

# Spis treści

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

**Rozdział 9**

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

**Rozdział 10**

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

**Rozdział 11**

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

**Rozdział 12**

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

- Postscriptum** ..... 175

- Literatura przywołana i cytowana** ..... 183

- Indeks podstawowych zagadnień** ..... 193

- Indeks nazwisk** ..... 195

- Nota o autorze** ..... 199

## Tytułem wstępu

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

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

Jednym z najważniejszych zagadnień wymagających takiej konceptualizacji jest w perspektywie politologicznej rządzenie. Kluczowe znaczenie kategoria ta zyskuje zwłaszcza wtedy, gdy jest ujmowana w sposób nie tylko instytucjonalny, ale i funkcjonalny. Sięgając do światowego dorobku teoretycznego nauk o polityce<sup>1</sup>, a także nawiązując do mojego wcześniejszego spojrzenia na tę problematykę<sup>2</sup>, przedstawiam w tym opracowaniu

---

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

Konkurencja w polityce coraz częściej oznacza wrogość<sup>7</sup>. Koncepcje państwa jako tworu powstałego w wyniku umowy społecznej są wyraźnie niezgodne z duchem naszych czasów. Zanika poczucie wspólnotowości, poczucie przynależności do tej samej rzeczywistości, nawet w rozumieniu potocznym, właściwym etnometodologii zakładającej zdolność uzgadniania w konwersacji wspólnej wizji tej rzeczywistości<sup>8</sup>. Pojawiają się obok siebie przeciwstawne narracje współtworzące w przestrzeni publicznej alternatywne prawdy, których zwolennicy rezygnują z poszukiwania i uzgadniania wspólnego stosunku do spraw o podstawowym znaczeniu dla organizacji sfery politycznej i społecznej. Pomysły na rządzenie partycypacyjne są wypierane z praktyki politycznej przez zwolenników rządzenia władczego. Decentralizacja zaczyna uwierać zwolenników silnej władzy centralnej w państwie. Postępuje demontaż rozwiązań właściwych dla modelu rządzenia liberalnej demokracji.

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

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

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

się część elektoratu. Umacnia się model władzy opartej na transakcji, której podstawą jest akceptacja rządzących w zamian za uzyskanie przez „lud” (zwany dumnie suwerenem) profitów socjalnych<sup>9</sup> i zablokowanie „uprzywilejowanej” pozycji elit.

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

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

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

---

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