

*Jacek ZIELIŃSKI*

*Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach<sup>1</sup>*

*Wydział Humanistyczny*

*jacek.zielinski@uph.edu.pl*

*ORCID 0000-0002-9159-3555*

*<https://doi.org/10.34739/dsd.2019.01.07>*



---

## JAKO ZAGADNIENIE: CO DECYDUJE, ŻE OBYWATEL CZUJE SIĘ BEZPIECZNIE W SWOIM PAŃSTWIE

---

**ABSTRAKT:** Bezpieczne państwo to państwo dobrze i przejrzystie zorganizowane. Państwo, w którym wszyscy obywatele mają zagwarantowany stabilny byt i mają poczucie pewności własnego rozwoju. Osiągnięcie tego stanu uwarunkowane jest przepisami prawnymi, będącymi podstawowym instrumentem regulowania i określania pożądaných stosunków społecznych. Kluczowa rola przypada funkcjonowaniu administracji niższego szczebla, której – jak twierdzi Autor – nie można obarczać winą za sposób stosowania prawa, w którego granicach i w którego wykonaniu ma działać. Wykorzystanie (stanowienie) prawa uzależnione jest od partii politycznych zasiadających w parlamencie i kreujących skład władzy wykonawczej (rząd pochodzi z parlamentu), a ich reprezentacja (skład członków parlamentu) – od naszego obywatelskiego zaangażowania w wybory.

**SŁOWA KLUCZOWE:** bezpieczne państwo, prawo, ustrój polityczny, administracja, egzekucja prawa

---

## AS AN ISSUE: WHAT DECIDES THAT CITIZENS FEEL SAFE IN THEIR STATE

**ABSTRACT:** A safe state is a well and clearly organized state. A state in which all citizens are guaranteed a stable existence and have a sense of confidence in their own development. Achieving this status is conditioned by legal provisions, which are the basic instrument for regulating and determining the desired social relations. The key role belongs to the functioning of the lower-level administration, which – as the author claims – cannot be blamed for the way the law is applied, within which limits and in which it is to operate. The use (lawmaking) of the law depends on the political parties sitting in parliament and creating the composition of the executive (the government comes from parliament), and their representation (members of parliament) – on our civic involvement in the election.

**KEYWORDS:** secure state, law, political system, administration, law enforcement

---

<sup>1</sup> Siedlce University of Natural Sciences and Humanities.

## WPROWADZENIE

Pomijając dywagacje nad pojęciem bezpieczeństwa<sup>2</sup>, mówiąc o bezpiecznym państwie mam na myśli państwo, które jest dobrze i przejrzysto zorganizowane, w którym wszyscy mają zagwarantowaną stabilność dzisiejszego bytu oraz pewność własnego rozwoju<sup>3</sup>. Państwo rozumiem zgodnie z określeniem zamieszczonym w Konwencji o prawach i obowiązkach państw, która została uchwalona na VII Międzynarodowej Konferencji Państw Amerykańskich w Montevideo (26 grudnia 1933 r.) i która wskazuje, że jego konstytutywnymi elementami jest terytorium, ludność i efektywna władza<sup>4</sup>. Odwołałem się do aktu prawa międzynarodowego, ponieważ – jak to w nauce bywa – wskazanie na dorobek konkretnej osoby, zawsze budzi wątpliwości i uwagi. Definicję zawartą w akcie międzynarodowym trudno jest podważyć, chociażby z tego względu, że wszyscy sygnatariusze tego aktu zgodzili się, że takie podejście jest właściwe. Prawdą pozostaje przy tym, że źródło definicji znajdujemy w dorobku naukowym Georga Jellinka i jego pracy pt. *Ogólna nauka o państwie*<sup>5</sup>.

Analizując dobrą organizację i przejrzystość funkcjonowania państwa, musimy zwrócić uwagę na pięć elementów. Po pierwsze – zapewnienie szeroko rozumianego bezpieczeństwa zewnętrznego, a więc nie tylko jego granic i terytorium, lecz także działania na rzecz oczekiwanej jego pozycji w przestrzeni międzynarodowej, tak w układzie politycznym, jak i gospodarczym. Po drugie – zapewnienie poczucia bezpieczeństwa życia i rozwoju jego społeczeństwa (osób zamieszkałych na jego terytorium). Po trzecie – na działania zmierzające do tego, aby władza państwowa dysponowała legitymacją i zaufaniem społecznym, bez którego nie jest możliwe kreowanie przez nią pożądaných stosunków społecznych i zarządzanie odpowiedzialnymi za to strukturami<sup>6</sup>. Nie chodzi o budowanie przez ośrodki sprawujące władzę zachowań społecznych poprzez zarządzanie konfliktami, atmosferą strachu i niepewności w sytuacji naruszenia

<sup>2</sup> Pomijam, z punktu widzenia społecznego bowiem nie ma znaczenia, czy w nauce dane zjawiska zakwalifikujemy jako odnoszące się do bezpieczeństwa narodowego, bezpieczeństwa państwa, bezpieczeństwa wewnętrznego czy do kwestii porządku publicznego. Kluczową sprawą jest subiektywne poczucie obywatela, że żyje w bezpiecznym państwie. Szczegółowa analiza klasyfikacji bezpieczeństwa m.in. w M. Brzeziński, *Rodzaje bezpieczeństwa państwa* [w:] S. Sulowski, M. Brzeziński (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2009, s. 40. Też: A. Misiuk, *Administracja porządku publicznego i bezpieczeństwa publicznego*, Warszawa 2008, s. 15 i nast.

<sup>3</sup> Podobne podejście znajdziemy m.in. w: R. Zięba, *Pojęcie i istota bezpieczeństwa państwa w stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 1989, s. 50; S. Topolewski, P. Żarkowski, *Współczesny wymiar bezpieczeństwa narodowego (wybrane zagadnienia)*, Siedlce 2015, s. 7; L. Mażewski, *Bezpieczeństwo publiczne. Stanu nadzwyczajne w Rzeczypospolitej Polskiej oraz Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej 1918-2009*, Toruń 2010, s. 19 i nast.

<sup>4</sup> Montevideo Convention on the Rights and Duties of States, December 26, 1933, VII International Conference of American States, www.oas.org (5.12.2018).

<sup>5</sup> G. Jellinek, *Ogólna nauka o państwie*, Warszawa 1921, s. 50.

<sup>6</sup> Zwracają na to uwagę m.in. S. Topolewski i P. Żarkowski, *Współczesny wymiar...*, op.cit., s. 15. Można przy tym, tak jak uczynił to J. Stańczyk, mówić o negatywnym i pozytywnym rozumieniu pojęcia bezpieczeństwa, J. Stańczyk, *Bezpieczeństwo i pokój – wzajemne relacje*, [w:] R. Rosa (red.), *Edukacja do bezpieczeństwa i pokoju w jednoczącej się Europie. Teoria i jej zastosowanie*, Siedlce 1999, s. 65, tylko - kolejny raz – z punktu widzenia obywatela i państwa, nie ma to większego znaczenia, bowiem jak zasadnie podkreśla R. Zięba, w jednym podejściu definiuje się je jako przeciwstawienie się zagrożeniom, w drugim – rozpatruje jako analizę kreatywnej działalności podmiotu, R. Zięba, *Kategoria bezpieczeństwa w nauce o stosunkach międzynarodowych* [w:] D. Bobrow, E. Halizak, R. Zięba (red.), *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX w.*, Warszawa 1997, s. 5.

oczekiwań ośrodków decyzyjnych, ale o oddolne i naturalne przekonanie obywateli, że działania władzy są właściwe, nawet gdyby w danym momencie były one mało popularne. Wymaga to upodmiotowienia politycznego społeczeństwa (umiejętności i woli sprawowania kontroli nad strukturami władczymi państwa i subsydiarności ich działań), czyli precyzyjnego określenia, jakie są cele strategiczne sprawujących władzę. Brak ich wyartykułowania lub traktowanie strategii jako dokumentów propagandowych sprawia, że nie ma punktu odniesienia. Nie ma możliwości stwierdzenia, czy konkretne rozwiązania przybliżą nas do celu<sup>7</sup>. Zagadnienie na tyle doniosłe, że 6 grudnia 2006 r. przyjęto ustawę o zasadach prowadzenia polityki rozwoju<sup>8</sup>. Określono w niej ją jako całość działań zintegrowanych ze sobą (planowanych, podejmowanych, realizowanych, kontrolowanych i ocenianych), które zapewnić mają trwały i zrównoważony rozwój kraju, spójność społeczną, gospodarczą, regionalną, itd. Jako przykład wskazać można procesy prywatyzacyjne i przekazywanie majątku narodowego w ręce kapitału międzynarodowego. Jednostkowe przykłady można uznać za negatywne. Nie wiemy jednak (brak strategii), do czego zmierzamy i dlaczego w danej sytuacji postąpiono tak, a nie inaczej.

Wiele jest jednak obszarów aktywności państwa, których przejęcie przez kapitał narodowy jest niemożliwe, ponieważ nie ma kapitału narodowego o takim potencjale. Jako państwo poszczycić się możemy, że w okresie transformacji ustrojowej nie powstały grupy oligarchów, których fortuny powstały na prywatyzacji majątku państwowego. Faktem pozostaje, że ugruntowały się swoiste relacje między kapitałem i państwem. Państwo traktowane jest jako element wspomagający rozwój kapitału, a nie kapitał jako element sprzyjający doskonaleniu możliwości zaspokajania przez państwo interesu społecznego.

## PRZESŁANKI BEZPIECZNEGO PAŃSTWA

Przesłanki o charakterze normatywnym. Jedynym instrumentem, którym dysponuje państwo w regulowaniu stosunków społecznych, jest prawo i zawarte w nim nakazy, zakazy, upoważnienia, zwolnienia, itd.<sup>9</sup> Osiągnięciem współczesnej demokracji jest zasada, że obowiązują jedynie akty opublikowane oraz że obywatel może czynić wszystko, co nie zostało zabronione, a organy państwa tylko to, co zostało odniesione do ich kompetencji. W konsekwencji prawo ma charakter negatywny w tym znaczeniu, że zawiera opis pożądaných zachowań (nakazy) oraz katalog zachowań niedopuszczalnych (zakazy). Odwiecznym dylematem jest w tym kontekście pytanie, na ile powinno być ono szczegółowe, a na ile ogólne. Każde z rozwiązań ma tyleż samo plusów, co minusów. Za ogólnikowością stoi argument, że nie ma możliwości przewidzenia wszystkich sytuacji, które mogą wystąpić w ramach stosunków społecznych. Na poziomie ustaw, należałoby jedynie regulować kierunki pożądanej organizacji funkcjonowania danej sfery państwa, pozostawiając konkretyzację aktom niższego rzędu, wraz

<sup>7</sup> Szerzej G. Rydlewski, *Modernizacja administracji...*, s. 96

<sup>8</sup> DzU 2009, 84,712 z późn. zm.

<sup>9</sup> Potwierdza to M. Cieślarczyk, M. Cieślarczyk, *Teoretyczne i metodologiczne podstawy badania problemów bezpieczeństwa i obronności państwa*, Siedlce 2009, s. 153 i nast.

z prawem uznaniowości działania w indywidualnych przypadkach. Realizowałyby to postulat transparentności prawa. Równocześnie stan ten można uznać za argument na rzecz braku transparentności w wyniku nazbyt dużej sfery nieokreśloności, dającej swobodę kreowania przepisów wykonawczych, które prościej jest zmieniać niż regulacje ustawowe. Stąd też dążenie do maksymalnego uszczegółowienia pożądaných zachowań.

Każdy zbiorowy (i indywidualny) podmiot, wiedząc, czego w konkretnej sytuacji oczekuje od niego państwo (i jakiego wsparcia może od niego oczekiwać), będzie się czuł bezpiecznie, będzie miał pewność istnienia i rozwoju. Ma to jednak też negatywne skutki szczególnie dla bezpieczeństwa jednostki. Nie rozwiązuje indywidualnych problemów, które wystąpiły w praktyce, lecz nie zostały opisane w prawie, a więc – *de iure* – nie istnieją. Powstaje odwieczne pytanie o racjonalne ustalenie granicy między ogólnikowością i szczegółowością prawa tak, aby zapewniało ono państwu efektywne regulowanie stosunków społecznych z jednej strony, z drugiej zaś dawało stabilizację i pewność rozwoju jednostkom, chroniąc je przed uznaniowością decyzji struktur wykonawczych państwa. Problem ten jest o tyle ważny, że rozwiązania normatywne nie są dane raz na zawsze, a prawo to nic innego jak wynik konsensusu osiągniętego w parlamencie przez ugrupowania polityczne. Zmiana większości (lub interesów w ramach większości) prowadzi do nowych regulacji normatywnych ze wszystkimi konsekwencjami dla ich adresatów.

Pragmatyka polskiego prawodawstwa wskazuje na wybór opcji szczegółowości prawa, co prowadzi do dużej dynamiki jego zmian. W „Dzienniku Ustaw” z 2014 roku jest 1995 pozycji, z 2015 r. (rok wyborów parlamentarnych) – 2372 pozycje, z 2016 r. – 2306 pozycji, z 2017 r. – 2509 pozycji, a od początku roku do lutego 2018 r. – 356 pozycji<sup>10</sup>. Są to akty różnej wagi, podobnie jak wprowadzane zmiany. Część z nich jest też wynikiem naprawiania błędów popełnionych w ramach szybkości procedowania.

Podstawowe zagrożenie dla bezpiecznego państwa tkwi w stanowieniu prawa i jego egzekwowaniu. Interes państwa jako całości nie jest bowiem – wbrew pozorom – zbieżny z interesem władzy danego państwa<sup>11</sup>. W pierwszym przypadku chodzi o stabilność i bezpieczeństwo istnienia i rozwoju. Pewność dnia jutrzejszego wymaga stabilności sytuacji prawnej indywidualnych i zbiorowych podmiotów, bo to ona decyduje o podstawach życia społecznego, gospodarczego i politycznego; kreuje subiektywne poczucie bezpieczeństwa jednostki i tym sposobem legitymuje władzę, a więc i bezpieczeństwo państwa. W drugim przypadku chodzi o maksymalizację kontroli nad procesami społecznymi zachodzącymi w państwie i tworzenie komfortu rządu. Prowadzi to do różnego rozumienia roli państwa. Można ją sprowadzić do obsługi interesów obywateli, ale też do instrumentu władzy jednych nad drugimi: „oba poglądy są – w alternatywnych wariantach – podporządkowane koncepcji wszechobecności lub też pomocniczości państwa”<sup>12</sup>. Aktualności nabierają prowadzone w okresie

<sup>10</sup> [www.dziennikustaw.gov.pl](http://www.dziennikustaw.gov.pl) (10.02.2018).

<sup>11</sup> Zwracają na to uwagę autorzy haseł w: R. Rosa, A. Turek (red.), *Bezpieczeństwo i dyplomacja. Słownik terminów*, Warszawa 2011.

<sup>12</sup> G. Rydlewski, *Modernizacja administracji. Studium polityk administracyjnych w Polsce*, Warszawa 2015, s. 35-36.

międzywojennym dywagacje między Władysławem Czapińskim i Władysławem Kawką. Według pierwszego bezpieczeństwo publiczne (taką posługiwał się terminologią) to występowanie środków, narzędzi oraz technik przeciwdziałających występowaniu złej woli człowieka. Prewencja oznaczała w tej sytuacji przeciwdziałanie zbrodni, działaniom skierowanym przeciwko mieniu i wolności osób. W jego definicji nie było jednak mowy przeciwdziałaniu niezgodnej z prawem aktywności władzy wykonawczej (administracji). Najważniejsze, aby przepisy prawa były przestrzegane przez obywateli. Nie ma jednak jasno wyrażonego stanowiska, że państwo też ponosi za coś odpowiedzialność<sup>13</sup>. Odmiennie w podejściu W. Kawki, który w pracy *Policja w ujęciu historycznym i współczesnym*<sup>14</sup> stwierdził, mówiąc o bezpieczeństwie publicznym (takiego sformułowania użył), że mamy na względzie stan, w którym społeczeństwo (wymienione w pierwszej kolejności) ma zapewnioną ochronę państwa od zagrożeń z dowolnego źródła (także ze strony państwa). To ważne. Kawka wskazuje, że obowiązki ma społeczeństwo (którego prawa są priorytetowymi, na co wskazuje kolejność wymienienia), ale ma je także państwo (jego władcze ośrodki), które jednak może je realizować wyłącznie z poszanowaniem interesu społecznego. W tym kontekście S. Topolewski i P. Żarkowski przywołują stanowisko Stefana Glasera, że stan bezpieczeństwa istniejącego w społeczeństwie, stan niezakłóconego panowania porządku prawnego jest pochodną stanu świadomości społecznej o jego istnieniu<sup>15</sup>.

Powracając do teraźniejszości. Każda władza wprowadza określone zmiany. Na tym polega istota rozwoju i w tym celu wprowadzono instytucję wyborów wraz z określeniem częstotliwości ich przeprowadzania. Rzeczą jednak w tym, czy zmiany te udoskonalają *status quo*, czy też prowadzą do radykalnej ingerencji w stosunki społeczne i są motywowane partyjnym interesem władzy prezentowanym pod hasłem realizowania interesu społecznego. Jakość decyzji uzależniona jest od tego, czy struktury posiadające określone kompetencje, by zmieniać istniejący stan rzeczy, konsultują się z podmiotami, których zmiany te mają dotyczyć i które mają je realizować, czy też podejmują decyzje arbitralnie, wychodząc z założenia, że dysponują legitymacją suwerena.

Zespolenie podejścia indukcyjnego i dedukcyjnego jest niezbędne dla uchronienia się przed patologiami procesu decyzyjnego. W przeciwnym wypadku następuje zerwanie więzi między celami strategicznymi i szczegółowymi. Decydent przestaje być decydem, a staje się animatorem<sup>16</sup>.

<sup>13</sup> W. Czapiński, *Bezpieczeństwo, spokój i porządek publiczny w naszym prawie administracyjnym*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej”, nr 9 z 1929 r.

<sup>14</sup> Pełny pogląd na sprawę w: W. Kawka, *Policja w ujęciu historycznym i współczesnym*, Wilno 1939.

<sup>15</sup> S. Topolewski, P. Żarkowski, *Współczesny wymiar sprawiedliwości...*, op. cit., s. 85.

<sup>16</sup> P. Calame, *Proces reformy w administracji publicznej* [w:] J. Czaputowicz (red.), *Zarządzanie zmianą w administracji publicznej*, Warszawa 2012, s. 18. Zwraca na to uwagę także: J. Rydlewski, *Modernizacja administracji. Studium polityk administracyjnych w Polsce*, Warszawa 2015, s. 42.



## PRZESŁANKI O CHARAKTERZE USTROJOWYM

Dominującym modelem we współczesnej Europie jest państwo demokratyczne, którego działanie opiera się na prawie. Za każdym razem powstaje jednak pytanie o przymioty państwa demokratycznego lub to, czym w ogóle jest demokracja. Odpowiedź jest złożona.

Można przyjąć podejście formalno-prawne (instytucjonalne) i próbować definiować demokrację (państwo demokratyczne) poprzez istnienie określonych sposobów i struktur wyrażania przez suwerena swojej woli i jej realizacji. Podejście to wydaje się jednak mało przydatne. Wskazanie, że jest to m.in. parlament pochodzący z wolnych wyborów, będący emanacją woli suwerena, niewiele wnosi do rozważań. Instytucja taka funkcjonuje zarówno w państwach, które powszechnie uznajemy za demokratyczne, jak i w państwach, co do których demokratyczności (w rozumieniu europejskim) mamy pewne wątpliwości. Parlamenti (jako minimum jedna izba korzystająca z prawa stanowienia rozwiązań normatywnych są organami kadencyjnymi), a przeprowadzanie wyborów uregulowane jest w prawie. Rzecz w tym, jak zbudowana jest ordynacja wyborcza.

W Polsce do 1989 r. normowała to ustawa z dnia 17 stycznia 1976 – Ordynacja wyborcza do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i rad narodowych<sup>17</sup>. Przewidywała ona powszechność, równość, bezpośredniość wyborów oraz utajnienie treści oddanego głosu, a więc w zakresie zasad nie różniła się od obowiązujących obecnie rozwiązań. Wybory miały jednak charakter aklamacyjny. Za głos ważnie oddany uznawano wrzucenie karty bez wskazania kandydata lub bez wykreślenia osoby niepożądanego, chociaż działanie takie było prawnie dopuszczalne. Liczba kandydatów na listach zgodna była z liczbą mandatów przewidzianych do obsadzenia. Wykreślenia kandydatów nie miały w tej sytuacji znaczenia, co można uznać za naruszenie wymogów demokratycznych wyborów. Podobny zarzut można jednak postawić w odniesieniu do ordynacji wyborczej Wielkiej Brytanii (istnienia demokracji w tym państwie nikt nie kwestionuje), która nie przewiduje minimalnej frekwencji niezbędnej dla uznania wyborów za ważne. W konsekwencji jej stosowania może okazać się, że partia, na którą głosowała mniejszość elektoratu, zdobyła większość w Izbie Gmin<sup>18</sup>.

Pamiętać przy tym trzeba, że zasada wybieralności parlamentu i uczynienie go najwyższym organem stanowiącym prawo pozostaje w kolizji z suwerennością narodu. Naród jako źródło władzy (suweren) traci faktyczną władzę, kiedy wybiera przedstawicieli do działań władczych w swoim imieniu. Podporządkowany zostaje prawu stanowionemu przez swoich przedstawicieli, bez możliwości przedterminowego ich odwołania (w Europie dominuje mandat wolny), oraz decyzjom, które nie są motywowane interesem społecznym, ale interesem partyjnym. Nadal dominującą procedurą, umożliwiającą zasiadanie w parlamencie, jest ubieganie się o mandat z listy partyjnej, a więc wierność interesom partii i jej liderów. Powszechne jest stwierdzenie, że

<sup>17</sup> Ustawa z dnia 17 stycznia 1976 – Ordynacja wyborcza do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i rad narodowych, Dz.U. z 1976 r., nr 2, poz. 15.

<sup>18</sup> Szerzej: E.Gdulewicz, W.Kręcis, W.Orłowski, W.Skrzydłowski, W.Zakrzewski, *Ustroje państw współczesnych*, Lublin 1997.

mamy do czynienia z rządami partii (*party government*) jako synonimu demokracji reprezentacyjnej – powstanie nowego układu partyjnego wymaga przeprowadzenia kolejnych wyborów<sup>19</sup>. Zmieniła się istota pojęcia „niezależny poseł”. W założeniu była to osoba o silnej osobowości, posiadająca autorytet społeczny, która miała własne zdanie i w tym planie była niezależna od interesów grupowych. Obecnie coraz częściej „niezależność” sprowadza się do niezadowolenia czy „pogniewania się na kogoś”. Mówiąc inaczej – poseł, po znalezieniu się w parlamencie i nieuzyskaniu oczekiwanej przez niego pozycji (nieuwzględnieniu jego stanowiska w określonej sprawie) na znak protestu występuje z partii i ogłasza swoją niezależność (z reguły przed kolejnymi wyborami).

Do polityki wkradły się mechanizmy rynkowe, w ramach których polityk jest towarem, a elektorat (partia) nabywcą. Zerwanie więzów z dotychczasowym promotorem (partią) jest atrakcyjnym elementem kampanii wyborczej – „byłem przeciw i zachowałem się honorowo”. Faktem pozostaje, że jest to powiązane z aktywnością wyborczą (i referendalną) elektoratu, który w coraz mniejszym stopniu zainteresowany jest polską (ale nie tylko) sceną polityczną<sup>20</sup>. Zadeklarowanie niezależności to nic innego jak wystawienie siebie na aukcję – „kto da więcej, z tym przystąpię do kolejnych wyborów”. Jest to możliwe w sytuacji widocznej ewolucji charakteru partii politycznych. Coraz częściej mamy do czynienia z partiami bezideowymi. W przypadku Polski jedynie dwie partie utrzymują względną stabilność programową: Polskie Stronnictwo Ludowe (PSL) i Sojusz Lewicy Demokratycznej (SLD). W odniesieniu do pozostałych mamy do czynienia jedynie z tzw. stałym (twardym) elektoratem. Do nich należeć będzie Prawo i Sprawiedliwość (PiS) mogące zawsze liczyć na wsparcie osób starszych, z wykształceniem podstawowym, religijnych, zamieszkałych w ubogich regionach kraju. Podobnie Platforma Obywatelska (PO), która wspierana jest przez inteligencję z dużych miast.

Dominują dwa rodzaje partii na polskiej scenie politycznej. Po pierwsze są nimi organizacje typu *catch-all*, a więc ugrupowania profesjonalno-wyborcze, które nie posiadają własnego, stabilnego elektoratu i przed kolejnymi wyborami ubiegają się o głosy wszystkich, akcentując bieżące, nabrzmiałe kwestie, a nie interes elektoratu<sup>21</sup>. W konsekwencji – występując jako „towar do kupienia” – są gotowe powiedzieć wszystko, co elektorat w danym momencie chce usłyszeć. Po drugie, są to partie lidery i korporacyjne, a więc te, które zostały utworzone dla potrzeb zaspokojenia personalnego interesu konkretnego polityka (zostać posłem) i które działają w oparciu o nieformalne umowy partyjne, które mają im zagwarantować stały wpływ na sprawowanie władzy. Można to czynić na dwa sposoby – metodą populistycznych decyzji, które odciągają uwagę społeczną od działań mających zapewnić ugrupowaniu rządzącemu swobodę

<sup>19</sup> R. Katz, *Party Government: European and American Experiences*, t.2. Berlin 1987, s.12. Też: W.Sokół, M. Żmigrodzki (red.), *Współczesne partie i systemy partyjne. Zagadnienia teorii i praktyki politycznej*, Lublin 2003, s. 133 i nast.

<sup>20</sup> W wyborach prezydenckich w 2015 r. uczestniczyło 48,9% uprawnionych, w wyborach parlamentarnych z 2015 r. – 50,92% uprawnionych, w wyborach do Parlamentu Europejskiego (z 2014r.) – 23,83% uprawnionych, w wyborach samorządowych (z 2015 r.) – 47,40%, w głosowaniu referendalnym z 2015 r. – 7,8% uprawnionych. Źródło: [www.pkw.gov.pl](http://www.pkw.gov.pl) (11.02.2018).

<sup>21</sup> W. Sokół, M. Żmigrodzki (red.), *Współczesne partie...*, op. cit., s. 138.

rządzenia państwem, lub też metodą podejmowania niepopularnych społecznie decyzji, ale niezbędnych dla utrzymania bezpiecznego państwa, a więc działań nieatrakcyjnych społecznie (lub pozostających poza jego percepcją), które są niezbędne do podjęcia dla interesu państwa jako dobra wspólnego. Chodzi więc o podejmowanie przez partię działań na swoją niekorzyść, które są jednak działaniami dla dobra wspólnego. Mówiąc inaczej – powstaje fałszywa konieczność wyboru między własnym, partyjnym interesem (bycia u władzy), a dobrem ogółu (rozwojem kraju).

Właściwa społeczna ocena wymaga jednak określonej kultury politycznej elektoratu i gotowości (chęci, zdolności) rozliczania partii ze złożonych obietnic wyborczych. Problemem nie jest przy tym, czy zrealizowane zostały obietnice, ale co ich realizacja oznacza dla przyszłości. Brak posiadania przez partię polityczną programu rozwoju państwa nie ma w gruncie rzeczy większego znaczenia, dopóki nie znajdzie się ona u władzy (w koalicji rządzącej). Powstaje dylemat między działaniami niezbędnymi dla zdobycia władzy, jej sprawowaniem i utrzymaniem. Rozbieżności bywają duże. Programy strategiczne często traktowane są jako dokumenty propagandowe, a nie jako narzędzia niezbędne do wykorzystania w działalności praktycznej<sup>22</sup>. Z punktu widzenia bezpiecznego państwa dominacja interesu partyjnego prowadzi do braku zaufania społecznego do partii, a ich rola w kreowaniu składu struktur państwowych – do braku zaufania wobec władz państwowych i państwa jako takiego, a ponadto delegitymizuje ich władztwo osłabiając społeczne poczucie bezpieczeństwa. Zdezorientowani wyborcy coraz częściej wybierają jeszcze bardziej zdezorientowanych przedstawicieli, którzy po objęciu funkcji zaczynają się uczyć tego, co już dawno powinni wiedzieć.

Inaczej sprawa wygląda w odniesieniu do wyborów samorządowych. Samorząd ze swojej istoty to decydowanie o lokalnych sprawach przez lokalne społeczności. Tak też jest on zdefiniowany w ustawach samorządowych właściwych wszystkim trzem szczeblom podziału terytorialnego kraju, a więc województwom, powiatom i gminom<sup>23</sup>. Skoro jego istotą jest decydowanie o lokalnych sprawach przez lokalną społeczność, to nie ma w nich miejsca dla interesów partii politycznych. Samorząd terytorialny nie jest jednak władzą samoistną i równoległą do władzy państwa. Państwo (parlament) zdecydowało, że część jego zadań zostanie efektywniej zrealizowana przez przekazanie pewnych kompetencji przedstawicielstwu społeczności lokalnych<sup>24</sup>. Kluczową sprawą nie jest przy tym przekazanie zadań i określenie zakresu działalności, ale ustawowe uregulowanie kompetencji i podstaw finansowych korzystania z nich. Samorząd terytorialny jest elementem władzy wykonawczej i zakres jego działania (z akcentem na kompetencje) zależy od aktualnego układu sił politycznych (ich interesów) w parlamencie.

<sup>22</sup> G. Rydlewski, *Modernizacja administracji...*, op. cit., s. 96.

<sup>23</sup> Ustawa z dnia 8 III 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jednolity DzU. 2017, 1875; ustawa z dnia 5 VI 1998 r. o samorządzie powiatowym, DzU., 2013, 595 ze zm.; ustawa z dnia 25 VI 1998 r. o samorządzie województwa, DzU. 2013, 596 ze zm..

<sup>24</sup> A. Kroński, *Teoria samorządu terytorialnego*, Warszawa 1932 i nast.



Pamiętać przy tym trzeba o systemie rozdziału mandatów w ramach powoływania przedstawicielstwa suwerena. W przypadku systemu większościowego sytuacja jest jasna. Zwycięzca bierze wszystko i elektorat wie, że zwycięzca będzie realizował swój program (interes) w sposób arbitralny. Wyborca oddając głos na określonego kandydata jest świadomy, jaka będzie polityka państwa, i ma równocześnie podstawy do rozliczenia wybranego ugrupowania (kandydata) z podjętych zobowiązań politycznych. Problem powstaje w przypadku wykorzystywania proporcjonalnego systemu rozdziału mandatów, który w założeniu ma zapewnić parlamentarną reprezentację interesów jak największej części społeczeństwa.

System proporcjonalnego rozdziału mandatów z reguły związany jest z koniecznością utworzenia koalicyjnego systemu rządów. To zaś prowadzi do przetargów w ramach interesów partyjnych. Mówiąc inaczej, wyborca głosuje na swoją partię, ale bez pewności, jaką politykę będzie realizowała władza, bo nie wiadomo, jaka koalicja zostanie utworzona. Można wskazać państwa, w tym Niemcy<sup>25</sup>, w których przed wyborami należy wskazać potencjalnych koalicjantów, ale to raczej wyjątek w sferze funkcjonowania systemu prawnego i politycznego państwa. W pozostałych przypadkach należy posiłkować się uregulowaniami doktrynalnymi i kulturą elit politycznych (i społecznych). To zresztą i tak ma ograniczone znaczenie. Nie wiadomo, jakie priorytety (w ramach poszczególnych partii) zostały uznane za kluczowe. – Innymi słowy, utworzenie koalicji wymaga osiągnięcia określonego konsensusu, w ramach którego argumentem przetargowym są resorty i stanowiska. To zaś prowadzi do tego, że resorty mają charakter partyjny, a prawo – charakter resortowo-partyjny. Parlament stanowi prawo, ale projekty rozwiązań normatywnych są przygotowywane przez upartyjnioną administrację.

Dążąc do określenia demokracji można odwołać się do stwierdzenia, że demokracja to rządy wszystkich. Jest to jednak w dniu dzisiejszym utopia. Trudno wyobrazić sobie, aby – wzorem greckich Polis – decyzje podejmowane były przez wszystkich uprawnionych na wspólnym zebraniu. Gdybyśmy podjęli dyskusję z Arystotelesem nad wyznacznikami współczesnej demokracji, zapewne uznałby, że istniejąca współcześnie pragmatyka nie ma nic wspólnego z tym, o czym on nauczał. Faktem pozostaje, że nie zrezygnowaliśmy z instytucji referendum, ale znalazła się ona na pozycji wspomagającej demokrację przedstawicielską. Referendum (głosowanie ludowe) jest niekwestionowaną, najwyższą formą wyrażenia woli przez upodmiotowione politycznie społeczeństwo. Może ono jednak stać się narzędziem do realizacji celów całkiem odmiennych od tych, które towarzyszyły jego wprowadzeniu do procesu decyzyjnego w państwie. Celem jego przeprowadzenia może być poznanie zdania elektoratu w danej sprawie, ugruntowanie władczej pozycji ugrupowań rządzących lub przerzucenie odpowiedzialności za podjętą ostatecznie decyzję. Jako przykład wskazać można referendum konstytucyjne na Białorusi (z 24 listopada 1996 r.), kiedy suwerenowi postawiono siedem pytań, między innymi: „Czy jesteś za tym, aby przyjąć Konstytucję z 1994 r. ze zmianami i uzupełnieniami (nowa redakcja Konstytucji Republiki Białorusi) zaproponowanymi

<sup>25</sup> E. Gdulewicz, W. Kręcis, W. Orłowski, W. Skrzydłowski, W. Zakrzewski, *Ustroje państw współczesnych*, Lublin 1997, s. 95 i nast.

przez prezydenta Republiki Białorusi Aleksandra Łukaszenkę”, oraz „Czy jesteś za przyjęciem Konstytucji 1994 r. ze zmianami i uzupełnieniami zgłoszonymi przez deputowanych z frakcji komunistów i rolników”<sup>26</sup>. Referendum w tej sytuacji nie zmierzało do poznania stanowiska suwerena, ile do przeprowadzenia plebiscytu: czy opowiadasz się za Radą Najwyższą, czy za Prezydentem. Inny przykład to Norwegia, której obywatele dwukrotnie negatywnie odpowiedzieli na pytanie o członkostwo w Unii Europejskiej. Decyzja nie dotyczyła jednak przystąpienia do Unii, ale wybranej przez władzę formy jej podjęcia. Jak pokazują badania socjologiczne, obywatele nie są przygotowani do podejmowanie tak kluczowych decyzji. – To parlamentarzyści – zostali przez nich wybrani i są opłacani, aby podejmować jak najkorzystniejsze decyzje. Ktoś musi ponosić odpowiedzialność za podjęte decyzje<sup>27</sup>.

Trzecim podejściem w definiowaniu demokracji, może być stwierdzenie, że jest to działanie dla dobra wspólnego. I to podejście budzi jednak co najmniej trzy problemy. Po pierwsze, powstaje pytanie o zakres dobra (interesu) wspólnego. Czy chodzi o realizowanie interesu większości, która poparła zwycięskie ugrupowanie, czy też mówimy o realizacji interesów całości społeczeństwa przez dominujące ugrupowanie polityczne? Pod względem wizerunkowym atrakcyjnie brzmi hasło realizacji programu wyborczego, tylko czy jego realizacja jest w interesie całości społeczeństwa (państwa), czy też tylko w partykularnie pojętym interesie danej partii (jej wyborców). Po drugie, czy zwycięstwo w wyborach parlamentarnych jest odzwierciedleniem poparcia społecznego i reprezentacji interesu społecznego. Na przykład w polskich wyborach parlamentarnych z 2015 r. zwycięstwo odniósł Komitet Wyborczy Prawo i Sprawiedliwość uzyskując poparcie 37,58% i – w konsekwencji – 235 mandatów w parlamencie<sup>28</sup>. Dzięki temu nawet przy proporcjonalnym rozdziale mandatów pozwoliło to temu ugrupowaniu samodzielnie sprawować rządy. Stosunkowo rzadko zwracamy jednak uwagę na to, jaki procent elektoratu uczestniczył w wyborach. W tej konkretnej sytuacji było to 50,92% uprawnionych, a więc partia, która uzyskała prawo do samodzielnego sprawowania władzy reprezentuje interesy 18,6% wyborców<sup>29</sup>. Po trzecie, skoro demokrację definiujemy poprzez odwołanie się do realizacji interesu wspólnego, powstaje pytanie o zawartość przedmiotową interesu wspólnego. Jest on wielorako warunkowany. Na jego zakres ma wpływ kultura, historia, stan zamożności, pragmatyka polityczna, opcje geopolityczne państwa, itd. Nie ma zatem podstaw do stwierdzenia, że jest jeden, wspólny, społeczny interes. Skoro tak, to nie możemy mówić o jednolitym modelu demokracji lub

<sup>26</sup> „Republika”, nr 300, 28 listopada 1996 r. Szerzej: J. Zieliński, *Referendum konstytucyjne na Białorusi – demokracja czy autokratyzm* [w:] M. T. Staszewski (red.), *Referendum Konstytucyjne w Polsce*, Warszawa 1997, s. 233-266.

<sup>27</sup> J. Zieliński, *Referendum w Norwegii* [w:] E. Zieliński, I. Bokszczyński, J. Zieliński, *Referendum w państwach Europy*, Warszawa 2003, s. 192 i nast.

<sup>28</sup> [www.pkw.gov.pl](http://www.pkw.gov.pl) (11.02.2018).

<sup>29</sup> Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 27 X 2015 r. o wynikach wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 25 X 2015 r., DzU. 2015, 1731.

inaczej – zawsze gdzieś jest jakaś demokracja. Nie oznacza to bynajmniej, jak pisał Giovanni Sartori, że demokracja może być czymkolwiek<sup>30</sup>.

Prawo, bez którego żadna władza nie mogłaby regulować stosunków społecznych, konstytuuje określony ustrój państwa. Jego instytucje nie zawsze wykorzystywane są w celach, dla których zostały ustanowione. Zbieżność ich występowania oraz nazewnictwa nie może zatem stanowić o występowaniu w nich systemu demokratycznego. Kluczową sprawą jest, czy działają one dla realizacji dobra wspólnego, a więc czy sprzyjają poczuciu bezpieczeństwa jego obywateli. To zaś nie jest warunkowane rozwiązaniami normatywnymi i instytucjonalnymi, ale pragmatyką funkcjonowania systemu.

## PRZESŁANKI ZWIĄZANE ZE SŁUŻALCZĄ FUNKCJĄ PAŃSTWA

Państwo w swojej istocie jest organizacją, której struktury mają zaspokajać potrzeby społeczne. Szczególna rola w tym zakresie przypada władzy wykonawczej. Administracja jest tą częścią struktury organów państwowych, która łączy realizację interesu państwa z zaspokojeniem interesu obywateli. Kiedy mówimy o zasadach funkcjonowania administracji, wskazujemy z reguły na: 1) zasadę związania administracji prawem, 2) zasadę kierownictwa, 3) zasadę koordynacji, 4) zasadę kolegialności, 5) zasadę jednoosobowości, 6) zasadę zakresu działania i właściwości organu, 7) zasadę decentralizacji, 8) zasadę nadzoru, 9) zasadę kontroli, 10) zasadę odpowiedzialności<sup>31</sup>. Na szczególną uwagę, w kontekście omawianej problematyki, zasługują cztery sprawy. Po pierwsze, że administracja działa w imieniu państwa i w tym układzie jest bezosobowa. Po drugie, że działa w wykonaniu prawa (wprowadza w życie regulacje normatywne) oraz w granicach prawa (w granicach przyznanych jej kompetencji). Po trzecie, że jest zbudowana hierarchicznie, i po czwarte, że powinna być apolityczna w swoim działaniu.

Administracja jest strukturą bezpośredniego kontaktu obywatela z państwem. Jak mawiał na wykładach pan prof. Janusz Łętowski, można ją lubić lub nie, ale to nie ma znaczenia, bo jesteśmy na nią zdani począwszy od aktu urodzenia po akt zgonu, które to dokumenty mają charakter administracyjny. Jest upoważniona do podejmowania decyzji normotwórczych i modyfikowania zachowań społecznych, a także stosowania środków przymusu w imię wymuszenia realizacji priorytetów państwa<sup>32</sup>. Przypada jej zatem szczególna rola w kreowaniu subiektywnego poczucia bezpieczeństwa przez obywateli. *Ex definitione* ma działać w wykonaniu prawa i w granicach prawa. Sprowadzić to można do stwierdzenia, że prawo określa zakres działania administracji, a ona, wydając decyzje, musi mieć dla nich podstawę prawną w postaci aktów powszechnie obowiązujących. Tylko niektóre przepisy ustawowe są jednak możliwe do bezpośredniego zastosowania. Większość wymaga wydania aktów wykonawczych, czyli rozporządzeń. Rzecz w tym, że ustawy mają, o czym była już mowa, charakter partyjno-resortowy, a rozporządzenia wydają partyjne resorty. Nie należy do

<sup>30</sup> Szerzej: G. Sartori, *Teoria demokracji*, Warszawa 1999 r.

<sup>31</sup> E. Zieliński, *Administracja rządowa i samorządowa w Polsce*, Warszawa 2013, s. 49 i nast.

<sup>32</sup> G. Rydlewski, *Modernizacja administracji. Studium polityk administracyjnych w Polsce*, Warszawa 2015, s. 35.

odosobnionych przypadków, że ustawa wymaga wydania rozporządzeń przez kilka resortów, podobnie jak i to, że konkretna kwestia uregulowana jest w kilku aktach normatywnych, a więc posiada też kilka rozporządzeń. Te zaś nie zawsze pozostają spójne, bo resorty mają odmienne interesy partyjne. Urzędnik administracyjny, który ma być apolityczny i stanowić tzw. pamięć systemową (rządy się zmieniają, ale administracja pozostaje), *nolens volens* zostaje upolityczniony. W kontakcie z obywatelem (zaspokajając w imieniu państwa jego potrzeby) przychodzi mu dokonywać wyboru, które rozwiązanie prawne ma w danej sytuacji zastosować. Administracja jest jednak strukturą zbudowaną hierarchicznie, a zatem w sytuacji wątpliwości decyzja o wykorzystaniu konkretnego przepisu, podobnie jak interpretacja jego zawartości, należy do jednostki wyższego szczebla. Na czele struktury administracyjnej wcześniej czy później znajdzie się osoba z nadania politycznego, a więc będzie interpretować prawo (za pośrednictwem wewnętrznych aktów, których obywatel nie zna, ale które wiążą urzędników administracji) z uwzględnieniem interesu partyjnego. Znajduje to potwierdzenie w stwierdzeniu Guy Petersa, że „to, co wydaje się administrowaniem, jest głęboko uwikłane w politykę, a osoby, które podejmują decyzje administracyjne, kierują się racjami politycznymi”<sup>33</sup>. Dochodzimy do niebezpiecznej sytuacji, kiedy państwo przestaje funkcjonować w oparciu o prawo, a zaczyna działać zgodnie z polityczną interpretacją prawa<sup>34</sup>. Zagroza to poczuciu bezpieczeństwa przez obywateli, którzy mając konstytucyjną gwarancję, że obowiązują tylko przepisy opublikowane, nie mają pewności, jak w danym momencie zostaną one zinterpretowane. Można znaleźć wiele przykładów, kiedy struktury administracyjne różnych miast identyczną sprawę rozwiązują w odmienny sposób.

Upartyjnienie działań administracji ma przy tym dwa powiązane ze sobą wymiary: stosowanie prawa i polityka kadrowa. W Polsce, podobnie jak w innych krajach, po każdym wyborach parlamentarnych następuje zmiana na najwyższych stanowiskach w administracji. Zgodnie z art. 162 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej na pierwszym posiedzeniu nowo wybranego Sejmu Prezes Rady Ministrów składa dymisję Rady Ministrów, a Prezydent powierza jej dalsze sprawowanie obowiązków do czasu powołania nowej Rady Ministrów<sup>35</sup>. Kwestią zasadniczą pozostaje głębokość wymiany kadr i czas dokonywania zmian. Oczywiście jest, że w ślad za wymianą ministrów następuje zmiana na stanowiskach wiceministrów, szefów centralnych organów administracji rządowej, przedstawicieli rządu w terenie (województw), we władzach spółek skarbu państwa itd., ale wymiana na niższych stanowiskach administracji motywowana partyjnie może rodzić zjawiska negatywne<sup>36</sup>. Po pierwsze, nie mamy obecnie partii politycznych, które posiadałyby na tyle rozwinięte zaplecze kadrowe, aby w dowolnym momencie znaleźć kandydatów na określone stanowiska. Następuje odwołanie do tzw. spadochroniarzy, a więc osób nie związanych z daną sferą funkcjonowania państwa (lub regionem), ale wykazujących wierność partyjną. O ile w przypadku kierowania resortem

<sup>33</sup> G. B. Peters, *Administracja publiczna w systemie politycznym*, Warszawa 1999, s.19.

<sup>34</sup> Szerzej: B. Jastrzębski, *Z teorii i praktyki funkcjonowania administracji publicznej w III RP*, Płock 2017.

<sup>35</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., DzU z 1997 r., nr 78, poz. 483.

<sup>36</sup> A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, Kolonia Limited, 2003, s. 288 i nast.

działanie takie można uznać za uzasadnione (chodzi o zdolności zarządcze), o tyle w odniesieniu do piastowania stanowisk w strukturach regionalnych budzi ono wątpliwości. Ministrem zdrowia nie musi być bowiem lekarz. Zadaniem ministra – zgodnie z art. 149 Konstytucji – jest kierowanie działem administracji rządowej. Musi on zatem posiadać predyspozycje do zarządzania resortem, a znajomość spraw powinni posiadać jego zastępcy.

Odmienne jest w przypadku ustanawiania przedstawicieli władzy centralnej w terenie. Dzieje się tak z co najmniej dwóch powodów. Po pierwsze, aby efektywnie zarządzać regionem trzeba znać jego uwarunkowania. Po drugie, trzeba posiadać legitymizację władzy, a więc wsparcie lokalnego elektoratu. Wkraczamy w sferę opisywanego przez L. Petera stanu osiągnięcia szczytu niekompetencji<sup>37</sup>. Jego opis sprowadza się do stwierdzenia, że w strukturach hierarchicznie zbudowanych każdy pracownik, z własnej woli, w ramach dążenia do awansu, wcześniej lub później osiągnie szczyt własnej niekompetencji. Mówiąc inaczej, pracownik jest idealnym specjalistą i dąży do awansu, zostaje starszym specjalistą i nadal bardzo dobrze pracuje, awansuje na głównego specjalistę i okazuje się, że nie jest przygotowany do pełnienia tej funkcji. Przekroczył granicę swojej kompetencji, która skończyła się na stanowisku starszego specjalisty. Awansowanie w oparciu o przynależność partyjną niejednokrotnie przyspiesza ten proces. Osoby nie posiadające określonych przymiotów obejmują kierownicze stanowiska i dopiero po ich zajęciu przychodzi im się uczyć tego, co już dawno powinny umieć. Dysponują jednak – i to stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa – kompetencjami władczymi w stosunku do osób, które bezpośrednio spotykają się z obywatelami i załatwiają sprawy – rutynowe dla nich, lecz dla obywatela – bardzo często mające charakter decyzji życiowych. Upartyjnienie administracji, prowadzące do osiągnięcia poziomu niekompetencji, wpływa na zaufanie do władzy, ustalonych przez nią reguł gry, a więc i państwa, w którego imieniu działają. Brak poczucia bezpieczeństwa przez obywateli oznacza brak bezpieczeństwa państwa. Władza, której nie ufamy, nie może liczyć na wsparcie w sytuacji zagrożenia. „Prawo do dobrej administracji zestawia się z prawem do dobrego rządzenia”<sup>38</sup>.

## PRZESŁANKI ZWIĄZANE Z EGZEKWOWANIEM PRZESTRZEGANIA PRAWA

Rzecz w poczuciu przez podmioty działające w państwie ochrony ze strony jego instytucji w przypadku naruszenia ich praw i wolności. Nie chodzi przy tym o efektywność służb porządku publicznego, ale przede wszystkim o organy wymiaru sprawiedliwości, a więc o funkcjonowanie sądów i trybunałów. Pomijam dyskusję, czy sądy powinny sądzić szybko (ze względu na statystykę i operatywne zaspokojenie interesu społecznego), czy też akcent powinien być położony na sprawiedliwość, a ustalenie wszystkich faktów może wymagać czasu.

<sup>37</sup> Szerzej: L. J. Peter, R. Hull, *Zasada Petera. Dlaczego wszystko idzie na opak*, Warszawa 1975.

<sup>38</sup> A. Bosiacki, H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz (red.), *Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i Europie*, Warszawa 2010, s. 51.



Pozostając przy polskich przykładach – ostatnie reformy wymiaru sprawiedliwości<sup>39</sup> wydają się przenosić akcent na populistycznie rozumianą operatywność działania, surowość karania w imię sprawiedliwości społecznej i – a może przede wszystkim – komfort rządzenia państwem. Już samo połączenie urzędu ministra sprawiedliwości i prokuratora generalnego budzi pewne wątpliwości. Faktem pozostaje, że w okresie rozdziału tych urzędów prokuratura nie zawsze działała sprawnie. Jest to jednak zarzut dotyczący w pierwszej kolejności egzekucji nałożonych na nią zadań i przypisanych kompetencji, a nie rozwiązania systemowego. Większe wątpliwości budzi uprawnienie ministra sprawiedliwości i prokuratora generalnego do określonych działań. W wyniku połączenia kompetencji obu stanowisk urzędujący minister uzyskuje prawo do bezpośredniego kierowania pracami prokuratury, między innymi poprzez wydawanie zarządzeń, poleceń oraz wytycznych. Zyskuje on również możliwość zarządzenia przejścia i prowadzenia na poziomie Prokuratury Krajowej postępowań o tak zwanym obszernym materiale dowodowym oraz spraw zawitych pod względem faktycznym lub prawnym<sup>40</sup>. Ponadto minister sprawiedliwości w półtorarocznym okresie (od wejścia w życie ustawy) jest upoważniony do odwołania prezesów (i wiceprezesów) sądów powszechnych bez konieczności motywowania swojego działania, jak również powołania na ich miejsce nowych. Prezes (wiceprezes) sądu może być też odwołany w trakcie trwania kadencji z uwagi na bliżej niezdefiniowane „uporczywe niewywiązywanie się z obowiązków służbowych” oraz – również niezdefiniowaną – szczególnie niską efektywność działań w zakresie pełnionego nadzoru administracyjnego lub organizacji pracy w sądzie lub sądach niższych. Usunięcie prezesa poprzedzone powinno być opinią Krajowej Rady Sądownictwa, która nie wiąże jednak ministra, chyba że sprzeciw poparty zostanie przez 2/3 jej członków. Arytmetyka wskazuje jednak, że w 25-osobowej radzie (mówimy o rozwiązaniach nowej ustawy) rządząca partia będzie posiadała sześciu deputowanych (posłów i senatorów), ministra sprawiedliwości, przedstawiciela prezydenta i 15 sędziów wybranych przez Sejm, w którym partia rządząca (powiązany z nią minister sprawiedliwości) posiada większość, a więc nie możemy mówić o efektywnym sprzeciwie. Ponadto, minister upoważniony został do decydowania o pracy sędziego po osiągnięciu ustawowego wieku emerytalnego. W ten sposób organ władzy wykonawczej uzyskał możliwość uznaniowego, pozostającego poza kontrolą, decydowania o tym, kto będzie wykonywać władzę sądowniczą.

Przyjęte rozwiązanie budzi także wątpliwości w kontekście treści art. 180 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którą sędziowie są nieusuwalni. Złożenie sędziego z urzędu, zawieszenie w urzędowaniu, przeniesienie do innej siedziby (lub na inne stanowisko) wbrew jego woli, może nastąpić wyłącznie na mocy orzeczenia sądowego i tylko w przypadkach określonych w ustawie. Potwierdza to orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego (sygnatura akt K 3/98<sup>41</sup>) wskazujące, że

<sup>39</sup> Ustawa z dnia 12 VII 2017 o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, tj. DzU 2018, 23; ustawa z dnia 28 XII 2017 o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądowniczej oraz niektórych innych ustaw, DzU 2018, 3.

<sup>40</sup> Komentarz: [www.prawniczafirma.pl](http://www.prawniczafirma.pl) (8.02.2018).

<sup>41</sup> [www.tk.gov.pl](http://www.tk.gov.pl) (11.02.2018).

niedopuszczalnym byłoby, aby – wzorem okresu PRL – zgodę na przedłużenie sprawowania urzędu sędziowskiego wydawał organ władzy wykonawczej, a więc organ znajdujący się poza systemem organizacyjnym władzy sądowniczej wydzielonej jako samodzielna struktura w ramach realizacji konstytucyjnej zasady trójpodziału władz. Na uwagę zasługuje też populistycznie brzmiący losowy przydział spraw poszczególnym sędziom. O tym, jakich spraw ma to dotyczyć, zdecyduje minister sprawiedliwości w swoim rozporządzeniu. Dopuścić należy jednak, że przy ustalonej strukturze współzależności sędziów i ministra sprawiedliwości mogą wystąpić – przy poszanowaniu prawa – przypadki manipulacji składami sędziowskimi<sup>42</sup>.

Niewątpliwie z punktu widzenia interesu ugrupowania rządzącego posiadanie przez nie wpływu na funkcjonowanie wszystkich filarów władzy jest ze wszech miar pozytywne. Powiązanie władzy ustawodawczej z władzą wykonawczą jest oczywiste, szczególnie w parlamentarno-gabinetowym systemie rządów, a więc w sytuacji, gdy rząd pochodzi z parlamentu. Przejęcie kontroli nad wymiarem sprawiedliwości rodzi jednak pytanie o cel działania władzy i jej dążenie do budowania bezpiecznego państwa. Czy obywatel występujący jako strona w sporze z administracją może czuć się bezpieczny (oczekiwać sprawiedliwego wyroku) wiedząc, że w składzie orzekającym są sędziowie, których los jest uzależniony od ministra sprawiedliwości pochodzącego z partyjnego nadania? Do wymiaru sprawiedliwości wprowadzono mechanizm znany z okresu socjalizmu – wątpliwości w sprawie obciążają oskarżonego. Do tej pory przyjmowano, że jeśli sytuacja nie ma charakteru modelowego, tzn. występują fakty mogące działać na korzyść oskarżonego, należy je uwzględnić, a więc nie stosować kary w maksymalnym wymiarze. Obecnie – skoro minister może zarządzić ponowne rozpatrzenie sprawy i wpływać na skład korpusu sędziowskiego – należy domniemywać, że sądy dla obrony własnego interesu i wyzbycia się podejrzeń o związki z oskarżonym (grupą interesów), wymierzać będą kary w maksymalnym wymiarze.

## PODSUMOWANIE

Mówiąc o bezpiecznym państwie, przyzwyczailiśmy się, aby zwracać uwagę na funkcjonowanie służb mundurowych. Jest to po części zrozumiałe, chociaż mało pragmatyczne. Jego stosowanie pokazuje ograniczenie w postrzeganiu rzeczywistości i obywatelskiej analizie własnej sytuacji. Ta zaś w pierwszej kolejności kształtowana jest przez stanowione w państwie prawo. Jedynym ograniczeniem dla jego treści są regulacje konstytucyjne i ustanowione w niej zasady porządku. Prawo jest jednak wynikiem układu, jaki ukształtował się w danym momencie w parlamencie. Jest więc wynikiem konsensusu partyjnego, na który nie mamy wpływu, i wyraża tym samym interes partyjny, który nie musi (i z reguły tak się dzieje) pozostawać niezgodny z interesem społecznym.

Dla bezpiecznego państwa zagrożeniem jest nie tyle istnienie prawa jako takiego, co istnienie prawa w konkretnym kształcie, kultura jego stanowienia, stosowania i egzekwowania.

<sup>42</sup> [www.rpo.gov.pl](http://www.rpo.gov.pl) (11.02.2018).

Od tego zależy dobre i przejrzyste zorganizowanie państwa będące podstawą efektywnego zaspokojenia społecznego poczucia pewności bytu i kreującego szanse dalszego rozwoju, a więc państwa, w którym obywatele czują się bezpiecznie. Stan ten jest niezbędny dla stałej legitymizacji władzy, a ta – dla bezpieczeństwa państwa jako całości.

## BIBLIOGRAFIA

- Błaś Adam, Boć Jan, Jeżewski Jan. 2003. *Administracja publiczna*. Wrocław: Kolonia Limited.
- Bosiacki, H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz (red.). 2010. *Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i Europie*, Warszawa: Liber.
- Brzeziński Michał. 2009. *Rodzaje bezpieczeństwa państwa* [w:] Stanisław Sulowski, Michał Brzeziński (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, Warszawa: Elipsa.
- Calame Pierre. 2012. *Proces reformy w administracji publicznej* [w:] Jacek Czaputowicz (red.), *Zarządzanie zmianą w administracji publicznej*, Warszawa.
- Cieślarczyk Marian. 2009. *Teoretyczne i metodologiczne podstawy badania problemów bezpieczeństwa i obronności państwa*. Siedlce: Wydawnictwo Akademii Podlaskiej.
- Czapiński W. 1929. *Bezpieczeństwo, spokój i porządek publiczny w naszym prawie administracyjnym*. *Gazeta Administracji i Policji Państwowej* nr 9.
- Gdulewicz Ewa, Kręcisz Wojciech, Orłowski Wojciech, Skrzydło Wiesław. 1997. [w:] Wojciech Zakrzewski, *Ustroje państw współczesnych*, Lublin: Wydawnictwo UMCS.
- Jastrzębski Bronisław. 2017. *Z teorii i praktyki funkcjonowania administracji publicznej w III RP*. Płock: Oficyna Wydawnicza Szkoły Wyższej im. Pawła Włodkowica: Wydawnictwo Naukowe "Novum".
- Jellinek George. 1921. *Ogólna nauka o państwie*. Warszawa.
- Katz Richard. 1987. *Party Government: European and American Experiences*, t.2. Berlin: De Gruyter.
- Kawka Władysław. 1939. *Policja w ujęciu historycznym i współczesnym*. Wilno: wydano z zasiłku Zakładu Administracji i Prwa Administracyjnego U.S.B.; Druk. Zorza.
- Kroński Aleksander. 1932. *Teoria samorządu terytorialnego*. Warszawa.
- Mażewski Lech. 2010. *Bezpieczeństwo publiczne. Stanu nadzwyczajne w Rzeczypospolitej Polskiej oraz Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej 1918-2009*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Misiuk Andrzej. 2008. *Administracja porządku publicznego i bezpieczeństwa publicznego*, Warszawa: Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne.
- Peter Laurence J., Hull Raymond. 1975. *Zasada Petera. Dlaczego wszystko idzie na opak*. Warszawa: Książka i Wiedza.
- Peters Guy B. 1999. *Administracja publiczna w systemie politycznym*. Warszawa: Scholar.
- Rosa Ryszard, Turek Andrzej (red.). 2011. *Bezpieczeństwo i dyplomacja. Słownik terminów*. Warszawa: Pedagogium Wyższa Szkoła Pedagogiki Resocjalizacyjnej, Siedlce: Akademia Podlaska.

- Rydlewski Grzegorz. 2015. *Modernizacja administracji. Studium polityk administracyjnych w Polsce*. Warszawa Dom Wydawniczy Elipsa.
- Sartori Giovanni. 1999. *Teoria demokracji*, Warszawa.
- Sokół Wojciech, Żmigrodzki Marek (red.). 2003. *Współczesne partie i systemy partyjne. Zagadnienia teorii i praktyki politycznej*. Lublin: Wydawnictwo UMCS.
- Stańczyk Jerzy. 1999. *Bezpieczeństwo i pokój – wzajemne relacje [w:] Ryszard Rosa (red.), Edukacja do bezpieczeństwa i pokoju w jednoczącej się Europie. Teoria i jej zastosowanie*, Siedlce-Chlewiska: WSR-P.
- Topolewski Stanisław, Żarkowski Paweł. 2015. *Współczesny wymiar bezpieczeństwa narodowego (wybrane zagadnienia)*. Siedlce: Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego.
- Zieliński Eugeniusz. 2013. *Administracja rządowa i samorządowa w Polsce*. Warszawa: Wyższa Szkoła Administracyjno-Społeczna, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR.
- Zieliński Jacek. 2003. *Referendum w Norwegii [w:] Eugeniusz Zieliński, Izolda Bokszczanin, Jacek Zieliński, Referendum w państwach Europy*. Warszawa: Fundacja Europea, ASPRA-JR.
- Zieliński Jacek. 1997. *Referendum konstytucyjne na Białorusi – demokracja czy autokratyzm [w:] Michał T. Staszewski (red.), Referendum Konstytucyjne w Polsce*. Warszawa: ISP PAN
- Zięba Ryszard. 1997. *Kategoria bezpieczeństwa w nauce o stosunkach międzynarodowych [w:] Davis Bobrow, Edward Haliżak, Ryszard Zięba (red.), Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX w.* Warszawa: Fundacja Studiów Międzynarodowych Scholar.
- Zięba Ryszard. 1989. *Pojęcie i istota bezpieczeństwa państwa w stosunkach międzynarodowych*. *Sprawy Międzynarodowe* 10.