

JACEK KURCZEWSKI
Warszawa

DEMOKRACJA POD RZĄDAMI PRAWA PRZEGLĄD DOŚWIADCZEŃ

Zastanawiam się, w jakim stopniu po czterech latach od zakończenia obrad Okrągłego Stołu uzasadnione byłoby określenie ustroju naszego jako demokracji pod rządami prawa. Mój punkt widzenia jest specyficzny. Odpowiedzi na to pytanie będę bowiem poszukiwał jako socjolog. Taka zapowiedź mogłaby zostać potraktowana jako swoista próba uniku. Trudno określić, jakie są prawa i obowiązki poszczególnych dyscyplin, a bardzo często dyscyplinarność podejścia ma oznaczać usprawiedliwienie niewiedzy o innych aspektach badanego zjawiska. W tym wypadku, mówiąc o socjologicznym punkcie widzenia, mam na myśli coś więcej niż tylko określenie ustroju politycznego jako zjawiska społecznego. Jest to także zapowiedź podejścia empirycznego i interpretatywnego zarazem. Oznacza to między innymi, że punktem wyjścia są dla nas fakty ustrojowe niezależnie od ich modalności normatywnej lub jej braku, a dojść mamy do zrozumienia ustroju politycznego, a nie do takich lub innych interpretacji normatywnych. W naszej interpretacji nie jesteśmy skrępowani faktami normatywnymi, ale z kolei fakty normatywne musimy brać pod uwagę tak jak wszelkie inne i wraz z uznaniem ich specyfiki.

EWOLUCJA USTROJOWA

Podział władz został wprowadzony do konstytucji polskiej dopiero przepisami tzw. małej konstytucji z 1992 r. Ustrój Polski w okresie poprzedzającym zbliżył się na parę lat do założonej w konstytucji z 1952 r., przez długie lata jedynie fasadowej suwerenności parlamentu. Fascynujące było obserwowanie, jak z chwilą usunięcia się PZPR ze sceny politycznej w życie wchodzi art. 20 ówczesnej konstytucji, zgodnie z którym „[n]ajwyższym organem władzy państwowej jest Sejm Rzeczypospolitej Polskiej”, z wszelkimi tego konsekwen-

cjami. Od strony konstytucyjnej możemy więc zanotować dwa jakościowo różne etapy ustrojowe w latach 1989-1992: etap pierwszy – od uchwalenia przez Sejm PRL IX kadencji zmian konstytucyjnych wynikających z porozumień wynegocjowanych przy Okrągłym Stole do uchwalenia tzw. małej konstytucji; etap drugi – rozpoczęty w lecie 1992 uchwaleniem ustawy konstytucyjnej regulującej stosunki między władzą ustawodawczą a władzą wykonawczą.

Gdybyśmy powiedzieli, że podział ten wyczerpuje ewolucję stosunków ustrojowych w interesującym nas wymiarze byłaby to na pewno gruba przesada, ale przesadą byłoby także powiedzieć, że podział ten nie ma znaczenia. Stosunki polityczne w swej dynamice obejmowały także inne zjawiska i inne fakty. Do tych faktów należą także konkretne działania konkretnych osób. Historia polityczna jest dla wielu pociągająca właśnie dlatego, że nie sposób jej rozsądnie uprawiać, nie biorąc pod uwagę ludzkiego sprawstwa i konkretnych czynników określających wolne działanie ludzkie. Gdy teoretycy spierają się o to, czy element woluntarystyczny w ogóle w rozumieniu zjawisk społecznych uwzględnić, badacze życia politycznego zjawiają się ustaleniem, czyja wola i w jakiej mierze zdecydowała o takim, a nie innym przebiegu zdarzeń. Interakcja pomiędzy podmiotami życia politycznego nie jest oczywiście wolną grą sił osobowościowych, dokonuje się w określonej strukturze możliwości i nawet najbardziej zdecydowany przywódca nie jest w stanie zmienić doraźnie siły gospodarczej swojego państwa. Dokonuje się także w określonych ramach instytucjonalnych, które, choć podlegające woli jednostek, są w danym momencie od niej niezależne i stanowią fakt zewnętrzny, do którego trzeba się ustosunkowywać. Tak więc ludzkie zamiary, częstokroć wzajemnie się znoszące, instytucje i okoliczności razem stanowią układ, w którym podejmowane z woli ludzkiej działania w swym przebiegu (nie mówiąc już o wyniku) mogą odbiegać od woli wszystkich działających podmiotów.

Zaczęliśmy od strony czysto instytucjonalnej, mówiąc o zmianach konstytucyjnych. Jeśli dla odmiany spojrzeć na omawiany okres od strony czysto personalnej, to mamy tu do czynienia z etapem pierwszym, w którym głową państwa staje się dotychczasowy kierownik komunistycznego państwa-partii gen. Wojciech Jaruzelski, i z etapem drugim, w którym dotychczasowy antagonistą Jaruzelskiego, przewodniczący NSZZ Solidarność Lech Wałęsa zostaje prezydentem RP w wyniku przyspieszonych wyborów powszechnych, odbytych pod koniec 1990 r. Biografie polityczne tych ludzi są całkowicie odmienne, a opozycyjna przeszłość Wałęsy staje się moralną legitymacją cezury, jaką przeprowadza się między prezydenturą Jaruzelskiego, trwającą do 1990 r., a prezydenturą Wałęsy. Czynniki personalnych nie można jednak oddzielić od okoliczności i instytucji. Wałęsa, dochodząc do władzy, symbolizuje antykomunistyczną opozycję. Jednakże nowa epoka to także inny tryb wyboru głowy państwa bez zmiany

jego konstytucyjnych kompetencji. Jaruzelski jest prezydentem parlamentarnym, wybranym przez Zgromadzenie Narodowe złożone z posłów i senatorów, podczas gdy Wałęsa jest prezydentem wybranym bezpośrednio przez naród w wyborach powszechnych, a więc ma mandat niezależny od reprezentacji parlamentarnej.

W badanym okresie dokonuje się wreszcie następna istotna zmiana, łącząca elementy personalne i instytucjonalne. W drugiej połowie 1991 r. naród wybiera nowy parlament. Rzecz nie polega jednak tylko na tym, że częściowej zmianie ulega skład posłów i senatorów, ale przede wszystkim na tym, że wybory są formalnie i faktycznie wolne. W 1989 r. dzięki umowie Okrągłego Stołu wybory gwarantowały w Sejmie wpływ komunistom z PZPR, ich dotychczasowym sojusznikom z ZSL, SD i drobnych grup katolickich oraz opozycji. Wybory w 1991 r. nie były poprzedzone żadnym podobnym ograniczeniem, były więc wolne, co uznała demokratyczna społeczność międzynarodowa, przyjmując Polskę do Rady Europy.

Biorąc pod uwagę wspomniane zmiany personalne i instytucjonalne, możemy więc wskazać, że w okresie od Okrągłego Stołu następują kolejno po sobie cztery fazy charakteryzujące się odmiennym typem relacji między podstawowymi podmiotami sceny politycznej: 1. supremacja kontraktowego sejmiku nad wybranym prezydentem; 2. nierównowaga między demokratycznie wybranym prezydentem a kontraktowym sejmem; 3. nierównowaga między demokratycznie wybranym prezydentem a demokratycznie wybranym sejmem; 4. supremacja prezydenta nad sejmem.

1. Od lata 1989 r. do końca 1990 r. rozpada się PZPR i zanika struktura partyjna dotychczas nadrzędna w stosunku do organów władzy państwowej. Na plan pierwszy wydobywa się parlament, a konkretnie Sejm, jako najwyższy organ władzy państwowej, mający przewagę w stosunkach z Prezydentem pochodzącym z woli Zgromadzenia Narodowego. Po krótkich wahaniach wynik wyborów, dający moralne zwycięstwo, choć wcale nie faktyczną przewagę w parlamencie opozycji, powoduje powołanie rządu koalicyjnego pod kierownictwem Tadeusza Mazowieckiego, reprezentującego dotychczasową opozycję.

2. Wraz z objęciem na początku 1991 r. urzędu Prezydenta RP w wyniku wyborów powszechnych przez Lecha Wałęsę ulega osłabieniu pozycja kontraktowego sejmiku. Z inicjatywy prezydenta szefem nowego rządu zostaje Jan Krzysztof Bielecki, reprezentujący bliskie Prezydentowi postsolidarnościowe środowiska polityczne. W tym też okresie nabierają znaczenia dotychczas nie wykorzystywane kompetencje konstytucyjne prezydenta, a także nabierają politycznego znaczenia czynniki i instytucje mniejszego znaczenia, a więc możliwość powoływania sekretarzy stanu i nadawania im kompetencji według uznania Prezydenta. Formuje się też znaczenie Kancelarii Prezydenta, która wobec

konstytucyjnej odpowiedzialności Prezydenta za bezpieczeństwo narodowe i politykę zagraniczną rozbudowuje swe zainteresowanie tymi działaniami. W efekcie dokonuje się budowa struktury kancelaryjnej, paralelnej do resortów obrony narodowej, spraw wewnętrznych i spraw zagranicznych, a więc swoista duplikacja zainteresowań, mogąca prowadzić w dalszym rozwoju do niepożądanego wielotorowości polityki. Możliwość ta wynika z konstytucji w jej kształcie z 1989 r. Prawdopodobnie szło o to, ażeby reprezentujący w okresie przejściowym *ancien regime* Prezydent dysponował strukturami alternatywnymi na wypadek konfliktu z rządem, ale możliwość ta została dostrzeżona w okresie potencjalnej konfrontacji między demokratycznie wybranym Prezydentem a w większości reprezentującym *ancien regime* Sejmem.

3. Przyspieszone wolne wybory parlamentarne w drugiej połowie 1991 r. oddają znów priorytet sejmowi, który tym razem ma demokratyczny mandat do spełniania konstytucyjnej roli najwyższego organu władzy państwowej. Pod naciskiem prawicowej większości sejmowej Prezydent nominuje Jana Olszewskiego, na zatwierdzonego następnie przez Sejm, premiera koalicyjnego rządu. Wydarzenia związane z uchwałą lustracyjną Sejmu i jej realizacją przez rząd można traktować jako próbę rozwiązania nierównowagi, jaka powstała z chwilą, gdy obok siebie na politycznym polu decyzyjnym znaleźli się mający równej wartości demokratyczny mandat Prezydent i Sejm, przy czym oba te organy władzy państwowej otrzymały konstytucyjnie najwyższe kompetencje. Wynikła stąd nierównowaga strukturalna mogła być rozwiązywana w jedną ze stron. Rząd Olszewskiego nie miał jednak na tyle szerokiej bazy parlamentarnej, aby konflikt między koalicją rządzącą a Prezydentem miał charakter opozycji prezydent–Sejm. W tej sytuacji rozwiązanie nastąpiło poprzez powołanie rządu innej koalicji parlamentarnej na czele z premier Hanną Suchocką.

4. Zmiana konstytucyjna w lecie 1992 r. prowadzi do sytuacji, w której Sejm musi ograniczyć swoje aspiracje, a zarazem wyjaśnieniu musi ulec struktura władzy wykonawczej w Polsce, gdyż, rząd jest uzależniony jednocześnie od Prezydenta i Sejmu. Związane z tym problemy możemy oglądać na przykładzie koalicyjnego rządu premier Hanny Suchockiej. Rząd ten miał możliwość prowadzenia polityki stosunkowo samodzielnej wobec obu tych sił, ale przy mniejszościowym charakterze koalicji było to bardzo ryzykowne i nieprzewidywalne w skutkach. Okres ten znalazł swoje spektakularne podsumowanie w decyzji Prezydenta rozwiązującej Sejm I kadencji. Związane z tym doświadczenia przekonują, że zadaniem przyszłej konstytucji będzie określenie najbardziej stabilnego wariantu relacji między władzą ustawodawczą a władzą wykonawczą w przyszłości. Wymaga to podjęcia trudnych decyzji, gdyż nie wszystkie jeszcze teoretycznie możliwe warianty zostały w naszych warunkach wypróbowane. Napięcia związane ze współzyciem nowej większości rządzącej po wyborach

1993 r. wywodzącej się z byłej PZPR i byłego ZSL i wywodzącego się z „Solidarności” Prezydenta są najlepszym tego dowodem.

Z dotychczasowych doświadczeń demokratycznego państwa polskiego wynika szczególne znaczenie instytucji praworządności i gwarancji konstytucyjnych. Trybunał Konstytucyjny został powołany w 1985 r. i zgodnie z duchem ograniczonej praworządności komunistycznej został okrojony w swym znaczeniu poprzez poddanie jego orzeczeń co do ważności lub nieważności ustaw uchwalającemu te ustawy Sejmowi. Rozwiązanie to miało szczególne znaczenie w czasach parlamentaryzmu fasadowego – określenie przyjęte dla oznaczenia roli parlamentu w czasach komunistycznych, choć domagające się zastąpienia jakimś określeniem, które lepiej zdawałoby sprawę z funkcji przezeń pełnionych – kiedy to partia mogła poprzez Sejm unieważnić niedogodną decyzję Trybunału. W okresie supremacji parlamentu, już po rozpadzie systemu komunistycznego, pozwoliło to w dość nieoczekiwany sposób zrealizować model znany z Wielkiej Brytanii, zgodnie z którym decyzje parlamentu nie podlegają kontroli sądowej. Okazało się to bardzo wygodne dla nowej władzy wykonawczej, której dążenie do sanacji finansów publicznych, a przede wszystkim do redukcji inflacji poprzez zmniejszenie nakładów socjalnych wchodzi permanentnie w konflikt z przepisami konstytucyjnymi i zasadą praw nabytych podtrzymywaną przez Trybunał.

To zagadnienie wymaga szczególnej uwagi. W swej polityce finansowej rządy demokratyczne nieraz były frustrowane przez decyzje Sejmu i wtedy z nadzieją oczekiwano na korygujące decyzje Senatu, choć i stąd mogły wpływać naruszające politykę budżetową inicjatywy. Jeśli Senat nie pomógł, albo jeśli pomocne dla rządu poprawki Senatu zostały odrzucone przez Sejm, wówczas ostatnią nadzieją dla rządu było zwrócenie się do prezydenta o odmowę podpisania takiej ustawy. Możemy to określić jako klasyczny mechanizm legislacyjnej walki o możliwość prowadzenia przez władzę wykonawczą odpowiedniej polityki, na końcu której rządowi pozostaje zawsze możliwość rezygnacji z pełnienia swej misji. Innym źródłem frustracji bywały decyzje Trybunału Konstytucyjnego, który nierzadko na wniosek opozycyjnej grupy parlamentarzystów uznawał za niezgodne z konstytucją ustawy. Odrzucenie orzeczenia Trybunału wymagało poważniejszej większości, a więc i więcej zabiegów ze strony stale zagrożonych przez opozycję i wewnętrzne niezdyscyplinowanie rządów. Miało to swe skutki w zmianach regulaminowych i konstytucyjnych zmierzających do uproszczenia odpowiednich procedur i ułatwienia sukcesu Sejmowi. Boje między nie mającym ostatecznego słowa w materii ustawowej Trybunałem Konstytucyjnym a Sejmem stanowią jedno z głównych napięć w historii politycznej nowego parlamentaryzmu polskiego.

Następną postacią dramatu politycznego III Rzeczypospolitej jest Rzecznik Praw Obywatelskich. Ten organ postulowany od dziesięcioleci przez koła liberalnej opozycji został – podobnie jak Trybunał Konstytucyjny – wprowadzony do instrumentarium projektowanego prawnego państwa socjalistycznego za rządów gen. Jaruzelskiego. Przyjęta koncepcja *ombudsmana* była bardzo szeroka a fakt, że jest powoływany przez parlament, mógł w ówczesnych warunkach stanowić dostateczną gwarancję, że samodzielność RPO w dochodzeniu indywidualnych praw nie zaszkodzi interesowi politycznemu partyjnego kierownictwa państwa. Pierwszy rzecznik, Ewa Łętowska, zaczynała pracę jeszcze w starym systemie, ale moment przejścia do nowego zaowocował energiczną działalnością powodującą dzięki publicznej widoczności niesłychaną wręcz popularność osoby rzecznika i samego urzędu. Wyraźne zaangażowanie się w popularnych społecznie kontrowersjach przeciwko nowym organom władzy, a także jest w końcu zadanie rzecznika, który krytykuje administrację, uczyniło z RPO instytucję wysokiego zaufania publicznego, której możliwości są często przeceniane. Od strony strukturalnej ta zdumiewająca kariera RPO, kontynuowana przez nie mniej kontrowersyjnego następcę, Tadeusza Zielińskiego, wskazuje, że w okresie strukturalnych nieraz kontrowersji i napięć między różnymi organami władzy wykonawczej i ustawodawczej jednoosobowy organ publiczny pozostający poza sferą tych władz może uzyskać bardzo wielkie znaczenie. Trybunał Konstytucyjny może wystarczyć, gdyby nie skrępowanie go zwierzchnią władzą Sejmu. Najwyższa Izba Kontroli odgrywa swą rolę wobec innych podmiotów, Rzecznik w tym układzie jest tym, kto może podjąć interes dowolnej osoby, jest więc instytucją ostatecznego odwołania, choć niewątpliwie odwołania od różnych decyzji płyną jednocześnie także do innych organów władzy.

Najwyższa Izba Kontroli, Trybunał Konstytucyjny, Rzecznik Praw Obywatelskich – to triada instytucji odziedziczonych po poprzednim ustroju, a odgrywających zasadniczą rolę w kształtowaniu się elementu rządów prawa w nowym ładzie demokratycznym. Tym większe jest znaczenie utrzymania tych instytucji możliwie z dala od przelotnych partyjnych nacisków i interesów. Perypetie związane z wyborem następcy tragicznie zmarłego pierwszego niekomunistycznego prezesa NIK Waleriana Pańki ilustrują rozmiar trudności w osiągnięciu tego ideału w sytuacji, gdy decyzje o obsadzie personalnej tych organów są w rękach czynnika politycznego.

KONFLIKT NORMATYWNY

Cechą demokratycznego życia politycznego jest postępująca pluralizacja opinii. Konkurencja rywalizujących ugrupowań, z których każde stara się wyróżnić na tle pozostałych poprzez zajęcie stanowiska w tej lub innej sprawie, ma tu znaczenie decydujące. O ile w poprzedniej epoce artykulacji publicznej podlegały z jednej strony stanowisko oficjalne reżimu, a z drugiej jego negacja, o tyle w nowych czasach nawet stanowisko oficjalne rządu bywa zróżnicowane i niespójne. Pochodną tych oczywistych zjawisk jest zróżnicowanie warstwy normatywnej, w której daje się odróżnić przynajmniej trzy podstawowe tendencje.

Tendencja pierwsza to utrzymujący się etos wolnościowy, który wyraża się obecnie w odrzuceniu wszelkich ograniczeń swobód jednostkowych, nawet jeśli ograniczenia te pochodzą od demokratycznie ustanowionej władzy. W swej najostrejszej formie tendencja ta wyraża się w anarchistycznych wystąpieniach przeciwko porządkowi publicznemu, w wersji umiarkowanej w liberalnych koncepcjach konstytucyjnego zagwarantowania praw i wolności człowieka, np. osobną kartą, jak przygotowana przez Komitet Helsiński i przedstawiona przez Prezydenta Sejmowi I kadencji.

Tak jak orientacja liberalna jest reakcją na doświadczenia ustroju totalitarnego, w którym indywidualne prawa i wolności były systematycznie naruszane, tak też reakcją na przeszłość jest orientacja fundamentalistyczna, w której akcent położony jest na tradycyjne wartości naszej kultury oraz na potrzebę ich rygorystycznej interpretacji i stosowania. Z tego punktu widzenia dziedzictwem komunizmu jest przede wszystkim erozja moralna społeczeństwa, którego kontakt z opiekunem wartości, Kościołem, był świadomie ograniczany, podczas gdy system komunistyczny prowadził do zakłamania poprzez instytucjonalizację systemu podwójnej prawdy, wewnętrznego obiegu informacji, propagandy itp. Orientacja ta znajduje wyraz w stanowisku Kościoła, który korzysta teraz ze swobody wyrażania swego zdania i oddziaływania na społeczeństwo, a także w działaniach środowisk katolicyzmu politycznego. W wystąpieniach przedstawicieli ZChN stanowisko to zostaje wyrażone najbardziej klarownie wtedy, gdy mówi się o triadzie: człowiek–rodzina–naród jako pewnej hierarchii podmiotów moralnych i zapowiada Kartę Praw Rodziny traktowanej jako podmiot prawny.

Wreszcie trzecią wyraźnie zarysowaną orientacją jest ta, którą określimy jako socjalna, a która wyraża się w dążeniu do egzekucji od władzy państwowej rozmaitych gwarancji i praw społecznych i ekonomicznych. Ponieważ gwarancje te zostały ustanowione, a nieraz i wprowadzone w życie w poprzednim reżimie, traktuje się tę orientację jako konserwatywną. W istocie sprawa jest bardziej skomplikowana, albowiem orientacja ta funkcjonowała przez dziesięciolecia w

poprzednim systemie jako reakcja na niedotrzymywanie przez rządzącą partię obietnic dobrobytu narodowego i jednostkowego. Podkreślając, że protesty społeczne w PRL miały zawsze swój wymiar godnościowy i polityczny, nie można przecież zapomnieć, że miały one też oczywisty wymiar społeczno-ekonomiczny. Na dzisiejszą obecność orientacji socjalnej trzeba patrzeć więc jako na splot czynników, w którym dążenie do zrealizowania socjalno-ekonomicznych aspiracji z poprzedniej epoki łączy się z niezadowoleniem z postępującego ograniczania instytucjonalnych gwarancji materialnego dobrobytu w kształtującej się gospodarce rynkowej. Od strony instytucjonalnej tendencję tę wyrażają z jednej strony projekt Karty Praw Społecznych i Ekonomicznych przygotowany przez SLD i odrzucony przez Sejm I kadencji, z drugiej zaś Pakt o Przedsiębiorstwie wynegocjowany przez rząd Hanny Suchockiej z centralami związkowymi.

Budując typologię podstawowych orientacji normatywnych, sprowadzimy ją do dwóch przeciwstawień. Z jednej strony jest orientacja indywidualistyczno-liberalna przyznająca uprawnienia tylko jednostce i państwu i traktująca państwo jako środek zabezpieczenia praw i wolności ludzkich; z drugiej zaś kolektywizm moralny, który widzi obowiązek jednostki podporządkowania się naturalnym strukturom normatywnym rodziny. Z jednej strony jest roszczenie przysługujące jednostce w stosunku do państwa o działania aktywne na rzecz jednostki, z drugiej zaś o nieczynienie pewnych działań, powstrzymywanie się od pewnych ingerencji lub zapobieganie podobnej ingerencji ze strony innych. Po dziesięcioleciach ideologii totalitarnej śladowo tylko obecny jest czwarty typ orientacji, w której kolektyw państwowy jest podmiotem najwyższym, mającym dominujące roszczenia do lojalności i posłuszeństwa jednostki. Nie można jednak wykluczyć, że podobne poglądy nie pojawiają się tak wśród zwolenników sprawnego państwa, jak i wśród tych, którzy podkreślają narodowy charakter związku państwowego. Jedni i drudzy mogą być bowiem niezadowoleni z indywidualistycznego rozszczępienia związku między obywatelem a państwem, a dążenie do odrodzenia wartości znajduje też swój świecki wyraz w nacisku na obowiązki jednostki, a więc i obowiązki obywatela względem swego państwa.

Aby uporządkować nieco te rozważania, cofniemy się na chwilę do petrażyckiej koncepcji teorii stosunku prawnego. Leon Petrażycki wyróżnia trzy zasadnicze typy stosunków: 1. uprawnienie do *accipere* – obowiązek *dare*, np. wierzyciel ma prawo otrzymać sumę dłużną, dłużnik ma obowiązek ją zapłacić; ten typ uprawnienia Jerzy Lande nazywa roszczeniem dodatnim; 2. uprawnienie do *non pati* – obowiązek *non facere*, np. prawo do nietykalności polegające na tym, by nie znosić, nie poddawać się pewnemu zachowaniu, od którego podmioty obowiązków powinny się wstrzymywać, a więc według Landego prawa

ochronne; 3. uprawnienie do *facere* – obowiązek *pati*, np. obowiązek odcierpienia przez przestępcę kary, do nałożenia której jest upoważnione państwo.

Ta charakterystyka określonych relacji między podmiotami prawnymi w pewnym tylko stopniu może być użyta do charakterystyki bilansu rozlicznych relacji, jakie między nimi mogą zachodzić. Gdyby jednak pójść tą drogą, to orientację indywidualistyczno-liberalną można by określić jako orientację na prawa ochronne jednostki, orientację socjalną jako kładącą główny nacisk na roszczenia dodatnie obywatela względem państwa, a orientacje kolektywistyczne jako te, które podkreślają szerokie upoważnienia państwa względem obywatela. Orientacja fundamentalistyczna na tym tle zarysowuje się jako wariant odmienny nie tyle co do typu relacji między państwem a obywatelem, ile co do odmiennej charakterystyki samych podmiotów życia publicznego, w którym określone prawa i obowiązki przysługują zbiorowościom naturalnym jak rodzina.

OPINIA PUBLICZNA

Orientacje te dominujące w polskim życiu politycznym znajdują swoje korzenie w poglądach społeczeństwa. Sądzę, że w tym momencie będzie właściwe odwołanie się do porównawczych badań opinii publicznej, które prowadziłem kolejno poprzez OBOP przy PRiTv w latach 1988, 1990 i 1992 na reprezentatywnych próbach krajowych. Badania te pozwalają uchwycić pewne tendencje rozwojowe w odniesieniu do kilku wskaźnikowych punktów odniesienia.

Na pytanie o obowiązki państwa względem obywateli otrzymywałem w ciągu tych lat praktycznie bardzo podobne rozkłady odpowiedzi:

Opinia publiczna o obowiązkach państwa wobec obywateli

Czy, Pana(i) zdaniem, obowiązkiem władzy państwowej w Polsce dzisiaj powinno być:

	1988	1990	1992
1. zapewnienie każdemu stałej pracy zgodnej z posiadanymi kwalifikacjami?			
powinno to być obowiązkiem państwa	91%	70%	80%
nie powinno to być obowiązkiem	6%	17%	17%
trudno mi powiedzieć	3%	4%	3%

2. zapewnienie każdemu stałej pracy choć niekoniecznie zgodnej z kwalifikacjami

powinno to być obowiązkiem państwa	71%	69%	76%
nie powinno to być obowiązkiem	21%	24%	18%
trudno mi powiedzieć	8%	7%	5%

3. zapewnienie każdemu minimum zarobków, renty, emerytury lub zasiłku w wysokości umożliwiającej związaną z końcem

powinno to być obowiązkiem państwa	93%	95%	96%
nie powinno to być obowiązkiem	5%	4%	3%
trudno mi powiedzieć	2%	1%	1%

4. zapewnienie każdemu obywatelowi dobrobytu

powinno to być obowiązkiem państwa	56%	33%	34%
nie powinno to być obowiązkiem	33%	59%	59%
trudno mi powiedzieć	11%	8%	7%

5. zapewnienie każdemu możliwości publicznego głoszenia swoich poglądów politycznych

powinno to być obowiązkiem państwa	70%	68%	67%
nie powinno to być obowiązkiem	20%	23%	25%
trudno mi powiedzieć	10%	9%	8%

6. zezwolenie każdemu obywatelowi, który tego zechce, na stałą emigrację za granicę

powinno to być obowiązkiem państwa	72%	72%	74%
nie powinno to być obowiązkiem	21%	22%	20%
trudno mi powiedzieć	7%	6%	6%

7. umożliwienie każdemu obywatelowi, który tego zechce, nauki religii dla jego dzieci w szkole

powinno to być obowiązkiem państwa	81%	79%	77%
------------------------------------	-----	-----	-----

nie powinno to być obowiązkiem	13%	17%	19%
trudno mi powiedzieć	6%	4%	4%

Jak widać, obraz obowiązków władzy państwowej względem obywatela uległ niewielkim zmianom w nowym ustroju. Nie zmienione praktycznie pozostały wysokie odsetki uznających za obowiązek władzy państwowej zagwarantowanie korzystania z praw politycznych takich, jak swoboda emigracji czy wolność słowa, a także publicznej realizacji swoich przekonań religijnych w formie odpowiedniej edukacji szkolnej dzieci. Poparcie dla indywidualistyczno-liberalnej koncepcji bezwarunkowego poszanowania różnych praw i wolności niezmiennie przenika resztę materiału badawczego. Upadek realnego socjalizmu zaznaczył się zarazem wyraźnym zmniejszeniem odsetka oczekujących od państwa gwarancji dobrobytu powszechnego. Nie ulega jednak wątpliwości, że nadal oczekuje się od państwa gwarancji minimum życiowego i zatrudnienia.

Na ile jest to ważne dla dominującej filozofii politycznej, okazuje się z analizy rozkładu odpowiedzi na inne pytanie naszej ankiety, w którym zarysowane zostały zasadnicze dwa modele relacji między obywatelem a państwem:

Możliwy jest różny stosunek obywateli do władzy państwowej. Który z wymienionych poglądów bardziej Panu(i) odpowiada?

	1988	1990	1992
1. obywatel powinien zawsze spełniać swoje obowiązki wobec państwa, niezależnie od tego, czy państwo dba o jego prawa i interesy	10%	17%	23%
2. obywatel powinien spełniać swoje obowiązki wobec państwa, o ile ono z kolei dba o prawa obywatela i o jego interesy	84%	78%	71%
3. uważam, że władza państwowa jest w ogóle zbyteczna	2%	1%	1%
4. trudno mi powiedzieć	4%	4%	5%

Porównując rozkłady odpowiedzi w poszczególnych latach, obserwujemy pewną interesującą zmianę, a mianowicie od 1988 do 1992 r. powoli wzrasta odsetek uznających bezwarunkowość obowiązków obywatelskich. Niemniej jednak zdecydowana większość opowiada się za kontraktualnym charakterem więzi między obywatelem a państwem i warunkowym – obowiązków obywatel-

skich. Sądę, że w wynikach tych wyraża się klarownie postawa traktująca państwo służebnie wobec potrzeb jednostki.

SPOŁECZEŃSTWO OBYWATELSKIE

Spółeczeństwo polskie złożone praktycznie z tych samych ludzi, nie jest jednak takie samo jak w 1989 r. Jedni zmienili zajęcie, inni je stracili, większość może pozostała przy tym samym, ale przede wszystkim uległ zmianie kontekst strukturalny jednostkowego życia.

Trudno spodziewać się jednak wyraźnego kształtu dopiero przecież wyłaniającego się społeczeństwa. Wszędzie na świecie w świadomości społecznej utrzymują się pewne przekonania o strukturze wewnętrznej społeczeństwa, które odziedziczone z przeszłości nie mają waloru sprawozdawczego. Klasa robotnicza, *working-class men* pozostaje ważnym elementem życia społecznego pomimo tego, że odsetek robotników wśród ogółu zatrudnionych gwałtownie maleje, a ich obyczaje i styl życia ulegają zmieszczaniu. Mówi się też o kapitalistach w sytuacji, gdy wielka własność staje się rozproszona a władza, *management*, uzyskuje przewagę nad własnością, *ownership*. W Polsce powtarza się slogany o robotnikach, chłopach i inteligencji tak, jakby podziały te nie straciły sensu już dużo wcześniej, a inne zjawiska takie jak np. powstanie nowej klasy średniej realnego socjalizmu nie miały większego znaczenia.

Zrozumieć powstającą strukturę społeczną można tylko wprowadzając jakiś porównawczy punkt odniesienia. Takim punktem może być struktura społeczna każdego rozwiniętego kraju Zachodu. Porównując, stwierdzimy, że w Polsce jest o wiele więcej niż gdzie indziej ludzi zatrudnionych w przemyśle i rolnictwie, a o wiele mniej ludzi zatrudnionych w usługach. Polska to z rozmysłem ukształtowany kraj robotniczo-chłopski z przewagą ludzi o wykształceniu zaledwie podstawowym, podczas gdy przeciętny kraj Zachodu ma dominację ludzi zatrudnionych zarówno w biurach państwowych i prywatnych, przedsiębiorstwach usługowych, jak też w rozmaitych zawodach wymagających wyższych kwalifikacji.

Ma to swoje znaczenie polityczne. Kryzys uderza w ludzi podwójnych zawodów, tzw. chłopów-robotników i wiąże silniej ze wsią i z rolnictwem. Nieprzypadkowo odkrywamy, jak silny jest obszar postaw antyreformatorskich na wsi. Z tych samych powodów co rolnicy na Zachodzie polscy rolnicy buntują się przeciwko zbyt niskim cenom żywności, konkurencji importu i ograniczeniom stawianym na zewnątrz wobec polskiego eksportu, chcą subwencji i dotacji, jednym słowem – preferencyjnej gospodarczej polityki państwa. Paradoksalnie, właśnie dzięki temu, że przetrwała komunizm, tradycyjna własność

prywatna ziemia w Polsce staje się dziś ciężarem dla polityki modernizacyjnej. Pracowników najemnych PGR-u można poddać zwolnieniu grupowemu i przenieść na zasiłek dla bezrobotnych, właściciele kilkuhektarowych gospodarstw rolnych są niezależni od państwa, ale mogą za to domagać się od państwa rozmaitych serwitutów o charakterze ekonomiczno-socjalnym. Mamy tu do czynienia z bardzo liczny elektoratem, którego niezależność połączona z rozszczeniowością jakby z natury skłania w czasach przebudowy gospodarki na rynkową do postaw anarchistycznych bardziej niż do konstruktywnie demokratyczno-liberalnych. Ideałem tego ruchu byłoby ludowe państwo dobrobytu, w którym wieś jest chroniona przed złymi skutkami rynku przez państwo gwarantujące pełny skup produkcji za stałe i korzystne ceny. Parlamentarny komponent jest tu ważny, gdyż on pozwala na wypowiedzenie swoich interesów dopóki wieś stanowi, tak jak dotychczas, istotną część elektoratu. Autorytatywne rządy mogą wzbudzać niepokój ze względu na możliwość realizacji interesów mieszkańców miast kosztem wsi. Na pewno w tej orientacji ważną rolę odgrywa idea państwowej polityki gospodarczej, silnej kontroli nad rynkiem i granicami.

Polska wiejska to jedna czwarta polskiej gospodarki i polskiej polityki. Poza nią znajdują się dwie sfery oddzielone płynną granicą, Polska gospodarki państwowej i Polska gospodarki prywatnej. Ta pierwsza, obejmująca do niedawna prawie całość życia gospodarczego poza rolnictwem, kurczy się coraz bardziej, co nie znaczy, że proces ten dokonuje się bez zahamowań. Jądrzem tej gospodarki były do niedawna państwowe przedsiębiorstwa, czyli jednostki gospodarki uspołecznionej, statut ich ulega stale zmianie, aczkolwiek trudno nam dziś przesądzić, kiedy, w jakiej formie i w jakim stopniu proces prywatyzacji tych jednostek zostanie zakończony. W miarę postępu tego procesu punkt ciężkości gospodarki państwowej przenosi się na tzw. sferę budżetową, wewnątrz której znajduje bardzo wielu pracowników administracji państwowej, obrony narodowej, wymiaru sprawiedliwości, spraw wewnętrznych, oświaty, szkolnictwa wyższego, nauki i ochrony zdrowia. Sfera budżetowa nie do udźwignięcia w dotychczasowych rozmiarach przy obecnym stanie finansów państwa czuje się słusznie zagrożona i występuje – podobnie jak rolnicy – za utrzymaniem dotychczasowych rozmiarów zatrudnienia i przywilejami. Generalnie w jej interesie jest jak najszersze funkcjonowanie usług społecznych opłacanych przez państwo, a poczucie niezależności skłaniające jej przedstawicieli do takich czy innych działań w obronie roli państwa w życiu społecznym i gospodarczym wynika nie z własnej pozycji ekonomicznej, ale z poczucia wartości tak indywidualnie posiadanych kwalifikacji, przeważnie wymagających co najmniej średniego wykształcenia jak i zbiorowo spełnianej funkcji w społeczeństwie, dla której trudno znaleźć tańszą konkurencję zewnętrzną. Jedynym mankamentem tej pozycji przetargowej, jaką dysponują rzesze budżetowej inteli-

gencji czy szeregowych pracowników usług (zdrowie, oświata itp.), jest możliwość zanegowania odpowiedzialności państwa za dostarczanie tych usług społeczeństwu bez potrzeby negowania ich znaczenia. Państwo może zrezygnować dla oszczędności z odpowiedzialności za ochronę zdrowia właśnie dlatego, że jest to tak podstawowa usługa. Powstała luka będzie i tak wypełniona zgodnie z prawem popytu i podaży. Istnienie i sukces sfery budżetowej zależy więc od powodzenia nacisków innych kategorii społecznych, takich jak rolnicy czy załogi przedsiębiorstw przemysłowych, na usługi państwowe.

Wbrew pozorom kolejne naciski na utrzymanie roli czynnej państwa w życiu gospodarczym pochodzić mogą ze strony kształtującego się drobnego i wielkiego biznesu krajowego. Badania drobiazgowo prowadzone nad kształtowaniem się polskiego biznesu pokazują jego słabość. Biznes zorganizowany występuje często do władz państwowych o odpowiednią politykę protekcyjną i promocyjną. Państwowo gwarantowany kredyt jest potrzebny wszystkim przedsiębiorcom, „raczkującym” i już rozwiniętym.

Te cztery źródła nacisków: wieś, podlegająca nieuniknionej restrukturyzacji, państwowa gospodarka produkcyjna, sfera budżetowych usług państwowych i kształtujący się biznes działają z różnych motywów na rzecz etatyzacji polityki gospodarczej i przeciwko konsekwentnie prowadzonej budowie wolnego rynku. Każda z tych kategorii chce bowiem stosunków rynkowych tylko w określonym wycinku tam, gdzie będzie to dla niej korzystne, a opowiada się przeciwko tam, gdzie działa to na jej niekorzyść. Rolnicy chcą przecież cen gwarantowanych, ale nie rezygnują z możliwości lepszego zysku w nieuregulowanej sprzedaży miastu; załogi przedsiębiorstw są zainteresowane jak najlepszym zbytem ich własnej produkcji, podobnie jak samodzielny biznes prywatny. Nawet sfera budżetowa chciałaby sprzedawać swe usługi niezależnie od zagwarantowanej ceny bezpieczeństwa. Na szczęście dla polskich reform te życzenia wykluczają się nawzajem, toteż efektem jest nie tyle obalanie reform, ile ich hamowanie; nie tyle odbudowa omnipotencji państwa, ile sprzyjanie jego dominacji w życiu gospodarczym i szerzej. Z tymi procesami współgra naturalne dążenie każdej administracji do powiększania zakresu swoich wpływów, nawet resort prywatyzacji stara się objąć to zagadnienie w jak najszerszym stopniu swoją kontrolą. W trakcie reformy rola państwa nie zanika, ale ulega przekształceniu. Procesy te od strony społecznej znajdują wyraz w kształtowaniu się coraz silniejszej pozycji administracji publicznej, która po chwilowym szoku politycznym odzyskała znaczenie, a wobec częstotliwości zmian kierownictwa politycznego uzyskuje coraz większą odeń niezależność.

ŚRODKI WYRAZU

W 1989 r. stary system był reprezentowany przy Okrągłym Stole przez kilka partii politycznych, nowy zaś przez doraźnie utworzoną polityczną reprezentację NSZZ Solidarność. Stary system partyjny uległ wkrótce dramatycznym przekształceniom, ale towarzyszył temu może nawet bardziej dramatyczny proces przekształcania się dotychczasowej opozycji. Po samorozwiązaniu się PZPR część jej działaczy utrzymała się na scenie politycznej w formie SdRP i działającego w parlamencie najliczniejszego klubu SLD. ZSL przekształciła się w PSL, drobne grupy sojuszników katolickich utworzyły Chrześcijańską Demokrację. Liczebność tych partii nie jest dokładnie znana, ale na podstawie potwierdzających się w różny sposób szacunków można przyjąć, że w najlepszej kondycji jest PSL mająca w dużej mierze nie naruszone zasoby personalne i materialne wyniesione z poprzedniego ustroju politycznego.

Po drugiej stronie obserwować można procesy strukturyzacji politycznej przyjmujące dwa odmienne modele. Jeden, model partyjny, który w poprzednim ustroju był otwarcie realizowany przez tępiącą przez władze komunistyczne KPN; drugi, model obywatelski, który był realizowany w okresie X kadencji Sejmu w postaci Obywatelskiego Klubu Parlamentarnego, reprezentującego pozakomunistyczny układ polityczny, i ruchu komitetów obywatelskich, wyrosłego na bazie i za poparciem Solidarności. Kampania prezydencka, która przeciwstawiła sobie dwie postacie opozycji solidarnościowej – Lecha Wałęsę i Tadeusza Mazowieckiego, przypieczętowała podział tego środowiska i zdecydowała o zwycięstwie modelu partyjnego. Sejm I kadencji i Senat były ciałami aż nadto partyjnymi, choć jak memento dawnych czasów odzywa się w nich ważki głos parlamentarnej reprezentacji NSZZ Solidarność. Bezpośrednia reprezentacja związków zawodowych jest swoistą cechą parlamentaryzmu polskiego, a tym wszystkim, którzy traktowali ją jako przechodzącą do przeszłości, należy zwrócić uwagę na to, że ostatnia ordynacja do sejmu powtarza zapisy dające wprost możliwość ponowienia przez związki zawodowe tej samej operacji politycznej.

Być może wspomniane cechy struktury społecznej sprawiają, że w Polsce związki zawodowe były i pozostają jednym z podstawowych środków politycznego wyrazu materialnych interesów wielkich środowisk społecznych, uwikłanych w bolesny proces reformy gospodarczej. Rolę tę odgrywają tak organizacje związane z oporem przeciwko realnemu socjalizmowi, jak i związki, które z ówczesnym reżimem współpracowały. Znaczenie związków zawodowych jest widoczne zwłaszcza na tle wciąż rachitycznych partii politycznych, które w większej części są polityczną emanacją klubów parlamentarnych i mają elitarny, a nie masowy charakter. Nie partie, ale związki zawodowe są w stanie zmobi-

lizować dziesiątki tysięcy pracowników i demonstrantów i postawić setki przedsiębiorstw w stan gotowości strajkowej. Broń strajku znacznie stępieła od czasu osłabienia gospodarki państwowej, a ostrze jej w samodzielnie gospodarujących przedsiębiorstwach zwraca się przeciwko samej załodze, ale niemniej strajk i protest związkowy podsycany przez naturalną konkurencję między poszczególnymi politycznie sobie wrogimi centralami związkowymi jest wciąż jedynym masowym zagrożeniem dla rządu, a w przypadku niekontrolowanego konfliktu również dla całości młodego systemu demokratycznych organów władzy państwowej. Jest to ryzyko polskiej demokracji, ale zarazem jej szansa. W porównaniu z innymi krajami wychodzącymi z komunizmu społeczeństwo polskie jest jedynym, które ma do dyspozycji te zinstytucjonalizowane środki wyrazu swoich interesów.

Tak jak swoista jest rola związków zawodowych, tak też swoistą rolę w życiu publicznym Polski odgrywa Kościół. Wokół aspiracji i realiów publicznej obecności Kościoła trwa żywy spór polityczny, który nie jest czymś nowym w naszej historii i znany jest także innym społeczeństwom demokratycznym. Mało kto postuluje wyznaniowy charakter państwa, co miałyby oznaczać, że religia rzymskokatolicka byłaby urzędowym wyznaniem państwowym. Spór dotyczy raczej zakresu obecności Kościoła i religii w życiu publicznym. Doświadczenia krajów demokratycznych w tej dziedzinie są jak wiadomo różne, a nasilenie sporów w Polsce zdaje się świadczyć po pierwsze o tym, że spadek po dziesięcioleciach surowego relegowania Kościoła poza życie publiczne nie minął bez echa w świadomości społecznej, po drugie zaś, że będzie to w najbliższej przyszłości nadal jedno z najbardziej kontrowersyjnych zagadnień polskiej polityki. W społeczeństwie, w którym większość jest wierząca i praktykująca (np. 54% odpowiadających na naszą ankietę w 1992 r.) można spodziewać się silnych dążeń do rewindykacji publicznego miejsca dla Kościoła, wiary i katolików. Cytowaliśmy już powyżej dane wskazujące np. na aprobatę dobrowolnego nauczania religii w szkołach publicznych. Myliłby się jednak ten, kto z faktów tych chciałby wyprowadzać konsekwencje ogólne. Na nasze pytanie o stosunek do roli religii i Kościoła w państwie większość (68%) opinii publicznej w 1992 r. odpowiedziała, że „państwo powinno być całkowicie oddzielone od spraw religijnych, które powinny pozostać prywatną sprawą każdego obywatela”, mniejszość (23%) uważała, że „Kościół i katolicyzm powinny być popierane przez państwo, ale z zapewnieniem prawa innych religii i niewierzących do publicznego głoszenia swoich przekonań i wolności sumienia”, a marginalna grupa (8%) opowiadała się za trzecim przedstawionym w kwestionariuszu stanowiskiem, że „większość Polaków to katolicy i dlatego katolicyzm powinien być religią państwową, a Kościół katolicki powinien mieć zapewniony wpływ na decyzje w sprawach publicznych”.

Fragment powyższy najlepiej będzie zakończyć, odwołując się do innego z ustaleń naszej ankiety z końca listopada 1992 r. Pytaliśmy w niej, kto ma wpływ na to, co dzieje się w Polsce dzisiaj, prosząc badanych o wybór między trzema możliwościami („wielki wpływ”, „pewien wpływ, ale niewielki” i „bez wpływu”) dla każdego z podmiotów, instytucjonalnych lub strukturalnych, z listy, a także o to, jaki ten wpływ powinien być. Okazało się, że lista uszeregowanych według przypisywanego im wielkiego wpływu podmiotów rozpoczyna się od partii politycznych i polityków, a kończy na „zwykłych ludziach”. Kiedy jednak zapytaliśmy o to, kto ten wielki wpływ na sprawy publiczne powinien mieć, wówczas okazało się, że listę rozpoczynają również partie i politycy, kończą natomiast zagraniczne rządy i obcy kapitał. Zdaniem zdecydowanej większości badanych, za duży wpływ na to, co dzieje się dziś w Polsce, ma Kościół, istotna część badanych – choć nie większość – zwiększyłaby z kolei wpływ tak krajowego biznesu, jak i związków zawodowych.

Na to, co dzieje się w polsce dzisiaj		
	mają wielki wpływ	powinni mieć wielki wpływ
1. politycy i partie	60%	65%
2. Kościół katolicki	57%	7%
3. zagraniczne rządy i obcy kapitał	30%	5%
4. urzędnicy, administracja państwowa	23%	26%
5. krajowi przedsiębiorcy	15%	43%
6. dawna nomenklatura komunistyczna	14%	2%
7. związki zawodowe	7%	41%
8. zwykli ludzie	3%	47%

Wygląda więc na to, że w sferze życia publicznego trójkąt władza – praca – kapitał określa instytucjonalne ramy nowego kontraktu społecznego na czas przemian. Partie polityczne natomiast są uznanym podmiotem życia politycznego, który ma być politycznym wyrazem stanowisk i interesów społeczeństwa.

PODSUMOWANIE

Podsumowanie czteroletniego okresu jest bez wątpienia pozytywne. W okresie tym została przywrócona po historycznej przerwie niezależność sądownictwa potwierdzona następnie konstytucyjną zasadą podziału władz. Na straży konstytucji znalazł się Trybunał Konstytucyjny, który zajmował się rozstrzygnięciem wielu istotnych kontrowersji. Inna z instytucji wprowadzonych w schyłkowym okresie realnego socjalizmu, Rzecznik Praw Obywatelskich, natychmiast po zmianie ustroju uzyskał pełny wigor w wyrażaniu praw obywatela i człowieka, ilekroć powstawało podejrzenie, że są one naruszone postępowaniem administracji. Chociaż żadne z wszczętych w Sejmie postępowań nie dotarło, jak dotychczas, przed Trybunał Stanu, niemniej możliwość taka stała się realna, a zagadnienie odpowiedzialności konstytucyjnej zaczęło być rozpatrywane wobec polityków dawnego i nowego czasu.

Prawo stosowane przez te i inne organy uległo radykalnej zmianie. Oczyszczono je doraźnie z totalitarnych zanieczyszczeń tam, gdzie było to ewidentne i rozpoczęto prace nad reformą całych gałęzi prawa. W tym czasie parlament zajął się legislacją bieżącą. W procesie tym weszły w nieunikniony konflikt dwie tendencje, z jednej strony potrzeba jak najpilniejszego torowania drogi dla dokonujących się przemian gospodarczych i innych, z drugiej zaś dążenie do doskonalenia prawa. Jest to nie tylko konflikt między pilnością prac legislacyjnych a ich jakością, ale także między racjonalnością materialną i formalną. Ten pierwszy, można powiedzieć, że banalny konflikt, przyciągał bardziej uwagę. Opóźnienia w ustawodawstwie bardzo często były przedmiotem zarzutów stawianych pracy Sejmu. Wymawia się też parlamentowi rozmaite błędy popełnione w toku działalności ustawodawczej. Prawdą jest, że nasz parlament w porównaniu z parlamentami krajów ustabilizowanych pracował pod niezwykłym napięciem czasu i potrzeb. Dające się uchwycić błędy były korygowane przez sam parlament, stąd stosunkowo częsta legislacja autokoryktywna dokonywana przez Senat bądź po uchwaleniu ustawy przez Sejm. W toku tego procesu okazało swe znaczenie działanie Senatu. Izba ta często jest uzasadniana przez odwołanie do modelu federalnego, podczas gdy jej rzeczywista funkcja w Polsce polega na wewnątrzparlamentarnej kontroli ustawodawstwa. Drugi z wymienionych konfliktów, a mianowicie między materialną a formalną racjonalnością prawa, znajdował wyraz w spektakularnych napięciach wokół niektórych decyzji Trybunału Konstytucyjnego. Ilekroć bowiem Trybunał uznawał rozstrzygnięcie ustawowe za niezgodne z Konstytucją, tylekroć można powiedzieć, że parlament w dążeniu do realizacji takiego lub innego celu politycznego – włączając w to cele ekonomiczne, np. potrzebę utrzymania antyinflacyjnego budżetu – postawił ten praktyczny cel ponad

zgodność z normami konstytucyjnymi. Można więc powiedzieć – i niektórzy tak powiadają – że częstotliwość niekorzystnych dla parlamentu orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego jest wskaźnikiem częstości, z jaką władza ustawodawcza wymykała się spod rządów prawa. Można jednak również powiedzieć, że rewolucyjne w swym charakterze zmiany dokonujące się w tym okresie w Polsce były możliwe dzięki temu, że w przypadku konfliktu między Konstytucją a ustawodawstwem orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego było poddawane następnie pod głosowanie Sejmu. Transformacja pod rządami prawa była więc możliwa dzięki temu rozwiązaniu praktycznemu, choć nasuwającemu oczywiste wątpliwości konstytucyjne.

Po 1989 r. Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym. Tak głosi Konstytucja i tak jest istotnie. Prawa w Polsce są uchwalane demokratycznie przez demokratycznie powoływany parlament i podlegli są im wszyscy na równi. W maju 1992 r. weszliśmy w nowy etap demokracji pod rządami prawa. Od tego miesiąca bowiem, wskutek odpowiedniej deklaracji rządu polskiego, przysługuje każdemu skarga do instancji europejskich na naruszenie praw i wolności przysługujących na mocy ratyfikowanej przez parlament konwencji europejskiej. Nowoczesne rządy prawa nie sprowadzają się do samowiązania się państwa swym oficjalnym prawem pozytywnym, ale wykraczają poza ten państwowy porządek prawno-pozytywny właśnie w kierunku praw człowieka. Rządy prawa to rządy prawa zgodnego z prawami człowieka i służebnego wobec nich.

Dziś podstawowe zagrożenie dla rządów prawa można widzieć w funkcjonowaniu samej demokracji, a ściślej – w trzech tego funkcjonowania wymiarach – gospodarczym, społecznym i politycznym. Historycznie rzecz biorąc – demokracja nie wytrzymuje biedy, nędzy i stagnacji. Zahamowanie spadku produkcji narodowej i odwrócenie kierunku jest najbardziej obiecującą przesłanką dla demokracji pod rządami prawa w Polsce. Jej rozwój wymaga określonej struktury społecznej, w której stosunkowo ograniczona będzie kategoria ludzi bezpośrednio uzależnionych od władzy państwowej w sferze gospodarczej. Demokracje wymagają tego, aby istniały silne środowiska obywateli materialnie od władzy niezależnych. Nie muszą to być wcale wielcy przedsiębiorcy, może to być masowo rozproszona własność cząstkowa. Różne formuły mogą realizować tę samą funkcję socjotechniczną budowy klas średnich obejmujących swym zasięgiem jak największą część społeczeństwa. Wreszcie stale potrzebna jest kontrola życia publicznego w Polsce ze względu na stopień, w jakim pozostaje ono – klasa polityczna i instytucje polityczne – w choćby pośrednim kontakcie z szerszymi środowiskami społecznymi tak, aby życie publiczne nie okazało się wierzchołkiem wywrotnej góry lodowej polskich problemów, konfliktów i apatii.

DEMOCRACY UNDER THE LAW
A REVIEW OF EXPERIENCES

S u m m a r y

The paper seeks to answer, from the perspective of the sociologist, to what extent four years after the Round Table talks the Polish system may legitimately be defined as democracy under the law. It presents the dynamic process of the system changes, both institutional and personal, in the period from the mid 1989 to the mid 1993. In view of these changes the paper distinguishes four successive stages which vary according to the type of relation between the main actors of the political stage: 1) the stage of the supremacy of the contractual Sejm over the elected president which it had elected, 2) the stage of unbalance between the president elected democratically in general election and the contractual Sejm, 3) the stage of unbalance between the democratically elected president and the democratically elected Sejm, and 4) the stage of the supremacy of the president over the Sejm.

The author emphasizes the role of three institutions: the Constitutional Tribunal, the Spokesman of Citizens' Rights, and the Highest Chamber of Control. These institutions, in fact, were established in the previous period, but they play a principal role in the forming of the elements of the reign of the law in the new regime.

The author mentions a progressive plurality in opinions and points at the three basic normative orientations in Poles: liberal, oriented at the individual rights and freedom; fundamentalist, stressing the traditional values of national culture; and social, which is expressed in the tendency towards executing from the authorities the social and economic rights. Basing himself on his own research of the years 1988 and 1992 the author concludes that the individual and liberal attitudes as well as little decrease in the rate of those expecting general welfare from the state still exist. At the same time people expect from the state a guarantee of the social minimum and employment.

The author states that Polish farmers, workers of state enterprises and the workers of the budget sphere, and also the class of businessmen under formation, from various reasons still act for the sake of the State control of economy in the measure that is most convenient for them. Due to these pressures, though there are other reasons as well, the public administration plays a more and more important role in the process of the system transformation.

The author presents a still strong position of Trade Unions and the Church in the public life of Poland. 1992 findings point out that the majority of Poles (68%) opt for a total separation between the State and the matters of religion. According to them it is political parties (65%), country entrepreneurs (43%), trade unions (41%) and common people (43%) that should influence what is going on in Poland.

Claiming that Poland is indeed a democratic legal State (democratically elected parliament, the law formed in a democratic manner, the principle of equality towards the law, the right of individuals to an individual complaint to the European authorities, since Poland has ratified the European Convention of Human Rights). The author points at the threats which lie here, among which he quotes the weakness of the Polish middle class as the most important one.

Translated by Jan Kłos