

Michał Kasiński*

OBLICZA CENTRALIZMU DEMOKRATYCZNEGO – PRÓBA INTERPRETACJI PROCESU HISTORYCZNEGO

I. Wprowadzenie

Centralizm demokratyczny był jednym z najważniejszych dogmatów ustroju Związku Sowieckiego i większości innych państw komunistycznych (poza Jugosławią)¹. W niniejszym szkicu poddaję pod rozważenie tezę, że ewolucja w kierunku centralizmu demokratycznego w określonych warunkach nastąpić może także w państwie postkomunistycznym, którego ustrój konstytucyjny opierał się dotychczas na zasadach liberalizmu politycznego, to znaczy w demokratycznym państwie prawnym. Co więcej, ewolucja w opisanym kierunku rzeczywiście ma miejsce w jednym z takich państw – Rzeczypospolitej Polskiej.

* Michał Kasiński – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor nadzwyczajny UŁ, Zakład Prawa Samorządu Terytorialnego Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji, Uniwersytet Łódzki.

¹ T. Szmyczak, *Ustrój europejskich państw socjalistycznych*, Warszawa 1983, s. 75. *Instytucje prawa administracyjnego europejskich państw socjalistycznych*, red. J. Starościan, Wrocław 1973, s. 121 i n.

II. Centralizm demokratyczny w Polsce Ludowej

1. W doktrynie konstytucyjnej i prawnoadministracyjnej PRL dogmat centralizmu demokratycznego interpretowano w różny sposób, zawsze jednak w zgodzie z fundamentalnymi zasadami ludowładztwa, kierowniczej roli partii komunistycznej oraz jednolitości władzy państwowej, realizowanej pod kierownictwem tej partii przez organy państwa w imieniu ludu pracującego miast i wsi². Istotne jest, że koncepcja centralizmu demokratycznego została w pierwszej kolejności wprowadzona do ustroju partii komunistycznych jako „partii nowego typu”, a następnie – po zdobyciu przez te partie władzy państwowej – przeniesiono ją na płaszczyznę kierowania państwem, gospodarką, organizacjami społecznymi. Zaczęto ją traktować jako zasadę kierowania społeczeństwem i systemem politycznym³. Innymi słowy, centralizm demokratyczny uważano za szkielet konstrukcji hierarchicznego systemu politycznej organizacji społeczeństwa, w której aparat państwowy był jednym z podsystemów, bezwzględnie podporządkowanym partii komunistycznej. Odnoszono pojęcie centralizmu demokratycznego do „takiej całości społecznej, która posiada ustrukturalizowany hierarchicznie ośrodek władzy oraz wyznacza poszczególnym komponentom całości określony stopień autonomii i samodzielności”⁴. Według W. Kieżuna system zarządzania państwem miał charakter sieciowej struktury macierzowej równoległych hierarchicznych linii ściśle ze sobą skoordynowanych i kierowanych przez przodującą siłę: partię komunistyczną, czyli Polską Zjednoczoną Partię Robotniczą. Były to: podstawowa linia hierarchiczna partii, linia aparatu bezpieczeństwa, linie administracji publicznej (administracji państwowej, rad narodowych, gospodarki narodowej),

² Por. M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 99; M. Zimmermann, *Centralizm demokratyczny w systemie rad narodowych*, Poznań 1956; H. Groszyk, *Geneza i istota centralizmu demokratycznego*, *Annales UMCS* 1957/4; Z. Leoński, *Podstawowe zasady ustroju administracji [w:] System Prawa Administracyjnego*, red. J. Starościał, t. 1, Ossolineum 1977, s. 235 i n.; E. Erazmus, *Centralizm demokratyczny w socjalistycznym systemie politycznym. Zarys problematyki*, Warszawa 1986.

³ H. Groszyk, *Geneza...*, s. 331 i n.; E. Erazmus, *Centralizm...*, s. 60.

⁴ E. Erazmus, *Centralizm...*, s. 99.

linia ustawodawstwa, linia związków zawodowych i linia armii⁵. Podstawowym elementem systemu zarządzania państwem była struktura organizacyjna partii. Zjazd – jej najwyższy organ statutowy – wybierał komitet centralny i jego kierownicze ciało – Biuro Polityczne KC PZPR na czele z I Sekretarzem, który kierował hierarchiczną linią organizacji partyjnych. Członkowie Biura Politycznego KC PZPR odpowiedzialni byli za funkcjonowanie aparatu bezpieczeństwa, administracji państwowej, rad narodowych, gospodarki narodowej, ustawodawstwa, aparatu związków zawodowych i obrony narodowej.

Centralizm demokratyczny w funkcjonowaniu partii miał aspekt wewnętrzny i zewnętrzny. Aspektu wewnętrznego upatrywano przede wszystkim w hierarchicznych powiązaniach między komitetem centralnym i jego aparatem oraz komitetami terenowymi: wojewódzkimi, powiatowymi (zlikwidowanymi w 1975 r.), miejskimi i gminnymi. Komitety terenowe oraz ich aparat nadzorowały działalność podstawowych organizacji partyjnych w jednostkach organizacyjnych aparatu bezpieczeństwa, administracji państwowej centralnej i terenowej, wojska, gospodarki, nauki i oświaty. Wszystkie statutowe władze partii formalnie pochodziły z demokratycznego wyboru i podlegały wewnątrzpartyjnej kontroli. Była to raczej fikcja, w praktyce na wszystkich szczeblach kierowniczą rolę odgrywała samoodtworząca się elita, obejmująca sekretarzy instancji partyjnych i ich najbliższych współpracowników. PZPR była pewną odmianą partii wodzowskiej.

Aspekt zewnętrzny centralizmu demokratycznego wyrażał się w tym, że komitety i podstawowe organizacje partyjne sprawowały funkcje politycznego kierownictwa i kontroli wobec w zasadzie wszystkich jednostek państwowych, wydając dyrektywy partyjne ich kierownikom, dopilnowując realizacji ustalonej centralnie „linii partii” i podejmując stosowne interwencje. Przekazywały też „z dołu do góry” hierarchii partyjnej informacje o realizacji zadań planowych i sytuacji politycznej w zakładach pracy. Szczególnie istotnym aspektem kierowniczej roli partii była zasada partyjnej nomenklatury, oznaczająca, że obsada wszystkich ważniejszych stanowisk kierowniczych dokony-

⁵ W. Kieżun, *Patologia transformacji*, Warszawa 2013, s. 31 i n.

wana może być tylko z rekomendacji lub za akceptacją odpowiednich instancji partyjnych, przede wszystkim spośród członków partii.

2. Koncepcja centralizmu demokratycznego była wewnętrznie sprzeczna i to nie w sensie dialektycznym, lecz bliższym zwykłego oksymoronu. W praktyce bowiem koncepcja ta mogła być realizowana tylko połowicznie: zapewniała jedność kierownictwa, wyrażającą się w jednolitej woli płynącej ze szczybla centralnego, jedność całego aparatu partyjnego i państwowego, hierarchiczne podporządkowanie organów niższych organom wyżej stojącym, kontrolę wykonywania, sprawowaną przez organy wyższe w stosunku do niższych⁶. Te same czynniki wykluczały natomiast rzeczywistą demokrację wewnątrz partii, w relacjach między partią a organami państwowymi oraz między tymi organami a społeczeństwem. W PRL chodziło przede wszystkim o relacje między partią komunistyczną i organami państwowymi a częścią społeczeństwa nazywaną „masami ludu pracującego miast i wsi”, której przypisywano prawnoustrojową rolę podmiotu władzy suwerennej.

Istniały co prawda instytucje z formalnego punktu widzenia demokratyczne, tworzące system organów wybieralnych: Sejm PRL, pośrednio też Rada Państwa, a w terenie rady narodowe. Instytucje „socjalistycznej demokracji” miały jednak charakter fasadowy, w wysokim stopniu fikcyjny na skutek poddania hegemonicznym wpływom elit partii komunistycznej, usytuowanych w kierowniczych ogniwach aparatu państwowego wszystkich szczebli. W pracy wydanej w 1977 r., a więc na 3 lata przed powstaniem Solidarności i 4 lata przed wprowadzeniem stanu wojennego, A. Łopatka pisał: „PRL będąc państwem demokratycznym nie jest państwem liberalnym, które pozwala na przejawianie się w zorganizowany sposób wszystkich postaw i dążeń politycznych i społecznych, realnie istniejących w społeczeństwie. PRL jest państwem dyktatury klasy robotniczej (...) PRL wyklucza możliwość istnienia organizacji politycznych opozycyjnych w stosunku do ustroju socjalistycznego oraz w stosunku do polityki kierownictwa państwa. Wyklucza też możliwość przejmowania wła-

⁶ M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Prawo...*, s. 93.

dzy politycznej z rąk PZPR i partii sojusznicych przez jakiegokolwiek ugrupowania opozycyjne. Ocenia, że byłoby to zagrożeniem najżywniejszych interesów ludzi pracy i narodu”⁷.

Tezy powyższe, reprezentatywne dla poglądów wyrażanych przez ówczesne kierownictwo partyjno-państwowe, oznaczały całkowite, pryncypialne odrzucenie możliwości pluralizmu politycznego w państwie socjalistycznym, a więc dopuszczalności wyboru przez naród innego sposobu życia, innych dróg rozwoju niż narzucone przez kierownictwo partii komunistycznej, wyboru innych ludzi do organów władzy państwowej niż osoby rekomendowane przez kierownictwo instancji partyjnych. Wyłączenie prawa wolnego wyboru przez obywateli własnych przedstawicieli do Sejmu i rad narodowych, niedopuszczalność konkurowania w wyborach kandydatów reprezentujących różne opcje programowe i odmienne interesy poszczególnych grup społecznych przekreślały możliwość poważnej dyskusji o demokracji w państwie socjalistycznym. Wydaje się, że w pełni zachowuje aktualność pogląd J. Kowalskiego, wyrażony w napisanym z pozycji marksistowskich tekście o międzyformacyjnych cechach demokracji politycznej, iż w każdym ustroju „zabójczo działa na demokrację nadmierna dysproporcja powstała w społeczeństwie zarówno w sferze własności, jak i w sferze dostępu do środków władzy politycznej”⁸.

Monopol aparatu partii komunistycznej na zarządzanie środkami produkcji będącymi formalnie własnością społeczną (ogólnonarodową) i zmonopolizowanie przez tę partię ośrodków władzy politycznej unicestwiały wszelkie szanse demokracji. W tych warunkach hasło „centralizmu demokratycznego” mogło być jedynie zasłoną dymną dla systemu władzy totalitarnej lub autokratycznej, bardziej lub mniej scentralizowanej, lepiej lub gorzej zbiurokratyzowanej⁹. Na pozór przeczą temu słowa Lenina, iż „centralizm, pojęty w prawdziwie demokratycznym sensie, zakłada stworzoną po

⁷ A. Łopatka, *Pozycja administracji państwowej w systemie organizacji społeczeństwa socjalistycznego w Polsce* [w:] *System...*, red. J. Starościk, t. 1, s. 17.

⁸ J. Kowalski, *Międzyformacyjne cechy demokracji politycznej*, SP 1981/1-2, s. 109.

⁹ Z. Leoński, *Podstawowe...* [w:] *System...*, red. J. Starościk, t. 1, s. 237.

raz pierwszy w historii możliwość całkowitego i nieskrępowanego rozwoju nie tylko poszczególnych właściwości lokalnych, lecz także miejscowych, samorządnych poczynań, miejscowej inicjatywy, różnorodności dróg, metod i środków”¹⁰. Oznaczały jednak tylko zalecenie, aby centralistyczne zasady funkcjonowania aparatu państwowego zostały złagodzone w niektórych kwestiach o znaczeniu szczegółowym, związanych ściśle z warunkami lokalnymi. Nie było natomiast równoznaczne z przyzwoleniem na jakiegokolwiek odstępstwa od fundamentalnej zasady kierownictwa partyjnego w zakresie programowania, obsady personalnej (nomenklatury) i nadzoru politycznego nad wszystkimi ogniwami aparatu państwowego. Ponieważ partia komunistyczna funkcjonowała w sposób ściśle scentralizowany, to i w systemie terenowych sowietów (rad ludowych, rad narodowych) dominowały nieuchronnie powiązania pionowe, a elementy poziomego podporządkowania organów wykonawczo-zarządzających i ich aparatu działającym plenarnie (na sesjach) sowietom tego samego szczebla mogły być tylko korekturą, mającą chronić sowiecki system władzy w terenie przed nadmierną biurokracyzacją. W tym samym celu podejmowano próby wdrażania metod pracy sowietów w sposób uwzględniający więź z masami oraz oddolną kontrolę społeczną. Nadzieje, iż umacnianie relacji poziomych w układach „podwójnego podporządkowania” doprowadzi do rzeczywistej demokratyzacji systemu ustrojowego, musiały jednak okazać się płonne.

Podstawowym źródłem rozbieżności w doktrynalnych interpretacjach centralizmu demokratycznego jako zasady ustrojowej była niespójność jego sensu politycznego i formalizacji prawnej. W PRL-owskiej konstytucji centralizm demokratyczny nie został zdefiniowany, zabrakło nawet normatywnego określenia celów, którym miały służyć rozwiązania ustrojowe opisywane w doktrynie jako równocześnie centralistyczne i demokratyczne. Ich cel polityczny wynikał natomiast jednoznacznie z pozaprawnych reguł systemu: miały one służyć przede wszystkim umacnianiu niewzruszalnego monopolu partii komunistycznej na sprawowanie władzy politycznej w państwie, zgodnie z programem przebudowy społeczeństwa w kierunku socjalizmu,

¹⁰ W.I. Lenin, *Dziela: tom XXVII*, Warszawa 1955, s. 209.

a w dalszej perspektywie – komunizmu, w wersji przyjętej w Związku Sowieckim. Częściowa rewizja tych założeń w Socjalistycznej Federacyjnej Republice Jugosławii, odrzucenie koncepcji centralizmu demokratycznego w ustroju państwa na rzecz rozwoju systemu socjalistycznego samorządu, ustrojowej i gospodarczej decentralizacji wraz z wprowadzeniem elementów gospodarki rynkowej, nie mogły oznaczać rzeczywistej demokratyzacji systemu wobec utrzymywania monopolu Związku Komunistów Jugosławii (zbudowanego nadal na zasadzie centralizmu demokratycznego) na władzę polityczną w państwie i społeczeństwie¹¹. Monizm polityczny w każdym państwie rządzone przez komunistów pozbawiał wiarygodności elementy pluralizmu społecznego, prowadził do petryfikacji lub odradzania się centralistyczno-biurokratycznych układów na wszystkich szczeblach rządzenia i zarządzania. Kres monizmu politycznego, to znaczy samowładztwa partii komunistycznej, był równoznaczny z upadkiem państwa „realnego socjalizmu” niezależnie od tego, czy funkcjonowało ono na zasadzie centralizmu demokratycznego i „podwójnego podporządkowania” organów terenowych, czy też zastosowano w nim inną formułę ustrojową.

3. W Polsce Ludowej schyłek i kres systemu opartego na zasadzie centralizmu demokratycznego miał miejsce w latach 1980–1990, to znaczy w burzliwym okresie rządów gen. W. Jaruzelskiego. Był jednak rezultatem wieloletniego procesu utraty wiarygodności, a następnie rozkładu partii komunistycznej, narastającej niemożności realizacji przez nią kierowniczej (przewodniej) roli w państwie. Przesłanki polityczne odgrywania takiej roli nigdy nie wynikały z decyzji obywateli wyrażonej w demokratycznych wyborach, lecz powstały w następstwie rezultatów II wojny światowej i były związane z ograniczeniem suwerenności państwa polskiego – wejściem do strefy dominujących wpływów ZSRS. Ustały, gdy w wyniku pierestrojki, wewnętrznej dezintegracji systemu politycznego, a następnie upadku państwa sowieckiego strefa ta przestała istnieć.

¹¹ Szerzej M. Kasiński, *Monizm i pluralizm władzy lokalnej. Studium prawno-polityczne*, Łódź 2009, s. 178 i n.

Sposoby realizacji przez PZPR kierownictwa państwowego, a więc i sposoby rozumienia centralizmu demokratycznego, były historycznie zmienne. W kolejno następujących okresach władzy ludowej w Polsce był to:

- 1) centralizm półdemokratyczny w latach 1944–1949;
- 2) centralizm antydemokratyczny w latach 1950–1955;
- 3) centralizm biurokratyczno-quasi-liberalny w latach 1956–1970;
- 4) centralizm biurokratyczno-technokratyczny w latach 1971–1981;
- 5) centralizm militarno-liberalny w latach 1982–1989.

Ad 1. Centralizm półdemokratyczny w latach 1944–1949. Poprzedniczka PZPR – Polska Partia Robotnicza – w pierwszych latach po II wojnie światowej ze względów taktycznych nie ujawniała swojego zamiaru zdobycia pełnej władzy nad społeczeństwem. Mimo terroru stosowanego przez komunistyczny aparat bezpieczeństwa funkcjonował system „półdemokratyczny”, cechujący się przemieszaniem pierwiastków centralizmu i decentralizacji, demokracji rzeczywistej i fikcyjnej. Przewaga rozwiązań centralistycznych w pewnym stopniu usprawiedliwiona była potrzebami odbudowy zniszczonego wojną kraju, wiązała się jednak głównie z realizacją przewidzianych w programach PPR i jej sprzymierzeńców reform społeczno-gospodarczych, w szczególności reformy rolnej oraz nacjonalizacji przemysłu ciężkiego i banków. Nie oznaczała jednak jeszcze likwidacji pluralizmu gospodarczego. Plan Odbudowy Gospodarczej na lata 1947–1949 przewidywał równoprawną rolę trzech sektorów gospodarki: państwowego, spółdzielczego i prywatnego. Działały zróżnicowane pod względem politycznym organizacje spółdzielcze, a przedsiębiorstwa i rodzinne gospodarstwa rolne odgrywały istotną rolę w zaspokajaniu potrzeb ludności. W nacjonalizowanych przedsiębiorstwach państwowych na stanowiska kierownicze powoływano osoby reprezentujące różne orientacje polityczne, a także bezpartyjnych fachowców. Można też było dostrzec elementy pluralizmu politycznego: trójpodział władz państwowych, samorząd terytorialny, reprezentowany przez rady narodowe jako organy uchwałodawcze. Wyniki wyborów parlamentarnych z 1947 r., podobnie jak wyniki referendum z 1946 r., zostały jednak

sfalszowane¹², a wyborów samorządowych w ogóle nie przeprowadzono¹³. W radach narodowych działali delegaci partii politycznych i organizacji społecznych oraz osoby dokooptowane. Po wyeliminowaniu wpływów ugrupowań niezależnych (Polskie Stronnictwo Ludowe, Stronnictwo Pracy) o składzie tych organów decydowała wyłącznie partia komunistyczna i jej sojusznicy.

Możliwości działania rad narodowych na rzecz społeczności lokalnych od początku były niewielkie z powodu wąskiego zakresu kompetencji stanowiących, słabości źródeł dochodów własnych oraz złego stanu mienia komunalnego, a także presji nadzorczej ze strony Krajowej Rady Narodowej i rad narodowych wyższego szczebla. Funkcje przewodniczących organów wykonawczych samorządu powierzono urzędnikom rządowym – wojewodom i starostom, wchodzącym równocześnie w skład hierarchicznego systemu organów administracji państwowej. W rzeczywistości to oni, obok urzędów bezpieczeństwa, sprawowali realną władzę w terenie, będąc jednym z głównych narzędzi w ręku partii komunistycznej. Po 1948 r., gdy komuniści przeprowadzili „klasową” czystkę, usuwając z rad wielu wartościowych działaczy, samorząd terytorialny *de facto* przestał odgrywać jakąkolwiek rolę. W końcu omawianego okresu nawet pozory demokratyzmu zostały wyeliminowane. Po wymuszonym represjami zjednoczeniu PPS i PPR z 15.12.1948 r., a następnie likwidacji PSL oraz SP, legalnie mogły działać tylko trzy partie: Polska Zjednoczona Partia Robotnicza, Zjednoczone Stronnictwo Ludowe i Stronnictwo Demokratyczne. Tworzyły one *de facto* trwałą koalicję, z gwarancją hegemonii PZPR, której elity kierownicze zmonopolizowały środki przymusu państwowego. Otwarta została droga do dyktatury tej partii, fałszywie nazywanej „dyktaturą proletariatu”.

Ad 2. Centralizm antydemokratyczny w latach 1950–1955. W okresie tym realizacji komunistycznego programu przebudowy społeczeństwa nadano sens jednoznacznie totalitarny. W celu realizacji gigantycznych

¹² Por. K. Modzelewski, A. Werblan, *Polska Ludowa. Rozmawia R. Walenciak*, Warszawa 2017, s. 35–49.

¹³ M. Kasiński, *Monizm...*, s. 136–139.

zadań „Planu 6-letniego” w zakresie industrializacji wprowadzono skrajnie scentralizowany system rządzenia państwem i zarządzania gospodarką. Centralny superorgan – Państwowa Komisja Planowania Gospodarczego – metodami nakazowymi kierował całą gospodarką narodową, podlegały mu ministerstwa gospodarcze i najważniejsze urzędy centralne. Zlikwidowano niezależną kontrolę państwową, w miejsce Najwyższej Izby Kontroli powołano Ministerstwo Kontroli Państwowej, nie dopuszczono do jakiegokolwiek niezależnej aktywności społecznej, zwalczano Kościół katolicki i inne związki wyznaniowe. Związki zawodowe otrzymały zadanie mobilizacji pracowników do wykonywania planów produkcyjnych, przypisano im rolę „transmisji woli partii do mas”, czemu sprzyjała hierarchiczna struktura ruchu zawodowego oraz bezpośrednio powiązania personalne jego kierowniczych ogniw z instancjami partyjnymi. Zlikwidowano samorząd akademicki oraz większość samorządów zawodowych, a pozostałym odebrano możliwość samodzielnego działania (w szczególności adwokaturze). Po likwidacji struktur administracji rządowej i samorządu terytorialnego na podstawie ustawy o terenowych organach jednolitej władzy państwowej utworzono hierarchiczny system rad narodowych jako terenowych organów jednolitej władzy państwowej¹⁴. W praktyce na każdym szczeblu tego systemu dominującą rolę odgrywały prezydium rad narodowych jako ich organy wykonawczo-zarządzające, ściśle powiązane z organami wyższego szczebla oraz aparatem partyjnym, polska wersja sowieckich *ispolkomow*.

W rękach wąskiej grupy kierowniczej PZPR na czele z B. Bierutem, H. Mincem i J. Bermanem skupiona została pełna władza nad partią i pozostałymi liniami hierarchicznymi w strukturze systemu politycznego. Był on doskonale ujednociony. Prawnym wyrazem tego stanu rzeczy była Konstytucja PRL z 22.07.1952 r., w której według B. Bieruta: „Usunięty został sztuczny i sprzeczny z zasadami demokratycznymi podział władzy na ustawodawczą, wykonawczą i sądową. Projekt nowej Konstytucji [...] nadaje wszystkim organom władzy od góry do dołu charakter jednolity”¹⁵.

¹⁴ Ustawa z 20.03.1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz.U. Nr 14, poz. 130).

¹⁵ B. Bierut, *O Konstytucji PRL*, Warszawa 1952, s. 27.

Konstytucja PRL wprowadziła jednak system władzy pozornej. W myśl zasady ludowładztwa władzę suwerenną przypisała ludowi pracującemu miast i wsi, a na wierzchołku systemu organów jednolitej władzy państwowej umieściła Sejm. W rzeczywistości jego funkcje przejęła ściśle powiązana personalnie z kierownictwem partii Rada Państwa. Członkowie ludu pracującego i reprezentujący formalnie jego prawa posłowie byli bezsilni, władza faktyczna należała do PZPR. „Państwo przekształcało się w formę zewnętrzną partii komunistycznej [...], organy państwowe stawały się ekspozyturą instancji partyjnych, wykonawcami woli PZPR, posiadającej monopol polityczny”¹⁶. W związku z tym pozbawione większego sensu wydają się dyskusje, jakie były główne przyczyny wysokiej frekwencji w wyborach do Sejmu (1952) i rad narodowych (1954): autentyczne poparcie, indoktrynacja, zastraszenie czy zwykły konformizm części społeczeństwa. Podobnie jak w modelu ustrojowym ZSRS były to wybory pozorne, gdyż ich celem nie było wyłonienie składu organów rzeczywistej władzy. Kierownictwu monopartii nie były potrzebne organy realnie przedstawicielskie i realnie pełniące władzę, ich rolę wprowadzono do nadawania formy decyzjom podjętym przez egzekutywy partyjne lub organy wykonawcze na szczeblu centralnym i w terenie, działające pod dyktando tych egzekutyw. W rezultacie prawa wyborcze obywateli straciły realne znaczenie, głosowanie na wyborach przekształciło się w rytuał ludowego poparcia dla władz i nic ponadto¹⁷.

W odróżnieniu od ZSRS w Polsce Ludowej aż do 1976 r. zabrakło jednak jakiegokolwiek formalizacji prawnej rzeczywistego modelu władzy politycznej, co nie przeszkodziło doktrynie prawnoustrojowej uznawać kierowniczą rolę partii komunistycznej oraz centralizm demokratyczny za podstawowe zasady ustroju politycznego¹⁸. W wa-

¹⁶ L. Mażewski, *Posttotalitarny autorytaryzm PRL 1956–1990. Analiza ustrojowo-polityczna*, Warszawa–Biała Podlaska 2010, s. 36–37.

¹⁷ B.A. Straszun, *Konstytucja RSFSR 1918 i wybory w organy sowieckiej władzy*, „Sowietskoje Gosudarstwo i Prawo” 1988/10, s. 30; J.J. Wiatr, J. Raciborski, *Wybory w PRL: doświadczenia i wnioski*, Warszawa 1987, s. 23.

¹⁸ Por. A. Łopatka, *Kierownicza rola partii komunistycznej w stosunku do państwa socjalistycznego*, Poznań 1963; W. Skrzydło, *Partia w systemie demokracji socjalistycznej* [w:] *Istota i rozwój form demokracji socjalistycznej*, Warszawa 1976, s. 124 i n.; Z. Leoński, *Podstawowe...* [w:] *System...*, red. J. Starościk, t. 1, s. 1205 i n. oraz przytoczona tam literatura.

runkach pełnej dyktatury określenie „demokratyczny” należałoby opatrzyć wielkim cudzysłowem. Demokracja mógł być bowiem identyfikowany wyłącznie z władczym wpływem instancji partii komunistycznej oraz organizacji uzależnionych od tej partii na odpowiednie ognia aparatu państwowego. Mylące może być nazywanie systemu politycznego z pierwszej połowy lat 50. „demokratycznym totalitaryzmem”¹⁹. W zwykłym znaczeniu był to system antydemokratyczny, oparty na przemocy wobec ludu, państwowym terrorze realizowanym przez niesłuchanie rozbudowane pod względem struktury i funkcji Ministerstwo Bezpieczeństwa Publicznego oraz podległe mu urzędy w terenie. Działanie tego systemu prawie od początku wywoływało protesty ludzi pracy związane z zagrożeniem ich podstawowych interesów życiowych (wygórowane normy pracy, niskie płace, przymusowa kolektywizacja gospodarstw rolnych), aż doszło do buntu robotników poznańskich w czerwcu 1956 r., krwawo stłumionego przez wojsko. Z obawy przed rozwojem sytuacji rewolucyjnej PZPR była zmuszona zrewidować linię polityki wewnętrznej, zliberalizować sposób realizacji swojej kierowniczej roli w państwie.

Ad 3. Centralizm biurokratyczno-quasi-liberalny w latach 1956–1970. W okresie pełnienia funkcji I Sekretarza PZPR przez W. Gomułkę (od października 1956 do grudnia 1970 r.) system polityczny ewoluował w kierunku określonym przez L. Mażewskiego mianem posttotalitarnego autorytaryzmu. Był to równocześnie system noszący cechy partyjnej „miękkiej dyktatury”, która w warunkach kryzysów i protestów społecznych przekształcała się w dyktaturę twardą, tak jak w poprzednim okresie niecofającą się przed użyciem przemocy i stosowaniem represji (marzec 1968, grudzień 1970). W jego mechanizmie ustrojowym krzyżowały się tendencje centralistyczno-biurokratyczne z decentralizacyjnymi. Na początku okresu sprawowania władzy politycznej przez ekipę W. Gomułki ujawniła się też tendencja demokracji wewnątrzpartyjnej, nie zalegalizowano jednak działających w partii frakcji. Nieco zmodyfikowano zasady wyborów do Sejmu i rad narodowych, zachowując jednak rytualny charakter głosowania na kandydatów z listy Frontu Jedności Narodu. Usunięto najbardziej

¹⁹ L. Mażewski, *Posttotalitarny...*, s. 14 i n.

drastyczne przejawy totalitaryzmu państwowego i rozluźniono centralistyczne rygory zarządzania gospodarką narodową, ale bez podważania kierowniczej roli partii komunistycznej, jednolitości władzy państwowej i centralizmu demokratycznego. Zrezygnowano z przymusowej kolektywizacji rolnictwa, w ograniczonym zakresie zezwolono na rozwój prywatnej drobnej wytwórczości i usług, ale zachowano prymat własności państwowej (ogólnonarodowej). Ograniczono skalę represji politycznych: po likwidacji resortu bezpieczeństwa publicznego jego aparat (Służbę Bezpieczeństwa) podporządkowano Ministrowi Spraw Wewnętrznych. Zaniechano prześladowania Kościoła, ale pozostawiono regulacje restrykcyjne wobec duchowieństwa. Początkowo zliberalizowano kontrolę funkcjonowania instytucji nauki i kultury, ale po wydarzeniach marcowych w 1968 r. przywrócono represyjny nadzór nad tą sferą. Utrzymano i stopniowo zaostrzano polityczną cenzurę prewencyjną. Spontanicznie utworzone w 1956 r. rady robotnicze po 2 latach włączono do kontrolowanego przez organizacje PZPR i poddane im zakładowe organizacje związkowe tzw. systemu samorządu robotniczego. Rozszerzono kompetencje decyzyjne i koordynacyjno-kontrolne rad narodowych w dziedzinie gospodarki terenowej²⁰. Nie usunięto jednak źródeł patologicznej biurokratyzacji systemu – rady narodowe podlegały nadal nadzorowi dyrektywnemu organów wyższego stopnia, sprawowanemu za pomocą wytycznych w celu zapewnienia zgodności działania z prawem i zasadniczą linią polityki państwa, a ich władcza rola sprowadzała się do zatwierdzania decyzji podjętych przez aparat partyjny i własne prezydium jako organy wykonawczo-zarządzające.

Realnie w funkcjonowaniu partii i państwa dominującą zasadą był centralizm biurokratyczny, który pochłonął efekty powierzchownej demokratyzacji i przejściowej liberalizacji życia społecznego oraz płytkiej i nieudolnej decentralizacji. W drugiej połowie lat 60. narastały symptomy gospodarki niedoboru i kryzysu społecznego zaufania do władzy, na które władza zareagowała represjami wobec protestujących i ich środowisk. Kierownictwo PZPR poniosło odpowiedzialność polityczną za masakrę robotników Wybrzeża protestu-

²⁰ Ustawa z 25.01.1958 r. o radach narodowych (Dz.U. Nr 5, poz. 16).

jących w grudniu 1970 r. przeciw pogarszającym się warunkom życia. Nie poniosło jednak odpowiedzialności prawnej. O PZPR oraz jej roli w życiu społecznym i państwowym Konstytucja PRL i ustawy ustrojowe nadal milczały.

Ad 4. Centralizm biurokratyczno-technokratyczny w latach 1970–1981. W okresie tym kierownictwo partyjno-państwowe na czele z E. Gierkiem i P. Jaroszewiczem podjęło próbę prawnej formalizacji autorytarnego systemu sprawowania władzy. Przepisy Konstytucji PRL miały zostać dostosowane do realiów politycznych. Projekt wpisania do niej kierowniczej roli PZPR wywołał jednak liczne protesty, które doprowadziły do istotnej modyfikacji początkowych zamierzeń. Po dokonanej 10.02.1976 r. nowelizacji Konstytucji PRL jej art. 3 głosił jedynie, że PZPR jest przewodnią siłą polityczną społeczeństwa w budowie socjalizmu. Była to deklaracja bez pokrycia, ponieważ PZPR nie miała wystarczającego autorytetu, aby rzeczywiście odgrywać rolę przewodnią w społeczeństwie. O jej roli kierowniczej w państwie Konstytucja PRL nadal nic nie wspominała²¹.

Pełnienie tej roli raczej utrudniono na skutek biurokratyzacji ustroju administracyjnego. Na szczeblu centralnym wzmocniono pozycję prawną Rady Ministrów, a jej Prezes w świetle nowych przepisów Konstytucji PRL stał się silnym szefem rządu i odrębnym naczelnym organem administracji. Uzyskał m.in. kompetencje do nadzoru nad Najwyższą Izbą Kontroli, której prezesowi przyznano rangę ministra. Było to jednoznaczne z ponownym (po okresie bierutowskim) pozbawieniem NIK statusu niezależnej od administracji instytucji kontroli państwowej. Przede wszystkim jednak zmodyfikowano ustrój terenowy. W miejsce istniejących od 1954 r. gromad i osiedli utworzono w końcu 1972 r. znacznie większe gminy. Gminne rady narodowe miały być zdolne do wypełniania zadań w zakresie rozwoju społeczno-gospodarczego i zaspokajania podstawowych potrzeb ludności i zapewne dlatego nazwano je „terenowymi organami władzy państwowej i podstawowymi organami samorządu społecznego”. Określenie to było mylące: na skutek ponownej centralizacji rady na-

²¹ L. Mażewski, *Posttotalitarny...*, s. 84.

rodowe w praktyce przestały odgrywać rolę organów władzy, a nie mogły zacząć pełnić funkcji organów samorządu. Prezydium gminnej rady narodowej stało się jej organem wewnętrznym, kierowanym przez sekretarza gminnej organizacji partyjnej jako przewodniczącą rady. Funkcję organu wykonawczo-zarządzającego rady przejął nowy organ – naczelnik gminy, będący niezależnym od rady terenowym organem administracji państwowej. W końcu 1973 r. ten model ustrojowy rozszerzony został na pozostałe jednostki terytorialne. Oznaczało to w praktyce ukonstytuowanie odrębnej, biurokratycznej struktury administracji państwowej, której terenowe ogniwa (naczelnicy, prezydenci miast, wojewodowie) zostały w całości objęte układem pionowego podporządkowania, a równocześnie – poza sferą wykonywania planu i budżetu oraz innych uchwał rady – były izolowane od wpływu działających w tych samych jednostkach instancji partyjnych. Najwyższe z tych ogniw, to znaczy wojewodowie i prezydenci miast stopnia wojewódzkiego, zostały bezpośrednio uzależnione służbowo od Prezesa Rady Ministrów, co wynikało z przyznania im konstytucyjnego statusu przedstawicieli rządu na swoim terenie. Instytucjonalizacja systemu politycznego zmierzała wyraźnie do nadania mu jeszcze wyraźniejszych niż dotychczas znamion centralizmu biurokratycznego, ale w zmodernizowanej wersji. Tendencja recentralizacji ujawniła się zwłaszcza po 1975 r., gdy zniesiono powiaty oraz dotychczasowe 22 duże jednostki stopnia wojewódzkiego, tworząc w ich miejsce 49 nowych województw. Oficjalnie deklarowanym celem reformy było spłaszczenie struktur zarządzania, mające służyć podniesieniu sprawności funkcjonowania administracji państwowej. W rzeczywistości zmianom przyświecał również doraźny cel polityczny – umocnienie roli centralnego kierownictwa poprzez reorganizację struktur terenowego aparatu administracyjnego i partyjnego, umożliwiającą wymianę elit nomenklatury średniego szczebla. Starych działaczy partyjnych i państwowych z epoki Gomułki mieli zastąpić lojalni wobec ekipy Gierka i Jaroszewicza ludzie młodszy, o innym rodowodzie i innego typu predyspozycjach kierowniczych. Byli to ludzie znacznie lepiej wykształceni, „socjalistyczni menedżerowie”, niejednokrotnie po studiach na uczelniach zachodnich. W wysokim stopniu ich przynależność do partii komunistycznej nie łączyła się z motywacją ideową, lecz raczej z dążeniem do osiągnięcia oso-

bistych korzyści i innymi względami pragmatycznymi²². Wzrastała brzemienna w konsekwencje dezideologizacja PZPR.

Model teoretyczny tej partii, choćby wynikający z jej statutu, nigdy nie przylegał do rzeczywistości. W teorii nadrzędne miały być organy uchwałodawcze, w praktyce występowała dominacja egzekutyw i sekretarzy. W teorii funkcjonowanie wewnętrzne partii miało opierać się na zasadzie centralizmu demokratycznego, w praktyce były to deklaracje bez pokrycia – realizowano centralizm biurokratyczny, a demokracja wewnątrzpartyjna była bardzo ograniczona²³. Obecnie jednak PZPR przestawała być partią komunistyczną, a równocześnie nie była przygotowana do wytworzenia innego systemu sprawowania władzy niż komunistyczny, tym bardziej do zaistnienia w systemie wytworzonym przez inne siły społeczne. Nie brano pod uwagę faktu, że „masy ludu pracującego” nie są już biernym przedmiotem polityki realizowanej przez partię, lecz przekształcają się w świadome swoich praw społeczeństwo obywatelskie. Rzekoma „dyktatura proletariatu” stała się w rzeczywistości partyjną dyktaturą bez proletariatu²⁴.

Zachodzące w latach 70. procesy społeczne nie skłoniły ówczesnego kierownictwa PZPR do ustępstw na rzecz demokratyzacji ustroju i przywrócenia pluralizmu w życiu publicznym. Zamiast tego dokonano istotnej modyfikacji sposobu realizacji zasady centralizmu demokratycznego w kierunku centralizmu biurokratyczno-technokratycznego, zarówno w sferze administracji państwowej, jak i w sferze gospodarki narodowej, co wyrażało się m.in. w tworzeniu wielkich organizacji gospodarczych i pozbawieniu rad narodowych kompetencji do oddziaływania na tzw. przedsiębiorstwa terenowe. Usunięto elementy demokracji w zarządzaniu przedsiębiorstwami, likwidując *de facto* rady robotnicze (zaniechanie wyborów po upływie kadencji). Efekty takiego podejścia, mimo początkowych sukcesów, były negatywne.

²² W. Kieżun, *Patologia...*, s. 43–50.

²³ E. Erazmus, *Centralizm...*, s. 240 i n.

²⁴ K. Modzelewski, A. Werblan, *Polska...*, s. 375–376.

Pod koniec lat 70. wystąpiły wyraźne symptomy kryzysu gospodarczego i niezaspokojonych potrzeb rynkowych. Braki w zaopatrzeniu w żywność i drastyczne podwyżki cen doprowadziły w czerwcu 1976 r. do gwałtownych protestów robotniczych, brutalnie stłumionych, ale skutecznych – podwyżki cen cofnięto. Masowe strajki w sierpniu 1980 r. przyniosły już ustępstwa polityczne ze strony władzy komunistycznej; na mocy porozumień z komitetami strajkowymi uznano dopuszczalność działania niezależnych związków zawodowych. Legalizacja najsilniejszego z nich – NSZZ „Solidarność” – oznaczała złamanie jednego z najpilniej strzeżonych dogmatów ustrojowych: zakazu działalności niezależnych od partii organizacji społecznych i politycznych. Demokracja w Polsce Ludowej przestawała być fikcją, mimo formalnego uznania w porozumieniu gdańskim kierowniczej roli PZPR w państwie, a w statucie Związku przewidzianej w art. 3 Konstytucji PRL przewodniej roli tej partii w społeczeństwie.

W istocie bowiem „Solidarność” w latach 1980–1981 była – jak zauważył B. Geremek – wielkim ruchem obywatelskim, a sercem tego ruchu „było marzenie o wolności i demokracji, pojmowanej jako niezbywalne prawo każdego człowieka do decydowania o własnym losie i ponoszenia odpowiedzialności za los narodu. Ten opozycyjny ruch był nie tylko buntem przeciw opresyjnemu systemowi, ale pozytywną siłą kształtującą nowe alternatywy w zakresie form demokracji, wolnego rynku oraz związków z Europejskimi i Euro-Atlantyckimi strukturami. W rezultacie Polacy, na progu odzyskiwania swej niepodległości, wiedzieli nie tylko, co odrzucają, ale także, czego chcą. To był krytyczny czynnik przemian” [tłum. własne M.K.]²⁵.

Krystalizacja poglądów „Solidarności” na temat przyszłości Polski była procesem złożonym. W sierpniu 1980 r. strajkujące załogi nie domagały się wolnego rynku ani prywatyzacji, lecz naprawy socjalizmu. Na I Zjeździe „Solidarności” we wrześniu 1981 r. przyjęto program „Samorządna Rzeczpospolita”, zawierający koncepcję budowy nowego państwa, którego podstawą miały być samorządy pracownicze

²⁵ B. Geremek, *The transformation of Central Europe* [w:] *Democracy after Communism*, red. L. Diamond, M.F. Plattner, Baltimore–London 2002, s. 122.

w przedsiębiorstwach państwowych, a uzupełniającą, choć istotną, rolę przewidywano dla niezależnych samorządów zawodowych i samorządu terytorialnego. Autorzy tego programu nie kwestionowali państwowej własności środków produkcji, lecz domagali się urealnienia wpływu społeczeństwa na planowanie i zarządzanie gospodarcze oraz likwidacji partyjnej nomenklatury w przedsiębiorstwach. Brak zgody Związku na dalsze funkcjonowanie państwa i społeczeństwa według reguł centralizmu biurokratycznego lub technokratycznego nie był równoznaczny z atakiem na ustrój socjalistyczny. „Solidarność” nie akcentowała nawet postulatu decentralizacji, zmierzała natomiast do zbudowania społeczeństwa obywatelskiego na zasadzie pluralizmu oraz ustanowienia demokracji parlamentarnej. Program „Samorządna Rzeczpospolita” był ostatnim manifestem wielkiej organizacji społecznej w obronie wartości związanych z ideą wolnego i sprawiedliwego społeczeństwa. Program ten w stosunkach wewnętrznych nigdy nie został zrealizowany.

Ad 5. Centralizm militarno-liberalny w latach 1981–1989. Wprowadzenie uchwałą Rady Państwa 13.12.1981 r. stanu wojennego miało na celu nie tylko delegalizację „Solidarności” i uwięzienie lub internowanie jej kierowniczych działaczy oraz ograniczenie praw i wolności obywatelskich. Był to również akt zasadniczo ograniczający kierowniczą rolę partii w państwie oraz inaugurujący proces stopniowej likwidacji ustroju socjalistycznego w gospodarce. Decyzji politycznej o wprowadzeniu stanu wojennego nie podjęło Biuro Polityczne KC PZPR, lecz uczynił to sam Prezes Rady Ministrów gen. W. Jaruzelski, który od października 1981 r. był również I Sekretarzem Partii²⁶.

Pozornie dotychczasowy ustrój został ocalony, lecz w miejsce dyktatury partii weszła twarda dyktatura wojskowo-partyjna. Według W. Kieżuna wykazał wówczas swoją niezawodność system rezerwowych linii hierarchicznych: decyzja o stanie wojennym oznaczała dojście do władzy rezerwowej hierarchicznej „linii wojska”²⁷. Stało się tak w następstwie rozsypki oficjalnych związków zawodowych

²⁶ L. Mażewski, *Posttotalitarny...*, s. 104.

²⁷ W. Kieżun, *Patologia...*, s. 57.

i awarii podstawowej linii hierarchicznej PZPR (spowodowanej strajkami sierpniowymi) oraz awarii rezerwowej linii Służby Bezpieczeństwa (spowodowanej dynamicznym rozwojem NSZZ „Solidarność” w 1981 r.). W rezultacie połączone zostały linia wojska i linia partii. Rola PZPR jednak osłabła. Główne narzędzia służące realizacji kierowniczej roli w państwie przeszły w ręce wojska, przede wszystkim działającej bez jakiegokolwiek podstawy prawnej Wojskowej Rady Ocalenia Narodowego (dalej: WRON) oraz skupionego wokół jej szefa – gen. Jaruzelskiego – nieformalnego ciała o zmiennym składzie osobowym, zwanego dyrektoriatem²⁸. Podmioty te podejmowały decyzje, które potem przybierały formę decyzji Biura Politycznego lub Sekretariatu KC. Najwyższe organy PZPR stały się ciałami fasadowymi.

W stanie wojennym po usunięciu pierwiastka rzeczywistego demokracji nastąpiło usunięcie czynnika demokracji fikcyjnego, związanego z wewnętrznym i zewnętrznym aspektem funkcjonowania partii, jej kierowniczą (przewodnią) rolą. Na wniosek WRON zawieszeniu uległ statut PZPR i można było odtąd dokonywać w instancjach partyjnych zmian personalnych decyzjami Biura Politycznego podyktowanymi przez WRON. Na wszystkich szczeblach złamana została zasada partyjnej nomenklatury, zakładami pracy zarządzali wojskowi komisarze oraz funkcjonariusze Służby Bezpieczeństwa, którzy zamiast komitetów partyjnych i sekretarzy podstawowych organizacji partyjnych decydowali, kogo zwolnić z pracy, a kto ma objąć stanowisko dyrektora, brygadzysty, majstra²⁹. Zasada centralizmu demokratycznego w praktyce przestała działać, zastąpiona ściśle scentralizowaną dyktaturą wojskowo-policijną (esbecką), początkowo wspieraną przez tzw. zdrowe siły w partii, tj. jej konserwatywne, antyliberalne skrzydło. Część aktywistów PZPR dawała wyraz oczekiwaniu, że zostanie przywrócona kierownicza (przewodnia) rola tej partii w państwie i społeczeństwie w dawnym znaczeniu. Były to złudzenia.

Na najwyższym szczeblu stopniowo coraz większe wpływy uzyskały osoby o nastawieniu liberalnie-reformatorskim z najbliższego

²⁸ M.F. Rakowski, *Jak to się stało?*, Warszawa 1991, s. 44–45.

²⁹ K. Modzelewski, A. Werblan, *Polska...*, s. 495.

otoczenia gen. Jaruzelskiego. To właśnie jego ekipie, najpierw jako I Sekretarza PZPR i Prezesa Rady Ministrów, a od listopada 1985 r. – Przewodniczącego Rady Państwa, należy przypisać decyzje polityczne, które zapoczątkowały istotne reformy gospodarcze i ustrojowe w kierunku liberalnego autorytaryzmu. Twórca stanu wojennego był niewątpliwie głównym patronem politycznym przemian prowadzących do demontażu dotychczasowego systemu, a ukoronowaniem jego kariery był 19.07.1989 r. wybór przez Zgromadzenie Narodowe na urząd Prezydenta PRL (był potem przez krótki czas Prezydentem RP). Już w stanie wojennym, pod osłoną wojska i policji, weszły w życie z jego inspiracji regulacje ustawowe ułatwiające działalność gospodarczą w Polsce inwestorom zagranicznym³⁰. Po kilku latach wydano ustawę zapewniającą możliwość tworzenia spółek z udziałem zagranicznym. Przełomowe znaczenie dla procesu liberalizacji gospodarczej miało uchwalenie na IX Plenum KC PZPR 26.09.1988 r. założeń planu konsolidacji gospodarki narodowej, który następnie przyjął formę pakietu trzech przygotowanych przez rząd M.F. Rakowskiego ustaw z 23.12.1988 r.: o działalności gospodarczej, o działalności gospodarczej z udziałem podmiotów zagranicznych oraz o zmianie kodeksu handlowego³¹.

Najważniejsza była pierwsza z tych ustaw, gdyż proklamowała wolność podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej przez każdego, na równych prawach, a w tych ramach dokonywania działań, które nie są przez prawo zabronione, oraz zatrudniania pracowników w nieograniczonej liczbie i bez pośrednictwa organów zatrudnienia. Wyjątki od tych zasad przewidziano nieliczne. Po 2 miesiącach stworzono pierwsze, niejako eksperymentalne podstawy prawne przejmowania na własność prywatną składników majątku przedsiębiorstw państwowych³². Wydano także przepisy umożliwiające rozwój wolnego rynku, demonopolizację handlu, swobodę działalności

³⁰ Ustawa z 6.07.1982 r. o zasadach prowadzenia na terytorium PRL działalności gospodarczej w zakresie drobnej wytwórczości przez zagraniczne osoby prawne i fizyczne (Dz.U. Nr 19, poz. 146).

³¹ Dz.U. Nr 41, poz. 324, 325, 326.

³² Ustawa z 24.02.1989 r. o niektórych warunkach konsolidacji gospodarki narodowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 10, poz. 57).

bankowej, wolny obrót środkami dewizowymi. Żadną miarą omawiane regulacje nie mieściły się w ramach „reformowania socjalizmu”, lecz oznaczały transformację gospodarki polskiej w kierunku kapitalizmu³³.

M. Śliwiński zauważył, że nowy system powstawał w latach 80., mimo oporu i bojkotu podziemnej wówczas „Solidarności”, na mocy PRL-owskich ustaw i dekretów dotyczących prywatyzacji dóbr państwowych, a jego głównymi beneficjentami byli wysocy funkcjonariusze partyjni, członkowie rządu oraz dyrektorzy przedsiębiorstw angażujący się w tworzenie spółek kapitałowych krajowych, lecz z pozoru krajowo-zagranicznych, pod nazwą *joint ventures*³⁴. Według J. Staniszkis był to proces tworzenia kapitalizmu politycznego: powstająca w tym okresie klasa ekonomiczna, promowana do tej roli przez władzę polityczną, starała się uzyskać status oparty zasadniczo na swoim potencjale ekonomicznym³⁵.

Wolniej przebiegały zmiany liberalizujące ustrój polityczny, mimo że począwszy od stycznia 1980 r. powstawały podstawowe instytucje państwa prawnego: Naczelny Sąd Administracyjny (1980), Trybunał Stanu (1982), Trybunał Konstytucyjny (1985), Rzecznik Praw Obywatelskich (1987). Podejmowano też ostrożne i niekonsekwentne próby demokratyzacji. Dotyczy to zwłaszcza eklektycznej ustawy z 20.07.1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego³⁶, za pomocą której podjęto skazaną na niepowodzenie próbę pogodzenia funkcji samorządowej terenowych przedstawicielstw z ich funkcją ogniw hierarchicznego systemu władzy państwowej³⁷. Nie zapewniły wzrostu zaufania obywateli do władzy ludowej dokonane w połowie lat 80. powierzchowne zmiany zasad wyborów do rad narodowych i Sejmu ani też nowe przepisy dotyczące konsultacji spo-

³³ L. Mażewski, *Posttotalitarny...*, s. 166–167; W. Kieżun, *Patologia...*, s. 115–116.

³⁴ M. Śliwiński, *Analiza porównawcza systemów politycznych*, t. 1, *Drogi do współczesności. Studium Europy Wschodniej*, Warszawa 2005, s. 84–85, 140.

³⁵ J. Staniszkis, *Ontologia socjalizmu*, Warszawa 1989, s. 127.

³⁶ Ustawa z 20.07.1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (Dz.U. Nr 41, poz. 185).

³⁷ M. Kulesza, *Władza lokalna w systemie reformy gospodarczej*, PiP 1983/3, s. 88.

łecznych i referendum³⁸. Z powodu zbyt niskiej frekwencji nie miało wyniku wiążącego przeprowadzone 29.11.1987 r. jedyne referendum z czasów PRL, w którym obywatele mieli wypowiedzieć się w sprawie dalszych reform państwa i gospodarki.

Wobec pogarszającej się sytuacji społecznej i gospodarczej (nowa fala strajków w 1988 r.) władze PRL uznały za konieczne zawarcie historycznego kompromisu z umiarkowaną częścią środowisk opozycyjnych. J. Wiatr określił ów zwrot w polityce władz jako przejście do demokracji kontraktualnej: „W miejsce liberalizacji realizowanej z góry decyzjami władzy pojawić się miał proces uzgodnień i kompromisów, którego celem miało być dzielenie się władzą i odpowiedzialnością”³⁹. W opinii W. Kieżuna awaria dwóch zjednoczonych linii rezerwowych wojska i partii doprowadziła do decyzji podzielenia się władzą z solidarnościową podziemną opozycją⁴⁰. Najważniejszym wyrazem tego procesu stały się porozumienia Okrągłego Stołu. Ich podstawą było zgodne uznanie przez strony rządowo-koalicyjną i solidarnościowo-opozycyjną, iż zasady przyszłego systemu politycznego wypływać powinny „z niezbywalnego prawa obywateli do życia w państwie, które w pełni urzeczywistnia suwerenność narodu”. Konkretnie ustalenia dotyczyły w szczególności utworzenia Senatu i wolnych wyborów do tego organu, częściowo wolnych wyborów do Sejmu (z góry ustalono, że 65% mandatów obejmą kandydaci koalicji, w tym 35 z listy krajowej), likwidacji Rady Państwa i utworzenia urzędu Prezydenta PRL, wybieranego przez Zgromadzenie Narodowe (połączone izby Sejmu i Senatu), zwiększenia kompetencji Trybunału Konstytucyjnego i Rzecznika Praw Obywatelskich oraz utworzenia Krajowej Rady Sądownictwa⁴¹.

Rezultatem porozumień Okrągłego Stołu był początek końca dotychczasowego systemu politycznego. Zdarzenie to znalazło wyraz

³⁸ Ustawa z 6.05.1987 r. o konsultacjach społecznych i referendum (Dz.U. Nr 14, poz. 83).

³⁹ *Polska 1980–1990. Wartości a przemiany ładu gospodarczego i politycznego*, red. J. Wiatr, Warszawa 1990, s. 23–24.

⁴⁰ W. Kieżun, *Patologia...*, s. 57.

⁴¹ *Porozumienia Okrągłego Stołu, 5 kwietnia 1989 r.* [w:] *Okrągły Stół. Dokumenty i materiały*, red. W. Borodziej, A. Garlicki, t. 4, Warszawa 2004, s. 9 i n.

prawny w zmianie Konstytucji RP z 7.04.1989 r. oraz ordynacjach wyborczych do Sejmu i Senatu z tej samej daty. W wyniku wyborów z 4.06.1989 r. nastąpił kres samowładztwa PZPR, a 2 miesiące później ustał dominujący wpływ tej partii na działalność kontraktowego Sejmu, a wreszcie na mocy uchwały XI Zjazdu z 29.01.1990 r. nastąpiła jej samolikwidacja. Godne uwagi są wypowiedziane przy tej okazji słowa ostatniego I sekretarza PZPR M.F. Rakowskiego: „Zrodzony w powojennych warunkach ograniczonej suwerenności i stalinowskiej dominacji ustrój społeczno-gospodarczy nie potrafił zaspokoić społecznych potrzeb, nie zapewnił realizacji wartości, których emanacją miał być. Nie stało w nim bowiem ani wolności, ani sprawiedliwości”.

Upadek ustroju „realnego socjalizmu” nie był jednak równoznaczny z utratą uprzywilejowanej pozycji ekonomicznej i społecznej elit wywodzących się z PZPR. W trakcie trwania obrad Okrągłego Stołu, ale jeszcze przed zawarciem porozumień stworzono pierwsze podstawy prawne uwłaszczania nomenklatury, tj. kierowniczej kadry przedsiębiorstw państwowych na majątku tych przedsiębiorstw. W ciągu niecałego roku ponad tysiąc dyrektorów i kierowników zarządzających własnością państwową stało się właścicielami. Do tego grona dołączyli prezesi spółdzielni, wojewodowie, prezydenci, naczelnicy, dyrektorzy urzędów oraz aparaczczyki z komitetów partii. W rezultacie w 1989 r. działało ok. 3 tys. spółek, w większości stworzonych na bazie 1700 dużych przedsiębiorstw państwowych⁴². Istotny wpływ na przyspieszenie prywatyzacji nomenklaturowej miało zapewnienie swobody działalności bankowej i przeprowadzenie reformy bankowej polegającej na utworzeniu dziewięciu komercyjnych banków refinansowanych przez Narodowy Bank Polski, obsadzonych prawie w całości przez specjalistów związanych z PZPR⁴³.

Prywatyzacja nomenklaturowa była tylko jednym ze składników procesu zmian w strukturze gospodarki narodowej zachodzącego w latach 80., który spowodował, że wzrastała rola sektora prywatnego

⁴² J. Staniszkis, *Postkomunizm: próba opisu*, Gdańsk 2005, s. 199.

⁴³ Ustawa z 31.01.1989 r. – Prawo bankowe (Dz.U. Nr 4, poz. 21); W. Kieżun, *Patologia...*, s. 115.

obejmującego pod koniec tego okresu obok gospodarstw rolnych różnej wielkości przedsiębiorstwa usługowe, handlowe, produkcyjne itd. Dla naszych rozważań istotne jest, że liberalne przekształcenia w mechanizmie funkcjonowania gospodarki od 13.12.1981 r. przebiegały z inspiracji i pod nadzorem wąskiej grupy wojskowo-partyjnej na wierzchołku struktury autorytarnego państwa (gen. W. Jaruzelski, M.F. Rakowski, gen. C. Kiszczak oraz kilku innych sekretarzy i generałów) bez istotnych ustępstw na rzecz decentralizacji i demokratyzacji ustroju władzy publicznej. Porozumienia Okrągłego Stołu, zmiany konstytucyjne i ustawowe z kwietnia 1989 r. ani nawet wyniki wyborów z 4.06.1989 r. tej sytuacji jeszcze nie zmieniły. Kontrakt zawarty przy Okrągłym Stole zdawał się zabezpieczać interesy polityczne komunistów. Przełom nastąpił 17.08.1989 r., gdy z inicjatywy L. Wałęsy powstała w Sejmie nowa koalicja Obywatelskiego Klubu Parlamentarnego, ZSL i SD, dzięki czemu premierem rządu nie został gen. Kiszczak (wieloletni szef komunistycznego aparatu bezpieczeństwa), a prezydent gen. Jaruzelski powołał na to stanowisko T. Mazowieckiego i otwarta została droga do rzeczywistej reformy ustroju politycznego⁴⁴.

III. Ku centralizmowi „demokratycznemu” w postkomunistycznym ustroju liberalnym

1. Ustrój, który powstawał w miejsce „realnego socjalizmu”, nie miał wiele wspólnego z wizją Samorządnej Rzeczypospolitej, nakreśloną w pierwszym programie „Solidarności”. Kompromis z komunistami wymagał ustępstw także drugiej strony i rewizji pierwotnego programu Związku. Najważniejsze ustępstwa, graniczące z kapitulacją, dotyczyły akceptacji, a nawet nadania nowej dynamiki trwającym od kilku lat przemianom własnościowym. Po porozumieniach Okrągłego Stołu, jak zauważyła J. Staniszkis, „Solidarność” stała się gwarantem, a komuniści – beneficjentami tych przemian, przy jednoczesnej „stabilizacji i demobilizacji mas, czego nie udałooby się osiągnąć bez udziału Związku”. Komuniści nie byli jedynymi beneficjen-

⁴⁴ W. Kieżun, *Patologia...*, s. 112–113.

tami przemian, choć byli beneficjentami głównymi. W nowej klasie panującej, działającej w imię budowy dogodnego dla siebie ustroju, znaleźli się właściciele prywatyzowanych przedsiębiorstw oraz liczni funkcjonariusze administracji państwowej i gospodarczej, zarówno z kręgów dawnej władzy, jak i osoby o niekomunistycznych rodowodach. W literaturze wymienia się również hierarchów Kościoła katolickiego, który uzyskał istotne przywileje na mocy ustaw wyznaniowych z 17.05.1989 r. i Konkordatu, oraz przedstawiciele mediów kreujących obraz Polski w sposób korzystny dla władzy⁴⁵.

Nie zrealizowano ustalonego przy Okrągłym Stole modelu transformacji, przewidującego istotną rolę samorządu pracowniczego w przekształceniach własnościowych, a w konsekwencji rozproszenie własności przedsiębiorstw między obywateli. Rząd T. Mazowieckiego był w tej mierze kontynuatorem linii polityki gospodarczej rządu M.F. Rakowskiego, prowadzącej do wytworzenia warstwy wielkich właścicieli majątku stanowiącego poprzednio własność ogólnonarodową, posiadających przeważający wpływ na decyzje państwowe⁴⁶. Ustawą z 13.07.1990 r. wprowadzone zostały systemowe rozwiązania w zakresie prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych⁴⁷.

Komuniści, przeobrażeni po likwidacji PZPR w socjaldemokratów, przez pewien czas (do lata 1990 r.) wchodzili w skład nowego rządu. Znacznie dłużej zajmowali stanowiska sekretarzy stanu i podsekretarzy stanu w resortach gospodarczych, kierowali Ministerstwem Finansów, kontrolowali największe spółki – dawne centrale handlu zagranicznego, prywatne banki, duże firmy handlowe. Według J. Kuronia: „Paradoksalnie to właściwie oni stali się pionierami gospodarki rynkowej. Jeśli stworzenie silnego prywatnego sektora było jednym z głównych naszych celów, to bez ludzi nomenklatury nigdy by się nam nie udało. Więc odegrali w tym procesie niezwykle pozytywną rolę”⁴⁸.

⁴⁵ L. Mażewski, *Posttotalitarny...*, s. 202.

⁴⁶ M.F. Rakowski, *Jak...*, s. 210; L. Mażewski, *Posttotalitarny...*, s. 192–193.

⁴⁷ Ustawa z 13.07.1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (Dz.U. Nr 51, poz. 298).

⁴⁸ J. Kuroń, J. Żakowski, *Siedmiolatka, czyli kto ukradł Polskę?*, Wrocław 1997, s. 119–120.

Oceny przemian ustroju gospodarczego i politycznego Polski dokonanych w końcu lat 80. i w latach 90. XX w. nie mogą być tak jednoznaczne. Ocena pozytywna od początku nie była podzielana przez wielu działaczy „Solidarności” oraz demokratycznej opozycji. Z reform nie była zadowolona znaczna część społeczeństwa, zubożała i pozbawiona środków utrzymania na skutek wadliwie przeprowadzonej, „szokowej” transformacji ekonomicznej w kierunku neoliberalnego kapitalizmu: chaotycznej lub wręcz rozbójniczej prywatyzacji, wyprzedazy majątku narodowego obcemu kapitałowi, rozwojowi układów mafijnych i korupcyjnych w gospodarce, upadku wielu dobrych przedsiębiorstw, w następstwie czego przez wiele lat utrzymywała się wysoka stopa bezrobocia⁴⁹. Cena, jaką zapłaciło społeczeństwo za odzyskaną wolność, była zdecydowanie za wysoka. Przegraną na transformacji nie uzyskali efektywnej reprezentacji i ochrony swoich interesów w mechanizmie podejmowania decyzji państwowych. To jedna z najpoważniejszych ułomności nowego ładu demokratycznego. Znowu, jak w Polsce Ludowej, z niepokojącą regularnością powtarzały się protesty środowisk zagrożonych utratą podstaw egzystencji, dalszym zubożeniem, brakiem perspektyw poprawy poziomu życia na skutek błędnej polityki władz. Znowu ujawniła się arogancja władzy wobec obywateli, lekceważenie ich żądań i opinii oraz skłonność do reagowania restrykcjami i represjami na wystąpienia protestacyjne.

2. Tym niemniej w ciągu kilku lat od porozumień Okrągłego Stołu zbudowano nowe państwo. Z prawnego punktu widzenia zadanie to zrealizowane zostało w trzech etapach: w grudniu 1989 r. i marcu 1990 r. znowelizowano Konstytucję z 1952 r., w październiku 1992 r. uchwalono tzw. Małą Konstytucję, wreszcie w kwietniu 1997 r. uchwalono Konstytucję RP.

Zmieniając 29.12.1989 r. Konstytucję PRL, wprowadzono nową nazwę państwa „Rzeczpospolita Polska” oraz zasadę państwa prawnego, usunięto przepis o przewodniej roli PZPR w związku z uznaniem zasady pluralizmu politycznego, wprowadzono zasadę równoupraw-

⁴⁹ W. Kieżun, *Patologia... passim*.

nienia wszystkich form własności, zagwarantowano swobodę działalności gospodarczej. Regulacje dotyczące ustroju władzy lokalnej zostały wprowadzone dopiero 8.03.1990 r., gdy Sejm nadał nową treść art. 5 Konstytucji, według którego Rzeczpospolita gwarantuje udział samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy oraz swobodę działalności innych form samorządu, uchwalił ustawę o samorządzie terytorialnym oraz ordynację wyborczą do rad gmin⁵⁰. Po kilkunastu dniach uchwalił ustawę o pracownikach samorządowych, ustawę regulującą m.in. zasady i procedury uwłaszczenia gmin, a także ustawę o terenowych organach rządowej administracji ogólnej oraz ustawę o podziale zadań i kompetencji między organy gminy a organy administracji rządowej. W ten sposób ukształtowany został normatywnie dualistyczny model ustroju terenowego, przewidujący podział odpowiedzialności za zarządzanie sprawami publicznymi między państwo i samorządową gminę. Odbudowa samorządności terytorialnej, jak zauważył W. Skrzydło, stała się możliwa w wyniku usunięcia kilku monopolii, na których opierał się ustrój rad narodowych: monopolu politycznego partii marksistowskiej, monopolu jednolitej władzy państwowej, monopolu własności państwowej, monopolu finansowego oraz monopolu administracji państwowej⁵¹. Samorząd terytorialny może bowiem działać tylko w warunkach pluralizmu politycznego, obejmując jednostki będące odrębnymi od państwa podmiotami władzy publicznej i podmiotami gospodarczymi dysponującymi własnością komunalną i własnym budżetem, posiadającymi własną administrację samorządową – organy wykonawcze i podległe im kadry urzędnicze.

Wybory do rad gmin odbyły się 27.05.1990 r., a ich wyniki oceniano – zdecydowanie przedwcześnie – jako faktyczny upadek systemu centralistyczno-biurokratycznego. Nie zwrócono większej uwagi, że frekwencja w wyborach była niepokojąco niska – w skali kraju 42,27% uprawnionych do głosowania, za sukces uważano fakt zdobycia ok. 50% mandatów przez kandydatów komitetów

⁵⁰ Dz.U. Nr 16, poz. 94, 95, 96. Ustawa o samorządzie terytorialnym nosi obecnie nazwę ustawy o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.).

⁵¹ *Prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 1996, s. 151–153.

obywatelskich. Rzeczywisty sukces polegał jednak przede wszystkim na uzyskaniu wysokiego stopnia reprezentatywności rad gmin, a jego podstawą była niezwykle liberalna ordynacja wyborcza, która stworzyła mieszkańcom gmin szerokie możliwości zgłaszania kandydatów na radnych, bez jakichkolwiek preferencji dla partii politycznych. Wyborcy mogli naprawdę decydować o składzie najważniejszego organu władzy lokalnej – rady gminy. Po raz pierwszy władza na tym szczeblu uzyskała warunki demokratycznej legitymizacji i społecznej akceptacji.

3. Wydarzenie to budziło nadzieję, że nastąpi niebawem generalne odejście od monistycznej organizacji władzy publicznej w kierunku pluralistycznego ładu ustrojowego. Była to nadzieja w znacznej mierze niespełniona. Wprawdzie szybko stworzono podstawy prawne pluralistycznego systemu społecznego i politycznego, w tym duchu zmieniając 7.04.1989 r. Konstytucję i ustawę o związkach zawodowych, uchwalając w tym samym roku m.in. nową ustawę – Prawo o stowarzyszeniach⁵² oraz ustawę o gwarancjach wolności sumienia i wyznania⁵³, a w roku następnym pierwszą w historii Polski ustawę o partiach politycznych, liberalne Prawo o zgromadzeniach, oraz znosząc cenzurę. Poważne opory napotkały jednak w latach 1990–1997 próby reform ustroju administracji publicznej. Na ich spowolnienie istotny wpływ wywarły warunki kryzysu gospodarczego i społecznego oraz niestabilność systemu politycznego, ale zjawiska te były związane przede wszystkim z występującym prawie od początku lat 90. konfliktem między tendencją decentralistyczno-samorządową a kontrtendencją centralistyczno-biurokratyczną.

Przejawem tej kontrtendencji przed 1998 r. był zwłaszcza ogromny rozwój struktur i wzrost zatrudnienia w centralnej i terenowej administracji rządowej jako następstwo patologicznego funkcjonalizmu: ministerstwa kierowały bezpośrednio organami administracji nieze-

⁵² Ustawa z 7.04.1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (Dz.U. z 2017 r. poz. 210 ze zm.).

⁵³ Ustawa z 17.05.1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (Dz.U. z 2017 r. poz. 1153).

spolonej oraz urządami wojewódzkimi wraz z ich jednostkami pomocniczymi – urządami rejonowymi. Wprawdzie w 1996 r. dokonano reformy centrum, ale polegała ona głównie na zlikwidowaniu Urzędu Rady Ministrów i zainstalowaniu w jego miejsce nowej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, a ponadto na przeniesieniu kompetencji do nadzoru nad pewną grupą przedsiębiorstw na szczebel wojewódzki (dekoncentracja resortowa i terytorialna, lecz nie decentralizacja). Odziedziczony po PRL model „Polski resortowej” rozkwitał w najlepsze, wbrew deklaracjom polityków różnych opcji na rzecz ograniczonego państwa, odpowiadającego potrzebom budowy nowoczesnej demokracji wolnorynkowej. W tej sytuacji samorząd gminny mógł być postrzegany jedynie jako przejściowy wyłom od reguł rządzących systemem scentralizowanym i biurokratycznym. W przekształceniach ustroju terenowego zarysowały się wyraźnie obydwie tendencje. Przejawem tendencji decentralistyczno-samorządowej były niewątpliwie regulacje ustawy konstytucyjnej z 17.10.1992 r., tzw. Małej Konstytucji, uznające samorząd terytorialny za podstawową formę organizacji lokalnego życia publicznego, gminę – za podstawową jednostkę tego samorządu oraz dopuszczalność tworzenia innych jednostek w drodze ustawy⁵⁴. Także uruchomienie ustawą z 1992 r. regionalnych izb obrachunkowych, jako względnie niezależnych organów nadzoru nad gospodarką budżetową samorządu⁵⁵, oraz ustawą z 12.10.1994 r. – samorządowych kolegiów odwoławczych⁵⁶, a w szczególności ratyfikowanie w 1993 r. Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego wskazywało na intencję utrwalenia w systemie władzy publicznej pozycji zdecentralizowanych jednostek samorządu terytorialnego. Nie przesądzało jednak o uznaniu decentralizacji za podstawową zasadę ustrojową tego systemu.

⁵⁴ Ustawa konstytucyjna z 17.10.1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426 ze zm.).

⁵⁵ Ustawa z 7.10.1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 561).

⁵⁶ Ustawa z 12.10.1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (Dz.U. z 2018 r. poz. 570).

Kontrtendencja centralistyczno-biurokratyczna wystąpiła zwłaszcza po dojściu do władzy postkomunistów i ludowców (koalicja SLD-PSL) w 1993 r. Za jej główne przejawy uznawano wprowadzenie samorządu terytorialnego tylko na szczeblu gminy i pozostawienie szczebla wojewódzkiego oraz świeżo utworzonego quasi-powiatowego szczebla rejonu administracji ogólnej prawie całkowicie we władaniu hierarchicznie zorganizowanych organów administracji rządowej, a także brak zagwarantowania władzom lokalnym stabilnych i dostatecznie wydajnych źródeł dochodów oraz samodzielnego dokonywania wydatków budżetowych i gospodarowania mieniem komunalnym. Istotnym problemem było także podtrzymywanie anachronicznego podziału terytorialnego na 49 małych województw, uniemożliwiającego racjonalną regionalizację. Mimo usunięcia hegemonii partii komunistycznej groził powrót do pełnej wersji modelu centralizmu „demokratycznego” w rządzeniu społeczeństwem i zarządzaniu gospodarką. Tym bardziej że narastało zniechęcenie znacznej części społeczeństwa do reform samorządowych w obliczu pogarszającej się sytuacji gospodarczej, zubożenia znacznej części społeczeństwa i narastania zjawisk korupcyjnych w administracji publicznej, także samorządowej, oraz niskiej efektywności jej pracy.

4. Przeszkody na drodze budowy zdecentralizowanego i samorządowego systemu władzy publicznej zostały w drugiej połowie lat 90. w pewnym stopniu usunięte albo co najmniej odsunięte na bok. Powstało państwo, które miało zerwać ze społecznym, politycznym i ekonomicznym dziedzictwem PRL. W uchwalonej przez Zgromadzenie Narodowe 2.04.1997 r. i zatwierdzonej w referendum Konstytucji RP zostało ono określone jako demokratyczne państwo prawne urzeczywistniające sprawiedliwość społeczną (art. 2). Jego liberalno-demokratyczna koncepcja ustrojowa odpowiada potrzebom nowej klasy panującej, obejmuje przecież konstytucyjne zasady ochrony wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej i dziedziczenia oraz prymat sektora prywatnego (a nie równoprawności sektorów) w społecznej gospodarce rynkowej, stanowiącej podstawę ustroju gospodarczego RP. Nie są w równym stopniu chronione prawa i interesy pracowników, choć Konstytucja RP deklaruje obowiązki państwa w zakresie ochrony pracy, zagwarantowania wolności wyboru zawodu

oraz wyboru miejsca pracy, nakłada na władze publiczne obowiązek prowadzenia polityki zmierzającej do pełnego, produktywnego zatrudnienia, w tym realizowania programów zwalczania bezrobocia. W praktyce trudno wypełnić wymagania z art. 20 Konstytucji RP, aby społeczna gospodarka rynkowa oparta była nie tylko na wolności gospodarczej i własności prywatnej, ale też na solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych, jeśli ci partnerzy mają nierównorzędną pozycję ekonomiczną i prawną.

Przynajmniej w płaszczyźnie aksjologicznej konstytucyjna koncepcja ustrojowa zdaje się być jednak zgodna z ważnymi interesami ogólnonarodowymi. Konstytucja uznała Rzeczpospolitą Polską za dobro wszystkich obywateli, a Naród – za podmiot władzy zwierzchniej (suwerennej) w państwie, sprawowanej za pośrednictwem demokratycznie wybranych przedstawicieli lub bezpośrednio (referendum). Nakazuje ochronę wolności i praw człowieka i obywatela, działanie władz publicznych na podstawie i w granicach prawa, oparcie ustroju RP na podziale i równowadze władz państwowych, zapewnienie wolności tworzenia i działania partii politycznych, dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji (pluralizm polityczny i społeczny), zapewnienie wolności prasy i innych środków społecznego przekazu, zapewnienie równości związków wyznaniowych, poszanowanie autonomii i niezależności (rozdziálu) kościołów i państwa oraz współdziałanie dla dobra człowieka i dobra wspólnego, wolność i ochronę pracy, ochronę rodziny, neutralność polityczną Sił Zbrojnych.

Z punktu widzenia tematu naszych rozważań szczególnie istotne jest nadanie rangi konstytucyjnej ustrojowym zasadom decentralizacji władzy publicznej (art. 15 ust. 1) oraz uczestnictwa samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej w taki sposób, że przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność (art. 16 ust. 2). W świetle Konstytucji RP samorząd terytorialny, obejmujący wspólnoty samorządowe mieszkańców jednostek podziału terytorialnego, jest zdecentralizowaną częścią władzy wykonawczej, jego zadania i środki działania mają charakter administracyjny. Wykonywane są one w formach samorządowej demokracji bezpośredniej

i przedstawicielskiej. Konstytucja RP znacznie rozszerzyła zakres zadań i kompetencji samorządu terytorialnego w porównaniu z tzw. Małą Konstytucją, wprowadziła przede wszystkim zasadę domniemania właściwości jego organów (art. 163). Zgodnie z deklarowaną w preambule zasadą pomocniczości uznała gminę za podstawową jednostkę samorządu terytorialnego, wykonującą wszystkie zadania samorządowe niezastrzeżone dla innych jego jednostek (art. 164 ust. 1 i 3). Zagwarantowaniu samodzielności działania jednostek samorządu terytorialnego na podstawie i w granicach obowiązujących ustaw miało służyć ograniczenie nadzoru organów administracji rządowej nad jego działalnością, także w zakresie realizacji zadań zleconych, do kryterium legalności (art. 171).

Konstytucja RP stworzyła podstawy do wprowadzenia wieloszczeblowej struktury samorządu terytorialnego, w tym samorządu regionalnego, choć nie przesądziła o liczbie szczebli samorządu lokalnego. W czerwcu 1998 r. z inicjatywy centroprawicowego rządu J. Buzka parlament uchwalił ustawy ustrojowe, na podstawie których powstały województwa-regiony samorządowe i jednostki dla celów administracji rządowej oraz powiaty jako drugi, ponadgminny szczebel lokalnego samorządu⁵⁷. Ukształtowany został w ten sposób dualistyczny model administracji publicznej, obejmujący zdecentralizowany system zarządzania przez demokratycznie wybrane władze samorządu lokalnego (gminnego i powiatowego) i samorządu regionalnego (województwa) oraz scentralizowany system administracji rządowej, zreformowany jednak w kierunku przełamania dominacji układów resortowych na rzecz dekoncentracji terytorialnej i zespolenia.

Decentralizacja od początku była dość powierzchowna, ponieważ reforma z lat 1998–1999 nie objęła centrum zarządzania państwem, nie dostosowano struktur ministerstw i urzędów centralnych do sytuacji,

⁵⁷ Ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2018 r. poz. 913 ze zm.); ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2018 r. poz. 995 ze zm.) oraz już nieobowiązująca ustawa z 5.06.1998 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2009 r. Nr 31, poz. 206), zastąpiona ustawą z 23.01.2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2017 r. poz. 2234 ze zm.).

w której nie prowadzą już odrębnych polityk resortowych. W pierwszych latach pojawiły się liczne dysfunkcje związane z przekazaniem samorządowi województw i powiatów nowych zadań bez zapewnienia środków na ich realizację, np. w ochronie zdrowia, oświacie, polityce społecznej, przeciwdziałaniu bezrobociu, ochronie środowiska, modernizacji obszarów wiejskich, zarządzie dróg publicznych. W dziedzinach tych pozostały rozbudowane piony resortowe administracji specjalnych, których utrzymanie pochłaniało znaczną część środków budżetowych lub wyodrębnionych funduszy. Wady te w następnych latach korygowano, zwłaszcza gdy równowagę finansową samorządu województwa można już było zapewnić za pomocą środków finansowych z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej. Samorząd ten nie otrzymał jednak jeszcze długo wystarczających gwarancji prowadzenia samodzielnej polityki regionalnej, w szczególności w zakresie finansowania zamierzeń rozwojowych.

Tym niemniej system administracji publicznej został w pewnym stopniu zrjonalizowany. Zmniejszono zasadniczo liczbę jednostek administracji specjalnej zarządzanych bezpośrednio z centrum, podporządkowano administracyjnemu zwierzchnictwu wojewody obok wyspecjalizowanych agend (wydziałów) urzędu wojewódzkiego także kilkanaście wojewódzkich służb, inspekcji i straży. Wojewodzie przyznano status przedstawiciela Rady Ministrów, stanowiącego terytorialne centrum sterowania całą administracją publiczną w województwie. Administracyjnemu zwierzchnictwu wojewody podporządkowano, obok wyspecjalizowanych agend (wydziałów) urzędu wojewódzkiego, także kilkanaście wojewódzkich służb, inspekcji i straży, dysponował on również kompetencjami koordynacyjno-kontrolnymi wobec organów administracji rządowej niezespolonej oraz kompetencjami nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego, ograniczonego w zasadzie do zapewnienia zgodności z prawem ich działań (poza sytuacjami nadzwyczajnymi). Równocześnie na wojewodę i samorząd nałożono obowiązek współdziałania, szczególnie w zakresie realizacji zadań rozwoju regionalnego i lokalnego. Także w następnych latach przeprowadzano zmiany ustrojowe zgodne z koncepcją ewoluującego zdecentralizowanego państwa jednolitego. Podjęto m.in. mniej lub bardziej udane próby wzmocnienia

demokracji i efektywności władzy gminnej: dokonano zmiany modelu prawnego organu wykonawczego – w miejsce kolegiatnego zarządu wybieranego przez radę gminy wprowadzono wybierane przez mieszkańców organy jednoosobowe – wójtów, burmistrzów i prezydentów miast; wprowadzono zasadę wyborów większościowych w okręgach jednomandatowych do rad gmin (poza miastami na prawach powiatu); zwiększono zakres partycypacji obywatelskiej i uruchomiono nowe jej instytucje (np. budżety obywatelskie). Wprowadzono regulacje służące skuteczniejszej realizacji zadań samorządu w zakresie rozwoju lokalnego i regionalnego, rozszerzono zakres rzeczowy kompetencji samorządu województwa i umocniono integracyjny charakter jego działań na rzecz wspólnoty regionalnej. Wszystko to okazało się jednak niewystarczające, aby powstrzymać powrót tendencji centralistycznych i biurokratycznych w funkcjonowaniu systemu administracji publicznej. Tym razem łączą się one z szerszymi procesami przemian politycznych i społecznych prowadzących do utraty wiarygodności instytucji ochronnych demokratycznego państwa prawnego.

5. System konstytucyjny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia, a ściślej – do niedawna zapewniał, działające z różną skutecznością instytucje prawne ochrony konstytucyjnych wartości oraz związanych z nimi wolności i praw przysługujących jednostkom, zbiorowościom społecznym i Narodowi jako podmiotowi władzy suwerennej. Szczególnie istotne znaczenie mają dwie grupy instytucji. Po pierwsze, są to instytucje ustrojowe niezależnej kontroli działalności władz publicznych: Trybunał Konstytucyjny i Trybunał Stanu, Sąd Najwyższy, sądy powszechne i sądy administracyjne, Najwyższa Izba Kontroli, Rzecznik Praw Obywatelskich, Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych. Po drugie, są to instytucje proceduralne ochrony wolności i praw przewidziane w art. 76–80 Konstytucji RP: prawo do drogi sądowej, prawo do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej, prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji (zasada dwuinstancyjności), prawo do skargi konstytucyjnej, prawo do uzyskania pomocy Rzecznika Praw Obywatelskich. Do listy tych instytucji dołączyć należy też prawo do występowania

z wnioskiem o wszczęcie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym przysługujące podmiotom wymienionym w art. 191 ust. 1 Konstytucji RP.

Walory ochronne instytucji proceduralnych istnieją jednak tylko wówczas, gdy prawidłowo działają instytucje ustrojowe, to znaczy w sprawach związanych z ich stosowaniem orzekają niezawisli sędziowie w niezależnych sądach lub niezawisli sędziowie w niezależnym Trybunale Konstytucyjnym, gdy chroniona jest niezależność NIK oraz organu nadzorującego ochronę danych osobowych obywateli, gdy pomocy im udziela niezawisły Rzecznik Praw Obywatelskich. Występujące od wielu lat, ale szczególnie nasilone od ostatnich wyborów parlamentarnych przypadki naruszania przez organy władzy ustawodawczej i wykonawczej niezawisłości sędziów oraz niezależności sądów i Trybunału Konstytucyjnego uniemożliwiają lub co najmniej utrudniają usuwanie niesprawiedliwości i krzywd wyrażanych przez władze publiczne jednostkom i zbiorowościom. W dłuższej perspektywie może stać się to przyczyną zamętu społecznego i upadku ustroju demokratycznego.

Konstytucyjne określenie Rzeczypospolitej Polskiej jako demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego sprawiedliwość społeczną nie opisuje rzeczywistości, lecz ma charakter normatywny. Jest to wypowiedź ustrojodawcy wyrażająca jego oczekiwania, że władza publiczna w państwie będzie sprawowana zgodnie z zasadami demokracji, praworządności i sprawiedliwości. Oczekiwania te nie są spełnione w sytuacji łamania przez władze publiczne powyższych zasad demokracji, praworządności lub/i sprawiedliwości społecznej z intensywnością wskazującą na zamiar podważenia całego systemu demokratycznego. Tak należy ocenić m.in. zjawisko faktycznej dominacji w systemie politycznym osób niepełniących funkcji publicznych, z którymi jest związana odpowiedzialność konstytucyjna, politycznego podporządkowania członkom władz wykonawczych wojska i służb specjalnych, wywieranie presji na środowisko sędziowskie w sposób naruszający zasadę podziału władz i osłabiające możliwości obiektywnej weryfikacji orzeczeń sądowych, preferowania politycznych kryteriów obsady stanowisk, osłabiania neutralności politycznej

służby cywilnej. Powszechnie znane są fakty arbitralnej interpretacji konstytucji, uchwalania prawa wstecznie obowiązującego, ignorowania wyroków Trybunału Konstytucyjnego, dokonywania niezgodnych z prawem zmian w składzie i zasadach działania tego organu, nasilającej się represyjności w działaniu organów ścigania, przypadków tendencyjności w działaniu uzależnionej od rządu prokuratury, naruszania zasady neutralności światopoglądowej państwa, ograniczania wolności zgromadzeń, utrudnień w korzystaniu z niektórych praw socjalnych (np. prawa do ochrony zdrowia), nieprawidłowości w działaniu służb ochrony porządku publicznego, ograniczania możliwości działania samorządowych władz lokalnych i regionalnych, a także organizacji pozarządowych.

Fakty tego rodzaju składają się na obraz kryzysu systemu politycznego liberalnej demokracji i narastających zagrożeń dla demokratycznego państwa prawnego, a nawet na zaawansowany już proces rozkładu tego państwa. Nieukrywaną intencją rządzących jest centralizacja władzy publicznej, odrzucają oni natomiast zarzut zamierzonego niszczenia demokracji, twierdząc, że opowiadają się tylko za innym niż liberalny wariantem demokracji. W myśl sformułowanego przez K. Kelles-Krauzę prawa retrospekcji rewolucyjnej: burzyciele dotychczasowego porządku odwołują się zawsze do wzorców z przeszłości. Wydaje się, że siła nawyków kulturowych, ale też partykularny interes poszczególnych grup, które uzyskały dostęp do ośrodków podejmowania decyzji państwowych, może przemawiać za powrotem nie tyle do wzorców międzywojennej sanacji, ile do znanych z nieodległej przeszłości PRL-owskich schematów sterowania państwem i społeczeństwem według reguł kierowniczej roli partii i centralizmu demokratycznego, a co za tym idzie – preferowania pozornych wartości (antywartości) zdawałoby się przezwyjęzionego nieodwracalnie autorytaryzmu w ustroju państwowym oraz monistycznego systemu politycznego.

Opcja programowa, akcentująca, chyba już jawnie, potrzebę wprowadzenia rozwiązań ustrojowych w rodzaju jakiejś nowej odmiany państwa autorytarnego, sprzyja petryfikacji i dalszej rozbudowie aparatu państwowego opartego na zasadach biurokratycznego centralizmu.

Wydaje się na pozór, że jest to rozwiązanie racjonalne, zapewnia bowiem wysoki stopień jednolitości działania tego aparatu i jego lojalność wobec ośrodka władzy państwowej. Ideałem byłoby zapewne odtworzenie znanej z historii PRL sieciowej struktury macierzowej hierarchicznych linii ściśle ze sobą skoordynowanych i kierowanych przez partię, której funkcjonowanie opiera się na zasadach wodzostwa, hierarchii wewnętrznej i bezwzględnego posłuszeństwa wobec woli kierownictwa centralnego. Struktura taka obejmowałaby podstawową linię partii, linię rezerwową ochrony bezpieczeństwa publicznego, linię rezerwową armii, linię administracji rządowej (wraz z uzależnionymi sądownictwem i prokuraturą), linię ustawodawstwa oraz linie „sojuszniczych”, czyli uzależnionych, samorządów, związków zawodowych i innych organizacji społecznych, a także podmiotów gospodarczych. Tym razem nieocenionym czynnikiem wspomaganiania hierarchicznej linii kierowniczej partii może być zapewne linia hierarchiczna dominującego kościoła, przynajmniej do czasu podjęcia próby jego uzależnienia według jakiejś nowej koncepcji ceszaropapizmu.

W warunkach współczesnych ideału tego osiągnąć się łatwo nie da, trudna do wyobrażenia byłaby zwłaszcza monopolizacja w rękach jednej grupy politycznej zarządzania całością środków produkcji i środków komunikacji społecznej, choć nie można wykluczyć podejmowania prób w tym kierunku. Ponadto radykalne przeprowadzenie opisanego programu wymagałoby wyeliminowania z ustroju administracji publicznej i praktyki jej działania czynników blokujących wytworzenie charakteryzującego się monizmem decyzyjnym jednego centralnego ośrodka władzy: prawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. W szczególności niezbędne byłoby uchylenie konstytucyjnej zasady podziału i równowagi władz, co jest mało prawdopodobne w wyobraźalnym czasie. Realna jest natomiast kontynuacja procesu autokratyzacji systemu politycznego, polegającego na stopniowym przekształcaniu instytucji politycznych liberalnej demokracji w instytucje fasady⁵⁸.

⁵⁸ R. Backer, *Specyfika instytucjonalizacji politycznej w autokracji* [w:] *Idee-instytucje-demokracja*, red. L. Rubisz, Toruń 2006, s. 39 i n.

Na szczeblu centralnym „osiągnięciem” istotnym z tego punktu widzenia jest uwolnienie parlamentu oraz rządu i podległej mu administracji rządowej od niezależnej kontroli konstytucyjnej, tj. uczynienie z Trybunału Konstytucyjnego instytucji fasady. W tym samym kierunku zmierzają próby odebrania niezależności Sądowi Najwyższemu, sądom powszechnym, a niedługo los taki spotkać może również sądy administracyjne. Prawdopodobne jest usunięcie do końca realnego zwierzchnictwa parlamentu nad rządem oraz niezależnego od rządu funkcjonowania urzędu Prezydenta RP. Sprzyja temu zresztą dominacja partii politycznych w mechanizmach życia państwowego, spowodowana stosowanymi przez nie metodami kształtowania składu osobowego naczelnych organów państwa oraz metodami partyjnego sterowania ich działalnością: wybory prezydenta spośród nominatów poszczególnych partii, wybory posłów według zasady proporcjonalności (w głosowaniu na listy partyjne), partyjne kluby parlamentarne wraz z tzw. dyscypliną klubową oraz partyjna nomenklatura w obsadzaniu stanowisk w aparacie władz wykonawczych. Niepokojąco przypomina to praktykę realizacji kierowniczej roli w państwie przez PZPR.

Partiokracja w różnych odmianach znakomicie osłabia gwarancje demokratyzmu ustroju państwowego, rzeczywistego podziału władz oraz pluralizmu politycznego. Jest tym groźniejsza, im dłużej trwa poddanie władzy ustawodawczej i wykonawczej dominującym wpływom tej samej partii, zwłaszcza gdy jest to partia wodzowska. Polski system polityczny cechuje słabość instytucjonalna opozycji parlamentarnej i niewielka skuteczność jej działań, a także praktyka „mechanicznego” akceptowania przez większośćową koalicję parlamentarną rządowych projektów ustaw oraz projektów formalnie poselskich, zgłoszonych (aby ominąć wymóg konsultacji społecznych) przez grono posłów partii kierowniczej. W ten sposób dochodzi do patologicznej „samoregulacji” funkcjonowania administracji centralnej, która *de facto* sama stwarza podstawy swojego działania. Granice jej funkcji prawotwórczej sięgają daleko poza wydawanie rozporządzeń i aktów prawa wewnętrznego, obejmując także faktyczne programowanie treści znakomitej większości ustaw.

Rozwój zjawisk legislacyjnej „samoregulacji” administracji centralnej prowadzi do autonomizacji całej administracji rządowej jako systemu ustrojowego, jej izolowania od rzeczywistego wpływu kontrolnego obywateli. Rozszerza się natomiast zakres kontrolno-represyjnych kompetencji administracji wobec obywateli. Ma miejsce intensywny rozwój podstaw prawnych funkcji policyjnej administracji publicznej, realizowanej przez samą Policję, jak i rozrastające się „paramilitarne” i cywilne wyspecjalizowane policje administracyjne, a także organy administracji ogólnej. Funkcja policyjna obejmuje coraz więcej obszarów życia społecznego, a jej najważniejszym instrumentem staje się inwigilacja oraz nakładanie na obywateli sankcji, niekiedy bardzo drastycznych, za naruszenie administracyjnych nakazów i zakazów. Jest to więc w odbiorze społecznym funkcja represyjna, bynajmniej niezapewniająca skuteczności działań w ochronie bezpieczeństwa publicznego i bezpieczeństwa obywateli. Nazbyt często kary wymierzone pod hasłem ochrony wysoko cenionych wartości (np. ochrony przyrody, ochrony środowiska, bezpieczeństwa obrotu produktami leczniczymi) służą w rzeczywistości realizacji przyziemnych celów fiskalnych lub politycznych.

Kiedy demokratyczne instytucje państwa prawnego słabną i tracą wiarygodność, rośnie siła państwowej biurokracji, szczególnie policji administracyjnych i samej Policji, na którą ustawy nakładają coraz więcej zadań administracyjnych, podczas gdy wojewodowie, starostowie i wójtowie otrzymują do wykonania zadania policyjne. Być może wcześniej czy później za ideał administracji racjonalnej ktoś uzna administrację już nie tylko zbiurokratyzowaną, ale wręcz upolicyjnia⁵⁹.

Na drodze konstruowania nowego autorytarnego państwa przeszkodą jest samorząd terytorialny. Pod różnymi pretekstami ograniczany jest

⁵⁹ Szerzej M. Kasiński, *Rozrost funkcji policyjnych administracji publicznej współczesnego państwa* [w:] *Sprawność a legalność działania administracji publicznej w sferze ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego*, red. P. Stanisławski, M. Czuryk, K. Ostaszewski, J. Święcki, Lublin 2015, s. 129–148; M. Kasiński, *Ekspansja represyjnej funkcji administracji publicznej jako zagrożenie demokratycznego państwa prawnego*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2011/XXI/1, s. 278 i n.

więc w drodze zabiegów legislacyjnych zakres jego zadań i kompetencji, przenoszone są do zakresu działania wojewodów, dotychczasowych lub nowo utworzonych organów rządowej administracji niezespolonej nie tylko poszczególne instytucje, ale wręcz całe dziedziny dotychczasowej właściwości jednostek samorządu terytorialnego (np. gospodarka wodna w województwie). Nasila się represyjny charakter oddziaływań nadzorczych na samorząd ze strony rządowych wojewodów, na co wskazują m.in. przypadki rozszerzającej interpretacji przez nich przesłanek „zastępczego” wygaszania mandatów wójtów lub burmistrzów z powodu rzekomego naruszenia tzw. przepisów antykorupcyjnych, gdy rada gminy odmawia zastosowania tego środka.

Wartości liberalne i demokratyczne samorządu terytorialnego są chronione przez konstytucyjne zasady decentralizacji oraz uczestniczenia samorządu w sprawowaniu władzy publicznej, przynajmniej dopóty, dopóki na straży ich stoją niezawisłe sądy. Nie eliminują jednak do końca opisanych zagrożeń. Zasady te mogą bowiem podlegać reinterpretacji w kierunku monizmu władzy lokalnej. Istota systemu monistycznego nie koliduje bynajmniej z formalnoprawnymi deklaracjami na temat decentralizacji i demokracji lokalnej. W praktyce związek między tymi pojęciami może zostać rozerwany, a one same pozbawione istotnego sensu społecznego. Wystarczy, że sprawujący władzę w gminie, powiecie lub województwie poczują się upoważnieni do jednostronnego określania treści interesu publicznego i zachowań poddanych ich woli mieszkańców, nie dopuszczając ich do współdecydowania i pozbawiając przestrzeni niezbędnej do realizacji indywidualnych i grupowych interesów. Liberalna fasada ustroju samorządowego może być nadal podtrzymywana, ale rzeczywisty pluralizm polityczny i społeczny zostaje wyłączony.

Orientacja polityczna i przynależność partyjna tak rozumiejących swoją rolę „lokalnych przywódców” nie ma tu decydującego znaczenia, stają się oni częścią zagarniającego całą sferę publiczną systemu monistycznego, którego cechą wyróżniającą jest hegemonia biurokratycznego aparatu władzy, odgradzonego jakby „szklaną ścianą” od społeczeństwa, oraz ostra cezura między rządzącymi a rządzonymi. Funkcjonuje tu negatywne sprzężenie zwrotne: osłabianie pierwiast-

ków demokracji i pluralizmu w skali państwa sprzyja podobnym procesom w jednostkach terytorialnych i odwrotnie – tendencja zmian ustroju władzy centralnej w kierunku biurokratycznego (a nawet policyjnego) monizmu jest wspomagana przez analogiczne zmiany ustroju terenowego⁶⁰.

W innym kierunku zdają się zmierzać niektóre z wprowadzanych ostatnio zmian w modelu ustrojowym władzy lokalnej, np. rozszerzenie indywidualnych uprawnień kontrolnych radnych, obowiązek tworzenia komisji rozpatrujących skargi, wnioski i petycje obywateli. Są to na pewno rozwiązania korzystne z punktu widzenia postulatu urealnienia społecznej roli przedstawicielstwa samorządowego, podobne zresztą do instrumentów prawnych, które miały urealniać ideologicznie założoną rolę rad narodowych jako organów przedstawicielstwa socjalistycznego. Z uznaniem powitane będzie zapewne spełnienie wielokrotnie zgłaszanego postulatu ograniczenia dopuszczalności sprawowania funkcji wójta, burmistrza lub prezydenta miasta do dwóch kadencji, nawet przy ich przedłużeniu do 5 lat (co zapewne będzie sprzyjać konstruowaniu pięcioletnich planów gospodarczych gminy). Tego rodzaju innowacje nie mogą jednak przesłonić sensu zmiany zasadniczej w samorządowym prawie wyborczym – zachowanie wyborów do rad gmin na zasadzie większościowej w okręgach jednomandatowych jedynie w gminach do 20 tys. mieszkańców, w pozostałych gminach przywrócenie, a w miastach na prawach powiatu, powiatach ziemskich i województwach utrzymanie zasady wyborów proporcjonalnych w okręgach wielomandatowych, co z całą oczywistością dostarczy silniejszych preferencji dla kandydatów z list partyjnych. Służyć też będzie ujednoczeniu zasad kształtowania składu ciał przedstawicielskich na wszystkich szczeblach systemu politycznego – od Sejmu do rad gmin (poza najmniejszymi gminami), a w istocie odtworzeniu partiokracji – zapewne uznawanej za korzystną z punktu widzenia efektywności sterowania organizmem państwowym przez partię kierowniczą. Gremium przywódcze tej partii być może nie jest świadome, że podąża utartą drogą ku różnym, wydawałoby się przewyżczonym, odmianom centralizmu, z pozoru tylko demokra-

⁶⁰ M. Kasiński, *Monizm...*, s. 14 i n.

tycznego. Przypomnieć więc należy ostrzeżenie K. Kumanieckiego, wprawdzie stare, ale o walorach „międzyformacyjnych”, a więc przydatne i dzisiaj: centralizm ma zawsze u końca swej drogi kataklizm⁶¹.

Bibliografia:

- Backer R., *Specyfika instytucjonalizacji politycznej w autokracji* [w:] *Idee-instytucje-demokracja*, red. L. Rubisz, Toruń 2006
- Bierut B., *O Konstytucji PRL*, Warszawa 1952
- Erazmus E., *Centralizm demokratyczny w socjalistycznym systemie politycznym. Zarys problematyki*, Warszawa 1986
- Geremek B., *The transformation of Central Europe* [w:] *Democracy after Communism*, red. L. Diamond, M.F. Plattner, Baltimore–London 2002
- Groszyk H., *Geneza i istota centralizmu demokratycznego*, *Annales UMCS* 1957/4 *Instytucje prawa administracyjnego europejskich państw socjalistycznych*, red. J. Starościk, Wrocław 1973
- Jaroszyński M., Zimmermann M., Brzeziński W., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956
- Kasiński M., *Ekspansja represyjnej funkcji administracji publicznej jako zagrożenie demokratycznego państwa prawnego*, „*Roczniki Nauk Prawnych*” 2011/XXI/1
- Kasiński M., *Monizm i pluralizm władzy lokalnej. Studium prawnopolityczne*, Łódź 2009
- Kasiński M., *Rozrost funkcji policyjnych administracji publicznej współczesnego państwa* [w:] *Sprawność a legalność działania administracji publicznej w sferze ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego*, red. P. Stanisławski, M. Czuryk, K. Ostaszewski, J. Święcki, Lublin 2015
- Kieżun W., *Patologia transformacji*, Warszawa 2013
- Kowalski J., *Międzyformacyjne cechy demokracji politycznej*, SP 1981/1–2
- Kumaniecki K., *Centralizm i decentralizacja* [w:] *Ankieta o Konstytucji*, wyd. W.L. Jaworski, Kraków 1924
- Kulesza M., *Władza lokalna w systemie reformy gospodarczej*, PiP 1983/3
- Kuroń J., Żakowski J., *Siedmiolatka, czyli kto ukradł Polskę?*, Wrocław 1997

⁶¹ K. Kumaniecki, *Centralizm i decentralizacja* [w:] *Ankieta o Konstytucji*, wyd. W.L. Jaworski, Kraków 1924, s. 153.

- Leoński Z., *Podstawowe zasady ustroju administracji* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. J. Starościak, t. 1, Ossolineum 1977
- Lenin W.I., *Dzieła: tom XXVII*, Warszawa 1955
- Lopatka A., *Kierownicza rola partii komunistycznej w stosunku do państwa socjalistycznego*, Poznań 1963
- Lopatka A., *Pozycja administracji państwowej w systemie organizacji społeczeństwa socjalistycznego w Polsce* [w:] *Instytucje prawa administracyjnego europejskich państw socjalistycznych*, red. J. Starościak, Wrocław 1973
- Mażewski L., *Posttotalitarny autorytaryzm PRL 1956–1990. Analiza ustrojowo-polityczna*, Warszawa–Biała Podlaska 2010
- Modzelewski K., Werblan A., *Polska Ludowa. Rozmawia R. Walenciak*, Warszawa 2017
- Okrągły Stół. Dokumenty i materiały*, red. W. Borodziej, A. Garlicki, t. 4, Warszawa 2004
- Rakowski M.F., *Jak to się stało?*, Warszawa 1991
- Skrzydło W., *Partia w systemie demokracji socjalistycznej* [w:] *Istota i rozwój form demokracji socjalistycznej*, Warszawa 1976
- Prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 1996
- Staniszki J., *Ontologia socjalizmu*, Warszawa 1989
- Staniszki J., *Postkomunizm: próba opisu*, Gdańsk 2005
- Straszun B.A., *Konstytucja RSFSR 1918 i wybory w organy sowieckiej władzi*, „Sowieckie Gosudarstwo i Prawo” 1988/10
- Szymczak T., *Ustrój europejskich państw socjalistycznych*, Warszawa 1983
- Śliwiński M., *Analiza porównawcza systemów politycznych*, t. 1, *Drogi do współczesności. Studium Europy Wschodniej*, Warszawa 2005
- Polska 1980–1990. Wartości a przemiany ładu gospodarczego i politycznego*, red. J. Wiatr, Warszawa 1990
- Wiatr J.J., Raciborski J., *Wybory w PRL: doświadczenia i wnioski*, Warszawa 1987
- Zimmermann M., *Centralizm demokratyczny w systemie rad narodowych*, Poznań 1956