DROGA KU ZMIANOM



KSIĘGA JUBILEUSZOWA
W SZEŚĆDZIESIĄTĄ ROCZNICĘ URODZIN
PREZYDENTA ALEKSANDRA KWAŚNIEWSKIEGO

REDAKCJA: DANUTA WANIEK, KRZYSZTOF JANIK

TOM I

DROGA KU ZMIANOM

Księga Jubileuszowa
w sześćdziesiątą rocznicę urodzin
Prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego

DROGA KU ZMIANOM

Księga Jubileuszowa

w sześćdziesiątą rocznicę urodzin

Prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego

tom 1

redakcja naukowa

Danuta Waniek, Krzysztof Janik

Warszawa–Kraków 2014

Od redaktorów

Aleksander Kwaśniewski 15 listopada 2014 roku kończy sześćdziesiąt lat. Ten zacny, dojrzały wiek, stwarza okazję do sięgnięcia pamięcią w czasy minione, przypomnienia rzeczy ważnych, przydania nowego blasku dokonaniom Jubilata. Nie to jednak było naszą intencją. Dorobek i życiorys Aleksandra broni się sam. Rozpięty pomiędzy dwoma ustrojami i dwoma – jakże różnymi – obliczami Polski, udowodnił, że w każdych warunkach można być przydatny krajowi.

Zaczynał jako działacz studencki, człowiek, który razem z innymi chciał zrobić coś dla ludzi, nie patrząc na dominujące ideologie i trendy polityczne. Do dzisiaj ma aktywny stosunek do życia i umiejętność przyciągania ludzi o rozmaitych poglądach. Ta cecha była przydatna w najtrudniejszym okresie jego życia, kiedy jako Prezydent Rzeczypospolitej musiał przełamywać zasadniczy podział pierwszego etapu budowy III RP, wywołany różnorodnością życiorysów rodaków. Chyba najskuteczniej w III Rzeczypospolitej urzeczywistnił starą zasadę dojrzałej polityki: „nieważne, skąd przychodzisz, ważne, co chcesz zrobić dla Polski".

Jako Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej zrobił więcej dla jedności i pozytywnej mobilizacji naszego społeczeństwa, niż jego poprzednicy i następcy. Był przy tym, a może przede wszystkim, konstruktorem naszego państwa, jego instytucji ustrojowych i reguł działania. Tak oceniano jego rolę w trakcie obrad Okrągłego Stołu. Tak też pojmował najważniejsze zadanie swojej prezydentury. Wyrazem tego stała się nowa Konstytucja,

na której treść – jako przewodniczący Komisji Konstytucyjnej, a później prezydent – wywarł niebagatelny wpływ. Nie zawahał się przed wydrukowaniem milionów egzemplarzy projektu, aby w każdym domu, w każdej rodzinie znalazł się jej tekst. Udowodnił, że rozumiał jej ducha, niezależnie od tego, czy rząd tworzyli jego przeciwnicy polityczni, czy przyjaciele. Nie korzystał z niej dla celów doraźnych lub ambicjonalnych. Szczególną wagę przywiązywał do zakotwiczenia Polski na Zachodzie. Choć była to domena rządu, to nikt nie może odebrać mu zasług w dziele akcesji do NATO czy do Unii Europejskiej. Przyjął za swoją politykę linię Jerzego Giedroycia: chciał Polski otoczonej państwami przyjaznymi, demokratycznymi, stabilnymi. Z każdym, kto podzielał ten pogląd, było mu po drodze.

Wreszcie nie można pominąć stylu uprawiania polityki przez Aleksandra Kwaśniewskiego. Nikt nie może mu odmówić wielkiej kultury polemicznej, umiejętności wykładania własnych racji i umiejętności uważnego słuchania innych. Nie był dogmatykiem, nie uważał się za wszystkowiedzącego. Drzwi wszystkich gabinetów, które w swym życiu zajmował, zawsze stały otworem dla ludzi i myśli świeżych i oryginalnych. Z uwagą wsłuchiwał się zarówno w racje uczonych, jak i zwykłych ludzi. Rozmowa z tymi ostatnimi zawsze była dla niego czymś niebywale wartościowym, ale i satysfakcjonującym. Mogą coś o tym powiedzieć tysiące ludzi, których spotykał w trakcie obydwu kampanii prezydenckich, kampanii konstytucyjnej 1997 roku czy przedakcesyjnej w roku 2004. Mamy prawo sądzić, że z tych kontaktów czerpał siłę do pracy. Godzinami potrafi o nich opowiadać.

Był także przez lata niekwestionowanym liderem polskiej lewicy. W trudnych dla niej czasach potrafił stworzyć wspólnotę, która zwartym szykiem szła w nową, polityczną jakość. Żartowano, że tak jak Mojżesz przeprowadził ją przez morze, a potem przez 40 lat wędrował ze swym ludem po pustyni Synaj, by wygubić wszystkie złe nawyki i przyzwyczajenia z czasów niewoli; aby wdrożyć ją do wyzwań, związanych z budową III RP.

W efekcie polska lewica była i jest trwałym, konstruktywnym elementem politycznego pejzażu Polski. Nawet jej wrogowie nie odmawiają mu tej zasługi. Mało kto natomiast zauważa, że za tą lewicą z Aleksandrem Kwaśniewskim na czele, do nowej Polski szły miliony ludzi wychowanych i wykształconych w PRL, dla których demokratyczna

i kapitalistyczna Polska była nowym, nieznanym doświadczeniem. I choć potem często i zbyt łatwo szeregi zwolenników rozeszły się po różnych podwórkach politycznych, to jednak pierwsze, najtrudniejsze kilometry pokonaliśmy razem.

* * *

Rok 2014 jest szczególny w dziejach naszego kraju. Mija sto lat od rozpoczęcia pierwszej wojny światowej, w wyniku której Polska odzyskała niepodległość po 123 latach zaborów. To także 75 lat od tragicznej daty wybuchu drugiej wojny światowej, której przebieg i wyniki zaciążyły na losach państwa polskiego przez dziesięciolecia. Ale są też rocznice jaśniejsze, pełne dumy i nadziei. To 25 lat od Okrągłego Stołu i pamiętnych wyborów z czerwca 1989 roku, które po raz pierwszy w dziejach naszego kraju zdecydowały o jego losie bez przelewu krwi. W konsekwencji świętowaliśmy w bieżącym roku piętnastolecie przynależności do NATO i dziesięciolecie obecności w Unii Europejskiej.

Można te rocznice – jak każde inne – traktować rozmaicie. Można je celebrować: marsze, parady, wieńce – to wszystko oddziałuje na emocje, w pewien sposób wpływa na poczucie tożsamości i identyfikacji społecznej. Ale mogą one też stać się pretekstem do poważniejszej refleksji. Można spróbować intelektualnie zmierzyć się z przebytą drogą, zdefiniować rzeczy ważne i odrzucić drugorzędne, choćby w swoim czasie wydawały się najważniejsze. Wybrać z przeszłości to, co trwałe, użyteczne i ponadczasowe. Co służyć może przyszłym pokoleniom.

W tej intencji zredagowaliśmy tę książkę. Choć zawiera ona materiały o różnej problematyce i rozmaitej ważności, to cel wszystkim autorom przyświecał jeden. Chcieliśmy dać świadectwo minionym czasom i pokoleniom. W przekonaniu, że każde z nich – bez względu na okoliczności – wniosło coś do polskich dziejów i narodowego dorobku. Chcieliśmy także zostawić coś kolejnym pokoleniom – ku chwale i przestrodze.

Jeśli Czytelnik znajdzie w tym dziele coś, co go zafrapuje, zastanowi, zmusi do optymistycznej lub gorzkiej refleksji, to znaczy, że zarówno autorzy, jak i redaktorzy oraz wydawca wykonali swą pracę dobrze.

Jako odpowiedzialni za to wydawnictwo, wszystkim im dziękujemy.

Danuta Waniek, Krzysztof Janik

Część I
Państwo, konstytucja

Jerzy Kornaś

Polskie modernizacje ustrojowe z perspektywy współczesnej

Wprowadzenie

Procesy modernizacyjne[1] przebiegają i mogą być rozpatrywane w różnych sferach życia politycznego, społecznego, gospodarczego i kulturowego. W socjologii kluczowe znaczenie dla zrozumienia modernizacji ma pojęcie zmiany społecznej. Politologię interesuje najczęściej zmiana polityczna, szczególnie ustroju i systemu rządzenia, czy też szerzej: przemian cywilizacyjnych. Ekonomia koncentruje się wokół zmian stosunków

[1] Modernizację można definiować „jako zbliżanie się społeczeństwa w sposób zamierzony, celowy, planowy, do uznanego modelu nowoczesności, najczęściej do wzorca jakiegoś istniejącego społeczeństwa uznanego za nowoczesne", zob.: P. Sztompka, *Socjologia. Analiza społeczeństwa,* Wydawnictwo Znak, Kraków 2004, s. 508. Modernizację można rozumieć też tradycyjnie „jako proces zmian prowadzących do powstania nowoczesnego społeczeństwa przemysłowego". Zob. B. Szacka, *Wprowadzenie do socjologii*, Oficyna Naukowa, Warszawa 2003, s. 104. Przyjmiemy tutaj określenie Lecha W. Zachera, „że modernizacja to proces wprowadzania i dyfuzji innowacji w różnych dziedzinach życia i działania ludzi". *Idem*, *Modernizacja: Wielość kontekstów, modeli dróg, prędkości i efektów*, [w:] *Modernizacja polityczna w teorii i praktyce. Transfer nowoczesnych idei, wartości, instytucji i mechanizmów*, red. M. Barański, Katowice 2008, s. 19.

ekonomicznych, które z reguły stanowią siłę napędową zmian zachodzących w innych sferach życia społeczeństwa. Nie jest to zawsze zależność decydująca o charakterze modernizacji, ponieważ wszelkie celowe i niezamierzone zmiany są również silnie stymulowane bodźcami kulturowymi czy cywilizacyjnymi. Przekonanie, że ewolucyjne lub radykalne przeprowadzenie reform w gospodarce (na przykład przechodzenie od gospodarki planowej do gospodarki wolnorynkowej) pociągnie za sobą adekwatne działania dostosowawcze w pozostałych sferach życia społecznego, stanowi tylko jeden z możliwych czynników wpływających na przemiany polityczne i kulturowe społeczeństw[2]. Przykład chińskich reform gospodarczych póki co pokazuje, że sfera polityczna i kulturowa posiada duży zakres zwrotnej odporności wobec kapitalistycznej ekonomiki. Mimo to w dalszej perspektywie nie można ignorować zwrotnego przenikania pewnych jej skutków do społecznej, kulturalnej i politycznej tkanki. Zresztą podstawową przesłanką zainicjowania w 1979 roku modernizacji ekonomiczno-społecznej w Chińskiej Republice Ludowej był wyraźny krach modelu gospodarczego, forsowanego przez władze polityczne w poprzednim okresie.

Ponadto znane nam modernizacje motywowane były ideowo często innymi wizjami niż późniejsza, wyłaniająca się z nich rzeczywistość. Nie ma bowiem ostatecznie przesądzającej determinanty i w różnych konkretnych procesach modernizacyjnych ranga poszczególnych czynników jest najczęściej zmienna, albowiem oddziałują one na siebie zwrotnie. Zaznaczająca się w socjologii orientacja humanistyczna traktuje obecnie społeczeństwo jako wytwór działań ludzkich, a źródła zmiany społecznej upatruje w mocy sprawczej jednostek i zbiorowości ludzkich[3]. Nadaje to modernizacji współczesnych społeczeństw charakter permanentny, kształtowany przez różne formy interakcji międzyludzkich i zbiorowych oraz cywilizacyjny postęp technologiczny.

W opracowaniach poświęconych modernizacji uznanie zdobyło zjawisko nawiązujące do jednego z nurtów współczesnej socjologii i filozofii politycznej – postmodernizmu, tłumaczonego jako postnowoczesność lub ponowoczesność. Interpretowany jest on w opozycji do tradycyjnej

---

[2] Kazimierz Krzysztofek, odnosząc się do polskiej modernizacji, stwierdza „nie odpowiada mi pogląd, że decyduje o wszystkim polityka makroekonomiczna, a więc wszystko inne łącznie z kulturą jest mało istotne". *Idem*, *Modernizacja konserwatywna, czy postmodernizacja?*, [w:] *ibidem*, s. 62.

[3] B. Szacka, *op. cit*., s. 108.

modernizacji (nowoczesności) i przypisuje się temu stadium (etapowi) cechy, takie jak: narastający bunt przeciwko ustalonemu porządkowi (zwłaszcza w kulturze i sztuce), prowadzący do chaosu i pluralizmu kultur, światopoglądów oraz religii, brak powszechnie akceptowanych autorytetów, narastanie szumu i bałaganu informacyjnego, kryzys racjonalizmu oświeceniowego, zagrożenia globalne i ogólnocywilizacyjne, rebelie wykluczonych i zmarginalizowanych w najbogatszych krajach globu itp.[4]

Polskie modernizacje lub próby ich podejmowania, sądząc po wcześniejszych doświadczeniach historycznych, uzależnione były od wyprzedzających je z reguły przekształceń politycznych, a przede wszystkim zapoczątkowanych zmian ustrojowych. Zmiany konstytucyjnego ustroju państwa były zwykle momentem przełomowym lub wieńczącym powodzenie modernizacji politycznej i ekonomiczno-społecznej. Rozwinięcie tej konkluzji będzie przedmiotem dalszej refleksji. Celem niniejszych rozważań jest zweryfikowanie tezy, że decydujące znaczenie dla cyklicznych modernizacji politycznych państwa polskiego miały przekształcenia ustrojowe, których przeprowadzenie warunkowało powodzenie lub zahamowanie przemian w pozostałych obszarach życia społeczeństwa polskiego.

Pominięto w analizie okres rozbiorów, mimo że w tym trudnym dla Polaków czasie pod obcą władzą państwową zachodziły w społeczeństwie polskim nierównomierne procesy modernizacyjne[5]. Przeprowadzane były z inicjatywy państw zaborczych (na przykład reformy agrarne) lub pozytywistycznych działań Polaków w różnych okresach. Nawiązania do niektórych skutków modernizacji dziewiętnastowiecznych pojawią się w dalszej części tekstu.

Modernizacja ustroju państwa szlacheckiego

Od połowy XVII wieku dawało się zauważyć pogorszenie zarówno zewnętrznych, jak i wewnętrznych warunków funkcjonowania szlacheckiej

[4] M.S. Szczepański, W. Ślęzak-Tazbir, *Sen o szpadzie? Dwie dekady polskiej transformacji*, [w:] *Modernizacja polityczna w teorii i praktyce…*, *op. cit.*, s. 165.

[5] Szerzej: J. Łukasiewicz, *Początki cywilizacji przemysłowej na ziemiach polskich*, Krajowa Agencja Wydawnicza, Warszawa 1988. Por. J. Kornaś, *Tradycje konstytucyjne Polaków a współczesne projekty rewizji konstytucji*, [w:] *Problemy polskiej transformacji*, red. J. Kornaś, Kielce 2011, s. 169–172.

gospodarki folwarczno-pańszczyźnianej. Spadek zapotrzebowania na produkty rolnicze na zachodzie Europy (merkantylizm), a w stosunkach wewnętrznych – niska wydajność niepłatnej pracy chłopskiej, powodująca przy rosnących obciążeniach ruinę gospodarki chłopskiej[6], permanentny stan kryzysu wywołany zniszczeniami wojennymi, przyczyniającymi się do postępującej agraryzacji i upadku miast – wszystkie te czynniki miały daleko idące konsekwencje społeczne i polityczne[7]. Szlachtę dotknęła postępująca pauperyzacja, charakteryzująca się po unii lubelskiej z jednej strony tworzeniem się bogatej oligarchii magnackiej, z drugiej zaś procesem ubożenia szlachty średniej i drobnej. Refeudalizacja przywracająca pańszczyznę i zwiększająca obciążenia przypisanego do ziemi chłopa oraz upadek miast i mieszczaństwa pozornie wzmacniały pozycję szlachty jako hegemona gospodarczego i politycznego, ale faktycznie przede wszystkim oligarchię magnacką. Włączenie do polskiego „narodu szlacheckiego" powierzchownie polonizującej się szlachty litewskiej i ruskiej, ukształtowanej w poddańczej kulturze politycznej, wprowadzenie obieralności władcy przez całą szlachtę (wolna elekcja), możliwość zrywania obrad sejmu (*liberum veto*) i obawy przed wzmocnieniem władzy królewskiej, doprowadziły w konsekwencji do oligarchizacji i anarchizacji państwa (rokosze i konfederacje)[8].

Duży wpływ na utrwalanie tych zjawisk miała również zmiana kulturalnych warunków rozwoju Rzeczpospolitej, które w XVII wieku ulegały

---

[6] Ciekawą teorię historyczną na temat polskiej gospodarki folwarczno-pańszczyźnianej zaprezentował Jan Sowa, stwierdzając między innymi, że „w XVI i XVII wieku Rzeczpospolita przeżywała okres ekonomicznej ekspansji. W jej toku wyłoniła się specyficzna formacja ekonomiczna – peryferyjne imperium agrarne. To także w ramach tej ekspansji Polska zajęła miejsce w międzynarodowym podziale pracy tworzącego się systemu kapitalistycznego. Rzeczpospolita, której atutem były produkty rolne i tania siła robocza, znalazła się na peryferiach nowego porządku. Proces ten wywarł decydujący wpływ na niedorozwój i uzależnienie gospodarki polskiej od zachodnioeuropejskiego centrum kapitalizmu. Konsekwencje sukcesów peryferyjnego imperium agrarnego ponosimy do dziś". *Idem*, *Czy polska była spichlerzem Europy?*, „*Le Monde Diplomatique*" 2012, nr 5, s. 38 [edycja polska].

[7] J. Szpak, *Historia gospodarcza powszechna*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2007, s. 170.

[8] Por. W. Osiatyński, [w:] *Rzeczypospolita obywateli. Szklane Domy*, Warszawa 2004, s. 134–135.

orientalizacji (sarmatyzm)[9], oraz postępujący spadek poziomu edukacji szlachty, będący konsekwencją tryumfu kontrreformacji w Polsce. Ustrój państwa szlacheckiego przekształcał się stopniowo od początków XVII wieku w hybrydę prawno-polityczną, a jego reformę blokowały konserwatywne grupy magnaterii, w tym czołowi przedstawiciele hierarchii Kościoła rzymskokatolickiego i szlachty, wykorzystujące instytucje demokratyczne (sejm i sejmiki) dla swoich partykularnych celów – głównie dla utrzymania nieefektywnej władzy centralnej[10]. Od początku XVIII wieku do dysfunkcjonalnych przesłanek uniemożliwiających reformę ustroju dołączyła polityka absolutystycznych państw ościennych, zainteresowanych utrzymaniem istniejącego nieładu politycznego w Rzeczpospolitej Obojga Narodów.

Próby naprawy tego ustroju, podejmowane przez polskich władców od drugiej połowy XVII wieku okazały się nieskuteczne dla zahamowania rozkładu państwa. Wprawdzie reformy edukacyjne podjęte po pierwszym rozbiorze stworzyły podatny grunt pod oświecenie szlachty[11], ale dopiero uchwalona przez Sejm Wielki pod koniec istnienia Rzeczpospolitej Obojga Narodów Ustawa Rządowa z 3 maja 1791 roku i poprzedzające ją ustawy przeprowadziły istotną reformę ustrojową państwa. Zablokowanie jej implementacji przez targowicę i popierającą ją Rosję w zmowie z Prusami oraz nieudana obrona jej dzieła przez insurekcję

[9] Wybitny polski historyk myśli społecznej uważa, że: „Tradycyjna idea Polski jako »przedmurza chrześcijaństwa« – *antemurale Christianitatis* – nie była równoznaczna w uznawaniu Polski za organiczną część europejskiego Zachodu. Przeciwnie, była składnikiem ideologii „sarmackiej", podkreślającej unikalność szlacheckiej Rzeczypospolitej, jej zasadniczą odrębność wobec monarchicznego Zachodu oraz konieczność obrony rodzimych instytucji i zwyczajów przed wpływami zepsutej Europy. Przypisywanie Polsce misji „obrońcy chrześcijaństwa" doskonale godziło się z uznawaniem wyższości Rzeczypospolitej nad Zachodem oraz teorią wschodniego pochodzenia szlachty. Sarmatyzm był stylem kulturowym o orientacji wschodniej: mimo nieustannych wojen z muzułmanami Rzeczpospolita sarmacka chętniej przyjmowała wpływy tureckie i tatarskie niż wpływy zachodnie". A. Walicki, *Sarmacja. Polska między Wschodem a Zachodem*, [w:] *Naród, nacjonalizm, patriotyzm*, red. A. Mencwel, Kraków 2009, s. 3.

[10] Por. K. Grzybowski, *Rzeczy odległe a bliskie*, Książka i Wiedza, Warszawa 1971, s. 124–166.

[11] Zob. K. Mrozowska, *By Polaków zrobić obywatelami*, Krajowa Agencja Wydawnicza, Kraków 1993.

kościuszkowską spowodowały ostateczną likwidację państwa w 1795 roku w wyniku III rozbioru Polski.

Konstytucja majowa pod względem rozszerzenia obywatelstwa nie poszła zbyt daleko i w przeciwieństwie do francuskiej Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela z 26 sierpnia 1789 roku nie zniosła podziału stanowego, ale nadal sankcjonowała dominację polityczną i kulturową szlachty, czyniąc jednocześnie większe ustępstwa na rzecz mieszczaństwa i niewielkie dla chłopów. Ustawa Rządowa z 1791 roku była pierwszym aktem prawnym Polaków o randze ustrojowej, przygotowanym w drodze dochodzenia do trudnych kompromisów między ówczesnymi obozami politycznymi. Uchwalona została przez Sejm w trybie naruszającym procedury demokratyczne i prawne[12]. W tej kwestii istnieje bogata i polemiczna bibliografia historyczna[13].

Podkreślić należy, że – mimo ograniczenia pełnego obywatelstwa do stanu szlacheckiego – modernizacyjne znaczenie ustrojowe Ustawy Rządowej było duże. Konstytucja wprowadziła do ustroju państwa nowoczesne zasady suwerenności i reprezentacji narodu, podziału władzy, unitarności państwa. Ustanawiając konstytucyjną monarchię dziedziczną, likwidując *liberum veto*, wolną elekcję, rokosze i konfederacje, składanie przysięgi na instrukcje sejmikowe oraz wzmacniając władzę wykonawczą: Króla i Straży Praw, naprawiała najważniejsze mankamenty ustrojowe „rzeczpospolitej szlacheckiej". Przynajmniej od strony formalnoprawnej umożliwiało to efektywne funkcjonowanie najwyższych władz państwowych. I co ważne, w określeniu suwerena odwołano się do narodu, a nie – jak to czyniono dotąd – do narodu szlacheckiego, otwierając w ten sposób drogę do podważenia w przyszłości hegemonii politycznej szlachty[14]. Twórcy konstytucji nie zdecydowali się na ustanowienie obywatelstwa opartego na cenzusie majątkowym, co w tamtym okresie było już następstwem Wielkiej Rewolucji Francuskiej w Europie, ale pozbawili praw politycznych tak zwaną gołotę szlachecką, stanowiącą przedmiot rozgrywek

[12] Wprowadzona w drodze zamachu stanu zalegalizowana została *ex post* przez sejmiki 14 lutego 1792 roku. Zob. Z. Zielińska, *Sejm Czteroletni: późny triumf idei demokracji szlacheckiej*, [w:] *Konstytucja 3 maja. 200-lecie tradycji*, red. nauk. B. Grochulska, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1994, s. 20.

[13] B. Grochulska, *Tradycja Konstytucji 3 maja. Zarys ogólny. Konstytucja 3 maja…*, *ibidem*, s. 78–79.

[14] Z. Zielińska, *op. cit*., s. 19.

obozów magnackich podczas sejmików szlacheckich i w dziele paraliżowania sejmu.

Ustawa Rządowa nie podporządkowała państwu również Kościoła rzymskokatolickiego i zachowała uprzywilejowaną pozycję jej hierarchii w strukturach władzy poprzez uczestnictwo prymasa Polski w Straży Praw (rządzie) i przewodnictwo Komisji Edukacji Narodowej. Gwarantując swobodę wyznawania innych religii, nadała wyznaniu rzymskokatolickiemu rolę religii narodowej, panującej, a odejście od niej zagrożone zostało karą apostazji[15]. W zakresie ograniczenia politycznej roli Kościoła konstytucja nie poszła nie tylko śladem rewolucji francuskiej, ale nie zrobiła nawet tyle, ile w XVIII wieku dla zapewnienia suwerenności państwa uczyniły środkowoeuropejskie oświeceniowe monarchie absolutne[16].

Ustawie Rządowej nie dano dostatecznego czasu na sprawdzenie się w praktyce, można więc tylko spekulować na temat jej rzeczywistego znaczenia modernizacyjnego. Nie na tym polegało, zresztą, jej późniejsze znaczenie po upadku I Rzeczypospolitej. Konstytucja stała się przede wszystkim symbolem dążeń Polaków do odzyskania własnego państwa. Przez cały wiek XIX trwały na temat jej charakteru dyskusje polityczne i historyczne, a jednocześnie odwoływano się do niej przy każdym zrywie powstańczym. W umacnianie tradycji Konstytucji 3 maja zaangażowana była patriotyczna szlachta i duchowieństwo, budujące jej narodowy kult, zwłaszcza wtedy, kiedy legalnie nie można było obchodzić jej kolejnych rocznic.

Przed odzyskaniem niepodległości ustrojowe modernizacje Polaków związane były jeszcze z istnieniem trzech substytutów państwa polskiego, Księstwa Warszawskiego, Królestwa Polskiego i Wolnego Miasta Krakowa. W tych trzech namiastkach państwowości polskiej ustroje oparte były na oktrojowanych konstytucjach i nie wytworzyły poczucia więzi

[15] Zob. Ustawa rządowa z dnia 3 maja 1791 roku, rozdz. I: *Religia panująca*, [za:] M. Borucki, *Konstytucje polskie 1791–1997*, Wydawnictwo Mada, Warszawa 2002, s. 17–18. Por. A. Ajnenkiel, *Polskie konstytucje*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1982, s. 65.

[16] Chodzi o reformy Piotra I w Rosji czyniące w konsekwencji władcę zwierzchnikiem Kościoła prawosławnego i Fryderyka II Wielkiego w Prusach oraz terezjańsko-józefińskie w Austrii, uzależniające swobodę działania Kościoła rzymskokatolickiego w sprawach politycznych od monarchy. Podobną, ale nieskuteczną próbę ograniczenia uprawnień duchowieństwa przy poparciu króla podjął na sejmie w 1780 roku były kanclerz Andrzej Zamojski.

obywatelskiej wśród Polaków, ze względu na ograniczone terytorium nieobejmujące wszystkich ziem, które zamieszkiwali oni przed rozbiorami, i na formalną podległość elektorowi saskiemu i Cesarzowi Rosji oraz w przypadku Wolnego Miasta Krakowa trzem cesarzom. W literaturze przedmiotu ich ustroje konstytucyjne najczęściej porównuje się z Ustawą Rządową 3 maja, podkreślając ich znaczenie dla rozszerzenia obywatelstwa, zniesienia poddaństwa i zrywania ze społeczeństwem stanowym. Mimo że istniały krótko (7, 15 i 31 lat), odegrały jednak pozytywną rolę w rozwoju gospodarki kapitalistycznej na ziemiach polskich, wprowadzeniu nowoczesnej administracji i nowych metod zarządzania państwem przez Polaków oraz unowocześnieniu społeczeństwa.

Modernizacja w demokratycznym i autorytarnym ustroju II RP

Polacy w poszczególnych zaborach w 1918 roku ustanawiali początkowo własne instytucje rządzące o zasięgu regionalnym i na bazie prawodawstwa państw zaborczych. Po przeprowadzonych wyborach i uzupełnieniu Sejmu Ustawodawczego przez posłów polskich z parlamentów byłych państw zaborczych uchwalono 20 lutego 1919 roku Małą Konstytucję, regulującą funkcjonowanie naczelnych władz państwowych odrodzonego państwa polskiego. W dwa lata później Sejm Ustawodawczy przyjął w drodze kompromisu między ówczesnymi ugrupowaniami sejmowymi i naczelnikiem państwa ustrój polityczny, którego ramy prawne zakreśliła Konstytucja z 17 marca 1921 roku obowiązująca w pierwotnym kształcie zaledwie pięć lat. Konstytucyjna adaptacja ustroju III Republiki Francuskiej nie miała, jak twierdzą niektórzy historycy ustroju państwa, oparcia w obyczajach utrwalonych w świadomości politycznej społeczeństwa i z trudem znajdowała akceptację szerszych kręgów społeczeństwa[17]. Wprowadziła powszechne demokratyczne prawo wyborcze (w tym również dla kobiet), zaś w konstrukcji najwyższych władz preferowała władzę

[17] Stanisław Krukowski, omawiając genezę konstytucji marcowej, stwierdził: „Przyjęcie francuskiego modelu republiki parlamentarnej spowodowało, że konstytucja w mniejszym zakresie, niż to poprzednio planowano, nawiązała do tradycji rodzimej". Zob. *idem*, *Geneza konstytucji z 17 marca 1921 r.*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1977, s. 314.

ustawodawczą, przede wszystkim sejm, kosztem władzy wykonawczej. Rozdrobnienie polityczne izby poselskiej utrudniało jednak utworzenie trwałej większości politycznej i destabilizowało funkcjonowanie władzy wykonawczej. Prezydent wybierany przez Zgromadzenie Narodowe nie posiadał ani władzy wykonawczej, ani instrumentów powstrzymujących działalność prawodawczą parlamentu. Od zamachu majowego poddawana była rewizji i zmianom proceduralnym, aby potem zostać zastąpiona ustrojem autorytarnym, usankcjonowanym prawnie Konstytucją z 23 kwietnia 1935 roku. Sankcjonowała ona system autorytarny, sprowadzając parlament do drugorzędnej roli. W literaturze przedmiotu nie kwestionuje się jej elitaryzmu w dostępie do najwyższych godności państwowych, odejścia od zasady suwerenności narodu i zapewnienia supremacji władzy wykonawczej prezydenta i rządu nad prawodawczą, istotnego ograniczenia niezawisłości sądów, zerwania z rządami parlamentarno-gabinetowymi, faktyczne przekreślenie pluralizmu politycznego oraz zapewnienie rządów epigonom obozu Józefa Piłsudskiego. Nie był to już ustrój demokratyczny, chociaż zachowywał, jak podkreślają niektórzy historycy, instytucjonalne rozwiązania charakterystyczne dla państwa o ograniczonej demokracji[18].

Niektórzy historycy ustroju porównują go do innych współczesnych mu systemów autorytarnych i faszystowskich, podkreślając na tym tle jego umiarkowany autorytaryzm. Ignorują jednak fakt, że w sąsiedniej Czechosłowacji, odrodzonej po prawie trzystu latach braku samodzielnego i niezależnego państwa, tylko zewnętrzna interwencja państwa faszystowskiego zdolna była przekreślić dobrze funkcjonującą w Europie Środkowej demokrację. Zgodzić się można z poglądami mówiącymi, że opór społeczny i polityczny, tradycje wolnościowe, rolniczo-przemysłowy charakter gospodarki oraz dominacja chłopstwa w strukturze społecznej Polski były czynnikami zakreślającymi granice rozszerzania dyktatury[19]. Twórcy konstytucji trafnie zdefiniowali istotę tego ustroju, twierdząc, że na jej mocy prezydent, jako najwyższy organ władzy wykonawczej,

[18] A. Ajnenkiel, *Polskie konstytucje*…, *op. cit*., s. 341. Ustrój przyjęty w Konstytucji kwietniowej określa się też w literaturze przedmiotu jako „cezaryzmu" lub „autorytarny". Zob. J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia ustroju i prawa polskiego*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1999, s. 501.

[19] A. Ajnenkiel, *Polskie konstytucje*…, *op. cit*., s. 342.

stał się suwerenem, odpowiedzialnym tylko przed „Bogiem i historią"[20]. Personifikacja państwa zastąpiła zasadę suwerenności narodu i podziału władzy, skupiając ją w ręku prezydenta. Nie należy także zapominać, że od strony formalnoprawnej po raz drugi (po Ustawie Rządowej z 1791 roku) w parlamencie został ustanowiony nowy ustrój konstytucyjny drogą wykorzystania różnych niedemokratycznych wybiegów i forteli, tym razem nie dla reformy państwa, ale dla odejścia od demokratycznych rozwiązań ustrojowych[21].

Podobnie jak w innych ówczesnych krajach Europy Środkowo-Wschodniej, ogromne nierówności społeczne na tle ekonomicznym i dążenia emancypacyjne upośledzonych warstw społecznych sprzyjały odrzuceniu demokratycznych ustrojów ustanowionych po I wojnie światowej. Demokracja parlamentarna nie miała w świetle powyższych doświadczeń dostatecznie silnych fundamentów społeczno-ekonomicznych, aby przeprowadzić reformy modernizacyjne, i w tym tkwiło główne źródło jej nieskuteczności i przyjęcia w wielu państwach europejskich systemów autorytarnych i faszystowskich[22].

Na pozór racjonalne wydawało się oczekiwanie, że skoro próby modernizacji społeczeństwa i gospodarki II RP na drodze demokratycznych metod rządzenia nie odnosiły dobrych rezultatów, to rozwiązanie tych problemów przez władzę autorytarną mogło okazać się bardziej skuteczne. Problem jednak w tym, że również na tej drodze nie osiągnięto deklarowanych i zamierzonych (Polska mocarstwem środkowoeuropejskim) rezultatów. Zbigniew Landau i Jerzy Tomaszewski podsumowali bilans rozwoju gospodarczego II RP następująco:

> W Polsce międzywojennej dokonał się postęp cywilizacyjny. Trzeba jednak pamiętać, że poziom, z którego wychodziło odrodzone państwo (poza dzielnicą pruską), był bardzo niski. Stąd też nadal rozwój naszego kraju przebiegał wolniej niż innych bardziej rozwiniętych państw. Był podobny do rozwoju krajów rolniczo-przemysłowych o zbliżonym do Polski

[20] Art. 2, ust. 2 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1935 r., za: M. Borucki, *Konstytucje polskie 1791–1997*, Wydawnictwo Mada, Warszawa 2002, s. 161.

[21] A. Ajnenkiel, *Polskie konstytucje…*, *op. cit*., s. 285–297. Por. K. Grzybowski, *Pięćdziesiąt lat 1918–1968*, Wydawnictwo Literackie, Kraków 1977, s. 127.

[22] Por. T. Nałęcz, *Rządy Sejmu 1921–1926*, Krajowa Agencja Wydawnicza, Warszawa 1991, s. 76.

poziomie zamożności. Między pierwszą i drugą wojną światową Polska nie zdołała zbliżyć się pod względem poziomu cywilizacyjnego do bardziej rozwiniętych państw[23].

Kluczem do unowocześnienia społeczeństwa w tym okresie było jego uprzemysłowienie. Zasadniczą trudność społeczno-polityczną w tej materii stanowiła konieczność przekształcenia struktury społeczno-ekonomicznej Polski. W ramach ekspansji systemu kapitalistycznego, ukształtowany w XVII i XVIII wieku charakter kultury społeczno-gospodarczej Rzeczypospolitej Obojga Narodów, trafnie nazwany rolniczo-peryferyjnym[24], był poważnym hamulcem zmian gospodarczych i społecznych w kierunku kapitalizmu. Nieznacznie modyfikowany w okresie rozbiorów spowodował, że do końca dwudziestolecia międzywojennego w czasie wojny i przez kilka pierwszych lat po niej Polska była krajem o przewadze ludności rolniczej (ponad 60 procent ludności) i mieszkającej na wsi (ponad 70 procent). Rolnictwo było (poza ziemiami byłego zaboru pruskiego) na niskim poziomie, a na południu i wschodzie Polski – zacofane. Na dodatek, co stanowiło poważny hamulec unowocześniania gospodarki, na polskiej wsi istniało utajone bezrobocie (zbędna ludność) – różnie szacowane, najbliższa rzeczywistości była liczba około 4,5 miliona osób[25]. Raport szwedzkiego ekonomisty Ingvara Svennilsona, opracowany na potrzeby ONZ, stwierdzał, że: „Polska była jednym z większych krajów europejskich, który w czasie dwudziestolecia nie przekroczył pułapu produkcji przemysłowej sprzed pierwszej wojny światowej"[26]. Przyczyn tego stanu rzeczy było wiele, ale u podstaw braku głębszej modernizacji leżały „nie tylko zniszczenia wojenne, ale też i błędy polityki gospodarczej stały się źródłem trudności w rozbudowie przemysłu"[27], w tym przede wszystkim nieprzeprowadzenie radykalnej reformy rolnej,

[23] Z. Landau, J. Tomaszewski, *Gospodarka Drugiej Rzeczypospolitej*, Krajowa Agencja Wydawnicza, Warszawa 1991, s. 79.

[24] Zob. J. Majmurek, *PRL jako projekt modernizacji peryferyjnej*, [w:] *PRL bez uprzedzeń*, red. J. Majmurek i P. Szumlewicz, Instytut Wydawniczy „Książka i Prasa", Warszawa 2010, s. 70–74.

[25] Zob. Z. Landau, *Gospodarka Polski Ludowej*, Wydawnictwa Szkolne i Pedagogiczne, Warszawa 1994, s. 5. Por. T. Ciborowski, G. Konat, *Między II RP i III RP. Gospodarka Polski Lud*owej, [w:] *PRL bez uprzedzeń*…, *op. cit*., s. 19.

[26] Z. Landau, J. Tomaszewski, *op. cit*., s. 75.

[27] *Ibidem*, s. 76.

która spotkała się z „niezwykle silnym oporem nie tylko sfer ziemiańskich, ale również burżuazji miejskiej, powiązanej z ziemianami więzami rodzinnymi i licznymi interesami”[28].

Deficyt nowoczesnych zasobów ludzkich i brak dostatecznych środków materialnych na zdynamizowanie procesów modernizacyjnych (dużym krokiem w tym kierunku było rozpoczęcie inwestycji w ramach Centralnego Okręgu Przemysłowego), a nawet regres polityczno-ustrojowy (wprowadzenie ustroju autorytarnego, oddającego władzę elitom wojskowym, ziemiaństwu i burżuazji miejskiej) sprawiły, że nie zlikwidowano zacofanej struktury społeczno-ekonomicznej w Polsce i nie stworzono porównywalnego z sąsiadem zachodnim potencjału nowoczesności. W obliczu nadchodzącej wojny elity rządzące w II RP zdane zostały na niepewne (i jak się okazało – zawodne) sojusze z państwami zachodnimi. Nie uratowały państwa polskiego przed klęską wrześniową oraz zapisały się różnie ocenianą koniecznością opuszczenia terytorium Polski przez najwyższe władze państwowe. Następstwem politycznym tego wydarzenia, pomijanym często milczeniem przez niektórych historyków, było uzależnienie władz polskich na emigracji od polityki i decyzji mocarstw zachodnich (utrata niezależności), a w konsekwencji znalezienie się w sytuacji ich politycznego klienta w końcowej fazie wojny.

Ludowa czy socjalistyczna modernizacja?

Ustrój, nazywany demokracją ludową, później socjalistycznym lub realnego socjalizmu, a przez środowiska antykomunistyczne – komunistycznym, w rozwiązaniach prawno-ustrojowych określony został jako Polska Rzeczpospolita Ludowa. Funkcjonowanie naczelnych władz zostało początkowo oparte oficjalnie na konstytucji marcowej oraz na Małej Konstytucji z 19 stycznia 1947 roku, a następnie – już jako PRL – na Konstytucji z 22 lipca 1952 roku z późniejszymi zmianami, szczególnie nowelizacją z 10 lutego 1976 i 7 kwietnia 1989 roku. Odbudowanie uznanej międzynarodowo państwowości odbyło się w skomplikowanych warunkach powojennej rzeczywistości, ograniczającej możliwości wpływu Polaków na wybór ustroju społeczno-gospodarczego i formę państwa.

[28] *Ibidem*.

Konstytucja PRL odwoływała się do innych założeń doktrynalnych niż dotychczasowe doświadczenia konstytucyjne Polaków i demokratycznych państw zachodnich. Było to zdeterminowane ówczesną geopolityką i narastającą konfrontacją ideologiczną między kapitalizmem a represyjnym radzieckim socjalizmem państwowym, po 1948 roku ideowo zaakceptowanym przez nowe władze Polski[29]. Współcześnie historycy i politolodzy w ocenie Konstytucji PRL pomijają ten fakt, zwracając częściej uwagę na względy proceduralne jej uchwalenia (na przykład sfałszowane wybory do Sejmu Ustawodawczego, niesuwerenność sejmu, ingerencje Stalina w tekst przyszłej Konstytucji itp.[30]), ogólnikowość i deklaratywność języka niż na liczące się wówczas przesłanki ideowo-polityczne partii dzierżącej władzę oraz samą treść tego dokumentu[31]. Pomijając względy proceduralne i legitymizacyjne, Konstytucja PRL z 22 lipca 1952 roku miała spełnić cztery cele:

- ująć w ramy konstytucyjne przeprowadzone dotychczas reformy społeczno-gospodarcze (reformę rolną, nacjonalizację przemysłu, uspołecznienie handlu, trójsektorową własność itp.),
- określić zakres praw obywatelskich, podkreślając przede wszystkim prawa socjalne, ekonomiczne i kulturalne, a ograniczając prawa polityczne (nie przyjęto liberalnego paradygmatu praw i wolności obywatelskich),
- odrzucić możliwość powrotu do rozwiązań tak zwanej demokracji burżuazyjnej i oprzeć jej funkcjonowanie na zasadzie zwierzchnictwa ludu pracującego miast i wsi, jednolitości władzy (jednoizbowy parlament – Sejm i wyłaniana z sejmu kolegialna głowa państwa

[29] Konstytucja z 22 lipca 1952 r. wzorowana była na Konstytucji ZSRR z 1936 r. Zob. M. Kallas, *op. cit.*, s. 449. Konstytucja ta obecnie poddawana jest w literaturze przedmiotu bardzo surowym sądom nawet przez tych, którzy wcześniej opisywali jej rolę bardziej oględnie. Na ogół przyjmuje się, że spełniała ona marginalną rolę ustrojową, ponieważ rzeczywiste mechanizmy władcze znajdowały się zwłaszcza do 1976 roku poza konstytucją. Zob. N. Davies, *Smok wawelski nad Tamizą*, Wydawnictwo Znak, Kraków 2003, s. 65–66.

[30] Zob. J. Majchrowski, P. Winczorek, *Ustrój konstytucyjny Rzeczypospolitej Polskiej wraz z tekstem Konstytucji z 2.IV.1997*, Hortpress Sp. z o.o., Warszawa 1998, s. 10.

[31] Zob. J. Wawrzyniak, *Dziedzictwo i tradycja polskiego konstytucjonalizmu*, [w:] *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, red. nauk. W. Sokolewicz, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1998, s. 46–56.

– Rada Państwa) oraz terenowych organach władzy państwowej (doktrynalnie pojmowanym jako rzeczywisty samorząd terytorialny nie przeciwstawiony państwu),
– przyjąć konsensualny tryb organizowania wyborów poprzez pozbawienie wyborców, niezwiązanych z koncesjonowanymi przez władzę organizacjami politycznymi, możliwości wpływu na ustalanie list wyborczych i kontroli przebiegu głosowania[32].

Głębokość zmian usankcjonowanych w rozwiązaniach prawnych Konstytucji lipcowej była rewolucyjna, ponieważ tworzyła ramy instytucjonalne innego niż wcześniej ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego. Formalnie przez dwadzieścia cztery lata nie uwzględniono w jej przepisach faktycznych mechanizmów rządzących systemem społeczno-politycznym. Nastąpiło to dopiero w wyniku nowelizacji konstytucji z 10 lutego 1976 roku, która wprowadziła między innymi, kontestowane wówczas przez część środowisk opiniotwórczych, przepisy o PZPR jako „przewodniej sile politycznej w budowie socjalizmu" (art. 3), o zasadach polityki zagranicznej PRL, w tym, dotyczących „umacniania przyjaźni i współpracy ze ZSRR i innymi państwami socjalistycznymi" (art. 6)[33].

Podstawowym problemem praktycznym Konstytucji z 22 lipca 1952 roku nie była jej niedemokratyczna geneza i ograniczenie wolności obywatelskich czy sankcjonowanie naruszania praworządności, ale rozziew między prawem a praktyką życia politycznego[34]. I nie chodzi tutaj o różnego rodzaju przypadki niewykonywania jej przepisów, lecz skoncentrowanie faktycznych uprawnień suwerena w kierowniczych gremiach partii przewodniej i aparacie partyjnym, które realnie zastępowały konstytucyjne organy państwa w podejmowaniu decyzji władczych. Partia przewodnia poprzez dyscyplinę tzw. nomenklatury i aktywu partyjnego, w tym również wybieranej w nierywalizacyjnych wyborach do sejmu i rad narodowych, była zdolna przeprowadzić ustawy i decyzje organów konstytucyjnych państwa zgodnie ze swoją wolą. Ta zaś nie była uzależniona

[32] Por. W. Skrzydło, *Ustrój polityczny RP w świetle konstytucji z 1997 roku*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2004, s. 22–26.

[33] *Konstytucja państwa i społeczeństwa polskiego. Posiedzenie Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej 10 lutego 1976*, Książka i Wiedza, Warszawa 1976, s. 83, 86. Nowelizacja ta formalnie i faktycznie zawęziła uprawnienia władcze suwerena określonego w Konstytucji.

[34] J. Wawrzyniak, *op. cit.*, s. 54–55.

od wolnych zachowań wyborczych, lecz od gremiów kierowniczych partii zbudowanej według zasad tzw. centralizmu demokratycznego[35].

Nie można z tego jednak wyprowadzić ahistorycznego, prostego wniosku, że Konstytucja lipcowa była tylko fasadą, niemającą żadnego znaczenia prawno-politycznego. Konstytucja, mimo funkcjonowania pozakonstytucyjnych mechanizmów władczych, odegrała istotną rolę w przywracaniu zgodnego z nią stanu prawnego i służyła niejednokrotnie obronie przed politycznymi nadużyciami władzy. W okresach kryzysowych stanowiła prawny fundament przywracania właściwej roli organom państwowym, na przykład Sejmowi, do którego najczęściej kierowane były postulaty strajkujących czy represjonowanych. Potwierdzeniem jej otwartości może być fakt, że wiele jej przepisów obowiązywało w okresie transformacji do czasu uchwalenia Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku, a niektóre instytucje znalazły odzwierciedlenie w nowej[36].

Współczesna narracja historyczna kwestionuje legitymizm Polski Ludowej, który jest zresztą zagadnieniem szerszym niż sprowadzanie go do demokratycznych wyborów, a wbrew wielu współczesnym publikacjom nie do końca zbadanym problemem w historii tego okresu państwa polskiego. W literaturze politologicznej toczą się na ten temat merytoryczne polemiki i dyskusje[37]. Skłaniamy się tutaj do konstatacji podzielanej przez wielu znawców problemu, że po okresie totalitarnym, czyli stalinowskim, postępowała stopniowa jego detotalitaryzacja. Przejawiała się ona głównie w metodach sprawowania władzy, liberalizacji w swobodzie wypowiedzi,

---

[35] *Ibidem*, s. 55.

[36] Por. P. Winczorek, *Uwarunkowania prac nad nową Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej*, „Państwo i Prawo" 1997, z. 11–12, s. 17. Autor książki piszący o polskich tradycjach konstytucyjnych niezwykle krytyczny i rygorystyczny w ocenie tradycji konstytucji lipcowej (tak jakby istniała jedna absolutna tradycja, a nie wybiórczo i uznaniowo przyjmowana) dostrzegł w niej pewne pozytywne elementy, konkludując: „We wcześniejszych aktach konstytucyjnych prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne były bowiem wyraźnie marginalizowane, jednak dziś są już traktowane jak pewien standard konstytucyjny, standard którego nie może pominąć żadna konstytucja pretendująca do miana konstytucji nowoczesnej i demokratycznej". Zob. J. Szymanek, *Tradycje konstytucyjne. Szkice o roli ustawy zasadniczej w społeczeństwie demokratycznym*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2006, s. 210.

[37] Zob. J. Pruszyński, *Koncepcje i dylematy niepodległości i suwerenności w dawnej polskiej myśli politycznej*, [w:] *Spór o suwerenność*, red. nauk. W.J. Wołpiuk, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2001, s. 11–47.

stylu życia, kulturze i kontaktach międzynarodowych oraz postępującej dezideologizacji nauk humanistycznych i społecznych[38].

Polska Ludowa była nowym tworem państwowym, który wyrastał z zupełnie innych korzeni, zrywających przede wszystkim z tradycją i dziedzictwem państwowym polskiej szlachty i myśli politycznej II Rzeczypospolitej. Z tego powodu w początkach jego kształtowania się znaczna część społeczeństwa odrzucała ten ustrój lub była wobec niego nieufna. Radykalizm społeczny tego systemu został wymierzony w ziemiaństwo, prywatny kapitał, związaną z aparatem państwowym II RP przedwojenną inteligencję i polityczną pozycję Kościoła rzymskokatolickiego w życiu publicznym, który swoim autorytetem umacniał przed wojną pozycję tych środowisk społecznych. Dążąc do przełamania utrwalonych historycznie stereotypów, zwyczajów i mitów, uznanych przez lewicę za hamulec rozwoju przemian społecznych i cywilizacyjnych, odwołano się do innych ideałów i motywacji społecznych. Powołano się na interesy mas plebejskich i budowanie nowej tradycji, nawiązującej do polskiego dziedzictwa walk o postęp społeczny. Chodziło tu szczególnie o tradycje radykalnego nurtu ruchu robotniczego i ludowego, poddane dodatkowo uproszczonej presji ideologicznej w okresie stalinizmu.

Przy całej złożoności tego okresu rozwoju państwa, cyklicznie powtarzających się konfliktach między hegemoniczną władzą partyjną/państwową a społeczeństwem, romantyczno-pozytywistyczna (skierowana do wewnątrz) strategia modernizacyjna przyniosła, wbrew opiniom dzisiejszych zagorzałych krytyków tego systemu, duży postęp cywilizacyjny w głąb i wszerz polskiego społeczeństwa. Faktem jest, że dokonywało się to w warunkach początkowo systemu totalitarnego, później zaś autorytarnego, do końca istnienia PRL-u nie rozwiązano też wielu problemów konsumpcji i usług. Nie stworzono ponadto porównywalnych ze społeczeństwami zachodnimi standardów materialnych życia obywateli i politycznych warunków wolności obywateli. Państwo to wydobyło jednak z zacofania cywilizacyjnego marginalizowane przed wojną wielomilionowe zbiorowości społeczne[39] i przeprowadziło, używając ponownie określe-

[38] Por. A. Walicki, *Polskie zmagania z wolnością*, Towarzystwo Autorów i Wydawnictwo Prac Naukowych Universitas, Kraków 2000, s. 107; J.J. Wiatr, *Szkice o polityce i świadomości historycznej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2004, s. 52–54.

[39] Zdzisław Krasnodębski, analizując strategie modernizacyjne Polski od przedwojennej do współczesnych, uwzględnia w niej modernizację komunistycz-

nia Immanuela Wallensteina z peryferii systemu – świata do półperyferii z dużą szansą znalezienia się w rdzeniu (centrum)[40]. Do pozytywnych rezultatów modernizacji socjalistycznej można niewątpliwie zaliczyć:

- uprzemysłowienie Polski, które dokonało się z pomocą wewnętrznej akumulacji pierwotnej w przedziale dwudziestu lat. Żadna strategia rozwojowa po II wojnie światowej nie mogła pominąć tego cywilizacyjnego zadania, czyli konieczności zbudowania infrastruktury przemysłowej,
- urbanizację kraju, w latach 1946–1988 ludność miast zwiększyła się o 15,1 miliona osób, w tym 7,5 miliona ludności wiejskiej przeniosło się do miast[41],
- umasowienie kultury i oświaty włącznie z likwidacją analfabetyzmu (w roku 1950 było w kraju 0,5 miliona osób, umiejących tylko czytać i 1,3 miliona pełnych analfabetów)[42],
- zakończenie procesu unarodowienia Polaków, który nie byłby możliwy bez przeprowadzenia wspomnianego wyżej procesu umasowienia oświaty i kultury,
- likwidacja bezrobocia i wprowadzenie powszechnej służby zdrowia,
- usunięcie głębokiego rozwarstwienia społecznego i odblokowanie dróg awansu społecznego,
- osiągnięcie w Europie najwyższego tempa przyrostu naturalnego i rzeczywistego ludności[43].

---

ną i trafnie zauważa między innymi: „Innym ważnym celem modernizacyjnym było usunięcie rozwarstwienia społecznego, eliminacja przedwojennej elity, stworzenie społeczeństwa egalitarnego, odblokowanie dróg awansu", ale zaraz potem zaprzecza sobie, dodając bez szerszego uzasadnienia uwagę: „Jak wiemy, w rzeczywistości wprowadzono podział klasowy oparty na kryterium dostępu do władzy". *Idem*, *Czy Polska potrzebuje modernizacji*, „Nowe Państwo" 2006, nr 4, s. 28.

[40] I. Wallerstein, *The Capitalist Word-Ekonomy*, New York 1979, s. 100.

[41] J. Główczyk, *Społeczno-ekonomiczne skutki transformacji ustrojowej w Polsce*, Fundacja Innowacja Wyższa Szkoła Społeczno-Ekonomiczna, Warszawa 2002, s. 49. Por. A. Karpiński, *PRL a uprzemysłowienie i urbanizacja Polski*, [w:] *Zrozumieć PRL*, red. W. Żółtkowski, Wydawnictwo Muza SA, Warszawa 2012, s. 34–65.

[42] J. Główczyk, *op. cit*., s. 50.

[43] Według J. Główczyka „w latach 1951–1989 ludność zwiększyła się o 13 milionów osób, czyli o 53%. W tym samym okresie ludność Austrii, Irlandii, Węgier, Szwecji, W. Brytanii i Włoch zwiększyła się w granicach 10–23%, Bułgarii, Portugalii i RFN w granicach 24–30%, Francji, Grecji, Hiszpanii od 33–39%,

Przywoływany częsty argument krytyków PRL, że gdyby Polska przyjęła w ramach planu Marshalla pomoc gospodarczą, to rozwinęłaby się podobnie jak inne państwa zachodnie, jest wysoce ryzykowny i spekulacyjny, nie uwzględnia bowiem wielu ważnych różnic społeczno-gospodarczych i cywilizacyjnych między Europą Zachodnią i Południową a Wschodnią. Pomija ponadto rzeczywiste cele polityczne tego programu. Przede wszystkim nie bierze pod uwagę możliwego scenariusza, że gdyby po wojnie nie istniało dla kapitalistycznej Europy zagrożenie ze strony ZSRR i ruchu komunistycznego, to Stany Zjednoczone nie miałyby powodu do ogłaszania planu Marshalla. Przemawia za tym wariantem myślenia prowadzona polityka międzynarodowa USA, Wielkiej Brytanii i Francji po I wojnie światowej wobec krajów Europy Środkowo-Wschodniej, kiedy to po wojnie polsko-radzieckiej w 1920 roku i upadku Węgierskiej Republiki Rad wygasło zagrożenie ze strony gospodarczo wyczerpanej Rosji Radzieckiej (wyniszczenie wojną domową i syndrom oblężonej twierdzy) i zależnego od niej ruchu komunistycznego. W polityce międzynarodowej nie brano już później pod uwagę udzielania kredytów rządowych, a zwłaszcza preferencyjnych kredytów prowadzących do odbudowy i wzrostu gospodarczego krajów zniszczonych przez wojnę. Republika Weimarska w latach 1924–1929 otrzymała około 21 miliardów marek kredytów zagranicznych (70 procent z USA), ale połowę z nich musiała przeznaczyć na spłatę reparacji wojennych dwukrotnie redukowanych (plan Dawesa i Younga). Kredyty zaciągnięte przez Polskę w okresie lat dwudziestych (1924, 1925) nie miały charakteru pomocy rządowej i stanowiły je pożyczki prywatnych konsorcjów bankowych nastawionych na maksymalne zyski, a nie na pomoc w rozwoju gospodarczym i społecznym kraju[44].

Dopiero II wojna światowa, ogromne korzyści polityczne (zdobycie hegemonii w świecie kapitalistycznym) i gospodarcze, jakie uzyskały w jej wyniku Stany Zjednoczone oraz potrzeba rywalizacji w ramach zimnej

---

Rumunii o 42%, Jugosławii o 44,5%". *Ibidem*, s. 51. Obliczenia A. Karpińskiego wskazują, że ludność Polski w latach 1946–1988 zwiększyła się o 14 mln, a procentowo Polskę w przyroście ludności wyprzedziła w Europie tylko Rumunia i Holandia, *idem*, *op. cit*., s. 37.

[44] Szerzej na temat polskich pożyczek zob.: Z. Landau, J. Tomaszewski, *Polska w Europie i świecie 1918–1939*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1984, 175––187.

wojny spowodowały większą „troskę" o odbudowę zniszczonych przez wojnę gospodarek państw zagrożonych wpływami komunistycznymi.

Nie sposób nie zadać zwolennikom planu Marshalla przemilczanego na ogół pytania, czy to przejmujący władzę po wojnie spowodowali, że Polska znalazła się pod hegemonią ZSRR? Czy może zewnętrzne czynniki takie, jak decyzje Wielkiej Trójki (z dwoma państwami z tej trójki rząd polski na emigracji miał „sojusznicze" stosunki) nie miały czasami decydującego wpływu? Z kolei sądząc po doświadczeniach gospodarczych i społecznych II Rzeczypospolitej, modernizacyjne możliwości Polski powojennej ograniczyłyby się do jakiegoś wariantu modelu latynoamerykańskiego[45].

W poczuciu rzetelności historycznej jednego nie można kwestionować: przy całej ułomności było to państwo polskie, które odziedziczyło w spadku nieporównywalne do innych niekorzystne warunki wyjściowe i które przeprowadziło Polaków bez większych własnych strat przez najtrudniejszy z punktu widzenia realizacji aspiracji cywilizacyjnych i państwowych okres historyczny. Nie nastąpił ani rozkład lub upadek państwa, ani okupacja terytorium Polski. Rozwiązanie zaś wewnętrznych konfliktów odbyło się bez potrzeby interwencji zewnętrznych czynników. W konsekwencji przełom transformacyjny i demokratyzacja dokonały się w warunkach konfliktu możliwego do rozwiązania w istniejących ramach instytucjonalnych państwa, a tym samym korzystnie dla dalszego rozwoju społeczeństwa polskiego.

Modernizacja demokratyczna Rzeczypospolitej Polskiej

Przełom polityczny, jaki nastąpił po podpisaniu porozumień Okrągłego Stołu, miał charakter kompromisu, wymuszonego wcześniejszymi okolicznościami społeczno-ekonomicznymi, dotyczącego zgody na pokojową reformę nie tylko systemu rządzenia państwem, lecz również polityczno-gospodarczego. Demokratyzacja ustrojów państw byłego bloku wschodniego, zapoczątkowana przez polski Okrągły Stół, polegała nie tylko na

[45] J. Majmurek w cytowanej wyżej pracy stwierdza: „Jest wątpliwe, czy gdyby Polska znalazła się po 1945 r. w obozie kapitalistycznym, to jej udział w nim dawałby szansę na przezwyciężenie peryferyjnego statusu. Najprawdopodobniej doszłoby wtedy do odtworzenia formacji kapitalizmu zależnego. *Idem*, *PRL jako projekt*…, *op. cit.*, s. 73–74.

przekształcaniu mechanizmów autorytarnych w demokratyczne (jak w przypadku Hiszpanii po śmierci generała Franco czy w Chile po ustąpieniu Pinocheta), ale na gradualistycznej zmianie systemowej wszystkich jego wymiarów. Historyczne znaczenie tego wydarzenia dla kultury politycznej Polaków i poczucie odpowiedzialności ówczesnych elit politycznych w nim uczestniczących[46] nie może być na dłuższą metę dezawuowane z pobudek politycznych i ideologicznych[47]. Niektóre przykłady z historii Polski i innych państw (na przykład próby ideologizacji historii w okresie stalinowskim czy też historyczne dylematy Francji związane ze sporem o usytuowanie rewolucji francuskiej w pamięci narodowej) pozwalają sądzić, że właśnie nauka historyczna, racjonalnie i krytycznie myśląca część nowego pokolenia upomni się o właściwą ocenę tego przełomowego dla Polaków wydarzenia.

Optymistyczne oczekiwania Polaków związane z demokratycznym przełomem transformacyjnym (o restytucji kapitalizmu nie mówiło się prawie wcale, używając zastępczo pojęcia gospodarka rynkowa) w powszechnym mniemaniu prowadzącym do dobrobytu, były na tyle duże i naiwne, że nowe elity postsolidarnościowe sprawujące władzę nie tylko gwałtownie zlikwidowały planową i centralnie sterowaną gospodarkę, ale równie łatwo zdecydowały się na wyprzedaż własności państwowej, wytworzonej latami wyrzeczeń przez całe społeczeństwo, przeprowadzając forsowną prywatyzację. Okazało się, że nie tylko ogromna część społeczeństwa straciła stałą pracę i poznała „dolegliwości" masowego bezrobocia, zapomnianego w poprzedniej epoce, ale ponadto pożegnała się z wizją obiecanego powszechnego dobrobytu. Systematycznie i konsekwentnie III Rzeczpospolita odbierała obywatelom kolejne istotne dla

[46] Por. W. Markiewicz, *O społeczeństwie polskim czasu przemian*, [w:] *Człowiek i świat. Współczesne dylematy. Rozmowy Zdzisława Słowika*, Res Humana, Warszawa 2007, s. 103.

[47] Andrzej Walicki w dyskusji nad antykomunizmem, wyjaśniając różnice między antykomunizmem klasycznym a „postkomunistycznym" antykomunizmem, wskazał trafnie, że do tego pierwszego antykomuniści po 1989 roku nie mogli lub nie chcieli nawiązać (zakładał on „zmienność istoty totalitarnej komunizmu"), ponieważ „rezygnacja z tezy o »niezmiennie totalitarnej istocie« obalonego reżimu pomniejszy zasługi byłej opozycji i być może uzasadni nawet przyznanie jakichś zasług pragmatyczno-reformatorskiej części byłego obozu władzy". *Idem*, *Nieporozumienia wokół antykomunizmu*, [w:] *Antykomunizm po komunizmie*, red. J. Kloczkowski, Ośrodek Myśli Politycznej, Kraków 2000, s. 218.

nich ochronne atrybuty opiekuńczego państwa, a w zamian za wolność polityczną coraz silniej zaciskano obręcz zależności ekonomicznej. Nie pierwszy to przypadek w historii zmagań społecznych, kiedy na romantycznym zapale robotników i ludzi pracy najemnej wielki ruch polityczny zdobył władzę państwową, aby następnie pozbawić ich jakiegokolwiek wpływu (poza kartką wyborczą i ryzykiem protestu) na to państwo[48]. Z perspektywy prawie ćwierć wieku widać, że to wielka przegrana polityczna przede wszystkim polskich robotników i pewnie moralny wyrzut sumienia przynajmniej niektórych lewicowych działaczy „Solidarności"[49]. Z gloryfikowanej przez nich w latach osiemdziesiątych XX wieku wspólnoty i solidarności społecznej nastąpiło gwałtowne przejście do nieprzewidywalnej wolności i indywidualizmu. Sprawdził się dylemat postmodernistyczny przypomniany przez Zygmunta Baumana, że we wspólnotach społecznych wolność i bezpieczeństwo wzajemnie się warunkują: „Brak wspólnoty zwiastuje brak bezpieczeństwa; wejście do wspólnoty zapowiada rychłą utratę wolności. Bezpieczeństwo i wolność to dwie równie cenne i upragnione wartości, które mogą być lepiej lub gorzej wzajemnie równoważone, lecz prawie nigdy nie dają się w pełni i bez tarć pogodzić"[50].

---

[48] T. Kowalik, *Kłopotliwy Sierpień '80*, „Przegląd" 2005, nr 34, s. 48. Por. W. Osiatyński, *Rzeczpospolita obywateli*, Rosner & Wspólnicy, Warszawa 2004, s. 71; Amerykański socjolog polityki we wstępie do polskiego wydania swojej książki napisał: „Zachód wiele się od niej uczy, choć niewielu Polaków w to wierzy. Czasami są to wspaniałe lekcje, jak te z okresu pierwszej »Solidarności«, która ukazała światu, jak demokratyczny, oparty na partycypacji ruch społeczny może rozkwitnąć we współczesnej rzeczywistości. Niekiedy Polska bywa wzorem negatywnym – moim zdaniem tak stało się po 1989 roku. Negatywnym dlatego, że ukazuje, jak ruch społeczny, którego bazą byli ludzie pracy, może zostać zaprzepaszczony i jakie szkody ponosi stabilizacja demokracji, kiedy jej główni uczestnicy zostali poświęceni, zignorowani i sprowadzeni na manowce". D. Ost, *Klęska „Solidarności". Gniew i polityka w postkomunistycznej Europie*, Wydawnictwo Literackie Muza SA, Warszawa 2007, s. 17–18.

[49] Karol Modzelewski uważa, że przyczyną sprawczą prawicowo-katolickiego kierunku drugiej „Solidarności" był stan wojenny, który odrzucił od „Solidarności" aktywną część pracowników zakładów pracy. Aleksander Małachowski, podobnie jak Zbigniew Bujak, przeprosił za „Solidarność", a w jednym ze swoich felietonów wyjaśnił, jak zostali oszukani przez władzę solidarnościową w Sejmie „kontraktowym". Zob. „Przegląd" 2001, nr 11, s. 74.

[50] Z. Bauman, *Wspólnota. W poszukiwaniu bezpieczeństwa w niepewnym świecie*, Wydawnictwo Literackie, Kraków 2008, s. 10.

Im więcej wolności, tym mniej bezpieczeństwa i odwrotnie: im więcej bezpieczeństwa, tym mniej wolności.

Pierwsze poczynania modernizacyjne w okresie transformacji polegały na restytucji kapitalizmu w Polsce we wszystkich trzech zasadniczych wymiarach życia społeczeństwa. W sferze politycznej dążono do wprowadzenia państwa prawnego i liberalnego modelu demokracji. W obszarze ekonomicznym wycofanie z niego państwa i przywrócenie gospodarki rynkowej, opartej na własności prywatnej oraz w sferze społecznej doprowadzenie do szybkiego rozwarstwienia społecznego i wykształcenia klasy średniej jako fundamentu społecznego wspierającego demokratyczną rekonstrukcję państwa. Podstawy prawne modernizacji ustroju państwa budowano poprzez zmianę ustawodawstwa oraz kolejne nowelizacje ustawy zasadniczej, w tym szczególnie Małą Konstytucję z 17 października 1992 roku. Ważna w tym procesie była polaryzacja polityczna społeczeństwa wyrażająca się przede wszystkim w tworzeniu się pluralistycznego systemu partyjnego – podstawy demokratycznego systemu politycznego. Przemiany te zostały po prawie ośmiu latach zwieńczone uchwaleniem nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku.

Konstytucja ta, będąc wyrazem kompromisu politycznego, stała się najwyższym aktem prawnym inspirowanym przez wartości różnych nurtów politycznych. Najczęściej głosi się, że jej przyjęcie stało się możliwe dzięki zawarciu w Komisji Konstytucyjnej ZN i w Zgromadzeniu Narodowym tak zwanej koalicji konstytucyjnej (SLD, PSL, UW i UP). W przepisach konstytucji znajdują się rozwiązania prawne, nawiązujące do liberalno-demokratycznych wartości, takich jak: pluralizm polityczny, gospodarka rynkowa, zasada państwa prawnego, liberalny paradygmat praw i wolności obywatelskich itp. Do wartości socjaldemokratycznych: prawa socjalne i kulturalne, ochrona pracy, urzeczywistnianie zasad sprawiedliwości społecznej, laickość państwa oraz do wartości chrześcijańsko-demokratycznych: przyrodzone i niezbywalne prawa człowieka i jego godność, zasada solidaryzmu i ochrona rodziny[51].

W zakresie systemu rządów konstytucja przyjęła system parlamentarno-prezydencki z istotnym wskazaniem na rolę parlamentu, a przede wszystkim Sejmu. Ustrój polityczny państwa został oparty na pięciu fundamentalnych zasadach: suwerenności i przedstawicielstwa narodu, podziału władzy, pluralizmu politycznego i demokratycznego państwa

[51] W. Skrzydło, *op. cit*., s. 58.

prawnego. Natomiast ład społeczno-gospodarczy na: społecznej gospodarce rynkowej, nienaruszalności własności prywatnej i solidarności społecznej. Zapewniono bezpośrednie stosowanie większości przepisów Konstytucji i po raz pierwszy w historii polskiego konstytucjonalizmu wprowadzono rozdział przedstawiający system źródeł prawa. Ponadto konstytucja otwierała drogę do decentralizacji państwa, potwierdzając uprawnienia gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego i dopuszczając w drodze ustawowej tworzenie innych stopni tego samorządu. Ustanowiono również przepis (art. 90 – kontrowersyjny według części środowisk prawniczych i politycznych), umożliwiający przekazanie kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu.

Konstytucja nawiązywała w dużym stopniu do rodzimych tradycji ustrojowych (na przykład dwuizbowość przy unitarnym państwie) oraz do doświadczeń polskiego parlamentaryzmu. Była kontynuacją myśli konstytucyjnej przyjętej w Małej Konstytucji z 1992 roku i odpowiadała nowoczesnym standardom europejskim. Najbardziej świadczy o tym sposób ujęcia przepisów dotyczących obszaru wolności, praw i obowiązków obywateli. Rozszerzono je także na prawa człowieka, co stanowi kolejne *novum* w polskim konstytucjonaliźmie[52]. Konstytucja nie wprowadziła do kształtowanego po przełomie transformacyjnym ustroju politycznego Polski radykalniejszych zmian. Wskazując na jej rolę, poprawniej jest używać określenia, że legalizowała i stabilizowała dokonane przemiany, w niewielkim stopniu była natomiast ich kreatorem.

Plan Leszka Balcerowicza realizowany od 1 stycznia 1990 roku wprowadził z kolei tak zwaną terapię szokową, która polegała na forsownej prywatyzacji tego, co uprzednio było własnością publiczną, a co od początku było do przewidzenia, nie mogło się odbyć bez napływu kapitału i inwestycji zagranicznych[53]. Prywatyzacja silnie rozwarstwiła polskie społeczeństwo i załamała dotychczasowy system ubezpieczeń społecznych. To ostatnie zjawisko Tadeusz Kowalik obrazowo nazwał: „neoliberalnym państwem socjalnym – do sfery socjalnej przeniesiono kilka milionów ludzi. Dlatego państwo jest nadal dość duże, choć stanowczo za małe, by móc prawidłowo wypełniać konstytucyjny obowiązek zapewnienia

[52] *Ibidem*, s. 59.

[53] Por. T. Kowalik, *www.Polska Transformacja.pl*, Wydawnictwo Literackie Muza SA, Warszawa 2009, s. 151–173.

ludziom pracy minimum zabezpieczenia"[54]. Trafne pozostają twierdzenia, że w ten sposób zapewniono względny spokój społeczny i pokrycie przez całe społeczeństwo kosztów prywatyzacji[55].

Druga faza modernizacji przypadła na okres tzw. czterech reform strukturalnych i akcesji do Unii Europejskiej. Reformy te, jak dotychczas, nie rozwiązały żadnego z podjętych problemów społecznych[56]. Z najmniejszą krytyką spotkała się reforma samorządowa, ale i ta po czternastu latach funkcjonowania wymaga głębszych zmian w zakresie decentralizacji finansów i modyfikacji struktury oraz uprawnień samorządu.

Wreszcie trzecia faza tej modernizacji rozpoczęła się po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej i wiąże się z całościowym programem unowocześniania kraju, na którego realizację zabezpieczono olbrzymie, niedostępne nigdy wcześniej w takiej skali, środki na inwestycje w zakresie infrastruktury technicznej i społecznej z funduszy unijnych.

Rezultaty trzeciej fazy modernizacji będzie można poznać dopiero za kilka lat, chociaż już teraz pojawiają się krytyczne oceny bilansu transformacji polskiej[57]. Zachowując odpowiedni dystans czasowy, można obecnie skonstatować, że demokratyczna modernizacja rozpoczęła się i dokonuje w okresie nieporównywalnie bardziej korzystnym niż poprzednie. Szansa jej wykorzystania dla cywilizacyjnego wprowadzenia Polski w grono kilkunastu najbardziej rozwiniętych państw i społeczeństw (czyli przejścia do rdzenia systemu – świata) nadal istnieje. Zależne jest zarówno

---

[54] T. Kowalik, *Czy przegraliśmy Polskę*, „Kontrpropozycje" 2002, nr 2(3), s. 52. Zob. J. Kornaś, *Polskie modernizacje społeczno polityczne (refleksje historyczne)*, [w:] *Polska – Europa – Świat. Prace politologiczne i historyczne*, red. M. Marczewska-Rytko, S. Stępień, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2012, s. 787–789.

[55] Rzeczywiste koszty forsownej prywatyzacji, kwestionowane przez niektórych polskich ekonomistów, przedstawił amerykański ekonomista polskiego pochodzenia Kazimierz Z. Poznański, w dwóch napisanych po polsku pracach: *Wielki przekręt. Klęska polskich reform*, Towarzystwo Wydawnicze i Literackie, Warszawa 2000 i *Obłęd reform. Wyprzedaż Polski*, Ludowa Spółdzielnia Wydawnicza, Warszawa 2001. Por. T. Kowalik, *www.Polska Transformacja.pl…*, *op. cit*., s. 179–182.

[56] Chodzi o reformę administracji i samorządu, edukacji, zdrowia i ubezpieczeń społecznych.

[57] Zob. J. Majmurek, P. Szumlewicz, *III RP – próba bilansu*, [w:] *Stracone szanse? Bilans transformacji 1989–2009*, red. J. Majmurek, P. Szumlewicz, Difin SA, Warszawa 2009, s. 7–17.

od czynników wewnętrznych, jak i zewnętrznych, które w warunkach globalizacji nabierają determinującego znaczenia.

Wnioski

Z krótkiego i zarazem niepełnego przeglądu (pominięto wpływ czynników kulturowych na pobudzanie bądź hamowanie procesu współczesnego unowocześnienia społeczeństwa) polskich modernizacji nie można wprawdzie formułować daleko idących konkluzji. Jednakże z dużym prawdopodobieństwem można stwierdzić, że każda z nich oznaczała próbę dostosowania się do poziomu przemian cywilizacyjnych na zachodzie Europy. Podobnie modernizacja socjalistyczna, mimo przyjęcia politycznego modelu radzieckiego, nie rezygnowała z własnych prób poszukiwania wyjścia z zacofania cywilizacyjnego. Wszystkie cztery próby modernizacji miały charakter reaktywny i w mniejszym lub większym stopniu imitacyjny. Każda z tych modernizacji otrzymała silny impuls zewnętrzny, chociaż przełom tranzycyjny i konsolidacja demokratyczna III RP były rezultatem przede wszystkim dążeń społecznego ruchu emancypacyjnego. Omówione wyżej polskie modernizacje przeprowadzane były przez państwo, a ściślej przez jego organy centralne. Rodzaj systemu rządów w państwie i jego ustrój nie decydowały o powodzeniu lub braku rezultatów modernizacji. Doświadczenia polskie dowodzą, że modernizacje systemowe dokonywane mogą być zarówno przez państwo demokratyczne, jak i autorytarne. Konflikty społeczne, które występują w warunkach demokracji na skutek zmian modernizacyjnych, są jednak z reguły mniejsze i dające się rozwiązywać w trybie konsensualnym.

Aleksander Łuczak

Okrągły Stół
– historia z konsekwencjami

Nie ulega wątpliwości, że w dziejach najnowszych naszego kraju Okrągły Stół był wydarzeniem, które zmieniło bieg historii Polski.

Na miejsce historycznych obrad wybrano Pałac Radziwiłłowski przy Krakowskim Przedmieściu w Warszawie. Jeden z intelektualistów związanych z opozycją po latach wyznał, że wydarzenie to w przebiegu i skutkach przerosło wszelkie oczekiwania: „Gdy rozpoczęły się rozmowy »okrągłego stołu«, nikt z uczestników nie przypuszczał, że oto rozpoczyna posiedzenie komisja likwidacyjna komunizmu w Polsce, skutki zaś jej działań staną się wzorem realizowanym nieco później w innych krajach bloku sowieckiego”[1].

Formalnie przy Okrągłym Stole spotykali się reprezentanci strony partyjno-rządowej i osoby tak zwanej „strony społecznej”, zaproszone przez Lecha Wałęsę. Używano wówczas tej formuły, ponieważ „Solidarność” była nadal strukturą nielegalną.

W dniu rozpoczęcia rozmów na antenie Polskiego Radia Lech Wałęsa zaapelował o powstrzymanie się w ich czasie od strajków, by nie

[1] E. Wnuk-Lipiński, *Granice wolności. Pamiętnik polskiej transformacji*, Warszawa 2003, s. 88.

zaprzepaścić szansy osiągnięcia porozumienia. Ale strajków nie udało się opanować. Tego dnia, gdy w pałacu przy Krakowskim Przedmieściu zasiadano do obrad, wybuchł strajk w kopalni w Bełchatowie, chociaż komitet strajkowy oświadczył, że jego zamiarem nie jest zakłócenie atmosfery Okrągłego Stołu, a protest nie wynika z inspiracji sił destrukcyjnych. Alojzy Pietrzyk, uczestnik obrad w Warszawie, z pierwszego posiedzenia pojechał wieczorem do kopalni, gdzie na spotkaniu z górnikami chciał wygaszenia strajku, ale jednocześnie namawiał do… stanowczości[2].

Wyznacznikiem zmiany klimatu po stronie partyjno-rządowej było między innymi to, że tych, z którymi rozpoczynano rozmowy, określano teraz „konstruktywną opozycją", która w praktyce politycznej reprezentowała utworzony wcześniej Komitet Obywatelski[3].

Wśród przedstawicieli „strony społecznej" znalazła się silna reprezentacja robotniczej „Solidarności", w tym Zbigniew Bujak, Władysław Frasyniuk, Bogdan Lis, Mieczysław Gil, Alojzy Pietrzyk. Po stronie inteligencji wspierającej „Solidarność" aktywni byli między innymi Witold Trzeciakowski, Jerzy Turowicz, Władysław Liwak, a także Edmund Osmańczyk i Ryszard Reiff, którzy funkcjonowali poza Komitetem Obywatelskim.

Nieformalnymi przywódcami strony społecznej byli Bronisław Geremek, Tadeusz Mazowiecki, Adam Michnik i Jacek Kuroń. Z posiadanych danych wynika, że łącznie we wszystkich zespołach wzięło udział 245 działaczy związkowych, intelektualistów i doradców reprezentujących stronę opozycyjną[4].

Na czele delegacji partyjno-rządowej stał Czesław Kiszczak, a jej członkami byli między innymi: Stanisław Ciosek, Aleksander Kwaśniewski, Leszek Miller, Andrzej Gdula i Janusz Reykowski. Generał Jaruzelski nie uczestniczył ani w oficjalnych obradach, ani w spotkaniach w Magdalence. Był stale informowany na bieżąco o przebiegu spotkań, niejednokrotnie czyniono przerwy, aby uzyskać jego akceptację.

---

[2] J. Morawski, *Brunatny Popielec*, „Przegląd Tygodniowy", 19 lutego 1989 r., nr 8.

[3] Komitet Obywatelski jako organizacja półlegalna został utworzony w grudniu 1988 r.

[4] Wykaz przedstawicieli strony opozycyjno-solidarnościowej [w:] K. Trembicka, *Okrągły Stół. Studium o porozumieniu politycznym*, Lublin 2003, s. 414–421.

Zjednoczone Stronnictwo Ludowe reprezentowali Mikołaj Kozakiewicz i Bogdan Królewski, Stronnictwo Demokratyczne – Jan Janowski, na czele Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych stali Alfred Miodowicz i Romuald Sosnowski. Obserwatorami, a nie jak dotychczas partnerami dialogu, byli przedstawiciele Kościoła ks. Bronisław Dembowski i ks. Alojzy Orszulik[5].

W obradach plenarnych po stronie władzy brał między innymi udział ks. Janusz Narzyński, biskup Kościoła ewangelicko-augsburskiego i wiceprezes Polskiej Rady Ekumenicznej. Przy stole zasiadł również mecenas Władysław Siła-Nowicki, żołnierz AK, skazany na karę śmierci w okresie stalinowskim. Jego uczestnictwo nastąpiło z inicjatywy Czesława Kiszczaka, miało być symbolicznym gestem wobec środowiska niepodległościowego. Po stronie koalicyjno-rządowej we wszystkich spotkaniach wzięły udział 344 osoby.

Czesław Kiszczak wystąpił w roli gospodarza obrad, aby następnie oddać przewodnictwo dwóm współprzewodniczącym: prof. Władysławowi Findeisenowi i prof. Aleksandrowi Gieysztorowi, którzy kierowali obradami rotacyjnie.

Kiedy podjęto rozmowy, większość społeczeństwa sympatyzowała ze stroną opozycyjno-solidarnościową, ale doceniała też dobrą wolę władz. Powszechne było pragnienie, aby strony się dogadały. W reakcji na podjęte rozmowy przerwano strajki w Bełchatowie i Nowej Hucie. Przeciwnicy linii L. Wałęsy powstrzymywali się z potępieniem, wskazując, że mimo wątpliwych motywów aktualnej polityki partii trwające negocjacje mogą przynieść, niezamierzone przez władze, pozytywne efekty dla „Solidarności".

Ponadto, obie strony zasiadające przy Okrągłym Stole, obawiały się ponownego zaostrzenia sytuacji i nowej konfrontacji. Podobne oceny, nadchodziły z USA i ZSRR. „Izwiestija" pisały: „Polska wchodzi w jakościowo nowy etap przekształcania systemu politycznego. Dzięki swoim

[5] Zawarte to zostało w sposób następujący: „Kościół nie chce być siłą polityczną. Nie może wyręczać społeczeństwa w decydowaniu o losie i przyszłości narodu. W okresie kiedy społeczeństwo było pozbawione podmiotowości, a nawet głosu, wtedy z konieczności musiał je zastępować, przygotowując jednocześnie grunt do dialogu społeczno-politycznego. Kiedy wreszcie doszło do tego dialogu, zastępcza rola Kościoła się skończyła i nastał czas obecności w roli świadka wobec dialogu władza–społeczeństwo"; *Wystąpienie arcybiskupa Bronisława Dąbrowskiego w Radio Watykan*, „Konfrontacje" V 1989, nr 5.

śmiałym krokom partia zdobywa autorytet i zaufanie". Natomiast rzecznik prasowy prezydenta George'a Busha wyraził zadowolenie z powodu zapowiedzi rokowań między rządem a kierownictwem „Solidarności".

Z perspektywy czasu można śmiało stwierdzić, że polski Okrągły Stół stwarzał model negocjacji przemian ustrojowych w Europie Środkowej. Był wzorcem konsensusu w polityce, który został powielony w negocjacjach między przedstawicielami reżimów socjalistycznych a opozycją. Zgoda na rozmowy przy jednym stole oznaczała przejście od destrukcji do rozwiązywania sporów na drodze ugody, uznania dotychczasowych przeciwników za potencjalnych partnerów. Taki sposób postępowania musiał zawierać elementy kultury politycznej reprezentowanej przez obie strony. Poziom tej kultury był o tyle zaskakujący, że przejawiał się w środowisku politycznym, w którym przez kilkadziesiąt lat brakowało warunków do wytworzenia takich norm postępowania.

W przemówieniu otwierającym obrady Okrągłego Stołu Czesław Kiszczak zawarł następujące przesłanie: „Niech nikogo nie ograniczają dziś ani dogmaty, ani wąskie, partykularne rozumienie interesów", jednakże w sprawie najważniejszej, o legalizacji „Solidarności" mówił jeszcze w trybie warunkowym: „Jeżeli przy Okrągłym Stole wypracujemy i oficjalnie wobec społeczeństwa potwierdzimy consensus co do idei niekonfrontacyjnych wyborów, a także wsparcia projektowanych reform politycznych i ekonomicznych, to możliwe będzie niezwłoczne zwrócenie się do Rady Państwa o podjęcie uchwały znoszącej blokadę pluralizmu związkowego w zakładzie pracy". Nakreślił główne tematy rozmów: uczynienie z Sejmu (z udziałem opozycji) rzeczywistego ośrodka sprawowania władzy państwowej, odwoływał się do zasady podziału władz, przewidywał niekonfrontacyjne wybory do Sejmu, wypracowanie nowego modelu ekonomicznego, wymagającego społecznego poparcia i przyjęcia przez opozycję odpowiedzialności za reformy. W kontekście spełnienia tych warunków uzależniał wprowadzenie pluralizmu związkowego. Dwukrotnie wymienił nazwę „Solidarność". Jednocześnie zapewniał, że nowy model życia publicznego będzie nadal gwarantował nienaruszalność socjalistycznych podstaw ustrojowych. W jego ujęciu nowa „Solidarność" miała się wpisać w kształt polskiego, gruntownie reformowanego socjalizmu. Używał określeń socjalizm „demokratyczny", „humanistyczny", zastępując dotychczasowe terminy znane z zasobów marksizmu-leninizmu.

Dla strony opozycyjnej te odróżnienia były mało istotne. Drążono stale problem eliminowania z życia publicznego cech państwa autory-

tarnego. Lech Wałęsa w swoim wystąpieniu położył nacisk na sprawę, która od stanu wojennego była dla niego najważniejsza: „Zacząć trzeba od przywrócenia pluralizmu związkowego, od przywrócenia »Solidarności«. Tędy biegnie przecież główna linia konfliktu narodowego od grudnia 1981 roku. Chcemy »Solidarności» i mamy do niej prawo (…). Prawo do swoich związków mają także rolnicy i studenci oraz związki twórcze – oczekujemy zatem przywrócenia do legalnego życia zarówno »Solidarności Rolników«, jak i NZS".

W czasie inauguracyjnych wystąpień największy radykalizm słowny zaprezentował Alfred Miodowicz. Przedstawiał się jako trzecia strona rozmów, z którą nie zostały uzgodnione zasady porozumienia[6]. Tekstu swojego przemówienia, wbrew panującym zasadom, Miodowicz nie przedstawił do akceptacji członkom kierownictwa partii. Przewodniczący OPZZ wyraźnie zdystansował się do zamiaru ustępstw na rzecz „Solidarności". Najostrzej krytykował rząd i przestrzegał przed porozumieniem na wzór tego, które było zawarte w 1980 roku. Ku ogólnemu zaskoczeniu opowiedział się za całkowicie wolnymi wyborami i zniesieniem cenzury, co spowodowało krytykę jego postawy w gremiach partyjnych.

Przemówienie lidera związkowego było przykładem, do jakiego stopnia nastąpiło rozdarcie w instytucjach władzy. Wynikało z tego, że konfrontacja z opozycją nie zażegnała wewnętrznych sporów[7].

---

[6] Twierdził między innymi: „Społeczeństwo przez dwa miesiące transmisji telewizyjnych przekonywało się, że w Polsce są trzy strony, a nie dwie, jak dawniej myślano. Utrwaliliśmy przekonanie, że OPZZ nie jest »partyjne«, że uznane to zostało także przez opozycję"; A. Miodowicz, *Zadymiarz*, Warszawa 1993, s. 132; „Wokół części kierownictwa OPZZ grupuje się – takie można odnieść wrażenie – ruch przeciwko reformom gospodarczym, reformie państwa i powrotowi »Solidarności«. To właśnie znalazło wyraz w trakcie negocjacji. OPZZ nie występowało praktycznie jako federacja związków zawodowych, lecz część kierownictwa tej utworzonej przez partię komunistycznej centrali spełniała funkcję frakcyjną wobec innej części kierownictwa PZPR"; B. Geremek, *Reformy polityczne*, [w:] P. Smoleński, *Szermierze Okrągłego Stołu*, Paryż 1989, s. 39.

[7] „W podtekście tych zaskakujących zarówno dla władzy, jak i dla samej »Solidarności« postulatów, była intencja pokazania niezależności OPZZ i przebicia kunktatorskich pomysłów władz. Miodowiczowi przyświecała idea: jak ma być demokracja, to niech będzie pełne otwarcie; nie pozwolimy się po cichu udusić przez partię, mającą monopolistyczną władzę, i złożyć się na ołtarzu porozumienia z »Solidarnością«"; W. Wiśniewski, *Dlaczego upadł socjalizm?*, Warszawa 2006, s. 164.

W imieniu Komitetu Obywatelskiego przemawiał Jerzy Turowicz, który postulował „realne poszerzenie reprezentatywności społeczeństwa", co miało nastąpić przez większe swobody dla niezależnych ugrupowań społecznych i politycznych. Elementem zaskakującym tego wystąpienia było to, że redaktor „Tygodnika Powszechnego", pisma przez lata walczącego o wolność słowa, nie domagał się zniesienia cenzury, ponieważ uważał, że „w istniejącej sytuacji, zwłaszcza sytuacji geopolitycznej, istnienie cenzury jest złem koniecznym. Chodzi natomiast o minimalizację tego zła (…)". W imieniu Zjednoczonego Stronnictwa Ludowego wystąpił Mikołaj Kozakiewicz. Starał się określić miejsce ZSL na zmieniającej się scenie politycznej. Opowiedział się za pluralizmem organizacyjnym na wsi i uznaniem „Solidarności" Rolników Indywidualnych[8]. Jako jedyny z występujących zwrócił uwagę na kontekst międzynarodowy, którego żadne reformy nie mogą naruszyć, bo naraziłoby to „na śmiertelne niebezpieczeństwo cały proces demokratycznych przemian, jak też sam odrębny byt państwowy z tym rodzajem suwerenności, który go cechuje". Przestrzegał przed niebezpieczeństwem radzieckiej interwencji, do której mogą doprowadzić posunięcia, projektujące „przyszłość Polski, jej model ustrojowy poza historycznym czasem i poza geograficzną przestrzenią"[9].

Jan Janowski, przemawiający w imieniu Stronnictwa Demokratycznego, wyraźniej jeszcze niż M. Kozakiewicz mówił o konieczności odejścia od monopolistycznej roli partii komunistycznej. Należy „odejść od bezwzględnej większości jednej partii". Opowiedział się za stworzeniem zasad łagodnego przejścia z systemu monopolu władzy do demokracji, opartej na pluralizmie, parlamentaryzmie oraz udziale obywateli w rządach. Janowski zaproponował przygotowanie ustawy o partiach politycznych, zniesienie cenzury, umocnienie niezawisłości sędziowskiej i ustanowienie instytucji prezydenta[10].

---

[8] A. Garlicki podaje, że Kozakiewicz tekst swojego przemówienia przed wygłoszeniem konsultował z kierownictwem partii; A. Garlicki, *Karuzela. Rzecz o Okrągłym Stole*, Warszawa 2003, s. 240. Natomiast Ciosek ujawnił, że Kozakiewicz przesłał mu tekst swojego wystąpienia, na które on „nie spojrzał"; P. Raina, *Droga do „Okrągłego Stołu". Zakulisowe rozmowy przygotowawcze*, Warszawa 1999, s. 304.

[9] *Przemówienie M. Kozakiewicza*, „Zielony Sztandar", 12 lutego 1989 r., nr 7.

[10] A. Szustek, *Stronnictwo Demokratyczne wobec obrad Okrągłego Stołu* [w:] *Polski rok 1989. Sukcesy, zaniechania, porażki*, red. M. Jabłonowski, S. Stępka, S. Sulowski, Warszawa 2009, s. 163–165.

Wbrew wcześniej zaplanowanej liście mówców głos zabrał mecenas Władysław Siła-Nowicki. Przypomniał on historyczne zdarzenia rozgrywające się w Katyniu, Ostaszkowie, Starobielsku, które wymagają całkowitego wyjaśnienia. Poparł żądania zupełnego zniesienia cenzury, „gdyż dojrzeliśmy do tego jako społeczeństwo". Uznał za konieczne rozszerzenie składu delegacji strony społecznej o wszystkie, nawet „niegrzeczne" nurty opozycji. Jego przemówienie jako jedyne nie zostało opublikowane.

Inauguracyjne posiedzenie Okrągłego Stołu zakończyło się powołaniem trzech zespołów: do spraw pluralizmu związkowego, gospodarki i polityki społecznej oraz reform politycznych. Ze strony „Solidarności" zespołami kierowali: Tadeusz Mazowiecki, Witold Trzeciakowski i Bronisław Geremek.

Ze strony rządowej wymienionymi zespołami kierowali odpowiednio: Aleksander Kwaśniewski wspólnie z przedstawicielem OPZZ Romualdem Sosnowskim, Janusz Reykowski i Władysław Baka.

Negocjujące strony korzystały z usług doradców i ekspertów oraz wyników dyskusji prowadzonych w dziesięciu podzespołach. W czasie obrad odbyły się dwa posiedzenia plenarne, 13 spotkań zespołu gospodarki i polityki społecznej, 10 spotkań na temat pluralizmu związkowego, 9 spotkań dotyczących reform politycznych oraz 62 spotkania podzespołów[11]. Później oceniano, że „Okrągły Stół miał cztery warstwy. Pierwsza – ten wielki, okrągły mebel, który jest na fotografii. Drugi – główne stoliki (…). Trzeci – podstoliki. A czwarta to Magdalenka"[12]. Oprócz formalnych spotkań odbywały się również nieoficjalne zebrania. W spotkaniach w Magdalence zawsze uczestniczyło co najmniej dwóch przedstawicieli

[11] K. Trembicka, *Okrągły Stół. Studium o porozumieniu politycznym*, s. 115–116; J. Urban: „Popełniliśmy błąd. Przy Okrągłym Stole. Polegał on na tym, że partia nie zgodziła się z pomysłem opozycji, by obrady trwały trzy dni i zakończyły się ceremonialnym zawarciem paktu politycznego. Wymyślono, że należy je rozciągnąć w czasie. Czyli ich znaczenie rozmyć? Tak jest. I punkt po punkcie pokazać opozycji, jak trudną sztuką jest rządzenie. Proszę – macie konkretne sprawy i spróbujcie je rozwiązać. Propagandowo okazało się to fatalne, bo zainteresowanie społeczeństwa Okrągłym Stołem nie spadło, na co liczono, a opozycja otrzymała możliwość krytykowania rządu przez bite trzy miesiące, dzień po dniu"; T. Torańska, *Byli*, Warszawa 2006, s. 275. Podstawowe dokumenty przyjęte podczas rokowań zob. *Porozumienia Okrągłego Stołu*, Warszawa 1989 oraz *Okrągły Stół*, „Zeszyty Dokumentacyjne PAP", cz. 1 i 2, Warszawa 1989.

[12] A. Michnik, H. Łuczywo, *Nasz stół*, „Gazeta Wyborcza", 14–15 lutego 2009 r.

Episkopatu, choć oficjalnie przyjęto, że wraz z dojściem do oficjalnego dialogu rola mediacyjna Kościoła dobiegła końca.

W toku obrad pojawiły się dwa cele: strategiczny i doraźny. Ten drugi obracał się wokół przedterminowych wyborów do Sejmu, powołania drugiej izby parlamentu, współdziałania obozu rządowego i opozycji w przeprowadzeniu reformy gospodarczej. Cele doraźne miały doprowadzić do zawarcia trwałej konstrukcji porozumienia narodowego. W rozumieniu PZPR spełniłby się tym sposobem model „demokratycznego socjalizmu", zachowujący przewagę partii, a jednocześnie otwierający możliwości działania konstruktywnej opozycji. Intencje te, jak czas już za kilka tygodni pokaże, całkowicie rozmijały się z rzeczywistością. Przyczynę tego wyjaśnia A. Michnik następująco: „Czytamy tę książkę [Rakowskiego] z poczuciem, że rozpoznanie opozycji w obozie ówczesnej władzy było fatalne, że nic niemal nie rozumiano z naszych motywów, z naszej biografii, wreszcie z mechanizmów naszych zachowań, że nie rozumiano naszych moralnych zasad i niuansów naszej taktyki politycznej. Być może dlatego nas tak właśnie bardzo lekceważono"[13].

Tę taktykę obrazuje zachowanie działaczy „Solidarności" podczas obrad Okrągłego Stołu. Unikali oni przesądzania spraw ustrojowych, bardziej byli zainteresowani sprawami doraźnymi, chcieli, na ile to jest możliwe, rozszerzenia swoich wpływów, nie zawracając sobie głowy jakimś „historycznym kompromisem". Osłabiał czujność Wałęsa, który wypowiadał się tak, aby przekonać, że „Solidarność" jest nieprzygotowana do przejęcia władzy; że rządzenie jest trudne i trzeba się tego uczyć długie lata; że nie ma lepszej niż obecna władza, która byłaby w stanie pokierować krajem. Inaczej to wyglądało w rzeczywistości, co ujawnił ambasador USA, John Davis: „Mówiłem, że rząd jest słaby, a »Solidarność« ma silną pozycję, że muszą wygrać jakiekolwiek negocjacje. Tak więc (…) popychaliśmy ich. A odkąd się dowiedziałem, jakie były postanowienia Komitetu Obywatelskiego dotyczące podziału miejsc w Sejmie i wolnych wyborów do Senatu, już tylko namawiałem moich przyjaciół, aby dali spokój pozostałym szczegółom, poszli jak najszybciej do wyborów, bo wszystko wygrają i będą mieli władzę polityczną"[14].

---

[13] A. Michnik, *Paradoks partyjnego reformatora*, „Gazeta Wyborcza", 16 marca 1991 r.

[14] *Wynegocjowany upadek komunizmu*, cz. 2, s. 54. Materiały internetowe www.PHP.ETHZ.CH/collections/.

Jak przewidywał ambasador, decyzja w sprawie wyborów miała wyjątkowy wpływ na dalszy bieg wydarzeń. Opozycja to dobrze rozumiała, ale zachowywała zewnętrzną powściągliwość. Dla „Solidarności" używanie przez przeciwną stronę terminu „wybory niekonfrontacyjne" było zdecydowanie korzystne. Propozycja rozdziału mandatów w wyborach do Sejmu nie wyczerpywała reformy w państwie. Opozycja szła za ciosem, domagając się dalszych ustępstw. W toku dyskusji pojawiła się propozycja utworzenia drugiej izby parlamentu – senatu – i sposobu jego wyboru, a przede wszystkim powołania urzędu prezydenta.

Najważniejsze porozumienia zapadały podczas spotkań w Magdalence. 2 marca pojawiły się propozycje w sferze politycznej o zasadniczym znaczeniu dla przyszłości[15]. Przybliżono się do podziału mandatów w Sejmie; padła także propozycja wolnych wyborów do Senatu. Czesław Kiszczak, konstatując słaby postęp podczas rozmów w komisjach, nalegał na podejmowanie decyzji, które pozwoliłyby na przeprowadzenie wyborów parlamentarnych w czerwcu i jednocześnie naciskał na Lecha Wałęsę, aby podjął on „dalsze działania" wygaszające niepokoje, zwłaszcza w Krakowie i Warszawie.

Na spotkanie nie zaproszono przedstawicieli stronnictw koalicyjnych, które, zwłaszcza ZSL, były przeciwne utworzeniu drugiej izby parlamentarnej, a SD wysuwało propozycję wyboru prezydenta w drodze wyborów powszechnych. Kiszczak przedstawił propozycję utworzenia Senatu całkowicie składającego się z członków mianowanych przez prezydenta na wniosek PRON, Rady Konsultacyjnej, Prymasowskiej Rady Społecznej, OPZZ i NSZZ „Solidarność". Izba, bez inicjatywy ustawodawczej, miałaby prawo opiniowania aktów prawnych. Taka propozycja powoływania senatorów została zdecydowanie odrzucona przez opozycję jako niedemokratyczna. Również propozycji wyboru prezydenta przez Sejm i przedstawicieli wojewódzkich rad narodowych został przeciwstawiony tryb wyborów powszechnych.

---

[15] *Notatka ze spotkania w Magdalence w dniu 2 marca 1989* [w:] P. Raina, *Droga do „Okrągłego Stołu". Zakulisowe rozmowy przygotowawcze*, Warszawa 1999, s. 340–359; Spotkanie to poprzedziły oceny debat w zespołach i podzespołach dokonane przez S. Cioska, A. Gdulę i K. Kłodę z T. Mazowieckim i ks. A. Orszulikiem w dniu 24 lutego 1989 roku; *Notatka ze spotkania S. Cioska, A. Gduli i K. Kłody z ks. A. Orszulikiem i T. Mazowieckim 28 II 1989 r.* [w:] *Polska 1986–1989: koniec systemu. Materiały międzynarodowej konferencji. Miedzeszyn*, t. 3, *Dokumenty,* Warszawa 2002, s. 208–209.

Kontrowersje dotyczyły rozdziału mandatów w sejmie. Ze strony rządu padały propozycje: 65:35, 70:30, ze strony opozycji 60:40, 64:36. Wydawało się, że były to różnice tak znaczne, iż doprowadzą do rozejścia się stron. W istocie ciągle ten problem prowadził do przeciągania przysłowiowej liny. Jedna i druga strona próbowała rozpoznać przeciwnika, zorientować się, na ile i jak daleko można bronić swoich zamiarów. W trakcie tego spotkania, po telefonicznej rozmowie Kiszczaka z Jaruzelskim, osiągnięto wstępną zgodę na podział mandatów w Sejmie w proporcji 65:35. Po latach Wałęsa zgodę na takie ustalenie tłumaczył: „Trzydzieści pięć procent wolności jest lepsze niż zero wolności. A wolność ma to do siebie – mieliśmy tego głęboką świadomość – że jest zaraźliwa. Należy też powiedzieć, że »Solidarność« (…) była zmęczona. Osiem lat podziemia wyczerpuje – aresztowania, prześladowania powodowały, że wykruszyły się kadry, że nie stawało już entuzjazmu. To nie był już dumny dziesięciomilionowy związek, to były jego resztki. Najlepsze, najwytrwalsze, ale resztki. Wyjście z podziemia, relegalizacja Związku były nam bardzo potrzebne. Naszym założeniem było zdobyć tę odrobinę wolności i poszerzyć ją, poszerzyć rozważnie”[16].

W trakcie dyskusji, zmierzając do przekonania opozycji w sprawie utworzenia urzędu prezydenta, Aleksander Kwaśniewski zaproponował wolne, demokratyczne wybory do Senatu. Propozycja wprowadzała całkowicie odmienne konstruowanie drugiej izby niż Sejmu. Senatorowie mieli uzyskać mandaty w wyniku wolnych wyborów. Uważano, że tymi propozycjami uda się przełamać sprzeciw „Solidarności”, dotyczący kwestii personalnej przyszłego prezydenta. Nie wypowiadano tego wprost, ale strona partyjno-rządowa stanowisko to przewidywała dla Wojciecha Jaruzelskiego. Wybierać miały go obie izby, z których jedna pochodziłaby z demokratycznych wyborów. Było to odległe od propozycji powszechnych wyborów, ale na etapie przechodzenia od monopartyjności stanowiło znaczącą odmianę.

Kiedy propozycja sposobu wyboru prezydenta została przedstawiona i kiedy „Solidarność” ją zaakceptowała, nie zostało uzgodnione, że ustalenie prezydentury jest równoznaczne z zaakceptowaniem na tej funkcji W. Jaruzelskiego[17]. Sedno kontraktu oznaczało: prezydent za

[16] L. Wałęsa, *Nowa Polska, odmieniona Europa* [w:] *Rok 1989. Nowa Polska, odmieniona Europa*, red. A. Kojder, Warszawa 1999, s. 12.

[17] „Krzysztof Pusz twierdzi jednak, że Wałęsa i Kiszczak zgodzili się, iż prezydent powinien być wybrany przez połączone izby Sejmu i Senatu. Pusz

demokratyczny Senat. Na kompetencje prezydenta składałyby się istotne prerogatywy w zakresie wpływu na politykę zagraniczną, na obronność i na sprawy bezpieczeństwa wewnętrznego państwa.

O drugiej izbie wspominano niejednokrotnie wcześniej. Jej nowe znaczenie polegało na tym, że doszło do swego rodzaju wymiany, polegającej na uzyskaniu zgody na powołanie urzędu prezydenta w zamian za wolne wybory do Senatu[18]. Jak podaje Mieczysław Rakowski, ta propozycja pojawiła się w toku dyskusji, bez wcześniejszej konsultacji po stronie partyjno-rządowej i nie była uzgodniona ani przygotowana w formie tekstu, zawierającego uzasadnienie o charakterze konstytucyjno-prawnym[19].

---

potwierdził, że będzie tylko jeden kandydat – generał Wojciech Jaruzelski – ale sposób elekcji będzie możliwy do zaakceptowania przez »Solidarność« i jej zwolenników"; *Dokument nr 20. Warszawa 3 III 1989. Ambasador Davis do sekretarza stanu o rozmowie Wałęsa – Kiszczak,* [w:] *Ku zwycięstwu. Korespondencja Ambasady USA w Warszawie z Departamentem Stanu, styczeń–wrzesień 1989*, Warszawa 2006, s. 109.

[18] „Kiedyś nie mogliśmy się przebić przez sprawę prezydentury i Kwaśniewski zaproponował zupełnie wolne wybory do Senatu (…). Senat za prezydenta to jest poważna propozycja, dla nas kosztowna, ale dla wytworzenia dynamiki demokratycznych reform jest to krok pozytywny (…). Wcześniej widziałem w Kwaśniewskim partyjnego karierowicza z formacji dla mnie najbardziej antypatycznej, bo najmłodszej, czyli najbardziej cynicznej. Nagle przy Okrągłym Stole zobaczyłem człowieka o mentalności demokratycznej, człowieka, który ma świadomość, że Polska musi konsekwentnie zmierzać ku przekształceniom demokratycznym. Dostrzegłem w nim determinację, żeby tym przekształceniom sprzyjać. Od tego czasu Kwaśniewskiego lubię i szanuję"; A. Michnik, J. Tischner, J. Żakowski, *Między Panem a Plebanem*, Kraków 1995, s. 532–533.

[19] J. Reykowski ujawnia różnorodne opinie, jakie wywołała propozycja Kwaśniewskiego; A Garlicki, *Karuzela. Rzecz o Okrągłym Stole*, Warszawa 2003, s. 267–268. „Zwrot nastąpił, kiedy Kwaśniewski wspomniał o wolnych wyborach do Senatu. Ale wtedy nie uważałem, że on był miarodajny dla obozu władzy. To mógł być wyskok nieuzgodniony z Kiszczakiem"; *T. Mazowiecki: W głowie mieliśmy budzik: ostrożnie*, „Gazeta Wyborcza", 6 lutego 2009 r. „Przełomem był wolny Senat. Kwaśniewski, który to zaproponował, był wtedy pionkiem. Musiał to uzgodnić co najmniej z Rakowskim. Byłem zaskoczony, zadzwoniłem do Jaruzelskiego, a on się zgodził"; *Cz. Kiszczak: Na bagnetach kiepsko się siedziało*, „Gazeta Wyborcza", 6 lutego 2009 r. „Były też niespodzianki z naszej strony. Kwaśniewski, który grał coraz większą rolę w całej rozgrywce, kiedyś, kiedy nie było zgody opozycji na wprowadzenie instytucji prezydenta, nagle bez konsultacji zaproponował wolne wybory do Senatu. Pełna konsternacja. Geremek mówi: To interesujące. Kiszczak zdębiał i ogłosił przerwę. Nazajutrz, to była niedziela, Jaruzelski zwołał

Inna wersja, mówiąca, kto był autorem tego pomysłu, częściowo przecina dywagacje na ten temat[20]. Wynika z niej, że Kwaśniewski – prawdopodobnie za wiedzą Jaruzelskiego i Kiszczaka – wysunął tę propozycję, aby przez zaskoczenie, w przekonaniu o znaczących ustępstwach strony partyjno-rządowej, skłonić opozycję do ugody.

W celu omówienia tej sprawy Wojciech Jaruzelski zwołał spotkanie najbliższych współpracowników (bez koalicjantów) i, według Janusza Reykowskiego, poparł wolne wybory do Senatu. Jego zdaniem przeważył argument, który wynikał z interesu ogólnego, a nie partyjnego. „PZPR – mówił – stała się biurokratyczną machiną, niezdolną do kontaktów ze społeczeństwem, w ramach tego systemu ma ostatnią szansę nauczyć się stać się partią polityczną. Partią, która może przekonywać społeczeństwo, a nie rządzić nim. Jeśli się tego nie wykona, to jest nieuchronna przegrana całej formacji politycznej. Innymi słowy, to co wtedy rozważano, to traktowanie tego procesu jako przejściowego, przygotowującego do zupełnie innej fazy"[21].

Inne argumenty za wolnymi wyborami do Senatu przedstawiał Andrzej Gdula: „To proste. Senat nie będzie miał wielkich uprawnień, nie wywróci żadnej uzgodnionej konstrukcji. Za to pozwoli nam przetestować własne możliwości w normalnej demokracji"[22]. Strona rządowa była pewna, że ta kalkulacja doprowadzi do zatrzymania władzy w jej ręku. Prezydentem zostanie na pewno Jaruzelski, nawet kiedy senat w całości będzie opanowany przez opozycję, a większość w sejmie dotychczasowego układu politycznego będzie miała decydujący wpływ na utworzenie rządu i podejmowane przez niego ustawy sejmowe.

Propozycja Kwaśniewskiego przekreślała fundament zamiaru obozu rządowego, którym było umożliwienie, ale jednocześnie ograniczenie opozycji do murów Senatu, podczas gdy prawdziwym źródłem władzy

---

odprawę: Kiszczak, Czyrek, Kwaśniewski, Sekuła, Rakowski. Dyskusja była bardzo ostra: za i przeciw wolnym wyborom do Senatu. Przesądził Jaruzelski i dał wolną drogę"; A. Gdula, *Chcieliśmy naprawić PRL, a zrobiliśmy III RP*, „Gazeta Wyborcza" 7–8 lutego 2009 r.

[20] K. Dubiński, *Magdalenka. Transakcja epoki*, Warszawa 1990, s. 80; A. Chróścicka, *Kwaśniewski jestem…*, Kraków 1995, s. 49–51.

[21] *Polska 1986–1989: koniec systemu…*, t. 3, s. 181.

[22] A. Michnik, H. Łuczywo, *Nasz stół*, „Gazeta Wyborcza", 14–15 lutego 2009 r.

byłby Sejm. Wpuszczenie opozycji do izby sejmowej groziło konsekwencjami, z których nie zdawano sobie sprawy. „W ten sposób, niepostrzeżenie, doszło do oddania władzy”[23]. Według Adama Schaffa, ci partyjni politycy, którzy zgodzili się na wolne wybory do Senatu, byli całkowicie pozbawieni wyobraźni i „wymyślili receptę na stuprocentową przegraną”[24]. Propozycji przywrócenia Senatu były przeciwne stronnictwa koalicyjne[25].

Propozycja wolnych wyborów do Senatu była zaskoczeniem dla strony opozycyjnej, ale też nie wywołała początkowo jakiegoś znaczącego entuzjazmu. Przekonywał związkowców do niej Bronisław Geremek, który dostrzegał w wolnych wyborach do Senatu szanse na poważne zmiany polityczne[26].

Do spraw wyborczych dołączono porozumienie w sprawie utworzenia listy krajowej, kalendarz wyborczy i sprawę ustalania kandydatów na posłów i senatorów. Mimo nacisków opozycja nie zgodziła się na wspólne listy wyborcze. Nie chciała uzgadniania kandydatów na posłów w okręgach ani wpisania swoich działaczy na listę krajową. Obiecywano jedynie dotrzymanie kontraktu i odżegnywanie się podczas kampanii wyborczej od rozrachunków z przeszłością i personalnych ataków na kandydatów.

Z rozwiązaniami w sprawie Senatu ściśle łączyły się porozumienia w sprawie utworzenia funkcji prezydenta i jego prerogatyw. W lutym

---

[23] R. Boyes, *Nagi prezydent. Życie polityczne Lecha Wałęsy*, Londyn 1995, s. 218.

[24] A. Schaff, *Notatki Kłopotnika*, Warszawa 1995, s. 157; także K. Barcikowski, *U szczytów władzy*, Warszawa 1998, s. 477: „Najpierw przy »okrągłym stole« w sposób wyjątkowo beztroski przesądzono o powołaniu Senatu i wyborze senatorów w wyborach większościowych. Dopiero potem powstawały przepisy prawne odpowiadające tej decyzji”.

[25] Odnosiło się wrażenie, że w rozmowach w Magdalence PZPR jakby zapomniało o swoich koalicjantach, którzy o istotnych zmianach ofert negocjacyjnej dowiadują się *post factum* i teraz robić muszą dobrą minę do złej sprawy”; K. Gebert, *Mebel*, Londyn 1990, s. 61.

[26] Zob.: *Frasyniuk, nie bądź taki kozak*, [w:] „Duży Format”, dodatek do „Gazety Wyborczej”, 4 czerwca 2009 r., nr 21: „Z Senatem było dokładnie to samo. My przecież byliśmy tylko robotnikami, wprawdzie już ze średnim wykształceniem, ale nikt z nas nie interesował się prawem wyborczym. Geremek więc z nami siadał i bardzo po partnersku nam tłumaczył, co z czym i przez co. On miał świadomość, że nas wyprzedza. Że jest dwa piętra wyżej. Ale też wiedział, że sam niczego bez nas nie zrobi, więc my musimy jego pomysły rozumieć i z jego propozycjami się identyfikować”.

1989 roku PZPR nie miała zwartej koncepcji powołania tej instytucji. Przypominano koncepcję SD, którą jeszcze niedawno traktowano jako przejaw niesubordynacji koalicyjnej[27]. Teraz pozostawienie władzy prezydenta w rękach polityka partyjnego miało być swego rodzaju gwarantem przeprowadzanych reform politycznych i gospodarczych. W sporze o zakres władzy prezydenckiej opozycja zgodziła się na prawo prezydenta do wprowadzenia stanu wyjątkowego „w razie zagrożenia bezpieczeństwa państwa", a strona rządowa pogodziła się ze skreśleniem punktu, uprawniającego prezydenta do wydawania dekretów z mocą ustawy. Dyskusje wywoływały sprawy merytoryczne, ale jeszcze bardziej sprawy personalne.

Upadł zamiar dokonania natychmiastowych zmian w konstytucji, które pozwoliłyby przeprowadzić wybory prezydenta jeszcze przez obecny Sejm, w którym PZPR posiadała większość. Strona partyjno-rządowa nie zdołała wymóc zgody na swoją propozycję. Kiedy to się nie udało, nie ustalono ani kontraktem pisemnym, ani uzgodnieniami słownymi, że funkcję prezydenta, wybieranego przez obie izby parlamentarne, obejmie Wojciech Jaruzelski[28]. Jego zwolenników uspokajano tym, że brak jednoznacznych ustaleń nie jest konieczny, ponieważ strona koalicyjno-rządowa będzie posiadała wystarczającą większość do przeprowadzenia wyboru Jaruzelskiego. Nikt wtedy nie przewidywał, że za kilka tygodni wybór ten będzie w rękach „Solidarności", uzależniony od poparcia opozycji.

W sprawach politycznych swoje postulaty opozycja wyraźnie dzieliła na dwie części. Pierwsza wpisywała się w ogólne zmiany, dotyczące

---

[27] „(…) Stronnictwo Demokratyczne w 1956 roku aktywnie włączyło się w popaździernikową odnowę, lansując wiele pomysłów demokratyzacji systemu. A na fali »Solidarności« w 1981 roku na kongresie SD sformułowano wizję Polski, która niemal co do joty pokrywała się z tym, co zbudowano po 1989 roku. Z nadrzędną rolą parlamentu, prezydentem, Trybunałem Konstytucyjnym. Gdzie do SD ówczesnej »Solidarności« z jej lewicowymi miazmatami z programu »Samorządna Rzeczpospolita«? Jednym z autorów tamtego programu SD był konstytucjonalista Piotr Winczorek (…)"; R. Kalukin, *Schronisko Demokratyczne*, „Duży Format", dodatek do „Gazety Wyborczej", 30 marca 2009 r.

[28] A. Michnik, kiedy sprawa ta była dyskutowana w Magdalence, mówił: „Zgoda na prezydenta w osobie generała Jaruzelskiego oznaczałaby uznanie, że 13 grudnia był potrzebny. Dla »Solidarności« jest to nie do przyjęcia. Możemy akceptować funkcje władcze prezydenta jako instytucji. Natomiast problem personalny jest nie do strawienia"; cyt. za: P. Osęka, *Jak wygraliśmy w Magdalence*, „Gazeta Wyborcza", 4–5 kwietnia 2009 r.

demokratyzacji państwa: reforma systemu prawa i sądów, zagwarantowanie niezawisłości sędziów, zniesienie monopolu partyjnego w prasie, radiu i telewizji, zgoda na utworzenie prasy opozycyjnej, swoboda zakładania stowarzyszeń, odbudowa samorządu. Druga część oczekiwań dotyczyła wolnych wyborów i na nich się przede wszystkim skupiano. Ponieważ nagłe przejście do pełnych wolnych wyborów wydawało się niemożliwe, godzono się na ograniczenie reguł demokratycznych w pierwszych wyborach, zastrzegając, że następne wybory muszą być całkowicie wolne albo żadne[29].

Sprawy wolnych wyborów do senatu, listy krajowej, odmowa ustalania kandydatów, a także prezydenta pokazały, że strona opozycyjna – zachęcona ustępstwami – była ofensywna i dynamiczna. Nie zadowalała się pierwszymi propozycjami, szła krok za krokiem do większych korzyści. Wystąpienia Geremka, Kuronia, Michnika, Mazowieckiego obnażały sztuczne bariery wolności i stawiały w bardzo trudnej sytuacji stronę rządową. Z nadchodzącej porażki, jeszcze przed zakończeniem obrad, zdawał sobie sprawę Kiszczak. Strach przed klęską wyzwalał postępowanie według sprawdzanych w przeszłości wzorców: „Dla nas – mówił – najważniejsze jest wygranie wyborów, a nie styl, w jakim je wygramy. Nie możemy stracić władzy przy pomocy kartki wyborczej. Sami sobie zakładamy pętlę, idziemy na rzeź jak barany, wyciągamy różne brudy sprzed kilkudziesięciu lat, uprawiamy masochizm jak nikt na świecie. A równocześnie dziwimy się, że młodzi nie idą do partii. Wszystko przyjmujemy z pokorą. Dlaczego nie wypominamy przeciwnikom ich grzechów, zbrodni, a byłoby co. Dokumenty są. O nas mówi się stalinowcy. A dlaczego wszystkim Woroszylskim, Mazowieckim, Drozdowskim nie przypominamy peanów na cześć Stalina. Dzisiejsi zagorzali demokraci, liberałowie byli zagorzałymi orędownikami Stalina. To Reiff usprawiedliwiał uwięzienie Wyszyńskiego. Czy tak bardzo nam na nich zależy, że dajemy się opluwać, milczymy, nie przypominamy ich nieprawości?"[30].

Nieporadność strony rządowej wynikała z różnych powodów. Głównie z tego, że cele, które sobie wyznaczyła, były sprzeczne. Zamiar utrzymania władzy kłócił się z dążeniem ku demokratyzacji i racjonalnymi

[29] B. Geremek, *Polityka w okresie przejściowym*, „Tygodnik Mazowsze", 8 lutego 1989 r.

[30] *Tajne dokumenty Biura Politycznego i Sekretariatu KC. Ostatni rok władzy 1988–1989*, oprac. S. Perzkowski, t. 4, Londyn 1994, s. 284.

argumentami wypowiadanymi przez opozycję. Słabość pogłębiała polaryzacja stanowisk. OPZZ reprezentował własną linię i w wielu sytuacjach ostrzej i głośniej krytykował rząd niż opozycja, aby zaistnieć, przelicytowywał „Solidarność" w staraniach o obronę ekonomicznych interesów pracowników. Zaczęły się ujawniać odmienne punkty widzenia w sferze ekonomicznej, ale też politycznej między PZPR a przedstawicielami ZSL i SD. Obóz partyjno-rządowy pękał, kiedy strona opozycyjna prezentowała na zewnątrz poglądy jednolite.

Elementem rozsadzającym pozycję PZPR była sprawa nomenklatury[31]. Kryzys gospodarczy powodował poszukiwanie przyczyn w niefachowym zarządzaniu zakładami. Zapowiadana demokratyzacja ustroju otwierała drogę przed kwalifikowanymi osobami bez legitymacji partyjnej. Spośród dwu milionów członków PZPR (w 1988 roku), blisko dziewięćset tysięcy sprawowało różne funkcje kierownicze, od premiera do brygadzisty[32]. W nomenklaturze KC było około 50 tys. stanowisk, w nomenklaturze partyjnych władz terenowych około 300 tysięcy stanowisk[33]. Upartyjnienie kadry kierowniczej było bardzo wysokie. Im wyższy szczebel zarządzania, tym ściślejsza selekcja według kryteriów politycznych[34].

---

[31] Pogląd taki zaprezentował w jednej ze swych książek A. Friszke: „Kiedy patrzymy na przemiany systemu w naszym kraju w latach osiemdziesiątych, to widać charakterystyczną rozbieżność między znacznym postępem swobody wypowiedzi i praktycznym brakiem postępu, gdy chodzi o równość obywateli w dostępie do stanowisk kierowniczych (…). Ponieważ zaś ma ono tak kluczowe znaczenie dla supremacji PZPR w ramach mechanizmu państwowego, trudno liczyć, by Partia zgodziła się na znaczniejszy rozwój awansu kadrowego poza jej kontrolą"; W. Kuczyński, *Agonia systemu*, Warszawa 1996, s. 246. „W listopadzie 1972 roku Rada Państwa wydała dwa dekrety o uposażeniu i emeryturach osób zajmujących kierownicze stanowiska polityczne i państwowe, a w październiku tego roku Biuro Polityczne wydało instrukcję, jakie stanowiska kierownicze znajdują się w nomenklaturze którego komitetu partyjnego"; A. Friszke, [w:] *Opozycja polityczna w PRL 1945–1980*, Londyn 1994, s. 275.

[32] G. Eyal, J. Wasilewski, *Pochodzenie społeczne i postkomunistyczne losy nomenklatury*, [w:] *Elity w Polsce, w Rosji i na Węgrzech. Wymiana czy reprodukcja?*, Warszawa 1995, s. 105–109.

[33] „Jak przyznał tygodnikowi »ITD« dyrektor URM Paweł Chocholak, aż 44,5 tys. stanowisk pracy podlega politycznej akceptacji egzekutyw komitetów wojewódzkich lub KC"; przedruk z „Przeglądu Wiadomości Agencyjnych" [w:] *Tak konał PRL 20 lat temu*, „Gazeta Wyborcza", 4 czerwca 2008 r.

[34] Sz. Jakubowicz, *Bitwa o samorząd 1980–1981*, Londyn 1988, s. 94–108.

Był to fundament systemu, gotowy do największych poświęceń za swoje przywileje ekonomiczno-finansowe.

Teraz pozycja kierownictwa ulegała zagrożeniu. Odpowiedzialność za kryzys gospodarczy prowadziła do pozbywania się ludzi, sprawujących funkcje kierownicze. Prowadziło to do postępującej degradacji partii w strukturach państwa. Pod naciskiem władze partii zapowiadały otwarcie drogi bezpartyjnym fachowcom. Jerzy Świderski, kierownik Wydziału Polityki Kadrowej KC PZPR, zapowiadał zmiany, które będą miały miejsce w nadchodzących latach. Według niego nastąpi kontrolowane „samoograniczenie PZPR". Mówił o jawności polityki kadrowej, promowaniu fachowców, bezpartyjnych i kadencyjności. Umawiał się za rok z redaktorem na rozmowę o efektach zapowiadanych zmian[35].

Propozycje strony partyjno-rządowej dalekie były od konkretyzacji. Zapewniano się o utrzymaniu władzy i twardym pozostaniu „na drodze do socjalizmu", a jednocześnie przedstawiano nową formułę „wyborów niekonfrontacyjnych, ale konkurencyjnych wedle uzgodnionych reguł"[36]. Wybory miały być konkurencyjne w sensie personalnym (kilku kandydatów na jedno miejsce), ale nie miało dochodzić do konfrontacji między obozem rządowym a opozycją. Były to sztucznie ustawiane bariery, których przestrzeganie nie było możliwe. Generalnie w kierownictwie partii panował chaos, z którym nie mogli sobie poradzić zwolennicy demokratyzacji i jej przeciwnicy, którzy byli w stanie opisać zagrożenia i słabość partii, ale nie byli na tyle silni, aby powstrzymać bieg zdarzeń[37].

---

[35] *Otwieranie bez klucza. Rozmowa z J. Świderskim, kierownikiem Wydziału Polityki Kadrowej KC PZPR*, „Przegląd Tygodniowy", 13 marca 1988 r., nr 11; M. Henzler, *Wasz premier, nasz aparat*, „Polityka", 2 września 1989 r.

[36] „(…) przedstawić ogólną, ramową koncepcję niekonfrontacyjnych, ale konkurencyjnych wyborów do sejmu, wedle wspólnie przyjętych zasad – bez określenia liczby mandatów dla poszczególnych sił politycznych, przy wspólnych zasadach wyłaniania kandydatów i wyboru posłów"; *Konkluzje i ustalenia dokonane na roboczym posiedzeniu Sekretariatu KC PZPR w dniu 16 lutego 1989 roku,* [w:] *Tajne dokumenty Biura Politycznego…*, t. 4, s. 286. Zob. też *Koncepcja systemu wyborczego do sejmu wedle formuły wyborów niekonfrontacyjnych, ale konkurencyjnych przeprowadzonych na podstawie uzgodnionych reguł,* [w:] *ibidem*, s. 289–292.

[37] J. Skórzyński, *Ugoda i rewolucja. Władza i opozycja 1985–1989*, Warszawa 1995, s. 209–211.

Gorącym tematem obrad były sprawy ekonomiczne, wymagające kontroli i opanowania z powodu drastycznie pogarszającego się poziomu życia ludności. Wyznaczono ambitne zagadnienia do dyskusji, takie jak: poprawa zaopatrzenia rynku i warunków życia ludności, ograniczenie inflacji i równoważenie rynku, ochrona ludności przed skutkami inflacji, program ochrony pracy i zatrudnienia, nowy ład ekonomiczny[38]. Kompletne załamanie gospodarcze zmusiło władze do podjęcia decyzji podzielenia się władzą, ale wbrew jej oczekiwaniom, nie znaleziono w toku tych rozmów – co było ich największym paradoksem – sposobu na ratowanie gospodarki, chociaż ta kwestia była najsilniejszym imperatywem, skłaniającym do negocjacji. Natomiast w sprawach politycznych, co zdawało się trudne do pogodzenia, doprowadzano do porozumienia.

Pozostawiono gospodarkę jako pole otwartych sporów i licytacji propozycji. Było to groźne z powodu stanu ekonomiki państwa. Inflacja wynosiła 170 procent w skali roku, a dług zagraniczny 39 milionów dolarów, z czego 23 miliony wobec krajów Klubu Paryskiego. Dochodziło tu do bardzo ostrych wystąpień z grożącymi, daleko idącymi konsekwencjami co do rezultatów porozumienia.

Na posiedzeniach zespołu do spraw gospodarki i polityki społecznej omawiano sprawy prywatyzacji przemysłu państwowego, urynkowienia rolnictwa, indeksacji wynagrodzeń. We wszystkich tych kwestiach zarysowywały się ostre polemiki, głównie między rządem a przedstawicielami OPZZ (domagali się 100% indeksacji płac), które w pewnym momencie groziły wysadzeniem porozumienia. „Solidarność" w tej sytuacji wystąpiła z żądaniem usunięcia Alfreda Miodowicza z uczestnictwa w rozmowach.

Analizując ten spór, można dostrzec krzyżujące się tendencje. Przedstawiciele władzy, posiadając największą wiedzę o sytuacji i mechanizmach rządzenia, chcieli ustaleń, które łagodziłyby napięcia i stopniowo zmieniały gospodarkę w kierunku racjonalności. Strona opozycyjna, przykładająca wagę do swoich sukcesów w sferze politycznej, sprawy gospodarcze widziała na drugim planie. Jej zadaniem było bardziej pozyskanie opinii publicznej niż branie odpowiedzialności za realizację reform.

Demagogiczne stanowisko prezentowali działacze OPZZ. Byli przeciwko wszystkim i wszystkiemu. Ciągle powoływali się na to, że tylko oni bronią interesów ludzi pracy, przeciwstawiali się likwidacji zdobyczy

[38] I. Trzpil, *Ku gospodarce wolnorynkowej?*, „Studia Politologiczne INP UW", t. 15, s. 62.

socjalnych, straszyli planami prywatyzacji, domagali się zwiększenia wynagrodzeń. Słowem, odrzucali wszystkie projekty (ktokolwiek by je zgłaszał) urynkowienia, samofinansowania, przedsiębiorczości, które nie gwarantowały zaspokojenia potrzeb pracowników. Stawiało to stronę rządową w beznadziejnej sytuacji. Wyznaczając granice reform, bardziej niż z opozycją, musiała walczyć ze swoimi, „partyjną agendą", jak potocznie określano OPZZ. Spór w sprawach ekonomicznych był znacznie bardziej widoczny na linii rząd–OPZZ niż na linii władza–opozycja. „Błędem jednak strony rządowej było to, że znając sytuację kraju, stan finansów publicznych, lepiej od opozycji, ustąpiła i te żądania starała się spełnić. Myślę zresztą, że ustępowała wtedy, ponieważ uważała, że nie może się opierać albo że już nie warto się opierać, czyli z poczucia słabości"[39].

W trakcie obrad Okrągłego Stołu, jednakże poza nim, pojawiła się propozycja uwzględnienia koncepcji liberalnych. Donald Tusk mówił o „przyjęciu liberalizmu jako ideowej podstawy politycznego działania", z uwzględnieniem przy jego stosowaniu polskiej specyfiki. Sądził, że w najbliższym czasie pojawi się konieczność prezentowania myśli liberalnej przez utworzenie partii politycznej[40].

Propozycje dotyczące następujących kwestii: podziału mandatów w Sejmie (60:40), wolnych wyborów do Senatu i wyboru prezydenta przez obie izby parlamentu przedstawił kierownik wydziału KC Andrzej Gdula na kolejnym spotkaniu (4 marca), które odbyło się w składzie „magdalenkowym", ale nie w Magdalence, lecz w budynku Urzędu Rady Ministrów. Na tym spotkaniu Adam Michnik wyraził sprzeciw wobec kandydatury generała Jaruzelskiego na stanowisko prezydenta[41]. Aleksander Kwaśniewski uważał, że wybór Jaruzelskiego będzie znacząco wpływał na opinię kręgów partyjnych, na akceptację zachodzących zmian ustrojowych. Argumentował, że tylko Jaruzelski posiada taki autorytet, który powstrzyma stronę partyjno-rządową przed zerwaniem rozmów. Drugą stroną tej propozycji, nie ujawnianą publicznie, była nadzieja, że objęcie przez Jaruzelskiego funkcji prezydenta będzie zapewniało stabilizację i bezpieczeństwo aparatowi partyjnemu i w jakimś sensie przedłuży jego

[39] Zob. T. Torańska, *My*, Warszawa 1994, s.12.

[40] Rozmowa z D. Tuskiem *„Wszyscy mamy prawo do polityki i czas najwyższy zacząć je egzekwować"*, [w:] *Prawo do polityki*, „Ład", 26 lutego 1989 r., nr 9.

[41] A. Gdula, *Chcieliśmy naprawić PRL, a zrobiliśmy III RP*, „Gazeta Wyborcza", 7–8 lutego 2009 r.

wpływy. Z kolei Adam Michnik traktował przywódcę PZPR jako symbol stanu wojennego i wykluczał porozumienie. Jego zdaniem taka decyzja personalna oznaczałaby kapitulację opozycji.

W dniach 6–8 marca debatowano nad kompetencjami Senatu, któremu zgodzono się przypisać funkcje kontrolno-hamujące, liczbą senatorów z dużych aglomeracji miejskich (po trzech z województwa katowickiego, krakowskiego i warszawskiego, a z pozostałych województw po dwóch), a wreszcie nad ustaleniem wzajemnych zobowiązań co do nieprowadzenia negatywnej kampanii wyborczej. Przyrzeczono sobie wzajemnie przestrzegać tej zasady, choć tylko sztucznie stworzony dobry nastrój i naiwność mogły prowadzić do wiary jego nienaruszania.

Ciągle wracała sprawa rejestracji i legalizacji „Solidarności" oraz NZS, dostępu do środków przekazu, ostatecznego podziału mandatów, prerogatyw senatu. W trakcie obrad Okrągłego Stołu rejestracja NZS stawiana była na równi z legalizacją „Solidarności" robotniczej i wiejskiej. Ścisły związek podkreślało hasło: „Nie ma sukcesu bez NZS-u". Kwestia ta wywoływała sprzeciw władz znacznie silniejszy niż inne problemy o zdecydowanie cięższym gatunku. Kiedy z tego powodu doszło do impasu i groźby zaniechania dalszych rokowań, Kiszczak przerwał posiedzenie i po długiej rozmowie telefonicznej z Jaruzelskim zgodził się rejestrację NZS[42].

Impas w sprawie rejestracji związków przerwało ośmiogodzinne spotkanie (7 marca) Lecha Wałęsy z Czesławem Kiszczakiem. Po jego zakończeniu Wałęsa powiedział, że zostało osiągnięte porozumienie w sprawie zalegalizowania trzech niezależnych organizacji: „Solidarności", „Solidarności Wiejskiej" i NZS. Strona rządowa, przyzwalając na powstanie niezależnego związku, ale nie dopuszczając do możliwości tworzenia nowych partii politycznych, liczyła na poszerzenie pluralizmu, który uda się im utrzymać w ramach obowiązującej konstytucji, gwarantującej kierowniczą rolę PZPR.

W trakcie obrad większość społeczeństwa sceptycznie odbierała informacje z ich przebiegu. Ludzie, często borykający się z trudnymi problemami zaopatrzenia, zachowywali się biernie, nie dowierzając, że długie obrady (7 tygodni) zakończą się czymś więcej niż jeszcze jedną deklaracją. Wielu, całkiem wyraźnie, miało dość rezolucji. Dla nich liczyła się odczuwalna poprawa ich sytuacji gospodarczej i ułatwienia w trudnym dniu

[42] *Rok 1989. Bronisław Geremek opowiada, Jacek Żakowski pyta*, Warszawa 1990, s. 117.

powszednim. Opinia publiczna nie posiadała pełnej wiedzy o toczących się rozmowach. Informacje o nich nie docierały do środków przekazu. Ustalenia poufnych spotkań sfery politycznej zostały przedstawione publicznie 9 marca. Podano wtedy ostateczne uzgodnienia, dotyczące podziału mandatów w Sejmie (65:35), projekt i sposób powołania Senatu oraz prezydenta i jego uprawnień. Ustalenia, dokonywane przez członków PZPR i opozycji bez udziału przedstawicieli stronnictw sojuszniczych doprowadziły do nieoczekiwanego zgrzytu. Członkowie ZSL i SD sprzeciwili się powołaniu Senatu. Jeszcze większe zakłopotanie wywołało wystąpienie Władysława Siły-Nowickiego. Jako niezależny uczestnik, któremu ani strona rządowa, ani opozycyjna nie była w stanie narzucić swojego zdania, zaatakował nie tylko uzgodnienia, ale i tryb negocjacji, którego symbolem były tajne spotkania w Magdalence. Posłowie wyrażali również niezadowolenie z tego, że dyskusje na temat projektu ustawy o ordynacji wyborczej czy zmian w konstytucji toczyły się poza sejmem i z jego pominięciem.

Dramatycznie przebiegało spotkanie 17 marca. Strona solidarnościowa z opóźnieniem otrzymała projekty ustaw, które rząd skierował do Sejmu. Ale to, co było znacznie poważniejsze, to odejście w tych dokumentach od poczynionych ustaleń. Nie wpisano treści kontraktu, obejmującego podział mandatów, wprowadzono rozróżnienie między kandydatami, uznającymi porządek prawny i nieuznającymi tego porządku. Bez ostatecznych ustaleń wpisano w projekty ustaw sprawę ordynacji wyborczej do Senatu[43]. Projekty nie uwzględniały postulatów opozycji w kwestii kompetencji Senatu (czy będzie posiadał inicjatywę ustawodawczą, jaką większością weto Senatu może być odrzucone przez Sejm) i uprawnień prezydenta (kiedy będzie miał prawo do rozwiązania parlamentu). Przez skierowanie do Sejmu ustawy o mieniu komunalnym nie dotrzymano ustaleń w sprawie samorządu terytorialnego. Podobne zarzuty dotyczyły kwestii nowelizacji prawa karnego, problemu niezawisłości sędziów. Wyrażano zastrzeżenia z powodu rezygnacji z postulatów, dotyczących

[43] Informacje na ten temat wskazywały, że „19 marca o godzinie 3.00 nad ranem generał Jaruzelski polecił negocjatorom rządowym, aby odstąpić od żądania 10-miejscowej listy krajowej do nowego Senatu i aby zgodzić się na całkowicie wolne wybory do tej 100-miejscowej izby wyższej parlamentu, która będzie miała prawo weta we wszystkich sprawach poza polityką zagraniczną i wojskiem"; *Dokument nr 26. Warszawa 21 III 1989. Ambasador Davis do sekretarza stanu na temat końca negocjacji Okrągłego Stołu*, [w:] *Ku zwycięstwu…*, s. 127.

niezależności sądownictwa i samorządu terytorialnego. Napięcie powodował brak uzgodnienia zapisu w komunikacie o sprawie przywrócenia do pracy osób zwolnionych w okresie stanu wojennego.

W sferze ekonomicznej oliwy do ognia dolewały spory wokół indeksacji, rozbieżności „stolika górniczego" (praca w soboty, płace, likwidacja kopalń i inne), urynkowienie sfery żywnościowej i przyszłość Stoczni Gdańskiej.

Stanisław Ciosek brak uwzględnienia stanowiska opozycji tłumaczył przeciągającymi się dyskusjami i pośpiechem, ale dawał do zrozumienia, że stało się to pod naciskiem tych, którzy zmierzali do storpedowania kontraktu. Kilkakrotnie przerywano obrady. W bardzo napiętej atmosferze udało się przyjąć wspólny komunikat, w którym strony potwierdziły wolę dążenia do porozumienia[44].

Następne spotkania „robocze" w Magdalence i URM (29 marca oraz 1 i 3 kwietnia) miały nie mniej dramatyczny przebieg. Obie strony obstawały przy swoich propozycjach, doprowadzając do krawędzi wytrzymałości przeciwników. Kiedy groziło zerwanie, dochodziło do uzgodnienia komunikatu, który – pisany ezopowym językiem – przedłużał nadzieję na znalezienie porozumienia.

Poważny krok w tym kierunku stanowiła zmiana, którą Czesław Kiszczak przedstawił (3 kwietnia) w Magdalence. Wyraził zgodę, aby Sejm mógł większością 2/3 głosów (a nie 3/5 jak wcześniej obstawała strona partyjno-rządowa) odrzucać zarówno weto Senatu, jak i prezydenta[45]. Mimo że nie osiągnięto pierwotnego zamierzenia, to przyjęto takie ustalenie, ponieważ otwierało drogę do przeprowadzenia wyborów w jak najkrótszym czasie. Wykluczano, że reprezentacja „Solidarności" wejdzie do Sejmu z taką liczbą mandatów, aby mogła naruszyć przewagę strony partyjno-rządowej. Brak nowych postulatów ze strony opozycji zamykał część polityczną. Strona rządowa, dążąc do ustalenia wczesnego terminu

[44] Cz. Kiszczak informował członków Biura Politycznego, że w Magdalence opozycja „z furią" zmierzała do zagwarantowania wpływów w środkach masowego przekazu, zlikwidowania w kodeksie karnym przepisów, które służyły przeciwdziałaniu i ściganiu przestępczości politycznej i korzystnych zapisów w pakiecie reform politycznych, dotyczących uprawnień urzędu prezydenta i senatu, zob.: P. Osęka, *Jak wygraliśmy w Magdalence*, „Gazeta Wyborcza" 4–5 kwietnia 2009 r.

[45] K. Gebert, *Mebel*…, s. 111.

wyborów, uważała, że „Solidarność" poszła na znaczny kompromis, ponieważ zostały usunięte przeszkody do przeprowadzenia wyborów w maju–czerwcu.

Pozostały dwie palące rozbieżności: indeksacja i sprawa Stoczni Gdańskiej. Indeksacja właściwie przenosiła spór z linii „Solidarność"–strona partyjno-rządowa na spór wewnętrzny między rządzącymi i ich sojusznikiem OPZZ. Rząd opowiadał się za indeksacją w wysokości 70 procent, obawiając się, że duża indeksacja mogłaby poważnie zagrozić realizacji reform, których celem było opanowanie inflacji, przywrócenie równowagi na rynku i stworzenie prawdziwej gospodarki rynkowej. Ponadto znaczna część fabryk przeżywających trudności, nawet gdyby uchwalono wysoką indeksację, i tak nie byłaby w stanie dokonać regularnej podwyżki zarobków personelu. Ponieważ OPZZ domagał się 100-procentowej indeksacji, „Solidarność" nie mogła pozwolić sobie na utracenie autorytetu i podnosiła tę kwestię, choć zdawano sobie sprawę z nierealności tego postulatu. Dla zachowania twarzy „Solidarność" domagała się automatycznej indeksacji na wysokości 80 procent. Jak tłumaczono, było to czynione dla pozyskania spokoju społecznego, nawet jeśli miały ucierpieć na tym reformy.

Problem rozgrzewał atmosferę przy stole rozmów, ale jego rozwiązania oczekiwano od Alfreda Miodowicza, który ostentacyjne nie odbierał telefonów od ministra Kiszczaka. Nie chciał uczestniczyć w spotkaniach i demagogicznie lansował się na jedynego obrońcę robotników. Przywódcy partyjni mieli związane ręce. Obawiali się zarzutu, że elita władzy dogadała się z elitą „Solidarności" za plecami klasy robotniczej[46]. Niewątpliwie otwierało to konflikt z OPZZ, na który wówczas partii nie było stać.

Krótko przed północą 3 kwietnia na spotkaniu w Magdalence otrzymano tekst, z którego wynikało, że OPZZ podtrzymuje swoje stanowisko i „nie akceptuje metody indeksacji wynagrodzeń rekompensującej tylko 80% wzrostu cen, zwłaszcza że zostało to obwarowane możliwościami płacowymi zakładów pracy". Stało się tak, mimo apelu Jaruzelskiego

[46] „Ocena Gduli: sytuacja jest krytyczna. Mamy do czynienia z nową sytuacją polityczną. Dogadaliśmy się z opozycją, a jesteśmy przeciw klasowym związkom. OPZZ zarzuca, że dogadaliśmy się kosztem ludzi pracy. Wszystko jest możliwe i nic nie jest zdecydowane (czy stół się zbierze czy nie). Prośba o zachowanie rezerwy w wypowiedziach publicznych i wstrzymanie się od wyrażania zbytniego optymizmu"; *Dokument nr 30 z 4 IV 1989 r. wicedyrektora MSZ do ambasadora w USA* [w:] *Ku wielkiej zmianie. Korespondencja między Ambasadą PRL w Waszyngtonie a MSZ, styczeń–październik 1989*, Warszawa 2008, s. 85.

o umiarkowanie i rozmowy Miodowicza z Kiszczakiem. Zarówno strona solidarnościowa, jak i rządowa podkreślały demagogiczny charakter postulatu, ale jedni i drudzy byli zgodni, że OPZZ swoją postawą przekreśla dorobek Okrągłego Stołu. Sytuacja stała się paradoksalna: strony, które dotychczas walczyły ze sobą, teraz szukały porozumienia i zwarły szyki wobec OPZZ. Oświadczenie NSZZ „Solidarność", obciążające OPZZ całą winą za złamanie porozumienia, stwierdzało stan faktyczny, ale prowadziło do unicestwienia porozumienia. Oświadczenie strony rządowej również potępiało demagogię OPZZ, ale jednocześnie mówiło o gotowości podjęcia rozmów z OPZZ i „Solidarnością" na temat indeksacji wynagrodzeń oraz sposobów jej wprowadzenia do praktyki[47].

Kiedy ogłaszano te oświadczenia, za kilka godzin miały się zakończyć obrady Okrągłego Stołu. Czas upływał, a jedna ze stron (OPZZ) nie godziła się na podpisanie wspólnego dokumentu, jak również na końcowy kształt uzgodnień. Do jakiego stopnia brakowało jasności, co będzie treścią ostatecznych uzgodnień ekonomicznych, świadczy to, że nawet tytuł dokumentu końcowego nie został ustalony.

Taki stan rzeczy wynikał po części ze sposobu prowadzonych negocjacji. Ustalenia, które podejmowano, nie były protokołowane i żadne z nich nie zostało potwierdzone na piśmie, w oddzielnym dokumencie. Ustne uzgodnienia bywały zmieniane i poddawane od początku przetargom. To między innymi spowodowało, że do ostatniej chwili ważyły się losy porozumienia. Ostatnie godziny miały zdecydować o końcowej treści uzgodnień, a wyłoniony zespół przedstawić propozycję tytułu ostatecznego dokumentu (J. Reykowski: „Przygotujemy dwie lub trzy karty tytułowe").

Ponieważ liczono się z tym, że OPZZ nie zmieni stanowiska, istniejące rozbieżności ekonomiczne chciano przykryć przyjętymi ustaleniami w sferze politycznej. Prowadziło to do koncepcji „spokojnej niezgody". Symbolicznie, ale dobrze oddaje stan, w jakim znajdowała się świadomość stron kontraktu, pytanie Mazowieckiego zadane o pierwszej w nocy, na kilka godzin przed podpisaniem końcowego porozumienia: „Gdzie są dokumenty »okrągłego stołu«?"[48]. Inny wątek tego zapytania to kwestia, jak

[47] „Wtedy prof. Baka wymyślił, że rząd oświadczy, że będzie realizował postanowienia o indeksacji mimo sprzeciwu OPZZ. I to rozładowało sytuację"; A. Gdula, *Chcieliśmy naprawić PRL, a zrobiliśmy III RP*, „Gazeta Wyborcza", 7–8 lutego 2009 r.

[48] K. Dubiński, *Magdalenka. Transakcja epoki*, s. 215.

stworzyć wrażenie, że decydujące sprawy rozgrywały się przy Okrągłym Stole, kiedy faktycznie rozstrzygnięcia zapadały w wąskich zespołach podczas obrad w Magdalence.

Zakończenie obrad Okrągłego Stołu nastąpiło 5 kwietnia 1989 roku. Na ostatnich spotkaniach „roboczych" grupa obradująca w Magdalence dyskutowała scenariusz ostatniego posiedzenia. W związku ze stanowiskiem w sprawie indeksacji pojawiła się groźba, że OPZZ nie podpisze porozumienia, co było równoznaczne z przekreśleniem kontraktu. Wobec tego zastanawiano się, w jaki sposób doprowadzić do zablokowania wystąpienia Alfreda Miodowicza. Impas w tej sprawie doprowadził do blisko trzygodzinnej przerwy w obradach ostatniego posiedzenia, która rozgrywała się przy włączonych kamerach telewizji. OPZZ podtrzymywał swoje stanowisko w sprawie indeksacji, a Miodowicz chciał je zaprezentować po wystąpieniu Wałęsy. Niespodziewanie Wałęsa oświadczył, że jeżeli Miodowicz wystąpi jako trzeci, to cała „Solidarność" opuści salę obrad. Miodowicz zaś oświadczył, że jeżeli on nie wystąpi po Wałęsie, to OPZZ opuści salę obrad. Do takiego zachowania skłonna była również część delegacji rządowej, a wspierani byli przez niektórych niechętnych zmianom członków Biura Politycznego. Za tymi proceduralnymi kwestiami kryła się bardzo poważna rozgrywka polityczna, prowadząca do zerwania Okrągłego Stołu[49].

Storpedowanie porozumienia po dramatycznych dwu i pół godzinach, obserwowanych przez całą Polskę, udało się zażegnać. W trakcie rozmowy telefonicznej Cz. Kiszczaka z W. Jaruzelskim, kiedy zredagowano komunikat o zawieszeniu rozmów, udało się Reykowskiemu odbiec od jego ogłoszenia[50]. Przywódcy „Solidarności", kierując się interesem

[49] „(…) sprawa kolejności wystąpień była tylko pretekstem. Powiedział [Mieczysław Gil – przyp. A.Ł.], że były nagłe telefony do pierwszego sekretarza Jaruzelskiego i podejmowano inne wysiłki, aby zażegnać niebezpieczeństwo podziału partii na oczach kamer"; *Dokument nr 30. Warszawa 7 IV 1989. Zastępca ambasadora Daryll N. Johason do sekretarza stanu o rozmowie z B. Geremkiem*, s. 147. „Ja myślę – mówił Michnik – że tutaj nie chodzi o indeksację, że to jest temat zastępczy, że tutaj chodzi o spowodowanie takiego konfliktu, który wysadzi w powietrze »okrągły stół« (…)"; cyt. za P. Codogni, *Okrągły Stół czyli polski Rubikon*, Warszawa 2009, s. 242.

[50] „Miodowicz uparł się, że chce przemawiać jako trzeci po Kiszczaku i Wałęsie. Opozycja się nie zgodziła i ogłoszono przerwę. Wtedy Jaruzelski zadzwonił do Kiszczaka i powiedział: Skoro taki jest brak powagi w takiej chwili,

państwa, zgodzili się na żądania Miodowicza. Geremek i Wałęsa uznali, że w obliczu zerwania tak trudno zawartego kompromisu należy ustąpić, i przekonali innych do umożliwienia Miodowiczowi wystąpienia jako trzeciemu[51].

Uczestnicy obrad podpisali trzy zasadnicze dokumenty: *Stanowisko w sprawie reform politycznych*, *Stanowisko w sprawie polityki społecznej i gospodarczej oraz reform systemowych* i *Stanowisko w sprawie pluralizmu związkowego*[52]. Konsekwencją sporu powstałego podczas zakończenia obrad było to, że OPZZ podpisało tylko porozumienie w sprawie pluralizmu związkowego i spraw politycznych, nie podpisało zaś dokumentów ekonomicznych dotyczących warunków ekonomicznych.

W zakresie oświaty postawiono problemy: rozszerzenia prawa do zakładania szkół prywatnych i placówek wychowania przedszkolnego; rozpoczęcie procesu uspołecznienia życia szkoły poprzez ograniczenie kompetencji administracji oświatowej i ograniczenie funkcji edukacyjnych państwa; pełne urzeczywistnienie w szkole pluralizmu politycznego, związkowego, pluralizmu dla organizowania się młodzieży; redukcje treści nauczania, głównie poprzez usuwanie treści o charakterze politycznym, ideologicznym; wdrożenie systemu powoływania na kierownicze stanowiska w oświacie w drodze konkursów; wolność badań w sferze nauczania i wychowania[53].

Patrząc z perspektywy, najistotniejszymi ustaleniami Okrągłego Stołu okazało się nie to, co wywalczyła „Solidarność" – pluralizm związkowy, nie to, co było największą koniecznością dla Polski – reforma gospodarcza, ale to, co miało być elementem przetargowym: wybory parlamentarne.

---

to my wychodzimy z obrad (…). Istnieje taka kartka, na której Kiszczak zapisał, że ma zerwać. Wiem, kto ją ma (…). W końcu zgodził się, żeby to jakoś załatwić. Zawołaliśmy Geremka i on wymyślił. »Dobra, mówi, dajcie mi głos po przerwie, ja przywalę Miodowiczowi na żywo i ustąpimy«"; A. Gdula, *Chcieliśmy naprawić PRL, a zrobiliśmy III RP*, „Gazeta Wyborcza", 7–8 lutego 2009 r.

[51] A. Orszulik, *Jak chytra władza się przeliczyła*, „Gazeta Wyborcza", 23–24 sierpnia 2008; *Polska 1986–1989: koniec systemu…*, t. 3, s. 132.

[52] *Porozumienia Okrągłego Stołu*, [w:] *Okrągły Stół*, „Zeszyty Dokumentacyjne PAP", Warszawa 1989, cz. 2, s. 26–56.

[53] *Problemy oświaty, szkolnictwa wyższego i nauki, które najprawdopodobniej będą wniesione pod obrady „okrągłego stołu"*, Warszawa, 14 lutego 1989 r., maszynopis, zbiory własne.

Porozumienie Okrągłego Stołu poszło dalej niż sierpniowe z 1980 roku. Oprócz legalizacji związku osiągnięto dopuszczenie opozycji do parlamentu. Wolne, demokratyczne wybory do senatu były swego rodzaju zapowiedzią tworzenia się nowych partii. Nie udało się wprowadzić niezawisłości sądów, autentycznego samorządu czy ograniczenia nomenklatury, o co się starano. Jednak częściowo wolne wybory, jak się okazało, miały poważniejsze konsekwencje, niż tylko legalizacja „Solidarności". Dzięki tym wyborom rozlała się rzeka społecznych dążeń, których władze nie były w stanie powstrzymać.

Ewolucyjny, ale dynamiczny charakter zmian tkwił w postanowieniach, dotyczących spraw politycznych. Przyjęto zasadę stopniowej demokratyzacji ustroju państwa w kierunku demokracji parlamentarnej. Kompromis w sprawie ordynacji wyborczej kłócił się z ideologią pełnej niezależności, podtrzymywaną przez jednych, a dla innych otwierał ryzykowną, ale wartą podjęcia decyzję[54].

Ustalono zasadę podziału mandatów do tak zwanego sejmu kontraktowego (35 procent dla opozycji, reszta, 65 procent, dla dotychczasowego obozu władzy), powołanie drugiej izby – senatu wybieranego w wolnych, większościowych wyborach. Partia po wyborach miała stracić część swojego monopolu władzy, co jednak oznaczało tylko tyle i aż tyle, że przyjęte zmiany demokratyczne nadal zachowają jej dominującą pozycję[55]. Obie strony uzyskiwały szansę udziału we władzy, ale trzon władzy miał pozostawać w rękach dotychczas rządzących. Kontrakt polegał na tym, że wybory do Sejmu w 1989 roku miały się odbyć na podstawie umowy, dotyczącej podziału mandatów, natomiast dopiero następne wybory przyniosłyby skład parlamentu „w pełni wyznaczony przez wolę wyborców".

Ustalono też powołanie jeszcze jednej nowej instytucji – prezydenta wybieranego nie w wyborach powszechnych, lecz przez obie izby – Zgromadzenie Narodowe. Zabezpieczona większość w Sejmie i prezydent

---

[54] *Stanowisko w sprawie reform politycznych wypracowane przy Okrągłym Stole podpisane przez B. Geremka i J. Reykowskiego 5 IV 1989*, [w:] *Polski rok 1989. Sukcesy, zaniechania, porażki*, red. M. Jabłonowski, S. Stępka, S. Sulowski, Warszawa 2009, t. 2, s. 118–123.

[55] Na dalszy bieg zdarzeń duży wpływ miało uzgodnienie przy Okrągłym Stole dotyczące stowarzyszeń. Przyjęta 7 kwietnia ustawa o stowarzyszeniach otwierała drogę do całkowicie już legalnego zakładania partii politycznych, tworzenia podmiotowości politycznej poza kontrolą władzy.

miały gwarantować zachowanie władzy przez PZPR i jej sojuszników – ZSL i SD w Sejmie nadchodzącej X kadencji, a także gwarantować stopniowy, ewolucyjny charakter przeobrażeń ustrojowych.

Strona rządowa, ustępując w sprawach podziału mandatów, stale łudziła się niekonfrontacyjnymi, „wspólnymi wyborami". Pod tym określeniem rozumiano wspólne listy i taką kampanię wyborczą, która nie naruszy zapisanych ustaleń procentowych. Była to naiwność polityczna, od której nie było odwrotu, gdy ruszyła machina wyborcza. Stanisław Ciosek wykazał się brakiem wyobraźni, kiedy sądził, że partia, przechodząc wspólnie rzekę z reaktywowaną „Solidarnością", nie utonie[56].

Odmienny sposób powoływania przedstawicielskich władz państwowych uzupełniono doniosłymi, ale tylko zapowiedziami zmian, dotyczącymi wolności słowa, niezawisłości sądów, utworzenia i swobodnego wybierania organów samorządu terytorialnego.

Bardzo rozbudowane były uzgodnienia dotyczące tworzenia nowego ładu ekonomicznego[57]. Znalazły się wśród nich ustalenia, które wcześniej były nie do pomyślenia w gospodarce socjalistycznej. Ale również wizja przekształceń gospodarczych, idących w kierunku „budowy kapitalizmu" dość znacznie odbiegała od formalnie obowiązującego związkowego programu „Samorządnej Rzeczypospolitej".

W tle zmian prorynkowych kryły się pozostałości dotychczasowych zasad gospodarki i utrwalone przez lata mechanizmy. Trudno było się z nich wyzwolić obu stronom[58]. Wspólnie uznano, że zmianom gospodarczym nie powinien towarzyszyć spadek dochodów realnych ludności. Mimo że zdawano sobie sprawę z nierealności, to założono nawet ich

---

[56] *Notatka z rozmowy S. Cioska z T. Mazowieckim i ks. A. Orszulikiem 11 I 1989*, [w:] A. Orszulik, *Czas przełomu: Notatki z rozmów z władzami PRL w latach 1981–1989*, Warszawa–Ząbki 2006, s. 346.

[57] *Okrągły Stół – porozumienia w sprawie polityki społeczno-gospodarczej i zasad nowego ładu ekonomicznego* [w:] W. Baka, *U źródeł wielkiej transformacji*, Warszawa 1999, s. 93–247.

[58] Jak zwykle ironiczny Stefan Kisielewski spostrzegał: „Oczywiście, w składzie uczestników Okrągłego Stołu tkwi pewien paradoks, że mianowicie opozycję reprezentują niemal wyłącznie przedstawiciele Związków Pracowniczych (…) właściwie to najpierw powinien być rynek, a potem ustosunkowujące się do niego Związki zawodowe, tymczasem tutaj jest odwrotnie. Istotnie: związkowcy są za reformą, a skąd wiedzą, że ta reforma nie uderzy ich właśnie?"; *Kisiel: Profesorzy i dyletanci*, „Tygodnik Powszechny", 9 kwietnia 1989 r., nr 15.

średnioroczny wzrost o 2 procent. Za konieczną uznano także ochronę ludności przed skutkami urynkowienia gospodarki[59]. Na wniosek strony opozycyjnej wprowadzono powszechną indeksację płac oraz innych dodatków płacowych i zasiłków w stopniu wyrównującym w 80 procentach wzrost kosztów utrzymania wywołany podwyżkami cen. Utrzymana miała być zasada pełnego zatrudnienia. Premier Mieczysław Rakowski w przemówieniu telewizyjnym po zakończeniu rozmów oświadczył, że rząd wystawi „rachunek ekonomiczny" i dokładnie ustali, co może być zrealizowane, a co było pobożnym życzeniem. Nie bez powodów „Solidarność" traktowała to wystąpienie jako próbę obniżenia znaczenia rezultatów osiągniętych przy Okrągłym Stole.

Wydarzenia, które wkrótce nastąpiły, spowodowały, że uzgodnione zapisy Okrągłego Stołu w sprawach ekonomicznych nie uzyskały statusu prawnego. Zaczęła obowiązywać inna koncepcja podjęta w programie Balcerowicza[60]. Rozmowy polityczne doprowadziły do wyborów i utworzenia rządu niekomunistycznego, który przeprowadził reformy zupełnie inne, niż myśleli uczestnicy rozmów Okrągłego Stołu.

Błędem jednak jest niedocenianie tego dorobku omawianego przy Okrągłym Stole. Dla przyszłego procesu była bardzo ważna diagnoza, że bez głębokich zmian systemu społeczno-gospodarczego Polska nie jest w stanie wyrwać się z regresu. Przyjęte zapisy były sygnałem dla społeczeństwa o nowym podejściu do kwestii ekonomicznych, tworzyły bazę, na podstawie której będzie się dochodziło do zmian politycznych i społeczno-gospodarczych[61].

---

[59] „W zasadzie część ekonomiczna poszła na żywioł, a tym żywiołem kierował Ryszard Bugaj. W sytuacji kiedy strona rządowa nie próbowała blokować czy składać racjonalnych propozycji, to nasza strona, opozycyjna, nie miała żadnego interesu, żeby to robić, tym bardziej że tym najsilniejszym człowiekiem z różnymi pomysłami był Ryszard Bugaj. Stąd indeksacja, rady pracownicze, oczywiście, model raczej socjalistyczny (…)"; *Wypowiedź B. Borusewicza*, [w:] *Dwadzieścia lat po przełomie*…, s. 102.

[60] „Często stawiane jest pytanie, czy – gdyby uzgodnienia Okrągłego Stołu były honorowane – proces przejścia do gospodarki rynkowej byłby bardziej czy mniej sprawny; czy koszt społeczny byłby mniejszy czy większy; czy straty ekonomiczne byłyby mniejsze czy większe. Na te pytania nie można udzielić jednoznacznych odpowiedzi"; W. Baka, *U źródeł wielkiej transformacji*…, s. 259–260.

[61] *Polska 1986–1989: koniec systemu. Materiały międzynarodowej konferencji. Miedzeszyn*, t. 3, *Dokumenty,* Warszawa 2002, s. 159; „W zespołach tema-

Z punktu widzenia opozycji *Stanowisko w sprawie pluralizmu związkowego* było rozwiązaniem zasadniczego problemu legalizacji związku. Nowelizacja ustawy nastąpiła w dniu 7 kwietnia 1989 roku, co otworzyło drogę do ponownej rejestracji „Solidarności", której Sąd Wojewódzki w Warszawie dokonał 17 kwietnia tego roku. Relegalizacja nastąpiła nie według stanu prawnego obowiązującego w latach 1980–1981, lecz na znacznie mniej korzystnych warunkach ustawy z 1982 roku, w której znajdował się zapis, że organizowanie strajku jest nadal nielegalne.

Zwycięstwem było jednak to, że do rejestru został ponownie wpisany Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność" z siedzibą w Gdańsku. NSZZ Rolników Indywidualnych „Solidarność" zrejestrowano 20 kwietnia. Natomiast nie udało się tego dokonać w odniesieniu do legalizacji Niezależnego Zrzeszenia Studentów.

Czesław Kiszczak oceniał, że opozycja w wyniku rozmów w Magdalence i przy Okrągłym Stole otrzymała dużo więcej, niż chciała i niż się spodziewała[62]. Fundamenty naruszono, mimo to w chwili, kiedy podpisywano porozumienie, obu stronom wydawało się, że co najmniej przez cztery lata PZPR zachowa pod kontrolą wszystkie najważniejsze ogniwa władzy[63].

W toku rozmów ustalono, że zostanie powołana Komisja Porozumiewawcza, składająca się z 30 członków, reprezentujących stronę koalicyjno-rządową (17 przedstawicieli) i 13 ze strony solidarnościowej. Komisja nie miała mieć żadnej określonej kadencji. Jej głównym zadaniem było nadzorowanie procesu realizacji porozumień Okrągłego Stołu

---

tycznych, w których zgłaszano propozycje rozwiązań, zasiadali superkompetentni fachowcy. Dlatego jak ktoś dziś mówi, że nie byliśmy przygotowani do rządzenia, odpieram: »mów za siebie«"; *Wywiad Z. Bujaka: Nie przepraszam za Solidarność*, „Tygodnik Powszechny", 23 sierpnia 2009 r., nr 34.

[62] *Cz. Kiszczak: 1988 rok. Prawda według generała Kiszczaka*, „Gazeta Wyborcza", 23–24 sierpnia 2008 r.; Rejestracja „Solidarności" zainspirowała do zmian ugrupowania prorządowe. PAX ujawnił swoją „dążność do uzyskania przez nasz ruch statusu stronnictwa"; M. Wrzeszcz, *Zadania najpilniejsze*, „Kierunki", 8 października 1989 r., nr 41.

[63] Takie nadzieje kierunkowały stanowisko wobec zarejestrowanego NSZZ „Solidarność". Rozważano wariant radykalny, zakazujący członkom partii członkostwa w „Solidarności" i wariant racjonalny, pozostawiający im swobodę wyboru; T. Kisielewski, *PZPR a „Solidarność" 1989*, [w:] *Między zniewoleniem a wyzwoleniem 1939–1989*, red. J. Waskana, Toruń 2010, s. 238.

i szukanie rozwiązań konkretnych problemów oraz prowadzenie mediacji w razie konfliktów.

Realizacja podjętych ustaleń miała nastąpić w ciągu najbliższych czterech lat. Został opracowany dokument, zawierający ponad dwieście pozycji do zrealizowania i powstały dwa zespoły: interwencyjny (do spraw bieżących) i gospodarczy. Strona partyjno-rządowa była bardzo przywiązana do tego pomysłu, sądząc, że będzie to organ, który weźmie na siebie opanowanie procesu przemian demokratycznych i dopilnowanie zawartych ustaleń. Po wyborach trwałość Komisji okazała się krucha, co najbardziej było widoczne podczas przygotowań do wyboru prezydenta i tworzenia rządu[64]. Wbrew nadziejom Jaruzelskiego i Kiszczaka opozycja, widząc własną siłę w parlamencie, nie chciała wiązać sobie rąk we współuczestnictwie w Komisji.

Okrągły Stół stanowi w wielu wypowiedziach granicę oddzielającą „komunizm od postkomunizmu". Inną wymowę temu wydarzeniu nadali politycy, którzy otworzyli dyskusję o IV RP. Część z nich była świadkami i uczestnikami obrad oficjalnych i nieoficjalnych, ale po latach Okrągły Stół stał się dla nich wyrazem „rejterady, odejściem od zbrojnej walki wyzwoleńczej i przejściem na stronę zdrady i kolaboracji (…). Spowodowali, że nasz naród stracił szansę osiągnięcia swej pełni i moralnej jasności, bo nie mógł tym razem zrealizować się w walce. Zepchnięto go w zwykły świat kompromisu, który jest przejawem słabości i skutkiem apostazji elit"[65].

To oskarżanie nie uwzględnia okoliczności, w jakich było zawierane porozumienie. Przywódcy „Solidarności" obawiali się sprowokowania strony rządowej do kroku, który przekreśliłby nawiązane kontakty i zawarte uzgodnienia. Ciągle stało przed oczami powtórzenie stanu wojennego, groźba kontrataku przeciwników porozumienia, którzy odsuną od kierownictwa ekipę Jaruzelskiego[66]. Przyjęto wariant stopniowych prze-

[64] „Po zakończeniu Okrągłego Stołu przewodniczyć miał Wałęsa, a w składzie miał być Rakowski. Miała działać po wyborach w pałacyku Sobańskich. Ale nigdy się nie zebrała"; A. Gdula, *Chcieliśmy naprawić PRL, a zrobiliśmy III RP*, „Gazeta Wyborcza", 7–8 lutego 2009 r.

[65] P. Kozłowski, A. Walicki, *Z Polski i o Polsce. Korespondencja z lat 2004––2006*, Kraków 2007, s. 134–135.

[66] „I właśnie z Okrągłego Stołu, który otworzył przed Polską drogę wyjścia z komunizmu bez rozlewu krwi, czyni się Wałęsie i Geremkowi największy zarzut, jakoby patriotycznym obowiązkiem narodowych przywódców nie było odzyskanie wolności, lecz wyprowadzenie rodaków pod gąsienice czołgów

mian ustrojowych, wybierając pozostawienie komunistów u władzy, co było lepsze niż ryzyko eskalacji, która mogłaby się zakończyć powtórką stanu wojennego.

Kilka lat później Kwaśniewski w rozmowie z Michnikiem wypowiedział zdanie: „Zawsze wiedziałem, że ciężko jest zdobyć władzę, ale że tak ciężko jest ją oddawać, tego nie przypuszczałem", co miało świadczyć, że rozmowy Okrągłego Stołu rozumiał od początku jako proces oddawania władzy[67].

Stanisław Ciosek nie ma żadnych wątpliwości, że Okrągły Stół zainicjował rozpad systemu i nie był wymuszonym na władzy, ale przemyślanym sposobem szukania kompromisu z opozycją, aby doprowadzić do „usprawnienia ustroju politycznego i ekonomicznego Polski"[68].

Zbigniew Pełczyński w wywiadzie w październiku 1989 roku nadaje temu zjawisku wymiar niepowtarzalny: „To co się dzieje w Polsce, widzę bowiem inaczej niż spora część społeczeństwa. Dla mnie to nie jest zwycięstwo Solidarności. Wyparcie totalitarnego systemu przez zaczątki demokratycznego. Ale zmiana ustroju w drodze negocjacji. Jest to zjawisko zupełnie unikatowe w skali światowej w naszym stuleciu"[69].

Strona solidarnościowa za swój największy sukces uznała utworzenie demokratycznych struktur związkowych i państwowych. Lech Wałęsa, który zapewniał, że mimo późniejszych doświadczeń i krytyki nic by na drodze do Okrągłego Stołu nie zmienił, mówił: „Jeśli miałbym wskazać zwycięzcę, to powiedziałbym, że przy Okrągłym Stole wygrała koncepcja oszczędzania każdej kropli krwi. Po raz pierwszy Polacy zawarli między sobą kompromis. Był to wprawdzie zgniły kompromis, ale jednak uruchomił pewne procesy zmian w Polsce. Jednocześnie sprawił,

---

i ogień karabinów maszynowych"; K. Modzelewski, *Bronisław Geremek – historia i doświadczenie*, „Gazeta Wyborcza", 3 listopada 2008 r.

[67] A. Michnik, J. Tischner, J. Żakowski, *Między Panem a Plebanem*, Kraków 1995, s. 545. W ocenie Okrągłego Stołu Adam Michnik jest jednoznaczny: „Uważam Okrągły Stół za najbardziej rozumny akt polityczny w polskiej historii XX wieku. Niemal nikt nie wierzył w porozumienie pomiędzy rządzącymi komunistami a antykomunistyczną opozycją. A jednak stało się ono faktem. Bez plutonów egzekucyjnych, bez jednej wybitej szyby Polska umiała wynegocjować sama ze sobą drogę do wolności i niepodległości"; A. Michnik, *Polska droga do demokracji*, [w:] *Rok 1989. Nowa Polska, odmieniona Europa*…, s. 179.

[68] S. Ciosek, *Dziesięć lat po Okrągłym Stole*, [w:] *Rok 1989. Nowa Polska, odmieniona Europa*…, s. 86.

[69] Z. Pełczyński, *Polska droga od komunizmu*, Warszawa 2007, s. 247.

że niemożliwe stało się rozliczenie, za to pozwolił na start nowej, wolnej Polski bez strat"[70].

Tak to ujmował Tadeusz Mazowiecki: „Okrągły Stół był kompromisem, ale nie na warunkach władzy, tylko wywalczonych. Przywracał »Solidarność«, dawał nam możliwość mówienia własnym głosem"[71]. To było dla „Solidarności" ważniejsze niż oferowana im stale propozycja podzielenia się władzą. Tym sposobem uruchomili proces demontażu władzy komunistów, a nie ich ratowania.

Dopełnił tę ocenę Bronisław Geremek: „Mówili: »Powiedzcie, ile chcecie stanowisk w rządzie, powiedzcie, ile chcecie miejsc w Sejmie, podzielimy się« (…). Chcieli rządzić wspólnie z nami. Chcieli się z nami podzielić Polską. My nie chcieliśmy się dzielić i to nie dlatego, że woleliśmy mieć wszystko dla siebie. Uważaliśmy, że Polską się dzielić nie można, bo Polska musi być własnością wszystkich Polaków. To był nasz cel"[72].

Okrągły Stół był porozumieniem elit – słabnącej władzy i rosnącej w siłę opozycji – ale ta teza nie jest „tożsama z tezą o politycznej absencji dużych grup społecznych w tym procesie. Wręcz przeciwnie. Wydaje się, że bez społecznej presji do porozumienia elit nigdy by nie doszło"[73].

Gustaw Herling-Grudziński mówił w wywiadzie, że Jerzy Giedroyc, nie bez podstaw uznawany za strażnika niezależności, uważał, że nie doszłoby do przełomu bez zrobienia „takich czy innych koncesji"[74]. Jednak

---

[70] *Rozmowa z Lechem Wałęsą*, [w:] P. Codogni, *Okrągły Stół czyli polski Rubikon*, Warszawa 2009, s. 294–295.

[71] *Wypowiedź T. Mazowieckiego podczas konferencji w 20 rocznicę ukonstytuowania się Komitetu Obywatelskiego*; A. Leszczyński, *Jak Okrągły Stół wyrwał się spod kontroli władzy*, „Gazeta Wyborcza", 20–21 grudnia 2008 r.

[72] *Rok 1989. Bronisław Geremek opowiada Jacek Żakowski pyta*, Warszawa 1990, s. 98; Geremek, w wywiadzie dla UPI, uznał, że „Solidarność" zyskała prawdopodobnie wszystko, co mogła. Jest to jednak pierwszy krok w kierunku prawdziwej demokracji. Stwierdził, że porozumienie w Polsce ma ogromne znaczenie nie tylko dla kraju, ale również dla świata, i wyraził przypuszczenie, że jest to sygnał dla Zachodu, aby rozpocząć rozważanie posunięć gospodarczych w celu przyjścia Polsce z pomocą; *Agencje o Polsce 14 III 1989*, „Biuletyn PAP".

[73] P. Marciniak, *Spiralny ruch ku demokracji. Presja społeczna a upadek systemu komunistycznego w Polsce (1986–1989)*, [w:] *Polska 1986–1989: koniec systemu. Materiały międzynarodowej konferencji. Miedzeszyn*, t. 1, *Referaty*, Warszawa 2002, s. 44–45.

[74] A. Bikont, J. Szczęsna, *Lawina i kamienie. Pisarze wobec komunizmu*, Warszawa 2006, s. 529. „Giedroyć nie zamieścił artykułu od redakcji, komentu-

w sumie redaktor paryskiej „Kultury" był wobec opozycji bezwzględnie krytyczny. Zarzucał obozowi postsolidarnościowemu naiwność, całkowity brak przygotowania do przejęcia władzy, kompletną bezradność, brak wizji polityki zewnętrznej[75]. Jeszcze w trakcie obrad Okrągłego Stołu powiedział: „W konkretnych sprawach chętnie będę rozmawiał. Tu, w Maisons-Laffitte. Jestem otwarty na współpracę, ale postawy politycznej nie zmienię"[76].

Inny stosunek do Okrągłego Stołu, zwłaszcza w latach późniejszych, reprezentował Lech Kaczyński. Dla niego porozumienie nie zostało zawarte między dwoma równoprawnymi stronami. „Myśmy rozumieli, że zawieramy porozumienie z władzą, która jest elementem nie legitymizowanym, ale – wtedy w lutym 1989 roku – danym. Krótko mówiąc, druga strona, strona rządowa, strona komunistyczna, jak myśmy to określali, istnieje, ma realną władzę, dysponuje armią, policją, dysponuje określonym układem geopolitycznym, na który my sami nic poradzić nie jesteśmy w stanie. Ale to nie oznacza, że to jest strona legitymizowana"[77].

Kształt ugody przyjęty przez opozycję był nie do zaakceptowania przez działacza opozycyjnego Zdzisława Najdera: „Rozmowy Okrągłego Stołu i osiągnięte przy nich kompromisowe porozumienie obie strony przedstawiały niemal chóralnie jako rezultat rozsądku i umiaru komunistów – nie zaś wynik wieloletniego oporu, sukces narodu okupiony tysiącami ofiar w walce z narzuconym ustrojem. Okrągły Stół, zamiast stać się pokojem zawartym między przeciwnikami, uświęcił kompromis jako zasadę naczelną i podważył sens dotychczasowych poświęceń. Czy warto było oddawać życie, kiedy można się dogadać?"[78].

---

jącego ustalenia Okrągłego Stołu, nie poddał analizie wyników wyborów czerwcowych i nie zajął stanowiska wobec faktu utworzenia rządu T. Mazowieckiego i jego programu"; R. Habielski, *Kształty Okrągłego Stołu z dalszej perspektywy*, [w:] *Polski rok 1989. Sukcesy, zaniechania, porażki*…, s. 521.

[75] *Prawda w oczy, groch o ścianę. Wywiad z J. Giedroyciem*, „Plus. Minus", dodatek do „Rzeczpospolitej", 17–18 lutego 1996 r., nr 7.

[76] J. Giedroyc, *Będę rozmawiał o konkretach*, „Przegląd Tygodniowy", 19 lutego 1989 r., nr 8.

[77] *Polska 1986–1989: koniec systemu*…, t. 3, s. 99.

[78] Z. Najder, *Z Polski do Polski poprzez PRL*, Warszawa 1995, s. 157; Podobną, zdecydowanie krytyczną ocenę przedstawił Antoni Macierewicz; A. Macierewicz, *Uwagi sceptyczne*, „Wiadomości" nr 322/1989.

Przeciwny zawartemu układowi był związkowiec z „Solidarności" Marian Jurczyk, który na znak protestu doprowadził do rozłamu w regionie szczecińskim. Krytykował „lewicę laicką skupioną wokół Wałęsy" za porozumienie z rządzącymi, które nastąpiło z naruszeniem mechanizmów demokratycznych i doprowadziło do ustaleń niezgodnych z interesami związkowców, bo w aneksie pozbawiono „Solidarność" prawa do strajku[79].

Już w 1989 roku krytycznie odniósł się do ustaleń Okrągłego Stołu znany wówczas działacz opozycyjny Krzysztof Wyszkowski. W wywiadzie dla paryskiej „Kultury" mówił o dominacji Komitetu Obywatelskiego, który stał się nadbudową ruchu związkowego, mającą trzymać ten ruch „w ryzach"; krytycznie oceniał ustalenia podjęte na poufnych spotkaniach w Magdalence, które były przesłonięte „gadulstwem" przy Okrągłym Stole. Kończył wnioskiem „pozorne ruchy i próba nałożenia »Solidarności« kagańca według mnie nie mogą się powieść (…)"[80].

Podobnie oceniał to wydarzenie Czesław Bielecki, kiedy pisał w dziesiątą rocznicę podpisania porozumienia, że otworzyło ono „drzwi do wolności", ale wyrządziło znacznie większe straty, którymi było rozbicie „solidarności opozycji demokratycznej" i osiągnięcie „kompromisu na zdecydowanie zbyt niskim poziomie"[81].

Przeciwko rozmowom przy Okrągłym Stole wystąpiła Konfederacja Polski Niepodległej.

KPN zarzucała kierownictwu związku współpracę z władzami i krytykowała „Solidarność" za zbytni umiar[82]. Ta zaś uważała, że ogłoszony przez KPN zdecydowany antykomunizm i podejmowane działania niepodległościowe przekreślają pokojową drogę przeprowadzenia zmian

---

[79] *Z Marianem Jurczykiem, przewodniczącym Tymczasowego Zarządu Regionu NSZZ „Solidarność" w Szczecinie, rozmawia R. Jeeswein*, „Konfrontacje" X 1989, nr 10.

[80] *Spod stołu. Wywiad z K. Wyszkowskim*, „Kultura" 1989, nr 7–8; K. Leski, *Czy spod stołu widać lepiej*, „Gazeta Wyborcza", 28 września 1989 r.

[81] Cz. Bielecki, *Dziesięć lat później*, [w:] *Rok 1989. Nowa Polska, odmieniona Europa*…, s. 71–73.

[82] „»Okrągły Stół« jest dowodem, że w historii PRL następuje przełom polityczny i jest jednym z wyników tego przełomu, ale sam stół przełomem nie jest. »Okrągły Stół« zaistniał z woli władzy, przełom polityczny następuje zaś z woli społeczeństwa. W tym sensie »Okrągły Stół« jest próbą kontrolowania przełomu"; *Rozmowa z L. Moczulskim*, „Konfrontacje" V 1989, nr 5.

w Polsce. Milicja brutalnie rozpraszała wiece organizowane przez KPN z zamiarem bojkotu zapowiadanych wyborów. Rozbijała manifestacje KPN, ale nie doprowadzała do aresztowań przywódców, aby nie stworzyć zagrożenia dla porozumienia z opozycją.

Pośrednim beneficjentem Okrągłego Stołu był Kościół. Stawało się oczywiste, że obok porozumienia z opozycją, również stosunki między państwem i Kościołem były istotnym składnikiem pełnej ugody społecznej. Władze, zabiegając o wsparcie Kościoła, zgodziły się na rozstrzygnięcia, które przez wiele lat, od zerwania konkordatu[83], stanowiły przedmiot sporu. Rozmowy na temat uznania Kościoła jako osoby prawnej oraz ustanowienia stosunków dyplomatycznych między Polską a Watykanem prowadzono oddzielnie w zamkniętych grupach specjalistów. Uzgodniono projekty Ustawy o stosunku Państwa do Kościoła katolickiego w RP oraz Ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, które zostały przyjęte przez sejm 17 maja 1989 roku.

Zastosowane rozwiązania potwierdzały, że Kościół, działając w ramach ustrojowych PRL, „rządzi się własnym prawem, swobodnie wykonuje władzę duchowną i jurysdykcję oraz zarządza swoimi sprawami". Zgodzono się na przywrócenie prawa Kościoła do obrotu nieruchomościami, do posługi religijnej w szpitalach, do posiadania szkół przykościelnych, do zakładania własnych radiostacji oraz prawo do otrzymywania państwowej emerytury przez siostry zakonne i księży.

Kościołowi odpowiadały zapisy obejmujące prawo o stowarzyszeniach. Te wymierne korzyści były tylko epizodem w stosunku do roli i wpływu Kościoła na doprowadzenie i przebieg obrad Okrągłego Stołu. Dzięki takiej postawie cały ten proces nabierał uwiarygodnienia i znacznie szerszej akceptacji. Stało się to widoczne, kiedy dwa tygodnie po podpisaniu porozumień Okrągłego Stołu Lech Wałęsa i delegacja solidarnościowych negocjatorów, została przyjęta (20 kwietnia) przez Jana Pawła II w Watykanie. Nie było wątpliwości, że papież „wspierał duchowo dzieło Okrągłego Stołu, że jego konsekwencje uznał za wielkie, historyczne i ewangeliczne osiągnięcie"[84].

Przebieg i wyniki Okrągłego Stołu, którego obrady odbywały się w pełnej jawności i przy obecności mediów, zostały w dużym stopniu

[83] Zob. na ten temat: D. Waniek, *Orzeł i krucyfiks. Eseje o podziałach politycznych w Polsce*, Toruń 2011.

[84] A. Boniecki, *Tam nasz początek*, „Tygodnik Powszechny", 8 lutego 2009 r., nr 6.

ukierunkowane ustaleniami, które rodziły się podczas nieoficjalnych kontaktów. Odbywały się one najczęściej w Magdalence w gronie bardzo wąskim, obejmującym przywódców partyjno-rządowych i kierownictwo „Solidarności". Łącznie, podczas trwania Okrągłego Stołu, pięć razy zbierał się pełny skład wyznaczony do prowadzenia poufnych rozmów.

Odbyło się też kilka spotkań współprzewodniczących zespołów roboczych. Atmosferę wrogości przełamywały koleżeńskie znajomości (Geremek–Reykowski), ale również przezwyciężanie uprzedzeń, kiedy w dyskusji okazywało się, że można było znaleźć porozumienie. Przyznaje to Michnik: „Wcześniej widziałem w Kwaśniewskim partyjnego karierowicza z formacji dla mnie najbardziej antypatycznej, bo najmłodszej, czyli najbardziej cynicznej. Nagle przy Okrągłym Stole zobaczyłem człowieka o mentalności demokratycznej, człowieka, który ma świadomość, że Polska musi konsekwentnie zmierzać ku przekształceniom demokratycznym"[85].

Krzysztof Dubiński, sekretarz rozmów, który ujawnił swoje notatki z nieoficjalnych obrad, stwierdza, że „poufny nurt negocjacji Okrągłego Stołu był równie rozległy i intensywny, co negocjacje jawne. Nie ulega wątpliwości, że to właśnie ten nurt zadecydował o pomyślnym finale Okrągłego Stołu"[86]. Będąc wnikliwym obserwatorem, ocenia przebieg rozmów w Magdalence i uważa, że było to miejsce, gdzie w wąskim gronie, nieraz w sposób mniej formalny udawało się znaleźć metody rozwiązania różnorodnych problemów. Z zarejestrowanych przez niego protokołów wynika, że uczestnikami wszystkich lub prawie wszystkich spotkań byli: Tadeusz Mazowiecki, Bronisław Geremek, Władysław Frasyniuk, Mieczysław Gil, Witold Trzeciakowski, Adam Michnik, Lech Kaczyński, a ze strony rządowej Stanisław Ciosek, Andrzej Gdula (kierownik Wydziału Społeczno-Prawnego KC PZPR), Aleksander Kwaśniewski, Janusz Reykowski. Z punktu widzenia przyszłych sporów warto podkreślić, że po stronie solidarnościowej zasiadali przy Wałęsie: Tadeusz Mazowiecki, Jacek Kuroń, Jerzy Turowicz, Adam Michnik, Bronisław Geremek, a także prawicowe skrzydło „Solidarności" z braćmi Kaczyńskimi na czele oraz przedstawiciele Kościoła[87].

---

[85] A. Michnik, J. Tischner, J. Żakowski, *Między Panem a Plebanem*…, s. 161.

[86] K. Dubiński, *Magdalenka. Transakcja epoki*, Warszawa 1990, s. 13.

[87] J. Kaczyński w wywiadzie w 1994 roku powiedział: „Ja wiem, że żadnych tajnych porozumień w Magdalence nie było. Ja do Magdalenki nie jeździłem, ale

Wąski skład osobowy i nieformalna organizacja bardziej sprzyjały wymianie poglądów i podejmowaniu uzgodnień niż to, w jakich warunkach prowadziły rozmowy wieloosobowe zespoły, zasiadające w Pałacu Namiestnikowskim[88]. Ujawnione przez Dubińskiego notatki nie mogą być świadectwem „tajnych porozumień", gdyż wszystkie podjęte tam ustalenia były przenoszone na otwarte spotkania zespołów. Czesław Kiszczak, odpowiadając na pojawiające się plotki o tajnych porozumieniach, kategorycznie temu zaprzecza, stwierdzając: „Jednak ani w Magdalence, ani przy Okrągłym Stole nie zawarto żadnego porozumienia, które nie zostałoby opublikowane"[89]. Świadectwo dał temu biskup Orszulik słowami: „Okrągły Stół był drogą do przemian ustrojowych w Polsce. A Wałęsa był twardym negocjatorem z komunistami. Dbał o »Solidarność«. Nie ma cienia wątpliwości, że nie był agentem, że w Magdalence nie było zdrady. Wszystkie rozmowy są udokumentowane"[90].

W polskiej transformacji systemowej, rozłożonej na lata, podjętej przy Okrągłym Stole, przeplatały się cechy radykalizmu charakterystyczne dla rewolucji ze zmianami ewolucyjnymi, kontrolowanymi zarówno przez opozycję, jak i stronę rządową. Obie zaś strony liczyły się z układem wewnętrznym i międzynarodowym. Takie połączenie tworzyło mieszankę zmian rewolucyjnych i ewolucyjnych, przenikanie się procesów kontrolowanych i niekontrolowanych. Wydaje się jednak, że w procesie transformacji było to nie do uniknięcia.

---

mój brat Leszek jeździł, uczestniczył we wszystkich posiedzeniach, mówił, że nic nie było i ja mu wierzę (…)"; T. Torańska, *My*…, s. 90–91.

[88] Geremek potwierdza, że „przy Okrągłym Stole byliśmy niezwykle zdyscyplinowaną drużyną"; *Rok 1989. Bronisław Geremek opowiada*…, s. 94. „Nagrywano tylko – absolutnie jawnie – części nieoficjalne spotkań (…). W ten sposób zarówno sojusznicy, jak i beton zostali pozbawieni dostępu do taśm i stenogramów z rozmów. W ten sposób tylko generał Wojciech Jaruzelski otrzymywał pełną informację o przebiegu rozmów, Biuro Polityczne zaś i Sekretariat KC PZPR, aktyw partyjny, wojsko i MSW – selektywną"; Cz. Kiszczak, *Od grudnia do Magdalenki*, [w:] *Rok 1989. Nowa Polska, odmieniona Europa*…, s. 62.

[89] *Cz. Kiszczak, 1988 rok. Prawda według generała Kiszczaka*, „Gazeta Wyborcza", 23–24 sierpnia 2008 r.

[90] M. Sandecki, *Będę ciął siekierą*, „Gazeta Wyborcza", 4 lipca 2008 r.; „Nie było żadnych spisków, porozumień pod stołem"; A. Orszulik, *Jak chytra władza się przeliczyła*, „Gazeta Wyborcza", 23–24 sierpnia 2008 r.

Ryszard Mojak

Wybrane problemy prawnoustrojowego modelu polskiej prezydentury

Wprowadzenie

Urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej jest instytucją o szczególnym znaczeniu ustrojowym, stanowi bowiem jeden z zasadniczych elementów konstrukcji systemu politycznego państwa. Należy do kategorii organów władzy publicznej, które na gruncie regulacji konstytucyjnej przesądzają w znaczący sposób o kształcie ustrojowym państwa.

Z badań dotychczas przeprowadzonych przeze mnie, a także liczną grupę polskich konstytucjonalistów[1], urząd Prezydenta RP wyłania się

[1] Instytucja Prezydenta RP stanowi temat licznych opracowań naukowych. Poza opracowaniami historycznoprawnymi polskiej prezydentury (na przykład autorstwa prof. D. Góreckiego oraz prof. Z. Witkowskiego) współcześnie funkcjonujący w polskim systemie ustrojowym urząd Prezydenta RP był przedmiotem opracowań monograficznych i artykułów naukowych. Ważnymi monograficznymi opracowaniami naukowymi, w układzie chronologicznym dotychczas opublikowanymi, są między innymi: R. Mojak, *Instytucja Prezydenta RP w okresie transformacji ustrojowej 1989–1992*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 1994, oraz wyd. II poszerzone pt. *Instytucja Prezydenta RP w okresie przekształceń ustrojowych*, Wyd. UMCS, Lublin 1995; J. Ciapała, *Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989–1997)*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 1999; P. Sarnecki, *Prezydent*

jako instytucja w wielowymiarowym kształcie. Pamiętamy wszakże, że status Prezydenta RP (poza płaszczyzną instytucjonalno-prawną) jest w różny sposób powiązany z bieżącą polityką państwa[2], co dawało się w Polsce zauważyć w procesach transformacji ustrojowej[3].

Prezydent RP, pełniąc na podstawie Konstytucji funkcję najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej, jest szczególnego rodzaju przywódcą państwa, postrzeganego również w aspekcie przywództwa politycznego. Przyjęty w Konstytucji RP z 1997 roku model ustrojowy instytucji Prezydenta RP, a w szczególności przypisanie mu roli organu władzy wykonawczej oraz włączenie do systemu rządu parlamentarnego wskazuje, że ma on prawnie zagwarantowany udział w kształtowaniu polityki państwa. Naturalnie, na zasadach i w ramach procedur uregulowanych konstytucyjnie.

Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 roku uregulowała pozycję ustrojową Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 66 przepisach zawartych w 58 artykułach. Konstytucyjne regulacje instytucji Prezydenta RP mają naturalnie zróżnicowany charakter, co oznacza, że w zespole przepisów konstytucyjnych należy wyodrębnić kategorię regulacji prawnoustrojowych, które przesądzają w zasadniczy sposób o charakterze ustrojowym urzędu Prezydenta RP oraz jego pozycji i roli ustrojowej w konstytucyjnoustrojowym systemie władzy państwowej.

Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do przepisów, Kraków 2000; B. Dziemidok-Olszewska, *Instytucja Prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Wyd. UMCS, Lublin 2003; R. Glajcer, *Instytucja Prezydenta w Polsce, Czechach i Słowacji w latach 1989–2000*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2004; T. Słomka, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej po 1989 roku. Ujęcie porównawcze*, Oficyna Wyd. ASPRA-JR, Warszawa 2005; *Prezydent w Polsce po 1989 r. Studium politologiczne*, red. R. Glajcar i M. Migalski, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2006; R. Mojak, *Parlament a Rząd w ustroju Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, Wyd. UMCS, Lublin 2007; A. Chorążewska, *Model prezydentury w praktyce politycznej po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997 r.*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2008.

[2] Por. między innymi T. Słomka, *Prezydent Rzeczypospolitej…*, s. 8 oraz R. Piotrowski, *Prezydentura Aleksandra Kwaśniewskiego w świetle Konstytucji RP*, [w:] *Lewica w praktyce rządzenia. Problemy wybrane*, red. D. Waniek, Toruń 2010, s. 32–33.

[3] Por. P. Sarnecki, *Prezydent Republiki w rozwiązaniach konstytucyjnych państw Europy Środkowej*, [w:] *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej*, Warszawa 1996, s. 414 oraz R. Glajcer, M. Migalski, *Wstęp*, [w:] *Prezydent w Polsce po 1989 r.…*, s. 5.

Konstytucyjne regulacje współczesnego modelu ustrojowego polskiej prezydentury stanowią nawiązanie do klasycznych koncepcji doktrynalno-ustrojowych określonych systemów ustrojowych państwa, polskich regulacji instytucji prezydenta, a w szczególności do rozwiązań konstytucyjnoustrojowych kształtujących koncepcję urzędu prezydenta w procesie reform ustrojowych po 1989 roku. Obecny kształt konstytucyjnoustrojowy polskiej prezydentury jest rezultatem zdarzeń mających charakter uwarunkowań natury politycznej, które w zasadniczy sposób determinowały kształtowanie się systemu ustrojowego w procesie parlamentarnym stanowienia ustawy zasadniczej.

Analiza systemów ustrojowych państw współczesnych, w tym także konstytucyjnego ustroju III Rzeczypospolitej wskazuje, że usytuowanie i pozycja instytucji prezydenta uzależniona jest od zastosowanego modelu polityczno-ustrojowego państwa oraz przyjętego w ustawie zasadniczej systemu rządów.

Proces przekształceń ustrojowych, dokonany w Polsce w okresie transformacji ustrojowej, doprowadził do ukształtowania systemu polityczno-ustrojowego III Rzeczypospolitej opartego na zasadach ustrojowych demokracji parlamentarnej.

W Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku został ostatecznie zakończony proces „parlamentaryzacji systemu rządowego"[4]. Na gruncie obecnych regulacji konstytucyjnych mamy do czynienia z ustrojem parlamentarnym. Obecnie funkcjonujący system rządów, według ocen doktryny prawa konstytucyjnego, jest zbliżony do modelu parlamentarnego. Jest to model rządów oparty na konstrukcji konstytucyjno-ustrojowej właściwej systemowi parlamentarno-gabinetowemu. Oczywiście chodzi tu o systemową odmianę modelu parlamentarnego, którą w polskiej nauce najczęściej określa się tą nazwą – system parlamentarno-gabinetowy.

Konstytucyjne aspekty prezydentury

Konstytucja z 1997 roku przyjęła ogólny model układu stosunków między parlamentem – rządem – prezydentem w oparciu o rozwiązania systemu

[4] Zob. P. Sarnecki, *„Parlamentaryzacja" systemów rządowych w Polsce, Finlandii i Chorwacji w świetle ostatnich przekształceń ustrojowych w tych krajach*, [w:] *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej (Księga jubileuszowa dedykowana prof. Marii Kruk-Jarosz)*, red. J. Wawrzyniak i M. Laskowska, Warszawa 2009, s. 286.

parlamentarnego, w konstrukcji zracjonalizowanego systemu parlamentarnego (parlamentarno-gabinetowego) z elementami ustrojowymi prezydencjalizmu. Klasyfikacja przyjętego w Konstytucji RP systemu rządów w zasadniczy sposób wyznacza pozycję ustrojową Prezydenta RP w systemie polityczno-ustrojowym. Na podkreślenie zasługuje ta okoliczność, że na gruncie polskich rozwiązań ustrojowych kwestia relacji polityczno-ustrojowych między prezydentem a rządem (z premierem na czele rządu) oraz parlamentem nabiera szczególnego znaczenia. Przesądza o tym to, że aktualnie rozwiązania konstytucyjne wskazują wyraźnie na odejście od klasycznego modelu systemu parlamentarno-gabinetowego. Sytuacja ta sprawia, że polskie rozwiązania konstytucyjne statusu ustrojowego Prezydenta RP są zbliżone do założeń konstrukcyjnych koncepcji prezydenta „reprezentującego". W tym ujęciu rola prezydenta nie sprowadza się wyłącznie do funkcji rządzenia, lecz przyjmuje się założenie, że prezydent jest legitymowany do prowadzenia polityki państwa. Prezydent ma być politycznie aktywny zwłaszcza w warunkach tak zwanego przesilenia politycznego, czyli w sytuacjach kryzysu politycznego w państwie.

Z analizy przepisów Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku wynika, że pozycję ustrojową Prezydenta RP wyznaczają w istotny sposób unormowania konstytucyjne następujących elementów tworzących jego konstrukcję ustrojową: 1) miejsce w konstytucyjnym systemie organów państwowych i jego rola oraz zadania ustrojowe wynikające z funkcjonalnego i organizacyjnego usytuowania w strukturze władzy wykonawczej; 2) sfery ustrojowe działania wyznaczone zadaniami w systemie ustrojowym państwa o innym charakterze, niezwiązane z egzekutywą; 3) charakter prawny aktów urzędowych; 4) tryb wyboru oraz 5) charakter prawny i zakres odpowiedzialności i tryb pociągania prezydenta do odpowiedzialności prawnej. W świetle rozwiązań ustrojowych przyjętych na gruncie Konstytucji RP charakter ustrojowy oraz pozycję ustrojową Prezydenta RP określają w ogólnym ujęciu przepisy art. 10 i art. 126 Konstytucji RP. Z przepisów tych wynika, że stanowisko ustrojowe urzędu Prezydenta RP w zasadniczy sposób wyznacza jego pozycja w konstytucyjnym systemie władzy państwowej, usytuowanego na podstawie ustrojowej zasady podziału władzy w strukturze dualistycznej egzekutywy (jako organ władzy wykonawczej) oraz o specyficznym charakterze funkcje ustrojowe.

Zakres badań nad stosowaniem Konstytucji RP w praktyce ustrojowej został ukierunkowany na wybrane rozwiązania ustrojowe „modelu

konstytucyjnego" urzędu Prezydenta RP. Dotyczy to tych rozwiązań konstytucyjnych, które określają normatywną konstrukcję roli ustrojowej oraz podstawowe płaszczyzny aktywności ustrojowej urzędu Prezydenta RP w systemie ustrojowym państwa.

Konstytucyjna konstrukcja polskiej prezydentury wskazuje na koncepcję prezydentury aktywnej, konstytucyjnie legitymowanej do angażowania się w proces polityczny realizacji bieżących zadań politycznych państwa. Zakres zaangażowania się Prezydenta RP w prowadzenie bieżącej polityki państwa (obejmujący udział w kształtowaniu i realizacji polityki Rzeczypospolitej) jest ograniczony. Status ustrojowy urzędu Prezydenta RP wyznacza określony obszar aktywności polityczno-ustrojowej. Zakres działalności Prezydenta RP został bowiem uwarunkowany ogólnymi rozwiązaniami konstytucyjnymi ustroju parlamentarnego III Rzeczypospolitej oraz rolą ustrojową w parlamentarnym systemie rządów, ze szczególnym uwzględnieniem jego pozycji w strukturze dualistycznej egzekutywy. Ten zakres rozwiązań konstytucyjnych determinuje aktywność urzędu Prezydenta w parlamentarnym mechanizmie rządzenia.

Niniejsze opracowanie odnosi się do wybranych elementów doktrynalno-prawnej konstrukcji usytuowania urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w systemie ustrojowym państwa, która wyznaczona jest czterema „rolami" ustrojowymi: 1) Prezydent RP jako głowa państwa; 2) Prezydent RP jako organ władzy wykonawczej; 3) Prezydent RP jako organ arbitrażu politycznego i równoważenia władzy ustawodawczej i wykonawczej; 4) Prezydent RP jako organ władzy rezerwowej w sytuacjach szczególnego zagrożenia państwa.

Pragnę w tym miejscu zaznaczyć, że problematyka pozycji ustrojowej Prezydenta RP stanowi jeden z obszarów badań, których wyniki przedstawiłem szerzej we wcześniejszych publikacjach. Dotyczy to również badań empirycznych w zakresie praktyki funkcjonowania instytucji Prezydenta RP. Dotychczasowe badania zostały wykorzystane do niniejszego opracowania. Treść obecnego studium nawiązuje między innymi do dwóch opracowań opublikowanych w pracy zbiorowej pt. *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, pod redakcją naukową prof. M. Grzybowskiego, a także do współautorskiej publikacji pt. *Stosowanie Konstytucji RP w działalności prezydenta*, opublikowanej w pracy zbiorowej pt. *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* pod redakcją naukową prof. K. Działochy.

Na podkreślenie zasługuje szczególny charakter urzędu prezydenta jako instytucji ustrojowej w systemie ustrojowym państwa. Prezydent w świetle regulacji konstytucyjno-ustrojowych jest organem władzy publicznej ściśle powiązanym z modelem ustrojowym państwa. Nieodłącznym elementem instytucjonalnej konstrukcji prezydenta jest aspekt personalny, to znaczy instytucja prawnoustrojowa jest ściśle powiązana z osobą sprawującą urząd prezydenta. Rola prezydenta w systemie ustrojowym nie sprowadza się wyłącznie do normatywnego uregulowania tej instytucji ustrojowej, stąd charakter ustrojowy urzędu prezydenta i jego pozycja w systemie ustrojowym państwa nie powinny być ustalane wyłącznie na podstawie opisu normatywnego instytucji ustrojowej. W osobie prezydenta sprawującego urząd występuje personifikacja władzy państwowej. W praktyce ustrojowej instytucja prezydenta łączy jednoosobowo funkcję przywódcy społeczeństwa danego państwa, reprezentację państwa z odpowiednimi atrybutami władzy państwowej. Status Prezydenta RP pełniącego na podstawie art. 126 ust. 1 Konstytucji RP funkcję ustrojową głowy państwa wyznacza mu szczególną pozycję ustrojową. Sprowadza się do uosabiania i symbolizowania państwa.

Konstrukcja normatywna instytucji Prezydenta RP stanowi znaczącą część ustrojowego modelu polskiej prezydentury. Kształtuje ją zespół unormowań, określających pozycję Prezydenta RP w systemie organów władzy państwowej, funkcje ustrojowe rozumiane jako zadania powierzone mu do realizacji oraz towarzyszące temu regulacje prawne. Kolejnym zespołem normatywnych regulacji przyjętych w Konstytucji RP z 1997 roku, kształtujących w wymiarze instytucjonalnym status ustrojowy Prezydenta RP, są regulacje prawne określające zasady ustrojowe i tryb wyborów powszechnych, a także zakres i tryb pociągania urzędującego Prezydenta RP do odpowiedzialności prawnej[5].

Prezydentura a koncepcja systemu rządów

Proces zmian polityczno-ustrojowych w okresie transformacji w latach 1989–1997 wyraźnie wskazuje, że do zasadniczych, a zarazem jednych z najważniejszych problemów ustrojowych należy zaliczyć wybór

[5] Zob. szerzej R. Mojak, *Pozycja ustrojowa Prezydenta RP w świetle nowej Konstytucji,* „Państwo i Prawo" 1997, nr 11–12 (621–622), s. 54 i nast. oraz T. Słomka, *Prezydent Rzeczpospolitej po 1989 roku…,* s. 15.

koncepcji systemu rządów[6]. Doniosłość ustrojowej problematyki systemu rządów była widoczna w czasie przebudowy ustroju politycznego państwa, w okresie polskiej transformacji ustrojowej, a także w debatach polityczno-ustrojowych, związanych z pracami konstytucyjnymi nad kształtem ustroju politycznego III Rzeczypospolitej, zwieńczonych uchwaleniem 2 kwietnia 1997 roku Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Konstrukcja prawnoustrojowa systemu rządów, uregulowana w Konstytucji RP, stanowi rzeczywiste opowiedzenie się polskiego ustrojodawcy za określonym kształtem ustroju politycznego państwa. O randze decyzji polityczno-ustrojowych, jakie zostały ostatecznie podjęte w toku prac konstytucyjnych, przesądzała kwestia powiązania koncepcji systemu rządów z wyborem systemu politycznego III Rzeczypospolitej, określonego w art. 1 i w art. 2 Konstytucji RP w następujący sposób: „1) Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli (…) 2) Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej"[7].

Uwzględniając doświadczenia historyczne zarówno Polski, jak i innych państw współczesnych, związane z wadliwymi mechanizmami rządzenia, które powodowały kryzysy polityczne prowadzące do ukształtowania w praktyce ustrojowej systemu rządów autorytarnych albo rządów totalitarnych, polski ustrojodawca uwzględnił ten aspekt w konstrukcji systemu rządów. Podstawowym priorytetem w pracach konstytucyjnych było przyjęcie konstrukcji ustrojowej systemu rządów, gwarantującego stabilizację i rozwój ustroju demokratycznego III Rzeczypospolitej, a jednocześnie stwarzającego warunki do skutecznego rządzenia.

---

[6] Zob. J. Ciapała, *Prezydent w systemie ustrojowym Polski*…, s. 5–6; R. Mojak, *Model prezydentury w Konstytucji Rzeczpospolitej Polskiej z 2 IV 1997 r. (Regulacja konstytucyjna roli ustrojowej Prezydenta RP a praktyka polityczno-ustrojowa realizacji modelu ustrojowego prezydentury)*, [w:] *System rządów Rzeczpospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, red. M. Grzybowski, Warszawa 2006, s. 29 oraz T. Słomka, *Prezydent Rzeczpospolitej po 1989 roku. Ujęcie porównawcze,* Warszawa 2006, s. 19–20 oraz M. Domagała, *Problematyka systemu rządów w projekcie Konstytucji RP*, [w:] *Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w świetle badań nauki prawa konstytucyjnego*, red. K. Działocha i A. Pułło, Gdańsk 1998, s. 34 oraz R. Mojak, *Parlament a rząd w ustroju Trzeciej Rzeczpospolitej Polskiej*, Lublin 2007, s. 14–17.

[7] Zob. szerzej na ten temat R. Mojak, *Parlament a rząd…*, s. 17–20 oraz M. Grzybowski, *System rządów (Sejm – Prezydent – Rada Ministrów)*, [w:] *System rządów Rzeczpospolitej Polskiej…,* s. 10–13.

W Konstytucji RP z 1997 roku uregulowany został system polityczno-ustrojowych mechanizmów sprawowania władzy odpowiadający, w ujęciu doktrynalnym, modelowi rządu parlamentarnego, określanego w literaturze mianem „systemu rządów parlamentarno-gabinetowego", z elementami tak zwanego parlamentaryzmu zracjonalizowanego[8]. Polski ustrojodawca, ustanawiając tego rodzaju formę ustrojową rządu, przyjął odpowiedni system rozwiązań konstytucyjnoustrojowych w zakresie sprawowania władzy państwowej.

Pojęcie „system rządów" w nauce prawa konstytucyjnego jest stosowane w celu określenia mechanizmów sprawowania władzy w co najmniej w dwóch płaszczyznach. W znaczeniu etymologicznym termin „system rządów" oznacza stan całościowego uporządkowania w państwie stosunków politycznych, zasad ustrojowych i reguł postępowania w przedmiocie rządzenia, czyli wykonywania władzy państwowej przez powołany do tego celu aparat państwowy[9]. Pojęcie „system rządów" w tym znaczeniu terminologicznym wskazuje na ustrojowy system sprawowania władzy państwowej, przedmiotowo powiązany z ustrojem politycznym państwa.

W literaturze prawa konstytucyjnego pojęcie „system rządów" jest generalnie rozumiane jako model stosunków między naczelnymi organami państwa: parlamentem, prezydentem i rządem[10]. Powyższa formuła pojęcia „system rządów", ujmująca bardzo ogólnikowo określenie systemu rządów, została doprecyzowana w doktrynie. Pierwszą propozycją uściślenia znaczenia tego pojęcia jest definicja, opisująca „system rządów" jako „zespół organizacyjnych i funkcjonalnych zasad, określających relacje pomiędzy konstytucyjnie wyodrębnionymi centralnymi organami państwa"[11]. Nawiązując do tej definicji, system rządów oznacza odpowiednio ukształtowaną normatywnie sferę wzajemnych relacji organizacyjnych

[8] Zob. ogólną analizę ustrojowego modelu rządu parlamentarnego, opartą na poglądach doktryny polskiego prawa konstytucyjnego, w cytowanych publikacjach, między innymi: M. Grzybowski, *System rządów (Sejm – Prezydent – Rada Ministrów),* [w:] *System rządów Rzeczpospolitej Polskiej…,* s. 10–14 oraz R. Mojak, *Parlament a rząd…*, s. 48–69.

[9] Zob. R. Mojak, *Parlament a rząd…*, s. 19.

[10] Por. M. Kruk, *Parlament – prezydent – rząd. Wybór modelu rządów*, [w:] *Prawo w okresie przemian ustrojowych w Polsce*, red. A. Wasilkowski, Warszawa 1995, s. 25.

[11] E. Zwierzchowski, *Wprowadzenie do nauki prawa konstytucyjnego państw demokratycznych*, Katowice 1992, s. 130.

i funkcjonalnych między organami władzy ustawodawczej i wykonawczej oraz wewnątrz władzy wykonawczej, czyli stosunki między głową państwa (w republice – prezydentem), a rządem i jego szefem[12].

Pojęcie „systemu rządów" w przedstawionym znaczeniu zawiera opis i charakterystykę systemu rządzenia w państwie w aspekcie jego konstrukcji prawno-konstytucyjnej oraz normatywnych regulacji zasad i procedur działania naczelnych organów władzy ustawodawczej i wykonawczej. Z metodologicznego punktu widzenia analiza mechanizmów sprawowania władzy powinna sprowadzać się do ujęcia systemu rządów w aspekcie konstrukcji teoretycznoprawnej oraz w ujęciu politycznoustrojowym, które sprowadza się do eksponowania normatywnie uregulowanych wzajemnych relacji organizacyjnych i funkcjonalnych między naczelnymi organami władzy publicznej w praktyce ich działania[13].

Prezydentura a stosowanie Konstytucji

Praktyka ustrojowa funkcjonowania instytucji Prezydenta RP w okresie ośmiu lat obowiązywania Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku (w latach 1997–2005) powiązana jest z obecnością na tym urzędzie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Aleksandra Kwaśniewskiego.

Analiza oparta na badaniach praktyki ustrojowej ma na celu dokonanie ustaleń oraz oceny rzeczywistej (praktycznej) roli Prezydenta RP. Zakres przedmiotowy i sposób stosowania przepisów Konstytucji RP przez Prezydenta w praktyce sprawowania urzędu stanowić będzie podstawę do oceny normatywnej konstrukcji „modelu konstytucyjnego" polskiej prezydentury, a także stylu sprawowania tego urzędu, postrzeganego zarówno w aspekcie osobowym, jak i politycznym. W tym kontekście rzeczywisty sposób sprawowania tego urzędu powinien być również oceniony na podstawie postanowień art. 130 Konstytucji RP.

W działalności Prezydenta RP stosowanie przepisów Konstytucji z 1997 roku znajduje formalne oparcie w dwóch konstytucyjnych podstawach normatywnych, a mianowicie w art. 8 oraz art. 126 ust. 3 Konstytucji

[12] Por. J. Szymanek, *Modele systemów rządów. (Wstęp do analizy porównawczej)*, „Studia Prawnicze" 2005, nr 3 (165), s. 5 oraz D. Górecki, *Wpływ tradycji ustrojowych na współczesne rozwiązania konstytucyjne*, [w:] *Konstytucyjne systemy rządów*, red. M. Domagała, Warszawa 1997, s. 7.

[13] Zob. M. Grzybowski, *System rządów (Sejm – Prezydent – Rada Ministrów)*, [w:] *System rządów Rzeczpospolitej Polskiej…*, s. 9.

RP. Wynika stąd wniosek, że ustawa zasadnicza dopuszcza stosowanie przepisów Konstytucji RP w formie „bezpośredniej" oraz „współstosowanie" Konstytucji i ustawy. Na podkreślenie zasługuje fakt, że Konstytucja RP z 1997 roku wyraźnie wskazała podstawy normatywne działalności ustrojowej Prezydenta RP, a przy tym nie ograniczyła się jedynie do wskazania ogólnej podstawy – zasady legalizmu (art. 7) jako konstytucyjnej podstawy działania organów władzy publicznej.

Fundamentalnym problemem badań praktyki ustrojowej sprawowania urzędu Prezydenta RP jest ustalenie form stosowania Konstytucji RP w działalności Prezydenta. Zagadnienie to sprowadza się do dwóch zasadniczych kwestii: określenia znaczenia, jakie w świetle poglądów nauki prawa nadaje się pojęciu bezpośredniego stosowania Konstytucji oraz interpretacji pojęć „bezpośredniego stosowania" i „stosowania" przepisów Konstytucji w działalności Prezydenta RP, w świetle postanowień Konstytucji RP oraz ustaleń wypracowanych w prawoznawstwie.

Pierwsze zagadnienie zasadniczo jest już opracowane w nauce i posiada odpowiednią literaturę naukową[14]. Wymaga jedynie przypomnienia ustaleń doktryny prawa, tytułem wprowadzenia do dalszych rozważań. Drugie zagadnienie potrzebuje pewnych wyjaśnień. Trzeba mianowicie, wykorzystując ustaloną aparaturę pojęciową oraz odpowiednie regulacje normatywne, określić, w jaki sposób należy na potrzebę tego opracowania interpretować znaczenie pojęcia „bezpośredniego stosowania Konstytucji RP" przez Prezydenta RP oraz w jakich formach prawnych stosuje się w praktyce ustrojowej przepisy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w praktyce sprawowania urzędu Prezydenta.

Przed przystąpieniem do rozważań, odnoszących się do zagadnienia form bezpośredniego stosowania Konstytucji RP w praktyce funkcjonowania urzędu Prezydenta, należy przedstawić w ogólnym zarysie problematykę podstaw prawnych, a także rozumienia w doktrynie zasady ustrojowej bezpośredniego stosowania ustawy zasadniczej.

---

[14] Zob. K. Działocha, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP (tezy referatu),* mps referatu, przedstawiony na konferencji naukowej „Podstawowe problemy stosowania Konstytucji RP" (Wrocław, 25–26 listopada 2004 r.), Publikacja [w:] *Podstawowe problemy stosowania Konstytucji RP,* red. A. Preisner i T. Zalasiński, Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2005, s. 2; *idem*, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji PRL przez sądy,* „Studia Prawnicze" 1988, z. 4, s. 5 i nast. oraz S. Wronkowska, *W sprawie bezpośredniego stosowania Konstytucji,* „Państwo i Prawo" 2001, nr 9, s. 7–8.

Zasadę bezpośredniego stosowania Konstytucji wywodzi się we współczesnej doktrynie prawa konstytucyjnego z charakteru prawnego ustawy zasadniczej jako aktu prawnego (źródła prawa), mającego w systemie prawa najwyższą moc prawną. Jest to więc bezpośrednia geneza doktrynalno-prawna tej zasady[15]. Z zasady tej wywodzono następnie możliwość włączenia Konstytucji bezpośrednio do obrotu prawnego w formule bezpośredniego stosowania jej przepisów. Bezpośrednie stosowanie ustawy zasadniczej jako obowiązująca zasada ustrojowa jest konstytucyjnie uregulowane w niektórych państwach (Włochy, Hiszpania, Niemcy, niektóre państwa Europy Środkowo-Wschodniej). W Polsce zasada bezpośredniego stosowania Konstytucji stała się formalnie zasadą ustrojową na gruncie Konstytucji RP z 1997 roku[16]. Konstytucja RP *expressis verbis* określiła w art. 8 ust. 1 swój charakter prawny, stanowiąc: „Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej", oraz tryb jej stosowania.

W Konstytucji z 1997 roku znajduje się formuła wskazująca na rozumienie stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Na gruncie przepisu art. 8 ust. 2 ustawa zasadnicza formułuje w tym względzie nakaz „bezpośredniego" stosowania jej przepisów, a jednocześnie ustrojodawca dopuszcza odstępstwa od zasady bezpośredniego stosowania jej przepisów. Nakaz ten ma charakter „półimperatywny", bowiem przepis ust. 2 stanowi dalej, że przepisy Konstytucji stosuje się bezpośrednio, „chyba że Konstytucja stanowi inaczej".

Pojęcie bezpośredniego stosowania Konstytucji należy do kategorii pojęć prawnych, które wywołują w nauce prawa spór co do jego rozumienia[17]. Treść przepisu art. 8 ust. 2 nie jest również zbytnio precyzyjna,

---

[15] Por. K. Działocha, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,* [w:] *Podstawowe problemy…,* s. 42 oraz L. Garlicki, *Wprowadzenie do dyskusji,* [w:] *Konstytucja RP w praktyce. Konferencja naukowa,* Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa, sierpień 1999 r., s. 19–20.

[16] Przedmiotowa zasada nie była wcześniej uregulowana w polskich konstytucjach zarówno w Polsce okresu międzywojennego, jak również w Konstytucji PRL z 1952 r. Natomiast możliwość bezpośredniego stosowania Konstytucji z 1952 r. usankcjonowało najpierw orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego, później także Sądu Najwyższego. Zob. szerzej K. Działocha, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP (tezy referatu)…*, s. 2 oraz A. Kabat, *Konstytucja w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny", Rok LX, 1998, z. 1, s. 41 i nast.

[17] Zob. K. Działocha, *Bezpośrednie stosowanie…,* s. 43 oraz cytowaną w tym opracowaniu literaturę.

a wręcz sprowadza się jedynie do wyrażenia ogólnej formuły – dyrektywy bezpośredniego stosowania przepisów Konstytucji. Przepis ten natomiast przesądza, że Konstytucja Rzeczypospolitej jest stosowana w obrocie prawnym, a nie przestrzegana czy realizowana[18]. W ten sposób akcentuje ona aktywne i prawnie wiążące wykonywanie ustawy zasadniczej przez upoważnione organy państwa.

Stosowanie Konstytucji należy zaliczyć do istotnych elementów treściowych przepisu – zasady ustrojowej zawartej w art. 8 ust. 2 Konstytucji z 1997 roku. Pojęcie „stosowania Konstytucji" występuje tu w znaczeniu, jakie nadaje się „stosowaniu" prawa w aparaturze pojęciowej teorii prawa[19] oraz w przepisach prawa.

Konstytucyjny termin „bezpośrednie" stosowanie Konstytucji, zawarty w art. 8 ust. 2 wywołuje, jak zaznaczono wcześniej, różnice poglądów doktryny co do rozumienia jego znaczenia. Pojęcie „bezpośredniego stosowania Konstytucji ewokuje spory w kilku podstawowych kwestiach"[20]. Niemniej w podstawowym zakresie wypracowano już w doktrynie prawa jego desygnaty znaczeniowe.

W literaturze wyróżnia się stosowanie przepisów (norm) konstytucyjnych bezpośrednie i pośrednie oraz samoistne i niesamoistne, rozumiane jako „współstosowanie konstytucji"[21]. W odniesieniu do podmiotowego zakresu stosowania Konstytucji doktryna prawa konstytucyjnego wyróżnia

---

[18] W prawoznawstwie pojęcia „realizowanie" oraz „przestrzeganie" prawa są w pewnym sensie pokrewne w stosunku do pojęcia „stosowanie" prawa. Niemniej w przyjętej konwencji językowej w języku prawniczym oznaczają inne zjawiska prawne. Zob. szerzej na ten temat L. Leszczyński, *Zagadnienia teorii stosowania prawa. Doktryna i tezy orzecznictwa,* Wyd. Zakamycze, Kraków 2001, s. 15–16.

[19] W prawoznawstwie pojęcie „stosowanie prawa" posiada ustalone znaczenie, pomimo występujących w literaturze prawniczej różnic zdań co do rozumienia zakresu tego terminu. W podstawowym znaczeniu przez stosowanie prawa rozumie się ogólnie proces decyzyjny podejmowany przez kompetentny organ państwowy, prowadzący do wydania wiążącego aktu (decyzji) o charakterze jednostkowym. Stosowanie prawa w tym znaczeniu związane jest z korzystaniem z upoważnień, których określona norma prawna udziela organowi państwa (lub innemu podmiotowi upoważnionemu). Por. L. Leszczyński, *op. cit*., s. 15 oraz Z. Ziembiński, *Problemy podstawowe prawoznawstwa,* Warszawa 1980, s. 415–418.

[20] Zob. K. Działocha, *Bezpośrednie stosowanie…,* s. 44.

[21] Zob. *ibidem,* s. 3 i nast. oraz P. Sarnecki, *Stosowanie Konstytucji PRL w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego,* „Studia Prawnicze" 1998, s. 3, s. 61–62.

stosowanie „sądowe" i stosowanie „kierownicze" ustawy zasadniczej, wiążąc ten podział z rozróżnieniem w prawoznawstwie typu „sądowego" i typu „kierowniczego" stosowania prawa[22]. Odnosząc te zagadnienia do problematyki stosowania Konstytucji w praktyce działalności Prezydenta RP należy ustalić, czy funkcjonowanie urzędu Prezydenta RP opiera się w praktyce konstytucyjnej na „bezpośrednim" stosowaniu Konstytucji RP, czy też praktyczne znaczenie ma również pośrednie stosowanie ustawy zasadniczej w formule „współstosowania" Konstytucji RP i ustawy.

W przypadku urzędu Prezydenta RP rozstrzygnięcie dylematu dotyczącego form stosowania przepisów Konstytucji RP znajdujemy w sposób pozytywny w samej Konstytucji RP. Konstytucja „udziela odpowiedzi pozytywnej" na oba pytania na poziomie zasady ogólnej, ale także w szczegółowych przepisach regulujących sfery działania Prezydenta RP.

Konstytucja RP w art. 126 ust. 3 wprowadza przepis stanowiący, że „Prezydent wykonuje swoje zadania w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach". Można wprost przyjąć, że sama Konstytucja RP ustaliła zasadę szeroko rozumianego stosowania (w formach ustalonych w art. 8 ust. 2) Konstytucji RP jako dyrektywę stosowania jej przepisów w działalności Prezydenta RP, która odpowiada klasycznemu rozumieniu „aktów kierowniczego stosowania prawa". W przepisach szczegółowych Konstytucja RP z 1997 roku wskazuje przepisy, które Prezydent RP stosuje bezpośrednio, na przykład art. 122 ust. 1, art. 154 ust. 1. Na podstawie norm kompetencyjnych – określonych w samej Konstytucji RP – Prezydent RP uzyskuje upoważnienie do dokonywania określonych czynności konwencjonalnych następującego rodzaju – „podpisanie ustawy", „desygnowanie Prezesa Rady Ministrów", itp. W Konstytucji RP zostały również określone szczegółowe przepisy, które z wyraźnej woli ustrojodawcy Prezydent RP może stosować pośrednio, jak chociażby wyartykułowane w art. 134 ust. 6 odesłanie do ustawy.

W kontekście powołanych wyżej regulacji normatywnych Konstytucji RP z 1997 r. bardziej szczegółowego wyjaśnienia oraz przybliżenia znaczenia wymaga formuła kierowniczego stosowania Konstytucji w działalności Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Dotyczy to w szczególności odpowiedzi na następujące pytania: 1) w jakich formach prawnych podejmuje on akty bezpośredniego stosowania Konstytucji RP; 2) jaki zakres norm (przepisów) konstytucyjnych obejmuje formuła „stosowania

[22] Por. J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie prawa,* s. 9 i nast. oraz S. Wronkowska, Z. Ziembiński, *Zarys teorii prawa,* Poznań 2001, s. 215 i nast.

przepisów Konstytucji przez Prezydenta", różna od znaczenia terminu z art. 8 ust. 2 – „przepisy Konstytucji stosuje się bezpośrednio".

Zagadnienie zakresu bezpośredniego stosowania przepisów Konstytucji RP odnosi się bezpośrednio do rzeczywistej roli Konstytucji RP w kształtowaniu pozycji ustrojowej Prezydenta RP w praktyce ustrojowej jego działalności. Nie budzi zasadniczych wątpliwości także rozumienie bezpośredniego stosowania Konstytucji RP przez Prezydenta RP, które polega na przyjęciu normy konstytucyjnej za podstawę wydania aktu urzędowego o charakterze aktu indywidualnego i konkretnego. Dotyczy to takich sytuacji prawnych, które mają jednoznaczne odniesienie do konstytucyjnej regulacji sfery kompetencji Prezydenta RP w określonej płaszczyźnie jego aktywności ustrojowej[23]. Akt stosowania przepisu konstytucyjnego w tych przypadkach polega na stosowaniu samoistnym przepisu (normy) bez potrzeby ich konkretyzacji i rozwinięcia w przepisach ustawy „zwykłej".

Aktami bezpośredniego stosowania Konstytucji RP w działalności Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej są również akty prawne tworzone przez Prezydenta RP w formie prawnych aktów ogólnych i abstrakcyjnych. Akty tego rodzaju wyznaczają bowiem działalność prawotwórczą urzędu Prezydenta, opartą na wyraźnych podstawach normatywnych Konstytucji RP z 1997 roku (art. 142 i art. 234 Konstytucji). Ta sfera działalności ustrojowej Prezydenta RP, podobnie jak innych organów mających uprawnienia prawotwórcze, opisywana jest w literaturze prawniczej jako tworzenie prawa, różne w językowej konwencji języka prawniczego od stosowania prawa. Tworzenie prawa na podstawie konstytucyjnych kompetencji urzędu Prezydenta RP łączy się z jego stanowieniem jako legislacyjną formą powstawania prawa. Akty stanowienia prawa pojęciowo łączy się w teorii prawa z realizowaniem prawa, zaś materialna treść wypełniania dyspozycji normy konstytucyjnej przez organ państwa polega na formułowaniu generalnych i abstrakcyjnych norm prawnych.

Podstawą zaliczenia aktów stanowienia prawa przez Prezydenta do kategorii aktów bezpośredniego stosowania Konstytucji RP, a nie zaś wyłącznie do zjawiska prawnego opisywanego pojęciem „realizowania" ustawy zasadniczej jest kryterium procesu decyzyjnego. Jeżeli nawet przychylamy się do koncepcji realizowania przepisów Konstytucji RP w sferze

[23] Opisana forma stosowania Konstytucji w działalności urzędu Prezydenta odnosi się do klasycznego aktu bezpośredniego stosowania Konstytucji, opisanego w doktrynie prawa jako akt stosowania prawa w wąskim znaczeniu. Zob. K. Działocha, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji…*, s. 44.

konstytucyjnych uprawnień prawotwórczych Prezydenta RP, to jednakże akty stanowienia prawa organ ten podejmuje jako wyraz jednorazowej decyzji zastosowania konstytucyjnej normy kompetencyjnej w określonym stanie faktycznym. W tym przypadku stosowanie Konstytucji RP należy rozumieć jako formę rodzajową realizowania ustawy zasadniczej.

Na gruncie przepisu art. 8 ust. 2 oraz w świetle poglądów doktryny prawa nie ma wątpliwości, że stosowanie Konstytucji RP zarówno w formie bezpośredniego stosowania, jak też w formie „współstosowania konstytucji" rozciąga się na organy władzy publicznej. Zatem poza sferą sporów doktrynalnych pozostaje zagadnienie możliwości stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w działalności urzędu Prezydenta RP. Niemniej proces rzeczywistego stosowania Konstytucji RP przez Prezydenta RP wymaga jednakże doprecyzowania rozumienia konstytucyjnego pojęcia „przepisy Konstytucji stosuje się bezpośrednio". Problematyka ta wiąże się ze sferą konstytucyjnej regulacji urzędu Prezydenta RP. W liczbie 58 „prezydenckich" przepisów konstytucyjnych mamy kategorię przepisów, które kształtują status ustrojowy instytucji Prezydenta RP, jej kształt ustrojowy, tryb wyboru, zasady i tryb pociągania do odpowiedzialności (na przykład art. 126, art. 127, art. 128, art. 129, art. 132 oraz art. 145 Konstytucji). Inna grupa przepisów określa zadania i obowiązki oraz kompetencje Prezydenta RP. Powstaje pytanie, czy taki podział przepisów ma uzasadnienie teoretyczne, względnie socjologiczno-prawne. Z pozoru sprawa wydaje się prosta i jednoznaczna, w rzeczywistości pojawiają się znaki zapytania. Kwestia ta ma też związek z zakresem stosowania przepisów konstytucyjnych w trybie kierowniczym stosowania ustawy zasadniczej.

Wydaje się jednakże, że zasadne jest odniesienie formalnej regulacji konstytucyjnej instytucji Prezydenta RP do zakresu znaczeniowego terminu zawartego w art. 8 ust. 2 „przepisy Konstytucji stosuje się odpowiednio". W szerokim znaczeniu zwrot ten należy odczytać w ten sposób, że do uregulowania rzeczywistej pozycji instytucji Prezydenta RP w systemie ustrojowym Rzeczypospolitej Polskiej mają zastosowanie bezpośrednio wszystkie przepisy „prezydenckie" w Konstytucji RP z 1997 roku. Natomiast inny kontekst znaczeniowy występuje, gdy odnosimy art. 8 ust. 2 do stosowania przepisów Konstytucji RP w działalności praktycznej urzędu Prezydenta RP. W tym przypadku mamy na uwadze tylko pewne przepisy konstytucyjne. Formułą doprecyzowującą pojęcie bezpośredniego (a także pojęcie „współstosowania") stosowania przepisów Konstytucji jest kryterium podmiotowe – „stosowanie (bezpośrednie i pośrednie)

przepisów Konstytucji przez Prezydenta RP". W tej formule możemy ująć stosowanie przez Prezydenta RP przepisów Konstytucji RP regulujących normy kompetencyjne. Podstawą podejmowania decyzji o stosowaniu Konstytucji RP jest niewątpliwie przepis kompetencyjny. W praktyce ustrojowej stosowania Konstytucji będziemy mieli do czynienia z sytuacją realizacji konstytucyjnych norm kompetencyjnych. W stosowaniu Konstytucji typu kierowniczego akty jej stosowania mogą przybierać postać aktów indywidualnych i konkretnych, jak również aktów o charakterze ogólnym i kierowniczym.

Kierownicze stosowanie Konstytucji stwarza inne jeszcze uzasadnienie trybu podejmowania decyzji w przedmiocie zastosowania konstytucyjnego przepisu. W literaturze prawniczej mówi się o osobliwym trybie podejmowania takich decyzji, który określa się w następujący sposób: „Polega on na wywiązywaniu się przez podmiot decyzyjny z obowiązku kierowania daną jednostką organizacyjną lub sferą rzeczywistości i jest związany z realizacją zadań wyznaczonych przez normy zadaniowe"[24].

Opis tego trybu podejmowania aktów stosowania prawa ma odniesienie do sytuacji ustrojowej Prezydenta RP. Wprawdzie Prezydent RP nie kieruje zorganizowaną strukturą organów państwowych tworzących system organizacji administracji państwowej. Konstytucja zadania tego rodzaju powierza Radzie Ministrów, która zgodnie z art. 146 ust. 3 Konstytucji RP kieruje administracją rządową. Konstytucja RP z 1997 r. powierza natomiast Prezydentowi RP istotne zadania w sferze funkcjonowania systemu ustrojowego państwa, a w niektórych obszarach ma on niekwestionowany udział kreowania rzeczywistych stosunków prawnych i politycznych. Wynikają one z normatywnej regulacji art. 126 Konstytucji (na przykład sprawy zagraniczne, polityka obronna państwa).

Realizacja norm zadaniowych jest charakterystyczną formą działania w typie kierowniczym stosowania prawa. Jest to zatem druga zasadnicza podstawa podejmowania decyzji o stosowaniu przepisów przez Prezydenta RP w praktyce jego funkcjonowania. Tryb podejmowania odpowiedzialnych decyzji polega na kwalifikowaniu określonego stanu faktycznego z punktu widzenia kryteriów normatywnych oraz wyznaczonych zadań ustrojowych. Proces stosowania Konstytucji RP jest szczególnego

[24] Podzielam w tym względzie stanowisko wyrażone w doktrynie prawa konstytucyjnego. Zob. K. Działocha, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji…*, s. 44 oraz cytowaną tam literaturę.

rodzaju reakcją na wystąpienie określonych zdarzeń społecznych lub politycznych. Polityka decyzyjna Prezydenta RP w zakresie stosowania przepisów ustawy zasadniczej wypływa z włączenia go w sferę relacji ustrojowych pomiędzy urzędem Prezydenta RP a organami państwa, jak również zaangażowania w działania mieszczące się w sferze istotnych interesów społecznych i politycznych państwa. Jest to klasyczny obszar arbitrażu politycznego Prezydenta RP. Często stosowanie Konstytucji w praktyce jest po prostu realizacją określonej wizji politycznej spraw państwowych. Sytuacje powyższe wiążą się naturalnie z realizacją konstytucyjnych zadań bądź też mogą wiązać się z realizacją prawnie zagwarantowanych wartości. Podjęcie decyzji o zastosowaniu przepisu w tych przypadkach wynika przede wszystkim z normy zadaniowej, względnie z wystąpienia określonych faktów. Norma kompetencyjna jest tu stosowana jakby na drugim planie, raczej jako prawna legitymacja podejmowania określonych decyzji o stosowaniu przepisów Konstytucji lub ustawy.

Praktyka ustrojowa stosowania przepisów Konstytucji RP przez Prezydenta RP jest źródłem ważnego i bogatego przedmiotowo materiału empirycznego do kompleksowego opracowania modelu ustrojowego instytucji Prezydenta Rzeczypospolitej.

Model ustrojowy prezydentury

Pozycję ustrojową Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w systemie konstytucyjnym III Rzeczypospolitej wyznaczają dwie zasadnicze misje ustrojowe, określone *expressis verbis* w Konstytucji RP z 1997 roku.

Pierwszą podstawową rolą ustrojową Prezydenta RP konstytucyjnie określoną jest pełnienie klasycznej funkcji głowy państwa. Ustrojodawca w Konstytucji RP, kształtując status ustrojowy Prezydenta RP, powierzył Prezydentowi RP pełnienie dwóch podstawowych ról ustrojowych: głowy państwa oraz organu władzy wykonawczej[25]. Prezydent RP otrzymał konstytucyjno-ustrojową legitymację do pełnienia przypisanej mu roli głowy państwa na podstawie art. 126 ust. 1 Konstytucji RP, który stanowi, że „Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jest najwyższym przedstawicielem

[25] Zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu,* wyd. 16, Wyd. Liber, Warszawa 2012, s. 261 oraz A. Chorążewska, R. Mojak, *Pozycja ustrojowa Prezydenta RP,* [w:] *Administracja publiczna,* t. 1: *Ustrój administracji państwowej centralnej. Komentarz*, red. B. Szmulik i K. Miaskowska-Daszkiewicz, Wyd. C.H. BECK, Warszawa 2012, s. 61.

Rzeczypospolitej Polskiej i gwarantem ciągłości władzy państwowej". Wykładnia gramatyczna tego przepisu pokazuje, że znak koniunkcji wskazuje cechy wspólne tych w istocie odrębnych funkcji ustrojowych. Można bowiem wstępnie założyć, że tym co łączy, to ścisły związek tych zadań ustrojowych z rolą ustrojową Prezydenta Rzeczypospolitej jako głowy państwa. Naturalnie pojawia się w tym miejscu istotna kwestia do ustalenia, co stanowi o istocie ustrojowej i treści władzy organu państwa działającego w charakterze głowy państwa. W nauce prawa konstytucyjnego były podejmowane próby wyjaśnienia tego zagadnienia prawnoustrojowego[26]. Z tym zagadnieniem jest jednakże problem, ponieważ nie można powołać się na jednorodną, spójną analizę teoretyczną statusu głowy państwa. Zwykle w literaturze wskazywano na kompetencje typowe dla tradycyjnej głowy państwa, które przypisywane były monarsze. Niejednokrotnie też samo pojęcie „głowa państwa" było traktowane jako synonim określenia szczególnej pozycji instytucji prezydenta. Powszechnie wyrażanym w doktrynie poglądem jest stwierdzenie, że Prezydent RP zajmuje w państwie szczególne miejsce. W powszechnym odbiorze społecznym organowi państwa pełniącemu funkcje głowy państwa przypisywana jest nadrzędna pozycja w państwie wobec innych organów władzy państwowej oraz pełnienie funkcji reprezentacji państwa na najwyższym szczeblu w stosunkach wewnętrznych i międzynarodowych[27]. Funkcja reprezentacji państwa uznawana jest zarówno w doktrynie prawa, jak również w praktyce ustrojowej za klasyczne funkcje głowy państwa – króla w ustroju monarchicznym, a prezydenta w ustroju republikańskim. Geneza funkcji reprezentacji państwa powierzona prezydentowi pełniącemu rolę głowy państwa w republikańskim ustroju państwa wywodzi się z zasad organizacji państwa o ustroju monarchicznym. Monarcha był bowiem „uosobieniem suwerenności państwowej". Jego pozycja ustrojowa była między innymi wiązana z ucieleśnieniem

[26] Zob. J. Rogowicz, *Istota władzy głowy państwa,* Warszawa 1932, J. Stembrowicz, *Głowa państwa we współczesnych systemach państwowych,* „Państwo i Prawo" 1966, z. 9, a także J. Ciapała, *Prezydent w systemie ustrojowym…,* s. 137–155.

[27] W prawie międzynarodowym głowa państwa traktowana jest w stosunkach zewnętrznych jako organ pierwotny, który reprezentuje na zewnątrz państwo i inne organy władzy państwa. Głowie państwa jako organowi zwierzchniemu państwa przysługuje *ins repraesentatiaris omnimodale*. Każdy akt reprezentacji zewnętrznej głowy państwa jest zatem uznawany jako wyraz woli całego państwa. Por. J. Makowski, *Podręcznik prawa międzynarodowego,* Warszawa 1948, s. 125.

państwa oraz z rolą jedynego najwyższego dzierżyciela władzy. W osobie monarchy spoczywała suwerenna władza. W ujęciu przedmiotowym była to władza „wszechwładna" i „wszechstronna". Królowi były podporządkowane wszystkie dziedziny życia społeczno-politycznego w państwie[28].

Współcześnie w ustroju republikańskim Prezydent jako Głowa Państwa jest uosobieniem państwa – jego godności, majestatu, suwerenności i niepodległości.

Na gruncie regulacji Konstytucji RP aktualne jest pytanie o istotę ustrojową głowy państwa, a także istotnym zagadnieniem jest ustalenie założeń ustrojowych przyjętych przez ustrojodawcę w kwestii określenia charakteru ustrojowego instytucji Prezydenta RP w roli głowy państwa.

Analiza dogmatyczno-prawna konstytucyjnych regulacji wskazuje dość jednoznacznie, że Prezydenta RP nie można utożsamiać wyłącznie z Głową Państwa. Jest on natomiast organem, który realizuje funkcję głowy państwa łącznie z innymi funkcjami ustrojowymi. Wskazuje na to treść kompetencji, za pomocą których Prezydent RP wykonuje ją w praktyce ustrojowej.

Sformułowane wcześniej uwagi odnoszące się do pozycji Prezydenta jako najwyższego przedstawiciela państwa, wiązanej z rolą ustrojową Głowy Państwa, zachowują w dużym stopniu walor aktualności w zakresie charakterystyki ustrojowej Prezydenta RP na gruncie Konstytucji z 1997 roku. Należy w tym miejscu poczynić jeszcze jedną uwagę wyjaśniającą rozumienie terminu „głowa państwa" na gruncie prawnym. Termin ten jest naturalnie często używany w języku dyplomatycznym czy w literaturze prawno-konstytucyjnej. Natomiast w mniejszym stopniu termin „głowa państwa" jest pojęciem *par exellence* prawnym. Z tego też powodu Konstytucja RP z 1997 roku, podobnie jak większość współczesnych ustaw zasadniczych stosuje inną normatywną regulację instytucji Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

Prezydent RP, w art. 126 ust. 1 Konstytucji z 1997 roku, został upoważniony do sprawowania funkcji określonej jako „najwyższy przedstawiciel Rzeczypospolitej Polskiej i gwarant ciągłości władzy państwowej". Konstytucja określiła w ten sposób funkcję ustrojowo-polityczną Prezydenta RP jako organu państwa, działającego w systemie ustrojowym

[28] Zob. M. Klementowski, *Powszechna historia ustroju,* Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2012, s. 253, J. Ciapała, *Prezydent w systemie ustrojowym…*, s. 139.

państwa w charakterze głowy państwa. Polski ustrojodawca, określając zakres i charakter reprezentacji państwa, przyjął klasyczne rozumienie zadań ustrojowych głowy państwa, które obejmują najwyższą reprezentację państwa w stosunkach międzynarodowych i wewnętrznych.

Wskazanie w ustawie zasadniczej statusu Prezydenta RP jako najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej jest wystarczającą podstawą do podejmowania aktów reprezentacji – samodzielnych w sprawach o wymiarze symbolizującym państwo (składanie oświadczeń woli w imieniu państwa) czy podejmowanie konkretnych decyzji. Funkcja reprezentanta państwa przypisana Prezydentowi RP oznacza uobecnianie państwa polskiego w sytuacjach, w których polskie prawo, jak również międzynarodowe prawo publiczne, a także powszechnie przyjęte zwyczaje wymagają osobowego (przez konkretną osobę), a nie w formie symboli uobecniania państwa. Niektóre sytuacje związane z reprezentacją państwa wymagają aktów uobecniających państwo podejmowanych przez organ państwa pełniący rolę głowy państwa[29]. W takich przypadkach reprezentacja państwa polskiego jest konstytucyjnie zastrzeżona dla Prezydenta RP. Nie oznacza to, że w każdym takim przypadku Prezydent RP podejmuje, na podstawie określonych prawnie kompetencji, akty urzędowe o mocy prawnie wiążącej[30].

Prezydent RP funkcję najwyższej reprezentacji państwa wykonuje na podstawie konstytucyjnych kompetencji, z powołaniem się na konstytucyjną legitymację zapisaną w art. 126 ust. 1 Konstytucji RP. Reprezentacja państwa przez Prezydenta RP na podstawie kompetencji prawnych, związanych z rolą ustrojową głowy państwa, jest powiązana z odpowiednimi atrybutami władzy państwowej.

Podkreślić należy bowiem fakt, że Prezydent RP może realizować funkcję najwyższej reprezentacji Rzeczypospolitej w wymiarze tak zwanej „reprezentacji symbolicznej" oraz w charakterze „reprezentacji władczej". Niezależnie od wyodrębnionych form i zakresu reprezentacji państwa wpisanych w konstytucyjną funkcję „najwyższej reprezentacji – w formie konstytucyjnej – najwyższego przedstawicielstwa Rzeczypospolitej Polskiej" należy pamiętać, że przedmiotowa funkcja powierzona Prezydentowi RP w charakterze głowy państwa wykonywana jest na podstawie prawno-

[29] Zob. A. Chorążewska, R. Mojak, *Pozycja ustrojowa Prezydenta RP…*, s. 64–65.

[30] Zob. P. Sarnecki, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej…*, s. 31.

-konstytucyjnej legitymacji. Prezydent RP prowadzi działalność w tym obszarze aktywności ustrojowej jako konstytucyjny organ państwa. Oznacza to, że istotę ustrojową i treść władzy Prezydenta RP również w kontekście jego roli jako najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej kształtuje w rzeczywistości treść norm kompetencyjnych, za pomocą których może on urzeczywistniać zadania ustrojowe konstytucyjnie przypisane głowie państwa.

Reprezentowanie państwa przez Prezydenta RP w stosunkach międzynarodowych

Funkcja ustrojowa najwyższej reprezentacji Rzeczypospolitej Polskiej powierzona Prezydentowi RP wiąże się niewątpliwie ze sferą reprezentacji państwa w stosunkach międzynarodowych. Konstytucja RP w art. 133 określiła jego kompetencje jako reprezentanta państwa w stosunkach zewnętrznych. Na czoło wysuwa się prawo ratyfikowania i wypowiadania umów międzynarodowych. Z jego wykonywaniem skorelowany jest obowiązek zawiadomienia o ratyfikacji umów międzynarodowych, a w przypadkach określonych w art. 89 ust. 1 uzyskania ustawowej zgody Sejmu i Senatu na ratyfikację niektórych umów. Zgodnie z art. 146 ust. 4 pkt 10 Konstytucji RP zawieranie umów międzynarodowych należy do Rady Ministrów. Ratyfikacja oznacza wyrażenie w imieniu państwa ostatecznej zgody na związanie się umową międzynarodową w formie uroczystego aktu głowy państwa[31]. Ratyfikacja stanowi zasadniczy sposób transformacji prawa międzynarodowego w normy prawa krajowego i w tym kontekście uprawnienie Prezydenta RP dotyczące ratyfikacji umów międzynarodowych nabiera istotnego znaczenia. Akt ratyfikacji posiada inne jeszcze znaczenie ustrojowe. Mianowicie Prezydent RP może w drodze ratyfikacji kontrolować politykę traktatową rządu, a nawet do pewnego stopnia również ją kształtować. Zgodnie z art. 133 ust. 2 Prezydent RP przed ratyfikacją może zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie jej zgodności z Konstytucją. Jest to konstytucyjno-prawny instrument realizacji przez Prezydenta RP ochrony polskiej ustawy zasadniczej, a przy tym wzrasta jeszcze bardziej rola ustrojowa głowy państwa. W świetle obowiązujących procedur kontroli konstytucyjności prawa tylko w trybie

[31] Zob. R. Mojak, *Instytucja Prezydenta RP w okresie przekształceń ustrojowych…*, s. 269.

ratyfikacji umów międzynarodowych można poddać wstępnej kontroli konstytucyjność nowych umów międzynarodowych.

Prezydent Aleksander Kwaśniewski, sprawując urząd Prezydenta RP pod rządami Konstytucji RP z 1997 roku i realizując konstytucyjną kompetencję określoną w art. 133 Konstytucji RP, ratyfikował 287 umów międzynarodowych[32], w tym Traktat o przystąpieniu Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej, podpisany w Atenach 16 kwietnia 2003 roku. Zgodnie z postanowieniem art. 90 ust. 3 Konstytucji RP zgodę na ratyfikację tej umowy międzynarodowej wyraził naród w trybie referendum ogólnopolskiego. Referendum to, powszechnie określane mianem referendum akcesyjnego, zostało przeprowadzone 7 i 8 czerwca 2003 roku. Prezydent Aleksander Kwaśniewski, uczestnicząc w procedurach ratyfikacji umów międzynarodowych, nie występował przed ratyfikowaniem umowy międzynarodowej do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zbadania konstytucyjności umowy międzynarodowej. Poza tym jednym instrumentem prawnym, przy użyciu którego Prezydent RP może prowadzić kontrolę polityki zagranicznej rządu, rola Prezydenta RP jest w istocie prawnie ograniczona w sprawach polityki traktatowej. Należy bowiem zaznaczyć, że w procesie wiązania państwa umowami międzynarodowymi Rada Ministrów zawiera umowy międzynarodowe wymagające ratyfikacji (art. 146 ust. 4 pkt 10 Konstytucji RP), natomiast rola Prezydenta RP została „ograniczona" do aktu ratyfikacji, który w formie aktu urzędowego Prezydenta Rzeczypospolitej jednocześnie podlega kontrasygnacie Prezesa Rady Ministrów. Przedstawiona powyżej formalnoprawna rola Prezydenta w zakresie prowadzenia polityki zagranicznej znajduje potwierdzenie w praktyce ustrojowej. Rola Prezydenta RP przy ratyfikacji umów międzynarodowych jest bierna. Prezydent Aleksander Kwaśniewski, ratyfikując przedłożone przez rząd umowy międzynarodowe stosownym aktem urzędowym, dokonał formalnego „zatwierdzenia" wszystkich zawartych przez Radę Ministrów umów międzynarodowych podlegających procedurze ratyfikacji.

Prezydent Rzeczypospolitej reprezentuje państwo nie tylko przez osobiste akty reprezentacji, lecz również przy pomocy pełnomocnych przedstawicieli Rzeczypospolitej Polskiej akredytowanych w innych państwach i przy organizacjach międzynarodowych. Wśród uprawnień związanych

[32] Zob. *Informator Kancelarii Prezydenta RP. Druga Kadencja,* Warszawa 2005, s. 17.

z najwyższą reprezentacją państwa należy także wymienić kompetencje do dokonywania biernej i czynnej legacji. Zgodnie z art. 133 ust. 1, pkt 2 i 3 Konstytucji Prezydent RP posiada prawo mianowania i odwoływania ambasadorów Rzeczypospolitej Polskiej oraz prawo przyjmowania listów uwierzytelniających i odwołujących akredytowanych przy głowie państwa przedstawicieli dyplomatycznych państw obcych. Są to uprawnienia konstytucyjne wyznaczające formalnie rolę Prezydenta RP w zakresie polityki zagranicznej. Nie oznacza to natomiast, że jest to rola w pełni samodzielna. Konstytucja RP z 1997 roku przewiduje bowiem prawny obowiązek współdziałania Prezydenta RP w zakresie polityki zagranicznej z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem (art. 133, ust. 3).

W praktyce ustrojowej ukształtował się określony obyczaj polityczny uzgadniania z rządem w trybie roboczym wykonywania prawa czynnej legacji. Mianowanie na stanowisko ambasadora pełnomocnego przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej jest dokonywane formalnie decyzją Prezydenta RP. Wykształciła się jednakże zasada, że Prezydent RP powołuje tych kandydatów na stanowisko ambasadora, których zaproponuje minister spraw zagranicznych. Faktycznie politykę kadrową kreuje Minister Spraw Zagranicznych i to on jest odpowiedzialny za dobór osób reprezentujących Polskę za granicą. Wpływ ministra na nominacje prezydenckie jest w istocie duży, gdyż nie ma obecnie procedur prawnych regulujących dobór i selekcję kandydatów na ambasadorów. W praktyce kandydaci wyłaniani są w trybie nieformalnym, zaś procedura postępowania w tym zakresie jest zwyczajowa. Kolejność działań jest następująca: minister spraw zagranicznych proponuje kandydata, prezes Rady Ministrów wyraża zgodę, a następnie kandydat poddawany jest procedurze opiniowania przez sejmową Komisję Spraw Zagranicznych. Po posiedzeniu Komisji Spraw Zagranicznych i wyrażeniu przez nią opinii, minister spraw zagranicznych zwraca się do odpowiedniego ministra państwa, do którego kierowany jest ambasador, o *agrément*. Po pozytywnym zaakceptowaniu kandydata przez państwo przyjmujące minister spraw zagranicznych występuje do Prezydenta RP z wnioskiem o mianowanie ambasadora[33]. Udział sejmowej Komisji Spraw Zagranicznych w procesie wyłaniania ambasadora jest również nieformalny. Nie ma żadnej procedury regulaminowej w tej sprawie. Przesłuchiwanie kandydata i wyrażenie opinii odbywa się wyłącznie

[33] Zob. K. Groblewski, *Jak zostać ambasadorem RP*, „Rzeczpospolita", 5 sierpnia 1996 r., nr 181 (4435), s. 4.

zwyczajowo, a opinia Komisji Spraw Zagranicznych nie jest wiążąca ani dla rządu, ani dla Prezydenta RP.

Podobnie zwyczajowo ukształtowała się procedura odwoływania ambasadorów. Misja ambasadora zwyczajowo trwa około czterech lat, ale zdarzają się przypadki wcześniejszego odwołania do kraju z placówki dyplomatycznej.

Prezydent RP Aleksander Kwaśniewski na podstawie art. 133 ust. 1 realizował przysługujące głowie państwa prawo do czynnej i biernej legacji, akceptując przyjętą w praktyce ustrojowej procedurę mianowania i odwoływania przedstawicieli dyplomatycznych Rzeczypospolitej Polskiej akredytowanych w państwach lub przy organizacjach międzynarodowych. W okresie objętym analizą mianował 330 ambasadorów oraz odwołał 142 ambasadorów[34]. Prezydent w procesie mianowania ambasadorów realizował swoją konstytucyjną kompetencję zgodnie z konstytucyjnym zaleceniem współdziałania z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem (ministrem spraw zagranicznych). Można tak ocenić działalność Prezydenta RP Aleksandra Kwaśniewskiego, mając na względzie to, że przy tej liczbie podjętych aktów nominacyjnych publicznie nie odnotowano konfliktu politycznego.

Postawa polityczna Prezydenta RP ukierunkowana na współpracę z rządem miała szczególne znaczenie w okresie funkcjonowania rządu kierowanego przez prezesa Rady Ministrów Jerzego Buzka. Prezydent Aleksander Kwaśniewski ten sposób sprawowania urzędu Prezydenta RP osobiście określił w następujący sposób: „Koabitacja, czyli współdziałanie prezydenta i rządu wywodzących się z dwóch różnych politycznych obozów to (…) wspólna praca dla jednej Ojczyzny – Polski. Z tego punktu widzenia chodzi nie o łaskawą zgodę polityków na taką współpracę, ale o wypełnianie obowiązku, jaki politycy na siebie przyjmują, obejmując wysokie stanowiska państwowe”[35].

Publicznie ujawniony spór o „model czynnej legacji” miał miejsce w pierwszych miesiącach obowiązywania Konstytucji RP z 1997 roku i był to konflikt polityczny pomiędzy prezydentem Aleksandrem

---

[34] Zob. R. Piotrowski, *Prezydentura Aleksandra Kwaśniewskiego w świetle Konstytucji RP…,* s. 35.

[35] Zob. wypowiedź Prezydenta RP Aleksandra Kwaśniewskiego w: *Aleksander Kwaśniewski – po prostu lubię LUDZI. Z Prezydentem RP rozmawia Mirosław Głogowski,* Wyd. Perspektywy Press, Warszawa 2001, s. 64–65.

Kwaśniewskim a premierem Jerzym Buzkiem i ministrem właściwym do spraw zagranicznych. Konflikt ten wywołał Bronisław Geremek, ówczesny minister spraw zagranicznych, który bez wcześniejszego uzgodnienia z prezydentem wystąpił o odwołanie ambasador Ewy Spychalskiej, akredytowanej w Republice Białorusi[36]. W ocenie prezydenta Kwaśniewskiego oznaczało to naruszenie jego uprawnień konstytucyjnych[37].

Napięcie polityczne powstałe na tym tle miało kontekst prawnoustrojowy, wówczas bowiem nie była jednolicie ustalona interpretacja tej instytucji konstytucyjnej. Doktryna prawa konstytucyjnego również nie wypracowała w tej sprawie jednolitego stanowiska[38].

Przedmiotowy spór został rozstrzygnięty na drodze porozumienia, według konstytucyjnej dyrektywy, określonej w art. 133 ust. 3, która w zakresie polityki zagranicznej zobowiązuje do współdziałania Prezesa Rady Ministrów, właściwego ministra oraz Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej[39]. W tej sprawie Prezydent RP Aleksander Kwaśniewski ostatecznie przychylił się do wniosku ministra i odwołał ambasadora[40].

---

[36] Por. M. Kruk, *System rządów w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku…,* s. 41 oraz T. Słomka, *Prezydent Rzeczypospolitej po 1989 roku…,* s. 127.

[37] Zob. J. Paradowska, *Prezydent – rząd – parlament,* [w:] *Dwie kadencje. Szkice o Polsce w okresie prezydentury Aleksandra Kwaśniewskiego,* red. J. Marciniak, Wyd. Studio EMKA, Warszawa 2005, s. 13.

[38] Istotę tego zagadnienia o charakterze prawnoustrojowym w literaturze prawa konstytucyjnego przedstawiła profesor M. Kruk-Jarosz. Mianowicie w jednej z publikacji zwróciła uwagę na to, że ujawnione w praktyce ustrojowej nieporozumienia na tle sporu kompetencyjnego wywołały wówczas kilka aktualnych pytań. Zagadnienie to ujęła w następujący sposób: „Mianowanie i odwołanie ambasadorów jest wyraźną kompetencją prezydenta, jednak minister, po złożeniu wniosku w tej sprawie, utrzymywał, że rola prezydenta jest tu tylko rolą »notariusza« czy »kancelisty« nadającego formalną postać merytorycznej decyzji ministra, ponieważ to rząd prowadzi politykę zagraniczną. Czy jednak ambasador jest bardziej »przedłużeniem« rządu w zakresie prowadzenia polityki zagranicznej, czy prezydent w zakresie reprezentowania państwa na zewnątrz?". Zob. M. Kruk, *System rządów w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku…,* s. 41.

[39] Opinię zbliżoną do zaprezentowanej w tekście przedstawił w literaturze T. Słomka, *Prezydent Rzeczypospolitej po 1989 roku…,* s. 128.

[40] W literaturze rozstrzygnięcie przedmiotowego nieporozumienia zostało ocenione w ten sposób: 1) „Spór został rozstrzygnięty jak właśnie być powinno – porozumienie między prezydentem a ministrem, ale nie rozstrzygnęło to

Opisany kazus, jaki wydarzył się w praktyce ustrojowej sprawowania urzędu prezydenta przez Aleksandra Kwaśniewskiego w zakresie polityki zagranicznej, miał incydentalny charakter. W tym obszarze polityki państwa nie ujawniały się wielkie konflikty. Sprawa ta, pomimo jednostkowego charakteru, a także w istocie drobnej rangi prawnoustrojowej zasługuje na poszerzoną analizę. Stanowi ona potwierdzenie stylu i filozofii politycznej sprawowania w praktyce ustrojowej przez Aleksandra Kwaśniewskiego urzędu Prezydenta RP, który osobiście przedstawił zasady stosowanej w praktyce ustrojowej koncepcji „pracy na urzędzie Prezydenta RP". Istotne znaczenie mają dwie wypowiedzi prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego. Przyjętą w założeniu i realizowaną w praktyce ideę i zarazem sposób działania przedstawił następująco: „W moim przekonaniu do wypełniania misji Prezydenta nie wystarczy tylko skrupulatne wykonywanie konstytucyjnych kompetencji (prerogatyw). Jeśli Prezydent w polskim systemie ustrojowym chce odgrywać rolę arbitra, powinien być politycznym przywódcą w kraju. (…) Swoje przywództwo prezydent musi rozumieć inaczej niż przywództwo rządu czy rywalizację o władzę polityczną między stronnictwami"[41].

Na gruncie przepisów Konstytucji RP z 1997 roku nie powierzono Prezydentowi RP zadania „sprawowania ogólnego kierownictwa w dziedzinie stosunków zagranicznych", które w świetle przepisów Małej Konstytucji z 17 października 1992 roku stanowiło istotny element konstytucyjnej konstrukcji „modelu polskiej prezydentury"[42]. Jednakże rola ustrojowo-polityczna Prezydenta RP w obowiązującym obecnie konstytucyjnoustrojowym systemie władzy państwowej, w sferze spraw zagranicznych nie jest zmarginalizowana ustrojowo. Należy bowiem uwzględnić problematykę roli kreacyjnej Prezydenta RP w zakresie polityki zagranicznej w stosunkach z rządem.

---

kwestii generalnie" (M. Kruk-Jarosz); 2) „Wydaje się, że wszystkie działania w tym zakresie powinny odbywać się za porozumieniem obu organów egzekutywy, gdyż z punktu widzenia formalnoprawnego akty nominacyjne prezydenta wymagają stosownego wniosku ministra spraw zagranicznych i zgody Prezesa Rady Ministrów, który kontrasygnuje ten akt urzędowy głowy państwa" (A. Chorążewska). Zob. M. Kruk, *System rządów…*, s. 41 oraz A. Chorążewska, *Model prezydentury w praktyce ustrojowej…,* s. 160.

[41] Zob. A. Kwaśniewski, *Dom wszystkich Polska,* Wyd. Perspektywy Press, Warszawa 2000, s. 30.

[42] Por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne…,* s. 273.

Janusz Trzciński

Kształtowanie się kognicji sądów administracyjnych od 1980 do 2013 roku

1. Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie kształtowania się kognicji sądownictwa administracyjnego w Polsce od jego reaktywowania w 1980 roku do chwili obecnej. Jednocześnie chciałbym zapoczątkować dyskusję nad możliwościami rozszerzenia tej kognicji bez konieczności zmiany konstytucji czy ustaw, co jest możliwe przy większym aktywizmie sędziowskim połączonym z wydobyciem z obowiązującej konstytucji tych wartości, które wspierałyby taki kierunek orzecznictwa i były wyłomem w tradycjonalistycznym myśleniu o roli sądów administracyjnych i tradycjonalistycznym rozumieniu pojęcia działalności administracji czy aktów administracji. Chodzi o to, że nie można współcześnie redukować działalności administracji publicznej wyłącznie do aktów organów administracji, co ma swój rodowód w ustawie z 1980 roku i w pewnym stopniu także w ustawie z roku 1990[1].

[1] Zob. Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. Nr 4, poz. 8; Ustawa z dnia 24 maja 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. Nr 34, poz. 201.

2. Sądownictwo administracyjne, które powstało na gruncie samoograniczania się administracji państwowej i ma swoje intelektualne źródła w zasadzie proporcjonalności[2], przybiera różne formy organizacyjne[3] i we współczesnych państwach funkcjonuje powszechnie. Zróżnicowany jest także zakres ich kompetencji obok spraw spornych w niektórych państwach (tam gdzie jest model Rad Stanu) opiniują także projekty aktów prawnych. Różnorodność owych modeli sądownictwa administracyjnego pozwala jednak dostrzec cechę dla nich wspólną. Uzasadnieniem dla jego powołania i funkcjonowania jest przekonanie o potrzebie ochrony praw jednostki w sferze prawa publicznego. Potrzeba ta wywołana jest przede wszystkim wszechobecnością administracji w życiu społecznym i dominacją organów administracji nad obywatelem w procesach zarządzania państwem. W procesie stosowania prawa organ administracji łączy bowiem zarówno cechy strony, jak też arbitra rozstrzygającego w imieniu państwa o prawach i obowiązkach jednostki. Owa nierównorzędność teoretycznie ustaje w postępowaniu sądowym, w którym niezależny sąd rozstrzyga spór między jednostką a administracją.

Istotą sądowej kontroli administracji jest ochrona wolności i praw obywatela w stosunkach z administracją. Nie bez znaczenia dla powołania sądownictwa administracyjnego były również nadzieje, jakie wiązano z rolą jego orzecznictwa w okresie kształtowania prawa administracyjnego i jego rozumienia[4].

Powołując w 1980 roku sądownictwo administracyjne w Polsce, co w znacznym stopniu było wynikiem presji społecznej, sięgnięto do wzorów z okresu międzywojennego, narzucając jednak przywróconemu sądownictwu administracyjnemu bardzo wiele ograniczeń organizacyjnych i kompetencyjnych. Ustawa z 1980 roku o Naczelnym Sądzie Administracyjnym wprowadziła sąd jednoinstancyjny, początkowo o bardzo ograniczonej liczbie sędziów i kognicji. Ustawodawca oparł zakres rzeczowy NSA na zamkniętym wyliczeniu kategorii spraw podlegających temu sądowi. Kontrolą sądową objęta była zaledwie niewielka część

[2] Zob. o tym A. Stępkowski, *Zasada proporcjonalności w europejskiej kulturze prawnej*, Liber 2010.

[3] Zob. *La justice administrative en Europe*, Press Universitaires de France, Paris 2007.

[4] Myśl tę przywołuję w: J. Trzciński, *Sądownictwo administracyjne jako gwarant ochrony wolności i praw jednostki*, [w:] *Trzecia władza. Sądy i trybunały w Polsce*, red. A. Szmyt, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2008.

działań administracji. Zakres kognicji, a więc zakres rzeczowy postępowania sądu, wyznaczony był trzema znacznymi ograniczeniami: a) brak było w obowiązującej konstytucji regulacji sądownictwa administracyjnego, co podnosiłoby jego znaczenie ustrojowe i jego gwarancje funkcjonowania, b) wprowadzono zasadę, że do sądu zaskarżona może być jedynie decyzja organu administracji państwowej z powodu jej niezgodności z prawem i c) określono, w jakich sprawach decyzje organów administracji mają być zaskarżane, a więc sporządzono pozytywną klauzulę enumeratywnego wyliczenia spraw możliwych do zaskarżenia do sądu i wreszcie dopuszczono możliwość zaskarżenia innych decyzji, wynikającą z ustaw szczególnych[5]. Wachlarz spraw należących do kognicji NSA obejmował katalog 20 rodzajów spraw. Owo wyliczenie nie obejmowało kategorii decyzji poddanych kontroli, lecz kategorii spraw, w których zapadały decyzje. Słusznie zwraca na tę różnicę uwagę T. Woś[6], pisząc: „ustawodawca (…) dokonał wyliczenia nie kategorii (rodzajów) decyzji poddanych tej kontroli, lecz kategorii (rodzajów) spraw obejmujących znakomitą większość decyzji wydanych w sprawach typowych dla stosunków administracja państwowa – obywatel. Przemawia za tym również analiza katalogu spraw wymienionych w art. 196 § 2 Kpa. Sprawy te zostały ujęte w sposób przedmiotowy".

Sprawy wyliczone w ustawie podlegające zaskarżeniu do sądu obejmowały różnorodne kategorie spraw[7] w zasadzie z zakresu spraw gospodarczych i socjalnych: od budownictwa, gospodarki przestrzennej, gospodarki terenami rolniczymi, obrotu nieruchomościami, poprzez sprawy ewidencji ludności, aktów stanu cywilnego, wytwórczości, rzemiosła, podatków i ceł, aż do spraw zatrudnienia, zdrowia i opieki społecznej. Katalog ten, choć nie był mały, to jednak ograniczony. Poza nim pozostawała duża sfera spraw związanych z prawami politycznymi jednostki, a w sprawach, gdzie była dopuszczona skarga, ograniczała się ona jedynie do decyzji administracyjnej.

3. Istotne poszerzenie kognicji NSA nastąpiło w wyniku uchwalenia kolejnej ustawy w 1990 r. nowelizującej dotychczasową z 1980 roku. Była to

---

[5] Zob. art. 150[7] cyt. ustawy o NSA z 1980 r.

[6] Zob. T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. Lexis Nexis, Warszawa 2005, s. 42.

[7] Zob. art. 150 § 2 ustawy o NSA z 1980 r.

nowelizacja, która zapoczątkowała kierunek zmian w zakresie właściwości rzeczowej sądów administracyjnych w późniejszych ustawach. Zasadniczą różnicą w porównaniu z ustawą z 1980 roku było wprowadzenie zasady (art. 196 § 1 Kpa), według której wszystkie decyzje administracyjne (z wyjątkiem spraw wyliczonych w art. 196 § 4) mogły być zaskarżone do sądu administracyjnego. Przyjęcie takiej swoistej klauzuli generalnej[8] zastępującej zasadę enumeracji spraw podlegających skardze do sądu było odzwierciedleniem demokratyzacji[9] życia społecznego i poszerzania sfery ochrony wolności i praw obywatelskich. Zmiana ta ponadto dopuszczała możliwość zaskarżania do NSA ważniejszych postanowień wydawanych w postępowaniu administracyjnym oraz w postępowaniach egzekucyjnych i zabezpieczającym w administracji. Równocześnie z chwilą reaktywowania samorządu terytorialnego pojawiła się, również przewidziana w ustawie z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym, skarga na uchwały gminy będąca ważnym instrumentem poszerzenia ochrony interesów jednostki, skarga na rozstrzygnięcie organów nadzorczych stwierdzających nieważność uchwał gmin, a także skargi na sprzeczność z prawem uchwał związków komunalnych. Poddano też kognicji sądów rozstrzyganie sporów kompetencyjnych pomiędzy organami samorządu a terenowymi organami administracji rządowej, a także bezczynność organów administracji. To były najistotniejsze zmiany powodujące rozszerzenie się kognicji sądów administracyjnych, a w ten sposób obejmowanie kontrolą sądową coraz to większej sfery działań administracji publicznej.

Wyłączono spod kognicji sądów administracyjnych na podstawie art. 196 § 4 Kpa siedem rodzajów spraw, z których część została pozostawiona do dnia dzisiejszego. Należały do nich sprawy:

1) wynikające z nadrzędności i podległości organizacyjnej w stosunkach między organami administracji państwowej,
2) wynikające z podległości służbowej w urzędach organów administracji państwowej oraz w innych państwowych jednostkach organizacyjnych,
3) odmowy powołania lub mianowania na stanowiska kierownicze i do pełnienia funkcji w organach państwowych, chyba że obowiązek powołania lub mianowania wynika z przepisów prawa,

[8] Zob. o tym T. Woś [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, s. 42.

[9] Zob. J. Trzciński, *op. cit*., s. 130.

4) dyscyplinarne,
5) udzielania wiz, przyznawania prawa azylu, uzyskiwania zezwolenia na pobyt stały i wydalania, chyba że cudzoziemiec przebywa legalnie w Rzeczypospolitej Polskiej,
6) należące do właściwości Urzędu Patentowego i Komisji Odwoławczej przy tym Urzędzie,
7) należące do właściwości innych sądów.

4. Uchwalenie ustawy z dnia 11 maja 1995 roku o Naczelnym Sądzie Administracyjnym było kontynuacją rozszerzania kognicji sądów administracyjnych. Ustawa ta była kolejnym krokiem w kształtowaniu modelu sądownictwa administracyjnego w Polsce. Utrzymany został model jednoinstancyjnego sądownictwa. Zakres właściwości określono w ustawie szerzej aniżeli poprzednio. Właściwość i zakres właściwości co do zasady określone zostały w art. 16–20 ustawy. Do kognicji NSA (art. 16 ustawy) należało orzekanie w sprawach skarg na:

1) decyzje administracyjne,
2) postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo kończące postępowanie, a także rozstrzygające sprawę co do istoty,
3) postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które służy zażalenie,
4) inne niż określone w pkt 1–3 lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące przyznania, stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa,
5) uchwały organów gmin stanowiących przepisy gminne oraz akty terenowych organów administracji rządowej stanowiących przepisy prawa miejscowego,
6) uchwały organów gmin i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej,
7) akty nadzoru nad działalnością organów samorządu terytorialnego.

Sąd miał prawo orzekać także w sprawach, w których przepisy ustaw szczególnych przewidywały sądową kontrolę. Sąd miał prawo rozpoznawać skargi na bezczynność organów w przypadkach określonych w art. 16 ust. 1–4, a także rozstrzygać sprawy o właściwość między organami samorządu terytorialnego a terenowymi organami administracji rządowej i udzielać odpowiedzi na pytania prawne Samorządowego Kolegium Odwoławczego.

Najistotniejszą nowością z punktu widzenia ochrony praw jednostki było rozszerzenie kognicji na inne niż decyzje i postanowienia akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące przyznania, stwierdzenia albo uznania uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa. Ta kompetencja oparta jest na działalności administracyjnej, a więc na stronie przedmiotowej rozstrzygnięcia niekoniecznie podejmowanego przez organ administracji państwowej. Przepis ten jest powtórzony w obowiązującej obecnie ustawie i daje duże możliwości sądom poszerzenia sfery ochrony obywatela przed różnego rodzaju aktami administracyjnymi podejmowanymi nie tylko przez organy administracji publicznej. Do tego zagadnienia wrócę w dalszym ciągu rozważań.

Co się tyczy wyłączeń (art. 19 ustawy o NSA) kognicji sądu, to obejmowała ona sprawy:

1) należące do właściwości innych sądów,
2) wynikające z nadrzędności i podległości organizacyjnej w stosunkach pomiędzy organami administracji publicznej oraz wynikających z podległości służbowej pomiędzy przełożonymi i podwładnymi w urzędach tych organów, a także w jednostkach wojskowych,
3) dyscyplinarne,
4) odmowy mianowania na stanowiska lub powołania do pełnienia funkcji w organach administracji publicznej, chyba że obowiązek mianowania lub powołania wynika z przepisów prawa,
5) wiz i zezwoleń na przekroczenie przez cudzoziemca granicy państwa, zezwoleń na pobyt stały i wydalania z terytorium Rzeczypospolitej polskiej, z wyjątkiem przypadków dotyczących cudzoziemców przebywających legalnie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,
6) należące do właściwości Komisji Odwoławczej przy Urzędzie Patentowym Rzeczypospolitej Polskiej.

Były to wyłączenia podobne, choć nie identyczne, do wyłączeń znanych ustawie z 1990 roku.

5. Ostateczny kształt sądownictwo administracyjne przybrało po uchwaleniu Konstytucji w 1997 roku i przyjęciu w 2002 roku dwóch ustaw określających ustrój sądów i postępowanie przed sądami administracyjnymi. Stosownie do postanowień Konstytucji z 1997 roku powołano dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne i określono odpowiednio właściwość NSA i sądów wojewódzkich. Rozstrzygającym o określeniu kognicji sądów administracyjnych jest art. 184 Konstytucji:

> Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej.

Konstytucyjna regulacja kognicji sądów administracyjnych oznacza przede wszystkim gwarancje konstytucyjne dla właściwości i zakresu działania sądów. Szczegółowa regulacja zakresu właściwości rzeczowej sądów administracyjnych jest określona w obowiązującym art. 3 i 4 Ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (P.p.s.a.). Jest on w dużym stopniu powtórzeniem rozwiązań przyjętych w ustawie z 1995 roku i stanowi, że:

> Art. 3. § 1. Sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie.
> § 2. Kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na:
> 1) decyzje administracyjne;
> 2) postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo kończące postępowanie, a także na postanowienia rozstrzygające sprawę co do istoty;
> 3) postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które służy zażalenie;
> 4) inne niż określone w pkt 1–3 akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa;
> 4a) pisemne interpretacje przepisów prawa podatkowego wydawane w indywidualnych sprawach;
> 5) akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej;
> 6) akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej;
> 7) akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego;
> 8) bezczynność organów w przypadkach określonych w pkt 1-4a.
> § 3. Sądy administracyjne orzekają także w sprawach, w których przepisy ustaw szczególnych przewidują sądową kontrolę, i stosują środki określone w tych przepisach.
> Art. 4. Sądy administracyjne rozstrzygają spory o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego i między samorządowymi kolegiami odwoławczymi, o ile odrębna ustawa nie stanowi inaczej, oraz

> spory kompetencyjne między organami tych jednostek a organami administracji rządowej.

Nadto sądy administracyjne NSA i wojewódzkie sądy administracyjne są kompetentne do rozstrzygania skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. Art. 285a stanowi, że:

> Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia przysługuje od prawomocnego orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego, gdy przez jego wydanie została stronie wyrządzona szkoda, a zmiana lub uchylenie orzeczenia w drodze innych przysługujących stronie środków prawnych nie było i nie jest możliwe.

Co się tyczy wyłączenia spod kognicji sądów administracyjnych poszczególnych spraw, to art. 5 P.p.s.a zalicza do nich sprawy:

1) wynikające z nadrzędności i podległości organizacyjnej w stosunkach między organami administracji publicznej;
2) wynikające z podległości służbowej między przełożonymi i podwładnymi;
3) odmowy mianowania na stanowiska lub powołania do pełnienia funkcji w organach administracji publicznej, chyba że obowiązek mianowania lub powołania wynika z przepisów prawa;
4) wiz wydawanych przez konsulów, z wyjątkiem wiz wydanych cudzoziemcowi będącemu członkiem rodziny obywatela państwa członkowskiego Unii Europejskiej, państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Konfederacji Szwajcarskiej, w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 14 lipca 2006 roku o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin (Dz.U. Nr 144, poz. 1043);
5) zezwoleń na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego wydawanych przez konsulów.

Opisane powyżej nowe regulacje „są kontynuacją tendencji do dalszego poszerzania zakresu właściwości sądów administracyjnych, pozwalającej na pełniejszą kontrolę działań administracji publicznej. Dotyczy to na przykład możliwości skargi na akty prawa miejscowego, jak też na inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej. Rozszerzenie sądowej kontroli

działalności administracji publicznej na akty stanowienia prawa, a nie tylko stosowania prawa, znacznie poszerzyło ten system kontroli i system ochrony praw jednostki. W zakresie regulacji zabezpieczających prawa jednostki do wyroku i jego efektywnego wykonania zwraca uwagę skarga na bezczynność organu, jak też skarga na niewykonanie wyroku sądu. Efektywności postępowania sądowo-administracyjnego, w szczególności w zakresie możliwości szybszego zakończenia prawy, służy ponadto instytucja samokontroli organu administracji publicznej, jak też przewidziane w ustawie postępowanie mediacyjne i uproszczone. Wreszcie, wyposażono sądy i prezesa NSA w kompetencję do sygnalizowania nieprawidłowości w organizacji i funkcjonowaniu administracji publicznej"[10].

Istotne jest także i to, że regulacje kognicji sądów administracyjnych w ustawie z 2002 roku pozwalają na kontrolę aktów nie tylko organów administracji państwowej, ale także wszelkich innych podmiotów, które nie będąc organami administracji publicznej wykonują czynności z zakresu administracji publicznej, czyli sprawują działalność administracji publicznej. To pokazuje, jaką drogę przeszła reforma sądownictwa administracyjnego – od kontroli tylko decyzji organów administracji państwowej do kontroli działań administracji publicznej, które we współczesnych państwach wykonują nie tylko organy administracji publicznej.

Powyższa okoliczność tak znacznego rozszerzenia kognicji sądów administracyjnych niektórym daje powody do formułowania poglądów, z którymi się nie godzę, że „Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wytycza maksymalne, a być może nawet zbyt szerokie granice kontroli sądowo-administracyjnej. Jest niewątpliwe, że dalsze ich rozszerzenie musiałoby niekorzystnie odbić się na standardzie ochrony sądowej udzielanej skarżącym"[11].

Ustalony zakres kontroli w Konstytucji, p.p.s.a. oraz poszczególnych ustawach uważam za odpowiedni dla prawidłowej ochrony praw jednostki. Byłbym nawet zwolennikiem jego poszerzania, a przynajmniej takiej reinterpretacji w szczególności art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., która umożliwiłaby bez istotnej nowelizacji konstytucji objęcie kontrolą działalności niewątpliwie mającej charakter działalności administracji publicznej dotąd przez sądy i w pewnym stopniu także przez naukę prawa konstytucyjnego

[10] J. Trzciński, *op. cit*., s. 131.

[11] W. Chróścielewski [w:] *Polskie sądownictwo administracyjne*, red. Z. Kmieciak, Warszawa 2006, s. 67.

i administracyjnego wyjętej spod kognicji sądów. Mam tu na uwadze np. niektóre akty lub czynności Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, a także Najwyższej Izby Kontroli[12] na przykład w zakresie decyzji o wszczęciu postępowania kontrolnego wobec podmiotu, który twierdzi, że kontroli NIK nie podlega.

Rozważmy to zagadnienie na przykładzie orzeczeń sądów administracyjnych rozpoznających skargi na akty Prezydenta RP[13] związane z nadaniem obywatelstwa, powołania na stanowisko sędziego, ułaskawienia i dostępu do informacji, a także na przykładzie orzecznictwa NSA związanego z aktami NIK niebędącymi wynikiem kontroli, lecz jej przesłanką.

Analiza cytowanych w przypisie 15. orzeczeń sądów administracyjnych, uzasadniających brak właściwości sądów administracyjnych do rozpoznawania skarg na akty lub bezczynność prezydenta, sprowadza się do następujących argumentów:

1) Prezydent RP nie jest organem administracji publicznej;
2) akty (postanowienia) Prezydenta RP nie są działaniami z zakresu administracji publicznej;
3) i nie stosuje się do nich Kpa;
4) opisane powyżej kompetencje Prezydenta RP to wykonywanie prerogatyw, które w uzasadnieniach wyroków nazywa się autonomicznymi i uznaniowymi upoważnieniami prezydenta niepodlegającymi z tego powodu kontroli sądów.

Temu katalogowi argumentów – pod rozwagę do dyskusji – można przytoczyć kontrargumenty:

1) w demokratycznym państwie prawa nie powinno być sytuacji, w której nawet najwyższy organ w państwie realizujący swoje kompetencje nie podlega żadnej kontroli;

---

[12] Zwraca na to zagadnienie uwagę D. Kryska, *Kilka uwag o zakresie kognicji sądów administracyjnych wobec konstytucyjnych organów w Czechach i w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2012, nr 6, s. 179 nn.

[13] Uchwała NSA z dnia 9 listopada 1998 r. o sygn. akt OPS 4/98; Postanowienie NSA z dnia 22 marca 2012 r. o sygn. akt I OSK 20/12; Postanowienie NSA z dnia 16 października 2012 r. o sygn. akt I OSK 1885/12; Wyrok NSA z dnia 29 lutego 2012 r. o sygn. akt I OSK 2196/11; Postanowienie NSA z dnia 24 października 2012 r. o sygn. akt I OZ 802/12; Postanowienie WSA z dnia 9 stycznia 2013 r. o sygn. akt IV SO/Wa 41/12; Postanowienie NSA z dnia 19 stycznia 2012 r. o sygn. akt II GSK 759/11.

2) stosownie do Konstytucji z 1997 r. (art. 45 i 77) każdemu służy skarga do sądu;
3) argument z wykonywania prerogatyw jest nieco chybiony. Jeśli uznać bowiem, że jest to taka kompetencja Prezydenta RP, która nie wymaga kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów, to nie ma żadnego związku pomiędzy kontrasygnatą a wyłączeniem takiej kompetencji spod kognicji sądów;
4) nie są przekonujące argumenty, że akty urzędowe Prezydenta RP na pewno nie mieszczą się w dyspozycji art. 3 § 2 pkt 4 (inne akty i czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa);
5) wątpliwe jest kategoryczne wyłączenie niektórych aktów urzędowych Prezydenta RP spod „działalności administracji publicznej". W jednym z cytowanych orzeczeń, I OSK 1885/12, czytamy: „W oparciu o koncepcje klasyczne doktryny prawa administracyjnego należy przyjąć, że działalność administracji publicznej to bezpośrednia, praktyczna realizacja zadań państwa przez powołane do tego organy państwa, zgodnie z przepisami prawa materialnego, które normują treść zadań państwa, a w następstwie konsekwencje prawne dla stosunków prawnych, bądź przez ich kształtowanie z mocy prawa bądź jako podstawy władczej indywidualizacji w przewidzianej w przepisach prawa materialnego formie. Działalność administracji publicznej jest to zatem bezpośrednie, praktyczne realizowanie zadań państwa przez kształtowanie stosunków prawnych w określonych dziedzinach życia społecznego, zgodnie z treścią wyznaczoną w normach materialnego prawa administracyjnego".

Podana definicja jest argumentem za uznaniem niektórych aktów Prezydenta RP za działania z zakresu administracji publicznej. Piszę o niektórych aktach Głowy Państwa wymienionych w art. 144 ust. 3 (prerogatywach), nie wszystkie tam wymienione uznałbym bowiem za akty z zakresu administracji publicznej podlegające kognicji sądu. Za takie uznałbym te, gdzie toczyło się postępowanie według reguł przypisanych ustawą, jako element konieczny do podjęcia aktu przez Prezydenta. Dotyczy to właśnie powoływania sędziów[1] czy nadania obywatelstwa. Nie dotyczyłoby na przykład powoływania Prezesów NSA czy Prezesów Sądu Najwyższego albo nadawania orderów lub odznaczeń czy nawet ułaskawień.

Sugerując poddanie niektórych kompetencji Prezydenta (w tym bezczynność) kognicji sądów, zdaję sobie oczywiście sprawę z zakresu rygorów niewykonania takiego orzeczenia wynikających z innych przepisów konstytucji opisujących pozycję ustrojową Prezydenta. Wydaje się, że żądanie uzasadnienia aktu przez Prezydenta RP nie byłoby naruszeniem jego pozycji ustrojowej, a byłoby spełnieniem postulatu, aby w sprawach konstytucyjnych wolności i praw jednostki, kształtujących jej status prawny i zawodowy, była gwarancja sądowa.

Jacek M. Majchrowski

W poszukiwaniu nowego modelu parlamentaryzmu – Krajowa Rada Narodowa

Krajowa Rada Narodowa uznawana bywa w polskiej literaturze (głównie historycznej, bo prawnicy – na ogół – dokonują bardziej beznamiętnych analiz) bądź za wyczekiwany krok w budowie nowej władzy, bądź za przejaw zdrady narodowej. Odchodząc od ocen polityczno-emocjonalnych i prezentując tę instytucję w sposób faktograficzny, i – w miarę możliwości – referujący, należy jednak przy tym brać pod uwagę, że w stu procentach od politycznych odniesień nie uciekniemy – KRN była bowiem rezultatem określonego, głównie międzynarodowego, układu sił.

Rok 1943 przynosi coraz wyraźniejsze sygnały wskazujące na dalsze losy wojny i zmiany w układzie sił aliantów. Związek Radziecki, po klęskach w ostatnich latach, zdobywa powoli przewagę nad siłami niemieckimi, w rok później zaczyna wypieranie wojsk niemieckich najpierw z terytorium w granicach zaatakowanych 22 czerwca 1941 roku[1],

[1] M. Turlejska, *Zapis pierwszej dekady 1945–1954*, Warszawa 1972, s. 11. Zasadnicze znaczenie miał przełom stalingradzki i zakończona 2 lutego 1943 r. kapitulacja 300-tysięcznego zgrupowania niemieckiego w bitwie nad Wołgą. K. Kersten pisze dobitnie, iż w 1943 r. wykluwają się dwa współzależne układy:

a następnie z terenów Polski przedwrześniowej. Coraz bardziej uwidocznia się, że najważniejszym problemem politycznym jest kwestia losów terenów okupowanych dotąd przez III Rzeszę, a centralnym miejscem w tej walce, głównie ze względu na swoje położenie, staje się Polska. Z czasem, po konferencjach w Jałcie i Teheranie, okaże się, że Polska znajdzie się w strefie wpływów radzieckich i w zupełnie innych niż przed wybuchem wojny granicach[2]. I to było zasadniczą przesłanką, która doprowadziła do zaistniałych rozwiązań. Ale nie jedyną. Drugą, będącą w pewnym stopniu konsekwencją pierwszej, była możliwość odegrania przez lewicę znacznie większej niż dotąd roli. Podobnie jak na emigracji, sytuacja polityczna na ziemiach polskich prowadziła do rozpadu istniejących stronnictw politycznych i powstania nowych, dotąd nieznanych. Proces ten przebiegał wyraźnie także na lewicy, a zwłaszcza w jej części mającej oparcie w Związku Radzieckim[3].

W interesującym nas okresie tworzą się przeto dwa ośrodki lewicowe. Pierwszy, w kraju, gdzie od początku 1943 roku działa Polska Partia Robotnicza, na czele której, po wewnętrznych walkach, staje – jako sekretarz generalny – Władysław Gomułka, i drugi, przygotowywany od 1943 roku, w Związku Radzieckim. W tym drugim na czoło wysuwa się Związek Patriotów Polskich z Wandą Wasilewską oraz Centralne Biuro Komunistów Polskich z Aleksandrem Zawadzkim. Na skutek zerwania jesienią 1943 roku łączności radiowej, co trwało do momentu przejścia frontu w lutym 1944, brak było korelacji między oboma ośrodkami. Stąd też, o ile rząd pod pierwotną nazwą Polskiego Komitetu Narodowego przygotowywany był w Związku Radzieckim, o tyle KRN formowana była w kraju bez porozumienia z władzami radzieckimi. Gdy informacja o powstaniu KRN dotarła do Stalina, należało zmienić plany – uznano,

międzynarodowy – miejsce Polski w strefie dominacji radzieckiej i wewnętrzny – monopol władzy partii komunistycznej, *Narodziny systemu władzy. Polska 1943–1948*, Paryż 1986, s. 15.

[2] Szerzej zob.: W. Pobóg-Malinowski, *Najnowsza historia polityczna Polski 1864–1945*, t. 3, Londyn 1981, rozdział „Jałta".

[3] Podkreślić w tym miejscu należy, że lewica nie była jednolita ani pod względem programowym, ani politycznym (mam tu na myśli zwłaszcza rozumienie relacji z ZSRR), ani też narodowościowym. I choć nas interesuje sytuacja u kresu II wojny światowej, to zwrócić należy uwagę, iż podziały te odbijać się będą czkawką właściwie do lat 70. XX wieku, tzn. do czasu, gdy władzę obejmie ekipa niesięgająca swymi korzeniami okresu wojny.

że najlepszym wyjściem będzie połączenie obu działań[4]. Rezultatem tego było sformułowanie w Manifeście PKWN, iż Komitet powstał na mocy decyzji KRN, której przypisano uprawnienia tymczasowej władzy ustawodawczej[5] o charakterze tymczasowego parlamentu, określając ją jako organ koalicyjny, w skład którego wejdą „reprezentanci stronnictw demokratycznych – ludowcy, demokraci, socjaliści, członkowie PPR i innych organizacji"[6].

Konsekwencją decyzji, że Polska znajdzie się w strefie wpływów radzieckich, była z jednej strony budowa wspomnianych instytucji parlamentarnych i rządowych, z drugiej zaś stopniowa utrata znaczenia instytucji funkcjonujących na emigracji, które w końcu przestały być uznawane.

Nasuwa się w tym miejscu pytanie o legitymizację nowych władz: na ile bowiem nowy twór, określany jako ciało ustawodawcze jest legalny,

---

[4] 20 lipca 1944 r. w Moskwie przedstawiciele obu ośrodków podjęli decyzję o przekształceniu utworzonej tegoż dnia Delegatury KRN dla Obszarów Wschodnich w PKWN, który dzień później podjął działania, a następnie ogłosił Manifest. Oznaczało to, że KRN jako tymczasowy parlament wyłonił tymczasową władzę wykonawczą. Szerzej: A. Czubiński, *Najnowsze dzieje Polski do roku 1945*, Poznań 1994, s. 571 i nast.

[5] Pisze o tym R. Kaczmarek, *Historia Polski 1914–1989*, Warszawa 2010, s. 481.

[6] Manifest Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 22 lipca 1944 r., za: *Konstytucja i podstawowe akty ustawodawcze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, oprac. A. Gwiżdż i J. Zakrzewska, Warszawa 1964. Tak naprawdę należy mieć świadomość, że partie współtworzące KRN: rozłamowa grupa RPPS i grupa „Woli Ludu" były bardzo niewielkie, inne zaś drobniejsze grupy były w dużej mierze fikcją polityczną. Warto przypomnieć, że w trakcie pierwszych rozmów przedstawicieli PPR z Delegaturą Rządu nie przewidywano tworzenia odrębnej struktury władzy. Przewidywano, że w pierwszym etapie PPR uczestniczyć będzie w rządach koalicyjnych – ogólnonarodowym froncie antyfaszystowskim. Koncepcja utworzenia odrębnych struktur zrodziła się dopiero w II połowie 1943 r., po wymordowaniu w sierpniu pod Borowem oddziału Gwardii Ludowej przez oddziały Akcji Specjalnej NSZ, a także po Deklaracji Krajowej Reprezentacji Politycznej z tegoż miesiąca o współdziałaniu czterech stronnictw do czasu przeprowadzenia wyborów w wolnej Polsce, K. Kersten, *op. cit.*, s. 22. Warto przypomnieć, że 9 stycznia 1944 r. środowiska emigracyjne ogłosiły powołanie do życia Rady Jedności Narodowej, a więc ciała w założeniu mającego mieć charakter ustawodawczy. Faktycznie natomiast rozpoczęcie działalności przez ten *quasi*-parlament powołany jakby w odwecie za ustanowienie KRN nastąpiło w dwa miesiące później.

zwłaszcza w świetle istnienia podobnych ciał na uchodźstwie, ciał, które nie spełniały swej roli, powoływane były w sposób wynikający z wojennych uwarunkowań, lecz były wówczas uznawane przez zachodnich aliantów. Prześledźmy sposób argumentacji nowej władzy, która nie może z racji sytuacji wojennej wywieść swej legitymizacji z wyborów (podobnie zresztą, jak i tworzone w Londynie *quasi*-parlamenty). Szukając uzasadnienia innego niż demokratyczne, musi wybrać sposób alternatywny, a więc rewolucyjny. Czyni to, mając świadomość, że nie jest reprezentantem całego narodu, a jedynie zamierza zdobyć władzę „dla mas ludowych z klasą robotniczą na czele"[7]. Przejęcie władzy przy kierowaniu się taką zasadą oznacza w praktyce także zmianę ustroju społeczno-politycznego. Zasady tegoż ustroju wyrażone zostały w pół roku później w Manifeście PKWN. Ale oprócz tego istotna była kwestia zerwania ciągłości historycznej, powołania się na inny mandat, inne umocowanie, inną legitymizację. Otóż KRN nie opierała się na dawnych normach prawnych – mamy tu na myśli konstytucję kwietniową – lecz sięgała do konstytucji marcowej jako „jedynie obowiązującej konstytucji legalnej uchwalonej prawnie", z tym że z zastrzeżeniem, iż jednak tylko „podstawowe założenia konstytucji z 17 III 1921 r. obowiązywać będą aż do zwołania (…) Sejmu Ustawodawczego"[8].

Pomijając fakt, że uzasadnienie to zostaje doprecyzowane dopiero kilka miesięcy po powołaniu KRN, nie można nie zauważyć, że stwarzało to podstawy do sięgnięcia po władzę na drodze konstytucyjnej, a konsekwencją tego, jak stwierdza jeden z autorów, jest „zerwanie z fikcją legalizmu pielęgnowanego przez ugrupowania podziemia londyńskiego"[9]. Mamy więc do czynienia z jednej strony z uzasadnieniem rewolucyjnym, a z drugiej starającym się jednak zachować ciągłość prawną, choć proponującym dosyć doraźne rozwiązanie[10]. Było ono o tyle istotne, że od

[7] K. Grzybowski, *Polskie prawo państwowe*, Kraków 1951, s. 184.

[8] Manifest PKWN.

[9] J. Pawłowicz, *Krajowa Rada Narodowa w okresie okupacji*, [w:] *Krajowa Rada Narodowa*, red. A. Burda, Wrocław 1976, s. 30–31.

[10] Odmiennie S. Rozmaryn: stwierdza on, że legalność KRN płynęła nie z konstytucji przedwrześniowych, lecz z woli klas pracujących, a więc z woli narodu. KRN, opierając swą działalność na demokratycznych zasadach konstytucji marcowej, przywracała je swoją mocą. Mogła zmienić przepisy konstytucji marcowej, których przywrócenie opierało się na jej woli. *Polskie prawo państwowe*,

konstytucji kwietniowej odcinało się szereg ugrupowań, także tych popierających prezydenta na uchodźstwie, a nawet wchodzących w skład rządu emigracyjnego. Ten akt prawny był przeto kontestowany nie tylko przez rewolucyjną lewicę, lecz i część londyńskich ugrupowań. Nawiązanie do uregulowań konstytucji marcowej nie było więc traktowane jako zamach stanu, lecz odsunięcie od władzy uzurpatorów pretendujących do niej na podstawie aktów prawnych nieuznanych za legalne przez większą część społeczeństwa[11]. K. Grzybowski precyzuje, że KRN nie opierała swej władzy na dawnych normach prawnych, lecz czerpała ją z nowych faktów politycznych[12].

O ile kwestia wypełniania funkcji ustawodawczych – jak przekonamy się w dalszych rozważaniach – jest w przypadku KRN jednoznaczna, o tyle kwestia uznania jej za organ przedstawicielski jest już w literaturze dyskusyjna. Nie wdając się tu w szczegółowe rozważania, warto przypomnieć, że o ile Marian Kallas i Adam Lityński stwierdzają brak podstaw do uznania KRN za „organ przedstawicielski narodu polskiego"[13], o tyle Jadwiga Zakrzewska stwierdza, że była ona „swoistym organem przedstawicielskim powołanym w drodze pozawyborczej"[14]. Ta druga koncepcja wydaje się bardziej słuszna także z punktu widzenia tzw. poprawności politycznej. Pozwala w identyczny sposób traktować bowiem *quasi*-parlamenty emigracyjne, podczas gdy pierwsza, idąca na fali odnowy, zapomina o wspomnianych konsekwencjach.

Po raz pierwszy o zamiarze powołania do życia KRN dowiadujemy się z Manifestu Demokratycznych Organizacji Społeczno-Politycznych i Wojskowych z 15 grudnia 1943 roku, przygotowanego przez kilka niewielkich, by nie powiedzieć fasadowych organizacji[15]. Istniał już wów-

---

Warszawa 1949, s. 100–101, zob. też K. Grzybowski, *Ustrój Polski współczesnej 1944–1948*, s. 13.

[11] Pogląd ten formułuje W. Góra, *Powstanie władzy ludowej w Polsce*, Warszawa 1972, s. 77.

[12] *Polskie…*, *op. cit*., s. 191.

[13] M. Kallas, A. Lityński, *Historia ustroju i prawa Polski Ludowej*, Warszawa 2003, s. 45.

[14] J. Zakrzewska, *Krajowa Rada narodowa jako organ przedstawicielski*

[15] Opublikowany został na łamach „Trybuny Wolności" z 15 grudnia 1943 r. oraz w formie osobnego druku w końcu grudnia. Te dwie wersje nieco się od siebie różniły.

czas, od 28 listopada 1943 roku, Komitet Organizacyjny Krajowej Rady Narodowej[16], którą to Radę powołano w noc sylwestrową z 31 grudnia 1943 na 1 stycznia 1944 roku. Na pierwszym posiedzeniu, które odbyło się w Warszawie, obecnych było, wedle różnych źródeł, 19 lub 20 działaczy na ogólną liczbę 31 oddelegowanych przez tworzące ją organizacje[17]. Na posiedzeniu tym wydany został dekret o powołaniu i organizacji Armii Ludowej oraz mianowano Michała Rolę Żymierskiego jej naczelnym dowódcą[18]. KRN wydała także Statut Tymczasowy Rad Narodowych, rozpoczynając tym samym budowę aparatu rad narodowych, a więc terenowych organów władzy. Zwrócono się równocześnie z apelem do państw sprzymierzonych o pomoc w zaopatrzeniu AL w broń, a także sformułowano postulat utworzenia Rządu Tymczasowego, którego celem będzie przeprowadzenie reform społecznych.

Wydawanie aktów o charakterze ustawodawczym sytuowało KRN jako organ o takich uprawnieniach. Warunki konspiracyjne nie pozwalały jednak na odbywanie spotkań w tak licznym gronie, jak w noc sylwestrową[19]. Jej bieżące działania przejęte zostały przez Prezydium KRN, w skład którego wchodzili przedstawiciele PPR, socjalistów, ludowców i demokratów, a także Naczelny Dowódca Armii Ludowej. Oznaczało to, że nie wybierano osób personalnie, zostawiając miejsce grupom politycznym delegującym swoich przedstawicieli[20].

Członkiem KRN z tytułem posła do KRN – mającym immunitet – zostawało się po przejściu pewnej procedury. Pierwszym jej elementem

---

[16] K. Mijal, *Jak organizowano pierwsze posiedzenie KRN*, „Głos Ludu", 1 stycznia 1949 r.

[17] Była to decyzja celowa, by w razie aresztowania obradujących pozostała grupa mogąca kontynuować działania. Niektórzy jednak nie dotarli ze względu na trudności komunikacyjne. Nazwiska 19 członków uczestniczących w pierwszym posiedzeniu podaje J. Pawłowicz, *Krajowa…*, *op. cit*., s. 24–25.

[18] Szerzej: *Marszałek Polski Michał Żymierski*, autorstwa niewymienionych z nazwisk historyków Wojskowego Instytutu Historycznego, Warszawa 1983, s. 94 i nast. W kilka miesięcy później KRN uchwaliła ustawę o przejęciu zwierzchnictwa nad Armią Polską w ZSRR i scalenia jej z Armią Ludową w Wojsko Polskie, Dz.U. RP, 1944, nr 1, poz. 2.

[19] Mowa tu o spotkaniu założycielskim.

[20] *Archiwum Ruchu Robotniczego*, Warszawa 1975, t. 2, s. 58–59. Decyzja ta oznaczała w praktyce, że oficjalnie PPR nie miała w Prezydium KRN swojego przedstawiciela, albowiem zarówno B. Bierut, jak i M. Żymierski przedstawiani byli wówczas jak bezpartyjni.

było przedstawienie kandydata przez organizację lub zrzeszenie, następnie następowało zakwalifikowanie go przez Prezydium KRN, potem plenum i po jego uchwale kandydat składał ślubowanie. Osoba, która została posłem, mogła równocześnie sprawować inne stanowisko publiczne. Mogła jednak być zawieszona w prawach członka KRN, co następowało zwykłą większością głosów, lub zostać wykluczona większością 2/3 głosów. W jej miejsce organizacja delegująca go mogła zaproponować kogoś innego. Prezydium, wykonując bieżące zarządzanie, przejęło funkcję głowy państwa, pełniąc ją do 20 września, kiedy to weszła w życie ustawa o kompetencji przewodniczącego KRN[21]. Od tego momentu za głowę państwa uznać należy wyłącznie przewodniczącego KRN B. Bieruta. Nim jednak przejdziemy do analizy tego okresu, warto zwrócić uwagę, że pierwszy okres działalności KRN i jego cotygodniowych spotkań prezydium kończy się w związku z powołaniem PKWN i wynikającymi z tego aktami prawnymi regulującymi funkcjonowanie powoływanych potem instytucji ustrojowych. Sumując, można stwierdzić, że w pierwszym okresie KRN wykonywała funkcje parlamentu, ale także – przez swoje Prezydium – wchodziła w kompetencje władzy wykonawczej. Warto podkreślić, że Prezydium KRN miało również uprawnienia do legalizacji partii politycznych, co stanowiło w rękach rządzących potężną broń. Odmówiono bowiem legalizacji m.in. Stronnictwu Narodowemu, spychając je do podziemia i czyniąc nielegalnym[22].

Drugi okres, począwszy od 22 lipca 1944 roku, charakteryzuje się możliwością działań na ziemiach wyzwolonych spod władzy hitlerowskiej. Oznacza to w praktyce, że instytucje państwa polskiego mogą działać na terenach ziem polskich i rozbudowywać kolejne organy władz państwowych, że decyzje zapadać mogą na miejscu, na terenach Polski. I to staje się zasadniczą różnicą z władzami na obczyźnie. Realnie oznacza to konieczność restytucji organów państwowych. KRN, powołując do życia rząd w postaci PKWN, stała się jednocześnie organem niezbędnym do przechwycenia władzy państwowej i ustanowienia nowych, rewolucyjnych praw, co prowadziło do rozdzielenia funkcji ustawodawczych

[21] Pogląd ten nie jest jednolity. Na przykład J. Stemrowicz prezentuje stanowisko, iż do 11 września 1944 r. nie było urzędu głowy państwa, [za:] *Z problematyki urzędu głowy państwa w Polsce*, „Kultura i Społeczeństwo" 1977, z. 2, s. 48.

[22] Pisałem o tym w: *Polityczne przesłanki Legalizacji Stronnictwa Narodowego w latach 1945–1946*, [w:] *Studia historyczne nad polityką, gospodarką i kulturą*, Zielona Góra 2002.

i wykonawczych. Jeszcze dobitniej o tym świadczyła ustawa o kompetencjach przewodniczącego KRN. Konstrukcja, jaką wówczas przyjęto, jest dosyć zawiła. Otóż uznając urząd prezydenta za opróżniony, przyznając przewodniczącemu KRN uprawnienia marszałka sejmu, ustawa przekazywała mu równocześnie uprawnienia w niektórych sprawach będących uprawnieniami prezydenckimi[23].

Zastosowana konstrukcja art. 40 konstytucji marcowej różniła się jednak od rozwiązań przyjętych w tejże konstytucji. Dotyczyło to zwłaszcza dwóch kwestii. Po pierwsze, przyjęte rozwiązanie zakładało stałe sprawowanie funkcji, podczas gdy w konstytucji marcowej stan ów miał występować przejściowo, do czasu nowego wyboru prezydenta, co winno nastąpić „natychmiast". Także w przypadku, gdy prezydent nie mógł sprawować urzędu, marszałek sejmu mógł go zastępować w zasadzie nie dłużej niż trzy miesiące – po tym zaś okresie winien zwołać sejm w celu podjęcia uchwały o uznaniu urzędu za opróżniony. Po drugie, przez cały okres istnienia – KRN, działając jako parlament, miała prawo zmiany swego marszałka. Wobec łączenia funkcji z uprawnieniami prezydenckimi pociągałoby to za sobą automatycznie zmianę na stanowisku głowy państwa. Stan taki trwać miał do chwili ukonstytuowania się nowego parlamentu powołanego w drodze wyborów. Generalnie stwierdzić możemy, że w przyjętym modelu prezydentury krzyżowały się wpływy konstytucji marcowej oraz systemu rad, zwłaszcza zaś koncepcji szczególnej roli organu prezydialnego[24]. Pozycja przewodniczącego KRN – jak wspominaliśmy – uregulowana została najpierw ustawą z 11 września 1944 roku *O kompetencjach Przewodniczącego KRN*, na mocy której przyznano mu wszystkie uprawnienia marszałka sejmu, a także, uznając urząd prezydenta za opróżniony, przyznawała uprawnienia prezydenta. Zmiana w tym zakresie nastąpiła po trzech i pół miesiącach. Wówczas to, 31 grudnia 1944 roku, przekształcając PKWN w Rząd Tymczasowy, zmieniono nazwę przewodniczącego KRN na prezydenta KRN[25]. Zmiana ta miała charakter nie tylko formalny, lecz

[23] Były to uprawnienia w zakresie ogłaszania ustaw, wydawania rozporządzeń wykonawczych, najwyższego zwierzchnictwa sił zbrojnych, wykonywania prawa łaski, reprezentowania państwa na zewnątrz, zawierania umów z innymi państwami, mianowania sędziów, o ile ustawa nie stanowiła inaczej, nadawanie orderów i odznaczeń.

[24] R. Mojak, *Instytucja prezydenta w okresie przekształceń ustrojowych*, Lublin 1995, s. 18.

[25] Dz.U. z 1944 r., nr 19, s. 97.

w zamierzeniu także symboliczny – ustawodawca nie zdecydował się bowiem jeszcze wówczas na reaktywowanie instytucji prezydenta. W myśl ustawy z 3 stycznia 1945 roku Rząd Tymczasowy zyskał prawo wydawania dekretów z mocą ustawy, a prezydent KRN – jako członek prezydium Rady – podpisywał te dekrety wraz z premierem[26]. KRN w swym zakresie działania miała więc nie tylko funkcje ustawodawcze, lecz także (rozszerzające się z czasem) zadania należące do kompetencji władz wykonawczych.

Jest jeszcze jedna istotna decyzja z pierwszego okresu działalności KRN, a nawet z jej pierwszego posiedzenia sylwestrowego. Uchwalony został wówczas wspomniany już Statut Tymczasowy Rad Narodowych. System rad narodowych, działający w myśl tego Statutu pod kierunkiem KRN, która była ich władzą zwierzchnią, obejmować miał terytorialnie całe państwo i dostosowany był do administracyjnego podziału na województwa, powiaty, miasta i gminy. Rady narodowe tworzyły wszystkie organizacje i zrzeszenia demokratyczno-niepodległościowe (a więc gotowe do współpracy z PPR) delegując swych przedstawicieli. Mogły one kooptować także do swego składu, ale w ilości nie większej niż 1/5 ogółu przedstawicieli organizacji i zrzeszeń, jednostki „szczególnie wartościowe o poglądach demokratycznych i postępowych"[27]. Statut określał, że rady narodowe są „tymczasowymi podziemnymi organami władzy narodu, działającymi do czasu wyłonienia właściwych organów władzy przez zgromadzenie ustawodawcze w nie-podległej Polsce", a także „organizatorami i kierownikami walki narodu o wyzwolenie Polski spod okupacji niemieckiej"[28]. Do zadań ich w czasie okupacji należy „zabezpieczenie ustroju demokratycznego" poprzez „zjednoczenie wokół rady narodowej klasy robotniczej, chłopskiej, inteligencji i wszystkich demokratycznych, postępowych i wolnościowych sił narodu dla celów walki z okupantem", udzielanie pomocy „dla rozbudowy (…) wszystkich formacji wojskowych zjednoczonych w szeregach Armii Ludowej". System rad oparty był na zasadzie hierarchicznej podległości rad niższego szczebla radom szczebla wyższego[29].

Wraz z powołaniem PKWN i ogłoszeniem Manifestu Lipcowego, ale przede wszystkim wraz z możliwością rozpoczęcia działalności na

---

[26] Na temat kompetencji przewodniczącego, jak i Prezydium KRN patrz: *Krajowa*…, *op. cit*., s. 157–177.

[27] Za: S. Rozmaryn, *Polskie*…, *op. cit*., s. 94.

[28] *Ibidem*.

[29] *Ibidem*, s. 95.

terenach niebędących już pod okupacją niemiecką, zaczyna się drugi okres działalności KRN. W okresie tym KRN spełniać zaczyna także i inne funkcje. Niecałe dwa miesiące po opublikowaniu Manifestu uchwalona zostaje ustawa z 11 września 1944 roku[30] powołująca do życia Biuro Kontroli przy Prezydium KRN, na czele którego staje działacz ludowy Jan Grubecki. Usytuowane przy organie przedstawicielskim, a podlegające jego Prezydium i prezydentowi KRN, ma gwarantować niezależność aparatu kontroli od administracji, w czym upatrywano rękojmi jego skuteczności. Kontrola, przeprowadzana przez Biuro, z czasem przez własny aparat terenowy, była powiązana ściśle z systemem rad narodowych. Kontrola owa nie ograniczała się tylko do dochodów i wydatków państwowych, lecz rozszerzona była na podmioty niekorzystające z funduszy państwowych, takie jak na przykład spółdzielczość, co – argumentowano –występującymi wówczas trudnościami aprowizacyjnymi[31]. Biuro opiniowało także budżet oraz jego rozliczenie. Przeprowadzając kontrolę nie tylko pod względem legalności i gospodarności, ale i celowości „w ogóle", Biuro stawało się istotnym narzędziem politycznym w rękach rządzących. Powiązanie Biura z Prezydium KRN i z Komisjami Rady spowodowało, że dominowały funkcje kontroli parlamentu nad rządem[32] (z czasem ulegnie to odwróceniu). Pełniła więc KRN, obok najważniejszej swej funkcji parlamentu, także władzę wykonawczą, ale również i kontrolną.

W pierwszym okresie działalności liczba członków KRN nie była określona, a jak z przepisu mówiącego o możliwości kooptacji wynikało, mogła się ona systematycznie zwiększać o przedstawicieli nowych organizacji i zrzeszeń[33]. W pierwszym, jawnym posiedzeniu 15 sierpnia 1944 w Lublinie uczestniczyło 27 osób. We wrześniu 1944 roku wspominaną już wyżej ustawą ustalono również skład KRN, określając jej liczebność na równą liczbie posłów na sejm w myśl ordynacji wyborczej z 1922 roku,

[30] Dz.U. RP z 1944 r., nr 5, poz. 82.

[31] H. Kurkowska, *Wywiad z dyrektorem Biura Kontroli Państwa ob. inż. Janem Grubeckim*, „Rada Narodowa" 1945, nr 8, s. 2 i nast.

[32] Szerzej o tym piszę w: *Ewolucja systemu kontroli państwowej w Polsce lat powojennych. Od Biura Kontroli przy Prezydium Krajowej Rady Narodowej do Ministerstwa Kontroli Państwowej*, [w:] *Prawo i władza na przestrzeni wieków*, Kraków 2012. Zob. też A. Sylwestrzak, *Kontrola administracji*, Warszawa 1998.

[33] Inne, ale zbliżone dane w: *Krajowa…*, *op. cit*., s. 101 i nast.

tzn. na 444 (co nastąpiło w grudniu). Skład KRN stał się odtąd dosyć zróżnicowany. Wchodzili do niej:

- po pierwsze, członkowie powołani przed 20 września 1944 roku, tzn. przed dniem wejścia w życie ustawy;
- po drugie, przedstawiciele „demokratycznych partii politycznych" w liczbie ustalonej porozumieniem kierowniczych instancji partii politycznych[34];
- po trzecie; przedstawiciele centralnych zrzeszeń zawodowych, społecznych i gospodarczych w liczbie ustalonej przez Prezydium KRN, ale nieprzekraczającej 1/5 ogółu członków KRN;
- po czwarte, przedstawiciele wojewódzkich rad narodowych (w tym m.st. Warszawy i Łodzi) w liczbie po 5;
- po piąte, przedstawiciele organizacji polskich za granicą, które podporządkowały się KRN[35];
- po szóste, osoby kooptowane na wniosek Prezydium przez KRN, przy czym liczba kooptowanych nie mogła przekroczyć 1/4 ogółu członków KRN[36].

Członkami KRN (trudno tu mówić o biernym prawie wyborczym) mogły być osoby mające ukończone 21 lat, które brały udział w walce zbrojnej z okupantem lub cywilnej akcji samoobrony i oporu albo też w odbudowie państwowości polskiej w zakresie politycznym, społecznym, gospodarczym i kulturalnym. Warto dodać, że później okazało się, że członkami KRN byli także przedstawiciele PKWN.

KRN prowadziła dosyć aktywną działalność prawodawczą, którą się – już od lipca 1944 roku – podzieliła z PKWN, nadając mu prawo wydawania do 1 listopada 1944 roku dekretów z mocą ustawy[37], korygując

---

[34] Sądzę, że można to traktować jako początek czy pierwowzór Centralnej Komisji Porozumiewawczej Partii i Stronnictw Politycznych. Pierwsza powstała w Lublinie w listopadzie 1944 r.

[35] Chodziło tu głównie o Związek Patriotów Polskich.

[36] Wyliczenie za S. Rozmaryn, *op. cit.*, s. 103–104. Nieco inaczej M. Kallas, A. Lityński, *Historia…*, Warszawa 2003, s. 45. A. Sowa podaje, że po wyjściu z konspiracji w latach 1944–1947 na trwających łącznie 22 dni 9 jawnych sesjach uchwaliły 44 ustawy, gdy PKWN, Rada Tymczasowa i Tymczasowa Rada Jedności Narodowej wydały w tym samym czasie 435 dekretów, *Historia polityczna Polski 1944–1991*, Kraków 2011, s. 27.

[37] Uchwała ta nie została ogłoszona w „Dzienniku Ustaw" i żadne dekrety w oparciu o nią nie zostały wydane.

ją ustawą z 15 sierpnia 1944 roku o tymczasowym trybie wydawania dekretów z mocą ustawy. Wydanie dekretu wymagało jednak zatwierdzenia przez Prezydium KRN i podpisania go obok przewodniczącego PKWN także przez przewodniczącego KRN oraz zatwierdzenia na najbliższym posiedzeniu plenarnym Rady. Spod działalności dekretowej wyłączona była kwestia ratyfikacji umów międzynarodowych, utworzenia Rządu Tymczasowego i rozwiązania PKWN[38].

Warto wspomnieć – odnosząc się do działalności legislacyjnej – o bardzo istotnej ustawie o powołaniu Rządu Tymczasowego RP przy równoczesnym rozwiązaniu PKWN. Był to w praktyce powrót do systemu parlamentarno-gabinetowego. Rząd Tymczasowy, którego powołanie było także rezultatem decyzji politycznych, został uznany przez ZSRR, Czechosłowację, Francję i Włochy, by w czerwcu 1945 roku po – rozszerzeniu składu osobowego – stać się Tymczasowym Rządem Jedności Narodowej. Ten zaś uznany został także przez Stany Zjednoczone, Wielką Brytanię i inne państwa. Oznaczało to *de facto*, a uchwały konferencji poczdamskiej to potwierdzają, brak dalszej akceptacji i uznania dla władz emigracyjnych. Instytucje państwa polskiego powołane przez polską lewicę weszły bowiem oficjalnie na forum międzynarodowe, Polska stała się uznanym podmiotem prawa międzynarodowego. Cofnięcie zaś uznania dla władz emigracyjnych sytuowało instytucje powstałe na ziemiach polskich, w tym także KRN, w gronie instytucji decydujących o losach kraju.

Do działalności legislacyjnej KRN należy jeszcze bardzo ważna ustawa o głosowaniu ludowym, ustawa, która postanowiła przed zarządzeniem wyborów do sejmu – o przeprowadzeniu referendum[39]. Nie wdając się w dyskusje odnoszące się do prawdziwości wyników referendów, powodów jego przeprowadzenia czy przyczyn takiego, a nie innego sformułowania pytań, stwierdzić możemy, że był to akt tak prawny, jak i polityczny o bardzo dużym znaczeniu społecznym i politycznym, przekładający się niejako na dodatkowe zatwierdzenie wydanych już aktów ustawodawczych, takich jak choćby dekret PKWN o reformie rolnej. KRN miała także kompetencje budżetowe, zarówno w sferze uchwałodawczej, jak i kontroli wykonania – dotyczyło to nie tylko budżetu rocznego, ale także i uchwalania planów gospodarczych.

[38] Szczegółowo wszystkie procedury opisuje S. Rozmaryn, *op. cit.*, s. 98 i nast.

[39] Ustawa z 27 kwietnia 1947 r., Dz.U.RP., nr 15 poz. 10.

KRN obradowała w systemie sesyjnym, przy czym sesje odbywały się raz na kwartał, a więc dosyć sporadycznie, i trwały krótko: w 1945 roku łącznie 12 dni, w roku następnym zaś – 9. Było to nie tylko wynikiem warunków powojennych, lecz także ograniczania działalności opozycji politycznej, w szczególności PSL. Ciężar prac, w tym pracy legislacyjnej, spoczywał więc na Prezydium KRN, co było rezultatem wspomnianego już przyjęcia radzieckiego wzorca specyficznej roli organu prezydialnego. Między sesjami działały komisje poselskie, których było 19 stałych i 3 nadzwyczajne, a z czasem powołano Konwent Seniorów. W latach działalności jawnej istniały więc również kluby poselskie. Było ich siedem i obowiązywała w nich dyscyplina partyjna. Można powiedzieć, że wszystkie funkcje KRN, prócz ustawodawstwa, realizowało Prezydium KRN. Uchwalony w maju 1945 roku regulamin KRN wzorowany był na regulaminie sejmu z 1935 roku. Po powołaniu Rządu Tymczasowego KRN odnosiła się do niego, udzielając mu wotum zaufania. KRN nie od razu, nie w całości, choć z czasem wychodząc poza ramy działań parlamentu, sprawowała funkcje ustawodawcze i inne przynależne parlamentowi. Była więc parlamentem, specyficznym, rozpoczynającym swą działalność z umocowania natury rewolucyjnej, by z czasem zostać zaakceptowanym przez rządy państw sojuszniczych i stać się ciałem uznanym przez społeczność międzynarodową. Zakres działalności KRN sprowadza się do tradycyjnej działalności parlamentu, choć następuje to stopniowo. Przypomnieć trzeba w tym miejscu, że w początkowych miesiącach istnienia KRN zakres jej działań wychodził poza ramy tradycyjnie rozumianego organu ustawodawczego. Konstanty Grzybowski stwierdza jednoznacznie, że KRN ma wszystkie kompetencje sejmu z konstytucji marcowej, a ponadto pewne nowe kompetencje, będące następstwem nowej konstrukcji ustrojowej, jaką są rady narodowe, i nowej treści społeczno-gospodarczej ustroju[40]. Generalnie do kompetencji KRN poza ustawodawstwem należy: planowanie działalności publicznej (w szczególności budżetów i planów świadczeń w naturze), ustalanie stanu liczebności wojska, kontrola działalności organów wykonawczych z punktu widzenia zgodności z ustawami, uchwalanie podstawowych aktów gospodarki, zatwierdzanie umów handlowych, uchwalanie nadzwyczajnych aktów politycznych, takich jak wypowiadanie wojny, zawarcie pokoju, wprowadzenie stanu wyjątkowego i wojennego.

[40] *Polskie*…, *op. cit*., s. 206.

Większość powoływanych w naszych rozważaniach ustaw, ale także aktów o charakterze politycznym, począwszy od Manifestu Grudniowego 1943 roku przez Statut Tymczasowy Rad Narodowych, i Manifest Lipcowy PKWN, aż do ustawy o głosowaniu ludowym, zapowiadała utworzenie reprezentacji narodu pochodzącej z demokratycznych pięcioprzymiotnikowych wyborów. Prace nad ordynacją wyborczą trwały kilka miesięcy i ostatecznie trzydziestoosobowa komisja powołana przez Prezydium KRN przedstawiła wniosek uchwalony ustawą z 22 września 1946 r.[41] Po uchwaleniu ordynacji wyborczej powołującej do życia, podobnie jak ordynacja z 1918 roku, Sejm Ustawodawczy, rozpoczęła się kampania wyborcza. Dzień wyborów wyznaczony został przez Prezydium KRN jednolicie dla całego państwa na niedzielę 19 stycznia 1947 roku.

Wedle zapisów ustawy o radach narodowych KRN uległa rozwiązaniu z mocy samego prawa z chwilą przeprowadzenia wyborów powszechnych do przedstawicielstwa narodowego. Fakt rozwiązania na podstawie własnego aktu – bo ani prezydent, ani Prezydium KRN nie mieli takiego prawa – nie spowodował, że wygasły pełnomocnictwa Prezydium KRN – trwały nadal aż do momentu ukonstytuowania się nowych władz, tzn. ich wyboru przez Sejm Ustawodawczy. Ukonstytuowanie się sejmu nastąpiło 4 lutego 1947 roku, kiedy to wybrano marszałka i wicemarszałków. Z tym dniem przeto wygasły pełnomocnictwa Prezydium i prezydenta KRN i z tym dniem Rada zakończyła działalność. Bolesław Bierut, otwierając pierwsze posiedzenie Sejmu Ustawodawczego, stwierdził:

> Zaszczytną funkcję Krajowej Rady Narodowej przekazuję Wysokiemu Sejmowi jako najwyższemu organowi władzy Narodu[42].

[41] Pierwotnie zakończyć miała prace do końca marca, lecz w związku z chęcią uprzedniego przeprowadzenia referendum prace zostały przerwane.

[42] Spraw. sten. z pos. Sejmu Ustawodawczego 1, 4 lutego 1947 r.

Kazimierz Działocha
Sylwia Jarosz-Żukowska

Rola Senatu w wykonywaniu orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku zerwała z widocznym ograniczeniem kompetencji Trybunału Konstytucyjnego w poprzednim porządku konstytucyjnym i nadała orzeczeniom Trybunału moc powszechnie obowiązującą i ostateczny charakter (art. 190 ust. 1). Jednak ani Konstytucja ani ustawa o Trybunale Konstytucyjnym z 1997 roku nie ustanowiły osobnej regulacji prawnej zasad i trybu wykonywania orzeczeń Trybunału. W ten sposób formuła art. 190 ust. 1 Konstytucji, czyniąca z Trybunału pełnoprawny sąd konstytucyjny nie zapewniła jego orzeczeniom dostatecznej skuteczności w praktyce prawnej. Fakt ten, a także powody o charakterze pozaprawnym (kulturowe i polityczne), skutkujące kontestowaniem wyroków Trybunału – sprawiły, że od pierwszych lat obowiązywania Konstytucji zaczęły się piętrzyć zaległości z wykonaniem orzeczeń. Organy państwa, nie przywracając na czas, niekiedy przez kilka lat, stanu zgodności prawa z Konstytucją powodowały, że orzeczenia nie mogły skutecznie chronić słusznych praw i interesów podmiotów prawnych gwarantowanych im w Konstytucji. Nie mogło to nie mieć także negatywnych następstw dla poczucia prawnego obywateli.

Trybunał Konstytucyjny, który śledził losy orzeczeń po ich wydaniu, prowadząc ich systematyczny monitoring, jako pierwszy podjął działania w kierunku zmiany istniejącej sytuacji. Wykorzystał w tym celu przede wszystkim informacje o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa TK przedstawiane każdego roku Sejmowi i Senatowi, a także doroczne Zgromadzenia Ogólne Sędziów TK (dalej ZOSTK), które odbywają się z udziałem przedstawicieli najwyższych władz politycznych państwa i najwyższych instancji sądowych. Szczególnie mocno, po bezskutecznych apelach, zabrzmiała wypowiedź Prezesa TK prof. M. Safjana na ZOSTK w kwietniu 2005 roku: „Bez względu na to, czy istnieją w systemie skuteczne instrumenty wymuszające wykonanie wyroków TK, nie można uznać za normalne i zgodne ze standardem demokratycznym tolerowanie niezgodności z Konstytucją, a więc w istocie (…) tolerowanie naruszania norm konstytucyjnych"[1]. Zwrócił się też do Sejmu o określenie wewnętrznych procedur służących szybszemu eliminowaniu przepisów ustaw ustalonych przez Trybunał jako sprzeczne z Konstytucją, a przede wszystkim do Senatu, by uczynił wyroki TK „przedmiotem systematycznego zainteresowania Senatu jako organu, który tradycyjnie zwraca szczególną uwagę na jakość prawa, a przy tym może korzystać z inicjatywy ustawodawczej"[2]. Sugestie Prezesa TK co do możliwej roli Senatu w procesie korygowania prawa po wyrokach Trybunału poparł zdecydowanie Prezydent RP Aleksander Kwaśniewski w swoim przemówieniu. Podkreślił także, że „kwestia realizowania i tworzenia prawa zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, wg długiej listy spraw niepodjętych i niezałatwionych staje się dzisiaj problemem samym w sobie (…). Niewątpliwie nie sposób zgodzić się, że w tak wielu kwestiach ostateczne orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego nie znajdują swojej drogi legislacyjnej i nie są ostatecznie włączone do systemu prawnego obowiązującego w Polsce"[3].

Sytuacja z wykonywaniem orzeczeń TK jeszcze przez dłuższy czas nie miała jednak ulec widocznej poprawie. Na kolejnym ZOSTK w dniu 5 kwietnia 2006 roku Prezes TK M. Safjan, wskazując na możliwe

---

[1] „*Studia i Materiały" Trybunału Konstytucyjnego*, t. 21, Warszawa 2005, s. 18.

[2] *Ibidem*, s. 19.

[3] *Ibidem,* s. 24–25.

wykorzystanie dla celów realizacji orzeczeń istniejących już w prawie wewnętrznym organów państwa instrumentów zwrócił się „ponownie do przedstawicieli najwyższych organów państwa o podjęcie pilnych starań w celu przywrócenia efektywności mechanizmom kontroli konstytucyjności prawa, które nie mogą osiągnąć swego celu bez odpowiedzialnej i rychłej reakcji prawodawczej na rozstrzygnięcia sądu konstytucyjnego”[4]. Niespodziewanie i by osłabić w istocie te wezwania, przedstawiciele politycznych organów państwa zaczęli podnosić potrzebę dokonania wcześniej zmian w Konstytucji służących opracowaniu określonego mechanizmu realizacji orzecznictwa konstytucyjnego[5], a więc propozycję, o której było wiadomo, że w aktualnej sytuacji jest nie do spełnienia.

Sygnałem zapowiadającym pozytywne zmiany były natomiast informacje ówczesnego wicemarszałka Senatu Macieja Płażyńskiego o przygotowaniu pierwszych inicjatyw ustawodawczych Senatu, które miały zaznaczyć jego aktywną rolę w procesie wykonywania orzeczeń[6]. Była to zapowiedź zmian zapoczątkowanych przez Senat – nowelizacji Regulaminu Izby w listopadzie 2005 roku, która rozszerzyła zakres działania Komisji Ustawodawczej Senatu o sprawy analizy orzecznictwa TK i podejmowania działań legislacyjnych mających na celu wykonywanie wyroków TK. Następna reforma Regulaminu z listopada 2007 roku, podjęta po gruntownych pracach studyjnych w Biurze Legislacyjnym Kancelarii Senatu, doprowadziła do ustanowienia specjalnej procedury opracowywania projektów ustaw służących tylko wykonywaniu orzeczeń TK. Mógł zatem Marszałek Senatu B. Borusewicz na ZOSTK w kwietniu 2007 roku oświadczyć, że „Senat podejmie trud wykonywania wyroków Trybunału Konstytucyjnego” i że „na bieżąco są przygotowywane i zgłaszane inicjatywy ustawodawcze Senatu, mające na celu wykonanie wyroków TK”. Wyraził też nadzieję, że wysiłek Senatu „spotka się również z akceptacją i zrozumieniem Sejmu, który nadaje zgłaszanym przez nas projektom dalszy bieg, a następnie je uchwala”[7].

---

[4] „*Studia i Materiały” Trybunału Konstytucyjnego*, t. 24, Warszawa 2006, s. 17.

[5] Tak wicemarszałek Sejmu J. Kalinowski na wspomnianym ZOSTK, s. 27.

[6] „*Studia i Materiały” Trybunału Konstytucyjnego*, t. 24, *op. cit*., s. 32.

[7] „*Studia i Materiały” Trybunału Konstytucyjnego*, t. 26, Warszawa 2007, s. 33–34.

Inicjatywa ta została pozytywnie przyjęta przez kolejnych Prezesów TK – M. Safjana[8], J. Stępnia[9] i B. Zdziennickiego[10], a także ze strony Rady Ministrów[11]. Wprowadzenie nowej procedury do regulaminu Senatu zostało także docenione w kolejnych informacjach o działalności Trybunału Konstytucyjnego[12].

Działania Senatu zaowocowały wkrótce dużą liczbą projektów ustaw wykonujących najnowsze wyroki TK. Jego aktywność w tym zakresie była też, jak można sądzić, istotnym dopingiem podjęcia wzmożonej działalności przez naczelne organy wykonawcze – Prezydenta RP i Radę Ministrów, organy o szczególnej pozycji ustrojowej w konstytucyjnym systemie realizacji zadań państwa, także w dziedzinie stanowienia prawa. Wyposażone we własne kompetencje prawotwórcze, w tym prawo inicjatywy ustawodawczej zachowywały się bowiem początkowo mało aktywnie wobec orzeczeń TK wymagających zmian w ustawodawstwie. Odnosi się to głównie do Rady Ministrów, która odgrywa w istniejącym systemie rządów podstawową rolę w dziedzinie ustawodawstwa.

2. Źródłem obowiązków Senatu w zakresie wykonywania wyroków TK jest przede wszystkim wspomniany już art. 190 ust. 1 Konstytucji. Obowiązek prawidłowego wykonywania orzeczeń TK, spoczywający na ustawodawcy, w tym na Senacie ma swoje uzasadnienie także w wartościach, o których

[8] M. Safjan, *Ewolucja funkcji i zadań Trybunału Konstytucyjnego – próba spojrzenia w przyszłość*, [w:] *Księga XXV-lecia Trybunału Konstytucyjnego, Ewolucja funkcji i zadań Trybunału Konstytucyjnego – założenia a ich praktyczna realizacja*, Biblioteka Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2010, s. 34 oraz *idem*, *Senat zajmie się wyrokami Trybunału Konstytucyjnego*, „Rzeczpospolita" z 10 lipca 2006 r.

[9] J. Stępień, [w:] *Mamy prawo do dobrego prawa*, „Rzeczpospolita" z 31 marca 2008 r.

[10] B. Zdziennicki wyraził uznanie dla zaangażowania Komisji Ustawodawczej Senatu w realizację orzeczeń TK, *Ewolucja funkcji i zadań Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Księga XXV-lecia*…, s. 51.

[11] Pismo Prezesa RM skierowane do RPO J. Kochanowskiego z 21 kwietnia 2008 r. z jednoczesnym wskazaniem, że aktywność Senatu nie wyklucza inicjatywy innych organów, w tym zwłaszcza rządu, *Mamy prawo do dobrego prawa*, *op. cit.* Por. też P. Gryska, *Rola Rządowego Centrum Legislacji w wykonywaniu wyroków Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Księga XXV – lecia*…, s. 205–206.

[12] Por. Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa TK w 2007 r.

stanowi preambuła Konstytucji RP, a mianowicie w zasadzie rzetelności i sprawności instytucji publicznych, a zwłaszcza w zasadzie współdziałania władz[13]. Zasada ta ma szczególne znaczenie w kontekście obowiązku powstrzymywania się przez ustawodawcę przed ponownym proponowaniem i uchwalaniem przepisów już wcześniej zdyskwalifikowanych przez Trybunał Konstytucyjny[14].

Podstawą konstytucyjną realizacji przez Senat obowiązku wykonywania orzeczeń TK jest art. 95 Konstytucji („Władzę ustawodawczą w Rzeczypospolitej Polskiej sprawuje Sejm i Senat") oraz art. 118 ust. 1, wymieniający Senat wśród podmiotów posiadających prawo inicjatywy ustawodawczej. Działania służące wykonywaniu wyroków TK mogą mieć postać nie tylko inicjowania procedury ustawodawczej, ale także poprawek do ustaw, uchwalonych przez Sejm, zarówno, gdy z inicjatywy ustawodawczej skorzystał Senat, jak i inne podmioty (art. 121 Konstytucji).

Należy podkreślić, że jakkolwiek wykonywanie orzeczeń TK przez Senat mieści się w zakresie konstytucyjnego uprawnienia Izby do inicjowania procesu ustawodawczego, to skutkiem przyjętych rozwiązań regulaminowych „z kompetencji tej Senat uczynił obowiązek dla swoich organów, przede wszystkim dla Marszałka i dla Komisji Ustawodawczej", a w konsekwencji dla całego Senatu[15].

Początki inicjatywy Senatu służącej zwiększeniu jego aktywności w omawianym tutaj obszarze wiążą się ze wspomnianą już nowelizacją regulaminu z 2005 roku[16]. Drugim etapem tych działań stało się przyjęcie rozbudowanych mechanizmów monitorowania orzecznictwa TK i inicjowania prac legislacyjnych służących wykonywaniu konkretnych orzeczeń TK w drodze kolejnej nowelizacji Regulaminu w 2007 roku (rozdział IXa „Wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego", art. 85a–85f)[17].

---

[13] Tak również B. Zdziennicki, *Głos w dyskusji w czasie konferencji z okazji XXV-lecia TK*, [w:] *Księga XXV-lecia…*, s. 437.

[14] Wystąpienie Prezesa TK A. Rzeplińskiego na Zgromadzeniu Ogólnym Sędziów TK, w dniu 4 kwietnia 2012 r., www.trybunal.gov.pl/wiadom/Prezes/Andrzej_Rzeplinski/ZOTK_2012.pdf, s. 10–11.

[15] Por. wypowiedź M. Jarentowskiego na posiedzeniu Komisji Ustawodawczej Senatu VIII kadencji w dniu 6 XII 2011 r., zapis stenograficzny, s. 7.

[16] M.P. nr 71, poz. 957.

[17] Uchwała Senatu RP z dnia 23 listopada 1990 r., M.P. t.j. z 2010 r., nr 39, poz. 542 i nr 57, poz. 771 oraz z 2011 r., nr 6, poz. 62.

Nowelizacja ta poprzedzona została pracami nad projektem systemu wykonywania orzeczeń TK przez Senat, które zostały rozpoczęte w Biurze Legislacyjnym Kancelarii Senatu[18].

Zakres obowiązku wykonawczego Senatu określony w art. 85a. ust. 1 rSen nawiązuje do przyjętej przez Trybunał Konstytucyjny klasyfikacji jego orzeczeń „na takie, których wykonanie jest konieczne, zalecane bądź wskazane"[19]. W świetle tego przepisu Marszałek Senatu kieruje do Komisji Ustawodawczej, zlecając jej zbadanie konieczności podjęcia działań ustawodawczych, nie tylko wyroki negatywne, ale także pozytywne, z których treści wynika potrzeba dokonania zmian w ustawie oraz postanowienia sygnalizacyjne. Zgodnie z założeniami system wykonywania orzeczeń TK przez Senat dotyczyć ma zarówno wyroków prostych, jak i wyroków o strukturze złożonej (wyroków interpretacyjnych i zakresowych)[20].

Szybkości prac legislacyjnych oraz merytorycznej poprawności senackich projektów ustaw wykonujących orzeczenia TK służyć mają odrębności postępowania w Senacie z takimi projektami. Pozwalają one uznać, że jest to w znacznym stopniu postępowanie szczególne (odrębne) w stosunku do postępowań w sprawie innych projektów ustaw. Po pierwsze, projekt ustawy wykonującej orzeczenie TK ma jednorodny pod względem materii charakter, ponieważ może on obejmować wyłącznie zmiany zmierzające do wykonania orzeczenia oraz ich niezbędne konsekwencje (art. 85c). Po drugie, regulamin wprowadza ograniczenie prawa do poprawek w toku procedury ustawodawczej w Senacie, zakazując wykraczania poza materię związaną z wykonaniem orzeczenia, co ma zapobiegać „obciążaniu" projektów innymi kwestiami, a co za tym idzie nie opóźniać wykonania orzeczenia. Nie oznacza to jednak, że wykluczone jest dokonywanie innych zmian aniżeli wynikające wprost z sentencji wyroku. Jak pokazuje praktyka, możliwe i często niezbędne jest szersze podejście do

[18] W wyniku tych prac opracowane zostały „Założenia systemu wykonywania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego przez Senat RP" z 29 września 2006 r. Por. *Założenia systemu wykonywania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego przez Senat RP*, [w:] *Wykonywanie orzeczeń TK przez Senat. Dokumenty z prac nad przygotowaniem systemu wykonywania orzeczeń TK przez Senat RP*, Kancelaria Senatu, Warszawa 2007, oprac. P. Radziewicz, Biuro Legislacyjne Kancelarii Senatu, s. 9 i n.

[19] Por. Informacja TK o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa w 2008 r., s. 93.

[20] P. Radziewicz, *Założenia systemu wykonywania*…, s. 11.

wykonania wyroku TK, w szczególności gdy jest to konieczne dla zapobieżenia sprzeczności w prawie bądź luce konstrukcyjnej. Wobec związania TK granicami wniosku, pytania prawnego lub skargi konstytucyjnej konieczna może okazać się także zmiana lub uchylenie tzw. norm paralelnych, a więc tożsamych treściowo z przepisami zakwestionowanymi w sentencji wyroku. Nie mogąc wyeliminować takich przepisów (norm) z systemu prawa, Trybunał w uzasadnieniach swoich orzeczeń wskazuje niejednokrotnie takie analogiczne (czy zbliżone) rozwiązania. Ponadto, w przypadku znacznej liczby zakwestionowanych przez TK przepisów pożądane może być opracowanie nowej ustawy. W takim przypadku można mówić o projekcie wykonującym wyrok TK wówczas, gdy zmianie podlegałyby tylko przepisy, co do których konieczność taka wynika z wyroku bez korekty pozostałych. W przeciwnym razie należałoby zastosować tryb ogólny związany z opracowaniem inicjatywy senackiej[21].

Główną rolę w procedurze związanej z przyjęciem i skierowaniem do Sejmu projektu ustawy wykonującej orzeczenie TK odgrywa Komisja Ustawodawcza Senatu[22]. Po rozpatrzeniu orzeczenia Komisja składa do Marszałka Senatu wniosek o podjęcie inicjatywy ustawodawczej wraz z projektem ustawy bądź informuje Marszałka o przyczynach niezłożenia takiego wniosku. Należy także zwrócić uwagę, że regulamin Senatu – co pożądane byłoby także w przypadku regulaminu Sejmu – nadaje postępowaniu w sprawie projektu ustawy wykonującej orzeczenie TK charakter priorytetowy. Wyraża się to w przyjęciu rozwiązań dyscyplinujących Komisję Ustawodawczą w postaci wyznaczenia jej terminu na rozpatrzenie orzeczenia, z zastrzeżeniem jednak, że Przewodniczący Komisji może wystąpić do Marszałka o przedłużenie tego terminu. W pierwotnym brzmieniu art. 85d rSen skracał termin na przygotowanie przez Komisję sprawozdania o projekcie ustawy do 21 dni. Był to jeden z elementów przyśpieszających procedowanie z senackimi projektami wykonującymi orzeczenia TK. Po nowelizacji tego przepisu[23] maksymalny termin dla Komisji wynosi 45 dni. Uznano bowiem, że w krótszym terminie Komisja

[21] Por. M. Jarentowski, *Wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego przez Senat*, www.pokl.gov.pl…/Wykonywanie_orzeczen_Trybunalu_Konstytucyjn…, s. 1.

[22] P. Radziewicz, *Założenia systemu wykonywania*…, s. 13.

[23] Zmiana art. 85d nastąpiła na mocy uchwały Senatu z 5 sierpnia 2010 r. w sprawie zmiany regulaminu, MP z 16 sierpnia 2010 r., nr 57, poz. 771.

Ustawodawcza nie będzie w stanie zebrać wszystkich koniecznych opinii o projekcie (w tym o jego skutkach finansowych dla budżetu państwa), o które występuje jeszcze przed pierwszym czytaniem projektu w Senacie, tak by poddać je dyskusji już na tym etapie[24].

3. Do czasu nowelizacji regulaminu Senatu z 2007 roku dostosowywanie systemu prawa do orzeczeń TK nie było traktowane priorytetowo w działalności ustawodawczej Senatu IV–VI kadencji. W uzasadnieniach senackich projektów ustaw z tego okresu pojawiały się jednak takie określenia jak: „projekt wychodzący naprzeciw wyrokowi TK", „projekt czyni zadość wymaganiom TK", „zaproponowane w projekcie zmiany uwzględniają stanowisko TK" lub „projekt realizujący wyrok TK". Wraz z kolejnymi kadencjami rosła liczba projektów, w uzasadnieniach których mniej lub bardziej wyraźnie wskazywano na związek projektu z wyrokiem TK. W okresie IV–VI kadencji praktyka zgłaszania przez Senat takich projektów nie była jednak podporządkowana jakiejś spójnej koncepcji czy potrzebom zapewnienia skuteczności orzecznictwa TK, a raczej ogólnej wizji realizacji funkcji ustawodawczej Senatu w wybranych jej obszarach.

W okresie IV kadencji Senatu na 27 projektów skierowanych do Sejmu jedynie dwa można uznać za projekty wykonujące orzeczenia TK. Na uwagę zasługuje tutaj projekt ustawy o mieniu zlikwidowanego Funduszu Wczasów Pracowniczych, który – jak wynika z uzasadnienia – w całości miał „czynić zadość wymaganiom" orzeczenia TK z 3 VI 1998 r. (K 34/97), będącego do dziś wręcz sztandarowym przykładem niewykonania orzeczenia TK. Co istotne, projekt senacki stanowił jedyną i zarazem nieudaną próbę wykonania przywołanego orzeczenia. Prace nad tym projektem uległy wygaszeniu wskutek działania zasady dyskontynuacji prac parlamentu, zaś w następnej kadencji projekt nie został ponownie wniesiony.

Wśród projektów wniesionych przez Senat V kadencji za wykonujące orzeczenia TK można uznać cztery (na 26 skierowanych do Sejmu), przy czym w odniesieniu do wszystkich Sejm zakończył z powodzeniem prace legislacyjne. Senat VI kadencji z uwagi na jej skrócenie pracował tylko dwa lata. W tym czasie zajmował się 39 inicjatywami ustawodawczymi,

[24] Tak R. Kapeliński, Dyrektor Biura Legislacyjnego w Kancelarii Senatu, na konferencji „Wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w praktyce konstytucyjnej organów państwa", która odbyła się 27 listopada 2010 r. na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego.

przy czym w uzasadnieniach do 16 projektów ustaw wskazuje się na ich wykonawczy charakter w stosunku do orzeczeń TK. Do zakończenia kadencji tylko jeden projekt został rozpatrzony i przyjęty przez Sejm. Należy zwrócić uwagę, że wygaszenie w związku z upływem kadencji prac parlamentarnych nad tymi projektami spowodowało w większości przypadków niedotrzymanie terminu odroczenia utraty mocy obowiązującej zakwestionowanych przepisów. Większość projektów wniesionych z końcem VI kadencji i nierozpatrzonych przez Sejm została ponownie skierowana do Sejmu.

4. Największa aktywność Senatu w zakresie wnoszenia do Sejmu projektów wykonujących wyroki TK miała miejsce w czasie trwania VII kadencji[25]. W pierwszej kolejności zamierzano wykonywać najnowsze wyroki TK, by nie powiększać już istniejących zaległości, przy czym priorytetowo miały być potraktowane wyroki o największym znaczeniu i wadze społecznej. Jako datę graniczną Komisja Ustawodawcza Senatu przyjęła dzień 1 stycznia 2007 roku, zaś orzeczenia z lat wcześniejszych „oczekujące na wykonanie" miały być wykonywane w miarę możliwości w następnej kolejności[26]. W założeniach nowy system przyjęty w 2007 roku miał skutkować wykonaniem wszystkich zaległych i bieżących wyroków TK do końca VII kadencji Senatu, choć zdawano sobie sprawę z tego, że przy wykonywaniu części wyroków (zwłaszcza wymagających zmian systemowych i z konsekwencjami dla budżetu państwa) konieczna będzie intensywna współpraca z Sejmem i Radą Ministrów[27]. Znaczne tempo prac Komisji Ustawodawczej w pierwszych miesiącach trwania VII kadencji wynikało z faktu, że większość projektów wniesionych w tym okresie stanowiły projekty Senatu VI kadencji, nad którymi prace w Sejmie zostały wygaszone wskutek działania zasady dyskontynuacji[28].

---

[25] Dostrzega to także Trybunał Konstytucyjny w kolejnych Informacjach o jego działalności. Por. też wystąpienie Prezesa TK na Zgromadzeniu Ogólnym Sędziów TK w dniu 6 kwietnia 2011 r., s. 6.

[26] Por. wypowiedzi P. Winczorka, *Senat zajął się zaległymi wyrokami Trybunału*, „Rzeczpospolita" z 27 lutego 2007 r., oraz Opinie, „Gazeta Prawna" z 29 kwietnia 2008 r.

[27] Por. *Wykonamy wyroki TK* (rozmowa z K. Kwiatkowskim, przewodniczącym Komisji Ustawodawczej), „Gazeta Prawna" z 29 kwietnia 2008 r.

[28] Już na początku 2008 r. Komisja Ustawodawcza rozpatrzyła 27 wyroków TK i skierowała do Sejmu 15 projektów oraz rekomendowała Marszałkowi

Komisja Ustawodawcza Senatu VII kadencji rozpatrzyła w sumie 210 orzeczeń TK, a w konsekwencji uznała za konieczne opracowanie 102 projektów, z których 74 skierowane zostały następnie do Sejmu[29]. Oznacza to, że liczba inicjatyw ustawodawczych Senatu związanych z wykonywaniem orzeczeń TK była trzykrotnie większa niż przeciętna liczba wszystkich inicjatyw ustawodawczych w poprzednich kadencjach. Należy jednak zwrócić uwagę na zmianę dynamiki wnoszenia przez Senat VII kadencji projektów ustaw wykonujących orzeczenia TK. W latach 2007–2009 zdecydowanie wzrastała liczba takich projektów skierowanych do Sejmu, to jest z 3 projektów w 2007 roku, 17 projektów w 2008 roku do 27 projektów w 2009 roku. Natomiast w 2010 roku liczba projektów spadła do 19, a w 2011 roku Senat skierował do Sejmu w sumie osiem projektów ustaw wykonujących wyroki TK. Podobnie jednak, jak to miało miejsce w poprzedniej kadencji, części z nich Sejm nie był w stanie w całości rozpatrzyć, nad kilkoma z uwagi na upływ kadencji prace przerwano jeszcze w Senacie. W latach 2007–2011 uchwalonych zostało 55 ustaw wniesionych z inicjatywy Senatu.

Należy także zauważyć, że w pierwszym roku działalności Senatu VIII kadencji zostało utrzymane dotychczasowe tempo rozpatrywania i wnoszenia do Sejmu projektów ustaw wykonujących wyroki TK. W porównaniu z analogicznym okresem VII kadencji przyjęto wręcz nieco więcej projektów[30]. W tym okresie Komisja Ustawodawcza Senatu rozpatrzyła w sumie 53 wyroki oraz dziewięć postanowień sygnalizacyjnych TK, w wyniku czego do Sejmu wniesiono 19 projektów ustaw.

Na 210 wyroków TK rozpatrzonych przez Komisję Ustawodawczą Senatu VII kadencji w przypadku ponad połowy uznano z różnych

Senatu wystąpienie do Prezesa RM z postanowieniem sygnalizacyjnym w sprawie przedwojennych obligacji o jak najszybsze wykonanie wyroku TK z 24 kwietnia 2007 r. (SK 49/05).

[29] Por. sprawozdanie z działalności Komisji Ustawodawczej VII kadencji Senatu, 455. posiedzenie Komisji Ustawodawczej w dniu 14 października 2011 r., zapis stenograficzny.

[30] Zwrócił na to uwagę także Prezes TK A. Rzepliński na posiedzeniu Komisji Ustawodawczej Senatu w dniu 18 lipca 2012 r., przedstawiając Informację TK o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2011 r. (druk senacki nr 97). Jak podkreślił, wskazuje to „na ugruntowaną pozycję Senatu RP w procesie tworzenia prawa w Polsce. A więc Senat jest nie tylko drugą Izbą, ale jest ważnym podmiotem prawa i to prawa, które ma sprzyjać konstytucjonalizacji naszego systemu prawnego", s. 7.

względów zbędność podjęcia inicjatywy ustawodawczej. Miało to miejsce wówczas, gdy wyrok został już wykonany w wyniku inicjatywy Senatu lub innego podmiotu prawa inicjatywy ustawodawczej bądź gdy odpowiednia zmiana została przyjęta niejako przy okazji nowelizacji innej ustawy; gdy wyrok nie spowodował luki w prawie, ponieważ przywrócił stan konstytucyjności bez konieczności interwencji ustawodawcy; gdy wyrok dotyczył przepisów już nieobowiązujących i nie było potrzeby jego wykonania ze względu na ochronę konstytucyjnych wolności lub praw; gdy wyrok uchylał przepisy przejściowe (choć można wskazać także przypadki, gdy Komisja Ustawodawcza wnioskowała o wystąpienie z projektem); gdy skutkiem wyroku było wyeliminowanie przepisu przewidującego wyjątek i pozostawienie w mocy przepisu ustanawiającego zasadę ogólną; gdy wykonanie wyroku z uwagi na upływ czasu od jego wejścia w życie lub z innych przyczyn stało się bezprzedmiotowe; gdy wyrok został wydany w trybie kontroli prewencyjnej lub dotyczył przepisu jeszcze w okresie *vacatio legis*. Ponadto, uchwałę o zbędności wystąpienia z senackim projektem ustawy Komisja Ustawodawcza podejmowała wówczas, gdy z inicjatywy skorzystała bądź zamierzała skorzystać Rada Ministrów (rzadziej inny podmiot), zwłaszcza gdy prace nad projektem wykonującym wyrok TK były już zaawansowane.

W wielu przypadkach Komisja Ustawodawcza uznawała także zbędność wykonania wyroku zakresowego, choć nie brakuje przykładów, gdy w ślad za wyraźną sugestią Trybunału bądź bez niej uznawała taką potrzebę. To samo dotyczy także wyroków interpretacyjnych. W przypadku tych ostatnich odstąpienie od podjęcia prac ustawodawczych motywowano tym, że wykonanie wyroku następuje w sferze stosowania prawa (w praktyce sądowej), ponieważ wyrok interpretacyjny spowodował zmianę linii orzeczniczej[31]. Zdarzało się jednak, że przekonanie to zweryfikowała praktyka, a Komisja Ustawodawcza była zmuszona zmienić stanowisko w kwestii zasadności wykonania wyroku. Dotyczyło to wyroków SK 32/01[32] oraz K 7/09[33] w sprawie wznawiania postępowań wyborczych. W przypadku

[31] Taką uchwałę podjęto w przypadku wyroku z 10 lipca 2000 r. dotyczącego ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (SK 12/99).

[32] Wyrok z 13 maja 2002 r. dotyczący ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw z 1998 r. (SK 32/01).

[33] Wyrok z 21 lipca 2009 r. dotyczący ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy –

kilku starszych wyroków – wbrew stanowisku TK – odstąpiła ona od inicjatywy, motywując to upływem czasu od wejścia wyroku w życie oraz skonsumowaniem przepisów, których on dotyczył[34].

W latach 2007–2009 dominowały projekty senackie wykonujące wyroki TK w sposób ścisły, jak określa to Trybunał w jego dorocznych informacjach: „punktowy". Dostrzegając to, zachęcał Senat do szerszego, systemowego spojrzenia na kwestię wykonywania orzeczeń TK. Taka praktyka „punktowej interwencji legislatora" w projektach senackich z tego okresu widoczna jest zarówno w przypadku wykonywania wyroków prostych, stwierdzających niekonstytucyjność badanego przepisu i eliminujących go z porządku prawnego, jak i wyroków o formule zakresowej. W latach wcześniejszych regułą był brak reakcji ustawodawcy na tego rodzaju wyroki, natomiast pozytywne zmiany w tym zakresie nastąpiły również za sprawą działalności ustawodawczej Senatu[35]. Niemniej wykonanie wyroków zakresowych przez Senat w wielu przypadkach polegało na prostym przeniesieniu ich sentencji do treści nowelizowanego przepisu.

Na osobną uwagę zasługuje praktyka wykonywania orzeczeń TK przez Senat w latach 2010 i 2011. Wśród inicjatyw senackich znalazły się bowiem także projekty stanowiące przykład szerszego podejścia do wykonywania orzeczeń TK, w tym zwłaszcza uwzględniające również normy budzące podobne zastrzeżenia konstytucyjne co normy poddane kontroli, a nie objęte zakresem zaskarżenia[36] bądź projekty w inny sposób wykraczające poza sentencję wyroku TK, na przykład stanowiące reakcję Senatu na powtórzenie przez ustawodawcę niekonstytucyjnego rozwiązania[37].

Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego oraz ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (K 7/09).

[34] Miało to miejsce m.in. w przypadku jednego z najstarszych wyroków, którym zajmowała się Komisja Ustawodawcza Senatu, a mianowicie wyroku z 21 grudnia 1999 r. dotyczącego ustawy – Prawo o ruchu drogowym (K 22/99).

[35] Zauważa to TK w Informacji o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa w 2007 r., s. 107.

[36] Na przykład projekt ustawy o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich oraz ustawy o Rzeczniku Praw Dziecka (druk nr 1045), służący wykonaniu wyroku z 19 października 2010 r. (K 35/09) czy projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze oraz ustawy o radcach prawnych (druk nr 847), wykonujący wyrok z 1 grudnia 2009 r. (K 4/08).

[37] Por. projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk nr 538), stanowiący wykonanie wyroku z 18 grudnia 2008 r. (K 19/07).

Wskazać można także przykłady projektów służących wykonaniu wyroków TK, co do których w przeszłości takie inicjatywy były już podejmowane, natomiast doszło jedynie do ich częściowego wykonania[38]. Należy także zwrócić uwagę na stopniowy wzrost zainteresowania Senatu wyrokami interpretacyjnymi TK[39]. Było to zapewne spowodowane negatywnymi ocenami wieloletnich zaniedbań w zakresie wykonywania wyroków stwierdzających niekonstytucyjność przepisów przy określonym ich rozumieniu[40]. Widać także wzrost – w stosunku do lat ubiegłych – liczby projektów uwzględniających wskazania wynikające z postanowień sygnalizacyjnych TK[41].

Wspomniana zmiana w traktowaniu orzeczeń TK w projektach senackich wyraża się także w tym, że niekiedy projekty opracowywane przez Komisję Ustawodawczą, pierwotnie zakładające wykonanie wyroków jedynie na poziomie „minimalnym", w trakcie dalszych prac w Senacie ulegały poszerzeniu o dalej idące zmiany sugerowane w uzasadnieniu danego wyroku[42] bądź uwzględniały późniejsze orzeczenia[43]. Podejmowano także

---

[38] Por. projekt ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych (druk nr 561), służący wykonaniu – szerzej aniżeli wynikało to z sentencji – wyroku zakresowego z 17 maja 2006 r. (K 33/05).

[39] Senat VII kadencji zainicjował z różnym skutkiem procedurę ustawodawczą dla wykonania wyroków: z 11 września 2007 r. (P 11/07), z 24 czerwca 2008 r. (SK 16/06), z 26 lutego 2003 r. (K 30/02) oraz z 27 października 2010 r. (K 10/08).

[40] Por. ocena TK wyrażona w *Informacji o istotnych problemach…* w 2008 r., s. 104.

[41] Senat skorzystał z inicjatywy ustawodawczej dla uwzględnienia wskazań TK wynikających między innymi z postanowień sygnalizacyjnych: z 12 czerwca 2008 r. (S 3/08), z 9 listopada 2009 r. (S 7/09), z 28 października 2008 r. (S 4/08), z 5 maja 2009 r. (S 2/09), z 4 marca 2008 r. (S 2/08) czy z 7 sierpnia 2009 r. (S 5/09). W tym ostatnim przypadku odpowiedni projekt został dwukrotnie wniesiony w VII i VIII kadencji i ostatecznie – wobec podnoszonych wątpliwości – wycofany.

[42] Zwraca na to uwagę także TK w *Informacji o istotnych…* w 2010 r., s. 40–41. Za przykład może tutaj posłużyć projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny wykonawczy (druk nr 920), służący wykonaniu wyroku z 23 II 2010 r. (P 20/09).

[43] Pozytywnym przykładem reakcji Senatu na orzeczenie TK jest także projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo bankowe (druk nr 1259), wykonujący wyrok w sprawie szczególnej mocy dowodowej dokumentów z ksiąg bankowych z 15 marca 2011 r. (P 7/09), w którym w czasie dalszych prac w Senacie uwzględniono późniejsze orzeczenie w sprawie funduszy sekurytyzacyjnych

próby, choć nie zawsze udane, bardziej kompleksowych regulacji, właściwych co do zasady dla projektów rządowych. O ile jednak „punktowe" inicjatywy nie rodziły większych wątpliwości, o tyle szersze projekty wymagały współpracy z RM, a często także – wobec konkurencyjnych projektów rządowych – powodowały spory co do tego, który projekt wykonuje wyrok lepiej[44].

W dotychczasowej praktyce można wskazać przypadki – choć nieliczne – w których projekt senacki prawidłowo wykonujący wyrok TK w toku procedury ustawodawczej w Sejmie został poddany takim zmianom, które wypaczały sens pierwotnych rozwiązań[45] bądź też w czasie postępowania w Sejmie podstawą do uchwalenia ustawy wykonującej wyrok stał się projekt innego podmiotu, nieuwzględniający w wystarczającym stopniu stanowiska TK[46].

(wyrok z 11 lipca 2011 r., P 1/10). Inicjatywa senacka wykroczyła zatem wyraźnie poza ścisłą realizację sentencji wyroku, będącego następstwem ograniczenia Trybunału zakresem pytania prawnego. Uznano mianowicie, że: „Ograniczenie inicjatywy ustawodawczej tylko do ścisłego wykonania samej sentencji, skutkowałoby w najbliższym czasie koniecznością podejmowania kolejnych inicjatyw wykonujących wyroki w sprawach pozostałych treści normatywnych wynikających z owych przepisów". Zwrócił na to uwagę także TK w Informacji o istotnych problemach… w 2011 r., s. 67.

[44] Wśród tych projektów na uwagę zasługuje projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług (druk senacki nr 78) służący wykonaniu wyroku z 4 września 2007 r., (P 43/06). Por. dyskusja w trakcie I czytania projektu w Senacie na wspólnym posiedzeniu Komisji Gospodarki Narodowej (18.) oraz Komisji Ustawodawczej (28.) w dniu 27 marca 2008 r.

[45] Wątpliwości co do prawidłowości wykonania wyroku zakresowego z 3 czerwca 2008 r. (K 42/07), stwierdzającego niekonstytucyjność art. 156 § 5 k.p.k. (w zakresie, w jakim umożliwiał arbitralne wyłączenie jawności tych materiałów postępowania przygotowawczego, które uzasadniają wniosek prokuratora w przedmiocie tymczasowego aresztowania) budzi przyjęte ostatecznie brzmienie uchwalonej przez Sejm ustawy, odbiegające istotnie od propozycji senackiej (projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego [druk nr 347]). Por. szerzej P. Kardas, *Standard rzetelnego procesu a prawo wglądu do akt sprawy w postępowaniu w przedmiocie tymczasowego aresztowania, czyli historia jednej nowelizacji*, „Prokuratura i Prawo" 2010, nr 1–2, s. 99.

[46] Sytuację tę ilustrują problemy z realizacją wyroku z 15 marca 2005 r. (K 9/04), w którym Trybunał orzekł niekonstytucyjność art. 179 k.c. (w brzmieniu ustalonym ustawą z dnia 14 lutego 2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw), regulującego zrzeczenie się własności nieruchomości. Por. też Informacja TK za 2008 r., s. 97–99.

Z drugiej strony zastrzeżenia pod adresem projektów senackich zgłaszane są niekiedy przez Trybunał Konstytucyjny w jego dorocznych informacjach[47]. Niemniej należy podkreślić, że projekty senackie wykonujące wyroki TK za sprawą kompetentnych służb prawnych Senatu odznaczają się dużą starannością legislacyjną, wyrażającą się między innymi uwzględnianiem regulacji intertemporalnych, także wtedy gdy taka potrzeba nie wynika wprost z uzasadnienia wyroku TK.

5. Instrumentem, którym dysponuje Senat, a ściślej Marszałek Senatu jest, zgodnie z art. 85b rSen, możliwość zwracania się do właściwych organów państwa z wnioskiem o podjęcie współpracy w celu wykonania orzeczenia TK. Komisja Ustawodawcza po rozpatrzeniu orzeczenia, uznając zasadność wystąpienia o współpracę z innym organem państwa występuje do Marszałka Senatu o wystosowanie tzw. postanowienia sygnalizacyjnego. Jak wynika z dotychczasowej, dość skąpej praktyki, Komisja uznaje za celowe skorzystanie z tego instrumentu, wówczas gdy widzi potrzebę wykonania orzeczenia, a jednocześnie z uwagi na jego skutki finansowe lub konieczność systemowych zmian w ustawodawstwie, wymaga to aktywności innych podmiotów, zwłaszcza Rady Ministrów. Treścią takich postanowień jest z reguły deklaracja współpracy Senatu przy wykonaniu orzeczenia. Wśród kilku, jak dotąd, przypadków wystąpień sygnalizacyjnych przeważały wnioski adresowane do Prezesa Rady Ministrów. W 2010 roku Komisja Ustawodawcza dwukrotnie zarekomendowała Marszałkowi Senatu wystąpienie o współpracę do Prezesa RM w celu wykonania wyroku z 24 IV 2007 roku (SK 49/05) w sprawie przedwojennych obligacji Skarbu Państwa[48]. Rada Ministrów nie podjęła jednak współpracy w powyższej sprawie, zaś do chwili obecnej wyrok ten nie został wykonany. Kolejne wystąpienie sygnalizacyjne Marszałek Senatu skierował do Prezesa RM po rozpatrzeniu przez Komisję Ustawodawczą wyroku z 24 X 2007 roku (SK 7/06) w sprawie asesorów sądowych. Szerszy krąg

[47] Dotyczyło to na przykład projektu ustawy o zmianie ustawy o gwarancji zapłaty za roboty budowlane (druk nr 404). Projekt ten miał stanowić wykonanie wyroku z 27 listopada 2006 r. (K 47/04).

[48] Por. też M. Jarentowski, K. Konieczko, A. Michalak, *Wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego przez Komisję Ustawodawczą Senatu RP VII kadencji, Senat Rzeczypospolitej Polskiej Materiały, Kancelaria Senatu*, Warszawa 2009 r., s. 73, a także Informacja TK o istotnych problemach… w 2009 r., s. 49.

adresatów miał natomiast wniosek o podjęcie współpracy w celu wykonania postanowienia sygnalizacyjnego z 2 VIII 2010 roku dotyczącego luki prawnej w kwestii regulacji stosunków między stronami umowy deweloperskiej (S 3/10). Wystąpienie skierowano do Ministra Infrastruktury oraz Ministra Sprawiedliwości, a także Rządowego Centrum Legislacji. W 2011 roku z wnioskiem o podjęcie współpracy Marszałek Senatu zwrócił się do Prezesa Rady Ministrów w związku z wyrokiem z 26 X 2010 roku (K 58/07) dotyczącym ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, zaś do Krajowej Rady Sądownictwa w związku z wyrokiem TK z 19 XI 2009 roku (K 62/07).

6. Procedura postanowień sygnalizacyjnych Marszałka Senatu czy też występowanie o ministerialne opinie do senackich projektów ustaw nie rozwiązuje wszystkich problemów, jakie w praktyce wiążą się ze swego rodzaju „dzieleniem się" kompetencjami w zakresie wykonywania orzeczeń TK pomiędzy Senat i Radę Ministrów. Istotnym problemem i – jak dotąd nie rozwiązanym – jest bowiem brak jasnych procedur współpracy pomiędzy Senatem (Kancelarią Senatu i Komisją Ustawodawczą) a innymi podmiotami prawa inicjatywy ustawodawczej, przede wszystkim Radą Ministrów, która w ostatnim czasie za sprawą działalności Rządowego Centrum Legislacji, stała się obok Senatu najbardziej aktywnym podmiotem w dziedzinie wykonywania orzeczeń TK[49]. Powoduje to, że relatywnie często trafiają do Sejmu konkurencyjne projekty senackie i rządowe (rzadziej innych podmiotów). Wprawdzie – jak pokazują dyskusje w Komisji Ustawodawczej Senatu – zbieganie się w Sejmie kilku projektów wykonujących odmiennie ten sam wyrok TK nie jest samo w sobie zjawiskiem niekorzystnym, ponieważ z połączonych projektów może wyniknąć nowa, lepsza jakość. Może to być niekorzystne dla procesu wykonywania orzeczeń TK wówczas, gdy swoista konkurencja projektów opóźniałaby proces ustawodawczy, powodując zwłaszcza utratę mocy obowiązującej zakwestionowanych przepisów wskutek upływu terminu odroczenia, a nie interwencji ustawodawcy. Niepożądane jest także z punktu widzenia

[49] Zwraca na to uwagę także P. Radziewicz, wskazując, że „brak wymiany informacji i współpracy może w takich warunkach utrudniać czynności prawodawcze", *Wykonywanie orzeczeń TK przez prawodawcę*, Instytut Prawa i Społeczeństwa, Warszawa 2010, s. 58.

ekonomiki legislacyjnej kierowanie do Sejmu kilku projektów wykonujących wyroki TK w identyczny lub bardzo zbliżony sposób[50].

Gdy idzie o kwestię „podziału" między Senat i RM kompetencji do inicjowania prac w celu wykonywania orzeczeń TK, to zgodnie z nieformalnymi ustaleniami z RCL, Rząd powinien być co do zasady właściwy w sprawie wykonywania wyroków, które wymaga podejmowania współpracy międzyresortowej lub ponadresortowej, a więc zmian kompleksowych w obrębie danej regulacji bądź przeprowadzania szerokich konsultacji społecznych[51]. Natomiast domeną Senatu powinno być podejmowanie inicjatyw mających na celu wypełnianie luk konstrukcyjnych w prawie czy uzupełnianie regulacji o charakterze proceduralnym, a także inne zmiany, których zakres i treść służby legislacyjne Senatu będą w stanie określić na podstawie uzasadnienia wyroku TK oraz przygotować odpowiedni projekt ustawy[52]. Istotnym problemem w pracach nad wykonywaniem orzeczeń TK w drodze senackich projektów ustaw – podobnie jak inicjatyw poselskich oraz Prezydenta RP – jest ograniczony dostęp do materiałów i danych, którymi z kolei dysponuje Rada Ministrów i jej podległe organy[53].

Z drugiej jednak strony inicjatywy senackie nie powinny ograniczać się wyłącznie do „punktowych" interwencji, sprowadzających się do ścisłego wykonania sentencji wyroku. Mechaniczne uznawanie zbędności podejmowania senackich inicjatyw ustawodawczych ze względu na skutki projektowanej ustawy dla budżetu państwa czy potrzebę podjęcia współpracy międzyresortowej mogłoby w praktyce oznaczać niewykonanie orzeczenia. W związku z tym już na początku VII kadencji Komisja Ustawodawcza przyjmowała, że gdy żaden inny podmiot nie chce pod-

[50] W Sejmie zbiegły się np. senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (druk nr 2066) oraz wniesiony później rządowy projekt ustawy (druk nr 2067). Propozycje zawarte w obu projektach były zbieżne, co zresztą wyraźnie podkreślono w stanowisku Rządu do projektu senackiego.

[51] Por. wypowiedź ówczesnego przewodniczącego Komisji Ustawodawczej Senatu P. Zientarskiego, Zapis stenograficzny (2241) 419. posiedzenie Komisji Ustawodawczej w dniu 7 czerwca 2011 r.

[52] Por. *Założenia systemu wykonywania*…, *op. cit*., s. 12.

[53] Por. też P. Radziewicz, *Wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego przez prawodawcę*…, *op. cit*., s. 30.

jąć trudnych spraw, czyni to Senat[54]. Przyjęto także, że nie będzie ona co do zasady (choć nie zawsze czyni to konsekwentnie) odstępować od własnego projektu już w momencie złożenia przez rząd deklaracji o woli wykonania wyroku TK, ale dopiero z chwilą podjęcia rzeczywistego działania ustawodawczego. W dyskusjach Komisji Ustawodawczej wyrażono przekonanie – motywowane głównie koniecznością usunięcia zaległości w wykonywaniu wyroków TK – że o konkurencyjnym projekcie innego podmiotu (zwłaszcza RM) można mówić dopiero wtedy, gdy taki projekt zostanie wniesiony do Sejmu. W takich przypadkach uznawała, że nie ma potrzeby dublowania inicjatywy w tej samej sprawie.

Natomiast wówczas, gdy prace rządowe nad projektem wykonującym wyrok TK były już zaawansowane, to jest projekt znajdował się w fazie uzgodnień międzyresortowych lub czekał na rozpatrzenie przez Komitet Rady Ministrów bądź też w planach legislacyjnych danego ministerstwa znajdowała się informacja, że stosowny projekt wkrótce zostanie wniesiony do Sejmu, Komisja Ustawodawcza, uznając zbędność podjęcia prac ustawodawczych w Senacie, zastrzegała jednak, że w sytuacji, gdy projekt nie wpłynie do Sejmu, należy powrócić do prac nad własnym projektem. Wielokrotnie wyrażano jednak wątpliwości co do tego, jaki etap prac nad projektem rządowym, prawidłowo wykonującym orzeczenie TK, uzasadnia podjęcie przez Komisję uchwały o rezygnacji z przedstawienia Marszałkowi Senatu projektu ustawy. Miało to miejsce zwłaszcza, gdy projekt rządowy realizujący wyrok znajdował się w fazie dalece niezaawansowanej.

Analiza prac Komisji Ustawodawczej Senatu pokazuje, że w wielu przypadkach odstępowała ona także od inicjowania prac ustawodawczych w sytuacji, gdy wprawdzie żaden organ nie rozpoczął jeszcze prac nad projektem wykonującym wyrok TK, ale ze względu na charakter sprawy uznawała, że należy dać pierwszeństwo innemu podmiotowi[55]. W kilku przypadkach Komisja wystąpiła jednak do Marszałka Senatu z projektem ustawy wykonującej orzeczenie TK pomimo zaawansowanych prac rządowych, a także w sytuacji gdy stosowny projekt został już skierowany do

[54] Wypowiedź M. Augustyna, dyskusja na 6. posiedzeniu Komisji Ustawodawczej w dniu 28 listopada 2007 r. (VII kadencja), zapis stenograficzny.

[55] Np. pierwszeństwo inicjatywy rządowej uznano odnośnie do wykonania wyroku z 19 czerwca 2008 r. dotyczącego ustawy – Kodeks pracy (P 23/07) czy wyroku z 15 I 2009 r. dotyczącego ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych (K 45/07).

Sejmu. Zdarzało się, że w takich przypadkach samo zainicjowanie prac nad senackim projektem ustawy stanowiło swego rodzaju „zachętę" dla bardziej wzmożonego wysiłku ze strony RM i komisji sejmowych, zakończonego uchwaleniem ustawy na podstawie projektu rządowego[56].

W dziesięciu przypadkach na 74 projekty senackie wykonujące orzeczenia TK, które wpłynęły do Sejmu VI kadencji, doszło do zbiegu z konkurencyjnymi projektami rządowymi[57], przy czym podstawą dalszych prac w Sejmie były z reguły oba projekty, rozpatrywane wspólnie. Najczęściej w takich przypadkach projekt rządowy miał szerszy charakter aniżeli projekt senacki, przewidując kompleksową nowelizację danej ustawy. Praktyka pokazuje także niekiedy swego rodzaju przewagę inicjatyw rządowych, niezwiązanych ograniczeniem projektu wyłącznie do kwestii wykonania wyroku oraz jego bezpośrednich konsekwencji, o którym stanowi regulamin Senatu. Paradoksalnie zatem rozwiązanie, które należy ocenić pozytywnie, ogranicza możliwości „wykonawcze" Senatu w porównaniu z Radą Ministrów, wówczas gdy szerszy projekt rządowy „konsumuje" projekt senacki. W kilku przypadkach ocena konkurencyjnych projektów senackich i rządowych doprowadziła jednak w toku prac sejmowych do konkluzji, że inicjatywa Senatu właściwiej czyni zadość wskazaniom zawartym w wyroku TK[58].

---

[56] Fakt ten podkreślano w trakcie dyskusji w Komisji Ustawodawczej nad wykonaniem wyroku z 15 kwietnia 2008 r. dotyczącego ustawy – Kodeks karny skarbowy (P 26/06), odnośnie którego działalność Senatu wpłynęła również pozytywnie na administrację rządową oraz Sejm, mobilizując je do szybszego działania. Por. wypowiedź ówczesnego przewodniczącego Komisji Ustawodawczej Senatu K. Kwiatkowskiego, zapis stenograficzny (441) 91. posiedzenie Komisji Ustawodawczej w dniu 14 października 2008 r.

[57] Zwraca na to uwagę także TK w *Informacji o istotnych problemach*… w 2011 r., s. 69.

[58] Przykładem jest tutaj projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny (druk nr 369) wykonujący wyrok z 12 maja 2008 r. (SK 43/05). Senat w dniu 22 kwietnia 2009 r. podjął uchwałę w sprawie wniesienia projektu do Sejmu, jednak Marszałek Sejmu nie nadał mu biegu (projektowi nie nadano numeru druku sejmowego), ponieważ w Sejmie trwały już prace nad projektem rządowym (druk sejmowy nr 1394), który dotyczył tej samej materii. Na etapie prac w komisji sejmowej stwierdzono jednak, że brzmienie przepisów proponowane przez Senat lepiej realizuje wyrok TK i ostatecznie przyjęto wersję senacką. Podobna sytuacja miała miejsce także w pracach nad dostosowaniem systemu prawa do wyroku interpretacyjnego z 24 czerwca 2008 r. (SK 16/06).

Zdarzały się jednak przypadki wnoszenia zarówno przez Senat, jak i RM własnego projektu, wówczas gdy w Sejmie znajdował się już projekt wykonujący orzeczenie niemal w identyczny sposób[59], co jest wątpliwe z punktu widzenia ekonomiki legislacyjnej, a także nie służy dobrze skuteczności procesu wykonywania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Uwzględniając także fakt, że przy okazji dyskusji w Komisji Ustawodawczej Senatu nad projektami konkurencyjnymi zarysowywał się niekiedy wręcz spór co do autonomii Senatu w zakresie podejmowania inicjatyw służących wykonywaniu orzeczeń TK, w przyszłości konieczne będzie wypracowanie mechanizmów koordynowania prac rządowych i senackich na poszczególnych ich etapach.

7. Analiza dotychczasowej działalności Senatu (zwłaszcza VII kadencji) służącej wykonywaniu orzeczeń TK pozwala na sformułowanie kilku wniosków *de lege ferenda*. W pierwszej kolejności zasadny wydaje się postulat wyraźnego odstąpienia od stosowania zasady dyskontynuacji prac parlamentu w odniesieniu do projektów ustaw wykonujących wyroki TK. Zasada ta, w połączeniu z brakiem w regulaminie Sejmu odrębnej procedury postępowania z tego rodzaju projektami, skutkuje bowiem tym, że znaczny wysiłek przygotowania inicjatyw senackich jest niweczony, zaś postęp w realizacji wyroków Trybunału Konstytucyjnego nie jest tak znaczny, jak mógłby być, gdyby projekty senackie (innych podmiotów inicjatywy ustawodawczej) mogły być rozpatrywane w kolejnej kadencji bez ponownego ich wnoszenia. Można podać wiele przykładów projektów senackich, które ze względu na działanie zasady dyskontynuacji były wnoszone już wielokrotnie i dotąd nie zostały uchwalone, a stosowne wyroki TK niewykonane[60].

Rozważenia wymaga jednak ranga aktu prawnego, w drodze którego nastąpiłoby odstąpienie od stosowania zasady dyskontynuacji prac

---

[59] Przykładem jest tutaj senacki projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (druk senacki nr 13), proponujący zmianę art. 416 § 2 k.p.c., stanowiącą ścisłe wykonanie sentencji wyroku TK z 28 listopada 2006 r. (SK 19/05).

[60] Również P. Radziewicz wskazuje, że: „Zasada dyskontynuacji prac parlamentu powoduje, że kilkuletnie prace nad wykonaniem orzeczenia z dnia na dzień mogą stać się bezprzedmiotowe", *Wykonywanie orzeczeń Trybunału*…, *op. cit*., 69.

parlamentu odnośnie do projektów ustaw wykonujących orzeczenia TK. *Prima facie* właściwym i zarazem najłatwiejszym do przeprowadzenia rozwiązaniem wydaje się stosowna zmiana regulaminu Sejmu, np. na wzór projektów ustaw wykonujących prawo UE. W razie uznania, że zmiana regulaminowa byłaby niewystarczająca, podstawą ustanowienia wyjątku od zasady dyskontynuacji mogłaby być ustawa o Trybunale Konstytucyjnym. Byłoby to pożądane zwłaszcza w sytuacji postulowanego rozbudowania tej ustawy o kwestie związane z procedurą wykonywania orzeczeń TK i jego ewentualnego w nim udziału.

Należy jednak zwrócić uwagę, że ewentualne odstąpienie od zasady dyskontynuacji odnośnie do projektów ustaw wykonujących orzeczenia TK powinno ograniczać się tylko do projektów, które służą wyłącznie temu celowi. O ile taki charakter mają – zgodnie z postanowieniami regulaminu Senatu – projekty senackie, o tyle w przypadku przedłożeń innych podmiotów (zwłaszcza RM) regułą jest łączenie wykonania orzeczeń TK z regulacją innych materii. W przypadku takich projektów odstąpienie od zasady dyskontynuacji byłoby zbyt daleko idącym wiązaniem Sejmu projektami wniesionymi w poprzedniej kadencji.

Istotną proceduralną barierą w jeszcze szerszym niż dotychczas korzystaniu przez Senat z prawa inicjatywy ustawodawczej, służącej wykonywaniu orzeczeń TK jest tryb wnoszenia do Sejmu projektów senackich. Zgodnie z art. 118 ust. 1 Konstytucji RP inicjatywa ustawodawcza przysługuje Senatowi jako Izbie. Oznacza to, jak wiadomo, że o ile w Sejmie do skutecznego zainicjowania procedury ustawodawczej wystarczy grupa 15 posłów lub zgodne stanowisko większości komisji sejmowej, o tyle projekt senacki przyjmowany jest w postaci uchwały całej Izby i wymaga uprzedniego rozpatrzenia w trzech czytaniach (art. 78 rSen). W konsekwencji, co jest wpisane w koncepcję dwuizbowości polskiego parlamentu, procedura wszczęcia postępowania ustawodawczego przez Senat jest dużo bardziej skomplikowana aniżeli droga inicjatywy sejmowej[61]. Z tego powodu wskazywano w doktrynie, że wykonywanie orzeczeń TK przez

[61] Zwraca na to uwagę także L. Jamróz, formułując propozycję ewentualnej zmiany przepisów regulujących „proces inicjowania projektów ustaw przez Senat na rzecz ułatwienia temu organowi wykonywania tej kompetencji", *Refleksje nad ustrojową pozycją Senatu RP*, [w:] *Prawo, parlament i egzekutywa we współczesnych systemach rządów. Księga poświęcona pamięci Profesora Jerzego Stembrowicza*, red. S. Bożyk, Białystok 2009, s. 75–76.

Senat jest najdłuższą z możliwych dróg legislacyjnych[62]. Dodatkowo – jak już powiedziano – projekty senackie wykonujące orzeczenia TK nie korzystają z żadnych preferencji w pracach sejmowych. Obowiązuje tutaj zasada trzech czytań projektu, poddanie na zasadach ogólnych pracom w komisjach, a także brak ograniczeń co do zakresu zgłaszanych w Sejmie poprawek.

W sytuacji gdyby istotnie inicjowanie procedury ustawodawczej w celu wykonywania orzeczeń TK miało stać się odrębną funkcją ustrojową Senatu RP w ramach ogólnej funkcji ustawodawczej, zasadne byłoby rozważenie możliwości przyznania Komisji Ustawodawczej Senatu samodzielnego prawa do inicjowania procedury ustawodawczej w Sejmie nad projektami wykonującymi orzeczenia TK (a nie w trybie uchwały Senatu), tym bardziej że w praktyce większość projektów trafia do Sejmu w pierwotnej wersji zaproponowanej przez Komisję. Należy jednak zaznaczyć, że takie rozwiązanie wymagałoby zmiany art. 118 ust. 1 Konstytucji.

Uczynienie z wykonywania orzeczeń TK trwałej funkcji ustrojowej Senatu sprzyjałoby w każdym razie utrzymaniu dotychczasowego tempa prac nad projektami służącymi temu celowi, a także stałego zainteresowania Izby problemem efektywności orzecznictwa konstytucyjnego. Mogłoby także służyć swego rodzaju specjalizacji Senatu, istotnej w kontekście dyskusji o roli drugiej Izby oraz postulatów jej likwidacji. Doceniając dotychczasową aktywność Senatu w omawianej tutaj dziedzinie, należy podkreślić, że nie udało mu się jednak – wbrew początkowym założeniom – zająć pozycji organu odpowiedzialnego za koordynację procesu wykonywania orzeczeń TK. Przyczyną tego stanu rzeczy jest między innymi wspomniany brak specjalnych form organizacyjnych współpracy między służbami prawnymi Senatu i Rady Ministrów[63]. Jak pokazuje dotychczasowa praktyka, nie wystarczają w tym zakresie jedynie kontakty robocze. Nie budzi bowiem wątpliwości, że w przypadku niektórych projektów ustaw wykonujących orzeczenia TK (zwłaszcza wymagających podejmowania współpracy międzyresortowej lub ponadresortowej, przeprowadzania szerokich konsultacji społecznych lub pociągających za sobą skutki dla budżetu państwa), konieczne jest ścisłe współdziałanie Senatu

[62] Por. pogląd J. Stępnia czy A. Zolla, *Mamy prawo do dobrego prawa…*, *op. cit.*

[63] Zwraca na to uwagę B. Zdziennicki, *Ewolucja zadań i funkcji Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Księga XXV-lecia…*, *op. cit*., s. 52.

z Radą Ministrów. Naturalnie można by poprzestać na doskonaleniu współpracy służb urzędniczych tych podmiotów. Wydaje się jednak, że stworzenie choćby ramowych podstaw prawnych tej współpracy zapewniałoby jej efektywność oraz mobilizowałoby właściwe podmioty do działania. Ich brak powoduje, jak wspomniano, że relatywnie często trafiają do Sejmu konkurencyjne projekty senackie i rządowe, niekiedy w identyczny sposób wykonujące orzeczenia TK bądź projekty senackie „konsumowane" są w pracach sejmowych przez szersze przedłożenia rządowe, czyniąc wysiłek Senatu bezprzedmiotowym.

Takie sytuacje mogłaby w pewnym stopniu ograniczać zmiana praktyki, w tym udział członków właściwych senackich komisji resortowych w pracach nad projektami wykonującymi orzeczenia TK już na etapie rozpatrywania orzeczenia przez Komisję Ustawodawczą, czy występowanie do Rady Ministrów o wyrażenie opinii o projekcie jeszcze przed jego pierwszym czytaniem w Senacie[64]. Obecnie Rada Ministrów nie zajmuje bowiem oficjalnego stanowiska o projekcie senackim do czasu skierowania go do Sejmu, co powoduje często brak spójności stanowiska Rady Ministrów i Komisji Ustawodawczej Senatu w kwestii takiego projektu.

Senat nie będzie mógł także odgrywać głównej roli w dziedzinie ustawodawstwa służącego zapewnieniu efektywności orzeczeń TK bez zmian w zakresie procedowania nad jego projektami w Sejmie. Konieczne jest w związku z tym ustanowienie w regulaminie Sejmu odrębnego trybu postępowania z projektami ustaw wykonującymi orzeczenia TK, w tym z projektami senackimi, który na wzór postanowień regulaminu Senatu przewidywałby między innymi harmonogram prac nad takimi projektami, w tym w szczególności uwzględniałby termin odroczenia wejścia orzeczenia w życie[65].

---

[64] Minister zapraszany na posiedzenie Komisji Ustawodawczej Senatu w celu wyrażenia stanowiska RM o projekcie senackim przed jego wniesieniem do Sejmu wypowiada się w imieniu własnym, a nie rządu, wypowiedź M. Berka, Prezesa Rządowego Centrum Legislacji na konferencji „Wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w praktyce konstytucyjnej organów państwa", która odbyła się 27 listopada 2010 r. na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego.

[65] Tak też P. Radziewicz, *Wykonywanie orzeczeń Trybunału…*, *op. cit*., 69.

Powyższe propozycje są, jak się wydaje, warte rozważenia, tym bardziej że pomimo pewnych słabości procesu wykonywania orzeczeń TK w wyniku inicjatyw senackich, jego działalność spotyka się niezmiennie z pozytywną oceną Trybunału Konstytucyjnego, prezentowaną w wystąpieniach jego kolejnych prezesów oraz w dorocznych informacjach o działalności TK.

Zenon Trejnis

Konstytucyjne zasady cywilnej i demokratycznej kontroli nad armią w Rzeczypospolitej Polskiej

> Demokratyczne instytucje polityczne nie rozwiną się, a już na pewno nie będą stabilne w danym kraju, jeśli pełnej kontroli nad wojskiem i siłami policyjnymi nie sprawuje demokratycznie wybrana władza cywilna[1].

Wszystkie systemy sprawowania władzy w państwie są w mniejszym lub w większym stopniu podtrzymywane przez rządy, oparte na środkach przemocy, czyli poprzez takie instytucje, jak siły zbrojne, policję i służby specjalne.

W literaturze przedmiotu możemy spotkać się z wieloma modelami kontroli nad armią. Najczęściej stosowane i opisywane są metody obiektywne i subiektywne, przedstawione przez Samuela P. Huntingtona. Uwagę skupiają także tzw. mechanizmy liberalne i penetracyjne, zdefiniowane przez Erica Nordlingera[2].

---

[1] R.A. Dahl, *O demokracji*, Wyd. Znak, Kraków 2000, s. 138.

[2] Por.: S.P. Huntington, *The Soldier and the State: The Theory and Practice of Civil – Military Relations*, Harvard University Press, Cambridge 1957; E. Nordlinger, *Soldiers in Politics: Military Coups and Government*, NJ-Prentice Hall,

Podstawową zasadą obiektywnego czy liberalnego modelu relacji cywilno-wojskowych jest istnienie wyraźnego podziału między politycznymi i wojskowymi rolami i zadaniami w państwie oraz utrzymywanie sił zbrojnych z dala od polityki. Formalnie siły zbrojne podlegają władzy cywilnej państwa, a te z kolei odpowiadają przed parlamentem i społeczeństwem. Zasada ta polega na tworzeniu mechanizmów narodowej kontroli polityki bezpieczeństwa i obronności, tj. budowaniu instytucji konstytucyjnej i prawnej władzy nad siłami zbrojnymi oraz jasnym określeniu podziału kompetencji między władzą wojskową a cywilną administracją publiczną. Decyzje zaś dotyczące bezpieczeństwa państwa, związane z obroną zewnętrzną oraz ochroną bezpieczeństwa wewnętrznego i porządku publicznego podejmowane są przez naczelne władze polityczne, armia w tej sytuacji służyć może jedynie radą wynikającą z jej profesjonalizmu w sprawach bezpieczeństwa i obrony narodowej oraz realizuje cele wynikające z przyjętej przez rządzące elity polityczne polityki bezpieczeństwa państwa.

W praktyce wojsko może oczywiście wywierać wpływ na decyzje polityczne, ale tylko jako jedna z wielu grup interesów, jednakże nie wolno im kwestionować decyzji podjętych przez cywilne elity polityczne. Ostatnim wymogiem tych modeli kontroli jest utrzymywanie bezwzględnej neutralności politycznej wewnątrz armii, co sprawia, że pozostaje ona lojalna bez względu na partie czy rząd sprawujący władzę w państwie. Według poglądów Józefa M. Bocheńskiego społeczeństwo, utrzymując wojsko, ma prawo je kontrolować i wpływać na jego wychowanie, a tym samym poddawać analizie sposób realizacji cywilnej kontroli nad siłami zbrojnymi[3]. Przykładami takiego obiektywnego bądź liberalnego mechanizmu kontroli nad siłami zbrojnymi są Stany Zjednoczone i Wielka Brytania.

W systemach jednopartyjnych i dyktatorskich kontrola cywilna tzw. subiektywna wiąże się z cywilnym przywództwem państwowym, które wpaja swoje wartości i ideały, a w modelu penetracyjnym systematycznie i gruntownie upolitycznia się armię. Subiektywna kontrola cywilna charakteryzuje się z jednej strony głębszą ingerencją czynników cywilnych w sferę czysto wojskową, z drugiej zaś większym udziałem wojskowych

---

Englewoods Cliffs 1977; Z. Trejnis, *Siły zbrojne w państwie demokratycznym i autorytarnym*, Wyd. Adam Marszałek, Warszawa 1997.

[3] Zob.: J.M. Bocheński, *De virtuti militari. Zarys etyki wojskowej*, Wyd. Philed, Kraków 1993, s. 82.

w formułowaniu polityki bezpieczeństwa i obronności państwa. Zależna jest także w dużej mierze od indywidualnych cech osobowości oraz predyspozycji polityków i wojskowych zajmujących kierownicze stanowiska w organach władzy państwowej. Historycznym już przykładem wpływu wojskowych na politykę dwu supermocarstw w okresie zimnej wojny były tzw. kompleksy wojskowo-przemysłowe, przed którymi przestrzegał w 1961 r. ustępujący prezydent USA Dwight D. Eisenhower. W imię realizacji własnych interesów wojskowi lobbowali na rzecz zwiększenia budżetów obronnych poprzez wyolbrzymianie zagrożenia strategicznego i możliwości ofensywy drugiej strony. W modelu penetracyjnym cywilnej kontroli przynależność partyjna, polityczne zaangażowanie, lojalność wobec panującego reżimu to wstępne warunki, które muszą spełniać oficerowie, aby uzyskać mianowanie bądź awans. W wojsku funkcjonuje partia i przez to często jest ono w stanie wywierać wpływ za sprawą zintegrowanej partyjno-państwowo-wojskowej elity, jak to miało miejsce np. w Związku Radzieckim i krajach socjalistycznych do 1989 roku. Obecnie przykładem tego typu kontroli jest Chińska Armia Ludowo-Wyzwoleńcza czy Koreańska Armia Ludowa[4].

Cywilna kontrola nad armią to zespół idei, instytucji i zachowań, tworzących system zabezpieczający – z jednej strony, przed możliwością ingerencji wojska w życie polityczne kraju, z drugiej zaś dający demokratycznie wybranym władzom cywilnym instrumenty sprawowania zwierzchnictwa i kontroli nad siłami zbrojnymi oraz możliwości podejmowania decyzji w sprawach bezpieczeństwa i obronności państwa. Władze cywilne państwa powinny więc tworzyć ramy decyzyjne i wyznaczać cele dla działalności wojskowych *decision making* (w języku angielskim termin ten obejmuje także element nadrzędności i moc określania warunków dla aktywności innych). Uznając jednak kompetencje (profesjonalizm) wojskowych, pozostawia się im obszar – *military command* – oznaczający dowodzenie, kierowanie merytoryczną i administracyjną stroną działalności wojska, służące realizacji celów wyznaczonych przez władze polityczne państwa na podstawie przydzielonych przez parlament środków finansowych i materialnych[5].

---

[4] Szerzej zob.: A. Heywood, *Politologia*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 475–477.

[5] Zob.: Z. Trejnis, *Bezpieczeństwo i obronność*, [w:] *Leksykon obywatela*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2008, s. 1161.

Idealny reżim cywilno-wojskowy zakłada podległość i kontrolę kierownictwa sił zbrojnych przez demokratycznie wybraną przez społeczeństwo i reprezentującą jego interesy władzę cywilną. W rzeczywistości nie istnieje ani jednolity model funkcjonowania sił zbrojnych w demokratycznym państwie i społeczeństwie, ani system kontroli nad nimi. Model cywilnej kontroli wynika głównie z regulacji konstytucyjno-prawnych określających kompetencje władz państwowych w stosunku do wojska, zachowanie neutralności politycznej, politykę kadrową i naboru, wpływ na obsadę najwyższych stanowisk dowódczych itd. Od przyjętej formy ustrojowej w ujęciu instytucjonalnym wynika sposób sprawowania kontroli cywilnej nad wojskiem w państwie, inaczej bowiem funkcjonują instytucje kontroli w systemach politycznych typu: prezydenckiego, semiprezydenckiego, gabinetowo- czy kanclersko-parlamentarnego bądź konwentu. Istnieją jednakże wspólne zasady niezbędne do zagwarantowania demokratycznej i cywilnej kontroli nad siłami zbrojnymi. Oto niektóre z nich:

- istnienie jednoznacznych konstytucyjno-prawnych ram określających podstawowe relacje pomiędzy państwem a siłami zbrojnymi, tj. istnienie jasnej linii dowodzenia;
- hierarchiczna odpowiedzialność wojska przed głową państwa (prezydent, król), naczelnym dowódcą lub najwyższym zwierzchnikiem, premierem i ministrem obrony narodowej, którzy odpowiadają za kierowanie wojskiem i nadzorowanie jego działalności;
- znacząca rola parlamentu, polegająca na uchwalaniu aktów prawnych regulujących kwestie bezpieczeństwa i obronności państwa, nadzoru nad polityką bezpieczeństwa oraz przejrzystości decyzji prezydenta i rządu w zakresie realizacji strategii bezpieczeństwa, zawieranych sojuszy, a także zatwierdzanie budżetu wojskowego i kontroli wydatków na zakup sprzętu i uzbrojenia;
- istnienie organów o charakterze opiniodawczo-doradczych i sztabowych prowadzących kontrolę i koordynację polityki bezpieczeństwa i obronności z polityką państwa;
- dobrze wyszkolone i profesjonalne siły zbrojne, cieszące się szacunkiem oraz uznające zasadę cywilnej kontroli nad armią, w tym zasadę neutralności politycznej i apartyjności;
- istnienie w społeczeństwie zrozumienia dla problemów bezpieczeństwa i obronności państwa i konsensu w sprawie roli i misji wojska;

– opinia publiczna i działalność informacyjna mediów – niedoskonałość kontrolnej roli opinii publicznej i środków masowego komunikowania wynika niekiedy z ich niesystematyczności i ograniczonego dostępu do informacji;
– funkcjonowanie umiarkowanego komponentu pozarządowego, w ramach tzw. kultury strategicznej, uczestniczącego w publicznej debacie na temat polityki bezpieczeństwa i obronności państwa.

W państwach o długoletnich tradycjach demokratycznych, a zwłaszcza zmierzających do nich, kluczową dziś kwestią jest podjęcie badań naukowych pozwalających ocenić zakres istnienia, sposób funkcjonowania oraz wystarczalność cywilnej kontroli nad siłami zbrojnymi, policyjnymi i służbami specjalnymi zapewniającymi funkcjonowanie demokratycznego państwa prawnego[6].

Podległość wojska w tradycji polskiego konstytucjonalizmu

Siły zbrojne od samego początku w konstytucjach polskich stanowiły obok ustroju polityczno-gospodarczego i polityki zagranicznej ważny element trwałości państwa w dziejach polskiego narodu[7].

---

[6] W literaturze przedmiotu możemy się spotkać z wieloma interpretacjami pojęcia „cywilna i demokratyczna kontrola nad siłami zbrojnymi" – mieści się ono jednak w trzech płaszczyznach: stosunki cywilno-wojskowe (*civil military relation*) – rozumiane jako wielopłaszczyznowe interakcje wojska z różnymi strukturami społecznymi występującymi w państwie i społeczeństwie; polityczna kontrola sił zbrojnych (*political control of armed forces*) – odnosząca się do mechanizmów władzy cywilnej państwa, partii rządzących i głównych sił społecznych wykorzystywanych do zapewnienia lojalności i neutralności politycznej sił zbrojnych; wojsko i społeczeństwo (*armed forces and society*) – czyli zachodzące faktycznie relacje pomiędzy strukturami wojskowymi i społecznymi w danym państwie. Zob. *International Military and Defense Encyclopedia*, Washington DC 1995, t. 1, s. 188–195; t. 2, s. 507–511; t. 5, s. 166–169.

[7] Por.: A. Ajnenkiel, *Konstytucja Polski 1791–1997*, Warszawa 2001; *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998; *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, red. M. Kallas, Warszawa 1990; P. Stawecki, *Konstytucje Polski a siły zbrojne 1791–1935. Studium historyczno-prawne*, Warszawa 1999; W.J. Wołpiuk, *Siły zbrojne w regulacjach Konstytucji RP*, Warszawa 1998.

W pierwszej polskiej Konstytucji 3 Maja 1791 roku poświęcono wojsku jedenasty (ostatni) rozdział. Sam tytuł rozdziału „Siła zbrojna narodowa" podkreślał jej narodowy charakter, zatem cały naród, a nie jak do tej pory tylko szlachta, miał prawo do obrony ojczyzny: „wszyscy przeto obywatele są obrońcami całości i swobód narodowych". Według rozdziału VII Konstytucji siły zbrojne zostały podporządkowane władzy wykonawczej, zwanej Strażą Praw, którą stanowili ministrowie, nie mogli oni jednak wypowiadać wojny ani zawierać pokoju. To do króla należało, według Konstytucji najwyższe rozporządzanie krajowymi siłami zbrojnymi w czasie wojny i nominowanie komendantów wojska. Wojsko jednak „powinno zostawać ciągle pod posłuszeństwem władzy wykonawczej, stosownie do przepisów prawa, powinno wykonywać przysięgę na wierność narodowi i królów, i na obronę Konstytucji narodowej". To jednak król jako przewodniczący Straży Praw (ministrów) posiadał największy wpływ na decyzje w sprawach wojska, miał bowiem on prawo wydawać zarządzania poprzedzane kontrasygnatą ministra wojny. Możemy, jak sądzę przyznać, że Ustawa Rządowa z 3 maja 1791 roku jest pierwowzorem zasady cywilnego zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi w polskim konstytucjonalizmie[8].

Konstytucja z 8 marca 1921 roku[9], zwana konstytucją marcową, nie wyodrębniła sił zbrojnych w specjalnym tytule. Artykuły regulujące funkcjonowanie sił zbrojnych w państwie zostały rozmieszczone w różnych miejscach konstytucji. I tak art. 46 określił rolę prezydenta w następujący sposób:

---

[8] Rozdział XI „Siła zbrojna narodowa" Ustawy Rządowej z 3 maja 1791 r. brzmi następująco: „Naród winien jest sobie samemu obronę od napaści i dla przestrzegania całości swojej. Wszyscy przeto obywatele są obrońcami całości i swobód narodowych. Wojsko nic innego nie jest, tylko wyciągnięta siła obronna i porządna z ogólnej siły narodu. Naród winien wojsku swemu nagrodę i poważanie za to, iż się poświęca jedynie dla jego obrony. Wojsko winno narodowi strzeżenie granic i spokojności powszechnej, słowem winno być jego najsilniejszą tarczą. Aby przeznaczenia tego dopełniło niemylnie, powinno zostawać ciągle pod posłuszeństwem władzy wykonawczej, stosownie do opisów prawa, powinno wykonywać przysięgę na wierność narodowi i królowi i na obronę Konstytucji narodowej. Użytym być więc wojsko narodowe może ma ogólną kraju obronę, na strzeżenie fortec i granic lub na pomoc prawu, gdyby kto egzekucji jego nie był posłusznym". Zob.: *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz…*, *op. cit*., s. 63.

[9] Ustawa z 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. R.P. z 1921 r., nr 44, poz. 267.

> Prezydent Rzeczypospolitej jest zarazem najwyższym zwierzchnikiem sił zbrojnych Państwa, nie może jednak sprawować naczelnego dowództwa w czasie wojny.
>
> Naczelnego Wodza Sił Zbrojnych Państwa na wypadek wojny mianuje Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów przedstawiony przez Ministra Spraw Wojskowych, który za akty związane z dowództwem w czasie wojny, jak i za wszelkie sprawy kierownictwa wojskowego odpowiada przed Sejmem.

Prezydent miał prawo wypowiadania wojny i zawierania pokoju, ograniczone jednak przez uprzednią zgodę Sejmu (art. 50), oraz wprowadzania stanu wyjątkowego (art. 124), a na wniosek Rady Ministrów mianował i odwoływał ministrów, w tym ministra spraw wojskowych, a także obsadzał „urzędy cywilne i wojskowe, zastrzeżone w ustawach" (art. 45).

W myśl art. 50 ust. 1, jednak to Rada Ministrów ponosiła „solidarną odpowiedzialność konstytucyjną i parlamentarną za ogólny kierunek rządu", a minister spraw wojskowych za działanie podległych organów administracyjnych, jak i kierunek swej polityki" (art. 56, ust. 2). Władza prezydenta w stosunku do sił zbrojnych ograniczona też była przez parlament. Art. 3 konstytucji stanowił o ustaleniu stanu liczebnego wojska i zezwalania na pobór rekruta, natomiast art. 91 konstytucji określał, że porządek i czas trwania służby wojskowej oraz wszelkie świadczenia na cele wojskowe odbywać się będą w drodze ustawodawczej. Do uprawnień Sejmu należało uchwalanie budżetu, w tym budżetu Ministerstwa Spraw Wojskowych (art. 5, ust. 2).

Konstytucja marcowa w art. 122 regulowała też prawa i obowiązki osób wojskowych, zapewniając im powszechne prawa obywatelskie na tyle, na ile nie ograniczały ich osobne ustawy wojskowe. Wojskowym pozostającym w czynnej służbie nie przysługiwało czynne prawo wyborcze do obu izb parlamentu (art. 12), jakkolwiek przysługiwało im bierne prawo wyborcze do Sejmu (art. 13) oraz Senatu (art. 36). W myśl art. 85 wojskowi podlegali odrębnym sądom wojskowym. Za przejaw cywilnej kontroli nad armią w Konstytucji marcowej można uznać art. 123, który mówi, że siły zbrojne mogą być użyte do uśmierzania rozruchów społecznych oraz do przymusowego wykonywania przepisów prawnych tylko na żądanie władz cywilnych przy ścisłym zachowaniu ustaw[10].

[10] Art. 123 konstytucji marcowej z 1921 r. brzmi następująco: „Siła zbrojna może być użyta tylko na żądanie władzy cywilnej, przy ścisłym zachowaniu

Konstytucja nie zabraniała także prowadzenia działalności politycznej w wojsku.

W praktyce II Rzeczypospolitej system kierowania i dowodzenia siłami zbrojnymi oraz podległość władzy wykonawczej i ustawodawczej przebiegał zupełnie inaczej. Jeszcze przed uchwaleniem konstytucji marcowej Marszałek J. Piłsudski ogłosił Dekret Wodza Naczelnego z 7 stycznia 1921 roku o organizacji najwyższych władz wojskowych (Rady Wojennej i Ministerstwa Spraw Wojskowych)[11]. Natomiast po przewrocie majowym Dekretem Prezydenta Rzeczypospolitej z 6 sierpnia 1926 roku o sprawowaniu dowództwa nad siłami zbrojnymi w czasie pokoju i o ustanowieniu Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych[12], a następnie Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 25 października 1926 roku o utworzeniu Komitetu Obrony Państwa[13] doszło do dalszej reorganizacji podległości i władz wojskowych w Polsce. Władza cywilna i wojskowa po przewrocie majowym (od 2 października 1926 roku do 27 czerwca 1928 roku) spoczywała w rękach Marszałka Józefa Piłsudskiego, który przejął odpowiedzialność za rządy w państwie, czując się tym samym odpowiedzialnym za jego bezpieczeństwo i obronę. Wspomniany Dekret stawiał też siły zbrojne oraz bezpieczeństwo i obronę państwa poza premiera i kontrolę sejmu i senatu.

Konstytucja RP z 23 kwietnia 1935 roku[14], zwana konstytucją kwietniową, kwestię sił zbrojnych potraktowała bardziej wyraźnie niż konstytucja marcowa, poświęcając im VIII rozdział. Odchodząc od tradycyjnego trójpodziału władz w art. 3, wymieniła pięć organów równorzędnych wobec prezydenta, siły zbrojne umieściła na trzecim miejscu, po rządzie i izbach ustawodawczych, przed władzami sądowymi i kontrolą państwa. Tak więc armia jako samodzielny organ podlegała pod zwierzchnictwo prezydenta, pozostając niezależna od rządu i władzy ustawodawczej.

---

ustaw, do uśmierzenia rozruchów lub do przymusowego wykonywania przepisów prawnych. Wyjątki od tej zasady dopuszczalne są tylko na mocy ustaw o stanie wyjątkowym i wojennym. Zob.: Dz.U.R.P. z 1921 r., nr 44, poz. 267.

[11] *Dekrety Wodza Naczelnego. Dziennik Rozkazów Tajnych z 1921 r.*, nr 3, poz. 26, s. 32–36.

[12] Dz.U.RP z 1926 r., nr 79, poz. 445.

[13] Dz.U.RP z 1926 r., nr 108, poz. 633.

[14] Dz.U.RP z 1935 r., nr 30, poz. 227.

Konstytucja kwietniowa szczególnie wyeksponowała władzę Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych. To do Generalnego Inspektora należało kierowanie obroną i przygotowanie sił zbrojnych do działań wojennych. Podlegał on wyłącznie prezydentowi, który na podstawie tzw. prerogatyw mianował go i zwalniał. Konstytucja przyznawała też Generalnemu Inspektorowi godność elektora wirylisty przy wyborze prezydenta. Minister spraw wojskowych zaś posiadał kompetencje w zakresie bezpośredniego dowodzenia siłami zbrojnymi w czasie pokoju. Minister też reprezentował interesy armii i obrony państwa w rządzie, a za swą działalność ponosił odpowiedzialność przed parlamentem, zaś polityczną przed prezydentem.

W myśl konstytucji kwietniowej szerokimi kompetencjami dysponował Prezydent RP. Jako zwierzchnik sił zbrojnych, prezydent miał zarządzać corocznie pobór rekruta w granicach ustalonego kontyngentu (art. 62, pkt 1), którego jednak zmiana wymagała aktu ustawodawczego (art. 62, pkt 2). Prezydent posiadał prawo wydawania dekretów w zakresie organizacji naczelnych władz wojskowych, potrzebna była przy tym jednak kontrasygnata ministra spraw wojskowych (art. 63, pkt 1). Prezydent postanawiał też o użyciu sił zbrojnych do obrony państwa oraz mianował i zwalniał Naczelnego Wodza i Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych (art. 13), który był generałem (marszałkiem) przewidzianym na Naczelnego Wodza. Z chwilą mianowania Naczelnego Wodza prawo dysponowania armią przechodziło na niego (art. 63, pkt 3). Naczelny Wódz zaś odpowiadał za swoją działalność przed prezydentem jako zwierzchnikiem sił zbrojnych (art. 63, pkt 4).

Konstytucja kwietniowa eksponowała też rolę armii w państwie. Art. 61 pkt 1 głosił, że „Siły Zbrojne stoją na straży bezpieczeństwa i praw zwierzchnich Rzeczypospolitej", punkt drugi tego artykułu stanowił zaś, że „Wszyscy obywatele są zobowiązani do służby wojskowej i świadczeń na rzecz obrony Państwa". Konstytucja kwietniowa przyznawała także kadrze zawodowej czynne prawo wyborcze do obu izb parlamentarnych. Na skutek podniesienia cenzusu wieku do lat 24 w wyborach nie mogli brać jednak udziału żołnierze odbywający zasadniczą służbę wojskową.

Wychodząc z zasady, że „wojskiem rządzi wojsko", konstytucja kwietniowa uniemożliwiła ingerencję władz cywilnych, z wyjątkiem prezydenta w sprawy sił zbrojnych, czyniąc je niezależne od wpływów parlamentu i partii politycznych.

W Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 roku[15] zadania sił zbrojnych określał art. 6 mówiący, że „Siły Zbrojne Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej stoją na straży suwerenności i niepodległości Narodu Polskiego, jego bezpieczeństwa i pokoju". Sejm w myśl art. 28, ust. 1 posiadał uprawnienia do uchwalania postanowienia o stanie wojny, które mogło być podjęte w razie dokonania zbrojnej napaści na kraj bądź gdy z międzynarodowych umów wynikała konieczność wspólnej obrony przeciwko agresji.

W miejsce dotychczasowego prezydenta Sejm powoływał Radę Państwa jako organ spełniający funkcję głowy państwa. Potocznie określana była ona mianem kolegialnej głowy państwa. Ostatnim przewodniczącym Rady Państwa był gen. Wojciech Jaruzelski (6 listopada 1985–19 lipca 1989 r.). Rada Państwa w myśl art. 25 ust. 1 pkt 8 Konstytucji PRL miała uprawnienia do obsadzania stanowisk i nadawania stopni wojskowych oraz wprowadzenia stanu wojny na części lub na całym terytorium PRL między sesjami Sejmu (dekretem Rady Państwa zgodnie z art. 28 ust. 1 Konstytucji), a także częściową lub powszechną mobilizację. W tej sprawie po wprowadzeniu stanu wojennego 13 grudnia 1981 roku toczyła się dyskusja nad kwestią działania Rady Państwa w granicach prawa lub też przekroczenia owych granic w przypadku dekretu wprowadzającego stan wojenny. Dopiero Nowela Konstytucyjna[16] z 20 lipca 1983 roku rozszerzyła uprawnienia Rady Państwa, przewidując nową instytucję stanu wyjątkowego, który to stan miała wprowadzać bądź Rada Państwa, bądź też, w przypadkach niecierpiących zwłoki, jej przewodniczący[17]. Urząd prezydenta przywrócono ustawą o zmianie Konstytucji PRL z 7 kwietnia 1989 roku, precyzując jego kompetencje ustawą z 29 maja tego roku[18], na podstawie której prezydent został najwyższym zwierzchnikiem sił zbrojnych[19].

---

[15] Dz.U. z 1952 r., nr 33, poz. 232.

[16] Dz.U. z 1983 r., nr 39, poz. 175.

[17] Zob.: J.M. Majchrowski, *Kilka uwag o stanowisku głowy państwa w Polsce lat 1944–1989*, [w:] *Polska wobec wyzwań bezpieczeństwa narodowego*, red. K. Budzowski, Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2010, s. 29–32.

[18] Por.: Dz.U. z 1989 r., nr 19, poz. 101 oraz Ustawa o przekazaniu dotychczasowych kompetencji Rady Państwa Prezydentowi PRL i innym organom państwowym, Dz.U. z 1989, nr 34, poz. 178.

[19] Kadencja prezydenta miała trwać sześć lat z możliwością jednej reelekcji. Dla prezydenta pierwszej kadencji – stanowiło to rezultat ustaleń Okrągłego Stołu – wybór miał zostać w sposób tradycyjny, przez Zgromadzenie Narodowe – bo przywrócony został także Senat. Ten sposób wyboru miał zagwarantować

Naczelnym organem państwowym sprawującym ogólne kierownictwo w dziedzinie organizacji sił zbrojnych i obronności kraju była Rada Ministrów, która formalnie odpowiadała przed Sejmem (art. 30 i 32 Konstytucji PRL). Obroną narodową kierował minister obrony narodowej (art. 33), któremu Konstytucja nie stawiała jakichś szczególnych warunków. Na ministra resortu obrony powoływany był zawsze generał, który jednocześnie zasiadał w Biurze Politycznym PZPR. Przepisy konstytucji nie zabraniały działalności politycznej w wojsku i prowadzenia jej przez wojsko. Wojskowi mieli też wszystkie prawa wyborcze na równi z osobami cywilnymi, zasiadali więc w Sejmie, Komitecie Centralnym PZPR i Radach Narodowych różnych szczebli.

Spór o kontrolę cywilną nad armią po 1989 roku

W Polsce od 1989 r. toczy się spór o typ kontroli cywilnej nad armią. Jednym z ważnych problemów w tej dziedzinie jest zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi. W systemach demokratycznych, w zależności od przyjętej organizacji aparatu państwowego, pierwszą instancję cywilnego zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi stanowi głowa państwa (prezydent, król) lub premier (minister) oraz podległa im administracja, a drugą parlament.

W myśl Małej Konstytucji (dalej MK) z 17 października 1992 roku najwyższym zwierzchnikiem Sił Zbrojnych RP był prezydent (art. 35, pkt 1 MK)[20]. Z tytułu zwierzchnictwa nad armią prezydent jako głowa państwa „sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa Państwa" (art. 34 MK) oraz „stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa Państwa, nienaruszalności i niepodległości jego terytorium (art. 28, pkt 2 MK).

---

objęcie funkcji przez gen. W. Jaruzelskiego. Był on jedynym kandydatem zgłoszonym na to stanowisko zgodnie z procedurą przez jedną czwartą członków Zgromadzenia Narodowego. Po wyborze gen. W. Jaruzelski wycofał się z działalności partyjnej, w tym samym dniu 19 lipca 1989 r. – w Londynie obejmował urząd Ryszard Kaczorowski.

[20] Zob.: *Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą RP oraz samorządzie terytorialnym. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 lipca 1952 r. (Przepisy utrzymane w mocy)*, Warszawa 1993, s. 25–31 (Dz.U. z 1992 r., nr 84, poz. 426).

Mała Konstytucja kluczowe dla obronności i bezpieczeństwa państwa resorty spraw zagranicznych, obrony narodowej i spraw wewnętrznych oddawała pod bliżej nieokreślony nadzór prezydenta. Ta nieokreśloność i wiele jeszcze innych niewymienionych stały się przyczyną sporej ilości napięć w naszym systemie politycznym. O wyborze takiego modelu konstytucyjnego przesądziło to, iż pozwolił on uniknąć opowiedzenia się bądź za wyraźnie określonym systemem prezydenckim, bądź systemem parlamentarno-gabinetowym. Z braku klarowności rozwiązań konstytucyjno-ustrojowych wynikało zagadnienie demokratycznej kontroli władz cywilnych nad siłami zbrojnymi, które polega przede wszystkim na konflikcie interesów między rządem a urzędem prezydenta w kwestii kontroli nad ich funkcjonowaniem, a zwłaszcza polityką personalną we wspomnianych resortach. Najbardziej niepokojąca była wykładnia art. 28 MK, która zakładała, że artykuł ten pozwalał prezydentowi dokonywać podziału kompetencji między niego a premiera, jeśli konstytucja nie jest jednoznaczna w tym względzie. Według tej wykładni, art. 28 MK, który czynił prezydenta odpowiedzialnym za przestrzeganie konstytucji, aby pozwolić mu tym samym na interpretację konstytucji, na nadanie jej własnej wykładni. Z takimi przypadkami spotykaliśmy się w praktyce w okresie prezydentury L. Wałęsy, kiedy to od nazwiska (prof. Lecha Falandysza) jego „kancelaryjnego interpretatora" miała miejsce tzw. falandyzacja prawa. W państwie prawa nie można zakładać, że prezydent mógłby interpretować konstytucję z innej pozycji niż jako jeden z organów władzy wykonawczej. Podobnie jak inne organy państwowe, nie może on być jednocześnie sędzią i stroną.

Trudno było jednoznacznie stwierdzić na podstawie Małej Konstytucji, że fakt bycia zwierzchnikiem sił zbrojnych powoduje przyznanie znaczącej roli prezydenta w sferze bezpieczeństwa i obronności, zwłaszcza jeżeli art. 35 MK zostanie skonfrontowany z art. 52 MK, na podstawie którego armia jako element aparatu państwowego zostaje postawiona do dyspozycji rządu. Nie można było także przyznać prezydentowi władzy w zakresie kierowania bezpieczeństwem i obronnością państwa z tytułu przewodniczenia Komitetowi Obrony Kraju (dalej KOK) i Radzie Bezpieczeństwa Narodowego (dalej RBN).

Funkcje te nie powodowały przyznania władzy decyzyjnej, tym bardziej że organy te pełniły jedynie funkcję doradczą (art. 34 MK). To premier zobowiązany był do podejmowania decyzji w tej sferze, ponosząc odpowiedzialność przed Sejmem.

Spory kompetencyjne pomiędzy rządem a prezydentem o kontrolę nad wojskiem miały niewątpliwie negatywne konsekwencje, dezintegrowały bowiem wewnętrznie resort obrony narodowej: jego pion cywilny w latach 1993–1995 wiązał swe interesy z rządem i parlamentem, sztab generalny zaś z prezydentem. Właśnie ten mechanizm konkurencji był przyczyną trudności w realizacji demokratycznej i cywilnej kontroli nad siłami zbrojnymi w Polsce[21].

Ustawa o urzędzie ministra obrony narodowej z 14 grudnia 1995 roku[22] w znacznej mierze uporządkowała formalne ramy systemu bezpieczeństwa narodowego RP, zgodnie z demokratycznymi standardami zapewniającymi cywilne i demokratyczne zwierzchnictwo i kontrolę nad armią, które stanowiło wówczas jeden z kierunków działań przystosowujących nasze państwo do członkostwa w NATO. Co prawda ustawa ta nie rozstrzygnęła wszystkich kwestii do końca, zwłaszcza kiedy to władzę w państwie – urząd prezydenta i premiera przejmują przedstawiciele przeciwstawnych opcji politycznych, dalej bowiem obowiązywały ustalenia Małej Konstytucji oraz Ustawa o powszechnym obowiązku obrony z 1967 roku[23].

Zmiana filozofii funkcjonowania państwa polskiego po 1989 roku sprawiła, że wystąpiła konieczność podjęcia prac w zakresie stanowienia podstaw ustrojowo-prawnych działania władzy publicznej. Ówczesne elity polityczne zmierzały jednakże do nowelizacji konstytucji polskiej z 1952 roku, a nie do uchwalenia nowej ustawy zasadniczej, wyrażającej filozofię demokratycznego państwa i ustroju. Mała Konstytucja stanowiła akt konstytucyjny mało precyzyjny i w wielu przypadkach przyjęte sformułowania pochodziły ze wspomnianej już noweli kwietniowej z 1989 roku w zupełnie innych warunkach i dla realizacji innych celów. Korzystanie z jej uregulowań wymagało wysokiej kultury prawnej i politycznej, wielkiej odpowiedzialności i lojalności wzajemnej naczelnych władz państwa,

---

[21] Szerzej por.: Z. Trejnis, *Siły zbrojne w państwie demokratycznym i autorytarnym*, Wyd. Adam Marszałek, Warszawa 1997, s. 284–304; *idem*, *Cywilna kontrola nad armią. Konstytucyjne uprawnienia prezydenta RP*, [w:] *Konstytucja RP oczekiwania i nadzieje*, red. T. Bodio, W. Jakubowski, Dom Wyd. Elipsa, Warszawa 1997, s. 59–110.

[22] Zob.: Ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. o Urzędzie Ministra Obrony Narodowej, Dz.U. z 1996 r., nr 10, poz. 56.

[23] Zob.: Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony RP, Dz.U. z 1992 r., nr 4, poz. 16 z późn. zm.

w innym przypadku mogły się one łatwo zmienić w instrumenty destabilizacji, niekorzystnie wpływające na cały mechanizm władzy w Polsce.

Po wejściu w życie Małej Konstytucji nie uległy zmianie ustawy i przepisy regulujące działalność naczelnych organów państwowych w zakresie zwierzchnictwa i kierowania wojskiem. Niezborność i brak klarowności norm prawnych oraz wewnętrzna ich sprzeczność w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego spowodowane były nie do końca jasno określoną koncepcją prawno-politycznego podporządkowania armii organom państwa w obowiązującej konstytucji, jak też Ustawie z dnia 21 listopada 1967 roku o powszechnym obowiązku obrony RP. Przykładowo funkcjonujący w myśl Ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP Komitet Obrony Kraju, będący ważnym i samodzielnym organem państwowym w zakresie bezpieczeństwa i obronności państwa nie był uwidoczniony ani w Małej Konstytucji, ani nie ma go w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku.

Radę Bezpieczeństwa Narodowego ustanowiono zaś jako organ doradczy prezydenta w zakresie jego kierownictwa w dziedzinie zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa państwa (art. 34 MK i art. 135 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku). Prawdopodobnie RBN miała zastąpić KOK, ale przepisy prawne pomimo upływu wielu lat od wejścia w życie Małej Konstytucji i obecnie obowiązującej nie zostały zmienione i dostosowane do postanowień konstytucyjnych. Mała Konstytucja nie rozstrzygnęła sporu o zakres władzy nad wojskiem między prezydentem, parlamentem i rządem. Także i nowa Konstytucja RP nie rozstrzyga wszystkich problemów związanych z kierowaniem bezpieczeństwem narodowym państwa – zastrzegając, że uregulują je odpowiednie ustawy. W sprawach bezpieczeństwa i obronności państwa nie może być niedomówień, system bezpieczeństwa narodowego, który do dziś pozostaje bez regulacji prawnych, powinien odznaczać się klarownością, a kompetencje i odpowiedzialność powinny być jasno określone.

Konstytucyjna zasada neutralności oraz cywilnej i demokratycznej kontroli nad siłami zbrojnymi

Naturalizacja polityczna armii oraz cywilna i demokratyczna kontrola nad siłami zbrojnymi była częścią budowy demokratycznego państwa polskiego, procesu wzmocnienia narodowego charakteru Wojska Polskiego i dostosowania go do nowych uwarunkowań i wyzwań dla bezpieczeństwa

narodowego i międzynarodowego. Kontrola nad armią w okresie przeobrażeń ustrojowych stanowiła jeden z najistotniejszych priorytetów dostosowania systemu bezpieczeństwa narodowego Polski do standardów NATO[24]. Proces wprowadzenia cywilnej kontroli w Polsce realizowany był w kilku etapach i do dziś nie został jeszcze zakończony.

W pierwszym etapie przeprowadzono dezideologizację armii, eliminując elementy kontroli partii komunistycznej nad bezpieczeństwem i obronnością państwa, likwidując indoktrynację w wojsku i zapewniając pełną depolityzację kadry zawodowej.

W etapie drugim stworzono cywilne Ministerstwo Obrony Narodowej z cywilnym ministrem i jego zastępcami. Wprowadzono efektywne mechanizmy parlamentarnej kontroli nad siłami zbrojnymi. Rozpoczęto także proces kształtowania właściwego dla państw NATO modelu stosunków cywilno-wojskowych w strukturach administracji państwowej, zajmujących się bezpieczeństwem i obronnością państwa. Zaczęto wprowadzać relatywną neutralizację polityczną sił zbrojnych oraz zaprzestanie wypełniania przez wojsko roli strażnika bezpieczeństwa wewnętrznego.

W trzecim etapie stworzono zintegrowane Ministerstwo Obrony Narodowej, w pełni podporządkowując sztab generalny kierownikowi resortu – jest to obecnie jeden z jego pionów. Ustawowo wprowadzono także zasadę kadencyjności na wyższych stanowiskach kierowniczych w wojsku. Trwa jeszcze proces regulacji prawnych w zakresie bezpieczeństwa narodowego w Polsce.

W latach 1993–1997 głównym obiektem zainteresowania i sporów w Polsce była dyskusja wokół nowej konstytucji. W kwietniu 1994 roku została utworzona instytucja podsekretarza stanu MON do spraw parlamentarnych, na którą została mianowana Danuta Waniek (od 1996 roku był to podsekretarz stanu do spraw społeczno-parlamentarnych, później tylko do spraw społeczno-wychowawczych) oraz Biuro Parlamentarne. To ich działalność w znacznym stopniu przyczyniła się do:

- przyspieszenia prac legislacyjnych dotyczących bezpieczeństwa narodowego i wprowadzenia cywilnej i demokratycznej kontroli nad armią;
- utrzymywania stałych kontaktów z parlamentem;

[24] Szerzej zob.: Z. Trejnis, *Międzynarodowe standardy kontroli politycznej nad siłami zbrojnymi w państwach demokratycznych*, [w:] *Współczesne bezpieczeństwo*, red. W. Fehler, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2002, s. 171–208.

– realizacji współpracy zagranicznej w ramach bilateralnych stosunków z siłami zbrojnymi NATO[25].

Jak zwykle skończyło się na dobrych chęciach, bowiem „Nie można budzić się każdego poniedziałku rano z nowymi pomysłami na to, jak zabawiać się ministerstwem obrony"[26]. W ciągu ponad dwudziestu lat Wojsko Polskie zdołało się przekształcić z armii masowej z poboru w nieliczną armię zawodową[27].

Fundamentalne znaczenie w zapewnieniu neutralności politycznej armii i demokratycznej kontroli nad wojskiem miała Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 roku[28]. Art. 26 Konstytucji określa pozycję i funkcje Wojska Polskiego, stwierdzając, że: „Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej służą ochronie niepodległości państwa i niepodległości jego granic". Postanowienie konstytucyjne wyraźnie określa treść i charakter polityki państwa w dziedzinie bezpieczeństwa w art. 26 ust. 1. Artykuł ten określa także, że: „Siły Zbrojne zachowują neutralność w sprawach politycznych oraz podlegają cywilnej i demokratycznej kontroli (art. 26 ust. 2). Ma on więc charakter ogólny, ustala bowiem zasady prawno-ustrojowe sił zbrojnych w państwie, które są szczegółowo rozwinięte i skonkretyzowane w konstytucyjnych postanowieniach warunkujących kompetencje władzy ustawodawczej, wykonawczej, prawa i wolności oraz obowiązki obywateli, a także zasady wyborcze. „Zachowanie neutralności w sprawach politycznych oznacza pełne niezaangażowanie się po stronie jakiejkolwiek partii, organizacji, idei czy osoby zmierzającej do przejęcia lub zmiany układu władzy politycznej. Podległość sił zbrojnych cywilnej i demokratycznej kontroli oznacza kreację i stabilność takich stosunków między wojskiem a układem rządzenia, jaki wynika z realizacji konstytucji". Drugim najistotniejszym aktem prawnym była wspomniana już

[25] Zob.: M.A. Faliński, B. Jabłoński, T. Sokołowski, *Cywilna i demokratyczna kontrola nad siłami zbrojnymi w Polsce*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 1996.

[26] Gen. C. Powell, *Polityka 1993*, nr 15 z 10 kwietnia 1993 r.

[27] Zob.: B. Balcerowicz, *W wirze przeobrażeń*, „Polska Zbrojna" z 21 czerwca 2009, nr 25 z 21 czerwca 2009 r.

[28] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 3.

ustawa o urzędzie ministra obrony narodowej z 14 grudnia 1995 roku, wraz z aktami wykonawczymi[29].

Konstytucja nie rozstrzygnęła w sposób bezpośredni problemów związanych z ograniczeniami udziału żołnierzy w życiu publicznym, na przykład apartyjności, zakazów w kwestii przynależności i tworzenia związków zawodowych w wojsku. Sprawy te odesłano do ustawodawstwa zwykłego, ustalając, że „ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanowione tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa, albo wolności i praw innych osób" (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). Natomiast zakres wolności zrzeszania się w związkach zawodowych i organizacjach pracodawców oraz innych wolności związkowych może podlegać tylko takim ograniczeniom ustawowym, jakie są dopuszczalne przez wiążące Polskę umowy międzynarodowe (art. 59 ust. 4). Jednocześnie wyraźnie zastrzeżono, że żołnierz w czynnej służbie wojskowej, obok sędziego, prokuratora, urzędnika służby cywilnej, funkcjonariusza policji i służby ochrony państwa, nie może sprawować mandatu poselskiego i senatorskiego (art. 103 ust. 22 w związku z art. 10B Konstytucji RP).

W świetle art. 85 Konstytucji obrona ojczyzny została zaliczona do obowiązków każdego obywatela polskiego. Do rangi konstytucyjnej zostało podniesione prawo ubiegania się o służbę zastępczą z przyczyn motywowanych przekonaniami religijnymi lub wyznawanymi zasadami moralnymi. Zasady powoływania do tej służby, podobnie jak w przypadku służby wojskowej miała ustalić ustawa (art. 85 ust. 3).

Zakres przedmiotowy sił zbrojnych nie został jednak precyzyjnie określony na gruncie przepisów konstytucyjnych. Istnieje od dawna postulat uznania za siły zbrojne nie tylko formacji wojskowych

[29] Ustawa z dnia 14 grudnia 1955 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej, Dz.U. z 1996 r., nr 10, poz. 56. W grudniu 1995 r. udało się w końcu doprowadzić do uchwalenia ustawy o ministrze obrony narodowej, będącej kompromisem między oczekiwaniami wojskowych i polityków cywilnych. Ponadto po przegranych wyborach ze stanowiska prezydenta ustąpił L. Wałęsa. Tym samym wzrastało prawdopodobieństwo, że – wywodzący się z tego samego obozu politycznego co rząd – nowy prezydent A. Kwaśniewski szybciej znajdzie wspólny język z gabinetem. L. Wałęsa ją zawetował, lecz jedną z pierwszych decyzji A. Kwaśniewskiego było wycofanie tego weta. Ponadto wraz z prezydentem ustępowali „prezydenccy ministrowie", w tym minister obrony Z. Okoński, tym samym koalicja SLD/PSL mogła wskazać nowego ministra, którym został S. Dobrzański z PSL.

odpowiedzialnych za obronę państwa, podległych resortowi obrony, nad którymi zwierzchnictwo sprawuje prezydent (art. 134 ust. 1). Konstytucja, ustalając zasady realizacji między władzą ustawodawczą i wykonawczą określiła dwuczłonową strukturę władzy wykonawczej, którą tworzą prezydent i rząd, dlatego też wszystkie formacje uzbrojone w Polsce powinny przejść pod zwierzchnictwo prezydenta, w przeciwnym razie demokratyczne instytucje polityczne nie rozwiną się, a już nie będą stabilne w danym kraju[30].

W myśl art. 126 Konstytucji, „Prezydent Rzeczypospolitej czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodległości terytorium". Uprawnienia prezydenta w zakresie obronności państwa obejmują:

- najwyższe zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi i związany z tym zakres kompetencji;
- zastępcze wobec parlamentu prawo do decydowania o stanie wojny.

Obowiązki zwierzchnika prezydent sprawuje jednakże we współpracy z rządem i ministrem obrony. W czasie pokoju zwierzchnictwo to sprawuje za pośrednictwem ministra obrony (art. 134 ust. 2), a w czasie wojny – poprzez naczelnego wodza (art. 134 ust. 3). Armią w okresie wojny dowodzi naczelny dowódca, którego mianuje i zwalnia prezydent na wniosek premiera rządu (art. 134 ust. 4). Obowiązuje równocześnie zasada niepołączalności funkcji najwyższego zwierzchnika z funkcją naczelnego dowódcy wyznaczanego na okres wojny. Niepołączalności obu wymienionych stanowisk zabrania norma konstytucyjna, zgodnie z którą prezydent nie może piastować żadnego innego urzędu (art. 132).

W Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku usunięto przepisy zapewniające prezydentowi szczególną rolę przy obsadzie stanowisk ministrów obrony, spraw zagranicznych i spraw wewnętrznych, tak zwane resorty prezydenckie. Ustalono, że prezydent powołuje szefa sztabu generalnego i dowódców rodzajów sił zbrojnych, potrzebna jest jednakże kontrasygnata premiera rządu (art. 144 ust. 2). Jednocześnie wprowadzono kadencyjność na stanowiskach dowódczych, wedle obowiązującej ustawy okres ten wynosi trzy lata. Brak jednak ustaw konkretyzujących przepisy konstytucyjne o zwierzchnictwie prezydenta nad siłami zbrojnymi i o naczelnym dowódcy na okres wojny powoduje, że w razie zagrożenia wojennego

[30] Zob.: R.A. Dahl, *O demokracji*, Kraków 2000, s. 138–139.

państwa nie istnieje tak zwana jasna linia dowodzenia – podstawowa zasada demokratycznej i cywilnej kontroli nad armią.

Prezydent w razie zagrożenia państwa lub zbrojnej napaści na wniosek rządu proklamuje i znosi stan wojenny (art. 229) i stan wyjątkowy (art. 230 ust. 1). Rozporządzenie o wprowadzeniu stanu wojennego lub wyjątkowego prezydent w ciągu 48 godzin powinien przedstawić do akceptacji Sejmowi (art. 231). W razie bezpośredniego, zewnętrznego zagrożenia państwa, prezydent na wniosek premiera rządu zarządza powszechną lub częściową mobilizację oraz użycie sił zbrojnych do obrony państwa (art. 136). Organem doradczym prezydenta w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego państwa jest Rada Bezpieczeństwa Narodowego, której organem wykonawczym jest Biuro Bezpieczeństwa. Rada Bezpieczeństwa Narodowego mimo prób powołania, w okresie pierwszej kadencji prezydentury Aleksandra Kwaśniewskiego i prezydentury Lecha Kaczyńskiego właściwie nie odgrywały żadnej roli. RBN powołana podczas drugiej kadencji prezydentury A. Kwaśniewskiego, podobnie jak w okresie prezydentury L. Kaczyńskiego, składała się tylko z „ludzi" prezydentów. Włączenie w skład RBN szefów opozycyjnych partii politycznych w okresie prezydentury Bronisława Komorowskiego jest pomysłem niespotykanym w demokracji zachodniej, brakuje natomiast plenarnych posiedzeń Sejmu i Senatu na temat polityki bezpieczeństwa narodowego, które, jak się wydaje, jest nie mniej ważna niż polityka zagraniczna. Rada nie ma więc tak zwanej „mocy sprawczej", tym samym brakuje w Polsce wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony prezydenta, rządu i parlamentu oraz ogólnonarodowego consensusu w sprawie roli i misji wojska oraz sił policyjnych i specjalnych w państwie[31].

[31] Podobnie włączanie w skład RBN byłych generałów, na przykład H. Szumskiego, R. Polko, S. Kozieja, jest nieporozumieniem i łamaniem zasad cywilnej i demokratycznej kontroli nad armią. Wojskowi i przedstawiciele służb policyjnych i socjalnych mogą być doradcami prezydenta lub RBN, kiedy to pełnią funkcję szefa sztabu sił zbrojnych, szefa policji czy służb specjalnych. Natomiast, aby objąć wysokie, kierownicze stanowisko w sektorze bezpieczeństwa, generałowie rezerwy powinni przejść kilkuletnią karencję, aby nie mieć powiązań z resortem, w którym pełnili służbę i nie próbowali tworzyć grupy interesu (nacisku). Podobna sytuacja miała miejsce w resorcie obrony, kiedy to wysocy rangą generałowie, po zdjęciu munduru wyznaczeni byli na cywilnych wiceministrów MON, na przykład generałowie S. Koziej, Cz. Piętas, W. Skrzypczak. Szerzej zob.: Z. Trejnis, *Siły zbrojne w państwie demokratycznym i autorytarnym…*, *op. cit*., s. 36–141.

Rząd sprawuje ogólne kierownictwo nad obronnością w zakresie zapewnienia państwu bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego. W myśl art. 146 Konstytucji RP rząd uchwala projekt budżetu państwa, w tym wydatki na cele obronne. Rada Ministrów, w myśl art. 232, posiada uprawnienia do wprowadzenia stanu klęski żywiołowej na okres nie dłuższy niż 30 dni. Przedłużenie tego stanu może nastąpić za zgodą Sejmu.

Pojęcie ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności w zakresie zapewnienia państwu bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego wiąże się ściśle i zazębia z jednej strony z prowadzeniem polityki wewnętrznej i zagranicznej, z drugiej zaś strony, z kierowaniem administracją rządową (art. 146 ust. 3), obejmującą także struktury wyspecjalizowane w sprawach bezpieczeństwa i obronności państwa[32].

Bezpośrednią kontrolę cywilną nad wojskiem sprawuje minister obrony narodowej, za jego bowiem pośrednictwem rząd może urzeczywistniać „ogólne kierownictwo" sprawami obronności, zaś prezydent realizuje zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi. Kierując się przykładem innych państw zrzeszonych w NATO, przyjęto zwyczajową zasadę powierzania stanowiska ministra obrony osobie cywilnej, niepozostającej w czynnej służbie wojskowej. Cywilny charakter urzędu ministra obrony stanowi dodatkowy argument na rzecz przyznania, w systemie kontroli cywilnej nad wojskiem odpowiednich uprawnień kierowniczo-koordynacyjnych, ale zarazem odmówienia zarezerwowanych dla wojskowych uprawnień rozkazodawczych. W imieniu ministra resortu w czasie pokoju dowodzi – szef Sztabu Generalnego WP[33].

Szef Sztabu Generalnego WP jest najwyższym pod względem pełnionej funkcji żołnierzem w służbie czynnej. Podczas gdy prezydent sprawuje zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi „za pośrednictwem" ministra resortu obrony, to „w imieniu" ministra ON szef Sztabu Generalnego dowodzi siłami zbrojnymi w czasie pokoju. Rozdzielenie kompetencji kierowniczych wobec wojska między „polityków" i „urzędników" z cywilnego ministerstwa oraz wojskowych ze sztabu generalnego nastręcza trudności w wielu państwach demokratycznych. Sztab generalny

[32] Szerzej zob.: W. Sokolewicz, *Bezpośrednia kontrola organów wykonawczych nad Siłami Zbrojnymi RP*, [w:] *Krytyka prawa. Niezależne studia nad prawem*, t. 2: *Bezpieczeństwo*, red. W. Sokolewicz, Wyd. Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2010, s. 109–141.

[33] *Ibidem*, s. 128–129.

jako część składowa MON stał się w praktyce pionem dowodzenia siłami zbrojnymi, odpowiadającym za planowanie, mobilizację, sprawy organizacyjne, podczas gdy bezpośrednie dowodzenie wojskami należało do dowódców rodzajów sił zbrojnych podobnie jak w USA, Francji czy RFN. Niektórzy ministrowie resortu obrony, na przykład J. Onyszkiewicz czy B. Klich z satysfakcją w wywiadach prasowych przekazywali dowodzenie armią szefom sztabów generalnych, łamiąc tym samym zasady cywilnej kontroli nad armią w kwestii podporządkowania dowódców rodzajów sił zbrojnych. Niekiedy dochodziło nawet do głośnych konfliktów między dowódcami sił zbrojnych a sztabem generalnym, jak na przykład konflikt między gen. F. Gągorem – ówczesnym szefem Sztabu Generalnego WP i gen. W. Skrzypczakiem – dowódcą wojsk lądowych[34].

Trudno mówić o jakimś uniwersalnym rozwiązaniu problemu dowodzenia wojskami, ale także siłami policyjnymi i służbami specjalnymi. Sądzę, że najlepszym rozwiązaniem byłby brytyjski system cywilnego zwierzchnictwa oraz kontroli nad siłami zbrojnymi, policyjnymi i służbami specjalnymi. W Wielkiej Brytanii nominalną głową państwa jest co prawda królowa, obecnie Elżbieta II, która jest tytularnym zwierzchnikiem sił zbrojnych. Faktyczne zwierzchnictwo nad systemem bezpieczeństwa i obrony sprawowane jest przez najwyższe organy władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Całokształtem polityki bezpieczeństwa i przygotowaniem państwa do wojny kieruje premier gabinetu rządowego oraz Komitet Obrony. W skład Komitetu Obrony wchodzą: premier – jako przewodniczący, ministrowie: obrony, spraw wewnętrznych, spraw zagranicznych, finansów, przemysłu i handlu oraz prokurator generalny. Decyzje wypracowane przez Komitet Obrony zatwierdza rząd. Premier mianuje ministra obrony narodowej i zatwierdza kandydatury na wszystkie stanowiska w resorcie obrony i siłach zbrojnych. Premier decyduje też o użyciu broni jądrowej, a także wraz z gabinetem rządowym podejmuje decyzję o przystąpieniu państwa do wojny, przekształcając go w gabinet wojenny, który koordynuje działania sił zbrojnych na szczeblu strategicznym. Do kompetencji rządu należy również zatwierdzanie projektu budżetu obronnego przed przekazaniem go parlamentowi oraz koordynacja najważniejszych programów zakupu sprzętu i uzbrojenia. Premier posiada prawo bezpośredniego korzystania z usług wywiadu i kontrwywiadu.

[34] Zob.: *Szarża gen. Skrzypczaka – zamach na cywilną kontrolę czy na „beton" w armii?*, www.mojeopinie.pl/drukuj,1,1250622154, 13.03.2013.

Minister obrony narodowej odpowiada przed premierem i parlamentem za przygotowanie do realizacji polityki obronnej państwa, rozwój i utrzymanie gotowości bojowej sił zbrojnych, politykę finansową, zaopatrzenie, logistykę, zakupy sprzętu i uzbrojenia, politykę personalną, a także zabezpieczenie socjalne żołnierzy i cywilnych pracowników wojska. Minister obrony nominuje wiceministrów resortu do spraw sił zbrojnych, zakupów obronnych i parlamentarnych. Jest on przełożonym szefa obrony oraz szefów sztabów wszystkich rodzajów sił zbrojnych. Przewodniczy on też Radzie Obrony, głównemu kolegialnemu organowi opiniodawczemu i decyzyjnemu resortu obrony oraz Komitetowi Szefów Sztabów.

Ministerstwo Obrony składa się z dwóch pionów: cywilnego i wojskowego. Na czele pionu wojskowego stoi szef sztabu obrony, który jest najwyższym rangą wojskowym i głównodowodzącym sił zbrojnych, będąc jednocześnie doradcą premiera i ministra obrony w sprawach wojskowych. Podlega on bezpośrednio ministrowi obrony i powoływany jest na to stanowisko przez premiera na wniosek ministra resortu. Szef sztabu obrony posiada szerokie prerogatywy, między innymi zatwierdza wszystkie dyrektywy operacyjne w zakresie szkolenia bojowego i wykorzystania sił zbrojnych, na podstawie których opracowywane są dyrektywy i rozkazy dla rodzajów sił zbrojnych i dowództw na obszarach działań wojennych.

Ministerstwo Obrony odgrywa też czołową rolę w kierowaniu państwem podczas różnego rodzaju kryzysów zagrażających bezpieczeństwu narodowemu, a także w wypadku kataklizmów klęsk żywiołowych oraz poważnych katastrof i wypadków.

W kierowaniu polityką bezpieczeństwa i obronności państwa dużą rolę odgrywa także parlament. W brytyjskim systemie politycznym państwa istnieją różne formalne procedury parlamentarnej kontroli sił zbrojnych, w ramach której co roku odbywa się dwudniowa debata nad przeznaczonymi przez rząd wydatkami na obronę, kończąca się głosowaniem nad przyjęciem rocznego budżetu wojskowego. Co roku odbywają się też debaty nad stanem sił lądowych, powietrznych i morskich. Do uprawnień parlamentu należy również zatwierdzanie decyzji rządu o przejściu państwa w stan wojny. Różne kwestie dotyczące bezpieczeństwa i obronności państwa i sił zbrojnych mogą być rozpatrywane przez specjalne komisje parlamentarne. Parlamentarna kontrola nad siłami zbrojnymi odbywa się także przez nominowanego przez Izbę Gmin parlamentarnego podsekretarza stanu w resorcie obrony.

Prawo zabrania personelowi wojskowemu i cywilnemu Ministerstwa Obrony działalności politycznej. Jeżeli chcą oni kandydować w wyborach, zobowiązani są uprzednio zwolnić się ze służby i pracy w Ministerstwie Obrony. Publiczne wyrażanie poglądów na kontrowersyjne tematy polityczne lub na rzecz określonej partii politycznej przez personel cywilny i wojskowy uważane jest przez władze zwierzchnie za poważne naruszenie etyki zawodowej żołnierzy i pracowników cywilnych brytyjskiej armii[35].

Podsumowanie

Podzielona władza wykonawcza w sprawie bezpieczeństwa i obronności doprowadziła już do wielu konfliktów między urzędem prezydenta i Radą Ministrów w kwestii przestrzegania zasad cywilnej i demokratycznej kontroli nad siłami zbrojnymi, policyjnymi i służbami specjalnymi w Polsce. Dwuwładza nad instytucjami bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego na dłuższą metę jest nie do przyjęcia. Oczywiście konflikty są nieuniknione, aby temu zapobiec, trzeba stworzyć system prawny regulujący zasady działania i nadzoru nad sektorem bezpieczeństwa państwa. Pomimo że Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 roku nakazywała regulację tych kwestii na drodze ustawowej, dotychczas brakuje przykładowo ustaw o zwierzchnictwie prezydenta nad siłami zbrojnymi, czy o systemie bezpieczeństwa narodowego, a ustawę o powszechnym obowiązku obrony z 21 listopada 1967 roku pozostawiono, wielokrotnie tylko ją nowelizując.

Kolejne i często zmieniające się ekipy rządzące i „bawiący" się resortem obrony narodowej ministrowie mieli różne pomysły na modernizację sił zbrojnych. Niektóre z nich, jak na przykład program „Armia 2012" miał mieć przełomowe znaczenie dla państwa i sił zbrojnych. Przyjęty został jednak przez rząd W. Cimoszewicza w trakcie kampanii wyborczej we wrześniu 1997 roku i nie został uruchomiony przez nowy rząd J. Buzka. Rząd ten przyjął z kolei dwa programy: „Program integracji z Organizacją Traktatu Północnoatlantyckiego" oraz „Program modernizacji Sił Zbrojnych RP w latach 1998–2012". Po roku realizacji, a więc po przyjęciu Polski do NATO programy te, szczególnie ze względów finansowych stały się zbiorem życzeń i iluzji. Rok później nowa ekipa rządząca

[35] Szerzej zob.: Z. Trejnis, *Siły zbrojne w…*, *op. cit*., s. 176–179.

rozpoczęła pracę nad kolejnym już dokumentem „Armia 2001–2006". Głównym założeniem tego planu było zmniejszenie liczebności sił zbrojnych do poziomu 150 żołnierzy. I tak do 2009 roku, kiedy to uzawodowiono armię, zmniejszając jej stan do 120 tysięcy, w tym 20 tysięcy miały stanowić Narodowe Siły Rezerwy, trwamy do dziś. Co prawda, w roku 2013 ruszył nowy wielki „Plan modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP 2013–2022", to wciąż filarami bezpieczeństwa narodowego Polski są Unia Europejska i NATO wsparte potęgą Stanów Zjednoczonych.

W przekonaniu wszystkich ministrów obrony, rządów i prezydentów Wojsko Polskie w Iraku, a później w Afganistanie miało zdobyć „unikalne doświadczenie w warunkach bojowych" i dzięki temu podnieść swoją wartość, stając się jedną z najsilniejszych armii w Europie. „Wielki Brat" zza oceanu miał też wyposażyć nasze siły zbrojne w najnowocześniejszy sprzęt i uzbrojenie. Polska zakupiła nie najnowsze myśliwce bojowe F-16, do których serwis dotarł do Polski po dziesięciu latach. Otrzymaliśmy także od „Wielkiego Brata" 50-letnie samoloty transportowe Herkules i korwetę Warszawa, a od Niemców ciężkie czołgi Leopard II. Serwis, ich przeglądy techniczne oraz części znacznie obciążają skromny budżet wojskowy. Także pobyt wojsk poza granicami finansowany jest z budżetu wojskowego. Art. 117 Konstytucji RP mówi, że „Zasady użycia Sił Zbrojnych poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej określa ratyfikowana umowa międzynarodowa lub ustawa". Natomiast Ustawa o zasadach użycia Sił Zbrojnych poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej z 1998 r. w art. 2 przewiduje, że „jednostki wojskowe mogą być użyte poza granicami RP w celu utrzymania międzynarodowego pokoju, przeciwdziałania zagrożeniu bezpieczeństwa, aktom terroryzmu oraz w celu niesienia pomocy humanitarnej"[36]. Kompetencje do użycia jednostek wojskowych za granicą przysługują prezydentowi, który wydaje postanowienie w tej sprawie na wniosek Rady Ministrów (art. 3). Postanowienie prezydenta wymaga kontrasygnaty premiera rządu. W Polsce rola parlamentu jest więc ograniczona, nie pełni on bowiem żadnej funkcji, jeżeli chodzi o aprobatę udziału sił zbrojnych w misjach pokojowych. To może i powinno się zmienić, przynajmniej częściowo, aby zapewnić demokratyczny nadzór nad sprawami bezpieczeństwa[37].

[36] Zob.: Dz.U. z 1998 r., nr 23, poz. 119.

[37] Szerzej zob.: *Parlamentarny nadzór nad sektorem bezpieczeństwa. Zasady, mechanizmy i praktyki*, red. H. Born, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2004, s. 124–128.

W demokratycznym ustroju żaden sektor państwa, a tym samym i bezpieczeństwa nie może być wyłączony spod kontroli. Jeszcze w okresie międzywojennym premier III Republiki Francuskiej Georges Clémenceau, co prawda w humorystyczny sposób powiedział, że „Wojna to sprawa zbyt poważna, by powierzyć ją wojskowym". Państwo pozbawione cywilnej i demokratycznej kontroli sektora sił zbrojnych, policji i służb specjalnych, może być co najwyżej uznane za formę demokracji niepełnej lub będącej w fazie jej kształtowania. Sektor bezpieczeństwa wykonuje zadania o fundamentalnym znaczeniu dla państwa, dlatego jest potrzebny system kontroli i równoważenia, a więc to parlament powinien stanowić przeciwwagę władzy wykonawczej i ustanawiać granice władzy rządu, prezydenta i władzy sądowniczej. Na parlamencie i rządzie, choć pełnią różne role w sferze bezpieczeństwa, ciąży wspólna odpowiedzialność za utrzymanie tej sfery w stanie pełnej funkcjonalności. Wspólna odpowiedzialność odnosi się także do relacji między przywódcami politycznymi i wojskowymi, policyjnymi i służb specjalnych. Taką pierwszą jaskółką jest projekt ministra spraw wewnętrznych Bartłomieja Sienkiewicza w sprawie powołania Komitetu Ministrów do spraw bezpieczeństwa państwa, w skład którego wejdą ministrowie: spraw wewnętrznych, obrony, spraw zagranicznych, finansów i szef kancelarii premiera. Minister zaproponował także utworzenie sześcioosobowego wybieranego na sześć lat przez Sejm, między innymi spośród sędziów apolitycznego organu, który miałby kontrolować operacje służb specjalnych wymierzone przeciwko obywatelom. Wydaje się, że zachodzi także potrzeba utworzenia centrum naukowo-badawczego, mającego opracowywać projekty i materiały badawcze, stanowiące podstawę sformułowania koncepcji i systemu polityki bezpieczeństwa narodowego, w tym też przestrzeganie zasad cywilnej i demokratycznej kontroli nad siłami zbrojnymi, policyjnymi i służbami specjalnymi. Dotychczas brak jest takich badań, zwłaszcza w zakresie koordynacji wymienionych sił i służb.

Warto przy tym skorzystać z doświadczeń francuskich czy amerykańskich w zakresie zarządzania publicznego w sferze bezpieczeństwa oraz tworzenia kultury współdziałania różnych służb i instytucji w kreowaniu obszarów/pól bezpieczeństwa. Państwowe agencje sektora bezpieczeństwa nie mogą być rywalami i rozstrzygać sporów między sobą, a także muszą być zjednoczone w tym sensie, że każda z nich postrzega zagrożenie w stosunku do innych jako zagrożenie dla siebie samej, i występują przeciwko temu zagrożeniu wspólnie.

Ewa Łętowska

Konstytucja czasu tranzycji – szansa i pech

Konstytucja z 1997 roku, do której powstania tak mocno przyczynił się adresat księgi, to *constitutio tempore transitionis* (trawestując tytuł dzieła Haydna[1]). I to właśnie znamię czasu jest źródłem zarówno szansy, jak i pecha w docenieniu jej walorów i wykorzystaniu potencjału, jaki zawiera.

Określenie „czas tranzycji" ma dwa znaczenia. Najczęściej używa się tego terminu w stosunku do zmiany ustrojowej w Polsce, przejścia od „demokracji socjalistycznej" ku demokracji bezprzymiotnikowej, charakterystycznej dla Europy Zachodniej. W tym znaczeniu tranzycja to wyjście z grupy państw obozu socjalistycznego i przygotowywanie akcesji do struktur zjednoczonej Europy (Rada Europy, wspólnoty gospodarcze, później – Unia Europejska). Z tego punktu widzenia „tranzycja" to po prostu zmiana zachodząca „od–ku" w określonym momencie historii Polski. Ale jest i drugie możliwe znaczenie. Lata 90. ubiegłego stulecia to początek pojawienia się w skali uniwersalnej nowych zjawisk, wyzwań i trudności, „nowej tranzycji". To złożony co do genezy i przejawów proces ograniczania władzy politycznej i przejmowania jej przez inne, niepaństwowe podmioty. Czasem sama władza publiczna wyzbywa się tradycyjnych zadań i funkcji, przekazując je oficjalnie „w inne ręce"; czasem to inne podmioty (zwłaszcza silne korporacje) tę władzę uzurpacyjnie czy manipulatorsko

[1] Jeden z najpopularniejszych utworów Józefa Haydna, Msza nr 10, C dur (H.XXII:9), *Missa tempore belli*, znana także jako „Msza z uderzeniem w kotły".

dla siebie zawłaszczają[2], działając zresztą różnymi metodami, od klasycznych nacisków, lobbingu, poprzez kamuflaż swych rzeczywistych zamierzeń. Do tego ostatniego celu szczególnie dobrze nadają się instrumenty prawa prywatnego, zwłaszcza, ale nie tylko[3] – umowy. Wykorzystanie tych instrumentów prawa prywatnego służy osiągnięciu celu publicznoprawnego: transferowi władzy lub uniknięciu odpowiedzialności publicznoprawnej. Utrata władzy politycznej przez państwo często łączy się z prywatyzacją czy komercjalizacją, ale nie stanowi z nią *iunctim*, bo owa utrata władzy może mieć źródło także w innych okolicznościach, na przykład w rozwoju obrotu elektronicznego i internetu (które niweczą gwarancyjną rolę prawa z konstytucją włącznie[4]). Wyzbywanie się władzy przez aparat państwowy nie jest zresztą symetryczne z nabywaniem tej władzy akurat i tylko przez podmioty prywatne. Podobnie zresztą jak nie wszystkie sytuacje tego wyzbycia należy oceniać negatywnie. Wyzbycie może wszak polegać na dzieleniu się władzą z NGO'sami albo z samorządami, choćby po to, aby demokratyzować władzę[5] (to byłoby pożądane), czy po to, aby dzielić się kłopotami[6] – co jest znaną od wieków techniką minimalizacji

[2] Władza związków sportowych (np. UEFA) wymuszających na państwach w drodze umów (o nader wątpliwej legitymizacji konstytucyjnej) przejmowanie całych segmentów władzy politycznej na okres np. igrzysk sportowych. K. Tetłak, *Opodatkowanie dochodów sportowców biorących udział w międzynarodowych zawodach sportowych*, Warszawa 2012, rozdz. IV. Dotyczy to także np. umów nettingu (władza banków – S. Sołtysiński, *Postępowanie insolwencyjne. Trudna kohabitacja*, [w:] *Proces Cywilny. Nauka, kodyfikacja, praktyka, Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Feliksowi Zedlerowi*, Warszawa 2012. Inny przykład to umowa ACTA, która zabezpieczając interes konkretnej grupy: pośredników w handlu własnością intelektualną, prowadzi do narzucenia państwom, społeczeństwom, konkretnych zasad obrotu przedmiotami objętymi tą własnością.

[3] Np. znany polskiej praktyce fakt zabezpieczania posłuszeństwa posłów klubom politycznym przy wykorzystaniu instytucji weksla.

[4] Tak np. działa internet w odniesieniu do licznych praw i wolności konstytucyjnych – por. przykłady przytaczane przez W. Orlińskiego (autor wskazuje tu art. 30, 32, 42, 47, 49, 50, 51, 53, 54, 58 Konstytucji), *Internet poza prawem*, „Gazeta Wyborcza", Magazyn 16–17.03.2013.

[5] W. Osiatyński, *Prawa człowieka i ich granice*, Kraków 2011, s. 172; „Pozarządowe organizacje użyteczności publicznej winny zyskać w teorii i praktyce konstytucyjnej podobny status jak partie polityczne".

[6] Np. NGO's często nie tylko uzupełniają, lecz wręcz zastępują władzę państwową czy samorządową nieradzącą sobie z pewną sferą (zwłaszcza z zakresu pomocy społecznej i ochrony zdrowia – np. opieka paliatywna).

własnego wysiłku i odpowiedzialności. To, że takie decyzje państwa ubierane są w szaty umowy, ukrywa fakt, że państwo pozbywa się władzy, ale zarazem zobowiązań związanych z jej posiadaniem i wykonywaniem.

Natomiast wyzbycie się władzy ze strony państwa narodowego może następować celowo na rzecz struktur ponadnarodowych (na przykład integracja europejska) albo wiązać się ze wstydliwym cedowaniem na rzecz innych państw kwestii kłopotliwych (umiędzynarodowione interwencje zbrojne[7], więzienia terrorystów lokowane na cudzym terytorium przez państwa, które nie chcą ich utrzymywać z różnych przyczyn u siebie[8], utylizacja „w biednych krajach" szkodliwych odpadów atomowych czy chemicznych itp.).

Jeżeli państwo traci władzę polityczną na skutek prywatyzacji, wówczas władza nad pewną sferą, dotychczas poddaną państwa, zostaje przeniesiona do sfery prywatnej, bo podmiot dysponujący tą władzą ma status podmiotu prywatnego. Tak jest często zwłaszcza w przypadku prywatyzacji funkcji czy zadań opiekuńczych lub edukacyjnych. Wtedy działanie sprywatyzowanych jednostek jest poddawane logice rynku (nastawienie na zysk). W zależności od ustroju gospodarczego i prowadzonej polityki w tym zakresie podobne działania występują w szerszym lub mniejszym zakresie (państwo „nocny stróż", państwo opiekuńcze). Jeżeli jednostki świadczące mają status prawa prywatnego, odbiorcy świadczeń są klientami-konsumentami korzystającymi z tych świadczeń na podstawie umowy, a państwo (władza publiczna) dysponuje efektywnymi uprawnieniami nadzorczymi w przypadku naruszenia porządku publicznego, wówczas sytuacja jest jasna. Jednakże „prywatyzacją" określa się także sytuacje, dotyczy to na przykład więzień, egzekucji wyroków (działanie komorników), ochrony (różnego rodzaju straże ochroniarskie, za granicą dotyczy to nawet wojska). Wtedy ekonomiczna logika działania ośrodka władzy sprzęga się z władczymi uprawnieniami wobec otoczenia.

Z punktu widzenia poddanych władzy opisany proces ma ten skutek, że adresaci władzy z obywateli stają się konsumentami. Ta prawidło-

[7] Prywatne firmy wojskowe, które na podstawie umów z państwem wykonują rozmaite operacje wojskowe, np. w Iraku. Państwo (w tym przypadku USA) pozbywa się kłopotów i odpowiedzialności, którą ponosi nie państwo, tylko jakieś konsorcjum, które ofiary mogą pozywać o odszkodowanie do sądu.

[8] Problem więzień CIA dla terrorystów lokowanych na terytoriach innych państw.

wość została już odnotowana przez filozofów i socjologów[9]. Przekazanie władzy podmiotowi prywatnemu nie łączy się przy tym automatycznie ze zmianą form wykonywania tej władzy wobec jednostek. Nie zawsze na przykład na skutek urynkowienia działania szpitali pacjent staje się klientem. Nie będzie nim, gdy korzysta ze swego prawa socjalnego o publicznoprawnym charakterze (mimo że szpital chętnie tu mówi o „usłudze szpitalnej") – tyle że w sprywatyzowanym szpitalu, którego świadczenia zakontraktował podmiot administrujący służbą zdrowia[10]. „Prywatyzacja" nastąpiła tu zatem na linii państwo–podmiot prywatny, wyręczający to państwo w jego zadaniach, natomiast obywatele nadal pozostają beneficjentami swego publicznoprawnego statusu. Prywatyzacja więzienia także nie oznacza, że osadzony „kupuje" stosowną usługę; znaczy to tylko tyle, że nie państwo utrzymuje bezpośrednio więzienia i że ich funkcjonowanie jest poddane rachunkowi ekonomicznemu. Prywatyzacja egzekucji wyroków (działania komorników) oznacza, że jest to działalność prowadzona na rachunek egzekutora, jednakowoż nic się nie zmienia we władczej relacji komornik–dłużnik. Dlatego za konstatacjami filozofów czy socjologów o zmianie obywateli w konsumentów kryje się spostrzeżenie dotyczące poddania ich sytuacji prawnej logice rynku. Tą logiką kieruje się „władza", której są poddani. Spostrzeżenia te kryją też myśl o utracie statusu podmiotu obywatelskiego, występującego, gdy chodzi o relację władza polityczna–jednostka i którego brak, gdy piastunem władzy jest podmiot niepaństwowy. Gdy na przykład następuje prywatyzacja więzień, wojska, egzekucji wyroków sprywatyzowanie władzy (umowa między państwem i firmą prowadzącą więzienie lub dysponującą najemnikami) nic się nie zmienia w statusie jednostki, która się z tą sprywatyzowaną władzą styka,

[9] Z. Bauman, *Płynna nowoczesność*, Kraków 2006, s. 118. Tezę tę autor sformułował zresztą wcześniej i jest ona osią wielu jego rozumowań.

[10] Nawet jeżeli pacjent realizuje swoje ubezpieczenie społeczne i nie występuje jako klient, przez administrację sprywatyzowanej służby zdrowia jest tak tratowany – por. E. Cichocka, *Troska o finanse, troska o pacjenta*, „Gazeta Wyborcza", 28 marca 2013 r. „Językoznawcy na zlecenie marszałka Senatu przeprowadzili analizę języka urzędowego, jakim posługuje się Ministerstwo Zdrowia i NFZ w ustawach, rozporządzeniach i komunikatach. Oficjalnie i urzędowo nie mamy już lekarzy, tylko świadczeniodawców. Nie ma pacjentów, są świadczeniobiorcy. Nie ma szpitala, są przedsiębiorstwa podmiotów leczniczych. Nie ma też leczenia, są świadczenia medyczne. Ta urzędowa nowomowa precyzyjnie opisuje rzeczywistość, w jakiej znajduje się chory i lekarz".

ale sytuacja jednostki się pogarsza. Podmiot prywatny ma tu uprawnienia władcze, jakie „dawniej" miała władza polityczna, ale brak tu jednocześnie gwarancji chroniących jednostkę przed nadużyciem władzy, bo te dotyczą działania państwa. A jednocześnie podmiot prywatny kieruje się w swym działaniu logiką rynkową, sprzyjającą egoizmowi i nadużyciom w poszukiwaniu zysku[11]. Jest to problem znany służbie zdrowia, gdy pacjent staje się „kosztem", albo komornikom (którzy są skłonni egzekwować dług z kogokolwiek, minimalizując obowiązki i staranność w poszukiwaniu właściwego dłużnika).

Natomiast tylko w części sytuacji objętych prywatyzacją dodatkowo zmienia się także prawny reżim relacji z jednostkami, które w kontaktach z władzą „kupują" jej świadczenia, stając się konsumentami także prawnie. Gdy tak się dzieje, obywatel, który staje się konsumentem, rychło przekonuje się, jak kiepsko prawo chroni przed silniejszym ekonomicznie i organizacyjnie partnerem, o czym doskonale wiedzą prawnicy zajmujący się prawem prywatnym, ale o czym nie wiedzą politycy i prawnicy zajmujący się prawem publicznym. Dla tych ostatnich prywatyzacja (obojętne czego dotyczy), prawo prywatne, umowa – są synonimem czegoś „lepszego", bardziej bezpiecznego i demokratycznego dla odbiorców, niż władcze formy działania na przykład administracji. Niestety, jest to uleganie złudzeniu, „pozytywnemu PR prawa prywatnego", jakim się ta gałąź prawa cieszy wśród polityków i specjalistów prawa publicznego – o czym będzie jeszcze mowa.

Wyzbywaniu się władzy przez państwo musi towarzyszyć[12] kryzys konstytucjonalizmu. Jeżeli bowiem władza przesuwa się „gdzie indziej"[13],

---

[11] Dewiacje działania sprywatyzowanych komorników prowadzących egzekucje, są tu doskonałym przykładem. Komornik nie szuka zbyt gorliwie dłużnika, zadowalając się ściągnięciem długu od kogokolwiek (o zbliżonych personaliach), z wykorzystaniem władczych uprawnień urzędu, pozostawiając troskę o dotarcie do właściwego dłużnika – płatnikowi. Por. P. Apas, *Komornicy. Ktoś małpie dał brzytwę, więc małpa korzysta [list]*, „Gazeta Wyborcza", 9 marca 2013 r.

[12] Por. charakterystyczna polemika między A. Sulikowskim (*O możliwościach postmodernizacji nauki prawa konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo" 2010, nr 12; *idem*, *Konstytucjonaliści a postmodernizm*, „Państwo i Prawo" 2011, nr 12) a J. Jaskiernią (*O znaczeniu postmodernizmu dla nauki prawa konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo" 2011, nr 4).

[13] P. Sztompka, *Socjologia zmian społecznych*, Kraków 2005, s. 94.

zaludniony gmach konstytucji i konstytucyjnych konstrukcji – pustoszeje. Przestaje służyć na te wszystkie okazje, które miały być jego przeznaczeniem w momencie, gdy powstawał, a jego komnaty i wyposażenie przestają pełnić swe funkcje. Prawnicy tego procesu nie dostrzegają, argumentując, że wszystko jest w porządku, ponieważ dotychczasowe gwarancje ochrony praw w konstytucji, w kodeksach, pozostają niezmienione. Problem w tym, że otoczenie w którym gwarancje działają, ulega zmianom, a zatem nie ma warunków, aby owe gwarancje egzekwować, albo po prostu istnieją one w tekstach niezmienionego prawa, a życie prawne płynie innym nurtem.

Tranzycja oznaczająca przejście Polski od demokracji socjalistycznej do demokracji bezprzymiotnikowej stwarzała dla Konstytucji 1997 roku szansę realnego oddziaływania na życie społeczne. Dostarczała bowiem narzędzi i wypróbowanych doświadczeniem mechanizmów w celu ochrony przed arbitralnością władzy. Była to jednak władza polityczna, realizowana przez aparat państwowy. Pozostawało więc praktykować, czekać, utrwalać. Jednak natychmiast po wejściu w życie Konstytucja 1997 roku została skonfrontowana z inną tranzycją – zarysowaną wyżej przemianą, transferem władzy politycznej wyrażającym się w „przejściu" (tranzycji) od tradycyjnej władzy politycznej ku władzy ekonomicznej i kontraktualizacji relacji władza–obywatel, z towarzyszącym jej kamuflażem prawnych form „sprawowania" władzy. Z perspektywy siedemnastu lat obowiązywania Konstytucji 1997 roku jej „pierwsza tranzytywność" była szansą (nie do końca, niestety, wykorzystaną). A temu wykorzystaniu przeszkodziła właśnie między innymi rysująca się coraz dobitniej w latach 90. tranzycja władzy politycznej ku „innej" władzy, najczęściej ekonomicznej (zwłaszcza kontraktualizacjia stosunków władza–obywatel, ze wszystkimi konsekwencjami tego stanu rzeczy). Jeżeli wedle tradycyjnego określenia konstytucja jest łańcuchem nakładanym sobie przez władzę, aby można było ją powstrzymać na wypadek szaleństwa[14], to władza zlokalizowana w innym miejscu niż władza polityczna tymi konstytucyjnymi łańcuchami nie jest krępowana. Tak więc, nie zdążywszy uruchomić swego potencjału, wykazać w pełni swych walorów, Konstytucja 1997 roku musi stawić czoło bezprecedensowemu kryzysowi konstytucjonalizmu w ogólności.

[14] Współcześnie metaforę tę buduje się przez odwołanie do mitu Orfeusza, który kazał się przywiązać do masztu statku, aby nie słuchać kuszącego śpiewu syren; J. Elster, *Tworzenie Konstytucji w Europie Środkowej, czyli Przebudowa łodzi na pełnym morzu*, tłum. K. Michałowska, Warszawa 1994.

Jako narzędzie tranzycji od demokracji socjalistycznej do demokracji bezprzymiotnikowej Konstytucja 1997 roku była pomyślana dobrze. Niezależnie od kwestii czysto instytucjonalnych, dowartościowywała pozycje jednostki, wyposażając (i to nie tylko obywateli, lecz „każdego") w pakiet tradycyjnych, praw i wolności, operacjonalizowanych na poziomie konstytucyjnym, i to praw zaskarżalnych w drodze skargi indywidualnej. Zabieg ten ograniczony był do klasycznych praw i wolności politycznych i osobistych (bo prawa ekonomiczne i socjalne ujęto raczej jako niezaskarżalne zadania państwa, których poziom zaspokojenia wyznaczają ustawy zwykłe), ale i tak była to nowość pożądana w porównaniu z fasadowością i deklaratywnością konstytucji socjalistycznych[15]. Operacjonalizacja (co do zakresu, przedmiotu i metody) wykorzystywała doświadczenia Europejskiej Konwencji o Ochronie Podstawowych Wolności i Praw. Z punktu widzenia relacji władza–jednostka Konstytucja 1997 roku prezentuje się więc przyzwoicie, tak co do poziomu regulacji, jak i potencjału mechanizmów, jakie pozostawiono do dyspozycji jednostek. Inna sprawa, czy ten potencjał został (i czy w ogóle mógł być) uruchomiony w zadowalającym stopniu, zwłaszcza przy pasywności wywołanej brakiem społeczeństwa obywatelskiego. Oczekiwana konstytucjonalizacja życia społecznego jednak nie nastąpiła; być może nie doceniono siły przyzwyczajeń i braku kultury prawnej, konstytucyjnej i społecznej. Trudno wszak mieć nowoczesne, demokratyczne państwo prawa, gdy demokrację sprowadza się do „władzy większości" (zapominając o wymaganiu zabezpieczenia interesów mniejszości[16]), gdzie dialog i perswazja są w praktyce władzy traktowane jako strata czasu[17] (co nie omija nawet sądów wysokich

[15] Piszę o tym szerzej w: E. Łętowska, *A Constitution of Possibilities*, „East European Constitutional Review" 1997, nr 2–3, s. 76 i n.

[16] Przekonanie, że demokracja to rządy większości (bez konieczności zabezpieczenia witalnych interesów mniejszości, niezależnie od jej wielkości statystycznej) i przekonanie, że „większość ma rację" z samego faktu swego istnienia, ujawnione publicznie w rozmowie telewizyjnej w marcu 2013 r. przez b. Prezydenta Rzeczpospolitej – jest nie tylko nieodosobnione, lecz wręcz rozpowszechnione – por. wyniki badań (31 procent poparcia) dotyczących wypowiedzi L. Wałęsy; „Dziennik", 14 marca 2013 r. Rozmowa dotyczyła dostępu ludzi o orientacji LGTB do życia publicznego.

[17] Co objawia się między innymi w fasadowości konsultacji społecznych, niedopuszczaniu lub zrywaniu publicznych wysłuchań w Sejmie, niechęci polityków samorządowych do zmian w prawie zobowiązujących do partycypacji spo-

instancji[18]); gdzie ustawodawstwo jest nieudolne, a nawet manipulatorskie[19]; gdzie realność ochrony sądowej jest znikoma, a to z powodu powolności sądów i ich niechęci do „wymierzania sprawiedliwości", ukrywanej pod skrzętną formalną krzątaniną; gdzie potencjał wolności mediów (podniesionej do rangi zasady ustrojowej w art. 14) wyrodził się w karykaturalną *infotaiment*[20] i gdzie zapomina się, że granicą wolności własnej jest wolność innej osoby. Trudno mieć demokrację bez demokratów, sprawnych i chcących orzekać sądów, rozsądnych mediów. Tymczasem transformacja w Polsce zastała społeczeństwo ubezwłasnowolnione paternalistycznie, dalekie od świadomości i aktywności społeczeństwa obywatelskiego. Nieugruntowany konstytucjonalizm natychmiast po wejściu w życie niezłej nawet Konstytucji nie zdążył zakorzenić jej w praktyce społecznej i przekształcić świadomości ludzi, tak aby mogła ona ukazać swe walory. Zabrakło czasu, wiedzy, chęci i kogoś, kto by chciał na poważnie ją zakorzenić poprzez prowadzenie „roboty od podstaw". Miała na to wpływ globalizacja i zmiana mechanizmów państwowych w coraz bardziej „europejsko-unijnej" Polsce. Ma rację R. Piotrowski[21], gdy pisze, że „Odzyskanie przez Polaków państwa narodowego nastąpiło w momencie, w którym – jak można sądzić – jego los w świecie współczesnym był już przesądzony wobec wzrostu znaczenia korporacji ponadnarodowych

łeczności lokalnych w decyzjach samorządu (por. J. Regulski, *Dlaczego samorząd woli rządzić się sam*, „Gazeta Wyborcza", 11 marca 2013 r.).

[18] Znana jest niechęć sądów do uczestnictwa w dyskursie publicznym (komunikatywne uzasadnienia, wyjaśnianie przez rzeczników sądów sensu wyroków), i unikanie przez nie (monadyzacja działania sądów) dialogu między sobą (np. SN – Trybunał Konstytucyjny), a także sądy powszechne – Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu – por. M. Krzyżanowska-Mierzewska, *The Reception Process in Poland and Slovakia*, [w:] *A Europe of Rights. The Impact of the ECHR on National Legal Systems*, red. H. Keller, A. Stone Sweet, Oxford University Press 2008, s. 581.

[19] Por. manipulacje resortu rolnictwa rzekomymi wymaganiami prawa europejskiego przy okazji obrony niekonstytucyjnych praktyk w zakresie uboju zwierząt bez oszałamiania – prawo europejskie szczególnie chętnie jest wykorzystywane jako straszak i przesłona dla manipulacji lobbystycznych. Por. przykłady podawane w: (Acus) *Kasandra, czyli los prawniczych ekspertów*, „Europejski Przegląd Sądowy" 2013, nr 3.

[20] A. Grodzka, *Wolność mediów?*, „Przegląd", 11–17 marca 2013 r.

[21] R. Piotrowski, *Prawa człowieka wobec globalizacji*, [w:] *XV lat obowiązywania Konstytucji z 1997 r.*, Warszawa 2012, s. 61.

i nieuchronności integracji wymuszonej nie tyle przez procesy polityczne, ile przez rozwój gospodarczy, a przede wszystkim przez nowe technologie. Te same czynniki współkształtują stan praw człowieka uwarunkowany złożonymi relacjami między tymi prawami a demokracją i gospodarką rynkową, polegającymi na tym, że demokratycznie wybrany prawodawca, jak i głosujący w referendum mogą ignorować prawa mniejszości, a prowadzenie rynkowej polityki gospodarczej może prowadzić do naruszania praw ekonomicznych i gospodarczych, powodować wzrost przestępczości i w konsekwencji sprzyjać ograniczeniu także praw politycznych".

Pechem Konstytucji 1997 roku, utrudniającym docenienie jej walorów, było więc to, że jej uchwalenie nastąpiło w momencie zarysowujących się poważnych zmian w tradycyjnych, ustabilizowanych relacjach władza–jednostka. Następuje to w efekcie prywatyzacji i komercjalizacji władzy, wyręczania się *outsourcingiem* w miejsce tego, co aparat publiczny dotychczas czynił sam. Szerzej wykorzystuje się funkcje zlecone. W miejsce klasycznych, działających władczo organów administracji, powstają mieszane struktury publiczno-prywatne. Oczywiście to wszystko dzieje się w imię oszczędności i podniesienia efektywności zarządzania[22]. W tę tendencję wpisują się negocjacyjne sposoby rozwiązywania konfliktów różnego rodzaju, z konstytucyjnymi włącznie[23], negocjowanie rozwiązań legislacyjnych na różnych etapach stanowienia prawa[24] czy nawet negocjacje w ramach mechanizmów ścigania i karania[25]. Do tego nurtu należą przesunięcia do domeny kontraktowej obsługi sfery publicznej[26] (od administracji *par excellence* poprzez klasyczną *service public*, istniejące w prawie

[22] W niniejszym punkcie wykorzystuję fragmenty mojej wcześniejszej publikacji: E. Łętowska, *Demokratyzm prawa cywilnego*, [w:] *Prawa stają się prawem. Status jednostki a tendencje rozwojowe prawa*, red. M. Wyrzykowski, Warszawa 2006, s. 83–98.

[23] Obrady Okrągłego Stołu czy porozumienia negocjowane między pracobiorcami i pracodawcami.

[24] Por. S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia prawne*, Poznań 2003, s. 24; *eadem*, *Na czym polega dobra legislacja?*, [w:] *Legislacja w praktyce*, Warszawa 2002, s. 18 i n.

[25] Chodzi o wszelkiego rodzaju negocjacje co do ujawnienia okoliczności przestępstwa, umowy co do poddania się karze, a także alternatywne metody wymierzania sprawiedliwości w rodzaju mediacji.

[26] H. Neuhofer, *Bürgerfreundliche Verwaltung*, [w:] B. Raschauer Hrgs., *Beitrage zum Verfassungs- und Wirtschaftsrecht*, Hrgs. B. Raschauer, Wien, New York 1989, s. 263 i n.

europejskim wspólnotowym Services of General Interest[27]), *outsourcing*, sięgający niekiedy do takich klasycznych dziedzin władczych jak więziennictwo czy wojsko[28]). Odbywa się to pod hasłami usprawnienia, pragmatyzacji działania, oszczędności. Jednakże „przejście na reżim prawa cywilnego" uwalnia jednocześnie organy państwa z konieczności zachowania procedur gwarancyjnych, jakie obwarowują korzystanie z instrumentów władczych. Dotyczy to zresztą nie tylko procedur charakterystycznych dla prawa wewnętrznego, ale także na przykład mechanizmów międzynarodowych, przewidzianych dla ograniczenia arbitralności władzy (powstają problemy związane z nieadekwatnością instrumentów przewidzianych w konwencjach międzynarodowych, na przykład Międzynarodowej Organizacji Pracy wobec prywatyzacji niektórych kwestii tradycyjnie poddawanych prawu publicznemu). Niepodobna przy tym zapominać, że istnieje jeszcze nadto możliwość manipulacji (ucieczki w status) po to, aby uniknąć ograniczeń w ramach każdego ze statusów. Wystarczy przypomnieć problemy związane z prawną podstawą kontroli bywalców stadionów, klientów supermarketów itd., którą to kontrolę (władcze wkroczenie w sferę wolności osobistej) próbuje się uzasadnić faktem, że skoro ktoś kupuje bilet (chce kupić towar), to automatycznie ma się godzić na wszelkie warunki podyktowane przez sprzedawcę. W tych przypadkach ucieczka w status ma legitymizować (w rzeczywistości przekonanie o tej legitymizacji jest złudne) wkroczenie w sferę prawa jednostki, niedopuszczalne na gruncie instrumentów prawa publicznego lub ograniczenie przysługujących na gruncie tego prawa gwarancji – nieprzysługujących w ramach statusu prywatnoprawnego. Problemem jest jednak to, że te – być może nieuchronne, bo wynikające po części z globalizacji i nowych technik informatycznych przemiany w alokacji władzy oznaczają zmianę jej prawnego reżimu, z publicznego na prywatnoprawny lub w najlepszym razie – niejasny[29]. To jednak powoduje niewydolność i wydrążanie z tre-

[27] Por. E. Łętowska, *Europejskie prawo umów konsumenckich*, Warszawa 2004, r. XX.

[28] Prywatne więzienia, ale także też np. umowne świadczenie usług więziennicznych dla innych państw. Wyręczanie się najemnikami przy prowadzeniu wojen czy okupacji, komercjalizacja opieki nad uchodźcami – liczne przykłady z różnych dziedzin M. Sandel, *Czego nie można kupić za pieniądze*, Warszawa 2012.

[29] O możliwych zagrożeniach – zwięźle J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010, s. 124–125.

ści klasycznych proceduralnych i instytucjonalnych gwarancji służących utrzymaniu władzy w ryzach, czemu służy koncept i cała konstrukcja państwa prawa, zakotwiczona konstytucyjnie. Owe gwarancje i reżimy odpowiedzialności są bowiem dostosowane do zagrożeń czy perwersji ze strony władzy politycznej, działającej we władczych formach i poprzez klasyczne struktury publicznoprawne. Jeżeli zatem władza publiczna oddaje część władzy podmiotom działającym wedle zasad rynkowych, jeżeli następuje „przesączanie się" władzy politycznej do podmiotów prywatnych – wówczas gwarancje prawne, aby to właśnie prawo, a nie siła było podstawą działania państwa – stają się nieefektywne. Władza, przed której ekscesem miały chronić – znajduje się bowiem gdzie indziej. Instrumentarium, siatka pojęciowa, procedury, tradycyjne gwarancje są bowiem dostosowane do władczych struktur i takichże form działania. Natomiast tam, gdzie władza się „przesączyła" – nie istnieje wprawdzie *vacuum* prawne, ale tam istniejące instrumentarium gwarancyjne jest skierowane na sytuację, gdzie istnieje co do zasady parytet i względna równowaga siły formalnie (lecz nie w rzeczywistości) równoprawnych partnerów stosunku prywatnoprawnego.

Ktoś, kto zajmował się ochroną konsumenta, dobrze wie, że podstawowym problemem jest tu dysparytet sił między słabym konsumentem i silnym profesjonalistą. O słabości pierwszego przesądza brak informacji i wiedzy o warunkach transakcji oraz jej przedmiocie, a także konieczność dokonania transakcji (niewystępująca u profesjonalisty, którego nie przygniata konieczność życiowa), siła ekonomiczna (dająca profesjonaliście choćby czas „na przetrzymanie" sporu, czy nawet *legal harassement* używane w celu zastraszenia i spacyfikowania słabszego kontrahenta). Prawo prywatne, zajmując się problemem ochrony konsumenta, wypracowało skomplikowane (nie znaczy: działające niezawodnie) instrumentarium prawne i dogmatykę prawną, służące zrównoważeniu tego dysparytetu (*unequal bagaining power*). Jednakże przekazywanie podmiotom prywatnym wykonywania władzy publicznej oznacza tu dodatkowe wzmocnienie podmiotu i tak już mającego znaczącą przewagę ekonomiczną. Co więcej, prywatyzacji ulega nawet to, co w ogóle nie powinno być przedmiotem obrotu, umowy, sprzedaży[30]. Złudne jednak przy tym

[30] Książka M. Sandela *Czego nie można kupić za pieniądze* nosi podtytuł *Moralne granice rynku*, a teza o destrukcyjnym w tym zakresie wpływie wyraża się w założeniu, że „rynki korumpują, niszczą, eliminują wartości nierynkowe warte tego, by je chronić". Tę samą myśl można odnaleźć u T. Judta (*Źle ma się kraj.*

jest przekonanie tych, którzy decydują o prywatyzacji władzy, że użycie takich instrumentów prywatnoprawnych jak umowa, osobowość prawna, prawo własności do regulacji pewnej sfery niejako „z samej natury rzeczy" zagwarantuje samodzielność podmiotową uczestników obrotu, ich autonomię, realną współpracę w celu osiągnięcia wyważonego kompromisu między sprzecznymi interesami uczestników obrotu. Schemat rozumowania jest taki: zrezygnujemy z władczości, skomercjalizujemy pewną sferę, a uzyskamy nie tylko oszczędności i lepsze zarządzanie, lecz także „zdemokratyzujemy ją"; uzyskamy tam negocjacyjne rozwiązywanie konfliktów i takież uzyskiwanie kompromisów, partycypację i samoobsługę. Tymczasem jest to złudzenie. Wolność (podejmowania decyzji) nie stanowi bowiem *iunctim* z realną autoregulacją, partycypacją, *equal bargaining power*. Bardzo wyraźnie widać to na przykładzie problematyki konsumenckiej. Swoboda umów będzie służyć wyłącznie silniejszemu (profesjonaliście), jeżeli nie towarzyszy jej jednocześnie *equal bargaining power.* Jak jednak tę egalitaryzację, wyrównanie osiągnąć? I tu zaczyna się kolejny problem. Wyrównanie potencjału gospodarczego stron wymagałoby interwencjonizmu państwa[31]. Egalitaryzację statusu można jednak budować na różnych fundamentach. Współczesne prawo wspólnotowe buduje egalitaryzację statusu konsumenta wobec profesjonalisty na fundamencie wyrównywania deficytu informacji[32]. Konsument lepiej poinformowany o okolicznościach transakcji, charakterze nabywanego dobra (usługi), ryzykach wiążących się z różnymi opcjami wyboru, ma szanse podjąć decyzję w bardziej świadomy sposób, dysponuje szerszym zakresem wariantów do wyboru. Natomiast – i to chcę z naciskiem podkreślić, ponieważ ciągle w Polsce panuje w tym zakresie anachroniczne przekonanie, że ochrona

Rozprawa o naszych współczesnych bolączkach, Wołowiec 2011, s. 15): „wiemy, ile rzeczy kosztują, ale nie mamy pojęcia, ile są warte".

[31] W prawie wspólnotowym antynomia: liberalizacja – interwencjonizm ma charakter strategiczny. Por. M. Poiares Maduro, *Striking the Elusive balance Between Economic Freedom and social Rights in the European Union*, [w:] *The European Union and Human Rights*, red. P. Alston, J. Heenan, Oxford 1999, s. 463––467. Zauważa: „podłożem tej dyskusji jest stary konflikt pomiędzy efektywnością i sprawiedliwością dystrybutywną lub – inaczej mówiąc, pomiędzy pojmowaniem konkurencyjności i dobrobytu a zabezpieczeniem określonego stopnia ochrony socjalnej wszystkim członkom społeczności", *ibidem*, s. 465.

[32] Piszę o tym szerzej w: E. Łętowska, *Europejskie prawo umów konsumenckich…, op. cit*., r. I.3.9.

konsumenta bazuje na interwencjonizmie w rozkład praw i obowiązków w umowach[33] – w europejskim prawie wspólnotowym za zbyt radykalny uznaje się fundament równości szans skonstruowany na podstawie potencjału gospodarczego stron. Z tej przyczyny nowoczesne instrumenty prawa konsumenckiego odrzucają paternalistycznie zabarwioną egalitaryzację statusu stron za pomocą manipulowania zakresem praw, obowiązków i ryzyk w ramach zawieranych umów. Natomiast kładą nacisk na egalitaryzację osiąganą przez wyrównywanie potencjału informacyjnego. To bowiem zwiększa sferę realnej wolności decydującej o zawarciu umowy i o realnym wykorzystaniu przez samych uczestników obrotu samoregulujących mechanizmów umowy i odpowiedzialności, a jednocześnie nie oznacza paternalistycznej socjalizacji obrotu. Natomiast całkowita rezygnacja z egalitaryzacji *bargaining power* – i czysta wiara w niewidzialną rękę rynku, we współczesnych warunkach gospodarczych i socjalnych oznacza zgodę na zawłaszczenie swobody umów, przez lepiej poinformowanych i silniejszych ekonomicznie profesjonalistów. Niewidzialna ręka rynku zmienia się w niewidzialną, ale odczuwalną jego pięść. Dlatego, przynajmniej na gruncie współczesnych prądów cywilistycznych, ta wiara jest uznawana za ahistoryczny anachronizm[34]. Wypada przypomnieć, że nawet w epoce industrialnej i postindustrialnej (w. XIX) formalna równość stron umowy (będąca reakcją na ówczesne nierówności o charakterze politycznym i osobistym) w połączeniu z konkurencją gospodarczą w ówczesnej strukturze gospodarczej, mogła być traktowana jako wystarczający mechanizm wyrównywania szans. W kodeksie Napoleona własność jest gwarantem wolności człowieka[35] – ale nie odwrotnie. Zmiana gospodarczego otoczenia otworzyła natomiast problem na nowo, co było widoczne już w połowie ubiegłego stulecia[36]. Dlatego w końcu XIX stawało się aktu-

[33] E. Wojtaszek-Mik [w:] *Prawo polskie a prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2003, s. 209 i n.

[34] Por. *Social Justice in European Contract Law: a Manifesto*, „European Law Journal" 2004, nr 6.

[35] B. Lewaszkiewicz-Petrykowska, *Współczesne prawo cywilne a Code civil Napoleona jako dziedzictwo wielowiekowej kultury prawnej*, [referat na konferencję KNP 200 lat Kodeksu Napoleona] Kraków 2004.

[36] G. Ripert, *La règle morale dans les obligations civiles*, Paris 1949; R. Savatier, *Les métmorphoses économiques et sociales du droit civil d'aujouď hui*, Paris 1964.

alne pytanie o „kroplę socjalnego balsamu" (wedle klasycznego określenia Gierkego[37]) łagodzącego interwencją ustawodawczą formalizm stosunków umownych kształtowanych spontanicznie przez sam wszak zmieniający się obrót. Dlatego obecnie – na przykład w zakresie ochrony konsumenta wynikającej z dysparytetu informacyjnego i nawet tylko w tym zakresie będącej przedmiotem działań legislatora – zdarza się wyrażać obawy co do samej zasady ochrony. Przeciw takiej krytyce można podnieść zarzut ahistoryczności (co do oceny ochronnej wydolności instrumentu konkurencji w obrocie) i zapoznania aktualnych kierunków ochrony konsumenta, bynajmniej niepolegających na ingerencji ustawodawcy w rozkład ryzyka w ramach umowy. W ostatnich latach zmienia się instytucja umowy i jej wykorzystywanie. Staje się instrumentem władzy w rękach koncernów, organizacji, grup interesów, a także Kościoła. Konstytucja gwarantuje nam wolności, prawa i środki ich ochrony. Wiąże jednak tylko władze publiczne. Jeśli o tym, co dotyczy tych praw i wolności, decydują podmioty prywatne: firmy, koncerny, organizacje, to brak instrumentów obrony. Klasyczne środki: odwołanie do nadrzędnego organu, proces przed sądem administracyjnym, skarga do Trybunału Konstytucyjnego, do rzecznika praw obywatelskich – tu nie zadziała. Prawo umów pochodzi z innej rzeczywistości i nie chroni nas przed zglobalizowaną władzą gospodarczą i korporacyjną.

O tych słabościach instrumentów prawa prywatnego trzeba pamiętać wówczas, gdy się po nie sięga w nadziei, że staną się nośnikiem preaksologizacji władzy. Nadzieje te zrealizują się bowiem tylko wówczas, gdy podmioty pozostające ze sobą w relacji dysponują *equal bargaining power*, przynajmniej co do pewnego jej poziomu. Gdy tego nie ma, wówczas komercjalizacja pewnej sfery będzie oznaczała oddanie strony słabszej „na łup" strony silniejszej. Gwarancje prawne wiążące się ze stosowaniem instrumentów władczych zostaną wyeliminowane, zaś gwarancyjne mechanizmy prawa cywilnego nie zadziałają w warunkach braku konkurencji i możliwości wyboru oferty, złej informacji oraz kryzysu sądownictwa,

[37] „Tropfen sozialen Oels", O. Gierke, *Entwurfs eines Bürgelichen Gesetzbuchs und das deutsche Rech*t, 1888–1889, cyt. za: F. Wiaecker, *Privatrechtsgeschichte*, s. 470. Tamże przywołana praca Mengersa, o wymownym tytule: *Das bürgerliche Recht und die besitzlosen Volksklassen*. O tyle jest to zresztą zrozumiałe, że na ten sam okres przypadają pierwsze lasallowskie próby sformułowania zadań socjaldemokracji czy raczej: demokracji socjalnej.

czyniącego iluzoryczną możliwość poszukiwania sprawiedliwości poprzez spór sądowy. Co więcej, preferowana przez współczesne kierunki ochrony konsumenta unijna strategia ochronna polegająca na wyrównywaniu szans poprzez lepszą informację okazuje się nieskuteczna, gdy chodzi o zagrożenia występujące w skomercjalizowanych, przejętych przez podmioty prywatne sferach dawniej „obsługiwanych" przez władzę publiczną. Po pierwsze bowiem jednostka jest tu skazana na korzystanie z tej obsługi, a jej wolność niekorzystania z tego segmentu „rynku" jest znikoma i dlatego nawet szczegółowa informacja nie chroni przed czystą siłą.

To, co tu napisano, nie jest argumentem przeciw komercjalizacji, prywatyzacji, urynkowieniu itd. Redukcja władzy politycznej i jej przepływ do innych ośrodków jest nieuchronnością. Należy jednak przestrzegać przed wnioskiem, jakoby samo użycie instrumentarium prawa cywilnego zapewniało przyzwoity reżim ochronny obywatelowi, którego „przeniesiono" do statusu konsumenta. Wspólne jest też rozczarowanie, jakie występowało u reformatorów gospodarki socjalistycznej (lata 70.) i pojawiające się też obecnie u zwolenników komercjalizacji rozmaitych sfer gospodarki i życia społecznego (regulacja przez rynek). Nigdy dość powtarzania, że samo odwołanie się do umowy, osobowości prawnej, własności, a więc instrumentów cywilnoprawnych kojarzących się z wartościami demokratycznymi – nie zapewnia, że te ostatnie wartości zostaną osiągnięte[38]. Poddanie natomiast logice rynkowej dystrybucji dóbr, które

[38] Problem ten (a raczej jego odprysk) trafił do Trybunału Konstytucyjnego (sygn. akt K 1/01) w postaci problemu konstytucyjności wyboru reżimu prawnego rodzin zastępczych. Był on oparty na umowie z organem administracji, tymczasem nowe przepisy wprowadziły tu reżim administracyjnoprawny. Samą zmianę formy przyznawania pomocy finansowej z umowy na decyzję administracyjną uznano za konstytucyjną, podobnie jak promiskuityzm obu form. Zarazem Trybunał stwierdził: „nie oznacza to jednak, że mechanizm zmiany formy prawnej pomocy społecznej zasługuje na pełną aprobatę. Zmiana formy prawnej realizacji zadań państwa z cywilnoprawnej (umowa) na publicznoprawną (decyzja) respektować powinna konsekwencje uprzedniego przyjęcia formy cywilnoprawnej (…) Tego typu minimalne wymagania wynikają z zawartej w art. 2 konstytucji zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez niego prawa. Następuje bowiem zmiana statusu prawnego strony świadczącej i beneficjenta świadczenia, a co za tym idzie i oczekiwania co do charakteru wzajemnych stosunków. Wskazana dyrektywa wiąże niezależnie od oczywistej specyfiki charakteru świadczeń społecznych państwa i zastosowanych form realizacji tych świadczeń". Tak więc niekonstytucyjne byłoby manipulowanie zbitką obu prawnych statusów.

na rynek trafić nie powinny, otwiera pole dla dewiacji charakterystycznych dla rynku[39]. Bezkrytyczna wiara, że zmiana władzy z politycznej na ekonomiczną nie rodzi – i to w typowy sposób – żadnych negatywnych konsekwencji, że przyniesie wyłącznie oszczędności i lepsze gospodarowanie, a to zostanie osiągnięte dzięki prostej zmianie narzędzia prawnego – jest złudna. Powoduje to bowiem przedwczesne ogłaszanie rozwiązania problemu społecznego tylko dzięki zmianie prawnego instrumentarium, wręcz sprowadzenie całej sprawy do zmiany tego instrumentarium. Odciąga zaś uwagę od analizy, czy taka zmiana jest w stanie (ewentualnie pod jakimi warunkami ekonomicznymi i socjalnymi) dany problem rozwiązać[40]. Wedle fraszki J.S. Leca, czyste sumienie bywa efektem braku używania. Solidne konstytucje ubiegłych stuleci świetnie się mogą trzymać, dzięki temu, że bieg wydarzeń ogranicza królestwa ich panowania. Podobnemu procesowi jest poddana polska Konstytucja 1997 roku. Konstytucja gwarantuje nam wolności, prawa i środki ich ochrony. Wiąże jednak ona tylko władze publiczne. Nie sięga natomiast tam, gdzie władzę piastują inne podmioty (z mocy umowy lub technologii). Politycy zaś, którzy nie widzą tego kryzysu, nie rozumieją jego przyczyn, albo – gorzej, eksploatują go we własnych celach, bo w ten sposób łatwiej się rządzi. W ten sposób kryzys wiary w Konstytucję 1997 roku, konstytucje i konstytucjonalizm ma dobrą pożywkę. Gdyby Konstytucję 1997 roku uchwalono jakieś czterdzieści lat wcześniej! Nie napotkałaby od razu przeszkody w postaci „drugiej tranzycji". I na tym polega jej pech.

[39] Charakterystyczne tu są np. dewiacje postępowania egzekucyjnego prowadzące do maksymalizacji niesprawności egzekucyjnej tego, co powinno być egzekwowane (wyrok), ale manipulacje, w postaci kierowania egzekucji do kogokolwiek z przerzuceniem na tę osobę trudu odnalezienia rzeczywistego dłużnika. Por. egzemplifikacja E. Łętowska, *Komu został Czarny Piotruś*, „Gazeta Prawna" nr 26, 26 lutego 2013 r. Por. także informacje o praktykach stosowanych przez komorników: http://wyborcza.pl/1,87648,13122054,Komornik_przez_pomylke_zabral_emerytce_pieniadze_z.html#ixzz2H1Uo6jMV.

[40] Np. problem odpowiedzialności za szkody medyczne przy prywatyzacji szpitali (znaczenie likwidacji i upadłości placówki, paliatywności ubezpieczenia odpowiedzialności – kwestia wyczerpania sumy ubezpieczenia itd).

Ryszard Kalisz

Kilka uwag o koncepcji nowego systemu prokuratury, oskarżenia publicznego i procesu karnego

W wielu środowiskach obywatelskich panuje przekonanie, że wymiar sprawiedliwości funkcjonuje w Polsce źle. W domenie publicznej coraz częściej pojawiają się informacje o płynących do Krajowej Rady Sądownictwa skargach na działanie sądów. Obywatele nie mają przeświadczenia, że każdy ma szansę na realizację prawa do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy, bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. A takie gwarancje daje nam art. 45 ust. 1 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku.

Jednakże szczególne niezadowolenie dotyczy działalności prokuratury, zwłaszcza że wielu wypowiadających się na temat funkcjonowania jej organów ma zaskakująco niedobre doświadczenia. Znane są przecież przypadki, kiedy błędne decyzje prokuratorów doprowadziły wielu przedsiębiorców do upadku. Niedawne umorzenie przez prokuratora z Białegostoku sprawy o propagowanie faszyzmu z uzasadnieniem, iż swastyka w Azji oznacza symbol szczęścia, wywołało jak najgorsze skojarzenia. Wpisuje się w nie również kuriozalne broniące tego prokuratora oświadczenie związku zawodowego prokuratorów z Białegostoku.

W kontekście tym wspomnijmy również reakcję Prokuratora Generalnego na pytania Rzecznika Praw Obywatelskich – prof. Ireny Lipowicz, odnoszące się do sposobu prowadzenia postępowań, związanych ze śmiercią Barbary Blidy. Reakcja ta sprowadzała się do stwierdzenia, iż wszystkie czynności prokuratury były prowadzone należycie i starannie. Odpowiedź Prokuratora Generalnego pozostawała w rażącej sprzeczności nie tylko z treścią sprawozdania sejmowej komisji śledczej do zbadania okoliczności tragicznej śmierci byłej posłanki Barbary Blidy, ale przeczyła również powszechnie znanym faktom. Odrębne miejsce należałoby w tym kontekście poświęcić końcowym efektom prowadzenia przez dwie prokuratury okręgowe wieloletniego śledztwa w sprawie zabójstwa gen. Marka Papały. Zebrany materiał dowodowy nie pozwolił sądowi na wydanie orzeczenia. Przytoczone przykłady (a nie są one jedyne) świadczą najlepiej o tym, że takiego stanu prokuratury nie można dłużej tolerować.

Art. 1 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 roku stanowi, że Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli. Z tej podstawowej zasady wynika istota państwa obywatelskiego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, a także gwarantująca respektowanie praw człowieka i obywatela oraz podstawowych wolności, w tym poczucia ich bezpieczeństwa (art. 2 i 5 Konstytucji RP).

Na podstawie tych kardynalnych zasad Rzeczpospolita Polska jest gwarantem ochrony praw i wolności obywatelskich, a każde działanie organów władzy państwowej powinno mieć na uwadze wyłącznie interes obywateli.

Niezwykle istotną rolę w tym zakresie odgrywa oskarżenie publiczne, realizowane przez prokuratorów, którzy swoją podstawową rolę ustrojową powinni wypełniać poprzez udział w wymiarze sprawiedliwości.

Przypomnijmy więc, że w Polsce od 62 lat funkcjonuje model wzajemnej relacji pomiędzy prokuratorem a prokuraturą, polegający na tym, że każdy prokurator jest uosobieniem prokuratury i działa w jej imieniu. Model ten został wprowadzony ustawą z dnia 20 lipca 1950 roku i jest jedną z przyczyn niefunkcjonalności systemu. W 1950 roku powołano do życia Prokuraturę Rzeczpospolitej Polskiej, urząd zorganizowany hierarchicznie i centralistycznie. Tworzył ją Generalny Prokurator i jego organa (art. 2). Urząd Generalnego Prokuratora został utworzony „w celu ugruntowania praworządności ludowej, ochrony mienia społecznego i ścigania przestępstw" (art. 1). Jednocześnie ustawa ta zniosła dotychczasowe organy prokuratury przy sądach powszechnych (art. 18, ust. 1),

a także Prokuraturę Najwyższego Trybunału Narodowego. Kompetencje Pierwszego Prokuratora i prokuratorów Najwyższego Trybunału Narodowego przeszły na Generalnego Prokuratora Rzeczpospolitej (art. 18, ust. 2). Model organizacyjny ukształtowany przez tę ustawę obowiązuje w dużej mierze do dzisiaj, niezależnie od formalnych zmian kolejnych ustaw.

Zgodnie z art. 1 obowiązującej Ustawy o prokuraturze z dnia 20 czerwca 1985 roku prokuraturę stanowią Prokurator Generalny oraz podlegli mu prokuratorzy powszechnych i wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury oraz prokuratorzy IPN – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu.

Każdy prokurator, zgodnie z art. 115 par. 13 k.k., jest funkcjonariuszem publicznym, jednakże rozwiązania przyjęte po ostatnich zmianach prawnych[1] nie rozstrzygnęły na nowo kwestii osobistej odpowiedzialności prokuratorów za podejmowane czynności. Odpowiedzialność dyscyplinarna prokuratorów jest w praktyce iluzoryczna, przy czym przedawnienie w takich przypadkach następuje już po trzech latach. Dotyczy to zwłaszcza roli prokuratorów w postępowaniu przygotowawczym. Jak wiadomo, toczy się z wyłączeniem jawności, nie ma nad nim żadnej kontroli obywatelskiej, nikt spoza prokuratury nie ma także wiedzy o podejmowanych czynnościach. Prokuratorskie przewinienia dyscyplinarne z postępowania przygotowawczego mają szansę być ujawnione dopiero na etapie postępowania sądowego, a wtedy są już najczęściej przedawnione z mocy prawa. W kontekst ten wpisuje się również słabe umocowanie prawne immunitetu prokuratorskiego (być może dlatego stosowanego bardzo rozciągliwie), którego podstawę prawną stanowi tylko Ustawa o prokuraturze z 20 czerwca 1985 roku (art. 54). Inne immunitety, co do zasady, znajdują swoją podstawę prawną w Konstytucji RP (w tym przede wszystkim sędziowski, art. 181 Konstytucji).

Po wyborach z 4 czerwca 1989 roku, ustawą z dnia 22 marca 1990 roku dokonano korekty oficjalnej nazwy organu z „Prokuratury PRL" na „Prokuraturę", jednakże podtrzymano zasadę łączenia urzędu Ministra Sprawiedliwości z funkcją Prokuratora Generalnego (art. 1.2). Powodem takiego rozwiązania było poddanie prokuratury kontroli parlamentarnej

[1] Ustawa z 9 października 2009 r. o zmianie ustawy o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. nr 178, poz. 1375, a także D. Wysocki, *Nowe usytuowanie prokuratury w systemie organów państwowych*, „Państwo i Prawo" 2010, z. 5.

(wcześniej, przed 1989 rokiem prokuratura w ramach systemu sprawowania władzy była politycznie nadzorowana i w wielu sytuacjach kierowana przez KC PZPR).

Łączenie funkcji ministra sprawiedliwości i prokuratora generalnego z jednoczesnym brakiem istotnych zmian w strukturze organizacyjnej początkowo umożliwiło adaptację prokuratury i prokuratorów do działania w warunkach demokratycznego państwa prawnego. Jednakże z czasem, w działalności prokuratury pojawiły się nowe elementy funkcjonowania, postrzegane już w kategoriach polityczno-kreatywnych. Najlepszym tego przykładem była praktyka polityczna, związana z Lechem Kaczyńskim po powołaniu go w 2000 roku na stanowisko ministra sprawiedliwości, który w pełni wykorzystał pełnioną równolegle funkcję prokuratora generalnego do odbudowania swojej pozycji politycznej. Na jej bazie Jarosław Kaczyński stworzył nową partię Prawo i Sprawiedliwość. Po utworzeniu w 2005 roku rządu przez PiS i powołaniu Zbigniewa Ziobry na funkcję Ministra Sprawiedliwości, prokuratura była jednym z najbardziej istotnych elementów osiągania przez Prawo i Sprawiedliwość takiego celu politycznego, jakim była budowa IV RP.

Tym samym okazało się, że w istniejącym wówczas modelu nie ma skutecznych zabezpieczeń prawnych przed wkraczaniem prokuratury w obszar działań o charakterze ideologicznym i politycznym. Takie działania ułatwiały łamanie konstytucyjnych praw i wolności obywatelskich.

Przypomnijmy w związku z tym, że art. 30 Konstytucji RP stanowi, iż przyrodzona i niezbywalna godność człowieka jest źródłem wolności oraz praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych. Godność każdego człowieka, niezależnie od formuły jego życia i stosunku do niego ludzi sprawujących władzę, podlega poszanowaniu i ochronie prawnej. Dlatego też organ władzy publicznej, którego zadaniem jest oskarżanie w imieniu państwa (będącego dobrem wspólnym wszystkich obywateli), musi być wyraźnie zobowiązany do ochrony prawnej przyrodzonej godności każdego człowieka.

Praktyka lat 2005–2007 pokazała, że hierarchiczno-centralistyczny model prokuratury w określonych uwarunkowaniach politycznych służył naruszaniu godności ludzi, dokonywanym poprzez przyjmowanie dogmatu o ich winie lub szkodliwym postępowania całych grup politycznych, społecznych, zawodowych lub środowiskowych. Dlatego też dążono do tworzenia swoistej „ścieżki sprawiedliwości" z udziałem własnych

służb specjalnych, własnej prokuratury, przecieków prasowych, filmowania czynności prokuratorskich oraz wywierania w różny sposób medialnej presji na wymiar sprawiedliwości.

W wyniku analizy doświadczeń, płynących z wykorzystywania prokuratury dla celów politycznych w latach 2005–2007, nowelizacją Ustawy o prokuraturze z 9 października 2009 roku rozdzielono sprawowanie urzędu Ministra Sprawiedliwości od funkcji Prokuratora Generalnego. Utworzony został także nowy organ: Krajowa Rada Prokuratury, w której skład weszli, poza prokuratorami, Minister Sprawiedliwości, Prokurator Generalny, przedstawiciel Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, czterech posłów oraz dwóch senatorów (art. 23). Na podstawie tej nowelizacji Prokurator Generalny jest powoływany przez Prezydenta RP spośród kandydatów zgłoszonych przez Krajową Radę Sądownictwa i Krajową Radę Prokuratury (art. 10a ust. 1).

Uważam jednak, że nowelizacja ta była pierwszym krokiem, uczynionym na drodze reform, za którym powinny pójść kolejne. Jednakże tak się nie stało.

Po wyborach parlamentarnych w roku 2011 nowy-stary prezes Rady Ministrów Donald Tusk po raz pierwszy doprowadził do powołania na urząd Ministra Sprawiedliwości posła PO Jarosława Gowina, z wykształcenia filozofa. Nowy minister w swych koncepcjach ideologicznych, dotyczących prokuratury zbliżony był do poglądów Prawa i Sprawiedliwości i zapewne dlatego nie kontynuował prac dotyczących reformowania działalności prokuratury. Wręcz przeciwnie: w resorcie kierowanym przez Jarosława Gowina przygotowano założenia, które miały odwrócić zamierzony kierunek odpolitycznienia i odpartyjnienia prokuratury.

W rezultacie na posiedzeniu w dniu 19 czerwca 2012 roku Rada Ministrów przyjęła założenia do projektu nowelizacji o zmianie ustawy o prokuraturze. Jak podano w komunikacie rządowym, jej celem miało być wprowadzenie kontroli sejmowej nad działalnością prokuratury oraz zapewnienie większego jej udziału w realizacji priorytetów polityki karnej rządu, przy utrzymaniu oddzielenia prokuratury od administracji rządowej. Rada Ministrów chciała również doprecyzowania uprawnień prokuratorów na etapie prowadzenia postępowania przygotowawczego. Założenia przewidywały wprowadzenie możliwości wskazywania przez Radę Ministrów zasadniczych kierunków polityki karnej, a na ich podstawie nakazania Prokuratorowi Generalnemu wydania stosownego aktu prawnego.

Autorzy tej koncepcji zapominali, że rząd jest emanacją polityczną większości sejmowej, tak więc wskazywanie przez rząd kierunków polityki karnej mogłoby wynikać z bieżących potrzeb politycznych partii rządzących. A to stałoby w sprzeczności z funkcjami państwa, gwarantującego ochronę praw i wolności obywatelskich. Zgodnie z doktryną konstytucyjną, Rada Ministrów może uprawiać politykę karną tylko poprzez inicjatywę ustawodawczą lub wydawanie rozporządzeń w wyniku wykonania delegacji ustawowej. Wynika to wprost z art. 118 ust. 1 oraz art. 146 ust. 4 pkt 2 Konstytucji RP. Rząd nie może nakazać ścigania wybranych kategorii przestępstw czy czynów popełnionych przez określoną kategorię sprawców.

Stąd należy w przyszłości rozważyć doprowadzenie do takiego stanu prawnego, w którym prokuratura w kategoriach ustrojowych byłaby elementem władzy sądowniczej i partycypowała w wymiarze sprawiedliwości. Prokurator Generalny powinien być zastępcą Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, odpowiednio Prokurator Okręgowy zastępcą Prezesa Sądu Okręgowego itd. Prokuratura powinna pozostać organem ochrony prawnej, tak jak stanowi art. 1 ust. 3 ustawy o prokuraturze. Jej głównym zadaniem powinna być ochrona praw człowieka i praworządności, czyli kontrola działania organów władzy państwowej w zakresie legalizmu[2]. Nie powinno natomiast należeć do niej czuwanie nad ściganiem przestępstw, tak jak to dziś przewiduje art. 2 obowiązującej ustawy o prokuraturze.

Gdyby reforma poszła w tym kierunku, prokuratura przestałaby być organem śledczym i oskarżycielskim jednocześnie, co samo w sobie uniemożliwiałoby podejmowanie decyzji procesowych w sposób związany z interesem prokuratury, a nie z interesem obywatelskim. Prokuratura w tej konstrukcji byłaby wyłącznie uprawniona do wniesienia do sądu i popierania wniosków o zastosowanie czynności operacyjno-rozpoznawczych przez policję i służby specjalne. Byłaby więc weryfikatorem informacji, przedkładanych przez policję i służby. Dokonywałaby analizy, dotyczącej wykorzystania innych środków dowodowych. Takie usytuowanie prokuratury dawałoby gwarancję sądowi, że przedkładane mu okoliczności faktyczne są prawdziwe, co wykluczałoby w dużej mierze wprowadzanie sądu w błąd co do wiedzy o istotnych okolicznościach, związanych

[2] Art. 7 Konstytucji RP wszakże mówi, że „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa".

np. z wnioskiem o zastosowanie podsłuchu (nieprzekazanie sądowi informacji o znanym użytkowniku numeru telefonu, a w to miejsce nagminne posługiwanie się kategorią NN).

Również konstrukcja prawna sprowadzająca się do uosobienia prokuratury w każdym prokuratorze zostałaby zlikwidowana. Każdy prokurator prowadzący postępowanie przygotowawcze działałby na zlecenie państwa, ale w swoim imieniu i na swoją odpowiedzialność prokuratorską. Wraz z wprowadzeniem zasady kontradyktoryjności również do postępowania przygotowawczego pozycja obrońcy (lub pełnomocnika innej strony) byłaby zrównana z pozycją prokuratora[3].

Konsekwencją takiego rozwiązania byłoby prowadzenie sprawy przez tego samego prokuratora, aż do uzyskania prawomocnego orzeczenia sądowego. W dzisiejszym stanie prawnym prokurator prowadzący często kończy swoją działalność na złożeniu aktu oskarżenia, a wyrok prawomocny, nawet uniewinniający, nie ma wpływu na ocenę jego pracy. Pamiętajmy, że w sądzie na każdej rozprawie może występować inny prokurator, który ma akurat dyżur i obsługuje sprawy z wokandy danego dnia. W takich okolicznościach podczas rozprawy występuje najczęściej jako statysta.

Jednakże proponowane zmiany, odnoszące się do statusu prokuratora, powinny być w szczególności zauważalne w procedurach związanych z zasadami postępowania przygotowawczego, przewidzianymi w kodeksie postępowania karnego. Według dzisiejszego stanu prawnego (art. 298 § 1 kpk) postępowanie przygotowawcze prowadzi lub nadzoruje prokurator, w zakresie przewidzianym w ustawie prowadzi je również policja lub inne służby, na przykład ABW, CBA.

W kontekście tym należałoby rozważyć wprowadzenie systemu trzech wyłączających się poziomów. Pierwszy poziom polegałby na prowadzeniu czynności dochodzeniowo-śledczych i to wyłącznie przez policję lub inne służby. Następnie zebrany materiał dowodowy przedstawiany byłby prokuratorowi, który nadzorując działania policji, podejmowałby czynności o charakterze prawnym, nie mając jednakże bezpośredniego kontaktu z osobą podejrzaną.

---

[3] B. Nita, A. Światłowski, *Kontradyktoryjny proces karny*, „Państwo i Prawo" 2012, nr 1.

Myślę, że wyeliminowanie interakcji w toku postępowania przygotowawczego pozwoliłoby bardzo ograniczyć stosowanie tak zwanych aresztów wydobywczych i tak zwanych śledztw trałowych (o których na dalszych kartach opracowania). Trzeci poziom to kontrola sądowa, sprawowana przez sędziów z wydziałów do spraw postępowania przygotowawczego, czyli powołanych do czynności kontrolnych tego etapu postępowania karnego. Należałoby więc przewidzieć utworzenie wyspecjalizowanych wydziałów sądowych, ponieważ obecnie zajmują się taką kontrolą sędziowie z wydziałów karnych, dokonywaną na marginesie orzekania w sprawach karnych już po wniesieniu aktu oskarżenia.

Natomiast Rada Ministrów miałaby wpływ na politykę ścigania przestępstw poprzez podległe jej organy ścigania, takie jak policja, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego czy też Centralne Biuro Antykorupcyjne. Podlegają one nadzorowi cywilnemu Prezesa Rady Ministrów lub konstytucyjnego ministra. Tylko poprzez te organy rząd mógłby prowadzić swoją politykę karną, a za działania organów ścigania ministrowie ponoszą odpowiedzialność polityczną przed Sejmem.

Proponowany system oskarżenia publicznego jest również wynikiem przeanalizowania działalności prokuratury na świecie, szczególnie w kontekście systemu ochrony praw człowieka. W ośmiu krajach Europy prokuratura stanowi element władzy sądowniczej. Są nimi: Andora, Belgia, Francja (mimo że na czele prokuratury stoi minister sprawiedliwości), Łotwa, Niemcy (mimo podporządkowania organizacyjnego prokuratorów na szczeblu krajowym ministrowi sprawiedliwości, a na szczeblu federalnym podporządkowanie prokuratora generalnego federalnemu ministrowi sprawiedliwości), Rumunia, Szwajcaria i Włochy. W Portugalii prokuratura jest całkowicie niezależna od wszystkich władz państwowych, chociaż Prokuratura Generalna Republiki wybierana jest przez Zgromadzenie Narodowe.

Prokuratura jako element wymiaru sprawiedliwości występuje w wielu krajach, natomiast polskim wkładem do doświadczeń w tym zakresie byłoby pozbawienie jej uprawnień o charakterze dochodzeniowo-śledczym. Uprawnienia dochodzeniowe i śledcze powinny być elementem kompetencji policji i służb specjalnych. Te rządowe organy z natury rzeczy powinny mieć organizacyjne jednostki wyspecjalizowane, składające się z fachowców o szczególnej wiedzy.

Uważam także, że w uprawnienia dochodzeniowo-śledcze powinny zostać wyposażone inne organy, niepodlegające Radzie Ministrów, takie jak chociażby Komisja Nadzoru Finansowego (KNF)[4].

Proponowana koncepcja nowego systemu postępowania przygotowawczego i oskarżenia publicznego nie jest powrotem do instytucji sędziego śledczego. Nawet kraje, w których ta instytucja ma długą tradycję, odchodzą od niej lub ją modyfikują. Moja propozycja zakłada, że funkcje tradycyjnie przypisywane sędziemu śledczemu będą przysługiwały prokuratorowi. To prokurator będzie dbał o ochronę praw i podstawowych wolności, kontrolował terminy postępowania przygotowawczego, czuwał nad prawidłowością i rzetelnością prowadzonych przez policję lub inne organy ścigania czynności dochodzeniowych i śledczych, a także będzie nadzorował sposób zbierania dowodów pod względem legalności. Będzie również kontrolował wyniki postępowania przygotowawczego i podejmował rozstrzygnięcia co do wniesienia aktu oskarżenia lub umorzenia.

---

[4] W sprawach o przestępstwa określone w Ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe, Ustawie z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych, Ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o pracowniczych programach emerytalnych, Ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o indywidualnych kontach emerytalnych, Ustawie z dnia 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej, Ustawie z dnia 22 maja 2003 r. o pośrednictwie ubezpieczeniowym, Ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi, Ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych, Ustawie z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych, Ustawie z dnia 26 października 2000 r. o giełdach towarowych, Ustawie z dnia 12 września 2002 r. o elektronicznych instrumentach płatniczych oraz Ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o emeryturach kapitałowych, czy też dotyczących czynów skierowanych przeciwko interesom uczestników rynku, pozostających w związku z działalnością podmiotów wykonujących działalność na tym rynku – przewodniczącemu komisji, na jego wniosek, przysługują uprawnienia pokrzywdzonego w postępowaniu karnym. Takie niewielkie kompetencje w tym zakresie powodują, iż organ państwowy, którego merytoryczni pracownicy mają co do zasady największą wiedzę w zakresie czynów zabronionych na rynkach finansowych, ma bardzo ograniczoną rolę w kształtowaniu materiału dowodowego w postępowaniu przygotowawczym. Tak było w przypadku złożenia przez KNF zawiadomienia o przestępstwie, dokonanym przez AmberGold. Trafiło do prokurator w Gdańsku Wrzeszczu, która nie miała wiedzy o zagadnieniach bankowych i gwarancjach kredytowych, i przeleżało w szufladzie, a następnie prokurator powołała biegłego tylko z dziedziny rachunkowości, a nie rynku finansowego.

Do postępowania przygotowawczego należy wprowadzić zasadę oportunizmu, która daje możliwość zaniechania prawnie dopuszczalnego ścigania przestępstwa jako niecelowego. Zasada prawdy materialnej, obowiązująca dzisiaj w polskim procesie karnym, umożliwia tak zwane śledztwa trałowe. Polegają one na przeprowadzeniu bardzo dużej liczby czynności dowodowych w sprawie drobnej lub nawet wszczętej bez uzasadnionego powodu, na przykład w wyniku wyjaśnień złożonych przez podejrzanego, wobec którego zastosowano areszt tymczasowy[5].

Postępowanie przygotowawcze od roku 1950 ma, moim zdaniem, charakter inkwizycyjny, ponieważ jest prowadzone przez organy prokuratorskie w sposób dyskrecjonalny, niejawny. Uważam, że należy je zastąpić postępowaniem kontradyktoryjnym, ponieważ tylko takie zagwarantuje podejrzanemu prawo do obrony. Art. 42 ust. 2 Konstytucji RP stanowi: „Każdy, przeciw komu prowadzone jest postępowanie karne, ma prawo do obrony we wszystkich stadiach postępowania. Może on w szczególności wybrać obrońcę lub na zasadach określonych w ustawie korzystać z obrońcy z urzędu". Należy zaznaczyć, że już w roku 2007 Trybunał Konstytucyjny (TK) w sprawie K.42/07 nakazał pełną jawność akt dla obrońcy w toku postępowania przygotowawczego. Tak więc proponowany przeze mnie model jest niczym innym, jak wypełnieniem przepisów Konstytucji RP, zgodnie z kierunkiem wykładni wskazanym przez TK.

Nowy model wzajemnej relacji organu prowadzącego śledztwo i prokuratora powinien też wyeliminować tak zwane areszty wydobywcze poprzez odstąpienie od zasady, że to prokurator przesłuchuje podejrzanego. Takie areszty mogły zaistnieć w sytuacji, kiedy to prokurator sam prowadził czynności śledcze. W trakcie przesłuchania osoby podejrzanej prokurator zawsze mógł zasugerować pożądaną przez niego treść wyjaśnień, zawierającą na przykład pomówienie jakiejś osoby w zamian za

[5] Klasycznym przykładem takiego śledztwa było to prowadzone przeciwko Markowi Ungierowi przez prokuratora Pawła Bacę, wtedy z Prokuratury Okręgowej w Krakowie, który w sprawie z niewiarygodnego pomówienia jednego człowieka doprowadził do przesłuchania kilkuset osób, w tym schorowanych i w podeszłym wieku. Bez rezultatu. Ten sam prokurator prowadził wcześniej śledztwo przeciwko dzisiejszemu komisarzowi Unii Europejskiej Januszowi Lewandowskiemu przez kilka lat. Też bez rezultatu.

odstąpienie od zastosowania tymczasowego aresztowania. Z doświadczenia wynika, że w przypadkach odmowy taki wniosek był przez prokuratora składany. Jeżeli ten środek zapobiegawczy został zastosowany na trzy miesiące, to podobna rozmowa powtarzana była ze strony prokuratora na dzień, dwa przed upływem tego terminu. Praktyka taka stosowana była w sytuacji, gdy Konstytucja i wiele ratyfikowanych umów międzynarodowych sprzeciwiają się długotrwałości tego środka. Jego celem jest między innymi zapobieżenie matactwu i ukrywaniu się podejrzanego, a nie wymuszanie pożądanej treści informacji.

W proponowanym modelu kontradyktoryjne postępowanie przygotowawcze byłoby prowadzone dla oskarżyciela, a nie dla sądu. Prokurator, na podstawie dowodów zgromadzonych przez organ ścigania, podejmowałby decyzje o wniesieniu aktu oskarżenia lub też o umorzeniu postępowania. Natomiast organ ścigania będzie musiał ustalić, czy czyn zabroniony został popełniony, wykryć i ująć sprawcę. Ponadto, do organu ścigania należeć będzie ustalenie okoliczności sprawy oraz zebranie, zabezpieczenie i utrwalenie dowodów dla prokuratora.

Materiały zebrane w postępowaniu przygotowawczym powinny stanowić podstawę służącą do wniesienia aktu oskarżenia przez prokuratora.

W kontekście tym należy zwrócić uwagę na jeszcze jedną istotną kwestię: w obecnie obowiązującym modelu procesu karnego na etapie postępowania sądowego powtarzane jest całe postępowanie dowodowe z etapu przedsądowego. Należy w związku z tym rozważyć wprowadzenie zasady, że wraz z aktem oskarżenia prokurator będzie przesyłał sądowi tylko te akta z postępowania przygotowawczego, które będą zawierały materiały wspierające dowodowe wnioski oskarżyciela. W zmodyfikowanej procedurze procesowej podstawą orzekania byłby materiał dowodowy, przeprowadzony przez sąd na rozprawie. W toku przewodu sądowego mogłyby być wykorzystane również inne materiały utrwalone w śledztwie, w szczególności te o charakterze niepowtarzalnym, albo też ślady ulegające zacieraniu z upływem czasu. Ich wiarygodność byłaby potwierdzona, zgodnie z zasadą kontradyktoryjności, przez udział obrońcy w ich utrwaleniu na etapie postępowania przygotowawczego.

Dla tego celu niezbędne jest m.in. doprowadzenie do uchwalenia ustawy o pomocy prawnej dla osób, które same nie są w stanie zapłacić

za pomoc adwokata. Takie pieniądze muszą być zagwarantowane w budżecie państwa[6].

W kontradyktoryjnym postępowaniu sądowym powinna być ograniczona możliwość wprowadzania do procesu dowodów, uzyskanych z naruszeniem prawa i to zarówno takich, które mogły być pozyskane z naruszeniem zasady legalizmu działania organów władzy, jak i pozyskanych za pomocą czynu zabronionego. Granice dopuszczalności takich dowodów (wnioskowanych zarówno przez prokuratora, jak i obrońcę) muszą być jasno określone. Brak takiej regulacji w dzisiejszych przepisach kodeksu postępowania karnego jest źródłem sporów w doktrynie i judykaturze[7].

Niezwykle ważnym zagadnieniem pozostaje w tej koncepcji obecność policji i służb specjalnych przy wykonywaniu czynności operacyjno-rozpoznawczych, która powinna opierać się na organicznych przepisach prawnych i należytej kontroli uprzedniej i następczej. Żaden z tych postulatów dzisiaj nie jest spełniony. Przepisy ustaw o policji, o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu, o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, zawierające upoważnienia do wykonywania czynności o charakterze operacyjno-rozpoznawczym, nie są precyzyjne, a także nie są ze sobą skorelowane. W VI kadencji Sejmu (2007–2011) został przygotowany z uczestnictwem ówczesnego przewodniczącego Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych Marka Biernackiego poselski projekt ustawy o czynnościach operacyjno-rozpoznawczych. Niestety, nigdy nie został złożony do laski marszałkowskiej, a w kolejnej kadencji Sejmu koalicja rządowa również nie podjęła żadnych prac w tym zakresie.

---

[6] Niestety przeznaczone na pomoc prawną środki finansowe z europejskiego funduszu spójności w latach 2007–2014 zostały przekazane ministrowi pracy i polityki społecznej i wykorzystane na inne cele. Nie negując tych celów, należy zauważyć, że pomoc prawna ma dużo szersze zadania. W ramach mojej propozycji gminy powinny co dwa lata przeprowadzać przetargi na pomoc prawną w konkretnych dziedzinach prawa dla określonej liczby ludności. Oferty przetargowe mogłyby składać kancelarie adwokackie, radcowskie (spółki prawnicze), ale też organizacje pozarządowe mające możliwość profesjonalnego udzielania takiej konkretnej pomocy prawnej. Okres dwóch lat pomiędzy przetargami umożliwiałby weryfikację poziomu świadczonej pomocy prawnej.

[7] Wystarczy tylko wspomnieć ustne uzasadnienie wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie w sprawie doktora Mirosława Garlickiego, wygłoszone przez sędziego Igora Tuleyę czy również ustne uzasadnienie sędziego Pawła Rysińskiego wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie w sprawie przeciwko Beacie Sawickiej.

Stąd warunkiem legalności wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych przez upoważnione do tego służby powinna być decyzja Prokuratora Generalnego, wynikająca z przekonania, iż wszelkie inne środki okazały się bezskuteczne. W nowej koncepcji Prokurator Generalny uzyskałby instrumenty prawne, służące sprawdzeniu wiarygodności dokumentów i informacji przedstawianych przez służby. Prokurator Generalny powinien odpowiadać za prawdziwość wszelkich okoliczności, przedstawionych w jego wniosku, skierowanym do Sądu Okręgowego o zarządzenie kontroli operacyjnej.

W kompetencji Prokuratora Generalnego powinno znaleźć się wyrażanie zgody na tak zwaną prowokację policyjną. Powinien też analizować wyniki zarządzonych czynności operacyjno-rozpoznawczych, poprzez kontrolę prawidłowości działania funkcjonariuszy organu ścigania. W przypadku stwierdzenia przekroczenia granic prowokacji policyjnej, powinien uznać takie czynności za nielegalne i w ślad za tym polecić szefowi służby wszczęcie postępowania wyjaśniającego. Jeżeli wystąpi podejrzenie popełnienia czynu zabronionego, Prokurator Generalny zadecyduje o podjęciu czynności śledczych[8].

To wszystko trzeba zrobić. Dopiero wówczas będzie można mówić, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, w którym każdy, przeciw komu prowadzone jest postępowanie karne, będzie miał prawo do realnej obrony we wszystkich stadiach postępowania, w szczególności do wybrania obrońcy niezależnie od jego stanu majątkowego.

Zasada domniemania niewinności jest w naszym kraju zasadą konstytucyjną i musi stać się faktycznym i niepodważalnym w żadnym działaniu filarem procedury karnej. Warto ją na koniec przypomnieć: każdego uważa się za niewinnego, dopóki jego wina nie zostanie stwierdzona prawomocnym wyrokiem sądu. Jeśli będzie ona w pełni respektowana – zwiększy się poczucie sprawiedliwości i zaufania do sądów i sędziów,

[8] Minister sprawiedliwości Jarosław Gowin (do 6 maja 2013 r.) wniósł pod obrady Rady Ministrów projekt zmian w karnym postępowaniu sądowym poprzez wprowadzenie kontradyktoryjności. Jednakże nawet uchwalenie tego projektu nie będzie wystarczające dla usprawnienia postępowania karnego. Potrzebna jest podążająca w zaprezentowanym kierunku zmiana istoty postępowania przygotowawczego, w tym oskarżenia publicznego i całkowita zmiana ustrojowa prokuratury. Jednakże za taką zmianą muszą pójść zmiany w podstawach prawnych funkcjonowania policji i innych służb specjalnych.

ale też prokuratorów. Tak może stać się tylko wtedy, gdy każdy dzień ich pracy będzie wkładem w jakość obywatelskiego, demokratycznego państwa prawnego. Do tego potrzebna jest odwaga, odwaga zmiany całego systemu ścigania przestępstw i oskarżenia przed sądami. To trzeba zrobić. Tylko tyle i aż tyle.

Andrzej Szmyt

O potrzebie sejmowej Komisji Konstytucyjnej

1. Wejście w życie Konstytucji RP z 1997 roku[1] zamknęło okres transformacji rozumianej jako proces odchodzenia od rozwiązań ustrojowych, symbolizowanych przez Konstytucję Lipcową z 1952 roku. Dla celów rozważań przypomnijmy jedynie, że o zmianie Konstytucji z 1952 roku stanowił jej lakoniczny art. 106 (pierwotnie jako art. 91), przewidujący, iż zmiana Konstytucji może nastąpić tylko w drodze ustawy, uchwalonej przez Sejm większością co najmniej 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów. To fragmentaryczne unormowanie, niewiele odbiegające od regulacji dotyczących zwykłego trybu ustawodawczego, także i w regulaminie Sejmu RP nie znajdowało osobnego rozwinięcia. Zmiany interpretacyjne art. 106 Konstytucji uznano doktrynalnie i w praktyce ustrojowej za konieczne wraz z konstytucyjnymi nowelizacjami – kwietniową i grudniową – z 1989 roku rozpoczynającymi okres transformacji ustrojowej, co jednak głównie dotyczyło roli Senatu w procesach ustrojodawczych, nie zaś istoty modelu prac wewnątrzsejmowych[2].

---

[1] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.).

[2] Zob. szerzej: A. Szmyt, *Dokonywanie zmian przepisów konstytucyjnych*, [w:] *Dwadzieścia lat transformacji ustrojowej w Polsce*, red. M. Zubik, Warszawa 2010, s. 126 i nast.

Już u progu transformacji jako pilne zadanie widziano potrzebę uchwalenia nowej Konstytucji, stąd zarówno Sejm „kontraktowy", jak i pochodzący z wolnych wyborów Senat już w dniu 7 grudnia 1989 roku powołały uchwałami – każdy organ odrębnie – swoje Komisje Konstytucyjne, pracujące *de facto* nawet konkurencyjnie. Widoczne było wówczas założenie wstępne, że ówczesne przepisy Konstytucji (art. 106 i dotyczące zwykłego trybu ustawodawczego) oraz przepisy regulaminowe (Sejmu i Senatu) stanowić będą wystarczające oparcie normatywne dla przygotowania i uchwalenia nowej Konstytucji. Komisja Konstytucyjna okresu Sejmu „kontraktowego" w zakresie właściwości miała wyłącznie prace nad nową Konstytucją – czego jednak zbyt surowo nie przestrzegano, senacka zaś poza tym zakresem miała nadto przewidziane wprost sprawy związane z nowelizacją obowiązującej wówczas ustawy zasadniczej; w Sejmie sprawami „nowelizacyjnymi" zajmować się miała stała Komisja Ustawodawcza. W tamtej kadencji nie doszło do zmiany wspomnianego art. 106 ani uchwalenia zmian regulaminowych dla trybu ustrojodawczego, ani też – to z przyczyn politycznych – uchwalenia nowej Konstytucji.

Parlament nowej kadencji (lata 1991–1993) „odziedziczył" po Sejmie „kontraktowym" wszystkie trzy nurty prac ustrojodawczych, mianowicie uchwalenie nowej Konstytucji jako zadanie główne, ewentualne dokonywanie na bieżąco koniecznych zmian Konstytucji Lipcowej, w szczególności zaś – co uważano już za oczywistą potrzebę – „uzupełnienie" norm konstytucyjnych osobną ustawą konstytucyjną typu Małej Konstytucji (co się zmaterializowało w akcie z dnia 17 października 1992 roku). Doświadczenia polityczne i organizacyjno-proceduralne z ubiegłej kadencji uzmysłowiły jednak – co częściowo istotne z punktu widzenia głównego tematu naszych rozważań – także potrzebę stworzenia nowych podstaw normatywnych przygotowania i uchwalenia nowej Konstytucji, rodząc tym samym kolejny nurt prac konstytucyjnych. Ten nurt zwieńczyła ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1992 roku o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji RP[3], co oznaczało też rezygnację z odpowiedniej nowelizacji przywoływanego art. 106 przepisów konstytucyjnych. Uchwalona ustawa konstytucyjna przewidywała wydanie regulaminu Zgromadzenia Narodowego oraz regulaminu przewidzianej Komisji Konstytucyjnej tegoż organu. Interesujące dla nas są zwłaszcza przepisy dotyczące Komisji Konstytucyjnej ZN, choć w założeniu dotyczyły one

[3] Dz.U. nr 67, poz. 336, z późn. zm.

prac nad przygotowaniem nowej Konstytucji, a nie prac „nowelizacyjnych". Wśród tych reguł było istotne, że ustawa konstytucyjna przesądzała o prowadzeniu prac nad sformułowaniem jednolitego tekstu Konstytucji przez Komisję Konstytucyjną w składzie poselsko-senatorskim, przy czym gwarantowała uczestnictwo w pracach – z prawem przedkładania wniosków – przedstawicielom Prezydenta, Rady Ministrów i Trybunału Konstytucyjnego.

Osobno warto podkreślić, że art. 12 tejże ustawy konstytucyjnej przewidywał wprost, że zmiany Konstytucji Lipcowej z 1952 roku dokonywane są nadal w trybie art. 106 tej Konstytucji. Wprowadzone rozgraniczenie przedmiotowe trybów prac ustrojodawczych miało istotne znaczenie, ale do trybu „nowelizacyjnego" nie wnosiło nowości. Z perspektywy rezultatu, czyli uchwalonej w 1997 roku nowej Konstytucji RP główne znaczenie ustawy konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1992 roku jawi się jako ważny punkt odniesienia dla przyjętego w Konstytucji RP trybu jej zmiany (art. 235 obowiązującej Konstytucji)[4]. Nie wchodząc w szczegóły, można przyjąć, że „standard" przepisów art. 235 Konstytucji jest niższy niż przyjęty dla uchwalenia tej Konstytucji[5]. Należy również podkreślić, że one same nie zawierają też takich elementów regulacji, które odnosiłyby się wprost do interesującego nas „organizacyjnego" modelu prac sejmowych (poza określonymi warunkami dla posiedzeń plenarnych izb) nad projektami ustaw o zmianie Konstytucji.

2. W tym kontekście warte przypomnienia są główne przepisy określające pozycję Komisji Konstytucyjnej ZN[6] jako tworzące pewien model „roboczego" ciała (dla Zgromadzenia Narodowego), a które – jak się po latach okazuje – nadal znajdują jakieś „echo" w obowiązujących dziś innych przepisach prawa parlamentarnego, dotyczących prac nad projektami ustaw o zmianie Konstytucji. W skład Komisji Konstytucyjnej wchodziło 46 posłów wybranych przez Sejm i 10 senatorów wybranych

[4] A. Szmyt, *Dokonywanie zmian…*, s. 147 i nast.

[5] *Idem*, *Zasady zmiany Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Zasady zmiany konstytucji w państwach europejskich*, red. R. Grabowski, S. Grabowska, Warszawa 2008, s. 265 i nast.

[6] Szerzej np. R. Chruściak, *Prawne podstawy przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, [w:] *Przestrzeń polityki i spraw wyznaniowych*, red. B. Górowska, Warszawa 2004, s. 63 i nast.

przez Senat (po 10% składu każdej z izb parlamentarnych). Komisja wybierała ze swego składu przewodniczącego i zastępcę przewodniczącego, z których jeden miał być posłem, a jeden senatorem. Jak wspominaliśmy, w posiedzeniach Komisji uczestniczyli z prawem przedkładania wniosków upoważnieni przedstawiciele Prezydenta, Rady Ministrów oraz Trybunału Konstytucyjnego – co tłumaczyło się jako pokłosie sporu, na etapie uchwalania ustawy konstytucyjnej, o kształt składu organu przygotowującego i uchwalającego Konstytucję, zwłaszcza w kontekście udziału w tym wszystkich członów trójpodziału władzy. Komisja uchwalała swój regulamin pracy[7], który między innymi przewidywał powołanie stałych podkomisji oraz stałego zespołu ekspertów; nie przewidziano powołania prezydium Komisji, ale przewodniczący mógł zwoływać zespół konsultacyjny, złożony z członków Komisji, desygnowanych przez parlamentarne kluby i koła, reprezentowane w Komisji.

Zgodnie z przepisami ustawy konstytucyjnej, Komisja Konstytucyjna ZN: po pierwsze, dysponowała prawem przedstawienia Zgromadzeniu Narodowemu „własnego" projektu nowej Konstytucji w ramach prawa inicjatywy ustawodawczej; po drugie, obowiązek – po zebraniu projektów Konstytucji, jakie w przepisanym terminie wpłynęły od uprawnionych podmiotów inicjatywy ustawodawczej – wskazać Sejmowi zasadnicze kwestie ustrojowe dla obligatoryjnego przeprowadzenia debaty problemowej; po trzecie, mogła w każdym czasie wystąpić do Sejmu z wnioskiem o debatę na temat wybranych zagadnień konstytucyjnych; po czwarte, jako swe główne zadanie miała przedstawić Zgromadzeniu Narodowemu sprawozdanie o skierowanych do niej przez Zgromadzenie Narodowe projektach, zawierające projekt Konstytucji w formie tekstu jednolitego.

W samej ustawie konstytucyjnej – wobec wagi zagadnienia – przesądzono też pewne sprawy proceduralne, mianowicie podejmowanie uchwał przez Komisję Konstytucyjną większością głosów w obecności co najmniej połowy jej członków, z dwoma jednak istotnymi wyjątkami „rygoryzującymi": po pierwsze, przyjęcie przez Komisję „własnego" projektu Konstytucji, wnoszonego do ZN w ramach inicjatywy ustawodawczej, następowało nie zwykłą, lecz bezwzględną większością głosów, po drugie, przyjęcie przez Komisję sprawozdania o skierowanych do niej przez ZN

[7] Regulamin KKZN z 18 stycznia 1994 r. (Mon. Pol. Nr 8, poz. 62, z późn. zm.).

projektach, zawierającego projekt Konstytucji w formie tekstu jednolitego, następowało kwalifikowaną większością 2/3 głosów (w obu przypadkach także przy *quorum* połowy członków Komisji). W obu przypadkach podniesione progi wymaganej większości głosów, zwłaszcza w odniesieniu do sprawozdania zawierającego projekt Konstytucji w formie tekstu jednolitego, w wyraźny sposób miały służyć zapewnieniu odpowiednio szerokiego konsensusu[8].

3. Pod rządami obowiązującej Konstytucji RP z 1997 roku wniesiono do Sejmu – w trybie jej art. 235 ust. 1 – już 16 projektów ustaw o zmianie Konstytucji[9], spośród których dwa projekty zostały uchwalone[10]. W III kadencji Sejmu były to dwa projekty poselskie – jeden z 10 listopada 1997 roku dotyczący art. 105 Konstytucji, czyli problematyki immunitetowej[11], drugi z 11 stycznia 2000 roku, dotyczący art. 227 Konstytucji w zakresie nadania Narodowemu Bankowi Polskiemu prawa wydawania rozporządzeń[12]. W IV kadencji Sejmu nie było inicjatyw ustawodawczych w zakresie zmiany Konstytucji.

W V kadencji Sejmu wniesiono siedem projektów: 1) prezydencki projekt z 12 maja 2006 roku, dotyczący art. 55 Konstytucji, czyli europejskiego nakazu aresztowania[13] – gdzie doszło do uchwalenia pierwszej nowelizacji Konstytucji, 2) projekt poselski z 5 września 2006 roku, dotyczący art. 38 Konstytucji w zakresie ochrony prawnej życia „od momentu poczęcia"[14], 3) projekt poselski z 12 grudnia 2006 roku, dotyczący art. 99 Konstytucji, czyli ograniczenia biernego prawa wyborczego cenzusem

---

[8] A. Szmyt, *Zasady zmian…*, *op. cit*., s. 263.

[9] Inicjatywy ustrojodawcze z pierwszego 10-lecia obowiązywania Konstytucji RP zrelacjonowane są obszernie w pracy R. Chruściaka: *Prace konstytucyjne w latach 1997–2007 r*., Warszawa 2009; z całego zaś 15-lecia w pracy tegoż: *Stabilność konstytucji RP – zmiany i projekty zmian w okresie 15 lat jej obowiązywania*, [w:] *Piętnaście lat Konstytucji RP z 1997 roku. Inspiracje, uregulowania trwałość,* red. J. Kuciński, Warszawa 2012, s. 219–247.

[10] Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 200, poz. 1471) i ustawa z dnia 7 maja 2009 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 114, poz. 946).

[11] Druk sejmowy nr 72.

[12] Druk sejmowy nr 1890.

[13] Druk sejmowy nr 580.

[14] Druk sejmowy nr 993.

niekaralności[15], 4) prezydencki projekt z 28 marca 2007 roku, dotyczący art. 179 Konstytucji, czyli zmian w trybie powoływania sędziów[16], 5) projekt poselski z 17 kwietnia 2007 roku, dotyczący art. 99 Konstytucji[17], 6) projekt poselski z 11 kwietnia 2007 roku, dotyczący art. 105 Konstytucji[18], 7) projekt poselski z 8 maja 2007 roku, dotyczący art. 105 Konstytucji[19].

W ostatniej zakończonej (VI) kadencji Sejmu także wniesiono siedem projektów ustaw o zmianie Konstytucji: 1) projekt poselski z 26 lutego 2008 roku, dotyczący art. 99 Konstytucji[20] – gdzie doszło do uchwalenia drugiej nowelizacji Konstytucji, 2) projekt poselski z 26 lutego 2008 roku, dotyczący art. 105 Konstytucji[21], 3) projekt poselski z 17 października 2008 roku, dotyczący kilku przepisów – art. 17, art. 39, art. 60, proponowanego nowego art. 61a i art. 67 Konstytucji[22], 4) projekt poselski z 6 listopada 2009 roku, dotyczący art. 188 Konstytucji, czyli rozszerzenia kognicji Trybunału Konstytucyjnego na tzw. wtórne prawo unijne i art. 190 Konstytucji, czyli ogłaszania orzeczeń TK z zakresu nowej kompetencji z art. 188[23], 5) projekt poselski z 19 lutego 2010 roku, dotyczący dużej liczby przepisów – art. 96–97a, 103, 105, 122, 126–127, 131, 133–135, 144, 157, 179, 201a–201e, 213–215 Konstytucji[24]2 6) projekt prezydencki z 12 listopada 2010 roku, dotyczący kwestii wynikających z przynależności Polski do Unii Europejskiej – art. 90, 103, 144, 198, 203, 227 i (nowy rozdział Xa) art. 227a–227k Konstytucji[25], 7) projekt poselski z 26 listopada 2010 roku, dotyczący art. 90 i (nowego rozdziału Xa) art. 227a–227f Konstytucji[26]. Jak dotychczas, w bieżącej (VII) kadencji Sejmu nie wniesiono do Sejmu kolejnych projektów ustaw o zmianie Konstytucji[27].

---

15 Druk sejmowy nr 433.

16 Druk sejmowy nr 1302.

17 Druk sejmowy nr 1605.

18 Druk sejmowy nr 1834.

19 Druk sejmowy nr 1835.

20 Druk sejmowy nr 1883.

21 Druk sejmowy nr 432.

22 Druk sejmowy nr 1518.

23 Druk sejmowy nr 3399.

24 Druk sejmowy nr 2989.

25 Druk sejmowy nr 3589.

26 Druk sejmowy nr 3687.

27 Według stanu na dzień 1 stycznia 2013 r.

Spośród wymienionych wyżej 16 projektów nowelizacji obowiązującej Konstytucji RP, 13 z nich znalazło się w interesującej nas – zakreślonej tytułem niniejszego opracowania – „roboczej" fazie prac po I czytaniu, czyli zostały przez Sejm „skierowane do komisji"[28]. Stwarza to punkt odniesienia dla niektórych uwag.

4. W III kadencji Sejmu (lata 1997–2001), spośród dwóch wniesionych projektów tylko pierwszy z nich (z 10 listopada 1997 roku, druk nr 72), dotyczący spraw immunitetowych (art. 105 Konstytucji) skierowany został przez Sejm – po zakończeniu I czytania – do komisji. Było to skierowanie dość nietypowe, bo adresatami były dwie komisje stałe, mianowicie Komisja Regulaminowa i Spraw Poselskich[29] oraz Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka[30]. Warto zauważyć, że skierowanie projektu do komisji zwykłych nie mogło wówczas być dokonane ze wskazaniem Komisji Ustawodawczej, jako że nowelizując w dniu 28 października 1997 roku[31] swój regulamin Sejm zniósł istniejącą wcześniej Komisję Ustawodawczą;

[28] Zgodnie z art. 39 ust. 1 Regulaminu Sejmu z dnia 30 lipca 1992 r. w aktualnym brzmieniu – t. jedn. Mon. Pol. z 2009 r., Nr 10, poz. 87 z późn. zm.) pierwsze czytanie na posiedzeniu Sejmu kończy się skierowaniem projektu do komisji, chyba że Sejm w związku ze zgłoszonym wnioskiem odrzuci projekt w całości.

[29] Zgodnie z regulaminem Sejmu – w jego ówczesnym brzmieniu – do właściwości Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich należały „sprawy związane z wyrażaniem przez Sejm zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności za przestępstwa lub wykroczenia albo aresztowanie bądź zatrzymanie, z warunkami wykonywania przez posłów mandatu poselskiego, jego wygaśnięciem, z działalnością biur poselskich, dotyczące wykładni i stosowania Regulaminu Sejmu oraz dokonywania analiz skarg i wniosków kierowanych do Sejmu i jego organów; rozpatrywania zarzutów niewykonywania przez posłów obowiązków poselskich; sprawowanie stałego nadzoru nad pracą Kancelarii Sejmu" – pkt 19 załącznika (do regulaminu), określającego przedmiotowy zakres działania komisji sejmowych.

[30] Zgodnie z regulaminem Sejmu – w jego ówczesnym brzmieniu – do właściwości Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka należały „sprawy przestrzegania prawa i praworządności, sądów, prokuratury, notariatu, adwokatury i obsługi prawnej, funkcjonowania samorządów adwokackiego i radcowskiego, sprawy przestrzegania praw człowieka" – pkt 25 załącznika (do regulaminu), określającego zakres działania komisji sejmowych.

[31] Mon. Pol. nr 80, poz. 779.

przed nowelizacją do tej Komisji należały „sprawy ogólnej problematyki legislacyjnej, jednolitości prawa oraz kodyfikacji, współdziałania w organizowaniu procesu ustawodawczego i zapewnienie jego prawidłowości rozpatrywania projektów ustaw i uchwał, koordynacja oraz współudział w przeprowadzaniu kontroli wprowadzenia w życie i wykonywania ustaw i uchwał Sejmu”[32]. Jednocześnie art. 37 regulaminu Sejmu – sprzed wspomnianej nowelizacji – stanowił, że projekty ustaw kieruje się do właściwych komisji, w tym Komisji Ustawodawczej, lub tylko do Komisji Ustawodawczej, jeżeli za komisję jedynie właściwą zostanie uznana ta komisja; przepisy regulaminowe rozwijały też szczegółowe zasady udziału Komisji Ustawodawczej we współpracy z innymi komisjami.

Sygnalizowane zniesienie w 1997 r. Komisji Ustawodawczej wiązano, jak deklarowano, z negatywną oceną wcześniejszych doświadczeń praktyki, podnosząc przy tym, że dbałość o poziom legislacyjny tworzonego prawa powinna wyrażać się w ścisłej współpracy z Biurem Legislacyjnym Kancelarii Sejmu; w ówczesnej debacie zwracano jednak też uwagę, że to nie urzędnicy – pracownicy Biura Legislacyjnego – podejmują decyzje legislacyjne, ale posłowie[33].

W przedmiocie roli „służb fachowych” należy zauważyć, że regulamin Sejmu – w brzmieniu sprzed sygnalizowanej nowelizacji – przewidywał, iż „w postępowaniu dotyczącym projektów ustaw i uchwał uczestniczy przedstawiciel służby prawnej Kancelarii Sejmu, przedstawiając uwagi i propozycje w zakresie problematyki prawno-legislacyjnej”. W dokonanej nowelizacji regulaminu Sejmu postulat umocnienia roli służby prawnej Kancelarii Sejmu zrealizowano przez dodanie w art. 56 nowych przepisów (ust. 2–3) przewidujących, że wnioski lub uwagi dotyczące istotnych problemów legislacyjnych, nie uwzględnione przez komisję, Kancelaria Sejmu przekazuje Marszałkowi Sejmu, a Marszałek Sejmu może zwrócić się do komisji o ustosunkowanie się do nieuwzględnionych wniosków lub uwag służby prawnej Kancelarii Sejmu.

---

[32] Pkt 23 załącznika (do regulaminu) określającego przedmiotowy zakres działania komisji sejmowych – w brzmieniu sprzed nowelizacji regulaminu w dniu 28.10.1997 r.

[33] Zob. szerzej: A. Szmyt, *Opiniodawczo-doradcza obsługa sejmowych prac ustawodawczych*, [w:] *W kręgu zagadnień konstytucyjnych*, red. M. Kudej, Katowice 1999, s. 155 i nast.

Nie można też nie zauważyć, że procesy ustawodawcze były – obok Biura Legislacyjnego – wspierane także przez analityczno-ekspercką jednostkę organizacyjną Kancelarii Sejmu, jaką było wówczas Biuro Studiów i Ekspertyz (dziś Biuro Analiz Sejmowych)[34]. Realizowany w praktyce model pomocy służb fachowych obliczony był na zatomizowaną obsługę potrzeb bieżących, a nie systematyczny monitoring potencjalnych potrzeb legislacyjnych[35]. Realnie wyznaczał on ograniczone możliwości wsparcia ewentualnych, szerszych prac konstytucyjnych.

Co istotne, nie można też nie zauważyć, że skierowanie pierwszego projektu nowelizacji Konstytucji RP do komisji stałych (zwykłych) dokonało się „obok" przepisu konstytucyjnego (art. 110, ust. 3), który stwarza Sejmowi możliwość powołania komisji nadzwyczajnej. Obowiązujący art. 20 ust. 1 Regulaminu Sejmu – w ówczesnym brzmieniu – stanowił też wprost, że „Sejm może powoływać i odwoływać komisje nadzwyczajne; powołując takie komisje, Sejm określa cel, zasady i tryb ich działania".

Na zakończenie uwag w tym punkcie należy też podkreślić, że regulamin sejmowy w owym czasie nie przewidywał – co do zasady – osobnych przepisów o postępowaniu z projektami ustaw o zmianie Konstytucji jako postępowaniu modelowo wyodrębnionym od trybu uchwalania ustaw zwykłych. Skierowanie projektu nowelizacji Konstytucji do komisji stałych uruchamiało więc standardowe postępowanie robocze między I a II czytaniem projektu. Dla dokładności zaznaczmy, że sygnalizowany projekt uległ ostatecznie zasadzie dyskontynuacji, do końca kadencji nie osiągając kolejnej fazy prac plenarnych Sejmu, mimo rozpoczęcia prac przez Komisję.

5. W IV kadencji Sejmu (lata 2001–2005) – jak wspominaliśmy – nie wniesiono żadnego projektu ustawy o zmianie Konstytucji, ale z punktu widzenia interesującej nas materii odnotować należy pojawienie się dwóch kwestii: po pierwsze, przywrócenie już na samym początku kadencji stałej Komisji Ustawodawczej, po drugie, narodziny specyficznej

[34] Szerzej: *ibidem*, zwłaszcza s. 156–159.

[35] Jeszcze przed uchwaleniem Konstytucji RP z 1997 r. formułowano konkretne postulaty umocnienia funkcji doradczych; zob. K. Działocha, *O potrzebie ustanowienia służb konstytucyjnych w naczelnych organach RP*, [w:] *Historia – Prawo – Państwo. Zbiór studiów*, red. S. Kaźmierczyk, „Acta Universitatis Wratislaviensis" nr 1772 („Prawo" CCXLIV), Wrocław 1995, s. 27 i nast.

idei, zmaterializowanej pod postacią projektu (przygotowanego w grudniu 2004 roku przez posłów SLD – reprezentantem wnioskodawców był poseł K. Janik) uchwały Sejmu „w sprawie powołania Konwentu Konstytucyjnego". Na marginesie można też wspomnieć o propozycji powołania Krajowej Rady Legislacyjnej.

Pierwsza zmiana regulaminu sejmowego w IV kadencji z 19 października 2001 roku[36] polegała między innymi na przywróceniu – zbyt pochopnie usuniętej kadencję wcześniej – stałej Komisji Ustawodawczej, choć nie unormowano wtedy szczegółowo uprawnień Komisji w postępowaniu ustawodawczym; odpowiednią regulację zamieszczono w punkcie 24 załącznika, określającego zakres przedmiotowy właściwości komisji sejmowych, wskazując, że do Komisji Ustawodawczej należą sprawy problematyki legislacyjnej i spójności prawa, współdziałania w organizowaniu procesu ustawodawczego i zapewnienia jego prawidłowości, także „rozpatrywania projektów ustaw i uchwał o szczególnym znaczeniu prawnym lub o znacznym stopniu złożoności legislacyjnej" (a także sprawy związane z postępowaniem przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz wynikające z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, a także współudział w przeprowadzaniu kontroli wprowadzenia w życie i wykonywania ustaw i uchwał Sejmu oraz koordynacja tych działań). Ten fragment załącznika obowiązuje do dzisiaj w niezmienionym brzmieniu.

Wspomniana nowelizacja w odniesieniu do trybu ustawodawczego tylko incydentalnie wymieniała dwa konkretne uprawnienia Komisji Ustawodawczej (opiniowanie projektu, co do którego istnieje wątpliwość, czy nie jest on sprzeczny z prawem oraz opiniowanie poprawek do zmian w ustawie, mających usunąć niezgodność z Konstytucją, o której mowa w art. 122 ust. 4 *in fine* Konstytucji). Jednakże 14 lutego 2002 roku Sejm IV kadencji kolejny raz znowelizował regulamin, wprowadzając doń nowy rozdział, zatytułowany „Przepisy dotyczące udziału Komisji Ustawodawczej w postępowaniu z projektami ustaw i uchwał"; przy czym nowe przepisy miały mieć zastosowanie do udziału Komisji Ustawodawczej w postępowaniu ustawodawczym tylko w tych sytuacjach, gdy projekt ustawy nie zostanie skierowany do tej komisji jako – w regulaminowym znaczeniu – „komisji właściwej". Jeśli Komisja Ustawodawcza zostałaby uznana za właściwą, to do jej udziału w pracach nad wniesionym projektem ustawy

[36] Mon. Pol. nr 37, poz. 586, z późn. zm.

miałyby zastosowanie ogólne reguły udziału komisji sejmowych w postępowaniu ustawodawczym[37].

Inicjatywa powołania Konwentu Konstytucyjnego była natomiast próbą stworzenia instytucjonalnego forum roboczego dla debaty konstytucyjnej[38]. Celem działania Konwentu – zgodnie z projektem uchwały – miałoby być zebranie i dokonanie oceny zgłaszanych propozycji zmian Konstytucji RP oraz opracowanie projektu poprawek do niej, które to rezultaty miałyby stać się przedmiotem obrad następnego parlamentu, wyłonionego po wyborach w 2005 roku. Konwent miał stanowić środek (forum) „uporządkowania debaty publicznej" nad rozmaitymi propozycjami zmian Konstytucji, a opracowany przezeń projekt poprawek miałby stać się – w kolejnej kadencji – przedmiotem obrad w trybie art. 235 Konstytucji. Wedle brzmienia projektu uchwały, do pracy w składzie Konwentu Sejm „zaprasza" byłych i obecnych prezydentów RP, marszałka Sejmu i Senatu, prezesów Rady Ministrów, prezesów Trybunału Konstytucyjnego i rzeczników praw obywatelskich, zwracając się jednocześnie do prezydenta RP o „wyrażenie zgody" na objęcie przewodnictwa Konwentu Konstytucyjnego; Sejm także „zobowiązywał" Marszałka Sejmu, aby do udziału w pracach Konwentu „zaprosił" konstytucjonalistów rekomendowanych przez Senaty wyższych uczelni posiadających katedry lub zakłady prawa konstytucyjnego oraz Prezydium Polskiej Akademii Nauk.

W uzasadnieniu powyższego projektu uchwały podkreślono, że chodzi o to, by w pracach Konwentu Konstytucyjnego brały udział osoby jak najmniej zaangażowane w bieżącą politykę, reprezentujące różne środowiska polityczne, mające doświadczenie państwowe, cieszące się

---

[37] Szerzej: A. Szmyt, *Tryb stanowienia ustaw – szanse i zagrożenia*, [w:] *Zagadnienia prawa parlamentarnego*, red. M. Granat, Warszawa 2007, zwł. s. 128–131.

[38] Na ten temat zob. A. Szmyt, *O zmianach Konstytucji RP z 1997 r. (w 10-lecie jej obowiązywania)*, [w:] *Dziesięć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. E. Gdulewicz, H. Zięba-Załucka, Rzeszów 2007, s. 291–292, także – P. Radziewicz, *O projekcie uchwały Sejmu RP w sprawie powołania Konwentu Konstytucyjnego,* „Zeszyty Prawnicze BSiE Kancelarii Sejmu" 2005, nr 2, s. 14–17; R. Chruściak, *Prace Konstytucyjne*…, s. 28–30 oraz s. 173 (aneks nr 4, zawierający tekst projektu); M. Laskowska, *Tryb zmiany Konstytucji w Polsce (ze szczególnym uwzględnieniem nowych elementów proceduralnych i praktyki)*, [w:] *Tryb zmiany Konstytucji w wybranych państwach członkowskich Unii Europejskiej,* red. K. Kubuj, J. Wawrzyniak, Warszawa 2010, s. 143–144.

autorytetem, zdolne do debaty i gotowe do kompromisów. Perspektywa rocznych prac Konwentu miała uwolnić debatę konstytucyjną od kontekstu zwłaszcza kampanii wyborczej i sytuować rezultaty prac w kontekście ponadkadencyjnym.

Analiza przepisów uchwały nasuwała istotne wątpliwości i zastrzeżenia prawne, nawet co do ich zgodności z Konstytucją, zwłaszcza co do rodzaju podstawy prawnej powołania Konwentu, jego formy organizacyjnej i usytuowania w strukturze organów (tu jako problem – charakter prawny uchwały sejmowej i usytuowanie Konwentu w relacjach „na zewnątrz" czy „wewnątrz" Sejmu oraz pozaposelski skład). Opcjonalnie wskazano w analizie projektu na dopuszczalność – w przedmiotowym kształcie rozwiązania – zastosowania formy apelu (oświadczenia) Sejmu w tej materii – powołania sejmowej komisji nadzwyczajnej dla realizacji założonego celu. Ostatecznie jednak projektu uchwały nie poddano w Sejmie czytaniom, choć Komisja Ustawodawcza, do oceny której skierowano projekt uchwały, opowiedziała się za jego dopuszczalnością prawną[39]. Aczkolwiek prace nad projektem uchwały nie miały dalszego ciągu, to „idea" utworzenia roboczego gremium w celu dokonania „przeglądu" postulatów konstytucyjnych, odradzała się także i później.

Osobno – na marginesie – można też wspomnieć o projekcie ustawy o Krajowej Radzie Legislacyjnej[40], wniesionym do Sejmu przez grupę posłów w dniu 30 lipca 2003 roku. Zgodnie z propozycją nowy organ miałby mieć charakter opiniodawczo-doradczy w sprawach stanowienia prawa i oceny jego stanu dla wszystkich głównych organów państwa (Prezydenta, Rady Ministrów, Sejmu, Senatu, Krajowej Rady Sądownictwa) – w tym sensie miałby być niezależny od rządu, co wiązałoby się także ze zniesieniem dotychczasowej Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów. Krajowa Rada Legislacyjna miałaby stanowić instytucjonalne zaplecze oddziaływania na wszelkie procesy prawodawcze i nie była pomyślana pod kątem głównie prac konstytucyjnych; jej zadaniem miało być „w szczególności czuwanie nad poprawnością legislacyjną projektów

[39] Opinia nr 345 Komisji Ustawodawczej o poselskim projekcie uchwały w sprawie powołania Konwentu Konstytucyjnego przyjęta na posiedzeniu w dniu 17 lutego 2005 roku dla Marszałka Sejmu (strona internetowa Sejmu – www.sejm.gov.pl).

[40] Druk sejmowy nr 1881. Opinię o projekcie sporządziła Rada Legislacyjna (zob. „Przegląd Legislacyjny" 2003, nr 5, s. 109–111).

ustaw i aktów wykonawczych oraz spójnością systemu prawa". Projekt ustawy był bardzo niedopracowany, spotkał się z brakiem rządowego poparcia i w pierwszym czytaniu 23 października 2003 roku Sejm go odrzucił.

6. W V kadencji Sejmu (lata 2005–2007) spośród siedmiu wniesionych do izby projektów ustaw o zmianie Konstytucji tylko pięć zostało – na zakończenie pierwszego czytania – „skierowanych do komisji"[41]. W tej kadencji projekty nowelizacji Konstytucji zostały jednak skierowane do prac roboczych na forum „Komisji Nadzwyczajnych", choć tylko trzech, w tym celu powołanych. Pierwszy z nich – prezydencki projekt 15 maja 2006 roku, dotyczący nowelizacji art. 55 Konstytucji, miał pierwsze czytanie 21 czerwca 2006 roku, zakończone skierowaniem projektu do Komisji Nadzwyczajnej (towarzyszył mu projekt ustawy zwykłej o zmianie ustawy – kodeks postępowania karnego)[42], która – jak stwierdzono – „zostanie powołana celem rozpatrzenia projektów". Komisja ta została powołana dwa dni później[43], zaś uchwalenie ustawy z dnia 8 września 2006 roku o zmianie Konstytucji, w zakresie jej art. 55 oznaczało zakończenie bytu tejże Komisji Nadzwyczajnej.

Kolejny projekt poselski ustawy o zmianie Konstytucji, z 5 września 2006 roku, dotyczący jej art. 38, miał pierwsze czytanie października 2006 roku, zakończone skierowaniem projektu do Komisji Nadzwyczajnej, która – jak poprzednio – miała dopiero zostać powołana. Dokonało się to dopiero 17 listopada 2006 roku[44]. Naturalnym zakończeniem jej działalności stało się odrzucenie projektu ustawy o zmianie Konstytucji w trzecim czytaniu 13 kwietnia 2007 roku.

---

[41] Projekty poselskie z druków nr 1835 i nr 1883, oba dotyczące zmiany art. 105 Konstytucji (sprawy immunitetowe) nie zostały nawet poddane rozpatrzeniu w pierwszym czytaniu, mimo że od ich wniesienia do końca (skróconej) kadencji minęło sześć–siedem miesięcy.

[42] Druki nr 580 (o zmianie Konstytucji RP) i nr 581 (o zmianie kpk).

[43] Uchwała Sejmu RP z 23 czerwca 2006 roku w sprawie powołania i wyboru składu osobowego Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia przedstawionych przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projektów ustaw o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz zmianie ustawy – kodeks postępowania karnego (druk sejmowy nr 701).

[44] Uchwała Sejmu RP z dnia 17 listopada 2006 roku w sprawie powołania i wyboru składu osobowego Komisji – druk sejmowy nr 1135 z 16.11.2006 r.

Kolejne skierowanie projektu ustawy o zmianie Konstytucji do prac w Komisji Nadzwyczajnej miało miejsce na zakończenie pierwszego czytania 14 czerwca 2007 roku prezydenckiego projektu z 28 marca 2007 roku, dotyczącego zmiany art. 179 Konstytucji (zmian w trybie powoływania sędziów). Także i tu chodziło o Komisję Nadzwyczajną, która – ściśle biorąc – w momencie tego skierowania nie istniała, więc wiązało się to ze stwierdzeniem Marszałka Sejmu o skierowaniu projektu do Komisji Nadzwyczajnej, która „zostanie powołana w celu jego rozpatrzenia". Żadna z obu wcześniej powołanych Komisji Nadzwyczajnych – do rozpatrzenia wskazanych projektów – w tym momencie już nie istniała. Tym samym powołano ją – wraz ze składem – w dniu 29 czerwca 2007 roku, a więc po dwóch tygodniach, jako Komisję Nadzwyczajną do rozpatrzenia przedstawionych przez Prezydenta RP projektów ustaw o zmianie Konstytucji RP oraz o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw[45].

Już w tydzień po powołaniu powyższej Komisji Nadzwyczajnej miało miejsce pierwsze czytanie „pary" poselskich projektów ustaw o zmianie Konstytucji w zakresie jej art. 99 (dotyczących ograniczenia prawa wybieralności osób skazanych)[46]. Na zakończenie pierwszego czytania tychże projektów Sejm skierował je oba (5 lipca 2007 roku) także do Komisji Nadzwyczajnej, tyle że – inaczej niż poprzednio – do istniejącej już Komisji Nadzwyczajnej, powołanej wcześniej dla innego projektu, nie tylko pochodzącego od innego podmiotu inicjującego, ale i dotyczącego zupełnie innej materii (innego artykułu Konstytucji). Z taką decyzją wiązało się „przekształcenie" 6 lipca 2007 roku istniejącej Komisji Nadzwyczajnej, powołanej w dniu 29 czerwca 2007 roku, w „Komisję Nadzwyczajną do rozpatrzenia projektów ustaw o zmianie Konstytucji RP oraz o zmianie innych ustaw"[47]. Dokonana zmiana uchwały Sejmu oznaczała więc zarówno zmianę nazwy Komisji Nadzwyczajnej, co było sprawą wtórną, ale przede wszystkim zmianę (poszerzenie) zakresu jej zadań o rozpatrzenie

[45] Chodziło więc także o druk sejmowy nr 1603, dotyczący ustaw zwykłych, związanych z projektem zmiany Konstytucji.

[46] Druki sejmowe nr 1302 z 12 grudnia 2006 roku i nr 1834 z 17 kwietnia 2007 roku.

[47] Grupę „innych ustaw" wzbogaciły teraz poselskie projekty ustaw (zwykłych) z druków sejmowych nr 1855 i nr 1931, dotyczące prawa wyborczego, a związane tematycznie z art. 99 Konstytucji.

nowych projektów. W tym kontekście racjonalne też wydaje się założenie, że zastosowany tu model postępowania powielony zostałby także i w odniesieniu do obu projektów ustaw o zmianie Konstytucji (z druków sejmowych nr 1835 i nr 1883), dotyczących nowelizacji art. 105 Konstytucji (ograniczenia immunitetu poselskiego) – gdyby doszło do ich pierwszego czytania[48]. Egzystencja Komisji Nadzwyczajnej, powołanej 29 czerwca 2007 roku, uległa zakończeniu wraz z upływem kadencji, a projekty objęło działanie zasady dyskontynuacji prac ustawodawczych parlamentu[49].

Ukazana praktyka – w V kadencji Sejmu – powoływania Komisji Nadzwyczajnych, w tym poszerzania zakresu zadań istniejącej Komisji, istniała w sytuacji, gdy art. 18 regulaminu Sejmu w katalogu komisji nie przewidywał stałej (na całą kadencję) „Komisji Konstytucyjnej"[50], a instytucja komisji nadzwyczajnych również nie była w specjalny sposób regulaminowy jakoś „przypisana" pracom nad projektami ustaw o zmianie Konstytucji. Praktyka w V kadencji „wykształciła się" dość jednolicie i w sposób oczywiście odmienny, niż w odniesieniu do kazusu z III kadencji. Mieliśmy więc w V kadencji do czynienia z sytuacją, że gdy w określonym momencie kadencji nie było Komisji Nadzwyczajnej, koniecznością stawało się jej powołanie – o ile Sejm na zakończenie pierwszego czytania wniesionego wcześniej projektu ustawy o zmianie Konstytucji chciał projekt skierować do prac „komisyjnych", a nie chciał skorzystać z katalogu istniejących komisji stałych (zwyczajnych). Skierowanie projektu do Komisji Nadzwyczajnej, która dopiero „zostanie powołana" (jak zdarzyło się to trzykrotnie) celem rozpatrzenia projektu jest wtedy pewną, choć mniejszej rangi, niezręcznością tak polityczno- i prawnoustrojową, jak i ściśle proceduralno-organizacyjną. Nie byłoby jej, zwłaszcza gdyby istniała stała „Komisja Konstytucyjna", właściwa w sprawach wszystkich projektów ustaw o zmianie Konstytucji, jakie wpływają do Sejmu w toku całej kadencji. Nie ma tej niezręczności w praktyce wtedy, gdy nowe (kolejne) projekty trafiają do istniejącej już „jakiejś" Komisji Nadzwyczajnej, powołanej wcześniej dla innego, określonego projektu – wtedy jednak

[48] Jak wspominaliśmy, nie doszło do tego, zapewne z powodu skrócenia kadencji Sejmu.

[49] Inna rzecz, że Komisja ta do końca kadencji się jednak nie zebrała na żadne posiedzenie, nawet w celu ukonstytuowania się.

[50] Według ówczesnego stanu obowiązywania – tekst jedn. Mon. Pol. z 2002., r. nr 23, poz. 398 z późn. zm.

z akceptacją dla koncepcji „rozszerzania" (uchwałami *ad hoc*) zakresu jej właściwości.

Widać tu, jak czynnik elastyczności podejścia splata się z osłabieniem walorów stabilności modelu instytucjonalnego prac. Widać jednak i w tej praktyce – poniekąd – umacnianie wizji właściwości „jednej" Komisji Nadzwyczajnej dla wielu (kolejnych) projektów, a nie „odrębnych" Komisji Nadzwyczajnych dla każdego z projektów z osobna. Co widać, nie chodzi przy tym o jedną „wspólną" Komisję tylko dla projektów materialnie „bliźniaczych" (tworzących „pary"), ale o zogniskowanie prac na jednym forum także w przypadkach projektów z zakresu odrębnych materii. Wydaje się, że już bieżąca praktyka z okresu V kadencji mogłaby skłaniać do poważniejszego rozważenia potrzeby realizacji koncepcji stałej Komisji Konstytucyjnej. Bez tego „rozszerzenie" kolejno zakresu właściwości Komisji stanowi jedynie wyraz działań będących tylko reakcją na kolejne, nieskoordynowane inicjatywy.

W świetle ukazanej wcześniej praktyki widać też, że wizja stałej Komisji Konstytucyjnej nie musiałaby ograniczać się w zakresie jej właściwości (zadań) tylko do rozpatrywania wniesionych projektów ustaw o zmianie Konstytucji. Kazus z okresu IV kadencji, dotyczący idei Konwentu Konstytucyjnego wskazuje, że taka Komisja mogłaby mieć nawet szerszy zakres właściwości, obejmujący prowadzenie bieżących analiz w odniesieniu do publicznych debat konstytucyjnych oraz przedkładania na przykład okresowych raportów i propozycji. Jak się okazuje, ten nurt myślenia wzmacniają także dalsze doświadczenia.

7. W VI kadencji Sejmu (lata 2007–2011) spośród siedmiu wniesionych do Sejmu projektów ustaw o zmianie Konstytucji tylko jeden (projekt grupy posłów z dnia 17 października 2008 roku, dotyczący zmiany kilku artykułów Konstytucji – art. 17, 39, 60, 61a, 65 i 67) – został odrzucony w pierwszym czytaniu 1 lipca 2009 roku, a więc nie został skierowany do prac komisyjnych, zaś wszystkie pozostałe sześć projektów Sejm skierował do prac komisyjnych. Te sześć projektów zostało skierowanych do przewidzianych w tym celu Komisji Nadzwyczajnych, ale tylko dwóch; dwa pierwsze projekty do jednej Komisji Nadzwyczajnej, zaś cztery pozostałe – kolejno – do drugiej z powołanych Komisji Nadzwyczajnej, jako że w sytuacji nowej potrzeby nie było już Komisji powołanej pierwotnie. Od razu też należy zaznaczyć, że – niezależnie od samego powołania obu Komisji Nadzwyczajnych – przedziela je istotna normatywnie cezura

chronologiczna, tworząca nowy stan unormowań w regulaminie Sejmu w zakresie postępowania z projektami ustaw o zmianie Konstytucji[51].

Do pierwszej w tej kadencji Komisji Nadzwyczajnej skierowano po pierwszym czytaniu dwa projekty poselskie, wniesione w tym samym dniu (26 lutego 2008 roku), dotyczące – jeden – zmiany art. 99 Konstytucji (druk sejmowy nr 432), tj. ograniczenia biernego prawa wyborczego dla osób skazanych, gdzie procedura zakończyła się wspomnianym wcześniej uchwaleniem drugiej nowelizacji Konstytucji RP w dniu 7 maja 2007 roku oraz – drugi projekt – dotyczący zmiany art. 105 Konstytucji (druk sejmowy nr 433), tj. spraw immunitetowych, gdzie procedura ostatecznie zakończyła się 12 lutego 2010 roku, z uwagi na uznanie, że projekt został wycofany[52]. Jedną uchwałą[53] do rozpatrzenia obu projektów Sejm powołał Komisję Nadzwyczajną 9 maja 2008 roku, w tym wypadku nie było więc „sukcesywnego" poszerzania właściwości Komisji, co wiązało się z odbyciem pierwszego czytania obu projektów dzień po dniu (8 maja 2008 roku – projekt z druku nr 432, 9 maja 2008 roku – projekt z druku nr 433). W obu przypadkach skierowanie projektu nastąpiło z formułą o „Komisji Nadzwyczajnej, która zostanie powołana w celu jego rozpatrzenia" i – praktycznie biorąc – bez dłuższego upływu czasu. W ukazanej wyżej sytuacji, z dniem 12 lutego 2010 roku Komisja ta zakończyła działalność. Ten stan faktyczny pozwala na podtrzymanie uwag poczynionych w odniesieniu do takichże praktyk z okresu V kadencji.

---

[51] Nowelizacja regulaminu Sejmu w dniu 19 grudnia 2008 r. (Mon. Pol. Nr 53, poz. 469; nowy tekst jedn. regulaminu – Mon. Pol. z 2009 r., nr 5, poz. 47, z późn. zm.).

[52] Stało się to wobec faktu, że sześciu posłów spośród 94 podpisanych pod projektem z druku nr 433 uzyskało mandat do Parlamentu Europejskiego, co spowodowało wygaśnięcie ich mandatu posła na Sejm; w konsekwencji liczba posłów popierających projekt spadła do 88, a więc poniżej wymaganego minimum 92 podpisów (art. 235 ust. 1 Konstytucji wymaga tu 1/5 ustawowej liczby posłów, a art. 86g regulaminu – w obowiązującym wówczas brzmieniu, tj. po nowelizacji z dnia 19 grudnia 2008 r. przewiduje, że „poselski projekt ustawy o zmianie Konstytucji uważa się za wycofany, jeżeli do czasu zakończenia drugiego czytania, na skutek cofnięcia poparcia, projekt popiera mniej niż 92 posłów spośród tych, którzy podpisali projekt przed jego wniesieniem"). Inna rzecz, że materia tego projektu (art. 105) znalazła się rychło w projekcie wniesionym przez grupę posłów w dniu 19 lutego 2010 r. (druk sejmowy nr 2989).

[53] Druk sejmowy nr 500, z dnia 9 maja 2008 r.

Między powołaniem w tej kadencji pierwszej Komisji Nadzwyczajnej a powołaniem drugiej dokonano nowelizacji regulaminu Sejmu, o czym będzie mowa w dalszej części tekstu.

Druga w VI kadencji Komisja Nadzwyczajna do rozpatrzenia dwóch projektów ustaw o zmianie Konstytucji (oraz towarzyszącego jednemu z nich projektowi ustawy zwykłej) została powołana 29 października 2009 roku. Kilka dni wcześniej (21 października 2009 roku) odbyły się pierwsze czytania – poselskiego projektu ustawy z druku 2989, dotyczącego zmian bardzo wielu przepisów Konstytucji, głównie w odniesieniu do systemu organów państwowych, wniesionego do Sejmu 19 lutego 2009 roku oraz poselskiego projektu ustawy z druku 3399, dotyczącego rozszerzenia kognicji Trybunału Konstytucyjnego na tzw. „wtórne" prawo unijne, wniesionego do Sejmu jeszcze 6 listopada 2008 roku (wraz z towarzyszącym projektem ustawy zwykłej, z druku 3395, mającym nowelizować ustawy o Trybunale Konstytucyjnym i o ogłaszaniu aktów normatywnych)[54]. O skierowaniu projektu „do Komisji Nadzwyczajnej, która zostanie powołana w celu rozpatrzenia" Sejm zdecydował 21 października 2009 roku w odniesieniu do projektu z druku nr 3399, zaś następnego dnia (22 października) w odniesieniu do projektu z druku nr 2989.

Wobec wcześniej ukształtowanej praktyki, taki tok postępowania nie zaskakuje. Pewną nowością był jedynie fakt, że tym razem dwa dni przed pierwszym czytaniem wymienionych projektów ustaw, czyli 19 października 2009 roku wniesiono projekt uchwały Sejmu „w sprawie powołania Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw o zmianie Konstytucji RP oraz projektów z nimi związanych[55], który rozpatrzono i uchwalono na następnym posiedzeniu Sejmu wraz z kolejnym projektem uchwały[56] – w sprawie wyboru składu osobowego Komisji.

Zgodnie też z wcześniej ukształtowaną praktyką, zakres działania tej Komisji Nadzwyczajnej został jeszcze dwukrotnie rozszerzony, wraz z potrzebami wynikłymi w związku z wniesieniem do Sejmu dwóch kolejnych projektów ustaw o zmianie Konstytucji, obu dotyczących materii

[54] W odniesieniu do projektu ustawy o zmianie Konstytucji (druk nr 3399) bardzo długo utrzymywały się zastrzeżenia co do jego dopuszczalności prawnej w kontekście przepisów prawa unijnego i związanego z nimi orzecznictwa europejskiego.

[55] Druk sejmowy nr 3508.

[56] Druk sejmowy nr 3560, z 29 października 2009 r.

członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Pierwszy projekt – prezydencki (druk nr 3598) – wpłynął do Sejmu 12 listopada 2010 roku, a pierwszemu czytaniu został poddany 15 grudnia 2010 roku i tego samego dnia skierowany „do Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw o zmianie Konstytucji RP oraz projektów ustaw z nimi związanych". Aby stało się to praktycznie wykonalne, należało jednak najpierw także znowelizować wcześniejszą uchwałę o powołaniu istniejącej Komisji Nadzwyczajnej, w zakresie jej właściwości; stosowny projekt uchwały[57] uchwalono następnego dnia (16 grudnia 2010 roku). Drugi projekt w tej samej materii – grupy posłów (druk sejmowy nr 3687) – wpłynął do Sejmu 26 listopada 2010 roku, a pierwszemu czytaniu poddano go 5 stycznia 2011 roku, w tym samym dniu kierując też „do Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw o zmianie Konstytucji RP oraz ustaw z nimi związanych" w celu rozpatrzenia; sytuacja musiała się też powtórzyć – dwa tygodnie później – w zakresie nowelizacji uchwały, poszerzającej zakres zadań Komisji Nadzwyczajnej[58]. Ustalony wtedy zakres działania – obejmujący w sumie cztery projekty ustaw o zmianie Konstytucji – tej Komisji utrzymał się bez zmian do końca kadencji Sejmu. W odniesieniu do powyższej praktyki co do zasady także można podtrzymać uwagi poczynione na marginesie tożsamej praktyki, zapoczątkowanej jeszcze w III kadencji Sejmu – choć z jednym wątkiem dodatkowym, o czym niżej.

8. Jak wcześniej sygnalizowano, w VI kadencji pewną cezurą normatywną między powołaniem pierwszej (9 maja 2008 roku) a powołaniem drugiej (29 października 2009 roku) Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw o zmianie Konstytucji było znowelizowanie przez Sejm RP 19 grudnia 2008 roku swego regulaminu, po raz pierwszy wprowadzające doń kompleksowe unormowanie trybu ustrojodawczego[59]. Wprawdzie

[57] Druk sejmowy nr 3689, z 15 grudnia 2010 r.

[58] Druk sejmowy nr 3782, z 18 stycznia 2001 r., uchwalony 20 stycznia 2011 r.

[59] Szerzej: A. Szmyt, *Unormowanie w regulaminie Sejmu postępowania z projektami ustaw o zmianie Konstytucji*, [w:] *Lex divina et civitatis*, red. B. Banaszak i J. Machnacz, Wrocław 2009, s. 219–227; P. Sarnecki, *Tryb uchwalania nowelizacji konstytucyjnych w świetle zmian regulaminu Sejmu z 19 grudnia 2008 r.*, [w:] *Studia z prawa konstytucyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Wiesławowi Skrzydle*, red. J. Posłuszny, J. Buczkowski, K. Eckhardt, Przemyśl–Rzeszów 2009, s. 261–272.

w czasie powoływania obu Komisji Nadzwyczajnych obowiązywał ogólny przepis regulaminowy, przywołany już wcześniej, o możliwości powoływania przez Sejm komisji nadzwyczajnych (ze wskazaniem ich celu, zasad i trybu działania), ale nowy rozdział 3a (art. 86a–86k) wprowadza tu nowe relacje prawne. Dla analizowanej przez nas materii istotne znaczenie ma przepis wprost stwierdzający, że „do rozpatrzenia projektu ustawy o zmianie Konstytucji Sejm może powołać Komisję Nadzwyczajną" (art. 86b ust. 1). Z jednej więc strony jest to „skonkretyzowane" potwierdzenie reguły ogólnej, z drugiej zaś – poniekąd *a contrario* – widać, że Sejm nie zdecydował się ani na wprowadzenie obligatoryjności powoływania *ad hoc* takiej Komisji, ani też – ujmując rzecz szerzej – na wprowadzenie stałej komisji sejmowej do spraw konstytucyjnych (Komisji Konstytucyjnej), ani też na ewentualną modyfikację regulaminowej roli dotychczasowej Komisji Ustawodawczej w zakresie jej udziału w pracach nad projektami ustaw o zmianie Konstytucji. Punkt ciężkości tej regulacji jest wyraźnie widoczny.

Kolejne przepisy regulaminowe ustanawiają tu pewne nowe – w porównaniu ze zwykłym trybem ustawodawczym – reguły organizacyjno-proceduralne. Skład Komisji powinien odzwierciedlać reprezentację w Sejmie klubów i kół poselskich. Komisja obligatoryjnie powołuje zespół stałych ekspertów, z których 1/3 wskazuje przedstawiciel wnioskodawcy projektu. W posiedzeniach Komisji mogą uczestniczyć przedstawiciele Prezydenta, Rady Ministrów oraz Trybunału Konstytucyjnego. Komisja może też wystąpić do Marszałka Sejmu z wnioskiem o debatę na temat wybranych zagadnień, dotyczących projektu; Sejm rozstrzyga o wprowadzeniu takiej debaty jako punktu porządku dziennego obrad najbliższego – po złożeniu wniosku – posiedzenia Sejmu. Poprawkę do projektu może zgłosić (w formie pisemnej, na posiedzeniu Komisji) grupa co najmniej pięciu posłów; propozycje poprawek odrzucone przez Komisję, na żądanie co najmniej pięciu wnioskodawców zamieszcza się w sprawozdaniu jako wnioski mniejszości. Wniosek mniejszości powinien zawierać wynikające z tego wniosku konsekwencje dla tekstu projektu ustawy. Do wniosku mniejszości wnioskodawcy też mają obowiązek dołączyć uzasadnienie, które powinno wskazywać potrzebę i cel zmiany oraz jej przewidywane skutki prawne i społeczne.

Jak sygnalizowano wyżej, zgodnie z regulaminem poselski projekt ustawy o zmianie Konstytucji uważa się za wycofany, jeżeli do czasu

zakończenia drugiego czytania, na skutek cofnięcia poparcia, projekt popiera mniej niż 92 posłów spośród tych, którzy podpisali projekt przed jego wniesieniem. Przyjęcie sprawozdania przez Komisję następuje większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy członków Komisji. Drugie czytanie projektu może odbyć się nie wcześniej niż czternastego dnia od dnia doręczenia posłom sprawozdania Komisji. W razie zaś zgłoszenia w drugim czytaniu poprawki lub wniosku projekt kieruje się ponownie do Komisji. Przyjęcie poprawki lub wniosku mniejszości do projektu następuje większością co najmniej 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

W powyższym zestawieniu szczegółowszych zasad, rządzących Komisjami Nadzwyczajnymi do rozpatrywania projektów ustaw o zmianie Konstytucji, widać wyraźnie szereg nawiązań do konstrukcji zawartych niegdyś w ustawie konstytucyjnej z 1992 roku o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji RP, jak i do konstrukcji obowiązującego regulaminu Sejmu w zakresie postępowania nad projektami kodeksów, co wyróżnia istotnie przyjęty model postępowania od zwykłego trybu ustawodawczego. Widać tu wyraźniejszą troskę o bardziej dojrzały tryb postępowania, bardziej sprzyjający działaniu z większym rozmysłem i w warunkach szerszego konsensusu uczestników prac. Oczywiście zamknięty jest on w ramach postępowania wewnątrzsejmowego, w istotnej mierze koncentrując się na pracach powoływanych *ad hoc* Komisji Nadzwyczajnych.

9. Krótko po dokonanej nowelizacji regulaminu Sejmu grupa posłów 23 kwietnia 2009 roku wniosła projekt uchwały Sejmu „w sprawie powołania Rady Konstytucyjnej" w celu dokonania analizy postanowień Konstytucji RP i przygotowania niezbędnych zmian w ustawie zasadniczej". Bardzo przypominał on – ukazany wcześniej – projekt zgłoszony w 2004 roku w IV kadencji Sejmu.

Zgodnie z brzmieniem projektu uchwały, Sejm RP „zwracał się" do Marszałka Sejmu „o powołanie Rady Konstytucyjnej w celu dokonania analizy postanowień Konstytucji RP i przygotowania niezbędnych zmian w ustawie zasadniczej". W pracach Rady Konstytucyjnej, którą kierować miał Marszałek Sejmu VI kadencji, uczestniczyć powinni – zdaniem wnioskodawców projektów uchwały – byli i obecni Prezydenci RP, Marszałkowie Sejmu i Senatu, Prezesi Rady Ministrów, Prezesi Trybunału Konstytucyjnego, Rzecznicy Praw Obywatelskich, Przewodniczący Komisji

Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, a także – z obecnej kadencji – Wicemarszałkowie Sejmu i Senatu oraz przewodniczący klubów parlamentarnych. Ostatnie postanowienie projektu przewidywało, że do udziału w pracach Rady Konstytucyjnej powinni też zostać zaproszeni prawnicy – konstytucjonaliści, rekomendowani przez senaty uczelni wyższych, posiadających katedry lub zakłady prawa konstytucyjnego oraz Prezydium Polskiej Akademii Nauk.

W uzasadnieniu projektu nawiązywano do minionych już 12 lat obowiązywania Konstytucji i zgłaszanych w tym czasie postulatów jej zmian, akcentując – wobec wagi zagadnień – potrzebę sporządzenia na podstawie analiz zgłaszanych propozycji jednolitego sprawozdania, które zostałoby poddane konsultacjom społecznym.

Projekt uchwały – jak widać – zawierał propozycję stworzenia formuły organizacyjnej debaty i prac nad zmianami Konstytucji RP wyraźnie odmienną od formuły typowej komisji sejmowej. Poddany też został w maju 2009 roku ocenom ekspertów (P. Czarny, J. Mordwiłko) Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu. Z punktu widzenia przepisów Konstytucji RP oraz regulaminu sejmowego, a także poziomu (merytorycznego doprecyzowania oraz strony technicznolegislacyjnej) projektu, konkluzje eksperckie musiały zawierać istotne zastrzeżenia wobec poselskiej inicjatywy – choć oczywiście nie dotyczyło to dezawuowania samej potrzeby dokonania „przeglądu" Konstytucji, czyniąc zupełnie niecelowym prace nad tak dalece niedopracowaną propozycją. Sejmowa Komisja Ustawodawcza – powołana – w trybie art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu – po rozpatrzeniu projektu uchwały na dwóch posiedzeniach konkludowała, że wnioskodawcy wycofają pierwotny projekt jako wadliwy i przedłożą jego nowe brzmienie, które Komisja przekaże Marszałkowi Sejmu bez żadnej oceny[60]; *de facto* zakończyło to prace nad koncepcją powołania Rady Konstytucyjnej.

10. W dniu 18 czerwca 2009 roku grupa posłów przedłożyła projekt uchwały Sejmu „w sprawie powołania komisji nadzwyczajnej do opracowania raportu w sprawie założeń zmian Konstytucji"[61]. Projekt skierowany został przez Marszałka Sejmu 23 czerwca 2009 roku do pierwszego

[60] Zob. Biuletyny nr 4273 (z 21 października 2010 r.) i nr 5476 (z 18 sierpnia 2011 r.) z posiedzeń Komisji Ustawodawczej.

[61] Druk sejmowy nr 2117.

czytania w Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich; Komisja nie podjęła nad nim prac, a wnioskodawcy w dniu 12 grudnia 2009 roku projekt wycofali.

Wspomniany projekt przewidywał jedynie lakonicznie, że „w terminie 3 miesięcy od daty pierwszego posiedzenia, komisja nadzwyczajna przedstawi Sejmowi raport w sprawie założeń zmian Konstytucji". W uzasadnieniu projektu uchwały jego wnioskodawcy podkreślali przekonanie o potrzebie właśnie parlamentarnej refleksji w dziedzinie reformy ustrojowej i koniecznych zmian Konstytucji po 12 latach jej obowiązywania; potrzebę zmian Konstytucji miałyby potwierdzać deklaracje polityków i głosy ekspertów, przemawiające za głębokimi zmianami. W takiej sytuacji brak udziału Sejmu w debacie – jak stwierdzali wnioskodawcy – osłabia autorytet i pozycję ustrojową parlamentu. Samo powołanie wspomnianej Komisji Nadzwyczajnej wnioskodawcy – jak wynika z uzasadnienia projektu – traktowali jako pierwszy etap prac merytorycznych; dzięki raportowi Sejm i opinia publiczna uzyska wiedzę o najważniejszych, pożądanych reformach konstytucyjnych i możliwości wypracowania consensusu w tej dziedzinie. Raport zatem – ich zdaniem – może stać się punktem wyjścia do przygotowania projektów zmian Konstytucji przez podmioty do tego uprawnione i zgodnie z trybem przewidzianym w Konstytucji i Regulaminie Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej.

Zwraca uwagę, że w omawianym przypadku podstawą powołania Komisji Nadzwyczajnej miał być ogólny przepis art. 19 ust. 1 regulaminu Sejmu o powoływaniu komisji nadzwyczajnych, nie zaś ukazany wcześniej art. 86b ust. 1, jako że nie chodziło o zadania *stricte* legislacyjne (nad konkretnym projektem ustawy o zmianie Konstytucji) proponowanej Komisji, ale o powierzenie jej zadań „przeglądowo-analitycznych" – wręcz z wyeksponowaniem, że chodzi jedynie o przygotowanie raportu co do założeń zmian Konstytucji, zaś przygotowanie konkretnych projektów nowelizacji – w kolejnym etapie prac – należałoby do podmiotów konstytucyjnie (art. 235 ust. 1) uprawnionych.

Los omawianego projektu ma poniekąd swój „ciąg dalszy" w bieżącej, VII kadencji Sejmu, jako że 14 maja 2012 roku grupa posłów (z tym samym posłem upoważnionym do reprezentowania wnioskodawców w dalszych pracach) przedłożyła projekt uchwały Sejmu pod identycznym – jak w projekcie z 18 czerwca 2009 r. – tytułem („w sprawie powołania Komisji Nadzwyczajnej do opracowania raportu w sprawie założeń zmian

Konstytucji")[62]. Formalnie nowy projekt uchwały 12 czerwca 2012 roku został skierowany do pierwszego czytania także do Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich; odbyło się ono na 19. posiedzeniu Komisji, 12 lipca 2012 roku – w zakresie debaty ogólnej, z zapowiedzią debaty szczegółowej nad projektem na kolejnym posiedzeniu Komisji. Według stanu na dzień 1 stycznia 2013 roku brak dalszego toku postępowania.

Różnice w stosunku do projektu z 2009 roku są w nim niewielkie. Po pierwsze, raport ma być przygotowany w terminie sześciu (a nie trzech, jak poprzednio) miesięcy od pierwszego posiedzenia Komisji. Po drugie, dodano przepis określający, że w skład Komisji wchodzić ma nie więcej niż dwudziestu posłów. W uzasadnieniu projektu wskazano na upływ piętnastu lat (nie dwunastu, jak poprzednio) od wejścia w życie Konstytucji, w pozostałej zaś jego części dosłownie powtórzono poprzednie brzmienie tekstu. Projekt dowodzi, że idea „raportu" o charakterze przeglądowo-analitycznym, sporządzanego przez *ad hoc* powołaną do tego Komisję Nadzwyczajną, jest – przynajmniej dla grupy posłów – wciąż aktualna.

11. Jako ostatni kazus – z okresu VI kadencji Sejmu – należałoby przywołać postulat powołania „Konwentu Konstytucyjnego", który nie zmaterializował się sformalizowanym projektem, ale na łamach mediów zaprezentowany został opinii publicznej jako rozmowy i korespondencja między przewodniczącą Klubu Parlamentarnego (PiS) a Marszałkiem Sejmu[63]. W końcu lutego 2010 roku założenia propozycji skierowane zostały na piśmie do Marszałka Sejmu. Według propozycji, w ówczesnej sytuacji chodziłoby jedynie o pogłębioną debatę w celu wypracowania rekomendacji, a parlament następnej kadencji – ponieważ nie jest to możliwe w kadencji bieżącej – powinien te rekomendacje przyjąć i dokonać koniecznej zmiany Konstytucji. Debata taka nie powinna – w myśl założeń – toczyć się w komisji sejmowej z racji naturalnej zawsze na tym forum, „degenerującej debatę" możliwości przegłosowania opozycji przez posłów koalicji rządzącej. Remedium stanowić miałoby powołanie „Konwentu Konstytucyjnego" w składzie około 50–60 osób, będących przedstawicielami różnych środowisk: dwudziestu ekspertów wskazanych przez

[62] Druk sejmowy nr 467.

[63] Zob. „Gazeta Wyborcza" z 15 lutego 2010 r., „Rzeczpospolita" z 26 lutego 2010 r., „Rzeczpospolita" z 26, 27–28 i 31 marca 2010 r., „Gazeta Wyborcza" z 31 marca 2010 r.

partie polityczne, reprezentowane w Sejmie, dziesięciu przedstawicieli Senatu, po trzech przedstawicieli Rady Ministrów i Prezydenta; ponadto do Konwentu mieliby wejść przedstawiciele związków zawodowych, samorządu terytorialnego, środowisk naukowych (zwłaszcza Polskiej Akademii Nauk oraz Polskiej Akademii Umiejętności) i organizacji obywatelskich. Konwent Konstytucyjny miałby pracować w Sejmie i byłby obsługiwany przez Kancelarię Sejmu. Bardzo ogólny „pomysł" Konwentu Konstytucyjnego przypomniał co do zasady wcześniejsze propozycje typu Rady Konstytucyjnej. Pod koniec marca 2010 r. ukazała się jednak w mediach informacja, że Marszałek Sejmu – uwzględniając wypowiedzi przedstawicieli pozostałych ugrupowań politycznych w Sejmie – nie przyjął propozycji powołania Konwentu Konstytucyjnego.

* * *

Wydaje się, że uzasadnione będzie przekonanie, iż dotychczasowa praktyka ustrojowa – w tym polegająca na tworzeniu normatywnych podstaw postępowania, zebrane doświadczenia, podejmowane próby i wyrażane oceny – uzasadnia twierdzenie o potrzebie w Sejmie stałej Komisji Konstytucyjnej. Mogłaby ona stanowić remedium na działania tylko doraźne, powoływanie w trakcie kadencji nawet kilku czasem Komisji, zmienianie w trakcie prac ich zakresów działania, skierowywaniu projektów do jeszcze nie powołanych Komisji – to z wymiarze *stricte* procedowania nad projektami. Mogłaby ona stanowić odpowiedź także na potrzeby stałego monitoringu inicjatyw i debat politycznoustrojowych, sporządzania okresowych raportów i debat jako podstaw ewentualnych prac projektodawczych. Stabilna prawnie formuła komisji sejmowej dawałaby pewną możliwość udziału w pracach także i podmiotom „zewnętrznym", bez potrzeby poszukiwania innych formuł, o mocno niejasnym prawnie charakterze. Realizacja postulatu stworzenia sejmowej, stałej Komisji Konstytucyjnej wymagałaby odpowiednich podstaw w regulaminie Sejmu. Wycinkowo ciekawym rozwiązaniem mogłoby być tu nawiązanie do postulatu – przedstawionego w innym kontekście w toku debaty nad zmianą regulaminu sejmowego z dnia 19 grudnia 2008 roku utworzenia Komisji w składzie co najmniej 23 posłów, tj. 5% ustawowej liczby posłów, z odpowiednim uwzględnieniem strukturalnego ukształtowania sił politycznych w izbie[64].

[64] Por. J. Jaskiernia, *Tryb zmiany konstytucji w wybranych państwach członkowskich Unii Europejskiej, pod red. Katarzyny Kubuj, Jana Wawrzyniaka,*

Szereg rozwiązań konstrukcyjnych, wprowadzonych nowelizacją z 19 grudnia 2008 roku, składałoby się na wyodrębniony regulaminowo status takiej Komisji, odpowiednio też uzupełniony na gruncie zebranych już doświadczeń i zgłaszanych postulatów.

Biuro Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2010, ss. 230 [recenzja], „Przegląd Prawa Konstytucyjnego" 2010, nr 4.

Stanisław Gebethner

Mit jedynki, czyli posłowie wybierani z miejsc tzw. biorących (mandatowych)

Istota sporu

Spór między zwolennikami systemu wyborczego w jednomandatowych okręgach wyborczych na zasadzie większości względnej (*First Past the Post*) a obrońcami systemu wyborczego opartego na zasadzie proporcjonalnego podziału mandatów w okręgach wielomandatowych toczy się od dawna – i to nie tylko w Polsce – trwać będzie zapewne jeszcze długo bądź nieskończenie. Każdy z tych przeciwstawnych systemów wyborczych ma wady i zalety. Trudno wypowiadać się o wyższości jednego systemu nad drugim. W niemałym stopniu zależy to od celów, jakie stawia sobie ustrojodawca. Nie zawsze jednak wybory w jednomandatowych okręgach wyborczych na zasadzie większości względnej prowadzą do redukcji partii zasiadających w parlamencie (w skrajnym przypadku do systemu dwupartyjnego), tak jak i w systemie wyborczym opartym na zasadzie proporcjonalnego podziału mandatów w okręgach wielomandatowych dochodzi w praktyce do ukształtowania systemu dwupartyjnego. Przykładem mogą tu być Hiszpania i Portugalia. Stosowane czasem kompensacyjne systemy wyborcze, stanowiące próbę wyeliminowania wad obu systemów

i wydobycia ich zalet, też nierzadko spotkają się z krytyką – ponieważ często prowadzą do dominacji zasady proporcjonalności (jak na przykład w Niemczech).

Trzeba jednak zwrócić uwagę, że w Polsce zwolennicy systemu wyborczego w jednomandatowych okręgach wyborczych na zasadzie większości względnej często dopuszczają się nadużyć (posługiwania się fałszywymi danymi) w prowadzeniu rzetelnej dyskusji o wadach i zaletach poszczególnych systemów wyborczych.

Tym swoistym nadużyciem jest propagowanie tezy, że w naszym polskim współczesnym systemie wyborczym wyborca w wyborach do Sejmu nie ma wpływu na wybór konkretnych osób, ponieważ rozstrzyga miejsce umieszczenia nazwiska kandydata na liście. A o tym decydują wąskie gremia partyjne układające okręgowe listy kandydatów na posłów.

Tytułem przykładu można przytoczyć wypowiedź redaktora M. Kobosko twierdzącego, że „kandydaci z czołowych miejsc na listach mają mandat poselski jak w banku"[1]. Stwierdzenie to jest po dwakroć nieprawdziwe.

Po pierwsze, obecnie obowiązujący kodeks wyborczy (art. 233 § 1) stanowi, że „mandaty przypadające danej liście okręgowej uzyskują kandydaci w kolejności otrzymanej liczby głosów". Identyczną treść zawierał art. 167 poprzednio obowiązującej ordynacji wyborczej do Sejmu. I to właśnie jest zadziwiające. Posługując się argumentem, że kandydaci z czołowych miejsc na listach uzyskują mandat poselski, fanatyczni zwolennicy jednomandatowych okręgów wyborczych (JOW) albo nigdy nie brali udziału w głosowaniu, albo świadomie rozmijają się z prawdą. Niestety często to czynią.

Po drugie, i ważniejsze, analiza wyników głosowania wskazuje, że kandydaci umieszczeni na miejscach niepreferowanych (tj. na miejscach poniżej liczby mandatów przypadających danej liście) często uzyskują mandaty, ponieważ otrzymali więcej głosów od kandydatów z czołowych preferowanych miejsc na liście. Dane empiryczne świadczą natomiast, że w naszym systemie wyborczym (podobnie jak na przykład w Belgii czy Finlandii) o uzyskaniu mandatu ostatecznie rozstrzygają głosy wyborców, a nie działacze partyjni układający listy kandydatów i decydujący o kolejności umieszczenia ich nazwisk na liście.

[1] Cyt. za: „Newsweek" 2005, nr 29.

Te dane empiryczne w odniesieniu do wyborów sejmowych z lat 2005, 2007 oraz 2011 zostały poddane szczegółowej analizie, która potwierdziła moje tezy.

Pierwsze miejsce na liście kandydatów nie jest pozbawione znaczenia, ale nie gwarantuje uzyskania mandatu. Z analizy wyników wyborów z lat 2005, 2007 i 2011 w czternastu przypadkach tak się właśnie zdarzyło, że kandydat umieszczony na liście na pierwszym miejscu nie uzyskał mandatu, ponieważ osoba kandydująca z dalszego miejsca wyprzedziła go, otrzymując więcej głosów.

Z reguły podkreśla się, że kandydat, którego nazwisko umieszczono na liście okręgowej na pierwszym miejscu, znajduje się w sytuacji uprzywilejowanej. Wyborca bowiem najczęściej jego nazwisko wskazuje (stawiając znak „x"), głosując na daną listę kandydatów preferowanej przez niego partii politycznej.

Jednakże motywy głosowania na kandydata umieszczonego na miejscu pierwszym na liście nie są dokładnie znane, a mogą one być przecież różne.

Można przyjąć, że są to motywy co najmniej dwojakiego rodzaju.

Jeśli liście przewodzi polityk znany w kraju lub popularny w danym okręgu wyborczym (nierzadko dotychczasowy poseł), to świadomie i z przekonaniem wyborcy na niego głosują. Partie bardzo często umieszczając takiego kandydata na pierwszym miejscu na liście, czynią z niego tzw. lokomotywę wyborczą. W szczególności zdarza się to w Warszawie, gdzie na listy kandydatów zarejestrowane w tym okręgu głosuje się także za granicą.

Moim zdaniem, nie jest to rozwiązanie fortunne – pomijając już fakt, że rodowód jego sięga okresu PRL, co w tamtych czasach znajdowało uzasadnienie. Za znacznie lepsze uważam rozwiązania przyjęte w Czechach czy we Włoszech[2].

Innym motywem głosowania na kandydata umieszczonego na pierwszym miejscu na liście okręgowej może być zaufanie do partii zgłaszającej listę, której gremia kierownicze ustalają kolejność do uzyskania mandatu. Zapewne część wyborców kieruje się taką motywacją.

---

[2] Na przykład w Czechach poszczególne kraje za granicą, stanowiące obwód głosowania, przypisuje się do poszczególnych okręgów na terenie Republiki Czeskiej.

Metoda badawcza i wnioski

Aby jednak poddać pełniejszej ocenie zachowania wyborców, dokonujących wyboru poszczególnych kandydatów, postanowiłem zbadać, jakie zachodzą przesunięcia na liście w następstwie rozstrzygnięć podejmowanych przez samych wyborców.

Zastosowana w tym celu metoda analizy polega na tym, że na każdej liście okręgowej partii, której przypadła w danym okręgu określona liczba mandatów (bądź tylko jeden mandat) ustalałem dla tej listy liczbę miejsc preferowanych. Coś na podobieństwo „miejsc mandatowych", z którymi mieliśmy do czynienia w okresie PRL w latach 1952–1980. Z tą jednak istotną różnicą, że liczba mandatów przypadających danej liście jest konsekwencją woli wyborców. To liczba głosów oddanych na listy rozstrzyga o liczbie mandatów, które przypadają danej liście z podziału dokonanego na zasadzie proporcjonalności.

Następnie sprawdzałem, czy znaleźli się na danej liście okręgowej kandydaci umieszczeni na miejscach niepreferowanych (tj. na miejscach poniżej liczby mandatów przypadających danej liście), otrzymali więcej głosów od kandydatów umieszczonych na czołowych preferowanych miejscach na liście – i w konsekwencji uzyskali zamiast nich mandaty.

Okazało się, że takich przypadków było bardzo dużo.

Wyniki mojej analizy pokazały, że w wyborach do Sejmu w 2005 roku aż 103 posłów, w 2007 roku – 86 posłów, a w 2011 roku – 82 posłów uzyskało mandat, mimo że byli umieszczeni na dalszych miejscach na liście. W trzech przypadkach w 2005 roku, a w 2007 roku w pięciu przypadkach kandydat z pierwszego miejsca nie dostał się do Sejmu.

W 2005 roku takich kandydatów, którzy dzięki otrzymanym głosom uzyskali mandaty, wyprzedzając konkurentów na miejscach preferowanych, najwięcej było na listach Prawa i Sprawiedliwości[3]. Z kolei w 2007 roku najwięcej takich przypadków odnotowaliśmy na listach Platformy Obywatelskiej. Wynika to z faktu, że za każdym razem były to ugrupowania zwycięskie, które wprowadziły do Sejmu najwięcej posłów. Jakby nie było – generalnie rzecz ujmując – na listach partii, których przedstawiciele zasiedli w Sejmie, około 20 procent posłów uzyskało mandat z miejsc niepreferowanych („miejsc niemandatowych").

[3] Dla przykładu: w okręgu wyborczym nr 41 w Szczecinie trzeci i czwarty mandat dla PiS uzyskali kandydaci umieszczeni na piątym i szóstym miejscu.

Wyniki tego badania wymagają jeszcze pogłębienia, polegającego na dokonaniu podobnej analizy w odniesieniu do wcześniejszych wyborów w latach 1991–2001 oraz dokonania takiej analizy na poziomie gmin.

Już dziś jednak w pełni uprawniony jest wniosek, że polski wyborca przy obecnym systemie wyborczym do Sejmu podejmuje decyzje rozstrzygające nie tylko o preferencjach partyjnych, ale także o preferencjach personalnych – w tym drugim przypadku w sposób skuteczny wpływając na skład osobowy Sejmu.

Przedstawione wyżej wyniki badań zadają też kłam twierdzeniom, że o składzie osobowym Sejmu rozstrzygają wyłącznie gremia kierownicze partii politycznych. Nieprawdą jest zatem, że „kandydaci z czołowych miejsc na listach mają mandat poselski jak w banku". Takie stwierdzenie to jeden z mitów nieuczciwie lansowanych przez zwolenników systemu wyborczego w jednomandatowych okręgach wyborczych.

Bogusław Pacek

Prezydentura Aleksandra Kwaśniewskiego a przemiany w kształtowaniu bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej

Lata prezydentury Aleksandra Kwaśniewskiego są bezprecedensowe dla kształtowania podstaw bezpieczeństwa odrodzonej, demokratycznej Polski. Po okresie rozchwiania i poszukiwania różnych polskich dróg zapewnienia bezpieczeństwa po 1989 roku[1] dziesięć lat prezydentury A. Kwaśniewskiego (23.12.1995–23.12.2005) jawi się, szczególnie z dzisiejszej perspektywy, jako czas spełnienia prawie wszystkich celów polskiej polityki bezpieczeństwa. A przecież nigdy i nigdzie się tak nie zdarza, że jakieś państwo osiąga wszystkie zakładane cele. Polsce się to udało. I jest w tym osobisty, ogromny wkład Aleksandra Kwaśniewskiego.

[1] *Vide* przykład NATO-bis a zagadnienie opóźnienia starań o wejście do NATO. Zob. R. Kupiecki, *Kierunek euroatlantycki w polskiej polityce zagranicznej po 1989 r.*, [w:] *Polska polityka bezpieczeństwa 1989–2000*, red. R. Kuźniar, Warszawa 2001, s. 294; czy też licznych, nieskoordynowanych działań na arenie międzynarodowej prezydenta RP i rządu (np. podwójna i nieskoordynowana wizyta prezydenta i premiera w Stanach Zjednoczonych, zamieszanie wokół wyjazdu polskich żołnierzy na Haiti, brak harmonizacji polityki zagranicznej MON z polityką rządu Jana Olszewskiego, rozbieżne wypowiedzi w sprawie umiejscowienia Polski w europejskim systemie bezpieczeństwa i in. Zob. *Partytura na wiele głosów*, „Polityka" 1994, nr 45, s. 21.

Jeśli w początkowym okresie Rzeczpospolita Polska zdołała uregulować traktatowo relacje na nowych, opartych na współpracy i przyjaźni podstawach, ze wszystkimi swoimi siedmioma sąsiadami (okres 1990––1994), to w kolejnych latach konsekwentnie umacniano podstawy bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. Tak działo się w stosunkach bilateralnych i wielostronnych Polski[2] oraz wewnątrz kraju.

„Najtrudniejsza jest suwerenność myślenia. Jednak bez niej nie ma poważnego i podmiotowego uczestnictwa w życiu międzynarodowym"[3]. Tej maksymie zdaje się przyświecała aktywność Prezydenta Kwaśniewskiego w sferze zewnętrznej działalności państwa w dziele umacniania bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej, Europy i świata. W aspekcie zewnętrznym kształtowania bezpieczeństwa RP kluczowe było sfinalizowanie polskich aspiracji euroatlantyckich i unijnych, zakończonych przyjęciem Polski do Sojuszu Północnoatlantyckiego (1999 rok) i Unii Europejskiej w 2004 roku[4]. Prezydent Kwaśniewski aktywnie realizował koncepcję „otwarcia NATO na Wschód". Podczas szczytu Sojuszu

---

[2] Zob. m.in. *Wspólne oświadczenie prezydentów Rzeczypospolitej Polskiej i Ukrainy o porozumieniu i pojednaniu*, Kijów, 21 maja 1997 r., [w:] *Bezpieczeństwo w stosunkach międzynarodowych. Materiały do studiowania*, wybór i oprac. A. Ciupiński, H. Binkowski, A. Legucka, s. 235–236. W stosunkach wielostronnych wskazać można na aktywne przewodnictwo Polski w OBWE (szerzej zob. *OBWE w procesie umacniania bezpieczeństwa europejskiego*, red. H. Binkowski, Warszawa 2003), przewodnictwo w Radzie Europy czy przewodniczenie Inicjatywie Środkowoeuropejskiej w roku 2003, co Polska w szczególności wykorzystała do zacieśnienia współpracy UE z tą subregionalną organizacją w kontekście rozszerzenia Unii na Wschód. Warto także przypomnieć tzw. Inicjatywę Ryską zgłoszoną przez prezydenta Kwaśniewskiego w lipcu 2002 r. (miała przeciwdziałać marginalizacji państw nieobjętych procesami akcesyjnymi do NATO i UE). Zob. „Rocznik Strategiczny 2002/2003", s. 260. Dla jej realizacji w dniach 19–20 marca 2003 r. w Warszawie zorganizowano konferencję pod hasłem „Inicjatywa Ryska – Europa bez podziałów", w której wzięli udział prezydenci i reprezentanci rządów 17 państw Europy Środkowej, Wschodniej i Południowej. Zob. „Rocznik Strategiczny 2003/2004", s. 343–344.

[3] R. Kuźniar, *Bezpieczeństwo – po pierwsze, nie szkodzić*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny" 2006, nr 5, s. 17.

[4] Szerzej zob. *Integracja europejska. Instytucje, gospodarka, bezpieczeństwo, Polska–UE,* dodatek specjalny „Wojska i Wychowania", przygotowany przez zespół pracowników naukowych AON, na czele z Tadeuszem Jemiołą, Henrykiem Binkowskim, Janem Czają i Andrzejem Ciupińskim.

Północnoatlantyckiego w Pradze, w listopadzie 2003 roku, kolejne siedem państw Europy Wschodniej zostało zaproszonych do NATO. Przystąpienie miało nastąpić w ciągu roku–dwóch lat, w zależności od postępów w spełnianiu warunków (faktycznie doszło do niego w kwietniu 2004 roku). Sojusz Północnoatlantycki skutecznie, choć nie bez wahań i licznych przeciwności wewnętrznych, ignorował rosyjską obstrukcję[5].

Początek naszego udziału w Sojuszu przypadł na okres głębokiej debaty nad jego zadaniami i metodami działań w nowych warunkach politycznych oraz operacji NATO na Bałkanach, a szczególnie w Kosowie, pierwszej tego typu akcji w historii bezpieczeństwa. W tym okresie najważniejsze dla Polski było zajęcie odpowiedniego miejsca w Sojuszu, praktyczna kwestia integracji z Organizacją Traktatu Północnoatlantyckiego, problemy Kosowa i Bałkanów oraz udział w debacie dotyczącej nowych zadań NATO i sposobów ich realizacji. Był to dla Polski przede wszystkim okres poznawania Sojuszu Północnoatlantyckiego, swego rodzaju „uczenia się NATO".

Dla Polski pewna perspektywa przyjęcia do Sojuszu trzech bałtyckich kandydatów była z kolei niezbędnym czynnikiem warunkującym dalszą ich wewnętrzną stabilizację, rozwój instytucji demokratycznych, wzmacnianie bezpieczeństwa wewnętrznego oraz postępy w reformowaniu gospodarek. Zresztą tak, jak miało to miejsce w Europie Zachodniej po zakończeniu drugiej wojny światowej. Nasza konstruktywna odpowiedź na kształtowanie bezpieczeństwa w regionie bałtyckim wiązała się przede wszystkim z:

- aktualizowaniem w 2003 roku kierunków polskiej polityki bezpieczeństwa narodowego (po raz kolejny w większym stopniu zwrócono uwagę na pozamilitarne czynniki bezpieczeństwa);
- faktem, że Rzeczpospolita Polska nie buduje swojego bezpieczeństwa na jednym filarze (choć wyraźnie opiera je na NATO);
- demonstrowaniem przez trzy kraje bałtyckie Rosji, że przemiany nie są skierowane przeciwko niej;
- otwartości polityki bezpieczeństwa, jawności konstruowania budżetów obronnych, a także przejrzystości założeń systemów obronnych;

[5] Szerzej na temat braku pozytywnej reakcji Zachodu na rosyjskie obiekcje zob. m.in. I. Clark, *The Post-Cold War Order. The Spoils of Peace*, Oxford–New York 2001, s. 109–110.

– aktywnym działaniem w strukturach organizacji międzynarodowych oraz uczestnictwem w misjach pokojowych w rejonach konfliktów.

To w dużej mierze były wyznaczniki naszej i Bałtów pozycji na arenie międzynarodowej, zwłaszcza po wydarzeniach 11 września 2001 roku, kiedy aktywnie włączyliśmy się w zwalczanie międzynarodowego terroryzmu i innych zagrożeń dla bezpieczeństwa międzynarodowego (Afganistan, Irak). Wydaje się ponadto, że wykorzystanie polskich doświadczeń w konstruowaniu i realizacji polityki bezpieczeństwa Bałtów miało istotny wpływ na zwiększenie poczucia bezpieczeństwa wśród naszych sąsiadów, stabilizowało sytuację w bezpośrednim otoczeniu Polski.

Gdybyśmy próbowali dokonać przeglądu najważniejszych spraw, mających kluczowe znaczenie dla naszego interesu narodowego w dziedzinie bezpieczeństwa militarnego w odniesieniu do regionu Morza Bałtyckiego, to moglibyśmy umieścić w ich obrębie między innymi:

– zachowanie obecności wojskowej Sojuszu Północnoatlantyckiego w basenie Bałtyku (jako gwaranta równowagi wojskowej);
– amerykańskie zaangażowanie wojskowe w Europie, pośrednio wpływające na sytuację militarno-strategiczną na obszarze bałtyckim;
– bezpieczeństwo wojskowe i polityczne Litwy, Łotwy oraz Estonii traktowane jako nierozerwalnie związane z bezpieczeństwem Polski, połączone z integracją republik bałtyckich ze strukturami Sojuszu Północnoatlantyckiego, brakiem napięć, sprzeczności i innych potencjalnych źródeł zagrożeń;
– działania związane z redukcjami jakościowymi i ilościowymi rosyjskiego potencjału wojskowego, demokratyzacją rosyjskich sił zbrojnych i utrzymywaniem ich pod kontrolą cywilnej administracji państwowej.

Nasza polityka wojskowa wobec republik bałtyckich miała zatem jednocześnie wymiar narodowy i koalicyjny. Aspekty narodowe kształtowane były przez konkretne warunki i potrzeby, zwłaszcza wobec Litwy. Natomiast aspekty sojusznicze wynikały ze wspólnych koncepcji i strategii, koalicyjnej doktryny, opierały się na podobnych lub tożsamych celach oraz zadaniach w odniesieniu do systemu bezpieczeństwa bałtyckiego. W interesie Rzeczypospolitej Polskiej leżało wspieranie procesu wypełniania przez Litwę, Łotwę oraz Estonię warunków koniecznych do wstąpienia tych krajów do Sojuszu Północnoatlantyckiego oraz pomoc w integracji sił

zbrojnych trzech nadbałtyckich republik nie tylko ze strukturami dowódczymi i wojskowymi NATO, w sferze więzi instytucjonalnych, funkcjonalnych i operacyjnych.

Udział bałtyckich republik w atlantyckiej wspólnocie obronnej NATO, a co za tym idzie objęcie atlantyckim systemem bezpieczeństwa wschodnich wybrzeży Morza Bałtyckiego przyczyniło się do powstawania dogodnych, z polskiej perspektywy, warunków strategicznych i służyło kreowaniu równowagi sił w regionie. Zaangażowanie Polski w sprawy obronności nadbałtyckich republik było i jest praktycznym wyrazem poparcia dla integracji tych państw z Sojuszem Północnoatlantyckim, a jednocześnie wzmacniało, ukształtowany w pierwszej połowie lat 90. ubiegłego stulecia, porządek strategiczno-wojskowy w basenie Morza Bałtyckiego.

Przyjęcie Rumunii i Bułgarii do NATO natomiast miało wzmocnić południową flankę Sojuszu oraz spowodować lepszą jego komunikację z Kaukazem Południowym i Azją Centralną. Udział Rumunii, Bułgarii i Słowenii w NATO zwiększał zdolności podejmowania decyzji przez Sojusz w kwestiach bałkańskich, które dotąd poważnie ograniczały Grecja i Turcja. Włączenie kolejnej trójki państw, tym razem z obszaru bałkańskiego przesuwało zatem uwagę NATO dalej na południowy wschód Europy, wzmacniało stabilizację na terenie byłej Jugosławii oraz szerzej w basenie wschodniej części Morza Śródziemnego.

Równie ważne, jak rozszerzenie Sojuszu Północnoatlantyckiego, było powiększenie Unii Europejskiej o kraje Europy Środkowej, Wschodniej i Południowej. Dla narodów europejskich było to jednym z najważniejszych wyzwań na początku XXI wieku. I było to wyzwanie przede wszystkim o naturze cywilizacyjnej. Zwiększenie liczby członków Unii i obszaru jej oddziaływania na kraje Europy Środkowej zakończyć miało ostatecznie pojałtański podział Starego Kontynentu. Rodził się na naszym kontynencie jednolity rynek prawie pięciuset milionów konsumentów oraz zwiększała konkurencyjność Europy w skali światowej, czyniąc z niej jednego z głównych aktorów stosunków międzynarodowych. Rozszerzenie Unii Europejskiej w zasadniczy sposób zmieniło oblicze wymienionych wyżej krajów i umocniło trwałe podstawy zachodzących w nich przemian ustrojowych opartych na zasadach demokracji, państwa prawa, poszanowania praw człowieka i praw mniejszości, a także wpływało na przyszły kształt i funkcjonowanie Unii Europejskiej.

W obszarze dotyczącym kształtowania polityki bezpieczeństwa wewnątrz kraju podczas sprawowania urzędu Prezydenta RP przez Aleksandra Kwaśniewskiego dokonały się zasadnicze przewartościowania systemu obronnego naszego państwa. Związane one były między innymi z odejściem od strategii samodzielności obronnej, przygotowaniem i wdrożeniem Strategii obronności (2000 rok), Strategii bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej (2003 rok) i Strategii wojskowej (2003 rok). Kluczowe znaczenie miało przede wszystkim przygotowanie konstytucji (tu też zaznaczył się aktywny, osobisty udział prezydenta A. Kwaśniewskiego, nawet jeszcze przed objęciem przez niego urzędu) i obszernego pakietu ustaw regulujących funkcjonowanie systemu obronnego oraz stanowiących podstawę polityki bezpieczeństwa Polski, w tym regulacji ustawowych w odniesieniu do stanów nadzwyczajnych[6].

Bardzo istotnym dla procesu głębokich przemian w naszych siłach zbrojnych było przyjęcie 2 kwietnia 1997 roku Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej[7]. Jednym z ważniejszych zapisów dotyczących Sił Zbrojnych RP jest art. 26 stanowiący między innymi o neutralności politycznej wojska oraz poddaniu go cywilnej i demokratycznej kontroli[8]. Zasada ta należy do kategorii norm ustrojowych państwa demokratycznego. W analizowanym okresie postulat jej wprowadzenia nabrał szczególnego znaczenia, co w aspekcie wewnętrznym wymuszały przemiany demokratyczne dokonujące się zarówno w naszej ojczyźnie, jak i podejmowane na forum międzynarodowym dążenia Polski do wstąpienia w struktury Sojuszu Północnoatlantyckiego i Unii Europejskiej.

Zgodnie z postanowieniami Ustawy Zasadniczej, Najwyższym Zwierzchnikiem Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej jest Prezydent RP. Stoi on „na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz

---

[6] Szerzej zob. H. Binkowski, *Wojsko i obronność w działalności Sejmu RP* (1989–2001), Warszawa 2003.

[7] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r.*, Dz.U. RP 1997, nr 78, poz. 483.

[8] Pełna treść tego artykułu brzmi: „1. Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej służą ochronie niepodległości państwa i niepodzielności jego terytorium oraz zapewnieniu bezpieczeństwa i nienaruszalności jego granic. 2. Siły zbrojne zachowują neutralność w sprawach politycznych oraz podlegają cywilnej i demokratycznej kontroli". *Ibidem*.

nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium"[9]. Funkcje zwierzchnie nad wojskiem Prezydent RP sprawuje za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej, polityka cywilnego będącego członkiem rządu. Ma też do swojej dyspozycji Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, w którego strukturze występuje przewaga departamentów cywilnych. Oprócz spraw o randze ogólnostrategicznej BBN zajmuje się również sprawami organizacji sił zbrojnych i dowodzenia nimi w okresie pokoju i wojny.

Analizując po latach pozycję prezydenta Kwaśniewskiego w polskim systemie politycznym, trudno nie odnieść się do roli głowy państwa w procesie transformacji ustrojowej, w tym realizacji funkcji zwierzchnika sił zbrojnych i charakteru cywilnej kontroli nad armią. W codziennej działalności prezydent należycie separował się od partyjnych konfliktów i prób wciągania wojska w bieżące spory polityczne. Niemniej nie zdołał w wystarczającym stopniu przyczynić się skutecznie do ustawowego uregulowania roli głowy państwa w systemie obronnym, trwałym rozstrzygnięciu sporów kompetencyjnych (tu tylko częściowy sukces). Jednak uznać to należy za porażkę całej klasy politycznej, w tym również urzędującego prezydenta, co wyraziło się między innymi w braku nowej ustawy o powszechnym obowiązku obrony ojczyzny.

Znacznie lepsze rezultaty udało się osiągnąć w zakresie cywilnej i demokratycznej kontroli nad siłami zbrojnymi. To dobrze znane już dzisiaj pojęcie jest integralnym elementem teorii i praktyki funkcjonowania społeczeństwa demokratycznego. Przywołując sens stwierdzenia cywilna i demokratyczna kontrola nad wojskiem, należy pamiętać, że oznacza ono podporządkowanie sił zbrojnych demokratycznie wybranym władzom cywilnym. W demokracjach zachodnich tego typu kontrola (zasada) jest jednym z najważniejszych kryteriów wyznaczających poziom demokracji w państwie. Zasady funkcjonowania demokratycznego państwa prawa mają decydujący wpływ na organizację obronności i sił zbrojnych oraz zabezpieczają prymat polityki nad wojskiem w interesie społeczeństwa[10].

Pomimo faktu ich wyraźnego wyartykułowania i określenia w aspekcie prawno-państwowym, należy jednak zaznaczyć, że w państwach

---

[9] *Ibidem*, art. 126, pkt 2.

[10] F. Puchała, *Cywilna i demokratyczna kontrola nad Siłami Zbrojnymi Rzeczypospolitej Polskiej (geneza, rozwój i doświadczenia)*, http://www.klubgeneralow.pl/cywilna-i-demokratyczna-kontrola-nad-silami-zbrojnymi-rzeczypospolitej-polskiej-geneza-rozwoj-i-doswiadczenia (dostęp: 26.03.2014).

demokratycznych nie istnieje jednolity model cywilnej kontroli nad siłami zbrojnymi (armią). Na gruncie polskim wyznacznikiem neutralności wojska było przyjęcie założenia, że cele i kierunki działalności sił zbrojnych określają władze cywilne państwa, a nie wojskowe. Natomiast wojsko powinno spełniać swoje funkcje i zadania zgodnie z programem rządu kreującego taką politykę obronną państwa, która jest przejawem poszanowania dobra wspólnego obywateli[11].

W wyniku wieloletnich starań w lutym 1996 roku weszła w życie podpisana przez prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego ustawa o urzędzie Ministra Obrony Narodowej[12]. W sposób jednoznaczny określiła ona kompetencje Ministra Obrony Narodowej oraz szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego. Usamodzielniony okresowo SG WP[13] stał się ponownie integralną częścią Ministerstwa Obrony Narodowej. Z nowych regulacji wynikało, że: „Minister Obrony Narodowej jest naczelnym organem administracji państwowej w dziedzinie obronności Państwa"[14]. Otrzymał on prawo do kierowania działalnością ministerstwa i sił zbrojnych bezpośrednio oraz przy pomocy szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego, sekretarza lub podsekretarzy stanu.

Wskazane wyżej uwarunkowania prawne stworzyły możliwości do sukcesywnego wdrażania cywilnej i demokratycznej kontroli nad siłami zbrojnymi. Gwoli przypomnienia: owo wdrażanie w kolejnych latach prezydentury Aleksandra Kwaśniewskiego obejmowało między innymi takie czynności i zasady, jak:

– pełna zwierzchność i odpowiedzialność władz cywilnych w kwestii kierunków polityki obronnej, oraz wielkości i jakości sił zbrojnych;

---

[11] *Ibidem*.

[12] Ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej, Dz.U. RP 1996, nr 10, poz. 56 (weszła w życie dnia 14 lutego 1996 r.).

[13] Za prezydentury Lecha Wałęsy, między innymi w czasie tzw. obiadu drawskiego 30 września 1994 r., podjęto próbę ograniczenia, a nawet zniesienia cywilnej kontroli nad armią.

[14] Z dniem 1 stycznia 2014 r. zapis ten zmodyfikowano i otrzymał on nowe brzmienie: „Minister Obrony Narodowej kieruje działem administracji rządowej obrona narodowa oraz jest organem, za którego pośrednictwem Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej sprawuje w czasie pokoju zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi Rzeczypospolitej Polskiej, zwanymi dalej »Siłami Zbrojnymi«". Zob. Ustawa z dnia 21 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. RP 2013, nr 0, poz. 852, art. 1, ust. 1.

- ścisły rozdział między pionem cywilnym a wojskowym w Ministerstwie Obrony Narodowej;
- zakaz piastowania funkcji w cywilnych organach władzy przez wojskowych w służbie czynnej;
- apolityczność sił zbrojnych oznaczająca zakaz angażowania wojska w działalność polityczną, prowadzenia jakiejkolwiek działalności i agitacji politycznej na terenie wojska oraz zakaz przynależności wojskowych w służbie czynnej do partii politycznych;
- ograniczenie do niezbędnego minimum funkcji gospodarczych i innych wewnętrznych funkcji wojska (utrzymanie porządku społecznego, funkcje policyjne);
- zapobieganie alienowania się wojska ze społeczeństwa i zapewnienie poczucia zbieżności jego interesów z interesami reszty społeczeństwa;
- zabezpieczenie interesów sił zbrojnych i docenienie ich roli przez społeczeństwo i elity władzy[15].

Dzisiaj te zasady są kanonem funkcjonowania naszego wojska i niekwestionowaną, przyjętą powszechnie przez ogół kadry bardzo ważną zasadą. Stąd nie możemy zapomnieć, kto był jej inicjatorem i wcielił ją w życie…

Kolejnym etapem na drodze przemian nie tylko w wojsku, ale dotyczących szerokiej sfery obronności, było polityczne porozumienie (po raz pierwszy od początku procesu dostosowywania Wojska Polskiego do zmian ustrojowych państwa), do jakiego doszło w 1996 roku pomiędzy Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej, Radą Ministrów i większością sił politycznych na temat nowej wizji Sił Zbrojnych RP. To właśnie wówczas na czoło dokonań tego okresu wysunął się między innymi Rządowy Program Modernizacji Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej na lata 1998–2012, który nie mógłby być zainaugurowany (nie został wdrożony – przyp. B.P.) bez aktywnej inspiracji Prezydenta, czy też Program Rozwoju Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2001–2006 albo Program Rozwoju Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2003–2008[16].

---

[15] Szerzej zob. m.in.: Z. Trejnis, *Siły zbrojne w państwie autorytarnym i demokratycznym*, Warszawa 1997; A. Żebrowski, *Kontrola cywilna nad Siłami Zbrojnymi Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1998.

[16] Został on bardzo pozytywnie oceniony poza granicami naszego kraju. Szerzej zob. m.in. W. Patoka, *Security Sektor Reform in Poland 1989–2007: A Di-*

Zainicjowanie Strategicznego Przeglądu Obronnego nastąpiło również przy aprobującym wsparciu prezydenta Kwaśniewskiego.

Z działalnością prezydenta związane są też liczne praktyczne konsekwencje dla sił zbrojnych naszego kraju. Jeszcze w czasie trwania tej prezydentury ruszyła bowiem produkcja samolotu wielozadaniowego F-16, czyli nastąpiła realizacja programu wyposażania polskich sił powietrznych w 48 powietrznych środków bojowych wartych 3,5 miliarda dolarów amerykańskich. Ministerstwo Obrony Narodowej zapowiedziało „rewolucję" w polityce kadrowej armii[17], czego wynikiem było utworzenie tzw. armii kontraktowej, a więc stawiającej na profesjonalizm. Do końca 2003 roku liczebność naszych sił zbrojnych miała nie przekroczyć 150 000 żołnierzy, a nakłady na obronność winny być na poziomie 1,95 procent PKB. Stanowiło to realną kwotę 16,1 miliarda złotych w 2002 i 20,2 miliarda złotych w 2006 roku[18]. Wyraźnie zmierzano do „armii zawodowej i dozbrojonej"[19]. Oczywiście dokonanie tak poważnych zmian w obrębie polityki bezpieczeństwa nie odbyło się bez konsekwencji i kosztów, w tym społecznych[20].

Omawiany okres prezydentury Aleksandra Kwaśniewskiego nie był czasem łatwym, wskazane wyżej osiągnięcia rodziły się często na drodze kompromisu, który jest chyba jedną z najważniejszych kwestii w systemie demokratycznym. Stąd w kręgach naszej władzy państwowej pojawiały się też dość liczne spory. Dotyczyło to w szczególności okresu kohabitacji

---

lemma of a Mid-Sized State in a Strategically Exposed Area, [w:] *Partnerstwo strategiczne Polski i Ukrainy wobec wyzwań i zagrożeń dla bezpieczeństwa międzynarodowego*, red. T. Kubaczyk, H. Binkowski, Krasiczyn 2008, s. 397–398.

[17] Wywiad ministra Jerzego Szmajdzińskiego dla „Rzeczpospolitej" z 27 sierpnia 2002 r.

[18] „Rzeczpospolita" z 9 sierpnia 2001 r.

[19] Stwierdzenie zawarte w wywiadzie min. Szmajdzińskiego dla „Rzeczpospolitej" z 16 lipca 2005 r. O niezbędności transformacji wojska J. Szmajdziński mówił już w 2002 r. Zob. „Rzeczpospolita" z 14–15 sierpnia 2002 r.

[20] Szerzej: *Społeczno-ekonomiczne skutki likwidacji garnizonów ujętych w „Programie przebudowy i modernizacji technicznej sił zbrojnych RP w latach 2001–2006" oraz jego aktualizacji na lata 2003–2008*, Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, Warszawa, wrzesień 2004. O innych perturbacjach w realizacji polityki bezpieczeństwa (np. opóźnienia dotyczące zakupu samolotu i dostosowywania sił zbrojnych do założonych standardów), zob. „Przegląd Strategiczny 2001/2002", s. 397–398.

z rządem Jerzego Buzka. Tak też było podczas interwencji w Iraku, a wcześniej jeszcze akcji NATO wobec Jugosławii w 1999 roku (powietrzna kampania „Połączona siła 1999" trwała od 23 marca do 10 czerwca 1999 roku)[21]. Wtedy był to wyraz solidarności z sojusznikami, a w 2003 roku próba załagodzenia poważnych podziałów wśród sojuszników. „Byłoby największym sukcesem Saddama Husajna – mówił wówczas prezydent Kwaśniewski – gdyby on podzielił Europę, albo Amerykanów i Niemców. (…) Stanowisko Polski powinno być takie, aby nie dochodziło do różnicy zdań z naszymi sojusznikami"[22]. Stanowisko to prezentował konsekwentnie podczas posiedzenia Rady Północnoatlantyckiej NATO, stwierdzając: „NATO staje przed nowym trudnym wyzwaniem, któremu na imię Saddam Husajn. To wyzwanie musi nas skonsolidować, a nie podzielić"[23].

O tej konsekwencji świadczy również fakt, że prezydent Kwaśniewski 17 marca 2003 roku na wniosek premiera Leszka Millera wydał postanowienie o użyciu Polskiego Kontyngentu Wojskowego w sile do 200 żołnierzy w składzie sił koalicji międzynarodowej dla przyczynienia się do wyegzekwowania realizacji przez Republikę Iraku rezolucji Rady Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych nr 1441 z 8 listopada 2002 roku oraz związanych z nią wcześniejszych rezolucji tej Rady. Planowany rejon działań obejmował: Arabię Saudyjską, Bahrajn, Jordanię, Katar, Kuwejt, Irak oraz Zatokę Perską, Morze Czerwone i Ocean Indyjski. Na mocy postanowienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej od 3 września 2003 roku na terenie Iraku stacjonował Polski Kontyngent Wojskowy w sile od 1000 do 2000 żołnierzy. Jego misja została zakończona 30 października 2008 roku z inicjatywy premiera Donalda Tuska.

Aleksander Kwaśniewski starał się być konsekwentny przez wszystkie lata swojej prezydentury i pozostawał wierny deklaracji złożonej przy okazji decyzji Senatu USA o rozszerzeniu NATO. Wówczas powiedział:

---

[21] Por. Deklaracja prezydentów Rzeczypospolitej Polskiej Aleksandra Kwaśniewskiego i Republiki Czeskiej Václava Havla w sprawie konfliktu w Kosowie, „Zbiór Dokumentów" 1998, nr 1.

[22] Wywiad Prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego, „Rzeczpospolita" z 22–23 marca 2003 r., s. 1.

[23] Przemówienie prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego na posiedzeniu Rady Północnoatlantyckiej NATO, Praga, 21 listopada 2002 r., *NATO w systemie bezpieczeństwa euroatlantyckiego. Materiały do studiowania*, oprac. H. Binkowski, A. Ciupiński, A. Legocka, Warszawa 2004, s. 367.

„Zapewniam, że Polska nie zawiedzie okazanego zaufania (…). Polska umie współdziałać. Polska dotrzymuje zobowiązań. Polska jest gotowa"[24]. Deklaracja ta nie pozostała pustosłowiem, co potwierdza nasz udział w różnych formach aktywności militarnej, której celem jest zapewnienie światowego pokoju.

Jasne też było zawsze stanowisko prezydenta wobec Unii Europejskiej, wizji jej przyszłości, w którym akcentował między innymi zagrożenie wynikające z renacjonalizacji stosunków międzynarodowych w Europie i świecie[25]. Bezpieczeństwo w skali globalnej i prestiż Rzeczypospolitej Polskiej były w stałym kręgu zainteresowania prezydenta. Dla przykładu można zauważyć, że tak było w 1996 roku, kiedy prezydent Aleksander Kwaśniewski na posiedzeniu Zgromadzenia Ogólnego Organizacji Narodów Zjednoczonych przedstawił Projekt Ramowej Konwencji ONZ przeciwko przestępczości zorganizowanej. Projekt ten stał się przedmiotem prac Komitetu *ad hoc* powołanego na podstawie rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr 53/11 z 9 grudnia 1998 roku. Konwencja została przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w 2000 roku na jego 55. Sesji (weszła w życie 29 września 2003 roku – przyp. B.P.). Polska oczywiście podpisała oraz ratyfikowała ten akt, a prezydent Kwaśniewski był honorowym gościem, gdy te regulacje przyjmowano.

W walce z terroryzmem silnie akcentował jednoznaczne stanowisko. W tej kwestii stwierdził: „Nasze państwa i narody w pełni identyfikują się z politycznymi, wojskowymi, ekonomicznymi, humanitarnymi i innymi działaniami podejmowanymi przez Stany Zjednoczone Ameryki oraz ich przyjaciół i sojuszników, ponieważ jesteśmy przyjaciółmi i sojusznikami Stanów Zjednoczonych Ameryki w szerokiej koalicji antyterrorystycznej. Bez wahania udzielamy całkowitego poparcia operacjom prowadzonym przeciwko terrorystom pod przewodnictwem Stanów Zjednoczonych".

„Zdecydowani, aby zapewnić silną i zjednoczoną koalicję antyterrorystyczną, oraz przekonani, że musi być ona jak najszersza i jak najskuteczniejsza w dziedzinie współpracy dyplomatycznej, finansowej,

[24] Oświadczenie Prezydenta RP dotyczące decyzji Senatu USA o rozszerzeniu NATO, 1 maja 1998 r. *Ibidem*, s. 282.

[25] Prezydent mówił o tym między innymi 10 maja 2001 r. w Sztokholmskiej Akademii Ekonomicznej. Szerzej zob. *Polityka zagraniczna RP. 1989–2002*, red. R. Kuźniar i K. Szczepanik, Warszawa 2002, s. 94.

gospodarczej, egzekwowania prawa, wywiadu i współpracy wojskowej, zdajemy sobie sprawę, że jedność naszego świata jest nieodzowna w celu osiągnięcia sukcesu w walce przeciwko chorobie międzynarodowego terroryzmu"[26].

Prezydent Kwaśniewski przewodniczył także obradom jednego z „okrągłych stołów" organizowanych w toku sześćdziesiątej sesji Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych. Ta milenijna sesja zgromadziła największą w historii ONZ reprezentację aż ze 175 państw. W wystąpieniu na szczycie prezydent wzywał do budowy świata zjednoczonego w wolności i solidarności, apelował, aby Organizacja Narodów Zjednoczonych budowała poczucie zaufania do tego, że społeczność międzynarodowa udzieli niezbędnej pomocy ludziom w sytuacji, gdy ich własne państwa nie będą w stanie tego uczynić[27].

W relacjach z naszym największym sąsiadem, zjednoczonymi Niemcami, w okresie prezydentury Aleksandra Kwaśniewskiego zanotowano niezwykle istotne korzystne przewartościowania. W dziedzinie wojskowej odnotujmy choćby fakt utworzenia Wielonarodowego Korpusu Północno-Wschodniego. Z tej okazji prezydent mówił: „Inaugurujemy działanie Wielonarodowego Korpusu Północno-Wschodniego w nowym składzie i w nowej siedzibie dowództwa. Ma to dla Polski i NATO ogromne znaczenie. Znaczenie praktyczne, bo została wzmocniona północno-wschodnia flanka sił Sojuszu. I symboliczne, bo stanowi dowód zasypywania historycznych podziałów. Polska, Niemcy i Dania są dzisiaj sojusznikami. Bezpieczeństwo własne traktują jako część bezpieczeństwa kontynentu. To powód do dumy i satysfakcji dla tych wszystkich, którzy ten sojusz budowali i budują. Którzy wierzyli, że pojałtański ład można zburzyć"[28].

Prezydent Kwaśniewski nie był nigdy „notariuszem" bezkrytycznie akceptującym inicjatywy rządowe czy też resortowe w dziedzinie

---

[26] Fragment *Deklaracji warszawskiej konferencji w sprawie zwalczania terroryzmu*, 6 listopada 2001 roku, *Bezpieczeństwo w stosunkach międzynarodowych*…, s. 206.

[27] S. Stebelski, *Polska w Organizacji Narodów Zjednoczonych*, „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej" 2006, s. 198.

[28] Wystąpienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Aleksandra Kwaśniewskiego podczas uroczystej inauguracji Wielonarodowego Korpusu Północno-Wschodniego, Szczecin, 18 września 1999 r., *Bezpieczeństwo w stosunkach międzynarodowych*…, s. 256.

bezpieczeństwa. Wyrazem tego może być zawetowanie ustawy o gotowości cywilnej i zarządzaniu kryzysowym. Inicjatywa ta była konkurencyjna wobec prezydenckich projektów dotyczących regulacji w drodze ustawowej przepisów konstytucyjnych dotyczących stanów nadzwyczajnych[29]. Gwoli przypomnienia wymienić należy między innymi ustawy: o stanie klęski żywiołowej z dnia 18 kwietnia 2002 roku[30], o stanie wyjątkowym z dnia 21 czerwca 2002 roku[31], czy o stanie wojennym i kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 29 sierpnia 2002 roku[32].

Dokonując bilansu osiągnięć prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego w dziedzinie przemian w kształtowaniu bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej, możemy użyć jego własnych słów, które wypowiedział w dniu Święta Wojska Polskiego w 2005 roku: „Polska od dawna nie miała tak mocnej pozycji międzynarodowej w Sojuszu Północnoatlantyckim, w rodzinie Unii Europejskiej. Pamiętamy jednak, że wolność i suwerenność wymagają stałej troski. Sprawy bezpieczeństwa i obronności powinny Polaków łączyć ponad wszelkimi podziałami. Nie mogą stać się elementem przetargowym jakiejkolwiek kampanii wyborczej czy być podporządkowane partyjnym interesom. To dobro wspólne, które wymaga od wszystkich poczucia odpowiedzialności"[33]. Niech staną się one przesłaniem dla wszystkich tych, dla których niepodległość i bezpieczeństwo naszej ojczyzny są wartością najwyższą.

[29] Zob. „Rzeczpospolita" z 29.08.2001 r., C3.

[30] Dz.U. RP 2002, nr 62, poz. 558.

[31] Dz.U. RP 2002, nr 113, poz. 985.

[32] Dz.U. RP 2002, nr 156, poz. 1301.

[33] Fragment wystąpienia wygłoszonego 15.08.2005 r., w dniu Święta Wojska Polskiego. Cyt. za: J. Szmajdziński, *Stabilizacja i rozwój. Działania Ministerstwa Obrony Narodowej w latach 2001–2005*, Warszawa 2005, s. 1.

Danuta Waniek

Konstytucyjna zasada społecznej gospodarki rynkowej w procesie zmian ustrojowych (1989–2014)

Wprowadzenie: polityczne tło restytucji kapitalizmu w Polsce

Wyniki wyborów parlamentarnych z 4 czerwca 1989 roku były następstwem umów Okrągłego Stołu, zaowocowały dalekosiężnymi zmianami o charakterze politycznym, gospodarczym i społecznym; stały się impulsem przemian ustrojowych, które radykalnie zmieniły sytuację wielkich grup społecznych, a w szczególności wielkoprzemysłowej klasy robotniczej. W wyniku reform Leszka Balcerowicza kapitalizm zaczynał się w Polsce od nowa, po kilkudziesięcioletniej przerwie, z przyzwyczajeniami socjalnymi z okresu realnego socjalizmu. Podstawą do restytucji kapitalizmu stała się prywatyzacja dotychczasowej własności ogólnonarodowej, której pozbywano się bez względu na koszty społeczne takich decyzji.

Na początku lat 90. XX wieku było już wiadomo, że wielkim przegranym tych przemian są grupy społeczne związane z buntem „Solidarności" w 1980 roku. Według Karola Modzelewskiego, stało się tak, ponieważ w roku 1989 nie było już oddolnego, „społecznego mechanizmu rewolucji", która została skutecznie zgnieciona w 1981 roku przez stan

wojenny. Natomiast po wyborach czerwcowych nad umysłami inicjatorów przemian zapanowała już rewolucja liberalna, czyli przełożony na ekonomię rodzaj konserwatyzmu. Jego zdaniem, „rok 1989 to zupełnie co innego"[1] niż rewolucja „Solidarności" w roku 1980 (szybko też okazało się, że dzięki włączeniu się Kościoła w proces przemian konserwatyzm wkraczał wielkimi krokami również do sfery obyczajowej i życia politycznego).

Adam Michnik po latach przyznał, że klasa robotnicza została po 1989 roku oszukana. Wyjaśnił to następująco: „Wierzyliśmy w mit emancypacji świata pracy, wierzyliśmy, że robotnicy wielkich zakładów przejmą nad nimi władzę. To marzenie okazało się złudzeniem. Logikę emancypacji zastąpiły twarde reguły wolnego rynku. Ci, którzy wystrajkowali naszą wolność, ci z kopalń i hut, ci ze stoczni i z rafinerii pierwsi padli ofiarą rynku (…). Nie mieliśmy pomysłu, jak pogodzić dążenie do prawdziwej gospodarki z troską o ludzi, którzy bez własnej winy padli ofiarą rynku"[2]. A więc prospołecznych reform gospodarczych od początku nie planowano.

„Drugie narodziny kapitalizmu" polegały na odgórnej, radykalnej zmianie zasad i reguł, organizujących życie społeczno-gospodarcze. Przywrócono nie tylko moc własności prywatnej[3] i komercjalizacji działalności gospodarczej. Godzono się na powstawanie fortun o nieokreślonych źródłach, na narastanie w dużym tempie nierówności społecznych, pojawienie się masowego bezrobocia czy bezwzględnych form ekonomicznego wyzysku. Powszechnie głoszono tezę o konieczności upadku lub bezużyteczności „państwa opiekuńczego"[4] na rzecz gloryfikowania „niewidzialnej ręki rynku" jako jedynego antidotum na społeczny spadek po państwie socjalistycznym.

W języku polityki od początku lat 90. królowały pojęcia, takie jak „transformacja systemowa" i symbolizujące ją „państwo demokratyczne", które zamazywały w istotny sposób sprzeczności interesów, wbudowane w system przemian o charakterze wolnorynkowym. Dziś hasło „polski kapitalizm" zostało przywrócone do debaty publicznej. Pojawia się w języku

---

[1] Rozmowa R. Walenciaka z Karolem Modzelewskim: *Szczęść Boże, rewolucjonistom!*, „Przegląd" 2013, nr 51/52.

[2] A. Michnik, *Polska na zakręcie*, „Gazeta Wyborcza", 7 maja 2004 r.

[3] Zob. K. Jasiecki, *Elita biznesu w Polsce. Drugie narodziny kapitalizmu*, Warszawa 2002, s. 7 i nast.

[4] Zob. np. D. Zagrodzka, *Upadek państwa opiekuńczego*, „Gazeta Wyborcza", nr 102 z 1994 r.

polityków i publicystów, ale w szczególności w wystąpieniach przedstawicieli związków zawodowych, którzy po latach oczekiwań na nowe miejsca pracy i zrównoważony rozwój coraz częściej zarzucają kolejnym rządom, że nie dotrzymują obietnic, składanych w toku kampanii wyborczych.

Szansą na odświeżenie pojęć i mechanizmów ważnych dla ludzi pracy najemnej (na przykład pojęcia „społecznej gospodarki rynkowej") było podjęcie działań nad nową konstytucją.

Rzecz jednak w tym, że w latach prac nad Konstytucją podstawowe kwestie, dotyczące polskiego kapitalizmu zostały już w zasadzie rozstrzygnięte na korzyść neoliberalnego modelu, wdrażanego w Polsce metodą „terapii szokowej". W tej sytuacji, wypracowywanie konstytucyjnych zasad ustrojowych mogło stanowić jedynie okazję do przypomnienia obietnic tych rozwiązań gospodarczych, na które powoływali się przywódcy „Solidarności" w 1989 r. Wpisanie „zasady społecznej gospodarki rynkowej" do tekstu konstytucji było w tamtych okolicznościach rodzajem protestu ugrupowań lewicowych wobec brutalnych form restytucji kapitalizmu w Polsce. Przypomnieć bowiem należy, że ekonomia polityczna czasów transformacji szła ramię w ramię z doktryną „niewidzialnej ręki rynku".

Z perspektywy czasu można stwierdzić, że taktyka przyjęta przez rząd Tadeusza Mazowieckiego w 1989 roku spełniła swoją funkcję, pod osłoną bowiem użytego przez niego w inauguracyjnym przemówieniu hasła „społeczna gospodarka rynkowa" tworzono ład gospodarczy o cechach wybitnie neoliberalnych, którego skutki społeczne stały się dotkliwe i trwałe dla większości ludzi pracy najemnej. Stały się nimi wysokie bezrobocie i wzrastający poziom ubóstwa, niskie płace, bezrobocie, wykluczenie społeczne i dziedziczenie biedy, pospieszna prywatyzacja własności państwowej, upadek PGR-ów, dezindustrializacja gospodarki, a później masowa emigracja w poszukiwaniu pracy w starych krajach Unii Europejskiej.

Po dwudziestu pięciu latach wprowadzenia zmian ustrojowych zasadne byłoby wskazanie przynajmniej niektórych problemów rozwoju społeczno-gospodarczego kraju, ze szczególnym uwzględnieniem nierówności społecznych. Nie ulega bowiem wątpliwości, że kapitalizm (nie tylko w Polsce) znalazł się w ostatnich latach na zakręcie i nawet na Zachodzie nie oferuje już „państwa dobrobytu". Ratując krajowe systemy gospodarcze, rządy państw wysoko rozwiniętych sięgnęły po rozwiązania pozwalające

uruchomić na nienotowaną skalę instrument w postaci interwencjonizmu państwowego, podejmowanego z zamiarem umocnienia pozycji instytucji finansowych (Francja, Niemcy, Stany Zjednoczone).

W Polsce brakuje dziś pieniędzy na sfinansowanie potrzeb zdrowotnych społeczeństwa, potrzeb edukacyjnych, sfery kultury, nowych miejsc pracy, rozwoju przedsiębiorczości, budowy tanich mieszkań, a także żłobków i przedszkoli. Z tego wyliczenia wynika, że niedoinwestowana jest sfera socjalna życia społecznego. Jednocześnie w ostatnich latach nie było problemu ze sfinansowaniem znacznego powiększenia administracji centralnej i samorządowej[5] (a także licznych, kosztownych inwestycji o charakterze sportowym). Jak wylicza ekonomista W. Kieżun, wcale nie mała część dochodu narodowego, wypracowanego w Polsce, „wypływa w formie dywidend, zysków, gigantycznych płac dla zagranicznego personelu kierowniczego, cen transferowych wewnętrznych usług, wykonywanych za wysoką cenę przez pracowników zagranicznych centrali, wiele sprytnych manipulacji dla wykazania niskiego zysku lub nawet deficytu. To wszystko ma na celu zlikwidowanie opłat podatkowych, oczywiście ze stratą dla budżetu państwa"[6]. Kwestie te nie są podejmowane przez przedstawicieli rządu w bieżących debatach politycznych. Można raczej stwierdzić, że się ich unika.

W kontekście tej oceny za znamienne należy uznać słowa Lecha Wałęsy wygłoszone w czasie uroczystości uhonorowania byłego prezydenta Brazylii Luiza Inácio Luli da Silvy Nagrodą Lecha Wałęsy za 2011 rok (Gdańsk, 29 września 2011 roku). Lech Wałęsa przyznał wówczas, że kiedy on w 1980 roku chełpił się „walką z komunizmem" i popierał kapitalizm, Lula da Silva poszedł w kierunku rozwiązań socjalistycznych. „Uważałem wtedy – powiedział Wałęsa – że to ja mam rację. Zwyciężyliśmy i mamy kapitalizm. Tyle że jak już mamy ten kapitalizm, to ja zauważyłem, że on nie jest taki smaczny. I mogę powiedzieć, że upierając się przy swoich pomysłach (…) dziś to pan ma rację"[7]. Wypowiedź ta nie zmienia fak-

[5] W okresie rządów PO/PSL w latach 2007–2014 administrację zwiększono o ponad 80 tysięcy stanowisk.

[6] W. Kieżun, *Patologia transformacji*, Warszawa 2012, s. 260. Także T. Kowalik, *WWW. Polska transformacja.pl*, Warszawa 2009.

[7] Za: wyborcza.pl z 7 września 2011 i z 29 września 2011 r. Lula da Silva rządził w Brazylii od 2003 do 2011 r. i po dwóch kadencjach odchodził z ponad 70-procentowym poparciem. Prowadził politykę, która Brazylię przekształciła

tu, że Lech Wałęsa chlubi się niezmiennie „obaleniem komunizmu", bez stosownej refleksji nad upadkiem środowisk pracowniczych, bez których poparcia solidarnościowa ewolucja nie miałaby większych szans. Mam tu na myśli wielkoprzemysłową klasę robotniczą, która zniknęła z mapy gospodarczej Polski tak samo bezpowrotnie, jak polski przemysł[8].

Tadeusz Kowalik, ekonomista, krytyk polskiego kapitalizmu, już piętnaście lat temu zwracał uwagę na to, że prawdziwi autorzy Sierpnia '80 – robotnicy – zostali szybko porzuceni przez elity polityczne, a praktyka społeczno-gospodarcza rażąco rozmijała się z poczuciem sprawiedliwości i z deklarowaną w konstytucji „społeczną gospodarką rynkową". Zwracał także uwagę, że obowiązujący system przez „większość społeczeństwa jest traktowany jako narzucony i niepożądany"[9].

Najzagorzalsi krytycy przyjętej metody transformacji nazywają ją dziś „neokolonizacją Polski" (Witold Kieżun[10]), najczęściej puentują swoje wywody na ten temat stwierdzeniem, że w naszym kraju robotnicza rewolta lat 80. „znalazła swe zwieńczenie w epigońsko-mieszczańskiej restauracji kapitalizmu na modłę anglosaską"[11].

Na tym tle niezwykle ważne wydaje się stanowisko lewicy, a więc tej siły politycznej, która tradycyjnie powinna reprezentować interesy

---

w jeden z najszybciej rozwijających się krajów na świecie. Polityka ta polegała na umiejętnym łączeniu programów socjalnych z zachętami dla inwestorów. W 2004 roku zaczęto gromadzenie rezerw walutowych, które osiągnęły ostatnio poziom 350,8 milionów dolarów, co miało chronić Brazylię przed skutkami światowego kryzysu. Pod rządami Luli da Silvy w 2007 r. Brazylia zwróciła swe długi MFW i Klubowi Paryskiemu, a dziś jest sama kredytodawcą. W czasie uroczystości w Gdańsku Lula da Silva powiedział do zebranych: „Zrobiliśmy prawdziwą rewolucję społeczną, stworzyliśmy 16 milionów nowych miejsc pracy, 30 milionów ludzi wyszło z ubóstwa, a drugie tyle trafiło do klasy średniej".

[8] Na ten temat ciekawa wypowiedź Jerzego Kraszewskiego w „Dzienniku Trybuna" *Spór o Polskę Ludową*, 28 października 2013 r., s. 10. Także: *PRL zbudowała, III RP zlikwidowała*, rozmowa Pawła Dybicza z prof. Andrzejem Karpińskim, „Przegląd", 25.11–1.12.2013, s. 813.

[9] T. Kowalik, *Nowy ład społeczny: ani konieczny, ani pożądany*, [w:] *Polska przed nowymi problemami, Barometr społeczno-ekonomiczny 1999*, red. M. Deniszczuk i in., Stowarzyszenie Studiów i Inicjatyw Społecznych, Warszawa 2000, s. 28.

[10] W. Kieżun, *Patologia transformacji*, Warszawa 2012.

[11] T. Kowalik, *Niskie płace hamują rozwój*, www.obserwatorfinansowy.pl.

środowisk słabszych ekonomicznie. Nie ulega bowiem wątpliwości, że wyraźne określenie się wobec wyzwań o charakterze gospodarczym może stać się jednym z ważniejszych wyznaczników jej szans w odzyskiwaniu zaufania politycznego wśród obywateli. Jest to tym bardziej zasadne, że ostatnio ukazało się szereg cennych opracowań naukowych, krytykujących przyjęte w III RP metody likwidacji znaczącej części polskiego przemysłu, zbudowanego w PRL. Autorzy tych opracowań wskazują jednocześnie na brak w III RP całościowej polityki przemysłowej, ze wskazaniem na priorytety i dziedziny o kluczowym znaczeniu dla państwa i jego gospodarki[12].

Stąd też animatorzy myśli społeczno-ekonomicznej lewicy powinni rzetelnie zastanowić się nad tym, jak w świetle doświadczeń minionych dwudziestu pięciu lat należy dziś odczytywać zawartość konstytucyjnej formuły „społecznej gospodarki rynkowej", która należy do katalogu podstawowych konstytucyjnych zasad ustroju państwa[13]; czy z mocy samej Konstytucji wyznacza ona nieprzekraczalne bariery w ograniczaniu „państwa opiekuńczego", czy – inaczej – państwa o orientacji społecznej[14]? Odpowiedzi na te pytania mogłyby stanowić ważny wkład lewicy w dyskusję, dotyczącą ostatniego kryzysu kapitalizmu, który po raz pierwszy został wywołany nie poprzez cykliczną dekoniunkturę gospodarczą, lecz przez podważenie zaufania do systemu, który pierwszoplanową rolę regulacyjną powierzył kapitałowi finansowemu.

Warto więc przypomnieć okoliczności, które w istocie rzeczy sprawiły, że konstytucyjna „zasada społecznej gospodarki rynkowej" została w praktyce politycznej wyparta na rzecz liberalizmu gospodarczego, mającego licznych zwolenników w różnych ugrupowaniach i to nie tylko o charakterze prawicowym.

Społeczna gospodarka rynkowa jako zasada ustrojowa III RP

W toku prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego (II kadencja Sejmu RP, lata 1993–1997), kierowanej przez posła Aleksandra

[12] Na przykład *Dekada Gierka. Wnioski dla obecnego okresu modernizacji Polski*, Warszawa 2011; A. Karpiński, S. Paradysz, P. Soroka, W. Żółtkowski, *Jak powstawały i jak upadały zakłady przemysłowe w Polsce*, Warszawa 2013.

[13] Por. J. Kuciński, *Konstytucyjny ustrój państwowy*, Warszawa 2003, s. 52.

[14] Model takiego państwa opisał Sylwester Zawadzki w książce *Państwo o orientacji społecznej. Geneza, doświadczenia perspektywy*, Warszawa 1996.

Kwaśniewskiego[15], z inicjatywą umieszczenia zasady społecznej (socjalnej) gospodarki rynkowej wśród podstawowych zasad ustrojowych Rzeczypospolitej Polskiej wystąpili posłowie Sojuszu Lewicy Demokratycznej. Można założyć, że uzasadnieniem ich intencji było wpisanie do Konstytucji zobowiązania, obligującego państwo do podejmowania działań ochronnych w stosunku do tych środowisk społecznych, które mogą być w niezawiniony sposób dotknięte skutkami funkcjonowania praw wolnego rynku. Łączono to w szczególności z „zasadami sprawiedliwości społecznej", zamieszczonymi w konstrukcji „demokratycznego państwa prawa".

Postawa taka wynikała z licznych dyskusji toczonych w środowiskach socjaldemokratycznych (SLD, Unia Pracy, OPZZ), których celem było dopracowanie elementów własnej doktryny ekonomicznej, takich jak stosunek do prywatyzacji, zakresu interwencjonizmu państwowego w wolną gospodarkę rynkową, zapobieganie masowemu bezrobociu, nierównościom społecznym i bezdomności[16]. Wzorowano się przy tym na doświadczeniach skandynawskich i niemieckiej doktrynie społeczno-ekonomicznej, zamykającej się w formule socjalnego państwa prawnego i społecznej gospodarki rynkowej (*sozialer Rechtstadt, soziale Marktwirtschaft*)[17]. Skrótowo można stwierdzić, że wskazywano na gospodarkę porządkowaną w wersji ordoliberalnej (*ordo* – łac. porządek), uwzględniającej niezbędną ingerencję państwa w procesy gospodarcze.

---

[15] Aleksander Kwaśniewski kierował Komisją Konstytucyjną Zgromadzenia Narodowego w latach 1993–1995, a więc do wyborów prezydenckich w 1995 r. Mandatem do pełnienia tej funkcji było przede wszystkim poparcie, jakie uzyskał w wyborach parlamentarnych w 1993 r. Kandydując w Warszawie, otrzymał 148 553 głosów. Był to najlepszy wynik w kraju.

[16] Inicjatorem tych dyskusji był przewodniczący Klubu Parlamentarnego SLD Aleksander Kwaśniewski, któremu zależało na przewartościowaniu podejścia posłów do podstawowych kwestii ekonomicznych, z uwagi na zmianę ustroju gospodarczego kraju. Dzięki takiej postawie stosunek posłów na przykład do prywatyzacji kształtował się w toku wewnętrznych dyskusji, prowadzonych również z udziałem ekspertów, związanych z SLD.

[17] W szczególności doświadczenia niemieckie z okresu reform, podejmowanych po II wojnie światowej przez Ludwiga Erharda, były przywoływane jako wzór przemian, które mogą dać dobre efekty umiejętnego łączenia swobody działania gospodarczego z zasadą wyrównywania społecznego, zob.: R. Skarżyński, *Państwo i społeczna gospodarka rynkowa (główne idee polityczne ordoliberalizmu)*, Warszawa 1994.

Wielu autorów zwracało uwagę na to, że wprowadzenie zasady społecznej gospodarki rynkowej do tekstu konstytucji oznaczało przede wszystkim definitywne odrzucenie modelu socjalistycznej gospodarki planowej, znanej z okresu „realnego socjalizmu"[18]. Szukano jednakże takiego modelu działania gospodarczego, który z jednej strony odrzucałby skrajną postać liberalizmu, a z drugiej – pozwalał na „ocenę stosunków gospodarczych według kryteriów godności ludzkiej i równości społecznej"[19]. W debacie konstytucjonalistów na ten temat zwłaszcza Tadeusz Zieliński czytelnie różnicował gospodarkę wolnorynkową od społecznej gospodarki rynkowej. Pisał, że społeczna gospodarka rynkowa „nie sprowadza się do czysto towarowo-pieniężnych powiązań między ludźmi, kierowanych niewidzialną ręką rynku, lecz podlega wymianom sprawiedliwości społecznej, będącej kamieniem węgielnym polityki każdego prawdziwie demokratycznego państwa"[20]. Wydaje się również, że w tym kierunku szły ówczesne oczekiwania społeczne.

Ostatecznie ustrój gospodarczy RP zdefiniowano w rozdziale I Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku w artykule 20, któremu zostało nadane następujące brzmienie: „Społeczna gospodarka rynkowa, oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej". Uważam, że do tej konstrukcji należy dołączyć kolejny filar ustroju gospodarczego państwa, który wynika z brzmienia art. 23 Konstytucji, postanawiającego, że „Podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne".

L. Garlicki słusznie zauważa, że koncepcji gospodarki rynkowej nie da się określić precyzyjną definicją prawną[21]. Inni autorzy przestrzegali, że

---

[18] *Prawo konstytucyjne*, red. M. Grzybowski, Białystok 2008, s. 82–83. Ekonomista Z. Sadowski w jednej ze swych wypowiedzi zwraca uwagę na to, że obligatoryjne planowanie centralne jako zasada sterowania gospodarką zostało zlikwidowane w okresie stanu wojennego ustawą z 26 lutego 1982 r. Profesor uważa, że już wówczas rozpoczęło się stopniowe wprowadzanie do gospodarki mechanizmów rynkowych, zob.: *Reforma nie zaczęła się od Balcerowicza*, „Przegląd" 2013, nr 46.

[19] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 2008, s. 141.

[20] T. Zieliński, *Ustrój społeczny w przyszłej Konstytucji RP*, „Ruch Prawniczy, Socjologiczny i Ekonomiczny" 1998, z. 2.

[21] L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2000, s. 78–79.

z konstytucyjnej zasady społecznej gospodarki rynkowej nie da się wywieść żadnego obowiązującego wzorca systemu gospodarczego państwa, a tym bardziej rozwiązań szczegółowych[22]. Przepis artykułu 20 Konstytucji łączy w sobie bowiem dwie zróżnicowane idee: gospodarki rynkowej i państwa socjalnego, które w zależności od poglądów ekonomicznych elit mogą być interpretowane „elastycznie". Jednakże w większości analiz koncepcję społecznej gospodarki rynkowej opisywano następującą logiką: wprawdzie źródło rozwoju gospodarki tkwi w wolnych mechanizmach rynkowych, jednakże zasada ta nie wyklucza aktywnej interwencji państwa w procesy gospodarcze i rozbudowy sieci różnorakich świadczeń socjalnych, podejmowanych w celu zapobiegania bądź likwidacji napięć społecznych o podłożu ekonomicznym, grożących destabilizacją całego systemu politycznego.

W efekcie podobnych rozważań B. Banaszak zdefiniował ustrój społeczno-gospodarczy Polski jako typ państwa liberalnego, zobowiązanego do przyjęcia konkretnych rozwiązań socjalnych, które jednak nie mogą być bezpośrednio realizowane na podstawie konstytucji. I choć przepis art. 20 nie może stanowić podstawy do dochodzenia na drodze prawnej indywidualnych roszczeń obywateli (na przykład do zapewnienia pracy, wysokości emerytury itp.), to jednak nakłada na państwo takie obowiązki, które mają „zapewnić wszystkim równe szanse i możliwości" w sferze gospodarczo-społecznej (wolność podejmowania działalności gospodarczej, równość form własności, nieskrępowany dostęp do służby zdrowia, do dóbr kultury i nauki itp.). Zaznaczył jednocześnie, że bezsprzecznie „podstawowym i generalnym celem polityki społeczno-gospodarczej jest systematyczne polepszanie warunków życia społeczeństwa"[23].

Podsumowując ten fragment rozważań, należy stwierdzić, że konstytucyjnymi filarami polskiego modelu społecznej gospodarki rynkowej (art. 20) są: wolność działalności gospodarczej, własność prywatna oraz solidarność, dialog i współpraca partnerów społecznych.

Jak wynika z dotychczasowego wywodu, w okresie przygotowania i uchwalania Konstytucji pojęcie „społeczna gospodarka rynkowa" nie było na polskim gruncie politycznym hasłem nowym. Po raz pierwszy

---

[22] J. Kuciński, *Konstytucyjny ustrój państwowy Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003, s. 82.

[23] B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999, s. 188–189.

użył go w swoim przemówieniu z 18 stycznia 1990 roku premier Tadeusz Mazowiecki. Co ciekawe, uczynił tak dwa tygodnie po rozpoczęciu tak zwanej terapii szokowej, stwierdzając między innymi: „Chcemy zbudować w Polsce gospodarkę rynkową, dodajmy społeczną gospodarkę rynkową". Dziś można wątpić, czy była to deklaracja w pełni przemyślana. Jak stwierdził później Waldemar Kuczyński, premier użył tego pojęcia w celu złagodzenia odbioru pierwszych społecznych dolegliwości – bezrobocia i szybkiego ubożenia. Jego zdaniem, miał to być uspokajający sygnał, że rząd jest wrażliwy na problemy socjalne i będzie dążył do ich rozwiązania[24].

Inni analitycy restauracji kapitalizmu w Polsce uważali, że użyta przez T. Mazowieckiego retoryka socjalno-rynkowa w istocie rzeczy legitymizowała neoliberalną politykę gospodarczą L. Balcerowicza. Jak opisywał ten proces T. Kowalik, „kwartet" decydujący o wyborze zasadniczego kierunku przemian składał się z premiera, jego przyjaciela i szefa doradców Waldemara Kuczyńskiego, wicepremiera i ministra finansów Leszka Balcerowicza oraz Jacka Kuronia[25].

Z późniejszych wypowiedzi byłego premiera wynikało, że on sam miał wówczas mgliste pojęcie o znaczeniu wypowiedzianego przez siebie hasła. Latem 1989 roku szukał „swojego Erharda", a jak stwierdził T. Kowalik, T. Mazowiecki popełnił „kolumbowy błąd – szukał wzoru w Bonn, a zaakceptował recepty z Chicago i Waszyngtonu"[26]. Warto również zauważyć, że pojęcie to (społeczna gospodarka rynkowa) już nie pojawiało się w późniejszych wypowiedziach T. Mazowieckiego.

---

[24] Zob.: W. Kuczyński, *Zwierzenia zausznika*, Warszawa 1992.

[25] T. Kowalik, *Intelektualne źródła zmian ustrojowych w Polsce*, [w:] *Transformacja ustrojowa w Polsce i krajach postkomunistycznych. Studia i rozprawy,* Pułtusk 2006, s. 43. W późniejszych wypowiedziach T. Mazowiecki tłumaczył swoje oczekiwania z tamtych lat wobec Jacka Kuronia, który w planach premiera miał stworzyć program socjalny równie mocny jak program L. Balcerowicza. W wywiadzie udzielonym w 2008 roku (a opublikowanym po śmierci T. Mazowieckiego) oznajmił: „Sformułowanie społeczna gospodarka rynkowa, którego użyłem, nie było dla mnie dekoracją. Było naprawdę czymś, w co wkładałem treść"; zob.: Rozmowa R. Walenciaka z T. Mazowieckim, *Tadeusz Mazowiecki – chodzi o to, żeby nie nastąpił przelew krwi*, „Przegląd" nr 45 z 2013 r.

[26] T. Kowalik, *Intelektualne źródła zmian ustrojowych w Polsce…, op. cit.*, s. 44.

„Terapia szokowa" zamiast Samorządnej Rzeczypospolitej

Wbrew wcześniejszym obietnicom składanym społeczeństwu przez polityków z „obozu posierpniowego", zapowiadających szybkie pożytki dla większości z wolnej gospodarki rynkowej, zasadniczym problemem polskiej transformacji stawało się zjawisko, określane przez J.A. Schumpetera mianem „cywilizacji nierówności"[27].

Badania socjologów wykazały, że po początkowej euforii wynikającej z upadku państwowego socjalizmu, czego efektem stała się polityczna wolność i demokracja, wśród Polek i Polaków pojawił się krytycyzm wobec zmian ustrojowych, które uświadamiały istotę wcześniej tyle nieznanego, ile zmitologizowanego kapitalizmu. Znamienne jest, że w 1993 roku OBOP zapytał, „na kogo byś głosował, gdyby można było cofnąć czas do czerwca 1989 roku?" Tylko 24 procent odpowiedziało, że oddałoby głos na „Solidarność", a elektorat PZPR (gdyby partia istniała) by się podwoił[28]. Wynika z tego, że w ocenach większości społeczeństwa ideałem pozostało „socjalistyczne państwo opiekuńcze gwarantujące opiekę zdrowotną, bezpłatną edukację, mieszkania i pracę"[29]. Jeden z przywódców „Solidarności", liberał Jacek Merkel podsumował ten zwrot nastrojów następująco: „Ludzi ciągnie do socjalizmu i na to nie ma rady"[30].

Jednakże realna rzeczywistość biegła ku tradycyjnym dla kapitalizmu podziałom, których elementem niezmiennie pozostają nierówności społeczne. Analizując doświadczenia robotników polskich w okresie transformacji, politolog amerykański Dawid Ost nazwie to zjawisko „nierównościami klasowymi"[31] (którego to określenia bardzo nie lubią dzisiejsi zwolennicy gospodarczego liberalizmu).

---

[27] Por.: J.A. Schumpeter, *Kapitalizm, socjalizm i demokracja*, tłum. M. Rusiński, Warszawa 1995.

[28] J. Kraszewski, *Spór o Polskę Ludową*, „Dziennik Trybuna" z 28 października 2013 r, s. 10.

[29] E. Budzyńska, *Podzielane czy dzielące? Wartości społeczeństwa polskiego*, [w:] *Wartości, postawy i więzi moralne w zmieniającym się społeczeństwie*, red. J. Mariański i L. Smyczek. Kraków 2008, s. 41.

[30] Cyt. za: J. Kraszewski, *op. cit*.

[31] D. Ost, *Jak spożytkować gniew robotników*, „Gazeta Wyborcza" z 31 stycznia 2006 r.; *idem*, *Klęska Solidarności*, Warszawa 2007.

Dla naszych ocen ważne jest jednak to, że symptomy charakterystyczne dla nierówności społecznych zostały opisane i przeanalizowane w tamtym okresie w sposób wystarczający w polskich opracowaniach naukowych (przykładowo badania Marii Jarosz, Tadeusza Kowalika, Ryszarda Bugaja, Antoniego Kamińskiego, Krzysztofa Jasieckiego, Leszka Gilejki). Wyniki ich badań, druzgoczące często dla społecznych skutków przemian ustrojowych, publikowane były w ciągu ostatnich kilku lat.

Sygnalizowały one wyraźnie, że nowy system polityczno-ustrojowy wskrzesił nieoczekiwanie szybko typowy dla kapitalizmu podział na biednych i bogatych, co z wolna docierało do tych grup pracowniczych, które wcześniej wręcz ślepo zawierzyły „Solidarności", że będzie skutecznie chroniła ich interesy na wolnym rynku pracy.

Niezależnie od prezentowanej wśród polskich ekonomistów różnicy poglądów na temat kształtu polskiego kapitalizmu nie ulega wątpliwości, że konstytucyjna zasada społecznej gospodarki rynkowej nie jest pojęciem, stanowiącym punkt odniesienia dla decyzji gospodarczych. W praktyce politycznej kreatorzy polityki gospodarczej państwa nader rzadko dają wyraz traktowaniu tej zasady jako prawnego zobowiązania dla prospołecznych rozwiązań ekonomicznych.

Kwestia ta powinna być nieodłącznym przedmiotem zainteresowania partii lewicowych, ponieważ dwadzieścia pięć lat polskiego kapitalizmu rodzi potrzebę przeanalizowania dobrodziejstwa tego modelu dla ludzi pracy najemnej.

Stosunek lewicy do kierunku przemian gospodarczych

W kontekście poruszanych zagadnień warto zadać kolejne pytanie: jak do procesu restauracji kapitalizmu odnosiła się lewica, zarówno „solidarnościowa", jak i „postkomunistyczny" Sojusz Lewicy Demokratycznej.

W potocznym odczuciu polityków lewicy nowy model gospodarczy kraju opisywany był jako „ład w zasadzie kapitalistyczny, w którym udało się jednak zachować sporo socjalnych zdobyczy pracobiorców z czasów realnego socjalizmu"[32]. Zgodnie z głoszonymi w tych gremiach pogląda-

[32] T. Kaczmarek, P. Pysz, *Ludwig Erhard i społeczna gospodarka rynkowa*, Warszawa 2004, s. 102. Por. także: A. Ciepielewska, *Dobre praktyki polskiej gospodarki społecznej*, Warszawa 2008.

mi, „społeczna gospodarka rynkowa miałaby być genialną syntezą najlepszych elementów składowych kapitalistycznego i socjalistycznego ładu gospodarczego”[33].

Nie ulegało jednakże wątpliwości, że recepty takie trąciły uproszczeniami i populizmem. Można jednakże stwierdzić, że w praktyce politycznej wczesnych lat 90. hasło społecznej gospodarki rynkowej odegrało rolę propagandowego „opium dla mas”, stanowiąc w istocie rzeczy parasol ochronny, rozpięty nad realizowaną „terapią szokową”. Jej zaangażowanym krytykiem wśród ekonomistów był od początku Ryszard Bugaj, natomiast Jacek Kuroń – legenda solidarnościowej lewicy, kojarzony z programem „Samorządnej Rzeczypospolitej”, poparł na początku plan Balcerowicza/Sachsa, aby po dziesięciu latach dostrzec daleko idące, negatywne skutki „bezalternatywnej imitacji wzorca neoliberalnego”[34] i skwitować ten proces następującą diagnozą: „Klęska Solidarności nastąpiła dlatego, że wyłonione z niej władze państwowe, miast stanąć na czele masowego ruchu przebudowy, działały ponad społeczeństwem”[35].

Wypowiedzi J. Kuronia stanowiły ważny sygnał, płynący ze strony postsolidarnościowej lewicy, w których polityk ten wskazywał na beneficjentów tak zwanej dzikiej prywatyzacji, wobec której prawo było bezradne. Jego spostrzeżenia dotyczyły postępowania ludzi z różnych stron sceny politycznej, ponieważ w walce o pieniądze i zyski bezgrzesznych nie było[36].

Podobnie reagował Karol Modzelewski, odwołując się do przykładu Szwecji, RFN czy Austrii, i podkreślał, że w krajach tych gospodarka rynkowa jest skutecznie korygowana przez interwencjonistyczną politykę państwa między innymi po to, „aby przeciwdziałać zbyt głębokim recesjom, zapewnić obywatelom pewien standard bezpieczeństwa socjalnego oraz nie dopuszczać do powstawania biegunów bogactwa i nędzy”[37]. K. Modzelewski przyczyn gruntownej pauperyzacji wielu grup społecznych w Polsce upatrywał w bezradności programowej nowych kręgów politycznych. Było to spostrzeżenie tyle ważne, ile niedocenione. Transformacja

[33] T. Kaczmarek, P. Pysz, *Ludwig Erhard…*, *op. cit.*, s. 102.

[34] T. Kowalik, *Niskie płace hamują…*, *op. cit*., s. 5.

[35] Cyt. za: *idem*, *Nowy ład społeczny…*, s. 34.

[36] Zob. m.in. J. Kuroń, *Wykluczeni, wyróżnieni, niewidzialni*, „Magazyn Gazety Wyborczej” z 22 sierpnia 1997 r.

[37] K. Modzelewski [w:] *Dokąd po komunizmie*, Warszawa 1993, s. 59.

wymagała od elit politycznych rzetelnego przygotowania ekonomicznego, którego na ogół politycy nie mieli. Z tym większym zapałem wdawali się w niekończące się kłótnie ideologiczno-polityczne, oddając w istocie rzeczy decyzje gospodarcze wąskim grupom osób „wtajemniczonych"[38].

Opinie krytyczne wobec modelu transformacji prezentowała również w latach 90. większość działaczy SLD, jednakże ich poglądy były przez zwolenników liberalizmu natychmiast zagłuszane ostrymi zarzutami natury ideologiczno-historycznej. W trwającej wymianie poglądów działacze SLD nie byli jednak bez szans, a w publicznych dyskusjach na tematy gospodarcze wskazywano na poglądy i dorobek znanych ekonomistów, do których wiedzy i umiejętności najczęściej się odwoływano (chodziło tu o Marka Belkę, Grzegorza Kołodkę, Jerzego Hausnera czy Zdzisława Sadowskiego).

Zwycięstwo 2001 roku – zaprzepaszczona szansa na prospołeczne zmiany

Szansę na merytoryczne „rozpracowanie" konstytucyjnej zasady „społecznej gospodarki rynkowej" kierownictwa SLD i Unii Pracy (współkoalicjant w rządzie) otrzymały po wyborach 2001 roku. Należało bowiem zakładać, że dla wyborców lewicy wyhamowanie liberalizmu gospodarczego i nadanie polityce państwa kierunku prospołecznego będzie ważnym elementem zaufania, jakim partia zostanie obdarzona po czterech latach rządów AWS/UW, w którym wicepremierem był znów Leszek Balcerowicz.

Największa wygrana wyborcza SLD/UP w 2001 roku przypadła na okres, kiedy prawie we wszystkich krajach UE rządzili socjaldemokraci. Fali zwycięstw socjaldemokratycznych towarzyszyła w Europie debata o ideowym kierunku rozwoju socjaldemokracji. Wpisał się w nią przede wszystkim brytyjski socjolog Anthony Giddens, który w 1998 roku w książce *Trzecia droga. Odnowa socjaldemokracji* motywował napisanie recepty ideologicznej na przyszłość m.in. nasilającą się krytyką neoliberałów

[38] Potwierdził to A. Małachowski w następującej wypowiedzi: „Byliśmy trochę jak barany prowadzone na rzeź i łatwo ulegaliśmy obietnicom polityków, mającym decydujący głos w praktycznym wcielaniu w życie szkodliwych rozwiązań (…). Balcerowicz (…) i jego mentor, profesor Sachs, zwyczajnie nas, posłów bez doświadczenia, oszukali", A. Małachowski, *Łzy się cisną do oczu*, „Przegląd" nr 11 z 2001 r.

wobec roli rządów w życiu społecznym i gospodarczym. Przypomniał w niej, że rząd istnieje po to, aby stworzyć forum do pogodzenia rywalizujących ze sobą interesów, dostarczać rozmaitych dóbr publicznych, łącznie z formami zbiorowego zabezpieczenia i opieki społecznej, a także regulować rynek, zgodnie z interesem publicznym[39].

Wśród wartości „trzeciej drogi" wymienił między innymi równość, ochronę słabych (w tym ochronę interesów rodziny, ale przede wszystkim dzieci), wrażliwość na sprawy środowiska naturalnego. Podkreślił jednocześnie, że nie ma praw bez obowiązków oraz autorytetu bez demokracji[40]. Ówczesny przywódca brytyjskiej partii pracy – Tony Blair określił „trzecią drogę" jako „najlepszą nazwę dla nowej polityki wykuwanej (…) przez postępową centrolewicę w Wielkiej Brytanii i poza jej granicami"[41].

Wkrótce też ujawnili wspólnie swoje poglądy na temat *Trzeciej drogi* Tony Blair i Gerhard Schröder, ogłaszając M a n i f e s t, w którym za niezmienną wartość obaj politycy uznali „sprawiedliwość społeczną, wolność i równość szans, solidarność i odpowiedzialność za innych". Napisali w nim: „popieramy gospodarkę rynkową, ale nie rynkowe społeczeństwo" oraz „naszym celem jest modernizacja państwa opiekuńczego, a nie jego demontaż". Wyrzekli się jednocześnie stosowania „prostackiego interwencjonizmu państwowego rodem z lat 70., opartego na rosnącym deficycie"[42].

Jest rzeczą dyskusyjną, na ile Manifest, ogłoszony przez T. Blaira i G. Schrödera mógł być ideowym drogowskazem dla polityków SLD w 2001 roku. Różnice w jakości problemów do rozwiązania wynikały chociażby z poziomu gospodarczego państw, rządzonych przez socjaldemokratów. Dla porównania podam, że dochód na głowę jednego mieszkańca w roku 2001 wynosił w Wielkiej Brytanii 24 tysięcy dolarów, w RFN – 22 tysięcy dolarów, a w Polsce – 5 tysięcy dolarów.

Wypowiedzi socjaldemokratów brytyjskich i niemieckich musiały jednakże budzić zainteresowanie w Polsce chociażby dlatego, że obie partie, wyrosłe z ruchu robotniczego prezentowały określone doświadczenie

---

[39] A. Giddens, *Trzecia droga. Odnowa socjaldemokracji*, tłum. H. Jankowska, Warszawa 1999, s. 45–46.

[40] *Ibidem*, s. 61 i nast.

[41] T. Blair, *Trzecia droga. Nowa polityka na nowe stulecie*, [w:] *Spory wokół Nowej Trzeciej Drogi*, wybór i oprac. T. Kowalik, Warszawa 2001, s. 11.

[42] Tekst Manifestu Blaira i Schrödera zamieściła „Gazeta Wyborcza", nr 159 z 1999 r.

i tradycję polityczną, której brakuje w polskiej historii drugiej połowy XX wieku.

Jakie problemy polityczne stanęły przed socjaldemokracją? Czy SLD miało szansę na wykuwanie własnej wizji „społecznej gospodarki rynkowej" w polskich uwarunkowaniach społeczno-politycznych?

Jednym z najważniejszych wyzwań, z którymi przyszło zmierzyć się rządowi – w związku z poszerzającą się falą ubóstwa – był charakter zastanego kapitalizmu, który w literaturze naukowej otrzymał nazwę „kapitalizmu politycznego" albo „kapitalizmu oligarchiczno-korupcyjnego", opartego na symbiozie właścicieli kapitału i dysponentów władzy. Na meandry tego zjawiska, w tym na samouwłaszczanie się nowych elit władzy, niejednokrotnie zwracali uwagę w swych publikacjach ekonomiści i socjolodzy[43]. Należy podkreślić, że w analizach naukowych, zawierających oceny formułowane z perspektywy „dobra wspólnego", można było znaleźć wnioski, które mogły się w tamtym czasie złożyć na program działania politycznego dla rządu lewicowego.

Tak więc w 2001 roku istniały ważne przesłanki po temu, aby koalicja SLD/UP podjęła problem przezwyciężenia takich patologii, jak korupcja i klientelizm, zwłaszcza że ze strony zróżnicowanych środowisk społecznych sygnalizowano wyraźne oczekiwania, wskazujące na potrzebę uwolnienia się od tych zjawisk w imię respektowania podstawowych zasad demokracji i sprawiedliwości społecznej. Rząd L. Millera mógł się w tym dziele wesprzeć diagnozami naukowymi, którym wtórowała wówczas znana już treść raportu Banku Światowego, alarmującego na temat zakresu korupcji w Polsce na przykład w obszarze uzyskiwania zamówień publicznych[44].

Jednakże ważne było przede wszystkim to, że SLD miało gdzie szukać merytorycznych inspiracji, ponieważ w latach 2001–2005 Polskie Towarzystwo Ekonomiczne dostarczyło niezbędnej wiedzy teoretycznej na temat szans społecznej gospodarki rynkowej w polskich uwarunkowaniach społeczno-gospodarczych[45].

---

[43] Zob.: *Demokracja spektaklu,* red. P. Żuk, Warszawa 2004.

[44] *Anticorruption in Transition*, Bank Światowy 1999.

[45] W tym czasie ujrzały światło dzienne takie opracowania, jak: *Społeczna gospodarka rynkowa. Idee i możliwości praktycznego wykorzystania w Polsce*, red. E. Mączyńska i P. Pysz, *Ład gospodarczy jako efekt działalności państwa w społecznej gospodarce rynkowej*, praca zbiorowa PTE, *Społeczne aspekty rozwoju gospo-*

Wkrótce okazało się jednak, że zignorowano poważną szansę na to, aby zmierzyć się nie tylko z korupcją i klientelizmem, ale uczynić z polskiej gospodarki rynkowej również gospodarkę o orientacji społecznej.

Zwrot warstwy kierowniczej lewicy parlamentarnej ku neoliberalizmowi

W wyborach 2001 roku SLD/UP uzyskały ponad 41 procent głosów, co przekładało się na 216 mandatów w Sejmie i trzy czwarte miejsc w Senacie.

Powstaje w tym miejscu pytanie, dlaczego liderzy partii zwycięskich nie uczynili z problemu walki z korupcją pierwszoplanowego zadania dla swojego rządu? Dlaczego nie zwrócili się ku słabszej części społeczeństwa, nadając hasłu „społeczna gospodarka rynkowa" nowy wymiar polityczno-ekonomiczny?

Odpowiedzi jest wiele. Z naszego pola widzenia nie może umknąć trudny start rządu premiera Leszka Millera, zwłaszcza po ujawnieniu wiosną 2001 roku przez ministra w rządzie J. Buzka, Jarosława Bauca, dramatycznej sytuacji finansów publicznych[46]. Rząd L. Millera stanął po wyborach przed niezwykle ważnym wyzwaniem, którym stało się zmniejszenie deficytu budżetowego.

Rozwiązanie tego problemu miało znaczenie dla tempa przystąpienia Polski do UE, natomiast przyjęty sposób jego rozwiązania wpłynął na poziom poparcia dla rządu koalicyjnego SLD/UP/PSL. W celu likwidacji „dziury Bauca" – mimo tworzenia rozlicznych osłon socjalnych – sięgnięto

---

darki polskiej, red. S. Owsiak, *Regionalne aspekty społecznej gospodarki rynkowej*" (wydawnictwo Oddziału Warszawskiego PTE). Przypomniane powyżej tytuły stanowiły dorobek, który powinien być dostrzeżony i wykorzystany przez ugrupowania lewicowe.

[46] Tuż przed wyborami, 28 sierpnia 2001 r., premier Jerzy Buzek odwołał J. Bauca ze stanowiska ministra finansów. Jak donosiły media, uzasadnił to zbyt późnym zawiadomieniem rządu o złym stanie finansów publicznych i na dodatek niezgodnie z zasadami, obowiązującymi w Radzie Ministrów. Warto zauważyć, że poza odpowiedzialnością polityczną, nikt z ówczesnej ekipy rządowej nie poniósł odpowiedzialności prawnej za błędy w założeniach do ustawy budżetowej i w rezultacie za przeszacowanie budżetu państwa na rok 2001. W dyskusjach publicznych zastanawiano się nad odpowiedzialnością za stan finansów publicznych byłego ministra finansów L. Balcerowicza.

przede wszystkim do kieszeni zatrudnionych w sferze budżetowej, a w tym najgorzej uposażonych.

W ślad za przyjętym kierunkiem naprawy finansów publicznych praktycznie stanął w miejscu poziom emerytur i rent. Ku oburzeniu opinii publicznej nie zawahano się przed zagrożeniem dotacji do barów mlecznych, gdzie tradycyjnie żywią się ludzie ubodzy. W kolejności „poszły pod nóż" ulgi przejazdowe dla studentów i likwidacja funduszu alimentacyjnego dla matek samotnie wychowujących dzieci. Gwałtownie rosła przy tym liczba osób zarabiających poniżej przeciętnego wynagrodzenia, dając powód do rozważań nad formami współczesnego wyzysku.

Nie ulega wątpliwości, że ratując stan finansów publicznych, rząd ugodził w podstawy egzystencji własnego elektoratu, bo być może wbrew upowszechnianej wtedy przez media opinii – L. Miller nie był aż na tyle „żelazny"[47], aby móc uderzyć w interesy zróżnicowanych elit politycznych[48], w tym również w interesy niektórych działaczy SLD, udzielających mu przecież wsparcia w wyborach wewnątrzpartyjnych. Nie można również wykluczyć, że on sam zmienił poglądy na zastosowane przez partię preferencje.

W 2001 roku trudno było również nie odnieść wrażenia, że w atmosferze euforii po zwycięstwie zabrakło wśród polityków lewicy dyscypliny moralnej i odpowiedzialności za składane obietnice, a zwłaszcza wobec ludzi, dotkniętych negatywnymi skutkami transformacji.

W tym samym czasie na łamach prasy ukazywały się publikacje informujące o tym, że większość najbogatszych z listy tygodnika „Wprost" płaci podatki w rajach podatkowych, a nie w Polsce. Z danych statystycznych i badań naukowych jednocześnie wynikało, że do beneficjentów przemian polityczno-gospodarczych należą ludzie z wykształceniem wyższym, młodzi, przedsiębiorczy, mieszkający najczęściej w Warszawie lub w Wielkopolsce. Maria Jarosz, opisując dwubiegunowość w poziomie życia w książce „Władza, przywileje, korupcja" zauważyła, że „koncentracji dochodów na szczycie drabiny społecznej towarzyszy bieda na dole", a zróżnicowanie dochodów w Polsce określiła wówczas na 1:300[49].

---

[47] U progu rządów Millera w 2001 r. prasa często obdarzała go mianem „żelaznego kanclerza".

[48] Por.: K. Jasiecki, *Korupcja w procesie transformacji*, [w:] *Finansowanie polityki*, Warszawa, s. 62–63.

[49] M. Jarosz, *Władza, przywileje, korupcja*, Warszawa 2004, s. 127–128.

Dane te powinny stanowić wyzwanie dla rządu socjaldemokratycznego. Stało się jednak inaczej.

Nieoczekiwanie, we wrześniu 2003 roku, na posiedzeniu Rady Krajowej SLD premier Miller autorytatywnie zapowiedział wycofanie się partii z wyborczej obietnicy realizowania „społecznej gospodarki rynkowej" (mimo że stanowi ona zasadę ustrojową państwa!). W ten sposób w trakcie kadencji parlamentarnej po stronie partii rządzącej nastąpiła fundamentalna zmiana doktryny gospodarczej na liberalną. Po raz pierwszy z ust lewicowego przywódcy padło stwierdzenie, że gospodarki nie należy obciążać zadaniami społecznymi, że polityka gospodarcza i społeczna to dwa różne obszary działalności. Oznaczało to w praktyce, że rząd L. Millera będzie ograniczał świadczenia, wspierające dochód najuboższych, w tym również łagodzące skutki restrukturyzacji zakładów pracy[50]. Należy przypomnieć, że decyzja ta została podjęta w warunkach pogłębiania się w Polsce strefy biedy i ubóstwa.

Trzeba podkreślić, że w łonie SLD nie podjęto wyraźnej debaty bądź polemiki z L. Millerem na ten temat[51]. Krytycznie do jednostronnej wiary w kreatywne możliwości wolnego rynku odniósł się w tym czasie również na łamach „Gazety Wyborczej" Janusz Reykowski, podając w wątpliwość lansowaną przez cały okres transformacji tezę, że racjonalność ekonomiczna i pomyślność społeczna zawsze idą w parze. „Czy na przykład nie należy liczyć się z faktem – pytał – że rozwój gospodarczy, który polega na wzroście wydajności pracy, oznacza likwidację nierentownych zakładów, co prowadzi do wyrzucenia na bruk całych zastępów pracujących – w fabrykach, bankach, urzędach?"[52] Premier rządu lewicowego musiał zdawać sobie z takich następstw sprawę. Należy również zakładać, że się na to godził.

Leszek Miller wątki swojej nowej doktryny gospodarczej rozwinął w pełni dopiero w czasie kampanii wyborczej w 2005 roku (nie był już

---

[50] Rozmowa z premierem L. Millerem, „Miesięcznik Polityka Społeczna" nr 10 z października 2003 r.

[51] Z jednym wyjątkiem: na łamach lewicowej „Trybuny" Jolanta Banach opublikowała swoje stanowisko wobec decyzji przejścia L. Millera na grunt liberalizmu gospodarczego, a następnie na znak protestu zrezygnowała z pełnionego stanowiska w Ministerstwie Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej. Zob.: *Lancetem w muchę*, „Trybuna" z 29 września 2003 r.

[52] J. Reykowski, *Najdłuższa wojna na górze*, „Gazeta Wyborcza" z 28 czerwca 2003 r., s. 9.

wtedy premierem ani przewodniczącym partii), przekonując do swych racji na łamach tygodnika „Wprost". W lipcu 2005 roku ogłosił tak zwany Manifest Millera – dzisiaj już słusznie zapomniany, zwłaszcza w kontekście narastającego z początkiem 2007 roku kryzysu finansowego w USA i jego skutków na gospodarkę globalną oraz przyjętych metod ich przezwyciężania (administracja amerykańska odwołała się w tym dziele głównie do interwencjonizmu, czyli pomocy rządu).

W Manifeście Millera nie znajdowano już konstytucyjnego zwrotu „społeczna gospodarka rynkowa". Nie ulegało wątpliwości, że jego ówczesne preferencje poszły ku silnym gospodarczo, a przede wszystkim – ku liberalizmowi gospodarczemu. Stąd też w Manifeście napisał: „Gospodarka, która przez półtora wieku była terenem radykalnej polaryzacji, przestaje być terenem konfrontacji lewicy i prawicy. Różnice powoli się zacierają, albowiem spór między liberalizmem a socjalizmem został już rozstrzygnięty. Gołym okiem widać, który system jest bardziej efektywny. Można też łatwo dowieść, że nie warto spierać się z rynkiem, bo w ostateczności rynek ma zawsze rację. Wiem, że te słowa są źle przyjmowane na polskiej lewicy, ale nic na to nie poradzę, że fakty mówią same za siebie"[53].

Dzisiaj nawet Jeffrey Sachs nazywa takie twierdzenia tezami konserwatywnej prawicy, tym samym rewidując – pod wpływem ostatnich doświadczeń amerykańskich – propagowane wcześniej przez siebie „terapie szokowe"[54].

W *Manifeście* Millera nie znajdziemy również postulatów, formułowanych z myślą o grupach słabszych ekonomicznie, a w tym wykluczonych.

Deklaracja konserwatywnych poglądów na gospodarkę padła ze strony Millera w okolicznościach, które charakteryzowały następujące

[53] „Wprost" z 31 lipca 2005 r. Podobne poglądy Leszek Miller rozwijał w wywiadzie udzielonym Piotrowi Najsztubowi, zob. „Przekrój" z 23 lipca 2005 r.

[54] Zob.: Wywiad J. Żakowskiego z Jeffreyem Sachsem, *Nauka przetrwania*, „Polityka" z 24 stycznia 2009 r., s. 30–34. Powiedział tam m.in.: „Wbrew doświadczeniu konserwatyści stworzyli wrażenie, że są tylko dwie drogi: prowadzący do katastrofy socjalizm albo dający bogactwo rynek" (*ibidem*, s. 31), oraz przyznał, że opowiedzenie się w czasach Ronalda Reagana za obecnością państwa w gospodarce było dla mówiącego dyskredytujące. W obawie przed tym przyzwolono w USA na rozrastanie się nędzy i nierówności społecznych.

dane: w roku wyborczym 2005 wartość „urzędowego" minimum socjalnego, stanowiącego granicę niedostatku wynosiła dla jednoosobowych gospodarstw domowych 595 złotych. Według danych zawartych w *Diagnozie Społecznej 2005*, wśród gospodarstw domowych sfera niedostatku dotykała w największym stopniu małżeństwa wielodzietne (48,5 procent) i rolników (50 procent), a największy odsetek gospodarstw domowych, żyjących w niedostatku występował w marcu 2005 roku w województwach: podkarpackim, warmińsko-mazurskim, lubelskim i świętokrzyskim. Najgłębszy niedostatek charakteryzował województwa: podkarpackie, świętokrzyskie, warmińsko-mazurskie i kujawsko-pomorskie[55] (w tych wszystkich województwach zwyciężyło w 2005 roku Prawo i Sprawiedliwość).

Nie ulega wątpliwości, że zwrot SLD na tory liberalizmu gospodarczego musiał zmienić układ interesów na scenie politycznej[56]. L. Miller jako przywódca partii wyraźnie uciekał od zasadniczego problemu dla współczesnej lewicy[57], czyli od nowego doświadczenia ludzi pracy najemnej w polskim kapitalizmie. W ten sposób ta potężna grupa społeczna straciła w walce interesów swą potencjalną reprezentację polityczną. Taki obrót wydarzeń musiał wpłynąć na utratę przez SLD wiarygodności i musiał zrodzić rozczarowanie, frustrację i gniew po stronie tych, którzy w 2001 roku powierzyli SLD władzę. I choć rola Millera „w przejściu na liberalizm", czyli w dołączeniu do silnych ekonomicznie nie budziła

---

[55] *Diagnoza Społeczna 2005. Warunki i jakość życia Polaków*, red. J. Czapiński i T. Panek, [online:] www.diagnoza.com, s. 236.

[56] Henryk Domański skwitował to sarkastycznie: „aktywiści PZPR zmienili się w zwolenników liberalizmu, technokracji i polityki monetarnej, typu Allan Greenspan", *Brakuje prawdziwego konfliktu* „Tygodnik Powszechny", nr 7 z 12 lutego 2006 r. Krytyka praktyki politycznej SLD za rządów Millera płynęła również ze strony analityków wewnątrz samego SLD. Na przykład Jerzy Wiatr w jednym z wywiadów ujawnił poglądy na temat negatywnych procesów drążących SLD od wewnątrz. Zob.: J. Wiatr, *SLD jest chore na władzę*, „Gazeta Wyborcza" z 22 czerwca 2003 r.

[57] Zob. K. Modzelewski, *Co się właściwie stało?,* „Bez Dogmatu", zima 2000, s. 2. Szerzej na ten temat tego samego autora [zob. *Dokąd od komunizmu*, Warszawa 1993. W innych, późniejszych wypowiedziach obserwatorów zagranicznych pojawiło się zaskoczenie tym, że Polska była „aż tak konserwatywna" za rządów SLD i premiera Leszka Millera; zob. Rozmowa z prof. Jean-Michel De Waele z Wolnego Uniwersytetu w Brukseli, *Lewicowość nie jest chorobą*, „Przegląd" z 10 maja 2009 r., s. 44–45.

wówczas wątpliwości, to należy zauważyć, że w ten sposób premier wyraził poglądy i interesy znaczącej części ówczesnego kierownictwa SLD[58].

Poza wyprowadzeniem na prostą stanu finansów publicznych (załatanie „dziury Bauca", a nawet pozostawienie przez rząd Marka Belki nadwyżki budżetowej w wysokości 8 miliardów złotych), do osiągnięć rządu Millera należy zaliczyć przystąpienie Polski do Unii Europejskiej. Jednakże w atmosferze szybkiego zużywania się poparcia dla SLD partia nie była już w stanie skutecznie przekuć tego wydarzenia na poczet sukcesu i wskazać kolejne, ważne dla partii cele strategiczne. Odpłynął od niej – jak się okazało po kolejnych kampaniach wyborczych: na trwałe – elektorat, wcześniej upatrujący w obecności socjaldemokracji na scenie parlamentarnej nadziei na systematyczną poprawę własnego losu, w tym warunków bytowych.

Refleksja po latach: model integracyjno-redystrybucyjny czy polaryzacyjno-dystrybycyjny?

Przystąpienie do Unii Europejskiej wpłynęło przede wszystkim na polski rynek pracy. W następnych latach można było zaobserwować gwałtowny *exodus* młodych ludzi z Polski do „starych" państw europejskich (w szczególności do Anglii, Irlandii, Francji i Niemiec), gdzie za pracę niewymagającą często przygotowania specjalistycznego wynagradzano ich znacznie lepiej niż w Polsce[59]. Pierwsza fala wyjazdów w poszukiwaniu zatrudnienia za granicą (lata 2005–2007) rozwiązywała wprawdzie ludziom problem podstawowy, czyli uzyskanie środków do życia w zamian za wykonywaną pracę, zrodziła jednakże kolejne problemy społeczne, jak wypływ z kraju najbardziej żywotnej populacji, rozbicie rodzin i nie zawsze sukces w organizowaniu sobie za granicą życia na nowo.

Unia Europejska odwołuje się w swych dokumentach do modelu społecznej, zrównoważonej gospodarki rynkowej, opartej nie tylko na aktywnej polityce państwa, ale również na społeczeństwie obywatelskim i godzeniu konkurencji rynkowej z solidarnością społeczną (Konstytucja UE, część I: „Definicje i cele Unii").

---

[58] Zob. na ten temat: K. Pilawski, *Akuszer i grabarz*, „Przegląd" z 30 października 2011 r., s. 10–13.

[59] *Ibidem*, s. 201 i nast.

W Strategii Lizbońskiej UE podkreśla potrzebę zrównoważonego wzrostu gospodarczego oraz rozwoju społecznego, co stanowi elementarne cechy społecznej gospodarki rynkowej. Dokumenty te stanowią powód, dla którego zarówno lewicowi parlamentarzyści, jak i sympatycy lewicy powinni przestać ignorować konstytucyjną zasadę społecznej gospodarki rynkowej, „rozpracować" ją na nowo (z uwzględnieniem doświadczeń dwudziestu pięciu lat polskiego kapitalizmu) i przygotować wizję rozwoju gospodarczego z myślą o więziach społecznych i wielkim kapitale społecznym, jakim dziś dysponują Polki i Polacy.

Między innymi Ryszard Szarfenberg zwraca uwagę na to, że przy planowaniu nowej strategii rozwoju należy uwzględnić cele tradycyjnie ważne dla lewicy: równouprawnienie, równość i sprawiedliwość oraz demokracja partycypacyjna[60]. Taki model rozwoju określa się w teorii jako integracyjno-redystrybucyjny (MIR), w przeciwieństwie do modelu polaryzacyjno-dyfuzyjnego (MPD), zaproponowanego znów niedawno przez rządowy zespół Michała Boniego. Chodzi tu o długookresową strategię rozwoju kraju zawartą w raporcie pt. *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*[61]. Ogłoszenie jej nie zahamowało drugiej fali emigracji na przełomie 2012 i 2013 roku. Dane wskazują, że w roku 2013 mogło wyjechać z Polski nawet pół miliona osób, ponieważ „życie w Polsce nie spełnia oczekiwań". Wśród emigrujących dominują ludzie do 35 roku życia, wyjazd za granicę rozważają nawet ci, którzy zarabiają w Polsce powyżej 5 tysięcy złotych (na przykład lekarze)[62].

Od 2005 roku Polską rządzi nieprzerwanie prawica, realizując w praktyce gospodarczej liberalny model zarządzania gospodarką.

---

[60] R. Szarfenberg, *Możliwe modele rozwojowe dla Polski i ich konsekwencje społeczne*, http://rszarf.ips.uw.edu.pl. W literaturze ekonomicznej na ogół prezentowana jest opinia, że socjaldemokratyczny model gospodarczy realizowany jest z dobrym skutkiem w krajach skandynawskich (Szwecja, Norwegia, Dania). Zob.: G. Gołębiewski, *Modele kapitalizmu a kierunek rozwoju gospodarczego Polski*, „Współczesna Ekonomia" 2007, nr 3 (kwartalnik naukowy WSFiZ w Warszawie).

[61] Zob.: www.polska2030.pl. Należy zauważyć, że dyskusja nad tym raportem szybko zamarła, a po odejściu Michała Boniego ze składu rządu nikt z ekipy rządzącej nie powoływał się już na tę strategię.

[62] Zob.: J. Kowalski, *Emigracyjne tsunami 2013 r.*, „Dziennik Gazeta Prawna" z 11 lutego 2014 r.; *Polacy na walizkach. Emigracyjny efekt domina,* „Newsweek" z 24 marca 2014 r., s. 30.

Pora na wskazanie wyraźnej alternatywy. Postulowanie państwa o orientacji społecznej powinno stać się miarą współczesnej lewicowej „racji stanu". Przemiany 1989 roku przyniosły Polsce restytucję kapitalizmu, a w ślad za tym społeczeństwu dano równość szans w sferze polityczno-prawnej i nierówności w sferze ekonomicznej.

Lewica socjaldemokratyczna uczestniczyła w tym procesie w różny sposób i z różnym skutkiem: wtedy, kiedy otwarcie reprezentowała interesy ludzi słabszych ekonomicznie, zyskiwała uznanie i poparcie społeczne; gdy decyzjami swojego kierownictwa przeszła na stronę silniejszych: stała się dla dotychczasowych wyborców bezużyteczna, ponieważ prawicowe pomysły na państwo i gospodarkę stały się już dawno domeną partii konserwatywnych, wspieranych przez coraz silniejsze grupy kapitałowe.

Przypomnijmy, że przytoczone na początku wywodu definicje nie straciły na aktualności. Warto w tym miejscu przywołać niedawną opinię ekonomisty Zdzisława Sadowskiego, który na pytanie: jakiego ładu społeczno-gospodarczego potrzebuje Polska, odpowiada, że naszemu krajowi potrzebna jest koniunkcja liberalizmu demokratycznego z socjaldemokratyzmem, czyli chodzi o „taki ład gospodarczy, który będzie spełniał strukturalne i instytucjonalne wymagania społecznej gospodarki rynkowej, a jednocześnie będzie nastawiony na bieżące korygowanie podziału rynkowego w imię sprawiedliwości społecznej przez regulacyjne działanie państwa"[63].

[63] Z. Sadowski, *Jakiego ładu społeczno-gospodarczego potrzebuje Polska*?, „Zdanie", nr 1–2 (152–153) z 2012 r., s. 25.

Część II
Aktywność międzynarodowa

Jerzy Jaskiernia

Aleksandra Kwaśniewskiego prointegracyjna wizja polskiej racji stanu i efekty jej realizacji

Uwagi wprowadzające

Prezydent Aleksander Kwaśniewski należy do tych polityków, których myśl i działanie w znaczącym stopniu przyczyniły się do ukształtowania oblicza ustrojowego III RP i polskiej polityki zagranicznej. Złożyły się na to w szczególności: 1) aktywność A. Kwaśniewskiego przy Okrągłym Stole, gdy przesądzany był kształt procesu transformacji ustrojowej Polski; 2) rola A. Kwaśniewskiego jako przywódcy Socjaldemokracji Rzeczypospolitej Polskiej w określaniu kierunku ideowego tej formacji politycznej oraz wkład w tworzenie szerokiej platformy programowej w postaci Sojuszu Lewicy Demokratycznej (SLD); 3) kluczowe znaczenie A. Kwaśniewskiego w pracach nad uchwaleniem Konstytucji RP; 4) jego wpływ, jako prezydenta RP, na proces wprowadzenia Polski do struktur północnoatlantyckiego bezpieczeństwa i do Unii Europejskiej (UE).

Choć działania te następowały na płaszczyznach politycznych i ustrojowych o różnym charakterze, to jednak towarzyszyła im w sposób trwały, reprezentowana przez A. Kwaśniewskiego, prointegracyjna

wizja polskiej racji stanu, łącząca kreowanie bezpiecznej przyszłości Polski w powiązaniu z członkostwem w Pakcie Północnoatlantyckim (NATO) i Unii Europejskiej. Odegrała ona kluczową rolę w kształtowaniu przez Kwaśniewskiego ideowego oblicza SdRP (SLD), w nadawaniu prointegracyjnego kształtu ustawie zasadniczej w okresie przewodnictwa A. Kwaśniewskiego Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, a także w kreowaniu i wdrażaniu polskiej polityki zagranicznej w okresie, gdy Kwaśniewski – jako prezydent RP – mógł w sposób bezpośredni na nie oddziaływać.

Okres Okrągłego Stołu

Postawa A. Kwaśniewskiego i eksponowana przez niego aksjologia polskiej racji stanu dały wyraz już w okresie obrad Okrągłego Stołu. Odmienił on – jak wskazuje Maria Jarosz – bieg historii Polski. Było to modelowe przejście od systemu autorytarnego do systemu demokratycznego, opartego na porozumieniu umiarkowanych przedstawicieli dwóch stron: władzy i opozycji. W imię odpowiedzialności za losy Polski potrafiły się one wznieść ponad dzielący je konflikt. We wczesnych realiach porozumienie okrągłostołowe było wydarzeniem bez precedensu[1].

A. Kwaśniewski, jako uczestnik tamtych zdarzeń, powiedział, że będzie powtarzał jako swoistą mantrę albo wyzwanie wiary, że „Okrągły Stół jest jednym z najważniejszych wydarzeń historycznych, był pierwszym **udanym, bezkrwawym powstaniem narodowym**. Powstaniem bez barykad i bez ofiar. Zamiast tego był **dialog, trudne, uciążliwe rozmowy, tłumaczenie własnych racji i próba zrozumienia drugiej strony**. W konsekwencji powstanie nasze polegało na tym, że powstaliśmy z krzeseł i mogliśmy uścisnąć sobie ręce. I mogliśmy, zamiast leczyć powstańcze rany, zacząć realizować zawarte porozumienia. Już bardziej sobie ufając, z nadzieją, ale bez obaw"[2] [podkr. – J.J.].

---

[1] Zob. M. Jarosz, *Obyś żył w ciekawych czasach*, Warszawa 2009, s. 23 i nast.

[2] A. Kwaśniewski, *Okrągły Stół jako fundament III Rzeczypospolitej* [w:] *Okrągły Stół. Droga do demokratycznej Polski*, red. J. Reykowski, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2010, s. 20.

W spojrzeniu Kwaśniewskiego Okrągły Stół traktowany jest jako swojego rodzaju metr z Sevre w wyznaczaniu drogi przejścia od autorytatywnych rozwiązań ustrojowych do systemu demokratycznego. Składały się na to następujące elementy: „a) zdolność kierownictw obu stron konfliktu nie tylko do rozmowy między sobą, ale także do czasem równie trudnego dialogu z oponentami we własnych obozach i przekonywania ich do słuszności wybranej drogi; b) negocjacyjna odwaga połączona z wyobraźnią, pozwalająca na przyjmowanie rozwiązań i zawieranie kompromisów, także w sytuacjach, gdy nie do końca zdawano sobie sprawę z ich nie tylko krajowych, ale też globalnych konsekwencji; c) zawarcie porozumienia w kwestiach zasadniczych, które na tyle zmieniały reguły życia politycznego i społecznego, iż niemożliwy był już powrót do stanu sprzed rozpoczęcia obrad, a jednocześnie były to także takie kwestie, które w sposób naturalny, ale także i zasadniczy otwierały szeroko drzwi do dalszych przemian; d) umiejętność zrozumienia drugiej strony rozmów i zdolność do zmiany schematów myślenia o jej przedstawicielach, zamiana obrazu przeciwnika i wroga na wizerunek partnera, choć konkurenta, z którym można się różnić i spierać, ale z którym można się także w wielu sprawach porozumieć i co ważne: wiedzieć, że porozumienie zostanie dotrzymane”[3].

W okresie tym polska racja stanu, w rozumieniu A. Kwaśniewskiego, wiązała się z potrzebą zastosowania metody dialogu i porozumienia, które mogłyby prowadzić do ewolucyjnych przekształceń ustrojowych, torujących drogę systemowi demokratycznemu i pluralistycznemu.

Powstanie Socjaldemokracji Rzeczypospolitej Polskiej (SdRP) i Sojuszu Lewicy Demokratycznej (SLD)

W okresie po przekształceniach ustrojowych 1989 roku Aleksander Kwaśniewski, jako przywódca SdRP, a także lider SLD, będącego w okresie jego przewodnictwa sojuszem wyborczym łączącym różne lewicowe partie, związki zawodowe, organizacje młodzieżowe i społeczne, odegrał istotną rolę w nadaniu ideowego oblicza tworzącego się ruchu lewicowego w warunkach demokracji i pluralizmu politycznego. Zasługą Kwaśniewskiego było w tym okresie w szczególności to, że kierowana

[3] *Ibidem*, s. 24–25.

przez niego partia opowiedziała się za procesem integracji europejskiej, a także miejscem Polski w strukturze bezpieczeństwa atlantyckiego (NATO). Ten kierunek nie był przecież oczywistą opcją, a niektórzy spodziewali się, że SdRP wykaże tu zachowawczą postawę, kierując się dawnymi sentymentami politycznymi. Niewątpliwie dało tu o sobie znać postrzeganie przez Kwaśniewskiego prointegracyjnej koncepcji polskiej racji stanu. Świadczyło to o tym, że jego postawa przy Okrągłym Stole, torująca drogę przemianom demokratycznym, nie była wynikiem „taktycznego posunięcia", a odzwierciedlała przemyślaną postawę, która została potwierdzona po 1989 roku aktywnym włączeniem się w proces budowy pluralistycznego systemu politycznego.

Polska specyfika okresu transformacji, zapoczątkowanego w 1989 roku, charakteryzowała się tym, że główna partia nurtu socjaldemokratycznego: Socjaldemokracja Rzeczypospolitej Polskiej (SdRP), a następnie Sojusz Lewicy Demokratycznej (SLD) wyrosły genetycznie z Polskiej Zjednoczonej Partii Demokratycznej (PZPR), co w pierwszej fazie transformacji powodowało, że były postrzegane bardziej w kategoriach formacji „postkomunistycznych"[4] niż rzeczywiście socjaldemokratycznych. Nowe elity polityczne widziały Socjaldemokrację RP nie jako partię reformatorów włączających się w tworzenie nowego systemu społeczno-politycznego i gospodarczego, lecz jako ugrupowanie zachowawcze, dążące do hamowania przekształceń ustrojowych i powrotu do „realnego socjalizmu"[5]. Wydawało się wówczas, że „postkomuniści" nie mają szans na odegranie jakiejkolwiek roli na scenie politycznej[6]. Dylemat ten uwidaczniał się również w postawie Międzynarodówki Socjalistycznej, której potrzeba było kilku lat na uznanie, że SdRP (a następnie: SLD) mogą być przyjęte do rodziny partii socjaldemokratycznych. Wbrew uporczywie powtarzanej przez publicystów prawicy tezie o nagłym, dokonanym w ciągu jednej nocy, „przemalowaniu się" dawnej partii komunistycznej

[4] Pojęcie „lewicy postkomunistycznej" zaproponowała M. Grabowska, *Podział postkomunistyczny: Społeczne podstawy polityki w Polsce po 1989 roku*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar", Warszawa 2004, s. 99.

[5] Zob. J. Kornaś, *Emergencja, konsolidacja i dekompozycja głównego nurtu socjaldemokracji polskiej po 1989 roku* [w:] *Lewica w III RP: Instytucjonalizacja i otoczenie*, red. K. Janik, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2010, s. 34.

[6] Zob. M. Nowak, *Historia polskiej lewicy parlamentarnej w latach 1989––2009 oraz jej perspektywy rozwoju*, „Forum Klubowe" 2010, nr 3–4, s. 103.

w partię socjaldemokratyczną, proces formowania się SdRP jako autentycznie nowej, socjaldemokratycznej partii lewicy trwał od pewnego czasu i nie zakończył się w dniu, kiedy SdRP została powołana do życia. Droga do nowej partii wiodła przez wieloletnią działalność nurtu socjaldemokratycznego w PZPR[7]. Wyborcza klęska PZPR w wyborach czerwcowych 1989 roku wpędziła partię i jej członków, a w szczególności aktyw centralny, w stan całkowitego paraliżu. Partia, jako siła polityczna, praktycznie przestała istnieć[8]. Najszybciej z powyborczego szoku otrząsnęły się środowiska partyjnych reformatorów w akademickich organizacjach partyjnych oraz partyjnych wydawnictwach i uczelniach. Stały się one inicjatorami najbardziej śmiałych koncepcji i inicjatyw politycznych, które narzuciły ton debacie partyjnej. Szczególne znaczenie miał tu Ruch 8 Lipca[9].

Dla historyka państwowości polskiej istotne będzie dostrzeżenie, że SdRP, od momentu powstania, stanęła na gruncie demokratycznych przemian i jednoznacznie opowiedziała się za budową demokratycznego, pluralistycznego systemu politycznego. To stwierdzenie dziś wydać się może banalne, ale nie można zapominać, że SdRP postrzegana była, nie tylko przez obserwatorów zewnętrznych, jako „partia postkomunistyczna", a w tej sytuacji szczególnie wnikliwie analizowano, czy zdecydowanie odcięła się od tradycji komunistycznej, związanej z koncepcją dyktatury proletariatu, kierowniczą rolą partii komunistycznej i brakiem wolnych wyborów. Stąd szczególne znaczenie miało hasło liderów SdRP, wielokrotnie eksponowane przez A. Kwaśniewskiego: „Tyle władzy, ile poparcia społecznego". Oznaczało ono, że SdRP chce szukać powodzenia politycznego za pomocą kartki wyborczej i nie zamierza powracać do czasów, gdy o pozycji politycznej przesądzały inne czynniki niż wynik wyborów.

Znaczenie takiego stanowiska SdRP uwidacznia się w związku z tym, że przemiany demokratyczne miały jeszcze wówczas słabe podstawy, a czynnikiem komplikującym była sytuacja w ZSRR. Zwłaszcza tzw.

---

[7] Zob. J.J. Wiatr, *W poszukiwaniu lepszego socjalizmu: nurt reformatorski w PZPR*, „Myśl Socjaldemokratyczna" 2009, nr 1–2; *idem*, *SdRP 1990–1999: nowa partia polskiej lewicy*, „Myśl Socjaldemokratyczna" 2010, nr 1, s. 6.

[8] Zob. A. Materska-Sosnowska, *Socjaldemokracja Rzeczypospolitej Polskiej: Dostosowanie syndykatu władzy do zasad demokracji parlamentarnej*, Dom Wydawniczy „Elipsa", Warszawa 2006, s. 38.

[9] Zob. Z. Siemiątkowski, *Geneza Socjaldemokracji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Myśl Socjaldemokratyczna" 2010, nr 1, s. 17.

pucz Janajewa (sierpień 1991 roku) mógł być postrzegany jako próba przywrócenia politycznego *status quo ante* w Związku Radzieckim, ale – gdyby się powiódł – nie pozostałoby to bez wpływu na sytuację młodych demokracji w Europie Środkowej i Wschodniej, gdzie następował proces konsolidacji politycznej m.in. w oparciu o standardy demokratyczne Rady Europy[10]. Zachowanie się liderów SdRP w okresie puczu nie pozostawiało wątpliwości, że nowa partia w sposób jednoznaczny i trwały postawiła na wspieranie demokratycznego rozwoju Polski oraz zamierza budować swą pozycję w oparciu o reguły pluralistycznego systemu politycznego[11].

Prace nad uchwaleniem i aprobatą w referendum Konstytucji RP

Patrząc na wkład Socjaldemokracji Rzeczypospolitej Polskiej (SdRP), partii działającej w latach 1990–1999, w rozwój III Rzeczypospolitej, można uwzględniać różne konteksty i płaszczyzny[12]. Jedną z zasadniczych jest wkład SdRP w wybór modelu ustrojowego RP. Składa się na to zarówno postawa, jaką zajęła SdRP u progu przekształceń ustrojowych i politycznych, dokonujących się po 1989 roku, opowiadając się jednoznacznie za demokratycznymi przemianami, jak też kluczowe znaczenie, jakie partia ta odegrała, będąc czołową siłą Sojuszu Lewicy Demokratycznej (SLD), w przyjęciu Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku.

Zrządzeniem losu SLD, kierowany przez Aleksandra Kwaśniewskiego, znalazł się w 1993 roku w sytuacji partii, która musiała wziąć na siebie główny ciężar odpowiedzialności za przygotowanie ustawy zasadniczej. W odbytych we wrześniu 1993 roku wyborach do Sejmu SLD uzyskał 20,41 procent głosów, co w przekładni na mandaty dało aż 171 miejsc

[10] Por. *Rada Europy a przemiany demokratyczne w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, red. J. Jaskiernia, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2010.

[11] Zob. *idem*, *Wpływ Socjaldemokracji Rzeczypospolitej Polskiej na wybór modelu ustrojowego III RP*, „Myśl Socjaldemokratyczna" 2010, nr 1, s. 25.

[12] Zob. *idem*, *Socjaldemokracja w procesie transformacji systemowej Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Ruch Socjaldemokratyczny Rzeczypospolitej Polskiej (1989–2010)*, red. K. Leszczyńska, E. Olszewski, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2011, s. 22 i nast.

w Sejmie (37,2 procent). SLD, wraz z Polskim Stronnictwem Ludowym, które uzyskało 15,40 procent głosów i odpowiednio 132 mandaty (28,7 procent), utworzył rząd koalicyjny. Najistotniejszym faktem politycznym było jednak to, że w wyborach tych prawie 35 procent głosów czynnego elektoratu prawicowego zostało „zmarnowanych", bo partie te nie zdołały przekroczyć progu wyborczego 5 procent, jaki przewidywała nowa ordynacja wyborcza[13]. W komentarzach podkreślano, że prawica przegrała „na własne życzenie"[14], bo nie wyciągnęła wniosków z konsekwencji nowych mechanizmów wyborczych. Efekt wyborów parlamentarnych w 1993 roku nie wynikał więc z raptownego przesunięcia się sympatii politycznych z prawa na lewo, a była to konsekwencja „znacznie bardziej złożonego procesu, w którym rolę odegrały i przepisy prawa wyborczego, i decyzje kierownictw partii, i wielowymiarowa siatka podziałów oraz zróżnicowań politycznych wśród samych wyborców"[15]. Choć z punktu widzenia formalnego nie można było kwestionować legitymizacji tak wyłonionego parlamentu, to jednak nietrudno było przewidzieć, że pojawią się głosy, które będą podawały w wątpliwość to, czy tak ukształtowany parlament ma tytuł moralny do uchwalenia nowej konstytucji. Janina Zakrzewska wskazywała, że „zrozumiała jest obawa tych, którzy z różnych przyczyn, przede wszystkim historycznych, z pewnym lękiem myślą o konstytucji uchwalonej przez parlament wyłoniony w roku 1993"[16]. Niektórzy wręcz lansowali tezę, że mieliśmy do czynienia z „niereprezentatywnym parlamentem do uchwalenia konstytucji"[17]. Inni w sposób bardziej stonowany wskazywali, że pojawił się „problem legitymizacji parlamentu

[13] Zob. Z. Jarosz, *Nowa ordynacja wyborcza do Sejmu*, „Państwo i Prawo" 1993, z. 7, s. 11.

[14] A.K. Piasecki, *Wybory. Parlamentarne – samorządowe – prezydenckie*, Wydawnictwo AKAPIT, Zielona Góra 2004, s. 45.

[15] K. Jasiewicz, *Anarchia czy pluralizm? Podziały polityczne i zachowania wyborcze w roku 1991 i 1993*, [w:] *Wybory parlamentarne 1991 i 1993 a polska scena polityczna*, red. S. Gebethner, Warszawa 1995, s. 49.

[16] J. Zakrzewska, *Glosa do uchwalenia konstytucji*, [w:] *Z teorii i praktyki konstytucjonalizmu. Prace ofiarowane Profesorowi Andrzejowi Gwiżdżowi*, „Studia Iuridica", t. 28, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1995, s. 223.

[17] M. Krukowski, P. Siennicki, *Majowa konstytucja*, „Nowe Państwo", 4 kwietnia 1997 r. Por. P. Polmański, *„Gra konstytucją"*, „Dziennik Zachodni", 3 kwietnia 1997 r.

do uchwalenia konstytucji"[18]. Mirosław Wyrzykowski zwrócił uwagę na szczególny kontekst psychologiczno-polityczny: konstytucję dla państwa demokratycznego mieli tworzyć ci, którzy w wyniku Okrągłego Stołu (1989) i w konsekwencji wyborów parlamentarnych w tymże roku oddali władzę polityczną. Ci zaś, którzy byli prawdziwymi „ojcami" zmian demokratycznych, na skutek zawirowań politycznych (i dzięki własnej ignorancji) nie dość, że znaleźli się w roli opozycji, to na dodatek opozycji pozaparlamentarnej, która „mogła co najwyżej powoływać się na uzasadnienie moralne swych żądań"[19].

Konsekwencją tego stanu rzeczy było to, że siły prawicowe niereprezentowane w parlamencie dążyły do tego, by uniemożliwić uchwalenie przez Zgromadzenie Narodowe w tym składzie ustawy zasadniczej, co oznaczałoby przeniesienie prac na kolejną kadencję, gdzie zakładano (słusznie, jak wykazał to przebieg wyborów parlamentarnych w 1997 roku), że nowy parlament będzie zdominowany przez prawą stronę sceny politycznej, gdyż nie popełni ona błędu rozczłonkowania. W tej sytuacji A. Kwaśniewski, obejmując przewodnictwo Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, stał się głównym strategiem posunięć na rzecz uchwalenia nowej ustawy zasadniczej. Przyszło mu działać w niezwykle złożonych warunkach, ale i tym razem dało znać postrzeganie przez niego polskiej racji stanu, opartej na dialogu i porozumieniu. Obecny tu był też element „integracyjny", bo wiadomym było *in statu nascendi* prac konstytucyjnych, że nowa ustawa zasadnicza, poprzez swe postanowienia, ma utorować drogę do członkostwa Polski w Unii Europejskiej.

Fakt ograniczonej reprezentatywności politycznej Zgromadzenia Narodowego spowodował, że – by łagodzić ten efekt – zostały wprowadzone zmiany do ustawy konstytucyjnej o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, które miały przyczynić się do uspołecznienia procesu przygotowania i uchwalenia konstytucji[20]. Prawo

---

[18] W. Kręcisz, W. Orłowski, *Przygotowanie, uchwalenie i ogólna charakterystyka Konstytucji z 1997 r.*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, VERBA, Lublin 2006, s. 100.

[19] M. Wyrzykowski, *Konstytucja negocjacji i kompromisu*, [w:] *Konstytucja – wybory – parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi*, red. L. Garlicki, Warszawa 2000, s. 227.

[20] Zob. R. Chruściak, *Prawne podstawy przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, [w:] *Przestrzeń polityki*

do inicjatywy ustawodawczej, w zakresie przedstawienia Zgromadzeniu Narodowemu projektu nowej konstytucji, przyznano grupie przynajmniej 500 tysięcy osób mających czynne prawo wyborcze do Sejmu (art. 2a). W oparciu o to zgłoszono tzw. projekt obywatelski, popierany przez NSZZ „Solidarność". Pociągnęło to jednak za sobą, eksponowaną w mediach masowych interpretację, w myśl której z projektu obywatelskiego uczyniono zasadniczy (w rozumieniu – najważniejszy) sposób inicjowania konstytucji, osłabiając społeczny wymiar pozostałych projektów jako „nieobywatelskich"[21]. Poważniejszym problemem było to, że autorzy projektu obywatelskiego zażądali, by projekt był poddany pod referendum równolegle do projektu wypracowanego przez Komisję Konstytucyjną Zgromadzenia Narodowego[22], co pozostawało w sprzeczności z procedurą zawartą w ustawie konstytucyjnej o trybie uchwalania konstytucji. Przyjęcie takiego żądania w istocie podważałoby tryb uchwalenia konstytucji, pomijając nawet fakt, że projekt ten nie był poddany choćby minimalnej „obróbce" legislacyjnej i nie wiadomo, kto miałby wziąć odpowiedzialność za jego kształt. Zmieniałoby to charakter referendum zatwierdzającego (ratyfikacyjnego), gdzie przedmiotem decyzji jest projekt będący efektem prac parlamentu.

Oczywistym było, że – wobec struktury politycznej Zgromadzenia Narodowego – dojście do ustawy zasadniczej będzie musiało oznaczać poszukiwanie kompromisu zarówno w ramach parlamentu, jak też z siłami pozaparlamentarnymi. Idea kompromisu została wyartykułowana u progu prac konstytucyjnych, podjętych przez parlament wyłoniony w 1993 roku Przewodniczący Komisji Konstytucyjnej, Aleksander Kwaśniewski mówił na inauguracyjnym posiedzeniu Komisji: „Doświadczenia konstytucjonalizmu europejskiego wyraźnie pokazują, że właśnie przez kompromis pomiędzy różnymi interesami społecznymi i oczekiwaniami obywatelskimi budowano skutecznie ustawy zasadnicze w krajach rozwiniętej,

---

i spraw wyznaniowych. Szkice dedykowane Profesorowi Januszowi Osuchowskiemu z okazji 75-lecia urodzin, red. B. Górowska, INP UW, Warszawa 2004, s. 66.

[21] Por. H. Kowalik, *Jeszcze Polska nie zginęła…*, „Trybuna Śląska", 24 marca 1997.

[22] Postulat taki wysunął na forum Zgromadzenia Narodowego przewodniczący NSZZ „Solidarność" Marian Krzaklewski. Zob. Sprawozdanie stenograficzne z 3 posiedzenia Zgromadzenia Narodowego w dniach 24–28 lutego 1997 r., cz. 1, Warszawa 1997, s. 75.

czy tworzącej się demokracji. Byłoby więc dobrze, abyśmy poszli tą drogą i abyśmy potrafili stworzyć właśnie konstytucję obywatelskiego kompromisu"[23]. Wyrażona w ten sposób jednoznaczna wola poszukiwania takiego kompromisu musiała się jednak realizować w konkretnych uwarunkowaniach politycznych, jakie tworzyły wyniki wyborów i skład Zgromadzenia Narodowego. Niezależnie bowiem od intencji przywódcy największego ugrupowania szczególnie ważne jest to, jakie motywacje towarzyszyły innym uczestnikom postępowania konstytucyjnego, a także tym siłom politycznym, które nie znalazły się w parlamencie[24].

Sojusz Lewicy Demokratycznej zaprezentował swój projekt ustawy zasadniczej[25], który zawierał lewicową wersję wszystkich podstawowych dylematów ustrojowych. Potwierdzało to trwałą, jednoznaczną orientację demokratyczną SLD i gotowość przyczynienia się do umocnienia systemu opartego na pluralizmie politycznym. Kluczowym stwierdzeniem projektu było to, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Zasada demokratycznego państwa prawnego oznaczała konieczność przestrzegania prawa oraz to, że akty prawne władzy publicznej, z których wynikają prawa lub obowiązki, mają moc obowiązującą tylko wtedy, gdy zostają wydane z mocy ustawy i z powołaniem na nią. Inne elementy demokratycznego państwa prawnego zawarte w projekcie to między innymi badanie zgodności ustaw z konstytucją przez Trybunał Konstytucyjny (z prawem do ostatecznego rozstrzygania), instytucje Kanclerza Prawa i Rzecznika Praw Obywatelskich oraz zasada podziału władz. Specyfiką projektu SLD było uznanie jednoizbowego Sejmu, przy jednoczesnej „otwartości na debatę o dwuizbowości", za najwyższy organ państwa w zakresie ustawodawstwa, a Rady Ministrów – za najwyższy organ w zakresie władzy wykonawczej. Prezydent RP – w myśl tego projektu – miał stać ponad podziałem władz

[23] Stenogram z posiedzenia Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego w dniu 9 listopada 1993 r.

[24] Zob. J. Jaskiernia, *Wokół nowej konstytucji* [w:] *Lewica w III RP: Lewica w praktyce rządzenia*, red. D. Waniek, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2010, s. 39 i nast.

[25] Zob. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (projekt podpisany przez grupę 68 posłów i senatorów Sojuszu Lewicy Demokratycznej – Klubu Parlamentarnego)*, [w:] *Projekty konstytucji 1993–1997,* cz. I, oprac. R. Chruściak, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1997, s. 91.

– który obejmował również władzę sądowniczą – i nie był częścią władzy wykonawczej. Projekt opierał się na logice systemu parlamentarno-gabinetowego, w którym większość parlamentarna powinna mieć prawo do utworzenia rządu. Drugim członem konstrukcji nośnej projektu SLD była zasada urzeczywistniania sprawiedliwości społecznej. Formuła ta nie miała jednak oznaczać powrotu do konstytucyjnej konstrukcji praw socjalnych zawartych w konstytucji PRL. Nowa konstytucja miała być bowiem „realna, rzeczywista i zakotwiczona w mechanizmie gospodarki rynkowej". Istotnym argumentem było to, że nowa konstytucja miała być „aktem bezpośrednio egzekwowalnym". W kwestii stosunków państwo–kościół projekt opowiadał się za świeckim charakterem państwa, rozumianym jako „państwo niewyznaniowe"[26].

Niezależnie od istnienia projektu konstytucyjnego, zgłoszonego przez SLD, który w istotny sposób oddziaływał na kształt ustawy zasadniczej, a także roli SLD i osobiście A. Kwaśniewskiego w wypracowaniu kompromisu konstytucyjnego, należy też uwzględnić, że nie udałoby się uchwalić Konstytucji, a także uzyskać dla niej poparcia w referendum bez aktywnego zaangażowania posłów i senatorów SLD[27], a także prezydenta Kwaśniewskiego. Wskazywano, że Konstytucja RP była wyrazem współdziałania „koalicji konstytucyjnej", złożonej, obok SLD, z Polskiego Stronnictwa Ludowego, Unii Pracy i Unii Wolności[28]. Lewicy udało się wówczas przezwyciężyć izolację wobec szerszego spektrum politycznego, czego przejawem była współpraca centrolewicy („partie łuku konstytucyjnego") w opracowaniu i przyjęciu Konstytucji[29]. Poszczególne rozwiązania przyjmowane były jednak w atmosferze sporów merytorycznych i politycznych[30].

---

[26] Zob. R. Chruściak, *Uwagi o projektach konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z lat 1989–1997*, [w:] *Projekty konstytucji 1993–1997*…, s. 20.

[27] Zob. B. Kowalska, *Posłowie i senatorowie lewicy w parlamencie polskim w latach 1989–2007,* [w:] *Lewica w III RP: Instytucjonalizacja i otoczenie*…, red. K. Janik, s. 53.

[28] Zob. R. Chruściak, W. Osiatyński, *Tworzenie konstytucji w Polsce w latach 1989–1997*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2001, s. 294.

[29] Zob. T. Godlewski, *Lewica w polskim systemie partyjnym*, [w:] *Partie i system partyjny RP. Stan i perspektywy*, red. K. Kowalczyk, Ł. Tomczak, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2007, s. 75.

[30] Zob. S.J. Pastuszka, *Konstytucyjne spory na drodze do demokracji*, „Przegląd Humanistyczny" 2002, nr 5, s. 144.

Przebieg prac konstytucyjnych niewątpliwie potwierdził, że Sojusz Lewicy Demokratycznej, kierowany przez A. Kwaśniewskiego, odegrał w pracach nad uchwaleniem nowej ustawy zasadniczej kluczową rolę. Lewica z jednej strony otrzymała mandat do tworzenia ustawy zasadniczej (niewątpliwie stawkę tę eksponowano w kampanii wyborczej do parlamentu w 1993 roku) i czuła historyczną misję, której starała się sprostać, z drugiej zaś przyszło jej realizować tę misję w złożonych okolicznościach: gdy środowiska prawicowe wykorzystywały ograniczoną reprezentatywność polityczną parlamentu wyłonionego w 1993 r. do kontestowania trybu prac nad ustawą zasadniczą, spowalniania prac, czy wręcz dążenia do tego, by przedmiotem prac był nie projekt wypracowany przez Zgromadzenie Narodowe, ale alternatywny projekt obywatelski. Główny wysiłek lewicy koncentrował się w związku z tym nie tylko na tym, aby w jak najwyższym stopniu przenieść aksjologię lewicowej myśli konstytucyjnej do treści tworzonej ustawy zasadniczej, ale by w ogóle doprowadzić do sfinalizowania prac nad ustawą zasadniczą. Polska bowiem, choć była prekursorem zmian politycznych w Europie Środkowej i Wschodniej, zostawała najwyraźniej w tyle za innymi państwami w dążeniu do uchwalenia ustawy zasadniczej, która by odzwierciedlała radykalne przemiany ustrojowe. Przemianom tym brak było ustrojowego filaru stabilizującego je. Z tym wiązało się więc wyzwanie, które musiała podjąć – w wyniku decyzji Suwerena podjętych w 1993 r. – lewica. Ich ukoronowaniem było uchwalenie Konstytucji przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 roku, a następnie zatwierdzenie jej przez naród w referendum konstytucyjnym.

Prezydentura Aleksandra Kwaśniewskiego (1995–2005) i oceny procesu integracji formułowane po jej zakończeniu

Charakterystyczną cechą kultury sprawowania władzy w okresie prezydentury A. Kwaśniewskiego było zaangażowanie na rzecz podstawowych wartości konstytucyjnych, do których należy uznanie, że Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym, co wymaga dialogu i współdziałania, łączenia ludzi, a nie przeciwstawiania ich sobie, respektowania praw człowieka, a nie budowania systemu opartego na ograniczaniu praw. Do podstawowych wartości tej prezydentury należały także, mające mocne oparcie w aksjologii konstytucyjnej, dążenie do pojednania z tymi w świecie, od których oddzielają nas tragiczne doświadczenia oraz próba przekroczenia

w polityce horyzontu wyznaczonego przez nasze „rachunki krzywd". Miało to szczególne znaczenie dla powodzenia procesów modernizacyjnych w gwałtownie zmieniającym się świecie i rozwiązywania rzeczywistych problemów jakości życia[31].

Istotnym rysem tej prezydentury były też skuteczne zabiegi Kwaśniewskiego o wejście Polski do NATO i uzyskanie członkostwa w Unii Europejskiej. Perspektywa integracji z NATO i Unią Europejską w dobie obrad Okrągłego Stołu nie mogła być z oczywistych względów artykułowana. Kwaśniewski pisał: „Gdyby przy Okrągłym Stole wprowadzili podstolik Unii Europejskiej czy NATO, to prawdopodobnie stopień oderwania od rzeczywistości byłby tak wielki, że obserwujące obrady społeczeństwo mogłoby podnieść bunt przeciwko obu negocjującym stronom i domagać się nie pozytywnego zakończenia obrad, a natychmiastowego leczenia ich uczestników"[32]. Tak szybko jednak, jak powstały ku temu możliwości, A. Kwaśniewski stał się – najpierw jako lider SLD, a następnie jako prezydent RP – głównym orędownikiem włączenia Polski w struktury euroatlantyckie i europejskie. Prezydent RP jednoznacznie akcentował, że taka postawa mieści się jednoznacznie w polskiej racji stanu doby współczesnej, która nabrała aksjologii „prointegracyjnej".

Charakterystyczne było zawołanie Kwaśniewskiego „Tak dla Polski", oznaczające w referendum europejskim głos poparcia dla Traktatu Europejskiego, otwierającego akcesję Polski do Unii Europejskiej[33].

Jest tedy rzeczą interesującą, jak A. Kwaśniewski – z perspektywy lat, które upłynęły od akcesji Polski do NATO i UE – ocenia realizację oczekiwań, jakie wiązały się z tym członkostwem. Najbardziej syntetyczna ocena mieści się w stwierdzeniu byłego prezydenta: „wygraliśmy przyszłość", która jest próbą generalnej ewaluacji skutków, jakie przyniosła polityka, w której kreowaniu i implementacji odegrał on szczególną rolę[34].

---

[31] Zob. R. Piotrowski, *Prezydentura Aleksandra Kwaśniewskiego w świetle Konstytucji RP*, [w:] *Lewica w III RP: Lewica w praktyce rządzenia…*, *op. cit*., s. 32–33.

[32] A. Kwaśniewski, *Okrągły Stół…*, s. 22.

[33] *Tak dla Polski*, przedm. A. Kwaśniewski, Kancelaria Prezydenta RP, Warszawa 2003.

[34] Zob. *Wygraliśmy przyszłość: 10 lat prezydentury Aleksandra Kwaśniewskiego: przemówienia, wywiady dokumenty*, wybór i oprac. M. Jaśkiewicz, Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Handlowe Zapol, Szczecin 2008.

Jej potwierdzenie znalazło wyraz między innymi po ataku terrorystycznym na Stany Zjednoczone, kiedy na porządku dziennym stanęła potrzeba zbiorowego przeciwstawienia się zagrożeniu terrorystycznemu[35].

Wejście Polski do Unii Europejskiej – jak pisze Kwaśniewski – „stało się, obok członkostwa w NATO, **podstawą naszego bezpieczeństwa**. Nie ma obecnie lepszej strategii w sprawach bezpieczeństwa dla Polski niż aktywna obecność w obu tych strukturach. Jej sens polega na tym, że członkostwo w Unii pozwala sprostać głównemu wyzwaniu geopolitycznemu Polski, to jest **zachowaniu suwerenności politycznej i gospodarczej** pomiędzy Niemcami a Rosją. Wspólnota Europejska łączy Polskę z demokratycznymi Niemcami nie tylko interesami bezpieczeństwa (jak NATO), ale również silnymi i trwałymi interesami politycznymi i gospodarczymi, zbliżając jednocześnie ludzi i społeczeństwa. **Wartość dodana** Unii polega także na tym, że dzięki członkostwu Polska uzyskała możliwość wpisania swoich relacji z Niemcami do ogólnoeuropejskiej konstelacji. Polska unika w ten sposób budowania powiązań **wyłącznie o charakterze dwustronnym**, które mniejszym i słabszym państwom dają z reguły mniej możliwości realizacji swoich interesów i grożą polityczną i ekonomiczną dominacją partnera. W Unii Europejskiej, która jest związkiem państw małych, dużych i średnich, fundamentalną zasadą jest przestrzeganie praw mniejszych państw. Prawa te nie są tylko wyrazem dobrej woli krajów dążących do wspólnej przyszłości, lecz również twardym, prawnym zobowiązaniem, na których straży stoją instytucje europejskie i europejski wymiar sprawiedliwości"[36] [podkr. – J.J.].

Kwaśniewski wskazuje na konsekwencje, jakie przyniosła ta polityka: „Po wejściu do Unii w szybkim tempie zaczęła się urzeczywistniać szansa na dokonanie istotnego postępu w **rozwoju gospodarczym i cywilizacyjnym Polski**. Zmieniła się korzystnie **struktura polskiej gospodarki**, przyspieszony został **proces modernizacji rolnictwa**, wzrosły bezpośrednie inwestycje zagraniczne, poprawiła **struktura i objętość eksportu**. Ogromną rolę w tym postępie odegrały wysoki stopień absorpcji

[35] Zob. A. Kwaśniewski, *Zatrzymać terroryzm!*, Perspektywy Press, Warszawa 2002, s. 14.

[36] A. Kwaśniewski, *Polska w Europie* [w:] *Państwo i prawo wobec współczesnych wyzwań. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Jaskierni*, red. R.M. Czarny, K. Spryszak, t. 5, *Integracja europejska i stosunki międzynarodowe*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2012, s. 515–516.

i umiejętne wykorzystanie **pomocy Unii** świadczonej przez system funduszy europejskich. W tej dziedzinie, zarówno w pierwszym programie w latach 2004–2006, jak i trwającym jeszcze programie 2007–2013, osiągnięto rekordowe wyniki **absorpcji środków**, efekty zaś zarówno w infrastrukturze, jak i w rozwoju zaniedbanych wcześniej regionów i dziedzin gospodarczych są widoczne i przychylnie komentowane za granicą przy różnych okazjach (ostatnio dzięki Euro 2012). Świadczy to, że wykorzystanie europejskiej pomocy dla rozwoju Polski i dokonania korzystnych zmian strukturalnych było dobrze przygotowane i wykonywane zarówno od strony programowej, jak i realizacyjnej. Przede wszystkim świadczy jednak o ogromnej mobilizacji i aktywności społeczeństwa polskiego"[37] [podkr. – J.J.].

Konsekwencje związania się Polski z UE dały o sobie znać już w momencie nadejścia światowego kryzysu gospodarczego w 2008 roku. Kwaśniewski zwrócił uwagę na to, że „korzyści płynące z pomyślnego procesu adaptacji Polski w Unii Europejskiej i optymalnego niemal wykorzystania tego procesu dla umocnienia bezpieczeństwa państwa, rozwoju gospodarki i społeczeństwa wpłynęły niewątpliwie na to, że Polska znalazła się w ścisłej czołówce krajów europejskich, które po nadejściu światowego kryzysu gospodarczego 2008 r. obroniły się przed recesją. Możliwe to jednak było przede wszystkim dzięki doświadczeniu, operatywności i zdolności dostosowawczych polskich przedsiębiorców oraz standardom wprowadzonym w latach dziewięćdziesiątych przy tworzeniu w konstytucji i systemie prawnym zasad i instytucji ustroju gospodarczego oraz przestrzeganiu tych standardów w latach następnych"[38].

Charakterystyczne jest jednak to, że A. Kwaśniewski patrzy na konsekwencje integracyjne w szerszej perspektywie, nie zawężonej do interesów Polski i polskiej racji stanu. Pisze on: „Tylko zjednoczona Europa będzie się liczyć ekonomicznie, politycznie, a nawet militarnie w przyszłym układzie sił na świecie. Tylko wspólna Europa zachowa tę swoistą atrakcyjność kulturowo-cywilizacyjną, zdolną promieniować na sąsiednie obszary i przyciągać zainteresowanie innych ośrodków globalnego rozwoju. Żaden z tych krajów europejskich, nawet tych największych, o największym potencjale rozwojowym, nie będzie w stanie w przyszłości liczyć (się) samodzielnie na arenie międzynarodowej, nie będzie w stanie

[37] *Ibidem*, s. 516.

[38] *Ibidem*, s. 517.

wszechstronnie i efektywnie konkurować z globalnymi potęgami. Z pozycją takich państw jak Wielka Brytania, Francja, Niemcy czy Włochy – muszą stać ranga i znaczenie całej Unii Europejskiej, aby kraje te mogły odgrywać jakąś rolę w relacjach globalnych. Paradygmat ten dotyczy także Polski, chcącej wszak odgrywać wiodącą rolę w unijnej polityce wobec Europy Wschodniej"[39].

Konsekwentne rozumienie polskiej racji stanu, opartej na prointegracyjnej koncepcji, rzutuje też na postrzeganie przyszłości przez A. Kwaśniewskiego. Wskazuje on, że w pierwszej kolejności musi być podjęty duży wysiłek „związany z kontynuacją, a w wielu aspektach wręcz **przyspieszeniem procesu integracji europejskiej**. To od integracji europejskiej, od tego, czy i jak szybko będzie dalej prowadzona, zależy przyszłe miejsce Europy w świecie, jej rola i znaczenie"[40] [podkr. – J.J.]. Polska – jak wskazuje A. Kwaśniewski – „musi dostosować swoje instytucje i administrację publiczną do funkcjonowania w nowej rzeczywistości unijnej, w której nie ma permanentnych sojuszy, lecz dominują porozumienia wokół konkretnych spraw i problemów. Inna – o wiele szersza – jest agenda spraw i problemów, inny jest także cykl polityczny ustalony rytmami następujących po sobie prezydencji. Polityka europejska wymaga zatem nieortodoksyjnego podejścia do kształtowania i promocji swych interesów i tego polska klasa polityczna musi się nauczyć – że mamy wiek XXI, a nie pierwszą połowę wieku XX. Szerokie zaangażowanie środowisk eksperckich pozwala z jednej strony na wykorzystanie ich potencjału do przygotowania lepszych propozycji, a z drugiej strony na legitymizację polskich postulatów, ich proliferację i weryfikację jeszcze przed oficjalnym upublicznieniem"[41].

Obok tego priorytetu „celem polityki zagranicznej Polski pozostaje **rozszerzenie strefy stabilności, integracji i bezpieczeństwa na wschód od naszych granic**. Proces integracji naszego kontynentu jest daleki od ukończenia. To było w dużym stopniu przyczyną tragedii Bałkanów Zachodnich. Na szczęście era zbrojnych konfliktów w tym regionie już się zakończyła, a kraje bałkańskie są na dobrej drodze do NATO i UE. Stąd regionem specjalnego znaczenia i uwagi musi być dzisiaj Europa Wschodnia, a w szczególności Ukraina, Białoruś oraz Mołdowa"[42] [podkr. – J.J.].

[39] *Ibidem*, s. 519.

[40] *Ibidem*, s. 519–520.

[41] *Ibidem*, s. 520.

[42] *Ibidem*.

Uwagi końcowe

Aleksander Kwaśniewski należy do tej nielicznej grupy polskich polityków, którzy mieli okazję w praktyce zweryfikować postrzeganą przez nich wizję polskiej racji stanu. Wizja ta charakteryzuje się stabilnością i konsekwencją. W dobie Okrągłego Stołu eksponowała ona takie wartości jak dialog i porozumienie, które stanowiły *conditio sine qua non* ewolucyjnego przejścia Polski do ustroju demokratycznego. A. Kwaśniewski wniósł niekwestionowany wkład do rezultatów Okrągłego Stołu, ale mógł się też – jako lider SdRP – aktywnie włączyć do budowania ustroju demokratycznego i pluralistycznego, odpowiednio modelując postawę swej partii. Przypadła mu jednak szczególna rola w okresie prac nad Konstytucją RP, gdy – w duchu dialogu i porozumienia – doprowadził do wypracowania kompromisu konstytucyjnego. Konstytucja RP stanowi niewątpliwie solidny fundament dla demokratycznego ustroju Polski i ochrony praw oraz wolności jednostki. Choć osiągnięty kompromis nie uwzględniał wszystkich sił politycznych, to jednak stał się podstawą aprobaty Konstytucji w referendum ogólnonarodowym. Fakt ten, o istotnym wymiarze legitymizującym, w powiązaniu z zabiegami A. Kwaśniewskiego o członkostwo Polski w NATO i Unii Europejskiej, stał się kulminacyjnym momentem praktycznej realizacji jego prointegracyjnej koncepcji polskiej racji stanu. Trafność ówczesnej wizji potwierdziły doświadczenia Polski w ostatnich latach, gdy Polska efektywnie włączyła się do procesu integracji europejskiej, umocniła swą rolę w systemie bezpieczeństwa międzynarodowego i mogła skuteczniej niż inne państwa przeciwstawić się kryzysowi gospodarczemu. Zarazem jednak Aleksander Kwaśniewski dostrzega, że polska racja stanu wymaga, by ten proces integracji europejskiej pogłębić w dobie nowych globalnych wyzwań, a także rozszerzyć go o państwa Europy Wschodniej. Bezpieczeństwo Polski i polska racja stanu wymaga bowiem, by z dobrodziejstwa integracji korzystali również sąsiedzi Polski. Tylko wtedy bowiem Polska znajdzie się w stabilnym, bezpiecznym otoczeniu, gwarantującym stabilny rozwój w przyszłości.

Witold M. Orłowski

Polska w Unii Europejskiej: trudna droga, niełatwe wybory

Kluczowa oś polityki

Nie ma wątpliwości, że jednym z najważniejszych wydarzeń, do których doszło podczas prezydentury Aleksandra Kwaśniewskiego, była akcesja Polski do Unii Europejskiej. Symbolicznie nastąpiło to 1 maja 2004 roku, po wieloletnim procesie niełatwych negocjacji. Jednak w rzeczywistości sama akcesja stanowiła tylko ukoronowanie długotrwałego i żmudnego procesu integracji, z początku niezwykle trudnego i wcale nie gwarantującego sukcesu, z czasem coraz bardziej realnego i dającego rosnącą nadzieję na ostateczne powodzenie – co wcale nie oznacza, że łatwego. Nie będzie chyba przesadą stwierdzenie, że integracja Polski z Unią stanowiła główne zadanie dla najszerzej rozumianej polityki prowadzonej przez Polskę w ciągu pierwszych kilkunastu lat transformacji politycznej i gospodarczej. Nie dotyczyło to tylko sfery czysto gospodarczej. Od początku transformacji członkostwo w Unii widziane było powszechnie jako jedyny naprawdę skuteczny sposób trwałego zakotwiczenia Polski w świecie zachodnim, dającego nadzieję na wewnętrzną stabilizację społeczno-polityczną i ugruntowanie polskiej demokracji, a jednocześnie na modernizację i pomyślny rozwój kształtującej się stopniowo w procesie transformacji polskiej gospodarki rynkowej, trwałe zwiększenie

bezpieczeństwa zewnętrznego państwa i znaczącą poprawę pozycji międzynarodowej naszego kraju.

W ciągu całej prezydentury Aleksandra Kwaśniewskiego integracja europejska stanowiła więc kluczową oś prowadzonej przez niego polityki. Aby to sobie uświadomić, wystarczy przypomnieć kalendarz naszych starań o członkostwo w Unii i kamienie milowe na tej drodze. Nasz kraj podpisał umowę stowarzyszeniową z Unią w końcu roku 1991 (weszła ona w życie w roku 1994), a następnie złożył formalny wniosek o członkostwo w kwietniu 1994 roku. Na początku 1997 roku Polska przyjęła też Narodową Strategię Integracji, strategiczny dokument formułujący zadania na drodze do członkostwa kraju w Unii. Rzeczywiste rozpoczęcie skomplikowanego procesu akcesji wymagało jednak gotowości z obu stron. Unijna decyzja o rozpoczęciu negocjacji zapadła dopiero w końcu roku 1997, przy czym w pierwszej fazie oznaczało to przede wszystkim żmudny proces tak zwanego *screeningu* – analizy różnic pomiędzy systemem prawnym Polski i Unii, które muszą być wyeliminowane w procesie wstępowania kraju do wspólnoty.

Negocjacje okazały się w niektórych obszarach bardzo trudne – zwłaszcza tam, gdzie w grę wchodziły lęki i obawy obu stron. Po stronie polskiej wielkie emocje powstały na przykład w odniesieniu do swobody inwestowania i zakupu ziemi przez cudzoziemców, widzianej przez znaczną część społeczeństwa jako bardzo poważne zagrożenie. Z kolei po stronie unijnej lęki dotyczyły głównie swobody przemieszczania się pracowników. W wielu dziedzinach niezbędne było też poszukiwanie rozwiązań kompromisowych i przejściowych, na przykład w odniesieniu do wypełnienia przez Polskę kosztownych norm ochrony środowiska, a ze strony unijnej w odniesieniu do pełnego objęcia polskiego rolnictwa systemem dopłat. W rezultacie negocjacje przeciągnęły się na okres pięciu lat. Do ostatecznego porozumienia doszło dopiero podczas szczytu w Kopenhadze w grudniu 2002 roku, co pozwoliło na podpisanie w kwietniu 2003 roku traktatu akcesyjnego.

Nie był to jednak koniec trudności i niepewności – w czerwcu 2003 roku miało miejsce w Polsce kluczowe referendum, w którym cały naród miał zdecydować o przystąpieniu naszego kraju do Unii. Nie będzie przesadą stwierdzenie, że aktywność prezydenta w czasie przygotowań do referendum stanowiła jeden z kluczowych elementów, wiodących do ostatecznego powodzenia procesu akcesji Polski do Wspólnoty. Wynik referendum wcale nie był z góry przesądzony, zwłaszcza że decyzje miało

podejmować społeczeństwo znużone dwuletnim okresem silnego spowolnienia gospodarczego, któremu towarzyszyło rekordowo wysokie bezrobocie (przekraczające w przededniu referendum 20 procent. W trakcie poprzedzającej wybór publicznej debaty ścierały się ze sobą stanowiska często skrajne – od bezkrytycznego euroentuzjazmu, po antyeuropejską i ksenofobiczną retorykę grożącą prawdziwą narodową katastrofą, nędzą i gospodarczym upadkiem czołowych sektorów polskiej gospodarki w wyniku „zalewu importem" i „wykupienia przez obcych". W ostatecznym rachunku zwyciężyło proeuropejskie stanowisko umiarkowanej większości, obawiającej się wprawdzie wielu niekorzystnych efektów integracji, ale gotowej podjąć takie ryzyko w imię długookresowego bezpieczeństwa i przyszłości kraju.

Dopiero po odniesionym znaczną przewagą głosów i przy udziale większości uprawnionych sukcesie referendum, 1 maja 2004 roku członkostwo stało się faktem, a główne polityczne zadanie trwającej dwie kadencje prezydentury można było uznać za wykonane.

Maj 2004 – symboliczny koniec transformacji

Przystąpienie do Unii Europejskiej w maju 2004 roku stało się ważną cezurą w historii rozwoju Polski. Nastąpiło to po piętnastu latach transformacji, czyli gwałtownych i bolesnych dla społeczeństwa zmian systemu gospodarczego, zapoczątkowanych reformami z przełomu 1989 i 1990 roku. Nawet pobieżne przypomnienie sobie stanu, w jakim znajdowała się polska gospodarka kilkanaście lat wcześniej, pozwala zrozumieć sukces, który udało się w procesie reform osiągnąć polskiemu społeczeństwu. W 1989 roku Polska była praktycznie bankrutem niezdolnym nawet do spłacania odsetek od długów zaciągniętych w latach 70. XX wieku. Gospodarka załamała się, produkcja spadała, półki sklepowe były puste, a ceny rosły w tempie kilkudziesięciu procent w skali miesiąca. Zachodni obserwatorzy zadawali sobie pytanie, czy polska gospodarka w ogóle ma jakiekolwiek szanse na przetrwanie i dokonanie reform, czy też Polskę czeka całkowita ekonomiczna katastrofa, z której kraj może nie podnieść się przez kolejne kilkadziesiąt lat[1]. W obiegowych opiniach utrzymujących

[1] Ciekawy obraz tych czasów zawiera opracowanie Stanisława Gomułki *Transformacja polska. Dokumenty i analizy 1990*, Scholar, Warszawa 2012.

się na Zachodzie nasz kraj został też szybko przyćmiony przez środkowoeuropejskich sąsiadów, którym wróżono znacznie łatwiejszą i szybszą integrację z Unią.

Droga do budowy gospodarki rynkowej okazała się trudniejsza i bardziej długotrwała, niż początkowo sądzono. Zaraz po wprowadzeniu pakietu reform liberalizujących i stabilizujących gospodarkę (znanego pod nazwą planu Balcerowicza) jeszcze silniej spadła produkcja i dochody realne, przy utrzymaniu się stosunkowo wysokiej inflacji. Prawdziwym dramatem stał się nokaut, jakiego doznały już w pierwszej rundzie starcia z wolnym rynkiem firmy państwowe. Polscy konsumenci w roku 1990 byli rozpaczliwie ubodzy, a importowane towary – choć tańsze niż w latach 80. – nadal bardzo drogie. Mimo to przed krajowym przemysłem stanęło widmo śmierci – w większej części po prostu nie był on w stanie produkować towarów, które chcieliby kupować klienci. Kiedy w dodatku w roku 1991 zniknął rynek zbytu, tworzony przez sztucznie utrzymywany handel krajów RWPG, rzeczywiście mogło się wydawać, że polska gospodarka stoi na skraju przepaści, a w społeczeństwie rosnące poparcie zdobywali zadeklarowani przeciwnicy integracji europejskiej, modernizacji i otwarcia na świat.

Potem jednak, w roku 1992 – prędzej niż w jakimkolwiek innym kraju przechodzącym transformację i ku zaskoczeniu większości obserwatorów, którzy byli już skłonni uznawać Polskę za nowego „chorego człowieka Europy"[2] – do kraju powrócił wzrost gospodarczy. Był to wzrost stosunkowo szybki, choć charakteryzujący się dużą niestabilnością. Najważniejsze reformy dokonane w ramach procesu transformacji okazały się trudne i bolesne. Prywatyzacji i restrukturyzacji przedsiębiorstw towarzyszył znaczny wzrost bezrobocia. Wiele lat zajęło zwalczenie inflacji i proces odbudowy zaufania do pieniądza. Liberalizacja i otwarcie na świat doprowadziło do znacznego wzrostu deficytu handlowego, któremu w pierwszych latach transformacji towarzyszył stosunkowo powolny, wyraźnie słabszy niż w innych krajach Europy Środkowej napływ zagranicznego kapitału. Tworzenie instytucji niezbędnych do sprawnego funkcjonowania nowoczesnego rynku przebiegało z oporami, a efekty były często skromniejsze od oczekiwań.

Mimo to w ciągu kilkunastu lat transformacji Polska konsekwentnie prowadziła politykę pogłębiania integracji z Unią i dostosowania się

[2] Określenie takie pojawiło się *explicite* w raportach Banku Światowego (por. *Poland. Policies for Growth with Equity*, World Bank, Washington 1993).

do wymogów członkostwa. Politykę tę nieprzerwanie popierała zdecydowana większość polskiego społeczeństwa, mimo wyrażanych często obaw dotyczących rzeczywistych efektów integracji i często agresywnej antyeuropejskiej propagandy przeciwników akcesji. Warto jednak zauważyć, że akurat na polu integracji europejskiej zawsze pomyślnie układała się współpraca rządu i prezydenta, choć przecież w okresie prezydentury Aleksandra Kwaśniewskiego mieliśmy do czynienia zarówno z okresami rządów prawicowych, jak lewicowych. Zarówno większość elit politycznych i gospodarczych, jak i większość społeczeństwa nie miała więc wątpliwości, że jest to słuszny strategiczny wybór.

Jak już pisałem, proces akcesji do Unii Europejskiej okazał się kosztowny i skomplikowany, a same negocjacje – długotrwałe, mozolne i trudne. W trakcie negocjacji szybko okazało się, że istnieją poważne obszary, na których trudno będzie osiągnąć szybkie porozumienie. Część z tych „wrażliwych" problemów okazała się zresztą z czasem grubo przesadzona – jak na przykład obawy dotyczące wykupu ziemi przez cudzoziemców, albo warunków, na których polscy rolnicy mieli od momentu akcesji konkurować z zachodnioeuropejskimi. Ale w przypadku wielu obszarów – jak choćby ochrony środowiska – akcesja Polski rzeczywiście wiązała się z dużym wysiłkiem i wielkimi kosztami. Mimo to w maju 2004 roku Polska ostatecznie przystąpiła do Unii, symbolicznie kończąc ciągnący się od ponad pół wieku podział kontynentu na Europę „lepszą" – szybciej się rozwijającą i zapewniającą wysoki standard życia obywateli – i „gorszą" Europę leżącą na wschód od żelaznej kurtyny[3]. Przystąpienie do Unii oznaczało również ukoronowanie i zakończenie procesu transformacji. W wyniku kilkunastoletnich reform powstała w naszym kraju sprawnie działająca gospodarka rynkowa, zdolna do rozwoju i sprostania światowej konkurencji. Po dekadach kiepskiego rozwoju w warunkach komunizmu, a następnie trudnej transformacji, przepaść pomiędzy obiema częściami Europy była nadal widoczna. Poziom życia, dochodów i wydajności pracy Polaków ciągle stanowił niewielki ułamek tego, co udało się osiągnąć krajom Zachodniej Europy. Sukces transformacji i integracja z Unią stworzyły

[3] Problematykę rozwoju krajów Europy Środkowo-Wschodniej przed i po akcesji do Unii analizuje książka W.M. Orłowski, *W pogoni za straconym czasem. Wzrost gospodarczy w Europie Środkowo-Wschodniej 1950–2030*, PWE, Warszawa 2010.

jednak mechanizmy, dzięki którym możliwe stało się wejście na ścieżkę stopniowej redukcji luki rozwojowej, dzielącej nasz kraj od przodujących państw kontynentu.

Przemiany gospodarcze w okresie członkostwa

Przełomowy charakter akcesji Polski do Unii dla całego procesu reform, modernizacji i tworzenia podstaw trwałego rozwoju szybko potwierdziły zmiany, następujące w czasie członkostwa. Stanowiły one również ostateczny dowód słuszności proeuropejskiej strategii Polski, której realizacji poświęcił swoją prezydenturę Aleksander Kwaśniewski. Czas ten wyraźnie dzieli się na dwa okresy: pierwszy, trwający od momentu akcesji w maju roku 2004 do jesieni 2008 roku, oraz lata następujące od jesieni 2008 po dziś dzień. Pierwszy z okresów (umownie przyjmuję tu lata 2004–2008) można określić jako okres pełnego korzystania z owoców integracji. Drugi okres (lata 2009–2013) to okres globalnego kryzysu gospodarczego.

Najważniejszą ze zmian w okresie pełnego korzystania z owoców integracji było wyraźne przyspieszenie wzrostu gospodarczego, któremu towarzyszyło wzmocnienie fundamentów rozwoju kraju (por. dane w tabeli 1). Przeciętny wzrost PKB w latach 2004–2008 wynosił 5,4 procent rocznie, dzięki czemu po pięciu latach członkostwa w Unii polski PKB zwiększył się o 30 procent. Znacznie szybsze tempo rozwoju naszego kraju w porównaniu z Europą Zachodnią spowodowało, że PKB na głowę mieszkańca Polski wzrósł z 43-procentowego poziomu obserwowanego w krajach „starej" Unii w roku 2003 do niemal 51 procent w roku 2008.

Szybkiemu wzrostowi PKB towarzyszyły znaczące zmiany strukturalne, nadające rozwojowi cechy trwałości. Przede wszystkim członkostwo w Unii radykalnie poprawiło wizerunek Polski jako atrakcyjnej lokalizacji dla inwestycji. Coroczne napływy bezpośrednich inwestycji zagranicznych zwiększyły się z przeciętnych 6 miliardów euro w pięcioleciu 1999–1903 do ponad 10 miliardów euro w latach 2004–2008. Napływowi temu towarzyszyła poprawa międzynarodowych ocen wiarygodności finansowej Polski oraz awans do ścisłej światowej czołówki krajów wskazywanych przez międzynarodowe koncerny jako najbardziej obiecujące miejsca do inwestowania. Wzrastała również skala inwestycji firm krajowych oraz stopniowo zwiększały się współfinansowane z unijnego budżetu inwestycje infrastrukturalne. Łącznie, w latach 2004–2008, nakłady inwestycyjne

wzrosły o 68 procent, dzięki czemu relacja inwestycji do PKB zwiększyła się z 18 procent w roku 2003 do ponad 22 procent w roku 2008, a tempo modernizacji kraju uległo znacznemu przyspieszeniu.

Radykalne przyspieszenie procesu inwestowania było odbiciem procesu przesuwania części produkcji przemysłowej, a także usługowej, z krajów Europy Zachodniej do nowych krajów członkowskich, w szczególności do Polski. Innym efektem tego zjawiska okazał się bardzo szybki wzrost eksportu, zwiększającego się w tempie ponad 10 procent rocznie, co prowadziło do zwiększenia się relacji eksportu do PKB z 33 procent w roku 2003 do niemal 40 procent w 2008 roku. W ślad za tym następował oczywiście również wzrost spożycia oraz importu, co prowadziło do pogorszenia się salda obrotów bieżących z zagranicą. Nie zmienia to faktu, że w latach 2004–2008 gospodarka polska odnotowała okres wyjątkowo zdrowego rozwoju, którego główną siłą napędową była modernizacja, wzrost konkurencyjności i zwiększenie – dzięki pełnemu włączeniu się do Unii – udziału kraju w międzynarodowym podziale pracy. Dzięki członkostwu w Unii nasz kraj zaczął być postrzegany jako miejsce całkowicie bezpieczne, a jednocześnie dysponujące ogromną przewagą konkurencyjną wobec Zachodniej Europy – stosunkowo niedrogimi i dobrze wykształconymi pracownikami. Warto przy tym zauważyć, że choć przyspieszeniu napływu kapitału i wzrostu PKB towarzyszył wszędzie w regionie znaczny wzrost deficytu obrotów bieżących, w głównej mierze wynikający ze wzrostu deficytu handlowego, nie osiągnął on nigdy w Polsce poziomu niebezpiecznie wysokiego, zwłaszcza biorąc pod uwagę zwiększoną wiarygodność finansową naszego kraju. Korzystnie odróżniało to sytuację Polski od sytuacji większości nowych krajów członkowskich Unii, gdzie wzrost deficytu obrotów bieżących przekroczył wszelkie bezpieczne granice (zwłaszcza w krajach bałtyckich, Rumunii i Bułgarii).

Słowem, pierwsze lata członkostwa w Unii okazały się wyjątkowo korzystne dla polskiej gospodarki. Rosły dochody i poziom życia, a bezrobocie radykalnie spadało. Mogło się wydawać, że największe problemy okresu transformacji zostały rozwiązane, a wysoka atrakcyjność inwestycyjna w połączeniu z zagwarantowanym przez członkostwo w Unii nieskrępowanym dostępem do wielkiego europejskiego rynku zaowocują na wiele lat trwałym, stabilnym wzrostem[4].

[4] Takie oceny przeważały wśród ekonomistów jeszcze w 2008 roku, por. *5 lat Polski w Unii Europejskiej*, red. M. Kałużyńska, K. Smyk, J. Wiśniewski, UKIE, Warszawa 2009.

Sytuacja gospodarki polskiej skomplikowała się jednak znacznie w okresie globalnego kryzysu, trwającego nieprzerwanie od roku 2008. Z pełną siłą wybuchł on we wrześniu 2008 roku, po bankructwie banku Lehman Brothers, a następnie błyskawicznie przerzucił się z USA na cały świat. W latach 2010–2012 główne ognisko kryzysu finansowego przeniosło się do Europy Zachodniej, w związku z kryzysem zadłużeniowym krajów Południa strefy euro[5]. W pierwszej kolejności kryzys doprowadził do częściowego paraliżu światowego systemu finansowego, załamania się rynków kapitałowych oraz do globalnej recesji odnotowanej w 2009 roku. W ramach walki z tymi zjawiskami rządy najbogatszych krajów świata musiały sięgnąć po radykalne metody, z nacjonalizacją instytucji finansowych i użyciem kolosalnych funduszy pochodzących z kieszeni podatników włącznie. Doprowadziło to jednak do drugiej fazy kryzysu, związanej tym razem z ryzykiem bankructw państw (w przypadku dwóch krajów Unii, Grecji i Cypru faktycznie doszło do takiej sytuacji, a finansowa przyszłość kilku innych krajów – w tym środkowoeuropejskiej Słowenii – jest nadal niepewna). Problemy finansowe powodują, że w 2012 roku ponownie pojawiła się groźba długotrwałej recesji w strefie euro, o nieznanej jeszcze dziś głębokości i długotrwałości.

Globalny kryzys zasadniczo zmienił ścieżkę rozwoju gospodarczego Polski w latach 2009–2012. Przede wszystkim gwałtownemu wyhamowaniu uległy procesy przenoszenia produkcji z Zachodniej Europy, charakterystyczne dla pierwszych lat członkostwa. Tempo wzrostu inwestycji spadło z poziomu dwucyfrowego do niecałych 2 procent średniorocznie, a w dodatku utrzymanie dodatniego tempa wzrostu było możliwe głównie dzięki współfinansowanym z budżetu Unii inwestycjom infrastrukturalnym (inwestycje prywatne praktycznie nie wzrosły). Gwałtownie spowolnił wzrost eksportu i importu, a cały PKB zwiększył się w ciągu czterech lat tylko o 12 procent (średnioroczne tempo wzrostu zmniejszyło się do połowy tempa obserwowanego przed wybuchem kryzysu). Trwale osłabił się złoty, ponownie wzrosło bezrobocie.

[5] Szerszy opis i analizę zjawisk kryzysowych zawiera opracowanie: W.M. Orłowski, *Świat do przeróbki*, Agora, Warszawa 2011, a także *Globalizacja, kryzys i co dalej?*, red. G. Kołodko, Poltext, Warszawa 2010.

Tabela 1. Wyniki gospodarcze Polski w okresie członkostwa w Unii Europejskiej

	2003	2008	2012*	2004–2008	2009–2012
	Poziom w procentach			Zmiana w punktach procentowych	
PKB *per capita* (UE-15=100)**	43,0	50,9	60,9	7,9	10,0
Stopa bezrobocia***	19,7	7,1	10,1	-12,6	3,0
	Indeks, poziom roku 2003 równy 100			Średnie tempo wzrostu	
PKB	100,0	130,0	146,0	5,4	2,9
Spożycie indywidualne	100,0	124,5	135,1	4,5	2,1
Inwestycje	100,0	167,8	181,1	10,9	1,9
Eksport	100,0	164,9	190,0	10,5	3,6
Import	100,0	174,6	180,3	11,8	0,8
	Relacja do PKB w procentach			Zmiana w punktach procentowych	
Wynik finansów publicznych	-6,3	-3,7	-3,4	2,6	0,3
Saldo obrotów bieżących	-2,1	-6,6	-3,5	-4,5	3,1
Nakłady inwestycyjne	18,2	22,3	19,7	4,1	-2,6
Eksport	33,3	39,9	46,0	6,6	6,1
Import	36,0	43,9	45,7	7,9	1,8

* Dane wstępne/szacunki ** Wg parytetu siły nabywczej *** Wg badania aktywności ekonomicznej ludności (BAEL)

Źródło: GUS, Eurostat, Komisja Europejska, NOBE.

Mimo to błędem byłoby stwierdzenie, że lata 2009–2012 – choć niewątpliwie trudne dla polskiej gospodarki – były w Polsce okresem ekonomicznego niepowodzenia. Wręcz odwrotnie: luka w rozwoju gospodarczym w stosunku do Europy Zachodniej zmniejszyła się w tempie rekordowym, szybszym niż w okresie 2004–2008, a PKB na głowę mieszkańca Polski wzrósł z 51 procent poziomu obserwowanego w krajach „starej" Unii w roku 2008 do niemal 61 procent w roku 2012. Był to jednak sukces ciężko wywalczony, możliwy tylko dzięki utrzymaniu przez Polskę umiarkowanego tempa rozwoju w warunkach gospodarczej stagnacji (najpierw silnego spadku, potem stopniowej odbudowy poziomu aktywności gospodarczej) w krajach zachodnioeuropejskich. W rezultacie wielkość PKB średnio w Unii Europejskiej jest w roku 2012 jeszcze cały czas niższa, niż była przed wybuchem kryzysu, a w Polsce o 18 procent wyższa. Nasza

gospodarka wykazała się więc niezwykłą odpornością na globalne zjawiska kryzysowe, utrzymując zdolność do rozwoju przy jednoczesnym znacznym zmniejszeniu skali nierównowagi gospodarczej – mierzonej zwłaszcza przez deficyt obrotów bieżących bilansu płatniczego kraju.

Kłopoty wynikające z kryzysu docierają do Polski kilkoma kanałami. Najważniejszy jest kanał handlowy, czyli ograniczenie zakupów produkowanych u nas towarów przez znajdujących się w trudnej sytuacji nabywców z Europy Zachodniej. Eksportowy sukces z lat 2004–2008 okazał się mieć swoją cenę. Do krajów Unii trafia niemal 80 procent całego polskiego eksportu (do strefy euro 55 procent). W przedkryzysowych czasach z radością patrzyliśmy na powstające w naszym kraju fabryki samochodów, telewizorów czy pralek, które budowano głównie z zamiarem obsługi rynku zachodnioeuropejskiego. Dzisiaj załamanie popytu w strefie euro wiedzie prostą drogą do spadku eksportu i produkcji. A to oznacza wzrost bezrobocia i spadek inwestycji przedsiębiorstw: bo inwestuje się wtedy, kiedy oczekuje się wzrostu popytu, a nie spadku[6].

Drugi ważny kanał wpływu globalnego kryzysu na polską gospodarkę to finanse. Polska jest wciąż uważana za rynek wschodzący. W spokojnych czasach inwestorzy kupują polskie akcje i obligacje, spodziewając się wysokich zysków. Jednak powszechnie zakłada się, że rynki wschodzące są bardziej niestabilne od dojrzałych, a w przypadku jakichkolwiek globalnych zawirowań finansowych ich waluty mogą się silnie osłabić. Kiedy więc tylko pojawia się takie ryzyko – które nie musi mieć nic wspólnego z ocenami sytuacji w Polsce – inwestorzy wyprzedają polskie aktywa, a złoty rzeczywiście traci na wartości. Dopiero w czasie kryzysu na rynkach finansowych na początku 2013 roku, wywołanego przez problemy zadłużeniowe południowych krajów Unii, pojawiły się pierwsze sygnały świadczące o tym, że złoty może powoli tracić status waluty niepewnej i przesuwać się na pozycję regionalnej „spokojnej przystani". Czy zjawiska te potwierdzą się jednak w przyszłości, nie jest wcale pewne.

Z kanałem finansowym sprawa jest jednak dość złożona. Z jednej strony osłabienie waluty jest na krótką metę korzystne dla gospodarki. Ponieważ importowane towary drożeją, konsumenci chętniej sięgają po towary krajowe, a słabszy złoty pomaga eksporterom. Z drugiej strony,

[6] Analizę ryzyk zawiera opracowanie: *Hard landing. Report on transformation*, Forum Ekonomiczne Krynica/PricewaterhouseCoopers, Warszawa 2009.

jeśli osłabienie waluty jest zbyt gwałtowne, to może prowadzić do wielu problemów – choćby do wzrostu kosztów obsługi popularnych, zaciągniętych we frankach szwajcarskich kredytów hipotecznych, a w ślad za tym kłopotów wielu polskich rodzin.

Trzeci z niebezpiecznych kanałów wiedzie poprzez banki. Na szczęście Polska należy do krajów, gdzie łączny poziom zadłużenia rządu, przedsiębiorstw i gospodarstw domowych można uznać za umiarkowany, a sektor bankowy za zyskowny i silny. Ale pewne niebezpieczeństwa istnieją. Trzy czwarte sektora bankowego należy do międzynarodowych grup finansowych. Istnieje więc ryzyko, że polskie banki będą musiały podporządkować się zaleceniom płynącym z zagranicznych central i gwałtownie ograniczyć dostęp gospodarki do kredytów. A to kolejne ze zjawisk prowadzących do spowolnienia rozwoju.

Mimo to w latach 2009–2012 polska gospodarka wykazała się niespodziewanie wysoką odpornością na zjawiska kryzysowe. Było to wynikiem wystąpienia w tym okresie wielu czynników, które pomogły skutecznie radzić sobie z kryzysem i osiągnąć najlepsze wyniki gospodarcze w Unii, a nawet w całej Europie.

Pierwsza grupa czynników związana jest z elastycznością polskiej gospodarki. Oczywiście z niektórych możemy być naprawdę dumni – polscy przedsiębiorcy, doświadczeni przez dwadzieścia lat trudnej transformacji, byli niewątpliwie lepiej przygotowani, by radzić sobie z kłopotami, niż firmy z krajów, gdzie od pół wieku nie było podobnych doświadczeń. Również polscy pracownicy okazali się bardziej elastyczni od pracowników z wielu krajów, w warunkach zagrożenia wzrostem bezrobocia akceptując niższe płace po to, by utrzymać miejsca pracy. Elastyczność gospodarki dodatkowo wspierało to, że Polska ma stosunkowo zróżnicowaną strukturę produkcji i eksportu, a także fakt, że używa nadal własnej waluty, której kurs w sposób płynny dostosowuje się do sytuacji rynkowej, pomagając ograniczyć zjawiska wzrostu bezrobocia i rekompensując w pewnym stopniu wahania popytu zagranicznego.

Druga grupa czynników wiązała się ze stabilnością finansową Polski. Przez długie lata polskie banki były bardzo asekuranckie przy udzielaniu kredytów i inwestowaniu posiadanych środków. Częściowo była to zasługa wyjątkowo ostrożnej polityki prowadzonej przez nasz nadzór finansowy. W większym jednak stopniu decydował brak odpowiedniego doświadczenia, konserwatyzm, a po części zapewne i zalecenia z centrali

zagranicznych grup finansowych, do których należały polskie banki (rezerwujących dla siebie wysokodochodowe spekulacje na rynkach finansowych). W efekcie szaleństwo łatwego kredytu we frankach szwajcarskich zaczęło się w Polsce dopiero w latach 2007–2008. I oczywiście zatrzymało się wkrótce potem, kiedy tylko banki na gwałt zaczęły unikać nadmiernego ryzyka kredytowego. W efekcie zadłużenie polskich gospodarstw domowych, podobnie zresztą jak zadłużenie firm, zatrzymało się na względnie niskim poziomie. A to oznaczało stosunkowo niewielką skalę garbu długów, które w czasie kryzysu zaczęły przygniatać większość gospodarek świata zachodniego. W odróżnieniu od wielu innych krajów, Polska nie musiała więc ratować banków pieniędzmi podatników, a strumień kredytu dla gospodarki, choć zmniejszony, nie zmniejszył się w sposób radykalny. Jeśli dodać do tego umiarkowany – w porównaniu z większością krajów Unii – poziom długu publicznego, z którym kraj wchodził w kryzys (co również pozwoliło uniknąć w latach 2009–2012 znaczących cięć wydatków publicznych, zwłaszcza inwestycyjnych), odporność finansowa Polski nie powinna aż tak dziwić.

Wreszcie trzecia grupa czynników wiązała się z członkostwem Polski w Unii. Z jednej strony były to miliardy euro transferów z unijnego budżetu, które akurat w czasie kryzysu pozwalały naszemu krajowi radykalnie zwiększać skalę inwestycji publicznych. Z drugiej zaś fundamentalna przewaga w zakresie atrakcyjności inwestycyjnej, wiążąca się głównie z przesuwaniem produkcji przemysłowej z zachodniej do wschodniej części Unii. Przed kryzysem odbywało się to głównie drogą budowy nowych fabryk. W czasie kryzysu wielu nowych fabryk się nie buduje, ale za to w poszukiwaniu oszczędności przenosi się linie produkcyjne i lokuje większą część zamówień tam, gdzie produkcja jest tańsza.

Jednym słowem, można uznać, że choć z jednej strony integracja naszego kraju z Unią spowodowała, że znacznie zwiększyła się zależność sytuacji gospodarczej Polski od rozwoju sytuacji na zachodzie Europy (co zwiększa ryzyko zarażenia się objawami kryzysu), z drugiej członkostwo w Unii znacząco wpłynęło na wzmocnienie fundamentów rozwojowych gospodarki i znaczny wzrost zdolności do radzenia sobie z kryzysem. Czy owe pozytywne zjawiska przeważą nad negatywnymi również w obliczu obecnej fali kryzysu i recesji, która zagraża w roku 2013, nie jest jeszcze wcale jasne. Jednak wydarzenia z lat 2008–2012 wyraźnie potwierdzają słuszność drogi rozwoju gospodarczego kraju opartego na procesach

integracji europejskiej, służącej dobrze Polsce zarówno w czasach szybkiego rozwoju i sprzyjającej koniunktury, jak w czasach kryzysu i niepokoju na globalnym rynku.

Europejskie dylematy

Obecny kryzys finansowy i gospodarczy może jednak stanowić dla Polski zapowiedź zjawiska znacznie trudniejszego – konieczności ustosunkowania się do problemu silnego kryzysu całego procesu integracji europejskiej, który może mieć miejsce w nadchodzących latach. Jako kraj, który może uważać się obecnie za jednego z głównych beneficjentów funkcjonowania Unii (zarówno w wąskim rozumieniu, dotyczącym korzystnego kształtowania się przepływów finansowych związanych z unijnym budżetem, jak w rozumieniu szerszym, związanym z procesem przenoszenia produkcji z Europy Zachodniej w ramach jednolitego rynku), Polska powinna być szczególnie aktywna w zakresie poszukiwania rozwiązań reformujących i stabilizujących Unię.

Procesy integracji europejskiej nie odbywają się w gospodarczej i politycznej próżni, ale w zmieniającym się gwałtownie otoczeniu gospodarczym i politycznym. Zmienia się również szybko układ sił w Europie. Powoduje to wytrącenie Unii ze stanu swoistej równowagi odziedziczonej po okresie integracji w drugiej połowie XX wieku i w nieco sztuczny sposób zakonserwowanej po upadku Muru Berlińskiego. Głównym wyrazem tej równowagi był traktat z Maastricht, którego zasady nie zostały w radykalny sposób zmienione ani w Nicei, ani w Lizbonie. Równowaga w praktyce opierała się na uznaniu pełnej równości oraz partnerstwa Niemiec i Francji jako dwóch wiodących „motorów" Unii, przy współpracy dwóch innych wielkich krajów: Włoch (których pozycja obniżana była przez liczne wewnętrzne słabości polityczne) oraz Wielkiej Brytanii (której pozycja była z kolei obniżana przez luźniejsze zaangażowanie w procesy integracyjne, a zwłaszcza brak woli zaangażowania w procesy integracji politycznej). Pozostałe zamożne, relatywnie nieduże kraje Europy Zachodniej czerpały przede wszystkim korzyści z integracji europejskiego wspólnego rynku, przy milczącej akceptacji dla ograniczonej roli politycznej. Kraje południa, które przystąpiły do Unii w latach 80. XX wieku (zwłaszcza Hiszpania), słabą pozycję polityczną miały rekompensowaną początkowo niezwykle hojnymi transferami z budżetu Unii, a później – po wprowadzeniu

wspólnej waluty euro – transferami monetarnymi dostarczanymi za pośrednictwem Europejskiego Banku Centralnego (przepływami kapitału dokonywanymi przez sektor bankowy). Swoistym paradoksem jest to, że właśnie owa dostępność łatwego i taniego kredytu okazała się pułapką, która jeszcze bardziej osłabiła pozycje tych krajów w Unii, zmieniając je dziś w nadmiernie zadłużonych petentów proszących o finansowe wsparcie krajów północy.

Powyższy stan równowagi nie został początkowo w znaczącym stopniu zakłócony przez rozszerzenie Unii na Wschód. Nowe kraje członkowskie musiały po prostu zaakceptować pozycję partnerów spóźnionych i niemających znaczącego udziału w procesie podejmowania kluczowych decyzji, w zamian za korzyści gospodarcze z członkostwa (zwłaszcza napływ kapitału prywatnego i fundusze unijne, skromniejsze niż te, z których korzystały w przeszłości kraje południa – ale nadal niezwykle ważne i znaczące z ich punktu widzenia).

Czynnikami, które uczyniły powyższy stan równowagi naprawdę niemożliwym do utrzymania, okazały się dopiero trzy zjawiska. Pierwszym jest globalny kryzys, który postawił pod znakiem zapytania funkcjonowanie systemu przepływów monetarnych w strefie euro, a w pewnym stopniu również funkcjonowanie systemu przepływów fiskalnych w ramach budżetu Unii. Czynnikiem drugim jest zmieniająca się rola Europy w świecie, a w szczególności problemy z dostosowaniem się do zjawisk globalizacyjnych i utrzymaniem konkurencyjności i wzrostu w warunkach zmian w globalnym układzie sił (zwłaszcza wzrostu znaczenia Chin i Indii). W odróżnieniu od rozwijających się gospodarek Dalekiego Wschodu, największe kraje Unii nie były w stanie osiągnąć satysfakcjonującego wzrostu produkcji w warunkach przesuwania się nad Pacyfik światowego centrum produkcyjnego. W odróżnieniu od USA nie były natomiast zdolne do częściowego chociaż skompensowania tej (nieuniknionej) utraty dynamiki gospodarczej przez intensywną ekspansję firm, przedsiębiorczość, innowacyjność i atrakcyjność w zakresie przyciągania wysoko wykwalifikowanego kapitału ludzkiego. W warunkach powolnego wzrostu utrzymanie konkurencyjności stało się możliwe tylko tam, gdzie przeprowadzono gruntowne reformy rynku pracy i zabezpieczenia społecznego (Skandynawia, Niemcy, Holandia). Ponieważ jednak inne kraje nie przeprowadziły takich reform, efektem stała się nie poprawa łącznych wyników gospodarczych Europy, ale rosnące niezrównoważenie wewnątrz

strefy euro. Wreszcie czynnikiem trzecim jest zmieniająca się architektura gospodarcza i polityczna Europy wraz ze stopniowym odzyskiwaniem przez Niemcy wyraźnie dominującej pozycji finansowej na kontynencie, a w ślad za tym decydującego wpływu na kształt polityki gospodarczej krajów Unii.

W takiej sytuacji, Unia będzie więc prawdopodobnie musiała znacząco zmienić się pod względem ekonomicznym, prawnym i instytucjonalnym, co musi również oznaczać poważne zmiany kierunków integracji. Brak zmian (lub ich znaczne odwlekanie) prowadziłby do rosnącej niespójności pomiędzy nową równowagą gospodarczą, do której Europa, tak czy owak, będzie zdążać pod naporem sił rynkowych, a coraz bardziej anachronicznymi i niedostosowanymi instytucjami Unii. Końcowym efektem musiałoby być dalsze narastanie nierównowagi finansowo-ekonomicznej, w konsekwencji kumulacja nierównowagi politycznej, potężny kryzys instytucjonalny, a w końcu być może – w najbardziej katastroficznej wizji – nawet ewentualny rozpad[7].

Proponowane rozwiązania tych problemów idą w dwóch kierunkach. Z jednej strony mamy rozwiązania wyraźnie zmierzające w stronę podziału na „Europę dwóch prędkości", z pierwszą prędkością zarezerwowaną w zasadzie dla obecnych członków strefy euro (wszystkich lub z wyłączeniem krajów finansowo najsłabszych). Z drugiej strony mamy natomiast propozycje rozwiązań usiłujące znaleźć nowy ład na obszarze całej Unii, w szczególności w formie znacznie ściślejszej integracji polityki gospodarczej i nadzoru rynku finansowego.

Jest oczywiste, że podział na „Europę dwóch prędkości" musiałby prędzej czy później w ogromnym stopniu uderzyć w Polskę jako kraj silnie korzystający z procesów integracji europejskiej, a pozostający dziś – i jak można sądzić, pozostający jeszcze przez wiele lat – poza strefą euro. O ile w pierwszej kolejności strefa euro koncentrowała się na decyzjach dotyczących funkcjonowania wspólnej waluty i rozwiązania kryzysu zadłużeniowego, o tyle w drugiej doszłoby zapewne do ukształtowania w sposób korzystny dla strefy euro unijnego budżetu (co oczywiście musiałoby oznaczać presję na jego zmniejszenie i przeznaczenie większych środków

[7] Problematykę niszczącego efektu niedostosowania instytucji i polityki do realiów gospodarczych omawia szeroko, na przykładach upadłych imperiów, słynna książka Paula Kennedy'ego *The Rise and Fall of the Great Powers*, Vintage Books, New York 1989.

na stabilizację finansową strefy euro, a zmniejszenie środków na politykę spójności), a w trzeciej – być może – do decyzji hamujących albo wręcz częściowo odwracających procesy integracji rynku pomiędzy strefą euro a resztą Unii (w tym faktycznej swobody przepływu kapitału, zwłaszcza między strefą euro a nowymi krajami członkowskimi). Wszystkie te decyzje oznaczałyby oczywiście znaczącą redukcję korzyści, które z funkcjonowania Unii odnosi Polska.

Unia Europejska stoi obecnie przed wielkimi i trudnymi do zaadresowania wyzwaniami. Być może znalazła się właśnie teraz w kolejnym historycznym punkcie zwrotnym, w którym nie może się długo utrzymać i musi dokonać wyboru – albo ruchu w stronę pogłębienia integracji, albo w stronę dezintegracji i ponownego wzrostu znaczenia egoizmów narodowych.

W interesie Polski leży, aby był to ruch w stronę pogłębienia integracji. Nie zawsze wiązałby się on dla naszego kraju wyłącznie z korzyściami, a czasem w celu jego skutecznej realizacji trzeba byłoby poświęcić interesy grupowe czy sektorowe. Niektóre z możliwych rozwiązań mogłyby również być dla naszego kraju dość kosztowne. Jak się jednak wydaje, wymogiem chwili jest to, by w interesie własnego długofalowego rozwoju Polska zrobiła co w jej mocy, by powstrzymać proces podziału na „Europę dwóch prędkości" i by jednoznacznie opowiedziała się za takim programem reform gospodarczych i politycznych, które wzmacniałyby i silniej integrowały Unię. Wymaga to również zmiany nastawienia naszego społeczeństwa, polegającego na akceptacji faktu, że Polska z roli dość biernego beneficjenta unijnych korzyści powinna zmienić się w kraj poczuwający się do współodpowiedzialności za dalszy rozwój Unii i gotów ponosić z tego powodu również różne koszty – zarówno natury gospodarczej, jak też (a może przede wszystkim) politycznej.

Bo to jest właśnie logiczna konsekwencja europejskiego wyboru, którego nasz kraj dokonał za prezydentury Aleksandra Kwaśniewskiego.

Danuta Hübner

Jesteśmy w Unii Europejskiej: uwarunkowania współpracy

W historii narodów i społeczeństw zdarzają się momenty, które określają ich przyszłość na długie dziesięciolecia. Często wiążą się one ze zmianami zachodzącymi w przyspieszonym tempie. Bardzo łatwo jest przeoczyć, kiedy zaczyna się trwała zmiana cywilizacyjna. To, czy dany kraj zobaczy swoją szansę i uchwyci ten niepowtarzalny moment, w dużej mierze zależy od wyczucia oraz politycznej, a także historycznej intuicji jego przywódców.

Rola jednostki w historii jest często podważana na rzecz docenienia procesów zachodzących w społeczeństwie. Niemniej jednak w kluczowych momentach decyzji dotyczącej wyboru kierunku drogi zdecydowane przywództwo i zrozumienie tego, co trzeba zrobić, aby nie zgubić swojej szansy rozwojowej, jest czymś, co „pcha" procesy, które inaczej albo nie nastąpiłyby, albo byłyby na pewnym etapie zahamowane przez samą siłę inercji.

Polska miała to szczęście, że w kluczowym momencie polskiej historii najnowszej, gdy w Europie na nowo tasowano po zimnej wojnie karty cywilizacyjnego rozwoju, prezydentem był Aleksander Kwaśniewski, przywódca obdarzony takim właśnie wyczuciem historii i zrozumieniem faktu, że Polska musi być aktywnie obecna w kształtowaniu nowej architektury politycznej i gospodarczej Europy.

Ludzka pamięć jest wybiórcza i czasami zawodna. Po pewnym czasie zmienia też, a czasem wykrzywia, kontury przeszłych zdarzeń. Dlatego patrząc z perspektywy czasu, może powstać nieuprawnione wrażenie izolujące z szerszego kontekstu samo wejście Polski do Unii Europejskiej. Dobrze więc zdać sobie sprawę, że przystąpienie do UE nie wzięło się „znikąd", nie było jednorazowym wyczynem „olimpijskim", choć można powiedzieć, używając terminologii sportowej, że było to stanięcie na najwyższym podium i zdobycie złotego medalu w konkurencji „szansa na cywilizacyjny rozwój".

To historyczne wydarzenie było kulminacją najważniejszego wyboru, jakiego dokonała Polska, czyli instytucjonalnego i formalnoprawnego dołączenia do najbardziej rozwiniętych państw demokratycznych i zajęcie równouprawnionego miejsca w europejskim modelu trwałego rozwoju.

Pierwszym krokiem w tym kierunku, który poprzedzał unijną akcesję, było przystąpienie Polski do OECD, które nastąpiło 22 listopada 1996 roku. Był to krok o wielkim, choć być może niedocenianym znaczeniu dla utrwalenia stabilności instytucji demokratycznych i stworzenia ram dla budowy zdrowej i konkurencyjnej gospodarski polskiej.

Istniejące już instrumentarium prawne OECD (w tym kodeks liberalizacji przepływów kapitałowych i kodeks liberalizacji bieżących transakcji) wprowadzało konieczność dokonania nowelizacji wielu aktów prawnych, co pozytywnie stymulowało procesy uporządkowania prawnego wielu dziedzin oraz dostosowywania prawa krajowego do ustawodawstwa Unii Europejskiej. Wstąpienie do OECD może więc być traktowane jako pewien „korytarz" prowadzący do wejścia do UE, który ułatwił nam zrozumienie reguł również tam obowiązujących i zracjonalizowanie naszej gospodarki tak, aby była bardziej spójna z zasadami jednolitego rynku europejskiego.

Jako główny negocjator naszego przystąpienia do OECD nie zawsze widziałam wśród polityków zrozumienie dla kluczowej roli tego procesu dla naszego miejsca w Europie. Bez wsparcia prezydenta Kwaśniewskiego i jego intuicji, że przystąpienie do OECD było istotnym ruchem politycznym, dającym nam świadectwo wiarygodności, jako przyszłemu członkowi UE, negocjacje te nie byłyby zapewne priorytetem. Ale to one właśnie w dużej mierze ułatwiły i tak niełatwy przecież proces akcesyjny do Unii. Unia wiedziała, że rozmawia z partnerem odpowiedzialnym, gotowym na poniesienie pewnych wyrzeczeń, ale również broniącym w sposób racjonalny swoich interesów i nastawionym na długofalową współpracę. To

dobrze, że zarówno negocjacje z OECD, jak i negocjacje akcesyjne trafiły na właściwy czas i lidera, którego hasło wyborcze „Wybierzmy przyszłość" było nie tylko sloganem, ale też jasnym programem politycznym, który na długie lata znacząco określił rolę Polski w Europie. To prezydent Kwaśniewski w dużej mierze był gwarantem dla naszych interlokutorów z Brukseli, że polskie reformy i proces dostosowawczy nie są czymś przejściowym, ale trwale osadzonym w nowo tworzonej kulturze instytucjonalnej i zmianie mentalnościowej zmieniającej się Polski.

Dzisiaj, gdy kryzys atakuje Europę od południa (Grecja, Cypr, Włochy, Hiszpania), Polska, choć nie całkiem odporna na jego skutki, pozostaje jednak oazą stabilności. Czas kryzysu to taki specyficzny okres, gdy poszczególne kraje i ich gospodarki słyszą słowo „sprawdzam" od inwestorów, od rynków, od instytucji nadzorujących przepływy kapitałowe, od swoich społeczeństw. Jest to egzamin, który się zdaje każdego dnia, w każdym tygodniu i każdego miesiąca.

Jeżeli kryzys czegoś nas nauczył, to tego, że słabości i błędy ujawnią się wcześniej czy później. Kryzys wszystkich w pewnym sensie zrównał. Nawet, jeżeli jakiś kraj był przez długi czas w pierwszej lidze rozwojowej, to jego miejsce nie jest dane raz na zawsze. Przypadek Hiszpanii jest tu klasycznym wręcz przykładem. Szczególnie państwa ścigające ciągle peleton, takie jak Polska i inne kraje Europy Wschodniej muszą pilnować z jeszcze większą determinacją niż „upadli liderzy", aby nie utracić impulsu modernizacyjnego.

Kryzys miał efekt zrównującego wszystkich „walca". Rzadko kiedy przedtem uświadamialiśmy sobie, jak bardzo nasze gospodarki są powiązane, jak powszechna jest skala wzajemnej współzależności w świecie. Globalna gospodarka nie jest konstruktem myślowym, nie jest fikcją, ale rzeczywistością na dobre i na złe.

Europejski kryzys uświadomił nam, że wszyscy jesteśmy częścią tej samej, jednej Europy, ale i częścią tego samego globalnego świata. Uświadomiliśmy sobie, że nikt nie jest dostatecznie duży, by samemu skutecznie zmierzyć się ze światem globalnym, że wszyscy musimy inwestować w zdolności do zmiany, ale i do współpracy. Sprawdzić, gdzie mamy przewagę i możemy skutecznie konkurować i przyjąć, że w pozostałych obszarach jedynym wyborem jest ścieżka współpracy.

Obecny kryzys w sposób szczególny dotknął strefy euro. Wszyscy wiedzieliśmy, że obszar wspólnej waluty jest niedokończonym projektem.

I nie chodzi tylko o grzech pierworodny w postaci braku skutecznego mechanizmu fiskalnego. Równie istotnym brakiem było nieprzewidzenie możliwości kryzysu finansowego. Można to wytłumaczyć brakiem europejskiego doświadczenia z innymi wydarzeniami na podobną skalę, a także brakiem wyobraźni w momencie, gdy na rynkach finansowych zaczynał się boom kredytowy.

Kryzys euro, który uruchomił bezprecedensowe reformy całego systemu zarządzania gospodarczego strefy euro, to w dużym stopniu kryzys instytucjonalny. Mimo wielkiego transferu kompetencji instytucje europejskie pozostały niezmienione. Istniejący porządek instytucjonalny, potwierdzony traktatem z Lizbony, sprawia, że strefa euro jest zarządzana w zasadzie metodą międzyrządową. Przejście do metody wspólnotowej wymaga zmian traktatu, na co nie ma specjalnie ochoty.

Kryzys euro to jednak także kryzys konkurencyjności. Nie tylko w kontekście podziału Europy na północ i południe, ale i w kontekście bardziej podstawowym. Europejski model rozwoju, oparty na wartościach, z których Europejczycy są dumni i których znaczna część świata niestety nie podziela, stworzył społeczeństwo chronione przez różne normy społeczne, polityczne, gospodarcze, które osłabiają relatywną konkurencyjność gospodarki. Wiąże się to z koniecznością przyjrzenia się na nowo relacji między europejską jednością i różnorodnością instytucjonalną. Okazało się bowiem, że wspólna waluta, jedna stopa procentowa, jeden kurs walutowy wobec świata zewnętrznego w gospodarkach ogromnie zróżnicowanych pod względem konkurencyjności nie uruchamiały dostosowań strukturalnych.

Mimo niebywałych osiągnięć integracji europejskiej, nie ulega wątpliwości, że na początku minionej dekady mechanizmy konwergencji osłabły. Dziś konieczne jest nadanie konwergencji w strefie euro nowej dynamiki, albowiem słabości i nieefektywności instytucji europejskich towarzyszy nieskuteczność niektórych polityk i niedostatecznie dynamiczne zmiany jednolitego rynku.

Kryzys, a w szczególności europejska nań reakcja, pokazał również nieefektywność procesu podejmowania decyzji. Krytyka ciągle obecnej w tym procesie zasady jednomyślności wydaje się jednak przesadna. Jednomyślność w sprawach instytucjonalnych w Radzie Europejskiej ma negatywny wpływ przede wszystkim na decyzje w sprawie wieloletniego budżetu. W przypadku poszczególnych polityk prawdopodobnie warto

zwrócić uwagę na decyzje w sprawie pośrednich i bezpośrednich podatków. Generalnie wydaje się jednak, że jednomyślność decyzji w niektórych obszarach nie ma wielkiego znaczenia, bo i tak poszukiwanie konsensusu jest normą polityczną. Poza tym większość kwalifikowana oparta jest na wysokim progu, a od 2014 roku wymagana będzie podwójna większość. Moim zdaniem problemem jest znaczenie weta, które nie tylko pozwala państwu wyłączyć siebie spod decyzji, ale i nie pozwolić reszcie iść do przodu. Jest też oczywiste, że im więcej członków, tym dłużej trwa podejmowanie decyzji. Dotyczy to także uzgodnień w Komisji Europejskiej i procesu legislacyjnego w Parlamencie Europejskim. Zasada „jeden komisarz, jeden kraj" sprawiła, że w Komisji Europejskiej wytworzył się system prezydencki z silnymi preferencjami narodowymi i zależnością decyzji szefa Komisji od przewidywanego stanowiska Rady.

W Parlamencie Europejskim natomiast dążenie do zwiększenia jego roli i funkcji kontrolnych w decydowaniu i funkcjonowaniu Unii opiera się przede wszystkim na fakcie, iż jest to instytucja pochodząca z powszechnych wyborów. Czy to wystarcza, by spełnić warunek demokracji europejskiej, nawet w połączeniu z jego zwiększoną rolą w traktacie? Stały spadek frekwencji w wyborach europejskich osłabia demokratyczną legitymację parlamentu. Silniejsze związki z partiami niż wyborcami to kolejny czynnik osłabiający, także zróżnicowane systemy wyborcze działają w tym samym kierunku. Parlament nie jest uczestnikiem narodowych debat politycznych. Poza tym nie ma on wiele do powiedzenia w sprawach najbardziej istotnych dla obywateli, które są kompetencją narodową. Poprzez legislację Parlament Europejski narzuca też strukturę wydatków publicznych, nie mając wpływu na źródła dochodów ani nie biorąc za nie odpowiedzialności. Wydaje się, iż formalna legitymacja Parlamentu Europejskiego nie pokrywa się z jego społeczną legitymacją. Wielkim problemem na najbliższe lata jest relacja narodowych parlamentów z Parlamentem Europejskim.

Reakcje Europy na kryzys i wprowadzanie reform, których rezultatem jest przesuwanie kompetencji i decyzji na poziom europejski, sprawia, że unia polityczna staje się rzeczywistością. Paradoks polega jednak na tym, iż wyłanianie się unii politycznej odbywa się nie na gruncie podzielanej wizji, a w rezultacie reform opartych na małych krokach, stopniowych zmianach, na cząstkowym podejściu do zmiany. Czy jest szansa, że to cząstkowe podejście da w sumie spójną instytucjonalnie i demokratyczną nową jakość?

Debata na temat Unii politycznej dopiero się zaczyna. Reformy zmierzające do stabilizacji funkcjonowania obszaru wspólnej waluty, aczkolwiek trudne, nie budzą generalnie oporu, bo świeże są dowody negatywnych konsekwencji ich braku. Jednakże dalsze przesuwanie kompetencji tradycyjnie narodowych związanych z opodatkowaniem czy polityką społeczną rodzi więcej emocji. Europejskie debaty nad przyszłością tradycyjnie uciekały od tematu *finalité politique,* czyli ostatecznego celu unii politycznej. Próby zdefiniowania tego celu na przykład w czasie prac Konwentu Europejskiego w 2002 roku i zaproponowanie Traktatu Konstytucyjnego skończyło się fiaskiem. Europa była od początku projektem niedokończonym, który rozwijał się stopniowo, krok po kroku, w miarę identyfikowanych nowych wyzwań. Jednakże dla wielkich, przełomowych zmian Europa formułowała wizje, strategie, plan działania. Tak było w przypadku unii celnej, strefy wolnego handlu, Schengen, rynku wewnętrznego czy obszaru wspólnej waluty.

Obecnej metodzie małych kroków nie towarzyszy wieloletnia wizja. Nie tylko powstaje pytanie, dokąd, jeśli w ogóle, te małe, ale jednak radykalne kroki nas wiodą. Takie podejście ma też inne konsekwencje. Brak wizji nie pozwala na sensowny dialog ze społeczeństwem. Obywatele nie wiedzą, dokąd idziemy i po co. To bardzo utrudnia mobilizowanie opinii publicznej do trudnych przecież reform. W rezultacie coraz bardziej zintegrowana Europa zwiększa dystans do obywateli, co podcina szanse na demokratyczną legitymację przemian. Irlandzkie referendum w sprawie umowy fiskalnej pokazuje, że nawet najtrudniejsze, najbardziej skomplikowane reformy można wytłumaczyć i pozyskać dla nich poparcie. Politycy są również bardziej skuteczni, jeśli działają pod presją opinii publicznej.

Dla polityczno-ustrojowych przemian w Unii istotne znaczenie ma rosnący brak zaufania obywateli do zdolności instytucji politycznych skutecznego poradzenia sobie z kryzysem. W pewnym stopniu wiąże się to ze społecznym wymiarem kryzysu, a także wyzwaniem dla solidarności, które uruchomił. Wychodzenie z kryzysu musi się odbywać w sposób odbierany jako sprawiedliwy.

Kontakt z ludźmi jest konieczny, bo w długim okresie celem Europy jest jakaś forma wzmocnionej jedności. To wymaga z jednej strony utrzymania spójności społecznej, która musi jednak przejść ścieżkę modernizacji. Z drugiej strony Europa musi się uporać z silnym nurtem nacjonalizmów, które przecież nigdy jej nie służyły.

Wielkim otwartym tematem w tym kontekście jest możliwość zbudowania ponadnarodowej demokracji wśród społeczeństw, których tradycją jest demokracja na poziomie państwa narodowego. Wybór między pośrednimi instrumentami dającymi demokratyczną legitymację decydentom na poziomie europejskim albo nadaniem pod kontrolą prawa uprawnień instytucjom ponadnarodowym jest ciągle jeszcze otwartym dylematem. To trudne wyzwanie w sytuacji, gdy interes europejski nie jest postrzegany jako interes narodowy i dominuje mentalność narodowa.

Potrzebujemy debaty, która ponownie postawi przed nami, Europejczykami pytanie o to, co nas będzie łączyć w nadchodzącej przyszłości. Zagrożenia dla pokoju nie są przekonującym argumentem dla nowych pokoleń, mimo ich ciągłej aktualności. Zagrożenia dla poziomu osiągniętego dobrobytu raczej dzielą niż łączą.

W ciągu kilkudziesięciu lat procesu integracji Europa wykształciła kompleksowe formy współpracy, choćby poprzez formułę wielopoziomowego zarządzania, regionalizacji, oddawania substancjalnej części władzy partnerom publicznym, społecznym i lokalnym organom wybieralnym. W istocie, patrząc przynajmniej z perspektywy „oddolnej", trudno sobie wyobrazić Unię Europejską jako zlepek niepowiązanych ze sobą państw kierujących się wyłącznie własnym interesem. Jeżdżąc po Europie, widzę, jak daleko zaszedł proces wzajemnego przenikania się gospodarek, jej poziomów regionalnych i ogólnoeuropejskich, jak kształtuje się coraz wyraźniej wspólny europejski interes. Oczywiście, nie znaczy to, że takie interesy nie istnieją czy że państwa członkowskie nie próbują przeforsowywać tego, co uważają za swój doraźny interes. Ale prędzej czy później widać anachronizm takiego podejścia.

Największym niebezpieczeństwem w kluczowej fazie kryzysu było to, że wszyscy się rozejdą, kierując się właśnie doraźnym postrzeganiem zagrożeń. Był to tak trudny okres niepewności, w którym można było zboczyć w kierunku pojedynczych, ryzykownych rozwiązań, które nie tylko nie pomogłyby danym krajom, ale mogłyby zagrozić całej Unii.

Ale tak się nie stało. I jeżeli by mnie zapytano, co spowodowało, że mimo wszystko jedność Unii została utrzymana, to odpowiedziałabym, że choć może Europie brak dalekosiężnej wizji, to jednak pragmatyczne partnerstwo jest bardzo głęboko zakorzenione w unijnym DNA, że podążanie własną ścieżką nie jest najlepszym wyborem.

Dzięki temu pragmatycznemu nastawieniu na współpracę nie zrealizowały się niektóre niedobre pomysły – jak wykluczenie „problema-

tycznych" krajów ze strefy euro, takich jak Grecja, czy ostracyzm wobec Hiszpanii i Portugalii.

Natomiast w obliczu zagrożenia Unia podjęła się bezprecedensowych reform, jakie zapewne długo nie byłyby na agendzie, gdyby nie zostały wymuszone przez kryzys. Jednolity nadzór finansowy, unia bankowa, pakt fiskalny, reforma EBC, a także jego antykryzysowa strategia wsparcia dla euro, pakiety pomocowe – to wszystko nie byłoby możliwe przed wybuchem kryzysu. A teraz wszystkie te reformy zostały przeprowadzone rzec można niemal błyskawicznie, po dyskusjach, ale w zasadzie konsensualnie.

Unia Europejska dostrzegła konieczność wprowadzenia porządków we własnym domu. Celem wszystkich wprowadzanych mechanizmów i reform jest ustanowienie nowej architektury systemowej, która nie tylko zapobiegnie nawrotowi kryzysu na taką skalę jak obecny, ale również umożliwi wytworzenie strategicznego konsensusu, charakteryzującego się otwartością na nowych interesariuszy w procesie podejmowania decyzji, efektywnością i przejrzystością ustanowionych procedur.

Unia Europejska podejmuje niełatwe wyzwanie reformy, która ma nadać jej nową, silniejszą formę legitymizacji, opartą nie tylko na przejrzystych procedurach, ale również na uznaniu podstawowych zasad moralności w ustanawianiu reguł w relacjach gospodarczych i politycznych w sytuacji, gdy inne istniejące formuły globalnego zarządzania nie zawsze są wystarczająco wydolne i nie zawsze są w stanie sprostać stojącym przed nimi wyzwaniom.

Taki organizm, jak na przykład G-20 działa znacznie poniżej swoich możliwości, na zasadzie reaktywnej, nie uruchamiając w zasadzie nowych rozwiązań dla globalnych problemów. Oczywiście, potrzebujemy instytucji, które reagują *ad hoc* w nagłych sytuacjach, niemniej prawdziwe strukturalne zapobieganie kryzysom musi opierać się na szerokim konsensusie, inkluzywności i zwiększonej partycypacji i reprezentacji.

Gdy te wszystkie reformy, nowe instytucje i mechanizmy, które są ich efektem, zaczną działać, to zobaczymy, że mamy do czynienia z nową Unią, a także z Europą bardziej zintegrowaną w dążeniu do wzrostu, zdolną do większego wysiłku w pokonywaniu obecnego kryzysu i zapobieganiu następnym.

W literaturze na temat integracji europejskiej poszerzającą się integrację Unii wyjaśnia się poprzez teorię tak zwanego „rozlewania" efektów

z jednej dziedziny na inne, w miarę odnoszonych sukcesów i tym samym poddawania nowych obszarów samoczynnym impulsom integracyjnym. Myślę, że w tym momencie mamy do czynienia z nową formą tego znanego efektu, gdy państwa niebędące w strefie euro chcą na siebie wziąć obowiązki z niej wynikające, a Szwajcaria czy Norwegia też na mocy własnych decyzji dokonują dostosowań do prawa unijnego, aby ułatwić swoje relacje gospodarcze z coraz bardziej unifikującym się sąsiedzkim obszarem gospodarczym i politycznym. Zarysowuje się też wielki potencjał obszaru wolnego handlu pomiędzy Unią a USA.

Musimy sobie zdać sprawę, że partnerstwo po kryzysie będzie obejmowało coraz większą liczbę aktorów, zarówno wewnątrz Unii, jak i na jej obrzeżach. Ponieważ będzie to oznaczało większe zdywersyfikowanie, będzie to partnerstwo bardziej wrażliwe na różne formuły instytucjonalne w Unii bądź w relacjach z nią partnerów zewnętrznych. Z jednej strony partnerstwo będzie miało charakter bardziej pluralistyczny, ale z drugiej strony może to mieć też efekt powstania dwóch lub nawet kilku prędkości integracyjnych. Trzeba jednak uważać, aby ta formuła nie stała się zawężająca i wykluczająca dla państw spoza strefy euro, jak też dla perspektyw potencjalnego rozszerzenia Unii. Unia nie może utracić zdolności do przyjmowania nowych członków.

Z drugiej strony kraje takie jak Wielka Brytania, które postrzegają Unię jako niewiele więcej niż wolny rynek, muszą zdecydować się, czy chcą być aktywnymi partnerami w rozwiązywaniu problemów, które stają przed wspólnotą jako całością – i co mogą wnieść, jako wartość dodaną w innych dziedzinach.

Natomiast rolą państw takich jak Polska jest odnajdywanie swojego miejsca w coraz bardziej zintegrowanym organizmie europejskim, przy jednoczesnym dopilnowaniu, aby organizm ten nie stał się zamknięty, ale aby zawsze był zdolny reagować na nowe wyzwania w harmonijnej współpracy wszystkich udziałowców europejskiego projektu. Dotyczy to również rozszerzania Unii. Dla nas jest to szczególnie istotne w kontekście Ukrainy, dla której „europeizacji" prezydent Kwaśniewski zrobił tak wiele. Nie jest to zadanie łatwe, ale w miarę upływu czasu – a minęło dziesięć lat od naszej akcesji, choć wydaje się, że to dopiero wczoraj! – nasz kraj odnajduje się coraz lepiej w instytucjonalnym i politycznym krajobrazie Europy i jest coraz bardziej zdolny do sprawowania rzeczywistego przywództwa.

Nie możemy myśleć w wąsko zakreślonych ramach tak zwanego interesu narodowego, bo ten interes jest coraz bardziej sprzęgnięty z interesem całej wspólnoty, do której dobrowolnie zgłosiliśmy akces. Jest w naszym interesie, aby Europa jako całość, w swojej unijnej formule, przetrwała kryzys, aby euro umocniło się i aby Polska mogła rozwijać się nie tylko dzięki unijnym funduszom, ale dzięki całej wspólnotowej infrastrukturze instytucjonalnej, w której nasz kraj będzie kompetentnie i merytorycznie reprezentowany. Miarą naszego sukcesu nie może być to, czy jesteśmy gotowi coś zawetować na jakimś unijnym szczycie, ale to, co jesteśmy w stanie zaproponować i jak włączyć się w tworzenie tej odnowionej struktury instytucjonalnej. Nie wystarczy wskazywać na fakt tworzenia się Europy dwóch czy więcej prędkości. To niebezpieczeństwo rzeczywiście istnieje i musimy być czujni. Niemniej, nie możemy pozostać w zewnętrznym kręgu twardego rdzenia Unii przez zaniechanie, zaniedbanie czy fałszywą dumę. Musimy się aktywnie włączyć w to, co się dzieje na scenie europejskiej, a także promować własne projekty czy pomysły – i to nie tylko te związane z polityką wschodnią. Powinniśmy zadbać o to, aby ten twardy rdzeń był poszerzany, a nie zamykał się w sobie. Dlatego musimy uważnie wsłuchiwać się w głosy krajów spoza euro, jakkolwiek nie za cenę naszego pozostania w „szarej strefie".

Hasło prezydenta Kwaśniewskiego „Wybierzmy przyszłość" jest ciągle aktualne. Europa „wymyśla się" na nowo i dostosowuje – czasami zbyt powoli, ale jednak – instrumenty polityczne i ekonomiczne nie tylko do jak najmniej bolesnego wyjścia z kryzysu, ale również do odzyskania siły sprawczej w zglobalizowanym, coraz bardziej konkurencyjnym świecie.

Tak jak dwie prawie dekady temu, gdy wchodziliśmy do OECD, a potem negocjowaliśmy akcesję do UE, stajemy przed kolejnym wyborem: czy będziemy stanowić istotną część tej siły sprawczej, czy też tylko zadowolimy się bierną obserwacją zachodzących procesów. Pytania o naszą obecność w strefie euro nie jest tylko pytaniem o stan naszej gospodarki i jej współzależność ze światem, ale zagadnieniem bezpośrednio dotyczącym naszej przyszłości.

Przyszłość jest czymś, co staje się każdego dnia: jeżeli nie wykorzystamy tego do maksimum, to szansa stanie się przeszłością. A w niej nie możemy już nic zmienić.

Genowefa Grabowska

Idea pomocy w prawie i praktyce Unii Europejskiej

Niniejszy tekst poświęcam[1] prezydentowi RP Aleksandrowi Kwaśniewskiemu, autorowi i promotorowi integracji Polski z Unią Europejską, który doskonale rozumiał, że aspiracje i oczekiwania Polaków mogą być zrealizowane tylko w zjednoczonej Europie. Podkreślał przy tym, że polityka nastawiona wyłącznie na przyjmowanie unijnej pomocy nie wystarczy Polsce, co więcej: może osłabić zdolności innowacyjne naszego kraju. Zachęcał polskie elity do pełniejszego włączenia się w proces współtworzenia Europy, do aktywnego udziału w gremiach zarządzających UE, wywierania znaczącego wpływu na jej instytucjonalny kształt i tworzone tam prawo. Wielokrotnie podkreślał, że powinniśmy „współtworzyć Europę,

[1] W latach 2001–2004 autorka przewodniczyła senackiej komisji do spraw zagranicznych i integracji Europejskiej, zasiadała w Konwencie ds. przyszłości Europy (2002–2003), uczestniczyła w ceremonii podpisania Traktatu Akcesyjnego (Ateny, 16 kwietna 2003) oraz poprzedzającej go kampanii referendalnej. Z tego tytułu była bezpośrednim uczestnikiem procesu wejścia Polski do UE. Z tej perspektywy mogła także być świadkiem ogromnego i twórczego zaangażowania Prezydenta RP wiodącego do zwycięskiego referendum akcesyjnego i w konsekwencji wejścia Polski do UE, przypieczętowanego 1 maja 2004 roku wciągnięciem polskiej flagi na maszt w Dublinie.

która będzie spełnieniem naszych oczekiwań. Europę otwartą, sprawiedliwą i solidarną, zapewniającą swoim mieszkańcom bezpieczeństwo i dobrobyt. Europę, która będzie wspólnym domem, opartym na trwałych fundamentach zasad i wartości, na różnorodności stanowiącej siłę europejskiej rodziny". Na scenie krajowej zapoczątkował i objął osobistym patronatem publiczną debatę pod hasłem „Silna Polska w silnej Europie", w której politycy, intelektualiści, organizacje pozarządowe i środowiska samorządowe przybliżali polskiemu społeczeństwu blaski i cienie członkostwa w UE.

Po dziesięciu latach członkostwa Polski w UE prezydent Kwaśniewski nie przestaje być optymistą, prezentuje niezwykłą trafność ocen, zachowując przy tym racjonalny stosunek do wspólnej Europy i naszego w niej miejsca. Wyjątkowo przewidująco kreśli też najbliższą przyszłość Polski w UE, mówiąc na przykład: „gdy wchodziliśmy do UE, były ogromne oczekiwania i optymizm. I trudno się było spodziewać, że na naszych oczach będzie powstawać nowa architektura globu, że wybuchnie kryzys, (…) że wiele krajów będzie prowadzić nieodpowiedzialną politykę finansową. Ale głoszenie, że nadciąga katastrofa, jest nieuzasadnione. Raczej zaczyna się siedem lat chudych po siedmiu latach tłustych" (2012). Nie mam wątpliwości, że taki przekaz pozwala Polakom lepiej zrozumieć funkcjonowanie mechanizmów europejskich w trudnych czasach, skłania do dalszego angażowania się w konstrukcję unijnego gmachu, a przez to, dzięki unijnej pomocy, umożliwia budowę bezpiecznej i zasobniejszej Polski.

Nieco terminologii

W słowniku języka polskiego termin „pomoc" ma wiele znaczeń. Na ogół jednak opisuje „działanie podjęte dla dobra innej osoby", „ułatwiające jej pracę" lub „ratujące ją w trudnej sytuacji". Mówi o wsparciu, wstawiennictwie, ratowaniu, wspomaganiu, czynieniu wykonywanej pracy mniej uciążliwą. Pomoc może być także traktowana podmiotowo. Jest to wówczas „osoba zatrudniona do wykonywania prostych, mniej odpowiedzialnych prac", a w drużynie piłkarskiej lub hokejowej „grupa zawodników, których zadaniem jest wspomaganie obrony lub ataku".

W dialogach dnia codziennego często stykamy się na przykład z „pierwszą pomocą" (ratownictwo medyczne), z „pomocą drogową" (systemy bezpieczeństwa na drogach) czy też „pomocą domową". Określenie

„pomoc prawna" jest natomiast utożsamiane ze zinstytucjonalizowaną ofertą dla osób/firm szukających sprawiedliwości w systemie egzekwowania prawa, a „pomoc społeczna" wiąże się z systemem opieki kierowanym do obywateli żyjących poniżej standardów obowiązujących w danym państwie. Wreszcie „pomoc państwa" i „pomoc publiczna" zostały opisane w prawie zarówno polskim, jak i europejskim jako wsparcie z budżetu państwa (lub poprzez ten budżet), albo z budżetów samorządowych dla ważnych, ale mających przejściowe trudności przedsiębiorstw lub nawet całych dziedzin gospodarki. Język angielski jest w tym przypadku zdecydowanie bogatszy. Opisuje „pomoc", używając wielu różnych terminów: od najpopularniejszego *help*, poprzez *assistance, aid, suport*, na *adminicle*, a na *cooperation* kończąc.

W prawie i praktyce Unii Europejskiej „pomoc" przyjmuje różne formy (na przykład wsparcie finansowe, rzeczowe, a nawet intelektualne) i ma do spełnienia wielorakie, zawsze zapisane w traktatach cele. Różny też jest jej zakres, głównie z tego powodu, że jest kierowana do szerokiego i zróżnicowanego kręgu odbiorców/adresatów. Wreszcie odmienne i mocno zróżnicowane pozostają także jej źródła, czy wręcz zasoby, z których jest świadczona.

Uwzględniając tylko dwa podstawowe kryteria: kto świadczy pomoc (donator) oraz dla kogo jest ona przeznaczona (beneficjent–biorca), wzbogacone elementem geograficznym, można wyodrębnić trzy podstawowe kategorie, a właściwie podstawowe kręgi pomocy: wewnętrzna, zewnętrzna i rozwojowa.

1. Pomoc wewnętrzna, czyli pomoc uruchamiana przez organy UE, zapisana w postaci unijnych programów, jest kierowana do potrzebujących jej państw–członków UE, lub państw na członkostwo oczekujących. Najczęściej wynika z potrzeby realizacji konkretnych unijnych polityk, takich jak między innymi polityka regionalna, środowiska, rolna (na przykład Instrument Pomocy Przedakcesyjnej, Europejski Fundusz Społeczny, Europejski Fundusz Rolniczych Gwarancji, Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich). Od sprawności państwa-beneficjenta, a zwłaszcza od obowiązującego w nim prawa oraz systemu wewnętrznej kontroli zależy skuteczność świadczonej pomocy.

Odrębną formą pomocy, która jednak ciągle się mieści w tej grupie, jest *twinning*, czyli partnerska współpraca pomiędzy instytucjami publicznymi z krajów „dawcy" i „biorcy" pomocy. W tym przypadku cała

organizacja i świadczenie pomocy odbywa się na niższym, bo regionalnym lub nawet lokalnym, szczeblu.

Pomoc wewnętrzna bywa także uruchamiana w reakcji na klęski żywiołowe, katastrofy naturalne czy stany wyższej konieczności, które często dotykają państwa członkowskie UE. Dla złagodzenia negatywnych skutków tych zdarzeń, a zwłaszcza dla wykazania wewnątrzunijnej solidarności z obywatelami państw dotkniętych takimi zdarzeniami, powstały w UE specjalne fundusze: solidarności, na rzecz uchodźców, czy inne, znane wcześniej jako pomoc humanitarna.

2. Pomoc zewnętrzna dla obszarów/regionów położonych poza Unią Europejską, ale szczególnie z nią związanych. Jest kierowana tylko do tych państw i obszarów, które pozostają w strefie bliskiego, szczególnego zainteresowania, nierzadko – sąsiedztwa Unii Europejskiej. Zdarza się, że niektóre pozostają z nią nadal połączone więzami historycznymi, gospodarczymi (na przykład byłe kolonie czy terytoria zależne). Wykorzystuje się wówczas formułę partnerstwa opartego na prawie UE (umowa określająca cele partnerstwa), wyposażonego ponadto w specjalne unijne fundusze (na przykład EuroMed – partnerstwo UE i państw Basenu Morza Śródziemnego; EuroLat – UE i państwa Ameryki Łacińskiej; EuroEast – UE i państwa szeroko rozumianej Europy Wschodniej).

3. Pomoc rozwojowa, adresowana do potrzebujących rozproszonych na całym świecie, jest realizowana na trzy sposoby:

- w ramach ONZ i jej organizacji wyspecjalizowanych, świadczona indywidualnie przez ich państwa członkowskie, jako element przyjętych zobowiązań międzynarodowych;
- w ramach zewnętrznych działań Unii Europejskiej, jako element jej traktatowej polityki rozwojowej, na przykład w ramach współpracy Unii Europejskiej z państwami Afryki, Karaibów i Pacyfiku (Zgromadzenie Parlamentarne AKP-UE);
- pomoc w sytuacjach kryzysowych. UE jest także obecna w wielu miejscach dotkniętych kryzysem (Libia, Afganistan, okupowane Terytoria Palestyny, różne części Afryki i Azji Południowo-Wschodniej). Akcjami ratunkowymi UE kieruje ECHO, dyrekcja Komisji Europejskiej do spraw pomocy humanitarnej i ochrony ludności.

Pomocowe fundusze wewnętrzne

W strukturze Unii Europejskiej fundusze wewnętrzne odgrywają fundamentalną rolę i mają decydujące znaczenie dla założonego w traktatach dążenia do osiągnięcia trwałego postępu i wyrównywania standardów w państwach członkowskich. Powstały jako rezultat polityki wyrównywania szans i propagowania równego rozwoju państw członkowskich Wspólnot, a następnie Unii Europejskiej, są nazywane najczęściej funduszami rozwojowymi. Z czasem uruchomiono nowe programy pomocowe kierowane do państw oczekujących na członkostwo Unii Europejskiej. Stało przed nimi wielkie zadanie, aby w tak zwanym okresie przedakcesyjnym dostosować do unijnych standardów podstawowe parametry ekonomiczne ich gospodarek, a także – standardy organizacji życia społecznego w demokratycznym państwie prawa. Wreszcie UE nie mogła pozostać obojętna na niespodziewane, nagłe i na wskroś negatywne zjawiska występujące na jej obszarze. Konieczność pomocy państwom (regionom) dotkniętym wielkich rozmiarów katastrofami naturalnymi lub klęskami żywiołowymi wygenerowała potrzebę utworzenia nowych programów pomocowych i przeznaczenia na nie specjalnych funduszy, tak zwanych funduszy solidarnościowych.

Idea pomocy wewnętrznej znalazła silne umocowanie traktatowe. Wprowadzona przez Traktat o Wspólnocie Europejskiej (art. 158) została następnie przejęta i rozbudowana przez podpisany w Lizbonie Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (art. 174)[2]. Celem takiej pomocy jest „wspieranie harmonijnego rozwoju całej Unii" oraz „wzmocnienie jej spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej". Poprzez tę pomoc Unia zmierza w szczególności do zmniejszenia dysproporcji w poziomach rozwoju różnych regionów oraz zacofania regionów najmniej uprzywilejowanych[3]. Dla osiągnięcia tak nakreślonych celów Unia uruchamia działania finansowane za pośrednictwem funduszy strukturalnych, głównie:

[2] Zob. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Wersja skonsolidowana, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej" PL, seria C 83/127 z 30 marca 2010 (dalej TFUE).

[3] Do regionów objętych szczególną uwagą zaliczono obszary wiejskie, przemysłowe obszary poddane restrukturyzacji oraz regiony położone w trwale niekorzystnych warunkach przyrodniczych lub demograficznych (np. słabo zaludnione regiony północnej Europy, regiony wyspiarskie, transgraniczne i górskie), art. 174 TFUE.

Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej – Sekcja Orientacji, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Europejskiego Banku Inwestycyjnego i innych istniejących instrumentów finansowych.

Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR) został powołany już w 1975 roku, przede wszystkim jako reakcja na coraz głębsze rozbieżności w rozwoju regionów. Była to próba przełamania kryzysu gospodarczego oraz reakcja na pierwsze rozszerzenie Wspólnoty Europejskiej o Danię, Irlandię i Wielką Brytanię (1972). Zasady jego funkcjonowania określał art. 160 TWE, który we współczesnym brzmieniu, nadanym mu przez Traktat Lizboński (art. 176 TFUE) stanowi, że „Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego ma na celu przyczynianie się do korygowania podstawowych dysproporcji regionalnych w Unii poprzez udział w rozwoju i dostosowaniu strukturalnym regionów opóźnionych w rozwoju oraz w przekształcaniu upadających regionów przemysłowych".

Szczegółowe zasady funkcjonowania funduszy w latach 2007–2013 zostały określone w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1083/2006[4] oraz w rozporządzeniu WE nr 1080/2006[5] opisującym szczegółowe zasady ich funkcjonowania w latach 2007–2013, a następnie uzupełnione wytycznymi w sprawie krajowej pomocy regionalnej na lata 2007–2013[6]. Powyższe przepisy (wraz z wytycznymi) jako unijne prawo były adresowane do wszystkich państw członkowskich korzystających z pomocy regionalnej. Określały szczegółowe ramy, w których mogły operować państwa dystrybuujące pomoc regionalną na swym obszarze, a także stanowiły podstawę do ich ewentualnej odpowiedzialności za wszelkie nieprawidłowości przy jej dystrybucji i wykorzystaniu. Fundusz Rozwoju Regionalnego

[4] Zob. rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej", seria L 210/25 z 30 lipca 2006 r.

[5] Zob. rozporządzenie (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1783/1999, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej", seria L 210/1, z 31 lipca 2006 r.).

[6] Zob. Wytyczne w sprawie krajowej pomocy regionalnej na lata 2007–2013 (2006/C 54/08), „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej", C 54/13, z 4 marca 2006 r.

umożliwia pomoc w pewnych priorytetach tematycznych. Są one związane przede wszystkim z charakterem celów, takich jak: „konwergencja", „konkurencyjność regionalna i zatrudnienie" oraz „europejska współpraca terytorialna". W szczególności dotyczy ona finansowania następujących przedsięwzięć: 1) inwestycji przyczyniających się do tworzenia trwałych miejsc pracy; 2) inwestycji w infrastrukturę; 3) działań wspierających rozwój regionalny i lokalny, obejmujących wsparcie i usługi dla przedsiębiorstw, w szczególności małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP); 4) pomocy technicznej.

O tym, jak szeroko mogą być wspierane poszczególne przedsięwzięcia regionalne, niech świadczy przedstawiona w rozporządzeniu nr 1080/2006 interpretacja i zakres celu, jakim jest „konwergencja" (art. 4). W ramach tego celu EFRR koncentruje swoją pomoc na wspieraniu zrównoważonego, zintegrowanego rozwoju gospodarczego oraz tworzenia trwałych miejsc pracy. Programy operacyjne prowadzone w państwach członkowskich mają na celu modernizację i zróżnicowanie regionalnych struktur gospodarczych, między innymi w takich dziedzinach, jak: badania i rozwój technologiczny (BRT), innowacyjność i przedsiębiorczość, społeczeństwo informacyjne, środowisko, zapobieganie zagrożeniom, turystyka, inwestowanie w kulturę, inwestycje transportowe, inwestycje energetyczne, inwestycje w edukację, inwestycje w infrastrukturę ochrony zdrowia i infrastrukturę społeczną, wreszcie: bezpośrednie wspieranie inwestycji w małych i średnich przedsiębiorstwach (MŚP).

Szczegółowym przepisom dotyczącym zakresu pomocy towarzyszą jasno sprecyzowane obowiązki państwa co do odpowiedzialności za prawidłowe wykorzystanie pomocy, w tym – zapewnienie skutecznego systemu kontroli wydatkowanych funduszy. Sekcja 3 rozporządzenia 1080/2006 zobowiązuje każde państwo do powołania specjalnych jednostek monitorująco-kontrolnych, to jest jednej instytucji zarządzającej, jednej instytucji certyfikującej oraz jednej instytucji audytowej (art. 16).

W ramach świadczenia unijnej pomocy działają też inne fundusze, jak na przykład Europejski Fundusz Społeczny, Europejski Fundusz Rolniczych Gwarancji, Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich. W Polsce stały się już szeroko znane i są często wykorzystywane. Oprócz nich podjęto także kolejne, interesujące inicjatywy wspólnotowe, polegające na uruchomieniu nowych instrumentów wsparcia finansowego adresowanego do wskazanych, europejskich

odbiorców. Są to inicjatywy mniej znane, bo stosunkowo „młode" i z tego powodu zasługują na przybliżenie. JASPERS (Joint Assistance to Support Projects in European Regions)[7], działający od roku 2006 program, który opiera się na partnerstwie zawartym pomiędzy Komisją Europejską (Dyrekcją Generalną ds. Polityki Regionalnej), Europejskim Bankiem Inwestycyjnym (EBI), Europejskim Bankiem Odbudowy i Rozwoju (EBOR) oraz Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW). Jest to instrument wsparcia technicznego dla tzw. nowych państw członkowskich, czyli dwunastu państw, które przystąpiły do UE w latach 2004 i 2007. Zapewnia zainteresowanym państwom członkowskim wsparcie konieczne do przygotowania szeroko zakrojonych projektów wysokiej jakości, które będą współfinansowane z funduszy UE.

Kolejny, działający od 2009 roku program JEREMIE (Joint European Resources for Micro-to-Medium Enterprises)[8] łączy wspólne europejskie zasoby pomocy dla mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw. Fundusze z programu JEREMIE mogą wspierać: tworzenie nowych przedsiębiorstw lub rozwój już istniejących, dostęp firm (w szczególności MŚP) do kapitału inwestycyjnego w celu modernizacji i dywersyfikacji prowadzonej przez nie działalności, opracowywania nowych produktów, zapewniania i rozszerzania dostępu do rynku, badania i rozwój, transfer technologii, innowacje i przedsiębiorczość skierowane na działalność gospodarczą, modernizację technologiczną struktur produkcyjnych, aby pomóc w osiągnięciu celów w zakresie gospodarki niskowęglowej, a także inwestycje produkcyjne, których celem jest tworzenie i zabezpieczanie trwałych miejsc pracy.

JESSICA (Joint European Support for Sustainable In City Areas)[9], program oznaczający wspólne europejskie wsparcie na rzecz trwałych inwestycji w obszarach miejskich). Zakres wsparcia w ramach tej inicjatywy obejmuje szeroki krąg tematyczny – od rewitalizacji poczynając, poprzez edukację, kulturę, turystykę, transport, a kończąc na odnawialnych źródłach energii. JESSICA jest inicjatywą Komisji Europejskiej prowadzoną we współpracy z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym (EBI) oraz Bankiem Rozwoju Rady Europy (CEB). Program wspiera regenerację

[7] Zob. strona internetowa programu JASPERS: http://www.jaspers-europa-info.org/.

[8] Zob. więcej o programie JEREMIE: http://www.jeremie.europa.eu.

[9] Zob. więcej o programie JESSICA: http://www.jessica.europa.eu.

i zrównoważony rozwój obszarów miejskich poprzez mechanizmy inżynierii finansowej. Kraje UE mogą zdecydować się na zainwestowanie pewnej części przysługujących im unijnych funduszy strukturalnych w środki odnawialne, aby wspomóc ponowne wykorzystywanie zasobów finansowych do przyspieszenia inwestycji w obszarach miejskich na terenie Europy. JESSICA pozwala na wykorzystanie funduszy strukturalnych UE w systemie zwrotnym, czyli oferuje odnawialne instrumenty finansowe (pożyczki, gwarancje), daje możliwość lepszego wykorzystania środków funduszy strukturalnych i pozyskania udziału instytucji finansowych (banków i przedsiębiorców), umożliwia partnerstwo publiczno-prywatne. Istotne zastrzeżenie dotyczy oczekiwania, że projekty wspierane z inicjatywy JESSICA powinny generować dochód. Współwystępowanie w tych projektach elementów komercyjnych z niekomercyjnymi ma umożliwić wypełnienie luki na rynku pomiędzy dotacjami a kredytami i innymi instrumentami bankowymi.

JASMINE (Joint Action to Support Micro-finance Institutions in Europe)[10] to wspólne działanie na rzecz wsparcia instytucji mikrofinansowych w Europie. Jest to już czwarta wspólna inicjatywa Komisji, Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI) i Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego (EIF). Uruchomiona 10 września 2008 roku dla wsparcia wzrostu gospodarczego i zatrudnienia w Europie. Jej podstawowe zadanie to: zwiększyć potencjał podmiotów oferujących mikrokredyty, instytucji mikrofinansowych w różnych dziedzinach, na przykład w zakresie dobrych rządów, systemów informacyjnych, zarządzania ryzykiem i planowania strategicznego oraz pomóc tym jednostkom stać się zrównoważonymi i rentownymi podmiotami na rynku mikrokredytów. Pierwsza faza polega na udzielaniu pomocy technicznej poprzez prowadzenie ocen i szkoleń dla piętnastu niebankowych kredytodawców, wybranych w drodze zaproszenia do wyrażenia zainteresowania wystosowanego przez Europejski Fundusz Inwestycyjny (EFI) w 2009 roku, odgrywający kluczową rolę we wdrażaniu tej inicjatywy. Czyni to poprzez: organizowanie pomocy technicznej (współfinansowanej przez Komisję Europejską) służącej rozwojowi instytucji mikrofinansowych; udzielanie wsparcia finansowego na operacje pożyczkowe (środki EBI) oraz kapitał zalążkowy (zasoby UE).

[10] Szerzej o inicjatywie JASMINE zob.: http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/instruments/jasmine_pl.cfm#3.

Kolejnym programem pomocowym Unii Europejskiej jest twinning, powstały w 1998 roku z inicjatywy Komisji Europejskiej. Jego angielska nazwa oznacza współpracę bliźniaczą, której głównym celem jest wspieranie instytucji publicznych oraz przyczynianie się do rozwoju nowoczesnej administracji w państwach objętych programami finansowanymi przez Komisję Europejską[11]. Twinning zakłada przede wszystkim partnerską współpracę pomiędzy instytucjami publicznymi z krajów dawcy i biorcy pomocy. Pomaga ona nawiązać długotrwałe kontakty między partnerami współpracy oraz umożliwia przekazywanie krajowi biorcy pomocy, doświadczeń kraju dawcy, na przykład w zakresie implementacji unijnego prawa UE. Projekty twinningowe są najczęściej realizowane poprzez prowadzenie specjalistycznych szkoleń w kraju biorcy-beneficjenta oraz wizyty studyjne jego funkcjonariuszy publicznych w instytucjach kraju dawcy pomocy, według zasad określonych przez Komisję Europejską w tzw. Podręczniku Współpracy Bliźniaczej[12]. W Polsce koordynacją projektów bliźniaczych zajmuje się Ministerstwo Spraw Zagranicznych (Departament Wdrażania Programów Rozwojowych), działające jako Krajowy Punkt Kontaktowy (National Contact Point – NCP). MSZ ściśle współpracuje z Komisją Europejską, z instytucjami zaangażowanymi w realizację projektów, a także z Krajowymi Punktami Kontaktowymi w państwach UE oraz w innych krajach objętych programami współpracy bliźniaczej.

Od roku 1998 Polska uczestniczyła w programach współpracy bliźniaczej jako przede wszystkim biorca pomocy. Początkowo korzystała ze środków finansowych programu PHARE, ale po uzyskaniu unijnego członkostwa otrzymała także możliwość sięgnięcia po środki

[11] Zob. takie programy, jak np. PHARE (Poland and Hungary Assistance for Restructuring their Economies); Transition Facility (Środki przejściowe dla tzw. nowych krajów członkowskich); CARDS (Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation, program przeznaczony dla państw Bałkanów Zachodnich z wyłączeniem Chorwacji); TACIS (Technical Aid to the Commonwealth of Independent States. Dla państw z Europy Wschodniej i Azji Centralnej); MEDA (Mediterranean Developement Assistance, program przeznaczony dla państw basenu Morza Śródziemnego i Bliskiego Wschodu); ENPI (European Neighbourhood and Partnership Instrument); IPA (Instrument for Pre-Accesion Assistance).

[12] Zob. Institution Building in the Framework of European Union Policie. Common Twinning Manual. Rev. 2007, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/institution_building/final_version_of_the_manual_060707.pdf.

z programu Transition Facility. Do 2008 roku polskie jednostki administracji publicznej uzyskały pomoc w ponad 200 projektach współpracy bliźniaczej, realizowanych w tak ważnych sektorach, jak: wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne, finanse, polityka gospodarcza, transport i energetyka, rolnictwo, ochrona środowiska, zatrudnienie i polityka społeczna, a także w sektorze rozwoju regionalnego.

Uzyskanie członkostwa sprawiło, że organy polskiej administracji publicznej mogły uczestniczyć w realizacji projektów współpracy bliźniaczej nie tylko jako biorcy, ale i jako dawcy pomocy. W grudniu 2008 roku definitywnie skończyła się możliwość korzystania przez polskich biorców ze środków finansowych Komisji Europejskiej w ramach Transition Facility. W efekcie, od tego momentu Polska może uczestniczyć w projektach współpracy twinningowej tylko jako dawca pomocy. W ciągu kilku miesięcy Polska stała się adresatem propozycji współpracy bliźniaczej w ponad 1200 projektach.

Fundusze przedakcesyjne

Dostrzegając trudności związane z kierowaniem Unią złożoną z państw tak mocno zróżnicowanych pod względem rozwoju gospodarczego i społecznego, uznano za konieczne wprowadzenie specjalnych funduszy pomocowych dla państw aspirujących do członkostwa w UE. Taki charakter miał Fundusz Spójności utworzony w roku 1991 (traktat z Maastricht o utworzeniu UE), w wyjątkowo szczytnym celu, zmierzał bowiem do wyeliminowania drastycznych różnic, istniejących pomiędzy państwami członkowskimi oraz do doprowadzenia do sytuacji, że cały obszar UE będzie spójny, jednolity pod względem rozwoju gospodarczego, a w konsekwencji – zasobności jego mieszkańców. Takie podejście pozwalało na pomoc społecznościom lokalnym, ułatwiało restrukturyzację rolnictwa, pozytywnie wpłynęło na rozwój zasobów ludzkich, słowem: wspierało i nadal wspiera gospodarki oraz ułatwia warunki życia zarówno obywatelom państw członkowskich, jak i tym, którzy dopiero przygotowują się do unijnego członkostwa. Fundusz zakładał też ułatwienia w przystąpieniu do unii gospodarczo-monetarnej, przede wszystkim poprzez dostarczenie pomocy finansowej przeznaczonej na realizację dużych inwestycji krajowych, związanych z rozwojem lub modernizacją infrastruktury transportowej i ochrony środowiska.

Zgodnie z traktatową rekomendacją fundusz spójności wspiera finansowo przede wszystkim projekty w dziedzinach środowiska i sieci transeuropejskich w zakresie infrastruktury transportowej (art. 177 TFUE). W latach 1993–1999 z pomocy w ramach tego funduszu korzystały głównie cztery państwa: Grecja, Hiszpania, Irlandia i Portugalia, które już od wielu lat uczestniczyły w tym unijnym projekcie. Od 1 maja 2004 roku, oprócz wyżej wymienionych państw członkowskich, z funduszu korzystało także dziesięć nowych państw członkowskich[13], w tym Polska. W pierwszym okresie budżetowym na potrzeby funduszu spójności przeznaczono 16,8 miliarda euro, ale już w kolejnej perspektywie budżetowej, obejmującej lata 2000–2006, pierwotna kwota wzrosła do 18 miliardów euro. W latach 2006–2008 trwały dyskusje podające w wątpliwość efektywność tej pomocy oraz zbyt szeroki zakres jej oddziaływania. W wyniku tej dyskusji rozporządzeniem 1083/2006[14] zmieniono dotychczasowe reguły udzielania pomocy. Dotychczasowe zasady korzystania z tego funduszu ujednolicono z zasadami funkcjonowania pozostałych funduszy, co sprawiło, iż stał się on niedostępny dla państw przed akcesją, a pomoc mogły uzyskać wyłącznie państwa członkowskie UE. O tym, jak dużą rolę odgrywa fundusz spójności w polityce Unii Europejskiej i jak ogromne znaczenie ma dla jej państw członkowskich, mogą świadczyć liczne regulacje prawne przyjmowane przez unijne instytucje[15].

Powstanie pierwszych funduszy wspierających państwa kandydujące do UE wiązało się przede wszystkim z koniecznością wyrównania poziomów gospodarek pomiędzy członkami UE a państwami kandydującymi. Początkowo powoływano je na rok, stawiając przed nimi konkretne cele. Z czasem powstały programy wieloletnie, o zdecydowanie bardziej rozbudowanych celach i lepiej zaopatrzone finansowo. Temu

[13] Stało się to możliwe na podstawie rozporządzenia Rady (WE) nr 1264/99 z dnia 21 czerwca 1999 r. zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1164/1994 z 16 maja 1994 r. ustanawiającym Fundusz Spójności, zob. Dziennik Urzędowy UE, seria L 161 z dnia 26 czerwca 1999 r., z późn. zm.

[14] Rozporządzenie 1083/2006 oraz Rozporządzenie 1084/2006 dotyczące zagadnień odrębnych, których nie dało się ujednolicić.

[15] Zob. np. sprawozdania Parlamentu Europejskiego: w sprawie roli polityki spójności UE i jej podmiotów we wdrażaniu nowej europejskiej polityki energetycznej, doc. A7-0437/2012 z 21.12.2012 (INI), czy w sprawie optymalizacji roli rozwoju terytorialnego w ramach polityki spójności, doc. A7-0421/2012 z 11.12.2012 (INI).

celowi służyły i nadal służą na przykład Europejski Fundusz Społeczny, Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej, czy Finansowy Instrument Orientacji Rybołówstwa. Europejski Fundusz Społeczny został powołany w celu poprawy możliwości zatrudniania pracowników w ramach unijnego rynku wewnętrznego i przyczyniania się w ten sposób do podniesienia poziomu życia. Ma prowadzić do ułatwienia zatrudniania pracowników, zwiększania ich mobilności geograficznej i zawodowej wewnątrz Unii, a także ułatwiać im dostosowanie się do zmian w przemyśle i systemach produkcyjnych, zwłaszcza przez kształcenie zawodowe i przekwalifikowanie (art. 162 TFUE).

Typowe środki pomocowe dla swych przyszłych dopiero członków przewidziała Unia Europejska już w końcu lat 80. poprzedniego stulecia. Ich beneficjentem była także Polska i głównie z tego powodu fundusze te zasługują na chociażby krótkie przypomnienie. Jednym z ważniejszych, wręcz sztandarowych funduszy przedakcesyjnych był program PHARE, ustanowiony rozporządzeniem Rady UE z grudnia 1989 roku o ekonomicznej pomocy dla Republiki Węgier i Polski[16].

W Traktacie o utworzeniu Wspólnoty Europejskiej (TWE) nie znajdziemy bezpośredniej podstawy prawnej dla organizacji tego typu pomocy. Dlatego przy tworzeniu programu PHARE wykorzystano klauzulę ogólną zawartą w art. 235 TWE[17], która pozwoliła Radzie na podjęcie stosownych działań. W efekcie powstał program pomocy gospodarczej na rzecz „Republiki Węgierskiej i Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej", który w pierwszych latach oferował bezzwrotną pomoc wspierającą procesy transformacji gospodarczej oraz prowadzone w tych krajach reformy instytucjonalne. W 1997 roku PHARE został oficjalnie przekształcony w instrument pomocy przedakcesyjnej, adresowany do wszystkich dziesięciu państw kandydujących do członkostwa w UE: Bułgarii, Czech,

[16] Rozporządzenie Rady (EWG) NR 3906/89 z dnia 18 grudnia 1989 r. w sprawie pomocy gospodarczej dla Republiki Węgierskiej i Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, seria L 375/11 z 23.12.1989. Skrót PHARE pochodzi od angielskiej nazwy programu „Poland and Hungary: Action for the Restructuring of the Economy".

[17] „Jeżeli działanie Wspólnoty okaże się niezbędne do osiągnięcia, w ramach funkcjonowania wspólnego rynku, jednego z celów Wspólnoty, a niniejszy Traktat nie przewidział kompetencji do działania wymaganego w tym celu, Rada, stanowiąc jednomyślnie na wniosek Komisji i po konsultacji ze Zgromadzeniem, podejmuje właściwe działania".

Estonii, Litwy, Łotwy, Polski, Rumunii, Słowacji, Słowenii oraz Węgier. Największym beneficjentem była Polska, która w latach 1990–2003 otrzymała znaczącą kwotę, niemal 4 miliardy euro. PHARE zakończył funkcjonowanie w 2003 roku, ale wszczęte projekty były realizowane aż do roku 2006. Wtedy też PHARE został przekształcony[18] w nowy program, tak zwany Instrument Pomocy Przedakcesyjnej (Instrument for Pre-accession Assistance, IPA), który działając w latach 2007–2013, miał się przyczyniać do dalszego rozwoju, wzmacniania demokracji i zasady państwa prawnego, jak również do powszechniejszego poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności w państwach oczekujących na członkostwo UE. Kraje-beneficjenci zostały podzielone na dwie grupy: do pierwszej zaliczono Macedonię, Chorwację i Turcję, do drugiej – Albanię, Bośnię i Hercegowinę, Czarnogórę, Islandię, Serbię oraz Kosowo. IPA oferuje pomoc w pięciu zasadniczych płaszczyznach: pomoc w okresie przejściowym i wzmocnienie instytucji, współpraca transgraniczna, rozwój regionalny, rozwój zasobów ludzkich i rozwój obszarów wiejskich. W latach 2007–2013 UE przeznaczyła na ten cel budżet w wysokości 11,47 miliarda euro.

Fundusz solidarności UE (FSUE)

Fundusz ten jest przeznaczony na pomoc w sytuacjach wysoce kryzysowych. Potwierdzana od lat w traktatach klauzula solidarności[19] należy

[18] Zob. rozporządzenie Rady (WE) NR 1085/2006 z 17 lipca 2006 r. ustanawiające instrument pomocy przedakcesyjnej (IPA), „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej", seria L 210/82 z 31 lipca 2006 r. oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 540/2010 z 16 czerwca 2010 r. w sprawie zmiany rozporządzenia Rady (WE) nr 1085/2006 ustanawiającego Instrument Pomocy Przedakcesyjnej (IPA), „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej", seria L 158/7 z 24 czerwca 2010 r.

[19] Zob. treść klauzuli: „1. Unia i jej Państwa Członkowskie działają wspólnie w duchu solidarności, jeżeli jakiekolwiek Państwo Członkowskie stanie się przedmiotem ataku terrorystycznego lub ofiarą klęski żywiołowej lub katastrofy spowodowanej przez człowieka. Unia mobilizuje wszystkie będące w jej dyspozycji instrumenty, w tym środki wojskowe udostępnione jej przez Państwa Członkowskie, w celu:

a) zapobiegania zagrożeniu terrorystycznemu na terytorium Państw Członkowskich, ochrony instytucji demokratycznych i ludności cywilnej przed

do podstawowych reguł rządzących unijną polityką. Definiuje sytuacje uzasadniające bezpośrednią pomoc, określa cele i zakres działań pomocowych, wskazuje stosowne procedury uruchamiające środki z tego funduszu[20]. Ponad dziesięcioletnia praktyka skłoniła państwa członkowskie do przeglądu i zmiany zasad jego funkcjonowania. Obecnie FSUE jest powszechnie postrzegany jako jeden z najbardziej udanych instrumentów, jakimi dysponuje Unia Europejska, gdyż stanowi widoczny, zdecydowany i istotny przejaw solidarności Europy z jej obywatelami znajdującymi się w trudnej sytuacji. Praktyka wykazała, że pomimo dobrego odbioru funduszu przez obywateli należy poprawić jego skuteczność, a zwłaszcza zwiększyć elastyczność, usprawnić i zapewnić jego większą widoczność, a przez to poprawić wiarygodność Unii Europejskiej w oczach jej obywateli. Temu celowi służą prace prowadzone w Parlamencie Europejskim, a zwłaszcza rezolucja w sprawie Funduszu Solidarności Unii Europejskiej[21] przyjęta w styczniu 2013 roku.

Rezolucja wyraźnie usprawnia dotychczasowy system, skraca czas potrzebny na udzielenie pomocy, wprowadza większą przejrzystość w zakresie obowiązującej terminologii, zwłaszcza stosowania definicji. W pierwszym rzędzie koncentruje się na uproszczeniu biurokratycznych procesów niezbędnych do uruchomienia funduszu, dzięki czemu można będzie skrócić okres między wystąpieniem klęski a otrzymaniem pomocy przez zainteresowane państwo członkowskie lub region, który to okres niekiedy wynosi ponad rok. Uznaje, że jeśli jakaś klęska powoduje efekt kaskadowy, to powiązane z nią szkody – jeżeli mają istotny wpływ na strukturę społeczno-gospodarczą regionu – również powinny być objęte

---

ewentualnym atakiem terrorystycznym oraz udzielenia pomocy Państwu Członkowskiemu na jego terytorium, na wniosek jego władz politycznych, w przypadku ataku terrorystycznego,

b) udzielenia pomocy Państwu Członkowskiemu na jego terytorium, na wniosek jego władz politycznych, w przypadku klęski żywiołowej lub katastrofy spowodowanej przez człowieka" (art. 222 TFUE).

[20] Został utworzony na podstawie rozporządzenia Rady (WE) nr 2012/2002 z dnia 11 listopada 2002 r. ustanawiającego Fundusz Solidarności Unii Europejskiej, zob. Dz.U. UE, seria L 311 z 14 listopada 2002 r.

[21] Zob. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 stycznia 2013 r. w sprawie Funduszu Solidarności Unii Europejskiej – wdrożenia i stosowania, 2012/2075 (INI). Tekst rezolucji zob.: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0003+0+DOC+XML+V0//PL.

wsparciem z funduszu. Rezolucja odnosi się także do dotychczasowego systemu oceny składanych wniosków. Do tej pory ich większość (63 procent) należała do wyjątkowej kategorii, do tak zwanych „klęsk o zasięgu regionalnym", z których Komisja przy ocenie odrzucała aż 66 procent. Teraz rezolucja określa w jasny i prosty sposób, czym jest klęska na poziomie regionalnym, oraz potwierdza konieczność wyjaśnienia zasad kwalifikowania klęsk występujących na szczeblu regionalnym poprzez wprowadzenie prostych i obiektywnych kryteriów. Jednak państwa mają świadomość, że FSUE nie obejmie wszystkich szkód spowodowanych wystąpieniem klęski żywiołowej oraz że z tego względu szkody objęte tym instrumentem trzeba należycie określić w przyszłym wniosku dotyczącym rozporządzenia.

Dotychczasowa praktyka wskazuje także, że trudno jest właściwie reagować na szczeblu UE na poważne kryzysy, które nie są rezultatem klęsk żywiołowych (na przykład wypadki przemysłowe, epidemie i inne poważne sytuacje kryzysowe dotyczące zdrowia publicznego). W takich sytuacjach jest również konieczne, aby w przypadku zaistnienia takich kryzysów Unia Europejska dysponowała odpowiednimi narzędziami i mogła podjąć właściwe działania zaradcze. Wszak w obliczu aktów terrorystycznych, konfliktów, tragicznych zdarzeń oraz katastrof nawiedzających nasz kontynent, Unia Europejska ma jeden cel – w możliwie krótkim czasie nieść pomoc potrzebującym, niezależnie od tego, czy sytuacja kryzysowa została wywołana zachowaniem człowieka, czy też siłami natury. Fundusz solidarności służy zatem nie tylko likwidacji zaistniałych już skutków, ale ma także spełniać funkcje profilaktyczne, a zwłaszcza zapobiegać zagrożeniom terrorystycznym na obszarze państw członkowskich, chronić instytucje demokratyczne i ludność cywilną przed ewentualnym atakiem terrorystycznym. Jednak ze względu na niepewność i nieprzewidywalność liczby i dotkliwości klęsk, które mogą się zdarzyć, fundusz musi pozostać – tak jak obecnie – poza budżetem Unii i być uruchamiany w momencie wystąpienia zdarzenia. Powinien być jednak komplementarny z innymi instrumentami finansowania, takimi jak fundusze strukturalne i pozostawać w reakcji z innymi mechanizmami i związanymi z nimi programami.

Starania o unijną pomoc dla regionów dotkniętych klęskami żywiołowymi uruchamiają niekiedy sami posłowie do PE, zwłaszcza gdy taka katastrofa naturalna nawiedzi ich region. Zwracają wówczas uwagę na skalę negatywnego zjawiska, apelują (pod hasłami bardzo ogólnymi) o przyśpieszenie procedur pomocowych. Taki charakter miało na przykład

zapytanie pisemne[22] skierowane przez Genowefę Grabowską 8 września 2008 roku do Komisji Europejskiej, tuż po katastrofalnych zniszczeniach wywołanych w województwie śląskim przez niezwykle silną trąbę powietrzną. Autorka zapytała Komisję: 1. Jaki jest stan prac i ewentualny postęp w opracowywaniu i wprowadzeniu elementów europejskiej strategii adaptacyjnej wobec klęsk żywiołowych i katastrof spowodowanych zmianami klimatycznymi?; 2. Czy Komisja dysponuje planami (mechanizmami) szybkiego reagowania w przypadku nowych w Europie katastrof klimatycznych (jak na przykład tornada, trąby powietrzne czy fale upałów), które stanowiłyby uzupełnienie i wsparcie dla działań krajowych i regionalnych? Jeśli tak, to jakie są to plany i w jakich przypadkach można lub będzie można z nich korzystać?; 3. Czy regiony, które już ucierpiały lub w najbliższym czasie ucierpią wskutek katastrof klimatycznych pociągających znaczne straty finansowe, mogą liczyć na doraźne wsparcie ze strony Komisji Europejskiej? Jeśli tak, to na jakiego rodzaju wsparcie?

Na zadane pytania odpowiedział posłance 3 listopada 2008 roku Stavros Dimas, unijny komisarz do spraw środowiska[23]. Przypomniał historię unijnej legislacji w tej materii, podkreślił powszechnie znany fakt, że „fundusze polityki spójności mogą zostać przeznaczone na etapy zapobiegania, gotowości i odbudowy po wystąpieniu klęsk żywiołowych bądź katastrof spowodowanych przez człowieka", wskazał na toczące się prace Komisji zmierzające do „znalezienia innowacyjnych rozwiązań dla zajęcia się zmianami klimatycznymi", uznał, że nastąpił pewien postęp w funkcjonowaniu mechanizmu ochrony ludności. Brak szybkiej reakcji w takich, jak wskazany w pytaniu przypadek, tłumaczył przede wszystkim ograniczonymi środkami finansowymi. Podkreślał także, że fundusz spójności nie może rekompensować strat prywatnych, a w dodatku: może być uruchomiony tylko w przypadku, gdy straty przekraczają pewien poziom (3 miliardy euro w cenach z roku 2002 lub 0,6 procent dochodu narodowego brutto (DNB).

---

[22] Zob. Zapytanie pisemne pt. *Skutki katastrof klimatycznych*, skierowane przez: Genowefę Grabowską (PSE) do Komisji (E-4709/08), http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+WQ+E-2008-4709+0+DOC+XML+V0//PL&language=PL.

[23] Zob. Odpowiedź udzielona przez Stavrosa Dimasa w imieniu Komisji Europejskiej (E-4709/2008), pełny tekst: http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2008-4709&language=PL.

Pomoc humanitarna

Idea pomocy humanitarnej jest określona w unijnych traktatach (art. 214 TFUE) i w konsekwencji: jest prowadzona zgodnie z zasadami i celami działań zewnętrznych Unii. U podstaw tych działań leży zamiar niesienia doraźnej pomocy i opieki dla ludności w państwach trzecich, w przypadku gdy ludność stała się ofiarą klęsk żywiołowych lub katastrof spowodowanych przez człowieka. Uzupełnia ją obowiązek ochrony tej ludności i zapewnienia jej w sytuacjach zagrożenia podstawowych potrzeb humanitarnych. Podstawą dla zaangażowania się w akcje pomocy humanitarnej zarówno dla całej Unii, jak i dla jej państw członkowskich, jest wymóg pełnego respektowania zasad prawa międzynarodowego[24] oraz – dodatkowo – zasad bezstronności, neutralności i niedyskryminacji. Pomoc humanitarną Unia może świadczyć nie tylko wspólnie ze swymi państwami członkowskimi, ale także z państwami trzecimi oraz właściwymi organizacjami międzynarodowymi. Przedmiotowy zakres tej pomocy określają zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą Rada i Parlament Europejski. Traktat lizboński stworzył młodym Europejczykom niepowtarzalną możliwość włączenia się w akcje pomocy humanitarnej, poprzez powołanie Europejskiego Korpusu Pomocy Humanitarnej (art. 214, ust. 5 TFUE).

Bieżącą koordynacją unijnych działań w zakresie pomocy humanitarnej zajmuje się Komisja Europejska, która dba szczególnie o poprawę komplementarności unijnych i krajowych środków tej pomocy. Dodatkową koordynacją są objęte unijne akcje podejmowane na styku lub w płaszczyźnie działania organizacji i organów międzynarodowych, zwłaszcza tych, które wchodzą w skład systemu Organizacji Narodów Zjednoczonych. W praktyce Unia jest obecna w wielu pozaeuropejskich miejscach dotkniętych kryzysem, w Afganistanie, w Libii, na okupowanych Terytoriach Palestyńskich, w różnych częściach Afryki oraz Azji Południowo-Wschodniej. Udziela pomocy w stanach i sytuacjach wyjątkowych, na terenach dotkniętych kryzysem oraz pomaga przywracać i organizować normalne życie na obszarach postkonfliktowych. W działalność humanitarną na rzecz ofiar kryzysów angażuje się od wielu lat

[24] Najpełniej formułuje je art. 2 Karty Narodów Zjednoczonych (zasady: suwerennej równości; *pacta servanda sunt*; pokojowego załatwiania sporów; zakaz użycia siły i groźby jej użycia; solidarnej pomocy; nieingerencji w sprawy wewnętrzne).

Komisja Europejska, a kieruje nimi jej dyrekcja do spraw pomocy humanitarnej i ochrony ludności ECHO. Pomoc humanitarna dostarczana jest według zasad obowiązujących w UE, to znaczy powinna trafiać do wszystkich potrzebujących, niezależnie od ich narodowości, płci, wyznania czy pochodzenia etnicznego.

W ostatnich latach średni roczny budżet na operacje humanitarne wynosił przeciętnie około 900 milionów euro[25]. Najważniejszym zadaniem ECHO jest ratowanie i podtrzymywanie życia, łagodzenie cierpienia oraz ochrona godności ofiar na terenach ogarniętych kryzysem. Do regionów dotkniętych głodem lub suszą dostarcza na przykład regularnie pomoc żywnościową, która pomaga przetrwać ludności do chwili ponownego uruchomienia jej produkcji. Podobnie reaguje ECHO w przypadku, gdy w regionie zabraknie żywności z powodu katastrof powstałych z winy człowieka lub na skutek nieprzewidzianych katastrof naturalnych. Pomaga także uchodźcom, którzy z powodu poważnego zagrożenia (politycznego lub ekologicznego) musieli opuścić swój kraj, a także przesiedleńcom w okresie przejściowym, zanim powrócą do swych domów lub zorganizują sobie życie w nowym kraju. Organizuje także dostawy sprzętu kryzysowego, które obejmują dobra i przedmioty pierwszej potrzeby: namioty, koce, leki, sprzęt medyczny, systemy uzdatniania wody oraz paliwo. ECHO finansuje też pomoc świadczoną przez zespoły medyczne, ekspertów od usuwania pozostałości na terenach walk (na przykład miny) oraz dostarcza wsparcie transportowo-logistyczne. Począwszy od 1992 roku ECHO prowadziło działania i dostarczało pomoc humanitarną w ponad 130 krajach.

Oprócz pomocy humanitarnej ECHO uczestniczy też w koordynacji ochrony ludności na obszarze całej UE[26]. Prowadzi centrum monitoro-

[25] W 2010 roku budżet ECHO został np. rozdysponowany w następujący sposób: do państw Afryki i Oceanu Indyjskiego trafiło 42 procent wszystkich środków, Azja – 25,2 procent; Bliski Wschód, państwa basenu Morza Śródziemnego i Kaukaz otrzymały pomoc w wysokości 8,8 procent; Ameryka Łacińska, Karaiby i Pacyfik – 14,2 procent; na pomoc techniczną – 3,1 procent; na ochronę ludności – 2,5 procent; na likwidację skutków katastrof na świecie ECHO przeznaczyło 1,9 procent; budowanie potencjału, dotacje i usługi wraz z informacją i komunikacją pochłonęły – 1,5 procent, a wydatki pomocnicze zamknęły się kwotą 0,7 procent całego budżetu. Szerzej zob.: http://europa.eu/pol/hum/index_pl.htm.

[26] Decyzja Rady 2007/779/WE, Euratom ustanawiająca wspólnotowy mechanizm ochrony ludności, Dz.U. seria L 314 z 1 grudnia 2007 r. Decyzja Rady

wania i informacji, które działa przez 24 godziny na dobę. Każde państwo w UE, dotknięte poważną katastrofą lub klęską żywiołową może za pośrednictwem centrum monitorowania zwrócić się o pomoc. Oprócz 27 państw członkowskich UE uczestniczą w tym systemie także: Chorwacja (od 1 lipca 2013 roku należąca do UE), Islandia, Liechtenstein i Norwegia). Pomoc humanitarną ECHO dostarcza głównie za pośrednictwem organizacji pozarządowych (NGOs), wyspecjalizowanych agencji ONZ oraz Międzynarodowego Czerwonego Krzyża lub Półksiężyca. To poprzez nie unijna pomoc pojawia się na terenach dotkniętych wojną domową, dociera w najbardziej odległe miejsca, trafia do uciekającej przed kataklizmami ludności. Doniosłą rolę odgrywają tu agendy ONZ (na przykład Światowy Program Żywnościowy czy Wysoki Komisarz ds. Uchodźców, UNHCR), a przede wszystkim Międzynarodowy Komitet Czerwonego Krzyża, który poprzez swe komórki na całym świecie może najszybciej dotrzeć z pomocą do regionów dotkniętych kataklizmem. Najważniejsze operacje kryzysowe UE prowadzone są na Bliskim Wschodzie, w Azji i przede wszystkim w Afryce.

Pomoc rozwojowa UE

Oficjalna pomoc rozwojowa, coraz częściej nazywana współpracą rozwojową UE[27], jest zaliczana do najważniejszych dziedzin zewnętrznych relacji Unii Europejskiej. Stanowi także jedną z najstarszych polityk wspólnotowych. Jej prawne uregulowanie pojawiło się już w pierwszych unijnych (wspólnotowych) traktatach (1957) i jako cel przewidywało wspieranie

2007/162/WE ustanawiająca Instrument Finansowy Ochrony Ludności, Dz.U. seria L 71 z 10 marca 2007 r.

[27] Według Komitetu Pomocy Rozwojowej OECD do oficjalnej pomocy rozwojowej (Official Development Assistance – ODA) zalicza się wszelkie wydatki ze środków publicznych kierowane do krajów rozwijających się w okresie transformacji, których podstawowym celem jest wsparcie ich rozwoju. Muszą one mieć charakter bezzwrotny (granty/darowizny) lub preferencyjny (na przykład pożyczki, które zawierają co najmniej 25 procent darowizny). Do pomocy rozwojowej zalicza się również wpłaty dokonywane na rzecz organizacji, programów i funduszy międzynarodowych podejmujących działalność pomocową. Zob. szerzej: K. Czaplicka, *Wyzwania międzynarodowej współpracy na rzecz rozwoju*, Warszawa 2010 oraz P. Bagiński, *Europejska polityka rozwojowa – Organizacja pomocy Unii Europejskiej dla krajów rozwijających się*, Warszawa 2009.

rozwoju gospodarczego i społecznego krajów i terytoriów zamorskich związanych starymi więzami (stowarzyszonych) z państwami Wspólnoty. W tym samym roku przyjęto konwencję wykonawczą ustanawiającą odrębny „fundusz rozwoju krajów i terytoriów zamorskich" finansowany przez państwa członkowskie EWG. Od 1959 roku poprzez ten fundusz popłynęła pomoc techniczna i finansowa na rzecz krajów i terytoriów stowarzyszonych ze Wspólnotą.

Pełne i zorganizowane działania na rzecz szerszego wdrażania polityki rozwojowej stały się możliwe po wejściu w życie traktatu z Maastricht (1992). Od tej chwili polityka rozwojowa musi być spójna z innymi unijnymi politykami oraz uzupełniać działania państw członkowskich UE wspierające rozwój gospodarczy i społeczny państw rozwijających się. Jednak dopiero w grudniu 2005 roku przyjęto najważniejszy dokument, Europejski konsensus w sprawie rozwoju[28], który po raz pierwszy jednoznacznie zakreślił wspólne ramy, zasady i cele polityki rozwojowej UE, a także zobowiązania państw członkowskich. Wśród celów, kreślonych z uwzględnieniem przyjętych przez ONZ Milenijnych Celów Rozwoju, na pierwszy plan wybija się walka ze skrajnym ubóstwem i głodem. Na uwagę zasługują także kolejne cele objęte pomocą rozwojową, takie jak: powszechne nauczanie na poziomie podstawowym; równość płci i awans społeczny kobiet; zmniejszenie wskaźnika umieralności dzieci oraz lepsza opieka zdrowotna nad matkami; ograniczenie rozprzestrzeniania się AIDS, malarii i innych chorób, wreszcie – poszanowanie środowiska naturalnego. Idea pomocy rozwojowej zakłada, że będzie ona wynikiem współpracy prowadzonej między dawcą i biorcą na zasadzie obustronnej odpowiedzialności i partnerstwa, wewnętrznego dialogu politycznego zapewniającego udział społeczeństwa obywatelskiego i równość płci. Podkreślono, że to przede wszystkim kraje rozwijające się są odpowiedzialne za własny rozwój, a UE podejmie wysiłek skutecznej pomocy wynikający z zawiązanego partnerstwa.

Zakres pomocy rozwojowej określały z jednej strony możliwości finansowe UE, a z drugiej – potrzeby wyrażane przez państwa partnerskie. Podjęte działania pomocowe objęły przede wszystkim takie obszary,

[28] Zob. Wspólne oświadczenie Rady i przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w ramach Rady, Parlamentu Europejskiego i Komisji w sprawie polityki rozwojowej Unii Europejskiej: „Konsensus Europejski", Dz.U. seria C 46 24.2.2006.

jak: handel, środowisko i zarządzanie zasobami naturalnymi, woda i energia, rozwój obszarów wiejskich, rolnictwo i bezpieczeństwo żywności. Równolegle pomoc rozwojowa miała poprawiać sferę publiczną i stosunki społeczne, zwłaszcza poprzez stanowienie i wzmocnienie demokracji i prawa człowieka, wsparcie dla reform gospodarczych i instytucjonalnych, rozwój społeczny i zatrudnienie oraz zapobieganie konfliktom. W 2005 roku szczególnym priorytetem dla Unii Europejskiej była Afryka – powstała wówczas strategia UE dla tego kontynentu i rozpoczęto wdrażanie funduszu na rzecz pokoju[29]. Generalnie państwa członkowskie ambitnie (i może nieco pochopnie) zgodziły się na zwiększenie pomocy rozwojowej do 0,7 procent ich dochodu narodowego brutto do roku 2015. Zgodnie z tymi założeniami, oficjalna pomoc rozwojowa co roku w zasadzie się zwiększała, osiągając w roku 2010 rekordową kwotę 53,8 miliarda euro[30].

Kryzys gospodarczy i wewnętrzne trudności w strefie euro nie mogły pozostać bez śladu dla budżetu pomocy rozwojowej. W 2011 roku państwa europejskie zmniejszyły łącznie swoje budżety na tę pomoc aż o 500 milionów euro. Niektóre, jak Grecja czy Hiszpania dokonały drastycznych cięć, inne, jak Austria czy Belgia pomoc tę znacząco ograniczyły[31]. Polska w 2011 roku na pomoc rozwojową przeznaczyła zaledwie 0,08 procent swojego DNB. Mniej od nas na pomoc wyasygnowała jedynie Łotwa (0,07 procent). Natomiast Niemcy, Szwecja i Włochy w tym samym czasie zwiększyły pomoc rozwojową, przy czym jej wzrost we

[29] Zob. Komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego z 21 czerwca 2007 r. – Sprawozdanie roczne 2007 na temat wspólnotowej polityki rozwoju i realizacji pomocy zewnętrznej w 2006 r. Doc. KOM(2007) 349 (niepublik.).

[30] Zob. oficjalna informacja podana przez komisarza ds. rozwoju Andrisa Piebalgsa, który podkreślił, że UE jest największym darczyńcą dostarczającym ponad połowę światowej pomocy rozwojowej. Wśród państw-członków UE największy wkład do funduszu rozwoju wniosły: Francja, Niemcy i W. Brytania, a także – w nieco skromniejszym wymiarze – Dania, Holandia, Luksemburg i Szwecja, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-410_pl.htm.

[31] Spotkało się to z ostrą krytyką ekspertów: „Zmniejszanie pomocy rozwojowej niczego nie zbilansuje. Nawet małe cięcia w pomocy dokonywane są kosztem ludzi, którym odcina się dostęp do leków ratujących życie i czystej wody. Pomoc jest tak niewielką częścią europejskich budżetów, że jej zmniejszanie nie ma żadnego wyraźnego wpływu na deficyty państw. To jak obcinanie włosów, żeby stracić na wadze" – dowodziła ekspertka organizacji Oxfam, Catherine Olier.

Włoszech był rezultatem dotacji na umorzenie długów oraz wzrostem liczby uchodźców napływających z Afryki Północnej. W efekcie Unia i jej państwa członkowskie nadal pozostają największym dawcą pomocy rozwojowej. Wystarczy wskazać, że przeznaczają na ten cel ponad dwa razy więcej niż Stany Zjednoczone, które w rankingu światowej pomocy zajmują drugie miejsce.

Konieczność uczestnictwa w programach pomocowych nie pozostaje bez wpływu na wewnętrzną dyskusję polityczną, zwłaszcza w państwach najmocniej dotkniętych kryzysem finansowym. Rządy państw unijnych dość często muszą się zmagać z zarzutami opinii publicznej, że pomoc rozwojowa odbywa się kosztem standardu życia własnych obywateli. Te głosy próbuje neutralizować Komisja Europejska, dowodząc, że zwiększenie pomocy rozwojowej wcale nie oznacza, „że w Europie ucierpimy pod względem opieki zdrowotnej lub będziemy mniej wykształceni, tymczasem dla krajów rozwijających się oznacza wielką różnicę". Komisarz Andris Piebalgs w czasie 6. Europejskich Dni Rozwoju w Warszawie podkreślał, że lepiej pomóc i nie dopuścić do katastrofy humanitarnej, ponieważ później bardzo trudno to przezwyciężyć. Dodał, że pomoc rozwojową należy traktować jak dobrą inwestycję i stosować ją według biznesowej zasady: jeśli zainwestujemy na wcześniejszym etapie, to będzie taniej.

W marcu 2012 roku Polska przyjęła „Wieloletni program współpracy rozwojowej na lata 2012–2015"[32], który wskazywał główne kierunki lokowania pomocy rozwojowej oraz określał jej cele. Program zakładał, że pomocą będziemy obejmować przede wszystkim państwa Partnerstwa Wschodniego (Armenia, Azerbejdżan, Białoruś, Gruzja, Mołdawia i Ukraina) w celu ich zbliżenia z Unią Europejską oraz państwa Partnerstwa Południowego UE, z naciskiem na transformację demokratyczną w Tunezji i Libii. Polska będzie także finansować działania mające na celu wspieranie demokracji oraz respektowanie praw człowieka oraz wsparcie dla przemian politycznych, gospodarczych i społecznych w krajach rozwijających się, będących na liście DAC OECD.

Kolejny kierunek naszej pomocy rozwojowej to państwa Afryki, Azji i Bliskiego Wschodu (kraje Afryki Wschodniej: Burundi, Etiopia, Kenia, Ruanda, Somalia, Sudan Południowy, Tanzania i Uganda; kraje Afryki Północnej: Libia i Tunezja; Afganistan, Kirgistan, Tadżykistan

[32] Zob. http://www.polskapomoc.gov.pl/%E2%80%9EWieloletni,program,wspolpracy,rozwojowej,na,lata,2012-2015%E2%80%9D,przyjety,1364.html.

i Autonomia Palestyńska) – w tych krajach Polska zamierza przyczynić się do redukcji ubóstwa oraz wspierać zachodzące procesy transformacyjne.

Czy i w jakim zakresie tak szczytne plany pomocowe UE zostaną zrealizowane i jaki przyniosą skutek, pokaże nieodległa przyszłość. O efektywności pomocy rozwojowej zadecyduje z jednej strony wydolność budżetów narodowych państw członkowskich, a z drugiej – możliwości organizacyjne i skuteczność absorpcji tej pomocy przez państwa biorców. Należy tu mocno zaznaczyć, że pomoc rozwojowa, podobnie jak inne formy unijnej pomocy, nie ma charakteru jałmużny, ale jest, jak często podkreśla komisarz A. Piebalgs, znakomitą inwestycją w relacje Unii Europejskiej z innymi państwami.

Fakt, że pomoc rozwojowa jest prowadzona przy tak dominującym udziale finansowym państw członkowskich UE wynika ostatecznie z jej kształtu zapisanego w art. 208 traktatu z Lizbony[33]. Utrzymał on dzielony charakter kompetencji UE i jej państw członkowskich w zakresie współpracy na rzecz rozwoju. Unia i państwa członkowskie mają obowiązek koordynowania swoich polityk w tym zakresie oraz konsultowania swych programów pomocowych zarówno dwustronnych, jak i wielostronnych, prowadzonych przez organizacje międzynarodowe.

* * *

Zarówno wewnętrzny, jak i zewnętrzny system unijnej pomocy jest – jak widać – mocno zróżnicowany pod względem ofert kierowanych do adresatów, instytucjonalnie dobrze okrzepły, a jednocześnie bardzo elastyczny, umożliwiający korekty, nawet w razie nagłej potrzeby. Krąg biorców pomocy jest bardzo szeroki, korzystają z niej chętnie bardzo różne podmioty: państwa, organizacje społeczne, samorządy, przedsiębiorcy, rolnicy

[33] Zob. Artykuł 208 TL (dawny artykuł 177 TWE):

1. Polityka Unii w dziedzinie współpracy na rzecz rozwoju jest prowadzona zgodnie z zasadami i celami działań zewnętrznych Unii. Polityka Unii i polityka Państw Członkowskich w dziedzinie współpracy na rzecz rozwoju uzupełniają się i wzmacniają wzajemnie.

Głównym celem polityki Unii w tej dziedzinie jest zmniejszenie, a docelowo, likwidacja ubóstwa. Przy realizacji polityk, które mogłyby mieć wpływ na kraje rozwijające się, Unia bierze pod uwagę cele współpracy na rzecz rozwoju.

2. Unia i Państwa Członkowskie szanują zobowiązania i uwzględniają cele, na które wyraziły zgodę w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych i innych właściwych organizacji międzynarodowych.

i osoby prywatne. Środki na unijną pomoc pochodzą przede wszystkim ze składek państw członkowskich (poza realizowaną w drodze umów dwustronnych pomocą rozwojową), a więc z budżetów narodowych dwudziestu ośmiu państw, niekiedy także z pewnym udziałem państw należących do EOG. Jednak decyzje o alokacji tej pomocy, podobnie jak tworzenie budżetów dla konkretnych projektów ją realizujących, podejmują upoważnione instytucje unijne niewiązane, na ogół, koniecznością osiągnięcia jednomyślności. Jest oczywiste, że z uwagi na źródła finansowania taka pomoc musi być wnikliwie monitorowana i to niemal na każdym etapie decyzyjnym. Dotyczy to zwłaszcza rozbudowanego systemu kontroli zewnętrznej prowadzonej przez instytucje unijne (takie jak Komisja Europejska, a nawet Trybunał Sprawiedliwości UE) pod kątem prawidłowego wydatkowania przez beneficjentów przyznanych środków pomocowych. O prawidłowość konsumpcji unijnej pomocy ma obowiązek zadbać aparat kontrolny zainteresowanego państwa, natomiast jej celowość jest wspierana przyjętą w UE zasadą własnego udziału finansowego w realizowanym projekcie.

Wydaje się, że w języku oraz żargonie unijnym „pomoc" zatraciła ów altruistyczny podtekst i stała się trwałym elementem, a niekiedy sprawnym narzędziem realizacji wielu unijnych polityk. Pojawia się w regulacjach traktatowych, w unijnych dyrektywach, rezolucjach Parlamentu Europejskiego oraz licznych programach kreślonych przez Komisję Europejską. Występuje pod różnymi określeniami, wzbogaca szczegółowe segmenty „starych" i „nowych" unijnych polityk, kreuje uzupełniające narzędzia ich realizacji, a przede wszystkim gwarantuje środki do ich prowadzenia.

Można stwierdzić, że poprzez tak wszechstronnie rozumianą „pomoc" państwa członkowskie mogą lepiej się rozwijać, a Unia zdecydowanie pełniej realizować traktatowe cele między innymi w takich segmentach, jak polityka gospodarcza, polityki: spójności, rolna, środowiska, walutowa, społeczna, a także w zakresie praw człowieka. Bez tak rozbudowanego i zróżnicowanego systemu pomocy cele Unii Europejskiej byłyby znacznie trudniejsze, a może nawet niemożliwe do osiągnięcia.

Longin Pastusiak

Spotkania prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego z prezydentami Stanów Zjednoczonych Billem Clintonem i George'em W. Bushem

Zgodnie z Konstytucją RP (art. 146) to rząd prowadzi politykę zagraniczną, ale prezydent jako reprezentant państwa w stosunkach zewnętrznych ma ważne kompetencje w sprawach międzynarodowych (art. 133).

Prezydent Aleksander Kwaśniewski dawał dobry przykład konstruktywnej współpracy w polityce zagranicznej z kolejnymi rządami niezależnie od opcji politycznej reprezentowanej przez te rządy.

Dziesięcioletnia prezydentura Aleksandra Kwaśniewskiego (1995––2005) wyróżniała się aktywnością i inicjatywnością w kreowaniu polityki zagranicznej państwa polskiego i przyczyniła się do utrwalenia dobrego wizerunki Polski na arenie międzynarodowej.

Niniejszy esej przedstawia wycinek międzynarodowej działalności prezydenta Kwaśniewskiego, mianowicie jego kontakty i spotkania z prezydentami Stanów Zjednoczonych: George'em H.W. Bushem seniorem, Billem Clintonem i George'em W. Bushem. Spotkania te są przykładem wkładu prezydenta Kwaśniewskiego w rozwój stosunków polsko-amerykańskich. O ożywionych kontaktach polskiej głowy państwa

z prezydentami Stanów Zjednoczonych świadczą nie tylko bezpośrednie osobiste spotkania, ale także liczne rozmowy i konsultacje telefoniczne oraz wymiana depesz.

Po zwycięskich wyborach w listopadzie, ale jeszcze przed oficjalnym zaprzysiężeniem prezydent Bill Clinton 21 listopada 1995 roku odbył rozmowę telefoniczną z prezydentem elektem Aleksandrem Kwaśniewskim. Clinton pogratulował mu zwycięstwa, mówiąc między innymi: „Śledziłem pana kampanię wyborczą i ceniłem bardzo to, że wypowiadał się pan za demokracją, reformami wolnorynkowymi i za zaleczeniem podziałów z epoki komunistycznej oraz to, że opowiadał się pan za dobrymi stosunkami z Zachodem, jak również z Rosją i Ukrainą. Będę chętnie z Panem współpracował i oczekuję dobrej współpracy między Stanami Zjednoczonymi a Polską (…)".

Jak powiedział korespondentowi PAP w Waszyngtonie zastrzegający sobie anonimowość wyższy przedstawiciel administracji, fakt telefonowania prezydenta USA do nowo wybranych prezydentów nie jest rutynowym zwyczajem Białego Domu – Clinton chciał w ten sposób podkreślić wagę pojednania narodowego w Polsce i zaznaczyć, że pozostawia otwarte drzwi do współpracy z nowym prezydentem.

W komunikacie Białego Domu podkreślono między innymi, że prezydent USA „powitał z uznaniem wezwanie Aleksandra Kwaśniewskiego do pojednania narodowego i jego poparcie historycznej transformacji dokonującej się od 1989 roku"[1].

23 grudnia 1995 roku w związku z zaprzysiężeniem A. Kwaśniewskiego na prezydenta RP Bill Clinton przesłał mu depeszę gratulacyjną, w której podkreślił „ogromny postęp, jaki Polska dokonała dzięki głębokim demokratycznym i wolnorynkowym reformom". Clinton potwierdził swoje zdecydowanie w sprawie rozszerzenia NATO i wyraził przekonanie, że Polska zajmie należne jej miejsce w demokratycznej wspólnocie państw. Z wyborem A. Kwaśniewskiego Clinton wiązał nadzieję na pojednanie narodowe wśród Polaków. „Będę współpracował z Panem w przyszłości, aby poszerzyć i pogłębić już obecnie gorące i bliskie stosunki między naszymi narodami i rządami"[2].

Z okazji święta Konstytucji 3 maja prezydent Clinton przesłał na ręce A. Kwaśniewskiego list z życzeniami, w którym podkreślił wspólne

[1] „Trybuna", 22 listopada 1995 r.

[2] Tekst depeszy z prywatnego archiwum autora.

wartości amerykańskiej i pierwszej polskiej konstytucji. „Te wspólne wartości – pisał prezydent USA – są dzisiaj mocną podstawą dla bliskiej współpracy, jaka istnieje pomiędzy naszymi dwoma narodami i rządami. Siedem lat temu Polska odzyskała suwerenność i powróciła do swoich narodowych, demokratycznych tradycji, jakie ucieleśniła Konstytucja 3 maja. Z odwagą i determinacją Polska reformuje gospodarkę, szukając wzmocnienia swoich demokratycznych struktur i pomagając w budowaniu nowej Europy – nie podzielonej, spokojnej i bezpiecznej. Inspirowana pamięcią i prawdą o wizji patriotów i ludzi rządzących w 1791 roku, Polska odzyska należne jej miejsce w rodzinie państw Europy i Zachodu. Z okazji obchodów rocznicy Waszej konstytucji proszę przyjąć najlepsze życzenia i zapewnienia o trwałym poparciu rządu i narodu Stanów Zjednoczonych"[3].

8 lipca 1996 roku prezydent Aleksander Kwaśniewski przebywał z roboczą wizytą w Waszyngtonie. Przed rozmowami obaj prezydenci spotkali się z dziennikarzami. Clinton powiedział, że stosunki Stanów Zjednoczonych i Polski cechują się silnym partnerstwem. Wspomniał o współpracy w NATO w ramach Partnerstwa dla Pokoju, o współdziałaniu wojsk amerykańskich i polskich w Bośni i o inwestycjach amerykańskich w Polsce. Wyraził zadowolenie „z dynamicznego przywództwa", jakie prezydent Kwaśniewski demonstruje w Polsce. Podziękował polskiemu prezydentowi za gościnę, jakiej państwo Kwaśniewscy udzielili jego żonie Hillary, która kilka dni wcześniej przebywała z wizytą w Warszawie.

Kwaśniewski po trwającej pół godziny rozmowie podkreślił, że Stany Zjednoczone i Polska o sprawie rozszerzenia paktu mówią podobnie, choć nie pora dziś mówić o szczegółach.

„Następne kroki w kierunku rozszerzenia NATO podejmiemy prawdopodobnie na grudniowym posiedzeniu państw sojuszu" – powiedział prezydent Bill Clinton polskim dziennikarzom przed spotkaniem z prezydentem Aleksandrem Kwaśniewskim w Białym Domu. Clinton wyraził Polsce uznanie za współpracę wojskową w ramach Partnerstwa dla Pokoju i w międzynarodowej misji NATO w Bośni. „Z satysfakcją również – powiedział – Stany Zjednoczone witają wzrost polsko-amerykańskiej wymiany gospodarczej". Zapytany, kiedy administracja USA poda termin przyjęcia nowych państw do NATO, Bill Clinton powtórzył znane stanowisko Stanów Zjednoczonych w tej sprawie. Oświadczył, że proces

[3] „Trybuna", 9 maja 1996 r.

rozszerzenia będzie „procesem rozważnym, i dodał, że następne kroki w tej sprawie zostaną prawdopodobnie podjęte w grudniu tego roku".

„Może to być dla was frustrujące, ale musicie zdawać sobie sprawę, że NATO jest grupą, która działa razem – powiedział prezydent Clinton. Obietnice NATO są obietnicami poważnymi. Mamy porozumienia o gwarancjach bezpieczeństwa ze wszystkimi sojusznikami".

Według Kwaśniewskiego, USA i Polska są na tej samej drodze: „Są przekonane, że zjednoczenie Europy jest konieczne, a rozszerzenie NATO będzie bardzo ważnym elementem zjednoczenia. Szczególnie po bardzo pozytywnych wyborach w Rosji jest dobry moment, by posunąć się naprzód i podjąć odważne decyzje", jak powiedział Kwaśniewski dziennikarzom po spotkaniu. Prezydent dodał, że rozmowa pomogła stronie polskiej wyjaśnić, iż rozszerzenie NATO to ważny czynnik jedności europejskiej, dialogu europejskiego i bezpieczeństwa europejskiego, że nie jest kierowane przeciwko komukolwiek i ma służyć całej Europie, zapewniać jej bezpieczeństwo i dobrą współpracę w przyszłości.

Kwaśniewski zaznaczył, że było to jego pierwsze spotkanie z prezydentem Clintonem. Uważam, że z prezydentem Clintonem myślimy bardzo podobnie. Polska jest na dobrej drodze do NATO. Jestem przekonany, że prezydent Clinton podejmie historyczną decyzję – podkreślił prezydent RP[4].

W marcu 1997 roku Bill Clinton wystosował list do Aleksandra Kwaśniewskiego w odpowiedzi na list polskiego prezydenta wysłany do Białego Domu w 80. rocznicę wystąpienia prezydenta Wilsona znanego jako „Pokój bez zwycięstwa", w którym Stany Zjednoczone wyraźnie wypowiedziały się za powstaniem zjednoczonego i niepodległego państwa polskiego. W liście Clinton podkreślił znaczenie obecności USA w Europie i ich zaangażowanie w proces bezpieczeństwa europejskiego, zaznaczając, że NATO jest i pozostanie podstawą bezpieczeństwa na kontynencie. Potwierdził również, że do końca stulecia NATO przyjmie nowych członków, przyczyniając się w ten sposób do powstania zjednoczonej Europy XXI wieku[5].

W liście, jaki Clinton skierował do Kwaśniewskiego 30 kwietnia 1997 roku, zapewnił go, że uczyni wszystko, aby w czasie spotkania na szczycie NATO w Madrycie w lipcu 1997 roku nowe państwa zostały

[4] „Trybuna", 9 lipca 1996 r.

[5] „Trybuna", 26 marca 1997 r.

zaproszone do Sojuszu Północnoatlantyckiego. Nowi członkowie NATO będą członkami sojuszu w pełni i pod każdym względem, dzieląc równo obowiązki i ciężary członkostwa, jak również wszystkie korzyści, w tym także te wynikające z art. V traktatu waszyngtońskiego[6].

8 lipca 1997 roku na posiedzeniu Rady Północnoatlantyckiej w Madrycie Bill Clinton opowiedział się za zaproszeniem Polski, Czech i Węgier do NATO. Rada NATO osiągnęła konsensus w tej sprawie.

Bezpośrednio po zakończeniu spotkania w Madrycie prezydent Clinton przyleciał do Warszawy 10 lipca z dwudziestogodzinną wizytą.

Na dziedzińcu pałacu prezydenckiego Billa Clintona powitał Aleksander Kwaśniewski. W czasie przeglądu Kampanii Reprezentacyjnej Wojska Polskiego Clinton powitał żołnierzy po polsku: „czołem żołnierze".

Następnie przez kwadrans obaj prezydenci rozmawiali w cztery oczy, po czym odbyły się rozmowy prezydentów również z udziałem delegacji, które trwały ponad godzinę.

Prezydent Kwaśniewski podziękował B. Clintonowi za jego przywództwo i zaangażowanie na rzecz rozszerzenia NATO oraz poinformował gościa o sytuacji w Polsce oraz celach polskiej polityki zagranicznej.

Clinton ze swej strony pogratulował Polsce zaproszenia do NATO i podkreślił, że ten sukces zawdzięczamy wysiłkowi całego narodu. Podziękował Polsce za udział w wojnie w Zatoce Perskiej, w operacji na Haiti oraz w siłach IFOR/SFOR w Bośni. Pochwalił nasz kraj za dobry stan stosunków polsko-żydowskich oraz za przestrzeganie porozumień międzynarodowych w dziedzinie eksportu broni. Wyraził również nadzieję, że Polska w praktyce nigdy nie będzie musiała korzystać z gwarancji bezpieczeństwa jako członek NATO. Wyraził również nadzieję, że Polska pozostanie liderem w regionie Europy Środkowo-Wschodniej, przyczyniając się do stabilizacji tej części Europy. Obaj prezydenci mówili także o sytuacji na Ukrainie.

Późnym popołudniem 10 lipca na placu Zamkowym prezydent Clinton wygłosił przemówienie do mieszkańców Warszawy. „Tu, w zmierzchu 20 wieku, tworzymy perspektywy nowego stulecia. Stulecia, w którym realizujemy przeznaczenie Polski jako wolnego narodu w środku wolnej Europy, nowej Europy nie podzielonej, demokratycznej i pokojowej". Clinton przypomniał, że cztery lata wcześniej w Warszawie przyrzekł Polakom realizację zasady „Nic o was bez was" (to ostatnie zdanie

[6] „Rzeczpospolita", 14 maja 1997 r.

wypowiedział po polsku) i za to dostał gromkie brawa. „Obecnie Polska przystępuje do NATO. Już nigdy więcej o waszym losie nie będą decydowali inni". Kilkanaście tysięcy osób na placu Zamkowym przyjęło te słowa z gorącym aplauzem. Clinton podkreślił, że Amerykanie wyciągnęli twardą lekcję z historii tego stulecia, że nasz los i nasza przyszłość są wspólne[7].

Prezydent Kwaśniewski przed wystąpieniem prezydenta USA przypomniał, że 22 października 1996 roku Clinton w przemówieniu w Detroit „powiedział, że wczesnym latem roku 1997 pierwsza grupa przyszłych członków NATO zostanie zaproszona do wstępnych rozmów. Dotrzymał Pan słowa i za to dziękujemy, panie Prezydencie"[8].

Wieczorem 10 lipca prezydent Kwaśniewski wydał w Pałacu Prezydenckim obiad na cześć gościa. Clinton podziękował za serdeczne przyjęcie i wyraził zadowolenie, że może przebywać w Polsce w tak ważnym i historycznym momencie dla Polski, Europy i dla Stanów Zjednoczonych. „Decyzja NATO zaproszenia Polski do sojuszu jest zarazem daniną i wyzwaniem: daniną dla obywateli tego wielkiego kraju, który pierwszy za żelazną kurtyną uwolnił siły wolności, który jest pionierem w trudnym procesie przechodzenia do otwartego społeczeństwa i wolnego rynku, który zainicjował kontakty z republikami bałtyckimi, Rosją i Ukrainą, i który wysłał swoje wojsko do Bośni, dając jej szansę odbudowy kraju".

Clinton mówił o historycznych więzach łączących Polskę i Stany Zjednoczone, o udziale Polaków w wojnie o niepodległość Stanów Zjednoczonych. „Polacy mają tradycje wysyłania swoich najlepszych synów do walki o wolność innych krajów. Mówiono mi o polskim powiedzeniu, które odzwierciedla te tradycję, powiedzeniu, które odzwierciedla nasz nowy sojusz poprzez NATO. Brzmi to wydaje się: Za wolność Waszą i naszą. Te ostatnie słowa prezydent wypowiedział po polsku"[9].

Następnego dnia 11 lipca rano o godzinie 9 Clinton odleciał z Warszawy do Bukaresztu. Kwaśniewski, podsumowując tę wizytę, określił ją jako „historyczną, bo i moment jest wyjątkowy. Zaproszono nas do NATO, terminy zostały określone, współpraca polsko-amerykańska ma teraz zupełnie nowy wymiar" – mówił prezydent, dodając, że dwadzieścia godzin Clintona w Polsce to było tak, jak może trzy, cztery dni innej wizyty.

---

[7] Presidential Documents, 14 lipca 1997, vol. 33, nr 28.

[8] „Gazeta Wyborcza", 11 lipca 1997.

[9] Presidential Documents, 14 lipca 1997, vol. 33, nr 28.

Wizyta prezydenta Clintona w Warszawie była bardzo udana. Potwierdziła dobry stan stosunków bilateralnych polsko-amerykańskich i zbieżność poglądów na wiele spraw. Clinton został bardzo dobrze przyjęty przez społeczeństwo polskie. Jego wizyta zainspirowała niektórych Polaków do wyrażenia swoich sympatii w postaci wierszy.

Z okazji święta 11 listopada prezydent Clinton przesłał w 1998 roku na ręce prezydenta Kwaśniewskiego list z życzeniami. Pisał w nim między innymi: „Znajdujemy się u progu nowej ery wzajemnych stosunków. Z bliskich przyjaciół stajemy się sojusznikami w NATO. W dniu Waszego święta, 11 listopada, składamy hołd szlachetnej i braterskiej przyszłości Polski, a także naszemu przyszłemu partnerstwu w sojuszu”[10].

Przemawiając na jubileuszowej sesji NATO w Waszyngtonie 23 kwietnia 1999 roku z okazji 50. rocznicy utworzenia sojuszu, Clinton powitał nowych członków NATO, którzy po raz pierwszy uczestniczyli w sesji jako pełnoprawni członkowie. Polskę reprezentował prezydent Aleksander Kwaśniewski. W komunikacie szczytu waszyngtońskiego jego sygnatariusze stwierdzili, że przyjęcie Polski, Węgier i Czech do NATO oznacza, że „przezwyciężyliśmy podział Europy”.

W związku z 60. rocznicą wybuchu drugiej wojny światowej Bill Clinton przesłał Aleksandrowi Kwaśniewskiemu list, w którym napisał między innymi: „Wiem, że we wrześniu Polska wspomina dwa ważne wydarzenia ze swej historii, które odbiły się echem w Europie i na świecie (…) 60 lat temu Polska przeżyła inwazję hitlerowską, a 10 lat temu został utworzony pierwszy niekomunistyczny rząd w państwach byłego bloku sowieckiego”.

Prezydent USA podkreślił, że Polacy nie poddali się, stawiając bohaterski opór miażdżącej sile militarnej. Nawiązując do porozumień Okrągłego Stołu i pojednania, Clinton napisał, że: „Naród polski przełamał barierę strachu i zainspirował inne narody do działania (…) Jestem dumny, że Polska jest naszym sojusznikiem na rzecz bardziej stabilnej i bezpiecznej Europy”[11]…

20 stycznia 2001 roku Bill Clinton zakończył swoją drugą kadencję. Polakom prezydentura Clintona kojarzyć się będzie przede wszystkim z jego życzliwym stanowiskiem wobec przyjęcia Polski do NATO oraz dobrymi osobistymi kontaktami z prezydentem Aleksandrem Kwaśniewskim.

---

[10] „Trybuna”, 4 listopada 1998 r.

[11] „Trybuna”, 1 września 1999 r.

Jako były prezydent, Clinton nie wypowiadał się już tak często o sprawach polskich jak wówczas, gdy zasiadał na fotelu prezydenckim. 17 maja 2001 roku Clinton przybył do Polski na zaproszenie pisma „Puls Biznesu" na seminarium pt. „Globalizacja światowej gospodarki".

Wieczorem 17 maja 2001 roku Aleksander Kwaśniewski wydał w Pałacu Prezydenckim kolację bufetową na cześć Billa Clintona. Gospodarz podziękował gościowi za jego zaangażowanie w przyjęcie Polski do NATO. „Obok flagi państwowej – powiedział Kwaśniewski – powiewa przed Pałacem Prezydenckim flaga NATO. I to nie tylko dziś, z powodu Twojej, Billu, obecności, ale każdego dnia. Jesteśmy Ci za to, co umożliwiło taką sytuację, a więc za nasze członkostwo w NATO, wdzięczni".

Clinton rozpoczął przemówienie w niezobowiązującym stylu. „Aleksander – powiedział – zapytał mnie, jak to jest być byłym prezydentem, chociaż przed nim jest jeszcze tyle lat prezydentury. Znaczy to, że myśli długofalowo i że Polska ma dalekowzrocznego prezydenta. Odpowiedziałem, że jeszcze nie wiem, ale że gdy się tego nauczę, podzielę się z nim swoimi doświadczeniami. A każdy pretekst jest dobry, żeby przyjechać do Warszawy"[12].

Prezydent Kwaśniewski spotykał się również z byłym prezydentem USA George'em H.W. Bushem. W czasie wizyty George'a H.W. Busha w Polsce. W dniu 29 czerwca 1997 roku państwo Bush spotkali się z prezydentem Kwaśniewskim i jego małżonką na lunchu w pałacu prezydenckim. Potem przyjechał tam generał Jaruzelski, który odbył półgodzinną rozmowę z George'em Bushem. Do spotkania tego doszło na życzenie Busha.

11 listopada 1999 roku George H.W. Bush po raz szósty odwiedził Polskę, tym razem na zaproszenie wicepremiera Leszka Balcerowicza. Był gościem honorowym obchodów Święta Niepodległości. Prezydent Kwaśniewski podziękował mu za „osobisty wkład w budowę demokratycznego świata, za wsparcie dla Polski i Polaków. Pamiętamy i dziękujemy" – powiedział Kwaśniewski[13]. „Te uroczystości mnie, jako weteranowi II wojny światowej, szczególnie głęboko zapadły w serce" – powiedział Bush.

Oprócz spotkania z prezydentem A. Kwaśniewskim Bush wziął udział w konferencji zorganizowanej przez Polsko-Amerykański Fundusz Przedsiębiorczości w hotelu Sheraton. Tematem konferencji była

[12] Z. Broniarek, *Z Clintonem u Kwaśniewskiego*, „Trybuna", 29 maja 2001 r.

[13] „Trybuna", 12 listopada 1999 r.

„Współpraca polsko-amerykańska: osiągnięcia i zadania na przyszłość". „Nie jestem ekspertem od wszystkiego – powiedział Bush w swym wystąpieniu – ale postęp, jaki osiągnęliście, przekracza daleko oczekiwania z 1989 roku. Nie widziałem jeszcze tak szybkiego wychodzenia z kryzysu gospodarczego i tak szybkiego wejścia do NATO" – mówił w czasie konferencji były prezydent USA[14].

20 stycznia 2001 roku urząd prezydenta Stanów Zjednoczonych objął George W. Bush.

Bush przed zaprzysiężeniem nie wypowiadał się na tematy polskie, ale badania CBOS przeprowadzone w grudniu 2000 roku wykazały, że 40 procent ankietowanych Polaków uważało, że z punktu widzenia Polski Bush byłby lepszym prezydentem. Tylko 7 procent było zdania, że lepszy byłby Al Gore; 22 procent odpowiedziało, że obaj byliby jednakowo dobrzy, 31 procent badanych nie miało zdania na ten temat[15].

Aleksander Kwaśniewski wyraził przekonanie, że za prezydentury George'a W. Busha „będziemy kontynuować bardzo aktywne, przyjacielskie relacje między Polską a USA. Jesteśmy w jednym sojuszu Północnoatlantyckim, staramy się nasze obowiązki wypełniać jak najlepiej, ale zawsze mogliśmy liczyć – i wierzę, że tak będzie nadal – na amerykańskie wsparcie i życzliwość. Prezydent George W. Bush zdaje się nigdy w Polsce nie był, natomiast my wspominamy wizyty ojca, George'a Busha, który gościł u nas jako prezydent, a także jako były prezydent. Mamy nadzieję, że prezydent Bush od swoich rodziców dowiedział się wiele o Polsce, i wierzę, że będzie nas traktował jako ważnego partnera, sojusznika i kraj, który warto niedługo odwiedzić"[16].

20 grudnia 2000 roku prezydent Kwaśniewski przeprowadził rozmowę telefoniczną z amerykańskim prezydentem-elektem George'em Bushem, gratulując mu wyboru na najwyższy urząd w państwie, a sam z kolei przyjął gratulacje z okazji zbliżającej się inauguracji drugiej kadencji jego prezydentury. Prezydent-elekt Bush został zaproszony do złożenia wizyty w Polsce.

Według komunikatu Biura Informacji Kancelarii Prezydenta, prezydenci potwierdzili znakomity stan stosunków polsko-amerykańskich i wyrazili przekonanie, że będą one nadal korzystnie się rozwijać

[14] „Ambasador", grudzień 1999–styczeń 2000, s. 4.

[15] „Trybuna", 12 grudnia 2000 r.

[16] „Rzeczpospolita", 15 grudnia 2000 r.

w interesie obu krajów. Podkreślili też znaczenie współpracy Polski i USA dla pokoju i bezpieczeństwa w Europie i na świecie.

Bush wyraził szacunek dla naszych dokonań w ostatniej dekadzie oraz przekonanie, iż wielkie cele, jakie Polska stawia przed sobą, uda się osiągnąć także dzięki współpracy strategicznej między naszymi krajami[17].

W ciągu pierwszych dwóch tygodni po objęciu prezydentury Bush odbył rozmowy telefoniczne z przywódcami wielu państw, w tym również z prezydentem Aleksandrem Kwaśniewskim.

15 czerwca 2001 roku prezydent George W. Bush przybył z wizytą do Polski. Na dziedzińcu Pałacu Prezydenckiego gościa powitał Aleksander Kwaśniewski z małżonką, pracownicy Kancelarii oraz korpus dyplomatyczny.

Po kameralnym spotkaniu obu par prezydenckich G. Bush i A. Kwaśniewski rozmawiali w cztery oczy. W tej formule Bush odbył także rozmowę z premierem J. Buzkiem, a sekretarz stanu Collin Powell z szefem polskiej dyplomacji W. Bartoszewskim. Podczas tych rozmów strona amerykańska przedstawiła główne założenia tzw. Nowej Strategii NATO. Wymieniono się poglądami na temat rozszerzenia NATO, sytuacji w Rosji i na Ukrainie. Bush przedstawił swe zastrzeżenia do protokołu z Kioto o ograniczeniu emisji gazów szkodliwych dla środowiska człowieka.

W trakcie rozmów polsko-amerykańskich zostały również przeprowadzone dwustronne konsultacje gospodarcze. Podpisano dwa ważne dokumenty, przygotowane w wyniku wcześniejszych rozmów: Memorandum of Understanding, zapewniające Polsce korzystanie po 30 września 2001 roku z amerykańskich preferencji celnych GSP, oraz porozumienie lotnicze Open Sky Agreement, które zwiększyło dostęp samolotom LOT do amerykańskich portów lotniczych.

Omawiano ponadto zwiększenie pomocy amerykańskiej w realizacji polskiego programu modernizacji polskich sił zbrojnych. W rozmowach polsko-amerykańskich przewija się także sprawa reprywatyzacji.

O godzinie 12.40 rozpoczęła się konferencja prasowa obu prezydentów. Otwierając konferencję prasową, prezydent Kwaśniewski wyraził zadowolenie, że swoją pierwszą oficjalną wizytę zagraniczną po wyborze na prezydenta George W. Bush składa w Polsce. Uznał to za zaszczyt dla Polski. A. Kwaśniewski przypomniał prezydencką wizytę George'a Busha

[17] „Rzeczpospolita", 22 grudnia 2000 r.

seniora w Polsce w 1989 roku, kiedy Polska rozpoczynała proces transformacji. „Panie prezydencie – powiedział Kwaśniewski – obecnie możemy Panu przedstawić lepszą, zmienioną demokratycznie Polskę, Polskę, która wykorzystuje swoją szansę".

George W. Bush przypomniał, że jest trzecim prezydentem Stanów Zjednoczonych, który składa wizytę „od czasu, gdy Polska odzyskała wolność". Zwrócił uwagę, że w ciągu dwuletniej przynależności do NATO Polska „bardzo przyczyniła się do sukcesu NATO i służy dobrym przykładem dla przyszłych członków NATO". Potwierdził, że obaj prezydenci opowiadają się za kontynuacją rozszerzenia sojuszu i za zwiększeniem bezpieczeństwa Europy. Przedmiotem rozmów obu prezydentów były między innymi sytuacja w Rosji oraz na Ukrainie.

Bush podkreślił znaczenie dobrego wyposażenia polskich sił zbrojnych w nowoczesny sprzęt i zapowiedział przekazanie Polsce drugiej fregaty amerykańskiej. Poinformował również o przekazaniu 20 milionów dolarów z Polsko-Amerykańskiego funduszu Przedsiębiorczości na rzecz Polsko-Amerykańskiej Fundacji Wolności. Przyłączenie Polski do Unii Europejskiej „leży w naszym wspólnym interesie i wzmocni więzi Ameryki z naszymi atlantyckimi partnerami. Interesy Ameryki i Polski są jasne i identyczne: budowa bardziej stabilnej Europy, umocnienie instytucji demokratycznych, wolności handlu, wzajemnego bezpieczeństwa i popieranie prosperity będącej rezultatem inwestycji i otwartego handlu".

Następnie obaj prezydenci odpowiadali na pytania dziennikarzy. Bush potwierdził, że żadne państwo nie powinno być wyłączone z procesu rozszerzenia NATO. Przy pytaniu, kiedy Polacy nie będą potrzebowali wiz wjazdowych do USA, okazało się, że Bush wyraźnie nie był poinformowany, że Polacy potrzebują wizy, by odwiedzić Stany Zjednoczone. Oświadczył, że omówi tę sprawę z Departamentem Stanu. Powiedział: „Witamy was w Ameryce. Jak wiecie, w Chicago mieszka wielu Amerykanów polskiego pochodzenia. Mam nadzieję, że łatwo jest podróżować do naszego kraju".

Prezydent Kwaśniewski uznał za słuszną propozycję prezydenta Busha objęcia przyszłym systemem antyrakietowym nie tylko sojuszników w NATO, ale także Rosji i Chin. Bush potwierdził, choć mniej zdecydowanie, gotowość budowy globalnego systemu antyrakietowego. Bush kilkakrotnie komplementował sytuację w Polsce oraz działalność prezydenta A. Kwaśniewskiego oraz premiera L. Millera. „Jednym z powodów mojego przyjazdu tutaj była chęć spotkania z moim przyjacielem.

Ale przybyłem tutaj, by przekazać narodom, które łakną demokracji lub walczą o demokrację, co jest możliwe. Polska jest pomostem i ważnym przykładem. Jeśli ktoś wierzy w Europę, jako jedność, wolną i bezpieczną, Polska jest właściwym przykładem. Polska – powiedział Bush – odgrywa ważną rolę" i zilustrował to na przykładzie pomocy, jakiej Polska udziela Ukrainie w określeniu jej przyszłego miejsca w Europie[18].

W trakcie pobytu w Warszawie Bush poinformował o decyzji przekazania Polsce drugiej fregaty klasy Perry. Pierwszą tego typu fregatę, którą nazwano Kazimierz Pułaski, Polska otrzymała w kwietniu 2000 roku.

Po południu tuż po godzinie 17 prezydent Bush wygłosił przemówienie w Bibliotece Uniwersytetu Warszawskiego.

Zanim George Bush zabrał głos, przemówienie wygłosił prezydent Kwaśniewski. Powiedział on między innymi:

> Na Warszawę obrócone są dziś oczy całego świata. Jesteśmy w miejscu, gdzie tworzy się polityka i w dodatku ta międzynarodowa, najważniejsza.
>
> Mam zaszczyt powitać prezydenta USA, Pana George'a Walkera Busha, który przybył do nas podczas swej pierwszej podróży do Europy. To ważny sygnał świadczący o pozycji Polski w Europie. Wysoko to sobie cenimy. (…)
>
> Przybył Pan do kraju, który szanuje i podziwia Amerykę, jako wielkie mocarstwo. Cenimy Amerykę za to, że jest krajem wolności i demokracji. (…) Ameryka jest nam bliska. Bo stała się ojczyzną milionów naszych rodaków, którzy przez dziesiątki lat tam właśnie emigrowali. To dobry moment, by przypomnieć o zasługach Pańskich poprzedników – Ronalda Reagana, George'a Busha seniora, Billa Clintona. W imieniu Rzeczypospolitej dziękuję im za wszystko, co uczynili dla polskiej wolności, dla naszego powrotu do struktur świata zachodniego. Dziękujemy.
>
> Jesteśmy w Bibliotece Uniwersytetu Warszawskiego. Tuż obok znajduje się materialny dowód amerykańskiej pomocy – siedziba Polsko-Amerykańskiej Fundacji Wolności. Korzenie tego przedsięwzięcia sięgają historycznej wizyty prezydenta Busha w Warszawie latem 1989 r. Zaczynały się wtedy wielkie polskie przemiany, które odmieniły oblicze naszej ojczyzny i zapoczątkowały historyczną „jesień ludów" w naszej części Europy. Mamy jeszcze w żywej pamięci słowa Pańskiego ojca w polskim Sejmie, że nasze polskie reformy będą stanowić podstawę bezpieczeństwa i dobrobytu w całej Europie obecnie i w przyszłym stuleciu. A ta Europa, mówił,

[18] Pełny zapis konferencji zob. Presidential Documents, 18 czerwca 2001, vol. 37, nr 24.

będzie otwarta, będzie całą, będzie wolna. Te słowa spełniły się i możemy odczuwać radosną i jakże wspólną satysfakcję[19].

Prezydent Bush natomiast przedstawił swoją wizję Europy, mówił o rozszerzeniu NATO i z uznaniem wyrażał się o sukcesach transformacji w Polsce. Powiedział między innymi:

> Naszym celem jest zatarcie fałszywych linii, które tak długo dzieliły Europę. Postęp reform wewnętrznych, a nie interesy obcych mocarstw, mają określać przyszłość każdego narodu europejskiego. Należy witać w europejskim domu każdy naród, który dąży usilnie do demokracji, wolnego rynku i mocnej kultury obywatelskiej.
>
> Wszystkie nowe demokracje europejskie – od Bałtyku po Morze Czarne oraz wszystkie inne znajdujące się między nimi – powinny mieć takie same, jak stare demokracje europejskie, szanse na bezpieczeństwo i wolność. I takie same szanse na wstąpienie do instytucji europejskich.
>
> Wierzę w członkostwo w NATO dla wszystkich demokracji europejskich, które do niego dążą z gotowością uczestniczenia w obowiązkach, jakie to członkostwo ze sobą niesie. Można w ramach NATO stawiać pytanie „kiedy", nie powinno się jednak pytać „czy w ogóle". Przy planowaniu poszerzenia NATO żaden naród nie powinien być pionkiem w działaniach innych. Nie będziemy handlować losami wolnych narodów Europy. Nigdy więcej Monachium. Nigdy więcej Jałty. Powiedzmy tym wszystkim, którzy usilnie dążyli do zbudowania demokracji i wolnych rynków, to, co powiedzieliśmy Polakom: od tej chwili co zbudujecie, to wasze. Nikt nie może odebrać wam wolności ani waszego kraju. (…)
>
> Chcę podziękować Polsce za to, że działa jako most przerzucony do nowych demokracji europejskich, że jesteście orędownikiem interesów i bezpieczeństwa waszych sąsiadów, jak państwa bałtyckie, Ukraina i Słowacja. Urzeczywistniacie słowa: „Za Waszą i Naszą wolność".
>
> Wszystkie narody powinny zrozumieć, że nie istnieje konflikt między członkostwem w NATO a członkostwem w Unii Europejskiej. Mój naród wita konsolidację jedności europejskiej oraz stabilizację, jaką ona ze sobą niesie. Cieszymy się z większej roli w europejskim bezpieczeństwie Unii Europejskiej, właściwie zintegrowanej z NATO. Witamy bodźce dla reform, jakie wywołuje nadzieja na członkostwo w UE. Witamy Europę prawdziwie zjednoczoną, prawdziwie demokratyczną i prawdziwie różnorodną – zbiorowisko narodów i krajów związanych celem i wzajemnym szacunkiem, wiernych swym korzeniom.
>
> Najbardziej elementarne zobowiązania, jakie postawiły przed sobą NATO i Unia Europejska, są do siebie podobne: to wolny rynek i wspólne

[19] „Gazeta Wyborcza", 16–17 czerwca 2001 r.

> bezpieczeństwo. I wszyscy w Europie i Ameryce rozumiemy główną lekcję, jaką dostaliśmy w minionym właśnie stuleciu. Gdy Europa i Ameryka są podzielone – świat skłania się ku tragedii. A gdy Europa i Ameryka są partnerami – żaden problem ani tyrania nie dotrzyma nam pola.
>
> Europa, którą budujemy, musi być również otwarta na Rosję. W sukcesie Rosji jest i nasza korzyść, więc oczekujemy dnia, gdy Rosja będzie w pełni zreformowana, w pełni demokratyczna i ściśle związana z resztą Europy. Wielkie instytucje Europy – NATO i Unia Europejska – potrafią i powinny budować partnerstwo z Rosją i ze wszystkimi krajami powstałymi ze szczątków dawnego Związku Radzieckiego (…)[20].

Po wystąpieniu Bush odpowiadał na pytania uczestników. Wyraził między innymi uznanie dla A. Kwaśniewskiego za to wszystko, co zrobił dla przeprowadzenia reform w Polsce. Nie odpowiedział natomiast na pytanie, czy USA zniosą wizy dla obywateli polskich udających się do Stanów Zjednoczonych. Obiecał, że tą sprawą zajmie się Departament Stanu.

Bush właściwie był jakby zdziwiony, że Polacy potrzebują wizy do USA, podczas gdy Amerykanie są zwolnieni z obowiązku wizowego, przyjeżdżając do Polski. Bush powiedział pół żartem, pół serio: „Czy ktokolwiek naprawdę potrzebuje wizy? – pytał. – W Chicago mieszka bardzo wielu Polaków i są oni mile widziani w USA. Myślałem, że łatwo można przyjechać do naszego kraju"[21].

Wieczorem o godzinie 20 prezydent Kwaśniewski wraz z żoną wydali obiad na cześć amerykańskiego prezydenta i jego małżonki. Wznosząc toast, George W. Bush powiedział:

> Dzisiaj nasza przyjaźń opiera się na wspólnym dziedzictwie i nadziei na przyszłość. W czasie wizyty w Warszawie w 1989 roku mój ojciec powiedział, że zimna wojna, która zaczęła się w Polsce, mogłaby się tutaj zakończyć. Polacy odzyskali wolność dzięki własnej odwadze i determinacji. Amerykanie – począwszy od prezydenta Reagana do prezydenta Busha i prezydenta Clintona – w tej drodze Wam towarzyszyli. Nadzieja stała się rzeczywistością i Polska wie, że kiedy się to zdarzyło, na świecie został przywrócony właściwy porządek rzeczy. Polska przekształciła się w dojrzałe państwo demokratyczne. Po długim okresie, w którym Polska była przyjacielem Ameryki, teraz z dumą mówimy o Polsce, jako o naszym sojuszniku…

[20] Pełny tekst zob. „Gazeta Wyborcza", 16–17 czerwca 2001.

[21] „Życie", 16–17 czerwca 2001 r.

W mijającym tygodniu rozmawiałem z wieloma przywódcami państw europejskich o wyzwaniach związanych z jednością, wolnym handlem i pokojem. Dzisiaj jestem tutaj, ponieważ Stany Zjednoczone są przekonane, że sprostamy tym wyzwaniom wtedy, gdy naszym partnerem będzie wolna i silna Polska.

Wiemy, że możemy liczyć na to, że Polska pozostanie wierna swoim najlepszym tradycjom tolerancji, kompromisu i determinacji, które sprawiły, że w tak krótkim okresie Wasz kraj zaszedł tak daleko.

Wiemy, że możemy liczyć na to, że Polska nadal będzie wyciągać pomocną dłoń do swoich sąsiadów, pokazując im właściwą drogę i pomagając im pomagać samym sobie.

Wiemy, że możemy liczyć na to, że Polska nadal będzie wdrażała konieczne reformy.

A Polska może liczyć na Amerykę. Jesteśmy w Europie i pozostaniemy tutaj, ponieważ zdajemy sobie sprawę z zagrożenia związanego z chowaniem się za fałszywe bezpieczeństwo oceanu.

Nasze partnerstwo będzie trwało wiele lat. Zawsze będziemy pamiętać o tym, gdzie zaczynaliśmy. Zawsze będziemy szli do przodu, aby zbudować taką przyszłość, jakiej pragniemy: przyszłość, o której wiemy, że możemy ją zbudować. Niech żyje Polska[22].

We wspólnym oświadczeniu opublikowanym 15 czerwca obaj prezydenci potwierdzili głęboką przyjaźń łączącą Stany Zjednoczone i Polskę, opartą na przywiązaniu do demokratycznych wartości, potwierdzili wolę budowy silniejszego sojuszu transatlantyckiego i wolnej zjednoczonej Europy w XXI wieku. Potwierdzona została idea rozszerzenia NATO oraz idea integracji Ukrainy w zachodnich instytucjach. Oświadczenie odnotowało sukces Polsko-Amerykańskiego Funduszu Przedsiębiorczości oraz organizacji Polsko-Amerykańskiej Fundacji Wolności, która jest sukcesorem Funduszu. Obaj prezydenci stwierdzali, że związki Polski z USA powinny ułatwić Polsce wstąpienie do Unii Europejskiej. „Stany Zjednoczone witają kandydaturę Polski do Unii Europejskiej i uznają, że członkostwo Polski w UE stworzy Stanom Zjednoczonym i Polsce nowe szanse handlowe i inwestycyjne". Bush i Kwaśniewski wyrazili nadzieję na szybkie uregulowanie sprawy odszkodowania za niewolniczą i przymusową pracę[23].

Bush zaprosił A. Kwaśniewskiego do złożenia wizyty w Stanach Zjednoczonych, co odbyło się rok później, w lipcu 2002 roku.

---

[22] Presidential Documents, 18 czerwca 2001, vol. 37, nr 24, s. 919–920.

[23] *Ibidem*, s. 913–914.

W ostatnim dniu pobytu, w sobotę rano 16 czerwca Bush złożył wieniec pod pomnikiem AK i odbył krótką rozmowę z kombatantami. Odleciał do Lublany na spotkanie z prezydentem Rosji Władimirem Putinem po godzinie 10. Odlot został przyspieszony o 50 minut.

Podsumowując wizytę Busha, prezydent Kwaśniewski powiedział: „Najważniejsze są deklaracje o rozszerzeniu NATO, o aktywnej polityce wobec naszego regionu, którą USA chcą prowadzić, i zainteresowanie Stanów Zjednoczonych rozwijaniem bezpośrednich kontaktów z Polską. Myślę, że wizyta może dokonać przełomu w niektórych kwestiach, które od lat są trudne, jak np. modernizacji wojska"[24].

Trzynaście razy amerykańscy prezydenci odwiedzali przed George'em W. Bushem Polskę. Bush junior był szóstym prezydentem USA, który w czasie sprawowania urzędu złożył oficjalną wizytę w Polsce. Był równocześnie pierwszym urzędującym prezydentem USA, który odwiedził Polskę w XXI wieku.

W sumie spędził on w Warszawie prawie 25 godzin, a wizycie towarzyszyło ponad 500 dziennikarzy polskich i zagranicznych.

Fakt, że w czasie pierwszej prezydenckiej podróży do Europy przyjechał do Polski, był niewątpliwie wyrazem uznania dla naszego kraju jako sojusznika Stanów Zjednoczonych, uznania dla kierunku transformacji politycznej oraz roli Polski w subregionie Europy Środkowo-Wschodniej. Prezydent Bush junior przybył do Polski w czasie, kiedy stosunki polsko-amerykańskie były bardzo dobre.

18 czerwca 2001 roku G. Bush zatelefonował do A. Kwaśniewskiego z serdecznym podziękowaniem „za wspaniale przygotowaną i niezwykle ważną dla amerykańskiej polityki zagranicznej wizytę w Polsce, jak również za istotne informacje, uwagi i propozycje, które uzyskał w Warszawie" – podała Kancelaria Prezydenta RP.

Po zamachach terrorystycznych z 11 września 2001 roku cały cywilizowany świat solidaryzował się ze Stanami Zjednoczonymi.

Prezydent Aleksander Kwaśniewski tak mówił na ten temat:

> Prezydent Bush, który stanął przed nadzwyczajnie trudną próbą, zdaje ten egzamin wyjątkowo dobrze. Abstrahując od tego, że wykazuje siłę, jako człowiek, ale nie uległ też presji natychmiastowej reakcji odwetu – choćby ślepego, za to spektakularnego. Ta operacja została przygotowana bardzo

[24] „Życie Warszawy", 18 czerwca 2001 r.

> precyzyjnie – w sensie politycznym, dyplomatycznym i militarnym. Przed rozpoczęciem akcji w Afganistanie wszyscy najważniejsi partnerzy zostali powiadomieni. Nie wiem, czy to się kiedykolwiek zdarzyło w historii Ameryki. Przecież, kiedy za poprzedniej administracji rozpoczął się atak na Irak, to dowiadywaliśmy się o nim tak naprawdę z telewizji. Stało się coś istotnego, jeśli idzie o zmianę amerykańskiego myślenia. Być może dlatego, że zagrożenie terrorystyczne jest absolutnie nieporównywalne do dotychczasowych zagrożeń[25].

Z okazji 83. rocznicy odzyskania przez Polskę niepodległości 11 listopada 1918 roku prezydent Bush przesłał do Aleksandra Kwaśniewskiego depeszę, w której pisał między innymi: „Dekadę temu Polska stała się liderem przemian w całej środkowej i wschodniej Europie. Dziś także Polska jest liderem, podejmując działania w obronie wolności przeciwko terroryzmowi, stając razem z innymi członkami NATO po dramatycznych wydarzeniach 11 września. Ameryka jest głęboko wdzięczna za wsparcie, jakiego Polska udziela w wojnie przeciwko terroryzmowi (…)"[26].

Po tragicznych wydarzeniach w Nowym Jorku i w Waszyngtonie 11 września 2001 roku walka z terroryzmem stała się główną osią współpracy międzynarodowej na najwyższym szczeblu. Do międzynarodowej koalicji antyterrorystycznej włączył się także prezydent RP Aleksander Kwaśniewski. W dniu 6 listopada 2001 roku zorganizował on w Warszawie regionalną konferencję, w której udział wzięli przedstawiciele dwudziestu pięciu państw, w tym kilkunastu prezydentów i premierów. Do uczestników konferencji przemówienie wygłosił za pośrednictwem przekazu satelitarnego prezydent Bush. Powiedział on między innymi:

> Cieszę się, że mogę znowu być w Warszawie – tym razem za pośrednictwem przekazu satelitarnego. W czerwcu tego roku byłem w Polsce z bardzo udaną wizytą. Wiem, że znajduję się wśród przyjaciół.
>
> Dziękuję również wszystkim państwom Europy Środkowej i Wschodniej biorącym udział w konferencji. Jesteście naszymi partnerami w walce z terroryzmem – wszyscy tworzymy ważny rozdział historii.
>
> Przez ponad 50 lat narody naszego regionu żyły pod uciskiem represyjnych ideologii, które dążyły do zdeptania ludzkiej godności. Dzisiaj nasza wolność znów znalazła się w niebezpieczeństwie. Podobnie jak faszyści i ideologowie totalitaryzmu w przeszłości, tak dzisiaj terroryści Al

[25] „Trybuna", 27–28 października 2001 r.

[26] „Trybuna", 12 listopada 2001 r.

> Kaidy, wspierający ich reżim, talibów i inne grupy terrorystyczne na całym świecie usiłują narzucić nam swoje radykalne poglądy, posługując się groźbami i przemocą. Widzimy ten sam brak tolerancji dla odmiennych poglądów. Te same szalone, globalne ambicje. Tę samą brutalną chęć kontrolowania życia każdego człowieka i życia we wszystkich jego aspektach.

W lipcu 2002 roku prezydent Kwaśniewski złożył oficjalną wizytę w Stanach Zjednoczonych. Przed jego przyjazdem do Waszyngtonu Bush udzielił wywiadu grupie dziennikarzy polskich. W odpowiedzi na pytanie, czego oczekuje po tej wizycie, Bush powiedział:

> Będzie to dla mnie okazja, aby zrewanżować się mojemu przyjacielowi Aleksandrowi za gościnność, której doświadczyliśmy podczas pobytu w Warszawie. Będzie to też okazja, aby powiedzieć naszym krajom świata, jak ważne są nasze stosunki z Polską. Bardzo szanujemy Polaków. W Stanach mieszka wielu Amerykanów polskiego pochodzenia, którzy wciąż kochają Polskę. Jest więc dobra okazja, żeby na tych już doskonalonych stosunkach budować jeszcze lepsze.
>
> Będziemy rozmawiać o wielu sprawach. Na przykład o wojnie z terroryzmem. Polska jest przyjacielem, sojusznikiem i członkiem koalicji w tej wojnie. Sam Aleksander jest również dobrym przyjacielem i sprzymierzeńcem. Na pewno będziemy także rozmawiać o rozszerzeniu NATO. Mówiąc krótko, mamy bardzo dobre stosunki i czekam na spotkanie z Aleksandrem, którego bardzo szanuję jako przywódcę[27].

17 lipca prezydent Kwaśniewski wraz z małżonką został powitany w Białym Domu z pełnymi honorami i pełnym ceremoniałem przypisanym wizycie państwowej. „Ameryka jest dumna, że może nazywać Polskę przyjacielem, sojusznikiem i partnerem" – powiedział prezydent USA George W. Bush, witając w Waszyngtonie Aleksandra Kwaśniewskiego. „Przybywam tu z ochotą i radością, z jaką podąża się na spotkanie z przyjacielem" – odwzajemnił mu się polski prezydent.

„Jeszcze nigdy nie łączyło nas tak wiele i nigdy tak wiele z tego dla nas nie wynikało. Polacy i Amerykanie mogą zrobić dużo, ale razem mogą zrobić jeszcze więcej. *God bless America*" – mówił Kwaśniewski.

Kilkaset uczestniczących w ceremonii powitania osób zareagowało burzliwymi oklaskami. „Spotkamy się jako przywódcy dwóch silnych i dojrzałych demokracji, gotowych wspólnie kształtować przyszłość. Stany

[27] „Rzeczpospolita", 13–14 lipca 2002 r.

Zjednoczone i Polska budują dziś nowe stosunki strategiczne" – powiedział Bush.

Po ceremonii powitania szefowie państw udali się do Gabinetu Owalnego na rozmowy w cztery oczy[28].

Kiedy prezydenci nawzajem przedstawiali swoje żony, Bush, całując w policzek Jolantę Kwaśniewską, szepnął jej: „Bardzo odchudziłaś swojego męża, teraz wygląda na naprawdę szczupłego"[29].

Choć prezydenci Polski i Stanów Zjednoczonych spotykali się wielokrotnie zarówno na ziemi amerykańskiej, jak i polskiej, wizyta prezydenta Kwaśniewskiego w Waszyngtonie była pierwszą po spotkaniu L. Wałęsy i G. Busha seniora przed jedenastu laty oficjalną wizytą polskiego prezydenta w Stanach Zjednoczonych. Była to również druga państwowa wizyta głowy państwa od czasu, gdy na fotelu prezydenckim zasiadł George W. Bush. Wizyta polskiego prezydenta była natomiast pierwszą państwową wizytą w Waszyngtonie od czasu ataku terrorystycznego 11 września 2001 roku.

Prezydent Bush w rozmowie z polskim prezydentem podziękował za udział Polski w walce z terroryzmem. Wystawił wysoką notę profesjonalizmowi polskich żołnierzy na różnych frontach. W związku z napięciem na linii USA–Irak podziękował Polsce za reprezentowanie interesów amerykańskich w Bagdadzie, ponieważ USA nie utrzymują stosunków dyplomatycznych z Irakiem. Obaj prezydenci wymienili się poglądami na najważniejsze aktualne kwestie polityki międzynarodowej, zarówno globalnej, jak i regionalnej.

Obrady plenarne obu delegacji, którym przewodniczyli dwaj prezydenci, odbywały się w sali posiedzeń gabinetu amerykańskiego, co było gestem uhonorowania stosunków z Polską. Prezydent Kwaśniewski stwierdził, że stosunki polsko-amerykańskie były zawsze dobre, ale nigdy tak dobre jak w ostatnim dziesięcioleciu. Określił je mianem dojrzałego partnerstwa. Dokonano także oceny współpracy wojskowej. Kiedy rozmowa zeszła na sprawę przetargu na zakup przez Polskę samolotu wielozadaniowego, Bush stwierdził, że sposób finansowania tego zakupu powinien być z korzyścią dla budżetu polskiego i zapewnił, że Amerykanie przedstawią Polsce korzystną ofertę. Obaj prezydenci zgodzili się, że poziom inwestycji amerykańskich w Polsce jest daleki od możliwości gospodarki USA.

[28] „Rzeczpospolita", 18 lipca 2002 r.

[29] „Gazeta Wyborcza", 18 lipca 2002 r.

Prezydenci postanowili powołać specjalną grupę roboczą ds. współpracy wojskowej. „Ta inicjatywa odzwierciedla strategiczne znaczenie polsko-amerykańskich stosunków oraz to, że Polska zamierza przekształcić swoje wojsko w siły zbrojne XXI wieku" – skomentował potem Biały Dom. Grupa ma zająć się między innymi długofalową współpracą między amerykańskimi oddziałami stacjonującymi w Europie a wybranymi jednostkami w Polsce oraz wzmocnieniem współpracy między oddziałami Marynarki Wojennej a siłami specjalnymi obu krajów.

Przy okazji wizyty Kwaśniewskiego Biały Dom zakomunikował też oficjalnie o przekazaniu Polsce drugiej już fregaty, nazwanej „Tadeusz Kościuszko", jak również czterech helikopterów EDA SH-26. Dwa z nich przypłyną do Polski we wrześniu na pokładzie „Kościuszki"[30].

Rozmowy w wąskim gronie oraz w pełnym składzie obu delegacji trwały w sumie dwie i pół godziny.

W samo południe 17 lipca 2002 roku obaj prezydenci spotkali się z dziennikarzami na konferencji prasowej w Salonie Wschodnim Białego Domu. Obaj wygłosili wstępne oświadczenia. George Bush zaczął swoje wystąpienie od następujących słów: „Polska jest bliskim przyjacielem, dobrym sojusznikiem i wpływowym krajem w środku Europy. (…) Ameryka i Polska patrzą podobnie na świat. Obydwa nasze kraje doceniają znaczenie pokonania sił globalnego terroru. Ameryka jest wdzięczna Polsce za jej wkład w tę ważną walkę".

Prezydent Bush ocenił rozmowy z prezydentem Kwaśniewskim jako „dobre" i poinformował o dwóch ważnych porozumieniach. Po pierwsze, o rozszerzeniu współpracy polsko-amerykańskiej w modernizacji polskich sił zbrojnych i rozwoju zdolności obronnych Polski. Po drugie, o rozszerzeniu współpracy gospodarczej, zwłaszcza handlowej i inwestycyjnej. „Te dwie inicjatywy – powiedział Bush – pomogą w budowie naszych silnych roboczych stosunków".

Prezydent Kwaśniewski podziękował gospodarzom za gościnne przyjęcie i powiedział, że sukcesy Polski w transformacji „w dużym stopniu są rezultatem poparcia ze strony naszych amerykańskich przyjaciół. Stoję przed wami jako prezydent kraju, który posiada strategiczne partnerstwo ze Stanami Zjednoczonymi i przyjaźń, która sprawdziła się przez stulecia oraz perspektywy, o których długo dziś rozmawialiśmy z prezydentem

[30] „Rzeczpospolita", 19 lipca 2002 r.

George'em Walkerem Bushem[31]. Polska powinna budować swoją przyszłość na bliskiej współpracy ze Stanami Zjednoczonymi i Europą. Polski prezydent zachęcał firmy amerykańskie do większych inwestycji w Polsce. Kilka lat temu Stany Zjednoczone były nr 1 zagranicznym inwestorem w Polsce. Obecnie z inwestycjami wartości 8 mld dolarów znajdują się za kilkoma krajami europejskimi. „Jestem przekonany – powiedział Kwaśniewski – że moja wizyta przyczyni się do rozwoju kontaktów w różnych dziedzinach obejmujących nie tylko polityków i elity, ale także obywateli obu państw, organizacje pozarządowe i różne instytucje społeczne. Bardzo chcemy, aby stosunki polsko-amerykańskie zyskały nowego bodźca".

Następnie obaj prezydenci odpowiadali na pytania dziennikarzy. Na pytanie o udziale Polski w koalicji antyterrorystycznej George W. Bush powiedział, że jest „pod wielkim wrażeniem polskich sił zbrojnych. Mamy zaufanie do polskiego wojska i chcemy razem współdziałać".

W związku z różnicą zdań, jaka istnieje w wielu sprawach między USA a Unią Europejską obu prezydentów zapytano, jaki to może mieć wpływ na stosunki dwustronne z chwilą wejścia Polski do UE. Bush odpowiedział, że „Polska jest wielkim przyjacielem Stanów Zjednoczonych (…) witam wejście Polski do Unii Europejskiej". Kwaśniewski przypomniał, że Polska często jest krytykowana w Europie za proamerykańską postawę, ale Polska jako członek Unii Europejskiej chciałaby przyczynić się do poprawy współpracy transatlantyckiej. Odpowiadając na pytanie, jak widzi rolę Polski w stosunkach z Rosją Bush odpowiedział, że Polska może przyczynić się do prozachodniego myślenia Rosji. „Polska ma pokojowe stosunki ze wszystkimi swoimi sąsiadami i to jest bardzo ważnym wkładem w stabilizację naszych stosunków". Kwaśniewski dodał, że Polska nie czuje się zagrożona ze strony demokratyzującej się Rosji i z zadowoleniem przyjęła nowe partnerskie stosunku w ramach Rady NATO-Rosja. „Polska – powiedział Kwaśniewski – jest eksporterem stabilności".

W drugim dniu wizyty A. Kwaśniewskiego 18 lipca 2002 r. obaj prezydenci udali się samolotem prezydenckim *Air Force One* do Michigan na spotkanie z Amerykanami polskiego pochodzenia. „Sądzę – powiedział Bush – że musi pan pojechać poza Waszyngton, aby naprawdę zapoznać się z siłą i różnorodnością naszego kraju – przekonywał Bush Kwaśniewskiego na środowej konferencji prasowej. – To dla mnie wielki

[31] Pełny zapis konferencji prasowej zob. Presidential Documents, 19 lipca 2002 r., s. 1213–1220.

zaszczyt jechać tam z prezydentem wolnej i niepodległej Polski" – dodał Bush[32].

Spotkanie rozpoczęło się o godzinie 11 w Centrum Sportowym Uniwersytetu Oakland w miejscowości Rochester niedaleko Detroit.

W swoim przemówieniu prezydent Bush powiedział, że „Ameryka jest dumna, że może nazwać Polskę przyjacielem, partnerem i sojusznikiem". Bush mówił o historycznych więzach łączących Polskę i Stany Zjednoczone oraz o wkładzie emigrantów polskich, którzy wzbogacali Amerykę w ciągu całej jej historii. Stwierdzenie to spotkało się z gorącym aplauzem uczestników spotkania. „Polska dała wiele Ameryce i Polska dała wiele światu" – powiedział Bush, akcentując pięćdziesiąt lat walki Polaków o wolność, co doprowadziło w efekcie do upadku „imperium zła". Wspomniał także polskiego papieża, który jest „moralnym autorytetem" i który „zainspirował siły wolności na całym świecie".

„Polska jest przykładem dla całej Europy. Jest silną demokracją z gospodarką rynkową. Jest siłą stabilizującą w Europie, jest krajem przygotowanym do odgrywania wpływowej roli na światowej scenie" – powiedział Bush. Prezydent podkreślił fakt, że Polska wysłała swe wojska do Afganistanu, dzieli się z USA informacjami wywiadowczymi i przyczyniła się do odcięcia terrorystów od źródeł finansowania. „Panie Prezydencie – Bush zwrócił się do Kwaśniewskiego – jesteśmy głęboko wdzięczni za pana poparcie i za poparcie narodu polskiego". Bush przypomniał swoje słowa wypowiedziane w bibliotece Uniwersytetu Warszawskiego, że obecnie nie należy pytać, co inni mogą zrobić dla Polski, ale co Ameryka, Polska i cała Europa może zrobić dla reszty świata.

Na zakończenie Bush przedstawił prezydenta Kwaśniewskiego wszystkim obecnym na spotkaniu, mówiąc, że jest przywódcą, któremu „można ufać. Jest dobrym człowiekiem. Jest człowiekiem, którego z dumą mogę nazwać przyjacielem"[33].

Po wiecu obaj prezydenci udali się do miasteczka Troy koło Detroit, gdzie spotkali się z grupą około 600 przedstawicieli Polonii w Amerykańsko-Polskim Centrum Kulturalnym.

„To się czuje od pierwszych chwil. Czujemy się jak wśród przyjaciół, wśród rodziny – mówił Kwaśniewski. – Troy to jedna z nielicznych społeczności naszego kraju, która tak wiele zyskała dzięki polskim

[32] „Dziennik Bałtycki", 19 lipca 2002 r.

[33] Presidential Documents, 19 lipca 2002 r., s. 1223–1226.

Amerykanom i wartościom, jakie przynieśli. To dla mnie wielki zaszczyt jechać tam z prezydentem wolnej i niepodległej Polski" – dodał Bush.

Według komentatorów, wspólna wizyta w Michigan miała poprawić notowania Busha wśród licznych tu Amerykanów polskiego pochodzenia. W 2000 roku wygrał tam bowiem demokratyczny kandydat Al Gore[34].

„New York Times" pisał, że nieprzypadkowo Bush zabrał Kwaśniewskiego do Michigan na spotkanie z Polonią amerykańską. Dla Kwaśniewskiego stworzyło to szansę potwierdzenia bliskiej współpracy Polski ze Stanami Zjednoczonymi w okresie finalizacji przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. Dla Busha z kolei stworzyło to szansę umocnienia swojej pozycji w Michigan przed wyborami. W wyborach prezydenckich 2000 roku Bush przegrał z Alem Gorem w Michigan niewielką liczbą głosów. Liczebność Polonii oceniana jest tam na około 850 000, co stanowi 9 procent ogółu mieszkańców tego stanu. Jeden z doradców Busha powiedział: „Jeśli odzyskamy wyborców polskiego pochodzenia, stworzy to zasadniczą różnicę"[35].

Zdaniem „New York Times" Kwaśniewski jest ulubionym przez Busha typem lidera europejskiego, który „udziela zdecydowanego poparcia kampanii Busha przeciw terrorystom włącznie z militarnym poparciem dla NATO. Należy do niewielu europejskich liderów, którzy nie krytykowali rządu USA za groźbę podjęcia militarnej akcji w celu usunięcia Saddama Husajna w Iraku i nie przyłączył się do europejskich sprzeciwów wobec zdecydowanego stanowiska Waszyngtonu popierającego Izrael w konflikcie bliskowschodnim". Kiedy Kwaśniewski w czasie tradycyjnego polskiego lunchu w Michigan złożonego z pierogów i gołąbków pogratulował Bushowi „niezłomnego ducha w walce z terroryzmem", na twarzy prezydenta Busha pojawił się szeroki uśmiech[36].

Po rozmowach prezydentów Busha i Kwaśniewskiego ogłoszono (18 lipca) wspólne oświadczenie, w którym obaj politycy potwierdzili poparcie dla dalszego rozszerzenia NATO na Wschód oraz wolę umocnienia polsko-amerykańskiej współpracy wojskowej i gospodarczej. „Z zadowoleniem oczekujemy przyjęcia nowych członków do Sojuszu Północnoatlantyckiego. Podczas szczytu w Pradze NATO wystosuje zaproszenie

[34] „Życie", 19 lipca 2002 r.

[35] D.E. Sanger, *Politics and Poland Take Bush to Michigan*, „The New York Times", 19 lipca 2002 r.

[36] *Ibidem*.

do tych europejskich demokracji, które gotowe są przyjąć na siebie ciężar odpowiedzialności, związany z członkostwem w NATO" – czytamy w oświadczeniu.

Obaj prezydenci stwierdzili, że w związku z koniecznością ulepszenia zdolności NATO do „szybkiego i elastycznego odpowiadania na zagrożenia" USA i Polska „uzgodniły rozszerzenie współpracy między rodzajami sił zbrojnych w celu pogłębiania stosunków wojskowych i dla promocji niezbędnej transformacji naszych zdolności obronnych". W oświadczeniu zwrócono też uwagę na znaczenie polsko-amerykańskiej współpracy ekonomicznej dla rozwoju gospodarki w Polsce, w tym przezwyciężenia bezrobocia[37].

Prezydent Kwaśniewski pozytywnie ocenił swoją wizytę w Stanach Zjednoczonych i rozmowy, jakie przeprowadził z prezydentem Bushem. Na konferencji prasowej w Waszyngtonie, podsumowując swój pobyt w USA, powiedział między innymi: „Polska uważana jest przez USA za partnera w stopniu daleko wykraczającym poza potencjał ekonomiczny naszego kraju i jego pozycję na świecie".

Aleksander Kwaśniewski – jak powiedział – dzięki długim, trwającym tylko w czwartek aż siedem i pół godziny rozmowom z prezydentem Bushem, nawiązał z „nim bliski, osobisty kontakt. Amerykański prezydent jest bardzo życzliwy Polsce. Nauczył się nawet kilku słów w naszym języku, np. »sto lat«. Rad jestem z tej wizyty i uważam ją za ogromny sukces. Mam nadzieję, że klimat nią stworzony zaowocuje zwiększeniem współpracy wojskowej i gospodarczej między naszymi krajami" – powiedział prezydent polskim dziennikarzom.

„Ta wizyta była ogromnym sukcesem, dowodem szacunku dla zmian, jakie zachodzą w Polsce" – powiedział Aleksander Kwaśniewski. Dodał, że nasz kraj jest i będzie traktowany jako istotny partner, co najmniej w regionie Europy Środkowej i Wschodniej. Prezydent twierdził, że „czwartkowy wyjazd do Michigan nie ma precedensu. Nawet, jeśli traktujemy tę wizytę w kontekście wyborczym, to fakt, iż amerykański prezydent czyni taki wysiłek, by zdobyć głosy amerykańskich wyborców, to dobrze, a nie źle" – mówił Kwaśniewski[38].

Reakcje prasy polskiej i światowej podkreślały bliskie i przyjazne stosunki łączące Polskę i Stany Zjednoczone oraz osobiście Busha

[37] „Trybuna", 19 lipca 2002 r.

[38] „Trybuna", 20–21 lipca 2002 r.

i Kwaśniewskiego. „The Wall Street Journal" w artykule redakcyjnym oceniającym wizytę polskiego prezydenta w USA pisał między innymi: „Pan Kwaśniewski wykazał, iż jest możliwe być proeuropejskim i proamerykańskim, ignorując sugestie Francji i innych, że musi on wybierać między tymi dwoma postawami. Zabawne, ale wydaje się, że jedną z niezamierzonych korzyści z rozszerzenia UE na Polskę i na wschód mogą być lepsze stosunki między Europą i Ameryką"[39].

Węgierski „Nepszabadsag" pisał, że Bush podkreślał polskie umiłowanie wolności, które przyczyniło się do upadku „złego imperium". Bush wskazał Europie Polskę, jako przykład do naśladowania ze względu na silną gospodarkę rynkową i pełnienie funkcji czynnika stabilizującego na kontynencie. Bush akcentował także, że Polska stoi po stronie Ameryki w wojnie przeciwko terroryzmowi[40].

„Frankfurter Allgemeine Zeitung" zwrócił uwagę, że Bush przywiązuje dużą wagę do Polski jako „regionalnego mocarstwa o średnim zasięgu na wschodniej rubieży sojuszu, które przyczyni się do stabilizacji w Europie Wschodniej"[41]. Litewski tygodnik „Veidas" skomentował, że rozmowy Kwaśniewskiego z Bushem świadczą o tym, że „Warszawa staje się nowym pomostem między USA i Europą"[42].

Ukazujący się w Chicago „Dziennik Związkowy" pisał, że „prezydent Stanów Zjednoczonych, George W. Bush, jak też jego małżonka, p. Laura nie szczędzili ze swej strony słów przyjaznej zachęty, widząc naprawdę w wolnej Polsce partnera i znaczącego sojusznika wykraczającego poza potencjał ekonomiczny Polski i jej pozycję na świecie". Prezydent Bush stwierdził publicznie, że wysoka ranga nadana tej wizycie polskiego prezydenta miała być podkreśleniem znaczenia, jakie Ameryka przywiązuje obecnie do przyjaźni z Polską[43].

Tomasz Wróblewski w korespondencji z Waszyngtonu zwraca uwagę na podobieństwo i różnice w stylu bycia obu prezydentów. Pisze on:

---

[39] *The Dubya and Olek Show*, „The Wall Street Journal Europe", 19–21 lipca 2002 r.

[40] „Nepszabadsag", 23 lipca 2002 r.

[41] „Frankfurter Allgemeine Zeitung", 22 lipca 2002 r.

[42] „Veidas", 25 lipca 2002 r.

[43] „Dziennik Związkowy", 25 lipca 2002 r.

> Jest wiele podobieństw między Kwaśniewskim i Bushem. Lekka rubaszność, jowialność, umiejętność nawiązywania kontaktów, od niedawna nawet podobna figura. Ale w myśleniu i sposobie rozwiązywania problemów to dwa różne światy. Aleksander Kwaśniewski, wychowany na naradach i nocnych dyskusjach, ożywia się, gdy rozmowa ucieka w abstrakt. Kocha dywagacje o przyszłym podziale sił w Europie i świadomości lewicy czy prawicy. Bush, wychowany na szybkich operatywkach korporacyjnych, ucieka od spekulacji. Zaraz chwyta szklankę wody i obraca problem w swoje „*yes, sure, sure*". – Teraz pana pytanie – uśmiecha się z rozbawieniem.
>
> Nawet najpoważniejszy problem sprowadza do pytania: jaki jest w tym nasz interes. Kiedyś to była firma olejowa, tym razem chodzi o całe USA. Szybko przechodzi od pytania o łamanie praw człowieka w Rosji do: udaje nam się wypracować program zabezpieczenia broni nuklearnej przed proliferacją.
>
> Aleksander Kwaśniewski lubi mieć wątpliwości, lubi się zawahać i przyznać, że gdzieś nie ma dobrej odpowiedzi. Można to nazwać polską manierą akademicką, tak jak typowa jest maniera teksańskiego biznesmena. – Świat jest prosty. Jest zło i dobro, my jesteśmy po tej drugiej stronie i wam też tak radzę. Na wszystko szybka odpowiedź. Pytanie polskich dziennikarzy: skoro jest tak popularny w Polsce, dlaczego nie spędzi wakacji w naszym kraju? Bez zastanowienia odpowiada: – Bo najlepsze są dla mnie wakacyjne zabawy na rancho w Teksasie. I już.
>
> George Bush jest kowbojem we wszystkim, co robi i mówi. To mogą być wakacje, korporacyjny biznes, ale też polityka międzynarodowa – w jego wypadku całkiem podporządkowana walce z terroryzmem. Są ci, co walczą po naszej stronie, i ci, których trzeba zwalczać[44].

Adam Szostakiewicz z kolei w korespondencji ze stolicy USA stara się odpowiedzieć na pytanie, skąd się bierze taka przyjazna postawa prezydenta Busha wobec Polski.

> Bush junior zapamiętał doskonale, że w czerwcu zeszłego roku w Göteborgu witały go podczas spotkania z Unią Europejską zamieszki antyglobalistów, a w Warszawie – entuzjazm zarówno tłumów warszawian, jak i czołówki polskich polityków. I że po 11 września Polska natychmiast – znów ponad wewnętrznymi podziałami politycznymi – wyraziła solidarność z narodem amerykańskim, a prezydent Kwaśniewski podkreślił, że Polska solidaryzuje się także z władzami Stanów Zjednoczonych, z prezydentem Bushem i wszelkimi działaniami, jakie podejmuje on w walce z międzynarodowym terroryzmem.

[44] „Newsweek", 21 lipca 2002 r.

> Przebieg wizyty prezydenta Kwaśniewskiego był nagrodą Waszyngtonu za taką politykę państwową. Można było odnieść wrażenie, że Biały Dom istotnie przesunął Polskę do wyższej kategorii swych partnerów, a właściwie – bliskich sojuszników. *A friend, a partner, an ally* (przyjaciel, partner, sojusznik) – ta formuła wracała podczas oficjalnych wystąpień w czasie wizyty i wygląda na to, że prezydent Bush i jego bliscy współpracownicy nadają jej treść nie tylko retoryczno-ceremonialną.
>
> Ekipa Busha widzi, że choć Polska wciąż nie jest nawet regionalnym mocarstwem, ba, przeżywa dziś duże kłopoty gospodarcze i polityczne, to jednak nie ma w tej części Europy innego kraju o tak obiecującym potencjale. Polskie wejście do Unii Europejskiej w niczym Ameryce nie przeszkadza, co prezydent Bush potwierdził na konferencji prasowej krótkim: – *No!* Nie, to nie jest żadna przeszkoda w stosunkach polsko-amerykańskich[45].

Jak więc widać z powyższego zarówno polskie, jak i zagraniczne media pozytywnie oceniły wizytę prezydenta Kwaśniewskiego w USA[46]. W polskich komentarzach ze zrozumiałych względów więcej uwagi poświęcono wypowiedziom polskiego prezydenta aniżeli prezydenta Stanów Zjednoczonych. Można powiedzieć, że wizyta Aleksandra Kwaśniewskiego w USA miała trzy płaszczyzny – bilateralną, polonijną i międzynarodową. W płaszczyźnie bilateralnej bardzo ważna była uroczysta, oficjalna oprawa, nadana wizycie przez Amerykanów. Było to bardzo prestiżowe dla Polski, choć do pełnej pompy zabrakło jednego elementu – wystąpienia przed połączonymi izbami Kongresu. Trwałe skutki tej wizyty były w wymiarze gospodarczym.

Przemawiając przez radio 14 września 2002 roku, Bush, jakby antycypując przyszłą koalicję w operacji militarnej w Iraku, wymienił nazwiska szefów rządów, którzy podzielają jego opinię o zagrożeniu ze strony Saddama Husajna. Oprócz premierów Wielkiej Brytanii, Włoch, Hiszpanii wymienił nazwisko prezydenta Kwaśniewskiego. 27 grudnia George Bush odbył telefoniczną rozmowę z prezydentem Kwaśniewskim na temat rozszerzenia NATO, sytuacji w Iraku oraz zakupu przez Polskę amerykańskich myśliwców F-16.

W połowie stycznia 2003 roku z dwudniową wizytą w Waszyngtonie przebywał prezydent A. Kwaśniewski. Prezydent Bush komplementował

---

[45] „Polityka", 27 lipca 2002 r.

[46] Zob. m.in. „Rzeczpospolita" 20–21 lipca 2002; „Gazeta Wyborcza", 20–21 lipca 2002; „Trybuna" 20–21 lipca 2002; „Życie", 20–21 lipca 2002 r.

Polskę, mówiąc, że Stany Zjednoczone nie mają w Europie większego sojusznika niż Polska. Prezydenta Kwaśniewskiego określił jako człowieka, który zawsze dotrzymuje swoich zobowiązań, jak na przykład w wojnie z terroryzmem[47]. Bush wyraził zadowolenie z podjęcia przez Polskę decyzji o nabyciu amerykańskich samolotów wielozadaniowych F-16. Strona polska nalegała na porozumienie offsetowe, które powinno towarzyszyć realizacji kontraktu o F-16. Bush zgodził się, że kontrakt powinien służyć nie tylko celom militarnym[48]. Podobną myśl Bush wyraził w czasie spotkania z premierem L. Millerem w Waszyngtonie 5 lutego 2003 roku.

W rozmowie z polskim prezydentem George Bush nazwał Polskę „równym partnerem" Stanów Zjednoczonych w wojnie z terroryzmem. Kwaśniewski spotkał się także z sekretarzem obrony Rumsfeldem. Jak wynika z książki Boba Woodwarda *Plan of Attack*, Kwaśniewski zapewnił Busha o poparciu dla operacji wojskowej przeciwko Saddamowi Husajnowi w Iraku.

W czasie krótkiej konferencji prasowej prezydent Aleksander Kwaśniewski powiedział, że Stany Zjednoczone mają *unikalną szansę* zintensyfikować swą działalność gospodarczą i inwestycyjną w Polsce i temu celowi powinna również służyć decyzja o zakupie przez Polskę samolotów myśliwskich F-16.

Obaj prezydenci Kwaśniewski i Bush konsultowali się często telefonicznie, np. w 2003 roku rozmawiali: 13 marca, 19 marca, 10 kwietnia, 12 czerwca, 8 września, 7 listopada i 14 grudnia. Głównym tematem tych rozmów były: walka z międzynarodowym terroryzmem, sytuacja i przebieg działań stabilizacyjnych w Iraku oraz współpraca Polska–Stany Zjednoczone w NATO. Prezydent USA wielokrotnie z wdzięcznością i szacunkiem wypowiadał się na temat udziału polskich żołnierzy w trudnej i niebezpiecznej misji; szczególnie wysoko ocenił działania polskiej jednostki specjalnej GROM. Zdaniem niektórych obserwatorów osobista więź między prezydentami stała się najbardziej widoczną cechą stosunków dwustronnych Polski i USA[49].

30 maja 2003 roku George W. Bush przebywał z krótką szesnastogodzinną wizytą w Krakowie. Spotkał się wówczas z prezydentem

---

[47] „Trybuna", 15.I.2003 r.

[48] Rrzeczpospolita" 15.I.2003 r.

[49] D. Wiśniewski, *Stosunki Polski ze Stanami Zjednoczonymi*, „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej" 2004, [Warszawa], s. 181.

A. Kwaśniewskim. W przemówieniu wygłoszonym na Wawelu Bush podziękował Polsce za wsparcie w czasie konfliktu irackiego. „Jeszcze raz przyszło wam zastosować w praktyce słowa polskiego motta: Za wolność waszą i naszą" – powiedział Bush. Powiedział także, że Polska jest dobrym obywatelem Europy i jest także bliskim przyjacielem Ameryki i nie ma między tym sprzeczności.

8 września George Bush przeprowadził rozmowę telefoniczną z Aleksandrem Kwaśniewskim, w czasie której amerykański prezydent podziękował za wkład Polski w stabilizację Iraku. Przekazał podziękowania dla dowódców i żołnierzy za objęcie przez międzynarodową dywizję pod polskim dowództwem odpowiedzialności za środkowo-południową strefę w Iraku. Poinformował też Kwaśniewskiego o „wysiłkach USA na rzecz uchwalenia przez ONZ nowej rezolucji w sprawie Iraku". Polski prezydent podkreślił wagę włączenia Narodów Zjednoczonych do działań stabilizacyjnych Iraku. Obaj prezydenci z ubolewaniem odnieśli się do tragicznych zamachów terrorystycznych w Izraelu oraz zdecydowanie opowiedzieli się za koniecznością kontynuacji procesu pokojowego określonego na mapie drogowej. Kwaśniewski zaapelował też o zmianę polityki wizowej wobec Polaków.

W dniach 26–27 stycznia 2004 roku z roboczą wizytą w Waszyngtonie przebywał prezydent Aleksander Kwaśniewski w ramach konsultacji polsko-amerykańskich. 27 stycznia obaj prezydenci spotkali się w Gabinecie Owalnym. Odbyły się rozmowy plenarne obu delegacji z udziałem obu prezydentów. Ponadto George Bush wydał robocze śniadanie na cześć polskiego gościa. Kwaśniewskiemu towarzyszyli minister obrony narodowej Jerzy Szmajdziński i Marek Siwiec – szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego.

Tematyka rozmów obu prezydentów obejmowała sprawy wiz amerykańskich dla Polaków, współpracę wojskową obu krajów, sytuację w Iraku, stosunki transatlantyckie oraz inne zagadnienia, udział firm polskich w odbudowie Iraku. Wyniki rozmów obu prezydentów w sprawach wojskowych, gospodarczych i wizowych omówione SA w innych rozdziałach.

Prezydent Kwaśniewski na konferencji prasowej obu prezydentów powiedział, że stało się pewnego rodzaju tradycją, że na początku roku odbywają się polsko-amerykańskie konsultacje.

Obaj prezydenci wymienili się poglądami na temat stosunków transatlantyckich. Prezydent Kwaśniewski podkreślił, że obecność mili-

tarna Stanów Zjednoczonych w Europie ma duże znaczenie dla bezpieczeństwa Polski. Bush ocenił, że dwustronne stosunki Waszyngtonu z większością krajów europejskich dobrze się rozwijają. Problemy pojawiają się w stosunkach z kilkoma państwami. Polski prezydent zachęcał gospodarza do poprawy atmosfery w stosunkach z Paryżem i Berlinem. Bush pochwalił Polskę za stanowczość, jaką nasz kraj okazał w sprawie odejścia przez Traktat Konstytucyjny od ustaleń nicejskich dotyczących systemu głosowania. Obaj prezydenci wymienili się także poglądami dotyczącymi innych spraw, między innymi sytuacji w Rosji i na Ukrainie.

Prezydent Bush nie szczędził słów uznania pod adresem Polski, dziękując jej za pomoc w operacji wojskowej w Iraku. „Ogromnie cenimy sobie przyjaźń Polski" – powiedział. Komplementował także prezydenta Kwaśniewskiego. „Ze swoimi zdolnościami przywódczymi zostawił on swój ślad na kontynencie europejskim" – powiedział o polskim prezydencie.

W czasie sesji zdjęciowej dla prasy w Gabinecie Owalnym Bush mówił o tysiącach Amerykanów polskiego pochodzenia w Stanach Zjednoczonych. Prezydent Kwaśniewski natychmiast poprawił gospodarza, dodając, że chodzi o miliony. Fragment ten zarejestrowały kamery telewizyjne i przyjęto to jako przykład nieścisłości ze strony prezydenta USA.

Po spotkaniu z prezydentem Bushem Aleksander Kwaśniewski powiedział, że w kwestiach politycznych poglądy Polski i USA są identyczne. „Akcentuje to wspólne oświadczenie obu prezydentów zatytułowane *Polsko-amerykański sojusz w XXI wieku*" – dodał polski prezydent. Stwierdza ono między innymi: „Jako partnerzy w budowie zjednoczonej, wolnej i pokojowej Europy w schyłku XX wieku, Polska i Stany Zjednoczone w wieku XXI będą kontynuować wraz z naszymi europejskimi przyjaciółmi i sojusznikami wysiłki na rzecz budowy bardziej bezpiecznego, dostatniego i sprawiedliwego świata. Dzisiaj pragniemy pogłębić strategiczny sojusz, łączący nasze dwa państwa, sojusz oparty na wspólnych wartościach i walce o wolność".

Dziennikarze pytali Aleksandra Kwaśniewskiego, czy nie wyjeżdża z Waszyngtonu rozczarowany wynikami spotkania z prezydentem Bushem. „Nie jestem rozczarowany – odpowiedział – rozumieniem, że Stany Zjednoczone muszą patrzeć szerzej na całość swojej polityki bezpieczeństwa".

Opinii Aleksandra Kwaśniewskiego nie podzielali dziennikarze. Zarówno polscy, jak i zagraniczni korespondenci mówili, że Bush, który

nieustannie komplementował polskiego prezydenta, nie wykonał żadnego poważnego gestu mającego udowodnić, że słowa o przyjaźni i strategicznym sojuszu mają rzetelne pokrycie w faktach. Dobrze, że doszło do tradycyjnych już corocznych spotkań obu prezydentów. Szkoda, że doszło do tradycyjnych już, corocznych spotkań obu prezydentów. Szkoda, że nie przyniosły one więcej wymiernych efektów[50].

W czasie rozmowy z Bushem na początku sierpnia 2004 roku w Waszyngtonie prezydent Kwaśniewski omawiał problemy globalne, jak również stosunki dwustronne polsko-amerykańskie. Oceniając sytuację w Iraku, podkreślił, że Polska chce być obecna w Iraku nie tylko w wymiarze militarnym, ale także gospodarczym i politycznym. Mówił też o potrzebie współpracy między NATO i Unią Europejską w dziedzinie obronności. Prezydent Kwaśniewski poinformował prezydenta USA o trudnościach w realizacji tzw. offsetu związanego z zakupem przez Polskę amerykańskich samolotów F-16. Pozytywnie ocenił propozycję przeprowadzenia wstępnych odpraw na lotnisku Okęcie dla pasażerów udających się do Stanów Zjednoczonych, ale celem powinno być objęcie Polaków programem bezwizowego podróżowania do USA na okres trzech miesięcy.

Przemawiając na konwencji Partii Republikańskiej w Nowym Jorku na początku września 2004 roku, prezydent Bush z uznaniem mówił między innymi o prezydencie Kwaśniewskim. „Wysoko cenię odwagę i mądrą radę takich przywódców jak premier Howard, prezydent Kwaśniewski, premier Berlusconi i oczywiście premier Tony Blair" – powiedział amerykański prezydent[51].

Kiedy prezydent Kwaśniewski zaangażował się w pomarańczową rewolucję na Ukrainie w 2004 roku, Bush wyrażał się z uznaniem o działalności polskiego prezydenta: „Doceniam wysiłki prezydenta Polski na Ukrainie"[52]. W dniu 9 grudnia Aleksander Kwaśniewski przeprowadził telekonferencję z prezydentem Bushem oraz z prezydentem Litwy Valdasem Adamkusem na temat sytuacji na Ukrainie. George W. Bush podziękował Aleksandrowi Kwaśniewskiemu za udział w misji mediacyjnej na Ukrainie, dzięki której udało się rozwiązać kryzys polityczny nad Dnieprem w drodze negocjacji i kompromisu. Polski prezydent wezwał

[50] „Rzeczpospolita", 28 stycznia 2004 r.; „Życie Warszawy", 29 stycznia 2004 r.

[51] „Rzeczpospolita", 4–5 września 2004 r.

[52] „Rzeczpospolita", 1 grudnia 2004 r.

Stany Zjednoczone do wspierania Ukrainy w procesie przemian politycznych i gospodarczych.

Na jesieni i w końcu 2004 roku Bush kilkakrotnie publicznie dziękował prezydentowi Kwaśniewskiemu za aktywne poparcie dla pomarańczowej rewolucji na Ukrainie i za osobiste zaangażowanie w rozwiązanie kryzysu powstałego w wyniku sfałszowania tam wyborów. Ale Polacy w zdecydowanej większości (ponad 70 procent) byli przeciwni obecności polskich żołnierzy w Iraku. Polacy byli rozczarowani amerykańską polityką wizową, brakiem kontraktów dla polskich firm w odbudowie Iraku.

Temu rozczarowaniu dał wyraz prezydent Kwaśniewski we wrześniu 2004 roku w wywiadzie dla „New York Timesa", w którym krytycznie wyraził się o polityce Busha wobec Iraku.

W ciągu pierwszej kadencji George'a W. Busha odbyło się pięć spotkań na najwyższym prezydenckim szczeblu. Pierwsza kadencja (2001––2005) charakteryzowała się wysoką dynamiką w stosunkach polsko-amerykańskich, szczególnie politycznych.

W Polsce w 2004 roku pisano, że w wyniku intensywnych kontaktów polsko-amerykańskich na wysokim i najwyższym szczeblu Polska prowadziła ze Stanami Zjednoczonymi dialog strategiczny na tematy zarówno bilateralne, jak i wielostronne.

> W gronie solidnych sojuszników Stanów Zjednoczonych Polska znalazła się dzięki zaangażowaniu w misję stabilizacyjną w Iraku. Uczestnictwo polskich żołnierzy w tej misji wpłynęło pozytywnie nie tylko na miejsce Polski w polityce zagranicznej Stanów Zjednoczonych, ale i odbiór Polski w amerykańskim społeczeństwie. Jednak z polskiej perspektywy nie dokonało się jeszcze zadowalające przełożenie dobrej atmosfery czy politycznej koniunktury Polski w Waszyngtonie na realne, odczuwalne przez polską opinię publiczną efekty[53].

20 stycznia 2005 roku George W. Bush został zaprzysiężony na drugą kadencję, a już 9 lutego prezydent Kwaśniewski odbył rozmowy z amerykańskim prezydentem w Białym Domu. Odbyły się zarówno rozmowy w cztery oczy między prezydentami, jak i rozmowy plenarne z udziałem członków obu delegacji.

W czasie rozmów podniesiono wiele problemów. Prezydent Kwaśniewski podkreślił, że istnieje realna szansa na przełamanie impasu

[53] A. Michalski, *Stosunki Polski ze Stanami Zjednoczonymi*, „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej" 2005 [Warszawa], s. 77.

w procesie pokojowym na Bliskim Wschodzie, i zaapelował o urzeczywistnienie wizji dwóch niepodległych państw Izraela i Palestyny.

Dużo uwagi obaj prezydenci poświęcili ocenie sytuacji na Ukrainie. Aleksander Kwaśniewski podkreślił, że wydarzenia na Ukrainie należy traktować nie tylko w kategoriach politycznych, ale również jako obronę dumy i godności Ukraińców oraz moralny sprzeciw przeciwko fałszerstwu wyborców. Polski prezydent poparł europejskie aspiracje Kijowa i stwierdził, że procesy polityczne zapoczątkowane w Gruzji i na Ukrainie są już nie do zatrzymania i obejmą w perspektywie również inne kraje byłego Związku Radzieckiego, na przykład Mołdawię i Białoruś.

Prezydent Bush podziękował prezydentowi Kwaśniewskiemu za zaangażowanie się w poparcie dla Ukrainy, podkreślił jego kluczową rolę. „Jestem pod wrażeniem" – mówił i zadeklarował chęć współpracy z nim w sprawie Ukrainy.

Obaj prezydenci omawiali w Gabinecie Owalnym sytuację w Rosji. Zgodzili się, że prezydent Putin dąży do skupienia w swym ręku jak największej władzy. Bush zwrócił uwagę, że Kwaśniewski „być może za bardzo przytulał Putina".

Z innych spraw międzynarodowych obaj rozmówcy omawiali sytuację w Iraku oraz stosunki transatlantyckie. W kontekście Iraku prezydent Kwaśniewski podniósł sprawę kontraktów dla firm polskich w odbudowie tego kraju. Zwrócił też uwagę na niezadowalający nas stan realizacji zobowiązań offsetowych związanych z zakupem samolotów F-16.

Sprawę wiz międzynarodowych zainicjował w rozmowie prezydent Bush, wyrażając uznanie dla inicjatywy polskiej tzw. mapy drogowej jako podstawy do dalszych działań. Kwaśniewski zaproponował, aby Bush osobiście przedłożył propozycję zniesienia opłat za wizy dla młodzieży i studentów wyjeżdżających do USA w celach edukacyjnych. Bush obiecał poprzeć tę propozycję.

Jednym z efektów tej czwartej wizyty polskiego prezydenta u George'a W. Busha była obietnica zwiększenia amerykańskiej pomocy wojskowej dla Polski z 65 milionów do 100 milionów dolarów w ramach tak zwanego funduszu solidarności dla państw uczestniczących w operacji wojskowej w Iraku.

Aleksander Kwaśniewski pozytywnie ocenił wyniki swojej wizyty w Waszyngtonie: „Moja wizyta u prezydenta George'a W. Busha pokazuje, że Polska (…) nie jest już dzisiaj żadną ziemią nieznaną, to kraj ceniony, szanowany i liczący się partner. Oceniam tę wizytę jako nadzwyczaj

użyteczną, nadzwyczaj poważną”[54]. W innym wywiadzie A. Kwaśniewski powiedział, że „Polska jest dziś postrzegana jako poważny partner, który ma własne zdanie i własną politykę, potrafi przekonać do tego partnerów i jest skuteczna”[55].

Wizyta prezydenta Kwaśniewskiego w Waszyngtonie w lutym 2005 roku spotkała się z pozytywną, choć ostrożną oceną mediów polskich i amerykańskich.

Piotr Gillert w korespondencji z Waszyngtonu pisał: „Dobra atmosfera i przyjacielskie gesty to w ostatnich latach stały element amerykańsko-polskich spotkań na szczycie. Nie zabrakło ich także podczas czwartej już wizyty polskiego prezydenta u George'a W. Busha, ale tym razem towarzyszyły im też konkrety”[56].

„Były uściski i uśmiechy w najsłynniejszym gabinecie świata. Ale po rozmowach Aleksandra Kwaśniewskiego z George'em Bushem nie padło zapewnienie, na które czekali Polacy: znosimy wizy”[57].

Amerykańskie media stosunkowo mniej uwagi poświęciły rozmowom Bush–Kwaśniewski i koncentrowały się przede wszystkim na problematyce dwustronnej, w tym na obietnicy wyasygnowania 100 mln dolarów na pomoc dla polskiej armii[58].

„Wizyta prezydenta Kwaśniewskiego w Waszyngtonie – pisał chicagowski „Dziennik Związkowy” – potwierdziła raz jeszcze, że w polityce Stanów Zjednoczonych niewiele jest miejsca na sentymenty i pobożne życzenia. Mogą padać słowa uznania i komplementy, ale przede wszystkim dominują twarde realia i fakty. Prezydent USA nie szczędził pochwał dla Polaków. Podziękował Polsce za pomoc w operacji irackiej i podkreślił, że ogromnie ceni sobie przyjaźń Polski… ale zasłaniał się legalizmem”[59].

W końcu grudnia 2005 roku Aleksander Kwaśniewski kończył swą drugą i ostatnią kadencję prezydencką. W październiku udał się do

---

[54] „Trybuna”, 11 lutego 2005 r.

[55] Biuletyn Codzienny MSZ DSI, 11 lutego 2005 r.

[56] P. Gillert, *Do Ameryki nadal z wizami*, „Rzeczpospolita”, 10 lutego 2005 r.

[57] K. Woźniak, M. Czyczło, *Wizy do USA zostają, zyskała nasza armia*, „Życie Warszawy”, 10 lutego 2005 r.

[58] D. Salus, *Kwaśniewski w Waszyngtonie. Amerykańskie media o wizycie polskiego prezydenta*, „Angora”, 20 lutego 2005 r.

[59] R. Strybel, *Ameryka, Europa, Polska…*, „Dziennik Związkowy”, 25–27 lutego 2005 r.

Waszyngtonu z pożegnalną wizytą. Było to jego piąte spotkanie z prezydentem George'em W. Bushem. Już na początku rozmowy w Białym Domu Bush pogratulował gościowi sukcesów, jakie osiągnął w polityce wewnętrznej i zagranicznej Polski w ciągu dziesięciu lat swojej prezydentury. „Możesz odchodzić ze stanowiska z podniesioną głową, dokonałeś bardzo wiele" – powiedział Bush i nazwał Kwaśniewskiego mentorem demokracji w krajach Europy Wschodniej[60].

Zdaniem Busha, polski prezydent udowodnił, że Polska może być zarówno przyjacielem Stanów Zjednoczonych, jak i lojalnym członkiem Unii Europejskiej[61]. Bush powiedział, że Aleksander Kwaśniewski również jako były prezydent będzie zawsze mile widziany w Białym Domu.

W czasie rozmowy w Białym Domu 12 października obaj prezydenci omawiali między innymi perspektywy misji stabilizacyjnej w Iraku i udział w niej Polski. Na prośbę Busha A. Kwaśniewski przedstawił ocenę sytuacji politycznej na Ukrainie, podkreślając potrzebę zaangażowania Stanów Zjednoczonych w kwestii umacniania demokratycznych przemian i rozwoju gospodarczego Ukrainy. Kwaśniewski zachęcał Stany Zjednoczone, aby w swych stosunkach z Rosją podnosiły kwestię promocji demokracji na Białorusi. Bush dziękował Polsce za udział w misji Enduring Freedom w Afganistanie.

Na zakończenie spotkania prezydent Kwaśniewski wręczył gospodarzowi list, *non-paper*, który zawierał podsumowanie bilateralnych stosunków polsko-amerykańskich w ciągu dziesięciu lat jego prezydentury. Dokument ten przedstawiał zarówno osiągnięcia we wzajemnych stosunkach, jak i sprawy wymagające jeszcze załatwienia, w tym między innymi kwestię tak zwanego offsetu, zwiększenia pomocy amerykańskiej na modernizację polskiej armii, realizacji mapy drogowej zmierzającej do zniesienia wiz amerykańskich dla obywateli polskich.

Ostatnia prezydencka wizyta A. Kwaśniewskiego w Waszyngtonie miała reperkusje również w mediach zagranicznych, choć skromniejsze niż w polskich środkach masowego przekazu. Dziennika „International Herald Tribune" określił Kwaśniewskiego, jako „zdecydowanego sojusznika USA w wojnie w Iraku" i cytował słowa Busha, który powiedział,

---

[60] M. Gadziński, B. Węglarczyk, *Ostatnia wizyta. Prezydent Kwaśniewski w Białym Domu*, „Gazeta Wyborcza", 13 października 2005 r.

[61] K. Szelestowska, *Pożegnalne 24 godziny*, „Trybuna", 13 października 2005 r.

że „Aleksander przyczynił się do umocnienia pokoju poprzez promocję sprawy wolności"[62].

Moskiewska „Niezawisimaja Gazieta" zwróciła uwagę, że Kwaśniewski w pierwszej kolejności postanowił pożegnać się z głową amerykańskiej administracji, nie zaś ze swymi odpowiednikami w Niemczech czy we Francji. „Warszawa niestrudzenie buduje szczególne, pełne zaufania stosunki ze swoim potężnym protektorem"[63].

Czeskie „Lidove noviny" zwróciły uwagę na liczne komplementy, jakimi obdarzył swego gościa prezydent Bush. Dziennik podkreślał, że „Aleksander Kwaśniewski cieszy się taką estymą, że Waszyngton rozważał jego kandydaturę na stanowisko Sekretarza Generalnego NATO, teraz aktualna jest jego kandydatura na szefa ONZ"[64].

Chińska agencja Xinhua, informując 13 października 2005 roku o wizycie Kwaśniewskiego w Białym Domu, podkreśliła, że „Stany Zjednoczone i Polska utrzymywały bardzo dobre relacje w czasie obu kadencji prezydenta Kwaśniewskiego".

[62] „International Herald Tribune", 13 października 2005 r.

[63] „Niezawisimaja Gazieta", 14 października 2005 r.

[64] „Lidove noviny", 13 października 2005 r.

Adam Daniel Rotfeld

Strategiczny wybór Rosji

Wprowadzenie

Kryzys polityczny na Ukrainie zapoczątkowany zmianą stanowiska prezydenta Wiktora Janukowycza w sprawie podpisania umowy stowarzyszeniowej z Unią Europejską, a następnie aneksją Krymu przez Rosję (na przełomie lutego i marca 2014 roku) oraz destabilizacją i próbami fragmentaryzacji Ukrainy, której wyrazem były „deklaracje niepodległości" Republiki Ługańskiej i Donieckiej oraz próby oderwania od Ukrainy tzw. Noworosji, stworzyły nowe wyzwania, ryzyka i zagrożenia. Stąd potrzeba przemyślenia na nowo podstaw ukształtowanego po zimnej wojnie euroatlantyckiego systemu bezpieczeństwa.

Świat stanął wobec sytuacji, którą prawnicy określają jako *fundamentalną zmianę okoliczności*. Zostały zakwestionowane polityczno-prawne fundamenty systemu, który ukształtował się po upadku totalitarnych reżimów w Europie Środkowo-Wschodniej, po rozwiązaniu Układu Warszawskiego, wreszcie – po rozpadzie Związku Radzieckiego. Na płaszczyźnie prawa międzynarodowego sukcesorami ZSRR są zarówno Federacja Rosyjska, jak i – w stosownych proporcjach – pozostałe byłe republiki związkowe. Z rosyjskiej perspektywy Ukraina ma najważniejszą i największą rolę do odegrania w odbudowie imperialnej pozycji Rosji.

Jesienią 2004 roku prezydent Aleksander Kwaśniewski, któremu dedykuję ten esej, odegrał kluczową rolę w procesie unieważnienia sfał-

szowanych wyborów i w otwarciu drogi do demokratycznej transformacji Ukrainy. Zapowiedzią były bezprecedensowe demonstracje na majdanie w Kijowie. Przeszły one do historii pod nazwą pomarańczowej rewolucji. Skutkiem tego procesu było unieważnienie przez Sąd Najwyższy Ukrainy sfałszowanych wyborów i odzyskanie przez Ukraińców prawa do ponownego głosowania. Inicjatywa i polityczna odwaga prezydenta Polski sprawiły, że najpierw został zwołany w Kijowie okrągły stół z udziałem ówczesnego prezydenta Ukrainy Leonida Kuczmy i obu rywalizujących kandydatów do tego urzędu – Wiktora Janukowycza i Wiktora Juszczenki – oraz Wysokiego Komisarza Unii Europejskiej Javiera Solany, Sekretarza Generalnego OBWE Jána Kubiša, przedstawiciela Rady Europy, jak również prezydentów Polski i Litwy. Rosję reprezentowali przewodniczący Dumy Państwowej Borys Gryzłow i ambasador Federacji Rosyjskiej w Kijowie, Wiktor Czernomyrdin. Uzgodnienia osiągnięte w czasie tego spotkania otwierały drogę do reform i demokratyzacji państwa. Niestety Wiktor Juszczenko jako nowy prezydent i Julia Tymoszenko jako szefowa rządu zmarnowali szansę, jaką otwierała dla Ukrainy pomarańczowa rewolucja. Jednak aktywność i sukces Aleksandra Kwaśniewskiego zapisały się na trwałe w historii poszukiwania drogi do pełnej suwerenności Ukrainy[1].

Polityka vs. prawo

Rosja – jakkolwiek w wielu dokumentach potwierdziła swoje uniwersalne zobowiązania natury prawnej do respektowania zasad suwerennej równości państw i nienaruszalności ich granic oraz integralności terytorialnej – to w relacjach z suwerenną i niepodległą Ukrainą te normy powszechnego prawa międzynarodowego zawarte w Karcie Narodów Zjednoczonych[2]

[1] Działania prezydenta Kwaśniewskiego w Kijowie wspierała wysłana w trybie pilnym na Ukrainę grupa robocza, złożona z przedstawicieli Kancelarii Prezydenta RP, Kancelarii Premiera i negocjatorów z MSZ. W jej skład wchodzili: ambasadorowie Stanisław Ciosek, Jacek Kluczkowski, Henryk Szlajfer i Wojciech Zajączkowski. Wspólnie z min. Włodzimierzem Cimoszewiczem podjęliśmy w MSZ wysiłek zmierzający do rozwiązania kryzysu na Ukrainie – bez przelewu krwi. W latach 2004–2005 to się powiodło.

[2] Stosowne normy zawarte są w art. 2, pkt 1, 2, 3, 4 i 5 Karty Narodów Zjednoczonych.

i wielu innych traktatach, konwencjach i aktach politycznych zostały zignorowane – mimo że Ukraina uzyskała dodatkowe ich potwierdzenie na płaszczyźnie politycznej i prawnej[3]. Wyrazem tego były uzgodnienia dwustronne i wielostronne.

Szczególne znaczenie miały zobowiązania podpisane – pod auspicjami Szczytu KBWE w Budapeszcie (5 grudnia 1994 roku) oraz zawarte wcześniej w trójstronnym porozumieniu uzgodnionym w Moskwie (15 stycznia 1994 roku) między Stanami Zjednoczonymi, Federacją Rosyjską i Ukrainą. Memorandum Budapeszteńskie było wynegocjowane między Ukrainą a Stanami Zjednoczonymi, Rosją i Wielką Brytanią – w kontekście decyzji ukraińskiego rządu o dobrowolnej i jednostronnej rezygnacji z rozmieszczonej na jej terytorium broni jądrowej i przystąpieniu Ukrainy do Traktatu o Nierozprzestrzenianiu Broni Nuklearnej (NPT). Ten dokument z wielu względów zasługuje na specjalną uwagę.

Postanowienia tego memorandum warte są przypomnienia już choćby dlatego, że trzy mocarstwa jądrowe (Stany Zjednoczone, Rosja i Wielka Brytania) potwierdziły w tym dokumencie swoje zobowiązania, zgodnie z którymi „będą respektować niepodległość i suwerenność oraz istniejące granice Ukrainy"; wyrzekają się „użycia siły i groźby jej użycia przeciwko integralności terytorialnej i politycznej niezależności Ukrainy"; mocarstwa jądrowe odnotowały też, że „ich broń nigdy nie będzie użyta przeciwko Ukrainie" i że nie będą „uciekać się do nacisków ekonomicznych skierowanych na podporządkowanie Ukrainy swoim własnym interesom"[4]. W Memorandum Budapeszteńskim trzy globalne mocarstwa zapewniały, że będą sprzyjać realizacji praw Ukrainy wynikających z jej suwerenności.

Po wydarzeniach z wiosny 2014 roku można postawić zasadne pytanie: w jakiej mierze polityka Rosji wobec Ukrainy – aneksja Krymu,

[3] Dla europejskiego systemu bezpieczeństwa fundamentalne znaczenie mają w tym względzie zobowiązania zawarte w Akcie Końcowym KBWE podpisanym w Helsinkach 1 sierpnia 1975 r. Szerzej na ten temat: A.D. Rotfeld, *Europejski system bezpieczeństwa in statu nascendi*, PISM, Warszawa 1990. Dla Ukrainy szczególne znaczenie miały dwa dokumenty podpisane dodatkowo w Moskwie (15 stycznia 1994 r.) i w Budapeszcie (5 grudnia 1994 r.).

[4] Memorandum on Security Assurances in connection with Ukraine's accession to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons. UN General Assembly document A/49/765 oraz UN Security Council document S/1994/1399, 19 Dec. 1994.

destabilizacja państwa i otwarta ingerencja i interwencja w jej sprawy wewnętrzne – mają się do zobowiązań i zapewnień oraz gwarancji udzielonych Ukrainie przed dwudziestu laty.

W tej sprawie rosyjski premier Dmitrij Miedwiediew uciekł się do argumentacji, jakoby, po pierwsze, Rosja nie dokonała aneksji Krymu, ale jedynie przychylnie odniosła się do prośby ludności tego półwyspu, która w ramach realizacji swego prawa do samostanowienia podjęła w wyniku referendum decyzję o odłączeniu się od Ukrainy i przyłączeniu do Federacji Rosyjskiej; po drugie, Rosja nie naruszyła zobowiązań przyjętych w Memorandum Budapeszteńskim, ponieważ – według Miedwiediewa – „żadne państwo świata nie może gwarantować integralności terytorialnej innemu państwu [bowiem – dop. A.D.R.] byłby to prawniczy absurd"[5]. Premier Rosji zapomniał najwyraźniej dodać, że co prawda państwa mają prawo do zmiany swoich granic, ale z poszanowaniem trzech warunków: „zgodnie z prawem międzynarodowym, środkami pokojowymi oraz w drodze porozumienia"[6].

W przypadku Krymu zostały naruszone wszystkie trzy kryteria. W świetle tego, co się wydarzyło – na porządku dziennym staje zatem pilna potrzeba redefinicji strategicznych założeń, jakie przyjął Zachód w swoich relacjach z Rosją po zakończeniu zimnej wojny. Oznacza to konieczność wzmocnienia tych funkcji Sojuszu Północnoatlantyckiego, które dotyczyły zapewnienia państwom członkowskim bezpieczeństwa ich terytoriów.

Paradoksalnie: Rosja swoim postępowaniem osiągnęła skutek odwrotny od zamierzonego – zmusiła Sojusz NATO, by powrócił do swoich pierwotnych i właściwych zadań wynikających z Traktatu Waszyngtońskiego (1949), a nie koncentrował się na celach określanych w pierwszej dekadzie XXI wieku jako „zarządzanie kryzysami" na obszarach leżących poza terytoriami państw NATO („*out-of-area crisis management*"). Rolą Sojuszu jest organizacja skutecznej zbiorowej samoobrony.

Wydarzenia na Ukrainie i wokół Ukrainy przywróciły właściwą miarę rzeczy. Skłoniły też transatlantyckie instytucje bezpieczeństwa do poważnego przeglądu dróg i sposobów realizacji swoich mandatów w radykalnie zmienionych okolicznościach określających nowe środowisko

[5] Por. Wywiad Dmitrija Miedwiediewa dla kanału TV „Rossija", http://government.ru/news/12590 oraz Dmitry Medvedev's interview with Bloomberg TV, http://government.ru/en/news/12509.

[6] Akt Końcowy KBWE, w: A.D. Rotfeld, *op. cit*., Zasada I, s. 204–205.

bezpieczeństwa. W podejściu Zachodu wobec postępowania Rosji można byłoby z pewną ironią odwołać się do znanej leninowskiej formuły „ufaj, ale sprawdzaj" (*dowieriaj, no prowieriaj*). Innymi słowy, stanowisko Zachodu wobec Rosji powinno opierać się na kwalifikowanym zaufaniu – *trust and verify*.

Istotą nowej strategii Zachodu wobec Rosji powinno być zatem podejście dwutorowe: z jednej strony zabezpieczenie (*hedging*) i sprawdzanie (*checking*), a z drugiej – angażowanie Rosji i jej powrót do współpracy w sferze bezpieczeństwa (*re-engagement*), czyli potwierdzenie znaczenia wszystkich wspólnych pozimnowojennych zobowiązań i wypracowanie tam, gdzie trzeba – nowych uzgodnień.

Zadania Sojuszu w relacjach z Rosją opierały się – po rozpadzie ZSRR – na założeniu, że Federacja Rosyjska odrzuciła system totalitarny i weszła na drogę przemian, które wcześniej czy później powinny prowadzić do trwałej transformacji – do przekształcenia Rosji w demokratyczne państwo prawa. Reformy zapoczątkowane w czasie prezydentury Borysa Jelcyna (1991–2000) utwierdzały zachodnich polityków i obserwatorów w przekonaniu, że Rosja przestała być adwersarzem i może być traktowana jako partner w kształtowaniu systemu bezpieczeństwa opartego na współpracy[7].

Założenia te – początkowo słuszne i adekwatne do polityki zagranicznej i bezpieczeństwa prowadzonej przez ekipę Borysa Jelcyna – z czasem utraciły pierwotne uzasadnienie.

Zmiany zachodzące w polityce wewnętrznej i zagranicznej Rosji miały wielorakie przyczyny – natury socjalnej i gospodarczej, ale również kulturowej i psychologicznej. W nowej ekipie politycznej skupionej wokół prezydenta Putina narastało przekonanie, że Rosja nie jest traktowana przez zachodnie kraje jako równorzędny partner w sprawach bezpieczeństwa, a jej rola w świecie jest intencjonalnie marginalizowana i pomniejszana. Władimir Putin po dojściu do władzy proklamował kurs na „podnoszenie Rosji z kolan".

Ten motyw – „podnoszenia Rosji z kolan" – od wielu lat powraca w wystąpieniach prezydenta Rosji. Świadczy to, że w podejmowanych decyzjach Putin jako przywódca odreagowuje poczucie urażonej dumy reprezentanta wielkiego narodu, który jest traktowany w sposób

[7] V. Baranovsky (ed.), *Russia and Europe. The Emerging Security Agenda*, SIPRI, Oxford University 1997, *passim*.

poniżający Rosjan. W często przywoływanym posłaniu skierowanym do Zgromadzenia Federalnego Federacji Rosyjskiej (Moskwa, 25 kwietnia 2005 roku) prezydent Putin oświadczył: „Krach Związku Radzieckiego był największą katastrofą stulecia. Dla narodu rosyjskiego był to prawdziwy dramat"[8].

Znamienne, że w oczach Putina katastrofą nie były pierwsza i druga wojny światowe, w których łącznie zginęło ponad 30 milionów Rosjan, ani rewolucja bolszewicka i rządy stalinowskiego reżimu, które sprawiły, że zamordowano i zagłodzono miliony obywateli, a miliony trafiły do Archipelagu Gułag, ani nawet to, że Rosja rządzona terrorem i strachem znalazła się na takiej drodze rozwoju, która prowadziła donikąd i dopiero po ponad siedemdziesięciu latach mogła powrócić na tory normalnego rozwoju – wszystko to w myśleniu prezydenta Rosji było niczym w porównaniu z tragedią, jaką był rozpad ZSRR. Wystąpienie Putina z kwietnia 2005 roku zapowiadało fundamentalną zmianę w strategii obranej wobec Zachodu oraz w kształtowaniu polityki wewnętrznej rosyjskiego państwa.

Swoistym podsumowaniem ostatniej dekady w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa Rosji oraz zapowiedzią nowej polityki było przemówienie wygłoszone po aneksji Krymu (Kreml, 18 marca 2014 roku), w którym Putin oświadczył: „Po rewolucji bolszewicy, którzy kierowali się różnymi motywami – niech Bóg będzie im sędzią – włączyli w skład Ukraińskiej Republiki Związkowej znaczne terytoria historycznego Południa Rosji (…)". A po rozpadzie ZSRR – kontynuował prezydent Rosji – „miliony Rosjan poszły spać w jednym państwie, a obudziły się za granicą, przy tym okazali się równocześnie mniejszościami narodowymi w byłych związkowych republikach, a naród rosyjski stał się jednym z największych – by nie powiedzieć – największym podzielonym narodem na świecie"[9].

W tej obrazowej formie prezydent Rosji zapowiadał nowy etap przywracania Rosji tego, z czego – jak mówił – „Rosja została ograbiona". To wystąpienie określiło nowe podejście do całego systemu bezpieczeństwa, do roli Rosji i jej stosunku do prawa i do instytucji międzynarodowego bezpieczeństwa. Jednak zmiana tego nastawienia zaczęła się wcześniej…

[8] http://archive.kremlin.ru/text/appears/2005/04/87049.shtml.

[9] Oficjalna strona Prezydenta Rosji, http://news.kremlin.ru/transcripts/20603/print.

Ewolucja stanowiska Rosji

Od początku procesu helsińskiego Związek Radziecki, a następnie Rosja przywiązywały dużą wagę do uzgodnień przyjętych w czasie Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (później OBWE). Jeszcze przed szczytem OBWE w Budapeszcie (5–6 grudnia 1994 roku), a szczególnie podczas debaty nad rosyjską koncepcją *Modelu bezpieczeństwa dla Europy*, Rosja przedstawiła ambitny projekt nowej architektury bezpieczeństwa w Europie. W tej konstrukcji OBWE miała odgrywać rolę nadrzędną – koordynatora pozostałych regionalnych organizacji bezpieczeństwa[10].

W drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku głównym celem dyplomacji rosyjskiej było zapobieżenie rozszerzeniu NATO na Wschód, a przynajmniej jego opóźnienie. Z tego powodu OBWE miała w tych latach istotne znaczenie w rosyjskiej polityce: według Rosji głównym celem OBWE miało być podważanie *raison d'ètre* dalszego istnienia NATO. Rosyjscy politycy argumentowali, że Sojusz Północnoatlantycki – podobnie jak Układ Warszawski – powinien zostać rozwiązany. Jak wiadomo, polityka oparta na tej koncepcji nie przyniosła oczekiwanych rezultatów. W efekcie rosyjskie zainteresowanie działalnością OBWE radykalnie zmalało. Swój najniższy punkt osiągnęło podczas Rady Ministerialnej OBWE w Wiedniu (listopad 2000 roku), kiedy to w rezultacie rosyjskiego sprzeciwu po raz pierwszy Rada OBWE nie była w stanie uzgodnić żadnego dokumentu końcowego[11].

Zmiana podejścia Rosji do Zachodu była sygnałem głębszego procesu przemian w rosyjskiej polityce bezpieczeństwa. Była ona wynikiem odejścia od władzy Borysa Jelcyna i przejęcia całkowitej kontroli nad państwem przez Władimira Putina. Określił on nowe priorytety rosyjskiej polityki bezpieczeństwa oraz nowe instrumenty jej wdrażania. W rosyjskiej percepcji OBWE straciła na znaczeniu, a w podstawowych

[10] Szerzej: A.D. Rotfeld, *Europe: The Multilateral Security Process,* „SIPRI Yearbook 1995", s. 286, 301; *idem*, *Europe: Towards New Security Arrangements,* „SIPRI Yearbook 1996", s. 296–308.

[11] Por. Oświadczenie Benity Ferrero-Waldner, pełniącej funkcję przewodniczącej OBWE, wygłoszone na zakończenie sesji plenarnej VIII Spotkania Rady Ministerialnej OBWE, Wiedeń, 28 listopada 2000 roku, MC/Del/149/00, 29 listopada 2000 roku i oświadczenie prasowe z 30 listopada 2000 roku. Szerzej zob. A.D. Rotfeld, *Europe: an Emerging* Power, „SIPRI Yearbook 2001", s. 202–207.

dokumentach rosyjskiej polityki zagranicznej poświęcano jej coraz mniej miejsca[12].

W tym kontekście warto przypomnieć pewien zapomniany incydent, który miał miejsce w Sztokholmie na początku lat dziewięćdziesiątych. 14 grudnia 1992 roku, podczas spotkania ministerialnego KBWE, Andriej Kozyriew, ówczesny rosyjski minister spraw zagranicznych, na rozpoczęcie obrad zaskoczył wszystkich obecnych ministrów państw europejskich, Ameryki Północnej i Azji Środkowej następującym oświadczeniem:

> Muszę wprowadzić pewne poprawki do koncepcji rosyjskiej polityki zagranicznej i chciałbym krótko przedstawić te elementy, które dotyczą KBWE.
>
> Po pierwsze: w pełni uznając naszą politykę obecności w Europie, musimy jasno powiedzieć, że nasze tradycje – pod wieloma względami, jeśli nie całkowicie – związane są z Azją, i to wyznacza granice naszego zbliżenia z Europą Zachodnią. Obserwujemy, oprócz pewnej ewolucji, niezmienne dążenie NATO i Wspólnot Europejskich do umocnienia

[12] Krytyczną opinię na temat OBWE usłyszałem bezpośrednio od Władimira Putina w końcu stycznia 2005 r. – po zakończonych uroczystościach 70. rocznicy wyzwolenia hitlerowskiego obozu śmierci Auschwitz. Wtedy to, w podkrakowskich Balicach – w pobliżu lotniska – prezydent Aleksander Kwaśniewski zaaranżował dwustronne rozmowy z prezydentem Rosji. W czasie tych rozmów wyraziłem opinię, że stosunek Rosji do OBWE zmienia się na gorsze, a Organizacja ta jest świadomie marginalizowana. Prezydent Putin w pełni potwierdził tę opinię. Zmianę stosunku do OBWE uzasadnił tym, że jest to struktura bezpieczeństwa, której nadano charakter antyrosyjskiego instrumentu. „Organizacja ta zajmuje się głównie – jeśli nie wyłącznie – konfliktami na obszarze byłego ZSRR, nadzoruje przebieg wyborów głównie na postradzieckim obszarze, jak gdyby w państwach zachodnich nie było żadnych sytuacji konfliktowych i naruszeń procedury" – mówił Putin. Ze swej strony zauważyłem, że struktura OBWE powstała z rosyjskiej inicjatywy jako kolejny etap procesu zapoczątkowanego w Helsinkach. Natomiast to, że zajmuje się problemami na obszarze byłego ZSRR, wynika po prostu z faktu, że w nowych poradzieckich państwach nie ma ukształtowanych i respektowanych procedur postępowania. OBWE odgrywa zatem rolę pomocniczą i prewencyjną – nie przeciw Rosji, ale często w jej interesie. Tak było na przykład z działalnością misji, które były pomocne w rozwiązywaniu sytuacji konfliktowych związanych z obecnością rosyjskiej mniejszości w państwach bałtyckich oraz rosyjskiej armii w Naddniestrzu, której dowódca gen. Aleksander Lebiedź konstruktywnie współpracował z powierzoną mi przez przewodniczącego OBWE misją politycznego rozwiązania sytuacji powstałej na lewym brzegu Dniestru.

swej militarnej obecności w państwach bałtyckich i na innych obszarach byłego Związku Radzieckiego oraz ingerowanie w Bośni i mieszanie się w wewnętrzne sprawy Jugosławii. Sankcje nałożone na byłą Jugosławię były w sposób oczywisty podyktowane taką właśnie polityką. Żądamy, aby zostały one zniesione, w przeciwnym razie rezerwujemy sobie prawo do podjęcia niezbędnych, jednostronnych kroków w obronie naszych interesów, zwłaszcza że sankcje te mają negatywny wpływ na naszą gospodarkę. W swej walce obecny rząd Serbii może liczyć na wsparcie Wielkiej Rosji.

Po drugie: były Związek Radziecki nie może być postrzegany jako obszar, na którym w pełni stosuje się wszystkie normy KBWE. Chodzi o to, że jest to obszar postimperialny, gdzie Rosja musi bronić swych interesów, używając wszelkich dostępnych środków, również wojskowych i ekonomicznych. Będziemy stanowczo nalegać na to, aby byłe republiki Związku Radzieckiego możliwie szybko przyłączyły się do nowej federacji czy konfederacji, i będziemy przy tym twardo obstawać.

Po trzecie, wszyscy ci, którzy myślą, że mogą ignorować specyfikę i interesy Rosji, i sądzą, że Rosja podzieli los Związku Radzieckiego, nie powinni zapominać, iż mają do czynienia z państwem, które jest w stanie bronić siebie i swoich przyjaciół. Jesteśmy oczywiście gotowi odgrywać konstruktywną rolę w pracach Rady KBWE, chociaż musimy zachować ostrożność wobec idei, które prowadzą do sankcjonowania zasady ingerencji w sprawy wewnętrzne[13].

W istocie to, co sam Andriej Kozyriew określił za chwilę, jako „figurę retoryczną", która miała tylko ilustrować, na jakie opory napotyka Jelcyn w realizacji swej polityki okazało się po latach rzetelnym i uczciwym ostrzeżeniem, czego Europa może się spodziewać, jeśli przeciwnicy polityki Borysa Jelcyna obejmą w Rosji władzę.

[13] Deklaracja ta spowodowała pewne zamieszanie i po przerwie Andriej Kozyriew wyjaśnił, że jego oświadczenie powinno być traktowane jako „figura retoryczna". Kozyriew zadeklarował: „chciałbym uspokoić wszystkich tutaj obecnych, że ani prezydent Jelcyn, który pozostaje przywódcą i gwarantem rosyjskiej polityki wewnętrznej i zagranicznej, ani ja, jako minister spraw zagranicznych, nie zgodzilibyśmy się nigdy z tym, co przedstawiłem w moim poprzednim wystąpieniu. (...) wynikało ono z głębokiej troski, abyście byli świadomi podstawowych zagrożeń, z jakimi jesteśmy konfrontowani na naszej drodze do postkomunistycznej Europy. Tekst, który wcześniej przeczytałem, jest dość dokładną kompilacją żądań opozycji w Rosji, i to nawet nie tej najbardziej radykalnej". Oba oświadczenia były później opublikowane przez BASIC Report. 1992, nr 27. Przy następnych wielu okazjach (Stambuł, 1999, Wiedeń, 2000) stanowisko rosyjskie – zarówno w sposobie prezentacji argumentów, jak i w sposobie ich wyrażania – było zbliżone do tego, przed czym przestrzegał Kozyriew w Sztokholmie.

W okresie ponad dwudziestu lat dokonały się w polityce Rosji ogromne zmiany: od początkowego odmawiania państwom Europy Środkowej i Wschodniej prawa do swobodnego wyboru organizacji ich polityki bezpieczeństwa (włączając w to ich prawo do przystępowania lub nieprzystępowania do NATO), aż do wspólnej deklaracji uzgodnionej między NATO a Rosją o jakościowo nowych wzajemnych stosunkach. Stosowny dokument został przyjęty podczas szczytu NATO w Pratica di Mare koło Rzymu (maj 2002 roku). Kolejnym etapem było to, że Rosja podczas szczytu NATO w Pradze (listopad 2002 roku) pogodziła się z zaproszeniem do Sojuszu trzech byłych republik bałtyckich – Estonii, Litwy i Łotwy, a z czasem przyjęcia następnej grupy nowych członków – Bułgarii, Rumunii, Słowenii i Słowacji, a później również Albanii i Chorwacji. W ten sposób Sojusz poszerzył obszar politycznej i wojskowej stabilizacji w Europie.

Relacje NATO–Rosja

Podstawowe dokumenty uzgodnione z „nową" Rosją po upadku Związku Radzieckiego oraz powołane do życia wspólne instytucje bezpieczeństwa stworzyły nowe ramy do ustanowienia rzeczowej i konstruktywnej współpracy między Sojuszem a Rosją. Wśród tych porozumień fundamentalne znaczenie miał Akt Stanowiący, uzgodniony w Paryżu (27 maja 1997 roku), podpisany przez ówczesnego Sekretarza Generalnego NATO Javiera Solanę i Jewgienija Primakowa, który był w tym czasie ministrem spraw zagranicznych Federacji Rosyjskiej. Pięć lat później podczas szczytu NATO–Rosja w bazie wojskowej Pratica di Mare (30 maja 2002 roku) doszło do uzgodnienia wspomnianej wspólnej deklaracji o „jakościowo nowym charakterze stosunków" między Sojuszem a Rosją. Dokument ten przeszedł do historii pod nazwą Deklaracji Rzymskiej. Na jej podstawie doszło do powołania nowej instytucji: Rady NATO–Rosja. Fakty te zasługują na przypomnienie, ponieważ pokutuje powtarzana przez rosyjską propagandę teza, jakoby interesy bezpieczeństwa Rosji były przez Zachód ignorowane.

Utworzenie Rady NATO–Rosja było wyrazem polityki poszukiwania nowych, niekonwencjonalnych form współdziałania polityczno-wojskowego, a zarazem budowania wzajemnych stosunków na jakościowo nowych zasadach. Zarówno Rada, jak też zawarte wcześniej porozumienia miały ustanowić instytucjonalną formę zapewnienia, że kolejne fale rozszerzania NATO nie będą skierowane przeciwko Rosji. Co więcej, miały

prowadzić i prowadziły do stabilizacji stosunków na zachodnich rubieżach rosyjskiego mocarstwa i otwierały możliwości zbliżenia Rosji do NATO. Sojusz jako całość postrzegał Rosję jako ważnego strategicznego partnera w rozwiązywaniu problemów, które są potencjalnym zagrożeniem zarówno dla Rosji, jak i NATO. Współpraca ta mogła sprzyjać przeciwdziałaniu proliferacji broni masowego rażenia, a zwłaszcza zapobieganiu produkcji broni nuklearnej przez takie państwa, jak Iran oraz niedopuszczeniu do tego, by broń jądrowa znalazła się w posiadaniu pozapaństwowych aktorów (na przykład organizacji terrorystycznych typu Al-Kaida, Hamas, Hezbollah i inne)[14].

Jakkolwiek propozycje nowego prezydenta USA Baracka Obamy zmierzające do kształtowania świata „wolnego od broni jądrowej" zasługiwały i zasługują na pełne poparcie, to dopóki ta broń jest w posiadaniu pięciu wielkich mocarstw oraz Indii, Pakistanu i Izraela, a Iran i Korea Północna rozwijają programy nuklearne, dopóty polityka demokratycznych państw Zachodu musi brać pod uwagę realia, a nie „pobożne życzenia". Oznacza to dwoistość w strategii NATO: z jednej strony uwiarygodnienie zdolności odstraszania nuklearnego, a z drugiej – nowe formy współpracy i współodpowiedzialności Rosji za bezpieczeństwo jądrowe świata. Jest to powiązane z ewentualną rozbudową kooperatywnej obrony przeciwrakietowej, stopniowym ograniczaniem broni jądrowej w strategii obronnej łącznie ze zwiększeniem przejrzystości, zwłaszcza – z poddaniem kontroli arsenałów taktycznej broni jądrowej w ramach systemu środków budowy zaufania wojskowego.

Drugim ważnym uzgodnionym obszarem współpracy w interesie wspólnego bezpieczeństwa NATO i Rosji było zwalczanie międzynarodowego terroryzmu i ponadpaństwowych struktur kryminalnych oraz zapobieganie nielegalnemu przemytowi broni, narkotyków, handlowi ludźmi i praniu brudnych pieniędzy.

[14] Na taką potencjalną groźbę terroryzmu nuklearnego zwracali uwagę od wielu lat wybitni uczeni i eksperci w Rosji, USA i w Europie; por. A. Arbatow, *Megaterroryzm: implikacje dla nowej wspólnej strategii*; F. Callogero, *Terroryzm nuklearny* – oba teksty zostały opublikowane w pracy zbiorowej *Bezpieczeństwo międzynarodowe czasu przemian. Zagrożenia – koncepcje – instytucje,* red. R. Kuźniar, Z. Lachowski, PISM, Warszawa 2003, s. 53–82. Por. też opublikowany Raport Międzynarodowej Komisji w sprawie nierozprzestrzeniania broni jądrowej i rozbrojenia opracowany pod kierunkiem Garetha Evansa, Yoriko Kawaguchi, *Eliminating Nuclear Threats. A Practical Agenda for Global Policymakers,* ICNND, Canberra 2009.

Trzecim wyzwaniem, a zarazem zagrożeniem dla bezpieczeństwa państw Sojuszu i Rosji jest piractwo na pełnym morzu, branie zakładników i nowe typy zorganizowanej przestępczości rozwijanej na obszarze państw słabych, upadających i upadłych, które utraciły kontrolę nad swoimi terytoriami i stały się swoistymi sanktuariami dla szkolenia terrorystów i przygotowywania aktów terroru skierowanego przeciwko poszczególnym państwom oraz społeczności międzynarodowej jako całości (ilustracją tego typu aktywności był Afganistan pod rządami talibów; również rządy Jemenu, Sudanu, Somalii i wielu innych państw Afryki nie kontrolują kryminalnej działalności rozwijanej na tych terytoriach).

Kolejne nowe niebezpieczeństwa to niekontrolowany transfer finansów wspierających międzynarodowy terroryzm i zorganizowana międzynarodowa sieć organizacji kryminalnych, które wykorzystują do swego procederu najnowsze technologie informatyczne.

Innym naturalnym obszarem współpracy miała być pomoc w przypadku katastrof humanitarnych będących rezultatami lokalnych konfliktów na tle różnic narodowych, etnicznych, plemiennych i religijnych oraz katastrof naturalnych i wynikłych z suszy, pożarów, głodu, epidemii, trzęsień ziemi (jak na Haiti) lub tsunami (Sri Lanka, Indonezja i cały obszar Azji Południowo-Wschodniej). Zwalczanie tych i innych nieszczęść oraz przeciwdziałanie im mogłoby stanowić ważną część wielorakiej współpracy między Sojuszem a Rosją.

Nowa wersja „ograniczonej suwerenności"

Po upadku ZSRR było jasne od początku, że trzy państwa bałtyckie – Estonia, Łotwa i Litwa, które w okresie międzywojennym miały niezależny byt państwowy i utraciły niepodległość w wyniku zmowy między hitlerowską Rzeszą Niemiecką a stalinowskim Związkiem Radzieckim[15]

[15] Warto odnotować znaczący – jakkolwiek mało znany – fakt, że Stany Zjednoczone nigdy nie uznały *de iure* inkorporacji tych państw do ZSRR w 1940 r. na podstawie paktu zawartego między Trzecią Rzeszą a ZSRR, zwanego od nazwisk sygnatariuszy „paktem Ribbentrop–Mołotow" z 23 sierpnia 1939 r., który ustalił podział strefy wpływów w Europie Środkowej. Częścią tego paktu było oddanie państw bałtyckich pod kontrolę Józefa Stalina, który podjął w 1940 r. decyzję o ich włączeniu do Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich. Stany Zjednoczone opatrywały wszystkie wielostronne porozumienia zawierane z ZSRR zastrze-

– będą dążyły do związania się z zachodnim światem demokratycznym. Ich akcesja do NATO i Unii Europejskiej zamknęła definitywnie narastające stopniowo spory ludnościowe i terytorialne, jakie ciążyły na początku lat 90. na relacjach między trzema państwami bałtyckimi a Rosją. Innymi słowy, decyzja o przyjęciu trzech państw bałtyckich do Sojuszu Północnoatlantyckiego i Unii Europejskiej ustabilizowała stan rzeczy między wielostronnymi instytucjami demokratycznego Zachodu a nową Rosją również na obszarze nowego, mało stabilnego pogranicza.

Stosunek Rosji do Sojuszu Atlantyckiego był w okresie przejściowym – na przełomie lat 80. i 90. ubiegłego stulecia – ambiwalentny. Bezpośrednio po powrocie do Moskwy – po pierwszej oficjalnej wizycie w Warszawie (sierpień 1993 roku) – Borys Jelcyn wystosował do czterech przywódców świata zachodniego list (z 15 września 1993 roku). W poufnym posłaniu prezydent Rosji pisał: „Opowiadamy się za sytuacją, w której stosunki między naszym krajem a NATO byłyby o kilka stopni cieplejsze niż te między Sojuszem a Europą Wschodnią". Dalej prezydent Rosji proponował, aby NATO z Rosją „wspólnie zastanowiły się w sprawie możliwości zaspokojenia potrzeb bezpieczeństwa wschodnich Europejczyków". Jelcyn postulował: „Jesteśmy przygotowani na przykład, aby wspólnie z NATO zaproponować państwom Europy Wschodniej oficjalne gwarancje bezpieczeństwa, które zapewniłyby im suwerenność, integralność terytorialną, nienaruszalność granic i zachowanie pokoju w regionie"[16].

Innymi słowy, Rosja chciała w sposób instytucjonalny zapobiec możliwości rozszerzenia Sojuszu z jednej strony oraz uzyskać akceptowaną przez Zachód pozycję gwaranta niepodległości państw regionu Europy Środkowej i Wschodniej – z drugiej. Tworzyłoby to swoistą „szarą strefę" czy też „pas bezpieczeństwa" oddzielający Rosję od NATO. Państwa, które znalazłyby się w tym „korytarzu", miałyby z założenia ograniczoną suwerenność, a stopień ich niezależności określaliby „gwaranci", czyli

żeniem, że przyjęcie zobowiązań „nie oznacza uznania bezprawnego włączenia" trzech państw bałtyckich do ZSRR. Stosowne zastrzeżenie USA zostało złożone również przy podpisywaniu Aktu Końcowego KBWE w Helsinkach (1 sierpnia 1975 r.), chociaż dokument ten nie miał charakteru traktatu prawnomiędzynarodowego, lecz był z założenia aktem politycznym i stwarzał zobowiązania natury moralno-politycznej.

[16] Pełny tekst listu został opublikowany w formie aneksu do rozdziału A.D. Rotfelda, *Europe: Towards a New Regional Security Regime*, „SIPRI Yearbook 1994" 1994, s. 249–250.

Rosja i NATO. Takie podejście było nie do przyjęcia ani dla Polski, ani dla innych państw regionu.

W połowie lat 90. Rosja wystąpiła z nową koncepcją organizacji bezpieczeństwa europejskiego. Był to projekt pod nazwą *Common and Comprehensive Security Model for Europe for the Twenty-first Century: A new Concept for a new Century* (Budapeszt, 8 grudnia 1995 roku)[17]. Model bezpieczeństwa europejskiego na XXI wiek przedstawiony przez Rosję zmierzał do przebudowy całego systemu instytucji zapewniających bezpieczeństwo państwom europejskim. Zawierał postulat wprowadzenia swoistej hierarchii i podporządkowania istniejących organizacji, struktur oraz instytucji Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE), która miałaby odgrywać rolę swoistego regionalnego systemu bezpieczeństwa w ramach systemu globalnego pod auspicjami ONZ. Projekt ten był przedmiotem ożywionej debaty, w ramach której pojawiło się blisko dwieście różnych propozycji rozwiązań szczegółowych. Jednak ostatecznie ten kierunek myślenia nie zyskał szerszego uznania[18].

Z czasem rosyjskie poszukiwania nowego układu sił na kontynencie europejskim w coraz mniejszym stopniu uwzględniały doświadczenia pierwszych lat po zakończeniu zimnej wojny, dla których motywem przewodnim była transformacja bipolaryzmu w kooperatywny system bezpieczeństwa. Brało górę natomiast odwoływanie się do historycznych doświadczeń bezpieczeństwa międzynarodowego opartego na równowadze siły.

„Koncert mocarstw" na XXI wiek?

Fundamentalną różnicą w podejściu państw Sojuszu i Rosji w układaniu wzajemnych stosunków było to, że Sojusz respektował suwerenne prawa wszystkich państw na transatlantyckim obszarze, a Rosja chciała formalnie i faktycznie uzgodnić nowe „strefy uprzywilejowanych interesów".

---

[17] Por. Aneks dokumentacyjny do: A.D. Rotfeld, *Europe: Towards New Security Arrangements,* „SIPRI Yearbook 1996. Armaments, Disarmament and International Security", 1996, s. 320–321.

[18] Ewolucję i ocenę rosyjskiej strategii wobec Zachodu przedstawił A. Zagorski, *The Russian Proposal for a Treaty on European Security: From the Medvedev Initiative to the Corfu Process,* „OSCE Yearbook 2009", 2010, s. 43–59. Por. też w tym samym zbiorze: P. Dunay, G.P. Herd, *Redesigning Europe? The Pitfalls and the Promises of the European Security Treaty Initiative*, s. 77–98.

Swoisty sposób pojmowania nowej równowagi interesów mocarstw globalnych przedstawił we wrześniu 2007 roku minister spraw zagranicznych Rosji Siergiej Ławrow:

> Warunki swobody dyktują konieczność kolektywnego przywództwa głównych światowych mocarstw. Można to nazwać «koncertem mocarstw XXI wieku» (…). Dla tej części świata, którą przyjęto określać jako region euroatlantycki, nie zaszkodziłoby wzajemne zrozumienie trójki – USA, Rosji i Unii Europejskiej. (…) Zgadzam się, że taka «trójka» mogłaby «skierować światową łódź na spokojniejsze wody». W ramach tego «trójkąta» są sprawy, w których Europa jest bliższa Stanom Zjednoczonym, ale w szeregu strategicznych kwestii jej stanowisko zbieżne jest z [podejściem – A.D.R.] Rosji. Weźmy temat stosowania siły i innych form przymusu, jak również stosunek do prawa międzynarodowego. Bez względu na różnice w «trójce» powinniśmy dążyć do wypracowania w stopniu maksymalnym możliwego wspólnego mianownika. W każdym razie, jeśli ktoś uważa, że nie obejdziemy się bez koncepcji powstrzymywania, to taki «koncert trio» to najlepsza, a co istotne – niekonfrontacyjna i niekosztowna forma wzajemnego powstrzymywania. Być może czas dojrzał, by pomyśleć o nowej definicji atlantyzmu, która nie wykluczałaby Rosji[19].

Polityczna filozofia rosyjskiej polityki opierała się na nowej interpretacji starej koncepcji równowagi, która w istocie jest – według rosyjskiego ministra spraw zagranicznych – niezmienna („Rosja od 300 lat bierze na siebie niemałe brzemię podtrzymywania równowagi w europejskiej i światowej polityce”[20]). W rozumowaniu rosyjskiego szefa dyplomacji element ciągłości w polityce zagranicznej Rosji ma znaczenie większe niż fundamentalne zmiany, jakie zaszły na scenie europejskiej i światowej. Zdaniem Ławrowa: „Formuła równowagi w stosunkach międzynarodowych opiera się na pokojowym współistnieniu, na prawie międzynarodowym, zbiorowym bezpieczeństwie, polityczno-dyplomatycznym regulowaniu konfliktów”[21].

Tak szerokie pojmowanie koncepcji równowagi zamazywało w istocie nową rolę, do jakiej Rosja pretendowała w stosunkach ze światem zewnętrznym.

---

[19] Inauguracyjny wykład ministra spraw zagranicznych Rosji Siergieja Ławrowa na rozpoczęcie roku akademickiego w Moskiewskim Państwowym Instytucie Stosunków Międzynarodowych (MGIMO), Moskwa, 3 września 2007 r. Obszerne wyjątki wykładu zob. www.gazetawyborcza.pl/1,86738,4469179.html.

[20] *Ibidem*.

[21] *Ibidem*.

Znacznie bardziej otwarte były wystąpienia prezydenta Władimira Putina. Ich motywem przewodnim było nie tyle poszukiwanie równowagi interesów, ile uznanie nowej roli Rosji jako globalnego mocarstwa – równoważnego tej pozycji, jaką zajmują w świecie Stany Zjednoczone. Innymi słowy, była to polityka zmierzająca do odzyskania przez Rosję – w radykalnie zmienionym świecie – rangi, jaką zajmował Związek Radziecki w systemie dwubiegunowym. W osiąganiu tych celów czynnikiem rozstrzygającym o zmianie podejścia Rosji do globalnych problemów był nie tyle rozwój wypadków w świecie, ile zmiana sytuacji w Rosji.

Dla nowego podejścia Rosji do rozwiązywania aktualnych i przyszłych problemów w świecie oraz w Europie kluczowe znaczenie miały dwa czynniki siły: dysponowanie największym – oprócz Stanów Zjednoczonych – arsenałem broni nuklearnej i środkami jej przenoszenia[22] oraz ogromnymi zasobami surowców energetycznych (gazu i ropy), na które zapotrzebowanie w świecie rośnie. Warto pamiętać, że są to surowce wyczerpywalne. Większy popyt i trudniejsze pozyskanie tych strategicznych surowców sprawiają, że nie tylko rosną niebotycznie ceny, ale również dostęp do tych surowców stawał się ważną dźwignią polityki bezpieczeństwa państw, jak też politycznych nacisków i szantażu. Ilustracją takiego pojmowania zasobów gazu były groźby wstrzymania dostaw tego nośnika energii i podnoszenie cen nie na podstawie rachunku ekonomicznego, ale zgodnie z politycznymi potrzebami chwili.

10 lutego 2007 roku na monachijskiej konferencji bezpieczeństwa Władimir Putin oświadczył: „Jestem przekonany: podeszliśmy do tej linii granicznej, która nakazuje, by poważnie się zastanowić nad całą architekturą globalnego bezpieczeństwa"[23].

Głównym przesłaniem rosyjskiego prezydenta było zakwestionowanie dominującej w świecie pozycji Stanów Zjednoczonych na wszystkich

[22] Dwadzieścia lat po zakończeniu zimnej wojny w dyspozycji Rosji i Stanów Zjednoczonych było nadal ponad 22 tysiące głowic nuklearnych – na ogólną liczbę ponad 23 tysięcy w skali globalnej. Na pozostałe państwa nuklearne przypadało około 1000 głowic. Był to ekwiwalent 150 tysięcy bomb zrzuconych na Hiroszimę. W broniach masowego zniszczenia utrzymywał się układ sił ukształtowany w dwubiegunowym świecie. Oba mocarstwa jądrowe uzgodniły potrzebę radykalnej redukcji uzbrojenia, którego kontrola pociągała za sobą wydatki niewspółmierne do przydatności militarnej. Por. szerzej: G. Evans, Y. Kawaguchi, *op. cit*., s. 3 i nast.

[23] Zob. www.kremlin.ru/text/appears/2007/02.

możliwych płaszczyznach – politycznej, gospodarczej, wojskowej. Przy tej sposobności skrytykował również instytucje, które legitymują się istotnymi osiągnięciami w procesie pokojowej transformacji systemu międzynarodowego. Na przykład zarzucił krajom zachodnim, że przekształcają Organizację Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie w „wulgarny instrument realizacji interesów polityki zagranicznej jednego państwa lub grupy państw kosztem innych krajów". Podważył sens rozmieszczenia w Europie instalacji amerykańskiego systemu obrony przeciwrakietowej. Kilka miesięcy później, 4 czerwca 2007 roku, w rozmowie z dziennikarzami z państw G8 prezydent Putin zapowiedział nowy wyścig zbrojeń[24], a zarazem odrzucił odpowiedzialność Rosji za „doskonalenie [rosyjskiego – A.D.R.] systemu strategicznych broni nuklearnych". Obrona przeciwrakietowa – wyjaśniał Putin – narusza strategiczną równowagę.

„Aby przywrócić tę równowagę – bez konstruowania własnego systemu obrony przeciwrakietowej – jesteśmy zmuszeni budować system, który przezwycięży obronę przeciwrakietową, co też robimy"[25].

Rozumowanie to było oparte na anachronicznej koncepcji, zgodnie z którą powrót do doktryny wzajemnego odstraszania może zapewnić bezpieczeństwo. Konsekwencją tej doktryny, która stała się dla Kremla podstawą relacji NATO–Rosja, był nieuchronny wzrost rosyjskich wydatków na zbrojenia. Jakkolwiek bardziej obiecująca wydawała się strategia oparta na podejściu kooperatywnym, to jednak alternatywne podejście oparte na współpracy wymagałoby radykalnej zmiany w myśleniu rosyjskich przywódców. Nie było to możliwe, ponieważ w procesie podejmowania decyzji w Moskwie czynnikiem rozstrzygającym stały się potencjały wojskowe, siła militarna oraz opinie wojskowych i sztabów generalnych. Zaostrzenie tonu i konfrontacyjna retoryka rosyjskich dokumentów były i nadal są dyktowane raczej potrzebami polityki wewnętrznej niż rzeczywistą pozycją Rosji w świecie i optymalizacją długofalowej strategii Rosji w stosunkach ze światem zewnętrznym.

Dążenie Rosji do poprawy swej pozycji w świecie jest naturalne i zrozumiałe. Sprawą otwartą pozostaje to, jakiego wyboru dokonują elity polityczne sprawujące władzę. W sprawach rozwoju wewnętrznego

[24] „Zdejmujemy z siebie odpowiedzialność za podejmowane kroki w odpowiedzi, ponieważ to nie my jesteśmy inicjatorami dojrzewającego bezwzględnie wyścigu zbrojeń w Europie" – www.kremlin.ru (4 czerwca 2007 r.).

[25] *Ibidem*.

nastąpiło wyraźne przeorientowanie: od wyboru opcji demokratycznego rozwoju, zapoczątkowanego w czasach pierestrojki Michaiła Gorbaczowa i kontynuowanego po rozpadzie ZSRR przez Borysa Jelcyna, do autorytaryzmu, który w tym kraju ma wielowiekowe tradycje, poczynając od despotyzmu Iwana Groźnego w końcu XVI wieku, poprzez prowadzoną przez Piotra I politykę otwarcia Rosji na Europę w XVII wieku, do budowy imperium przez Katarzynę Wielką w XVIII wieku. Putin nawiązuje do ciągłości politycznej, której symbolem są rządy dynastii Romanowów w powiązaniu z rolą prawosławia jako fundamentem rosyjskiej duchowości.

Takie właśnie myślenie legło u podstaw rosyjskiej strategii nacechowanej nieufnością i wrogością wobec Sojuszu Północnoatlantyckiego oraz powrotem do polityki siły zmierzającej do uzależnienia sąsiadujących narodów najpierw przy pomocy nacisków dyplomatycznych i ekonomicznych, a ostatnio – wojskowych – oraz wymuszania podporządkowania się Ukrainy drogą użycia siły ekonomicznej i wojskowej oraz groźby jej użycia.

Inicjatywy Miedwiediewa

W 2008 roku Dmitrij Miedwiediew – nowo mianowany prezydent Rosji na jedną kadencję – wystąpił z inicjatywą, która miała być realizacją zapowiedzianej przez Władimira Putina w Monachium nowej architektury bezpieczeństwa[26]. Miedwiediew zasygnalizował potrzebę nowego traktatu w czasie swej wizyty w Berlinie (5 czerwca 2008 roku). W ciągu następnego roku inicjatywa była rozwijana i precyzowana. 8 października 2008 roku prezydent Rosji oświadczył w Evian: „Siła w oderwaniu od prawa niechybnie prowadzi do nieprzewidywalności i chaosu, kiedy wszyscy zaczynają walczyć ze wszystkimi, co w istocie wydarzyło się w Iraku. A każde selektywne stosowanie fundamentalnych prawnomiędzynarodowych norm podrywa również legalizm międzynarodowy"[27].

[26] Prezentacja i analiza rosyjskich projektów nowej architektury bezpieczeństwa w: A.D. Rotfeld, *Does Europe Need a New Security Architecture?*, „OSCE Yearbook 2009" 2009, s. 23–42.

[27] Por. http://www.kremlin.ru/text/appears/2008/10/207422.shtml. Szczegółową analizę tej propozycji zawiera artykuł Andrieja Zagorskiego, *The Russian Proposal…*, *op. cit*., s. 43 i nast. Por. też publikację moskiewskiego Instytutu Współ-

Prezydent Rosji pamiętał o Iraku, ponieważ Amerykanie dokonali tam zbrojnej interwencji. O Gruzji nie wspomniał. Miedwiediew przedstawił w pięciu punktach istotę proponowanego traktatu o bezpieczeństwie europejskim. Traktat ten miałby ustanowić wspólne reguły gry dla całego regionu transatlantyckiego: od San Francisco i Vancouver do Władywostoku i Kamczatki.

Po pierwsze, traktat miał potwierdzać podstawowe zasady bezpieczeństwa w stosunkach międzynarodowych i gotowość do stosowania ich w dobrej wierze. Do tych zasad Miedwiediew zaliczył poszanowanie suwerenności, integralności terytorialnej i politycznej niezależności oraz respektowanie wszystkich innych zasad zawartych w Karcie Narodów Zjednoczonych. Po drugie, niedopuszczalność użycia siły lub groźby jej użycia. Traktat powinien określać procedury i mechanizmy pokojowego rozwiązywania sporów. Po trzecie, potrzebne są gwarancje zapewnienia równego bezpieczeństwa – bez uszczerbku dla innych państw, bez nowych linii podziałów, bez takiego rozwoju sojuszy wojskowych, które naruszałyby interesy bezpieczeństwa innych sygnatariuszy traktatu (w tym kontekście prezydent Rosji położył nacisk na wymiar wojskowy – *hard security*). Po czwarte, żadne państwo ani żadna organizacja międzynarodowa nie ma prawa wyłączności w sprawach utrzymania międzynarodowego pokoju i stabilności w Europie. Po piąte, należy uzgodnić wyjściowe (bazowe) parametry kontroli zbrojeń i rozsądnej wystarczalności w rozwoju programów wojskowych. Postulat obejmował również nowe procedury i mechanizmy współdziałania w zapobieganiu proliferacji broni masowego zniszczenia i handlowi narkotykami oraz w zwalczaniu terroryzmu. Należy też zastanowić się – dodał Miedwiediew – w jakiej mierze istniejące struktury są adekwatne do rozwiązywania nowych zadań oraz przeciwdziałania zagrożeniom i wyzwaniom.

Reakcją partnerów Rosji, do których projekt był adresowany, było naturalne pytanie: czemu ma służyć nowa rosyjska inicjatywa? Rzecz w tym, że Europie nie brakuje ani instytucji i procedur, ani mechanizmów i prawnomiędzynarodowych instrumentów zapewniania bezpieczeństwa. Problem nie tkwił zatem w braku instytucji, zasad i norm. Skoro tak, to należało przypuszczać, że istniały inne motywy, które skłaniały Rosję do ponownego wyjścia z inicjatywą zawarcia traktatu bezpieczeństwa

---

czesnego Rozwoju *Architiektura jewroatłanticzeskoj biezopasnosti*, I.J. Jurgens, A.A. Dynkin, W.G. Baranowskij (red.), *Ekon-Inform*, Moskwa 2009.

europejskiego. Główną polityczną motywacją była z pewnością chęć zapobieżenia dalszemu rozszerzaniu Sojuszu Północnoatlantyckiego, a w szczególności zablokowania drogi do NATO Ukrainie i Gruzji. Nie bez znaczenia było też zapewne określenie stref wpływów i uznanie roli Rosji jako mocarstwa globalnego. W Moskwie taki traktat był postrzegany jako formalnoprawna podstawa nowego podziału świata. Uzgodnienie nowych instrumentów przez Federację Rosyjską, która jest przecież sukcesorem prawnym ZSRR i w praktyce zobowiązana jest do przestrzegania tych norm, które zostały wynegocjowane w innych warunkach przez inne państwo, jakim był Związek Radziecki, byłoby cezurą wyznaczającą pozycję „nowej" Rosji w świecie.

W czasie dorocznej konferencji bezpieczeństwa w Monachium (8 lutego 2009 roku) Javier Solana, wówczas Wysoki Przedstawiciel Unii Europejskiej do spraw wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, odniósł się bezpośrednio do nowej rosyjskiej propozycji w sposób następujący:

> Niektóre zasady, jakie leżą u podstaw bezpieczeństwa europejskiego, są nienegocjowalne:
> – to, że robimy to wspólnie z USA,
> – to, że państwa mają swobodę wyboru sojuszy,
> – i to, że odrzucamy takie pojęcia, jak uprzywilejowane strefy wpływów.
>
> Rosja o tym wie – mówił Solana. Podobnie jak wie o tym, że jest wiele elementów, nad którymi możemy wspólnie pracować – prymat prawa międzynarodowego; wezwanie do wiążących prawnie instrumentów i zwiększenia przejrzystości jest również dobre. Nie tylko w kwestiach politycznych i wojskowych, ale także w sprawach energii i gazu[28].

Odpowiedź Solany była krótka, prosta i dobitna: Unia jest gotowa do rozmów, przy założeniu, że będą one rzeczowe i konkretne, a nie propagandowe i ogólnikowe. Nie będą też prowadzić do kształtowania nowego „koncertu mocarstw".

Półtora roku po zasygnalizowaniu potrzeby nowego prawnomiędzynarodowego porządku w Europie prezydent Rosji Dmitrij Miedwiediew wniósł 29 listopada 2009 roku pod rozwagę uczestników OBWE projekt traktatu o bezpieczeństwie europejskim[29]. Myślą przewodnią tego

[28] http://www.securityconference.de/konferenzen/rede.php?menu_2009=&menu_konferenzen=&sprache=en&id=235&print=&.

[29] http://news.kremlin.ru/news/6152.

projektu w rosyjskiej interpretacji było odrzucenie logiki zimnej wojny i nadanie zasadzie niepodzielności bezpieczeństwa na obszarze euroatlantyckim rangi normy prawa międzynarodowego. Projekt był adresowany do głów państw i szefów rządów członków OBWE, NATO, Unii Europejskiej, Organizacji Traktatu Bezpieczeństwa Zbiorowego (OTBZ – fasadowej instytucji powołanej przez Rosję, która skupia kilka byłych republik radzieckich) oraz WNP.

W swej istocie rosyjski projekt traktatu miał na celu nie tyle ukształtowanie nowego prawnomiędzynarodowego porządku, ile pomniejszenie znaczenia Sojuszu Północnoatlantyckiego, a przede wszystkim zablokowanie procesu dalszego rozszerzania NATO opartego na filozofii „otwartych drzwi". Rolę takiej blokady miałby odgrywać artykuł piąty proponowanego traktatu.

Cel ten bez żadnych osłonek został wyrażony w złożonym pięć dni później innym projekcie umowy między Rosją a NATO, której tekst przedstawił minister spraw zagranicznych Rosji Siergiej Ławrow 4 grudnia 2009 roku Sekretarzowi Generalnemu NATO Andersowi F. Rasmussenowi[30]. Artykuł drugi tego projektu przewidywał, że jeśli którekolwiek państwo wchodzące w skład Rady NATO–Rosja uzna za zagrożenie lub wyzwanie powstałą sytuację – to może zwołać posiedzenie Rady, które położy kres rozwojowi wypadków nieodpowiadającemu oczekiwaniom Rosji. Co więcej, z jednej strony Rosja deklarowała, że jej celem jest ustanowienie systemu „bezpieczeństwa niepodzielnego", a z drugiej – artykuł czwarty projektowanej umowy o nowych zasadach stosunków między państwami-członkami Rady NATO–Rosja zawierał postulat, aby wprowadzić rozróżnienie uprawnień nawet wewnątrz Sojuszu między „starymi" a „nowymi" członkami. Mianowicie członkowie NATO, którzy wchodzili w skład Sojuszu przed 27 maja 1997 roku, mają przyjąć zobowiązanie, że nie będą rozmieszczać na terytoriach dwunastu nowych państw członkowskich swoich sił zbrojnych (zakaz stacjonowania znaczących sił zbrojnych i uzbrojenia). Artykuł ten szczegółowo określał, jakie siły zbrojne uważa się za znaczące. Są to jednostki rzędu brygady bojowej, eskadry lotniczej, batalionu helikopterów, ponad czterdziestu czołgów lub stu osiemdziesięciu ośmiu opancerzonych pojazdów bojowych albo dziewięćdziesięciu sztuk artylerii o kalibrze 100 mm (i ponad), dwudziestu czterech samolotów bojowych

[30] NATO Unclassified – SG (2009) 0995: Paper received from Russian MFA Lavrov, 4 Dec. 2009.

(lub dwudziestu czterech helikopterów bojowych). Ta szczegółowa forma różnicowania „starych" i „nowych" członków NATO wskazywała, że autorzy nie mieli złudzeń, że ich projekt będzie podstawą negocjacji. Cel był inny: zasygnalizowanie, że Rosja nie tylko nadal traktuje proces rozszerzania Sojuszu jako zagrożenie dla swojego bezpieczeństwa, ale też różnicuje bezpieczeństwo – inaczej postrzega prawo do bezpieczeństwa „starych" i „nowych" członków Sojuszu.

Innymi słowy, jej propozycje były nie tylko przeciwdziałaniem potencjalnemu przyjmowaniu nowych członków w przyszłości, ale odnosiły się również do oceny tych zdarzeń z przeszłości, z którymi Rosja się definitywnie nie pogodziła i próbowała je zmienić lub pomniejszyć ich znaczenie.

Warto wyjaśnić, jakie były rzeczywiste zobowiązania Zachodu w tej mierze. Przystąpienie nowych państw do Sojuszu zostało poprzedzone jednostronną polityczną deklaracją sekretarza generalnego NATO, którym był wówczas Javier Solana (14 marca 1997 roku):

> W obecnym i możliwym do przewidzenia środowisku bezpieczeństwa Sojusz będzie organizował swoją zbiorową obronę i inne zadania raczej przez zapewnienie koniecznej interoperatywności, integracji i zdolności do wzmacniania [sił zbrojnych – A.D.R.] niż przez dodatkowe rozmieszczenie na stałe znaczących sił zbrojnych[31].

Jakkolwiek zobowiązanie to ma charakter moralno-polityczny, a nie prawny – to było i jest w całej rozciągłości przestrzegane przez państwa NATO.

Dla naszych rozważań kluczowe jest uświadomienie sobie, co jest istotą rosyjskiego myślenia i na czym polega strategia Rosji wobec Europy. Jeden z rosyjskich ekspertów, Jurij Sołozobow w swoim eseju[32] udzielił odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób można byłoby – jego zdaniem – dokonać przełomu na przykład w trudnych relacjach rosyjsko-polskich. Strategia Rosji wobec Europy, w jego ujęciu, nosi prostą nazwę:

---

[31] „NATO Press Release" (97), Brussels, 14 March 1997. Por. szerzej na ten temat: A.D. Rotfeld, *Europe: The Institutionalized Security Process*, „SIPRI Yearbook 1999", s. 247 oraz *idem*, *Przyszłość NATO*, „Sprawy Międzynarodowe", lipiec–wrzesień 2006 (nr 3), s. 5–20.

[32] J. Sołozobow, *Otwiet na polskij wopros. W otnoszenijach mieżdu Rossijej i Polszej wozmożen stratiegiczeskij proryw*, „Politiczeskij Kłass", nr 9, wrzesień 2009.

„finlandyzacja". Rosyjski analityk pisał: „Maksymalny program dla Rosji to finlandyzacja całej Europy, ale zaczynać trzeba od reorganizacji przestrzeni Wielkiego Limitrofu"[33].

Autor ma na myśli takie kraje sąsiadujące w Europie z Rosją, jak Finlandia i Polska, a przede wszystkim Ukraina; w Azji Środkowej – Kazachstan, a także Turcja i Iran.

„Finlandyzacja – dodaje Sołozobow – to wzajemnie korzystna pragmatyczna współpraca i stosunki oparte na poprawności – bez pouczania o sprawach demokracji i praw człowieka".

W kontekście rozwoju wypadków na Ukrainie na uwagę zasługuje to, że Zbigniew Brzeziński i Henry Kissinger zasygnalizowali gotowość wyjścia naprzeciw oczekiwaniom rosyjskiej polityki. Ich propozycje dotyczące rozwiązania kryzysu wokół Ukrainy nawiązywały w różnej formie do koncepcji finlandyzacji z okresu zimnej wojny[34].

Niedotrzymane obietnice czy zawiedzione oczekiwania?

W debacie na temat motywów rosyjskiego stanowiska dotyczącego nowej architektury bezpieczeństwa powtarzają się często argumenty, jakoby Rosja otrzymała od swoich zachodnich partnerów „obietnice", które nigdy nie zostały spełnione. Jest to głęboko zakorzeniona świadomość, która określa myślenie nie tylko rosyjskich badaczy i analityków, ale przede wszystkim reprezentantów Federacji Rosyjskiej mających wpływ na podejmowanie decyzji w sprawach polityki bezpieczeństwa.

Podczas wizyty w Ministerstwie Spraw Zagranicznych Rosji (12 lutego 2010 roku) otrzymałem od swojego rozmówcy – wysokiej rangi urzędnika, a zarazem członka Kolegium MSZ – elementy odtajnionych notatek. Było to siedem fragmentów wypowiedzi polityków zachodnich, adresowanych do Michaiła Gorbaczowa, które dotyczyły przede wszystkim sposobów pokojowego zjednoczenia Niemiec.

---

[33] *Ibidem*, s. 43–44. Pojęcie „Limitrof" używane w Rosji (z łac. *limitrophus* – pograniczny) było określeniem pogranicznych prowincji Imperium Rzymskiego, które zobowiązane były utrzymywać wojska rzymskie znajdujące się na ich terytorium.

[34] Por. Z. Brzeziński, *Russia needs a „Finland Option" for Ukraine*, „Financial Times", 23 Feb. 2014; H. Kissinger, *How the Ukraine crisis ends*. „The Washington Post", 5 March, 2014.

George Baker – w czasie spotkania z Michaiłem Gorbaczowem 9 lutego 1990 roku (a więc ponad półtora roku przed rozpadem ZSRR) – mówił:

> NATO jest mechanizmem, który zapewnia obecność Stanów Zjednoczonych w Europie. Jeśli NATO ulegnie likwidacji, to zabraknie takiego mechanizmu obecności USA w Europie. Rozumiemy, że nie tylko dla Związku Radzieckiego, ale również dla innych państw europejskich sprawą ważną jest posiadanie gwarancji, że jeśli Stany Zjednoczone zachowają w ramach NATO swoją obecność w Niemczech, to nie nastąpi rozszerzenie jurysdykcji lub obecności wojskowej NATO w kierunku wschodnim, choćby na jeden cal.
>
> Uważamy – mówił dalej Baker – że konsultacje i rozmowy w ramach mechanizmu „dwa plus cztery" powinny dać gwarancję tego, że zjednoczenie Niemiec nie doprowadzi do rozszerzenia wojskowej organizacji NATO na Wschód[35].

Odnotujmy, że była to rozmowa przed zjednoczeniem Niemiec. Sekretarz Stanu USA chciał wówczas zapewnić radzieckich rozmówców, że zjednoczeniu Niemiec nie będzie towarzyszyć z jednej strony wycofanie obecności amerykańskiej z Europy, a z drugiej – rozszerzanie struktur wojskowych NATO na Wschód. Podobne zapewnienia padały ze strony Niemiec.

W dzień po spotkaniu z Bakerem doszło do rozmowy Gorbaczowa z Helmutem Kohlem (10 lutego 1990 r.). Kanclerz Niemiec złożył na marginesie zapoczątkowanych w Ottawie rozmów „2+4" następujące oświadczenie wobec ówczesnego przywódcy ZSRR:

> Uważamy, że NATO nie powinno rozszerzać sfery swego działania. Należy poszukiwać tu racjonalnego uregulowania. Rozumiem prawidłowo interesy bezpieczeństwa Związku Radzieckiego i zdaję sobie sprawę z tego, że Pan, Panie Sekretarzu Generalny i radzieckie kierownictwo w sposób dogłębny będziecie tłumaczyć ludności ZSRR to, co się dzieje. Jedna sprawa, kiedy my rozmawiamy, a inna – kiedy rozmawiają prości ludzie. Pamiętają oni losy swoich ojców i braci[36].

---

[35] Fragment zapisu poufnej rozmowy Michaiła Gorbaczowa z George'em Bakerem (9 lutego 1990 r.). Protokół Komisji ds. odtajniania dokumentów KPZR – nr 25, z 16 maja 1996 r.

[36] *Ibidem*, fragment zapisu rozmowy Michaiła Gorbaczowa z Helmutem Kohlem z 10 lutego 1990 r.

Deklaracje tego typu składali też przedstawiciele mocarstw zachodnich na niższym szczeblu[37]. Z informacji ministra obrony ZSRR Dmitrija Jazowa o jego rozmowie z premierem Johnem Majorem (6 marca 1991 roku) wynika, że premier Wielkiej Brytanii „nie przewiduje warunków, aby w chwili obecnej i w przyszłości państwa wschodnioeuropejskie mogły wejść do NATO"[38].

Takie stanowisko potwierdza też notatka Aleksandra A. Biessmiertnycha z rozmowy w czasie roboczej wizyty w ZSRR (26 marca 1991 roku) brytyjskiego ministra spraw zagranicznych Davida Hurda, który – według zapisu – oświadczył, że w NATO „nie ma planów przyłączenia państw Europy Wschodniej i Środkowej do traktatu północnoatlantyckiego – w tej lub innej formie"[39].

Ówczesny prezydent Francji, François Mitterrand podzielił się 6 maja 1991 roku z Michaiłem Gorbaczowem następującą refleksją: państwa Europy Środkowo-Wschodniej „będą dążyć do zapewnienia swego bezpieczeństwa drogą zawierania oddzielnych porozumień. Z kim? Rzecz jasna, z NATO. Ale taka perspektywa nie odnosi się do ZSRR. To także zwiększy w Związku Radzieckim poczucie izolacji, a nawet okrążenia. Jestem przekonany, że nie jest to właściwa droga dla Europy"[40].

Przytoczyłem tych kilka dokumentów udostępnionych mi w Moskwie po zakończeniu konsultacji grupy ekspertów NATO przygotowujących nową koncepcję strategiczną Sojuszu „NATO 2020". Strona rosyjska dostrzegła w tych tekstach złamanie obietnic złożonych ponad dwadzieścia lat temu. Jakkolwiek zapiski te miały charakter poufny, to przecież myślenie takie było wówczas dosyć powszechne. Stanowiło centralny element debaty publicznej. Przytoczone oświadczenia były składane w kontekście rozmów na temat zjednoczenia Niemiec, ale jeszcze przed rozwiązaniem Układu Warszawskiego i przed rozpadem ZSRR. Późniejszy rozwój sytuacji w Europie Środkowej, Wschodniej i Południowej – wojny na Bałkanach, rozpad Jugosławii, konflikty na Kaukazie Północnym, napięcia

[37] *Ibidem*, fragment z informacji Dmitrija Jazowa skierowany do Michaiła Gorbaczowa na temat rozmowy z szefem osobistej kancelarii prezydenta Francji, admirałem Jacquesem Lanxadem (8 grudnia 1990 r.).

[38] *Ibidem*, z odtajnionych materiałów udostępnionych mi w czasie rozmowy w rosyjskim MSZ w Moskwie 12 lutego 2010 r.

[39] *Ibidem*.

[40] *Ibidem*, dokument odtajniony 31 maja 1996 r.

międzyetniczne i językowe wewnątrz niektórych państw postradzieckich (na przykład na Łotwie, w Estonii, na Ukrainie) i między państwami (na przykład między Węgrami a Rumunią i Słowacją) – wszystko to stwarzało poczucie niepewności, niestabilności i nieprzewidywalności.

W tej atmosferze zrodziło się przekonanie, że akcesja tych państw, które weszły na drogę demokratycznych przemian, do transatlantyckiej instytucji, jaką jest Sojusz Północnoatlantycki, i ich przyjęcie do Unii Europejskiej, jest rozwiązaniem stabilizującym sytuację w sposób trwały i bezpieczny. Jest sprawą naturalną, że wypowiedzi, przyrzeczenia, a nawet zobowiązania natury politycznej i prawnej należy rozpatrywać w określonym kontekście z uwzględnieniem okoliczności, w których wypowiedzi są składane, a zobowiązania przyjmowane.

Zasadę, zgodnie z którą umowy muszą być dotrzymywane (*pacta servanda sunt*) równoważy znana od czasów rzymskich klauzula: umowy będę dotrzymywane, „jeśli nie będzie zasadniczej zmiany okoliczności" (*rebus sic stantibus*). Jest naturalne, że dla narodów Europy Środkowej i Wschodniej rozpad ZSRR, rozwiązanie Układu Warszawskiego, zjednoczenie Niemiec, zakończenie zimnej wojny i koniec bipolarnego systemu – wszystko to było zasadniczą zmianą okoliczności. Powstała całkiem nowa sytuacja, a zewnętrzne warunki bezpieczeństwa państw uległy radykalnej zmianie. Z tego względu państwa zachodnie podjęły z Rosją negocjacje, aby w procesie rozszerzania NATO na Wschód uwzględniać zrozumiałe interesy bezpieczeństwa w Rosji.

NATO i Unia Europejska stały się dla państw Europy Środkowo-Wschodniej głównymi stabilizatorami. Proces dostosowywania się tych państw do wymogów określonych przez obie euroatlantyckie instytucje przyspieszył ich transformację wewnętrzną, modernizację i sprzyjał konsolidacji rządów opartych na zasadach i instytucjach prawa, wolnego rynku oraz przestrzegania praw jednostek i praw mniejszości. Rozszerzenie NATO i UE spełniało zatem funkcje nie tylko stabilizatora, ale też promotora transformacji i modernizacji. Wejście nowej grupy państw do NATO i Unii Europejskiej spełniało rolę mechanizmu prewencyjnego, który zapobiegał potencjalnym konfliktom. Wystarczy wyobrazić sobie, jak Europa wyglądałaby dziś – po rosyjskiej aneksji Krymu i destabilizacji Ukrainy – w sytuacji, gdy państwa Europy Środkowej i Południowo-Wschodniej nie weszłyby do NATO i Unii Europejskiej. Decyzje o ich przyjęciu były dobrą inwestycją w stabilność i bezpieczeństwo całej Europy – w tym również

Rosji, której zachodnie granice nigdy od blisko 300 lat nie były równie bezpieczne i niezagrożone.

Z drugiej strony, taki rozwój wypadków sprzyjał narastaniu w Rosji frustracji i niezadowolenia. Po rozpadzie ZSRR zdecydowana większość państw znalazła bowiem swoje miejsce w nowym systemie, który wyłonił się po zakończeniu zimnej wojny; natomiast – w odczuciu przywódców na Kremlu – Federacja Rosyjska spychana była na margines głównego nurtu, w którym centralne miejsce zajmowały NATO i Unia Europejska. Stąd mity i legendy, jakoby Zachód nie dotrzymał przyrzeczeń, że nie dopuści do rozszerzenia Sojuszu[41]. Zobowiązanie to było dotrzymywane, jak długo istniały Układ Warszawski i Związek Radziecki. Zmiana okoliczności wymagała nowych decyzji.

W rzeczywistości każdy etap rozszerzania poprzedzany był przecież rozmowami, wyjaśnieniami i nowymi uzgodnieniami w porozumieniach z Federacją Rosyjską. Kroki te miały prowadzić do ukształtowania nowego kooperatywnego mechanizmu bezpieczeństwa. Taki był główny sens Aktu Stanowiącego między Rosją a NATO zawartego w Paryżu 27 maja 1997 roku oraz Deklaracji Rzymskiej uzgodnionej na szczycie NATO–Rosja w końcu maja 2002 roku. Efektem tych dyplomatycznych zabiegów było między innymi powołanie do życia Rady NATO–Rosja. Jednak te deklaracje i instytucje nie spełniły rosyjskich oczekiwań: narastało tam przekonanie, że mocarstwa zachodnie, a w szczególności Stany Zjednoczone, prowadzą politykę „okrążania" Rosji i spychania jej z głównego nurtu politycznego, w ramach którego zapadają decyzje o przyszłości świata. Podtrzymywano też mit, jakoby Rosja była oszukiwana przez swoich partnerów, a ich wcześniejsze przyrzeczenia nie były dotrzymywane. Stąd postulat, aby nowy system bezpieczeństwa europejskiego miał charakter zobowiązań traktatowych.

---

[41] Por. M. Kremer, *The Myth of a No-NATO Enlargement Pledge to Russia*, „The Washington Quarterly", April 2009. Z tego nurtu wywodzi się też powracająca w środowisku przeciwników rozszerzenia teza, jakoby zakończeniu zimnej wojny towarzyszyły pewne uzgodnienia, o których później zapomniano. Nie była to zmowa ani obietnica, ale wspólne pojmowanie „pokojowego rozwiązania" (The Cold War Settlement) jako swoistej hybrydy: „*The Cold War settlement was a hybrid, a mixture of Vienna – like great power accommodation and Versailles – like liberal international institution building*". Słowem, mieszanka Kongresu Wiedeńskiego (1815) z traktatem wersalskim (1918). D. Deudney, G.J. Ikenberry, *The Unraveling of the Cold War Settlement*, „Survival", t. 51, nr 6, s. 45.

NATO 2020 – Nowa Koncepcja Strategiczna

W okresie, gdy toczyły się prace nad nową koncepcją strategiczną NATO, Rosja wniosła pod rozwagę państw obszaru transatlantyckiego wspomniane dwa projekty dokumentów. Prezydent Federacji Rosyjskiej Dmitrij Miedwiediew przesłał 29 listopada 2009 roku członkom OBWE formalnoprawny zarys traktatu o bezpieczeństwie europejskim[42]. Kilka dni później (4 grudnia 2009 roku) rosyjski minister spraw zagranicznych Siergiej Ławrow przekazał sekretarzowi generalnemu Sojuszu Północnoatlantyckiego projekt umowy między Rosją a NATO[43]. Artykuł 2 tego projektu postulował – jak o tym już wspomniano – że jeśli którekolwiek państwo wchodzące w skład Rady NATO–Rosja uzna powstałą sytuację za zagrożenie lub wyzwanie, to może zwołać posiedzenie Rady, która uruchomi proces wspólnego podejmowania decyzji w tej sprawie. Rosja z jednej strony zadeklarowała, że jej celem jest ustanowienie systemu „niepodzielnego bezpieczeństwa", a z drugiej postulowała wprowadzenie rozróżnienia uprawnień między „starymi" a „nowymi" członkami Sojuszu[44]. Różnicowanie „starych" i „nowych" członków NATO sygnalizowało polityczną filozofię i motywy stanowiska Rosji wobec Sojuszu. W tej formie Rosja określiła swoją polityczną pozycję, ale nie miała złudzeń, że jej projekt będzie podstawą negocjacji. Rosja w ten sposób powtórzyła, że nie tylko nadal traktuje proces rozszerzania Sojuszu jako zagrożenie dla swojego bezpieczeństwa, ale – co więcej – postuluje zróżnicowane podejście do bezpieczeństwa „starych" i „nowych" członków Sojuszu. Można zatem przypuszczać, że projekt nie był traktowany jako podstawa do prowadzenia poważnych rokowań. Propozycje Rosji miały przede wszystkim przeciwdziałać przyjmowaniu do NATO nowych państw. Często powracał też rosyjski argument, że Zachód nie respektuje własnych przyrzeczeń.

---

[42] Zob. http://news.kremlin.ru/news/6152.

[43] NATO Unclassified – SG (2009) 0995. Paper Received from Russian MFA, Sergei Lavrov, 4 Dec. 2009.

[44] Według rosyjskiego projektu, są to jednostki rzędu brygady bojowej, eskadry lotniczej, batalionu helikopterów, ponad 40 czołgów lub 188 opancerzonych pojazdów bojowych lub 90 sztuk artylerii o kalibrze 100 mm (i więcej), 24 samolotów bojowych (lub 24 helikopterów bojowych).

W istocie przywołana już jednostronna deklaracja Solany z marca 1997 roku – uzgodniona wcześniej z Primakowem – poprzedzała o dwa lata przyjęcie do Sojuszu trzech nowych państw – Polski, Czech i Węgier (12 marca 1999 roku). Zobowiązanie to miało charakter moralno-polityczny, a nie prawny. Niemniej było ono przez państwa NATO przestrzegane. W kilka lat później – przed kolejnym przyjęciem do Sojuszu siedmiu nowych państw – na szczycie NATO zwołanym w bazie wojskowej koło Rzymu (Pratica di Mare, maj 2002 roku) uchwalono dokument o jakościowo nowych stosunkach między Rosją a NATO[45]. Sojusz stworzył w ten sposób perspektywę konstruktywnego włączenia się Rosji do realizacji wspólnej polityki bezpieczeństwa w Europie i innych częściach świata. Dokument ten przyjęto w oczekiwaniu, że Rosja porzuci bezzasadną propagandową retorykę traktowania NATO jako „wrogiego ugrupowania", a co ważniejsze – przyjmie (nie tylko werbalnie) system wspólnych uniwersalnych wartości, którymi kieruje się wspólnota transatlantycka demokratycznych państw. Sojusz nie kierował się bowiem wobec Rosji filozofią wyłączania (*exclusiveness*), ale włączania (*inclusiveness*) i wspólnego angażowania się w zapewnienie wspólnego bezpieczeństwa. Ilustracją tego podejścia była nie tylko amerykańska polityka nowego otwarcia („reset"), ale również programowe wystąpienie nowego sekretarza generalnego NATO z 18 września 2009 roku[46] oraz wiele innych konkretnych inicjatyw, zwłaszcza w sferze kontroli zbrojeń, adresowanych do Rosji.

Na dłuższą metę taka polityka byłaby skuteczna, gdyby spotkała się ze wzajemnością strony rosyjskiej. Innymi słowy, NATO dla zapewnienia swego bezpieczeństwa potrzebowało Rosji, podobnie jak Rosja potrzebowała NATO. Sekretarz stanu USA Hillary R. Clinton w wystąpieniu na Strategicznym Seminarium Sojuszu w Waszyngtonie, zorganizowanym pod auspicjami Grupy Ekspertów przygotowujących nową koncepcję strategiczną *NATO 2020* złożyła 22 lutego 2010 roku w tej sprawie istotną deklarację: „Wśród wyzwań, którym Rosja musi stawiać czoło, nie ma

[45] *NATO–Russia Relations*: *A New Quality. Declaration by Heads of the State and Government of NATO States and the Russian Federation*, www.nato.int/docu/basictxt/6020528e.pdf.

[46] *NATO and Russia: A New Beginning*, Speech by NATO Secretary General Anders Fogh Rasmussen at the Carnegie Endowment, Brussels, 18 September 2009.

NATO. Chcemy takich relacji NATO–Rosja, które będą oparte na współpracy przynoszącej konkretne rezultaty i sprzyjającej zbliżeniu między NATO a Rosją"[47]. Wybór należał do Rosji.

Relacje między NATO a Rosją są integralną częścią składową globalnego procesu politycznego, który nie jest realizacją z góry przyjętych założeń i modeli. Stosunki te podlegają fluktuacjom i w większej mierze zależą od rozwoju wypadków na wewnętrznej i światowej scenie niż od oczekiwań lub koncepcji formułowanych przez polityków i ekspertów. Tak na przykład w okresie rozpadu ZSRR i zanikania dwubiegunowego systemu bezpieczeństwa sprawą kluczową dla zapewnienia europejskiej stabilności było poszukiwanie dróg i sposobów przywrócenia jedności Niemiec, rozwiązania Układu Warszawskiego i wycofania broni jądrowej z trzech republik radzieckich, które uzyskały niepodległość (Ukraina, Białoruś, Kazachstan). Rozwiązanie tego zadania wymagało ścisłej i opartej na zaufaniu współpracy z nową Rosją. Prezydenci Michaił Gorbaczow, a następnie Borys Jelcyn otrzymali zapewnienie mocarstw zachodnich, że pokojowe zjednoczenie Niemiec nie będzie oznaczać rozszerzenia Sojuszu Północnoatlantyckiego na Wschód[48]. W dwadzieścia pięć lat później Rosja odwołuje się do ówczesnych oświadczeń, aby dowieść, że Zachód nie dotrzymał złożonych przyrzeczeń i złamał zasadę *pacta servanda sunt* – a równocześnie całkowicie ignoruje formalne gwarancje, jakie Ukraina otrzymała w 1994 roku od Rosji, Stanów Zjednoczonych

[47] *Address by US Secretary of State, Hillary Rodham Clinton at the Strategic Concept Seminar 4: Transformation, Structures, Forces and Capabilities*, Washington, 22–23 Feb. 2010, www.acus.org/event/hillary-clinton-future-nato/transcript.

[48] Szerzej na ten temat zob. A.D. Rotfeld, *Zachód a Rosja: poszukiwanie nowej strategii,* [w:] *Przebyta droga. 1989–2009*, Praca zbiorowa dedykowana Aleksandrowi Smolarowi, Warszawa 2010, s. 414 i nast. W tekście – fragmenty odtajnionych notatek z rozmów Michaiła Gorbaczowa z przywódcami mocarstw zachodnich i ich zapewnieniach o nierozszerzaniu NATO. Por. też: M. Kremer, *The Myth of a No-NATO Enlargement Pledge to Russia*, „The Washington Quarterly", kwiecień 2009 r. (dostępny na www.twq.com/09april/docs/09apr_kramer.pdf). W eseju również polemika z tezą, jakoby zakończeniu zimnej wojny towarzyszyły pewne uzgodnienia (The Cold War Settlement), o których później zapomniano. Pogląd taki wyrazili D. Deudney i G.J. Ikenberry, *The Unraveling of the Cold War Settlement,* „Survival" 2009, nr 6, s. 45. Por. też M.E. Sarotte, *Perpetuating U.S. Preeminance. The 1990 Deals to „Bribe the Soviets Out" and Move NATO In*, „International Security" 2010, nr 1, s. 110–137.

i Wielkiej Brytanii, zgodnie z którymi jej integralność terytorialna nie będzie naruszana[49].

Nowe przemyślenia adresowane do Rosji znalazły odbicie zarówno w raporcie Grupy Ekspertów pt. „NATO 2020", jak też w decyzjach Szczytu w Lizbonie[50].

Uzgodnienia z Lizbony

Sprawy te były przedmiotem wielu debat na marginesie opracowywania nowej koncepcji strategicznej NATO – również podczas wizyty Grupy Ekspertów w Moskwie.

Strona rosyjska wskazywała na potrzebę zawarcia nowego traktatu, który gwarantowałby na płaszczyźnie prawa międzynarodowego, że nowe zobowiązania będą respektowane. Po stronie zachodniej dominowało podejście praktyczne, którego ilustracją był przyjęty w Lizbonie (19–20 listopada 2010 roku) wspólny katalog wyzwań i zagrożeń. Uzgodnienia te otwierały nowe perspektywy współpracy w zwalczaniu terroryzmu, piractwa, proliferacji broni masowego rażenia, współdziałania w reagowaniu na katastrofy i klęski żywiołowe oraz w zakresie ułatwiania przez Rosję realizacji misji Sojuszu w Afganistanie.

Sojusz zadeklarował wówczas gotowość współpracy z Rosją również w sprawach obrony przeciwrakietowej. Oferta dotyczyła współpracy między dwoma odrębnymi systemami obrony przeciwrakietowej – rosyjskim i sojuszniczym (a nie włączenia Rosji do systemu NATO). Stosunek Rosji do idei zintegrowanego systemu obrony przeciwrakietowej podlegał ewolucji: po początkowych postulatach budowy wspólnego systemu pojawiły się po stronie rosyjskiej – z początkiem 2010 roku – wątpliwości, czy zgoła podejrzenia, że Stany Zjednoczone przewidują dla Rosjan rolę podwykonawców. Jedno jest pewne: decyzje z Lizbony dotyczyły współpracy i wzajemnego komunikowania się, a nie tworzenia wspólnego systemu obrony przeciwrakietowej.

---

[49] Trójstronne porozumienie Rosji, USA i Ukrainy zawarte w Moskwie (14 stycznia 1994 r.) i Memorandum Budapeszteńskie (5 grudnia 1994 r.); http://en.wikisource.org/wiki/Ukraine._Memorandum_on_Security_Assurances.

[50] *NATO 2020. Zapewnione bezpieczeństwo. Dynamiczne zaangażowanie* („Raport Albright"), wprowadzenie i redakcja A.D. Rotfeld, PISM, Warszawa 2010. Strategic Concept for the Defense and Security of the NATO. Adopted by Heads of State and Government at the NATO Summit in Lisbon, 19–20 Nov. 2010.

Rosja traktuje obronę przeciwrakietową jako kluczowy element równowagi strategicznej. Z tego względu postulowała zarówno w kontekście porozumienia START-3, jak i współdziałania z Sojuszem respektowanie zasady równości i partnerstwa. W rosyjskim stanowisku zaprezentowanym 20 listopada 2010 roku w Lizbonie pojawiła się idea „sektorowej odpowiedzialności" w systemie obrony przeciwrakietowej. Tego typu podział zadań mógłby być rozważany w ramach zintegrowanego systemu. Skoro jednak przyjęto rozwiązanie oparte na zasadzie całkowicie odrębnych i autonomicznych systemów, między którymi jest łączność, komunikacja i interoperacyjność, to podział zadań i odpowiedzialności nie mieści się w ramach tego typu podejścia.

Bezpośrednim efektem przyjętych w Lizbonie uzgodnień na linii NATO–Rosja było porozumienie o rozszerzeniu tranzytu przez rosyjskie terytorium na potrzeby zaopatrzenia sił Sojuszu w Afganistanie. Dostawy te, głównie koleją, nie obejmują broni i sprzętu wojskowego. Rosja zwiększyła też swój udział w programach wspierania armii afgańskiej. Zobowiązała się do współdziałania w zwalczaniu przemytu narkotyków z Afganistanu oraz terroryzmu i piractwa, współpracowała w przeciwdziałaniu proliferacji broni masowego rażenia oraz likwidowaniu skutków katastrof i klęsk żywiołowych. Te i inne formy współdziałania między Rosją a Sojuszem można zaliczyć do szeroko pojmowanej kategorii środków budowy zaufania i kształtowania nowego typu systemu bezpieczeństwa.

Uzgodnienia Rady NATO–Rosja z udziałem głów państw i szefów rządów w Lizbonie (20 listopada 2010 roku) zamykały – jak się wydawało – okres ochłodzenia i „zawieszenia" stosunków między Sojuszem a Federacją Rosyjską po zbrojnej interwencji armii rosyjskiej w Gruzji w sierpniu 2008 roku. Niestety, kryzys wokół Ukrainy zaostrzył stosunki między Rosją a Sojuszem. Stąd na porządku dziennym staje pilna potrzeba fundamentalnego przemyślenia przyszłych relacji między NATO a Rosją.

Obrona a bezpieczeństwo

Sojusz – po zakończeniu zimnej wojny – często był postrzegany jako wyłaniająca się struktura bezpieczeństwa zbiorowego, zwłaszcza w związku z powstaniem wielu nowych instytucji, które są dla NATO formą współpracy z państwami nieczłonkowskimi. Wyrazem tej roli Sojuszu były nowe instytucje: Partnerstwo dla Pokoju, Rada Partnerstwa Euroatlantyckiego,

Rada NATO–Rosja, Komisja NATO–Ukraina i inne. Instytucje te nie są tożsame z systemem bezpieczeństwa zbiorowego i nie mogą przesłaniać zasadniczych celów, jakie przyświecały sygnatariuszom traktatu waszyngtońskiego: „Ochraniać wolność, wspólne dziedzictwo i cywilizację swych narodów, oparte na zasadach demokracji, wolności jednostki i praworządności" oraz „połączyć swe wysiłki w celu zbiorowej obrony oraz zachowania pokoju i bezpieczeństwa"[51].

Polityczny wymiar Sojuszu i jego nowe postrzeganie – jako ważnej części składowej systemu bezpieczeństwa zbiorowego mogą mieć wartość dodaną, ale nie mogą zastępować obronnej istoty NATO jako wojskowej organizacji demokratycznego świata.

Fundamentalna różnica między bezpieczeństwem zbiorowym a sojuszem obronnym polega na tym, że system bezpieczeństwa zbiorowego ma zapobiegać potencjalnej napaści jednego z państw członków wewnątrz systemu; natomiast sojusz obronny zapewnia bezpieczeństwo i chroni państwa przed napaścią z zewnątrz. Instytucją, która z założenia miała pełnić funkcję systemu bezpieczeństwa zbiorowego w skali uniwersalnej, jest Organizacja Narodów Zjednoczonych, a w skali regionalnej – Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie.

Wątpliwości dotyczące skuteczności NATO są związane z reakcją Sojuszu na konkretne sytuacje i wyzwania. Po doświadczeniach konfliktu zbrojnego w Gruzji w sierpniu 2008 roku na porządek dzienny powróciła debata o obowiązywaniu fundamentalnych zasad regulujących stosunki między państwami, w szczególności o znaczeniu zasady integralności terytorialnej, nienaruszalności granic, nieużycia siły i nieinterwencji.

Artykuł 5 traktatu waszyngtońskiego daje gwarancje bezpieczeństwa tylko państwom członkowskim. Jednak naruszenie tych fundamentalnych zasad nie może być obojętne dla Sojuszu jako całości ani dla poszczególnych państw wchodzących w skład NATO. Stanowisko Rosji zademonstrowane na oczach całego świata wobec Ukrainy – w kontekście „operacji specjalnej" zmierzającej do oderwania Krymu z pogwałceniem norm prawa międzynarodowego i ukraińskiej konstytucji – zmusza Sojusz do zdefiniowania nowego podejścia do zagrożenia, jakie niesie ze sobą polityka rosyjska wobec najbliższych sąsiadów i całego euroatlantyckiego regionu.

---

[51] *Traktat Północnoatlantycki – NATO Handbook Documentation,* Brussels 1999, s. 35. Dz.U. 2000, nr 87, poz. 970.

Agresywne działania, użycie siły i groźba jej użycia nie mogą być zignorowane. Przeciwdziałanie Sojuszu oraz Unii Europejskiej i wielu innych państw, w tym Szwajcarii, przewodniczącej w 2014 roku OBWE – zapewne doprowadzą do zawieszenia broni i stopniowej deeskalacji napięcia. Jednak wiele elementów rosyjskiej polityki świadczy o tym, że Rosja obrała strategię permanentnego osłabienia Ukrainy i jej wasalizację.

Rzecz jasna, gdy mówimy o stanowiskach państw, to mamy na myśli politykę i decyzje podejmowane przez rządy. Nie należy jednak utożsamiać rządów z całym narodem, czy też jego duchowymi elitami. Niestety, w dzisiejszej Rosji wpływ intelektualistów i środowisk pozarządowych na realną politykę okazał się więcej niż ograniczony. Co więcej, do stanowiska oficjalnego zbliżone są – jak można się było tego spodziewać – opinie „koncesjonowanych" pozarządowych (ale kontrolowanych przez rząd) organizacji typu rosyjska Rada Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Dominuje tam przekonanie, że to siła i tylko siła, a nie wartości mają znaczenie w budowie systemu bezpieczeństwa. Na cztery lata przed ukraińskim kryzysem w swojej ocenie minionego 2009 roku i prognozie na nadchodzącą dekadę Siergiej Karaganow pisał: „Należy rozumieć, że nowy system bezpieczeństwa europejskiego nie jest możliwy bez aktywnego przyzwolenia Stanów Zjednoczonych. W przeciwnym wypadku system ten będzie torpedowany przez część nowych Europejczyków, którzy w coraz mniejszej mierze słuchają starych Europejczyków. Tylko Stany Zjednoczone mogą wymusić ich bardziej konstruktywne zachowanie"[52].

Autor demonstrował swoisty paternalizm i arogancję wobec „nowych Europejczyków", czyli państw średnich i małych z naszej części Europy. Prezentował rozumowanie, zgodnie z którym „wielkim wolno więcej…". W jego myśleniu równorzędnymi partnerami dla Rosji są mocarstwa – zwłaszcza Stany Zjednoczone. Karaganow mylił się gruntownie, gdy sądził, że na Kremlu zwycięży koncepcja strategicznego zbliżenia Rosji z USA – po to, by zostać „trzecim uczestnikiem wyłaniającego się amerykańsko-chińskiego duumwiratu zarządzającego światem w przyszłości". Główną słabością rozumowania Karaganowa i jemu podobnych rosyjskich analityków jest pomieszanie arogancji wynikającej ze świadomości rosyjskiego potencjału jądrowego z kompleksem niższości mocarstwa, które definitywnie traci swoją pozycję i utraci ją, jeśli nie podejmie

[52] Pełny tekst: S. Karaganow, *Proszedszyj god i priedstojaszczeje diesiatilietije,* „Rossijskaja Gazieta", 15 stycznia 2010 r.

działań na rzecz modernizacji we współpracy z obszarem euroatlantyckim, czyli Stanami Zjednoczonymi i Europą.

Po przejęciu urzędu prezydenta Rosji przez Dmitrija Miedwiediewa wydawało się, że znacznie większy wpływ na formułowanie nowej rosyjskiej strategii będą wywierać koncepcje badaczy i ekspertów skupionych wokół nowo powołanego Instytutu Współczesnego Rozwoju (ISOR), którym kierował Igor Jurgens, oraz Instytutu Gospodarki Światowej i Stosunków Międzynarodowych RAN (pod dyrekcją akademika Aleksandra Dynkina). Tak się nie stało. W publikacji *Architektura bezpieczeństwa euroatlantyckiego*[53] autorzy z ISOR pisali: „Nasz obiektywny interes na dziś: dojść do tego, by się Rosji nie tyle bali (ponieważ jest silna i mało co ją powstrzymuje), co ją szanowali (ponieważ jest silna i prowadzi odpowiedzialną i kooperatywną politykę)"[54].

Dziś takie podejście jest uważane za szkodliwe i antyrosyjskie. Powróciło myślenie, zgodnie z którym Rosja ma budować system bezpieczeństwa oparty nie na współzależności, ale na sile, nie na przewidywalności i współpracy, ale na zaskoczeniu, zastraszaniu i wymuszaniu oraz podporządkowaniu sąsiadów rosyjskim interesom.

Od zakończenia II wojny światowej przez okres blisko półwiecza zasadniczym celem polityki zagranicznej ZSRR było dążenie do utrzymania politycznego i terytorialnego *status quo*. Chodziło o utrwalenie wyników zwycięstwa, którego efektem były podział Europy i Niemiec oraz dominacja radziecka na obszarze Europy Środkowej i Wschodniej. Taki był główny motyw strategii ZSRR. Po dwudziestu pięciu latach Rosja w pewnej mierze powraca do tej strategii i usiłuje przywrócić imperialną pozycję, jaką zajmowała carska Rosja przed I wojną światową. Z tego względu „odzyskanie" Ukrainy postrzegane jest jako priorytet priorytetów.

Dzisiejsza aktywność Rosji motywowana dążeniem do odtworzenia dawnej pozycji i roli międzynarodowej, jaką w przeszłości odgrywał ZSRR, jest skazana na niepowodzenie. Szanse na wcielenie w życie tego projektu nie są wielkie. Inny jest świat, inna jest Rosja.

Powrót do imperialnej filozofii politycznej i strategii wojskowej z przełomu wieków XIX i XX jest świadectwem nie tyle bezradności intelektualnej, ile słabości rosyjskiego państwa. Niewiary w atrakcyjność i siłę przyciągania Rosji jako centrum ciążenia dla państw, które wchodziły

[53] *Architiektura jewroatłanticzeskoj biezopasnosti…*, *op. cit.*

[54] *Ibidem*, s. 117.

w skład ZSRR. Strategia oparta na pogardzie dla uniwersalnych wartości, jakimi kierują się demokratyczne społeczeństwa – na braku zaufania i koncepcji, że o sile Rosji zdecyduje słabość jej sąsiadów – skazana jest na porażkę. Droga, którą obrała Rosja, prowadzi do samoizolacji, stagnacji i do wewnętrznej i zewnętrznej destabilizacji. Prowadzi donikąd.

Uwagi końcowe

Kryzys wokół Ukrainy, a w szczególności użycie siły zbrojnej i wspierany z zewnątrz separatyzm, skłoniły wielu obserwatorów do postawienia pytania: dlaczego wielostronne instytucje bezpieczeństwa nie spełniają w tym przypadku pokładanych w nich nadziei? Rozważano, czy we wspólnocie euroatlantyckiej nastąpiło swoiste „rozmagnetyzowanie" sojuszniczych działań w zakresie bezpieczeństwa? Czy nie jesteśmy ofiarami dominującego dziś w Europie przekonania, że znikły tradycyjne zagrożenia, a odpowiedzialność za naszą obronę ponoszą wielostronne struktury Sojuszu, a zatem indywidualny wysiłek poszczególnych państw nie jest już konieczny? Słowem, na porządku dziennym stoi dziś fundamentalne pytanie: co stanowi o istotnych słabościach euroatlantyckiego systemu bezpieczeństwa w drugiej dekadzie XXI wieku?

Kryzys polityczny, gospodarczy i wojskowy w relacjach NATO z Rosją na tle Ukrainy skłonił polityków i ekspertów do zastanowienia się i postawienia dodatkowego pytania: czy w ogóle Rosja może być partnerem, który chce i w dobrej wierze będzie respektować przyjęte zobowiązania?

Odpowiedź badaczy sprowadzała się – na płaszczyźnie intelektualnej – do następującego wyjaśnienia: instytucje, struktury i organizacje bezpieczeństwa mają charakter statyczny (i odpowiadają potrzebom czasu, kiedy powoływano je do życia). Natomiast ryzyka, zagrożenia i wyzwania mają charakter dynamiczny. W efekcie mandaty instytucji bezpieczeństwa często nie odpowiadają nowym zmienionym i zmieniającym się potrzebom.

Jest to rozumowanie logiczne i racjonalne, ale nie wyjaśnia politycznej istoty rzeczy. Są bowiem organizacje powołane do wykonania określonego zadania i po wyczerpaniu swego mandatu obumierają, jeśli państwa w porę nie uzgodniły dla tych instytucji nowego mandatu.

Na tle wielu innych międzynarodowych organizacji Sojusz NATO jest praktycznie jedyną skuteczną instytucją euroatlantyckiego bezpie-

czeństwa. Wyobraźmy sobie stan zagrożenia Polski i innych państw naszego regionu, gdyby spełniony był rosyjski postulat i kraje te znalazły się w „szarej" strefie poza Sojuszem. W takiej – trudnej dziś do wyobrażenia sytuacji – ta grupa państw i ich bezpieczeństwo byłyby nie tylko w strefie ryzyka i zagrożeń, ale stałyby się ofiarami bezpośredniej agresji, na jaką narażone są Ukraina i Gruzja.

Konflikt wokół Ukrainy skłonił do głębokiej refleksji różne gremia teoretyków i przywrócił znaczenie czynnika wojskowego i jego rolę w zapobieganiu konfliktom w formie odstraszania potencjalnego agresora.

Często formułowana jest w tym kontekście teza, jakoby światu i Europie groził powrót do zimnej wojny. Jest to myślenie kategoriami przeszłości.

Dziś zagrożenia są innej natury. W czasach zimnej wojny relacje Wschód–Zachód nacechowane były wrogością natury ideologicznej, która przenikała wszystkie sfery stosunków między blokami – politykę i gospodarkę, aspekty wojskowe i humanitarne. Okres pozimnowojenny przyniósł deideologizację relacji międzypaństwowych. Jednak w państwach niedemokratycznych oznaczało to w praktyce powrót do traktowania potencjału zbrojnego jako narzędzia nacisku i wymuszania oraz podporządkowania państw słabszych silniejszym. Jest to powrót do koncepcji „stref wpływów" lub „stref uprzywilejowanych interesów", jakimi mają prawo otaczać się globalne mocarstwa. Przywódca Rosji Władimir Putin zyskał poparcie prawicowych i skrajnie prawicowych środowisk Francji, Anglii, Włoch i innych państw zachodnich. Rosyjskie środki masowego przekazu „wyznaczyły" prezydentowi Rosji do odegrania nową rolę – przywódcy obozu konserwatywnego w skali globalnej. Komentatorom rosyjskim nie przeszkadzało to, że wśród sił popierających politykę Rosji wobec Ukrainy są ugrupowania nacjonalistyczne, szowinistyczne, a nawet jawnie faszystowskie. Można było odnieść wrażenie, że najważniejszym kryterium „konserwatyzmu" jest sprzeciw i zwalczanie idei liberalno-demokratycznych. Ta nowa ideologiczno-polityczna hybryda urasta do jednej z głównych przeszkód w poszukiwaniu wspólnoty bezpieczeństwa transatlantyckiego z udziałem Rosji, która szanowałaby katalog uzgodnionych uniwersalnych wartości.

Systemy autorytarne w Rosji, państwach Azji Środkowej i na Kaukazie nie akceptują europejskich wartości i postrzegają zobowiązania w sferze wolności i swobód obywatelskich oraz – szerzej – praw człowieka

jako zagrożenie, które może prowadzić do przemian ustrojowych, do transformacji sposobu sprawowania władzy i modernizacji. W konsekwencji przywódcy państw rządzonych w sposób autorytarny obawiają się, że w wyniku niezadowolenia społecznego może dojść do zmiany ekip sprawujących władzę. Tym właśnie należy tłumaczyć niechęć do wartości promowanych przez OBWE, jak też taktyczną solidarność Rosji i Chin wobec postulatów wspólnoty demokratycznych państw Zachodu.

System bezpieczeństwa międzynarodowego w okresie przejściowym charakteryzują elementy niepewności, niestabilności, niedookreśloności oraz swoistego rozchwiania. Stąd zjawisko politycznej nieprzewidywalności. Jest to stan, w którym stare zagrożenia nie znikły, a nie wypracowano skutecznych mechanizmów i procedur zapobiegania i przeciwdziałania nowym ryzykom i wyzwaniom. Należą do nich inspirowane irredenty i „buntownicze wojny", które destabilizują państwa, osłabiają je i pozwalają osiągać cele polityczne, gospodarcze i wojskowe *per procura* – bez angażowania własnych sił zbrojnych na terytorium państwa, przeciwko któremu działania te są wymierzone[55].

Wymaga to nie tyle wypracowania nowej teorii, ile podjęcia praktycznych działań na podstawie decyzji, które mogą zapaść na najwyższym szczeblu – na szczycie NATO. Decyzje te powinny być poprzedzone uzgodnieniami, które pozwolą określić wspólną ocenę zagrożeń. W tej sprawie utrzymują się między państwami Sojuszu istotne różnice. Wiąże się z tym konieczność zwiększenia wydatków wojskowych i dostosowania ich do nowych zagrożeń[56]. W praktyce będzie to możliwe w wyniku

[55] W kontekście działań zmierzających do osłabienia Ukrainy, destabilizacji politycznej i dysfunkcjonalności oraz zapoczątkowania procesu rozpadu tego państwa w rosyjskich publikacjach wojskowych („Niezawisimoje Wojennoje Obozrienije", „Znanije – Włast") przypomniano koncepcję „wojen buntowniczych" (*miatieżewojna*), której autorem był Jewgienij Eduardowicz Messner (1891–1974). W latach 60. ubiegłego wieku Messner opublikował w Argentynie szereg prac poświęconych nowej koncepcji wojny: *Miatież – imia trietjej wsiemirnoj*; *Wsiemirnaja miatieżwojna*, wyd. Kuczkowo Pole, Moskwa 2004. Główne tezy autora sprowadzają się do tego, że „wojny buntownicze – to bitwy o dusze wojującego narodu". Egzemplifikacją tej teorii są działania prowadzone na wschodzie i południu Ukrainy. Szerzej: *Putin walczy o duszę Rosji*, Rozmowa z Adamem D. Rotfeldem, „Gazeta Wyborcza", 26 marca 2014 r. (Polityka Ekstra, s. 10–11).

[56] Jedynie cztery kraje sojusznicze NATO mają wydatki rzędu 2 procent i więcej – Stany Zjednoczone, Wielka Brytania, Grecja i Estonia (wojskowe wydat-

przezwyciężenia oporów wewnątrz Unii Europejskiej i podjęcia decyzji o wspólnej obronie i bezpieczeństwie państw NATO i UE.

Skoro wojny – jak czytamy w Preambule do Konstytucji UNESCO – „biorą początek w umysłach ludzi, więc i w umysłach ludzi musi być zbudowana obrona pokoju”[57].

Skłania to różne gremia złożone z intelektualistów, myślicieli i byłych polityków do prezentowania różnych nowych koncepcji odpowiadających potrzebom czasu. Jedną z takich grup jest European Leadership Network. Wcielanie w życie postulowanej przez ELN idei Szerszej Europy (*Greater Europe*), której bezpieczeństwo ma być oparte na współpracy wymaga innowacyjnego myślenia w kierowniczych gremiach obu transatlantyckich instytucji bezpieczeństwa[58]. Punktem wyjścia do skutecznej realizacji wspólnej strategii budowy trwałego pokoju i bezpieczeństwa w Europie jest jednakowe postrzeganie i rozumienie zagrożeń przez wszystkie państwa transatlantyckiej wspólnoty.

W relacjach Sojuszu i Unii z Rosją odbudowa wzajemnego zaufania wymaga nie tyle powołania nowych instytucji lub uzgadniania nowych dokumentów, ile stworzenia warunków, które umożliwiłyby podjęcie politycznego dialogu i powrót do fundamentalnych zasad respektowania prawa oraz reguł gry i uzgodnionego kodeksu postępowania.

Grupa ELN pod nazwą *Task Force on Cooperation in Greater Europe* wypracowała w lipcu 2014 roku dokument dotyczący zarządzania kryzysowego (*crisis management*) w Europie w kontekście wydarzeń na Ukrainie. W raporcie tym czytamy, że „istniejące instrumenty reagowania kryzysowego na linii NATO–Rosja oraz w relacjach Unia Europejska–Rosja są nieadekwatne do wyzwań”. W istocie Unia i Rosja nie mają żadnych wspólnie uzgodnionych procedur zapobiegania i rozwiązywania kryzysów.

---

ki USA wynoszą 73 procent całości wydatków 28 państw NATO). Por. H. Conley, *Is it fair to say there is no Euro-Atlantic security approach?*, CSIS, Washington D.C., MAY 16, 2014. Sposobnością do zmiany stanowiska i określenia nowej strategii Sojuszu wobec Rosji był szczyt NATO w Newport (Walia), 4 września 2014 r.

[57] *Zbiór Statutów i Regulaminów Organizacji Międzynarodowych*, red. S. Hubert, t. 2, cz. 1, PISM, Warszawa 1966, s. 302.

[58] Koncepcja ta była przedmiotem obrad w Warszawie (30 maja 2014 r.) na podstawie *A Task Force Position Paper on Crisis Management in Europe in the Context of Events in Ukraine.*

Autorzy raportu[59] zalecają „zachowanie maksymalnej powściągliwości" w działaniach podejmowanych przez wojskowych i polityków. Adresują swoje rekomendacje do wszystkich zaangażowanych stron. Postulują zwiększenie częstotliwości i jakości wymiany informacji i poszerzenia kontaktów – w tym zwiększenia wojskowej transparencji (przejrzystości). Zalecają wreszcie podjęcie bezpośredniego dialogu między stronami.

Rekomendacje te są z natury rzeczy mało innowacyjne i skromne. Ich współautorami bowiem są nie tylko eksperci z Zachodu, ale też reprezentanci tych umiarkowanych sił politycznych w Rosji, które nie mają w kierowniczych gremiach rosyjskiego establishmentu głosu decydującego. Co więcej – uchodzą za niezbyt „pewnych" i nazbyt ustępliwych.

Warto powtórzyć: problemy, które doprowadziły do kryzysu w stosunkach między Rosją a Unią Europejską i NATO nie wynikają z braku instytucji, procedur lub niedostatku technik dyplomatycznych. Są one odbiciem głębokich różnic natury politycznej, kulturowej i psychologicznej w pojmowaniu tego, jakie znaczenie mają wartości w określaniu celów strategicznych i sposobów ich realizacji.

W polityce bezpieczeństwa Rosji decydujące są czynniki natury wewnętrznej, a nie zewnętrznej. Rosja nie odpowiada na zagrożenia, ale je stwarza. Nie szuka rozwiązań swoich problemów w demokratycznym rozwoju, ale w umacnianiu autorytarnego sposobu sprawowania władzy.

W drugiej dekadzie XXI wieku główne zagrożenia dla międzynarodowego bezpieczeństwa mają charakter niekonwencjonalny i rodzą się wewnątrz państw, a nie między nimi. Źródłem tych zagrożeń są niedemokratyczne sposoby sprawowania władzy i podeptanie uniwersalnych wartości. Niekonwencjonalne wyzwania wymagają w odpowiedzi adekwatnych niekonwencjonalnych strategii politycznych i wojskowych.

Wybór należał do Rosji. I Rosja tego wyboru dokonała.

---

[59] W pracach tego zespołu uczestniczyli byli politycy i intelektualiści z Wielkiej Brytanii (Des Browne, były minister obrony i Malcolm Rifkind, były minister obrony i spraw zagranicznych), Francji (Paul Quilès i Hervé Morin – byli ministrowie obrony), Niemiec (Volker Rühe, były minister obrony), Hiszpanii (Ana de Palacio, b. minister spraw zagranicznych), Turcji i grupa byłych polityków z Rosji (Igor Iwanow, Witalij Trubnikow, Igor Jurgens, Anatoly Adamiszyn i in.). W pracach tego gremium uczestniczyli też obaj współprzewodniczący Polsko-Rosyjskiej Grupy do Spraw Trudnych – akademik Anatolij Torkunow i prof. Adam D. Rotfeld.

Jan Widacki

Litwa – nasza „bliska zagranica”?

Informacja o tym, że Aleksander Kwaśniewski wygrał wybory prezydenckie, zastała mnie w Wilnie, gdzie pełniłem misję ambasadora. Miałem absolutne poczucie klęski. Nie tylko klęski mojego obozu politycznego czy nawet klęski osobistej. Miałem, mogę to dziś wyznać bez przesady, poczucie narodowej klęski. Oto zaledwie w kilka lat po upadku PRL-u ludzie odwrócili się od tych, którzy symbolizowali nową, wolną Polskę. Lech Wałęsa, jeszcze niedawno uznawany niemal za bohatera narodowego, podziwiany przez świat przegrał wybory prezydenckie! I to z kim? Z jakimś Aleksandrem Kwaśniewskim, z jakimś postkomunistą, człowiekiem, który w swoim politycznym dorobku miał tylko stanowisko ministra sportu w ostatnim czy przedostatnim PRL-owskim rządzie! Co prawda, gdyby emocje były mniejsze, gdyby pozwoliły na sądy bardziej wyważone, a chęć obiektywnej oceny była większa, do tego sportowo-ministerialnego dorobku uczciwość kazałaby dorzucić choćby rolę Kwaśniewskiego przy Okrągłym Stole. Ale emocje były duże.

Tego dnia w Wilnie miało się odbyć przyjęcie na cześć goszczącego na Litwie amerykańskiego sekretarza obrony Williama Perry'ego. Jadąc na przyjęcie, wstąpiłem do ambasady, by wysłać depeszę do Władysława Bartoszewskiego, ówczesnego ministra spraw zagranicznych i oddać się do jego dyspozycji, czyli praktycznie podać się do dymisji. Uważałem, że reprezentuję na Litwie inną Polskę niż ta, która ma teraz nastąpić. Na

stanowisko ambasadora powołał mnie Lech Wałęsa. Gdy wyjeżdżałem na Litwę, przyjął mnie i pożegnał osobiście, co było wydarzeniem wyjątkowym. Inni ambasadorowie takiego zaszczytu z reguły nie dostępowali. W nim i jego kancelarii miałem zawsze oparcie w trudnych chwilach mego urzędowania. To prezydent Wałęsa dwa lata wcześniej podpisał z Litwą traktat o przyjaźni i wzajemnej pomocy. Musiałem nieraz podejmować na miejscu w Wilnie różne trudne decyzje. Miałem to poczucie, że gdy byłaby taka potrzeba, zawsze mogę je skonsultować z ministrem spraw zagranicznych, z premierem lub gdy to konieczne – z prezydentem. Gdy nie było czasu na konsultacje, wiedziałem, że moje decyzje będą w Warszawie na pewno zaakceptowane. Miałem ten komfort, że wiedziałem, iż stoją za mną polskie władze. Litwini też to wiedzieli i musieli się ze mną liczyć. Jechałem do Wilna z jasno określonym, choć trudnym zadaniem. Miałem doprowadzić do podpisania traktatu z Litwą, a równocześnie dbać o prawa mniejszości polskiej. Podpisanie traktatów z sąsiadami było dla Polski istotnym, choć nigdzie nie zapisanym warunkiem przystąpienia do Unii Europejskiej, a jeszcze bardziej do NATO. Nie ulegało wątpliwości, że państwu skłóconemu z sąsiadami trudno będzie dostać się do struktur euroatlantyckich. Integracja z Zachodem była wtedy nadrzędnym zadaniem polskiej polityki zagranicznej, w dodatku wtedy jeszcze miała pełną akceptację wszystkich sił politycznych. Problem mniejszości polskiej był bardziej skomplikowany, o czym poniżej.

Od czasu mego wyjazdu do Wilna w 1992 roku wiele się jednak w Polsce zmieniło. Po rozwiązaniu Sejmu i dymisji rządu Hanny Suchockiej wybory wygrała koalicja SLD–PSL, ona też utworzyła rząd. A teraz jeszcze prezydent… Czułem, że jako ambasador straciłem w kraju polityczne poparcie, że będę musiał firmować politykę zagraniczną, z którą być może trudno mi będzie się pogodzić. Zdecydowanie najlepszym rozwiązaniem wydawało mi się oddanie się do dyspozycji ministra spraw zagranicznych i powrót do kraju. Tymczasem w minorowym nastroju udałem się na bankiet z Williamem Perrym.

Ku mojemu zaskoczeniu okazało się, że jestem na tym przyjęciu w centrum zainteresowania niewiele mniejszym niż sam Perry. Wszyscy ambasadorowie państw zachodnich, a także Perry pytali mnie o wynik wyborów prezydenckich w Polsce. Pytali, kto to właściwie jest ten postkomunista Kwaśniewski, jednak o wiele bardziej interesowało ich to, czy zmiana władzy w Polsce będzie oznaczała zmianę kursu polityki zagranicznej, czy

Polska przestanie aspirować do członkostwa w NATO i Unii Europejskiej. Wyraziłem przekonanie, że nie. Bez względu na to, kto w Polsce będzie rządził, dążenie do integracji z Zachodem pozostanie nadrzędnym celem polskiej polityki zagranicznej. A, jeśli tak – oddychali z ulgą moi rozmówcy – to w porządku, niech sobie prezydentem będzie Kwaśniewski.

Na drugi dzień dostałem depeszę od ministra Bartoszewskiego. Tłumaczył mi, że on oraz minister Milczanowski podali się do dymisji, ale byli oni „ministrami prezydenckimi" wyznaczonymi na te stanowiska przez prezydenta Wałęsę[1]. Mojej dymisji minister Bartoszewski nie przyjął. Pozostaję więc ambasadorem w Wilnie, i „niech sobie prezydentem będzie Kwaśniewski".

Uprzedzając dalszy bieg wydarzeń – był. Przez dziesięć lat. I był to okres znakomitej prezydentury.

Pierwszy służbowy, ale przy okazji osobisty kontakt z prezydentem Kwaśniewskim miałem już wkrótce, gdy przybył z oficjalną wizytą do Wilna. Myślę, że obydwaj przyglądaliśmy się sobie z zaciekawieniem i mocno ograniczonym zaufaniem. Prywatnie prezydent wydał mi się, w przeciwieństwie do swego poprzednika, człowiekiem miłym i bardzo bezpośrednim. Co innego, część jego otoczenia, ale mniejsza o to. Z rozmów z prezydentem zorientowałem się, że zamierza on kontynuować w sprawie Litwy politykę swego poprzednika, a równocześnie widziałem, że jest od niego bardziej otwarty, lepiej dogaduje się z socjaldemokratami, którzy wówczas rządzili na Litwie.

Miałem wśród przedstawicieli litewskich elit władzy wielu przyjaciół, na których Kwaśniewski zrobił jak najlepsze wrażenie. Istotnie, prezydent Kwaśniewski, jak się miało okazać, wbrew temu, co w Polsce stało się paskudnym zwyczajem, że kadencję zaczyna się co najmniej od dezawuowania poprzedników i ich polityki, w sprawach wschodnich kontynuował politykę Wałęsy, solidarnościowych rządów i ich ministrów spraw zagranicznych. Kontynuował i szedł znacznie dalej, ale w tym samym, raz wytyczonym kierunku.

Jaki to był kierunek? Polityka wschodnia była szczególnie trudnym fragmentem naszej polityki zagranicznej i należało go dodatkowo prowadzić w sposób dający się pogodzić z całą polityką zagraniczną. Nasza

[1] Według tzw. Małej Konstytucji, ministrowie spraw zagranicznych, spraw wewnętrznych i obrony narodowej musieli być zaakceptowani przez prezydenta.

pozycja na Zachodzie w dużej mierze zależała od tego, jak poradzimy sobie na Wschodzie. I odwrotnie. Nasze sukcesy polityczne na Wschodzie były w dużej mierze uzależnione od tego, jaka jest nasza pozycja na Zachodzie.

Po 1989 roku przed polską polityką zagraniczną stanęły bardzo trudne zadania. Dzisiejsi radykałowie o tym nie wiedzą lub nie pamiętają, ale Polska była wciąż członkiem Układu Warszawskiego i RWPG. Układ Warszawski formalnie został rozwiązany dopiero 1 lipca 1991 roku, RWPG oficjalnie też dotrwało do tego roku, choć nie funkcjonowało już wcześniej. Na naszym terytorium stacjonowała radziecka Północna Grupa Wojsk. Za wschodnią granicą budziły się ujarzmione narody, a temu przebudzeniu towarzyszyło z reguły budzenie się nacjonalizmów. Z zasady mało przyjaznych Polsce, a już na pewno niebezpiecznych dla polskich mniejszości. Ta ostatnia też, jeśli nawet nie komplikowała sprawy, to z całą pewnością jej nie ułatwiała. W dodatku zasadnie można się było obawiać, że jest ona czasem manipulowana przez służby radzieckie. Pomijając już życiorysy najbardziej aktywnych i radykalnych liderów naszej mniejszości, ich jawna działalność musiała budzić sprzeciw. Jeśli idzie o te życiorysy, niech wystarczy przypomnienie, że jednym z najbardziej radykalnych działaczy polskich na Białorusi był pułkownik w stanie spoczynku wojsk KGB, na Litwie wśród działaczy radykalizmem wyróżniali się: były instruktor wydziału kontroli partyjnej KPZR, były zastępca dyrektora radzieckiego więzienia do spraw polityczno-wychowawczych, były szef działu propagandy partyjnego dziennika, w dodatku zdemaskowany przez Litwinów jako agent KGB ps. Janek. Nie chcę tu lustrować polskich radykalnych działaczy, dość powiedzieć, że wiedza o ich przeszłości kazała w relacjach z nimi zachować pewną ostrożność, mimo że teraz z ust im nie schodziły słowa „Bóg, honor i ojczyzna". Jak wspomniałem, od mrocznej nieraz przeszłości gorsza była aktualna i najzupełniej jawna działalność polskich działaczy. Gdy w litewskiej Radzie Najwyższej głosowano nad Aktem Niepodległości Litwy, jedynymi, którzy za nim nie głosowali, byli deputowani polscy, wśród nich późniejszy lider polskiej mniejszości, hołubiony w Warszawie przez polską prawicę i wspierany finansowo przez Wspólnotę Polską Ryszard Maciejkianiec. Aby oddać sprawiedliwość, przypomnieć trzeba, że za niepodległością Litwy głosowali trzej polscy deputowani do Rady Najwyższej: Czesław Okińczyc, Zbigniew Balcewicz i Medard Czobot, uważani przez pozostałych polskich działaczy niemal

za zdrajców. W czasie puczu Janajewa część polskich działaczy poparła puczystów i próbowała ogłosić autonomię rejonów solecznickiego i wileńskiego. Już tylko dla porządku należy dodać, że jeden z liderów polskiej mniejszości na Litwie, wcześniej docent w Instytucie Naukowego Ateizmu i deputowany do Rady Najwyższej ZSRR, gdy tylko rozpoczęły się ruchy niepodległościowe w republikach radzieckich, zaproponował utworzenie z terenów Litwy, Białorusi i Ukrainy, należących przed II wojną światową do Polski, Wschodniopolskiej Republiki Radzieckiej, oczywiście w składzie ZSRR. Można przypuszczać, że skoro KGB go za to nie zamknęło, to widocznie nie było tą propozycją zaskoczone. Po latach, już na niepodległej Litwie, tenże działacz na łamach finansowanej przez „Wspólnotę Polską" gazety Związku Polaków na Litwie litewskim Polakom stawiał za wzór Serbów bośniackich…

Przypomnieć też trzeba, że wtedy gdy Litwini bojkotowali pobór do Armii Radzieckiej, bojkot ten był najsłabszy w rejonach zamieszkanych przez mniejszość polską.

Polską politykę wschodnią komplikowało i utrudniało również to, że prawica i środowiska kresowe gotowe były bezkrytycznie poprzeć wszelkie postulaty i żądania liderów mniejszości polskiej, w tym postulat autonomii, absolutnie nie do przyjęcia dla małej i doświadczonej latami radzieckiej dominacji Litwy.

Minister spraw zagranicznych Krzysztof Skubiszewski i przewodniczący sejmowej komisji spraw zagranicznych Bronisław Geremek, z poparciem kolejnych premierów i prezydenta Wałęsy podjęli tu dość skomplikowaną grę. Utrzymując formalnie względnie poprawne stosunki z wciąż istniejącym ZSRR, negocjowano z nim rozwiązanie Układu Warszawskiego i wyprowadzenie z Polski wojsk radzieckich, równocześnie wspierano dążenia niepodległościowe Litwinów czy Ukraińców, a zamieszkałym za wschodnią granicą Polakom próbowano zagwarantować prawa na poziomie wyznaczonym przez standard europejski.

ZSRR nie uznawał niepodległości Litwy i próbował ją stłumić siłą, acz czynił to niekonsekwentnie i bez jasnego chyba planu. Powszechnie znany jest dramatyczny epizod pod wieżą telewizyjną w Wilnie czy prowokacje na granicach republiki. I tu, i tu polała się krew. Wszystko to było groźne, ale zarazem mało konsekwentne. Kierownictwo radzieckie chyba samo nie bardzo wiedziało, co robić. Używać siły czy nie używać? Prowokacji i drobnych incydentów nie brakowało, ale przecież ostatecznie

nie zdobyto się na inwazję. Nawet stacjonujące na Litwie dywizje nie wyszły z koszar. Imperialne mocarstwo dogorywało, ale wciąż było niebezpieczne i, co gorsza, nieprzewidywalne. Uznanie niepodległości Litwy Moskwa traktowałaby jako akt wrogi. Dlatego poza daleką Islandią, nikt na to się nie zdobył. Ani Stany Zjednoczone, ani mocarstwa europejskie, ani Polska. ZSRR trawiony już śmiertelną chorobą dogorywał, ale wciąż przecież był mocarstwem nuklearnym, którego dywizje stacjonowały w Polsce, w NRD, w Czechosłowacji. W tym czasie do Polski przybył i zakwaterował się w Zajeździe Napoleońskim na obrzeżach Warszawy litewski minister spraw zagranicznych Algirdas Saudargas wraz z Czesławem Okińczycem z ewentualną misją tworzenia litewskiego rządu na uchodźctwie, gdyby w Wilnie funkcjonowanie rządu okazało się niemożliwe. Na szczęście, okazało się to niepotrzebne.

Był to zdecydowanie najtrudniejszy okres polskiej polityki zagranicznej i tym samym najtrudniejszy egzamin dla polskiej dyplomacji. Nie wypadł on chyba najgorzej.

Sytuację znacznie uprościło formalne rozwiązanie ZSRR, które nastąpiło 8 grudnia 1991 roku. Już trzy miesiące wcześniej, 6 września 1991 roku jelcynowska Rosja uznała niepodległość Litwy.

Po nawiązaniu stosunków dyplomatycznych z Litwą zostałem mianowany pierwszym ambasadorem Rzeczypospolitej w tym kraju. Pierwszym w ogóle, przed wojną do 1938 roku Polska i Litwa bowiem w ogóle nie utrzymywały stosunków dyplomatycznych, a gdy je wreszcie nawiązano, w Warszawie i Kownie utworzono przedstawicielstwa dyplomatyczne w randze nie ambasad, ale jedynie poselstw. Pierwszym (i jedynym) polskim posłem w Kownie był Franciszek Charwat.

Gdy przyjechałem na Litwę z końcem maja 1992 roku, wokół gmachu parlamentu stały jeszcze barykady, zabarykadowany też pobliski Most Zwierzyniecki. Nastroje były adekwatne do klimatu barykad i poczucia zagrożenia, choć Związek Radziecki już nie istniał. W Wilnie, w tak zwanym Miasteczku Północnym stacjonowała jednostka armii rosyjskiej, pod Wilnem rosyjska jednostka pancerna, w Kownie dywizja desantowa, a druga w Kłajpedzie. Co z polskiego punktu widzenia było ważne, w zamieszkałych w większości przez Polaków rejonach wileńskim i solecznickim rządzili litewscy komisarze, samorządy rozwiązano bowiem po puczu Janajewa, kiedy to ich liderzy opowiedzieli się za „odnowionym" przez Janajewa Związkiem Radzieckim i próbowali ogłosić autonomię.

Komisarze po swojemu rozumieli litewską rację stanu i byli przekonani, że nic nie służy jej tak dobrze, jak rugowanie śladów polskości, nękanie polskiego szkolnictwa, osadzanie na sprywatyzowanej ziemi litewskich kolonistów zamiast miejscowych Polaków. Nawiasem mówiąc, podobnie polską rację stanu na Kresach rozumiano w II Rzeczpospolitej. Widać w podobnych sytuacjach ludzie i całe narody zachowują się podobnie. Utworzono specjalną Telewizję Litwy Wschodniej, której nachalne propagandowe programy miały wesprzeć integrację Litwy Wschodniej, jak Litwini oficjalnie nazywali Wileńszczyznę z Litwą. Do akcji obok urzędników wkroczyli też naukowcy, ale na ogół drugiego i trzeciego sortu, którzy dowodzili, że Polacy na Litwie, to spolonizowani Litwini, którym trzeba pomóc w powrocie do litewskich korzeni… Głupoty, nacjonalizmu i zaciekłości nie brakowało i po drugiej stronie. Wykształceni w aparacie partyjnym KPZR potomkowie najbiedniejszych, najsłabiej wykształconych mieszkańców Wileńszczyzny próbowali grać wobec Litwinów rolę polskich panów, wyśmiewając i lekceważąc wszystko co litewskie, państwa litewskiego nie wyłączając. To, co z polskiej perspektywy wyglądało mocno groteskowo, z litewskiej musiało co najmniej denerwować.

Trzeba pamiętać, że polska ludność Wilna i Wileńszczyzny w czasie wojny i bezpośrednio po niej poniosła ciężkie ofiary. Poniosła je w czasie pierwszej okupacji radzieckiej, gdy masowe były aresztowania i zsyłki na Sybir. Później doświadczyła ciężaru okupacji niemieckiej, na koniec terroru po kolejnej okupacji radzieckiej po 1944 roku. Po 1945 roku tysiące Polaków, w tym większość inteligencji wyjechała z radzieckiej już Litwy do Polski. To wileńskie środowisko naukowe utworzyło uniwersytet w Toruniu, to w dużej mierze wilnianie zasiedlili Gdańsk, Olsztyn i wiele innych miast Warmii, Mazur i Pomorza. Kolejna fala wyjazdów z Wilna i okolic do Polski zaczęła się wraz z masową repatriacją z ZSRR po 1956 roku, kiedy Litwę opuściły kolejne tysiące Polaków, w tym także ci, którzy już po wojnie ukończyli polskie szkoły na Litwie. Została ludność najbiedniejsza, najsłabiej wykształcona, choć na pewno mocno przywiązana do religii i polskiej tradycji. Można bez odrobiny przesady stwierdzić, że społeczność polska na Litwie po 1956 roku miała, nie ze swej winy, mocno zdeformowaną strukturę społeczną. Brakowało przede wszystkim inteligencji. Awans społeczny i materialny w warunkach ZSRR był możliwy głównie przez kariery partyjne i służbę w KGB, milicji i wojsku. Nic też dziwnego, że w tych strukturach Polacy byli mocno nadreprezentowani.

Sprzyjała temu polityka narodowościowa ZSRR, który obawiając się litewskich dążeń do niepodległości wspierał w Litewskiej Socjalistycznej Republice Radzieckiej wszelkie mniejszości, w tym przede wszystkim Polaków. To na Litwie, w czasach radzieckich w ponad 120 szkołach nauczanie odbywało się po polsku, podczas gdy na sąsiedniej Białorusi, gdzie mniejszość polska była dwukrotnie liczniejsza, po 1950 roku nie było żadnej szkoły, z polskim językiem nauczania. Nie było takiej potrzeby. Moskwa nie obawiała się separatystycznych dążeń Białorusi, nie miała też interesu we wspieraniu, na złość Białorusinom mniejszości polskiej. Na Litwie miała. I robiła to nadzwyczaj skutecznie.

Gdy przyjechałem na Litwę jako ambasador, obowiązującą walutą były radzieckie ruble, zabarykadowany parlament nie był Sejmasem, tylko wciąż Radą Najwyższą, a w jego składzie zasiadali jeszcze ci polscy deputowani, którzy nie głosowali za Aktem Niepodległości Litwy. Stan litewskiej gospodarki był fatalny, wszak do niedawna była ona częścią gospodarki Związku Radzieckiego, powiązana wieloma więzami z pozostałymi republikami, więzami, które teraz uległy zerwaniu. Litwa nie miała surowców energetycznych, a Rosja wprowadziła blokadę gospodarczą. Rujnowało to resztki litewskiego przemysłu, ale było też dotkliwie odczuwane przez mieszkańców miast, którzy w zimie 1992/1993 mieszkać musieli w nieogrzewanych mieszkaniach i pozbawieni byli ciepłej wody. Nieogrzewane były budynki rządowe, a urzędnicy siedzieli za biurkami w paltach lub kożuchach. W sklepach brakowało towarów. W wielu sklepach część bardziej atrakcyjnych towarów sprzedawana była za dolary. Natomiast rozkwitały bazary. Były one jedynym miejscem, gdzie można było kupić przede wszystkim żywność, ale także chyba wszystkie inne towary, broni palnej nie wyłączając. W Wilnie powstawały dopiero nieśmiało pierwsze prywatne restauracje i kawiarnie.

Litwini w mało sprzyjających okolicznościach zewnętrznych musieli swoje państwo zorganizować od podstaw dosłownie w każdej dziedzinie. Musieli wprowadzić swoją walutę i zapanować nad jej kursem, stworzyć system bankowy. Musieli zorganizować samodzielną gospodarkę z czegoś, co dotąd było tylko fragmentem większej całości – gospodarki radzieckiej.

Znaczna część litewskiego przemysłu przed rozpadem ZSRR pracowała na potrzeby armii radzieckiej, teraz nie miała co ani z czego produkować. Trzeba było od nowa stworzyć przemysł. Na wsi rozpadały się

kołchozy, trzeba było od nowa stworzyć rolnictwo. Od podstaw trzeba było zorganizować siły zbrojne, policję, służby specjalne, służby ochrony granic. Trzeba było uporządkować szkolnictwo, służbę zdrowia. Krótko mówiąc, od podstaw trzeba było zbudować i zorganizować państwo. Ale chyba najtrudniejszym zadaniem, jakie stanęło przed litewskimi elitami, było przekształcić mieszkańców Litwy, których większość nie znała innych czasów niż radzieckie, w obywateli wolnego, europejskiego państwa. Było to zadanie może najtrudniejsze. Odzyskanie niepodległości, jak to zwykle bywa w historii, połączone jest z uczuciem, które trafnie Juliusz Kaden-Bandrowski nazwał kiedyś „radością z odzyskanego śmietnika". Tej radości towarzyszy entuzjazm, żywiołowe manifestowanie patriotyzmu, który łatwo przekracza swe granice, przechodząc w nacjonalizm. Ale towarzyszą jej także frustracje. Strach przed jego ponowną utratą. A jeśli odzyskany śmietnik jest różny od wyśnionego ideału, to ktoś temu jest winien. Trzeba więc szukać winnego. Ta radość na ogół nie pozwala się dzielić śmietnikiem z innymi. To nasz śmietnik i nasza radość. Litwa dla Litwinów! Tak jak bywało i bywać gdzieniegdzie znów zaczyna „Polska dla Polaków". Inspekcje Języka Litewskiego tropiły polskie szyldy na jedynej polskiej księgarni, poważnie rozważano, czy gazeta „Kurier Wileński" może nosić taki tytuł, czy nie powinien on brzmieć „Kurier Vilniuski". Te nastroje i działania na Litwie spotkały się z niepokojem całej społeczności polskiej i racjonalizowały jawną nielojalność części jej liderów. Ta nielojalność była faktem. Trudno dziś dociekać, w jakim stopniu ta nielojalność była efektem tęsknoty za ZSRR, w jakim stopniu emanacją polskiego nacjonalizmu czy reakcją obronną na objawiający się żywiołowo litewski nacjonalizm. Przez następne dziesięciolecia zapewne będą badać i spierać się o to historycy. Mam podstawy sądzić, że działały tu wszystkie wymienione czynniki. I wszystkie one wzajemnie się wspierały i nakręcały. Nielojalność mniejszości wzmacniała litewski nacjonalizm. Nacjonalizm budził lęk mniejszości i uzasadniał jej nielojalność. Na wszystko, po obydwu stronach nakładała się jeszcze pamięć historyczna, rachunki prawdziwych, czasem wyolbrzymionych, a czasem wręcz urojonych krzywd, coś, co skłania do „polityki historycznej", prawdziwego przekleństwa Europy Środkowej i Wschodniej.

Do tego wszystkiego należy dodać, że w Polsce, która dopiero zupełnie niedawno odzyskała swój „śmietnik", poczucie solidarności plemiennej z rodakami za wschodnią granicą było bardzo silne, a głęboko

zakorzeniony mit Kresów utrudniał racjonalne myślenie. W dodatku znajomość realiów litewskich była w społeczeństwie polskim znikoma. Wszystko to składało się na warunki, w jakich trzeba było budować stosunki polsko-litewskie. Warunki niezwykle skomplikowane.

Unormowanie stosunków polsko-litewskich, którego finałem miało być podpisanie traktatu, wymagało przyjęcia pewnych ogólnych założeń. Pierwszym z nich było generalne założenie naszej polityki zagranicznej, że granice w naszej części Europy, ukształtowane po II wojnie światowej traktujemy jako ostateczne i niepodlegające dyskusji. Przyjęcie innego założenia byłoby ze strony polskiej czystym szaleństwem. Chcąc mieć granice zachodnie uznane za ostateczne, musimy za takie uznawać także granice wschodnie. Już to spotykało się z kontestacją niektórych polityków narodowej prawicy i przedstawicieli środowisk kresowych, którzy uważali to za błąd. Przekonywali, że granicę polsko-litewską można ostatecznie uznać i Litwinom wspaniałomyślnie podarować Wilno, ale dopiero wtedy, gdy Litwini zgodzą się na polski okręg autonomiczny na Litwie. Uznanie granicy chcieli uważać za argument przetargowy, a nie punkt wyjścia. Nie przychodziło im do głowy, że Niemcy mogliby na podobnej zasadzie „podarować" nam Wrocław, pod warunkiem utworzenia autonomicznego okręgu niemieckiego na Opolszczyźnie. Założenie drugie polegało na tym, że nie będziemy uprawiać czegoś, co dziś nazywa się polityką historyczną. Przyjęliśmy, że zadaniem polityków i dyplomatów jest zajmowanie się teraźniejszością i budowanie przyszłości, a nie negocjowanie ocen historycznych. Już to założenie budziło sprzeciwy zarówno polskiej prawicy narodowo-katolickiej, jak i Litwinów, którzy upierali się, że w traktacie musi być potępiona „agresja Żeligowskiego".

Założeniem trzecim było udzielenie pomocy Polakom żyjącym na Litwie w ich staraniach o pełnię praw należnych mniejszościom narodowym w Europie. Równocześnie zakładano, że nie będzie się wspierać ich nadmiernych żądań, wykraczających poza europejski standard, w szczególności dążeń do rozbicia unitarnego charakteru państwa litewskiego poprzez utworzenie autonomii polskiej. Dodatkowym kryterium politycznym, ale zarazem moralnym przy ocenie, czy konkretne żądanie wspierać, czy nie, było pytanie, czy w Polsce gotowi byliśmy spełnić podobne żądanie zwłaszcza mniejszości niemieckiej, ale także białoruskiej czy ukraińskiej.

Nie trzeba dodawać, że Polska odrzucała zdecydowanie w relacjach z mniejszościami narodowymi zasadę wzajemności, stosowaną w Europie

przed II wojną światową. Zasada ta czyniła wzajemnie z mniejszości narodowych zakładników polityki innego państwa. Współcześnie zdecydowanie odrzuca się tę zasadę, słusznie uważając, że nie można reglamentować praw swoich obywateli innej narodowości w zależności od tego, jak inne państwo traktuje swoich obywateli narodowości polskiej.

Sprawy polskiej mniejszości na Litwie były zawsze ważnym elementem stosunków polsko-litewskich. Żaden polski rząd nie może nie wspierać polskiej mniejszości na Litwie czy gdziekolwiek indziej, chodzi jednak o to, jak to robi i jakie są granice tego wsparcia.

Naszym rodakom na Litwie staraliśmy się tłumaczyć, że są obywatelami Litwy, na Litwie żyją i ich pomyślność zależy w dużej mierze od pomyślności Litwy. Tłumaczyliśmy też, że najlepszym prezentem, jaki możemy im zrobić, to zbudowanie dobrych, przyjacielskich relacji między Wilnem a Warszawą. Bo gdy te relacje będą dobre, ich problemy rozwiązywane będą szybciej i lepiej. A tych problemów litewscy Polacy mieli niemało. Prywatyzacja i zwrot ziemi na terenach zamieszkałych przez Polaków postępowały wolniej, niż w innych częściach Litwy. Nie było to tylko wynikiem zaniedbań czy nawet celowych działań komisarzy działających tam po rozwiązaniu samorządów. Bo takie działania ewidentnie miały miejsce. Ale przyczyn opóźnienia zwrotu ziemi było więcej. O ile w przedwojennej Litwie przeprowadzono reformę rolną i komasację gruntów, to na terenach należących do II Rzeczypospolitej tego nie zrobiono, w wyniku czego grunty były maksymalnie rozdrobnione. Poza tym, przez okres ponad pięćdziesięciu lat zmieniło się wykorzystanie ziemi. W miejsce polnych dróg powstawały szerokie asfaltowe ulice. Tam gdzie kiedyś były pola uprawne lub łąki, wybudowano liczne budynki użyteczności publicznej, zakłady przemysłowe. Najwięcej zmieniło się w okolicach dużych miast. Wilno, które w latach 30. XX wieku, będąc prowincjonalnym miastem wojewódzkim, liczyło nieco ponad 130 tysięcy mieszkańców, do początku lat 90. zwiększyło ponadczterokrotnie ich liczbę i liczyło już ponad pół miliona mieszkańców. Towarzyszył temu terytorialny rozrost miasta: na terenach podwileńskich wsi, w większości zamieszkałych przez Polaków, powstały nowe dzielnice mieszkaniowe i zakłady przemysłowe. Bezpośredni zwrot ziemi nie był więc możliwy, trzeba było szukać terenów zastępczych. Nie było to łatwe i wywoływało liczne konflikty i frustracje.

Ludność polska, należąca do najsłabiej wykształconych i najuboższych zagrożona była bezrobociem bardziej od innych mieszkańców Litwy. Trudniej radziła sobie w czasach transformacji. W dodatku wielu

Polaków, zwłaszcza zamieszkałych na pograniczu Litwy i Białorusi, nie znało języka litewskiego.

Polskie szkolnictwo na Litwie istniejące tu przez cały okres radziecki odziedziczyło po nim dość marną bazę materialną. Wiele budynków wymagało remontu, brakowało wyposażenia pracowni, polskich książek w szkolnych bibliotekach. Nie brakowało jednak wtedy uczniów. Ten problem pojawi się znacznie później.

Przy radzieckich domach kultury działały na Wileńszczyźnie polskie zespoły, a ich kierownicy mieli państwowe etaty. Wraz z upadkiem Związku Radzieckiego to się skończyło. Polacy uznali to za litewską represję, choć taki sam los spotkał też litewskie domy kultury. Obiektywnie jednak patrząc, był to niewątpliwie poważny cios dla polskiej kultury. Chociaż, w dużej mierze dzięki pomocy z Polski i ofiarności miejscowych społeczników udało się dość szybko tkankę zespołów ludowych odbudować.

W tych warunkach, doraźnie reagując na wydarzenia, rozpoczęto negocjowanie traktatu. Kolejne rundy negocjacji były wydarzeniami politycznymi na Litwie, zajmowały się nimi czołówki gazet i programy informacyjne w telewizji. W Polsce nie przyciągały one takiej uwagi. Te negocjacje to temat na odrębne opracowanie. Dość powiedzieć, że traktat został parafowany w Warszawie przez ministrów spraw zagranicznych Andrzeja Olechowskiego i Povilasa Gylysa, a podpisany uroczyście w Wilnie 26 kwietnia 1994 roku przez prezydentów Lecha Wałęsę i Algirdasa Brazauskasa. Jak wiadomo, traktat nie odnosi się w żaden sposób do „agresji Żeligowskiego". Podpisanie traktatu w Polsce zostało przyjęte dość obojętnie jako coś oczywistego. Na Litwie podpisanie traktatu przyjęto generalnie z ulgą. Myśmy sobie z tego na ogół nie zdawali sprawy, ale Litwini się nas bali. Bali się, może nie tego, że będziemy żądali zwrotu Wilna, ale na pewno tego, że być może będziemy się domagać zwrotu mienia pozostawionego na Litwie przez Polaków. Bali się, że traktując swoją mniejszość jako swoistą V kolumnę, wykorzystując swą przewagę gospodarczą, kulturalną i demograficzną, będziemy znów Litwę polonizować. Te obawy, w dużej mierze irracjonalne, były wśród Litwinów dość powszechne. Podobne lęki wobec Niemców były w Polsce powszechne jeszcze w latach 60. czy nawet 70. ubiegłego wieku.

Oczywiście ekstremiści po obu stronach granicy oprotestowali traktat. Nacjonalistyczna prawica litewska nie mogła darować, że nie potępił on „agresji Żeligowskiego" oraz że dawał jej zdaniem zbyt duże prawa

polskiej mniejszości. W Polsce próbę storpedowania traktatu podjęto już po jego parafowaniu, domagając się w petycji podpisanej, o dziwo, przez niektórych posłów PSL i SLD i chyba za wiedzą premiera Pawlaka, dopisania do traktatu kilku artykułów, w tym uznania przez władze litewskie Polskiego Uniwersytetu w Wilnie. Wyjaśnijmy: „Uniwersytetu", który nie był w stanie spełnić najbardziej elementarnych standardów wymaganych od szkół wyższych. Po interwencji ministra Olechowskiego przewodniczący Klubu Poselskiego SLD Aleksander Kwaśniewski nakazał swym posłom wycofanie ich podpisów. To samo z posłami PSL zrobił premier Waldemar Pawlak.

Najbardziej radykalni polscy działacze na Litwie okrzyknęli nawet traktat „nowym paktem Ribbentrop-Mołotow", choć mam wątpliwości, czy wiedzieli, czego ten pakt dotyczył. Pewien ksiądz przybyły z Polski na łamach wspominanej już „Naszej Gazety" wyjaśnił litewskim Polakom, że traktat to wspólne dzieło lóż masońskich z Warszawy i Wilna.

Mimo tych ekscesów podpisanie traktatu rozpoczęło nowy etap w stosunkach polsko-litewskich.

Po obydwu stronach granicy demonstrowano wzajemną przyjaźń. Przy okazji wizyt na najwyższych szczeblach podkreślano wielokrotnie, że „stosunki polsko-litewskie są najlepsze w całych naszych dziejach". Nawiasem mówiąc, było to nieco ahistoryczne. Do dziś nie wiem, czy chodziło o okres liczony od poślubienia przez Kazimierza Wielkiego córki Giedymina Aldony, czy od unii w Krewie, od unii lubelskiej, czy też tylko chodzi o historię najnowszą, o okres od 1918 roku? Mniejsza jednak o precyzję tego określenia. Oddawało ono intencję i wysoką ocenę poziomu wzajemnych stosunków. Nawiasem mówiąc, w tym okresie stosunki polsko-litewskie były stawiane w Europie za wzór. Aleksander Kwaśniewski dobre stosunki z Litwą uczynił ważnym fragmentem swojej polityki wschodniej. Wprawdzie jego historyczne zasługi są widoczne zwłaszcza w polityce ukraińskiej, ale jego zasługi dla stosunków polsko-litewskich są nie mniejsze. Nie wiem, czy Aleksander Kwaśniewski czytał paryską „Kulturę", czy jej nie czytał. Politykę wschodnią prowadził tak, jakby czytał i jakby był najwierniejszym uczniem Jerzego Giedroycia)[2].

Dwie kadencje prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego to okres, w którym nie tylko Polskę przyjęto do NATO i Unii Europejskiej, ale to

[2] Wiem to od samego Jerzego Giedroycia, jak bardzo cenił on Aleksandra Kwaśniewskiego i jego aktywność w polityce wschodniej.

także najlepszy okres w naszej polityce wschodniej. Później już było tylko gorzej. Prezydent Lech Kaczyński wprawdzie często odwiedzał Litwę, ale bez jakiegokolwiek widocznego efektu politycznego tak w stosunkach dwustronnych, jak i w szerszym spektrum polityki zagranicznej. Nieudane i mało poważne próby zbudowania antyrosyjskiego bloku od Litwy, przez Ukrainę, po Gruzję z całą pewnością nie są realizacją koncepcji Giedroycia, choć tak bywają nazywane.

Dziś stosunki polsko-litewskie są złe, choć obydwa państwa należą do NATO i Unii Europejskiej. Co się stało? Problem w tym, że właśnie nic się nie stało. W każdym razie nic nowego. Zmienił się tylko styl uprawiania polityki. Kością niezgody jest mniejszość polska na Litwie. I właściwie tylko to.

Przypomnijmy. Mniejszość polska na Litwie liczy ponad 200 tysięcy osób. To ponad 7 procent w skali całego państwa. Ale w przyległych do stolicy rejonach wileńskim i solecznickim to ponad 60 procent. W samym Wilnie Polacy stanowią blisko 20 procent mieszkańców. Funkcjonuje ponad sto szkół z polskim językiem nauczania, jest polonistyka na Uniwersytecie Wileńskim i na Uniwersytecie Pedagogicznym. Działa w Wilnie filia Uniwersytetu Białostockiego. Nigdzie poza Polską nie ma tak rozbudowanego polskiego systemu edukacji. Polacy mają kilkadziesiąt rozmaitych organizacji społecznych, klubów, stowarzyszeń i fundacji, w tym najliczniejsze stowarzyszenie, jakim jest Związek Polaków na Litwie. Mają partie polityczne. Najsilniejsza z nich, Akcja Wyborcza Polaków na Litwie, jest reprezentowana w parlamencie i wchodzi nawet w skład aktualnie rządzącej koalicji. Przez ostatnie ćwierć wieku nastąpiła też w znacznym stopniu wymiana pokoleniowa polskich działaczy.

W sporach polsko-litewskich ostatnich lat podnoszone były stale te same niejako „dyżurne" problemy. Problem pierwszy to pisownia polskich nazwisk. Problem drugi, tablice z polskimi nazwami miejscowości i ulic. Problem trzeci to rzekoma lituanizacja polskiego szkolnictwa.

Każdy z tych problemów wymaga odrębnego omówienia. Negocjując traktat, nie mieliśmy wątpliwości, że przedstawiciele mniejszości polskiej na Litwie, a litewskiej w Polsce muszą mieć prawo do posługiwania się nazwiskami w ich oryginalnej polskiej lub litewskiej formie. Dotąd litewskie nazwiska w Polsce używane były w formie spolszczonej (na przykład Litwin Makauskas nazywał się Makowski), a na Litwie Polacy mieli nazwiska zmienione w wersji litewskiej (na przykład Polak Mincewicz nazywał

się Mincevicius). Ekspertyzy językoznawcze, wykonane i w Polsce, i na Litwie mówiły o „brzmieniu i pisowni" nazwisk. Nie wiem, czy tu nie zaczynało się zapętlenie bez wyjścia. Co to znaczy zapisanie „nazwiska w brzmieniu języka ojczystego"? Czy chodzi o to, by nazwisko polskie na Litwie (i litewskie w Polsce) tak zapisać w języku litewskim, by po polsku czytało się prawidłowo, czy też tak, by Litwin przeczytał je prawidłowo po polsku („w brzmieniu języka" polskiego)? W alfabecie litewskim nie ma litery „w", jest tylko „v". Nie ma „ą" ani „ę", „ć", „ź", „ż". Język litewski nie zna też „rz", „sz", „cz". Głoski „sz" i „cz" zapisuje się podobnie jak w języku czeskim, przez „s" i „c" z „daszkiem", czyli „š" i „č". Poza tym, w języku litewskim każde nazwisko ma trzy formy: jedną męską i dwie żeńskie – odrębną dla kobiet zamężnych, odrębną dla panien. Okazało się też, że mogą się zdarzyć przypadki, kiedy brzmienie i pisownia będą nie do pogodzenia, i co wtedy?

Ostatecznie w art. 14 traktatu zapisano, że przedstawiciele mniejszości mają prawo między innymi do „używania swych imion i nazwisk w brzmieniu języka mniejszości narodowej; szczegółowe regulacje dotyczące pisowni imion i nazwisk zostaną określone w odrębnej umowie".

Wydawało się, że załatwiono rzecz najważniejszą. Litwini w Polsce i Polacy na Litwie nie będą mieli zniekształconych nazwisk. Wspomniany Makowski stanie się na powrót „Makauskasem", Mincevicius – „Mincevičem". Tyle że żona Makauskasa, jeśli będzie chciała, może się nazywać tak jak mąż Makauskas, a nie jak domaga się tego zasada języka litewskiego „Makauskienie", zaś „Mincewicz" będzie pisany przez „v" i „č". Jakiś postęp jest, ale to jeszcze nie to, o co chodzi.

Od czasu podpisania traktatu zapowiedzianej umowy nie zawarto. Mało tego, żadna ze stron nie przedłożyła drugiej stronie projektu takiej umowy o pisowni nazwisk. Jeśli nam tak bardzo zależy na uregulowaniu tej sprawy, to dlaczego nie przygotowaliśmy takiego projektu, tylko co jakiś czas żądamy od Litwinów, by sprawę tę uregulowali jednostronnie ustawą, i oburzamy się, że tego nie robią? Nawiasem mówiąc, wedle szacunków polskiego MSZ zmianą nazwiska na Litwie zainteresowanych jest podobno około 20 procent Polaków. A zatem około 80 procent nie jest tym zainteresowanych. Ten dyżurny argument, potwierdzający rzekome litewskie prześladowania polskiej mniejszości, podnoszony przez jej radykalnych liderów i wspierany gorliwie przez Polskę, jakoś przestał być aktualny, gdy Akcja Wyborcza Polaków na Litwie po ostatnich wyborach weszła w skład rządzącej Litwą koalicji.

Sprawa tablic z polskimi nazwami miejscowości i ulic jest inna. Na ten temat nic w traktacie nie ma. Gdy negocjowaliśmy traktat, na początku lat 90. XX wieku świadomie pominęliśmy ten temat. Sami baliśmy się dwujęzycznych tablic i napisów na Śląsku i Podlasiu. Dopiero kilka lat później, w ustawie o mniejszościach narodowych zapisano, że w miejscowościach, w których przedstawiciele mniejszości stanowią co najmniej 20 procent mieszkańców, takie tablice można instalować. Jak widać, do tego i my musieliśmy dojrzeć. Dwu, a nawet trójjęzyczne nazwy miejscowości to w Europie standard. Tak jest chociażby na pograniczu włosko-austriackim, francusko-niemieckim, a nawet na Zakarpaciu. Prędzej czy później Litwini będą też musieli na takie tablice zezwolić. Na razie mają opory. Aby zrozumieć ich źródło, wyobraźmy sobie, że w województwie mazowieckim, przyległym do stolicy, mieszka zwarcie ludność rosyjska, że stanowi na tym terenie nawet większość i w związku z tym całe Mazowsze pokrywają rosyjskie nazwy miejscowości, ulic, szyldy sklepów. Jakby tego było mało, wyobraźmy sobie, że w samej Warszawie mniejszość rosyjska stanowi 20 procent mieszkańców, a zatem wszystkie nazwy warszawskich ulic i placów obok zapisu polskiego mają też rosyjski. Łatwo byśmy się na to zgodzili? Przekonywałby nas argument, że taki jest europejski standard? Zamiast dąsać się na Litwinów, zamiast próbować na nich wymusić to konieczne przecież w dłuższej perspektywie ustępstwo, próbujmy ich przekonywać. Pokażmy dwujęzyczne gminy na Opolszczyźnie, pisane cyrylicą nazwy miejscowości na Podlasiu czy na Łemkowszczyźnie, których istnienie, choć zaakceptowane też nie bez obaw i oporów, przecież w jedność Polski nie godzi.

Kolejny dyżurny temat psujący stosunki polsko-litewskie to rzekome ograniczanie polskiego szkolnictwa na Litwie i jego lituanizacja. Rzeczywiście na Litwie, nie tylko na obszarach zamieszkałych przez Polaków na skutek niżu demograficznego zaczyna brakować uczniów i zamyka się szkoły. W Polsce zresztą też. Każda próba zamknięcia szkoły wywołuje z reguły protesty zatroskanych o swe zatrudnienie nauczycieli, a także rodziców pozostałej garstki uczniów. Nikt nie chce posyłać dzieci do szkoły dalej od swego miejsca zamieszkania, jeśli może posyłać je bliżej. Prawie wszędzie, gdzie szkoła jest likwidowana, powstają komitety protestacyjne. Protestujący przeciw zamknięciu szkoły zawsze mają jakieś argumenty. Gdy chodzi o szkołę polską na Litwie, natychmiast dochodzi argument dodatkowy, najmocniejszy, polityczny: Litwini likwidują polskie

szkolnictwo! Protestuje wówczas nie tylko społeczność lokalna, ale cała zorganizowana społeczność. Z takim protestem, nagłośnionym w Polsce, solidaryzuje się zaraz polska opinia publiczna, a ślad za nią głos zabierają politycy. Ostatnio Litwa zmodyfikowała programy szkół z nauczaniem w języku mniejszości narodowych. Dotąd wszystkie przedmioty, poza językiem litewskim, w szkołach polskich nauczane były po polsku. Po reformie w języku litewskim nauczane mają być jeszcze historia Litwy, geografia Litwy oraz podstawy nauki o społeczeństwie. Oprotestowano to jako próbę lituanizacji polskiej szkoły. Wywołało to fale oburzenia w Polsce. Oburzeni najczęściej nie zdawali sobie jednak sprawy z tego, że w Polsce w większości szkół mniejszości narodowych całe nauczanie, poza nauczaniem języka ojczystego, odbywa się po polsku. Tylko w niektórych szkołach mniejszości (w tym w szkołach litewskich) nauczanie odbywa się w języku mniejszości, poza nauczaniem języka polskiego, historii Polski, geografii Polski i podstaw wiedzy o społeczeństwie. To, co przedstawiano jako przykład narodowego ucisku w wykonaniu Litwinów, stosujemy w Polsce od lat i uważamy za coś zupełnie normalnego.

Okropnie się denerwujemy, gdy Rosja, mówiąc o Polsce i całej swej dawnej strefie wpływów w Europie, posługuje się terminem „bliska zagranica”. A czy my nie traktujemy Litwy (a ostatnio nawet Ukrainy) jako „bliskiej zagranicy”? Czy możemy się dziwić, że takie nasze zachowania drażnią Litwinów w najwyższym stopniu? Czy jest do pomyślenia, żeby do Polski, na Opolszczyznę przyjechała nieproszona kanclerz Merkel i aby tam pod kościołem zapewniała przedstawicieli niemieckiej mniejszości, że stosunki na linii Berlin–Warszawa zależeć będą od tego, jak polski rząd załatwi jakieś postulaty zgłoszone przez liderów tej mniejszości?

Protesty przeciw „lituanizacji” polskiego szkolnictwa na Litwie spowodowały, że na Litwę udał się nieproszony przez litewskie władze premier Donald Tusk. Po mszy w kościele św. Teresy przy Ostrej Bramie przemawiał na zaimprowizowanym wiecu. Zapewnił wileńskich Polaków, że stosunki polsko-litewskie będą odtąd takie, jak stosunek rządu litewskiego do litewskich Polaków. Pomijając to, że premier Polski jedzie do sąsiedniego państwa bez zaproszenia, że miesza się do sporu części obywateli tego państwa z jego władzami, zakwestionowano tym faktem podstawowe zasady naszych stosunków z Litwą.

Dotychczas mówiliśmy: jeśli stosunki polsko-litewskie będą dobre, to skorzystają na tym litewscy Polacy. Teraz powiedziano: stosunki

polsko-litewskie będą zależeć od stosunków rządu litewskiego z litewskimi obywatelami narodowości polskiej.

Dotychczas mówiliśmy, że będziemy pilnować, by nasza mniejszość miała zapewnione te prawa, które gwarantuje jej dwustronny traktat i europejski standard. Żądania wykraczające poza ten standard nie znajdą poparcia państwa polskiego. Teraz pokazano, że każde żądanie, każdy postulat liderów polskiej mniejszości, jeśli tylko zostanie w Polsce odpowiednio nagłośniony, zyska poparcie polskiej opinii publicznej i rządu, który chce się tej opinii przypodobać. Przy okazji złamano jeszcze jedną, ważną, choć niepisaną, ale powszechnie szanowaną przez pierwszych kilkanaście lat III RP zasadę, że polityki zagranicznej nie uzależnia się od aktualnych wewnętrznych potrzeb politycznych. Oczywiście obywatele mają prawo formułować pod adresem swego rządu najrozmaitsze żądania. Słuszne i niesłuszne. Mądre i zgoła niedorzeczne. Takie prawo mają też obywatele litewscy narodowości polskiej. Polacy na Litwie mogą, jeśli zechcą, domagać się nawet nauczania języka litewskiego po polsku. Ale nam co do tego? A już szczególnie co do tego premierowi Rzeczpospolitej!

* * *

Ostatnio na linii Warszawa–Wilno nieco się uspokoiło. Być może polski rząd zorientował się, że dał sobą manipulować liderom mniejszości polskiej, którzy gdy znaleźli się w rządzącej Litwą koalicji, porzucili znaczną część tych żądań, które Warszawa wspierała dotąd bezkrytycznie. Ale nawet jeśli taka będzie wola w Warszawie i w Wilnie, to naprawienie tego we wzajemnych stosunkach, co budowano z mozołem przez blisko dwadzieścia lat, a zepsuto w ostatnich latach, będzie trudne. Ale przecież jest możliwe.

Andrzej Majkowski

Ireneusz Bil

Działalność międzynarodowa Prezydenta RP Aleksandra Kwaśniewskiego w latach 1996–2005

Wstęp

Stosunki międzynarodowe w chwili objęcia urzędu Prezydenta RP przez Aleksandra Kwaśniewskiego w końcu 1995 roku zmieniały się dynamicznie. Rozpoczynał się proces przygotowań do rozszerzenia oraz pogłębienia integracji europejskiej i euroatlantyckiej. Procesy integracyjne objęły także państwa w Azji Południowo-Wschodniej – ASEAN i w Ameryce Południowej – NAFTA.

Coraz bardziej postępujące skostnienie i brak woli reform w ONZ i innych organizacji o zasięgu światowym powodowały, że nie potrafiły one podjąć działań na rzecz dostosowania się do nowej sytuacji globalnej.

Jednocześnie w wyniku szybkiego rozwoju gospodarczego wielu dotychczas peryferyjnych krajów zaczął się zmieniać tradycyjny układ sił światowych. Pojawiły się nowe potęgi gospodarcze – Chiny, Indie, Brazylia,

Meksyk. Umacniała się pozycja Unii Europejskiej, wzrastała światowa rola Stanów Zjednoczonych w procesie ugruntowującej się globalizacji.

Utrzymywały się jednak ogniska napięć na Bliskim Wschodzie, w Afganistanie, na niektórych obszarach Afryki. Pojawiły się konflikty na Kaukazie. Nie wygasały punkty zapalne na terenie byłej Jugosławii.

W krajach Europy Wschodniej, Azji Środkowej i na Kaukazie zaczęły krystalizować się dwie przeciwstawne tendencje rozwojowe – z jednej strony reform demokratycznych i bliższej współpracy z Zachodem, z drugiej autorytarne i centralistyczne nastawione na bliższą współpracę z Moskwą.

Jednym z wyzwań stało się zagrożenie międzynarodowym terroryzmem. Zamachy Al-Kaidy z 11 września 2001 roku postawiły wszystkie państwa wobec nowych wyzwań i zagrożeń. W rejonie Zatoki Perskiej, rozwój wypadków w Iraku, stał się czynnikiem determinującym sytuację bezpieczeństwa w skali globalnej.

W tych warunkach przed polską polityką zagraniczną stanęły bardzo poważne zadania i wyzwania. Ich realizacji sprzyjał w pełni suwerenny charakter państwa polskiego oraz istniejący przez całe dziesięciolecie prezydentury Aleksandra Kwaśniewskiego konsensus głównych sił politycznych w sprawie najważniejszych kierunków polskiej aktywności międzynarodowej; mimo pewnych kontrowersji dotyczących Iraku i Traktatu Konstytucyjnego UE.

Dzięki harmonijnemu współdziałaniu prezydenta, kolejnych premierów (Włodzimierza Cimoszewicza, Jerzego Buzka, Leszka Millera, Marka Belki, Kazimierza Marcinkiewicza) i ministrów spraw zagranicznych (Dariusza Rosatiego, Bronisława Geremka, Władysława Bartoszewskiego, Włodzimierza Cimoszewicza, Adama Daniela Rotfelda, Stefana Mellera), wspieranych przez Sejm i Senat, Polska w latach 1996–2005 osiągnęła podstawowe cele, takie jakie stawiała sobie przed 15 laty, odzyskując pełnię suwerenności i przystępując do przebudowy ustroju.

Aktywność prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego w sferze stosunków międzynarodowych koncentrowała się na priorytetach polskiej polityki zagranicznej, wynikających z polskiej racji stanu i z zasadniczych interesów kraju. Skupiała się ona na czterech głównych płaszczyznach: (1) polityka europejska, (2) stosunki z państwami sąsiedzkimi, zarówno tymi, które weszły do Unii Europejskiej, jak i tymi, które znajdują się jeszcze poza Unią (3) stosunki euroatlantyckie i globalne oraz (4) kontakty z czołowymi krajami pozostałych regionów świata.

Integracja Polski z Unią Europejską

Na okres dwóch kadencji prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego przypadły zasadnicze etapy procesu integracji Polski z Unią Europejską – od przygotowań do negocjacji akcesyjnych, poprzez rokowania, uzgadnianie treści i podpisanie Traktatu Akcesyjnego w Atenach 16 kwietnia 2003 roku, referendum akcesyjne, po wejście Polski do Unii Europejskiej i pierwsze wybory do Parlamentu Europejskiego. Przystąpienie Polski 1 maja 2004 roku do Unii Europejskiej było ukoronowaniem wieloletnich wysiłków na rzecz przyjęcia naszego kraju do rodziny państw europejskich. Zaangażowanie Polski w prace nad Traktatem Akcesyjnym oraz aktywna postawa w negocjacjach nad budżetem umocniły pozycję naszego państwa w UE.

Podczas pierwszej kadencji działania prezydenta Kwaśniewskiego w obszarze integracji Polski z Unią Europejską obejmowały:

- spotkania z wysokimi rangą przedstawicielami instytucji Unii Europejskiej,
- spotkania z szefami państw i rządów państw członkowskich UE oraz państw stowarzyszonych i kandydujących do UE oraz z wysokimi rangą przedstawicielami tych państw,
- spotkania z przedstawicielami polskich instytucji powołanych do koordynacji przygotowań do integracji z UE i negocjacji akcesyjnych,
- regularne (od maja 1997 roku) spotkania – dwa razy w roku – z ambasadorami państw członkowskich UE akredytowanymi w Polsce poświęcone bieżącej problematyce stosunków Polska–UE,
- spotkania z polskimi i europejskimi środowiskami opiniotwórczymi – naukowcami, dziennikarzami akredytowanymi w państwach członkowskich oraz dziennikarzami zagranicznymi akredytowanymi w Polsce, przedstawicielami proeuropejskich organizacji pozarządowych,
- zainaugurowanie w 1998 roku działalności Forum Proeuropejskich Organizacji Młodzieżowych,

Podczas drugiej kadencji aktywność prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego związana z wejściem Polski do Unii Europejskiej została zintensyfikowana. Do obsługi tych działań 23 grudnia 2000 roku prezydent Kwaśniewski powołał w Kancelarii Prezydenta RP Biuro Integracji Europejskiej. Ponadto zostały wprowadzone nowe elementy, takie jak:

- powołanie w 2001 roku Grupy Refleksyjnej, stanowiącej forum szerokiej debaty o przyszłym kształcie Unii Europejskiej oraz miejscu Polski we Wspólnocie. Do udziału w pracach tej struktury zostali zaproszeni przedstawiciele Sejmu, Senatu, klubów parlamentarnych, instytucji rządowych, ośrodków naukowych, organizacji pozarządowych oraz Kościoła katolickiego; odbyło się 11 spotkań Grupy Refleksyjnej,
- organizowanie począwszy od maja 2001 roku corocznych obchodów Dnia Europy, skupiających w Ogrodach Pałacu Prezydenckiego każdorazowo kilkuset przedstawicieli administracji publicznej, organizacji pozarządowych i mediów zaangażowanych w upowszechnianie wiedzy i informacji nt. integracji europejskiej.

Od początku swojej drugiej kadencji Aleksander Kwaśniewski aktywnie angażował się w działania związane z zapewnieniem jak największej frekwencji w narodowym referendum w sprawie przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. Do udziału w kampanii Prezydent RP zaprosił wybitne osobistości naszego życia politycznego i społecznego, a także gości zagranicznych: przewodniczącego Parlamentu Europejskiego Pata Coxa, przewodniczącego Komisji Europejskiej Romano Prodiego, Komisarza UE ds. rozszerzenia Güntera Verheugena, a także prezydenta Francji Jacques'a Chiraca, kanclerza Niemiec Gerharda Schrödera oraz ministra spraw zagranicznych Niemiec Joschkę Fischera, którzy po spotkaniu przywódców Trójkąta Weimarskiego 9 maja 2003 roku we Wrocławiu wzięli udział – wraz z prezydentem – w spotkaniu z mieszkańcami miasta i regionu. Spotkania prezydenta A. Kwaśniewskiego odbyły się we wszystkich województwach, każdorazowo gromadząc około pięciu tysięcy uczestników. W sumie odbyły się 23 spotkania z udziałem około 115 tysięcy osób.

Ważnymi elementami kampanii przedreferendalnej prezydenta Kwaśniewskiego była broszura na temat wejścia Polski do Unii Europejskiej, która trafiła do każdego polskiego gospodarstwa domowego oraz płyta CD wydana w nakładzie 100 tys. egzemplarzy.

7 i 8 czerwca 2003 roku w Polsce odbyło się referendum w sprawie przystąpienia do Unii Europejskiej. Frekwencja wyniosła 58,85 procent, głos na „tak" oddało 77,45 procent.

23 lipca 2003 roku prezydent Aleksander Kwaśniewski dokonał uroczystej ratyfikacji Traktatu o przystąpieniu Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej.

Kolejnym ważnym wydarzeniem podczas drugiej kadencji prezydenta Kwaśniewskiego były wybory do Parlamentu Europejskiego. 9 marca 2004 roku Prezydent RP wydał Postanowienie w sprawie zarządzenia wyborów posłów do Parlamentu Europejskiego na dzień 13 czerwca 2004 roku.

Prezydent RP A. Kwaśniewski wielokrotnie i na różnych forach spotykał się z szefami państw i rządów sprawujących rotacyjne przewodnictwo w Unii Europejskiej, kolejnymi przewodniczącymi Komisji Europejskiej oraz komisarzami, przewodniczącymi Parlamentu Europejskiego i eurodeputowanymi. 29 listopada 2005 roku złożył wizytę pożegnalną w Brukseli, spotykając się z przewodniczącym Komisji José M. Barroso. Spotkanie było okazją do rzeczowych rozmów o przyszłości Unii Europejskiej, Nowej Perspektywy Finansowej UE oraz zbliżenia UE–Ukraina.

Przystąpienie Polski do NATO i działalność Prezydenta w sferze polityki bezpieczeństwa międzynarodowego

Przystąpienie Polski do NATO, które nastąpiło przy dużym osobistym zaangażowaniu prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego, położyło kres podziałowi Europy, narzuconemu przez decyzje jałtańskie i otworzyło przed Polską nowe perspektywy rozwoju oraz bezpieczeństwa narodowego. Prezydent wypełnił zobowiązanie przedstawione w Zgromadzeniu Narodowym 23 grudnia 1995 roku po złożeniu przysięgi rozpoczynającej jego pierwszą kadencję, kiedy to oświadczył: „podtrzymuję jako zwierzchnik sił zbrojnych Rzeczypospolitej, że nie zaniedbam niczego, co może realnie służyć unowocześnieniu systemu obronnego kraju. Pod tym względem nie może być żadnych niejasności i jestem przekonany, że te polskie aspiracje znalezienia się w Pakcie Północnoatlantyckim zostaną w niedługiej perspektywie spełnione".

Prezydent Aleksander Kwaśniewski już podczas pierwszej podróży zagranicznej do Brukseli 18 stycznia 1996 roku w Kwaterze Głównej NATO podkreślał, że prawdziwa reforma i nowa rola Sojuszu Północnoatlantyckiego zacznie się dopiero po przystąpieniu do NATO pierwszego państwa – byłego członka Układu Warszawskiego. Po wieloletnich zabiegach dyplomatycznych Prezydenta RP w państwach członkowskich Sojuszu, na posiedzeniach Rady Północnoatlantyckiej na szczeblu szefów państw i rządów (w Madrycie 1997 roku i w Waszyngtonie w 1999 roku),

trudnych i żmudnych negocjacjach członkowskich, wreszcie budowaniu i utrwalaniu konsensusu na polskiej scenie politycznej w zakresie głównych kierunków polityki zagranicznej, członkostwo Polski w NATO stało się faktem. 18 lutego 1999 roku Aleksander Kwaśniewski podpisał ustawę upoważniającą go do ratyfikacji Traktatu Północnoatlantyckiego, a 26 lutego – równolegle z prezydentem Czech Václavem Havlem – złożył podpis pod dokumentami ratyfikacyjnymi. Od 12 marca 1999 roku Polska, Czechy i Węgry formalnie stały się członkami Sojuszu.

W ramach operacji zarządzenia kryzysowego NATO, Polska bierze udział w dowodzonych przez Sojusz Międzynarodowych Siłach Wspierania Bezpieczeństwa (ISAF) oraz operacji Enduring Freedom w Afganistanie (łącznie 100 żołnierzy). Zgodnie z decyzją Prezydenta RP, podjętą na wniosek Rady Ministrów, Polska przyjęła propozycję Stanów Zjednoczonych i wysłała kontyngent wojskowy do Międzynarodowych Sił Stabilizacyjnych w Iraku. Od 3 marca 2003 roku objęła dowodzenie Międzynarodową Dywizją Centralno-Południową (MNDCS).

Jako zwierzchnik Sił Zbrojnych, prezydent A. Kwaśniewski podejmował decyzje o udziale Polskich Kontyngentów Wojskowych nie tylko w Afganistanie, ale także w operacjach stabilizacyjnych na Bałkanach i kontynuacji udziału polskich kontyngentów w oenzetowskich Siłach Rozdzielająco-Obserwacyjnych na Wzgórzach Golan (UNDOF – 339 żołnierzy i pracowników wojska) oraz w Tymczasowych Siłach ONZ w Libanie (UNIFIL – 215 żołnierzy i pracowników wojska).

W uzgodnieniu z Prezydentem RP powstało w Polsce Centrum Szkolenia Połączonych Sił NATO (JFTC).

Prezydent Kwaśniewski żywo interesował się losem i pracą polskich żołnierzy pełniących służbę poza granicami kraju. Wizytował jako Zwierzchnik Sił Zbrojnych polskie kontyngenty w Kosowie, na Wzgórzach Golan, w Libanie, Macedonii, Afganistanie i Iraku. Sześciokrotnie uczestniczył także w spotkaniach z żołnierzami szkolącymi się do służby za granicą i wyjeżdżającymi do Iraku.

Pochodną zaangażowania prezydenta Kwaśniewskiego w proces zbliżenia z Organizacją Traktatu Północnoatlantyckiego były bliskie kontakty z kolejnymi sekretarzami generalnymi tej organizacji – Javierem Solaną, lordem George'em Robertsonem oraz Jaapem de Hoop Schefferem. Prezydent spotykał się z nimi wielokrotnie.

Terroryzm międzynarodowy

Z inicjatywy prezydenta Kwaśniewskiego 6 listopada 2001 roku odbyła się w Warszawie konferencja międzynarodowa w sprawie zwalczania terroryzmu.

Wzięło w niej udział szesnastu przywódców państw Europy Środkowej, Wschodniej i Południowo-Wschodniej oraz ośmiu przedstawicieli niższego szczebla i organizacji międzynarodowych. Do uczestników konferencji przemawiał George W. Bush (za pośrednictwem łącza telewizji satelitarnej).

O randze spotkania w stolicy Polski świadczy fakt, że postanowienia końcowe Konferencji Warszawskiej zostały uznane za dokumenty ONZ i opublikowane jako dokumenty Rady Bezpieczeństwa ONZ (w części dotyczącej walki z terroryzmem). Z postanowień Konferencji Warszawskiej najważniejsza była inicjatywa tworzenia regionalnego systemu walki z terroryzmem w Europie Środkowej i Wschodniej.

Również tematyka bioterroryzmu była wielokrotnie podnoszona na najwyższym szczeblu, zarówno przy okazji międzynarodowych spotkań dwustronnych Prezydenta RP i Szefa BBN, konferencji międzynarodowych, jak i na szczeblu krajowym. W efekcie tych działań 27 stycznia 2004 roku do wspólnego oświadczenia prezydentów – Aleksandra Kwaśniewskiego i George'a W. Busha włączono zapis, że jednym z celów polsko-amerykańskiego sojuszu w XXI wieku jest wzmacnianie współpracy w dziedzinie przeciwdziałania bioterroryzmowi w Europie Środkowej i Wschodniej.

Stosunki euroatlantyckie

Stosunki polsko-amerykańskie

Prezydent Aleksander Kwaśniewski, dążąc do właściwego spożytkowania nowej pozycji międzynarodowej Polski, przywiązywał wielką wagę do utrwalania i rozwoju uprzywilejowanych stosunków Polski ze Stanami Zjednoczonymi, które postrzegały Polskę jako kraj udanej transformacji, jako sprawdzonego sojusznika w ramach NATO i strategicznego partnera.

Wśród najważniejszych rezultatów współpracy polsko-amerykańskiej należy wymienić:

- poparcie przez Polskę akcji militarnej w Iraku i objęcie przez naszych generałów dowództwa nad międzynarodową dywizją w strefie Środkowe Południe,
- podjęcie przez polskie władze w 2003 roku decyzji o wyborze samolotu F-16 dla polskiego lotnictwa wojskowego,
- zwiększenie amerykańskiej pomocy wojskowej dla polskich Sił Zbrojnych,
- przyjęcie w 2005 roku programu działań („mapa drogowa") zmierzającego do wdrożenia stopniowych ułatwień w podróżowaniu obywateli polskich do USA.

Prezydent Kwaśniewski od początku swej pierwszej kadencji w stosunkach z USA dążył do:

- przekonania administracji amerykańskiej oraz Kongresu do konieczności rozszerzenia NATO na wschód,
- umocnienia zaufania do Polski jako najważniejszego partnera USA w Europie Środkowej,
- budowy dwustronnych, strategicznych więzi sojuszniczych pomiędzy Polską i Stanami Zjednoczonymi,
- umocnienia pozytywnego wizerunku Polski wśród Amerykanów.

Po politycznych zmianach w naszym kraju w 1995 roku niezbędne było potwierdzenie przez Polskę zdecydowanej woli kontynuowania dotychczasowej linii polityki zagranicznej wobec USA, w tym dążenia do członkostwa w NATO. Pierwszą okazję do tego dało spotkanie Rady Północnoatlantyckiej 17 stycznia 1996 roku. Prezydent Kwaśniewski potwierdził wolę Polski przystąpienia do Sojuszu, deklarując między innymi, że „Polska nie rozczaruje NATO. Mamy nadzieję, że Sojusz nie rozwieje nadziei Polaków". Wystąpienie w Brukseli przygotowało grunt pod zasadnicze spotkanie w Waszyngtonie, które odbyło się w dniach 5–10 lipca 1996 roku. Podczas rozmów z prezydentem USA Billem Clintonem w Białym Domu Aleksander Kwaśniewski zapewnił o nieodwracalności demokratycznych zmian w Polsce oraz zaznaczył, że rozszerzenie NATO nie jest skierowane przeciwko komukolwiek, lecz ma służyć integrowaniu i stabilizowaniu Europy. Podkreślił, że współczesne pokolenie polityków stoi przed wielką szansą zakończenia podziałów Europy raz na zawsze.

Lata 1996–1998 to okres spotkań i rozmów Prezydenta RP z przedstawicielami amerykańskiej administracji, kongresmanami, przedstawicielami Polonii, organizacji pozarządowych oraz biznesu. Głównym

wątkiem rozmów był apel Prezydenta RP o wsparcie dla procesu rozszerzenia NATO oraz wszechstronna promocja Polski jako państwa stabilnego i godnego zaufania.

Jednocześnie Prezydent RP intensywnie rozwijał kontakty z pozostałymi organizacjami pozarządowymi w Stanach Zjednoczonych, takimi jak instytuty, ośrodki badawcze i uniwersytety. Propagował polską rację stanu oraz obraz Polski jako kraju stabilnego, nowoczesnego i odpowiedzialnego dobrego partnera do współpracy i wyśmienitym miejscem do inwestycji.

Następne lata prezydentury A. Kwaśniewskiego umacniają stosunki polsko-amerykańskie: odbywają się kolejne wizyty Prezydenta RP w USA oraz Prezydenta Stanów Zjednoczonych w Polsce, w tym wizyta oficjalna w USA (16–19 lipca 2002 roku). Warszawa staje się głównym partnerem politycznym i wojskowym USA w regionie oraz wiarygodnym sojusznikiem. Świadczą o tym słowa nowego prezydenta USA George'a W. Busha wygłoszone podczas jego pierwszej wizyty w Warszawie w czerwcu 2001 roku, określające Polskę jako strategicznego partnera.

Spośród niezwykle licznych polsko-amerykańskich spotkań i wizyt (ponad 170 w latach 1996–2005), na wyróżnienie zasługuje wizyta oficjalna prezydenta USA George'a W. Busha w Krakowie. W dowód uznania dla rosnącej pozycji Polski na arenie międzynarodowej oraz osobiście dla prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego, George W. Bush wygłosił na Wawelu swoje najważniejsze europejskie przemówienie, w którym przedstawił strategię Stanów Zjednoczonych wobec naszego kontynentu.

Punktem zwrotnym w polityce globalnej Stanów Zjednoczonych były ataki terrorystyczne Al-Kaidy na Nowy Jork oraz Waszyngton 11 września 2001 roku. Polska od pierwszego dnia solidaryzowała się z narodem amerykańskim. Zdecydowanie poparliśmy decyzję NATO o uruchomieniu Artykułu 5 Traktatu Waszyngtońskiego i uznaniu zamachu wymierzonego w USA za atak na wszystkich członków NATO.

Dialog przywódców oraz intensywna współpraca rządów stworzyła dogodną atmosferę oraz realne przesłanki do nawiązania regularnych konsultacji obu państw, które przyjęły postać „dialogu strategicznego". Szczególnym przedmiotem wspólnej uwagi są wyzwania wynikające z bezpośredniego sąsiedztwa Polski z Białorusią, Rosją i Ukrainą. Polskie oceny i rekomendacje są wysoko cenione przez partnerów amerykańskich, przyczyniając się do kształtowania polityki zagranicznej tego supermocarstwa.

Zaufanie Stanów Zjednoczonych do Polski znalazło swój wyraz także podczas wyborczego kryzysu na Ukrainie w listopadzie 2004 roku (pomarańczowa rewolucja). W trakcie oficjalnej wizyty w Kanadzie, Prezydent USA G.W. Bush publicznie poparł wysiłki mediacyjne A. Kwaśniewskiego na Ukrainie.

Rozwija się współpraca wojskowa. USA udzielają polskim Siłom Zbrojnym wsparcia wojskowego w ramach Foreign Military Financing oraz bezzwrotnej pomocy. Prezydent RP, jako Zwierzchnik Sił Zbrojnych, stale podejmował tę tematykę podczas rozmów z amerykańskimi przywódcami i przedstawicielami administracji.

Najważniejszym problemem pozostaje stosunek Stanów Zjednoczonych do kwestii zniesienia wiz dla obywateli polskich udających się do USA. Wielokrotne rozmowy i naciski prezydenta A. Kwaśniewskiego oraz przedstawicieli polskiego rządu nie przyniosły dotychczas sukcesu. Najważniejszym postępem było jednak przyjęcie (zaproponowanej 9 lutego 2005 roku przez A. Kwaśniewskiego podczas wizyty w Białym Domu) tzw. mapy drogowej, zmierzającej do wdrożenia stopniowych ułatwień w podróżowaniu Polaków do USA. Mapa drogowa jest obecnie realizowana. Ostatecznym celem „mapy drogowej" jest włączenie Polski do amerykańskiego programu ruchu bezwizowego.

Stosunki polsko-niemieckie

Prezydent Aleksander Kwaśniewski aktywnie zaangażował się w wypracowanie kierunków i realizację priorytetów polskiej polityki zagranicznej, dotyczących Republiki Federalnej Niemiec. Do najważniejszych zadań działalności Prezydenta RP należało:

- pozyskanie wsparcia RFN dla członkostwa Polski w Sojuszu Północnoatlantyckim i Unii Europejskiej,
- budowa bliskich, partnerskich i dobrosąsiedzkich stosunków, opartych na wzajemnym zaufaniu, pojednaniu i zbliżeniu społeczeństw.

Prezydent Kwaśniewski od początku sprawowania urzędu nadał stosunkom polsko-niemieckim priorytetowe znaczenie, postrzegając Niemcy jako kluczowego partnera politycznego i gospodarczego Polski.

Lata 1996–2005 to okres intensywnego i wszechstronnego rozwoju stosunków polsko-niemieckich, znajdujących odzwierciedlenie w częstotliwości spotkań na różnych szczeblach. W trakcie swojej prezydentury Prezydent RP odwiedził Niemcy 34 razy, spotykając się z prezydentami

RFN, kanclerzami i wybranymi ministrami oraz przedstawicielami środowisk akademickich, organizacji pozarządowych, przedsiębiorstw i kultury. Do najważniejszych zaliczyć należy I Szczyt Polsko-Niemiecki w 1997 roku w Bonn, w którym uczestniczyli prezydent A. Kwaśniewski i premier W. Cimoszewicz oraz kanclerz H. Kohl. Ponadto w marcu 2002 roku Prezydent RP odbył pierwszą oficjalną wizytę w Niemczech, podczas której spotkał się z prezydentem federalnym J. Rauem i kanclerzem G. Schröderem oraz czołowymi politykami niemieckimi. Kolejnym bezprecedensowym wydarzeniem i świadectwem dojrzałości i zaufania we wzajemnych stosunkach był udział Prezydenta RP w ślubowaniu żołnierzy Bundeswehry w lipcu 2002 roku. Prezydent federalny Horst Köhler złożył oficjalną wizytę w Polsce na przełomie sierpnia i września 2005 roku.

Znaczącą rolę w stymulowaniu pozytywnych impulsów we wzajemnych relacjach odegrał i odgrywa stały dialog prezydentów. Wspólne inicjatywy i przedsięwzięcia pozwalają wytyczyć we współpracy Polski i Niemiec dalszy kierunek działania i tworzyć ramy dla szerokiego dialogu społecznego w ważnych dla Polski i Niemiec kwestiach. Najlepszym przykładem jest Deklaracja Gdańska, podpisana w październiku 2003 roku przez Prezydenta RP A. Kwaśniewskiego i Prezydenta RFN Johannesa Raua, w sprawie osób wysiedlonych, zmuszonych do ucieczek i wypędzonych w Europie. W dokumencie prezydenci Polski i Niemiec podjęli kwestie ważne i mające istotne znaczenie dla dalszego współżycia naszych sąsiadujących społeczeństw.

Prezydent RP przy okazji spotkań z niemieckimi partnerami wielokrotnie podkreślał, że Polska gotowana jest na podstawie prawdy historycznej do dalszego dialogu na temat upamiętnienia ofiar ludności cywilnej, poniesionych w czasie drugiej wojny światowej i innych kataklizmów minionego stulecia, w tym losów milionów osób, które na skutek ucieczek, przesiedleń i masowych deportacji opuściły swoje strony ojczyste.

W kontaktach ze stroną niemiecką prezydent A. Kwaśniewski podejmował również inne trudne sprawy, które wpływały negatywnie na dobry klimat stosunków wzajemnych, a wiązały się z projektem budowy Centrum przeciw Wypędzeniom, aktywnością Powiernictwa Pruskiego i naruszającego polskie interesy gospodarcze projektem budowy gazociągu po dnie Bałtyku.

Prezydent RP aktywnie wspierał polsko-niemiecką współpracę gospodarczą, kulturalną i naukowo-techniczną, m.in. otworzył polską

wystawę na EXPO 2000 w Hanowerze, angażował się w działalność Forum Polsko-Niemieckiego, uczestniczył w spotkaniach biznesmenów obu krajów, kilkakrotnie był gościem Niemieckiego Instytutu Polskiego w Darmstadt i Uniwersytetu Europejskiego Viadrina we Frankfurcie nad Odrą. Wielokrotnie był gościem niemieckich uniwersytetów, instytutów i organizacji pozarządowych, przedstawiając uczestnikom spotkań swoje refleksje na temat aktualnych problemów i przyszłości stosunków polsko-niemieckich. Nieustanny dialog Prezydenta RP z elitami niemieckimi był jednym z najważniejszych elementów promocji pozytywnego obrazu Polski i Polaków w społeczeństwie naszego zachodniego sąsiada.

Stosunki polsko-francuskie

Prezydent Aleksander Kwaśniewski aktywnie działał dla rozwoju stosunków z Francją. Podejmował starania na rzecz uzyskania poparcia Francji dla członkostwa Polski w NATO i Unii Europejskiej oraz kształtowania dobrych partnerskich stosunków dwustronnych, opartych na bliskiej współpracy w wielu dziedzinach, a także umocnienia pozytywnego wizerunku Polski we Francji.

Pierwszą wizytę Prezydent RP złożył we Francji w styczniu 1996 roku. Na przestrzeni lat została podniesiona ranga wzajemnych kontaktów i ustanowiono regularne konsultacje na najwyższym szczeblu politycznym – prezydentów, premierów i wybranych ministrów. Istotnym problemem w stosunkach z Francją pozostawała odmienna koncepcja obrazu stosunków transatlantyckich oraz przyszłości NATO. Nakładały się na to również rozbieżności polityczne, wynikające z odmiennego podejścia Polski i Francji do reżimu Saddama Husajna w Iraku oraz międzynarodowej interwencji wojskowej w tym kraju. Zbliżeniu obu państw nie sprzyjał również wybór przez Polskę w otwartym konkursie amerykańskich samolotów wielozadaniowych F-16 koncernu Lockheed Martin w miejsce ich europejskich konkurentów. Mimo tych rozbieżności i związanych z nimi wyzwań, Prezydent RP dążył do podtrzymania regularności wzajemnych wizyt i spotkań oraz konstruktywnego dialogu. Dzięki jego aktywności rytm wzajemnych wizyt nie został zachwiany i doszło do zmniejszenia napięcia w relacjach dwustronnych. Prezydent Francji Jacques Chirac odwiedził Polskę w 2005 roku przy okazji uroczystości 60. rocznicy wyzwolenia obozu koncentracyjnego Auschwitz-Birkenau. Jednak przełomem okazał

się pierwszy szczyt polsko-francuski w Arras w 2005 roku, którego obrady były prowadzone pod przewodnictwem prezydentów RP i Francji.

Kontakty Prezydenta RP z przedstawicielami władz francuskich były z powodzeniem wykorzystywane jako platforma do dyskusji na tematy europejskie – zarówno przed akcesją Polski do Unii, jak i po wejściu do struktur europejskich, a także międzynarodowe, w tym dotyczące współpracy transatlantyckiej i europejskiej polityki wschodniej. Podczas wizyt we Francji, Prezydent RP spotykał się również z przedstawicielami środowisk akademickich (Francuski Instytut Stosunków Międzynarodowych), organizacji pozarządowych, przedsiębiorstw (np. Organizacja Przedsiębiorstw Francuskich MEDEF) i kultury. Ponadto regularnie spotykał się ze środowiskami polonijnymi we Francji.

Prezydent Kwaśniewski wielokrotnie z satysfakcją podkreślał bardzo dobrze rozwijającą się współpracę gospodarczą. Polska stała się pierwszym partnerem gospodarczym Francji w Europie Środkowej i Wschodniej. Francja od kilku lat jest największym inwestorem zagranicznym w RP – dotychczas francuskie firmy zainwestowały w Polsce 16 miliardów euro i stworzyły około 164 tys. miejsc pracy.

Ważną kwestią w polsko-francuskich rozmowach Prezydenta RP pozostawała sprawa pełnego otwarcia francuskiego rynku pracy dla polskich obywateli.

Trójkąt Weimarski

Prezydent Aleksander Kwaśniewski od początku sprawowania urzędu aktywnie włączył się w rozwój formuły weimarskiej. Pierwsze spotkanie prezydentów Polski i Francji oraz kanclerza Niemiec odbyło się w 1998 roku w Poznaniu. W sumie podczas prezydentury Aleksandra Kwaśniewskiego doszło do pięciu spotkań Trójkąta Weimarskiego na szczycie (Poznań, Nancy, Neustadt, Wrocław, Nancy).

Prezydent RP często wykorzystywał spotkania weimarskie dla poszerzania dialogu politycznego dotyczącego członkostwa Polski w strukturach euroatlantyckich. Jednakże pierwotny cel Trójkąta Weimarskiego, czyli włączenie Polski do NATO i UE został w pełni zrealizowany, stąd pojawiła się potrzeba przeformułowania zadań. Momentem znaczącym dla tego procesu stał się szczyt we Wrocławiu (9 maja 2003 roku). W dniu Europy prezydent A. Kwaśniewski zaproponował nowe kierunki

i inicjatywy do realizacji w ramach „trójki". Z inicjatywy Prezydenta RP główną osią debat Trójkąta stały się kwestie związane z funkcjonowaniem i przyszłością Unii Europejskiej oraz jej polityki wobec wschodnich sąsiadów. Jak wielokrotnie podkreślał Prezydent RP podczas spotkań weimarskich, współdziałanie tych trzech krajów na rzecz integracji europejskiej może wzbogacić jej proces o nowy wymiar i nadać mu dodatkowe impulsy.

Dzięki aktywności prezydentów Polski i Francji oraz kanclerza Niemiec rozwinęły się również relacje ministrów spraw zagranicznych, obrony, finansów, ds. europejskich, a także współpraca samorządowa trzech krajów.

Stosunki z innymi ważniejszymi krajami Europy Zachodniej

Stosunki polsko-brytyjskie i polsko-irlandzkie

Aleksander Kwaśniewski podczas swojej prezydentury wszechstronnie wspierał rozwój stosunków Polski z Wielką Brytanią. Jednym z najważniejszych celów działań Prezydenta RP było pozyskanie wsparcia Wielkiej Brytanii dla rozszerzenia NATO i Unii Europejskiej o Polskę. Cele te prezydent Kwaśniewski realizował poprzez częste spotkania i rozmowy z przedstawicielami brytyjskiego rządu i parlamentu, a także liczne spotkania i wykłady w instytutach badawczych, uniwersytetach i organizacjach pozarządowych.

Korzystnemu rozwojowi stosunków polsko-brytyjskich sprzyja zbliżona percepcja obu państw sytuacji międzynarodowej i przyszłości stosunków transatlantyckich. Znalazło to wyraz podczas spotkań w ramach NATO i Unii Europejskiej, gdzie przywódcy Polski i Wielkiej Brytanii byli konsekwentnymi rzecznikami utrzymania ścisłych, sojuszniczych więzi Europy i Stanów Zjednoczonych Ameryki. Oba państwa pozostają również bliskimi sojusznikami w ramach międzynarodowej koalicji stabilizacyjnej w Iraku, biorąc uprzednio czynny udział w akcji militarnej w tym kraju.

Aleksander Kwaśniewski podczas sprawowania urzędu Prezydenta RP często spotykał się z rodziną królewską. W marcu 1996 roku z oficjalną wizytą w Polsce przebywała JKM Elżbieta II i JKW książę Edynburga.

Podczas trzech dni w Polsce para królewska odwiedziła Warszawę i Kraków. Prezydent udał się z pierwszą wizytą do Wielkiej Brytanii w październiku 1996 roku, spotykając się z rodziną królewską, premierem Johnem Majorem, przywódcami opozycji oraz zachęcając do wsparcia polskich aspiracji euroatlantyckich w Królewskim Instytucie Spraw Międzynarodowych. Spotkał się również z przedsiębiorcami brytyjskimi w Konfederacji Przemysłu Brytyjskiego, zapoznając zebranych z możliwościami inwestycyjnymi w Polsce. Był również gościem spotkania z polską emigracją w Instytucie Sikorskiego w Londynie.

Następne lata stosunków polsko-brytyjskich to okres kolejnych wizyt Prezydenta RP w Wielkiej Brytanii, jak również licznych spotkań dwustronnych w Warszawie. W sumie w latach 1996–2005 odbyło się ponad 57 ważnych spotkań polsko-brytyjskich. Prezydent RP wraz z małżonką złożył w Wielkiej Brytanii oficjalną wizytę w dniach 5–7 maja 2004 roku, zaś w listopadzie następnego roku podczas pożegnalnego pobytu w Londynie przeprowadził rozmowy z premierem Tonym Blairem i został przyjęty przez królową Elżbietę II. Była to także okazja do podziękowania rządowi brytyjskiemu za decyzję o otwarciu brytyjskiego rynku pracy dla polskich obywateli.

Równie dobrze rozwijały się kontakty polsko-irlandzkie na szczeblu prezydentów obu państw. Podobieństwa obu krajów korzystnie przyczyniają się do dialogu i wzajemnego zrozumienia. Prezydent Kwaśniewski w marcu 1997 roku złożył oficjalną wizytę w Irlandii, na zaproszenie prezydent Mary Robinson. Odbył między innymi spotkania w Irlandzkiej Konfederacji Pracodawców i Przemysłowców, zachęcając miejscowych biznesmenów do większego zainteresowania Polską i inwestycjami w naszym kraju. Apelował także o poparcie Irlandii w naszej drodze do Unii Europejskiej na Forum połączonych Komisji Spraw Zagranicznych i Spraw Europejskich Parlamentu Irlandii.

W maju 2003 roku z rewizytą do Polski przyjechała kolejna prezydent Irlandii Mary McAleese. Wizyta była jeszcze jedną okazją do intensyfikacji dialogu i poszukiwania kolejnych możliwości na rozszerzenie współpracy handlowej i inwestycyjnej.

Na szczególną uwagę zasługuje fakt, że to podczas prezydencji irlandzkiej Polska weszła w skład Unii Europejskiej (1 maja 2004 roku). Podczas roboczej wizyty Prezydenta RP w Irlandii na masztach przed rezydencją prezydencką w Dublinie zawisły flagi 25 państw członkowskich

Unii. Flagi wciągnęli kadeci irlandzkiej szkoły wojskowej, a podawali je przywódcy państw UE, w tym prezydent Aleksander Kwaśniewski wraz z premierem Leszkiem Millerem.

Stosunki polsko-włoskie

Wzajemne stosunki Polski i Włoch podczas prezydentury Aleksandra Kwaśniewskiego układały się pomyślnie. Prezydent RP aż ośmiokrotnie odwiedził Włochy i trzykrotnie przyjął prezydentów Włoch w Polsce. Dwie wizyty we Włoszech miały charakter oficjalny, w kwietniu 1997 i lutym 2002 roku. Z uwagi na historyczne bogactwo polsko-włoskich związków często dochodziło do spotkań z przedstawicielami włoskiego przemysłu (Grupa FIAT), kultury i nauki.

Prezydent A. Kwaśniewski utrzymywał bliskie kontakty z prezydentami Republiki Włoskiej Oscarem Luigim Scalfaro i Carlo Azeglio Ciampim (często dochodziło do wymiany listów), kilkakrotnie rozmawiał z premierem Silviem Berlusconim, głównie na tematy współpracy gospodarczej, dostępu do rynku pracy we Włoszech i problemach funkcjonowania UE.

Z uwagi na bliski charakter polsko-włoskich relacji, prezydent Kwaśniewski podczas wizyty pożegnalnej we Włoszech (8–9 grudnia 2005 roku) spotykał się z prezydentem C.A. Ciampim.

Kontakty polsko-skandynawskie

Prezydent Kwaśniewski w latach 1996–2005 dziesięciokrotnie odwiedził kraje skandynawskie. Wraz z małżonką był podejmowany przez prezydentów wszystkich państw skandynawskich i na dworach królewskich Danii, Norwegii i Szwecji. Pięciokrotnie gościł w Polsce głowy państw skandynawskich, wielokrotnie spotykał się z przedstawicielami rządów tych państw. Do najważniejszych wizyt należał przyjazd do Polski w 1997 roku norweskiej pary królewskiej, zaś Prezydent RP złożył oficjalne wizyty w Oslo i Bergen, w Danii w 2003 roku, wielokrotnie gościł w Szwecji. Tematem prowadzonych rozmów były problemy współpracy gospodarczej, kulturalnej, naukowej, polonijnej, a także dotyczące edukacji w sprawie Holokaustu. Bardzo dobrze rozwinęły się kontakty prezydenta A. Kwaśniewskiego z premierem Szwecji Göranem Perssonem; obaj przywódcy spotykali się często zarówno w ramach wizyt dwustronnych, jak

i międzynarodowych inicjatyw (udział w szczytach progresywnego rządzenia, forum na temat edukacji o Holokauście).

Kontakty z prezydentem Finlandii Marttim Ahtisaarim i prezydent Tarją Halonen poświęcone głównie były problemom gospodarczym Dzięki tak aktywnej polityce Prezydenta RP zostało osiągnięte polityczne poparcie Skandynawów dla wejścia Polski do Unii Europejskiej, zmienił się jednak przede wszystkim społeczny odbiór Polski i Polaków w Danii, Finlandii, Islandii, Norwegii i Szwecji. Przychylność władz, wielokrotne zapewnienia o wzajemnej przyjaźni przyniosły wymierny rezultat w postaci zmiany wizerunku Polski, która ceniona jest dziś przez Skandynawów za otwartość, gościnność oraz dynamikę rozwoju gospodarczego.

Kontakty polsko-iberyjskie

Budowa dobrych stosunków z Hiszpanią i Portugalią realizowana przez prezydenta A. Kwaśniewskiego w latach 1996–2005 zasługuje na szczególne podkreślenie. W okresie swojego urzędowania prezydent A. Kwaśniewski nawiązał bliskie, przyjacielskie kontakty z hiszpańską rodziną królewską i prezydentem Republiki Portugalskiej. Wymiana korespondencji między głowami państw, wspólne spotkania i wzajemne wizyty odbywały się wielokrotnie. Prezydent RP nawiązał bliskie kontakty z wieloletnimi premierami Hiszpanii José Marią Aznarem i Portugalii José Manuelem Barroso. Podstawą tych kontaktów było wspólne dążenie do ustanowienia strategicznego partnerstwa między Polską a państwami Półwyspu Iberyjskiego w najtrudniejszych momentach przed akcesją Polski do UE. Na podkreślenie zasługuje również intensyfikacja sojuszniczych stosunków polsko-hiszpańskich w okresie wojny w Iraku. Podczas gdy na płaszczyźnie politycznej umacniał się wizerunek Polski jako lojalnego i wiarygodnego partnera, dzięki m.in. bliskim kontaktom Prezydenta RP i małżonki z królem Juanem Carlosem I i królową Zofią oraz prezydentem Jorge Fernando Branco de Sampaio w społeczeństwach Hiszpanii i Portugalii wzrastało zainteresowanie Polską.

Kontakty polsko-watykańskie

Na okres dziesięcioletniej prezydentury A. Kwaśniewskiego przypadły ostatnie lata pontyfikatu papieża Polaka. Jan Paweł II darzył szczególnym szacunkiem parę prezydencką, czego symbolicznym wyrazem było

bezprecedensowe zaproszenie głowy państwa polskiego do „papamobile". Prezydent RP był dziewięciokrotnie przyjmowany przez papieża na audiencjach w Watykanie, jednocześnie podczas ostatnich trzech pielgrzymek do Polski (w latach 1997, 1999 i 2000) Jan Paweł II był witany przez prezydenta Kwaśniewskiego. Szczególne kontakty Stolicy Apostolskiej z Warszawą oraz szeroki, otwarty i serdeczny dialog prezydenta A. Kwaśniewskiego z Janem Pawłem II przyczyniły się do postrzegania Polski na arenie międzynarodowej jako kraju katolickiego, ceniącego wartości duchowe i pokojowy rozwój stosunków międzynarodowych. 9 grudnia 2005 roku prezydent Kwaśniewski został przyjęty przez papieża Benedykta XVI na audiencji pożegnalnej.

Kontakty z pozostałymi państwami Europy Środkowej i Zachodniej

Wiele uwagi prezydent poświęcał kontaktom z pozostałymi krajami Europy Środkowej i Zachodniej. Podczas częstych wyjazdów do Brukseli, łączył sprawy NATO i UE z podejmowaniem tematów bilateralnych z rządem Belgii. Był gościem belgijskiego dworu królewskiego podczas wizyt oficjalnych, a także z okazji ślubu księżniczki Matyldy.

Aleksander Kwaśniewski aktywnie działał na rzecz zbliżenia polsko-holenderskiego. W 1997 roku odwiedziła Polskę królowa Niderlandów, Beatrix, a prezydent wielokrotnie odwiedzał Holandię, ostatnio jesienią 2004 roku z okazji 60. rocznicy walk o Bremę.

Prezydent Kwaśniewski utrzymywał bliskie kontakty z prezydentami Austrii Thomasem Klestilem i Heinzem Fischerem oraz kanclerzami tego państwa. Wielokrotnie gościł ich w Polsce, sam również był częstym gościem w Austrii. Rozmawiał o potrzebie austriackiej aktywności w sprawach unijnych, współpracy gospodarczej i inwestycyjnej, a także sprawach Polonii i dostępu do austriackiego rynku pracy. Tematy te były omawiane również w czasie ostatniej, pożegnalnej wizyty prezydenta w Wiedniu 2 grudnia 2005 roku.

Prezydent RP utrzymywał stałe kontakty z kolejnymi prezydentami Konfederacji Szwajcarskiej (wybieranymi co roku – rotacyjnie), dwukrotnie składał w Szwajcarii wizyty oficjalne, a corocznie w trakcie Forum Ekonomicznego w Davos spotykał się z prezydentami i politykami szwajcarskimi. Złożył również oficjalną wizytę w Luksemburgu w 1998 roku i przyjmował w Polsce członków rodziny książęcej, przedstawicieli

rządu i biznesu. Przyjmował w Polsce prezydenta Grecji Konstantínosa Stephanópoulosa oraz złożył wizytę w Atenach w 1998 roku. W 2005 roku odwiedził nowe kraje członkowskie UE – Cypr i Maltę.

Polityka wschodnia

Niewątpliwym osiągnięciem dla polskiej polityki zagranicznej, współtworzonej w ostatnim dziesięcioleciu przez prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego, było efektywne budowanie przyjaznego, korzystnego dla Polski otoczenia na wschód od jej granic. Po rozpadzie ZSRR rozpoczął się trudny proces kształtowania nowego ładu politycznego i gospodarczego (trwa on zresztą do dziś). Szacunek i uznanie zdobywała fundamentalna polska myśl i praktyka polityczna: proces integracji europejskiej nie powinien kończyć się na naszych wschodnich granicach. Prezydent RP dostrzegał w tym istotny element stabilizacji sytuacji na obszarze byłego ZSRR, a Polsce przypisywał – z racji sukcesu procesu transformacji i integracji ze strukturami euroatlantyckimi – kluczowe zadania w tym obszarze. Aktywność prezydenta i podejmowane przez niego wysiłki były zgodne z europejską racją stanu i działaniami kolejnych polskich rządów.

Na szczególne podkreślenie zasługuje tzw. inicjatywa ryska, zaproponowana przez prezydenta A. Kwaśniewskiego w lutym 2002 roku podczas szczytu państw Grupy Wileńskiej w Rydze. Rok później 19–20 marca pod hasłem *Inicjatywa ryska – Europa bez podziałów* odbyła się w Warszawie konferencja doradców prezydentów i przedstawicieli rządów 17 państw Europy Środkowej, Wschodniej i Południowej. Inicjatywa ryska zmierza do umocnienia solidarności i współpracy państw, mając za cel budowę Europy bez podziałów oraz wspieranie europejskich i euroatlantyckich procesów integracyjnych. Inicjatywa ta wzbogaciła już istniejące płaszczyzny współpracy oraz przyczyniła się do nawiązania jeszcze bliższych stosunków między państwami wchodzącymi do struktur euroatlantyckich i tymi, które zamierzają się do nich włączyć. W jej ramach doradcy prezydentów i przedstawiciele rządów 17 państw Europy Środkowej, Wschodniej i Południowej spotykają się okresowo dla omówienia najbardziej aktualnych problemów regionu. Polska przewodniczyła tej inicjatywie w 2003 roku.

Wyróżnić należy także zdecydowane i czynne wsparcie przez A. Kwaśniewskiego demokracji ukraińskiej podczas pomarańczowej

rewolucji. Przyniosło to Polsce uznanie w świecie, choć rzutowało negatywnie na polsko-rosyjskie stosunki polityczne.

Aktywna, prostabilizacyjna polityka realizowana i reprezentowana przez prezydenta Kwaśniewskiego była w pełni i wielokrotnie doceniana przez państwa tego regionu, jak również. przez NATO, Unię Europejską i Stany Zjednoczone.

Stosunki z Rosją

Prezydent RP podejmował wiele wysiłków dla ułożenia dobrych stosunków z Rosją. Biorąc pod uwagę złożoność procesu wychodzenia Rosji z totalitaryzmu i imperialnej epoki oraz historyczny wybór Polski dołączenia do struktur integracyjnych Europy Zachodniej, stosunki te można ocenić jako generalnie poprawne, z dobrymi wynikami w obszarze kultury, nauki i gospodarki. Z uwagi na uwarunkowania polityczne, historyczne i psychologiczne gorzej rozwijał się dialog i wzajemne zrozumienie w sferze politycznej. Łącznie prezydent Kwaśniewski dwa razy spotkał się z prezydentem Rosji Borysem Jelcynem, a jedenastokrotnie z prezydentem Władimirem Putinem, w tym sześć razy w Rosji i dwa w Polsce.

W pierwszej dekadzie XXI wielu wartość wymiany handlowej obu krajów sięgała 9 miliardów dolarów rocznie, co oznaczało kilkakrotny wzrost na przestrzeni kilku lat. Był to wynik korzystnej dla obu stron sytuacji, w której wysokiej jakości polskie towary, wytwarzane w oparciu o europejskie standardy i światową technologię, trafiały na wschodnie rynki, w tym głównie rosyjski, po niższych niż gdzie indziej cenach. Nie było to jednak zjawisko trwałe. Prezydent Aleksander Kwaśniewski wielokrotnie wskazywał w toku licznych spotkań i rozmów z prezydentem Federacji Rosyjskiej na potrzebę rozszerzenia wymiany handlowej, w tym na Forum Gospodarczym w Poznaniu w styczniu 2002 roku (podczas oficjalnej wizyty prezydenta Władimira Putina w Polsce). Przynosiło to na ogół dobre rezultaty, choć bywały okresy, kiedy zdarzały się zakłócenia w eksporcie polskiej żywności na rynek rosyjski.

Ważnym tematem prezydenckiej kadencji było zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego Polski. W zasadniczym stopniu gwarantowały to stabilne, poza jednym incydentem, dostawy energii od wschodnich sąsiadów, w tym głównie Rosji.

Na stosunki polsko-rosyjskie w ostatnim okresie rzutowało odmienne podejście obu stron do szeregu ważnych wydarzeń we wspólnej

historii. Szczególnie ostro wystąpiło to w związku z zakończeniem przez stronę rosyjską śledztwa w sprawie zbrodni katyńskiej, którego wyniki krytycznie zostały przyjęte przez stronę polską. Kwaśniewski zabiegał o przychylność strony rosyjskiej dla pełnego otwarcia archiwów i ostatecznego zamknięcia dochodzeń śledczych. Aktywnie angażował się również w upamiętnienie polskich ofiar, uczestnicząc m.in. już w kwietniu 1996 roku w uroczystościach okolicznościowych w Katyniu. Prezydent RP wziął udział w moskiewskich obchodach 60. rocznicy zwycięstwa nad hitlerowskim faszyzmem.

Głównym problemem we wzajemnych stosunkach pozostaje dążenie Rosji do pomniejszenia roli Polski w Europie i Unii Europejskiej, pomijania Polski przez Rosję w ważnych przedsięwzięciach gospodarczych i politycznych, przy jednoczesnym umocnieniu jej stosunków z Niemcami i Francją. W dużym stopniu mogło to być postrzegane jako reakcja na skuteczną mediację prezydenta Kwaśniewskiego podczas kryzysu wyborczego na Ukrainie w 2004 roku. Dalsze zadrażnienie relacji polsko-rosyjskich nastąpiło także w wyniku kilku napaści na polskich pracowników w Moskwie latem 2005 roku.

Stosunki z Ukrainą

Zasadniczym czynnikiem decydującym o obecnym kształcie stosunków polsko-ukraińskich była mediacja międzynarodowa, podjęta z inicjatywy prezydenta Kwaśniewskiego w 2004 roku i mająca na celu znalezienie pokojowego wyjścia z kryzysu politycznego, spowodowanego fałszerstwami podczas wyborów prezydenckich na Ukrainie. Sukces tej inicjatywy wynikał w znacznej mierze z pozytywnego bilansu relacji dwustronnych, szczególnie na płaszczyźnie stosunków między prezydentami, który umożliwił nawiązanie dialogu ze wszystkimi ówczesnymi stronami konfliktu. Był to także efekt wieloletniej działalności Prezydenta RP, która była dla Ukrainy najważniejszym przykładem, że Polska, państwo członkowskie Unii Europejskiej, nie odwraca się od swego najbliższego wschodniego sąsiada, ale pragnie z nim współpracować i wspierać go na drodze europejskiej i euroatlantyckiej współpracy. W wyniku ustaleń prezydentów Polski i Ukrainy, oba państwa podjęły decyzję o ułatwieniu wymiany osób w międzypaństwowym ruchu granicznym po wejściu Polski do UE– Ukraina zrezygnowała z wprowadzenia wiz dla obywateli polskich a Polska z wprowadzenia opłat wizowych dla obywateli ukraińskich. Złagodziło to

negatywne skutki wejścia Polski do UE dla rozwoju kontaktu między obu społeczeństwami oraz wymiany gospodarczej.

Jednym z kluczowych instrumentów służących zacieśnieniu współpracy i rozwiązywaniu kwestii trudnych w stosunkach polsko-ukraińskich jest Komitet Konsultacyjny Prezydentów Rzeczpospolitej i Ukrainy. Został utworzony w 1993 roku w celu pogłębienia przyjaznych stosunków dobrosąsiedzkich między niepodległą Ukrainą a Rzeczpospolitą Polską oraz nadania wzajemnym relacjom nowego wymiaru politycznego.

W kontekście dokonań polskiej polityki wschodniej wobec Ukrainy należy zwrócić uwagę na włączenie tego kraju do koalicji antyterrorystycznej. Brygada ukraińska została włączona do Wielonarodowej Dywizji Centrum-Południe od początku operacji irackiej.

Prezydent Kwaśniewski usilnie wskazywał na konieczność wszechstronnego rozwoju wzajemnych stosunków gospodarczych, aby nie dopuścić do tworzenia się u naszych ukraińskich partnerów przeświadczenia, iż z wejściem Polski do UE odgrodziliśmy Ukrainę od europejskich rynków. Odbywały się polsko-ukraińskie fora gospodarcze z udziałem prezydentów obu państw, ostatnie w Gdyni w czerwcu 2005 roku. Pozytywnym przykładem są duże ukraińskie inwestycje w Polsce, takie jak zwycięstwo w przetargu na kupno Huty Częstochowa czy wykup przez Avto ZAZ Ukraina fabryki Daewoo-FSO na Żeraniu. Należy także dążyć do finalizowania takich projektów gospodarczych jak budowa rurociągu Odessa–Brody–Gdańsk.

U progu XXI wieku, przy dużym zaangażowaniu prezydenta Kwaśniewskiego, udało się dokonać przełomu w regulowaniu trudnych kwestii historycznych w stosunkach polsko-ukraińskich. W 2003 roku dzięki staraniom prezydentów Aleksandra Kwaśniewskiego i Leonida Kuczmy odbyły się na Ukrainie uroczystości obchodów 60. rocznicy tragicznych wydarzeń na Wołyniu. Akt pojednania otworzył nową kartę w szczególności w relacji między naszymi społecznościami. Historycznym momentem w procesie pojednania obu narodów było otwarcie Cmentarza Orląt Lwowskich, dokonane 24 czerwca 2005 roku przez prezydentów RP i Ukrainy. Istotnym czynnikiem przyśpieszającym porozumienie w sprawie Cmentarza, było masowe poparcie Polski i Polaków dla pomarańczowej rewolucji. Tym samym udało się uporządkować relacje w najważniejszych i najbardziej drażliwych, z punktu widzenia pamięci historycznej, kwestiach związanych z miejscami tragedii narodu polskiego w XX wieku znajdującymi się na terenie Ukrainy.

Białoruś

Trudnym problemem przez okres całej prezydenckiej kadencji pozostawały stosunki z Białorusią. Sprawa Białorusi była zresztą zmartwieniem całej europejskiej wspólnoty, ale poprzez bezpośrednie sąsiedztwo Polska była wystawiona na szczególną próbę. Doświadczamy tego nadal, również w traktowaniu obywateli białoruskich polskiego pochodzenia. Problem naruszania zasad demokracji, rządów prawa i wolności obywatelskich był stałym elementem rozmów Prezydenta RP z europejskimi szefami państw i rządów. Z inicjatywy Prezydenta RP mocny apel do społeczności międzynarodowej w sprawie łamania podstawowych praw wydała Rada Europy na zakończenie III Szczytu, który odbył się 16 i 17 maja 2005 roku w Warszawie. Problem sytuacji na Białorusi pozostaje otwarty, trudny i wymaga stałego monitorowania.

Azja Centralna

Zostały przetarte szlaki dla polskiej gospodarki i polityki w państwach Azji Centralnej. Upatrują oni w Polsce rzecznika swych europejskich interesów i aspiracji. Z prezydentami tych krajów Aleksander Kwaśniewski utrzymywał żywe kontakty – składał wizyty w Kazachstanie, Uzbekistanie, Tadżykistanie i Kirgizji, a także przyjmował przywódców tych krajów w Polsce. Prezydent A. Kwaśniewski złożył oficjalne wizyty w Kazachstanie (maj 2002), Uzbekistanie i Tadżykistanie i Kirgizji (październik 2002). Dwukrotnie wizytę oficjalną w Polsce składał Prezydent Kazachstanu Nursułtan Nazarbajew (listopad 1997 i maj 2002). W Polsce Prezydent RP gościł również prezydenta Isłama Karimowa (lipiec 2003), prezydenta Emomaliego Rachmanowa (maj 2003) oraz Askara Akajewa (maj 1998). Wszystkim wizytom towarzyszyły posiedzenia dwustronnych forów gospodarczych. To właśnie szybko rozwijająca się współpraca gospodarcza Polski z tym regionem świata zasługuje na szczególną uwagę, także z tego względu, że wykracza ona coraz bardziej poza handel nośnikami energetycznymi, obejmując także nowoczesny asortyment produktów.

Armenia, Azerbejdżan, Mołdowa i Gruzja

Dobrze i owocnie układały się nasze stosunki z Republiką Mołdowy, a także Armenią, Azerbejdżanem i Gruzją. Wzajemne wizyty i liczne kontakty obu prezydentów dobrze rokują dalszej współpracy. Prezydent RP zaangażował się w starania społeczności międzynarodowej mające

na celu rozwiązanie konfliktu w Naddniestrzu, co omawiane było m.in. podczas spotkania prezydentów Litwy, Mołdowy i Polski oraz przedstawiciela Ukrainy w Warszawie (15 maja 2005 roku). Podobne działania podejmował na rzecz uregulowania konfliktu w Górskim Karabachu. Z inicjatywy A. Kwaśniewskiego odbyły się m.in. dwa spotkania prezydentów Azerbejdżanu i Armenii – w Warszawie (podczas Europejskiego Szczytu Gospodarczego) oraz w Davos (podczas Światowego Forum Gospodarczego).

Stosunki z państwami regionu środkowoeuropejskiego

W stosunku do krajów najbliższego sąsiedztwa Prezydent A. Kwaśniewski promował politykę partnerstwa i bliskiego współdziałania. Polska prowadząca aktywną politykę zagraniczną, umacniająca swój system demokratyczny i tworząca społeczeństwo obywatelskie oraz rozwijająca się gospodarczo była postrzegana przez mniejsze państwa ościenne jako czynnik i przykład stabilizacji oraz lider w procesie przemian ustrojowych. Płaszczyznami tej współpracy były zarówno kontakty dwustronne, takie jak Grupa Wyszehradzka, Inicjatywa Środkowoeuropejska czy Rada Państw Bałtyckich.

Stosunki z Czechami, Słowacją i Węgrami

Prezydent A. Kwaśniewski za jeden z priorytetów swojej prezydentury przyjął rozwój dobrosąsiedzkich stosunków z naszymi południowymi sąsiadami – Czechami i Słowacją. Oba państwa wraz z Węgrami pozostawały w okresie prezydentury Kwaśniewskiego najbliższymi partnerami Polski w Europie Środkowej, sojusznikami w procesie starań o uzyskanie członkostwa w NATO i Unii Europejskiej. Wyrazem tego była intensywna współpraca czterech państw w ramach Grupy Wyszehradzkiej, Spotkań Prezydentów Państw Europy Środkowej i Południowo-Wschodniej oraz organizacji wielostronnych (m.in. OBWE, Rada Europy).

Czechy. Wizyty dwustronne prezydentów Polski Aleksandra Kwaśniewskiego i Czech – kolejno Václava Havla i Václava Klausa były częste, w latach 1996–2005 było ich ponad 16. A. Kwaśniewski dwukrotnie składał wizyty oficjalne w Pradze (luty 2000 i grudzień 2004 roku),

podobnie jak prezydenci Czech (V. Havel – marzec 1998, V. Klaus – kwiecień 2003 roku). Liczne wizyty robocze związane były m.in. z warsztatami NATO (w czerwcu 1996 roku w Warszawie i czerwcu 1997 roku w Pradze), a także spotkaniami Grupy Wyszehradzkiej. W 1997 roku V. Havel uczestniczył w spotkaniu prezydentów Czech, Litwy, Niemiec, Polski, Słowacji, Ukrainy i Węgier z papieżem Janem Pawłem II w Gnieźnie w związku z obchodami 1000-lecia śmierci świętego Wojciecha. Intensywny dialog polsko-czeski na szczeblu prezydentów obu państw przyczynił się do umocnienia bliskich, dobrosąsiedzkich stosunków polsko-czeskich, promując wzajemną wymianę kulturalną i naukową, współpracę gospodarczą i turystykę. Poczesne miejsce zajmowały kontakty Prezydenta RP z liczną Polonią zamieszkującą Republikę Czeską.

Słowacja. Równie częste kontakty na szczeblu prezydentów Polska utrzymywała ze Słowacją. Odbyło się ponad 20 dwustronnych spotkań. Prezydent A. Kwaśniewski dwukrotnie złożył oficjalną wizytę na Słowacji (sierpień 1997 i kwiecień 2002). Gościł także w Polsce robocze wizyty prezydenta Michala Kováča oraz oficjalne Rudolfa Schustera (sierpień 1999) oraz Ivana Gašparoviča (listopad 2004). W czerwcu 1999 roku A. Kwaśniewski wziął udział w zaprzysiężeniu prezydenta Rudolfa Szustera.

Prezydent RP pozostawał gorącym orędownikiem członkostwa Słowacji w NATO i Unii Europejskiej, starając się z jednej strony przekonać do tej idei słowackie władze, z drugiej wspierając wizję obecności Słowacji w strukturach euroatlantyckich u naszych zachodnioeuropejskich i amerykańskich partnerów. Prezydenci obu państw utrzymywali stały dialog na najważniejsze tematy z zakresu stosunków dwu- i wielostronnych, który później został poszerzony o wspólne dla regionu środkowoeuropejskiego tematy unijne. Ważnym aspektem była kwestia wsparcia obu państw dla proreformatorskich wysiłków naszego wspólnego sąsiada – Ukrainy. Szczególne miejsce zajmowały kwestie współpracy przygranicznej, turystyki oraz mniejszości narodowych, którym tak prezydent A. Kwaśniewski, jak i kolejni prezydenci Słowacji poświęcali wiele rozmów.

Węgry. Tradycyjnie bliskie stosunki polsko-węgierskie uległy dalszemu zacieśnieniu w okresie prezydentury Aleksandra Kwaśniewskiego, który nawiązał bardzo dobre kontakty z kolejnymi prezydentami Republiki

Węgierskiej – Árpádem Gönczem, Ferencem Mádlem oraz László Sólyomym. Znalazło to odzwierciedlenie w licznych wizytach dwustronnych (20), w tym oficjalnych polskiego prezydenta – w październiku 1999 i marcu 2003 roku. Prezydenci podczas spotkań i rozmów podejmowali liczne inicjatywy mające na celu uzyskanie przez oba państwa członkostwa w strukturach euroatlantyckich (m.in. udział Prezydenta RP w warsztatach NATO w Budapeszcie w czerwcu 1999 roku), promujące wymianę gospodarczą, kulturalną i naukową. Prezydenci wielokrotnie i wspólnie uczestniczyli w dwustronnych forach gospodarczych i wydarzeniach o charakterze kulturalnym i oświatowym. Oba państwa pozostawały orędownikami pogłębienia współpracy regionalnej, a prezydenci wielokrotnie byli uczestnikami regionalnych szczytów i spotkań międzypaństwowych.

Grupa Wyszehradzka i spotkania prezydentów państw Europy Środkowej

Od początku swojej prezydentury Aleksander Kwaśniewski opowiadał się za zacieśnieniem współpracy Polski z Czechami, Słowacją i Węgrami w ramach Grupy Wyszehradzkiej, jako ważnego instrumentu wzajemnych konsultacji i artykułowania specyficznych interesów tych państw regionu na arenie międzynarodowej.

Z uwagi na sytuację polityczną w Europie Środkowej w pierwszym okresie prezydentury A. Kwaśniewskiego, czynnikiem aktywizującym współpracę wyszehradzką stały się właśnie spotkania prezydentów. Partnerem dla A. Kwaśniewskiego byli V. Havel w Republice Czeskiej, Árpád Göncz na Węgrzech oraz Michal Kováč na Słowacji. Wysoki poziom dialogu został utrzymywany także po zmianach na urzędzie prezydenta u naszych wyszehradzkich partnerów.

W 1999 roku utworzono rotacyjną prezydencję Grupy Wyszehradzkiej. Polska sprawowała tę funkcję dwukrotnie; w latach 2000–2001 i 2004–2005. W styczniu 2001 roku w Pszczynie pod przewodnictwem prezydenta Kwaśniewskiego szefowie państw Grupy omówili stan i perspektywy współpracy państw GW, ocenili grudniowy szczyt UE w Nicei oraz przedyskutowali problematykę dalszego rozszerzania NATO i współpracy regionalnej.

Prezydent A. Kwaśniewski dążył do nakierowania działalności GW przede wszystkim na definiowanie wspólnych interesów regionalnych

w poszerzonej UE oraz na współpracę gospodarczą. Podczas spotkania w Budapeszcie w 2003 roku prezydenci zgodzili się, że w rozszerzonej UE państwa GW mogłyby stać się adwokatem rozbudowy stosunków UE z Ukrainą, o co zawsze zabiegał prezydent Kwaśniewski. Do kolejnych uzgodnień doszło w marcu 2004 r., gdzie prezydenci omówili najważniejsze kwestie dotyczące zbliżającej się akcesji państw członkowskich GW do UE, oraz wspólnego podejścia do traktatu nicejskiego. Prezydent RP był również inicjatorem udziału Grupy Wyszehradzkiej w wydarzeniach na Ukrainie jesienią 2004 roku, które ostatecznie przyjęło postać wspólnej misji obserwacyjnej.

Ostatnie, pożegnalne spotkanie wyszehradzkie pod przewodnictwem prezydenta Kwaśniewskiego odbyło się we wrześniu 2005 roku w Wiśle. Głównym tematem rozmów były sprawy unijne, w tym koordynacja wysiłków nowych państw członkowskich na rzecz jak najszybszego przyjęcia nowej perspektywy finansowej UE. Omówiono także problematykę bezpośredniego sąsiedztwa poszerzonej Unii Europejskiej.

Należy zaznaczyć, że dialog prezydentów Europy Środkowej toczył się również w formule szerszej niż wyszehradzka. Odbywało się to w ramach spotkań prezydentów Europy Środkowej, a później Środkowej i Południowo-Wschodniej, zainicjowanej przez prezydenta V. Havla w Litomyšlu w 1994 roku i rozwiniętej przez prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego spotkaniem w Łańcucie w 1996 roku, kiedy po raz pierwszy do tego grona zaproszono prezydenta Ukrainy. W trakcie prezydentury A. Kwaśniwskiego odbyło się w sumie 10 międzynarodowych spotkań prezydentów Europy Środkowej i Południowo-Wschodniej

Stosunki z państwami bałtyckimi

Prezydent A. Kwaśniewski aktywnie włączył się w realizację założeń polskiej polityki zagranicznej wobec państw bałtyckich – Litwy, Łotwy i Estonii dla osiągnięcia przez te kraje członkostwa w NATO i Unii Europejskiej, budowę dwustronnych relacji w duchu wzajemnego zaufania oraz poprawę sytuacji mniejszości polskiej zamieszkującej te kraje. Prezydent RP osobiście wyrażał polskie poparcie dla euroatlantyckich aspiracji państw członkowskich przy okazji swoich wizyt zagranicznych w państwach sojuszniczych i podczas innych spotkań w gronie partnerów z NATO. Ważnym elementem rozmów i działań prezydentów były kwestie gospodarcze, w tym promocja wzajemnej współpracy handlowej

i inwestycyjnej oraz strategicznych projektów infrastrukturalnych (energetycznych i transportowych).

Litwa. Wiosną 1996 roku prezydent RP złożył oficjalną wizytę na Litwie. W trakcie obu kadencji Prezydent RP odwiedził Litwę trzynastokrotnie, zaś jako gospodarz przyjmował litewskich prezydentów w Polsce 26 razy. Podczas swojej pierwszej kadencji prezydent Valdas Adamkus w pierwszą i ostatnią wizytę udał się do Polski, a drugą kadencję także rozpoczął od spotkania z prezydentem A. Kwaśniewskim w Gdańsku w 2004 roku.

Decyzją prezydentów Polski i Litwy w 1997 roku powołano Komitet Konsultacyjny Prezydentów, który obradował 14 razy. Komitet stał się wiodącą platformą strategicznego dialogu w naszych stosunkach wzajemnych. Tematyka spotkań obejmował zarówno problematykę stosunków dwustronnych (politycznych, gospodarczych, naukowych, kulturalnych), w tym kwestie związane z mniejszościami narodowymi, jak i zagadnienia europejskie i światowe. Komitet odegrał ważną funkcję w koordynacji wysiłków obu państw na rzecz uzyskania członkostwa w NATO i Unii Europejskiej.

Uznając za ważne w stosunkach polsko-litewskich, prezydenci wspierali kulturalno-naukowe kontakty między państwami (polska wystawa w Kownie, Dni Kultury Polskiej w Wilnie w 2004 roku, Dni Kultury Litewskiej w Polsce zaplanowane na 2006 rok), kontakty między obywatelami, wymianę młodzieży, wspólne badania historii obu narodów i szeroką prezentację wspólnego dziedzictwa historyczno-kulturalnego. W dowód zasług dla krzewienia współpracy polsko-litewskiej prezydent Kwaśniewski otrzymał tytuł doktora *honoris causa* Uniwersytetu Wileńskiego.

Efektywna okazała się bliska współpraca Polski i Litwy w ramach skoordynowanych działań międzynarodowej misji mediacyjnej przy rozwiązywaniu kryzysu wyborczego na Ukrainie. Warto też zauważyć znaczenie trójstronnej polsko-litewsko-ukraińskiej współpracy na szczeblach prezydenckim, parlamentarnym i rządowym. Zaangażowanie prezydentów obu krajów podczas obrad okrągłego stołu na Ukrainie świadczy o dobrym stanie i dojrzałości wzajemnych stosunków.

Pomimo wielu osiągnięć w różnych obszarach wzajemnych stosunków nadal pozostaje wiele wyzwań w tym zakresie. W stosunkach polsko-litewskich wciąż nie są realizowane wszystkie zapisy *Traktatu między*

Rzeczpospolitą Polską a Republiką Litewską o przyjaznych stosunkach i dobrosąsiedzkiej współpracy, zawartego w 1994 roku. Na szczególną uwagę zasługują takie kwestie jak: zasady pisowni imion i nazwisk członków polskiej mniejszości, strategia rozwoju oświaty mniejszości polskiej na Litwie oraz zwrot prawowitym właścicielom ziemi w okręgu wileńskim. Nadal otwarte pozostają inicjatywy współpracy w transporcie – Rail Baltica, Via Baltica oraz budowa mostu elektroenergetycznego Polska–Litwa. Kolejnym wyzwaniem dla krajów bałtyckich jest wypracowanie wspólnego stanowiska w sprawie projektu budowy gazociągu północnoeuropejskiego po dnie Morza Bałtyckiego.

Łotwa. Prezydent A. Kwaśniewski utrzymywał bliskie kontakty z prezydentami Łotwy – Guntisem Ulmanisem i Vairą Vīķe-Freiberga. Złożył dwie oficjalne wizyty na Łotwie (lipiec 1998 i lipiec 2005), brał udział w konferencji „Ryga 2002: Most do Pragi", podczas której przedstawił inicjatywę ryską zakładającą podjęcie szerszej współpracy pomiędzy poszerzoną Unią Europejską i NATO a jej bezpośrednim sąsiedztwem. Uczestniczył w licznych spotkaniach gospodarczych i bałtyckich, promując bliską współpracę Polski z Litwą i całym regionem bałtyckim. Wiele uwagi poświęcał problemom mniejszości polskiej na Łotwie.

Estonia. Stosunki Polski i Estonii w okresie prezydentury A. Kwaśniewskiego uległy znacznemu pogłębieniu. Sprzyjały temu częste obustronne kontakty prezydentów obu krajów. Prezydenci Estonii Lennart Meri i Arnold Rüütel dwukrotnie odwiedzali Polskę z wizytami oficjalnymi; dwukrotnie odbyły się również wizyty A. Kwaśniewskiego w Estonii (sierpień 1998 i lipiec 2005). We wrześniu 2001 roku w Tallinie prezydenci Polski, Estonii, Finlandii, Litwy i Łotwy przyjęli wspólną deklarację w sprawie walki przeciwko terroryzmowi. Jej treść została uwzględniona w dokumentach listopadowej konferencji antyterrorystycznej w Warszawie, w której uczestniczył także prezydent Estonii A. Rüütel.

Stosunki z Bułgarią i Rumunią

Prezydent A. Kwaśniewski wielokrotnie spotykał się z prezydentami Bułgarii i Rumunii, aktywnie wspierając europejskie i euroatlantyckie aspiracje obu państw.

W przypadku Bułgarii istotnym elementem ewolucji stosunków polsko-bułgarskich stał się udział żołnierzy bułgarskich w Wielonarodowej Dywizji Centrum-Południe pod polskim dowództwem w Iraku. Bliskie związki obu krajów odzwierciedlały się w częstych spotkaniach przywódców oraz wymianie wizyt. W 1998 roku oficjalną wizytę w Polsce złożył prezydent Żeliu Żelew, w 1997 – Petyr Stojanow, a w 2002 – Georgi Parvanov. Prezydent A. Kwaśniewski dwukrotnie odwiedził Bułgarię z wizytami oficjalnymi – w grudniu 1997 i sierpniu 2003 roku.

Rumunia pozostawała jednym z najważniejszych partnerów Polski w regionie środkowoeuropejskim. Prezydent A. Kwaśniewski był orędownikiem szybkiego członkostwa Rumunii w NATO, co ostatecznie stało się faktem w 2004 roku. W maju 1996 roku złożył pierwszą wizytę oficjalną w Rumunii, a kolejne w latach 1999 i 2003. W 2002 roku wziął udział na zaproszenie prezydenta I. Iliescu w szczycie Grupy Wileńskiej, a w roku 2004 w spotkaniu prezydentów państw Europy Środkowej w Mamai. Częstymi gośćmi w Polsce byli również kolejni prezydenci Rumunii: Emil Constantinescu (styczeń 1997), Ion Iliescu (lipiec 2001) oraz Traian Băsescu (udział w III Szczycie Rady Europy w Warszawie w 2005 roku). Podczas wszystkich spotkań i rozmów prezydenci dążyli do zbliżenia obu państw, promując liczne przedsięwzięcia gospodarcze i inicjatywy społeczne, podczas dwustronnych forów gospodarczych oraz wydarzeń o charakterze kulturalnym i naukowym.

Stosunki z Turcją

W momencie objęcia urzędu prezydenckiego przez Aleksandra Kwaśniewskiego stosunki między RP i Turcją osiągnęły już stan dojrzały. Celem Prezydenta RP pozostawało zatem wprzęgnięcie Turcji jako partnera Polski w kwestiach bezpieczeństwa europejskiego i światowego. Wizyta prezydenta Republiki Tureckiej Süleymana Demirela w Polsce (7–9 maja 1997 roku) była w znacznej mierze poświęcona lobbingowi przed uzyskaniem członkostwa w NATO. Miała także istotne znaczenie dla polskich interesów gospodarczych i budowania pozytywnego wizerunku w Turcji. Prezydentowi Demirelowi towarzyszyła grupa przedsiębiorców i bankierów, przecierająca drogę inwestycjom tureckim w Polsce. Już podczas tej wizyty prezydenci podjęli dyskurs europejski. Następne spotkanie prezydentów – wizyta Aleksandra Kwaśniewskiego w Turcji (14–16 kwietnia 2000 roku) koncentrowała się głównie wokół spraw dwustronnych. Ze

względu na konsekwentny pozytywny stosunek Warszawy do członkostwa Turcji w Unii, nowy prezydent Turcji Ahmet Necdet Sezer zdecydował się odwiedzić Polskę na zaproszenie prezydenta A. Kwaśniewskiego – jako pierwszego spośród nowych członków UE.

Ważną rolę w rozwoju stosunków dwustronnych odegrał Stały Polsko-Turecki Komitet Konsultacyjny Wysokiego Szczebla, obradujący pod egidą prezydentów obu państw. Przedmiotem obrad komitetu były głównie kwestie bezpieczeństwa europejskiego i globalnego, integracja z UE, polsko-turecka współpraca polityczna, gospodarcza i wojskowa. Od wybuchu wojny w Iraku stałym tematem jest międzynarodowy terroryzm i sytuacja na Bliskim i Środkowym Wschodzie. Interesy polskie i tureckie są tu na tyle zbieżne, że podczas jedenastego posiedzenia komitetu (6–7 kwietnia 2005 roku) podjęto decyzję o nawiązaniu współpracy między Biurem Bezpieczeństwa Narodowego i Turecką Radą Bezpieczeństwa Narodowego. Polska jest jedynym państwem, które nawiązało i realizuje taką współpracę z tym urzędem tureckim.

Szczególnym wydarzeniem, istotnym dla rozwoju współpracy w regionie oraz umocnienia pozycji Polski w Europie był zorganizowany w Warszawie z inicjatywy Prezydenta RP Europejski Szczyt Gospodarczy (28–30 kwietnia 2004 roku). Spotkanie kilkunastu prezydentów, premierów i ministrów oraz setek przedsiębiorców z całej Europy odbyło się w przededniu przystąpienia Polski i dziewięciu innych państw do Unii Europejskiej. Było okazją do podjęcia przez Prezydenta RP i jego gości problematyki najważniejszych szans i wyzwań związanych z procesem ekspansji Unii Europejskiej na wschód i południe Europy.

Stosunki z państwami bałkańskimi

W okresie obejmowania urzędu przez prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego, relacje Polski z państwami regionu Bałkanów Zachodnich znajdowały się poza obszarem bezpośredniego zainteresowania naszej polityki zagranicznej, co związane było w znacznej mierze ze skomplikowaną sytuacją na Bałkanach w połowie lat 90. XX wieku.

Prezydent A. Kwaśniewski dostrzegał jednakże niebezpieczeństwo, jakie dla stabilnej i demokratycznej Europy niosą ze sobą nierozwiązane konflikty narodowościowe na Bałkanach. Stąd w swojej działalności międzynarodowej starał się oddziaływać na wszystkie państwa bałkańskie, aby w sposób zgodny ze standardami międzynarodowymi realizowały

proces pojednania i rozwoju współpracy w regionie. Odbywało się to podczas licznych spotkań z prezydentami i premierami Albanii, Macedonii, Chorwacji, Bośni i Hercegowiny, oraz Serbii i Czarnogóry, w czasie których A. Kwaśniewski podkreślał zaangażowanie Polski w proces stabilizacji Bałkanów oraz akcentował osobistą odpowiedzialność polityków tych państw za pokój i porozumienie w regionie. Wyrazem polskiej odpowiedzialności była decyzja Prezydenta RP oraz polskiego rządu o udziale polskich żołnierzy w misjach międzynarodowych na Bałkanach Zachodnich.

Jednym z zasadniczych postulatów Prezydenta RP wobec regionu było polityczne i ekonomiczne zbliżenie państw bałkańskich do Europy i Unii Europejskiej. Prezydent Kwaśniewski opowiadał się za bliższą, ale kwalifikowaną współpracą UE z krajami bałkańskimi, w tym zwłaszcza z Chorwacją, Serbią i Czarnogórą, Macedonią i Albanią oraz popierał aspiracje tych krajów do bliższej integracji z UE, przez włączenie ich do Procesu Stabilizacji i Stowarzyszenia z UE oraz zbliżenia do struktur NATO, w tym włączenia ich do programu Partnerstwa dla Pokoju. W jego opinii polityka „otwartych drzwi" miała w efekcie doprowadzić do zdemokratyzowania struktur tego państwa i trwałego zakotwiczenia go w standardach pokojowej i demokratycznej Europy. Wątek ten był stale obecny w rozmowach Prezydenta RP z szefami państw i rządów regionu. Takie podejście, choć z uwzględnieniem specyfiki każdego z tych państw, prezydent Kwaśniewski prezentował wobec prezydentów Chorwacji, Serbii i Czarnogóry, Macedonii i Albanii, a także przewodniczących prezydium Bośni i Hercegowiny.

W latach 1996–2005 szczególnie korzystnie rozwijały się stosunki polityczne ze Słowenią. Częste i regularne rozmowy na najwyższym szczeblu zostały zainicjowane wizytą prezydenta Milana Kučana w Łańcucie w 1996 roku, a zakończone oficjalną wizytą prezydenta Janeza Drnovška w Polsce w kwietniu 2005 roku. Prezydent A. Kwaśniewski dwukrotnie oficjalnie odwiedził Słowenię – w sierpniu 1998 i listopadzie 2003 roku. Także dwukrotnie wziął udział w organizowanych przez prezydenta Słowenii spotkaniach prezydentów Europy Środkowej – w czerwcu 1997 i czerwcu 2002 roku. W marcu 2001 roku prezydent A. Kwaśniewski na zaproszenie prezydenta Milana Kučana wziął udział w finale Pucharu Świata w skokach narciarskich i wręczał Adamowi Małyszowi Puchar Świata – Wielką Kryształową Kulę.

Stosunki z ważniejszymi państwami pozaeuropejskimi

Kraje Azji

Prezydent Aleksander Kwaśniewski podczas swojej prezydentury doceniał wzrost roli krajów azjatyckich i tworzących się w tym regionie wielkich centrów gospodarczych, technologicznych i naukowych – zwłaszcza Chin, Japonii, Indii i Korei Południowej. Promocja gospodarcza Polski znajdowała wyraz podczas wszystkich oficjalnych wizy Prezydenta RP i w jego wystąpieniach przed wieloma gremiami międzynarodowymi. W wizytach zagranicznych towarzyszyli Prezydentowi RP przedstawiciele resortów gospodarczych, a w licznych misjach także przedsiębiorcy szukający kontaktów i rynków za granicą. Spotkania z przedstawicielami kół gospodarczych i biznesu podczas wizyt zagranicznych oraz w kraju utrwalały w Azji wizerunek Polski jako atrakcyjnego partnera gospodarczego, otwartego na świat i przestrzegającego reguł gospodarki rynkowej.

W 1997 roku Prezydent RP złożył wizytę w Chinach. Oprócz oficjalnej delegacji, prezydentowi towarzyszyła grupa polskich przedsiębiorców, którzy odbyli szereg owocnych spotkań z chińskimi biznesmenami. Rezultatem tych kontaktów było nawiązanie współpracy, a także aktywizacja działalności izb handlowych. Natomiast w 2004 roku przybył do Polski z wizytą przewodniczący Chińskiej Republiki Ludowej Hu Jintao. Była to pierwsza w historii wizyta głowy państwa chińskiego w Polsce. Przy okazji spotkań a Prezydent RP z uznaniem podkreślał, że Chiny są najważniejszym polskim partnerem wśród krajów Azji pod względem wymiany handlowej i wielkości importu. Jednocześnie wyraźnie akcentował potrzebę dynamizacji współpracy gospodarczej i zrównoważenia wymiany przez stworzenie korzystniejszych warunków dla polskiego eksportu.

W 1998 roku Prezydent RP odwiedził Japonię. W czasie tej roboczej wizyty spotkał się z premierem i przewodniczącym Japońskiej Federacji Organizacji Gospodarczych (Keidanren) oraz wygłosił odczyt dla japońskich środowisk opiniotwórczych i gospodarczych. Wizyta i liczne spotkania z przedstawicielami japońskich kół gospodarczych i politycznych, spowodowały wzrost zainteresowania ze strony japońskich przedsiębiorców i aktywizację ich działalności w Polsce. W 2002 roku z pierwszą w historii dwustronnych stosunków oficjalną wizytą do Polski przybyli cesarz i cesarzowa Japonii.

W 2002 roku Prezydent RP złożył wizytę w Korei Południowej. W trakcie spotkań z przedstawicielami koreańskich władz i środowisk biznesowych, Kwaśniewski podkreślał, iż Korea Południowa jest dla Polski bardzo ważnym partnerem gospodarczym i inwestorem. W 2004 roku na zaproszenie Prezydenta RP z oficjalną wizytą do Polski przybył prezydent Republiki Korei Południowej Roh Moo-Hyun. Doszło wówczas do spotkania przedstawicieli polskiego i koreańskiego biznesu, w którym wzięli udział prezydenci obu krajów. Ponadto Prezydent RP często przyjmował przedstawicieli misji gospodarczych koncernów koreańskich i z zainteresowaniem śledził rozwój ich działalności w Polsce, promując tworzenie sprzyjającego klimatu do inwestycji w Polsce.

W 1996 roku w Polsce przebywała oficjalna delegacja Indii z prezydentem Shankarem Dayalem Sharma. Prezydent RP rewizytował Indie w 1998 roku. Podczas pobytu w Indiach prezydent Kwaśniewski uczestniczył w szczycie Konfederacji Przemysłu Indyjskiego w Chennai. Przy okazji spotkań z indyjskimi partnerami wielokrotnie podkreślał, jak ceni rolę Indii – jako państwa demokratycznego – w rozwoju Azji.

W marcu 1999 roku prezydent A. Kwaśniewski złożył wizytę roboczą na Sri Lance**.** Odbył rozmowy z prezydent Sri Lanki Chandriką Bandaranaike Kumaratunga oraz z przedstawicielami kół gospodarczych. Głównym przedmiotem rozmów były szanse i możliwości dla zwiększenia wymiany handlowej i współpracy gospodarczej obu państw.

ASEAN

Prezydent A. Kwaśniewski podczas sprawowania swojego urzędu odwiedził większość krajów Azji Południowo-Wschodniej. Podczas spotkań z partnerami ASEAN wskazywał na znaczenie tego obszaru, jego gospodarczy potencjał i dynamiczny rozwój na globalnym rynku. W 1999 roku udał się z wizytą do Malezji i Wietnamu. W 2004 roku Prezydent RP złożył oficjalną wizytę w Indonezji**,** podczas której uczestniczył w forum gospodarczym organizowanym przez Indonezyjską Izbę Handlu i Przemysłu. Również w 2004 roku prezydent Kwaśniewski złożył oficjalną wizytę w Republice Singapuru i Tajlandii. W trakcie wizyty w Tajlandii (była to pierwsza wizyta głowy państwa polskiego w tym kraju) Prezydent RP wziął udział w polsko-tajskim forum gospodarczym, podczas którego przekonywał tajskich biznesmenów do rozwijania kontaktów gospodarczych i inwestowania w Polsce. Prezydent przyjmował również w Polsce

oficjalne wizyty głów Indonezji i Wietnamu. W 2003 roku podczas wizyty prezydent Republiki Indonezji Megawati Soekarnoputri zostały zainicjowane szersze kontakty gospodarcze włącznie z możliwościami dostawy polskiego sprzętu wojskowego.

Bliski Wschód

W 2002 roku Prezydent RP złożył robocze wizyty w Syrii i Libanie, odwiedzając jednocześnie polskie kontyngenty biorące udział w operacjach pokojowych na Wzgórzach Golan i na granicy libańsko-izraelskiej. W 2004 roku Prezydent RP złożył wizyty w czterech krajach Zatoki Perskiej: Arabii Saudyjskiej, Kuwejcie, Zjednoczonych Emiratach Arabskich i Katarze. Podczas oficjalnej wizyty w Arabii Saudyjskiej Prezydent RP spotkał się z królem i z księciem Abdullahem bin Abduzizem Al Saudem, obecnym królem, a także z członkami Rady Saudyjskich Izb Handlu i Przemysłu, których zachęcał do rozszerzenia swojej działalności gospodarczej i inwestycjami w Polsce. W Zjednoczonych Emiratach Arabskich, oprócz oficjalnych spotkań z władzami, wziął udział w forum ekonomicznym. Również w Kuwejcie i Katarze uczestniczył w spotkaniu z przedstawicielami biznesu polskiego z przedsiębiorcami tych krajów. Podczas spotkań z bliskowschodnimi partnerami zwracał uwagę na znaczenie wspierania rozwoju stosunków gospodarczych tych krajów z Polską oraz na potrzebę tworzenia pomyślnego klimatu inwestycyjnego dla przedsiębiorców z tego regionu. W Polsce w 2002 roku z pierwszą oficjalną wizytą przebywał emir Kataru szejk Hamad bin Khalif Al-Tani. W 2004 roku oficjalną wizytę w Polsce złożył również prezydent Republiki Libańskiej Émile Lahoud oraz w tym samym roku król Jordanii Abdullah II, a także prezydentem Iraku.

Dzięki polskim działaniom stabilizacyjnym w Iraku, Polska zaczęła być postrzegana przez państwa Bliskiego Wschodu jako ich pożądany partner w Europie.

Izrael

Prezydent Aleksander Kwaśniewski od początku swojej kadencji podejmował wysiłki na rzecz wszechstronnego rozwoju współpracy pomiędzy Polską i Izraelem. Nawiązał bardzo dobre, osobiste kontakty z kolejnymi prezydentami Izraela – Ezerem Weizmanem i Mosze Kacawem. Pierwszy raz udał się z wizytą roboczą do Izraela w styczniu 1999 roku na spotkanie

Międzynarodowej Rady Gubernatorów Centrum Szimona Peresa dla Pokoju. W maju 2000 roku gościł w Polsce prezydenta E. Weizmana, z którym wspólnie wziął udział w Marszu Żywych w Oświęcimiu-Brzezince. W drugiej połowie maja 2000 roku Prezydent RP złożył oficjalną wizytę w Izraelu, podczas której spotkał się z prezydentem E. Weizmanem i premierem Ehudem Barakiem. Wygłosił w Knesecie, izraelskim parlamencie, przemówienie, w którym odniósł się m.in. do trudnego procesu polsko-żydowskiego pojednania. Odwiedził Yad Vashem – Instytut Pamięci Męczenników i Bohaterów Holocaustu. Wziął udział w posiedzeniu Forum Gospodarczego Polska–Izrael, które zapoczątkowało intensywną współpracę gospodarczą obu państw, szczególnie w zakresie przemysłu wojskowego i stoczniowego. Odwiedził również polski kontyngent wojskowy (UNDOF) na Wzgórzach Golan.

Wyrazem pomyślnie układających się stosunków dwustronnych była zwiększająca się częstotliwość wizyt, w tym na najwyższym szczeblu. W kwietniu 2003 roku wizytę oficjalną w Polsce złożył prezydent Mosze Kacaw**.** Obaj prezydenci wzięli udział w Marszu Żywych w Oświęcimiu-Brzezince, w towarzystwie licznie zebranej młodzieży polskiej i izraelskiej. Oddali hołd bohaterom warszawskiego getta podczas obchodów 60. rocznicy powstania oraz wzięli udział w uroczystym koncercie ku czci ofiar i bohaterów kwietnia 1943 roku.

Prezydent RP również wielokrotnie udawał się do Izraela. Na przełomie lutego i marca 2004 roku odebrał na Uniwersytecie Hebrajskim w Jerozolimie tytuł doktora *honoris causa*, przyznany mu w dowód zasług dla polsko-izraelskiej współpracy i pojednania pomiędzy obu narodami. W marcu 2005 roku złożył roboczą wizytę w Izraelu, uczestnicząc w otwarciu nowego budynku muzeum Yad Vashem.

Prezydent Mosze Kacaw kolejny raz przyjechał na zaproszenie Prezydenta RP do Polski jako gość specjalny na uroczystości 60. rocznicy wyzwolenia obozu Auschwitz-Birkenau. Z inicjatywy Prezydenta RP została stworzona instytucja polsko-izraelskiego dialogu strategicznego. Głównym celem dialogu jest wszechstronna promocja polsko-izraelskiej współpracy. Dotychczas odbyły się dwa spotkania dialogu, w Warszawie i Tel-Awiwie, poświęcone problemom bezpieczeństwa oraz współpracy naukowo-technicznej.

Kraje Afryki

Prezydent RP uczestniczył w 2002 roku w Światowym Szczycie Zrównoważonego Rozwoju – Szczycie Ziemi, który odbył się w Johannesburgu i spotkał się z prezydentem Republiki Południowej Afryki. Ponadto odwiedził kraje Maghrebu – Maroko w 1998 i 1999 roku oraz Tunezję w 2002 roku. Spotkania z partnerami z tego regionu wykorzystywał do promowania kontaktów gospodarczych i turystycznych z Polską. W 2001 roku oficjalną wizytę w Polsce złożył prezydent Federacyjnej Republiki Nigerii Arẹmu Ọbasanj, a także absolwent polskich uczelni prezydent Republiki Mali – Amadou Toumani Touré.

Kraje Ameryki Łacińskiej

W 2002 roku Prezydent RP złożył wizyty w czterech krajach Ameryki Łacińskiej: Brazylii, Chile, Peru i Kolumbii. Ponadto przyjmował polityków i przedstawicieli środowisk biznesowych z krajów tego regionu. Podczas spotkań akcentował przede wszystkim potrzebę rozwoju kontaktów gospodarczych. W 2004 roku uczestniczył w III Szczycie Szefów Państw i Rządów krajów Ameryki Łacińskiej i Karaibów oraz krajów Unii Europejskiej w Guadalajarze w Meksyku, podczas którego współprzewodniczył dyskusji poświęconej efektywnemu multilateralizmowi oraz spójności społecznej. W 1998 roku w Polsce oficjalną wizytę złożył prezydent Republiki Peru Alberto Fujimori, natomiast w 1999 roku prezydent Republiki Chile Eduardo Frei Ruiz-Tagle**.** W 2002 roku z oficjalną wizytą w Polsce przebywał prezydent Federacyjnej Republiki Brazylii Fernando Henrique Cardoso, który wraz z Prezydentem RP wziął udział w polsko-brazylijskim seminarium ekonomicznym nt. *Polska–Brazylia: nowe perspektywy partnerstwa*. W tym samym roku Polskę odwiedził także prezydent Chile Ricardo Lagos Escobar. W 2004 roku na zaproszenie Prezydenta RP z oficjalną wizytą do Polski przybył prezydent Meksykańskich Stanów Zjednoczonych Vicente Fox Quesada.

Stosunki polsko-żydowskie

Prezydent Aleksander Kwaśniewski od początku swojej kadencji podejmował wysiłki na rzecz pojednania i rozwoju współpracy pomiędzy obo-ma narodami.

Powołał i objął swoim patronatem Oświęcimski Strategiczny Program Rządowy, mający w sposób kompleksowy uregulować wszelkie kwestie sporne wokół byłego obozu hitlerowskiego, jak i stworzyć fundamenty dla przyszłej roli Państwowego Muzeum i miasta Oświęcim. Był inicjatorem parafowania przez stronę polską i koalicję kilkunastu największych organizacji żydowskich Deklaracji oświęcimskiej. Pod jego auspicjami Kancelaria Prezydenta RP aktywnie uczestniczyła w procesie tworzenia Oświęcimskiego Strategicznego Programu Rządowego (OSPR), dzięki któremu zagwarantowano znaczne środki na realizację Programu Oświęcimskiego.

Aleksander Kwaśniewski był prekursorem idei rozszerzenia formuły Marszu Żywych, opowiadając się za szerszym udziałem polskiej młodzieży. W kwietniu 1996 roku zorganizował wspólne spotkanie uczestników Marszu z polską młodzieżą w Pałacu Prezydenckim, dwukrotnie uczestnicząc osobiście w Marszu wraz z prezydentami Izraela – w maju 2000 roku razem z Ezerem Weizmanem i w kwietniu 2003 roku z Mosze Kacawem. A. Kwaśniewski patronował obchodom 55. i 60. rocznicy wyzwolenia obozu zagłady Auschwitz-Birkenau w Oświęcimiu. Na obchody 60. rocznicy (27 stycznia 2005 roku) na zaproszenie Prezydenta RP do Krakowa i Oświęcimia przybyło 48 szefów państw i rządów z całego świata, w tym prezydenci Rosji i Izraela. W Krakowie odbyła się z inicjatywy Prezydenta RP międzynarodowa konferencja pt. *Pozwólcie żyć ludowi mojemu*, współorganizowana przez Europejski Kongres Żydów i Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

Prezydent A. Kwaśniewski rozpoczął szeroki dialog ze środowiskami żydowskimi. Dialog ten miał wielowymiarowy i wielowątkowy charakter. Obejmował kwestie związane z historią polsko-żydowską, jej chwalebnymi, lecz i czarnymi kartami, problematykę restytucji mienia komunalnego i prywatnego, ochrony miejsc pamięci o Zagładzie (w tym terenów byłych hitlerowskich obozów Zagłady). W USA i Izraelu Prezydent RP spotykał się wielokrotnie z przedstawicielami organizacji społeczności żydowskiej, m.in. World Jewish Congress, European Jewish Congress, American Jewish Committee, Anti-Defamation Leage, B'Nai B'Rith International, World Jewish Restitution Organization, World Zionist Organization, American Israel Public Affairs Committee, The US Commission for the Preservation of America's Heritage Abroad, Ronald S. Lauder Foundation. Dzięki jego wysiłkom udało się rozwiązać wiele bieżących problemów polsko-żydowskiego dialogu.

Szczególne miejsce w czasie obu kadencji A. Kwaśniewskiego zajęły nierozwiązane problemy i zaszłości polsko-żydowskiej historii. Prezydent RP podjął kwestię wypędzonych z Polski w wyniku antysemickiej kampanii 1968 roku, wyrażając w imieniu Państwa Polskiego słowa przeprosin i przyśpieszając proces przywracania obywatelstwa polskiego i odtajnienia archiwów.

Na szczególną uwagę zasługuje zaangażowanie prezydenta Kwaśniewskiego w historyczną dyskusję dotyczącą zbrodni w Jedwabnem. Publikacja w Stanach Zjednoczonych książki Jana Tomasza Grossa pt. *Sąsiedzi* wstrząsnęła polską opinią publiczną, rozpoczynając długotrwałą debatę społeczną nt. zachowań Polaków podczas okupacji. Prezydent konsekwentnie opowiadał się za uznaniem winy i wyrażeniem skruchy za czyny polskich obywateli wobec żydowskich współbraci. 10 lipca 2001 roku, w 60. rocznicę zbrodni w Jedwabnem, A. Kwaśniewski przeprosił za haniebne przypadki zachowań Polaków podczas okupacji oraz oddał hołd pomordowanym w Jedwabnem.

Dążąc do promocji polskiej kultury i historii, A. Kwaśniewski udzielił swojego zadecydowanego wsparcia dla projektu utworzenia Katedry Historii i Języka Polskiego na Uniwersytecie w Jerozolimie**,** podobnie jak i dla niezwykle istotnego projektu budowy w Warszawie Muzeum Historii Żydów Polskich, objętego patronatem Prezydenta RP. Doceniając znaczenie instytutów naukowych dla sprawy pojednania polsko-żydowskiego i badań nad Holocaustem, prezydent A. Kwaśniewski współpracował z Żydowskim Instytutem Historycznym, złożył wizyty w Muzeum Holocaustu w Waszyngtonie i w Yad Vashem. Na zaproszenie Centralnej Rady Żydów w Niemczech wygłosił laudację na cześć prezydenta Niemiec Romana Herzoga z okazji przyznania mu nagrody im. Leo Becka. Doceniając potrzebę wsparcia dla międzynarodowych działań na rzecz edukacji o Zagładzie, uczestniczył 26 styczniu 2000 roku w Sztokholmie w otwarciu Sztokholmskiego Międzynarodowego Forum na temat Holokaustu.

Organizacje międzynarodowe i problemy globalne

Przez całe dziesięciolecie prezydentury Aleksandra Kwaśniewskiego Polska brała aktywny udział w pracach organizacji systemu Narodów Zjednoczonych i w działaniach zmierzających do reformy ONZ. Prezydent stał

na czele delegacji na Zgromadzenie Milenijne Narodów Zjednoczonych, które rozpoczęło obrady 5 września 2000 roku, oraz na nowojorskim szczycie szefów państw zwołanym z okazji sześćdziesięciolecia ONZ w 2005 roku.

Niezależnie od wystąpień w debatach plenarnych prezydent przewodniczył z ramienia Europy Wschodniej na obu jubileuszowych sesjach ONZ „okrągłym stołom" dyskusyjnym z udziałem kilkudziesięciu szefów państw i rządów. W swych wystąpieniach prezydent A. Kwaśniewski wskazywał m.in. na rolę ONZ w rozwiązywaniu kluczowych problemów globalnych, domagał się modernizacji i dostosowania Organizacji do potrzeb współczesności, wyrażał zaniepokojenie z powodu braku efektywności w zwalczaniu głodu, chorób i innych problemów trapiących ludzkość. W 1996 roku wysunął propozycję, zrealizowaną w krótkim czasie, opracowania międzynarodowej konwencji w sprawie zwalczania międzynarodowej zorganizowanej przestępczości.

Prezydent A. Kwaśniewski uczestniczył w 2002 roku w Światowym Szczycie Zrównoważonego Rozwoju w Johannesburgu. Na wniosek organizatorów przewodniczył jednemu z pięciu forów dyskusyjnych. Szczyt stanowił kontynuację wysuniętej przez ONZ inicjatywy zmierzającej do aktywizacji dialogu między krajami rozwiniętymi, rozwijającymi się i organizacjami pozarządowymi w kwestii zrównoważonego rozwoju świata.

Widząc zasadnicze trudności z rewizją Karty Narodów Zjednoczonych, Polska wysunęła wspieraną przez prezydenta inicjatywę Nowego Aktu Politycznego Narodów Zjednoczonych na XXI wiek. Stanowi on próbę adaptacji mandatu ONZ do nowych wyzwań, bez potrzeby zmiany jej aktu założycielskiego. Efektem polskiej inicjatywy było powołanie przez sekretarza generalnego ONZ Panelu Wysokiego Szczebla do przygotowania reformy Organizacji.

Prezydent A. Kwaśniewski działał także na rzecz wykorzystania zdolności Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE) w dziedzinie zapobiegania konfliktom i ich rozwiązywania oraz wspierania systemów demokratycznych i rządów prawa, a także występował na rzecz praw człowieka i ochrony mniejszości narodowych.

Korzystając z przewodnictwa Polski w Radzie Europy (listopad 2004 – maj 2005) do Warszawy został zwołany III Szczyt RE w maju 2005 roku. Szczyt, obradujący pod przewodnictwem prezydenta A. Kwaśniewskiego, na jego wniosek postanowił utworzyć Forum na rzecz Demokracji,

którego pierwsze spotkanie odbyło się w listopadzie w 2005 roku na Zamku Królewskim w Warszawie.

Prezydent Aleksander Kwaśniewski przez wszystkie lata swej prezydentury aktywnie uczestniczył w spotkaniach w Davos, promując Polskę i polskie interesy gospodarcze w gronie czołowych polityków i działaczy gospodarczych z całego świata.

Zakończenie

Zestawienie działalności międzynarodowej w czasie dziesięcioletniej prezydentury Aleksandra Kwaśniewskiego wskazuje, że w dużym stopniu dzięki jego zaangażowaniu i aktywności zostały osiągnięte zasadnicze cele polskiej polityki zagranicznej, wytyczone na początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku. Polska jest dziś krajem stabilnym, bezpiecznym, otwartym na świat, lepiej znanym i szanowanym.

Wejście do Unii Europejskiej stworzyło Polsce szanse na dokonanie historycznego skoku cywilizacyjnego i szybsze przezwyciężenie zapóźnień wynikłych z zimnowojennego podziału Europy. Jest to szczególnie ważne dla młodego pokolenia i sprzyja realnej przebudowie naszego rolnictwa oraz całej gospodarki włączonej w unijny krwioobieg. Przyjęcie Polski do NATO dało naszemu narodowi poczucie rzeczywistego bezpieczeństwa i stabilizacji politycznej, którego nie zaznaliśmy przez minione trzysta lat.

Przy dużym zaangażowaniu prezydenta A. Kwaśniewskiego zostały ustanowione bliskie, żywe i partnerskie stosunki z sąsiednimi państwami. Mimo wielu wysiłków prezydenta nie rozwinęły się w pełni korzystnie stosunki polityczne z Rosją. Utrzymane zostały jednak na dobrym poziomie kontakty gospodarcze, kulturalne i naukowe. Relacje z Białorusią przez całą kadencję prezydenta Kwaśniewskiego pozostawały trudnym problemem nie tylko dla Polski.

Za prezydentury A. Kwaśniewskiego Polska osiągnęła niekwestionowaną pozycję regionalnego lidera, jednego z ważniejszych państw europejskich oraz strategicznego partnera i bliskiego, sprawdzonego sojusznika Stanów Zjednoczonych Ameryki.

Minister spraw zagranicznych Adam Daniel Rotfeld w publikacji *Dwie kadencje* podkreślił, że:

> Polska polityka zagraniczna wsparta jest na wielu filarach. W czasie dziesięciu lat prezydentury Aleksandra Kwaśniewskiego filary te zostały wzmocnione.

> Była to dekada niewątpliwych sukcesów w umacnianiu bezpieczeństwa kraju. Wkład Prezydenta do tych sukcesów był znaczący. Prowadził politykę z umiarem i wielką kulturą. Budził szacunek partnerów, a co ważniejsze – w czasach przemian zapewniał ciągłość polityce (...).

O zaangażowaniu i aktywności prezydenta A. Kwaśniewskiego w kształtowanie i realizację polityki zagranicznej Polski świadczy ponad dziewięćset spotkań z szefami państw i rządów oraz czołowymi politykami ponad stu krajów, co odbywało się podczas podróży zagranicznych i wizyt przedstawicieli państw obcych w Polsce. Prezydent poświęcał uwagę nie tylko problematyce politycznej, ale także gospodarczej, naukowej i kulturalnej. Dawał temu między innymi wyraz w swych odczytach, wywiadach i artykułach publikowanych w mediach zagranicznych i krajowych, których zgromadziło się kilka tysięcy.

Dziesięć lat prezydentury Aleksandra Kwaśniewskiego – krótka statystyka

W latach 1996–2005 z udziałem Prezydenta RP odbyło się ponad 2600 wydarzeń o charakterze międzynarodowym; należą do nich:

- 324 oficjalnych i roboczych podróży zagranicznych Prezydenta RP
- 218 wizyty szefów państw obcych w Polsce
- 106 spotkań i audiencji premierów, szefów rządów i wicepremierów
- 306 spotkań i audiencji innych osobistości rządowych (ministrów, wiceministrów, szefów urzędów centralnych i sądownictwa)
- 169 spotkań i audiencji z delegacjami parlamentarnymi
- 143 spotkań i audiencji z przedstawicielami organizacji i stowarzyszeń międzynarodowych
- 714 spotkań i audiencji z korpusem dyplomatycznym
- 596 innych wydarzeń, spotkań i audiencji o charakterze międzynarodowym
- 35 spotkań krajowych o charakterze polonijnym.

Część III
Społeczeństwo

Janusz Czapiński

Co nam się udało, a co nie – droga Polaków do sukcesu życiowego w III RP[1]

Wprowadzenie

Czy w nieszczęśliwym społeczeństwie mogą żyć szczęśliwi ludzie? Przypadek Polski dowodzi, że tak. Po niemal ćwierćwieczu od rozpoczęcia zmian systemowych Polakom wiedzie się zdecydowanie lepiej niż kiedykolwiek w historii, ale państwo oraz te wymiary życia społecznego, które w decydującym stopniu zależą od państwa, wykazują rażąco mały potencjał rozwojowy i oceniane są przez obywateli skrajnie negatywnie. Co jest głównym powodem rozziewu między rosnącą zaradnością indywidualną

[1] Jest to zmieniona i zaktualizowana wersja artykułów, które ukazały się pod tytułami: *Adaptacja Polaków do zmiany społecznej*, [w:] *Reformy społeczne. Bilans dekady*, red. M. Rymsza, Fundacja Instytutu Spraw Publicznych, Warszawa 2004, oraz *The adaptation to social change: For whom the Third Republic of Poland is a mother, for whom it is a step-mother*, [w:] *Understanding social change. Political psychology in Poland*, red. A. Golec de Zavala, K. Skarżyńska, Nova Science Publishers 2006. Opracowanie oparte jest na wynikach badań sondażowych prowadzonych pod moim kierunkiem od 1991 r. (J. Czapiński, *Wartościowanie – efekt negatywności: O naturze realizmu*, Ossolineum, Wrocław 1988; *Diagnoza Społeczna 2013. Raport*, red. J. Czapiński, T. Panek, 2013, [online:] www.diagnoza.com).

i niewydolnością wspólnoty? Spróbujmy odpowiedzieć na to pytanie, analizując efekty zmiany społecznej w trzech aspektach: dobrostanu psychicznego, zasobów indywidualnych i zasobu wspólnoty, jakim jest kapitał społeczny. Wcześniej jednak krótkie uzasadnienie, dlaczego psycholog zajmuje się zmianą społeczną.

Polska po roku 1989 stała się doskonałym laboratorium badawczym na skalę, o jakiej psychologowie społeczni w innych krajach mogą tylko pomarzyć. Grzechem byłoby nie skorzystać z takiej „naturalnej" okazji. Wielu moich kolegów i ja sam natychmiast dostosowaliśmy swoje zainteresowania i warsztat badawczy do owego wyzwania. Tak powstał kierunek badań zwany makropsychologią, czyli psychologią zmiany społecznej[2]. Zmiana systemu politycznego, gospodarczego i społecznego dotyczy wszystkich ważnych wymiarów ładu zbiorowego: ekonomii, edukacji, opieki zdrowotnej, struktury społecznej, demografii, patologii społecznych i stosunków politycznych. Rzutuje zatem wszechstronnie na warunki i jakość życia poszczególnych gospodarstw domowych i obywateli. Z kolei to, jak ludzie spostrzegają i oceniają różne aspekty zmiany społecznej, warunkuje ich preferencje, motywacje i zachowania, a więc decyduje ostatecznie o realnym przebiegu reform inicjowanych przez polityków; więcej – ma również wpływ na decyzje polityczne. Zmiana społeczna jest zatem bogatym źródłem i zarazem efektem procesów psychologicznych. Jest w dużej mierze zjawiskiem psychologicznym. Dziwne byłoby, gdyby psychologowie się nią nie zainteresowali.

Szok i przystosowanie

Po zmianie systemu w 1989 roku gwałtownie zaczął się obniżać poziom życia większości obywateli, pojawiło się nieznane w PRL zjawisko bezrobocia i zagrożenia utratą pracy, topniały różnego rodzaju świadczenia społeczne (wyjątek stanowiły emerytury, waloryzowane przez długi czas według wskaźnika wzrostu płac), rosła osobista odpowiedzialność za własny los. Zasoby adaptacyjne milionów ludzi okazały się w zderzeniu z nowymi regułami życia dalece niewystarczające. To prawda, że Polacy, zwłaszcza

[2] J. Czapiński, *Makropsychologia, czyli psychologia zmiany społecznej*, [w:] *Jednostka i społeczeństwo*, red. M. Lewicka i J. Grzelak, Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk 2001.

młodsi, lepiej wykształceni i mieszkający w dużych miastach, szybko te braki nadrabiali. Rozpoczynał się szturm na szkoły wyższe, powstawały pierwsze niepubliczne uczelnie, mnożyły się prywatne inicjatywy gospodarcze, rozrastała szara strefa na rynku pracy. Dynamika zmian wciąż jednak wyprzedzała wzrost indywidualnych zasobów adaptacyjnych, co owocowało dalszym nasilaniem się stresu i pogarszaniem wskaźników jakości życia. Dopiero po roku 1993 tendencja ta zaczęła się stopniowo odwracać. Rosła jeszcze, co prawda, liczba osób bezrobotnych (do około 3 milionów na początku 1994 roku), zaczynał się gwałtowny wzrost przestępczości (w tym szczególnie przestępstw przeciwko mieniu, życiu i zdrowiu), szerzyła narkomania, kurczyło budownictwo mieszkaniowe, pogłębiały różnice społeczne, ale spadała już inflacja, rosły dochody ludności i spożycie indywidualne, liczba wszystkich studentów zwiększyła się w połowie lat 90. o 50 procent, a studentów pierwszego roku o 100 procent w stosunku do stanu z ostatnich lat PRL[3] i rósł wskaźnik skolaryzacji na poziomie wyższym, osiągając w 2013 roku wielkość porównywalną z najbardziej edukacyjnie zaawansowanymi krajami świata (ponad 60 procent).

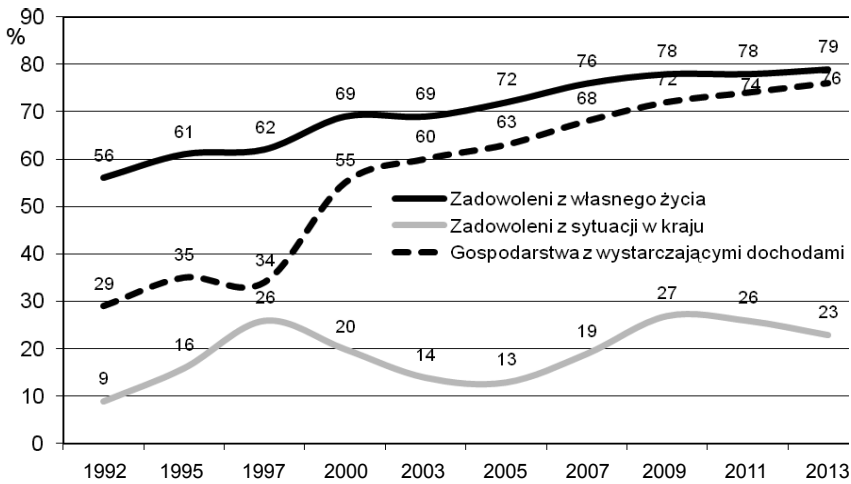
Szybko rosła także liczba osób pracujących na własny rachunek oraz małych firm rodzinnych. Proporcja osób zaradnych, które w wymiarze zachowań ekonomicznych potrafiły się odnaleźć w nowych warunkach (tzw. lisów) podwoiła się w tym okresie, przewyższając już w 1996 roku odsetek osób niezaradnych (tzw. jeży)[4]. W kolejnych badaniach po 1993 roku widoczna stawała się poprawa subiektywnych i obiektywnych wskaźników jakości życia, wyjątkiem była jedynie ocena ogólnej sytuacji w kraju, która do 1997 roku rosła, po czym zaczęła spadać do 2005 roku i ponownie rosnąć nieznacznie do 2009 roku i ponownie spadać do poziomu sprzed 1997 roku w 2013 roku (wykres 1). W minionej dekadzie dochody gospodarstw domowych rosły w podobnym, nieco tylko mniejszym tempie co PKB (wykres 2). Poczynając od połowy minionej dekady, dochody budżetu państwa rosły szybciej jeszcze niż PKB i dochody gospodarstw domowych, głównie dzięki dotacjom z UE i pożyczkom.

[3] J. Czapiński, *Cywilizacyjna rola edukacji: dlaczego warto inwestować w wykształcenie*, Instytut Studiów Społecznych UW, Warszawa 1995/1996.

[4] J. Czapiński, B. Wojciszke, *Pogoń za lisem. Społeczne zróżnicowanie i struktura postaw wobec prywatyzacji* [w:] *Między nadzieją i lękiem. Społeczne efekty prywatyzacji*, red. J. Gardawski, L. Gilejko, Katedra Socjologii, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 1997, s. 37–76.

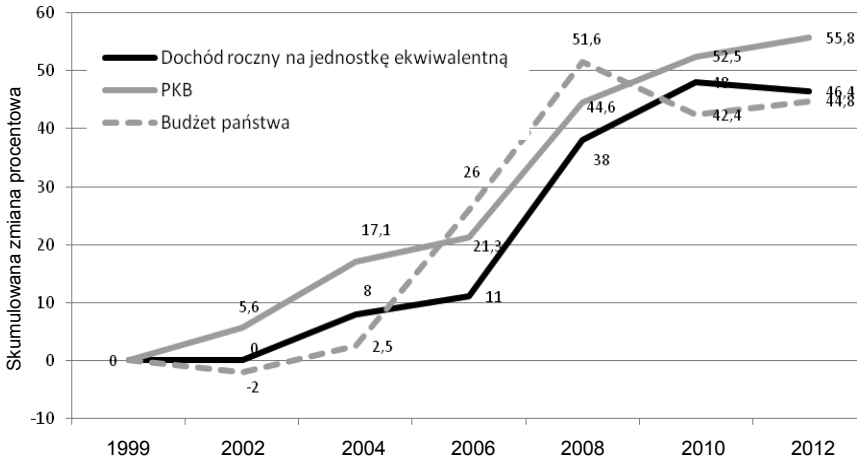
Te ostatnie spowodowały narastanie długu publicznego, zbliżając go niebezpiecznie do pierwszego progu oszczędnościowego, zapisanego w konstytucji. Na tym tle przetoczyła się – i toczy nadal – gorąca debata publiczna. Wobec niepewnej sytuacji gospodarczej na świecie i w naszym najbliższym otoczeniu europejskim, ton tej debaty staje się coraz bardziej złowróżbny, żeby nie powiedzieć katastroficzny. Na rodakach nie robi to jednak większego wrażenia. Mimo radykalnego spowolnienia tempa wzrostu zamożności nie tracą oni optymizmu, a większość wskaźników dobrostanu rośnie nadal, jak za najlepszych lat koniunktury gospodarczej. Po 2009 roku przestało rosnąć także rozwarstwienie dochodowe polskiego społeczeństwa, wzrost zamożności zaczął się coraz bardziej równomiernie rozkładać (wykres 3).

Coraz lepsze przystosowanie do nowych reguł owocowało także spadkiem stresu życiowego. Jego natężenie w ostatniej dekadzie spadło aż o jedną trzecią (wykres 4).



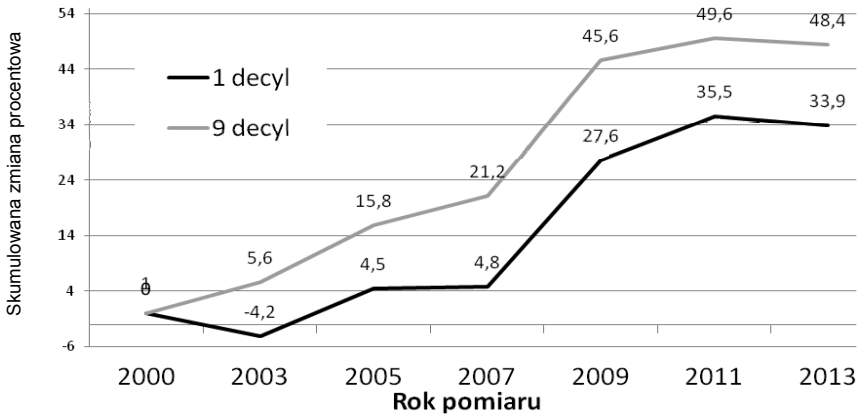
Wykres. 1. Odsetek Polaków zadowolonych z własnego życia i z sytuacji w kraju oraz odsetek gospodarstw domowych z dochodami pozwalający mi zaspokoić bieżące potrzeby

Źródło danych: lata 1992–1997 – J. Czapiński, *Jakość życia Polaków w czasie zmiany społecznej*, Warszawa 1998; lata 2000–2011 – *Diagnoza Społeczna*.



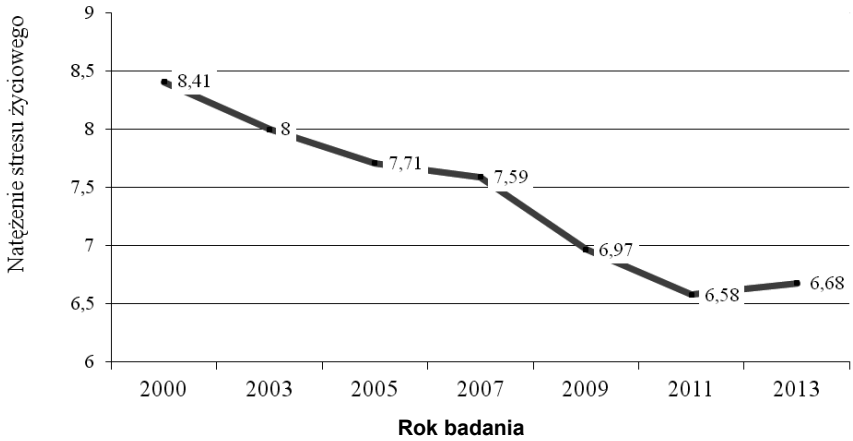
Wykres 2. Skumulowana procentowa zmiana realnych wartości dochodu

Źródło danych: GUS i *Diagnoza Społeczna*.



Wykres 3. Skumulowana zmiana procentowa pierwszego i dziewiątego decyla dochodu gospodarstw domowych na jednostkę ekwiwalentną w poprzednim miesiącu w cenach stałych z 2000 roku w latach 2000–2011

Źródło danych: *Diagnoza Społeczna*.



Wykres 4. Przeciętne natężenie stresu życiowego w całych próbach w latach 2000–2013

Źródło danych: *Diagnoza Społeczna*.

Drugi kryzys adaptacyjny nastąpił po uruchomieniu kolejnej fali zmian, tak zwanych czterech reform społecznych, zwłaszcza reformy służby zdrowia (początek 1999 roku). Był już jednak dużo płytszy i trwał krócej od pierwszego. Sugeruje to, że Polacy stawali się coraz bardziej odporni na koszty kolejnych reform, a nawet więcej, że ogólna sytuacja w państwie i gospodarce miała coraz mniejszy wpływ na subiektywną jakość życia obywateli. Wykres 1 pokazuje, że dobrobyt materialny i zadowolenie z własnego życia były silnie pozytywnie skorelowane z oceną sytuacji w kraju od początku transformacji do połowy lat dziewięćdziesiątych. Od 1996 roku parametry te zaczęły się jednak wyraźnie rozchodzić: wzrostowi zamożności obywateli i dobrostanu towarzyszył spadek oceny sytuacji w kraju. Obywatele wzięli rozwód z państwem. Nauczyli się dbać o swoją pomyślność wbrew, obok, a nierzadko i kosztem państwa, czyli dobra wspólnego.

Społeczny rozkład subiektywnej jakości życia pozostawał do połowy pierwszej dekady XXI wieku bardzo zróżnicowany. Decydującym czynnikiem różnicującym był wiek: młodsi łatwiej się odnajdywali w nowej rzeczywistości niż starsi. Rosła także przepaść między bardziej i mniej zamożnymi. Ratunkiem okazywało się liczne grono przyjaciół i silne więzi społeczne. Samotni byli w gorszej kondycji od osób żyjących w związku małżeńskim. Na znaczeniu zyskiwała praca. Kobiety miały psychologicznie

trudniejszą sytuację od mężczyzn. Nie służyło zdrowiu psychicznemu nadużywanie alkoholu i niepełnosprawność. Dobrostan psychiczny poprawiały za to praktyki religijne i wykształcenie. Rolnicy i ogólnie mieszkańcy wsi wykazywali gorszą kondycję psychiczną od mieszkańców miast, i to niezależnie od sytuacji materialnej i innych czynników społeczno-demograficznych.

W ostatnich latach dysproporcje dochodowe zaczęły się nieznacznie zmniejszać, a wraz z nimi spadać zaczęło zróżnicowanie obiektywnej i subiektywnej jakości życia w przekroju różnych grup społecznych. Jednak wiele czynników zachowało swoje różnicujące znaczenie. Polska dusza jest w dalszym ciągu bardziej uziemiona[5] niż dusze obywateli większości rozwiniętych krajów. Jest to zgodne z ogólną prawidłowością – im uboższy kraj, tym silniejszy związek między obiektywnymi wyznacznikami jakości życia (zwłaszcza dochodem) a dobrostanem psychicznym[6]. W roku 2013 najważniejszymi wyznacznikami dobrostanu psychicznego Polaków były w kolejności malejącej roli:

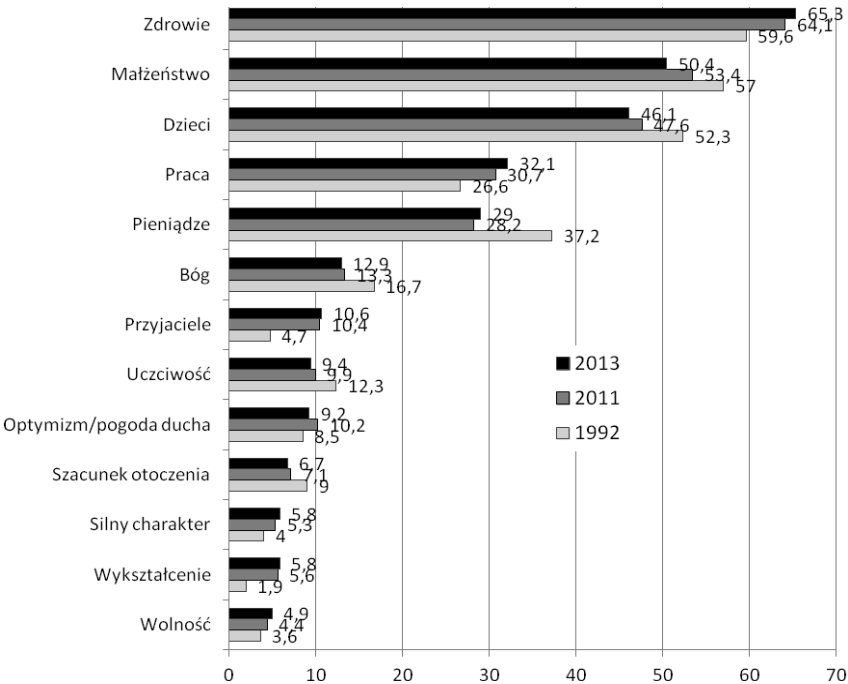
1. Wiek
2. Małżeństwo
3. Nadużywanie alkoholu
4. Dochód
5. Liczba przyjaciół
6. Bycie bezrobotnym
7. Płeć (kobiety niższy poziom dobrostanu)
8. Wykształcenie
9. Praktyki religijne
10. Palenie papierosów
11. Bycie rencistą.

Zatem nie status społeczno-ekonomiczny decyduje obecnie najbardziej o poczuciu zadowolenia z życia i innych aspektach dobrostanu psychicznego Polaków, lecz czynniki demograficzne (wiek związany ze stanem zdrowia) oraz relacje społeczne (przyjaciele, małżeństwo). Inni ludzie i zdrowie są ważniejszymi od pieniędzy źródłami dobrostanu. Zresztą

[5] Uziemienie oznacza tu silny związek dobrostanu psychicznego z obiektywnymi warunkami życia (J. Czapiński, *Uziemienie polskiej duszy*, [w:] *Podstawy życia społecznego w Polsce*, red. M. Marody, E. Gucwa-Leśny, Instytut Studiów Społecznych UW, Warszawa 1996).

[6] J. Czapiński, *Ekonomia szczęścia i psychologia bogactwa*, „Nauka" 2012, nr 1.

respondenci są tego świadomi. Proszeni o wybór trzech najważniejszych warunków udanego, szczęśliwego życia wymieniają w podobnym porządku – najpierw zdrowie, następnie małżeństwo i dzieci, a dopiero na piątym miejscu pieniądze. Przy tym pieniądze, podobnie jak Bóg, dzieci i małżeństwo straciły w odczuciu rodaków na znaczeniu, wzrosła natomiast rola przyjaciół, pracy, zdrowia i wykształcenia (zob. wykres 5).



Wykres 5. System wartości Polaków w 1992 i 2011 roku (procent wskazań poszczególnych wartości jako jednego z trzech najważniejszych warunków szczęśliwego, udanego życia)

Źródło danych: *Diagnoza Społeczna*.

Zasoby adaptacyjne

Każdy człowiek dysponuje wieloma różnymi zasobami, które pomagają mu radzić sobie z trudnościami życiowymi. Niektóre z tych zasobów mają charakter wrodzony, inne budowane są w okresie dzieciństwa, jeszcze

inne można zdobywać i uzupełniać przez całe życie. Najbardziej uniwersalnym zasobem adaptacyjnym jest wrodzony mechanizm zwany „hedonicznym kołowrotkiem" lub „atraktorem szczęścia"[7]. Mądrość ludowa już dawno odkryła prawdę, że czas leczy rany. W jednym z głośnych badań poświęconych weryfikacji tej mądrości stwierdzono, że ledwie pół roku po wydarzeniu subiektywna jakość życia sparaliżowanych ofiar wypadków drogowych nie różni się zbytnio od subiektywnej jakości życia zwycięzców loterii pieniężnych[8]. Większość nawet najbardziej traumatycznych czy radosnych doświadczeń traci z czasem emocjonalną ostrość. Wiele badań dowodzi, że osoby poszkodowane przez los, na przykład cierpiące na przewlekłe choroby, zniekształcone fizycznie czy niepełnosprawne, nie różnią się w zakresie różnych wskaźników dobrostanu psychicznego od ludzi zdrowych i pełnosprawnych.

Normą jest poczucie szczęścia, które sprzyja z kolei realizowaniu planów wynikających z równie powszechnego złudzenia postępu hedonicznego. Złudzenie to polega na przeświadczeniu, że drogą do szczęścia jest osiąganie czegoś, co cenimy – miłości, pieniędzy, dzieci, wiedzy, uznania, sławy, władzy, zdrowia. Oczywiście osiągnięcia mają również walor zasobów adaptacyjnych, pozwalają bowiem w razie życiowej klęski przyspieszyć naturalny proces dochodzenia do psychicznej równowagi. Na pytanie zatem, czy szczęście sprzyja osiągnięciom, czy też osiągnięcia warunkują szczęście, odpowiedź (potwierdzona empirycznie[9]) brzmi: poczucie szczęścia sprzyja osiągnięciom, a osiągnięcia ułatwiają wychodzenie z kłopotów i zapobiegają klęskom życiowym, które mogłyby spowodować przejściowe poczucie nieszczęścia.

---

[7] *Idem*, *Psychologiczne teorie szczęścia*, [w:] *Psychologia pozytywna*, red. J. Czapiński, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 51–103, *idem*, *Dynamika dobrostanu psychicznego: rola „atraktora szczęścia" i wydarzeń życiowych*, [w:] *Dynamika emocji. Teoria i praktyka*, red. D. Doliński, W. Błaszczak, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2011, s. 283–302.

[8] P. Brickman, D. Coates, R. Janoff-Bulman, *Lottery winners and accident victims. Is happiness relative?*, „Journal of Personality and Social Psychology" 1978, t. 36, s. 917–927.

[9] Zob. J. Czapiński, *Psychologiczne teorie szczęścia*, *op. cit*., *idem*, *Dynamika dobrostanu psychicznego: rola „atraktora szczęścia" i wydarzeń życiowych*, *op. cit*., *idem*, *Ekonomia szczęścia i psychologia bogactwa*, „Nauka" 2012, nr 1; *Diagnoza Społeczna 2013*, *op. cit*.

Na „atraktor szczęścia" nie mamy bezpośredniego wpływu, zależy on bowiem od wrodzonej woli życia[10]. Nie mamy też wpływu na starzenie się, ale możemy zadbać o zdrowie, które łagodzi jego somatyczne i psychologiczne konsekwencje. Możemy też zainwestować w rozwój intelektualny. I właśnie na te dwa zasoby, zwane przez ekonomistów kapitałem ludzkim (zdrowie i wykształcenie) Polacy postawili po 1989 roku przede wszystkim. Rozwój tych zasobów nie poprawił co prawda dobrostanu psychicznego w drugiej połowie lat 90., poprawę tę bowiem można przypisywać naturalnemu mechanizmowi adaptacji, ale zadecydował zapewne o coraz skuteczniejszej obronie przed negatywnymi skutkami kolejnych reform systemowych i zjawiskom kryzysowym w gospodarce. Dwa inne, również ważne dla Polaków zasoby, dochody i zwłaszcza praca, stawały się coraz silniej uzależnione od wykształcenia i zdrowia, więc można je traktować jako zasoby wtórne[11].

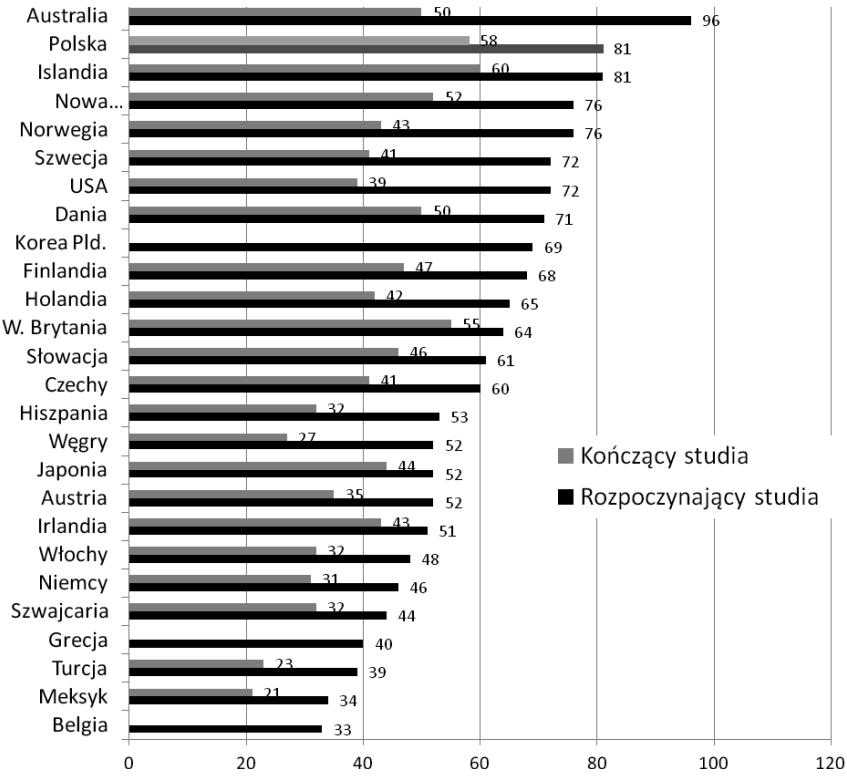
Liczba studentów wzrosła w ciągu minionych dwudziestu trzech lat ponad czterokrotnie i to pomimo niżu demograficznego dziewiętnastolatków, który zaczął się w połowie pierwszej dekady obecnego wieku. Było to możliwe dzięki temu, że coraz większy odsetek młodzieży kończył szkołę maturalną. Od połowy pierwszej dekady tego wieku studia podejmuje już ponad 81 procent dziewiętnastolatków; wśród krajów OECD wyprzedza nas pod tym względem jedynie Australia, kończy zaś 58 procent i tu ustępujemy tylko Islandii (wykres 6). W pierwszej dekadzie obecnego wieku Polska pod względem przyrostu osób z wyższym wykształceniem w grupie wiekowej 25–34 lata biła na głowę wszystkie inne kraje OECD (wykres 7). O ekonomicznej zasadności tej strategii adaptacyjnej świadczy stopa zwrotu z inwestowania w studia[12] (wykres 8). W Polsce jest ona mimo pewnego spadku w ostatnim dziesięcioleciu, zwłaszcza jeśli chodzi o studia licencjackie, znacznie wyższa od średniej dla krajów o podobnym do

[10] Możemy jednak pośrednio, np. nadużywając alkoholu czy narkotyków, osłabić wolę życia i tym samym obniżyć efektywność „atraktora szczęścia".

[11] Wyjątek, choć zapewne dość znaczący, stanowią dochody pochodzące z przestępstw i nadużyć, dla zdobycia których nie trzeba być ani wykształconym ani zdrowym; wystarczy być zdemoralizowanym.

[12] Jest to procent zysku z inwestycji w edukację (tu przyjęliśmy dla wszystkich absolwentów studiów, że inwestycją jest czesne i utracone w czasie studiów zarobki) obrazowany różnicą dochodu osobistego w stosunku do osób pracujących z wykształceniem średnim w okresie aktywności zawodowej

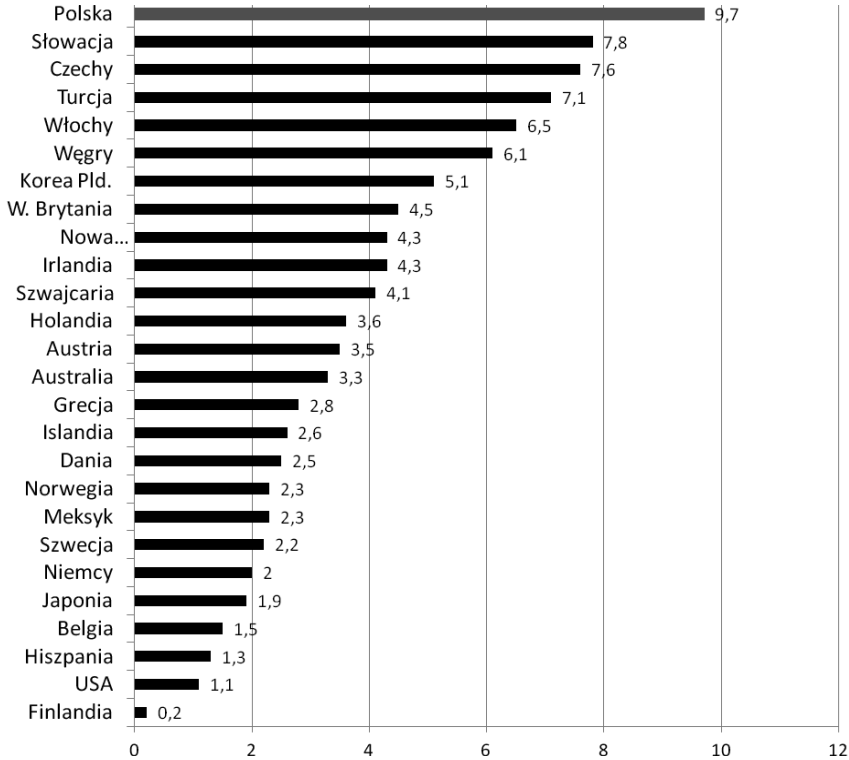
naszego PKB na mieszkańca: 42 procent dla studiów magisterskich i 8 procent dla studiów licencjackich, a dla doktoratu aż 80 procent (wzrost dwuipółkrotny w ostatnich dwóch latach)[13]. Przy tym wykształcenie jest na rynku pracy zdecydowanie bardziej doceniane przez sektor prywatny niż publiczny (wykres 9), co tym bardziej sprzyja adaptacji do zmieniającej się struktury własnościowej w gospodarce. Nie wszystkie kierunki studiów są jednakowo opłacalne i w okresie dwóch dekad nastąpiły znaczące zmiany w tym zakresie (wykres 10).



Wykres 6. Procent rozpoczynających i kończących studia w stosunku do populacji młodzieży w odpowiednim wieku w 2011 roku

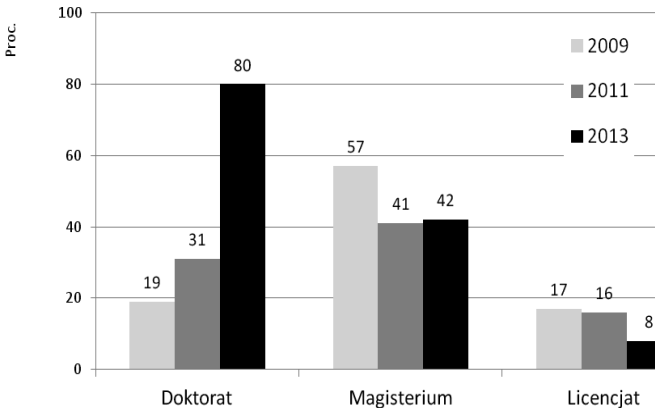
Źródło danych: OECD 2013.

[13] *Diagnoza Społeczna 2013*, *op. cit.*



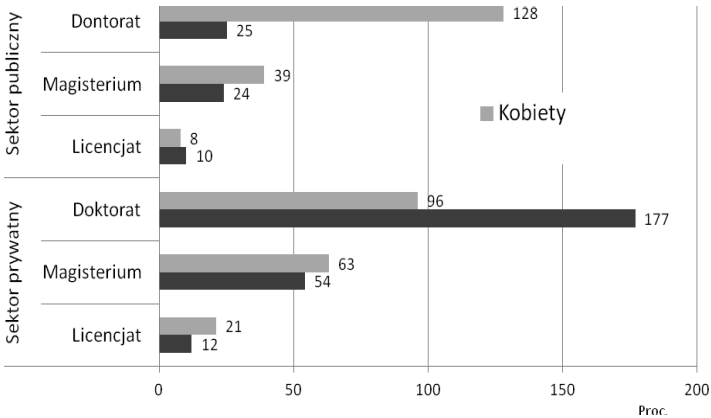
Wykres 7. Średni roczny wzrost procentowy osób z wyższym wykształceniem w populacji w wieku 25–34 lat w okresie 2000–2011

Źródło danych: OECD 2013.



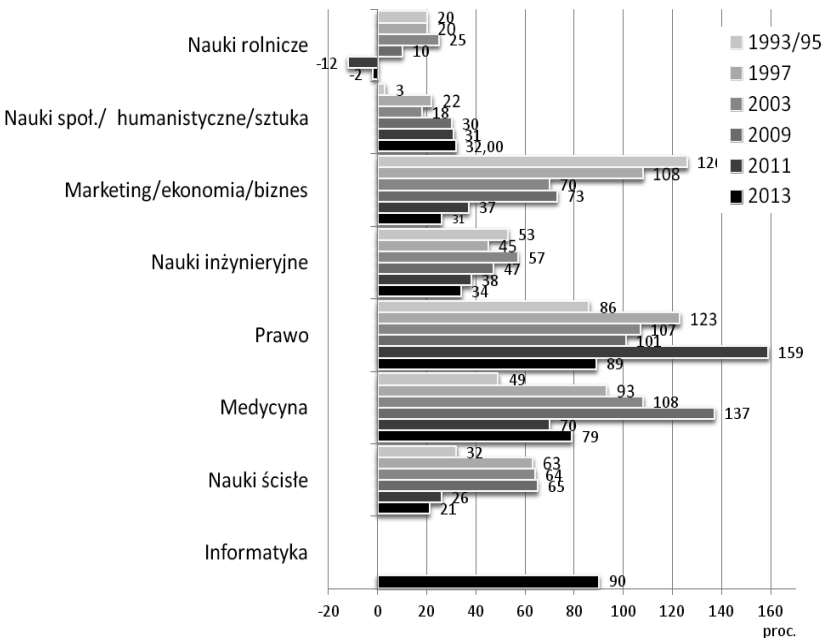
Wykres 8. Stopa zwrotu z inwestowania w wykształcenia na poziomie licencjatu, magisterium i doktoratu w latach 2003–2011

Źródło danych: *Diagnoza Społeczna*.



Wykres 9. Stopa zwrotu z inwestowania w wykształcenie na poziomie doktoratu, magisterskim i licencjackim wśród kobiet i mężczyzn w zależności od sektora zatrudnienia

Źródło danych: *Diagnoza Społeczna.*



Wykres 10. Stopa zwrotu z inwestowania w wykształcenie wyższe na różnych kierunkach studiów wśród osób aktywnych zawodowo w latach 1993/95, 1997, 2003, 2009, 2011 i 2013

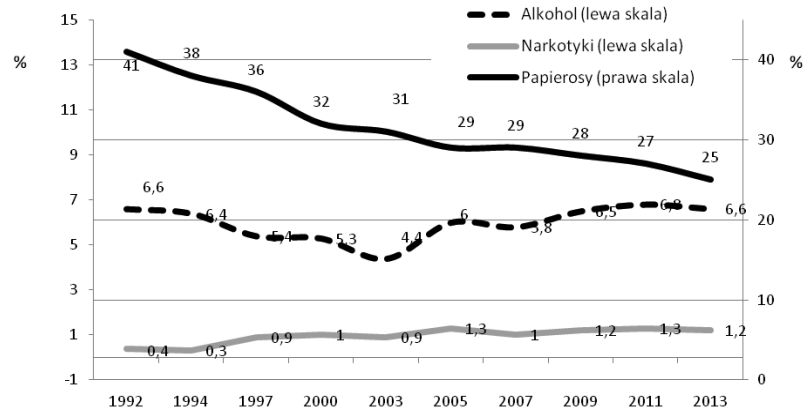
Źródło danych: dla lat 1993/95 i 1997 J. Czapiński, *Jakość życia Polaków*..., dla lat 2003–2011 *Diagnoza społeczna*.

Szanse awansu edukacyjnego, zwłaszcza jeśli chodzi o najbardziej opłacalne studia magisterskie, są zróżnicowane w różnych przekrojach społecznych: znacznie większe na przykład dla młodzieży miejskiej i z bogatszych domów niż wiejskiej i z domów uboższych. Warto przy tym zauważyć, że aspiracje edukacyjne są we wszystkich tych środowiskach podobne, z tą tylko różnicą, że rodziny wiejskie i uboższe częściej pożądają dla swoich dzieci studiów zawodowych (krótszych i tańszych), a rzadziej niż rodziny miejskie i zamożne – magisterskich. Zatem to nie preferencje decydują w pierwszym rzędzie o owych dysproporcjach. Ważniejsze są dwa inne czynniki: kapitał kulturowy i zasoby finansowe. Młodzież wiejska i z rodzin ubogich jest na starcie gorzej przygotowana i w związku z tym ma mniejsze szanse dostania się w drodze egzaminów konkursowych na bezpłatne studia dzienne na uczelniach państwowych, a w związku z mniejszymi zasobami finansowymi rzadziej też podejmuje studia odpłatne, zwłaszcza magisterskie. To sprawia, że różnica poziomu wykształcenia ludności miejskiej i wiejskiej nie spada, lecz rośnie[14]. Grozi to utrwaleniem podziałów społecznych, jako że wykształcenie jest obecnie zasadniczym czynnikiem determinującym powodzenie życiowe w dwóch ważnych wymiarach rzutujących na przyszłość dzieci: pracy i dochodów.

Drugim zasobem, w który Polacy coraz więcej inwestowali, jest zdrowie. Odsetek palaczy spadł w ciągu minionych dwudziestu dwóch lat z 41 procent do 25 procent, spadła też w tym czasie znacznie przeciętna liczba wypalanych dziennie papierosów. Zmniejszał się również do 2003 roku odsetek osób przyznających się do nadużywania alkoholu i spadek ten przewyższał obserwowany w tym okresie wzrost narkomanii. W ostatnich dziewięciu latach jednak liczba osób nadużywających alkoholu znowu, i to znacznie, wzrosła (wykres 11). Wszak najdobitniej o niezmiennym zainteresowaniu Polaków zdrowiem świadczą trzy inne wskaźniki. Od początku lat dziewięćdziesiątych zdrowie jest konsekwentnie najczęściej wymieniane jako główny warunek udanego, szczęśliwego życia. Dzięki zmianie stylu życia na bardziej prozdrowotny i rozwoju nowych technologii medycznych i nowoczesnych metod diagnostycznych długość życia zarówno mężczyzn, jak i kobiet wydłużyła się o kilka lat (mężczyzn

[14] Wynika to jednak nie tylko, a nawet nie głównie z mniejszej gotowości młodzieży wiejskiej do kontynuowania nauki na poziomie wyższym; ważniejszym powodem rosnącej dysproporcji edukacyjnej między wsią i miastem jest migracja podejmującej studia młodzieży wiejskiej do miast.

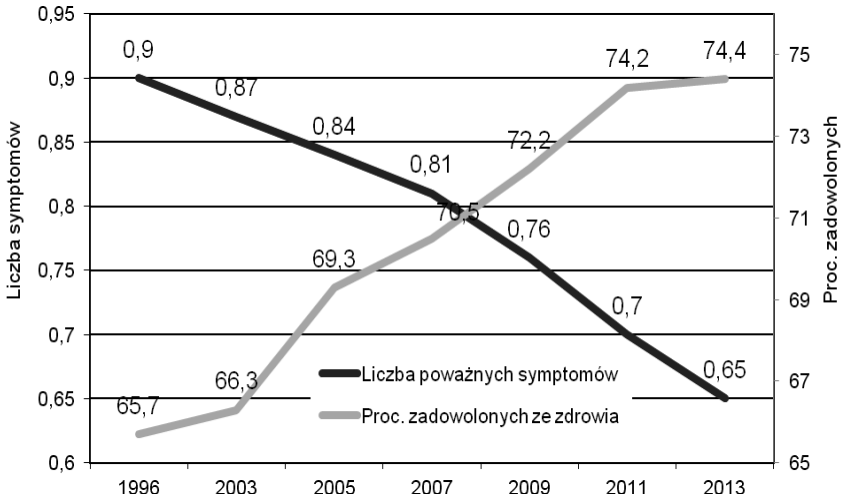
o 5 lat, a kobiet o 4,5 roku). Coraz chętniej też Polacy korzystają z usług systemu ochrony zdrowia. W 2013 roku aż 92,4 procent gospodarstw domowych korzystało z placówek opieki zdrowotnej (o 6 punktów procentowych więcej niż w 2000 roku), a 50,6 procent z nich finansowało niektóre z usług zdrowotnych ze środków prywatnych, poza obligatoryjną składką (wzrost od 2000 roku o 12 punktów procentowych). W efekcie większej dbałości o zdrowie spadało nasilenie symptomów somatycznych i wzrosło zadowolenie ze stanu zdrowia (wykres 12).



Wykres 11. Procent nadużywających alkoholu, palących papierosy i zażywających narkotyki

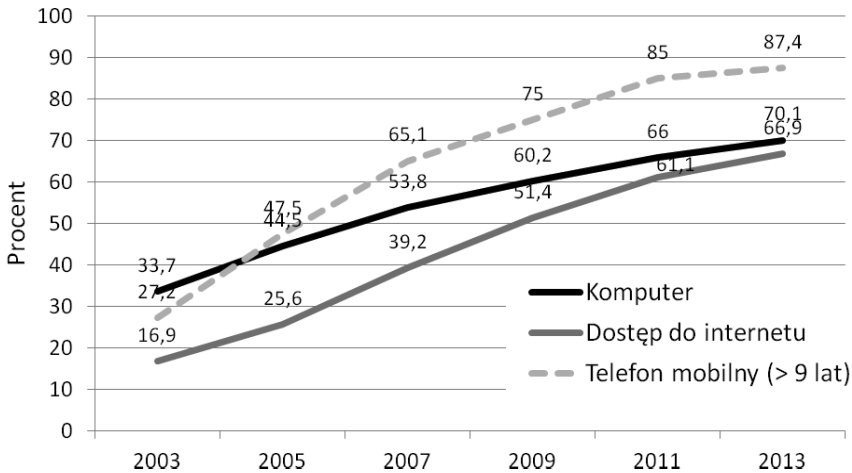
Źródło danych: lata 1992–1997 J. Czapiński, *Jakość życia Polaków*...; lata 2000––2011 *Diagnoza Społeczna*.

Trzecim obszarem inwestycji są nowoczesne technologie komunikacyjne. Polacy w szybkim tempie starali się odrabiać zapóźnienie cywilizacyjne. W okresie dziesięciu lat (2003–2013) dwuipółkrotnie wzrosła liczba gospodarstw domowych wyposażonych w komputer (w marcu 2013 roku 70 procent miało komputer, a spośród tych, które nie miały, połowa chciałaby go mieć). Trzykrotnie w tym samym okresie wzrosła liczba internautów (w marcu 2013 roku z internetu korzystało już więcej niż dwóch na trzech Polaków, a w grupie wieku do 24 lat ponad 90 procent). Najszybsze było tempo upowszechniania telefonii mobilnej – w 2013 roku telefon komórkowy miało już 87 procent rodaków w wieku powyżej 9 lat (wykres 13).



Wykres 12. Przeciętna liczba symptomów psychosomatycznych doświadczanych w minionym miesiącu przez co najmniej dwa tygodnie i procent zadowolonych ze stanu własnego zdrowia w latach 1996–2013 w próbach respondentów w wieku 18+ lat

Źródło danych: lata 1996–1997 J. Czapiński, *Jakość życia Polaków*...; lata 2003––2013 *Diagnoza Społeczna*.



Wykres 13. Procent gospodarstw domowych posiadających komputer i dostęp do internetu oraz procent Polaków w wieku 10+ lat korzystających z telefonu mobilnego

Źródło danych: *Diagnoza Społeczna*.

Szczególnym, często szkodliwym z punktu widzenia dobra publicznego, zasobem ułatwiającym życie Polakom jest zaradność przeradzająca się w cwaniactwo. Dwa tylko przykłady. W sondażach z lat 2003–2013[15] co trzeci bezrobotny spośród zarejestrowanych nie spełniał kryteriów osoby bezrobotnej: nie poszukiwał pracy, pracował w pełnym wymiarze lub zarabiał „na czarno" powyżej średniej emerytury miesięcznie. W 2012 roku zaledwie 2 procent osób przekroczyło w zeznaniach podatkowych drugi próg (zarobiło ponad 85 tysięcy złotych), a tymczasem w *Diagnozie Społecznej* do dochodów miesięcznych netto (na rękę) przekraczających 10 tysięcy złotych miesięcznie (120 tysięcy złotych rocznie) przyznało się 5 procent osób w wieku 18 i więcej lat. Ponad milion obywateli uniknęło zatem płacenia wyższego podatku. Umiejętność bezkarnego obchodzenia prawa i wykorzystywania niedoskonałości systemu trudno byłoby wszak uznać za zasób całkowicie nowy. Zapewne w dużej mierze jest to strategia adaptacyjna ćwiczona we wcześniejszych okresach, dostosowana jedynie do nowych warunków.

Niewdzięczność społeczna

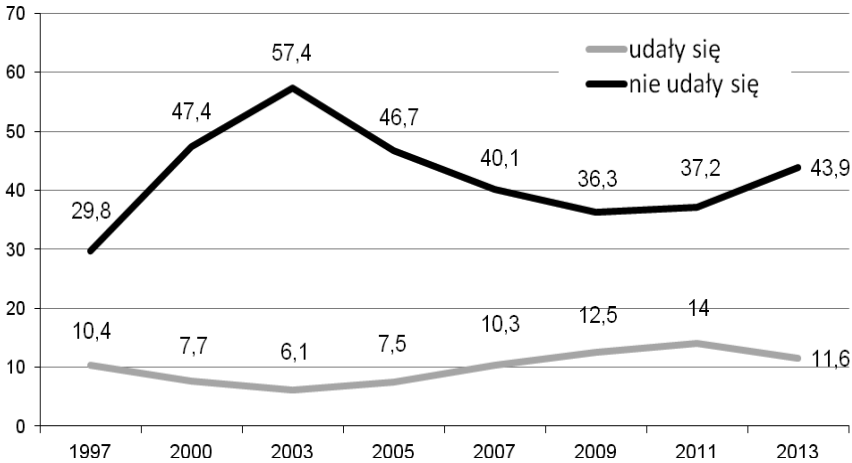
Teoria niewdzięczności społecznej tłumaczyć miała pierwotnie konsekwentną wymianę rządzących elit w każdych kolejnych wyborach w krajach doświadczających radykalnych zmian systemowych. Opisuje ona jednak mechanizm ogólniejszego zjawiska: powszechnej dezaprobaty dla reform i reformatorów[16].

Stwierdziliśmy wcześniej, że po 1993 roku poprawiała się systematycznie jakość życia Polaków (rosły dochody, wydłużała się przewidywana długość życia, rósł poziom wykształcenia i poprawiał się dobrostan psychiczny). Mimo to utrzymywało się na niskim poziomie zadowolenie z sytuacji w kraju i spadało zaufanie do instytucji państwa i do polityków. Przez cały okres transformacji negatywne oceny reform zdecydowanie przewyższały oceny pozytywne (wykres 14). Równie trwały i powszechny jak ocena, że reformy w Polsce po 1989 roku się nie udały, panował pogląd, że łatwiej żyło się *przed*, a nie *po* 1989 roku (wykres 15).

---

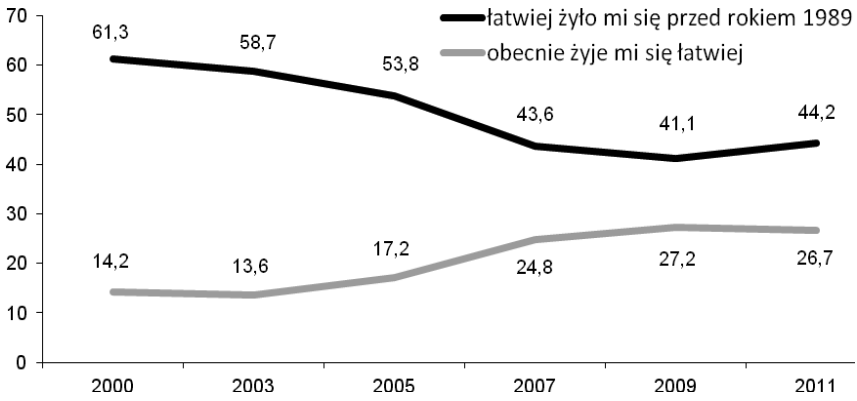
[15] *Diagnoza Społeczna 2013*, *op. cit.*

[16] J. Czapiński, *Dlaczego reformatorzy tracą poparcie społeczne?*, [w:] *Podstawy psychologii politycznej*, red. K. Skarżyńska, Zysk i S-ka, Poznań 2002, s. 324–343.



Wykres 14. Procentowy rozkład odpowiedzi na pytanie, „Czy Pana(-i) zdaniem, reformy w Polsce po 1989 roku udały się ogólnie czy raczej nie udały?", w latach 1997–2011 wśród osób w wieku 18+ lat

Źródło danych: rok 1997 J. Czapiński, *Jakość życia Polaków*...; lata 2000–2013 *Diagnoza Społeczna*.



Wykres 15. Procentowy rozkład odpowiedzi na pytanie „Kiedy żyło się Panu(i)m łatwiej – przed 1989 rokiem czy obecnie", w latach 2000–2011, wśród osób, które pamiętają czasy sprzed 1989 roku

Źródło danych: rok 1997 J. Czapiński, *Jakość życia Polaków*...; lata 2000–2011 *Diagnoza Społeczna.*

Czy zatem Polacy nie dostrzegali związku między decyzjami władz i zmianą jakości własnego życia? Przez cały okres transformacji nie więcej niż dwie trzecie Polaków dostrzegało taki związek, ale przeważała opinia, że reformy realizowane w Polsce po zmianie systemu miały negatywny wpływ na życie obywateli.

Ta konsekwentna i zdecydowana przewaga osób dostrzegających osobiste koszty nad subiektywnymi beneficjentami transformacji mogła tłumaczyć proporcjonalny do społecznego zakresu i wielkości efektów zmiany systemowej spadek poparcia dla sił politycznych firmujących reformy. W Polsce tylko dwa rządzące dotychczas ugrupowania nie traciły w znacznym stopniu poparcia w całym okresie sprawowania władzy: SLD/PSL w latach 1993–1997 i PO/PSL w latach 2007–2012. Poparcie dla SLD w wyborach w 1997 roku nawet wzrosło w porównaniu z wyborami w 1993 roku, choć ze względu na konsolidację prawicy Sojusz utracił władzę. Platformie Obywatelskiej udało się natomiast odnowić mandat rządzenia w 2011 roku. Trzeba jednak zauważyć, że koalicja SLD/PSL, podobnie jak koalicja PO/PSL ogromnie spowolniły proces zmiany społecznej, osłabiając tym samym wszelkie (zarówno pozytywne, jak i negatywne w percepcji obywateli) efekty reform. Postsolidarnościowe układy polityczne, odpowiedzialne za większość radykalnych zmian, dwukrotnie w czasie sprawowania władzy traciły gwałtownie poparcie społeczne; pierwszy raz w latach realizacji „planu Balcerowicza" (1989–1993) i drugi raz – po wprowadzeniu czterech dużych reform społecznych po 1999 roku. Pytanie brzmi: czy utrata władzy następowała dlatego, że reformy były złe, czy też dlatego, że taka jest natura społecznego odbioru wszelkich, choćby najlepiej przygotowanych i najsprawniej wdrażanych zmian systemowych? Próbą odpowiedzi na to pytanie była właśnie teoria niewdzięczności społecznej, stawiająca na drugą możliwość. Teoria ta składa się z dwóch głównych twierdzeń: 1) Ci, którzy w procesie zmiany społecznej tracą, silniej odczuwają zmianę i w większym stopniu obarczają odpowiedzialnością za własne życie twórców zmiany niż ci, którzy są beneficjentami zmiany. 2) Jeśli społeczna ocena twórców zmiany może zostać wyrażona w demokratycznej procedurze wyborów, to im większa jest zmiana, tym większe prawdopodobieństwo odsunięcia jej twórców od władzy.

Z teorii perspektywy (*prospect theory*) Daniela Kahnemana i Amosa Tversky'ego[17] oraz z badań nad pozytywno-negatywną asymetrią procesów

[17] D. Kahneman, A. Tversky, *Prospect theory: An analysis of decision under risk*, „Econometrica" 1979, t. 47, s. 263–291.

wartościowania i efektem negatywności[18] wynika, że przegrani tracą subiektywnie więcej, niż wygrani zyskują, nawet jeśli obiektywnie wyrażona, na przykład w pieniądzach, wielkość przegranej równa się wielkości wygranej. Zasadę tę potwierdza również tzw. efekt *endowment*[19]: ludzie domagają się więcej pieniędzy w zamian za oddanie czegoś, niż skłonni są zapłacić w zamian za nabycie tego czegoś. To, co mamy, cenimy zazwyczaj bardziej od tego, co moglibyśmy uzyskać. Większość ludzi wyznaje zasadę, że „lepszy wróbel w garści niż gołąb na dachu".

Po drugie, badania nad procesami atrybucji przyczynowej pokazują, że ludzie generalnie bardziej zainteresowani są dociekaniem przyczyn porażek niż źródeł sukcesu oraz, że skłonni są odpowiedzialnością za własne porażki obarczać w pierwszym rzędzie czynniki zewnętrzne, a przyczyn sukcesów poszukują najczęściej w sobie[20]. Polacy w pełni tę prawidłowość potwierdzają. Atrybucja odpowiedzialności za jakość życia w minionym roku zależy w decydującym stopniu od tego, czy w ocenie respondentów był to rok udany, czy też nie: jeśli rok był udany, przeważa atrybucja do Ja, jeśli nie udany – do losu, innych ludzi i do władz (wykres 16). Warto jednak zauważyć, że kurczy się liczba rodaków, którzy widzą związek między działaniami władz a jakością własnego życia – w 2000 roku było ich 24 procent, a w roku 2013 już tylko niecałe 8 procent.

Rozpowszechniony w polskim społeczeństwie pogląd, że reformy przeprowadzone po 1989 roku, ogólnie rzecz biorąc, się nie udały, nie jest równoznaczny z przekonaniem, że nie należało ich podejmować. Na bezpośrednie pytanie: „Czy z perspektywy czasu może Pan(-i) powiedzieć, że warto było zmieniać ustrój w Polsce, czy też nie warto?", zadawane przez CBOS w latach 1994, 1995, 1997 i 1999 ci, którzy uważali, że było warto, zawsze przynajmniej dwukrotnie przeważali nad tymi, którzy uważali, że

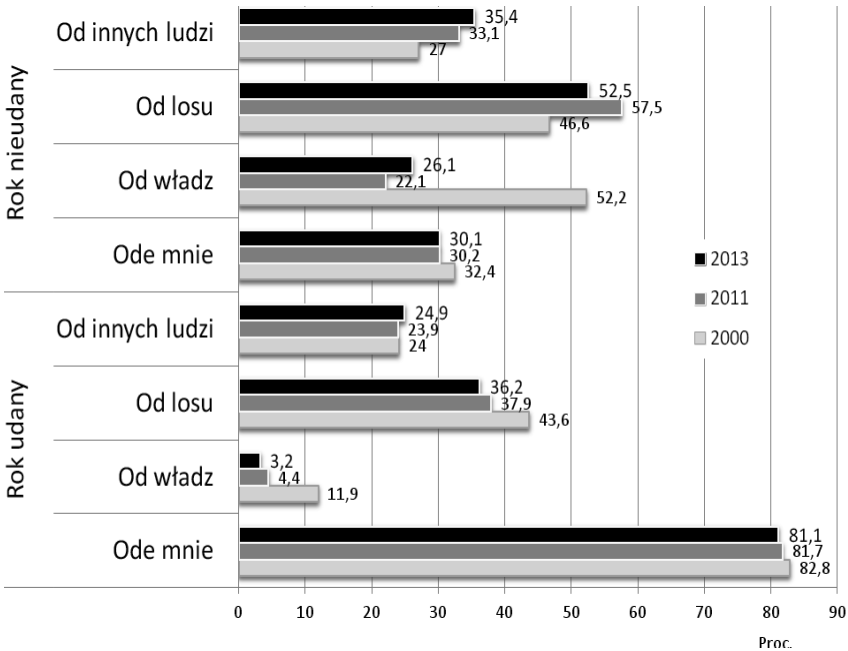
---

[18] J. Czapiński, *Wartościowanie – efekt negatywności, op. cit.*; G. Peeters, J. Czapiński, *Positive-negative asymmetry in evaluations: The distinction between affective and informational negativity effects*, [w:] *European Review of Social Psychology*, red. W. Stroebe, M. Hewstone, t. 1, Wiley, London 1990, s. 33–60.

[19] E. van Dijk, D. van Knippenberg, *Buying and selling exchange goods: Loss aversion and the endowment effect*, „Journal of Economic Psychology" 1996, t. 17, s. 517–524.

[20] M. Lewicka, *Procesy atrybucji*, [w:] *Psychologia. Podręcznik akademicki*, red. J. Strelau, t. 3, Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk 2000, s. 45––77.

nie było warto[21]. Także w sondażu PBS z sierpnia 2003 roku na pytanie: „Co w 1989 roku należało w Polsce zrobić: pozostawić poprzedni system czy zacząć go zmieniać na nowy?", 63 procent badanych wybrało zmianę systemu, a tylko 21 procent pozostanie przy systemie poprzednim[22]. W społeczeństwie polskim współistnieją więc obok siebie dwa przekonania: 1) poprzedni ustrój trzeba było zmienić; 2) reformy po 1989 roku się nie udały. Sądy te nie muszą być ze sobą sprzeczne. Prawdopodobnie poważna część społeczeństwa uważa, że zmienić poprzedni ustrój było trzeba, ale nowy należało budować inaczej (lepiej).



Wykres 16. Od kogo zależało, że miniony rok był w życiu respondenta udany lub nieudany? (procent wskazań na samego siebie, na władze, los i innych ludzi wśród osób oceniających miniony rok jako udany lub nieudany w 2003, 2011 i 2013 roku)

Źródło danych: *Diagnoza Społeczna*.

[21] *Nowa rzeczywistość. Oceny i opinie 1989–1999*, red. K. Zagórski, M. Strzeszewski, CBOS i Wyd. Akademickie Dialog, Warszawa 2000.

[22] *Balast niedokończonych reform*, „Rzeczpospolita", 22 września 2003 r.

Ani negatywna ocena okresu transformacji, ani nawet powszechne przekonanie, że przed 1989 rokiem żyło się łatwiej (twierdziło tak w 2011 roku 44 procent wszystkich respondentów, a 60 procent tych, co mają tytuł do wypowiadania się w tej sprawie, bo pamiętają tamte czasy), nie oznacza wcale wzrostu czy przewagi negatywnych ocen czasu transformacji w prywatnym życiu obywateli. Dowodzi tego chociażby rozkład odpowiedzi na pytanie o najszczęśliwszy okres w życiu. W roku 2003 już ponad dwie trzecie dorosłych Polaków wskazywało jako swoje najszczęśliwsze lata okres zmiany systemowej. Spadek częstości wskazań na czasy PRL jest przy tym znacznie większy, niż wynikałoby to z samej zmiany demograficznej (przyrostu odsetka osób, które nie pamiętają czasów PRL).

Kapitał społeczny – zasób, którego zabrakło

Istotą klasycznie rozumianego kapitału ludzkiego (*omnia mea mecum porto*) jest indywidualna konkurencyjność oparta na zasobach intelektualnych, motywacyjnych i symbolicznych (na przykład prestiżu). Istotą zaś kapitału społecznego jest konkurencyjność zespołowa oparta na wzajemnych relacjach członków grupy.

Towarzyszący wzrostowi indywidualnej jakości życia spadek oceny sytuacji w kraju dowodzi, że wspólnota funkcjonuje w Polsce gorzej niż jej członkowie. Przypomina to dylemat społeczny, w którym doraźne korzyści osobiste osiągane są kosztem odroczonego dobra wspólnego. O stopniu zaniedbania dobra wspólnego mogą świadczyć dwa wskaźniki: tempo rozwoju infrastruktury drogowej i skala korupcji. W okresie minionych dwudziestu trzech lat wybudowano w Polsce zaledwie około 1000 kilometrów autostrad, a stan większości istniejących dróg wzbudza powszechne niezadowolenie kierowców. W opublikowanym przez Transparency International w 2011 roku Indeksie Percepcji Korupcji Polska znalazła się na 41. miejscu wśród 183 badanych państw ze wskaźnikiem korupcji 5,5 w 10-punktowej skali (10 oznacza brak korupcji)[23].

Negatywna ocena sytuacji w kraju była jedną z głównych przesłanek zwycięstwa w wyborach parlamentarnych w 2005 roku Prawa i Sprawiedliwości, partii głoszącej program sanacji instytucji państwa. Problem

[23] Pięć lat wcześniej wynik dla Polski był dużo gorszy: 3,4 punktu i 74. miejsce wśród 133 badanych państw.

w tym, że dla poprawy funkcjonowania wspólnoty reforma instytucji państwowych może się okazać dalece niewystarczająca. Znacznie bowiem ważniejszą przeszkodą na drodze tworzenia dobra publicznego i suwerennej, innowacyjnej gospodarki wydaje się zupełnie inny, pozainstytucjonalny czynnik: niski kapitał społeczny, uznawany przez wielu ekonomistów, socjologów i politologów za konstytutywny warunek społeczeństwa obywatelskiego i jego rozwoju w różnych wymiarach, w tym w wymiarze ekonomicznym[24]. Dlaczego kapitał społeczny miałby wpływać na rozwój gospodarczy wspólnoty? Teoretyczna odpowiedź jest tyleż prosta, niemal oczywista, co słabo udokumentowana empirycznie: ułatwia negocjacje, obniża koszty transakcji, skraca proces inwestycyjny (zmniejsza prawdopodobieństwo zaskarżania kolejnych decyzji władz administracyjnych), zmniejsza korupcję, zwiększa rzetelność kontrahentów, sprzyja długoterminowym inwestycjom i dyfuzji wiedzy, zapobiega nadużywaniu dobra wspólnego i zwiększa solidarność międzygrupową, a także poprzez rozwój trzeciego sektora sprzyja społecznej kontroli działania władz[25].

Pojęcie kapitału społecznego nie jest ściśle zdefiniowane. Jest za to bardzo pojemne; mieści się w nim wszystko to, co decyduje o zdrowych relacjach społecznych, dbaniu o dobro wspólne i współpracy. Według Roberta Putnama (2008) kapitał społeczny jest zjawiskiem kulturowym i obejmuje obywatelskie nastawienie członków społeczeństwa, normy społeczne

---

[24] Np. J. Czapiński, *Miękkie kapitały a dobrobyt materialny: wyzwania dla Polski*, [w:] *W kręgu psychologii społecznej*, red. J. Czarnota-Bojarska, I. Zinserling, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2011, s. 253–285; J. Czapiński, *Kapitał społeczny*, [w:] *Diagnoza Społeczna 2013*, *op. cit.*; M. Woolcock, *Social capital and economic development: Toward a theoretical synthesis and policy framework*, „Theory and Society" 1998, t. 27, s. 151–208.

[25] J. Coleman, *Foundations of social theory*. Cambridge, MA: Harvard University Press 1990; E.L. Gleaser, D. Laibson, B. Sacerdote, *An economic approach to social capital*, „The Economic Journal" 2002, t. 112, s. 437–458; R. Hardin, *Zaufanie,* Wydawnictwo Sic!, Warszawa 2009; S. Knack, P. Keefer, *Does social capital have an economic payoff? A cross-country investigation*, „Quarterly Journal of Economics" 1997, t. 112, s. 1251–1288; R. La Porta, F. Lopez-de-Silanes, A. Shleifer, R.W. Vishny, *Trust in large organizations*, „American Economic Review" 1997, t. 57, s. 333–338; R. Putnam, *Samotna gra w kręgle: upadek i odrodzenie wspólnot lokalnych w Stanach Zjednoczonych*, WAiP, Warszawa 2008; P. Sztompka, *Zaufanie. Fundament społeczeństwa*, Społeczny Instytut Wydawniczy „Znak", Kraków 2007.

wspierające działania wspólne oraz zaufanie interpersonalne i zaufanie obywateli do instytucji publicznych.

Francis Fukuyama[26], podobnie jak Putnam, definiuje kapitał społeczny jako „zestaw nieformalnych wartości i norm etycznych wspólnych dla członków określonej grupy i umożliwiających im skuteczne współdziałanie". Podstawą współdziałania na rzecz dobra publicznego jest wzajemne zaufanie członków grupy. Zasady, które tworzą kapitał społeczny, rozciągają się od normy wzajemności między dwojgiem przyjaciół aż po bardzo złożone i skodyfikowane doktryny, takie jak chrześcijaństwo czy konfucjanizm. Nie każdy jednak system norm tworzy kapitał społeczny.

W Polsce kapitał społeczny jest tak niski, że III RP można by nazwać „państwem bez społeczeństwa"[27]. Pod względem tolerancji, zaufania ogólnego do ludzi i zaufania do instytucji, skłonności do stowarzyszania się, gotowości do prac społecznych i wielkości wolontariatu zajmujemy ostatnie lub jedno z ostatnich miejsc w Europie (i bardzo odległe miejsce na świecie) (wykresy 17–20). Szczególnie wymowny jest fakt, że większość wskaźników kapitału społecznego nie wykazuje żadnej znaczącej poprawy od początku transformacji (wykres 21). Po dwudziestu trzech latach pozostaliśmy niemal równie nieobywatelskim społeczeństwem, jak przed zmianą systemu.

Putnam[28] na podstawie swoich badań przeprowadzonych we Włoszech dowodził jako jeden z pierwszych dużego gospodarczego znaczenia kapitału społecznego. Istotnie wielokrotnie w porównaniach międzynarodowych wykazywano silny związek między poziomem kapitału społecznego i PKB na mieszkańca. Późniejsze dane międzynarodowe dowodzą wszak, że wpływ kapitału społecznego na rozwój ekonomiczny zależy od charakteru gospodarki[29]. W krajach słabiej rozwiniętych, gdzie dominuje gospodarka surowcowo-przemysłowa, o ekonomicznej pomyślności decyduje kapitał ludzki. Poziom wykształcenia w tej grupie krajów wyjaśnia ponad 50 procent tempa wzrostu PKB w następnej dekadzie (wykres 22).

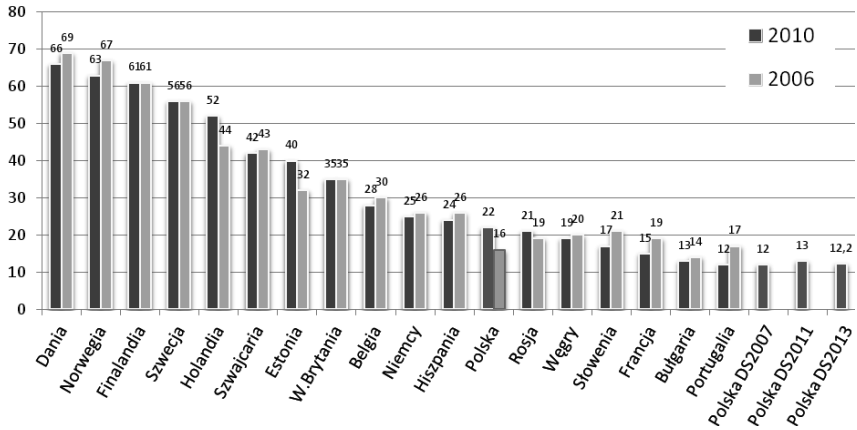
---

[26] F. Fukuyama, *Zaufanie. Kapitał społeczny a droga do dobrobytu,* Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997; *idem*, *Kapitał społeczny*, [w:] *Kultura ma znaczenie*, red. L.E. Harrison, S.P. Huntington, Zysk i S-ka, Poznań 2000, s. 169–187.

[27] J. Czapiński, *Polska – państwo bez społeczeństwa*, „Nauka" 2006, nr 4.

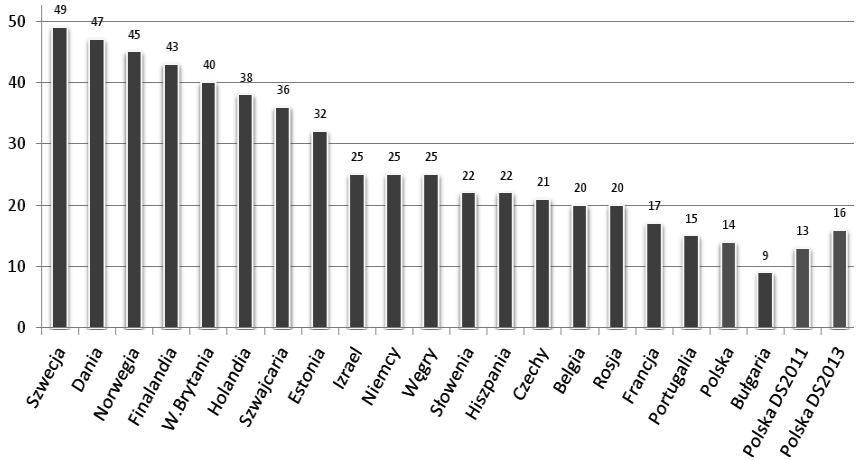
[28] R.D. Putnam, R. Leonardi, R.Y. Nanetti, *Making Democracy Work: Civic traditions in modern Italy*, Princeton University Press, Princeton 1993.

[29] J. Czapiński, *Ekonomia szczęścia i psychologia bogactwa…*, *op. cit.*



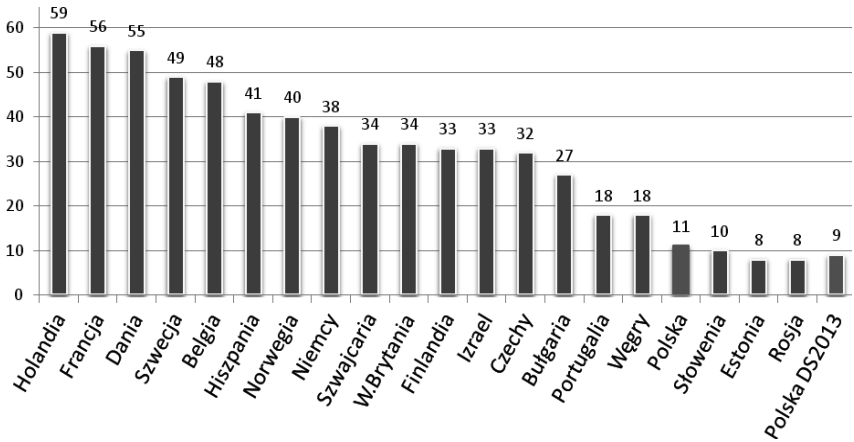
Wykres 17. Odsetek osób w wieku 16 i więcej lat ufających innym ludziom

Źródło danych: dla wszystkich krajów, włącznie z Polską ESS – *European Social Survey 2010* (odsetek odpowiedzi 7–10 na skali: 0 – „ostrożności nigdy za wiele", 10 – „większości ludzi można ufać"), dla Polski DS – *Diagnoza Społeczna* z lat 2007–2013 (odsetek odpowiedzi „większości ludzi można ufać" na skali: większości ludzi można ufać, ostrożności nigdy za wiele, trudno powiedzieć).



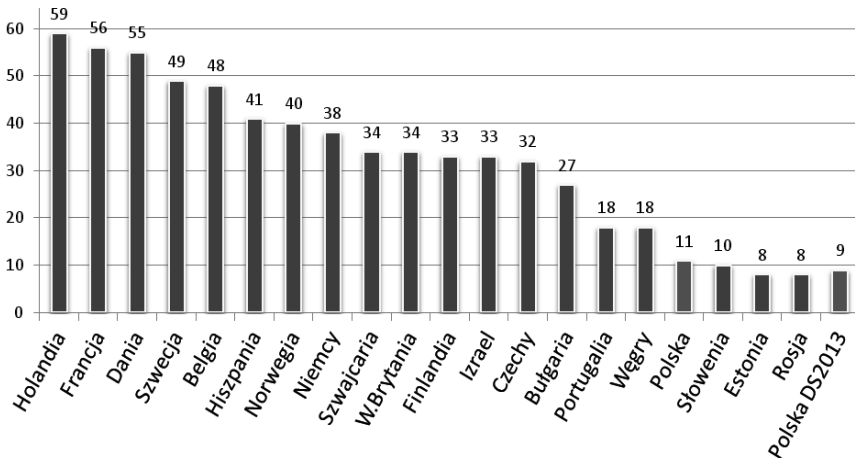
Wykres 18. Odsetek osób w wieku 16 i więcej lat przekonanych, że ludzie najczęściej starają się być pomocni

Źródło danych: dla wszystkich krajów *European Social Survey 2010* (odsetek odpowiedzi 7–10 na skali: 0 – „ludzie najczęściej dbają wyłącznie o własne sprawy", 10 – „ludzie najczęściej starają się być pomocni"), dla Polski DS1011 i DS2013 – *Diagnoza Społeczna* z 2011 i 2013 r. średnia dla wszystkich krajów w 2008 r. 23,4.



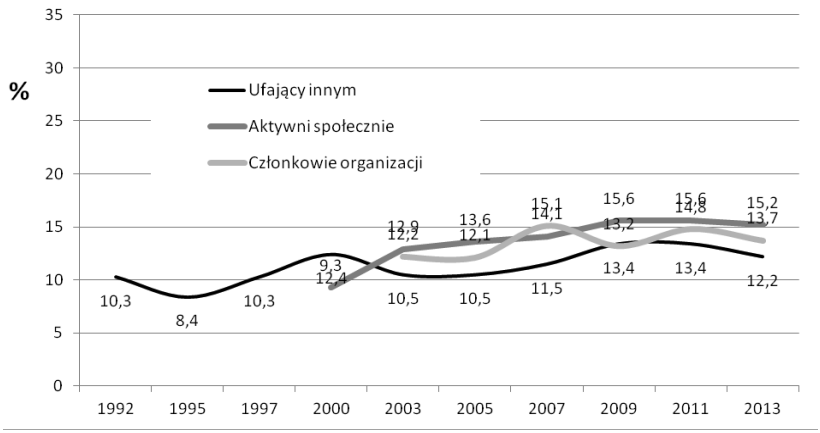
Wykres 19. Odsetek osób zdecydowanie zgadzających się z opinią, że homoseksualiści powinni móc układać sobie życie według własnych przekonań

Źródło danych: dla wszystkich krajów, włącznie z Polską ESS – *European Social Survey 2010*, dla Polski DS2011 – *Diagnoza Społeczna 2013*, *op. cit.*



Wykres 20. Odsetek osób działających w organizacjach lub stowarzyszeniach

Źródło danych: *European Social Survey 2010* i *Diagnoza Społeczna 2013*, *op. cit.*

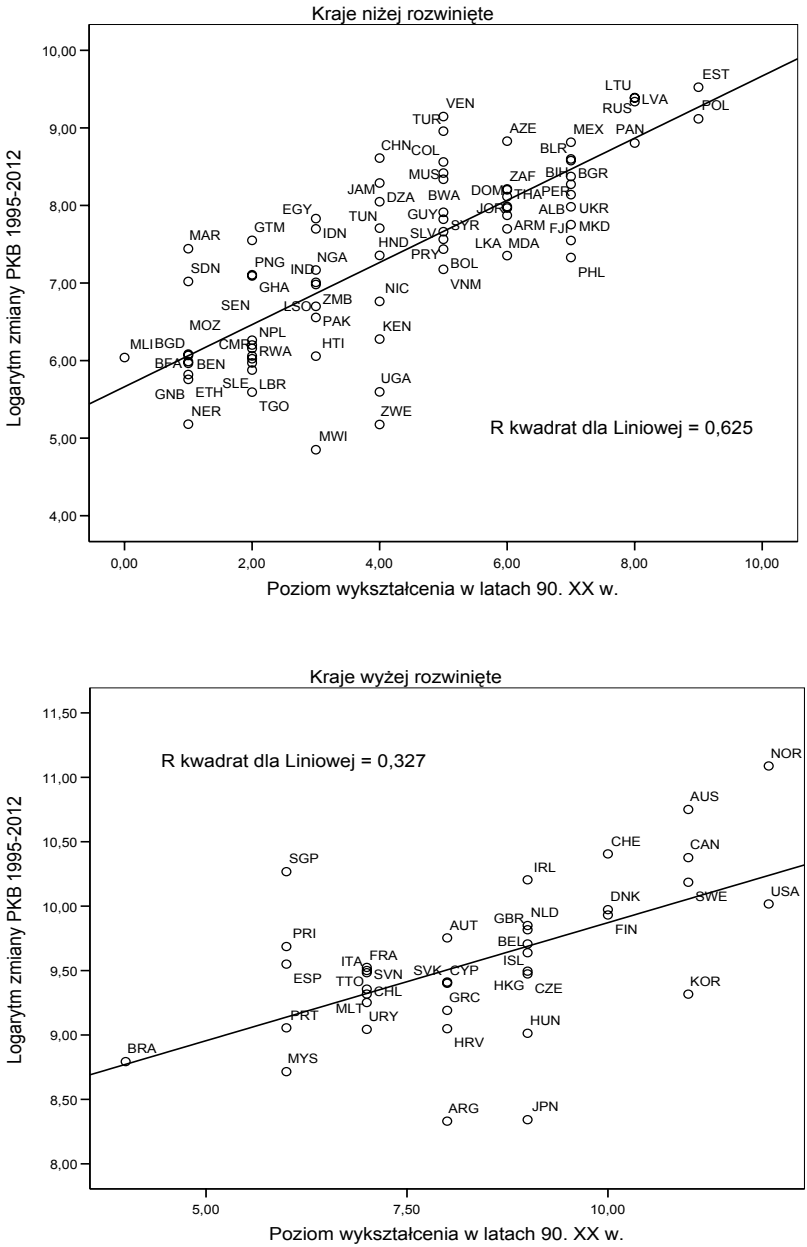


Wykres 21. Odsetek osób ufających innym ludziom, działających w organizacjach i podejmujących aktywność społeczną

Źródło danych: lata 1992–1997 J. Czapiński, *Jakość życia Polaków*...; lata 2000––2013 *Diagnoza Społeczna.*

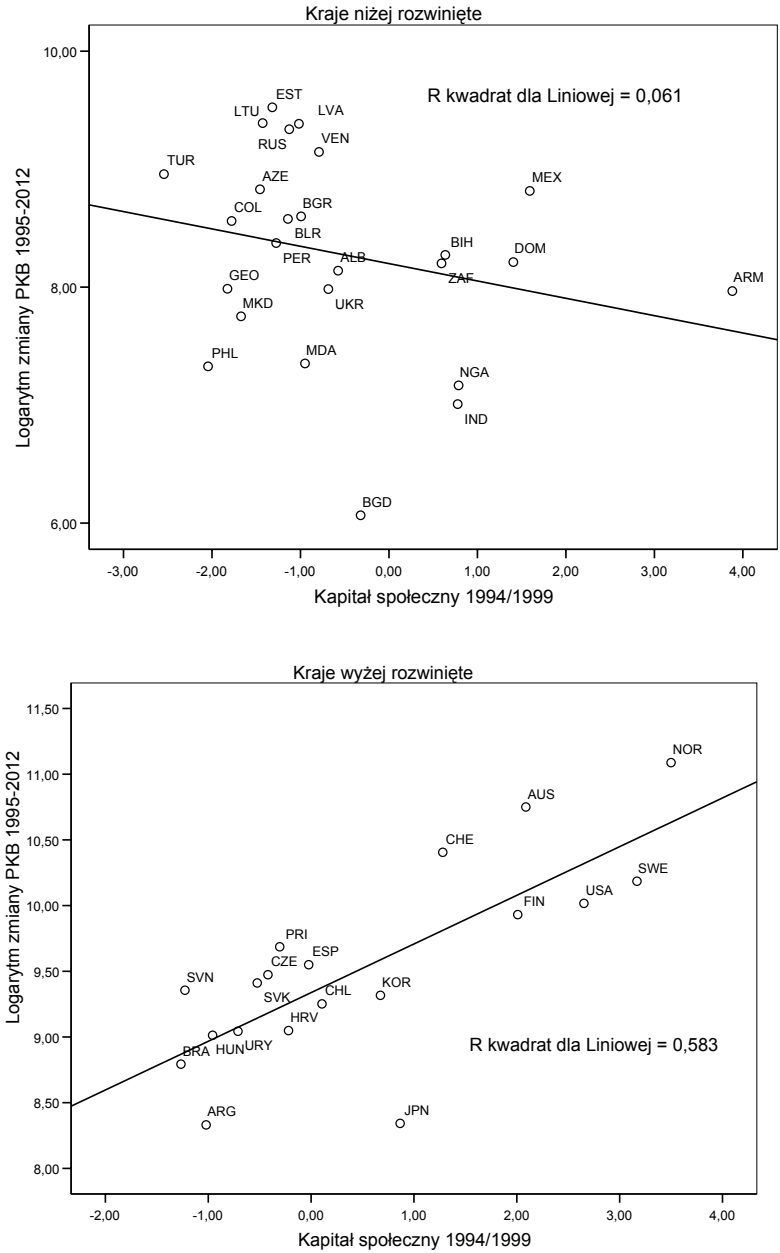
Kapitał społeczny nie ma natomiast w krajach słabiej rozwiniętych żadnego znaczenia gospodarczego (wykres 23). Odwrotnie w krajach wysoko rozwiniętych z dużym udziałem segmentów gospodarki innowacyjnej, opartej na wiedzy; tutaj kapitał społeczny ma większe znaczenie niż kapitał ludzki, determinuje bowiem ponad połowę wzrostu gospodarczego w okresie osiemnastu lat (wykresy 22 i 23).

To zróżnicowanie znaczenia ekonomicznego dwóch miękkich kapitałów w zależności od poziomu rozwoju gospodarki wyjaśnia polski paradoks nieprzerwanego rozwoju gospodarczego przy bardzo niskim poziomie kapitału społecznego. Polska gospodarka nie jest innowacyjna, jest gospodarką słabo rozwiniętą z przewagą firm odtwórczych. Stosunkowo niskie koszty pracy i szybko rosnący kapitał ludzki przyciągnęły zagranicznych inwestorów, którzy zbudowali setki montażowni nowoczesnego sprzętu AGD i RTV oraz samochodów, ale nie zainwestowali w polskie innowacje. Czy jest zatem szansa, że wejdziemy w przyszłości do klubu krajów wysoko rozwiniętych? Przejście od gospodarki surowcowo-przemysłowej do gospodarki opartej na wiedzy wymaga czegoś więcej niż kompetencji, jakie daje wykształcenie. Wymaga wiedzy „gorącej", umiejętności uczenia się ustawicznego i przede wszystkim kreatywności oraz kreatywnej współpracy. Dane dotyczące wymagań amerykańskiego rynku pracy, jeśli chodzi o umiejętności pracowników, po roku 1980 roku



Wykres 22. Regresja logarytmu zmiany PKB na poziom wykształcenia społeczeństwa w grupie krajów słabo i wysoko rozwiniętych (*N*=110)

Źródło danych: Bank Światowy.



Wykres 23. Regresja logarytmu wzrostu PKB w latach 1995–2012 na poziom kapitału społecznego z lat 90. XX wieku w grupie krajów słabo i wysoko rozwiniętych (*N*=42)

Źródło danych: Bank Światowy i *World Value Survey.*

gwałtownie zmieniają się w kierunku poznawczych zdolności nierutynowych, zwłaszcza interaktywnych (umiejętności twórczej pracy w zespołach)[30]. Bez kapitału społecznego skazani będziemy na gospodarkę naśladowczą, która tak długo zapewni nam dobrobyt, jak długo Polska będzie konkurencyjna pod względem kosztów pracy i kwalifikacji pracowników.

Największym wyzwaniem stojącym obecnie przed Polską jest budowanie kapitału społecznego i związanego z nim kapitału kreatywnego. Bez tych dwóch miękkich kapitałów trudno nam będzie zmienić ścieżkę rozwoju z „greckiej" na „skandynawską". Jeśli chcemy na globalnym rynku konkurować nie tylko tanią siłą roboczą i wysokimi kwalifikacjami pracowników, ale także własnym *know-how*, jeśli chcemy mieć gospodarkę innowacyjną, a nie naśladowczą, musimy zacząć poważnie reformować takie instytucje, jak administracja publiczna, szkolnictwo wyższe, edukacja i kultura. Koniecznym warunkiem wstępnym odpowiednich reform jest wola polityczna tych, którzy o kształcie i zasadach funkcjonowania tych instytucji decydują.

Podsumowanie

Pojedynczy Polacy wydają się lepiej i szybciej adaptować do nowego ustroju niż polska wspólnota i państwo. Najgorszy z punktu widzenia stanu ducha i stanu portfela obywateli okres przypadł na początek procesu transformacji (lata 1991–1993). Po 1993 roku większość wskaźników indywidualnej jakości życia systematycznie, z niewielkim tylko załamaniem w latach 1999–2001, szła w górę. Warunkiem adaptacji do nowych reguł życia w III RP był wzrost zasobów, głównie kapitału ludzkiego (wykształcenia, zdrowia, dostępu do nowoczesnych technologii komunikacyjnych), w które Polacy inwestowali niezależnie, a nierzadko wbrew polityce państwa. Narastająca od połowy lat 90. rozbieżność między indywidualną zaradnością a postrzeganą przez ludzi niewydolnością państwa nie sprzyjała szerzeniu się i umacnianiu postaw obywatelskich. W efekcie po dwudziestu czterech latach transformacji mamy społeczeństwo zaradne zamiast obywatelskiego. Budowa społeczeństwa obywatelskiego wymaga czegoś więcej niż tylko reformy instytucjonalnej. Wymaga inwestycji w kapitał społeczny, co jest zadaniem dużo trudniejszym i bardziej długofalowym niż sanacja państwa, a przy tym podstawowym warunkiem utrzymania dynamiki rozwoju poprzez budowanie suwerennej gospodarski innowacyjnej.

---

[30] D.H. Autor, F. Levy, R.J. Murnane, *The skill content of recent technological change: an empirical exploration*, „The Quarterly Journal of Economics" 2003, t. 118, s. 1279–1334.

Katarzyna Duczkowska-Małysz

Polska wiejska – wsi, rolnictwa i społeczności lokalnych droga do Europy

Rok 2014 jest nie tylko rokiem jubileuszowym urodzin prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego, ale kolejnym rokiem polskiej transformacji, wzmacniania podstaw gospodarki rynkowej, budowania społeczeństwa obywatelskiego, ale także jest rokiem dziesięciolecia członkostwa Polski w Unii Europejskiej.

Fakt ten jest z jednej strony ważny jako owoc prezydentury Aleksandra Kwaśniewskiego, z drugiej zaś – ma szczególne znaczenie dla wsi, rolnictwa i społeczności lokalnych, które w kontekście członkostwa w Unii Europejskiej stanowiły obiekt specjalnej troski jego dziesięcioletniej prezydentury.

Współpracę z Aleksandrem Kwaśniewskim rozpoczęłam w 1997 roku jako członkini Zespołu Społecznych Doradców Prezydenta, który pracował pod kierunkiem Szefa Doradców – prof. dra hab. Marka Belki. 1 stycznia 2002 roku zostałam etatową doradczynią Prezydenta RP, odpowiedzialną za problematykę wsi, rolnictwa, polityki regionalnej w kontekście przyszłego członkostwa Polski w Unii Europejskiej.

Problematyka, którą zajmowałam się w ramach podziału kompetencji między doradcami prezydenta, nie była łatwa. Dotyczyła w istocie koncepcji rozwoju Polski lokalnej i bardziej niż każda inna dziedzina – dotyczyła ludzi: słabiej wykształconych, często zdezorientowanych, relatywnie

biedniejszych niż ludność miejska, żyjących w trudnych warunkach, stosunkowo słabo rozumiejących wyzwania transformującej się gospodarki. Ich losy, ówczesne i przyszłe, poprawa warunków pracy i życia, nadgonienie zapaści cywilizacyjnej wsi, aspiracje i możliwości zaspokojenia rosnących potrzeb w tym zakresie, przyszłość i szanse były tak samo ważne, a może nawet ważniejsze niż budowanie systemu instytucjonalnego dla przyszłej Wspólnej Polityki Rolnej, zmiana prawa i jego dostosowywanie do reguł Wspólnot Europejskich czy pogłębianie demokracji.

Podpisanie przez Polskę Układu Stowarzyszeniowego w 1991 roku oznaczało gotowość przystąpienia do tworzącej się właśnie Unii Europejskiej, co było równoznaczne z koniecznością przystosowania polskiego rolnictwa i wsi w wielu dziedzinach. W stosunku do wysoko rozwiniętych krajów Unii Europejskiej różnice systemowe w Polsce były w połowie lat 90. największe odnośnie do:

- niskiej przeciętnej efektywności produkcji w rolnictwie przy wadliwych strukturach, w tym strukturze agrarnej i społeczno-zawodowej (przerażająco niska wydajność pracy!);
- wadliwych systemów regulacyjnych, związanych z funkcjonowaniem mechanizmów ekonomicznych, w tym z systemem interwencji państwa, niedostatecznie wspierającym przemiany strukturalne i źle (z punktu widzenia przyszłej wspólnej polityki konkurencji UE) adresowanym;
- braku systemu instytucji, zdolnych do sprawnego obsłużenia procesów rozwoju, w tym jego finansowania;
- nadmiernego centralizmu i małych uprawnień szczebla regionalnego i lokalnego, pozbawiających społeczności lokalne aktywności w swoich środowiskach.

Odległość polskiej wsi i rolnictwa od struktur UE-15 była szczególnie duża, przy czym łagodzenie dystansów miało być długotrwałe, kosztowne, trudne, a nade wszystko bolesne z punktu widzenia społecznego, gdyż oznaczało, obok ewolucyjnych, dla wielu grup także rewolucyjne przemiany, jeśli okres preakcesyjny (przed wstąpieniem do UE) nie miał być zbyt wydłużony (w istocie trwał od roku 2000 do 30 kwietnia 2004 roku).

Prezydentura Aleksandra Kwaśniewskiego „trafiła" w tym względzie na dwie „miny":

1. Realizację od połowy lat 90. nowej, znacznie trudniejszej do zaakceptowania przez samych zainteresowanych polityki względem wsi i rolnictwa (I kadencja);

2. Przygotowywanie i przekonywanie rolników i społeczności lokalnych do członkostwa w UE i wyjaśnianie społecznych kosztów i korzyści przyszłej akcesji (II kadencja).

Dziś dopiero wielu mieszkańców wsi dostrzega, jak zacofana była ich wieś, jaką drogę modernizacyjną przeszła i jak zmieniło się myślenie samych społeczności lokalnych o przyszłości, o szansach na rozwój, o barierach i trudnościach, wreszcie – o samej Unii Europejskiej.

Wsi i rolnictwa polskiego odległość od Unii Europejskiej

Jest szereg miar wskazujących na odległość polskiego rolnictwa od rolnictwa wysoko rozwiniętych krajów Unii Europejskiej. Były one i są znane i zawsze wskazywały na zapóźnienia techniczne, technologiczne i strukturalne Polski[1] oraz na zakres przemian społeczno-ekonomicznych, jakie będą musiały się w najbliższych dekadach dokonać.

Rozpoczęty przez rząd w 1994 roku nowy program rozwoju względem wsi i rolnictwa (Program IV: *Rozwój Obszarów Wiejskich w „Strategii dla Polski"*) wyznaczał nowe cele rozwojowe, nowe instrumenty i mechanizmy interwencji w sferę „wieś i rolnictwo", a nade wszystko wskazywał, że dla modernizacji rolnictwa konieczny jest rozwój obszarów wiejskich. Rozwijająca się infrastruktura, tworzenie nowych, pozarolniczych miejsc pracy doprowadzą do wzrostu dochodów rolników, co sprzyjać będzie skłonności do ograniczania gospodarowania w rolnictwie (częściowego lub stałego przez dorabianie lub sprzedaż gospodarstwa), a tym samym przyczyni się do poprawy struktur w polskim rolnictwie, w tym – do poprawy struktury agrarnej i społeczno-zawodowej. Nowe miejsce w tej koncepcji zyskała problematyka ochrony środowiska przyrodniczego i pielęgnacji krajobrazu kulturowego i historycznego, co dawało szansę na niekonwencjonalne wykorzystanie zasobów na obszarach wiejskich, w tym zasobów pracy.

Jeśli porównać ze sobą regiony na podstawie udziału ludności wiejskiej, w tym rolniczej, w liczbie ludności ogółem, to okazuje się, że tylko trzy

[1] Wszystkie dane na podstawie: D. Czykier-Wierzba, *Rolnictwo Polskie a integracja z Unią Europejską*, Wyd. Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1995, K. Duczkowska-Małysz, *Rolnictwo, wieś, państwo. Wokół interwencji w sferę wsi i rolnictwa*, PWN, Warszawa 1998, J. Okuniewski, *Zróżnicowanie rolnictwa w krajach UE* [w:] *Problemy Integracji Rolnictwa, Biuletyn Informacyjny 2/96, Phare-FAPA,* E. Szot, *Zależy, jak się liczy*, „Rzeczpospolita" nr 87, 14 kwietnia 1998 r.

dawne województwa (warszawskie, łódzkie i katowickie) miały cechy regionów zurbanizowanych, miejskich, z udziałem ludności wiejskiej mniejszym niż 15 procent. Pozostałe (stare) województwa dzieliły się w zasadzie po połowie na te, które mają przewagę cech wiejskich (więcej niż 50 procent ludności wiejskiej) oraz te, w których znaczący jest udział wiejskości (od 15 do 50 procent ludności wiejskiej w strukturze ludności ogółem).

Z danych statystycznych wynika, że regiony z przewagą cech wiejskich są gorzej uprzemysłowione, rzadziej zaludnione (zajmują 41 procent powierzchni i są zamieszkałe przez 34 procent mieszkańców), ich mieszkańcy odznaczają się znacznie mniejszą skłonnością do rozwoju przedsiębiorczości, co dodatkowo nie stwarza przyspieszonych szans na rozwój. W strukturze zatrudnienia udział rolnictwa jest prawie dwukrotnie większy niż przemysłu i o jedną trzecią większy niż usług.

Niższa niż w miastach stopa bezrobocia na tych obszarach wynika z faktu, że statystyki nie notują bezrobocia ukrytego, które jest efektem tego, że małe gospodarstwa rolne są faktyczną przechowalnią bezrobotnych. W strukturze obszarów tych województw dominują grunty rolne. Niższe są także dochody osobiste mieszkańców. Negatywnym zjawiskiem jest znacznie gorsze wyposażenie tych regionów w urządzenia infrastrukturalne, co pogłębia dodatkowo ich zacofanie i zmniejsza szanse na konkurencyjną pozycję w poszukiwaniu inwestorów.

Porównanie pod względem „wiejskości" Polski z najwyżej rozwiniętymi krajami świata nie może być jednoznaczne: zestawienie powierzchni obszarów wiejskich (w Polsce według rejestru użytkowania gruntów 94 procent powierzchni stanowią obszary wiejskie) z liczbą ludności zamieszkałej na wsi (w Polsce około 38 procent ogółu mieszkańców) lokuje Polskę w pobliżu Francji, blisko punktu, charakteryzującego grupę najwyżej rozwiniętych krajów świata, zrzeszonych w OECD. Nie sama relacja jest więc problemem. Problemem są struktury w rolnictwie i na wsi polskiej, inne, mniej korzystne niż w wysoko rozwiniętych krajach europejskich. Nawet jeśli popatrzymy tylko na wspomniane regiony o przewadze cech wiejskich, to w rolnictwie w tych regionach pracowało w połowie lat 90. w Norwegii 8 procent zatrudnionych, w Finlandii 15 procent, w Portugalii 23 procent, Hiszpanii 25 procent, zaś w Polsce aż 44 procent.

W Polsce ciągle około 20 procent zawodowo czynnych, wytwarzających jedynie niespełna 3 procent PKB pracuje w rolnictwie. W wysoko rozwiniętych krajach Unii Europejskiej odsetek ten waha się od około

2 procent w Belgii, blisko 3 procent w Niemczech do prawie 8 procent w Holandii. Na 100 hektarów użytków rolnych oficjalne zatrudnienie w rolnictwie polskim jest w dalszym ciągu czterokrotnie wyższe niż w krajach Unii Europejskiej, przy czym dziesięciokrotnie od zatrudnienia w Wielkiej Brytanii i blisko trzykrotnie od zatrudnienia w Holandii.

W efekcie braku od zawsze spójnej polityki, nastawionej na zharmonizowany rozwój obszarów wiejskich w Polsce ciągle istnieją ponad dwa miliony gospodarstw rolnych, o przeciętnej powierzchni mniejszej niż 10 ha (w UE – średnio ponad 20 ha, ale w Danii ponad 35 ha, w Wielkiej Brytanii ponad 64 ha, w RFN około 20 ha, we Włoszech 8 ha, wszędzie przy dość znacznych różnicach regionalnych), z czego w Polsce tylko dla kilku procent gospodarstw rolnych jedynym źródłem dochodów jest prowadzenie gospodarstwa rolnego i liczba ta systematycznie się zmniejsza. Już pod koniec lat 90. dla prawie 60 procent rodzin, użytkujących gospodarstwa rolne dochody główne pochodziły spoza gospodarstwa. Gospodarstwa rolne, w których dominowały dochody z działalności rolniczej zajmowały 58 procent ziemi i dostarczały na rynek około dwóch trzecich produkcji towarowej rolnictwa, podczas gdy gospodarstwa pracownicze – zajmowały 15 procent ziemi i dostarczały 12 procent produkcji towarowej.

Także przerażająco niski był stopień towarowości gospodarstw rolnych w Polsce, świadczący o ich słabych i najczęściej przypadkowych więziach z rynkiem. Z ogólnej liczby 2041 tysięcy indywidualnych gospodarstw, 2,4 procent nie prowadziło żadnej produkcji rolniczej, 12,7 procent niczego, z tego, co wyprodukowało, nie sprzedawało, a w 37,4 procent gospodarstw wartość sprzedanej produkcji wynosiła przeciętnie 1211 złotych rocznie, czyli mniej więcej tyle, ile zarabiało się wówczas w sektorze przedsiębiorstw miesięcznie. Oznacza to, że 52,5 procent gospodarstw praktycznie nie miało żadnych więzi z rynkiem i nie mogły być one utożsamiane z gospodarstwami, produkującymi żywność na rynek.

Z pozostałej liczby 977 tysięcy (47,5 procent gospodarstw sprzedających produkcję o wartości ponad 2500 złotych rocznie) częściej niż co piąte (21,2 procent) sprzedawało przeciętnie za 7930 złotych rocznie, czyli 661 złotych miesięcznie, co po odliczeniu kosztów uzyskania produktu stanowiło głodowy dochód. Zaledwie 12,7 procent gospodarstw rolnych dostarczało na rynek produkty o wartości ponad 15 000 złotych rocznie, w tym tylko 0,5 procent gospodarstw za sumę ponad 100 000 złotych rocznie.

Z danych Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej wynika, że tylko 10–15 procent gospodarstw rolnych zdolnych było do reprodukcji rozszerzonej. Jeśli przyjąć, że liczba zdolnych do przetrwania gospodarstw mogła być nawet nieco większa, to za 30–40 lat w Polsce – zgodnie z ówczesnym tempem wypadania gospodarstw – byłoby od 200 do 500 tysięcy gospodarstw, czyli tyle, ile ich było w tym czasie w Wielkiej Brytanii (235 tysięcy). Jeśli jednak przyjmiemy, że w rolnictwie krajów UE także miały postępować przemiany strukturalne, intensywnie wspierane przez politykę interwencyjną poprawiającą spójność obszarów wiejskich (na korzyść której zmieniała się Wspólna Polityka Rolna), to dystans między Polską a najwyżej rozwiniętymi krajami Unii Europejskiej zapowiadał się jako trudny do złagodzenia.

Istotne różnice obserwowało się także, porównując wyniki rolnictwa w Polsce i Unii Europejskiej. Plony pszenicy w Polsce stanowiły mniej niż 50 procent plonów uzyskiwanych średnio w Niemczech, Wielkiej Brytanii czy Francji, ale tylko 40 procent tego, co uzyskiwali rolnicy duńscy czy holenderscy (średnio ponad 65q/ha). Polska, będąca potęgą w produkcji ziemniaków (około 70 procent produkcji, wytwarzanej w Europie!) nie osiągała nawet połowy plonów z 1 ha, które osiągały Belgia, Dania, Holandia czy Francja. Podobnie rzecz się miała z plonami buraków cukrowych.

Analiza wyników produkcji zwierzęcej także wskazuje na odstawanie Polski od czołówki europejskiej. Wystarczy wspomnieć, że produkcja mleka krowiego, mierzona jako kilogram na 1 krowę była na poziomie 55–70 procent tego, co osiągały kraje Unii Europejskiej. Najmniejsze różnice notowano w produkcji owoców i warzyw oraz pieczarek, na tych rynkach bowiem Polska miała widoczny udział w świecie.

Niższy był także w Polsce stopień wykorzystania czynników produkcji i ich wydajność: ziemi – około trzykrotnie, pracy – blisko dziesięciokrotnie, ale różnice między Polską a Holandią wynosiły jak 1:12, Polską a Belgią – 1:11, zaś Polską a Danią –1:9. Szacuje się, że opóźnienie polskiego rolnictwa w stosunku do rolnictwa krajów wysoko rozwiniętych wynosiło około trzydziestu lat. W sposób zróżnicowany kształtowała się jednak sytuacja w odniesieniu do poszczególnych kierunków produkcji. W chowie bydła opóźnienie to sięgało trzydziestu–czterdziestu lat, w produkcji buraków cukrowych i ziemniaków – dwadzieścia pięć lat, w produkcji rzepaku – dziesięć lat, brojlerów – pięć lat, w warzywnictwie, produkcji

szklarniowej i produkcji pieczarek – 2–5 lat. Jeśli wziąć pod uwagę cały sektor żywnościowy i za miarę jego nowoczesności uznać strukturę zatrudnienia w obrębie tego sektora, to w Polsce w gospodarce żywnościowej było zatrudnionych około 35 procent pracujących, przy czym na każde sto osób zatrudnionych w produkcji rolnej przypadały tylko czterdzieści dwie osoby w pozostałych działach gospodarki[2]. Oznacza to, że na jednego rolnika przypadało mniej niż 0,5 osoby zatrudnionej w procesie przygotowania produkcji rolniczej (wytwarzanie środków produkcji dla gospodarki żywnościowej, transport) oraz przetwórstwie, dystrybucji, transporcie, a więc na całej drodze „od pola do stołu".

Techniki wytwarzania były określone przez strukturę agrarną i społeczno-zawodową, brak powiązań kooperacyjnych między rolnictwem a przetwórstwem, niepewność zbytu wytworzonego surowca, niejednokrotnie wątpliwej jakości, brak infrastruktury rynku rolnego, niski poziom wykształcenia producentów rolnych i tradycyjne wyobrażenie o gospodarstwie rolnym.

Wszystko to sprawia, że w przytłaczającej części gospodarstw rolnych były 1–2 krowy, kilka świń, drób, wiele upraw w produkcji roślinnej, co ułatwia stosowanie tradycyjnych technologii, opartych na pracy ręcznej, nisko wydajnej, na co pozwalają duże zasoby nisko kwalifikowanej siły roboczej. Wydajność polskiego rolnika była mała: żywił on siebie, swoją rodzinę i jeszcze kilka osób – w sumie najwyżej dziewięć. W krajach Unii Europejskiej ten wskaźnik przekraczał wówczas trzydzieści sześć, w USA ponad osiemdziesiąt, przy czym amerykański rolnik żywił pięćdziesiąt osiem osób w kraju i dwadzieścia dwie za granicą! W Australii, Nowej Zelandii, Argentynie czy Kanadzie te wielkości kształtowały się jeszcze korzystniej.

Dystans, który Polska miała do nadrobienia i który wciąż nadrabia, był więc ogromny. Konieczność modernizacji struktur w rolnictwie, przygotowywanie do integracji europejskiej i konkurencji na rynkach międzynarodowych, pełne otwarcie granic w ramach jednolitego rynku także na produkty rolne i artykuły żywnościowe (całkowita likwidacja ceł, kontyngentów, limitów, taryfowych i pozataryfowych barier, które w jakikolwiek sposób uniemożliwiają swobodę przepływu towarów, osób, kapitałów

[2] S. Makarski, *Potrzeby i uwarunkowania rozwoju przedsiębiorczości na wsi*, [w:] *Alternatywne źródła dochodów ludności wiejskiej*, „Biuletyn Regionalny Zakładu Doradztwa Rolniczego", nr 309, Akademia Rolnicza, Kraków.

i usług), konieczność spełnienia wymagań, stawianych przez wspólne organizacje rynków rolnych, obawy przed słabnącą opłacalnością produkcji rolnej i dochodami rolników – stały się podstawą obaw o przyszły model polskiego rolnictwa i gospodarstwa rolnego, a także o aprobatę rolników i ludności wiejskiej dla przyszłego członkostwa w Unii Europejskiej.

Członkostwo w Unii Europejskiej – nadzieje i perspektywy polskiego rolnictwa

Członkostwo Polski w Unii Europejskiej uczynił Aleksander Kwaśniewski jednym ze strategicznych celów swojej prezydentury. W jego polityce przekonywania różnych grup społeczno-zawodowych o nowym miejscu Polski w Zjednoczonej Europie, o korzyściach z integracji, o lepszym miejscu Polski wyznaczonym przez jej szerszy udział w międzynarodowym podziale pracy, partnerstwie politycznym w ramach UE, bezpieczeństwie, także ekonomicznym – rolnicy i społeczności lokalne zajmowali jedno z czołowych miejsc.

Rozszerzenie Unii Europejskiej do dwudziestu pięciu państw i spodziewane poszerzenie o kolejne kraje niosło niemające precedensu w UE wyzwanie dla konkurencyjności i wewnętrznej spójności. Rozszerzenie doprowadziło do poszerzenia luki w rozwoju gospodarczym oraz do geograficznego przesunięcia występujących niekorzystnych różnic i nierówności (społeczno-ekonomicznych dysparytetów) w kierunku wschodnim, a także znacznie trudniejszej sytuacji w zakresie zatrudnienia, z szans jednolitego rynku bowiem nie korzystali wszyscy.

Według szacunków przyłączenie dziesięciu nowych państw do UE powodowało podwojenie różnic społeczno-ekonomicznych i spadek unijnego PKB o 12,5 procent[3] Jednocześnie zaś rosły wyzwania wynikające ze spodziewanej restrukturyzacji gospodarki, będącej następstwem postępującej globalizacji, swobody handlu między krajami, rewolucji technologicznej, rozwoju gospodarki opartej na wiedzy i budowy społeczeństwa informacyjnego, ale także – starzenia się ludności i rosnących migracji. I choć regionalnie występujące różnice są znaczne – procesy

[3] Por. Komisja Europejska, *Trzeci raport na temat spójności gospodarczej i społecznej: luty 2004. Konwergencja, konkurencyjność i współpraca*, Streszczenie, s. XXV [dostępny online].

demograficzne i ich konsekwencje społeczno-ekonomiczne postrzegane są nadal w Unii Europejskiej jako przeszkody dla wzrostu i rozwoju.

W Polsce strukturalne trudności rolnictwa związane są i były od początku okresu transformacji z trudnościami rozwoju obszarów wiejskich i niemożliwością pokonania w krótkim okresie barier, hamujących zdolności wielu regionów do rozwoju i ich konkurencyjności w staraniu się o inwestorów. Przeciętna gmina dotknięta była i w dalszym ciągu jest (mimo specjalnej polityki rozwoju obszarów wiejskich) typowymi problemami środowiska wiejskiego na obszarach oddalonych, peryferyjnych:

- bezrobociem jawnym i ukrytym niemal na nienotowaną skalę w Europie;
- brakiem kapitału, który może być zainwestowany w jakąkolwiek działalność gospodarczą na liczącą się skalę i brakiem widoków na szybkie zorganizowanie takiego kapitału;
- brakiem wyraźnych grup zawodowo czynnych, posiadających faktyczne kwalifikacje umożliwiające podjęcie na szeroką skalę przedsiębiorczości w określonym kierunku;
- wyraźnym niedorozwojem infrastruktury (dziś już infrastruktury innowacyjnej), która w znacznej mierze jest zachętą do inwestowania, obniża koszty przedsięwzięcia, decyduje o możliwościach sprostania wymogom nowoczesnego biznesu;
- słabym systemem nowoczesnych instytucji wiejskich;
- tradycyjną strukturą społeczno-zawodową, której trzon stanowią słabo wykształceni rolnicy oraz ludność zajmująca się prostymi zawodami nierolniczymi, najczęściej związanymi z rolnictwem;
- znaczną przewagą postaw tradycyjnych, wynikających z nieakceptowania tego, co nowe, inne, postaw nacechowanych złymi przyzwyczajeniami, brakiem wiary we własne siły, ale jednocześnie odznaczających się zawiścią i zazdrością w stosunku do tych, „którym się udało";
- słabym rozwojem małych miast, które mogłyby odegrać znaczącą rolę w aktywizacji lokalnych rynków pracy poprzez tworzenie nowych miejsc zatrudnienia w małych i średnich przedsiębiorstwach poza rolnictwem.

Położenie akcentu na rozwój obszarów wiejskich nie tylko na rolnictwo, gwarantowane ceny, system dopłat, wspólną organizację rynków rolnych było najtrudniejszą kwestią do zaakceptowania przez samych rolników.

Od początków transformacji było paradoksem dla wielu, że rozwiązanie problemów rolnictwa zależeć będzie od tego, co dzieje się poza rolnictwem, w tym na wsi, i że klucz do tego rozwiązania łączy się z przemianami na rynku pracy, jego regulowaniem i zachętami do tworzenia nowych miejsc pracy na obszarach wiejskich, poza gospodarstwami rolnymi oraz poszukiwaniem alternatywnych źródeł zarobkowania dla częściowo pozostających w rolnictwie.

Przygotowywanie Polski do członkostwa w UE i wyjaśnianie zasad Wspólnej Polityki Rolnej, szacowanie przyszłych kosztów i korzyści z członkostwa wzmocniło jeszcze znaczenie rozwoju obszarów zaniedbanych, w tym wiejskich, w kontekście przyszłej regionalnej polityki strukturalnej i polityki spójności społeczno-gospodarczej.

Wszystkie inne działania (budowa infrastruktury technicznej i społecznej, rozwój doradztwa oraz szkolnych i pozaszkolnych form oświaty dla wsi) podporządkowane są w polityce rolnej realizacji celu o skomplikowanej strukturze. Cel ten nakazuje spojrzeć na rolnictwo jak na złożony agregat, w którym tylko jedna jego część, to znaczy gospodarstwa rolne rozwojowe, inwestujące i mające zamiary inwestycyjne bądź modernizacyjne, gospodarstwa produkujące surowce żywnościowe na rynek – będzie mogła być konkurencyjna i jest porównywalna do gospodarstw w wysoko rozwiniętych krajach Unii Europejskiej.

To do tej grupy adresowane jest od lat pytanie: jaką strategię rozwoju wybrać, aby gospodarstwa te mogły być co najmniej tak samo efektywne i wydajne, jak gospodarstwa w rozwiniętych krajach UE? Pozostała, znacznie większa część (tego agregatu) posiadać będzie inny charakter, wyznaczony przez socjalne i żywieniowe funkcje gospodarstwa, brak więzi z rynkiem i wyraźną orientację na trwanie, a nie na rozwój.

Jeśli nawet przyjąć, że w wyniku modernizacji rolnictwa będą przez dziesięciolecia istniały setki tysięcy gospodarstw, prowadzonych na zasadzie samowystarczalności, niemających kontaktów z rynkiem i pełniących funkcje żywieniowe wobec rolnika i jego rodziny bądź gospodarstwa niekonwencjonalne, prowadzone przez hobbystów, których urzekł urok tradycyjnej wsi – o rozmiarach globalnej podaży surowców żywnościowych na rynek muszą decydować gospodarstwa rozwojowe, gotowe powiększać obszar i mające zamiary inwestycyjne, posiadające trwałe więzi z rynkiem, porównywalne pod względem wydajności i efektywności czynników wytwórczych oraz skali produkcji do gospodarstw w rozwiniętych

krajach UE. Tylko bowiem zmodernizowane gospodarstwa są zdolne do wchłaniania postępu biologicznego i technicznego, zmian organizacji pracy i produkcji, obniżki kosztów i stawiania czoła konkurencji na rynku międzynarodowym.

Jeśli więc dziś pytamy o korzyści i zagrożenia dla polskiego rolnictwa, wynikające z integracji europejskiej, to związane są one przede wszystkim z obowiązkiem realizowania przez państwo stabilnej polityki modernizacji rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich, sprowadzającej się do rozróżniania instrumentów pomocy, kierowanych na rozwój rolnictwa i adresowanych do tych producentów, którzy wypełniają kryteria modernizacyjne od instrumentów typu socjalnego, wspierających przechodzenie do innych zawodów, podnoszenie kwalifikacji lub też po prostu łagodzenie ubóstwa rolników. Doświadczenie Polski słabo sprawdza się w tej kwestii.

To bowiem, co w gospodarce centralnie planowanej było walorem wsi i rolnictwa: samodzielność gospodarowania, względna uniwersalność warsztatów rolnych, mogących zwiększyć produkcję nawet za wszelką cenę, konieczność zagospodarowania każdego hektara użytków rolnych bez względu na opłacalność, monopol państwa w skupie bez względu na jakość produktu, centralne ustalanie gwarantowanych cen dla każdego dostawcy – w gospodarce rynkowej obnażyło słabość polskiego rolnictwa i sektora drobnych gospodarstw już w okresie transformacji – jeszcze przed członkostwem w Unii Europejskiej.

Proprodukcyjne nastawienie gospodarstw, sprowadzające się do konieczności produkcji za wszelką cenę zaowocowało powolnym opuszczaniem gospodarstw rolnych przez młode pokolenie, biernymi postawami wobec możliwości aktywizacji zawodowej poza rolnictwem, brakiem determinacji do systematycznego podnoszenia kwalifikacji i kształcenia się, aby po prostu zmienić zawód.

Gwarantowane przez wiele lat przez państwo ceny przejęły na siebie funkcję instrumentu socjalnego (nie wynikały ani z poziomu wykształcenia, ani wydajności pracy, ani złożoności pracy, ani jakości wytworzonego produktu), ugruntowując postawy zachowawcze. Wysoka rola ziemi w systemie wartości rodzin rolniczych i tradycyjne przywiązanie do gospodarstwa rolnego wzmagało obawy rolników i ludności wiejskiej przed jednolitym rynkiem, otwarciem granic, napływem obcego kapitału („wykupią nas"). To wszystko sprawiło, że rolnicy stali się najbardziej pesymistyczną grupą społeczną, niewierzącą w korzyści z członkostwa w UE i Wspólnej Polityki Rolnej.

Takiego podejścia nie toleruje ani gospodarka rynkowa, ani polityka interwencyjna, nakierowana na rozwój, w tym polityka Unii Europejskiej. Spodziewane korzyści dla rolnictwa i obszarów wiejskich opierały się na racjonalnych przesłankach, wynikających z akceptacji ówczesnych zasad Wspólnej Polityki Rolnej i zakładanych kierunków jej zmian i obejmowały:

- umacnianie się (jako zagłębi żywnościowych) tych regionów, które będą mogły stać się producentami żywności i surowców do przetwórstwa, gdyż posiadają strukturę agrarną, techniki wytwarzania, wydajność pracy i produktywność czynników wytwórczych, jak w wysoko rozwiniętych krajach UE, a wysokiej jakości surowce żywnościowe tam produkowane z łatwością dają radę sprostać konkurencji w ramach jednolitego rynku (regiony zachodniej Polski od Szczecina do Wałbrzycha i Jeleniej Góry, przez Wrocław, oraz od Szczecina do Suwałk w pasie północnym, przez Żuławy, a także Wielkopolska);
- dostosowywania poprzez mechanizmy rynku i adresowaną pomoc interwencyjną mocy produkcyjnych i struktury produkcji do potrzeb rynku i perspektyw dla gospodarstw rolnych w zależności od ich roli na rynku;
- zrozumienia i przyswojenia reguł konkurencji, tj. rywalizacji ekonomicznej o korzyści, wynikające z pozycji na rynku i pogodzenia się z faktem, że ten producent, który ma niższe koszty produkcji ma większe możliwości zbytu (rozmowy o jakości na jednolitym rynku UE w ogóle nie wchodzą w grę, gdyż każdy produkt, jak i cały system wytwarzania żywności muszą bezwzględnie spełniać bardzo ostre wymagania jakościowe);
- zrozumienia faktu, że Polska może mieć nadmiar surowców żywnościowych i że do wytworzenia ilości społecznie niezbędnej nie potrzebne są wszystkie gospodarstwa – dla części rolników tę pozycję określi rynek, część będzie musiała upatrywać szans poza rolnictwem i poszukiwać alternatywnych źródeł dochodu.

Druga grupa korzyści związana jest z pozyskaniem funduszy na politykę wiejską na realizację strategii rozwoju, do której Polska została zobowiązana przez prawo Wspólnot. Strategia taka związana jest ze wzrostem szans na podniesienie konkurencyjności gospodarek w regionach, ożywieniem przedsiębiorczości i wskazaniem dróg pozwalających na

wykorzystanie „drzemiących walorów wsi" i środowiska. Korzyści, wynikające z opracowywania strategii rozwoju obszarów wiejskich, które w krajach Unii Europejskiej finansowane były przez długie lata z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (obecnie – Europejski Fundusz Agrarny dla Rozwoju Obszarów Wiejskich), Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Socjalnego, Funduszu Kohezji (w krajach członkowskich, tzw. nowych), polegają na synchronizowaniu dla spójnego rozwoju:

- programów łagodzenia (ograniczania, likwidacji) bezrobocia, opartych na własnych zasobach i na własnych pomysłach;
- rozwoju różnych form kształcenia, oświaty, doradztwa rolniczego i socjalno-bytowego dla wsi;
- rozwoju infrastruktury technicznej i społecznej;
- programów modernizacji poszczególnych gałęzi, w tym – branż przemysłu spożywczego;
- ochrony środowiska;
- systemu interwencji państwa na rzecz modernizacji rolnictwa (przyspieszenia przemian strukturalnych) i wielofunkcyjnego rozwoju wsi;
- rozwoju systemu instytucji, zdolnych do animowania rozwoju, doradztwa, consultingu, finansowania, monitorowania oraz kontrolowania realizowanych przedsięwzięć.

Dzięki takiemu podejściu rozwój rolnictwa staje się częścią strategii rozwoju obszarów wiejskich, zaś rozwój obszarów wiejskich jest determinowany przez strategie rozwoju regionalnego Polski.

Kolejne korzyści strategiczne są skutkiem przemian, dokonujących się w całej gospodarce narodowej, która także w obliczu integracji z Unią Europejską musiała usprawniać swoje struktury (banki, przedsiębiorstwa, zwłaszcza należące do sfery agrobiznesu, tj. wytwarzające środki produkcji dla gospodarki żywnościowej i przetwarzające surowce rolnicze: mleczarnie, masarnie, przetwórstwo ryb, owoców i warzyw) i systemy zarządzania, szanując mechanizmy rynku, dostosowując je do reguł nowoczesnej gospodarki rynkowej i zasad otwartego rynku międzynarodowego.

Otwarcie gospodarki polskiej na świat, w tym wielostronne więzi dotyczące rynku rolnego, przyspieszają głębokie zmiany w technikach wytwarzania, konieczne do sprostania europejskiej konkurencji. W wyłaniającej się coraz szybciej grupie silnych, zdrowych ekonomicznie gospodarstw

rolnych (rodzinnych i skarbowych, tak zwanych popegeerowskich) już dziś warunki wytwarzania są podobne do warunków panujących w rozwiniętych krajach UE: wysoki udział pracy uprzedmiotowionej, wskutek stosowania wysoko wydajnych maszyn, niski udział pracy ręcznej, wysoka produktywność ziemi i zwierząt, specjalizacja. Otwarcie na europejski rynek oznacza dalszy wzrost wymagań co do konkurencyjności, stopniowe dostosowywanie się do wymogów rynku mniej sprawnych producentów, konieczność doganiania poziomu europejskiego w zakresie warunków wytwarzania, kosztów i cen, aby ulokować można było w ramach wspólnego rynku lepszy i nie droższy polski produkt żywnościowy.

Korzyści dla rolnictwa, rozumianego jako dział gospodarki narodowej, nie muszą oznaczać korzyści dla wszystkich gospodarstw rolnych, choć wszystkie zapewniane były o tym, że po członkostwie w UE znacznie wzrosną dochody rolników. Korzyści dla tych ostatnich podyktowane są przede wszystkim ich skalą wytwarzania i miejscem na rynku produktów rolnych oraz więziami z otoczeniem gospodarstwa rolnego: są zatem inne dla gospodarstw samowystarczalnych (wynikają głównie z systemu dopłat bezpośrednich, rent strukturalnych, dopłat do obszarów o strukturalnych niekorzyściach, tak zwanych LFA, czyli instrumentów o charakterze socjalnym), inne dla gospodarstw mieszanych, łączących produkcję rolną z pracą poza rolnictwem (korzyści modernizacyjne) i inne dla tych, które mając znaczące miejsce w dostarczaniu podaży surowca rolniczego, efektywną strukturę agrarną i są zdolne konkurować na rynku międzynarodowym.

Integracja europejska promowana była od początku jako szansa Polski na dołączenie do najlepszych i najsprawniejszych gospodarek, wykształconych społeczeństw, charakteryzujących się wysokim poziomem dobrobytu, dobrymi warunkami życia, choć nie pozbawionych problemów rozwojowych.

Korzyści dla wsi i rolnictwa związane z integracją ze wspólnotami europejskimi nie były jednoznacznie określone, podobnie jak określenie przewag konkurencyjnych dla długiego okresu nawet w tej chwili nie jest proste.

Punkt widzenia tak zwanego rolniczego lobby wskazywał przede wszystkim na możliwość skorzystania ze wspólnej polityki rolnej, rozumianej jako strumień środków płynących do rolników w ramach różnego typu dopłat i subwencji kierowanych z budżetu UE i budżetów narodowych państw członkowskich.

Zakres interwencji w sektorze agrarnym krajów UE w tym najstarszym wydaniu Wspólnej Polityki Rolnej postrzegany był więc przez rolników, ale także przez różnego szczebla decydentów i polityków jako „wzorcowy", „godny naśladowania".

Stało się tak dlatego, że w przekonaniu przeciętnego rolnika ów wysoki poziom produkcji, dobra organizacja wszystkich ogniw gospodarki żywnościowej, dobrobyt społeczny, zostały osiągnięte dzięki wielkiej aktywności państw, nie zaś sprawnie działającym mechanizmom rynku, eliminującym niesprawnych producentów, i skutecznym przystosowywaniu się gospodarstw rolnych do wymogów gospodarki rynkowej.

O miejscu rolnictwa w gospodarce narodowej wysoko rozwiniętych krajów Unii Europejskiej, o relacjach w poziomie wydajności pracy w rolnictwie i działach pozarolniczych, o relatywnie niższym poziomie dochodów uzyskiwanych przez rolników (mimo systemów dopłat) w stosunku do innych grup społeczno-zawodowych, o relacjach dochodów z rolnictwa i dochodach pozarolniczych, wreszcie – o poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego, określonego przez poziom dobrobytu jego obywateli – rzadko kto pamięta i rzadko kto bierze to pod uwagę przy poważnych analizach, akcentując głównie poziom dopłat na hektar, uzyskiwanych przez rolników w Unii Europejskiej.

Od początku też akceptacja dla członkostwa w UE związana była najczęściej z pytaniem, czy i w jakiej mierze Polska będzie mogła skorzystać z obowiązującego w UE systemu dotacji dla rolnictwa, nie zaś z pytaniami o trudną drogę, jaką muszą przebyć polskie gospodarstwa rolne, aby mogły znaleźć – jeśli temu podołają – swoje miejsce na jednolitym rynku stosownie do siły ekonomicznej gospodarstwa, struktury czynników produkcji, skali wytwarzania, kwalifikacji, umiejętności i przedsiębiorczości kierownika gospodarstwa itp. Do dziś kluczową sprawą wszystkich reform Wspólnej Polityki Rolnej i negocjacji kolejnych perspektyw budżetowych jest sprawa poziomu dopłat bezpośrednich, nie zaś modernizacja gospodarstw i środki na rozwój.

Refleksje o przyszłości

Dziesięcioletni okres członkostwa Polski w Unii Europejskiej potwierdza, że sektor wsi i rolnictwa jest największym beneficjentem integracji europejskiej. Podwojenie dochodów rolniczych, znacząca poprawa

zagospodarowania obszarów wiejskich, oznaczająca łagodzenie socjalno-ekonomicznego dysparytetu wobec regionów lepiej rozwiniętych, tworzenie setek tysięcy miejsc pracy, pozwalających na lepsze wykorzystanie zasobów gospodarstwa rolnego i wsi, utrwalająca się konkurencyjna pozycja producentów żywności na jednolitym rynku, wzrost poziomu świadomości społecznej i lepsze rozumienie mechanizmów rozwoju zwłaszcza przez młodsze pokolenie – wszystko to dobrze rokuje polskiej wsi.

Są jednak zagrożenia w świetle zapowiedzi zmian Wspólnej Polityki Rolnej z jednej strony i stosunkowo niskiej efektywności jej instrumentów, wadliwie kierowanych do beneficjentów przez polski rząd – z drugiej. O co chodzi?

Cele Wspólnej Polityki Rolnej, ustanowionej przez traktat rzymski w 1957 roku w głównej mierze zostały osiągnięte: jednolity rynek funkcjonuje od 1993 roku. Kolejne rozszerzenia UE przyniosły nowe, społeczno-ekonomiczne problemy, które były konsekwencją niższego poziomu rozwoju i wadliwych struktur społeczno-gospodarczych raczej, niż – jak w latach 50. ubiegłego stulecia – niedostatków żywności na rynku.

Znaczne różnice społeczne, ekonomiczne i terytorialne pomiędzy krajami członkowskimi sprawiły, że cele szczegółowe Wspólnej Polityki Rolnej zostały zdefiniowane ponownie już w „Agendzie 2000" i zdecydowanie powiązane z celami ogólnymi[4] określonymi przez Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską. Wśród tych celów wymienia się przedsięwzięcia, zmierzające do tworzenia warunków dla zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich:

– Umocnienie sektora rolnego i leśnego jako integralnej polityki rozwoju obszarów wiejskich (przy zróżnicowanym modelu gospodarstwa rolnego);

[4] Uznano, że CAP jest jedną ze wspólnych polityk, która musi realizować ogólne cele integracji europejskiej, odnoszące się do każdej dziedziny wspólnej polityki, zawarte w art. 2 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską: „Zadaniem Wspólnoty jest poprzez ustanawianie Wspólnego Rynku, Unii Gospodarczej i Walutowej oraz poprzez prowadzenie wspólnych polityk lub działań (…) przyczynianie się w całej wspólnocie do harmonijnego zrównoważonego i trwałego rozwoju działań gospodarczych, wysokiego poziomu zatrudnienia (…) trwałego i nieinflacyjnego wzrostu gospodarczego, wysokiego stopnia konkurencyjności i zbieżności osiągnięć gospodarczych, wysokiego poziomu ochrony środowiska naturalnego i poprawy jego jakości, podnoszenia poziomu i jakości życia, spójności gospodarczej i społecznej oraz solidarności między państwami członkowskimi".

- Wzrost konkurencyjności stref wiejskich; konieczność stosowania metod produkcji przyjaznych środowisku naturalnemu i zapewnienia surowców o wysokich wymaganiach jakościowych oraz zachowania zasobów naturalnych;
- Wykorzystanie dla rozwoju niekonwencjonalnych walorów wsi, a zwłaszcza środowiska przyrodniczego i dziedzictwa historyczno-kulturowego, pozwalającego promować tożsamość regionu.

Te nowe cele narzucają nie tylko potrzebę innych kierunków przepływu strumieni środków publicznych do sektora rolnego, ale ograniczają możliwość rozwoju gospodarstw rolnych przez wzrost produkcji rolnej, skazując je na poszukiwanie innych dróg pozyskiwania dochodów i inne przeznaczenie zasobów, a co ważniejsze – wiążą gospodarstwa rolne i aktorów rozwoju lokalnego z różnymi źródłami transferów publicznych dla realizowania tych celów.

Nowe podejście do wyzwań, przed którymi stanęła gospodarka wiejska, oznacza, że:

- każde państwo członkowskie ma obowiązek wypracowania własnych programów rozwoju wsi; muszą być one zgodne z celami wytyczonymi na szczeblu europejskim, aby przysługiwało im wsparcie ze środków wspólnotowych (publicznych),
- wspólnotowe wsparcie finansowe wiąże wielość środków i instrumentów pozostających do wyboru przy realizacji przez kraje członkowskie określonych priorytetów strategicznych,
- nowa polityka rozwoju wsi opiera się na decentralizacji zadań (od szczebla europejskiego do szczebla krajowego) i elastyczności planowania, co oznacza stosowanie środków zgodnych z potrzebami krajów członkowskich;
- obowiązkowym elementem nowej generacji programów rozwoju wsi są działania w dziedzinie ochrony i pielęgnacji środowiska; rolnictwu wyznacza się główną rolę w zachowaniu i poprawie zasobów naturalnych Europy (dobrostan zwierząt, zmniejszenie intensywności gospodarowania, zachowanie obszarów w naturalnej kulturze).

Zmiana celów Wspólnej Polityki Rolnej[5] została zharmonizowana z regionalną polityką strukturalną (łącznie z zasadami tej polityki) oraz regułami dotyczącymi finansowania. Skoncentrowana pomoc, ukierunkowane finanse i zdecentralizowane zarządzanie stają się udziałem nie tylko rolników, ale także tych, którzy odpowiadają za rozwój wsi – samorządów.

Rolnictwo już obecnie stało się tylko jedną ze sfer działalności na wsi, ale poprzez zdecydowane priorytety dla rozwoju obszarów wiejskich, traktowanych w UE jako obszary problemowe z „ciężkimi dysparytetami", wyznaczono mu inne funkcje niż tylko produkcja tradycyjnych surowców żywnościowych i większą rolę w przyczynianiu się do poprawy spójności społeczno-gospodarczej w Unii Europejskiej.

Tendencje nowego widzenia wsi i rolnictwa będą się we wspólnej polityce rolnej nasilać, co wynika z propozycji jej dalszej reformy po 2013 roku. Wyzwania bowiem, jakie stoją przed tą polityką związane są z:

- zapewnieniem bezpieczeństwa żywnościowego Europie i wkładem w globalne bezpieczeństwo żywnościowe poprzez poprawę konkurencyjności,
- wzmocnieniem pozytywnego wpływu działalności rolniczej na środowisko naturalne,
- wsparciem dochodów gospodarstw najpełniej realizujących nowe cele i zadania CAP,
- wzmocnieniem rozwoju obszarów wiejskich i zapewnieniem spójności terytorialnej.

Cele te będą realizowane przy zróżnicowanym modelu rolnictwa europejskiego. Ostatnie półwiecze wiąże się z istotnymi zmianami technik

[5] Dyskusje nad sformułowaniem nowych podstaw polityki Unii Europejskiej wobec rolnictwa i obszarów wiejskich toczą się nadal. 12–14 listopada 2003 r. Komisja Europejska zorganizowała w Salzburgu II Konferencję („Planting Seeds for Rural Future"), poświęconą tej problematyce (pierwsza odbyła się w Cork w 1996 r.). Już na tej konferencji w stanowisku przyjętym na zakończenie obrad stwierdzono, że podstawowymi celami przyszłej wspólnie realizowanej polityki musi się stać „zachowanie żywotnych obszarów wiejskich, co gwarantuje ich atrakcyjność przez promocję zrównoważonego rozwoju i tworzenie nowych możliwości zatrudnienia, zachowanie różnorodności wsi europejskiej oraz stymulowanie usług dostarczanych przez rolnictwo wielofunkcyjne, a także konkurencyjność sektora rolnego, oparta na różnorodności potencjału rolniczego na obszarach wiejskich".

i technologii produkcji w rolnictwie, w wyniku czego coraz droższymi metodami uzyskuje się coraz wyższy poziom wydajności pracy, efektywności wytwarzania, produktywności czynników wytwórczych.

Utrwala się od lat tendencja do względnego spadku cen produktów rolnych i dochodów z rolnictwa (w porównaniu z nie-rolnikami) przy coraz bardziej wyśrubowanych wynikach i rosnących kosztach uzyskania produkcji. Przy wzroście preferencji dla wielofunkcyjnego rozwoju wsi i ograniczaniu interwencji w regulowanie rynków rolnych wiele gospodarstw rolnych może znaleźć się w kłopotach i zostać zmuszone do zejścia z rynku.

Zapowiedź całkowitej liberalizacji handlu rolnego w przyszłości tendencje te jeszcze pogłębi. GATT/WTO zakazuje Unii Europejskiej utrzymywania we Wspólnej Polityce Rolnej instrumentów powiązanych ze wspieraniem cen, produkcji i powierzchni produkcyjnej – zezwala na stosowanie instrumentów, podtrzymujących dochody rolnicze.

Jakie to będzie miało konsekwencje? Odchodzenie od subsydiów typu rynkowego i powiązanie ich ze wspieraniem dochodów rolniczych jeszcze bardziej obniży konkurencyjność produktów rolnych Unii Europejskiej na rynkach światowych i skieruje instrumenty polityk wspólnotowych na poszukiwanie alternatyw.

Polska może oprzeć się tej tendencji poprzez wytwarzanie niekonwencjonalnej żywności na nisze rynkowe lub zagwarantowanie na obszarach wiejskich atrakcyjnej oferty, związanej ze spędzaniem czasu wolnego. W ten sposób rolnictwo zostałoby powiązane z rynkiem pracy, niekonwencjonalnym wykorzystaniem zasobów, nowymi funkcjami obszarów wiejskich oraz lokalnym rozwojem.

Wiele wskazuje na to, że zmiany w polskim rolnictwie i na wsi będą przebiegać pod wpływem dwóch, sprzecznych ze sobą, tendencji. Z jednej strony pod wpływem globalizacji, której katalizatorem stała się Unia Europejska, wymogi i wyzwania jednolitego rynku, zmiany Wspólnej Polityki Rolnej.

Z drugiej strony będzie się utrzymywać przeciwna tendencja: podtrzymywania narodowych struktur, cech i zjawisk, co jest rezultatem niemożności szybkiego pokonania barier modernizacji (głównie na wiejskim rynku pracy i w sferze świadomości społecznej) i wciąż wysokiej w wielu regionach rangi ziemi w systemie wartości ludności rolniczej.

Podatność poszczególnych regionów na dominację sił, płynących z globalizacji bądź podtrzymywania struktur narodowych zależy od modelu gospodarki w regionie, w tym – modelu gospodarstwa rolnego, prężności rynku pracy, zasobów naturalnych, które stwarzają okazje do zarabiania pieniędzy przez ludność rolniczą, stopnia rozwoju infrastruktury, aktywności mieszkańców wsi – w tym, zdolności menedżerskich i akceptacji dla przemian, które przychodzą z zewnątrz.

Realizacja spójnej polityki na rzecz przekształceń polskiego rolnictwa (czego wymaga od nas członkostwo w UE) związana jest z podejmowaniem szeregu decyzji, często niepopularnych. Dlatego dalsze korzyści z członkostwa zależą w dużej mierze od:

– odpolitycznienia problematyki rolnictwa i niewiązania przyszłości ekonomicznej określonych grup gospodarstw rolnych z popularnością własnych partii, ponieważ ekonomia nie zależy ani od woli urzędników, ani polityków: potrzebne jest porozumienie ponadpartyjne i dialog pod hasłem: jak wykorzystać szanse z członkostwa w interesie wsi i rolnictwa, jak wykorzystać walory i mechanizmy Wspólnej Polityki Rolnej dla rozwoju uczciwego podejścia do problematyki interwencji państwa w rolnictwie i uruchomienia skutecznych narzędzi adresowanych do konkretnych grup producentów, nakierowanych na przyspieszenie przemian strukturalnych: innych form pomocy dla gospodarstw produkujących surowce żywnościowe na rynek, mogących sprostać konkurencji z UE, innych do gospodarstw, których dochody w przeważającej mierze będą pochodzić z działalności pozarolniczej i innych do gospodarstw, które wymagają wsparcia socjalnego. W konsekwencji bowiem – obok uwarunkowań rynkowych – pomoc państwa i sposób zaadresowania instrumentów interwencji przesądzi o tym, w których regionach i jakie gospodarstwa zostaną w rolnictwie i będą mogły być konkurencyjne, a które z rolnictwa wypadną i zostaną wsparte socjalnie bądź zwiążą swoją przyszłość z zawodem pozarolniczym. Tych ostatnich może być ponad milion.

Rozgraniczenie pomocy socjalnej od pomocy na rozwój i warunki programów modernizacyjnych (do kogo adresowana jest pomoc) stają się właśnie polem przetargów partii politycznych, co nie służy dobrze sprawie przyszłości rolnictwa; chodzi o:

- zsynchronizowanie w polityce interwencji państwa programów modernizacji rolnictwa z programami: łagodzenia bezrobocia i rozwoju przedsiębiorczości na obszarach wiejskich, rozwojem infrastruktury technicznej, informacyjnej i społecznej (domy kultury, szkoły!), ochrony środowiska, edukacji, oświaty i doradztwa dla ludności rolniczej, rozwoju form samorządności i organizacji producenckich, wreszcie – pomocy socjalnej;
- zrozumienie, że powodzenie modernizacji rolnictwa i jego przystosowanie do struktur UE zależy od zmian na wsi i że polityka rolna powinna być realizowana razem z polityką wiejską, której zadaniem jest przede wszystkim rozwiązanie problemu ukrytego bezrobocia, przeludnienia agrarnego i zapewnienie warunków, aby te problemy w ogóle były rozwiązywalne (infrastruktura techniczna i społeczna, edukacja, oświata, pomoc w rozwoju drobnej przedsiębiorczości i tworzeniu stałych miejsc pracy na wsi, ale poza rolnictwem, doradztwo itp.); jest to szczególnie istotne wobec zapowiadanej dalszej ewolucji Wspólnej Polityki Rolnej;
- włączanie poprzez więzi ekonomiczne rolnictwa w system gospodarki ponadnarodowej.

Wyjątkowa złożoność tej materii od strony ekonomiczno-społecznej po szoku transformacji, polityczne wykorzystywanie ludności wiejskiej (w tym rolników) w wyborach jako karty przetargowej dla partii politycznych powodują, że w sprawie propozycji rozwiązywania prawdziwych, strukturalnych problemów wsi i rolnictwa w dalszym ciągu często pozostajemy daleko od prawdy.

Przemysław Potocki

Jolanta Kwaśniewska jako Pierwsza Dama w latach 1995–2005: aspekty wizerunkowe

W demokratycznym systemie politycznym politycy poruszają się w obrębie określonej matrycy instytucjonalnej, która określa katalog dopuszczalnych sposobów działania i zachowania w sferze publicznej. Przepisy konstytucyjne wyznaczają ramy ich aktywności partyjnej i pozapartyjnej. Natomiast media definiują i egzekwują katalog zachowań, pożądanych ze społecznego punktu widzenia. Istnieją jednakże w demokracjach w życiu publicznym role, które, choć są pozbawione prawnego gorsetu, mają duże znaczenie w stabilizacji lub wzmocnieniu pozycji polityków. Takie role odgrywają między innymi małżonki i partnerki polityków.

Rosnący po II wojnie światowej zakres widoczności medialnej życia publicznego[1] sprawił, że opinia publiczna z coraz większym zainteresowaniem zaczęła przyglądać się żonom polityków. Krajem, w którym to zjawisko przybrało po raz pierwszy dojrzałą formę, były Stany Zjednoczone. Amerykański system polityczny, z racji swojej konstrukcji ustrojowej opartej na supremacji głowy państwa (system prezydencki), doprowadził

[1] Szerzej na ten temat: H.M. Kepplinger, *Demontaż polityki w społeczeństwie informacyjnym*, Kraków 2007, s. 134–137.

do szczególnego wyeksponowania publicznej roli żony prezydenta Stanów Zjednoczonych. Jest ona przez publicystów określana jako „*the world's second toughest job*". Wobec prezydenta Stanów Zjednoczonych amerykańskie społeczeństwo wyraża oczekiwania dwojakiego rodzaju: wizerunkowe (jak powinien się zachowywać) i wykonawcze (co powinien osiągnąć)[2]. Jego żona, pełniąca funkcję Pierwszej Damy (ang. *First Lady*[3]), zwiększa szanse głowy państwa na realizację oczekiwań o charakterze wizerunkowym. Pierwsza Dama stała się punktem odniesienia dla żon polityków piastujących ważne stanowiska publiczne w innych demokratycznych systemach politycznych. Po 1989 roku ten proces swoistej amerykanizacji roli prezydenckiej małżonki nie ominął także Polski.

Celem tego tekstu jest analiza działań i zachowań Jolanty Kwaśniewskiej, żony prezydenta RP Aleksandra Kwaśniewskiego, które dotyczą (auto)kreacji jej wizerunku. Przedmiotem rozważań będą teoretyczne podstawy tworzenia wizerunku publicznego Pierwszej Damy (ze szczególnym uwzględnieniem w tym zakresie dorobku amerykańskich badaczy), sposoby kreowania tego wizerunku, wybrane sytuacje kryzysowe mogące zmniejszyć wiarygodność działań kreacyjnych, a także wybrane empiryczne wskaźniki ukazujące poziom skuteczności aktywności wizerunkowej.

Standardy metodologiczne i główne pola zainteresowań w obrębie problematyki aktywności Pierwszych Dam we współczesnych demokratycznych systemach politycznych wyznaczyli amerykańscy badacze. Ponad dziesięć lat temu Robert P. Watson przeprowadził kwerendę dostępnej ówcześnie literatury, a z jego badań wynika, że jedynie aktywność pięciu Pierwszych Dam nie stała się przedmiotem zainteresowań badaczy, natomiast najwięcej uwagi naukowców (mierzonej liczbą publikacji) zyskały: Jacqueline Kennedy (37 pozycji), Eleanor Roosevelt (35 pozycji), Hillary Rodham Clinton (27 pozycji), Marry Todd Lincoln (19 pozycji), Dolley

[2] Zob.: D.M. Simon, *Public Expectations of the President*, [w:] *The Oxford Handbook of the American Presidency*, red. G.C. Edwards, W.G. Howell, Oxford 2009, s. 135–141.

[3] Termin *First Lady* pojawił się na początku ubiegłego wieku, a równolegle obok niego w dyskursie publicznym funkcjonowały określenia roli małżonki prezydenta Stanów Zjednoczonych jako *First Mate* oraz *First Spouse*. Ostatecznie jednak to właśnie określenie *First Lady* zyskało szeroką społeczną akceptację.

Madison (16 pozycji)[4]. Jeśli porównamy to zestawienie z liczbą publikacji dotyczących małżonek polskich prezydentów, którzy zakończyli pełnienie swoich obowiązków do 2010 roku, to dostrzeżemy wyraźną dysproporcję: Danuta Wałęsa (1 pozycja), Jolanta Kwaśniewska (1 pozycja), Maria Kaczyńska (2 pozycje)[5]. Te różnice wynikają z dwóch powodów. Pierwszy z nich ma charakter obiektywny i wiąże się z charakterystyką czasową obu demokracji (co różnicuje zakres dostępnego materiału empirycznego). Drugi powód ma charakter subiektywny i wiąże się z polem zainteresowań polskich historyków, politologów, socjologów. Tematyka aktywności Pierwszych Dam polskiej polityki doby III RP jest traktowana przez nich w sposób wybiórczy, stanowi jeden z elementów tła rozważań dotyczących aktywności prezydentów III Rzeczypospolitej.

W przypadku obszaru badań, dotyczących polskich Pierwszych Dam w III RP trudno mówić o spójnym podejściu teoretycznym ze względu na brak konstytutywnych dla takiego obszaru badań elementów: uznanej literatury przedmiotu, rozwiniętych i przetestowanych modeli/teorii/podejść teoretycznych; brak czasopisma naukowego poświęconego temu obszarowi badawczemu; brak konferencji naukowych służących wymianie wiedzy i idei; mała liczba badaczy zajmujących się tą problematyką badawczą; brak wyraźnej akceptacji środowiska naukowego dla aktywności badawczej w tym obszarze; nie istnieje grono naukowców pełniących funkcję mentorów dla młodszych badaczy i studentów; brak ogólnodostępnego zbioru materiałów źródłowych; nie istnieją ustalone formalnie ścieżki kariery naukowej, dotyczące tego obszaru badań[6]. W związku z tym należy oczekiwać, że w najbliższych latach mało prawdopodobny jest wyraźny wzrost zainteresowań polskich badaczy problematyką aktywności publicznej żon prezydentów III Rzeczpospolitej. Należy raczej oczekiwać pojawienia się prac o charakterze publicystycznym i popularnonaukowym.

„Wizerunek" jako kategoria badawcza należy do tego zbioru terminów teoretycznych, który nie budzi już wyraźnych kontrowersji metodologicznych, w literaturze przedmiotu można spotkać różne propozycje

---

[4] R.P. Watson, *Source Material*: *Toward the Study of the First Lady: The State of Scholarship*, „Presidential Studies Quarterly", Jun. 2003, Vol. 33, No. 2, s. 426.

[5] Obliczenia własne.

[6] R.P. Watson, *Source Material…*, *op. cit*., s. 435–436.

jego definicji. Biorąc pod uwagę kryterium ontologicznego statusu danego zjawiska, można wizerunki podzielić na publiczne i prywatne. Dla celów analitycznych przyjmujemy, że wizerunek to „obraz, kształt, wyobrażenie sylwetki politycznej jednostki, grupy, organizacji bądź instytucji powstające w świadomości odbiorców”[7]. Wizerunek jest zatem reprezentacją poznawczą danego indywiduum lub zbiorowości, która w procesie postrzegania zostaje zredukowana do zbioru cech o najwyższej wartości informacyjnej, czyli takich, które zapewniają jego jednoznaczną identyfikację. To oznacza, że wyrazisty wizerunek składa się z elementów wywołujących reakcję pozytywną lub negatywną. Skuteczny wizerunek to taki, w którym zbiór elementów wizerunkowych nacechowanych pozytywnie przeważa nad zbiorem elementów nacechowanych negatywnie.

Kreowanie wizerunku odbywa się w ramach działalności *public relations*, która jest – jak pisze Krystyna Wojcik – „systemem działań z zakresu komunikowania społecznego, społecznym procesem o charakterze konstruktywnego, wiarygodnego dialogu”[8]. Te działania są realizowane przy wykorzystaniu różnych technik *public relations*, które służą zarówno wymianie informacji z otoczeniem zewnętrznym, jak również wywarciu wpływu na obiekt oddziaływań perswazyjnych.

Można je podzielić na trzy podstawowe grupy:

1) komunikowanie za pomocą instrumentów autonomicznie kształtowanych przez podmiot działań kreacyjnych (słowo drukowane – na przykład własne publikacje, słowo mówione – na przykład przemówienia, obrazy – na przykład własny serwis fotograficzny);
2) komunikowanie z otoczeniem przy ograniczonym wpływie podmiotu na ostateczną ekspozycję wypowiedzi (słowo w tekstach pisanych dla prasy, imprezy prasowe, zapraszanie prasy na imprezy własne/współorganizowane, badania opinii publicznej/reakcji medialnych); 3) pielęgnowanie dobrych stosunków (formy nieosobiste – na przykład listy, wydarzenia kontaktowe – na przykład organizowanie „eventów”)[9].

---

[7] E. Młyniec, *Wizerunek*, [w:] *Leksykon politologii*, red. nauk. A. Antoszewski, R. Herbut, Wrocław 2004, s. 487.

[8] K. Wojcik, *Public Relations. Wiarygodny dialog z otoczeniem*, Warszawa 2009, s. 29.

[9] *Ibidem*, s. 103–106.

Zakres stosowanych technik PR zależy od celów strategicznych danego podmiotu, posiadanych przez niego zasobów finansowych i organizacyjnych oraz rodzaju aktywności publicznej, której się podjął.

Kreowanie wizerunku Pierwszej Damy w demokratycznym systemie politycznym jest funkcją stopnia zaakceptowania jej samodzielności publicznej przez męża i jej charakterystyki psychologicznej (osobowość, motywacja, system wartości). Amerykańscy badacze wyróżniają w związku z tym następujące cztery główne obszary aktywności żony prezydenta:

1) własne projekty – istotne społeczne, ale politycznie bezpieczne;
2) sprawy istotne społecznie – realizowane przez małżonkę prezydenta na rzecz i we współpracy z prezydentem;
3) poparcie polityczne – wsparcie *stricte* polityczne udzielone prezydentowi przez jego małżonkę, gdy wykonuje on swoje konstytucyjne obowiązki lub w trakcie kampanii wyborczych;
4) funkcja ceremonialno-społeczna – medialna widoczność aktywności prezydenta, która czyni z obecności małżonki prezydenta niezbędny element oficjalnych uroczystości i spotkań z reprezentantami innych państw[10].

Stopień intensywności aktywności w każdym z tych czterech obszarów wynika przede wszystkim z osobistych preferencji Pierwszej Damy, ale także jest uwarunkowany przez czynniki sytuacyjne (np. stan zdrowia prezydenta uniemożliwiający mu wypełnienie konstytucyjnych obowiązków).

Każda polska nowa Pierwsza Dama stawała przed dylematem, w jaki sposób określić cele i formy swojej aktywności w każdym z tych wymienionych powyżej czterech obszarów. Danuta, żona prezydenta Lecha Wałęsy, skupiła się głównie na realizacji obowiązków wynikających z funkcji ceremonialno-społecznej: „Występując publicznie jako żona prezydenta, miałam to szczęście, że mimo świadomości pewnych moich niedociągnięć, braku przygotowania, zachowałam się tak, jak należało się zachować, czyli odpowiednio do sytuacji i roli. Nikt nie zarzucił mi, że powiedziałam coś niestosownego czy też, że byłam nieodpowiednio ubrana. Natomiast wobec męża pojawiały się niemal ciągle jakieś uwagi,

[10] R.P. Watson, *The First Lady Reconsidered: Presidential Partner and Political Institution*, „Presidential Studies Quarterly" 1997, Vol. 27, No. 4, s. 814–815.

czasem wręcz się go czepiano"[11]. Danuta Wałęsa świadomie położyła nacisk na realizację obowiązków wynikających z symbolicznych aspektów roli Pierwszej Damy. Jednocześnie dystansowała się od bieżącej aktywności politycznej męża i to w sposób dosłowny – mieszkała z rodziną w Gdańsku, a prezydent L. Wałęsa odwiedzał ją podczas weekendów.

W przypadku Jolanty Kwaśniewskiej proces wyboru obszarów własnej aktywności jako Pierwszej Damy nie był dziełem przypadku[12], ale stanowił sekwencję przemyślanych działań. Przesłanki stojące u podstaw decyzji, jaką J. Kwaśniewska podjęła w tej sprawie, ujawniła w styczniu 1999 roku w rozmowie z dziennikarką „Rzeczpospolitej": „(…) atmosfera towarzysząca początkowi prezydentury mojego męża nie była sprzyjająca także i dla mnie. Oponenci polityczni mojego małżonka krytykowali nas przy każdej okazji. Mimo to pracowałam nad stworzeniem własnego wizerunku małżonki prezydenta. Interesowałam się badaniami opinii społecznej na temat oczekiwań ludzi w stosunku do żony prezydenta"[13]. Takie podejście do kwestii kreowania własnego wizerunku wskazuje na wysoki poziom samoświadomości wizerunkowej Jolanty Kwaśniewskiej: diagnozowanie istniejącego stanu wyjściowego i wybór takiego wariantu decyzyjnego, który zapewnia akceptację otoczenia zewnętrznego. W ten sposób powstała w 1997 roku Fundacja „Porozumienie Bez Barier". O jej genezie opowiedziała opinii publicznej Jolanta Kwaśniewska w czerwcu 2005 roku: „Nie chcąc odkrywać na nowo rzeczywistości, zadałam sobie pytanie. A jak to robią inne małżonki prezydentów? Czy inne żony głów państw prowadzą taką działalność, i w jakiej formie? I cóż się okazało? Wbrew temu, co próbuje się upowszechniać, wiele pań, małżonek prezydentów prowadzi bardzo aktywną działalność społeczną. (…) Na tle tych właśnie doświadczeń, rozmów z prawnikami oraz ludźmi zajmującymi się działalnością charyta-

[11] D. Wałęsa, *Marzenia i tajemnice*, Wydawnictwo Literackie, Kraków 2011, s. 348–349.

[12] W sierpniu 1995 r. podczas prezydenckiej kampanii wyborczej J. Kwaśniewska przedstawiła swoją wizję pełnienia funkcji Pierwszej Damy: „Nie ja będę rządzić, nie mnie ludzie będą wybierali. Nie potrafię jednak siedzieć w kąciku, zresztą to już nie te czasy. Dobrym przykładem jest Raisa Gorbaczowa, która dobrze reprezentowała blok wschodni: zna się na sztuce, prowadzi zajmujące rozmowy". A. Nowakowska, D. Wielowieyska, *Sama utrzymam dom. Rozmowa z Jolantą Kwaśniewską*, „Gazeta Wyborcza" nr 200, 29 sierpnia 1995 r.

[13] *Moje pięć minut. Rozmowa Małgorzaty Subotić z Jolantą Kwaśniewską*, „Rzeczpospolita", 28 stycznia 1999 r.

tywną uznałam, że optymalną formą prowadzenia przeze mnie tego typu działalności będzie forma fundacji. Ta właśnie forma prawna, stwarzająca właściwą pozycję wyjściową do działalności tzw. non profit, czyli bez osiągania jakiegokolwiek zysku, stała się osnową prowadzonej przeze mnie profesjonalnej działalności charytatywnej"[14]. Jolanta Kwaśniewska od 1997 roku do końca prezydentury męża skupiła swoją aktywność publiczną jako Pierwsza Dama w dwóch obszarach: własne projekty (istotne społecznie, ale politycznie bezpieczne) oraz aktywność o charakterze ceremonialnym, choć podczas drugiej kadencji A. Kwaśniewskiego jako Prezydenta RP zakres jej podmiotowości politycznej wzrósł.

Fundacja „Porozumienie Bez Barier"[15] stała się głównym elementem kreowania jej wizerunku i mechanizmem inicjującym powstanie zjawiska „medialnej referencyjności wizerunku". Jest to sprzężenie zwrotne między główną cechą wizerunku danego podmiotu (tzw. rdzeniem[16]) a medialną ekspozycją całego wizerunku – im bardziej cecha rdzeniowa jest akcentowana w procesie kreacji wizerunku, tym częściej staje się ona obiektem zainteresowania dziennikarzy. Może to jednakże doprowadzić do sytuacji asymetrii informacyjnej – cecha rdzeniowa staje się swoistą „soczewką poznawczą", przez którą opinia publiczna ocenia dany podmiot. To powoduje, że skuteczny atak wizerunkowy na taką cechę (działania z zakresu „czarnego" PR-u) może doprowadzić do destrukcji wizerunku. Wyniki badania sondażowego CBOS z sierpnia 1996 roku wskazywały, że do głównych obowiązków żony prezydenta badani zaliczali najczęściej działalność społeczną i charytatywną – wskazało na nią 43 procent osób (funkcja reprezentacyjna – 28 procent wskazań, funkcja „pani domu" – 25 procent)[17].

---

[14] Komisja śledcza do zbadania zarzutu nieprawidłowości w nadzorze Ministerstwa Skarbu Państwa nad przedstawicielami Skarbu Państwa w spółce PKN Orlen SA oraz zarzutu wykorzystania służb specjalnych (d. UOP) do nielegalnych nacisków na organa wymiaru sprawiedliwości w celu uzyskania postanowień służących do wywierania presji na członków Zarządu PKN Orlen SA /nr 83/, Biuletyn nr: 4779/IV (25 czerwca 2005 r.), http://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/0/D63CE7C32303D401C1257035004011B9?OpenDocument, dostęp: 5 czerwca 2014 r.

[15] Danuta Wałęsa również założyła fundację: w 1989 r. powstała Fundacja „Sprawni Inaczej".

[16] Szerzej na temat struktury wizerunku: W. Cwalina, A. Falkowski, *Marketing polityczny: perspektywa psychologiczna*, Gdańsk 2005, s. 213–214.

[17] Komunikat CBOS BS/150/148/96 „Portret żony prezydenta", Warszawa, październik 1996, s. 5.

Początkowo Jolanta Kwaśniewska, jako Pierwsza Dama, próbowała działać w sferze aktywności charytatywnej w sposób pozbawiony wyraźnych prawnych ram. Do jej dyspozycji oddelegowano trzech pracowników Kancelarii Prezydenta RP[18], a wojewodowie przekazali na jej prośbę spis osób i firm, mogących zostać potencjalnymi darczyńcami. Dziennikarze nazwali taki sposób działania „swoistą agencją pośrednictwa między dostatkiem a nieszczęściem"[19]. We wrześniu 1996 roku żona prezydenta A. Kwaśniewskiego pojawiła się w gdańskiej restauracji na uroczystym obiedzie inaugurującym działalność Fundacji „Dorośli Dzieciom". Objęła nad nią honorowy patronat. Jednak ta forma aktywności charytatywnej okazała się nieefektywna, co doprowadziło do powstania Fundacji „Porozumienie Bez Barier". Oficjalnie rozpoczęła ona swoją działalność 15 kwietnia 1997 roku.

Statut fundacji określał, że celem jej istnienia jest prowadzenie oraz wspieranie działalności na rzecz inicjowania procesu zmian cywilizacyjnych i kulturowych tworzących ludziom warunki równych szans. Środki do osiągnięcia tego celu obejmowały: świadczenie pomocy w różnych formach na rzecz osób fizycznych, świadczenie pomocy na rzecz podmiotów zajmujących się działalnością charytatywną, organizowanie i finansowanie wyjazdów dzieci i młodzieży o charakterze wypoczynkowym/leczniczym/rehabilitacyjnym, organizację i wsparcie organizacyjno-finansowe imprez naukowych/sportowych, współpracę z organami administracji publicznej i organizacjami pozarządowymi, fundowanie i dofinansowanie różnych form pamięci zbiorowej, nadawanie znaku „BEZ BARIER"[20].

Siedziba Fundacji „Porozumienie Bez Barier" znajdowała się na pierwszym piętrze Pałacu Prezydenckiego, pracownicy fundacji zajmowali w nim pięć pokoi. Taka lokalizacja wynikała ze względów bezpieczeństwa – Biuro Ochrony Rządu nie byłoby w stanie zapewnić pełnej ochrony

[18] Dla porównania, żona prezydenta Johna Fitzgeralda Kennedy'ego, Jacqueline, miała do swojej dyspozycji aż 40 osób z personelu Białego Domu. Por. A.J. Eksterowicz, K. Paynter, *The Evolution of the Role and Office of the First Lady: The Movement Toward Integration with the White House Office*, „Social Science Journal" 2000, Vol. 37, No. 4, s. 560.

[19] E. Wilk, *Gospodyni klasowa*, „Polityka", nr 20 (2037) z 18 maja 1996 r.

[20] Tekst jednolity Statutu Fundacji Jolanty Kwaśniewskiej „Porozumienie Bez Barier" obejmujący zmiany przyjęte 4 maja 2011 r., http://www.fpbb.pl/statut.html, dostęp: 5 czerwca 2014 r.

siedzibie fundacji małżonki głowy państwa, gdyby znajdowała się ona w innej lokalizacji. Skład rady głównej fundacji tworzyło trzydzieści osób (między innymi Maryla Rodowicz, Wojciech Gąssowski, Paweł Nastula, Krzysztof Ibisz, Krystyna Kaszuba). Pracami fundacji kierował dwuosobowy zarząd i czteroosobowa rada nadzorcza. Informacje zawarte w sprawozdaniach fundacji wskazywały, że od początku działalności do 2004 roku na cele statutowe przeznaczono ponad 12 milionów złotych[21].

Jolanta Kwaśniewska uzyskała wsparcie dla swojej aktywności charytatywnej ze strony Pierwszych Dam z innych państw. W dniach od 27 do 28 września 1999 roku, z okazji dziesiątej rocznicy przyjęcia przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych Konwencji o Prawach Dziecka (co miało miejsce 20 listopada 1989 roku), odbyła się w Warszawie konferencja. Było to swoiste forum wymiany opinii na temat sytuacji dzieci na świecie. W przygotowaniach do tego spotkania brał udział Fundusz Narodów Zjednoczonych na Rzecz Dzieci (UNICEF). Zaproszenie przyjęły: królowa Belgów Paola, królowa Jordanii Rania Al Abdullah, królowa Hiszpanii Zofia, królowa Szwecji Sylwia oraz żony prezydentów: Armenii, Egiptu, Kamerunu, Kirgizji, Mali, Meksyku, Mołdowy, Peru, Portugalii, Słowenii. Konferencji towarzyszyły działania *public relations*: przed jej rozpoczęciem na stadionie piłkarskiego klubu Legia Warszawa rozegrano mecz między drużyną polskich aktorów i włoskich muzyków, któremu patronowała Jolanta Kwaśniewska. Dochód z tej imprezy zasilił fundusz budowy szkoły tolerancji w Kosowie. Mecz obejrzało na stadionie dwanaście tysięcy widzów. Był on również transmitowany przez telewizję publiczną, pojawiła się na nim Jolanta Kwaśniewska[22].

Od 1997 roku do czerwca 2005 roku Fundacja „Porozumienie Bez Barier" podjęła się realizacji wielu projektów z zakresu aktywności charytatywnej. Do najbardziej znanych należy zaliczyć: program „One muszą żyć" (pomoc finansowa dla klinik onkologicznych), rozbudowa i remonty hospicjów (pomoc finansowa i rzeczowa), dofinansowanie turnusów rehabilitacyjnych (skorzystało z nich 2938 niepełnosprawnych dzieci), sfinansowanie badań mammograficznych (dla 13 760 kobiet z terenów wiejskich), program „Motylkowe szpitale" (zmiana wystroju placówek ochrony

[21] A. Zagner, A. Rybak, *Siatka na motyla*, „Polityka", nr 38 (2470), 18 września 2004 r.

[22] E. Olczyk, *Cztery lata akcji charytatywnych*, „Rzeczpospolita", 27 września 1999 r.

zdrowia), stypendia naukowe dla dzieci (otrzymało je 348 uczniów), wyjazdy wypoczynkowe dla sierot z rodzin służb mundurowych (dla 3000 dzieci), całoroczny ogólnopolski program profilaktyki prozdrowotnej (projekty: „Możesz zdążyć przed rakiem", „Miej serce i dbaj o serce", „Słodkiego nowego życia", „Co każdy duży chłopiec wiedzieć powinien", „Trzymaj się"). We wsparcie finansowe dla fundacji zaangażowały się 844 osoby prawne i 1945 osób fizycznych[23]. Warto zauważyć, że aktywność promocyjna projektów realizowanych przez fundację charakteryzowała się wysokim stopniem profesjonalizmu, o czym świadczą między innymi działania informacyjne podjęte w ramach rocznego programu edukacyjnego „Być kobietą" (wrzesień 2004–wrzesień 2005 roku): 600 sztuk billboardów na terenie całego kraju, 16 500 sztuk plakatów w formacie A2, 9600 sztuk plakatów w formacie B1, 16 emisji reklam prasowych (w prasie kobiecej), udział w warszawskich targach zdrowia (9–10 października 2004 roku)[24].

Działalność fundacji dostrzegły środowiska opiniotwórcze, co zaowocowało przyznaniem J. Kwaśniewskiej wielu nagród i wyróżnień – tylko do końca 2000 roku otrzymała ona między innymi, w 1998 roku: Order Uśmiechu – za pomoc dzieciom, tytuł Kobiety Roku i Warszawianki Roku – za działalność społeczną, w 1999 roku: medal im. dra Henryka Jordana za pomoc dzieciom i ich rodzinom, medal „Za wasze dzieci i nasze" od Amerykańskiego Centrum Kultury Polskiej w Waszyngtonie, Złotą Odznakę „Zasłużony dla górnictwa" za pomoc dzieciom z osieroconych rodzin górniczych, w 2000 roku: Złote Serce od Polskiego Czerwonego Krzyża za działalność humanitarną, Złotą Różę od Hospicjum Opatrzności Bożej, Statuetkę Hipokratesa od Stowarzyszenia Przychodni i Lekarzy Rodzinnych, nagrodę Przyjaciel Dzieci.

Jakie były wizerunkowe konsekwencje aktywności Fundacji „Porozumienie Bez Barier" dla postrzegania całokształtu działań publicznych Pierwszej Damy. Czy wzmacniała ona wizerunek J. Kwaśniewskiej i stabilizowała jego rdzeń? Odpowiedź na tak postawione pytanie będzie dwuczłonowa. Wydaje się, że do września 2004 roku wzmacniała ten wizerunek, działania Pierwszej Damy w ramach prac fundacji były bowiem

[23] *Komisja śledcza…*, *op. cit*.

[24] Fundacja Jolanty Kwaśniewskiej „Porozumienie bez Barier", Sprawozdanie z działalności za rok 2004, s. 9–10, http://www.fpbb.pl/user_upload/static/file/sprawozdanie_merytoryczne_FPBB_%202004.pdf, dostęp: 5 czerwca 2014 r.

postrzegane jako bezinteresowne. Cechy definicyjne zjawiska bezinteresownego uczestnictwa w życiu publicznym wymienia Mirosław Karwat: „brak uzależnienia własnej aktywności jako takiej i poszczególnych działań (a także samego utrzymywania więzi, okazywania postaw sympatii, poparcia, solidarności, identyfikacji itp.) od uzyskania obietnicy gwarancji lub uprzedniego realnego osiągnięcia korzyści wymiernej i natychmiastowej"[25]. O tym, że taka postawa bezinteresowności, jaką prezentowała opinii publicznej Pierwsza Dama, była postrzegana jako wiarygodna, świadczy liczba nagród i wyróżnień, które zostały wymienione powyżej. Tę tezę wzmacnia także wysoka pozycja J. Kwaśniewskiej w różnych sondażowych rankingach popularności osób aktywnych w sferze publicznej[26].

Dzień 8 września 2004 roku należy uznać za punkt zwrotny i początek procesu destabilizowania wizerunku Pierwszej Damy. Wystąpiła ona tego dnia na konferencji prasowej i przedstawiła dziennikarzom listę darczyńców swojej fundacji w odpowiedzi na działania prezydium komisji śledczej do spraw Orlenu[27] z 7 września 2004 roku, która wyraziła publicznie zamiar sprawdzenia przepływów finansowych Fundacji „Porozumienie Bez Barier". Kluczowym momentem tego drugiego etapu było przesłuchanie J. Kwaśniewskiej przez komisję śledczą do spraw Orlenu 25 czerwca 2005 roku. Istotą procesu destabilizacji wizerunku Pierwszej Damy było pojawienie się i rosnące znaczenie informacyjne negatywnych elementów jej wizerunku – ten proces to jeden ze skutków bieżącej walki politycznej partii prawicowych z SLD w latach 2004–2005[28].

O psychologicznych uwarunkowaniach skuteczności informacji negatywnych pisze Hans Mathias Kepplinger: „wiadomości negatywne mają

[25] M. Karwat, *Polityka jako maskarada interesowności*, [w:] *Metafory polityki*, red. B. Kaczmarek, t. 2, Warszawa 2003, s. 321.

[26] Miejsce w pierwszej trójce rankingu „Człowiek Roku", przygotowanego przez firmę badawczą Pentor, w 1999 r., 2000 r., 2002 r., 2003 r. Zob. http://pentor-arch.tnsglobal.pl/19903.xml, dostęp: 10 czerwca 2014 r.

[27] Pełna nazwa tej komisji śledczej brzmi: Komisja śledcza do zbadania zarzutu nieprawidłowości w nadzorze Ministerstwa Skarbu Państwa nad przedstawicielami Skarbu Państwa w spółce PKN Orlen SA oraz zarzutu wykorzystania służb specjalnych (d. UOP) do nielegalnych nacisków na organa wymiaru sprawiedliwości w celu uzyskania postanowień służących do wywierania presji na członków Zarządu PKN Orlen S.A. Została ona powołana przez Sejm RP w dniu 28 maja 2004 r.

[28] Zob.: A. Dudek, *Historia polityczna Polski 1989–2012*, Kraków 2013, s. 673–680.

również wyższą wartość informacyjną niż porównywalne wiadomości pozytywne, bo wzbudzają większe zainteresowanie. Dlatego też relacjonuje się raczej na przykład krytykę nieprawidłowości niż ich uzasadnioną relatywizację"[29]. Wykorzystanie tej prawidłowości w działaniach zmierzających do osłabienia lub destrukcji wizerunku danej osoby lub organizacji powoduje, że nierzadko obrona dotychczasowego wizerunku staje się głównie procesem minimalizowania strat, a nie skutecznego utrzymania przewagi elementów pozytywnych nad negatywnymi w wizerunku. W przypadku Jolanty Kwaśniewskiej, która w dniu 25 czerwca 2005 roku została przesłuchana przez komisję śledczą do spraw Orlenu, można jednakże postawić tezę o wizerunkowym zwycięstwie Pierwszej Damy. Po przesłuchaniu, które trwało ponad sześć godzin i było transmitowane przez stacje telewizyjne, dziennikarze następująco oceniali strategię komunikacyjną J. Kwaśniewskiej: „Gdyby na to przesłuchanie spojrzeć jak na pojedynek w kategorii pięciu na jednego (lewicowcy wyłączyli się z zadawania pytań), to Kwaśniewska go wygrała. Odpowiadała składnie na nieskładnie zadawane pytania, miała argumenty, nawet na okoliczność chronienia listy darczyńców będących osobami fizycznymi"[30]. Warto przypomnieć, że jeden z członków tej komisji śledczej, który należał do grona najbardziej aktywnych przesłuchujących, poseł PiS Zbigniew Wassermann, w październiku 2005 roku podczas uroczystego obiadu u metropolity krakowskiego arcybiskupa Stanisława Dziwisza przeprosił Jolantę Kwaśniewską za swoje zachowanie w trakcie jej czerwcowego przesłuchania.

W celu zwiększenia stopnia rozpoznawalności swojego wizerunku jako Pierwszej Damy Jolanta Kwaśniewska podejmowała działania komunikacyjne, które w literaturze przedmiotu są określane terminem *publicity*. Charakterystyczne jest dla nich to, że przedstawiają one obiekt swoich działań wyłącznie w pozytywnym świetle, niezależnie od kryterium prawdziwości przekazywanych informacji i respektowania zasady jedności słów i czynów, są one nastawione na wywołanie jednorazowego zainteresowania opinii publicznej jakąś osobą lub obiektem[31].

Publicity Pierwszej Damy obejmowało prezentowanie opinii publicznej trzech typów informacji: ciekawostek z jej życia prywatnego (na

[29] H.M. Kepplinger, *Demontaż polityki…*, *op. cit*., s. 167.

[30] J. Paradowska, *Teatr jednej aktorki*, „Polityka", nr 26 (2510), 2 lipca 2005 r.

[31] K. Wojcik, *Public Relations…*, *op. cit*., s. 163.

przykład preferencje w zakresie umeblowania Pałacu Prezydenckiego w 1996 roku, uczestnictwo w koncercie Whitney Houston, amerykańskiej gwiazdy muzyki pop, podczas festiwalu w Sopocie w 1999 roku), informacje o prestiżowych wyróżnieniach przyznanych Pierwszej Damie (na przykład pierwsze miejsce w rankingu 50. najbardziej wpływowych kobiet w Polsce, przygotowanym przez magazyn „Home & Market" w 2001 roku), wywiady udzielane przez małżonkę prezydenta A. Kwaśniewskiego magazynom typu *people* (dużą rolę w tym zakresie odgrywało utrzymywanie dobrych relacji przez Pierwszą Damę z redaktorkami naczelnymi najważniejszych pism z tego segmentu rynku prasowego, między innymi z Krystyną Kaszubą, redaktor naczelną „Twojego Stylu").

Skuteczność działań *publicity* jest tym większa, im wyższa pozycja społeczna osoby, która jest ich obiektem. W przypadku żony prezydenta państwa można więc mówić o bardzo korzystnej pozycji wyjściowej do uzyskania pożądanych i znaczących efektów komunikacyjnych takich działań. Istotę tego zjawiska opisuje Winfried Schulz: „Im wyższy status, im większa władza, tym większe szanse na dostęp. Kryteria selekcji związane są z wymiarem statusu (przede wszystkim z kryterium „przedstawiciele elit"), są wyraźną cechą rzeczywistości medialnej. Spośród różnych aktorów największe szanse dostępu mają przedstawiciele elit oraz osoby prominentne, natomiast zwykli obywatele, w szczególności członkowie mniejszości społecznych oraz grup marginesu – bardzo małe"[32]. Dzięki temu zjawisku Pierwsza Dama uzyskuje stały dostęp do kluczowych mediów, które kształtują hierarchię agendy medialnej, oraz tabloidów. Długoterminowym skutkiem kształtowania i utrzymywania dobrych relacji z dziennikarzami ważnych segmentów rynku medialnego może być uzyskanie przez żonę prezydenta statusu celebrytki. Tak właśnie stało się w przypadku Jolanty Kwaśniewskiej. Proces ten rozpoczął się w drugiej połowie lat 90. ubiegłego wieku, a jego efekty można nadal obserwować zarówno w prasie, jak i w mediach elektronicznych.

W literaturze przedmiotu wskazuje się, że do statusu celebryty dochodzi się w procesie celebrytyzacji, która jest, jak pisze O. Annusewicz: „zjawiskiem zachodzącym w obrębie kultury masowej. Aktorzy, muzycy, osoby świata mody i showbiznesu stają się sławni nie dzięki swojej działalności zawodowej, ale poprzez osobiste zachowania, spotkania, sposób

[32] W. Schulz, *Komunikacja polityczna. Koncepcje teoretyczne i wyniki badań empirycznych na temat mediów masowych w polityce*, Kraków 2006, s. 73.

ubierania, miejsce spędzenia wakacji, *etc*."[33]. Społeczną rozpoznawalność uzyskuje się nie dzięki wysokim standardom etycznym postępowania lub społecznej przydatności realizowanej aktywności publicznej, ale dzięki systematycznej ekspozycji medialnej pozytywnych przekazów na temat własnej osoby. Forma przekazu ma większe znaczenie niż jego merytoryczna zawartość. Za wydarzenie inicjujące proces celebrytyzacji w przypadku Jolanty Kwaśniewskiej jest uznawany wywiad, którego prezydent Aleksander Kwaśniewski udzielił w 1999 roku miesięcznikowi „Twój Styl". Opowiadał w nim o wybranych aspektach swojego życia prywatnego, a w wywiadzie uczestniczyła także Pierwsza Dama[34]. W ten sposób Jolanta Kwaśniewska uzyskała nowe narzędzie kreowania swojego wizerunku[35], którego skuteczność perswazyjna jest oceniana wysoko przez medioznawców. Gdzie należy upatrywać źródeł tej skuteczności? Pisze na ten temat Dorota Piontek: „Prasa kobieca gwarantuje w dużym stopniu kontrolę nad każdym z wymienionych kanałów: poprzez stylizowane sesje zdjęciowe można uzyskać zamierzony efekt ikoniczny, poprzez znany z góry sposób prowadzenia rozmowy i tematów, których będzie dotyczyć, wykorzystuje się kanał wokalny i kinetyczny. Ten duży stopień kontroli zbliża zatem prasę kobiecą do reklamy, nie niesie jednak negatywnych skojarzeń, które z reklamą są związane"[36]. Prasa kobieca jest narzędziem kreacji wizerunku o niskim poziomie szumu informacyjnego i zapewnia optymalizację treści oraz formy przekazu w procesie kreacji wizerunku.

Podsumowanie obecności Jolanty Kwaśniewskiej na łamach prasy kobiecej jest możliwe dzięki wynikom analizy ilościowej dwóch periodyków – „Twojego Stylu" i „Vivy", którą przeprowadził dla okresu od sierpnia 1990 roku do maja 2012 roku Tomasz Olczyk[37]. Autor zidentyfiko-

[33] O. Annusewicz, *Celebrytyzacja polityczna*, „Studia Politologiczne" 2011, t. 20, s. 268.

[34] *Ibidem*, s. 274.

[35] Można też skłaniać się ku tezie, że takim momentem inicjującym proces „celebrytyzacji" wizerunku J. Kwaśniewskiej był jej występ w programie telewizyjnym „Tok Szoł" w dniu 21 grudnia 1997 r.; opowiadała w nim o swojej nowej roli życiowej, kwestiach religijnych oraz modzie.

[36] D. Piontek, *Ani słowa o polityce. Prasa kobieca jako kanał komunikowania politycznego*, „Studia Politologiczne" 2012, t. 24, s. 151.

[37] T. Olczyk, *Celebrytyzacja polityki – politycy i ich rodziny w „Twoim Stylu" i „Vivie"*, „Media – Kultura – Komunikacja Społeczna", nr 9, Olsztyn 2013, s. 23–37.

wał 217 artykułów, których bohaterami byli polityczni celebryci. Do tej kategorii osobowości życia publicznego została także przypisana Jolanta Kwaśniewska. Należy zaznaczyć, że ze względu na szerszy zakres czasowy analizy niż czas sprawowania stanowiska Prezydenta RP przez Aleksandra Kwaśniewskiego, prezentowane wyniki powinny być traktowane z ostrożnością. Jolancie Kwaśniewskiej poświęcono 5,99 procent ogółu artykułów o celebrytach politycznych: 7,46 procent w „Twoim Stylu" i 5,33 procent w „Vivie". Była zatem w analizowanym okresie najczęściej opisywaną polityczną celebrytką. W pierwszej piątce znaleźli się także: Jan Paweł II (4,61 procent), Hanna Gronkiewicz-Waltz (3,69 procent), Lech Wałęsa (2,76 procent), Aleksander Kwaśniewski (2,76 procent). Warto zauważyć, że „Viva" pełniła w roku 2000 funkcję jednego z kanałów komunikacji w trakcie prezydenckiej kampanii wyborczej – w maju, czerwcu i lipcu pojawiły się na łamach tego pisma artykuły przedstawiające różne aspekty życia Pierwszej Damy. Analiza stanowisk i funkcji pełnionych przez celebrytów politycznych opisywanych w „Twoim Stylu" i „Vivie" ujawnia duże zainteresowanie dziennikarzy Pierwszą Damą, poświęcono jej 9,29 procent artykułów (drugie miejsce w rankingu, pierwsze należy do stanowiska ministra – 15,49 procent artykułów). Przedstawione dane empiryczne wskazują, że proces celebrytyzacji J. Kwaśniewskiej, który rozpoczął się w drugiej połowie lat 90. ubiegłego wieku, doprowadził do uzyskania przez nią trwałego statusu celebrytki.

Równolegle z pogłębianiem się procesu celebrytyzacji Jolanty Kwaśniewskiej podczas pierwszej kadencji prezydenckiej jej męża można wyróżnić także inny proces. Polegał on na rozpoczęciu realizowania przez Pierwszą Damę funkcji *quasi*-politycznej, której istotą jest, zgodnie z przedstawioną wcześniej typologią obszarów aktywności żony prezydenta, udzielanie poparcia politycznego mężowi w ramach realizacji jego konstytucyjnych obowiązków lub w trakcie kampanii wyborczych. Za pierwszy etap tego procesu należy uznać aktywny udział Jolanty Kwaśniewskiej w prezydenckiej kampanii wyborczej Aleksandra Kwaśniewskiego w 2000 roku. Doszło wówczas do rekonfiguracji elementów jej wizerunku. Działania w tej sprawie podsumował W. Dudkiewicz: „W drugiej kampanii prezydenckiej nie było już miejsca na improwizację. Pod wpływem doradców medialnych pałacu prezydenckiego wizerunek Kwaśniewskiej został nieco zmieniony w porównaniu do tego sprzed pięciu lat. Akcenty zostały przesunięte ze spraw rodzinnych, działalności charytatywnej na

partnerstwo. Była teraz raczej partnerem samodzielnie występującym na arenie publicznej niż osobą wspomagającą głowę państwa"[38]. Przejawem tego strategicznego wzmocnienia publicznej pozycji J. Kwaśniewskiej było pojawienie się pierwszych pogłosek o tym, że Pierwsza Dama będzie kandydować w wyborach prezydenckich w 2005 roku. Równolegle z działaniami komunikacyjnymi prezydenckiej kampanii wyborczej Aleksandra Kwaśniewskiego prowadzona była kampania informacyjna jednego z projektów Fundacji „Porozumienie Bez Barier" (billboardy). Zaangażowanie wyborcze J. Kwaśniewskiej w 2000 roku było tak znaczące, że w literaturze z zakresu marketingu politycznego określono Prezydenta RP jako „kandydata Pierwszej Damy"[39]. Te działania niewątpliwie przyczyniły się do wyraźnego zwycięstwa A. Kwaśniewskiego, który zapewnił sobie reelekcję już w pierwszej turze wyborów prezydenckich, które odbyły się 8 października 2000 –roku – zdobył 9 485 224 głosów (53,90 procent ważnych głosów).

Pierwsze medialne pogłoski o możliwości kandydowania przez Kwaśniewską w wyborach prezydenckich w 2005 roku zaczęły zyskiwać coraz wyraźniejsze odzwierciedlenie w rzeczywistości politycznej już po wyborach prezydenckich. W grudniu 2000 roku J. Kwaśniewska udzieliła publicznie poparcia protestowi pielęgniarek, które ustawiły w ramach protestu przeciwko niskim pensjom stół wigilijny pod bramą Ministerstwa Zdrowia. Pierwsza Dama w obecności dziennikarzy podzieliła się z nimi opłatkiem. Pierwszy prezydencki sondaż, w którym pojawiła się kandydatura J. Kwaśniewskiej, został opublikowany w „Rzeczpospolitej" 8 października 2001 roku (uzyskała w nim 30 procent wskazań). W czerwcu 2002 roku pojawiły się medialne spekulacje dotyczące kandydatury J. Kwaśniewskiej w jesiennych wyborach na prezydenta Warszawy. Pierwsza Dama zdementowała je, aczkolwiek w kampanii samorządowej w 2002 roku wspierała kandydatów SLD-UP na prezydentów miast[40].

We wrześniu 2003 roku tygodnik „Polityka" przedstawił wyniki sondażu TNS OBOP (zrealizowanego w dniach 23–25 sierpnia 2003 roku), którego celem było określenie poparcia dla potencjalnych kandydatów

[38] W. Dudkiewcz, *Jolanta Kwaśniewska: Polka idolka*, Warszawa 2004, s. 123.

[39] Zob. M. Cichosz, *(Auto)kreacja wizerunku polityka na przykładzie wyborów prezydenckich w III RP*, Toruń 2003, s. 217.

[40] A.K. Piasecki, *Wybory w Polsce: 1989–2011*, Kraków 2012, s. 171.

w wyborach prezydenckich w 2005 roku. Dlaczego w tym rankingu znalazła się Pierwsza Dama? Powody tej decyzji wyjaśniała publicystka „Polityki" Janina Paradowska: „Obecnie w części SLD, zwłaszcza tej związanej bliżej z premierem, sama myśl, że mogłaby kandydować, budzi silny sprzeciw, co oznacza, że jednak start Kwaśniewskiej brany jest pod uwagę. W innych ugrupowaniach wszelkie rozmowy o wyborach prezydenckich i ewentualnym kandydacie Sojuszu rozpoczynają się od pytania: czy Kwaśniewska wystartuje, lub od dość oczywistego stwierdzenia: w końcu będą musieli postawić na Kwaśniewską, tylko ona ma szanse"[41]. Rozkład wyników w badaniu był następujący: Jolanta Kwaśniewska – 34 procent, Andrzej Lepper – 8 procent, Jan Rokita – 6 procent, Marek Borowski i Andrzej Olechowski po 5 procent; Lech Kaczyński – 4 procent, „Trudno powiedzieć" – 20 procent. Cechą charakterystyczną rozkładu poparcia sondażowego dla Pierwszej Damy był jego zrównoważony charakter: w elektoracie SLD (57 procent), w elektoracie PSL (45 procent), wśród zwolenników PO, PiS i LPR od 30 do 24 procent[42]. To wskazywało, że żona prezydenta A. Kwaśniewskiego jest postrzegana jako kandydatka pozbawiona wyraźnej afiliacji partyjnej, co stanowiło silną stronę jej wizerunku. Wrześniowy artykuł „Polityki" stał się punktem odniesienia dla rozważań wewnątrz kierownictwa SLD na temat listy potencjalnych kandydatów z ramienia tej partii w wyborach prezydenckich w 2005 roku, a także spowodował reakcję „Gazety Wyborczej", która wskazała na trzy powody wysokiej popularności Pierwszej Damy: wysoki poziom akceptacji A. Kwaśniewskiego jako Prezydenta RP, spójny medialnie wizerunek, apartyjność[43].

Prezydencki sondaż „Polityki" z sierpnia 2003 roku wprowadził temat kandydatury J. Kwaśniewskiej w wyborach prezydenckich na wysoką pozycję w ówczesnej agendzie medialnej. W listopadzie 2003 roku w krakowskim klubie Pod Jaszczurami Pierwsza Dama wzięła udział w spotkaniu zorganizowanym przez Salon „Polityki". Na spotkanie przyszło kilka tysięcy osób, z których większość obserwowała jego przebieg na telebimie ustawionym na krakowskim rynku. Uczestnicy spotkania mogli

[41] J. Paradowska, *Pani prezydentowa panią prezydent?*, „Polityka", nr 37 (2418), 13 września 2003 r.

[42] *Ibidem*.

[43] P. Pacewicz, *Kwaśniewska jako polityk*, „Gazeta Wyborcza", nr 268, 18 listopada 2003 r.

poznać opinie J. Kwaśniewskiej na temat bieżących spraw politycznych. Przedstawiła także własną ocenę perspektywy własnego startu w rywalizacji wyborczej o stanowisko Prezydenta RP w 2005 roku: „Teraz jestem ewentualnym rywalem. Sama czasem, być może podświadomie, więcej na ten temat myślę, baczniej śledzę to wszystko, co dzieje się wokół urzędu prezydenta, prowadzę inne, może bardziej polityczne rozmowy, choć przez te ponad siedem lat spędzonych w Pałacu Prezydenckim nie miałam takich myśli. Nie planowałam swojej kariery tak, jak to robiła Hillary Clinton. Ranking przewartościował mój świat, moje patrzenie na Polskę, na własną przyszłość"[44]. To nie była jeszcze deklaracja *stricte* polityczna, ale celna diagnoza własnych szans wyborczych na polskim rynku politycznym, swoisty rekonesans medialny.

Fakt, że J. Kwaśniewska rozważała swój start w wyborach prezydenckich w 2005 roku, spowodował nie tylko reakcje medialne w Polsce, ale został także szybko zauważony przez zagranicznych polityków. W wywiadzie udzielonym przez Hillary Clinton (od stycznia 2001 roku była senatorem Stanów Zjednoczonych ze stanu Nowy Jork) „Gazecie Wyborczej" była amerykańska Pierwsza Dama wyraziła przekonanie, że J. Kwaśniewska „udźwignęłaby odpowiedzialność związaną z urzędem prezydenta"[45]. Warto zauważyć, że – obok tygodnika „Polityka" – istotną rolę w podtrzymaniu i rozszerzeniu społecznego zakresu debaty na temat możliwości kandydowania J. Kwaśniewskiej odegrała „Gazeta Wyborcza". Dziennikarze tej gazety zadali Pierwszej Damie pytanie na temat kandydowania w wywiadzie opublikowanym 3 stycznia 2004 roku w „Wysokich Obcasach" (sobotni dodatek do „Gazety Wyborczej") i uzyskali następującą odpowiedź: „Nie odpowiem. Nie widzę powodów, abym to ja miała zgłosić się jako pierwsza"[46]. Następnie o szanse wyborcze J. Kwaśniewskiej zapytano dwóch profesorów związanych ze środowiskiem lewicy: prof. Jerzego Wiatra („Gazeta Wyborcza" z 19 stycznia 2004 r.), a następnie prof. Jacka Raciborskiego („Gazeta Wyborcza" z 28 stycznia 2004 r.). Obaj uznali, że należy traktować ją jako potencjalną kandydatkę obozu lewicy

[44] J. Paradowska, *Alicja opuszcza krainę czarów*, „Polityka", nr 45 (2426), 8 listopada 2003 r.

[45] Z. Basara, *Pokój z widokiem na Biały Dom: wywiad z Hillary Clinton*, „Wysokie Obcasy" (dodatek „Gazety Wyborczej") nr 296, 20 grudnia 2003 r.

[46] E. Milewicz, *Polki idolki III Rzeczypospolitej: rozmowa z Jolantą Kwaśniewską*, „Wysokie Obcasy" (dodatek „Gazety Wyborczej"), nr 2, 3 stycznia 2004 r.

w wyborach prezydenckich w 2005 roku. 28 kwietnia 2004 roku w Gdyni Jolanta Kwaśniewska ogłosiła publicznie, że nie zamierza kandydować w wyborach prezydenckich w 2005 roku. Wydawało się wówczas, że to koniec obecności Pierwszej Damy na ringu politycznym. Sondażowe osłabienie lewicy zmieniło jednak jej plany. Uczestnictwo J. Kwaśniewskiej w prezydenckiej kampanii wyborczej znowu stanęło na porządku dziennym w czerwcu 2005 roku, ale Pierwsza Dama wystąpiła wówczas już w zupełnie innej roli. 29 czerwca 2005 roku stanęła na czele komitetu wyborczego Włodzimierza Cimoszewicza, ówczesnego Marszałka Sejmu RP, który dzień wcześniej ogłosił zamiar kandydowania w wyborach prezydenckich[47]. Podczas konwencji wyborczej W. Cimoszewicza w Dąbrowie Górniczej 4 września 2005 roku obok kandydata wystąpiła publicznie J. Kwaśniewska. Ten moment można traktować jako punkt kulminacyjny jej podmiotowego zaangażowania w działania *stricte* polityczne. Na skutek politycznej prowokacji (sprawa Anny Jaruckiej) W. Cimoszewicz 14 września 2005 roku wycofał się z kandydowania w wyborach prezydenckich.

Podsumowanie rozważań na temat wizerunkowych aspektów aktywności J. Kwaśniewskiej jako Pierwszej Damy nie jest zadaniem łatwym ze względu na nikły dorobek teoretyczny polskich badaczy w tym obszarze. Dlatego w tym celu zostanie wykorzystana autorska typologia Gary'ego D. Wekkina dotycząca ról odgrywanych przez żony amerykańskich prezydentów. Składa się ona z sześciu typów:

1. Zniewolona – niechętna podjęciu obowiązków Pierwszej Damy, dąży jedynie do aktywności w sferze życia prywatnego;
2. Ochraniająca – skupiona na zaspokojeniu pozapolitycznych potrzeb partnera i jednocześnie uważnie monitorująca stan spraw w jego otoczeniu politycznym;
3. Dama – pełni funkcję pośrednika między elitą polityczną a prezydentem, ma kontakty z grupami interesów;
4. Doradczyni – ma pełny dostęp do spraw i ludzi, którzy znajdują się w prezydenckim ośrodku decyzyjnym, doradza mężowi w różnych sprawach publicznych;

[47] Z sondażu, opublikowanego na początku lipca 2005 r. na łamach „Polityki" wynikało, że ta decyzja wzmocni pozycję kandydata – 43 procent podzielało pogląd, że Pierwsza Dama zwiększy grono potencjalnych wyborców W. Cimoszewicza. Zob. J. Paradowska, *Marszałek rusza w pole*, „Polityka", nr 27 (2511), 9 lipca 2005 r.

5. Regentka – podejmuje obowiązki prezydenta wynikające z przepisów, w sytuacji gdy on nie może podejmować decyzji ze względu na stan swojego zdrowia;
6. Partnerka prezydenta – jest politycznym partnerem prezydenta, posiada własne zaplecze polityczne, a prezydent akceptuje taki stan rzeczy[48].

Zaprezentowana typologia jest punktem odniesienia do dokonania oceny ewolucji wizerunkowych aspektów aktywności polskiej Pierwszej Damy w latach 1995–2005. Wydaje się, że podczas pierwszej kadencji prezydentury swojego męża działania i zachowania J. Kwaśniewskiej można przypisać do dwóch ról: „ochraniającej" i „damy". Natomiast druga kadencja A. Kwaśniewskiego upłynęła pod znakiem rosnącego znaczenia politycznego jego żony, co pozwala na wysunięcie hipotezy o tym, że jej publiczna rola była zbliżona do „doradczyni", a w mniejszym stopniu także do „partnerki prezydenta".

Dziesięcioletni okres odgrywania roli Pierwszej Damy przez Jolantę Kwaśniewską stał się wzorcem do porównań i ocen kolejnych Pierwszych Dam polskiej polityki. Świadczy to o tym, jak wyrazisty był jej wizerunek i jak istotny wpływ wywarła na kształt społecznej percepcji urzędu Prezydenta RP.

[48] G.D. Wekkin, *Role constraints and first ladies*, „Social Science Journal" 2000, Vol. 37, No. 4, s. 603–608.

Andrzej Kurz

Polityczne uwarunkowania odnowy krakowskich zabytków i prezydentura Aleksandra Kwaśniewskiego

Po wyzwoleniu Krakowa od niemieckiej okupacji, jako trzynastoletni harcerz brałem wraz z całą chorągwią ZHP udział w sprzątaniu Wawelu z nieporządków, które zostawiła uciekająca ekipa generalnego gubernatora Hansa Franka. Była to moja pierwsza praca społeczna dla Krakowa i jego odnowy. Od kwietnia 1949 roku, zamieszczając tekst na łamach „Dziennika Polskiego", zacząłem uczestniczyć w publicznym życiu Krakowa. Po Październiku '56 i w czasie wszystkich późniejszych okresów „odwilży" i liberalizacji zdarzało mi się należeć do zespołów zarządzających naszym miastem i jego regionem. Znalazłem się też w niewielkiej grupie przygotowującej powstanie Społecznej Rady Naukowej „Kraków 2000", a potem Społecznego Komitetu Odnowy Zabytków Krakowa, z którym współpracuję do dzisiaj.

Niniejszy artykuł jest więc, mimo że usiłowałem przestrzegać w nim reguł mojego zawodu historyka, przede wszystkim świadectwem uczestnika, który przez ponad pół wieku miał szansę współpracy z wybitnymi przedstawicielami środowisk inteligenckich, którzy poświęcali swą energię i odwagę sprawom historycznego dziedzictwa Krakowa.

* * *

Okres powojenny przyniósł nową świadomość zadań w ochronie i odnowie krakowskich zabytków. Okupant postawił sobie za zadanie wydobycie z historii Krakowa tego, co było świadectwem niemieckiej przeszłości kulturalnej jego mieszczaństwa. Oznaczało to, obok często brutalnej ingerencji w architekturę Wawelu i jego otoczenia, skazanie zabytków polskiej kultury na samozniszczenie, a jej instytucji na likwidację. Zupełnej zagładzie, wraz z żydowską częścią społeczności Krakowa, ulec miała obecność żydowskiej kultury i jej materialnych świadectw.

Hitlerowskie panowanie trwało niewiele ponad pięć lat, więc i założone dzieło zniszczenia osiągnęło swój morderczy cel tylko w odniesieniu do społeczności żydowskiej, w stosunku zaś do kultury polskiej w Krakowie uczyniło przede wszystkim ogromny wyłom w środowisku polskiej inteligencji.

Bezpośrednia walka o wyzwolenie Krakowa od niemieckich okupantów 18 i 19 stycznia 1945 roku kosztowała życie 1900 radzieckich żołnierzy, ale poza zniszczeniami w infrastrukturze (Niemcy wysadzili wszystkie mosty na Wiśle) nie przyniosła większych strat ani wśród ludności cywilnej, ani w materialnej substancji miasta.

Szczególny zbieg wojennych wydarzeń i decyzji zwycięskich mocarstw, które rozstrzygnęły o losach Polski na długie dziesięciolecia, wyniósł do władzy w kraju nowe siły polityczne, co oznaczało zarazem nowe rozumienie zadań społeczno-państwowych, także w dziedzinie najszerzej pojmowanej kultury. W nowo kształtującym się systemie społeczno-politycznym Polski Ludowej rolę decydującą miało odgrywać państwo kierowane w sposób autorytarny przez system partyjny z dominacją czynnika presji ideologicznej i przymusu politycznego. Ruch obywatelski musiał liczyć się z partyjną kontrolą i nadzorem, uzgadniać z władzą swe inicjatywy.

Jednakże zadanie odbudowy instytucji oświaty, wiedzy i kultury, a także rewolucyjnego rozwoju dostępu do nich ludowych warstw społeczeństwa, choć oznaczało potrzebę tworzenia także licznych nowych szkół, uczelni, teatrów, pism, wydawnictw i instytucji artystycznych, realizowane było siłami przedwojennej inteligencji, ocalałej z pogromu, która niemal w całości podjęła zadania odbudowy i społecznych przemian, w tym przede wszystkim upowszechnienia wiedzy i kultury.

Dotyczyło to także zrozumienia narodowej wagi i wartości zabytków kultury w Krakowie i konieczności ich ochrony przed dalszym zniszczeniem.

W systemie społeczno-politycznym powojennej Polski istniały dwie partie aspirujące do decydującego wpływu na władzę: Polska Partia Robotnicza, kierująca aparatem przemocy i ideologicznej agresji, związana z międzynarodową strukturą komunizmu opartego na imperialnej potędze Związku Radzieckiego i ideologiczno-organizacyjnych powiązaniach z jej partią komunistyczną, oraz Polska Partia Socjalistyczna – nawiązująca do przedwojennej i okupacyjnej tradycji ruchu socjaldemokratycznego i jego międzynarodowych odniesień, ale uznająca powojenne konsekwencje geopolitycznej sytuacji Polski i jej uzależnienie od decyzji wielkich mocarstw, które oddały Polskę w strefę dominacji Związku Radzieckiego. Działała też trzecia duża partia, która przeszła na pozycje legalnej opozycji, uznającej wspólne decyzje wielkich mocarstw, ale domagającej się odbudowy w Polsce parlamentarnej demokracji. Było to aktywne przez kilka powojennych lat Polskie Stronnictwo Ludowe, pod przywództwem byłego premiera rządu na uchodźstwie – Stanisława Mikołajczyka.

Te trzy główne partie miały wpływy i ośrodki programowe w środowiskach krakowskiej inteligencji, w instytucjach nauki i kultury. Osobliwością Krakowa tego czasu była przewaga w tych środowiskach wpływów Polskiej Partii Socjalistycznej i jej powojennych liderów – krakowian Bolesława Drobnera i Józefa Cyrankiewicza.

O szczególnej pozycji Krakowa w Polsce stanowiło także bardzo silne i wpływowe środowisko inteligenckie skupione wokół kurii metropolitarnej i arcybiskupa Adama Stefana Sapiehy, a wyrażane i kształtowane programowo przez powołany z inicjatywy metropolity już w marcu 1945 „Tygodnik Powszechny" – pismo uznające powojenną polską rację stanu i rozwijające program pracy pozytywnej, ale broniące w sposób pryncypialny wartości demokracji oraz moralności i kultury katolickiej.

W tej rzeczywistości politycznej zadania odbudowy instytucji zajmujących się ochroną i restauracją zabytków Krakowa powierzono – co warto podkreślić – jej przedwojennym kierownikom: dyrektorowi odnowy Wawelu prof. Adolfowi Szyszko-Bohuszowi i wojewódzkiemu konserwatorowi zabytków prof. Bogdanowi Treterowi. Prace konserwatorsko-zabezpieczające na Wawelu znalazły natychmiast stałe, ale niezbyt obfite źródło środków w budżecie Ministerstwa Kultury i Sztuki.

Co również charakterystyczne, następcami tych wybitnych przedwojennych specjalistów zostali na długi czas (pełnili swe obowiązki przez kilka dziesięcioleci) także wywodzący się ze starej inteligencji, bardzo dobrze wykształceni, o rosnącym dorobku naukowym, apolityczni fachowcy.

Okazali się pełnymi inicjatywy i budującymi wokół siebie wybitne zespoły autorytetami, popieranymi przez niektórych ludzi władzy (głównie Józefa Cyrankiewicza i Lucjana Motykę) i chronionymi przez nich przed ignorancją i brutalnością stalinowców.

Dyrektorem Państwowych Zbiorów Sztuki na Wawelu był od roku 1949 do śmierci w 1989 roku wybitny historyk sztuki, profesor Uniwersytetu Jagiellońskiego Jerzy Szablowski, dyrektorem Kierownictwa Odnowienia Zamku Królewskiego na Wawelu od roku 1951 do roku 1983 profesor historii architektury na Politechnice Krakowskiej Alfred Majewski, a wojewódzką konserwator zabytków, która wywarła wielki wpływ na rozległość i jakość ochrony zabytków w całej Małopolsce i na wychowanie dużej grupy doskonałych specjalistów w tej dziedzinie, była w latach 1951–1975 (następnie, aż do śmierci pełnomocniczka generalnego konserwatora zabytków do spraw szkolenia kadr), wprowadzona przez swego poprzednika, prof. Józefa Edwarda Dutkiewicza, wybitna historyczka sztuki, dr Hanna Pieńkowska.

Problemem nie stał się więc brak szacunku nowej władzy i jej plebejskiej bazy społecznej dla zabytków przeszłości, lecz najpierw słaba pozycja tej sprawy w wielkim procesie ratowania ludności i gospodarki kraju zacofanego i wyniszczonego przez wojnę i okupację, a wkrótce doktrynalny priorytet industrializacji kraju i proletaryzacji jego struktury społecznej. W tej sytuacji postulaty niezbędnych nakładów na konserwację i odnowę zabytków Krakowa przegrywały z oczywistymi, ale arbitralnie ustalanymi priorytetami gospodarczymi, a także militarnymi, podczas nasilającej się od 1947 roku zimnej wojny. W dodatku naczelnym zadaniem narodowym w dziedzinie odbudowy było podniesienie z ruin zniszczonej w czasie wojny i tragicznego powstania stolicy – Warszawy.

W roku 1949 zapadły centralne decyzje o budowie pod Krakowem (8 kilometrów od Rynku Głównego) wielkiego surowcowego kombinatu metalurgicznego o produkcji 1,5 miliona ton stali, czyli większej od całej produkcji Polski przedwojennej i nowego, stutysięcznego miasta, Nowej Huty – wielkiego centrum świeżej, rekrutowanej głównie z odległych regionów wiejskich, klasy robotniczej[1].

[1] Czas już porzucić uprawianą nie tylko przez „poprawne politycznie" media, ale i przez „politykę historyczną", bezmyślne powtarzanie (także przez niektórych naukowców) niczym nieudokumentowanych opowieści o tym, że główną przesłanką lokalizacji wielkiej surowcowej huty pod Krakowem była chęć ukarania „mieszczańskiego" Krakowa za odmienne od całego kraju i przeciwne nowej

Późniejsze decyzje tylko poszerzały niezbędny (tak uważano) dla industrializacji i militaryzacji kraju program produkcyjny Nowej Huty i zaostrzały – do granic katastrofy ekologicznej i społecznej – sprzeczności między charakterem i możliwościami krakowskiego środowiska przyrodniczego i społecznego a konsekwencjami gigantycznej produkcji surowcowej.

W tych warunkach społeczność Krakowa przez trzy dekady (do początku lat 80. XX wieku) przegrywała walkę nie tylko z zagrożeniem zabytkowej części miasta i niebezpiecznymi konsekwencjami zatruwania powietrza i wody przez uboczne skutki wielkiej produkcji przemysłowej, rozwój prymitywnych środków komunikacji i brak modernizacji systemu ogrzewania budynków, ale także walkę o charakter miasta jako narodowego i ponadnarodowego centrum nauki, kultury, turystyki i wysoko kwalifikowanych usług, walkę o zdrowie i dobre życie jego mieszkańców.

Trzeba jednak zarazem odnotować ciągłość wysiłku środowisk kulturalnych Krakowa w podejmowaniu działań dla ochrony zabytków (stałych i ruchomych) przed jeszcze większym zniszczeniem i konserwację najcenniejszych z nich, przede wszystkim Wawelu i jego skarbów. Konsekwentny był także wysiłek środowisk kulturalnych i kręgów władzy mający na celu sprowadzenie do Krakowa zrabowanych przez Hitlerowców najcenniejszych zabytków sztuki i symboli narodowej historii. Ołtarz Mariacki odnaleziono w Niemczech i sprowadzono do Polski na początku roku 1946 głównie dzięki zabiegom prof. Karola Estreichera, po czym poddano wieloletniej konserwacji figury i skrzynię ołtarza w pracowni prof. Mariana Słoneckiego na Wawelu. Podobnie odzyskiwano i udostępniano społeczeństwu wiele najcenniejszych obiektów sztuki z Muzeum

---

władzy głosowanie w referendum w czerwcu 1946 r. Referendum w Krakowie dało wynik tylko nieco bardziej dla niej niepomyślny niż w całej Polsce (poza tzw. ziemiami odzyskanymi). Ale decyzją współrządzących krakowskich socjalistów zostały natychmiast ogłoszone prawdziwe rezultaty głosowania, a w pozostałej Polsce opublikowano wyniki sfałszowane, ustalone centralnie. Natomiast idea budowy huty cieszyła się poparciem opinii publicznej, miała bowiem wyprowadzić Polskę z zacofania i industrialnej słabości, którą powszechnie uważano za przyczynę wojennej klęski we wrześniu roku 1939. Odgrywający zaś drugorzędną rolę w tych decyzjach argument o potrzebie „proletaryzacji" Krakowa był w oczach ówczesnej władzy raczej nagrodą, a nie karą. Zresztą władze państwowe początkowo chciały budować hutę przy współpracy naukowo-technicznej ze Stanami Zjednoczonymi, a gospodarkę Polski włączyć do planu Marshalla, ale Stalin podjął strategiczną decyzję o zmianie kursu całego systemu państw na izolacyjny i konfrontacyjny w zimnowojennej atmosferze międzynarodowej.

Czartoryskich, z dziełem Leonarda da Vinci *Dama z gronostajem* na czele. Dopiero w 1960 roku odzyskano arrasy i najcenniejsze skarby – symbole narodowe – wywiezione przed wojennym zagrożeniem z Wawelu i sprowadzone nań z powrotem z depozytu w Kanadzie, dzięki długotrwałym wysiłkom polskiej dyplomacji i dyrektora Państwowych Zbiorów Sztuki na Wawelu prof. Jerzego Szablowskiego.

Pojedyncze inicjatywy remontowo-konserwatorskie (poza Wawelem) podejmowano także w zabytkowych budynkach uniwersyteckich – szczególnie w Collegium Maius i Collegium Juridicum, w kościele Świętego Andrzeja oraz na Kazimierzu – w zniszczonej przez hitlerowców najstarszej w Polsce bożnicy i na cmentarzu Remuh oraz w kilku zabytkowych domach. Podjęto też odważną decyzję o usunięciu z Rynku Głównego i centrum Starego Miasta ruchu tramwajowego generującego niszczące wstrząsy i o wyprowadzeniu z Rynku sklepów i magazynów wymagających obsługi przez ciężki transport.

Na rzecz ochrony i restauracji zabytków wiele dobrego zrobiły w powojennych latach osoby publiczne, zwłaszcza działacz samorządowy i poseł dr Bolesław Drobner[2], profesor Karol Estreicher[3] oraz wiceprezydent miasta i poseł dr Jan Garlicki[4].

---

[2] Dr Bolesław Drobner – pochodzący ze starej rodziny mieszczańskiej był czynny w polskim socjalizmie już od epoki rewolucji 1905 roku. W czasie II wojny światowej zesłany na sowiecką Syberię, uratowany przez Wandę Wasilewską i zaangażowany przez nią w Związku Patriotów Polskich pełnił następnie funkcję ministra w lubelskim PKWN i tworzył struktury odrodzonej w Polsce Ludowej oficjalnej PPS. Nie wszedł do Rządu Tymczasowego wskutek sprzeciwu Stalina (który miał mu za złe upór w postulowaniu włączenia Lwowa do granic Polski Ludowej). Był pierwszym działaczem „lubelskim", który zjawił się w wyzwolonym Krakowie i chciał podjąć obowiązki jego prezydenta. Bierut zdecydował, że prezydentem w Krakowie będzie przedstawiciel PPR, a Drobnera na kilka miesięcy mianował pierwszym prezydentem polskiego Wrocławia. Bolesław Drobner był działaczem odważnym i niepokornym, ale i trudnym we współpracy.

[3] Prof. Karol Eistreicher – historyk sztuki, pochodzący ze sławnego krakowskiego rodu profesorów UJ był przed wojną zaprzyjaźnionym z Józefem Cyrankiewiczem pacyfistą, a w czasie wojny najbliższym współpracownikiem premiera rządu polskiego na uchodźstwie, gen. Władysława Sikorskiego. Po powrocie z emigracji cieszył się cały czas skuteczną opieką premiera Cyrankiewicza. Podobnie jak Drobner – autorytarny indywidualista, trudny do współpracy.

[4] Dr Jan Garlicki – prawnik, działacz samorządowy, członek naczelnych władz Stronnictwa Demokratycznego, w latach 1951–1971 był wiceprezydentem Krakowa odpowiedzialnym za sprawy kultury.

Przegrywanie wyścigu całości zabytków z czasem i polityką industrializacji nie oznaczało więc braku wysiłków i częściowych sukcesów w procesie konserwacji i restauracji krakowskich świadectw przeszłości, a równocześnie w uświadamianiu społeczeństwu Krakowa i jego władzom, a w konsekwencji władzom centralnym, rozmiaru i charakteru konserwatorskich potrzeb Krakowa. W 1950 roku powołano w Krakowie pierwszy w Polsce miejski urząd konserwatorski i opracowano kompleksowy referat o tej problematyce. Początek lat 50. XX wieku przynosi też postulowane przez krakowskie środowiska naukowo-kulturalne i podejmowane na mocy decyzji władz centralnych – najczęściej z najważniejszym, choć dyskretnym udziałem premiera rządu PRL, Józefa Cyrankiewicza – przedsięwzięcia o historycznym znaczeniu dla walki o zachowanie i odnowę krakowskich zabytków.

W 1950 roku powołano w Akademii Sztuk Pięknych Wydział Konserwacji Zabytków założony przez profesorów: Wiesława Zarzyckiego, Józefa Edwarda Dutkiewicza i Mariana Słoneckiego. Wydział ten, kontynuując tradycje wybitnych konserwatorów krakowskich jeszcze ze szkoły XIX-wiecznej (a także przedwojennego dziekana, prof. Jana Hoplińskiego) stale – aż do dziś – unowocześnia zarówno doktrynę konserwatorską, uzupełniając dorobek w tej dziedzinie, tworzony od dziesiątków lat w katedrze historii sztuki Uniwersytetu Jagiellońskiego, jak i umiejętności kadry konserwatorów i utrzymuje w tej dziedzinie poziom światowy. Wykształcił już ponad 800 absolwentów. Warto zauważyć, że także w tamtym okresie światowej sławy geolog i sozolog prof. Walery Goetel, wieloletni rektor Akademii Górniczo-Hutniczej, stworzył na tej uczelni interdyscyplinarne Seminarium Ochrony Przyrody i jej Zasobów odgrywające w przyszłości dużą rolę w rozumieniu jedności ochrony przyrody i zabytków Krakowa, a wyrosła z AGH Politechnika Krakowska podjęła natychmiast na swym Wydziale Architektury prace naukowe i edukacyjne w służbie restauracji zabytków.

Tak więc już w pierwszych latach powojennych działały w Krakowie trzy uczelniane ośrodki rozwijające myśl naukową oraz kształcące kadrę teoretyków i praktyków konserwacji zabytków: katedry historii sztuki na Uniwersytecie Jagiellońskim, historii architektury na Politechnice i konserwacji zabytków w Akademii Sztuk Pięknych. Teoria i sztuka konserwacji i odnowy zabytków rozwijała się w Krakowie i dla Krakowa w warunkach swojego rodzaju współzawodnictwa uczelni.

W pierwszych latach po Październiku ‘56 roku szczególny wpływ na działalność w dziedzinie odnowy wywierało środowisko Politechniki. Wówczas i później stanowili je naukowcy, tacy jak: Władysław Borusiewicz, Witold Cęckiewicz, Władysław Muszyński, Janusz Bogdanowski, Wiktor Zin, Władysław Grabski, Roman Ciesielski, Andrzej Kadłuczka, Stanisław Załubski, Stanisław Karczmarczyk, Waldemar Niewalda, Janusz Smólski, Jan Janczykowski i inni.

Środowisko historyków sztuki Uniwersytetu Jagiellońskiego, rozwijając badania historyczne i myśl konserwatorską, współzawodniczyło o pierwszeństwo w koncepcjach ochrony i odnowy zabytków oraz w kształtowaniu jego instytucji, opierając się na tak wybitnych i zasłużonych dla ocalenia zabytków Krakowa indywidualnościach jak: Karol Estreicher, Lech Kalinowski, Jerzy Gadomski, Tadeusz Chrzanowski, Jan Ostrowski, Bogusław Krasnowolski, Andrzej Fischinger, Jerzy Kossowski, Zbigniew Beiersdorf, Barbara Kleszczyńska i inni.

Na rozwijanie myśli i praktyki konserwatorskiej zasadniczy wpływ mieli profesorowie i wykładowcy Akademii Sztuk Pięknych, którzy podnieśli konserwację do poziomu nauki, tak jak Zofia Medwecka, Władysław Zalewski, Ireneusz Płuska, Józef Nykiel, Magdalena Kalicińska i inni.

Nie można też nie docenić roli archeologów, odkrywców i badaczy najstarszych zabytków Krakowa, profesorów Kazimierza Radwańskiego i Andrzeja Żaki.

W 1951 roku powołano w Krakowie specjalną instytucję państwową – Pracownię Konserwacji Zabytków, początkowo jako zakład zależny od centrali działającej w Warszawie, a od 1960 roku jako samodzielny oddział. Jego zadaniem była działalność badawcza i dokumentacyjno-projektowa we wszystkich dziedzinach związanych z konserwacją i odnową obiektów zabytkowych oraz prace budowlano-konserwatorskie. W szczytowym okresie oddział krakowski, stworzony przez profesora Mariana Słoneckiego oraz dra Stefana Świszczowskiego zatrudniał 800 pracowników i miał największy wpływ zarówno na przygotowanie programu, jak i na realizację odnowy zabytków Krakowa.

Podjęte z początkiem lat 50. systematyczne prace dokumentacyjne (prowadzone także w Instytucie Historii Sztuki UJ) dały po kilku latach w miarę pełny obraz zasobu i stanu krakowskich zabytków, ujawniając ogrom zadań w ich ratowaniu i dysproporcję środków będących do dyspozycji miasta.

Momentem zwrotnym stał się Październik '56, który ożywił aktywność i odwagę krakowskich środowisk inteligenckich i przyniósł głębokie zmiany w ekipie miejskich włodarzy. Zaangażowanie dawnych działaczy socjalistycznych, którzy stanęli na czele władz miasta: Bolesława Drobnera, Lucjana Motyki (I sekretarzy Komitetu Wojewódzkiego partii) oraz Wiktora Bonieckiego i Zbigniewa Skolickiego (prezydentów miasta) umożliwiło podjęcie nowych inicjatyw w dziedzinie gromadzenia dodatkowych (poza dotacjami z budżetu centralnego) środków na koncie powołanego w 1955 roku Społecznego Funduszu Ochrony Zabytków, pochodzących początkowo z 5-groszowych dopłat do biletów tramwajowych oraz subwencji z utworzonej w 1957 roku gry liczbowej Lajkonik i innych źródeł.

Przyznanie Krakowowi od początku roku 1957 praw wojewódzkich stworzyło nowe warunki samodzielności inicjatyw i przedsięwzięć także w dziedzinie ochrony zabytków, pozwalające na pewne rozszerzenie ich zakresu (między innymi zakończenie remontu Sukiennic). Przede wszystkim jednak pozwoliło zdecydować o oddaniu wielu obiektów zabytkowych, dotychczas użytkowanych w sposób niszczący ich walory, instytucjom kultury i podjęciu przy tej okazji prac zabezpieczająco-remontowych. Na przykład Muzeum Historyczne m. Krakowa otrzymało do dyspozycji wielki obiekt w Rynku Głównym – Pałac pod Krzysztofory, dotąd użytkowany przez Centralę Rybną, Muzeum Archeologiczne – rozległy budynek po więzieniu św. Michała – dawny Dwór Tęczyńskich, Muzeum Etnograficzne gmach dawnego ratusza Kazimierza, Miejska Biblioteka Publiczna stary budynek pałacowy itp.

W 1958 roku władze centralne – na wniosek i odpowiednio do projektów przygotowanych przez krakowskie instytucje i środowiska nauki i kultury, a zainspirowane i uchwalone przez polityczne władze Krakowa – podjęły decyzje o przedsięwzięciach inwestycyjnych, organizacyjnych i naukowych związanych z 600-leciem Uniwersytetu Jagiellońskiego (Akademii Krakowskiej). Był to ogromny na ówczesne czasy wysiłek materialny, a także rozwinięcie kontaktów z nauką światową, szczególnie zachodnią. Równocześnie władze miejskie przygotowały własny program towarzyszący 600-leciu, w tym odnowy Rynku Głównego, jego nawierzchni i infrastruktury podziemnej i znajdujących się na nim budowli oraz, w nieznanej dotychczas skali, budowy materialnej bazy instytucji kultury, międzynarodowych festiwali artystycznych i ośrodka telewizyjnego.

Stało się wreszcie możliwe uzyskanie w 1961 roku w planie centralnym dużej, kilkuletniej dotacji na remont kamienic Starego Miasta (pod dobrze dla ówczesnej władzy brzmiącym tytułem: zabezpieczenie zasobów lokalowych w dzielnicy Stare Miasto w Krakowie), a w 1967 roku podjęcie uchwały Rady Narodowej m. Krakowa i Rady Ministrów PRL w sprawie kompleksowej odnowy zabudowy Starego Miasta, uznanej za problem ogólnonarodowy. Powołano też na tej fali oficjalny urząd zwany Dyrekcją Rewaloryzacji Zabytków Staromiejskich Krakowa działający (pod zmienionymi nazwami) do dziś w strukturze Urzędu Wojewody.

Wyrazem społecznego zaangażowania w ratowanie zabytków Krakowa była także w 1963 roku ogólnopolska konferencja konserwatorska, a materiały z niej oznaczały nowy krok w podejściu do problematyki zabytkowych ośrodków staromiejskich na przykładzie śródmieścia Krakowa. Ujawniła się przy tym siła inicjatywy i umiejętności przekonywania oraz talent medialny prof. Wiktora Zina.

W tym nowym, „popaździernikowym" okresie, oznaczającym znaczny postęp w rozumieniu potrzeb ochrony zabytków i w realnych pracach konserwatorskich (badawczych, dokumentacyjnych, restauracyjnych i remontowo-budowlanych) oprócz wspomnianych wcześniej działań odnowicielskich podjęto także prace przy obiektach zagrożonych katastrofą budowlaną – Kaplicy Myszkowskich kościoła Dominikanów, kopule barokowego kościoła Świętych Piotra i Pawła, zniszczonych w czasie pożaru hełmów wież kościoła Kamedułów na Bielanach, gotyckim budynku dawnego szpitala Scholarów przy placu Świętego Ducha. Rozpoczęto również kompleksowy remont zespołu zabytkowych kamienic przy Małym Rynku. Prace te, przy ogromnym niedostatku dobrej jakości materiałów, dostępnych tylko za dewizy oraz często słabych kwalifikacjach rzemieślniczych zespołów wykonawczych przyniosły efekt znaczący, ale ograniczony.

Równocześnie jednak podjęte centralnie i autorytarnie decyzje o nowym etapie rozwoju produkcji Huty im. Lenina do gigantycznej wielkości, między innymi ponad 7 milionów ton stali, oraz zbudowanej w podkrakowskiej Skawinie i szczególnie szkodliwej ekologicznie huty aluminium doprowadziły do znacznego zwiększenia zanieczyszczenia krakowskiego powietrza i wody, do granicy katastrofy ekologicznej w połowie lat 70., z niszczącymi skutkami wobec krakowskich zabytkowych

budowli i dzieł sztuki. Wyścig między charakterem miasta i wartością jego zabytków a przemysłem, komunikacją i prymitywnym ogrzewaniem domów, a do tego jeszcze polityczną dominacją technokratów u władzy, wydawał się przegrany przez miasto i jego społeczność.

Jednak nowa, po grudniowych wydarzeniach politycznych roku 1970, ekipa krakowskiego komitetu partii, kierowana przez Józefa Klasę, na fali ponownego ożywienia krakowskich środowisk inteligenckich i eksplozji inicjatyw mających charakter kompleksowy, podjęła próbę zasadniczych rozstrzygnięć w staraniach o lepsze funkcjonowanie krakowskiego organizmu miejskiego i zmniejszenie jego cywilizacyjnych zagrożeń.

Szczególnie powołana w 1971 roku jako organ doradczy Rady Miasta a później jego prezydenta, Społeczna Rada Naukowa Kraków 2000, kierowana najpierw przez profesora AGH Mariana Mięsowicza, a następnie, po przekształceniu się w organ krakowskiego Oddziału PAN, przez profesora Politechniki Witolda Cęckiewicza, opracowała niezależną, wydaną drukiem koncepcję rozwoju Krakowa jako narodowego i międzynarodowego ośrodka nauki, kultury i turystyki. Postulowała przy tym głęboką restrukturyzację krakowskiego przemysłu i ograniczenie jego szkodliwego oddziaływania na środowisko przyrodnicze i zabytki. Charakter obowiązującej uchwały Rady Miasta program ten przybrał w okresie wielkich przemian i wielkich nadziei lat 1980–1981 równocześnie z uchwałami o likwidacji produkcji surowcowej w Hucie Skawina i ograniczeniu szkodliwej emisji Huty im. Lenina.

Podobne w swej treści postulaty w sprawie ochrony i rewaloryzacji zabytków Krakowa znalazły się w memoriałach krakowskich ekologów, a także Towarzystwa Miłośników Historii i Zabytków Krakowa, Stowarzyszenia Architektów Polskich, Stowarzyszenia Historyków Sztuki, Towarzystwa Urbanistów Polskich i sekcji konserwatorskiej Związku Polskich Artystów Plastyków. Stowarzyszenia te złożyły prezydentowi Krakowa deklarację „pełnej gotowości do udzielenia pomocy w ramach reprezentowanych przez siebie kompetencji naukowych".

Jednak wcześniej, w atmosferze pierwszej połowy lat 70. ówczesnym władzom Krakowa tylko udało się uzyskać w 1974 roku najpierw uchwałę Biura Politycznego KC PZPR, a następnie rządu PRL, w których jest mowa o Krakowie jako największym pomniku kultury narodowej i o tym, że konieczność utrwalenia jego wartości i zachowania dla przyszłych pokoleń wymaga podjęcia odpowiednich prac renowacyjno-

-konserwatorskich. Jednak właściwa tamtemu okresowi, a pogłębiona przez początek długotrwałego kryzysu ekonomicznego, przewaga słów nad działaniami spowodowała, że poważniejsze inwestycje podjęte zostały wówczas jedynie w systemie komunikacyjnym miasta, w czym główną zasługę miał życzliwy Krakowowi wiceprzewodniczący centralnej Komisji Planowania Gospodarczego, a potem członek Rady Państwa, bezpartyjny, prof. Kazimierz Secomski.

Ale już w 1978 roku, głównie za sprawą zesłanego do Krakowa na krótko członka najwyższych elit partyjnych i rządowych, dra Kazimierza Barcikowskiego, stało się możliwe powołanie przez Ogólnopolski Komitet Frontu Jedności Narodu instytucji o historycznym dla uratowania miasta i jego zabytków znaczeniu – Społecznego Komitetu Odnowy Zabytków Krakowa, na którego czele stanął Przewodniczący Rady Państwa PRL, wybitny historyk, prof. Henryk Jabłoński.

Komitet ten, cieszący się od początku dużym prestiżem, skupił ponad stuosobowe grono kierowników życia politycznego i gospodarczego Polski, które miało w systemie scentralizowanej gospodarki niedoboru pomagać w uzyskiwaniu niezbędnych dla dzieła odnowy środków i materiałów. Do Komitetu weszli także liderzy kilku regionów Polski, które czuły szczególny związek z Krakowem i jego historią oraz próbowały pomóc w dziele jego odnowy. Przede wszystkim jednak do SKOZK zostało powołane około osiemdziesięcioosobowe grono specjalistów wszystkich dziedzin związanych z konserwacją i odnową zabytków – uczonych, praktyków, działaczy i dziennikarzy, którzy stanowili trwały, podlegający niewielkim w ciągu lat zmianom personalnym zespół obywatelski, związany postawą państwowej lojalności, a kształtujący program odnowy i atmosferę społecznej wobec niego życzliwości oraz pozyskiwania po temu odpowiednich środków.

SKOZK na swym pierwszym posiedzeniu w grudniu 1978 roku na Wawelu (który stał się miejscem najważniejszych spotkań w działalności Komitetu) przyjął swój program, powołał prezydium i komisje robocze oraz wystosował „Apel do Narodu". W apelu tym zwrócił się do społeczeństwa, organizacji, instytucji oraz Polonii zagranicą o „moralne i materialne wsparcie rewaloryzacji zabytków Krakowa, zahamowanie procesów zniszczenia substancji zabytkowej miasta i jej zachowanie dla przyszłych pokoleń".

Istotną częścią działalności członków SKOZK, jego prezydium i grona współpracowników stało się pozyskiwanie z różnych źródeł środ-

ków finansowych i pomocy materialnej, aby można było podjąć inicjatywy konserwatorskie w skali dającej szansę istotnego zahamowania procesów zniszczenia. Sporą część środków, zwłaszcza dewizowych, pozyskiwano z ofiarności pojedynczych osób z kraju i zagranicy, zapoczątkowanej przez akcje dwóch wybitnych artystów – Wiesława Ochmana i prof. Czesława Rzepińskiego. Organizowano także społeczne prace przy odnowie, w czym przez kilkadziesiąt lat wyróżniał się robotnik z Inowrocławia, członek SKOZK Czesław Roszak.

Jednakże rozwiązaniem jedynie skutecznym, pozwalającym na prowadzenie prac odnowicielskich na większą i mniejszą skalę, ale z reguły w około stu obiektach rocznie, było uzyskanie stałej dotacji z budżetu państwa. W 1985 roku inicjatywa w tej sprawie trzech działaczy państwowych najwyższego szczebla – Kazimierza Barcikowskiego, Henryka Jabłońskiego i Kazimierza Secomskiego wspartych przez spore grono posłów, przyniosła sejmową ustawę o Narodowym Funduszu Rewaloryzacji Zabytków Krakowa i uczynieniu Społecznego Komitetu Odnowy Zabytków Krakowa ciałem ustawowym, powoływanym przez przewodniczącego Rady Państwa PRL, a następnie prezydentów RP. Ustawa ta, skutecznie działająca do dziś, gwarantuje dziełu odnowy zabytków Krakowa podstawowe źródło z corocznie uchwalanego przez parlament budżetu a SKOZK czyni ciałem przybocznym głowy państwa, instytucją o dużym stopniu niezależności, działającą na zasadach bezinteresowności, skutecznie i na wysokim poziomie fachowym programującą proces odnowy, dzielącą społeczne nań środki i opiniującą rezultaty prac.

W 1978 roku zbiegły się też wydarzenia, które nadały sprawie odnowy zabytków Krakowa szczególną rangę narodową i ponadnarodową. W czerwcu tegoż roku afiliowana przy ONZ wielka międzynarodowa organizacja zajmująca się światowymi sprawami kultury i edukacji, UNESCO powołała swój Komitet Dziedzictwa Światowego, który utworzył Listę Światowego Dziedzictwa. Kilkuletnia aktywność polskiej dyplomacji wspierana przez pracę dokumentacyjną grona krakowskich działaczy kultury i władz miasta uzyskała sukces niezwykły: wpisanie na pierwszą Listę Światowego Dziedzictwa Kultury (liczącą zaledwie dwanaście pozycji) dwóch miejsc zabytkowych Polski – historycznego centrum Krakowa wraz z Wawelem i Kazimierzem oraz podkrakowskiej kopalni soli w Wieliczce.

A w październiku tegoż 1978 roku metropolita krakowski ks. kardynał Karol Wojtyła został powołany na Stolicę Piotrową, co uczyniło

Kraków przedmiotem stałego zainteresowania światowych mediów i polityków.

Wśród członków SKOZK w latach 1978–1989 zasiadał biskup Jan Pietraszko skierowany tam przez metropolitę Karola Wojtyłę[5].

Można powiedzieć, że potrzeba i waga troski państwa i społeczeństwa o dziedzictwo historyczne Krakowa budziły już powszechne zrozumienie, a ponowne od 1971 roku ożywienie krakowskich środowisk instytucji kultury i nauki wspomaganych, a nieraz inspirowanych i ośmielanych przez postawę ówczesnych władz politycznych osiągnęło apogeum.

Jednak doszła do tego także groźba ekologicznej katastrofy i nieodwracalnych zniszczeń zabytków, będąca skutkiem narzucanego przez rządy partyjnych technokratów rozwoju przemysłu surowcowego Krakowa i jego okolic, a także uruchomienie gigantycznej produkcji w nowo budowanej, a odległej o 70 kilometrów Hucie Katowice. I jakkolwiek już we wrześniu 1978 roku, na wielkiej naradzie w komitecie krakowskim partii, przygotowującej oficjalnie i bezpośrednio powołanie SKOZK, rozległy się pierwsze głosy, że wysiłek przy odnowie zabytków będzie nieskuteczny bez zahamowania szkodliwych ubocznych rezultatów produkcji surowcowej w Krakowie, to jednak technokratyczne myślenie władzy centralnej wzięło górę, a także wpływało na styl partyjnego nadzoru nad działalnością i konkretnymi decyzjami SKOZK, szczególnie zaś przedsiębiorstw pracujących na rzecz konserwacji i odnowy zabytków.

Zasadniczą zmianę w polityce władz Krakowa przyniosły wydarzenia sierpnia 1980 roku, powołanie ruchu „Solidarność" i zawarcie między nim a władzami centralnymi „porozumień sierpniowych" oraz wielkie, wolnościowe i demokratyczne ożywienie wszystkich środowisk, w tym tych, które rozumiały potrzebę radykalnych zmian w ochronie

[5] Ten sam biskup był członkiem powołanego także przez Ogólnopolski Komitet Frontu Jedności Narodu komitetu organizującego sprowadzenie do Katedry Wawelskiej prochów gen. Władysława Sikorskiego (planowane na rok 1983) i budowę jego sarkofagu. Sam ten Komitet został powołany po tym, kiedy kardynał Karol Wojtyła przysłał do redakcji „Gazety Krakowskiej" list datowany 24 listopada 1977 r. o następującej treści: „Potwierdzając odbiór listu z dnia 14 listopada br., uprzejmie wyjaśniam, że tak Kapituła Metropolitalna jak i Biskup Krakowski wyrazili zgodę na to, aby Prochy śp. Generała i Premiera Polski Władysława Sikorskiego, tego wielkiego Polaka, spoczęły w podziemiach Katedry Wawelskiej. Dlaczego ta sprawa nie jest załatwiona do tej pory, tego nie potrafię wyjaśnić. Z wyrazami szacunku. Ks. Karol Wojtyła".

środowiska naturalnego i w działalności na rzecz krakowskich zabytków, ich roli historycznej i kulturowej. Władze Krakowa przyjęły w tym czasie nową strategię rozwojową miasta, podjęły również, uznane przez ośrodki centralne, decyzje w sprawie likwidacji produkcji surowcowej w hucie Skawina i rygorystycznych kroków zmniejszających emisje Huty im. Lenina. Oznaczało to po raz pierwszy rzeczywiste zahamowanie wzrostu niszczących skutków działania krakowskiego przemysłu.

Wprowadzony 13 grudnia 1981 roku stan wojenny zamroził demokratyczne, wolnościowe ożywienie we wszystkich dziedzinach i środowiskach, jednakże nie oznaczał powrotu do partyjnego dyktatu w działalności SKOZK, a także nie zahamował jego prac ani świadczeń finansowych Narodowego Funduszu Rewaloryzacji.

Pod koniec stanu wojennego wzmogła się i upowszechniła we wszystkich środowiskach radykalna krytyka całego systemu społeczno-politycznego Polski, w tym także zasad i stanu działań w zakresie ochrony przyrody i zabytków Krakowa. Wystąpiły przy tym ostre przejawy frustracyjnej negacji wszystkiego i upowszechniły się akty obywatelskiego nieposłuszeństwa ale, co dla omawianej przez nas materii było najważniejsze, pokojowa, wynegocjowana przy Okrągłym Stole i zrealizowana w wolnych wyborach parlamentarnych, zmiana ustrojowa przyniosła głębokie przeobrażenia w instytucjach uczestniczących w procesie odnowy zabytków, ich programach i sposobach działania.

Pierwszy prezydent III Rzeczypospolitej Wojciech Jaruzelski powołał nowy skład Społecznego Komitetu, z którego odeszli przedstawiciele starego systemu politycznego, a znaleźli się w nim ludzie aktywni w niedawnej opozycji. Jednak trzon działaczy związanych od wielu lat z ideą i dziełem odnowy zabytków pozostał w znacznej części niezmieniony, zaś przewodnictwo SKOZK prezydent Rzeczypospolitej powierzył najpierw wybitnemu pisarzowi i futurologowi Stanisławowi Lemowi, a kiedy ten po kilkunastu miesiącach uznał się jednak za niekompetentnego w tej roli – powołał prof. Tadeusza Chrzanowskiego.

Była to decyzja o znaczeniu przełomowym. Tadeusz Chrzanowski, krakowianin z urodzenia, profesor historii sztuki na Katolickim Uniwersytecie Lubelskim, od dziesięcioleci pracujący w instytucjach zajmujących się badaniami naukowymi i praktyczną działalnością konserwatorską na terenie całej Polski, umysł nadzwyczaj szeroki, europejski, o trwałym poczuciu obywatelskiej odpowiedzialności, wielki talent pisarski ujawniany

przez lata na łamach „Tygodnika Powszechnego", człowiek wielkoduszny, okazał się mistrzem działań pozytywnych, promotorem głębokich zmian, które były zarazem kontynuacją dorobku SKOZK.

Przyjacielskie stosunki, które łączyły Tadeusza Chrzanowskiego z metropolitą krakowskim, kardynałem Franciszkiem Macharskim, pozwoliły profesorowi cieszyć się nie tylko ważną i pożyteczną opieką kurii metropolitarnej, ale także pozyskać jej zwierzchnika do podniesienia autorytetu SKOZK. Tadeusz Chrzanowski potrafił także dobrze spożytkować ogrom zapału swych najbliższych współpracowników, a wśród nich przyjaciela dra Mariana Korneckiego, wybitnego znawcę i odkrywcę – inwentaryzatora polskich zabytków oraz swego zastępcy, wybitnego historyka sztuki i długoletniego pracownika PKZ, dra Bogusława Krasnowolskiego, którego wkrótce doprowadził do habilitacji. Stworzyli oni, wraz z innymi, nowy program odnowy i nowe zasady działania SKOZK, w którym swoje miejsce znaleźli także ci jego dawni zawzięci krytycy, którzy nie ulegli pokusie frustracyjnego fundamentalizmu i negacji wszystkiego, co zrodziło się w PRL.

Przyjęty w październiku 1990 roku przez nowy skład SKOZK ideowy program i kierunki działania zmierzały do objęcia Krakowa „skuteczną ochroną ekologiczną i konserwatorską" i podjęcia w nim „procesu rehabilitacji i rewitalizacji środowiska naturalnego i kulturowego". Proces ten miał orientować się w treści na symboliczne wartości Krakowa jako pomnika światowego i narodowego dziedzictwa, w formie – na walory kompozycji urbanistyczno-krajobrazowej miasta, wypełnionej przez zespoły i obiekty zabytkowe, uzupełnionej przez architekturę współczesną i zieleń, a w funkcji – na ośrodek kultury, nauki i sztuki, centrum turystyki i ośrodek życia gospodarczego – wszystko to w skali krajowej i międzynarodowej.

Społeczny Komitet w tym procesie koncentrował się na historycznych, zabytkowych i kulturowych wartościach miasta i na jego międzynarodowej promocji, a w swych corocznych, konkretnych planach na odnowie zabytków, powstrzymywaniu procesu destrukcji, a w przypadkach zespołów najwyższej wartości zabytkowej – na ich rewaloryzacji. Należne miejsce w nowym programie odnowicielskim znalazły zabytki sztuki sakralnej, kościoły i klasztory oraz świadectwa historycznej przeszłości społeczności krakowskich Żydów i ich kultury.

Szczególną troską i konsekwentną pomocą finansową otaczał SKOZK zabytki Wawelu, których konserwacją i odnową kierował niepod-

legający kurateli konserwatora wojewódzkiego, powołany w 1989 roku, dyrektor Zamku Królewskiego na Wawelu, wybitny historyk sztuki, prof. Jan Ostrowski, wraz ze swymi zastępcami prof. Marcinem Fabiańskim i prof. Jerzym Petrusem, w przykładnej współpracy z długoletnim gospodarzem Katedry, ks. prałatem Januszem Bielańskim.

Prace odnowicielskie były powierzane, na zasadzie przetargów, wyspecjalizowanym przedsiębiorstwom, a funkcję inwestora spełniał nadal powołany już w 1974 roku i podległy władzy wojewódzkiej Zarząd Rewaloryzacji Zespołów Zabytkowych Krakowa, zaś stałą obsługę organizacyjno-prawną Społecznego Komitetu pełniło nadal niewielkie, ale nader sprawne i kompetentne biuro SKOZK, stanowiące od 1985 roku jednostkę budżetową, wchodzącą w skład Kancelarii Prezydenta RP.

W ten sposób została podtrzymana wytworzona w przeszłości, być może nawet bez świadomości jej skutków, zasada strukturalnego powiązania SKOZK z Kancelarią Prezydenta RP i urzędem wojewody, bez podobnego powiązania z władzami miasta i ich działaniami programowymi.

Stałe dotacje z przyprezydenckiego Narodowego Funduszu Rewaloryzacji Zabytków Krakowa – uchwalane corocznie przez parlament – pozwoliły nie tylko przeprowadzić do 1989 roku 90 kapitalnych remontów zabytków i blisko 900 remontów częściowych, lecz również dodać do nich nowe inicjatywy odnowicielskie (na ponad 100. obiektach rocznie), a zarazem podnieść jakość prac konserwatorskich. Sprzyjał temu bardziej kompetentny program działań i profesjonalny nadzór SKOZK, jak i konkurencja między przedsiębiorstwami konserwatorskimi, a przede wszystkim swobodny dostęp do najlepszej jakości narzędzi i materiałów oraz metod postępowania konserwatorskiego.

* * *

Istotny postęp w działalności odnowicielskiej w Krakowie, przy znacznym zwiększeniu przeznaczanych na to sum budżetowych oraz pobudzeniu zainteresowania władz centralnych, a także polskiej i międzynarodowej opinii publicznej historyczną i kulturalną rolą Krakowa, a przy tym podniesieniu prestiżu SKOZK, przyniosło dziesięć lat prezydentury Aleksandra Kwaśniewskiego (1995–2005). Był to zarazem okres, w którym A. Kwaśniewski dokonał prawdziwego podboju opinii różnych środowisk krakowian i zdobył szacunek krakowskich władz samorządowych.

A zaczynał od sytuacji bardzo dla siebie trudnej. W wyborach prezydenckich roku 1995 mieszkańcy Krakowskiego oddali na Aleksandra Kwaśniewskiego w pierwszej turze zaledwie 22 procent głosów, w drugiej zaś 33 procent. Tymczasem pokonany przez niego w skali ogólnopolskiej drugi kandydat, a poprzedni prezydent RP, Lech Wałęsa, zdobył w Krakowskiem większość, bo 67 procent. W 2000 roku, kiedy Aleksander Kwaśniewski odniósł wielkie zwycięstwo, zdobywając większość głosów już w pierwszej turze, w Krakowie uzyskał ich też wyraźnie najwięcej spośród wszystkich kandydatów, choć do bezwzględnej większości zabrakło kilku procent.

Jednakże Rada Miejska Krakowa po pierwszym wyborze Aleksandra Kwaśniewskiego na urząd prezydenta RP w 1995 roku, podjęła uchwałę uznającą go za *persona non grata* w tym mieście, a następnie usiłowała bojkotować jego częstą w Krakowie obecność. Był to zresztą przejaw zupełnej niepraworządności, naruszania porządku konstytucyjnego w stosunku do wyrażonej demokratycznie woli narodu, jeden z przejawów warcholstwa, którego skutkiem było rozbijanie obywatelskiego poczucia Polaków, podtrzymywanie jego ciągłej w tej mierze niedojrzałości. Szczególną rolę odgrywali przy tym dziennikarze i dziennikarki prześcigający się w lekceważeniu głowy państwa i w lansowaniu innych, fałszywych (i prawie zawsze chwilowych) autorytetów.

Ten ciąg poczynań przeciw rosnącemu autorytetowi i politycznej roli Aleksandra Kwaśniewskiego inicjował Jan Rokita, który już w czerwcu 1995 roku ogłosił w Krakowie Inicjatywę 3/4 stawiającą sobie za cel zmobilizowanie 75 procent głosów przeciw wyborowi Aleksandra Kwaśniewskiego. Nie dość, że zakończyło się to zupełnie inaczej, niż zamierzali animatorzy tej inicjatywy, to wkrótce potem Jan Rokita (i inni kandydaci prawicy) poniósł druzgocącą klęskę w wyborach na prezydenta Krakowa, którym odtąd na trzy (dotychczas) kadencje wybierany jest łączony w opinii publicznej z Aleksandrem Kwaśniewskim prof. Jacek Majchrowski. (Zresztą jego prawicowy poprzednik na tym stanowisku już w ostatnim okresie swej kadencji zrezygnował z bojkotu poczynań i obecności prezydenta RP). A Jan Rokita wycofał się z czynnego uprawiania polityki i z publicznego życia Krakowa.

Wiele było aren, na których prezydent Aleksander Kwaśniewski zdobywał w Krakowie coraz większe akceptację i poparcie, i to także poza sferą działalności międzynarodowej, dla której Kraków stanowił


Fot. © Michał Grychowski

„Dla społeczności Krakowa naturalną stała się obecność Aleksandra Kwaśniewskiego przy okazji podsumowywania najważniejszych etapów działalności odnowicielskiej, takich jak oddanie nowej nawierzchni dziedzińca wawelskiego".


Fot. © Michał Grychowski


Fot. © Michał Grychowski

„Społeczny Komitet Odnowy Zabytków Krakowa i Międzynarodowe Centrum Kultury zorganizowały pod patronatem prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego oraz z jego czynnym udziałem kilka sympozjów poświęconych głównie historycznemu dziedzictwu Krakowa i odnowie jego zabytków, a ich dorobek myślowy opublikowany został w wydawnictwach: *Dziedzictwo a rozwój. Doświadczenie Krakowa* (sesja w roku 1999); *Dziedzictwo: Kraków – Polska – Europa* (sesja w roku 2003) oraz *Europa wobec dziedzictwa. Modele mecenatu na rzecz ochrony dziedzictwa kulturowego* (sesja w roku 2005)".



Fot. © Michał Grychowski


Fot. © Michał Grychowski

„Wielką satysfakcję przyniosło Aleksandrowi Kwaśniewskiemu 12 grudnia 2005 roku, tuż przed przekazaniem urzędu prezydenta RP swemu następcy, plenarne posiedzenie Społecznego Komitetu Odnowy Zabytków, na którym podziękowanie za dziesięć lat patronowania odnowie krakowskich zabytków i krakowskiej kulturze wyraził przewodniczący SKOZK prof. Franciszek Ziejka, prezydent m. Krakowa prof. Jacek Majchrowski, rektor Uniwersytetu Jagiellońskiego prof. Karol Musioł, krakowski metropolita ks. kardynał Franciszek Macharski i dyrektor Zamku Królewskiego na Wawelu prof. Jan Ostrowski. Mówili w imieniu SKOZK, miasta i jego najszacowniejszych instytucji, tych właśnie, które przez dekadę były najważniejszymi beneficjentami Narodowego Funduszu Rewaloryzacji Zabytków Krakowa".



„Po dziesięciu latach prezydentury, nie będąc krakowianinem, wysłuchać tylu miłych słów, tu w Krakowie, za życia (...).
Podczas wielu spotkań z Ojcem Świętym w Krakowie, to oczywiste, ale także w Watykanie – temat Krakowa pojawiał się niezwykle często. Podczas jednej z wizyt w Watykanie towarzyszył mi długoletni przewodniczący Komitetu, pan profesor Tadeusz Chrzanowski, w innej wiceprzewodniczący SKOZK, minister Edward Szymański. Rozmawialiśmy wtedy z papieżem o odnowie Krakowa i Jan Paweł II, patrząc na nas przenikliwie, powiedział: »Dbajcie o to miasto, proszę«. Mówił to do mnie, ale mówił to do nas wszystkich. Mówił to do tych, którzy od lat zajmowali się Krakowem, zabytkami Krakowa. Ale także do tych, którzy przyjdą po nas. I pamiętajmy te słowa, pamiętajmy to wielkie oczekiwanie, to zadanie, moralny nakaz...”

tradycyjnie drugą po Warszawie scenę i na której Aleksander Kwaśniewski okazał się wielką postacią. Za teren szczególnej aktywności prezydenckiej obrał dwa pola: obchody 600-lecia odnowienia Uniwersytetu Jagiellońskiego, ale przede wszystkim sprawę odnowy zabytków Krakowa i podniesienia znaczenia historycznej roli tego miasta, a także jego roli współczesnej, zwłaszcza w życiu kulturalnym i w świadomości narodowej Polaków. Działo się to w sposób naturalny i wynikający z przykładnego wypełniania zadań prezydenta Rzeczypospolitej.

W obchodach 600-lecia odnowienia UJ patronat nad wydarzeniami i inicjatywami rocznicowymi sprawował Sejm RP. W szczególności podjął uchwałę, która przyniosła nowy – po obchodach w 1964 roku 600-lecia powstania Akademii Krakowskiej – skok w rozwoju bazy materialnej i międzynarodowej pozycji tej uczelni (podstawową sprawą stała się budowa trzeciego kampusu). Zaś prezydent RP ze szczególną gorliwością interesował się bieżącą realizacją zadań jubileuszowych i wygłosił główne w imieniu władz Rzeczypospolitej przemówienie programowe na posiedzeniu senatu UJ z udziałem władz i przedstawicieli społeczeństwa. (Charakterystyczne, że prymas Józef Glemp opuścił uroczystość, „aby zdążyć na pociąg"). Przed salą, w której odbywały się te wydarzenia, bojówka radykalnej młodzieży prawicowej usiłowała urządzić, zupełnie zresztą nieudaną i, jak się okazało, ostatnią, manifestację przeciw obecności prezydenta RP w Krakowie.

Patronat Aleksandra Kwaśniewskiego nad działalnością SKOZK był kontynuacją dotychczasowych działań przewodniczącego Rady Państwa PRL i prezydentów RP – Henryka Jabłońskiego, Wojciecha Jaruzelskiego i Lecha Wałęsy. Ciągłość tę podkreślała także obecność wysokich przedstawicieli Kancelarii Prezydenta RP w bieżących pracach prezydium SKOZK. Dobrym obyczajem stało się przy tym systematyczne uczestnictwo nie tylko przedstawiciela aktualnego najwyższego patrona Społecznego Komitetu, a był nim przez cały czas prezydentury Aleksandra Kwaśniewskiego podsekretarz stanu w Kancelarii Prezydenta RP, Edward Szymański, lecz i przedstawicieli kancelarii poprzedników aktualnego prezydenta: ministra Jerzego Breitkopfa, który kierował już kancelarią przewodniczącego Rady Państwa, prof. Henryka Jabłońskiego i Tadeusza Kociszewskiego podsekretarza stanu w Kancelarii Prezydenta RP Lecha Wałęsy. (Jest rzeczą godną zapamiętania że Rada m. Krakowa w maju 2004 roku przyznała ministrowi Edwardowi Szymańskiemu bardzo rzadkie

i prestiżowe wyróżnienie – Medal Cracoviae Merenti. Czynnikiem ciągłości i konsekwencji w codziennych działaniach SKOZK była również stabilność składu obsługującego Komitet biura, którym od roku 1985 przez ponad dwadzieścia lat kierował znany animator krakowskiej kultury, dyrektor Tadeusz Prokopiuk.

Środki Narodowego Funduszu Rewaloryzacji Zabytków Krakowa przekazywane na prace odnowicielskie, które w roku 1995 wyniosły 19,3 miliona złotych, już w 1996 roku osiągnęły 25 milionów złotych, w roku 1997 – 30 milionów złotych i z każdym rokiem wzrastały, aby w roku 2000 osiągnąć 39 milionów złotych. (Jednak wielkość 40 milionów przekroczyły dopiero za prezydentury prof. Lecha Kaczyńskiego w 2007 roku).

Dzięki nim już w roku 2003 liczba obiektów i zespołów zabytkowych poddanych kompleksowym pracom konserwatorskim zbliżyła się do 200, zaś remontom częściowym – do 1300.

W programie prezydenta miasta niezbędne prace konserwatorskie od 2004 do 2010 roku wymagały sfinansowania na łączną sumę ponad 440 milionów złotych, w tym połowę stanowiła dotacja z Narodowego Funduszu Rewaloryzacji, a połowę wpłaty od właścicieli i użytkowników obiektów zabytkowych oraz z budżetu miasta. Konieczne zaś zadania konserwatorskie sięgają następnych dziesięcioleci i będą się koncentrować nadal na zabytkach wzgórza wawelskiego; na historycznym centrum Krakowa w obrębie średniowiecznych fortyfikacji i dziewiętnastowiecznych Plant; na historycznym Kazimierzu z jego kościołami i klasztorami, bożnicami i cmentarzami; na terenach między średniowiecznymi murami a dziewiętnastowiecznym ciągiem zabytkowych fortyfikacji, z nader cennymi zabytkami doby autonomii galicyjskiej oraz o wiele starszymi zespołami Kleparza, Wesołej i Garbarów; na szczególnie zaniedbanych zabytkach Podgórza i miejskich cmentarzy; na odleglejszych od centrum, a setki lat liczących zabytkach Salwatora, Woli Justowskiej i Bielan, średniowiecznych opactwach Tyńca i Mogiły, podmiejskich zespołach pałacowych i dworskich; nad kopcami Krakusa, Wandy, Kościuszki i Piłsudskiego; wreszcie nad wielkiej wartości świadectwem bliższej przeszłości – centrum miasta Nowej Huty.

Naturalna dla społeczności Krakowa stała się obecność Aleksandra Kwaśniewskiego przy okazji podsumowywania najważniejszych etapów działalności odnowicielskiej, na przykład oddanie nowej nawierzchni dziedzińca wawelskiego czy zakończenia głównego etapu olbrzymich prac

konserwatorskich we wnętrzach kościoła Mariackiego. Ale jeszcze ważniejsze stały się jego wystąpienia programowe na licznych konferencjach i sympozjach naukowych poświęconych szeroko rozumianym sprawom dziedzictwa i rozwoju, związków w tej dziedzinie Krakowa, Polski i Europy oraz modelom mecenatu na rzecz dziedzictwa kulturowego rozumianego współcześnie.

Wielką siłę w spokojnej, choć wywołującej głęboką dyskusję w środowiskach zajmujących się ochroną historycznego dziedzictwa oraz wiązania go ze współczesnością i dziś przewidywaną przyszłością wielkich miast historycznych, odegrało Międzynarodowe Centrum Kultury. Powołane w 1991 roku w Krakowie, dzięki inicjatywie prof. Jacka Purchli historyka sztuki i ekonomisty i pod jego, trwającym już ponad dwadzieścia lat kierownictwem jest narodową instytucją skupiającą swą działalność na sprawach europejskiego dziedzictwa kulturowego i europejskiej tożsamości, na współczesnych problemach kultury i między innymi jej związkach z gospodarką. Umacnia zarazem polską obecność w europejskim dialogu i współpracy. Kształci także na najwyższym poziomie międzynarodową (zwłaszcza z Europy Środkowej) kadrę, przygotowaną do nowoczesnego zarządzania dziedzictwem.

Społeczny Komitet Odnowy Zabytków Krakowa i Międzynarodowe Centrum Kultury zorganizowały pod patronatem i z czynnym udziałem prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego kilka sympozjów poświęconych głównie historycznemu dziedzictwu Krakowa i odnowie jego zabytków, a ich dorobek myślowy został opublikowany w wydawnictwach pod charakterystycznymi tytułami: *Dziedzictwo a rozwój. Doświadczenie Krakowa*, (sesja odbyta w roku 1999); *Dziedzictwo: Kraków – Polska – Europa* (sesja odbyta w roku 2003) oraz *Europa wobec dziedzictwa. Modele mecenatu na rzecz ochrony dziedzictwa kulturowego* (sesja odbyta w roku 2005).

Na pierwszym z tych sympozjów, w roku 1999, prezydent RP przekazał znamienne tezy programowe:

> W chwili, kiedy prace nad odnową zabytków Krakowa, finansowane przez budżet centralny, osiągają poziom kulminacyjny, kiedy patrzymy na ich godny podziwu rezultat, musimy zadać sobie szczególnie istotne pytanie o stałą, systematyczną opiekę i zabiegi konserwatorskie ze strony właścicieli i użytkowników odnowionych obiektów. Tu z pewnością nie możemy zdać się tylko na poczucie odpowiedzialności ani zaufać prawom rynku. Konieczne jest regulujące działanie prawa miejskiego oraz dozór

> krytycznej i czujnej opinii publicznej. Kraków jest szczególnym miastem i jego władza samorządowa powinna stanowić szczególne przepisy miejskie, które chroniłyby zabytkowe budowle i zabytkową przestrzeń miejską przed dewastacją i barbarzyńską agresją, na przykład reklamy. Tego rodzaju publiczna ochrona dokonywać się musi, oczywiście, w zgodzie z podstawowymi prawami rynku i poszanowaniem prawa własności.

Na ostatnim z tych sympozjów, zamykając swą dziesięcioletnią kadencję, Aleksander Kwaśniewski mówił:

> Szlachetna potrzeba utrzymania świetności Krakowa to coś znacznie więcej niż troska o zabytki. To w istocie troska o stan polskich serc i umysłów. O naszą narodową tożsamość. O pamięć kulturowych, polskich i europejskich korzeni (…). Dziś – po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej – piękno i atmosfera Krakowa wzbudza nową falę fascynacji. Musimy więc dołożyć wszelkich starań – wraz z lokalnymi władzami i organizacjami – aby stan zabytków i aktywność krakowskich instytucji kultury odpowiadały najważniejszym, światowym standardom.

W tym ostatnim wystąpieniu oficjalnym w Krakowie prezydent Rzeczypospolitej podtrzymał również wiele swych poprzednich idei i uwag, sugerujących władzom miejskim i społeczności Krakowa kierunki działania i myślenia:

> Polityka władz Krakowa powinna sprzyjać zachowaniu historycznej atmosfery i kształtu miejskich przestrzeni, wnętrz i panoram, chronić zabytki przed komercją czy agresją reklamy, zapewniać właściwe udostępnianie dziedzictwa rzeszom przybyszów, a wszystko to z uwzględnieniem dobrych warunków życia i pracy mieszkańców (…). Nie ulega wątpliwości, że historyczny charakter Krakowa nie może być przeszkodą w jego rozwoju i rozbudowie. Rzecz tylko w tym, aby współczesna infrastruktura w udany sposób współgrała z historyczną substancją. To ostatnie wyzwanie stanowi zresztą znakomity punkt wyjścia do snucia śmiałych idei urbanistycznych, socjalnych i ekologicznych. W inicjatywach i działaniach służących Krakowowi, niezbędne jest uznanie nadrzędności dobra wspólnego.

Podobnie twórczy charakter miały również niektóre posiedzenia plenarne SKOZK z udziałem prezydenta RP, odbywane w salach wawelskich czy sali Rady Miasta. Między innymi na nich prezydent Krakowa, prof. Jacek Majchrowski ogłaszał wspomniany wyżej wielki program prac konserwatorskich w Krakowie na lata 2004–2010, w zasadniczych

wymiarach, dzięki współpracy ze Społecznym Komitetem Odnowy Zabytków już zrealizowany i pomyślnie dziś kontynuowany.

Warto też pamiętać, że to podczas któregoś ze wspomnianych sympozjów, w roku 1999, prof. Stanisław Juchnowicz, jeden z najbliższych współpracowników Tadeusza Ptaszyckiego, głównego projektanta Nowej Huty, podniósł sprawę niechcianego dziedzictwa – Nowej Huty właśnie, która dziś jest znowu przedmiotem podziwu dla jakości tego olbrzymiego projektu i jego realizacji, przeżywa renesans międzynarodowego zainteresowania i staje się przedmiotem śmiałych planów restrukturyzacyjnych, które spowodują powstanie na terenie dawnego molocha hutniczego nowoczesnego, sprzyjającego człowiekowi założenia urbanistycznego.

W sposób zupełnie przykładny – bez naruszenia niezbędnej ciągłości działania SKOZK – została też pod koniec kadencji prezydenckiej Aleksandra Kwaśniewskiego przeprowadzona zmiana na stanowisku przewodniczącego SKOZK, które z niezwykłym pożytkiem dla sprawy i powszechnym uznaniem przez kilkanaście lat sprawował prof. Tadeusz Chrzanowski. Czując ciężar lat życia i narastające kłopoty zdrowotne, poprosił o zwolnienie go z tej funkcji. Przyjął za zupełnie naturalną i godną poparcia propozycję prezydenta RP, aby na tym stanowisku zastąpił go człowiek o uznanym nie tylko w Krakowie autorytecie intelektualnym i talencie organizacyjnym, rektor Uniwersytetu Jagiellońskiego, Franciszek Ziejka, który właśnie kończył swą drugą kadencję, poprzedzoną dwoma kadencjami prorektorskimi, czyli mający dwunastoletnie doświadczenie w kierowaniu uczelnią w Polsce nie tylko najstarszą, ale i najwyżej notowaną. Profesor Tadeusz Chrzanowski został zaś przez prezydenta RP powołany do funkcji honorowego przewodniczącego SKOZK i cieszył się tą godnością jeszcze przez kilkanaście miesięcy swego życia.

Zapewne chwilę wielkiej satysfakcji przyniosło Aleksandrowi Kwaśniewskiemu 12 grudnia 2005 roku, tuż przed przekazaniem urzędu prezydenta RP swemu następcy, plenarne posiedzenie Społecznego Komitetu Odnowy Zabytków, na którym podziękowanie za dziesięć lat patronowania odnowie krakowskich zabytków i krakowskiej kulturze wyraził przewodniczący SKOZK, prof. Franciszek Ziejka, prezydent Krakowa, prof. Jacek Majchrowski, rektor Uniwersytetu Jagiellońskiego, prof. Karol Musioł, krakowski metropolita, ks. kardynał Franciszek Macharski i dyrektor Zamku Królewskiego na Wawelu, prof. Jan Ostrowski. Mówili w imieniu SKOZK, miasta i jego najszacowniejszych instytucji, tych właśnie, które

przez dziesięciolecie były najważniejszymi beneficjentami Narodowego Funduszu Rewaloryzacji Zabytków Krakowa.

Odpowiadając i dziękując, wzruszony Aleksander Kwaśniewski rozpoczął: „Po dziesięciu latach prezydentury, nie będąc krakowianinem, wysłuchać tylu miłych słów tu w Krakowie, za życia…". I wspomniał o przyszłości: „Myślę, że to będzie też czas wielkiego, wzmożonego zainteresowania Krakowem. Mam nadzieję, że SKOZK, a także budżet państwa wyjdzie tej naturalnej potrzebie naprzeciw". A potem sięgnął po niezwykły argument: „podczas wielu spotkań z Ojcem Świętym w Krakowie, to oczywiste, ale także w Watykanie – temat Krakowa pojawiał się niezwykle często. Podczas jednej z wizyt w Watykanie towarzyszył mi długoletni przewodniczący Komitetu, pan profesor Tadeusz Chrzanowski, w innej wiceprzewodniczący SKOZK, minister Edward Szymański. Rozmawialiśmy wtedy z papieżem o odnowie Krakowa i Jan Paweł II, patrząc na nas przenikliwie, powiedział: »Dbajcie o to miasto, proszę«. Mówił to do mnie, ale mówił to do nas wszystkich. Mówił to do tych, którzy od lat zajmowali się Krakowem (…). Ale także do tych, którzy przyjdą po nas. I pamiętajmy te słowa, (…) to wielkie oczekiwanie, to zadanie, moralny nakaz (…)".

* * *

Aleksander Kwaśniewski, kończąc trwającą dwie kadencje prezydenturę, mógł mieć poczucie, że i to swoje zadanie wypełnił godnie i przykładnie. Proces odnowy zabytków Krakowa – tej polskiej skarbnicy historii i przez wieki żywego centrum polskiej i europejskiej kultury, ogniska narodowej tożsamości Polaków, osiągnął apogeum. I to zarówno w sferze wiedzy i społecznej świadomości, jak i w wymiarze materialnym.

Notki zawodowe autorów

Dr Ireneusz Bil, ekonomista, specjalista w zakresie spraw bezpieczeństwa, absolwent Szkoły Głównej Handlowej i Studium Bezpieczeństwa Narodowego przy UW; dyrektor Fundacji Aleksandra Kwaśniewskiego Amicus Europae, Sekretarz generalny Europejskiej Rady Pojednania i Tolerancji (ECTR); adiunkt w Instytucie Gospodarki Światowej SGH.

Prof. dr hab. Janusz Czapiński, psycholog społeczny, profesor Uniwersytetu Warszawskiego i prorektor Wyższej Szkoły Finansów i Zarządzania w Warszawie. Kierownik wieloletniego projektu badań nad jakością życia Polaków pt. „Diagnoza Społeczna".

Prof. dr hab. Katarzyna Duczkowska-Małysz, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie; kierownik katedry Rozwoju Obszarów Wiejskich; doradca prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego ds. polityki rolnej.

Prof. dr hab. Kazimierz Działocha, prawnik konstytucjonalista; sędzia Trybunału Konstytucyjnego w stanie spoczynku; Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania w Warszawie, Wydział Prawa i Administracji.

Prof. dr hab. Genowefa Grabowska, prawnik, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego – kierownik Katedry Prawa Międzynarodowego i Europejskiego; senator w latach 2001–2004, posłanka do parlamentu Europejskiego w latach 2004–2009.

Prof. dr hab. Stanisław Gebethner, prawnik, politolog, Uniwersytet Warszawski; uczestnik obrad Okrągłego Stołu, członek Trybunału Stanu w latach 1993–1997; członek i wiceprzewodniczący Rady Legislacyjnej w latach 1994–2006.

Prof. dr hab. Danuta Hübner, ekonomistka (Szkoła Główna Handlowa); pierwsza polska komisarz w Unii Europejskiej; posłanka do Parlamentu Europejskiego VII i VIII kadencji.

Dr Sylwia Jarosz-Żukowska, Uniwersytet Wrocławski, Wydział Prawa i Administracji.

Prof. dr hab. Jerzy Jaskiernia, prawnik, poseł na Sejm I, II, III i IV kadencji; nauczyciel akademicki na Uniwersytecie im. Jana Kochanowskiego w Kielcach.

Ryszard Kalisz, prawnik, adwokat, poseł na Sejm IV, V, VI i VII kadencji; pełniący obowiązki Szefa Kancelarii Prezydenta RP (1998–2000), Minister spraw wewnętrznych i administracji (2004–2005), szef sztabu wyborczego w kampanii prezydenckiej w 2000 r.

Prof. dr hab. Jerzy Kornaś, politolog, Kierownik Katedry Nauk Politycznych na Uniwersytecie Ekonomicznym w Krakowie.

Dr Andrzej Kurz, Przewodniczący Stowarzyszenia „Kuźnica" w Krakowie; członek, a następnie zastępca przewodniczącego Społecznego Komitetu Odnowy Zabytków Krakowa w latach 1978–2001.

Prof. dr hab. Ewa Łętowska, prawnik; członek PAN, PAU, sędzia Trybunału Konstytucyjnego w stanie spoczynku, Rzecznik Praw Obywatelskich (1988–1992).

Prof. dr hab. Aleksander Łuczak, historyk, uczestnik rozmów Okrągłego Stołu, nauczyciel akademicki na Uniwersytecie Warszawskim; poseł na Sejm I, II i III kadencji; członek i wiceprzewodniczący Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji.

Prof. zw. dr hab. Jacek Majchrowski, prawnik, historyk doktryn politycznych i prawnych, Uniwersytet Jagielloński, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego. Wojewoda krakowski (1996–1997), sędzia Trybunału Stanu (2001–2011). Od 2002 roku prezydent m. Krakowa. Wiceprezes Związku Miast Polskich (od 2011), *doktor honoris causa* Uniwersytetu Bordeaux i Uniwersytetu Pedagogicznego w Krakowie. Członek elitarnego Associazione degli Storici Europei.

Andrzej Majkowski, absolwent Wydziału Geografii Uniwersytetu Warszawskiego, dyplomata, działacz międzynarodowego ruchu olimpijskiego; podsekretarz stanu w Kancelarii Prezydenta odpowiedzialny za sprawy międzynarodowe. Prezes Zarządu Fundacji Aleksandra Kwaśniewskiego Amicus Europae.

Prof. nadzw. dr hab. Ryszard Mojak, prawnik konstytucjonalista; nauczyciel akademicki na Uniwersytecie im. Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie.

Prof. dr hab. Witold Orłowski, profesor nauk ekonomicznych, specjalizuje się w problematyce transformacji gospodarczej i integracji europejskiej krajów Europy Środkowej i Wschodniej. Jest dyrektorem Szkoły Biznesu Politechniki Warszawskiej, współzałożycielem Niezależnego Ośrodka Badań Ekonomicznych NOBE i głównym doradcą ekonomicznym w PricewaterhouseCoopers. W latach 2001–2005 był doradcą ekonomicznym Prezydenta RP.

Prof. dr hab. Bogusław Pacek, ukończył studia filologiczne na Uniwersytecie Gdańskim, następnie pracownik naukowy tej uczelni; po powołaniu do Szkoły Oficerów Rezerwy podjął zawodową służbę wojskową. Specjalista w zakresie bezpieczeństwa i nauk wojskowych; zastępca dowódcy operacji wojskowej Unii Europejskiej w Czadzie, były rektor Akademii Obrony Narodowej; generał dywizji Wojska Polskiego w stanie spoczynku.

Prof. dr hab. Longin Pastusiak, politolog, amerykanista; poseł na Sejm I, II i III Kadencji, w latach 2001–2005 senator V kadencji – Marszałek Senatu. Obecnie: Akademia Finansów i Biznesu Vistula w Warszawie.

Dr Przemysław Potocki, politolog; Centrum im. Ignacego Daszyńskiego, Warszawa, adiunkt w Almamer WSE w Warszawie.

Prof. dr hab. Adam Daniel Rotfeld, prawnik, politolog, dyplomata. W latach 1989–2002 dyrektor Międzynarodowego Instytutu Badań nad Pokojem w Sztokholmie (SIPRI); Członek Rady Konsultacyjnej Sekretarza Generalnego ONZ ds. Rozbrojenia (2006–2011); Członek Grupy Ekspertów do przygotowania Koncepcji Strategicznej „NATO 2020"; współprzewodniczący Polsko-Rosyjskiej Grupy do Spraw Trudnych (od 2008 r. do dziś); profesor Uniwersytetu Warszawskiego, Wydział Artes Liberales.

Prof. dr hab. Andrzej Szmyt, prawnik; kierownik Katedry Prawa Konstytucyjnego i Instytucji Politycznych na Uniwersytecie Gdańskim.

Prof. nadzw. dr hab. Zenon Trejnis, politolog, Wojskowa Akademia Techniczna i Papieski Wydział Teologiczny w Warszawie.

Prof. dr hab. Janusz Trzciński, prawnik konstytucjonalista; poseł na Sejm X kadencji; sędzia Trybunału Konstytucyjnego w stanie spoczynku, w latach 2002–2004 przewodniczący Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów; były prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Prof. nadzw. dr hab. Danuta Waniek, prawnik, politolog, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego; posłanka na Sejm I, II i III kadencji.

Prof. dr hab. Jan Widacki, prawnik, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego; wiceminister spraw wewnętrznych (1990–1992), ambasador RP w Wilnie (1992–1996), poseł na Sejm VI kadencji (2007––2011).

Spis treści

Od redaktorów (*Danuta Waniek, Krzysztof Janik*) 5

Część I. Państwo, konstytucja

Jerzy Kornaś
Polskie modernizacje ustrojowe z perspektywy współczesnej 11

Aleksander Łuczak
Okrągły Stół – historia z konsekwencjami 37

Ryszard Mojak
Wybrane problemy prawnoustrojowego modelu polskiej prezydentury 75

Janusz Trzciński
Kształtowanie się kognicji sądów administracyjnych od 1980 do 2013 roku 101

Jacek M. Majchrowski
W poszukiwaniu nowego modelu parlamentaryzmu – Krajowa Rada Narodowa 113

Kazimierz Działocha, Sylwia Jarosz-Żukowska
Rola Senatu w wykonywaniu orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego 127

Zenon Trejnis
Konstytucyjne zasady cywilnej i demokratycznej kontroli nad armią w Rzeczypospolitej Polskiej 151

Ewa Łętowska
Konstytucja czasu tranzycji – szansa i pech..... 177

Ryszard Kalisz
Kilka uwag o koncepcji nowego systemu prokuratury, oskarżenia publicznego i procesu karnego 193

Andrzej Szmyt
O potrzebie sejmowej Komisji Konstytucyjnej..... 207

Stanisław Gebethner
Mit jedynki, czyli posłowie wybierani z miejsc tzw. biorących („mandatowych") 233

Bogusław Pacek
Prezydentura Aleksandra Kwaśniewskiego a przemiany w kształtowaniu bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej 239

Danuta Waniek
Konstytucyjna zasada społecznej gospodarki rynkowej w procesie zmian ustrojowych (1989–2014)..... 253

Część II. Aktywność międzynarodowa

Jerzy Jaskiernia
Aleksandra Kwaśniewskiego prointegracyjna wizja polskiej racji stanu i efekty jej realizacji..... 279

Witold M. Orłowski
Polska w Unii Europejskiej: trudna droga, niełatwe wybory..... 297

Danuta Hübner
Jesteśmy w Unii Europejskiej: uwarunkowania współpracy..... 313

Genowefa Grabowska
Idea pomocy w prawie i praktyce Unii Europejskiej..... 323

Longin Pastusiak
Spotkania prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego z prezydentami Stanów Zjednoczonych Billem Clintonem i George'em W. Bushem 349

Adam Daniel Rotfeld
Strategiczny wybór Rosji 385

Jan Widacki
Litwa – nasza „bliska zagranica"? 425

Andrzej Majkowski, Ireneusz Bil
Działalność międzynarodowa Prezydenta RP Aleksandra Kwaśniewskiego w latach 1996–2005 443

Część III. Społeczeństwo

Janusz Czapiński
Co nam się udało, a co nie – droga Polaków do sukcesu życiowego w III RP 487

Katarzyna Duczkowska-Małysz
Polska wiejska – wsi, rolnictwa i społeczności lokalnych droga do Europy 517

Przemysław Potocki
Jolanta Kwaśniewska jako Pierwsza Dama w latach 1995–2005: aspekty wizerunkowe 539

Andrzej Kurz
Polityczne uwarunkowania odnowy krakowskich zabytków i prezydentura Aleksandra Kwaśniewskiego 559

Notki zawodowe autorów 583

Redakcja merytoryczna: Danuta Waniek, Krzysztof Janik

Zdjęcie na okładce: Bartek Syta
Projekt okładki: Paulina Niebieszczańska

Foto galeria: Michał Grychowski

Oprawa twarda
ISBN 978-83-940645-0-1 (tom 1)
ISBN 978-83-940645-1-8 (tom 2)

Oprawa miękka
ISBN978-83-940645-2-5 (tom 1)
ISBN 978-83-940645-3-2 (tom 2)

©Copyright by: Autorzy & Fundacja Aleksandra Kwaśniewskiego *Amicus Europae*

Żadna część tej publikacji nie może być powielana ani magazynowana
w sposób umożliwiający ponowne wykorzystanie,
ani też rozpowszechniana w jakiejkolwiek formie
za pomocą środków elektronicznych, mechanicznych, kopiujących,
nagrywających i innych, bez uprzedniej pisemnej zgody właściciela praw autorskich.

Na zlecenie:
Fundacji *Amicus Europae*

Prace redakcyjne i przygotowanie plików do druku OW AFM:

Redaktor prowadzący: Halina Baszak-Jaroń, współpraca Alicja Wargacka
Adiustacja: Kamila Zimnicka-Warchoł, Anna Siedlik
Korekta: Autorzy i zespół OW AFM
Layout, koncepcja i realizacja: Oleg Aleksejczuk

Druk i oprawa: Drukarnia TOKAWI
Warszawa 2014

Wydawca:
Vi-Press Joanna Świerczyńska
Warszawa 2014

DROGA KU ZMIANOM



ALEKSANDER KWAŚNIEWSKI

Urodził się 15 listopada 1954 roku w Białogardzie. Absolwent Uniwersytetu Gdańskiego. Działacz ruchu studenckiego i sportowego. Przewodniczący PKOL (1988–1991).

Uczestnik obrad Okrągłego Stołu po stronie rządowej, współtwórca Socjaldemokracji Rzeczypospolitej Polskiej i pierwszy jej przewodniczący. Współorganizator Sojuszu Lewicy Demokratycznej. W latach 1991–1995 sprawował mandat posła na Sejm I i II kadencji oraz pełnił funkcję przewodniczącego Klubu Parlamentarnego SLD.

Zwycięzca wyborów prezydenckich w 1995 roku i w 2000 roku (53,9% głosów w pierwszej turze). Zaprzysiężony 23 grudnia 1995 roku jako Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej.

Przewodniczył kampanii referendalnej na rzecz przyjęcia Konstytucji III Rzeczypospolitej Polskiej, którą współtworzył jako przewodniczący Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego i podpisał jako Prezydent RP 16 lipca 1997 roku.

Brał aktywny udział w działaniach na rzecz przyjęcia Polski do NATO. 26 lutego 1999 roku podpisał dokumenty ratyfikujące polskie członkostwo w Sojuszu. Aktywnie działał na rzecz dalszego poszerzenia NATO (szczyt w Pradze 2002) i kontynuowania polityki „otwartych drzwi".

Wielki zwolennik przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. Inicjator i aktywny uczestnik kampanii proeuropejskiej poprzedzającej ogólnokrajowe referendum, w którym 77 procent głosujących Polaków opowiedziało się za przystąpieniem Polski do UE (czerwiec 2003).

Orędownik pojednania między narodami i współpracy regionalnej w Europie Środkowej i Wschodniej. Adwokat zbliżenia Ukrainy z Unią Europejską, przewodniczył międzynarodowej misji mediacyjnej podczas pomarańczowej rewolucji w Kijowie (2004).

Po zakończeniu prezydentury m.in. Honorowy Profesor w Programie Globalnego Przywództwa na Uniwersytecie Georgetown, członek Rady Powierniczej Międzynarodowej Grupy Kryzysowej (ICG), członek Rady Atlantyckiej Stanów Zjednoczonych, Fundator i Przewodniczący Rady Fundacji *Amicus Europae*. Przewodniczący Jałtańskiej Strategii Europejskiej na Ukrainie (YES) i współzałożyciel Europejskiej Rady ds. Tolerancji i Pojednania (ECTR). Do listopada 2013 roku wraz z Patem Coxem współkierował misją Parlamentu Europejskiego ds. monitorowania procesów karnych przeciwko więźniom politycznym na Ukrainie.

KSIĘGA JUBILEUSZOWA
W SZEŚĆDZIESIĄTĄ ROCZNICĘ URODZIN
PREZYDENTA ALEKSANDRA KWAŚNIEWSKIEGO