

Paweł Chmielnicki  
Dobrochna Minich

# GORZKI SMAK KIEŁBASY WYBORCZEJ

Obietnice wyborcze  
i ich realizacja ustawami  
w latach 2015–2016

Paweł Chmielnicki  
Dobrochna Minich

# GORZKI SMAK KIEŁBASY WYBORCZEJ

Obietnice wyborcze  
i ich realizacja ustawami  
w latach 2015–2016

Zamów książkę w księgarni internetowej

**proinfo.pl**  
księgarnia internetowa

*Stan prawny na 1 czerwca 2019 r.*

Wydanie publikacji zostało dofinansowane  
przez Uczelnię Łazarskiego – Wydział Prawa i Administracji

Recenzenci

*Prof. dr hab. Józef M. Fiszer*

*Prof. dr hab. Michał Jaskólski*

Wydawca

*Małgorzata Stańczak*

Redaktor prowadzący

*Joanna Tchorek*

Opracowanie redakcyjne

*Sylwia Wiśniewska*

Łamanie

*Fotoedytor*

Poszczególne rozdziały napisali:

Paweł Chmielnicki – rozdz. II–XII

Dobrochna Minich – rozdz. I

Paweł Chmielnicki i Dobrochna Minich – „*Kiełbasa wyborcza*” a dobro wspólne;  
rozdz. XIII; *W kierunku diagnozy*

© Copyright by

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2019

ISBN 978-83-8160-914-2

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: [ksiazki@wolterskluwer.pl](mailto:ksiazki@wolterskluwer.pl)

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

księgarnia internetowa [www.profinfo.pl](http://www.profinfo.pl)

# SPIS TREŚCI

„Kielbasa wyborcza” a dobro wspólne .....	11
---	----

## Rozdział I

<b>Od władzy rozumianej jako panowanie ku władzy traktowanej jako forma gry .....</b>	<b>31</b>
1. Zjawisko władzy .....	31
2. Władza a polityka .....	35
3. Legitymizacja władzy .....	41
4. Ewolucja władzy i polityki – droga ku ponowoczesności ....	45
5. Ponowoczesność – obawy oraz zagrożenia dla władzy i polityki .....	50
6. Gra polityczna a ideologie .....	58

## Rozdział II

<b>Grubo po podwieczorku</b>	
<b>Oferta Platformy Obywatelskiej na trzecią kadencję .....</b>	<b>63</b>
1. Wyzwania dla nowej Prezes Rady Ministrów .....	63
2. Stosunki międzynarodowe – niefortunny początek .....	67
3. Polityka fiskalna – „przyśpieszenie” pozorne? .....	71
4. Wsparcie rodzin .....	78
5. Główny problem: zaopatrzenie emerytalne .....	90
6. Ochrona zdrowia .....	109
7. Opieka nad niepełnosprawnymi .....	119
8. Edukacja .....	125
9. Rynek pracy .....	127
10. Bezpieczeństwo energetyczne .....	132
11. Ocena oferty zawartej w <i>exposé</i> Ewy Kopacz .....	135

**Rozdział III****Strach przed totalną jatką**

<b>Rząd Ewy Kopacz wobec problemów górnictwa</b> .....	140
1. Znaczenie Górnego Śląska w kampanii wyborczej .....	140
2. Sytuacja w górnictwie na przełomie lat 2014–2015 .....	143
3. Plany restrukturyzacji Kompanii Węglowej SA .....	148
4. Konfrontacja rządu Ewy Kopacz z górnictwymi związkami zawodowymi .....	152
5. Rezultaty finansowe i polityczne .....	163
6. Sytuacja w górnictwie po wyborach parlamentarnych w 2015 r. ....	172

**Rozdział IV****Efekt szoku powyborczego****Reakcja koalicji rządowej na kryzys spowodowany zmianą**

<b>kursu franka szwajcarskiego</b> .....	180
1. Skutki decyzji Szwajcarskiego Banku Narodowego .....	180
2. Pierwsze reakcje koalicji rządowej .....	186
3. „Frankowicze” jako elektorat .....	189
4. Problem „frankowiczów” jako przedmiot prezydenckiej kampanii wyborczej .....	196
5. Pierwsza ustawa „restrukturyzacyjna” .....	202
6. Interwencja Senatu i druga ustawa „restrukturyzacyjna” ....	209
7. Sprawa „frankowiczów” po wyborach parlamentarnych w 2015 r. ....	219

**Rozdział V****Wyciskanie brukselki****Inicjatywy legislacyjne „mniejszego koalicjanta” w sprawie**

<b>systemu ubezpieczeń społecznych</b> .....	225
1. Dalsze przedsięwzięcia legislacyjne w sprawie składek na ubezpieczenie zdrowotne rolników .....	225
2. Problemy Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w 2015 r. a sytuacja rolnictwa w Polsce .....	228
3. Pierwsze propozycje legislacyjne niwelujące skutki podwyższenia wieku emerytalnego .....	242

4. Inicjatywy ustawodawcze Sojuszu Lewicy Demokratycznej i Polskiego Stronnictwa Ludowego .....	252
5. Ostatnie posunięcia legislacyjne koalicji PO-PSL w sprawie zaopatrzenia emerytalnego .....	261

## Rozdział VI

### Tysiąc plus

„Superbecikowe” Ewy Kopacz .....	268
1. Inicjatywa „złotówka za złotówkę” .....	268
2. Ustawa z 24.07.2015 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych .....	273
3. Dalsze inicjatywy legislacyjne dotyczące wsparcia rodzin ...	279
4. Prawo w walce z „podziemiem adopcyjnym” .....	284
5. Ustawa o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi .....	287
6. Inne inicjatywy legislacyjne w sprawie ułatwienia dostępu do mieszkań .....	294

## Rozdział VII

### *In vitro veritas*

<b>Koalicja PO-PSL wobec kwestii światopoglądowych</b> .....	298
1. Problem regulacji procedury <i>in vitro</i> przed 2015 r. ....	298
2. Debata nad projektami ustaw o procedurze <i>in vitro</i> .....	302
3. Finansowanie szczepień ochronnych .....	315
4. Dalsze inicjatywy legislacyjne w sprawie finansowania świadczeń zdrowotnych .....	318
5. Przedsięwzięcia ustawodawcze w sprawie osób niepełnosprawnych .....	326
6. Czy ustawa o <i>in vitro</i> stała się przełomem ideologicznym dla Platformy Obywatelskiej? .....	333

## Rozdział VIII

### Za zdrowiem i za życiem

<b>Realizacja deklaracji Prawa i Sprawiedliwości w sprawie opieki zdrowotnej</b> .....	336
1. Likwidacja NFZ jako główna zmiana w systemie opieki zdrowotnej .....	336

2. Racjonalizacja inwestycji .....	341
3. Finansowanie świadczeń opieki zdrowotnej .....	348
4. Program „75+” .....	353
5. Program „Za życiem” .....	359
6. Rezygnacja z likwidacji NFZ .....	364

## **Rozdział IX**

### **Pięćset plus**

<b>Najsłynniejsza obietnica wyborcza w dziejach III RP .....</b>	<b>367</b>
1. Geneza programu „500+” .....	367
2. Spory na tle rozwiązań ustawy o pomocy państwa w wychowaniu dzieci .....	371
3. Konsekwencje „ustawy 500+” .....	381
4. Problem osiągnięcia głównych celów programu „500+” .....	392
5. Rząd Beaty Szydło wobec problemów osób niepełnosprawnych .....	398
6. Ustawa przeciwko umieszczaniu dziecka w pieczy zastępczej z powodów ekonomicznych .....	403

## **Rozdział X**

### **Gołąbki z ryżem**

<b>System podatkowy w kampanii wyborczej .....</b>	<b>409</b>
1. Zwiększenie dochodów budżetu państwa w programie wyborczym PiS .....	409
2. Ustawa o podatku od niektórych instytucji finansowych .....	411
3. Porażka ustawy o podatku od sprzedaży detalicznej .....	416
4. Zwiększenie dochodów z podatku VAT .....	427
5. Redukcje obciążeń podatkowych .....	432

## **Rozdział XI**

### **Rachunek za zmielone podpisy**

<b>Obniżenie wieku emerytalnego .....</b>	<b>440</b>
1. Waloryzacja emerytur i rent w roku 2016 .....	440
2. Ustawa z 4.11.2016 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych .....	447

3. Kontrowersje w sprawie powrotu do niższego wieku emerytalnego .....	452
4. Skutki ustawy obniżającej wiek emerytalny .....	466

## **Rozdział XII**

### **Gra w Kartę**

#### **Powrót sześciolatek do przedszkoli i likwidacja**

<b>gimnazjów</b> .....	476
1. Wyborcze konsekwencje społecznych reakcji na zmianę zasad realizacji obowiązku szkolnego .....	476
2. Sprawa „godzin karcianych” .....	482
3. Likwidacja gimnazjów .....	490

## **Rozdział XIII**

### **Kto na lewo, kto na prawo?**

#### **Orientacje ideowe głównych aktorów wydarzeń politycznych**

<b>z lat 2015–2016</b> .....	501
------------------------------	-----

<b>W kierunku diagnozy</b> .....	519
----------------------------------	-----

<b>Bibliografia</b> .....	544
---------------------------	-----

Literatura .....	544
------------------	-----

Artykuły prasowe .....	551
------------------------	-----

„Dziennik Gazeta Prawna” .....	551
--------------------------------	-----

„Gazeta Wyborcza” .....	553
-------------------------	-----

„Rzeczpospolita” .....	558
------------------------	-----

Materiały internetowe .....	563
-----------------------------	-----

Akty normatywne .....	567
-----------------------	-----

Orzeczenia sądów .....	573
------------------------	-----

Materiały źródłowe .....	573
--------------------------	-----

Uzasadnienia projektów ustaw .....	573
------------------------------------	-----

Opinie .....	576
--------------	-----

Stanowiska .....	578
------------------	-----

Posiedzenia Sejmu .....	579
-------------------------	-----

<i>Exposé</i> .....	580
---------------------	-----



Posiedzenia Senatu .....	581
Posiedzenia komisji .....	581
Programy i materiały wyborcze/polityczne .....	583
Pozostałe .....	583

## **„KIEŁBASA WYBORCZA” A DOBRO WSPÓLNE**

Państwo nie tylko istnieje, ale przede wszystkim działa. Należy więc je rozumieć w aspekcie dynamicznym, jako pole nieustannej walki o władzę różnych sił społecznych. Należy się skupić na przedpolu tej walki o władzę – zlokalizowane jest ono w programach i obietnicach partii politycznych. Nie sposób jest przeanalizować i opisać wszystkich obszarów aktywności państwa, nie istnieje również jakiś jeden styl uprawiania polityki. Państwo jest bardzo złożoną strukturą ontyczną. Współuczestniczą w niej różne elementy struktury politycznej społeczeństwa, obejmuje niezliczoną ilość podmiotów oraz interakcji zachodzących pomiędzy nimi. Jednak niewątpliwie jedną z najważniejszych relacji, jakie kształtują państwo, jest wpływ programów wyborczych na proces legislacyjny, którego zwieńczeniem jest uchwalona ustawa.

Lata 2015–2016 były okresem „gorącym” politycznie. Odbyły się zarówno wybory prezydenckie, jak i parlamentarne. Pod koniec 2014 r. Prezes Rady Ministrów Donald Tusk objął stanowisko Przewodniczącego Rady Europejskiej. Jego dotychczasowe stanowisko państwowe objęła Ewa Kopacz. Nowa Premier miała rok na przedstawienie oraz realizację swojego autorskiego programu działań, mających zapewnić sukces w najbliższych wyborach parlamentarnych. Skupiła się przede wszystkim na kontynuacji działalności swojego poprzednika. Przegrana Prezydenta RP Bronisława Komorowskiego, po pasywnej kampanii wyborczej, z pewnością dodatkowo utrudniła Ewie Kopacz skuteczne operowanie „kielbasą wyborczą” zadeklarowaną w *exposé*. W ten sposób kłeska kandydata Platformy Obywatelskiej pociągnęła

za sobą następną – przegraną całej dotychczasowej koalicji rządowej w wyborach parlamentarnych jesienią 2015 r. Koalicja Zjednoczonej Prawicy, z Prawem i Sprawiedliwością na czele, sięgnęła po władzę i przystąpiła do wypełniania obietnic złożonych w trakcie kampanii, do realizacji własnej „kielbasy wyborczej”.

W tym miejscu wypada zadać pytanie, jakie znaczenie powinno być przypisane określeniu – tak często używanemu w przekazie publicznym – „kielbasa wyborcza”? Popularne źródło internetowe definiuje „kielbasę wyborczą” jako „wyrażenie używane w znaczeniu przenośnym, jako określenie atrakcyjnych, lecz zazwyczaj niemożliwych do spełnienia obietnic przedwyborczych”<sup>1</sup>. Jednak dlaczego autorzy hasła twierdzą, że „kielbasa wyborcza” to tylko „obietnice” i to „niemożliwe do spełnienia”? Przecież teza ta stoi w sprzeczności z genezą tytułowego zjawiska, znaną i dobrze udokumentowaną. W świetle faktów historycznych „kielbasa wyborcza” to nie tylko „wyrażenie”, ale konkretna instytucja gry politycznej. To nie tylko obietnice, ale – nawet przede wszystkim – działania, które mają zachęcić wyborców do zamianowania określonych preferencji. Już w republice rzymskiej powszechną formą korupcji wyborczej było rozdawnictwo pieniędzy (*largitio*) pomiędzy głosującymi. Antyczni historycy zwracali uwagę m.in. na korupcyjny charakter tzw. ustaw zbożowych, którymi zapewniano przydział darmowego jedzenia dla rzymskiego plebsu. „To stawia rozdawnictwo pieniędzy i innych dóbr w trakcie kampanii wyborczej w dwojakim świetle – z jednej strony nie można uciec od określania takiego zachowania mianem przekupstwa, z drugiej jednak mogło być to odczytywane jako wyraźny sygnał, że ewentualna kadencja takiego kandydata będzie nacechowana troską o dobro ludu”<sup>2</sup>.

Samo określenie „kielbasa wyborcza” pochodzi z dziewiętnastowiecznej Galicji i odnosi się do sposobu pozyskiwania głosów wy-

---

<sup>1</sup> [b/a] *Kielbasa wyborcza*, [www.pl.wikipedia.org](http://www.pl.wikipedia.org) (dostęp: 23.04.2019 r.).

<sup>2</sup> A. Świętoń, *Korupcja wyborcza w okresie schyłkowej republiki rzymskiej* [w:] A.R. Jurewicz, T. Kuczur, M. Piekarska, D. Wąsik (red.), *Wybory i nieprawidłowości wyborcze wczoraj i dziś*, Olsztyn 2015, s. 18–20.

borców, który bardzo rozpowszechnił się w tej części monarchii austro-węgierskiej. Przykładowo, kiedy niejaki doktor Adam Czyżewicz kandydował do Sejmu Krajowego, „(...) obok lokalu wyborczego w domu tapicera sprowadzono trunek, wyjęto okna i częstowano przez nie wyborców. Popoili głosujących jak niebioski stworzynie, po tym wlekąc ich i przymuszając do lokalu głosującego, a ciągle im klekotając »głosuj na Czyżewicza!«. Nawet komisja była zdziwiona, bo ci ludzie ledwo na nogach stali i ledwo mówili!”<sup>3</sup>.

Politycy z góry wliczali cenę zakupu wódki i zakąsek (należy przypuszczać, iż w tej roli występowała najczęściej właśnie osławiona kielbasa) do kosztów, jakie przyjdzie im ponieść za uzyskanie mandatu. Pewien początkujący ziemianin – polityk z okręgu przemyskiego, chcący zaistnieć na arenie sejmowej, w liście do swojego mentora deklarował np., że poświęciłby „1000 do 2000 złr. na rzecz wyboru, więcej przy tych ciężkich czasach mógłbym jedynie tylko z największym wysiłkiem zapłacić”<sup>4</sup>. Powszechność zjawiska kupowania głosów w wyborach galicyjskich za pomocą wystawnych uczt pozwoliła na ukształtowanie się związków frazeologicznych, takich właśnie jak „kielbasa wyborcza” (znana w całej monarchii jako *Wahlwürst*)<sup>5</sup>.

Jak widać, na ziemiach polskich ów związek frazeologiczny na pewno nie odnosił się do jakiejś „niespełnialnej obietnicy”, ale do konkretnych świadczeń, jakie uzyskiwali wyborcy w zamian za poparcie kandydata. Jeżeli fenomen „kielbasy wyborczej” zdefiniować właśnie w taki sposób, to okazuje się, że ta nieformalna instytucja XIX-wiecznego galicyjskiego systemu wyborczego ma licznych i dostojnych protoplastów. W tym ujęciu tradycja oferowania Polakom „kielbasy wyborczej” sięga co najmniej XIV wieku.

---

<sup>3</sup> Protest wyborczy w sprawie wyboru do Sejmu Krajowego dr. Adama Czyżewicza w mieście Samborze dnia 4 lipca 1889 r., CDIAL, f. 165, op. 1, spr. 434, k. 29–56 – cyt. za M. Semczyszyn, *Galicyjskie wybory. Działalność Centralnego Komitetu Wyborczego dla Galicji Wschodniej 1867–1906*, Warszawa 2014, s. 123–125.

<sup>4</sup> Bibl. Ossol., sygn. 7921 / II, Papiery rodziny Polanowskich, List Włodzimierza Kozłowskiego do Stanisława Polanowskiego z 21 maja 1889 r., k. 13–13v – cyt. za M. Semczyszyn, *Galicyjskie wybory...*

<sup>5</sup> M. Semczyszyn, *Galicyjskie wybory...*

13.09.1374 r. król Ludwik Węgierski, w zamian za zgodę na przeniesienie sukcesji tronu polskiego na żeńską linię Andegawenów, wydał w Koszycach przywilej, na mocy którego rycerstwo polskie zostało zwolnione od wszystkich dotychczasowych świadczeń na rzecz państwa, z wyjątkiem poradnego z gruntów kmiecych, zredukowanego do kwoty 2 groszy z łana (szacuje się, że za czasów Kazimierza Wielkiego 1 grosz pozwalał wyżywić się jednemu człowiekowi przez 6 dni). W ten sposób król Ludwik uzyskał zgodę na zmianę prawa i odziedziczenie polskiego tronu przez jedną z jego córek, co – w świetle umowy sukcesyjnej z Kazimierzem Wielkim – pierwotnie było wykluczone. Oprócz głosów rycerstwa do przeprowadzenia tej zmiany potrzebna była jeszcze akceptacja duchowieństwa. Król uzyskał ją w 1381 r., za cenę redukcji poradnego w dobrach kościelnych do 4 groszy z łana w dobrach klasztornych i do 2 groszy z łana w dobrach biskupich. Król Kazimierz ustalił wysokość poradnego na 12 groszy w dobrach rycerskich i biskupich oraz na 24 grosze w dobrach klasztornych<sup>6</sup>. Innymi słowy, król Ludwik jedną decyzją pozbawił skarb państwa ponad 80% dochodów podatkowych. Ceną za tę – chyba pierwszą w dziejach Polski – „kielbasę wyborczą” było strukturalne osłabienie władzy centralnej państwa i jej prerogatyw finansowych, przejawiające się m.in. w chronicznym niedofinansowaniu stałego wojska (finansowanego ze skarbcza koronnego), co powodowało konieczność oparcia obrony państwa w znacznej mierze na prywatnej sile zbrojnej magnatów, co z kolei skutecznie osłabiało spójność państwa itd.

Nie koniec na tym. Następcy Andegawenów, Jagiellonowie, obejmowali tron na zasadzie elekcji w obrębie dynastii. To znaczy, że polska szlachta i duchowieństwo każdorazowo wyrażały zgodę na objęcie polskiego tronu przez konkretnego przedstawiciela litewskiego rodu książęcego. Tak słaba legitymacja Jagiellonów do rządzenia Polską otwierała pole do kolejnych negocjacji, nie tylko przy okazji kwestii objęcia tronu.

Kiedy król Jan Olbracht postanowił wyprawić się zbrojnie do Mołdawii, szlachta wyraziła na to zgodę za cenę tzw. konstytucji piotrkow-

---

<sup>6</sup> J. Wyrozumski, *Historia Polski do roku 1505*, Warszawa 1982, s. 171 i n.

skich. Przyjęte 1.06.1496 r., zabraniały m.in. mieszczanom obejmowania urzędów i nadawania im dóbr, zezwalały szlachcie na wywożenie i sprowadzanie towarów bez cła, ustanawiały wolność spławu i zabraniały chłopom opuszczać wieś. Odtąd tylko jeden chłop w ciągu roku mógł opuścić wieś oraz tylko jeden przedstawiciel rodziny chłopskiej mógł zmienić zawód i przenieść się do miasta (jeśli był to jedynak, musiał pozostać na wsi). Szlachta triumfowała, zaś dochody państwa po raz kolejny doznały poważnego uszczerbku. Jednak jeszcze gorszy skutek miały postanowienia dotyczące ludności wiejskiej, stanowiącej ponad 90% społeczeństwa. *De facto* oznaczały utratę wolności osobistej, popychały kraj w kierunku ustroju quasi-niewolniczego. Aby stał się faktem, brakowało już tylko sformalizowania pracy przymusowej, ale nie trzeba było długo czekać na jej usankcjonowanie prawem państwowym. Uczynił to przywilej toruński wydany 7.01.1520 r. przez króla Zygmunta Starego, zaś zatwierdzony 4.12.1520 r. na sejmie w Bydgoszczy. Jego głównym postanowieniem było wprowadzenie przymusu pańszczyzny w wysokości jednego dnia w tygodniu. Do czasu wydania statutu toruńskiego wymiar pańszczyzny obciążający chłopą polskiego wynosił od dwóch do czterech dni w roku<sup>7</sup>. Ten kolejny gest na rzecz szlacheckiego „elektoratu” kosztował spetryfikowanie Polski na kilka stuleci, jako kraju opartego na ekstensywnej gospodarce rolnej, zahamował rozwój miast i złożonych form pracy zarobkowej. To wtedy zasiano ziarno, które pod koniec następnego stulecia zaczęło wydawać plon w postaci systematycznego powiększania dystansu cywilizacyjnego, jaki dzieli Polskę od krajów Europy Zachodniej do dziś. Zaspokojenie aspiracji ekonomicznych określonej grupy społecznej, „polityczne skorumpowanie” jej precyzyjnie dopasowaną do jej partykularnych oczekiwań „kielbasą wyborczą” okazało się zgubne dla całego państwa.

Czy sytuacja w III RP może rozwinąć się w podobnym kierunku? Książka niniejsza poddaje analizie sposób, w jaki wiodące partie polityczne operowały obietnicami, które można by określić mianem „kielbasy wyborczej”, oraz w jakim stopniu realizacja tych obietnic znalazła odzwierciedlenie w legislacji oraz działalności wykonawczej

---

<sup>7</sup> J. Gierowski, *Historia Polski 1505–1764*, Warszawa 1982, s. 40.

w latach 2015–2016. Każda z partii konkurujących o głosy wyborców próbowała namówić i „przekupić” elektorat wyborczy. Służyło temu oferowanie korzyści, zachęt, czy też nagród, określanych potocznie właśnie jako „kielbasa wyborcza”.

Przez nagrody zazwyczaj rozumie się „te transferowalne rzeczy i przedmioty posiadania, które są pożądane przez podmioty jako obiekty bezpośredniej gratyfikacji. Posiadanie jest zasobem, o ile orientacja podmiotu na nie ma w pierwszej mierze charakter instrumentalny (oraz nie jest ono samo w sobie ostatecznym »celem-obiektem«). Jest nagrodą, o ile orientacja podmiotu (a więc postawa interesu) jest przede wszystkim ekspresywna”<sup>8</sup>.

Owe obiekty mogą funkcjonować jako nagrody, jeśli są obiektami katektycznymi (oczekiwanymi, pożądanymi), „A problem alokacji praw do tych nagród może zostać włączony w alokacyjne procesy systemu społecznego dotyczące wszystkich obiektów”<sup>9</sup>. Odnosi się to do obiektów określanych jako dobra materialne.

Największe jednak znaczenie ma relacyjny aspekt systemu nagród. „Jak reakcja alter na działanie ego może mieć fundamentalne znaczenia instrumentalne dla osiągnięcia lub nie osiągnięcia przez ego swych celów, tak też może ona mieć fundamentalne znaczenie ekspresywne, gdy alter jest obiektem katektycznym. [...] Implikuje to powstanie po obu stronach oczekiwań, że działanie wobec drugiej strony będzie pasowało do określonego wzorca. Tam gdzie kateksja jest pozytywna, prowadzi to do przywiązania, a tam gdzie obecny jest wspólny ewaluatywny standard symboliki ekspresywnej, mówimy o relacji wzajemnej »lojalności« między ego a alter”<sup>10</sup>. Orientacja katektyczna wskazuje, jakie znaczenia ma stosunek ego do danego obiektu lub obiektów dla równowagi gratyfikacji i deprywacji w osobowości ego<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> T. Parsons, *System społeczny*, Kraków 2009, s. 101.

<sup>9</sup> T. Parsons, *System...*, s. 101.

<sup>10</sup> T. Parsons, *System...*, s. 102. W cytacie zachowano oryginalną pisownię.

<sup>11</sup> T. Parsons, *System...*, s. 12.

Posiadanie i posługiwanie się (używanie) nagrodami relacyjnymi stanowi problem alokacji dóbr, który, podobnie jak zasoby, zapośredniczony jest przez władzę i ma charakter homologiczny.

Według Richarda H. Tawneya władza w szerokim rozumieniu odnosi się do wszelkiego rodzaju oddziaływań pomiędzy jednostkami czy grupami. W transakcjach wymiany jedna osoba, nagradzając inne, zmusza je do spełnienia swoich życzeń. „Władza może być zdefiniowana jako zdolność innych (jednych, jakichś) osób do wpływania na zachowanie innych osób czy grup zgodnie z własną wolą oraz do zapobiegania temu, by inni nie wpływali na jej zachowanie wbrew jej woli”<sup>12</sup>. Standardy normatywne (społeczne) określają, co stanowi sprawiedliwy miernik wymiany społecznej za „usługę”. „Kurs” tej wymiany jest zbliżony do zależności istniejącej pomiędzy ceną normalną a średnią na rynkach ekonomicznych<sup>13</sup>. Sprawiedliwość wymiany jest według R.H. Tawneya zbieżna ze sprawiedliwością dystrybucyjną.

Partie polityczne nagradzają wyborców, wykorzystując do tego system prawa. To prawo reguluje działania władz publicznych oraz aktywność prywatnych podmiotów zbiorowych, determinuje dziaania obywateli w sferze publicznej i prywatnej. Należy pamiętać, że ten instrument decyzji politycznych legislatora – prawo – ma charakter wielowymiarowy. Na jego fenomen składają się: tworzenie, stosowanie, wykładania, obowiązywanie oraz przestrzeganie. W prawie wszystkich tych aspektach dochodzi do zderzenia prawa z innymi systemami normatywnymi. Rozmyte granice pomiędzy państwem a społeczeństwem sprawiają, że pojawiają się obszary, w których zderzają się i mieszają odmienne reguły (zasoby) koordynacji działań zbiorowych. Stanowią je: hierarchia, rynek, władza sieci. Okazuje się więc, że nie ma sfer aktywności państwa, w których liczyłaby się wyłącznie hierarchia (relacja podporządkowania). Według Friedricha A. Hayeka opozycję dla ładu politycznego stanowi ład rynkowy. Według niego współczesne państwo, wytwarzając dobra publiczne, wykorzystuje w rozległej skali mechanizmy rynkowe. Rola tych mechanizmów polega na dostarcza-

---

<sup>12</sup> R.H. Tawney, *Equality*, London 1931, s. 229.

<sup>13</sup> P.M. Blau, *Wymiana i władza w życiu społecznym*, Kraków 2009, s. 150–151.



niu dóbr publicznych i ich dystrybucji przy wykorzystaniu środków prawnych. Á. Heller wskazuje na związek (sprzężenie) pomiędzy społeczeństwem (gospodarką, dystrybucją) a interwencją państwową (redystrybucją), gdyż to tam należy szukać sposobu rozwiązania problemu sprawiedliwość – niesprawiedliwość. „Problem (realokacji, redystrybucji) nie jest ilościowy, jednak jego rozwiązanie sprowadza się do zastosowania miar ilościowych; z powodu monetaryzacji, alokacji potrzeb proces redystrybucji, tak jak i oszacowanie dostępnych środków stają się kwestią kalkulacji [...]. Jak wiele z możliwych i faktycznie dostępnych środków powinno być redystrybuowanych i dla ilu osób?”<sup>14</sup>. Prawo określa bowiem sposoby zarządzania publicznego w nowoczesnym państwie<sup>15</sup>.

Rodzi to sytuacje konfliktowe, szczególnie na linii prawo – moralność – ekonomia. Czynniki ekonomiczne ma fundamentalne znaczenie w sferze skutków gospodarczych. Tak jak konflikt pomiędzy prawem a moralnością, starcie prawa i ekonomii stanowi przykład *hard cases*<sup>16</sup>. Należy nadmienić, że te trudne przypadki występują nie tylko w procesie stosowania prawa (w tym wykładnia), ale dotyczą również pozostałych wymiarów prawa: tworzenia, obowiązywania i przestrzegania. We wszystkich tych sferach stajemy przed koniecznością dokonania wyboru pomiędzy różnymi racjami oraz słusznymi rozwiązaniami. Jest to zatem wybór pomiędzy różnymi wartościami, które powstają nie tylko ze zderzenia prawa z moralnością, ale również w takich obszarach jak ekonomia, ekologia, medycyna, obyczajowość, polityka itp.<sup>17</sup>

<sup>14</sup> Á. Heller, *Eseje o nowoczesności*, Toruń 2012, s. 179.

<sup>15</sup> P. Chmielnicki, A. Dybała, M. Stachura, *Reguły działania człowieka gospodarującego w społeczeństwie jako źródło norm prawnych*, Warszawa 2010, *passim*; P. Chmielnicki, *Tworzenie instytucji gospodarki a ustawodawstwo polskie*, Warszawa 2015, *passim*.

<sup>16</sup> Więcej na temat *hard cases* zob.: S. Sykuna, *Trudne przypadki* [w:] *Leksykon współczesnej teorii i filozofii prawa. 100 podstawowych pojęć*, red. J. Zajadło, Warszawa 2007, s. 339–340; J. Zajadło, *Czy istnieją i czym są hard cases?* [w:] *Filozofia prawa w pytaniach i odpowiedziach*, red. J. Zajadło, K. Seidler, Warszawa 2013, s. 379–388; M. Dybowski, M. Romanowski, *O trudnych przypadkach w filozofii prawa. Studia z antropologii filozoficznej*, Warszawa 2015.

<sup>17</sup> Zob. *Filozofia prawa w pytaniach...*, s. 385–388; J. Zajadło, *Po co prawnikom filozofia prawa?*, Warszawa 2008, s. 18–29.

Polska, jak i inne kraje Europy Środkowo-Wschodniej, po gwałtownej zmianie politycznej w latach 1989–1991 znalazły się w stanie permanentnej transformacji<sup>18</sup>. Blok sowiecki zniknął, a rządzące nim partie utraciły władzę. Region, który funkcjonował w ramach obozu radzieckiego określono jako postkomunistyczny. Komuniści stworzyli system określony przez Ernesta Gellnera jako cezaro-papistyczny mamonizm<sup>19</sup>. Podstawę tego systemu stanowiła monopolizacja kontroli nad sferami: polityczną, ideologiczną oraz ekonomiczną. Leszek Nowak określił ten system mianem „systemu trójwładzy (trójpanów)”<sup>20</sup>. Adam Czarnota i Martin Krygier dodają, że komunistom w niespotykanym w historii stopniu udało się ten cel osiągnąć. „Kontrola obejmowała także prawo i społeczeństwo. Żaden inny system rządzenia nie usiłował do tego stopnia wyeliminować i wypełnić sobą miejsca niezależnych instytucji społecznych”<sup>21</sup>.

Z chwilą upadku komunizmu, jak już to wcześniej zostało nadmienione, pojawił się problem – co po nim? Dwadzieścia osiem krajów z 400 milionami mieszkańców znalazło się w fazie postkomunistycz-

---

<sup>18</sup> Zob. K. Pałecki, *Zmiany w aksjologicznych podstawach prawa jako wskaźnik jego tranzycji* [w:] *Dynamika wartości w prawie*, red. K. Pałecki, Kraków 1997, s. 15 i n.

<sup>19</sup> E. Gellner, *Civil society in historical context*, „International Social Science Journal” 1991/129, s. 495.

<sup>20</sup> L. Nowak, *U podstaw teorii socjalizmu*, t. 1–3, Poznań 1991, *passim*. Publikacje E. Gellnera i L. Nowaka zostały opublikowane w 1991 r. Pierwszeństwo jednak należy przypisać naszemu Rodakowi. Według jego ucznia A. Klawitera swoją teorię socjalizmu L. Nowak ukończył jesienią 1978 r. Pierwsze maszynopisy przesłał do paryskiej „Kultury”, ale nie zostały wydane. Tom 1 został opublikowany w 1981 r. Wersja angielska: L. Nowak, *Property and Power. Towards a non-Marxian Historical Materialism*, Dordrecht–Boston–Lancaster 1983; Idem, *Power and Civil Society. Towards a Dynamic Theory of Real Socialism*, Wesport–London 1991. Podają za A. Klawiter, *Wspomnienie o działalności naukowej Leszka Nowaka* [w:] *Realny socjalizm – „Solidarność” – Kapitalizm. Wokół myśli politycznej Leszka Nowaka*, red. K. Brzechczyn, Poznań 2013, s. 83–89; K. Brzechczyn, *Między idealizacją, filozofią historii a metafizyką. Próba prezentacji i recepcji wątków badawczych w twórczości naukowej Leszka Nowaka* [w:] *Nauki humanistyczne i społeczne wobec problemów współczesnego świata*, praca zbiorowa, Poznań 2015, s. 303–318.

<sup>21</sup> A. Czarnota, M. Krygier, *Po postkomunizmie – następny etap? Rozważania nad rolą i miejscem prawa* [w:] *Trudne rozliczenia z przeszłością*, t. 1, red. K. Wigura, J. Kuisz, W. Sadurski, Warszawa 2018, s. 122.

nej. Doszło do przeobrażeń społeczno-politycznych w tym rejonie. Jest to określane mianem tranzytologii systemowej. Czy zainicjowane zmiany miały jednolity charakter w poszczególnych państwach? Wspólny był dla nich jedynie czterdziestoparoletni epizod przynależności do bloku wschodniego. Czy epizod ten miał aż taki wpływ na narody zamieszkujące te kraje, że można mówić o jego decydującym znaczeniu dla kształtowania się świadomości społecznej, reakcji społecznych? Podejście tranzytologicznej teleologii nasuwa dwa pytania: czym jest postkomunizm?; czym może się on stać? Podejście takie jest wyrazem traktowania postkomunizmu jako okresu przejściowego do czegoś, co nastąpi po nim. Postkomunizm skończy się wówczas, gdy nowe instytucje i praktyki społeczne zostaną zastąpione przez nowy system społeczno-ekonomiczny oraz prawno-polityczny. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że postkomunizm jest „przystankiem między początkiem zmiany a dobrze określonym celem zmiany. Postkomunizm to droga przez mękę, przedzieranie się przez niezbyt dobrze określoną teraźniejszość”<sup>22</sup>. Czy faktycznie „walka” pomiędzy dwoma modelami rozwoju społecznego: zachodnim liberalno-demokratycznym a komunistycznym doprowadziła do zwycięstwa modelu zachodniego? Wydaje się, że postkomunizm jest specyficzną formacją społeczną, odmienną od komunizmu. Zrodził się ze sprzeciwu wobec komunizmu, ale jest różny od liberalno-demokratycznych państw i społeczeństw świata zachodniego. W tej kwestii rację należy przyznać argumentacji Jadwigi Staniszkis<sup>23</sup> oraz Zdzisława Krasnodębskiego<sup>24</sup>. Oboje autorzy wykazali, że postkomunizm to próba modernizacji społecznej o komunistycznej genezie, wykorzystująca rozwiązania ustrojów burżuazyjno-demokratycznych w okresie globalizacji. Moc instrumentów prawnych zachodnich instytucji nie jest skuteczna. Powodem jest odmienny (postkomunistyczny) kontekst, w jakim one funkcjonują. Nie mieszczą się w scenariuszu zmiany społecznej założonej przez „nowatorów”. Ponieważ sposób wyjścia z komunizmu warunkował kontynuację rozwoju społecznego oraz prawnego w tych państwach, to doszło do zjawiska dysharmonii (po-

---

<sup>22</sup> A. Czarnota, M. Krygier, *Po postkomunizmie...*, s. 125.

<sup>23</sup> J. Staniszkis, *Postkomunizm. Próba opisu*, Gdańsk 2001, *passim*.

<sup>24</sup> Z. Krasnodębski, *Demokracja peryferii*, Gdańsk 2003, *passim*.

łączenia kontynuacji z dyskontynuacją). To z kolei zrodziło liczne napięcia pomiędzy legalizmem a obietnicą sprawiedliwości materialnej. Napięcie, jak się okazało, ma istotny wpływ na budowanie rządów prawa. Rola prawa w okresie transformacji sprawiła, że jest postrzegane jako zabezpieczenie stabilnego przebiegu zmian<sup>25</sup>.

Warto w tym miejscu wspomnieć o oryginalnej koncepcji Adama Podgóreckiego, wyrażonej w jego pracach: *Społeczeństwo polskie, Social oppression, czy Mega-Sociology*<sup>26</sup>, w których przeprowadził badania na temat społeczeństwa totalitarnego i posttotalitarnego. Autor ten zakłada, że analiza społeczna powinna być prowadzona na trzech dopełniających się poziomach: a) konkretnego społeczeństwa, b) określonych typów społeczeństw (np. tzw. postkomunistycznych), c) ogólnoludzkim<sup>27</sup>. Jednocześnie podkreśla, że „nowoczesne i postmodernistyczne czasy charakteryzuje bardzo szybkie tempo zmian społecznych”<sup>28</sup>. Nie wyklucza to zarazem, że badając dane społeczeństwo, można znaleźć pewne elementy trwale obecne i oddziałujące w „jego biografii”. Jako przykład podaje fakt, że w przypadku polskim jednym z takich właśnie elementów jest historycznie uwarunkowany brak rozwinięcia się autentycznego szacunku dla prawa. U źródeł tej swoistej postawy miał nie tylko 123-letni okres zaborów, gdzie prawo dla Polaków było traktowane jako narzucone z zewnątrz, które nie odpowiadało naszej kulturze prawnej i mentalności. Nie mniejszą rolę w tym zakresie odegrały opresyjne reżimy prawne wprowadzone przez okupantów w czasie II wojny światowej oraz trwający do 1989 r. czas ograniczenia suwerenności. Podgórecki mocno podkreślał, iż prawo we wskazanych okresach występowało zawsze jako coś, co jest narzucone społeczeństwu<sup>29</sup>. Niewątpliwie, nie wchodząc w kompetencje historyków (na ile dzieje Polski są przyczyną braku szacunku dla prawa, a na ile jej skutkiem), autor zauważył, że te doświadczenia „profilują specyfikę naszego społeczeństwa”, określają pewne stałe metapostawy do-

<sup>25</sup> Por. R. Teitel, *Transitional Justice*, Oxford–New York 2000, s. 12.

<sup>26</sup> A. Podgórecki, *Społeczeństwo polskie*, Rzeszów, 1995, s. 146–147; A. Podgórecki, *Social oppression*, Westport 1993, *Mega-Sociology*, Warszawa 2016.

<sup>27</sup> A. Podgórecki, *Społeczeństwo polskie...*, s. 146–147.

<sup>28</sup> A. Podgórecki, *Społeczeństwo polskie...*, s. 146.

<sup>29</sup> A. Podgórecki, *Społeczeństwo polskie...*, s. 82–83, 133–137.

minujące w społeczeństwie polskim. Dla niego metapostawa stanowi „ukrytą siłę działającą poza sferą uświadamianych opinii i wartości”, czy względnie: „dyspozycje dla pewnego typu stabilnej reakcji, która nie uzewnętrzniając się, sama strukturyzuje od wewnątrz motywacje znajdujące stały wyraz zachowania”<sup>30</sup>. Odnotować należy, że autor ten wyróżniał następujące metapostawy, które wyróżniają i charakteryzują społeczeństwo polskie: „przyziemna” podstawa przetrwania, postawa „instrumentalna”, postawa „wszechobecnego zagrożenia”, postawa „spektakularnej pryncypialności”, postawa „indywidualnego imperatywu”, postawa „pałubiczna”<sup>31</sup>. Na tej podstawie w późnym okresie swej twórczości naukowej Podgórecki wypracował koncepcje określające trzy modele sposobów funkcjonowania porządku prawnego. Pierwszy z nich określa mianem „prawa totalitarnego” – dotyczy on społeczeństw niedemokratycznych, drugi – „prawa posttotalitarnego”, dotyczy tzw. młodych demokracji, które w niedalekiej przeszłości zdane były na różne formy autorytaryzmu – oraz trzeci – odnoszący się do społeczeństw z długą i ciągłą tradycją państwa prawa (liberalnej demokracji). Pozwoliło mu to na określenie trzech sposobów funkcjonowania prawa (odpowiednio do typu ustroju), które właśnie będą przedmiotem rozważań zawartych w następnym rozdziale (dotyczących charakterystyki prawa w dobie ponowoczesnej – czyli w dobie niepewności, indywidualizmu, pluralizmu i zagrożeń).

Rola państwa znacznie wykracza poza strukturę władz publicznych. Można powiedzieć, że obejmuje cały wymiar egzystencji wspólnoty politycznej. Jego rdzeniem jest szeroko rozumiany rząd, na który składają się wszystkie organy władzy publicznej, administracja rządowa i samorządowa, armia, policja. Rząd rządzi, by zapewnić obywatelom dobra publiczne. „Dobry rząd czyni to w sposób efektywny i sprawiedliwy, a zły rząd jest nieefektywny, marnotrawny i niesprawiedliwy”<sup>32</sup>. U podstaw „dobrego rządu” leżą różne kryteria oceny. O efektywności przesądzają wymierne oceny wyników działania, a o sprawiedliwości – różne jej pojmowanie.

---

<sup>30</sup> A. Podgórecki, *Spoleczeństwo polskie...*, s. 87, 273–275.

<sup>31</sup> Zob. A. Podgórecki, *Spoleczeństwo polskie...*, s. 87–105.

<sup>32</sup> J. Raciborski, *Państwo w praktyce...*, s. 11.

Tu szczególną rolę, jak uzasadnił Waldemar J. Wołpiuk, odgrywają stworzone przez ludzkość instytucje, takie jak: prawo, kultura i społeczeństwo. Według niego owa triada rzeczy i wyrażających je pojęć, po osiągnięciu odpowiedniego poziomu rozwoju cywilizacyjnego, jest niezbędna do określenia procesu rozszerzającej się wolności, która stałaby się „relewantną wartością społeczną”<sup>33</sup>. W ramach tego procesu doszło do stworzenia Konstytucji, jako aktu o zasadniczym znaczeniu dla egzystencji społeczeństw zorganizowanych we wspólnoty państwowe, wykreowania klauzuli państwa prawnego<sup>34</sup> zabezpieczającego przyrodzoną godność człowieka i jego prawa do wolności i obowiązku solidarności z innymi<sup>35</sup>.

Przedstawiona wyżej triada (prawo, kultura, społeczeństwo) w świetle wypowiedzi Wołpiuka nie ma charakteru stałego (*constans*). Wszystkie trzy kategorie zmieniały się i zmieniają w przebiegu dziejowym. Każda z nich, nie bez wpływu pozostałych, ulegała w owym procesie, poważnym zmianom. Interakcja pomiędzy nimi powoduje nieustające zmiany w charakterze treści prawa, kultury i społeczeństwa. Waldemar J. Wołpiuk słusznie zauważył, że we współczesnych społeczeństwach demokratycznych interakcje zachodzące między tymi kategoriami sprawiają, że to adresaci prawa stają się aktywną stroną procesu prawotwórczego. „Społeczeństwo – zwłaszcza obywatelskie – jeżeli potrafi wymóc dla siebie niezbędne kompetencje konstytucyjne w tym zakresie i jest przygotowane do partycypacji w dziedzinie tworzenia prawa, to tym samym zapewnia sobie możliwość artykułowania wartości, które jego zdaniem powinny być wyrażone w postaci norm prawnych; oprócz tego ma szanse dysponowania prawem formułowania własnych potrzeb legislacyjnych. Ma też możliwość – za pomocą mechanizmów demokratycznych – wpływania na treść stanowionego prawa i kontroli jego wykonywania”<sup>36</sup>.

---

<sup>33</sup> W.J. Wołpiuk, *Prawo – kultura prawna, zaufanie do prawa*, Wrocław 2016, s. 137–138.

<sup>34</sup> W.J. Wołpiuk, *Prawo – kultura...*, s. 138.

<sup>35</sup> Preambuła Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 23.04.1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483).

<sup>36</sup> W.J. Wołpiuk, *Prawo – kultura...*, s. 139.

Zanim zostaną omówione programy polityczne sformułowane przez głównych aktorów sceny politycznej (Platforma Obywatelska oraz Prawo i Sprawiedliwość) – co będzie stanowić przedmiot następnych rozdziałów książki – należy podkreślić znaczenie roku 1989 i wczesnych lat 90. Wydarzenia z tamtego okresu zaważyły na ukształtowaniu życia politycznego i społecznego nie tylko Polski, ale i innych krajów Europy Środkowo-Wschodniej. Pamiętna jesień ludów była określana jako pokojowa rewolucja. Nowy ład liberalno-demokratyczny był ustanawiany w drodze negocjacji przedstawicieli starego i nowego reżimu. Polski „okrągły stół” był później stawiany jako wzór w innych krajach socjalizmu realnego. Antykomunistyczny bunt w Europie Środkowo-Wschodniej według Zygmunta Baumana był „rewolucją systemową”. Po bezkrwawym odsunięciu poprzednich elit od władzy (rewolucja polityczna) doszło do zmiany „sposobu, w ramach którego styl zarządzania politycznego wpływał na politycznie zarządzany system społeczny”<sup>37</sup>. To w drodze rewolucji systemowej doszło do przekształcenia całego systemu politycznego, a proces ten był zaaranżowany i zarządzany przez rząd. Rząd zainicjował „zmiany struktury społeczno-ekonomicznej, która rozpoczęła się w momencie dokończenia rewolucji politycznej”<sup>38</sup>. Rewolucja ta polegała na rozmontowaniu istniejącego systemu i zbudowaniu nowego, który go zastąpi. „Społeczeństwo zdolne do podtrzymania i reprodukcji samego siebie [...] musi być dopiero zbudowane; polityczne stadium rewolucji jest tylko aktem oczyszczenia gruntu i stworzenia warunków do dzieła budowy systemu”<sup>39</sup>.

Autor niedawno wydanej pracy: *Czyścić. Antropologia neoliberalnego postsocjalizmu*, Michał Buchowski, wyraził swą opinię dość jednoznacznie: nasze społeczeństwo, jak i społeczeństwa sąsiednie z autorytarnego, komunistycznego piekła przeszły przez czyściec reform demokratycznych „zastawiony łożami madejowymi neoliberalizmu ekonomicznego, przez który dochodzimy – inaczej niż zakładano – nie do raju, lecz [...] z powrotem do przesyconego fałszywymi prorocत्वami

<sup>37</sup> Z. Bauman, *Intimations of Postmodernity*, Londyn 1992, s. 156.

<sup>38</sup> Z. Bauman, *Intimations...*, s. 156.

<sup>39</sup> Z. Bauman, *Intimations...*, s. 157.

piekła, tym razem nacjonalizmu, fundamentalizmu kulturowego z jego religijnymi podtekstami oraz autorytaryzmu”<sup>40</sup>. Neoliberalny projekt przyjęty na obszarach byłych państw komunistycznych niewątpliwie aplikował zdobycze nauk ekonomicznych, teorii wyboru racjonalnego, techniki zarządzania i dające się precyzyjnie mierzyć siły rynkowe. Zarazem był demokratycznym projektem politycznym równie opartym na najnowszych ustaleniach nauk politycznych w dziedzinie rządzenia i wdrażania zasad społeczeństwa obywatelskiego<sup>41</sup>. Politycy tych krajów wręcz bezrefleksyjnie przyjęli zasady funkcjonujące w rozwiniętych społeczeństwach zachodnich, uznając te zasady za całkowicie naturalne i jedynie słuszny rodzaj urzędzenia świata. Zapomniano, że inny poziom gospodarki, ekonomii, kultury zarządzania wymaga przystosowania owych „jedynie słusznych zasad” i liczenia się ze *status quo*, który stwarza przecież szereg ograniczeń i wymaga wprowadzenia wielu pośrednich zmian. Katharine Verdery ten proces transformacji ku wolnorynkowym i liberalnym zasadom przedstawiła jako bardzo złożony i trudny. Píše, że społeczeństwa te przeżyły „terapię szokową”, względnie: „Wielki Wybuch”. „Pierwszy (terapia szokowa) porównuje blok socjalistyczny do osoby cierpiącej na chorobę umysłową – tzn., że socjalizm doprowadził te kraje do szaleństwa, zaś [...] zadaniem [ekspertów] jest przywrócenie ich do stanu zdrowia psychicznego. Drugi (Wielki Wybuch) sugeruje, że [...] historia dopiero się zaczyna”<sup>42</sup>. Upodobnienie sposobów produkcji, które nastąpiło w wyniku odrzucenia socjalizmu i powrotu do produkcji kapitalistycznej, nie pociągnęło jednak za sobą homogenizacji relacji społecznych i tożsamości wyłaniających się sposobów myślenia o świecie. Nie ma więc końca historii. Niewątpliwie po upadku socjalizmu stosunki pracy zostały radykalnie zmienione. Restrukturyzacja układu klasowego społeczeństwa była dla neoliberalistów częścią transformacji. Zarówno przy tworzeniu, jak i rozpadzie klas należy brać pod uwagę kapitał społeczny i symboliczny, który wyznacza rolę tych grup w życiu ogólnospołecznym. Należy pamiętać, że ich składy są niestabilne, płynne, uwarunkowane zróżnicowaną

---

<sup>40</sup> M. Buchowski, *Czyścić. Antropologia neoliberalnego postsocjalizmu*, Poznań 2017, s. 234.

<sup>41</sup> Zob. P. Załęski, *Neoliberalizm i społeczeństwo obywatelskie*, Poznań 2012, *passim*.

<sup>42</sup> K. Verdery, *What Was Socialism, and What Comes Next?*, Princeton 1996, s. 205.



genealogią społeczną i związaną z nią odziedziczoną kulturą. Wciąż mamy do czynienia z wyraźnymi dystynkcjami wewnątrz grupy, którą jednoczy przede wszystkim umiejscowienie jej w hierarchii społecznej, wynikające ze stosunku do środków produkcji lub przynależności do „klasy wiedzy” (w polskiej literaturze określanej jako „inteligencja”). To *in statu nascendi* tworzą się reguły kulturowe tych różnych grup, czy też klas społecznych. Wolny rynek bez tych reguł staje się platformą walk, zgodnie z zasadą „kto silniejszy, ten lepszy”.

Wraz z upadkiem socjalizmu państwowego w Europie Wschodniej doszło w tym regionie do „systemowego przełomu” w postaci wdrażania neoliberalnej strategii modernizacji gospodarki, która ukształtowała ustrojowy i społeczny ład. Odnosiło się to również do Rzeczypospolitej Polskiej<sup>43</sup>. Okazało się więc, że dokonano neoliberalnej modernizacji jako wyboru modelu kapitalizmu, stąd implementacja tej strategii określiła w znacznej mierze późniejsze pola dostępnych wyborów<sup>44</sup>. Owa szybka modernizacja w kierunku neoliberalnego kapitalizmu, zarówno przy rozwojowym zacofaniu technologicznym, jak i ekonomicznym, przy odmiennie ukształtowanej tkance społecznej i kulturze, co rzutuje na całokształt stosunków międzyludzkich, w strukturze społecznej i mechanizmach różnicowania społecznego stworzyła swoistą hybrydę ustrojową gospodarki mieszanej, w której elementy socjalizmu w wielu przypadkach nie były dostosowane do kapitalizmu tego typu. Stąd w literaturze przedmiotu owa neoliberalna reforma strategii reform gospodarczych w warunkach postsocjalistycznego przełomu ustrojowego zaczęła odwoływać się do koncepcji „państwa minimalnego”, ograniczonego do spełnienia dwóch funkcji: utrzymania niskiej inflacji oraz promowania konkurencji. Szybko jednak okazało się, że takie podejście stało się złudą, podobną do socjalistycznej idei „obumierania państwa”<sup>45</sup>.

---

<sup>43</sup> W. Morawski, *Zmiana instytucjonalna. Społeczeństwo – gospodarka – polityka*, Warszawa 1998, *passim*.

<sup>44</sup> K. Jasicki, *Kapitalizm po polsku. Między modernizacją a peryferiami Unii Europejskiej*, Warszawa 2013, s. 140 i n.

<sup>45</sup> W. Morawski, *Zmiana instytucjonalna...*, s. 81.

Jerzy Hausner i Mirosława Marody<sup>46</sup> tę pierwszą dekadę transformacji dość negatywnie ocenili i, posługując się terminologią Gun- nara Myrdala, określili owe próby reform gospodarczych, które można sprowadzić do modelu „miękkiego państwa”. To Myrdalowskie określenie odnosiło się do krajów trzeciego świata, w których według niego wykorzystywano władzę do realizacji partykularnych interesów jednostek i małych grup. Dochodziło do rozpowszechniania się korupcji, znacznych niedostatków w ustawodawstwie, braku skuteczności egzekwowania prawa, niskiej efektywności wykorzystania funduszy publicznych, samowoli urzędników, małej efektywności reform oraz niskiego poziomu dyscypliny społecznej<sup>47</sup>. Poza tymi cechami, które wymienił G. Myrdal, autorzy ci podkreślali w tym syndromie „miękkiego państwa” pojawienie się „reguły instytucjonalizacji nieodpowiedzialności”. Przez nich zostały one uznane za nadrzędną kategorię warunkującą obniżanie się jakości zarządzania i pojawienie się strukturalnych cech prowadzących do zanikania wewnętrznego mechanizmu korygowania polityki. Wskazują, że taka instytucjonalizacja nieodpowiedzialności przejawia się w aspekcie politycznym, administracyjnym i społecznym. Staje się „kanonem wyjaśniania i usprawiedliwiania moralnie nagannych i niezgodnych z prawem działań [...], gdzie poczucie przyzwoitości politycznej zastępuje się pragmatyzmem partyjnym, rozumianym jako dbanie o interesy swojej partii, partyjnych kolegów i zaprzyjaźnionych osób”<sup>48</sup>. Uwagi te można odnieść również do czasów nam współczesnych, a przejawy owej instytucjonalnej nieodpowiedzialności występują również w ramach stanowienia i egzekucji prawa<sup>49</sup>. J. Hausner i M. Marody, podsumowując swój wywód, wskazują, że: „na poziomie systemowym długofalowym następstwem oddziaływania wszystkich tych czynników sprzyjających instytucjonalizacji nie-odpowiedzialności jest zastopowanie działania właściwych demokracji mechanizmów kontroli i równowagi (*checks and balances*).

---

<sup>46</sup> J. Hausner, M. Marody, *Jakość rządzenia: Polska bliżej Unii Europejskiej?*, Warszawa 2000, s. 133.

<sup>47</sup> G. Myrdal, *Przeciw nędzy w świecie*, Warszawa 1975, passim.

<sup>48</sup> G. Myrdal, *Przeciw nędzy...*

<sup>49</sup> M. Safjan, *Wyzwania dla państwa prawa*, Warszawa 2007, passim.

System zachowuje demokratyczną fasadę, ale jego treść staje się nie-demokratyczna. W Ameryce Łacińskiej takie systemy demokratyczne zwie się demokracjami”<sup>50</sup>.

Grażyna Skąpska taką sytuację określa jako „próbę przezwyciężenia pasożytniczego wzorca dominującego w naszej historii”, gdzie zmieniające się klasy „próżniacze” współcześnie pasożytują na klasie przedsiębiorców. Według niej instytucjonalne mechanizmy i kulturowe tradycje wykorzystują przedsiębiorczość, dając podstawy do powstania „klasy politycznej”, która w postaci prawnej bądź podatkowej stanowi poważny czynnik ograniczający modernizację Polski<sup>51</sup>. Jest ona wyrazem długiej polskiej tradycji pasożytnictwa politycznego i gospodarczego. Owa nowa klasa przechwytuje wytwory grup produktywnych dla siebie czy też członków powiązanych z nimi więziami koleżeńskimi, nepotyzmem, wspólnymi interesami, klientystycznymi układami itp.<sup>52</sup> Te okoliczności wprowadzenia kapitalizmu, kojarzone z „szarą strefą”, działaniami na granicy prawa lub poza prawem, nadużywaniem władzy, korupcją i przestępczością sprawiły, że zaczęto kojarzyć przedsiębiorczość negatywnie i do tej chwili konotacje takie utrwalane są w polskiej opinii publicznej. Nie można zanegować tego, że transformacja systemowa sprzyjała łamaniu prawa, w którym brali i biorą nadal udział nie tylko menadżerowie, przedsiębiorcy, lecz także pracownicy. Niewątpliwie mało skuteczny system stanowienia prawa i jego egzekwowania stworzył podatny grunt do rozwoju przestępczości kryminalnej i gospodarczej<sup>53</sup>.

Powracając do roli, jaką tytułowa „kielbasa wyborcza” odgrywa w formatowaniu się społeczeństwa i dla funkcjonowania państwa, to gdy-

<sup>50</sup> J. Hausner, M. Marody, *Jakość rządzenia...*, s. 151.

<sup>51</sup> Zob. *Buddenbrookowie czy piraci. Polscy przedsiębiorcy okresu wielkich przemian*, red. G. Skąpska, Kraków 2002, s. 15–17.

<sup>52</sup> *Buddenbrookowie...*, red. G. Skąpska; zob. J. Hausner, M. Marody, *Jakość rządzenia...*; J. Staniszki, *Postkomunizm. Próba opisu*, Gdańsk 2001, *passim*; K. Gadowska, *Zjawisko klientelizmu polityczno-ekonomicznego. Systemowa analiza powiązań sieciowych na przykładzie przekształceń sektora górniczego w Polsce*, Kraków 2002, *passim*; M. Jarosz, *Władza. Przywileje. Korupcja*, Warszawa 2004.

<sup>53</sup> K. Oblój, *Strategia organizacji*. Warszawa 2007, s. 12.

by rzeczywiście „kielbasa wyborcza” była tylko pustymi obietnicami, większego problemu by nie było. Jeżeli polityk nie spełnia wygórowanych deklaracji, które mogłyby osłabić kondycję państwa, wykazuje zdrowy odruch. Gorzej, jeżeli polityk próbuje takie obietnice spełnić, nie zważając na konsekwencje dla bliższej i dalszej przyszłości kraju. Niniejsza książka opowiada właśnie o tym: jak politycy, w imię zaszczerbienia sobie przychylności wyborców, korzystają z instytucji państwa, a w szczególności z możliwości ingerencji w jego system prawny i finansowy.



## Rozdział I

# OD WŁADZY ROZUMIANEJ JAKO PANOWANIE KU WŁADZY TRAKTOWANEJ JAKO FORMA GRY

## 1. Zjawisko władzy

Władza stanowi „zjawisko przenikające życie społeczne we wszystkich jego obszarach, obecne we wszystkich społeczeństwach historycznych i współczesnych”<sup>1</sup>. Bez względu na to, jak określa się politykę, czy to jako podejmowanie wspólnej decyzji, alokację ograniczonych zasobów, jako walkę, źródło podstępów, oszustw i manipulacji, to problem władzy przejawia się we wszystkich tych ujęciach.

Słusznie zauważył Terence Ball<sup>2</sup>, że termin „władza” tak często używany na ogół bez większego namysłu, to jednak wraz z pogłębianiem analiz pojęcia polityki i kontekstów jego użycia ujednoznacznia się i mimo ich pozornej różnorodności można określić dla nich pewne wspólne lub źródłowe cechy. Współcześnie nie ma wątpliwości, że władza stanowi element codziennego dyskursu; można ją rozpatrywać zarówno jako zjawisko, jak i koncepcję. W najszerszym ujęciu władza traktowana jest jako zdolność osiągnięcia pożądanego rezultatu. Tak definiował władzę już Thomas Hobbes, pisząc, że „władza to wszelkie obecne środki służące realizacji przyszłego dobra”. Według Talcotta

---

<sup>1</sup> J. Potulski, *Socjologia polityki*, Gdańsk 2007, s. 121.

<sup>2</sup> Zob. T. Ball, *Władza* [w:] *Przewodnik po współczesnej filozofii politycznej*, red. R. Goodin, P. Petit, Warszawa 1998, s. 699 i n.

Parsonsa można tę definicję przyjąć z pewnym zastrzeżeniem i uzupełnieniem: owe środki „stanowią władzę, o ile tylko są zależne od relacji ego z innymi podmiotami: korelatem jest obowiązek po stronie alter, każący mu respektować prawa ego”. Stąd „posiadanie zasobów jest posiadaniem władzy, gdyż [może ono stanowić] kontrol[ę] nad działaniami innych”<sup>3</sup>.

W polityce terminu „władza” najczęściej używa się w znaczeniu relacji, która jest zdolnością wpływania na zachowania innych wbrew ich własnej woli. Określa się ją jako posiadanie władzy nad ludźmi<sup>4</sup>. Stosunek władzy politycznej należy do tzw. jednostronnych (asymetrycznych), w innej terminologii – pionowych stosunków społecznych. Według Krzysztofa Pałeckiego ten typ relacji oznacza „nierówność podmiotów tego stosunku w określonej sytuacji społecznej”<sup>5</sup>. Ta asymetryczność warunkuje, że zakres uprzywilejowania rządzących odpowiada rozmiarowi społecznego upośledzenia podmiotów im podległych. To ona jest źródłem konfliktu. Okazuje się więc, że sfera politycznej działalności to obszar nieustannej walki. Każda władza (nawet opcja polityczna) dąży do tego, by jej „koncepcje wartości, norm oraz jej interpretacje rzeczywistości dominowały we wspólnocie politycznej, i to zarówno w życiu publicznym, jak i w życiu prywatnym obywateli”<sup>6</sup>. Może się wydawać, że presupozycje polityczności wywodzą się z pojmowania ontologii społecznej. Przecież w każdym społeczeństwie istnieją takie antagonizmy, których nie sposób wyeliminować przez ich strukturalno-inherentny charakter<sup>7</sup>. Tadeusz Buksiński wskazał powody takiej postawy. Z jednej strony są to przekonania o tym co słuszne i prawdziwe, z drugiej – pragnienie zapanowania nad ludzkimi umysłami. Sfera walki obejmuje również „walkę o prawdę”. To prawda wyznacza ramy dla obecności interesów. Według Jeremy’ego Elkinsa i Andrew Norrisa „żyjemy w kulturze politycznej, która jest głęboko ambiwalentna wobec prawdy. [...] Mówi się, że

<sup>3</sup> T. Parsons, *System społeczny*, Kraków 2009, s. 97.

<sup>4</sup> Zob. A. Heywood, *Politologia*, Warszawa 2006, s. 13 i n.

<sup>5</sup> K. Pałeczki, *Prawo – Polityka – Władza*, Warszawa 1988, s. 39.

<sup>6</sup> T. Buksiński, *Prawdy w polityce*, Bydgoszcz 2018, s. 128.

<sup>7</sup> R. Mańko, *W stronę krytycznej filozofii orzekania. Polityczność, etyka, legitymizacja*, Łódź 2018, s. 147–170.

istnieją podstawowe prawdy, na których polityka powinna być ugruntowana. [...] W tym samym czasie, słyszymy z różnych stron, że idea »politycznej prawdy« jest zawsze despotyczna lub hegemoniczna»<sup>8</sup>.

Już Arystoteles utożsamiał politykę z praktyką ustanawiania sprawiedliwych warunków dla rozwoju życia wspólnoty w państwie – *polis* przez rządzących. Współcześnie w literaturze przedmiotu wyróżnia się trzy zakresowe ujęcia polityki:

- *police* – długofalowe i dalekosiężne programy przemian społecznych;
- *politics* – działania partii politycznych oraz rządów zmierzające do realizacji postawionych celów;
- *polity* – porządek prawno-ustrojowy państwa<sup>9</sup>.

Rozważania tego rozdziału są ograniczone do pojmowania polityki jako *politics*. Współcześnie wyrażenie „polityka” oraz jego pochodne zostały strywalizowane. Używa się ich na co dzień i to w każdej możliwej sytuacji. Stefan Sarnowski zauważył, że rzecz nie w tym, że polityka jest „jednym z najbardziej dominujących zjawisk we współczesnym świecie, ale także takim, które budzi nader ambiwalentne odczucia, w tym zwłaszcza poczucie lęku”<sup>10</sup>. Bierze się ono między innymi z nadmiaru polityki i jej przewagi nad innymi sferami życia, przez co stała się zarzewiem zła o nietypowej dotąd skali. Faszyzm i stalinizm jako „swoiste formy” sprawowania rządów są właśnie wyrazem, w wymiarze dotychczas niespotykanym, dominacji polityki we wszystkich sferach życia, w tym również „w sferze prawa”. Prawo, mimo głoszenia zasady praworządności, zatraciło swój autonomiczny charakter wobec polityki oraz gospodarki. Stało się „narzędziem”, instrumentem urzeczywistniającym określone zadania polityczne czy gospodarcze często w sposób, który deprecjonował jego rolę, nie licząc się ze społeczną akceptacją, a woluntaryzm władzy często

---

<sup>8</sup> J. Elkins, A. Norris, *Introduction. Politics, Political Theory and the Question of Truth* [w:] *Truth and Democracy*, red. J. Elkins, A. Norris, Philadelphia 2012, s. 1.

<sup>9</sup> Zob. T. Buksiński, *Współczesne filozofie polityki*, Poznań 2006, s. 8.

<sup>10</sup> S. Sarnowski, *Filozofia a polityka*, Bydgoszcz 2001, s. 8; zob. Á. Heller, *Wykłady i seminaria lubelskie*, Lublin 2006, s. 85.



**Paweł Chmielnicki** – profesor nauk prawnych; dyrektor Centrum Badań Procesu Legislacyjnego Uczelni Łazarskiego w Warszawie; założyciel i pierwszy prezes zarządu Stowarzyszenia Badań nad Źródłami i Funkcjami Prawa „Fontes”; redaktor naczelny miesięcznika „Przegląd Prawa Publicznego”; prowadzi badania nad genezą i efektami regulacji prawnych, które w 2009 r. doprowadziły do odkrycia występowania tendencji długookresowych w zakresie materialnych źródeł ustaw uchwalanych w Polsce; autor ponad 200 publikacji naukowych i popularnonaukowych.

**Dobrochna Minich** – doktor nauk prawnych; politolog; adiunkt w Katedrze Prawa Rzymskiego, Logiki oraz Teorii i Historii Prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uczelni Łazarskiego; sekretarz zarządu Stowarzyszenia Badań nad Źródłami i Funkcjami Prawa „Fontes”; autorka licznych publikacji naukowych z zakresu teorii i filozofii prawa, konstytucjonalizmu, teorii władzy państwowej oraz historii myśli polityczno-prawnej.

Książka stanowi unikalną, pierwszą w Polsce analizę sposobu, w jaki proces ustawodawczy wykorzystywany jest jako narzędzie służące zgłaszaniu i realizacji obietnic wyborczych. Traktuje o okresie szczególnie: lata 2015–2016, kiedy to w ostatnim roku ośmioletniego okresu rządów koalicji Platforma Obywatelska – Polskie Stronnictwo Ludowe oraz w pierwszym roku rządów Zjednoczonej Prawicy na czele Rady Ministrów stały Ewa Kopacz i Beata Szydło. Podjęto próbę odpowiedzi na pytanie, która z liderek okazała się skuteczniejszym graczem na polskiej scenie politycznej, a także które ugrupowanie lepiej wykorzystało szanse, jakie dawała możliwość decydowania o celach tworzonego prawa.

„(...) praca posiada duże walory praktyczne. Pokazuje bowiem, jak wygrać wybory parlamentarne i przejąć władzę oraz zapewnić sobie jej ciągłość. Jest to wiedza teoretyczna, ale także utylitarna, niezbędna dla każdej partii politycznej, jej działaczy i elit politycznych. Książka ta, oprócz walorów teoretycznych, ma więc charakter swoistego «poradnika» politycznego, pokazuje jak skutecznie walczyć o władzę i zachować ją na dłużej”.

*Prof. dr hab. Józef M. Fiszer*

## ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL



CENA 79 ZŁ (W TYM 5% VAT)