście polityki 53, 151–156
- w kontekście rządzenia 151–156

demokracja

- jako wyzwanie badawcze 33–43
- konsolidacja 40–41
- mechanizmy ochronne 122–126, 132–138
- modele 17, 37–39, 68, 112, 164–166
- przyszłość 38–40, 42–43, 163–173
- rozumienie 28, 73–74, 115–116, 166–167
- ograniczenia modelu liberalnego 19, 33–36, 159–162, 167–173
- większość jako wartość i problem demokracji 114–118
- zagrożenia 14, 36, 38–42

komunikacja społeczna

- informatyzacja jako wartość i problem 81–83
- kultura postprawdy 86–88
- media 83–86
- walka o wizerunek medialny 83–88

nauki o polityce

- historia 15–16
- na Uniwersytecie Warszawskim 179–181
- o wartości pytań w nauce o polityce 20, 175–177
- wyzwania i zadania 12, 15–18, 23, 33–43, 177–179

państwo

- modele 97–104, 155
- w kontekście rządzenia 51–52, 98–109

polityka

- mechanizmy 11
- o potrzebie strategii 157–158
- polityka publiczna 23
- tożsamości 45–61
- w kontekście rządzenia 48–54

prawo

- konstytucja a rządzenie 145–149
- rządy prawa 139–145
- rządy przy pomocy prawa 139–145

protest i opór

- modele 77–79
- w kontekście demokracji 14–15, 126–130

rządzenie

- ciągłość i zmiana 157–173
- modele 26–31, 100–101
- perspektywy badawcze 22, 24–26
- pojęcie 8–9
- przedmiot sporu 31–32, 137–149
- w kontekście rządu 53
- w kontekście zarządzania publicznego 8,
- rządzący i opozycja 116, 142, 158–159
- standardy wartościowania 105–108, 166–167
- znaczenie 31–32

społeczeństwo obywatelskie

- istota 130
- znaczenie 108–109, 129–135

spór polityczny

- modele 59–61
- w kontekście rządzenia 61, 101, 102–104, 137–149

suweren

- podmiotowość w świecie podziałów 118–123
- w kontekście przedstawicielstwa 118–123

świadomość społeczna

- kultura polityczna 66–80
- w kontekście rządzenia 63–80

tożsamość narodowa

- jako wartość i uzurpacja 89–96
- jako narzędzie walki politycznej 90–92
- jako uwarunkowanie w polityce 92–96

władza i władztwo

- granice 111–135
- legitymizacja 85, 106, 116, 118–120
- modele i rodzaje 12, 83, 100
- trójpodział i równowaga 9–10, 137–149
- większość jako wartość i problem 112–123
- w kontekście rządzenia 54–59, 133–135

Indeks osób

(nie uwzględnia zestawienia literatury)

Almond Gabriel A. 66
Anioł Włodzimierz 181
Antoszewski Andrzej 19, 39, 40–41,
115
Arnoldi Jakob 168
Arystoteles 47

Bacon Francis 106,
Baczyński Jerzy 90
Balcerowicz Bolesław 180
Bankowski Marek 40
Baskiewicz Jan 31–32, 34, 39, 58,
117, 127, 131, 181
Beck Ulrich 94, 100, 168,
Berger Peter 176–177
Beyme Klaus von 106
Bieleń Stanisław 181
Bierzanek Remigiusz 181
Blok Zbigniew 50
Błuszkowski Jan 64
Bodio Tadeusz 12, 50, 170, 180
Bodnar Artur 49–50, 181
Borowiec Piotr 17
Brito Vieira Mónica 119, 120

Chodubski Andrzej 40
Cord Robert L. 53
Crick Bernard 46–48
Czapiński Janusz 64, 69
Czyżowicz Wiesław 181

Dahl Robert 39, 55
Dalton Russell J. 128
Derczyński Włodzimierz 67
Diamond Larry 119
Dror Yehekel 105,
Dworkin Ronald 146

Feliksiak Michał 71–72, 75
Ferejohn John 145
Ferens Andrzej 152
Ferguson Niall 19
Filipiak Teodor 66–67, 181,
Filipowicz Stanisław 36, 84, 176, 180
Firlit-Fesnak Grażyna 181
Flis Mariola 64
Frysztacki Krzysztof 64
Fuchs Dieter 66
Fukuyama Francis 38, 178

Gaebler Ted 23
Garfinkel Harold 11
Garlicki Jan 66, 180
Garlicki Leszek 114
Gebethner Stanisław 181
Giddens Anthony 94
Giza Anna 64
Golinowski Janusz 97
Goodwin Paul 24
Góralczyk Bogdan 181
Grabowski Tomek 177

- Grande Edgar 94
 Grzybowski Marian 137
 Grzywaczewski Tomasz 125
 Gulczyński Mariusz 114
- Haahr Jens H. 94
 Halizak Edward 181
 Hall John A. 132
 Hausner Jerzy 8, 22
 Held David 39, 68
 Herbut Ryszard 39
 Hobbes Thomas 106, 120
 Hoesick Ferdynand 10
 Holmes Stephen 134
 Huntington Samuel P. 38–39
- Itrich-Drabarek Jolanta 152, 180
 Izdebski Hubert 8,
 Izdebski Jan 152
- Jackson Robert 123
 Jaki Patryk 102
 Jakubowicz Karol 88
 Jakubowski Wojciech 67, 180
 Jasińska-Kania Aleksandra 50, 67
 Jaskiernia Jerzy 114, 137, 148
 Jessop Bob 8, 22
 Jones Walter S. 53
 Juncker Jean-Claude 28
- Kaczmarczyk Michał R. 128–129,
 Kaczmarek Bohdan 12, 87, 180
 Kaczyński Jarosław 95, 169, 171
 Karwat Mirosław 45, 50, 84, 86,
 91–92, 180
 Kądzelski Marek 58
 Kielmiński Zbigniew 181
 Kjær Anne M. 7, 22, 26, 106
 Klementewicz Tadeusz 49–51, 173,
 180
 Klingemann Hans-Dieter 66, 128
- Kołodko Grzegorz W. 18, 35, 92
 Kooiman Jan 99
 Kowalski Jerzy 67
 Kozub-Ciembroniewicz Wiesław 40
 Koźmiński Andrzej K. 18, 35, 92
 Kramek Bartosz 125
 Krauz-Mozer Barbara 17
 Król Marcin 42, 59, 171
 Kruk Maria 137–138
 Krzemiński Adam 133
 Księżopolski Mirosław 181
 Kubuj Katarzyna 94
 Kuciński Jerzy 138
 Kukułka Józef 181
 Kuźniar Roman 181
- Lehmbruch Gerhard 39
 Lelonek Adam 125
 Leś Ewa 181
 Lewandowska-Malec Izabela 38
 Lijphart Arend 39, 112
 Linz Juan 40
 Locke John 36
 Luhmann Niklas 128
- Łętowska Ewa 100, 142
 Łuczak Aleksander 181
 Łukowski Wojciech 180
- Macek Iwona 152
 Mach Bogdan W. 65
 Machiavelli Niccolò 106
 Macierewicz Antoni 158
 Magierska Anna 181
 Maj Czesław 181
 Majone Giandomenico 24, 46, 53
 Malec Dorota 15
 Malec Jerzy 15
 Malinowska Izabela 180
 Maranowski Paweł 156
 Maravall José M. 134, 141, 144–146

- Marciniak Ewa M. 66, 86–87
 Marszałek-Kawa Joanna 40
 Mazur Stanisław 8, 22
 Medeiros James A. 53
 Mider Daniel 64
 Miklaszewska Justyna 39
 Misiuk Andrzej 180
 Młynarski Wojciech 182
 Mołdawa Tadeusz 180
 Monteskiusz (Charles Louis de
 Secondat de Montesquieu) 9–10,
 133, 139
 Morawski Lech 67
 Mrozek Bogusław 181
 Mucha Paweł 131

 Nalewajko Ewa 156
 Nocoń Jarosław 52
 Noga-Bogomilski Artur 66
 Nycz Kazimierz 10

 Orbán Viktor 31, 177
 Osborne David 23
 Osiatyński Wiktor 132
 Osiński Joachim 181
 Osuchowski Janusz 181
 Otto Justyna G. 36, 41

 Panek Tomasz 69,
 Pasquino Pasquale 145
 Pawlicka Aleksandra 171
 Peters B. Guy 99, 152
 Pietraś Marek 181
 Piotrowski Ryszard 114, 118, 123,
 142
 Polak Paulina 64
 Popławski Dariusz 181
 Popper Karl 115
 Post Barbara 156
 Powell G. Bingham 66
 Preece Jackson J. 96

 Przeworski Adam 134–135, 141,
 144–146
 Przybysz Kazimierz 181
 Przyłębska Julia 126

 Raciborski Jacek 50, 103
 Radiukiewicz Anna 156
 Roskin Michael G. 53
 Rothert Agnieszka 22, 180
 Rucht Dieter 128
 Runciman David 119, 120
 Russell Bertrand 58, 133
 Ruszkowski Paweł 161
 Rydlewski Grzegorz 7, 24, 64, 68, 99,
 105, 152, 158
 Rydzyk Tadeusz 169
 Rykowski Zbysław 49, 160
 Ryszka Franciszek 49–50, 128, 139,
 160, 181
 Rysz-Kowalczyk Barbara 181

 Sadura Przemysław 103
 Sadurski Wojciech 39, 127
 Sartori Giovanni 38–39
 Schmitt Carl 45
 Schumpeter Joseph 39
 Scott John 54–56, 99
 Sierakowski Sławomir 173
 Sikorska Małgorzata 64
 Skąpska Grażyna 64
 Skarżyński Ryszard 45
 Snyder Timothy 9, 126
 Spryszak Kamil 114, 137, 148
 Sroka Jacek 99
 Staniszkis Jadwiga 30–31, 54, 104
 Stankiewicz Władysław J. 191
 Stasiak-Jazukiewicz Ewa 181
 Steiner Jürg 39
 Sulowski Stanisław 18, 180–181
 Surdej Aleksander 24
 Szacki Jerzy 67

- Szatur-Jaworska Barbara 181
 Szczegółka Lech 67
 Szczupaczyński Jerzy 40
 Szefernaker Paweł 125
 Sześciło Dawid 152
 Szostkiewicz Adam 39
 Sztompka Piotr 55, 64
 Szymanek Jarosław 40, 119, 148, 180

 Ścigaj Paweł 17
 Śpiewak Paweł 112, 119, 132

 Thompson John B. 84
 Tobiasz Marcin 37
 Tocqueville Alexis de 116–117,
 130–131

 Ujazdowski Kazimierz M. 171
 Ulicka Grażyna 181

 Verba Sidney 66

 Walenciak Robert 34
 Walters William 94
 Walzer Michael 128
 Warczok Tomasz 182

 Wawrzyniak Jan 94, 114, 141
 Weber Max 45, 46
 Weingast Barry R. 134
 Wesołowski Włodzimierz 51
 Wężyk Katarzyna 104
 Wierzchowska Anna 22
 Wilkin Jerzy 8,
 Willke Helmut 99
 Witek Elżbieta 124
 Witkowski Zbigniew 114
 Władysław Wiesław 49, 160
 Wnuk-Lipiński Edmund 176
 Wojtaszczyk Konstanty Adam 39,
 66–67, 86, 181
 Wołpiuk Waldemar 114
 Wright George 24

 Zaleśny Jacek 181
 Zarycki Tomasz 182
 Zieliński Eugeniusz 181
 Zielonka Jan 41, 46, 104
 Zięba Ryszard 181
 Zijderveld Anton 176–177
 Ziolkowski Jacek 11, 55

 Żyro Tomasz 36, 180

Nota o autorze

Prof. dr hab. Grzegorz Rydlewski jest absolwentem i pracownikiem Uniwersytetu Warszawskiego, przewodniczącym Rady Naukowej Instytutu Nauk Politycznych, twórcą i kierownikiem Zakładu Nauki o Państwie i Administracji Publicznej. Jest badaczem systemów politycznych i administracyjnych, relacji między polityką i administracją, problemów jakości oraz prakseologii rządzenia i decydowania publicznego w Polsce i innych państwach europejskich, systemowych i strategicznych problemów bezpieczeństwa. Autor ponad stu publikacji, w tym kilkunastu książek (m.in.: *Rządzenie koalicyjne w Polsce. Bilans doświadczeń lat dziewięćdziesiątych*, Warszawa 2000; *Służba cywilna w Polsce. Przegląd rozwiązań na tle doświadczeń innych państw*, Warszawa 2001; *Rządowy system decyzyjny w Polsce. Studium politologiczne okresu transformacji*, Warszawa 2002; *O skutecznym działaniu w polityce. Dziesięć przykazań nie tylko dla ludzi polityki*, Warszawa 2004; *Polityka i administracja w rządach państw członkowskich Unii Europejskiej. Studium politologiczne*, Warszawa 2006; *Systemy administracji publicznej w państwach członkowskich Unii Europejskiej*, Warszawa 2007; *Rządzenie w świecie megazmian. Studium politologiczne*, Warszawa 2009; *Decydowanie publiczne. Polska na tle innych państw członkowskich Unii Europejskiej*, Warszawa 2011; *Polska polityczna. Sfera publiczna jako środowisko decydowania politycznego*, Warszawa 2014; *Modernizacja administracji. Studium polityk administracyjnych w Polsce*, Warszawa 2015; *Megasystem bezpieczeństwa narodowego w Polsce. Ujęcie procesowe i funkcjonalno-decyzyjne*, Toruń 2017). Przez ponad dziesięć lat aktywny w administracji rządowej, m.in. jako sekretarz Rady Ministrów i szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Zaletą tej książki jest jej niezwykle aktualność i odwaga odniesienia się – choć z zamierzonym dystansem, powściągliwością – do politycznej konfrontacji rozgrywającej się aktualnie w Polsce, na tle kryzysowych tendencji w zglobalizowanym świecie i w europejskiej wspólnocie. (...) Autor wyeksponował kluczowe aspekty sporu o to, czym w ogóle jest rządzenie, władza, polityka, jakich rozstrzygnięć dokonuje się dziś w ogniu walki politycznej w kwestii modelu rządzenia; nicią przewodnią jego rozważań jest refleksja nad warunkami i barierami efektywności określonych modeli. (...) Tytuł proponowany przez Autora być może wyda się komuś manieryczny, jednak jest jak najbardziej adekwatny, gdyż właśnie dowodzi on tego, że za dylematami i dyskusjami dotyczącymi modelu rządzenia, ba, samej istoty mechanizmu czy procesu rządzenia kryją się najbardziej fundamentalne problemy związane z warunkami przetrwania zbiorowości państwowej, wspólnoty narodowej, adaptacji do zmian cywilizacyjnych lub marginalizacji i regresu. Autor trafnie wskazuje, że nie sposób rozwiązać jakichkolwiek, w tym elementarnych problemów wynikających z wyczerpywania się tradycyjnych schematów władzy, tradycyjnego repertuaru metod i narzędzi rządzenia bez pogłębionej analizy źródeł, charakteru i zasięgu podziałów społecznych, przesłanek i przejawów kryzysu ideologii i doktryn, ale też mentalności społecznej, typów i wzorców kultury politycznej.

Książka jest dobrym przykładem nauki o polityce uprawianej integralnie, a nie w opłótkach wąskiej specjalizacji wspartej hermetyczną terminologią. Politolog występuje tu w roli tyleż badacza, nauczyciela, doradcy, co i wychowawcy, a zarazem obywatela. Trudno o lepszą syntezę cech składających się na społeczne powołanie politologa. (...) Książka jest bardzo budującym akcentem w jubileuszu 50-lecia Instytutu Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego.

Z recenzji wydawniczej prof. zw. dra hab. Mirosława Karwata

ISBN 978-83-8017-178-7



9 788380 171787