

**ANTONI Z. KAMIŃSKI**

Instytut Studiów Politycznych PAN

**BARTŁOMIEJ KAMIŃSKI**

Wyższa Szkoła Informatyki  
i Zarządzania w Rzeszowie

*Dans la naissance des sociétés, ce sont les chefs  
des républiques qui font l'institution, et c'est ensuite  
l'institution qui forme les chefs des républiques<sup>1</sup>.*  
Monteskiusz

## **ŹRÓDŁA UŁOMNOŚCI ŁADU KONSTITUCYJNEGO W POKOMUNISTYCZNEJ POLSCE: DZIEDZICTWO PRZEJŚCIA USTROJOWEGO?<sup>2</sup>**

### **Sources of Imperfection of the Constitutional Order in Post-communist Poland: The Legacy of the Systemic Transformation?**

The purpose of the article is to identify causes of the observed persistence of weaknesses of the liberal constitutional order in Poland. After thirty years since the fall of communism, the institutional foundations of its political system have been showing growing dysfunctions such as low quality of the law; inefficient judiciary; clientelism in the sphere of public institutions; excessive state's presence in the economy and mass media. As a result, successive governing coalitions have been "appropriating" the state increasingly dependent upon relations of patronage. Political parties have turned into associations of job seekers. Authors argue that the causes of it are rooted in the unique conditions that accompanied the Polish "pacted" transformation. These included: the existence of civil society on the scale

---

<sup>1</sup> U narodzin społeczeństw, to przywódcy republik tworzą instytucję, a następnie, to instytucja kształtuje przywódców republik" (Montesquieu, 1968: 6).

<sup>2</sup> Pierwotna wersja tego artykułu była przedstawiona jako referat na konferencji „Prawo i społeczeństwo w obliczu zmiany systemowej”, zorganizowanej przez Uniwersytet Jagielloński dla uczczenia jubileuszu profesor Grażyny Skąpskiej. Kraków 22–23 czerwca 2018. Autorzy pragną podziękować za użyteczne uwagi anonimowemu recenzentowi.

not found in other Soviet bloc countries; uncertainty concerning reaction to the negotiated transition agreement on the part of Moscow, on the one hand, and society – on the other; conflicts within the post-Solidarity elites that took over the rule of the state 1989; and informal arrangements linking part of the former opposition with the postcommunist ‘reformers’. Thus, there emerged an institutional arrangement sanctioning state’s presence in areas that should be either private or have a high degree of autonomy. System of patronage together with proportional electoral system have assured perseverance of a state estranged from society.

Keywords: postcommunist transition, civil society, constitutionalism, quality of the legal system, patronage, state capacity, political parties, pacted transition, democracy.

## WPROWADZENIE

Pokomunistycznym przemianom ustrojowym poświęcono bogatą literaturę. Wyrażane w niej poglądy zależą od postaw ideologicznych autorów. Nauki społeczne odeszły od Weberowskiego postulatu „wolności od wartościowania”. W jednym istnieje powszechna zgoda: rzadko w historii zdarzały się zmiany polityczno-gospodarcze, które w tak krótkim czasie objęłyby tak szeroki zakres działalności społeczeństwa i tak głęboko weszły w jego strukturę i postawy. Temat transformacji ustrojowych wciąż jest daleki od wyczerpania<sup>3</sup>. Nie jest on też intencją autorów niniejszej prezentacji. Celem jest wyjaśnienie źródeł niedomagań współczesnego państwa polskiego, a ogólniej – słabości ładu konstytucyjnego.

W opinii wybitnego prawnika i polityka przełomu XIX i XX wieku, Władysława Leopolda Jaworskiego: „budowa państwa jest budową urządzeń prawnych, bo państwo jest porządkiem prawnym”<sup>4</sup>. Zadaniem konstytucji jest rozwiązanie problemu równowagi władz:

[...] lub jeżeli to samo ujmijemy z innego punktu widzenia, problem kontroli. Już sam podział władzy na ustawodawczą, wykonawczą i sądową wynikał z tej zasadniczej potrzeby. [...] wolność prasy, wolność stowarzyszania się, wolność zgromadzania się, nie są z tego punktu widzenia, z którego tutaj patrzymy na prawo konstytucyjne, niczym innym jak środkami kontroli (Jaworski, 2016: 292–293)<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Naszą koncepcję wyborów ustrojowych w państwach pokomunistycznych przedstawiliśmy wielokrotnie, ostatnio w A.Z. Kamiński i B. Kamiński (2016).

<sup>4</sup> Cyt. za: Michał Jaskólski (2016: XXXIV).

<sup>5</sup> Podobnie, Giovanni Sartori (1994) i Enrico Colombatto (2007).

Konstytucja jest ustawą, tj. powinna zawierać tylko wsparte przymusem normy. „Nie znajdują w niej miejsca ani definicje, ani teorie, ani postulaty” (Jaworski, 2016: 323).

Jaworski był świadom, że choć dobra konstytucja powinna mieć postać zbioru norm prawnych, to za nimi kryje się określona wizja normatywna społeczeństwa – teoria polityki. Łatwo się zgodzić z Johnem S. Millem (1995: 61–62), że „rząd sędzić należy wedle jego wpływu na bieg rzeczy, wedle tego co robi dla obywateli i co robi z nimi, wedle jego dążności do poprawy lub zepsucia ludzi samych”. Kryteria te zapewne przyjmie większość badaczy kwestii konstytucyjnych. Związek między ustrojem państwa i jego instytucji a zapisanymi w konstytucji normami i ich egzekwowalnością ma więc ważne znaczenie. Trafnie zależność tę ujęła Janina Zakrzewska (1993: 57).

Jeżeli konstytucja ma mieć społeczne znaczenie i uznanie, jeżeli obywatele docenić mają jej przydatność, to wartości uznane za podstawowe nie mogą zmienić się w hasła. Nie w hasłach bowiem powinien się wyrażać przyjęty system wartości, lecz w takich sformułowaniach ustawy zasadniczej, z których ów przyjęty system wartości będzie wynikał.

Chcemy tu pokazać, jak priorytety głównych aktorów politycznych Polsce w momencie inicjacji zmian ustrojowych oraz warunki, które te przemiany poprzedzały i które im towarzyszyły, wpłynęły na ich ostateczny wynik. Związek między okolicznościami towarzyszącymi powstaniu nowego ładu polityczno-gospodarczego a trwałymi skutkami dokonanych wyborów, określamy jako „zależność od ścieżki”<sup>6</sup>. Wynika stąd wniosek, że wady ustroju wystąpiły na długo nim ster rządów przejął PiS, tj. u podstaw obecnego psucia państwa są błędy popełnione u jego narodzin. Nie skorygowały ich kolejne, demokratycznie wybrane rządy. PiS przyspieszył tylko proces „psucia” państwa przez wykorzystanie swej pozycji do zawłaszczenia szerszego niż to dotychczas praktykowano obszaru instytucji<sup>7</sup>.

Za Machiavellim przyjmujemy, że skutki przebudowy ustroju zależą od wykorzystania „momentu konstytucyjnego”<sup>8</sup>. Sądził on, że dobrze zaprojektowany ustrój ma zdolność naprawy błędów i poprawy

---

<sup>6</sup> We „Wstępie” do swej znanej pracy na temat zmian w administracji amerykańskiej, Stephen Skowronek zauważa, że [...] państwa zmieniają się (lub są niezdolne do zmiany) w wyniku zakorzenionych w uprzednio powstałych układach instytucjonalnych walk politycznych (1982: IX).

<sup>7</sup> Wady te wypunktował trafnie już przed ponad dwudziestu laty Roman Graczyk (1997: rozdz. 5).

<sup>8</sup> Omówienie stanowiska Machiavellego zob. A.Z. Kaminski i B. Kamiński (2017: 81–88).

swych działań przez adaptację instytucji do warunków w otoczeniu. Zły projekt sprawia, że interesy dominujących w państwie grup spłata się w obronie patologii ustrojowych, co w praktyce zagrozi drogę poprawie. Szansę na wdrożenie dobrego projektu ustroju państwa daje „moment konstytucyjny”, tj. sytuacja, gdy wady ustroju stają się powszechnie widoczne, prowadząc do głębokiej destabilizacji całego ładu społecznego. Rozpadowi ulega dominujący układ interesów, podczas gdy nowy nie zdołał się jeszcze wykształcić. Wyłania się wtedy szansa podporządkowania nowego ładu kryterium interesu ogólnego – budowy „dobrych” instytucji. Jej wykorzystanie wymaga mądrego przywództwa, zdolnego do mobilizacji zasobów intelektualnych i moralnych społeczeństwa na rzecz przebudowy ustrojowej i rozliczenia błędów przeszłości<sup>9</sup>. „Moment konstytucyjny” trwa krótko. Jeśli się go właściwie nie wykorzysta, następuje ponowna konsolidacja partykularnych interesów i petryfikacja nowych, patologicznych struktur.

Żadna z faz rozpadu ustroju komunistycznego w Polsce nie spełniła wskazanych powyżej warunków tworzących „moment konstytucyjny”. Nie było ani radykalnego rozliczenia się z przeszłością, ani też pojawienia się zupełnie nowych elit przywódczych<sup>10</sup>. Konkurencyjne ośrodki władzy, które wyłoniły się wówczas, miały dwie cechy wspólne. Po pierwsze, ich przedstawiciele rekrutowali się spośród ludzi znanych szerszemu ogółowi bądź z działalności w opozycji, bądź w starych strukturach władzy. Co więcej, wielu z członków elity ze strony opozycji było wcześniej z owymi strukturami związanych. Po drugie, łączyło ich przekonanie o konieczności zneutralizowania presji społecznej na szybki demontaż starych struktur politycznych i zastąpienia ich nowymi strukturami pod demokratyczną kontrolą. W krótkim czasie, kiedy przejście od komunizmu ograniczone było do Polski, obawa, iż zbyt radykalna zmiana wywoła interwencję Moskwy, uzasadniała ostrożność. Upadek muru berlińskiego rozwiął niepewność co do prawdopodobieństwa ingerencji zewnętrznej.

Esaj zorganizowany jest następująco. W pierwszej części przedstawimy w skrócie podstawowe ułomności obecnego ładu politycznego. W drugiej, nakreślimy czynniki odróżniające upadek komunizmu od innych przełomów ustrojowych. Dalej, przejdziemy do omówienia wpływu otoczenia zewnętrznego obejmującego warunki wewnątrz

---

<sup>9</sup> Na wagę moralnych aspektów przebudowy ustroju wskazuje Grażyna Skąpska (2010: 112). „Zasada państwa rządzonego przez prawo nakłada na nowe rządy obowiązek ukarania przestępstw i naprawy krzywd, zwrócić to, co niezgodnie z prawem zabrano i skonfiskowano, lub rzetelnie wyrównać poniesione straty”. Zobacz także Skąpska (2003).

<sup>10</sup> Patrz Grażyna Skąpska (2003, 2010, 2011).

bloku komunistycznego i politykę Zachodu. Trzecią część stanowi analiza specyfiki polskiej transformacji. W czwartej spróbujemy zarysować skutki ustrojowe i polityczne tej specyfiki. Ostatnia część podsumowuje całość artykułu.

## SLABOŚCI ROZWIĄZAŃ USTROJOWYCH: UPARTYJNIENIE PAŃSTWA

Mimo prawie trzydziestu lat, jakie upłynęło od upadku komunizmu, obserwowane od początku transformacji dysfunkcje ustrojowe nie tylko nie zniknęły, ale uległy w ciągu ostatnich lat wzmocnieniu. Nie zdołano więc:

- zbudować wydolnego państwa – zdolnego do tworzenia i realizacji polityk o długim horyzoncie czasu i racjonalnego wykorzystania ludzkich i naturalnych zasobów kraju (A. Kamiński, Stefanowicz, 2010; Niedziałkowski, 2018);
- stworzyć procedur legislacyjnych zapewniających stanowienie przejrzystego, stabilnego systemu prawa (Goetz i Zubek, 2005; Wronkowska, 2005; A. Kamiński, Stefanowicz, 2010; Dudzińska, 2015);
- stworzyć, postulowanego w art. 153 Konstytucji, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego korpusu służby cywilnej (Gadowska, 2009; 2015);
- zbudować sprawnego aparatu wymiaru sprawiedliwości;
- ani ograniczyć dominacji egzekutywy nad władzą ustawodawczą i sądowniczą, co powoduje chroniczną słabość mechanizmu kontroli i równowagi.

Określenie „państwo dysfunkcjonalne” ma uzasadnienie w odniesieniu do konstrukcji ustrojowej, która pozbawiona jest skutecznego mechanizmu wykrywania i korekty błędów oraz mechanizmu organizacyjnego uczenia oraz która niezdolna jest obronić instytucji publicznych przed zawłaszczaniem ich przez kolejne koalicje rządzące. W ustrój wbudowana jest nierównowaga relacji między państwem a społeczeństwem obywatelskim, co wynika z braku skutecznych mechanizmów rozliczania urzędników publicznych ze sposobu, w jaki wywiązują się z obowiązków urzędowych.

W ocenie corocznych raportów waszyngtońskiego Freedom House dotyczących zakresu swobód obywatelskich na świecie, w Polsce w latach 2015–2017 miało miejsce nie tylko pogorszenie funkcjonalności instytucji publicznych i rządów prawa, ale – zdaniem autorów

– pojawiły się ograniczenia obejmujące wolność poglądów i stowarzyszeń (tabela 1).

TABELA 1  
Słabości ustroju politycznego w latach 2014–2017  
(odchylenia od stanu idealnego)

	Maksimum	2014	2016	2017
A. Prawa polityczne, w tym	40	-2	-3	-4
funkcjonowanie rządu	12	-2	-3	-4
B. Prawa obywatelskie, w tym	60	-5	-8	-11
wolność poglądów	16	0	-2	-2
wolność stowarzyszeń	12	0	0	-2
rządy prawa	16	-3	-4	-5
zakres osobistych swobód i uprawnień	16	-2	-2	-2
Syntetyczny wskaźnik, A + B	100	-7	-11	-15
<i>Memo: Indeks postrzegania korupcji</i>				
Miejsce w rankingu członków UE przyjętych w latach 2004–2009		3, po Estonii i Cyprze	2, po Estonii	3, po Estonii i Słowenii
Odległość od „braku korupcji”	100	-39	-38	-40

Źródło: opracowanie własne na podstawie raportów *Freedom House* (<https://freedomhouse.org/>), a indeks postrzegania korupcji z publikacji *Transparency International* (<https://www.transparency.org/>).

Brak jest ocen ilościowych dotyczących praw politycznych i obywatelskich w latach 1999–2013, ale znajdujemy tam uwagi krytyczne na temat rządów prawa i nadmiernej interwencji państwa w gospodarkę. Ten ostatni czynnik prowadzi do klientelizmu i tzw. kapitalizmu koleśiów (*crony capitalism*). Jak podkreślają autorzy raportu *Freedom in the World 2018: Democracy in Crisis*: stał się on obecnie bardziej widoczny. Rząd obniżył lub pozbył się wielu kryteriów rekrutacji do stanowisk w instytucjach publicznych, podporządkowując politykę personalną kryterium lojalności partyjnej i osobistej. Jest to permanentny mankament ładu politycznego w Polsce od upadku komunizmu<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> „Po każdym wyborach parlamentarnych dochodziło do wymiany personelu służby cywilnej [...], którym odmawia się kredytu zaufania, ponieważ kojarzone są z poprzednią ekipą rządzącą, na osoby cieszące się zaufaniem ugrupowań, które przejęły władzę” (Gadowska, 2018: 71).

Przyczyna tkwi w sferze polityki. Klientelizm nie wpływał negatywnie na korupcję odczuwaną w sektorze prywatnym. Poziom korupcji, mierzonej wedle wskaźników używanych przez *Transparency International*, w Polsce jest stosunkowo niższy niż w większości krajów pokomunistycznych. W latach 2014–2016 tylko Estonia i Słowenia osiągnęły zbliżony wynik.

Wiele słabości ustroju politycznego w Polsce można zapisać na karb niedokończonej eliminacji pozostałości komunizmu. Chociaż ograniczono typową dla komunizmu wszechobecność państwa, to nie wyrugowano jej całkowicie tam, gdzie nic jej nie uzasadnia. Tam zaś, gdzie są argumenty za obecnością państwa, należałoby ją podporządkować precyzyjnie ujętym, możliwie stałym regułom<sup>12</sup>. Tymczasem przepisy pozwalają używać przedsiębiorstw z udziałem Skarbu Państwa jako zasobu politycznego: narzędzia arbitralnego sprawowania władzy i alokacji zasobów, podporządkowanego kryteriom politycznym, z pominięciem racjonalności ekonomicznej. Niedokończona prywatyzacja zapewnia partiom podaż stanowisk do obsadzenia. „Nieszczelności” instytucjonalne sprzyjają trwaniu układów klikowych, pogarszając jakość rządów. W nieszczelności te wkroczył PiS, przyczyniając się do dalszej ekspansji związków patron – klient. Do obserwowanego w tym okresie spadku wskaźnika jakości „rządzenia” przyczyniło się naruszanie procedur finansów publicznych i niska przejrzystość działań rządu.

Ważną determinantą jakości „funkcjonowania rządu” jest stan administracji państwowej, a ta rządzi się logiką przypominającą pod wieloma względami czasy PRL. Próby reform każdorazowo kończyły się fiaskiem, gdyż politycy nie potrafili uwolnić się od kryterium interesu partii (Kieżun, 2005). Autorka wnikliwych badań nad historią działań reformatorskich, konkluduje:

Analiza funkcjonowania służby cywilnej w Polsce po 1989 r. prowadzi do wniosku, że legislacja w tym zakresie podporządkowana była (i nadal jest) w znacznym stopniu doraźnym interesom politycznym, a nie długofalowemu interesowi państwa (Gadowska, 2018: 76)<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Ważnym krokiem w tym kierunku była *Ustawa o działalności gospodarczej* przyjęta 23 grudnia 1988 roku, której autorem był ówczesny minister przemysłu Mieczysław Wilczek. Zrywała ona definitywnie z monopolem państwa na prowadzenie działalności gospodarczej i jednocześnie ograniczyła swobodę ingerencji administracji w decyzje przedsiębiorców. Te liberalne przepisy zostały w zasadzie dotąd utrzymane.

<sup>13</sup> Dobrej ilustracją tego dostarcza deinstytucjonalizacja planowania przestrzennego (Niedziałkowski, 2018).

## UPADEK KOMUNIZMU: PRZEŁOM USTROJOWY, CHOĆ NIE WYPRAWA W NIEZNANE

Grażyna Skąpska w artykule poświęconym pokomunistycznej transformacji zauważa:

Wspaniała Rewolucję w Anglii, Rewolucję Francuską i mające jednocześnie miejsce wydarzenia w Stanach Zjednoczonych charakteryzowała erupcja nowych idei dotyczących porządku społecznego, nowych koncepcji obywatelstwa, praw i wolności obywatelskich. Nadzieje i oczekiwania żywione przez ich uczestników znalazły odbicie w kształcie instytucji politycznych i utrwalone w rozwiązaniach konstytucyjnych (2010, s. 96–97).

W odróżnieniu od tych wydarzeń, przełom ustrojowy w Europie Środkowo-Wschodniej (EŚW) przebiegał pokojowo. Brakowało tu zdecydowanego zerwania z przeszłością i „jasno określonego rytuału przejścia”. Rozpad bloku radzieckiego, a następnie ZSRR, zmieniły porządek świata w skali podobnej do obu wojen światowych. O ile jednak wspaniała rewolucja w Anglii oraz rewolucje francuska i amerykańska przyniosły głęboki przełom cywilizacyjny w postaci innowacji ustrojowych<sup>14</sup>, to zmiany polityczno-gospodarcze w EŚW i ZSRR polegały na zastąpieniu ustroju zrodzonego z rewolucji bolszewickiej przez instytucje istniejące od paruset lat na Zachodzie<sup>15</sup>.

Komunizm okazał się niezdolny do sprostania konkurencji gospodarczej z kapitalistyczną alternatywą i po dekadach ekstensywnego wzrostu przyniósł trwałą stagnację i regres w światowej pozycji gospodarek centralnie planowanych. W warunkach administracyjnych metod zarządzania oraz własności państwowej wszystkie próby usprawnienia go zawiodły. Działania ekipy Gorbaczowa w celu uryn-kowienie gospodarki (*pierestrojka*) natknęły się na opór establishmentu politycznego. Aby go przezwyciężyć, Gorbaczow podjął ryzyko demokratyzacji życia publicznego (*glasnost*). Przyniosło to delegitymi-

---

<sup>14</sup> Między wspaniałą rewolucją w Anglii i rewolucją amerykańską a rewolucją francuską i bolszewicką jest więcej różnic niż podobieństw. „Można rozróżnić dwa zasadnicze typy rewolucji. [...] Z jednej strony mamy chwalebna rewolucję w Anglii z 1688 roku, w której przestrzegający prawa lud podejmuje próbę wyznaczenia i obrony swoich praw przed uzurpacją. Z drugiej strony mamy rewolucję francuską z 1789 roku oraz rosyjską rewolucją z 1917 roku, w których jedna elita przejmuje władzę od drugiej, a następnie umacnia swoją pozycję, zaprowadzając rządy terroru” (Scruton, 2018: 396). Podobnie Chantal Delsol (2017: 34–37).

<sup>15</sup> Gwoździem do trumny komunizmu był spektakularny wzrost w latach 1960–1990 kapitalistycznych krajów Azji Wschodniej. Raport Banku Światowego nazwał to „wschodnio-azjatyckim cudem gospodarczym”. O takich wynikach gospodarki centralnie planowane mogły jedynie marzyć [World Bank 1993].



zając władzy i dezintegrację jej podstaw ustrojowych. Komunistyczni reformatorzy nie pojęli, że budowa podstaw konkurencji gospodarczej i rynkowych narzędzi koordynacji i pobudzania przedsiębiorczości wymaga usunięcia centralnego planowania, a co ważniejsze wprowadzenia instytucji własności prywatnej, a w konsekwencji – likwidację dyktatury monopartii<sup>16</sup>.

Między ZSRR jako metropolią a jej peryferiami – państwami satelickimi EŚW – istniały poważne różnice<sup>17</sup>. O ile w okresie pierwszej powojennej dekady ZSRR prowadził wobec państw satelickich politykę rabunku zasobów, o tyle w miarę upływu czasu sytuacja wyrównała się, a koszty materialne i polityczne związane z utrzymaniem imperium zaczęły rosnąć. Poświęcona temu praca Michaela Marresa i Jana Vanousa (1983), którzy dowodzili, że ZSRR subsydiuje gospodarki satelickie, wzbudziła liczne krytyki. W ramach gospodarki w bloku sowieckim obie strony – metropolia i peryferie – wzajemnie ciągnęły się w dół. Podobnie rzecz wyglądała w sferze polityki. Już pierwsze podjęte przez Gorbaczowa próby reformy gospodarki sowieckiej wzbudziły niepokój przywódców krajów bloku. Kiedy sekretarz generalny KPZR przyjął politykę „otwartości”, reakcją na peryferiach był popłoch. Konserwatywna część przywódców partii i rządów weszła w porozumienie z opozycją antygorbaczewowską w ZSRR. Wobec tej sytuacji, Gorbaczow mógł albo wycofać się z reformatorskich planów, albo ogłosić rezygnację z „doktryny Breżniewa”, która obligowała Pakt Warszawski, tj. ZSRR, do czynnej obrony sowieckiego ustroju w krajach EŚW. Stanowisko to Gorbaczow ogłosił przy okazji dwudziestej rocznicy interwencji Paktu w CSSR. Władcy państw satelickich zostali zdani na siebie samych. Musiało to w krótkim czasie doprowadzić do upadku ustroju na całym obszarze.

Dla krajów EŚW pokomunistyczna transformacja liberalno-konstytucyjna oznaczała powrót na ścieżkę, od której oderwała je dominacja sowiecka. Po prawie pięćdziesięciu latach egzystencji w obcym ich tradycji porządku instytucjonalnym nie było to łatwe. Komunizm niszczył sprzyjające demokracji i indywidualnej przedsiębiorczości wartości i wzorce kulturowe.

---

<sup>16</sup> Barięą dla reform systemu gospodarczego była immanentna sprzeczność między gospodarką opartą na konkurencyjnych rynkach a systemem politycznym opartym na jednopartyjności. Nawet jednak przy tych ograniczeniach między krajami obozu sowieckiego istniały różnice co do możliwości przetargu (*bargaining*) polityczno-gospodarczego. Zobacz B. Kamiński, K. Sołtan (1989).

<sup>17</sup> Zob. A.Z. Kamiński (1992: 243–268); B. Kamiński (1995).

Zmiana ustroju wymagała przyjęcie istniejących na świecie wzorców instytucjonalnych. Przydatna byłaby ich krytyczna ocena i wybór najodpowiedniejszych w warunkach danego społeczeństwa. Z takim twórczym podejściem rzadko jednak mieliśmy do czynienia. Janina Zakrzewska (1993), a później Piotr Winczorek (2004), wykazywali, że wyborami ustrojowymi rządziły interesy partyjne lub przypadek. W pewnej mierze usprawiedliwia architektów transformacji opinia uważnego obserwatora zmian, Andrew Nagórskiego (1989), że „nikt jeszcze nie wynalazł sposobu rozmontowania totalitarnych struktur komunistycznych i zastąpienia ich rządami demokratycznymi i gospodarkami rynkowymi”. Model sowiecki był prosty i narzucony z zewnątrz; wdrożenie demokracji i gospodarki rynkowej było skomplikowane: wymagało mobilizacji wewnętrznego poparcia dla zastąpienia prostego układu systemami o wysokim stopniu złożoności, opartymi głównie na samoregulacji. Wysiłek intelektualny, wiedza o ewentualnych skutkach wyborów oraz myślenie strategiczne byłyby przydatne, lecz rzadko po nie sięgano.

Demontaż struktur totalitarnych oznaczał deetatyzację życia społecznego, tj. kres bezpośredniej ingerencji państwa we wszystkie sfery życia społecznego i gospodarczego. Operacja ta, potencjalnie, wiązała się z wysokimi kosztami politycznymi. Monopol państwa zapewniał komunistycznemu establishmentowi niemałe dochody i przywileje. Z drugiej strony, transformacja ustrojowa również obfitowała w szanse na zdobycie znaczącej politycznej renty przez kręgi byłych opozycjonistów; także w możliwości nieformalnej współpracy elity „starego” ustroju z „nowymi” członkami klasy rządzącej.

Deetatyzacja gospodarki obejmowała transfer własności państwowej do sektora prywatnego oraz zaprojektowanie i wdrożenie instytucji wspierających konkurencję rynkową oraz zapewniających stabilność i przejrzystość reguł gry w stosunkach między państwem a gospodarką<sup>18</sup>. Transfer własności tworzył ryzyko, że wysiłki przedsiębiorczych jednostek skupią się na przejmowaniu zamiast wytwarzaniu bogactwa, co prowadzi do powstania blokującej dalsze reformy oligarchii (Kamiński, Kamiński, 2001). Poszczególne kraje EŚW w różnym stopniu zdołały nieco opanować to zagrożenie, choć żadnemu nie udało się go w pełni uniknąć. Deetatyzacja miała doprowa-

---

<sup>18</sup> Dotyczy to budowy przejrzystych, stabilnych reguł gry rządzących interakcją między sektorem państwowym a prywatnym zapewniających autonomię tego drugiego w stosunku do państwa. Wspomniana ustawa Wilczka o działalności gospodarczej zapewniła względnie stabilne reguły, ale tylko dla tzw. start-upów.

dzić do „odpartyjnienia” państwa. W epoce komunizmu stanowiska kierownicze w państwie i gospodarce, a nawet w formalnie niezależnych organizacjach, obejmowała nomenklatura: nadzór nad nimi sprawowały właściwe instancje polityczne.

Miarą sukcesu transformacji jest zdolność zdefiniowania i skutecznego wdrożenia strategii przejścia do liberalnego ładu konstytucyjnego opartego na gospodarce rynkowej: rządów prawa; trójpodziale władzy; oraz ochronie podstawowych swobód obywatelskich w wymiarze politycznym, jak i gospodarczym<sup>19</sup>. Między sukcesem a porażką w ustanowieniu stabilnego ładu konstytucyjnego jest wiele punktów pośrednich, determinowanych siłą instytucji, tj. zdolnością państwa do neutralizacji wpływu prywatnych grup nacisku. Na jednym krańcu continuum są państwa, które skutecznie wdrożyły konkurencyjne struktury polityczne i gospodarcze; na drugim – państwa „zawłaszczone” przez prywatne grupy interesów. Między nimi znajdujemy demokracje z niewydolnymi instytucjami, które, przy pozorach szacunku dla demokratycznych zasad, niezdolne, by racjonalnie gospodarować zasobami ludzkimi i naturalnymi. Wprawdzie nie załamują się pod ciężarem korupcji, ale cechuje je nie do końca doprowadzony proces deetatyzacji, co uczyniło z partii politycznych związki łowców posad, a państwo – łupem przypadającym każdorazowym zwycięzcom wyborów.

## UWARUNKOWANIA ZEWNĘTRZNE

Uwarunkowania zewnętrzne – tj. stosunki wewnątrz bloku oraz stosunki krajów bloku z resztą świata – były odmienne dla krajów satelickich oraz dla republik ZSRR, z wyjątkiem republik bałtyckich. Były też inne w przypadku pionierów transformacji, Polski i Węgier, a inne dla pozostałych krajów EŚW. Obalenie muru berlińskiego w listopadzie 1989 roku zredukowało w krajach satelickich niepewność, co do reakcji Moskwy na demontaż politycznych i gospodarczych podstaw ustroju komunistycznego. Zaś z dniem 1 stycznia 1992 roku, ZSRR przestał istnieć, a były republiki uzyskały formalną swobodę wyboru własnej drogi rozwoju. Ogromnie poprawiło to sytuację geopolityczną państw EŚW.

Inicjacja pokomunistycznej zmiany ustrojowej wyszła z Polski, która była kluczowym elementem bloku sowieckiego nie tylko z ra-

---

<sup>19</sup> Do tej listy należy dodać rozwiązania ograniczające sposób oraz zakres, w jakim państwo może ingerować nie tylko w dziedzinę gospodarki.

cji geograficznego położenia, terytorium i liczby ludności. W czasie II wojny światowej, państwo polskie było ważnym członkiem sojuszu antyhitlerowskiego. W trakcie całej wojny polskie wojsko było zaangażowane na wszystkich prawie frontach. Niezależnie od okoliczności, w jakich to nastąpiło, poddanie Polski dominacji ZSRR stanowiło pogwałcenie prawa międzynarodowego i zdradę sojusznika.

Jako część sowieckiego imperium PRL sprawiała Moskwie największe kłopoty. Powstanie węgierskie w 1956 roku, podjęte na przełomie 1967 i 1968 roku reformy w Czechosłowacji były stłumione militarną interwencją sowiecką lub Paktu Warszawskiego. Z różnych względów los ten ominął Polaków, którzy trzykrotnie (1956, 1970, 1981) wymusili zmianę rządów bez bezpośredniej ingerencji Moskwy. Stąd swobody polityczne były tu większe niż w innych krajach bloku. Bunt węgierski opanowano środkami brutalnego terroru, ale po dziesięciu latach rząd rozpoczął program liberalizacji gospodarki. Towarzyszyła temu formalna kooptacja inteligencji i pewna liberalizacja polityczna. W Czechosłowacji sytuacja została opanowana głównie metodami policyjnymi, co trwało aż do roku 1989 (Kamiński 1989).

Jak wspomniano, przyczyną załamania się ustroju komunistycznego była niewydolność gospodarki i degeneracja systemu politycznego. Erozja ideologii komunistycznej oraz seria błędnych kalkulacji przywódców ZSRR próbujących radzić sobie z kryzysem pozbawiła go podstaw prawomocności<sup>20</sup>. Pod koniec dekady lat osiemdziesiątych Moskwa, zmuszona do skupienia uwagi na sprawach wewnętrznych, wycofała bezpośrednio poparcie dla reżimów komunistycznych w państwach EŚW. Przyniosło to ich upadek, a demokratyzacja wewnętrzna doprowadziła do rozpadu samego ZSRR. Gorbaczow nie był świadom, że pozbawienie środkowo-europejskich kolegów radzieckiego wsparcia przyniesie w ich krajach upadek komunizmu i zmianę wektora ich polityki zagranicznej; Jelcyn nie przewidział z kolei, że rozwiązanie układu federacyjnego łączącego RSRR z BSRR i USRR doprowadzi do rozpadu ZSRR.

Wola narodów, słabość Rosji oraz poparcie przez Zachód spokojnego i względnie sprawnego przebiegu transformacji ustrojowej w EŚW spowodowały, że operację tę uwieńczył sukces. Każdy czynnik oddziałował jednak w inny sposób. Poszczególne narody różniła gotowość poparcia zmiany ustroju. Słabość Federacji Rosyjskiej

---

<sup>20</sup> Swój pogląd na temat przyczyn i uwarunkowań towarzyszących temu rozpadowi autorzy przedstawili we wcześniejszych publikacjach: B. Kamiński (1991) oraz A.Z. Kamiński (1992).

nie przeszkodziła w stosowaniu dywersji przez prowokowanie konfliktów między byłymi republikami (spór o Górski Karabach między Armenią i Azerbejdżanem, oderwanie Abchazji, a następnie Osetii od Gruzji), otwarte ingerencje wojskowe (oderwanie Naddniestrza od Mołdawii), próby wewnętrznej destabilizacji politycznej na Białorusi i Ukrainie, agresji przeciwko Gruzji, a wreszcie – trwającej wojnie przeciwko Ukrainie.

Stopień zaangażowania Zachodu w stosunku do poszczególnych krajów pokomunistycznych zależał od przewidywanego wpływu polityk na wewnętrzną sytuację w Rosji; od statusu danego państwa przed II wojną światową; od bliskości geograficznej do państw Zachodu. Pod każdym z tych względów sytuacja republik bałtyckich była korzystniejsza niż Białorusi, Ukrainy i Mołdawii. Ogólnie, im bliżej Brukseli geograficznie położony był kraj, tym większe było prawdopodobieństwo wsparcia Zachodu i sukcesu w przebudowie ustrojowej<sup>21</sup>.

Zerwanie Moskwy z „doktryną Breżniewa” przyniosło najpierw załamanie się reżimu tam, gdzie był najsłabszy: w Polsce i na Węgrzech. Podobnie jak w 1956 roku wydarzenia w obu krajach były ze sobą sprzężone. Świadoma słabości społecznego poparcia ekipa Jaruzelskiego, mimo opozycji części komunistycznego establishmentu, zdecydowała się podjąć „wyprowadzające” negocjacje z opozycją, wchodząc na drogę „uzgodnionej transformacji” (*pacted transition*)<sup>22</sup>. Drogę do nich utorowały rozmowy odbyte latem 1988 roku między rządem, Kościołem i reprezentowaną przez Lecha Wałęsę opozycją<sup>23</sup>. Z czasem doprowadziły one do porozumień Okrągłego Stołu<sup>24</sup>.

Państwa, które później podążyły drogą zmiany ustroju, miały pewność, że Moskwa pozostawiła je samym sobie. Zatem negatywna legitymacja związana z groźbą zewnętrznej interwencji przestała oddziaływać, a pozytywna legitymacja ustroju, o ile wcześniej istniała – znikła. W krajach tych znacząco niższy był jednak poziom mobilizacji społecznej na rzecz zmiany. Mimo wspomnianych podobieństw,

---

<sup>21</sup> Odpowiednie zależności statystyczne zawarte są w A.Z. Kamiński i B. Kamiński (2012, s. 18–20).

<sup>22</sup> Koncepcję tę rozwijamy w: A.Z. Kamiński i B. Kamiński (2010). Traktujemy tam zmianę ustrojową w tych krajach jako przypadek zmiany kooperatywnej. Inne stanowisko zajęła V. Bunce (2003) i M. McFaul (2004).

<sup>23</sup> Zauważmy, że takie nieformalne, sondażowe rozmowy z wybranymi środowiskami opozycyjnymi ekipa Jaruzelskiego prowadziła od połowy lat osiemdziesiątych.

<sup>24</sup> Bogaty materiał informacyjny na temat okoliczności politycznych towarzyszących ostatniemu etapowi rozpadu komunizmu w Polsce dostarcza praca pod redakcją Andrzeja Paczkowskiego (2002).

warunki istniejące na Węgrzech znacząco różniły się pod wieloma względami od panujących w Polsce. Zajmiemy się tu głównie przypadkiem Polski: tylko tu antykomunistyczna opozycja przybrała postać *quasi-zinstytucjonalizowaną*.

## UNIKALNOŚĆ POLSKIEJ TRANSFORMACJI: PRZECIERANIE SZLAKÓW

Polska pierwsza w bloku sowieckim radykalnie zerwała z planowaniem centralnym i gospodarką niedoborów, wprowadzając gospodarkę rynkową. Zmiany w organizacji państwa cechował jednak gradualizm i brak spójnej koncepcji. Wynikło to z trzech powodów: sytuacji poprzedzającej upadek komunizmu; wyjścia z komunizmu na drodze negocjacji i porozumień (*pacted transition*)<sup>25</sup>; ostrej rywalizacji wewnątrz byłej opozycji antykomunistycznej; wreszcie, konfrontacji nowej władzy ze społeczeństwem obywatelskim. Pewne znaczenie ustrojowe miały reformy wymiaru sprawiedliwości rządu Jaruzelskiego, ale w warunkach ustroju komunistycznego był to tylko przejaw dramatycznego poszukiwania dróg wyjścia z impasu<sup>26</sup>. Część wymienionych czynników wpłynęła ujemnie na jakość rozwiązań instytucjonalnych w trakcie przemian ustrojowych.

W Polsce demontaż komunizmu rozpoczął się w 1980 roku i przyspieszył pod koniec dekady. Ten etap zakończył pakt „okrągłostołowy” formułujący strategię stopniowego przejścia do demokracji opartej na gospodarce rynkowej. W całym tym okresie toczyła się walka polityczna nie tylko między rządem a Solidarnością, ale i wewnątrz PZPR, rysowały się też rozbieżności wewnątrzsolidarnościowej opozycji<sup>27</sup>. Wiele wskazuje na to, że kontakty między częścią środowiska opozycji a przedstawicielami ekipy Jaruzelskiego rozpoczęły się na kilka lat przed Okrągłym Stołem. Wojskowi z natury rzeczy myślą w kategoriach możliwych wariantów przyszłych wydarzeń,

---

<sup>25</sup> Pojęcie *pacted transition* wylansowali Guillermo O'Donnell i Philippe Schmitter (1986). Według nich: „Pakt może być zdefiniowany jako wyraźne, choć nie zawsze publicznie wyjaśnione lub usprawiedliwione, uzgodnienie między wybranym zbiorem aktorów dążących do zdefiniowania (lub raczej przededefiniowania) reguł rządzących sprawowaniem władzy na bazie wzajemnych gwarancji dla ‘żywotnych interesów’ tych, którzy je zawarli” (1986: 37).

<sup>26</sup> Na znaczenie wcześniejszych reform oraz negocjacji w transformacji ustrojowej zwracają również uwagę Grzegorz Ekiert i Jan Kubik (1998: 564).

<sup>27</sup> Zobacz Antoni Z. Kamiński i Joanna Kurczewska (1994). Po polsku tekst ukazał się w: A.Z. Kamiński (2014). Ważne informacje na ten temat zawiera zapis dyskusji toczonych podczas konferencji „Polska 1986–1989: koniec systemu” (Paczkowski, 2002).

w tym o zapewnieniu sobie opcji wycofania się „na z góry upatrzone pozycje”<sup>28</sup>.

Polska jako kraj pionierski w przemianach ustrojowych poniosła koszty, zwykle z tą rolą związane. Obie strony w negocjacjach, rządowa i „solidarnościowa”, działały w warunkach niepewności. Żadna bowiem nie znała do końca siły, jaką dysponuje druga, i jak zdeterminowana jest, by jej użyć. Żadna nie mogła być pewna granic tolerancji Moskwy na osiągnięty kompromis. Wreszcie, żadna nie mogła w pełni przewidzieć reakcji społeczeństwa<sup>29</sup>. Argumentem negocjacyjnym strony rządowej była możliwość odrzucenia ugody przez Moskwę; strony opozycyjnej – brak dla niej społecznej akceptacji. Czynniki niepewności wpłynął bez wątpienia na formalną treść uzgodnień, lecz można przyjąć, że też przyniósł nieformalne, taktyczne porozumienia i sojusze między uczestnikami z obu stron. Przyjęte rozwiązania musiały zabezpieczyć podstawowe interesy obu.

Choć strona rządowa nie była pewna zakresu ustępstw, na jakie może pójść opozycja, to wiedziała, że musi ona wyjść z tych negocjacji z twarzą, by nie stracić wiarygodności w oczach społeczeństwa. Stąd ustępstwa musiały być znaczące. Opozycja obawiała się wysunąć zbyt daleko idące żądania, by nie prowokować Moskwy i nie osłabić zbyttnio pozycji ekipy Jaruzelskiego wobec jej zaplecza<sup>30</sup>. Spoiwem negocjacji była zgoda co do celu, którym miała być demokratyzacja rządów. Nikt jednak nie wiedział, jak daleko można zająć na tej drodze. Celem strony rządowej było zachowanie kontroli nad zmianami ustrojowymi; celem opozycji – uniknąć sytuacji, w której stałaby się współodpowiedzialna za politykę z PZPR, nie mając wpływu na jej treść.

Negocjacje między przedstawicielami rządu a przedstawicielami opozycji zwińczyły *Porozumienia Okrągłego Stołu*. Zawierały one program stopniowego wdrażania zmian ustrojowych. Przywracały kon-

---

<sup>28</sup> We wrześniu 1986 r., w „Tygodniku Mazowsze”, Jan Lityński pisał: „Przesłuchania w więzieniach i aresztach, rozmowy z gen. Kiszczakiem i jego podwładnymi nie były tym, za co je braliśmy – rutynowymi działaniami policyjnymi, lecz przeciwnie – negocjacjami politycznymi” (Skórzyński, 1995: 22). Wydaje się, że ta opinia jest nadinterpretacją. Raczej celem ministra SW było wybadanie ewentualnych partnerów do rozmów politycznych.

<sup>29</sup> Timothy Ash (2009) przytacza rozmowę Rakowskiego z Gorbaczowem z sierpnia 1989 r. Rakowski miał stwierdzić, że nowy wariant stanu wojennego był niemożliwy, [...] musieliśmy rozwiązać tę sytuację bez uciekania się do takich środków”. Pokazuje to, że podejmując negocjacje z opozycją, strona rządowa musiała negocjować z Moskwą swój mandat.

<sup>30</sup> Lech Kaczyński tak ujął w 1999 r. ówczesne stanowisko przedstawicieli Solidarności przy Okrągłym Stole: „[...] nasza elita ‘solidarnościowa’ była w istocie elitą moderacyjną. Była to grupa ludzi, która [...] miała program bardzo głębokiej, z roku na rok coraz głębszej, ale moderacji dotychczasowego systemu, a nie jego zmiany” (Paczkowski, 2002:159–160).

stytucyjną zasadę rozdziału władz ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Wprowadzały dwuizbowy, półprezydencki system parlamentarny (Sejm i Senat). Urząd Prezydenta wyposażono w uprawnienia umożliwiające ingerencje w sytuacjach kryzysowych oraz bezpośredni nadzór nad ministerstwami „siłowymi” (MON i MSW). Nowe zgromadzenie narodowe miało być wybrane w ramach ordynacji gwarantującej stronie rządowej 65 procent miejsc w Sejmie<sup>31</sup>. Wybory do Senatu miały mieć charakter otwartej konkurencji. Prezydent miał być wybrany zwykłą większością głosów posłów i senatorów. Te porozumienia miały gwarantować PZPR i sojusznikom co najmniej dalsze cztery lata rządów<sup>32</sup>.

Umowa zapewniła opozycji „ograniczoną” obecność na arenie politycznej wraz z obietnicą przejścia za cztery lata do otwartego, konkurencyjnego systemu wyborczego. Strona rządowa zaś uzyskała gwarancję utrzymania w tym czasie kontroli nad państwem. Po raz pierwszy w historii (7 kwietnia 1989 roku – data podpisania *Porozumień*), komuniści zaakceptowali istnienie legalnej opozycji oraz prawa obywateli do decydowania o tym, kto miałby nimi rządzić. Z perspektywy bloku radzieckiego ustalenia te były rewolucyjne: stworzono drogę pokojowej likwidacji ustroju polityczno-gospodarczego wprowadzonego przemocą po II wojnie światowej przez Armię Czerwoną.

Narzucony przez stronę rządową krótki termin wyborów, niecałe dwa miesiące, wynikał z oceny, że opozycja nie zdoła w tym czasie skutecznie przygotować kampanii wyborczej. Doradcy Jaruzelskiego nie docenili siły społeczeństwa obywatelskiego, które mimo braku ochrony prawnej okazało się zaskakująco żywotne<sup>33</sup>. Błyskawicznie, w całej Polsce powstała sieć komitetów obywatelskich, które, wykorzystując zaplecze organizacyjne Klubów Inteligencji Katolickiej, parafii i podziemnych struktur Solidarności, doprowadziły opozycję do wyborczego zwycięstwa (Słodkowska, 2001). Jak zauważyli Grzegorz

---

<sup>31</sup> Zob. Marek Kamiński (1997). Warto tu zauważyć, że przyjęta ordynacja wyborcza była po raz pierwszy (w zupełnie innych warunkach) zaproponowana w 1981 r. przez ekspertów klubu „Doświadczenie i Przyszłość”, Jerzego Ciemnieńskiego i Janinę Zakrzewską (1981).

<sup>32</sup> Stanisław Ciosek, bliski współpracownik Wojciecha Jaruzelskiego, tak przedstawił zamiary strony rządowej: „Przy czym, żeby być do końca uczciwym, nie chodziło o przekazanie władzy. Chodziło o podzielenie się współodpowiedzialnością. [...] Ale, to było usprawiedliwione koncepcją, żeby na razie wspólnie, przez cztery lata po wyborach kontraktowych, a potem wolne wybory” (Paczkowski, 2002: 137).

<sup>33</sup> Społeczeństwo obywatelskie, które szczególnie mocno rozwinęło się w latach osiemdziesiątych nie mogło być do końca ukształtowane mimo „[...] relatywnie intensywnych, zarówno formalnych jak i nieformalnych struktur na różnych poziomach. Ten brak wykończenia wynikał z braku autonomii oraz wyraźnej granicy ustanowionej przez prawnie przestrzegane uprawnienia i swobody obywatelskie”. Zobacz Ekiert, Kubik (2014: 47).



Ekiert i Jan Kubik (2014: 55): „[...] poza Polską, nie ma przekonujących dowodów wskazujących na to, by zorganizowane społeczeństwo obywatelskie przyczyniło się do upadku komunizmu [...]”. W 1989 roku kilka innych krajów Europy Środkowej i Wschodniej przeszło przez cykle mobilizacji społecznej, ale były to raczej działania spontaniczne niż zorganizowana akcja społeczeństwa obywatelskiego, które przeważało układ sił na rzecz rozmontowania komunizmu.

W wyborach 4 czerwca 1989 roku PZPR i jej sojusznicy ponieśli katastrofalną porażkę<sup>34</sup>. Unieważniło to częściowo *Porozumienia*. Obóz rządowy zdołał utrzymać przewagę w Sejmie dzięki nieformalnym koncesjom ze strony solidarnościowej. 19 lipca 1989 roku Wojciech Jaruzelski został wybrany głosami posłów i senatorów na prezydenta PRL, choć tylko jednym głosem ponad wymagane minimum. W tej nowej sytuacji, ZSL i SD opuściły dotychczasowego sojusznika i przeszły na stronę opozycji. Plan partyjnych strategów poszedł w niwecz. Latem 1989 roku Sejm powołał rząd pod kierunkiem Tadeusza Mazowieckiego. O interesy ekipy Jaruzelskiego mieli w nim dbać ministrowie resortów siłowych. Pozostałe ministerstwa objęli przedstawiciele opozycji solidarnościowej. Rok później Wojciech Jaruzelski złożył dymisję ze stanowiska Prezydenta RP.

Wprowadzenie stanu wojennego i delegalizacja NSZZ Solidarności nie przyniosły więc zamierzonej demobilizacji społeczeństwa obywatelskiego. Przeciwnie, wykazało ono wysoki stopień zdolności samoorganizacji tak podczas, jak i po zakończeniu kampanii wyborczej 1989 roku. Wyborcy opowiedzieli się zdecydowanie za radykalnym zerwaniem z przeszłością i odsunięciem komunistów od steru rządów. Zmieniło to wewnętrzne „polityczne pole gry”. Elity transformacyjne stanęły w obliczu problemu aktywnego społeczeństwa: mogły tę aktywność konstruktywnie wykorzystać do realizacji swego planu przebudowy państwa lub społeczeństwo „demobilizować”. Wygrała druga opcja.

Wydarzeniom w Polsce towarzyszyły dynamiczne zmiany w otoczeniu światowym: jesienią 1989 roku upadł ustrój komunistyczny w Czechosłowacji i na Węgrzech; 9 listopada tegoż roku otwarto

---

<sup>34</sup> „W pierwszej turze PZPR i jej sojusznikom udało się zdobyć zaledwie 3 spośród 264 przyznanych im kontraktem mandatów (dla porównania Solidarność zdobyła 160 ze 161 ‘swoich’ mandatów. Gorzej: jedyni trzej kandydaci, którzy przekroczyli barierę 50 procent (konieczną do uzyskania mandatu w pierwszej turze) cieszyli się nieskrywanym poparciem Solidarności. Partia zdobyła tylko 2 z 35 mandatów z listy krajowej. W wyborach do Senatu (gdzie rywalizacja miała charakter nie ograniczony kontraktem) nie udało się kandydatom obozu władzy zdobyć ani jednego mandatu” (Graczyk, 1997: 73).

granice między NRD i RFN. Rozpad komunizmu w całej EŚW dał zmianom ustrojowym w Polsce gwarancję bezpieczeństwa. O ile latem Polska graniczyła na południu i zachodzie z krajami rządzonymi przez „twardych” komunistów, którzy mogliby próbować zdestabilizować sytuację wewnętrzną, to jesienią 1989 roku pojawiły się tam rządy o podobnej orientacji. W odróżnieniu jednak od Polski, tam ludziom starego reżymu nie zapewniono pozycji w ciałach ustawodawczych i wykonawczych. W ciągu kilku miesięcy Polska straciła pozycję lidera zmian politycznych w EŚW, choć rozwinięte społeczeństwo obywatelskie i tradycyjne związki z Zachodem predestynowały ją do torowania szlaku również w dalszych stadiach transformacji pokomunistycznej.

O ile do pewnego momentu zawarte przez opozycję kompromisy miały sens, to hołdowanie przez rząd Tadeusza Mazowieckiego zasadzie *pacta sunt servanda* budzi zastrzeżenia – paktów respektuje się tak długo, jak trwają warunki, które do nich doprowadziły. Wyrażony w wyborach werdykt społeczny sytuację odmienił. Ochrona interesów pokomunistycznych partii politycznych i środowisk związanych z poprzednim reżymem nie znalazła społecznej akceptacji. Zablokowało to opcję radykalnego odcięcia się od przeszłości i podjęcia zdecydowanych zmian politycznych oraz uniemożliwiło publiczną debatę nad kształtem nowego ładu ustrojowego. Jednym słowem, to okoliczności wewnętrzne przesądziły o niewykorzystaniu sytuacji międzynarodowej do realizacji przyspieszonych zmian ustrojowych. Wśród nich najważniejsza była „wojna na górze” i nieformalne sojusze zawarte między częścią obozu solidarnościowego a „reformatorami” z PZPR, pod wodzą Aleksandra Kwaśniewskiego.

„Wojna na górze” rozpoczęła się jesienią 1989 roku i zdominowała życie polityczne Polski aż do wyborów prezydenckich we wrześniu 1990 roku. Podzieliła obóz solidarnościowy na zwolenników i przeciwników Lecha Wałęsy. Do drugiej grupy weszła część byłych działaczy związkowych oraz byłych doradców, z Tadeuszem Mazowieckim, Bronisławem Geremkiem i Jackiem Kuroniem na czele. Tego typu podziały, wywołane ambicjami personalnymi i różnicami poglądów, są naturalne i występują powszechnie. Nie zawsze jednak prowadzą do otwartych politycznych wojen. W przypadku Polski u progu zmiany ustroju o przebiegu konfliktu zdecydował brak idei, która łączyłaby opozycję – poczucia dziejowej misji. Do czasu, opozycję antykomunistyczną spajał czynnik negatywny – odrzucenie ustroju. Kiedy komunistyczni władarze podjęli negocjacje i wykazali uступliwość,

znikło to jedyne jej spoiwo. Janina Zakrzewska słusznie ostrzegała: „[...] jeżeli mamy mieć demokrację, to parlamentarna gra przy tworzeniu konstytucji musi się toczyć wokół jakiejś wizji państwa, a nie jawić się obywatelom jako targowisko próżności” (1993: 189–190). Brak wizji, która spajałaby środowiska solidarnościowe, stał się deską ratunku dla znacznej części byłego komunistycznego establishmentu, który uratował dzięki temu swój polityczny i materialny byt.

Spór o tempo i sposób wdrażania zmian instytucjonalnych w dziedzinie organizacji państwa, chociaż rozstrzygniął o wyniku czerwcowych wyborów, okazał się drugorzędny. Tadeusz Mazowiecki i jego środowisko, stojąc na stanowisku przestrzegania zobowiązań Okrągłego Stołu, nie wyciągnął z nich właściwych wniosków. Lech Wałęsa nawoływał z kolei do przyspieszenia reform i „dekomunizacji”, ale kiedy mógł, nie zrobił nic, by wykazać swą determinację.

Zwłóce w przebudowie ustroju politycznego towarzyszyła w sferze gospodarki radykalna reforma Balcerowicza. Rząd skłoniła do tego presja zewnętrzna: pod względem ekonomicznym Polska była bankrutem i tylko głęboka, śpiesznie wdrożona reforma mogła uratować sytuację. Aby reformy rynkowe dały znaczące efekty, konieczna była liberalizacja cen, utwardzenie ograniczeń budżetowych przedsiębiorstw państwowych i zniesienia państwowego monopolu w handlu zagranicznym – wprowadzenie ich na mocy ustaw sejmowych z dnia 1 stycznia 1989 roku oznaczało radykalne zerwanie z centralnym planowaniem. Ekspansja sektora prywatnego na początku lat dziewięćdziesiątych umożliwiła Polsce szybkie wyjście z kryzysu. Zdecydowały o tym dwa czynniki: „[...] przygotowana przez ostatni rząd komunistyczny liberalna Ustawa [Wilczka – przyp. A.Z.K., B.K.] o działalności gospodarczej (tj. uwolnienie gospodarki), a następnie już w ramach radykalnej reformy gospodarczej, wprowadzanej przez pierwszy rząd niekomunistyczny, liberalizacji cen i handlu wprowadzonej w 1990 roku” (Balcerowicz, 1999). W latach 1990–1993 liczba spółek prywatnych wzrosła z 33,2 tys. do 66,4 tys., a liczba zakładów osób fizycznych z 1,1 mln do 1,8 mln (Czaja, Żur, 2002: 14). Ustawa Wilczka, która drastycznie zredukowała ograniczenia administracyjne na zakładanie prywatnych firm, nie miałyby równie dynamizujących skutków bez liberalizacji cen oraz otwarcia handlu zagranicznego, czyli wprowadzenia konkurencji rynkowej, która uruchomiła dopływ informacji niezbędnych, aby zapewnić efektywną alokację kapitału.

## IMPLIKACJE DLA ŁADU KONSTITUCYJNEGO I DYNAMIKI POLITYCZNEJ

Na tle innych państw pokomunistycznych przemiany ustroju politycznego w Polsce wypadają dobrze. Gdy przyjąć proponowane przez Grażynę Skąpską (2010: 108) kryteria rozliczenia przeszłości, wynik nie jest już tak korzystny. Procesy sądowe o gwałcenie przez reżim komunistyczny praw człowieka, a niekiedy o popełnione zbrodnie, cechowała opieszałość lub rzekoma niezdolność wykrycia sprawców. Zaniechano śledztwa i sądowego rozliczenia sprawców Marca 68, tj. zbrodni, jaką reżim ten popełnił wobec tysięcy polskich obywateli, rzezi robotników Wybrzeża w grudniu 1970, czy wydarzeń w Radomiu w 1976 roku. Wiele zbrodni pozostało niewyjaśnionych. Tylko w Polsce nie przeprowadzono, w sposób ustawowo uregulowany, reprivatyzacji (Luterek, 2016). Sądy prowadziły postępowania reprivatyzacyjne opieszale – zazwyczaj ciągnęły się one dziesiątki lat. Tym zaś, które rozstrzygnięto szybko i skutecznie, towarzyszyła często korupcja. Rozliczenie z przeszłością miało więc w Polsce w najlepszym wypadku charakter ograniczony.

Ustrój państwa, jaki wyłonił się w wyniku często przypadkowych decyzji, jest pod wieloma względami dysfunkcjonalny. Niejasny podział władz w ramach państwa sprawił, że mechanizm kontroli i równowagi działa tylko pozornie: władza ustawodawcza nie kontroluje władzy wykonawczej; rząd ma ograniczoną kontrolę nad losem projektów legislacyjnych, które powstają w jego łonie; system wyborczy w praktyce eliminuje rozliczalność polityków przed elektoratem; niezawisłość i sprawność władzy sądowniczej od dawna budzi wątpliwości; nieskuteczny jest też korporacyjny nadzór nad etyką środowiska prawniczego; administracja państwowa podlega stałym reorganizacjom, których jedynym motywem zdają się być interesy partyjne (Gadowska 2015, 2018); niezakończony proces ‘odpartyjnięcia’ w gospodarce, telewizji i radiu korumpuje życie publiczne. Z każdą zmianą rządu wiąże się masowa rotacja ludzi w administracji, radach nadzorczych i zarządach spółek z udziałem kapitału państwa, w telewizji publicznej i radiu, a nawet w słynnych w świecie stadninach koni arabskich. Lojalność wobec partyjnych mocodawców staje się podstawą polityki personalnej w administracji publicznej i organizacjach zależnych od rządu. Układy patron-klient są zjawiskiem powszechnym (Tarkowski, 1994; Gadowska, 2002; 2010). Budzące konstytucyjne zastrze-

żenia działania w ramach tzw. dobrej zmiany PiS, stały się możliwe właśnie dzięki słabości instytucji państwa, dalej ją pogłębiając.

Gdzie są tego przyczyny? Po pierwsze, w latach osiemdziesiątych opozycja solidarnościowa nie zajmowała się kwestią kształtu przyszłego ustroju politycznego Polski (Regulski, 2001: 75). Działacze tego nurtu nie przewidywali bliskiego upadku reżimu i nie byli przygotowani do objęcia rządów. Przystępując do negocjacji ze stroną komunistyczną, mieli na uwadze cele ograniczone: demokratyzację istniejących stosunków władzy, które ewentualnie w nieco dalszej perspektywie mogłyby doprowadzić do dalej idącej zmiany ustroju. Wskazaliśmy już czynniki, które wpłynęły na poziom niepewności otaczającej negocjacje okrągłostołowe. Tłumaczą one wolę kompromisu obu stron: solidarnościowej i rządowej. W zamian za ograniczoną żądań, opozycja uzyskała zgodę na formalizację swego istnienia jako legalnej siły politycznej, na *quasi*-demokratyczne wybory i gwarancję miejsc w Sejmie i Senacie, jako opozycji parlamentarnej; wreszcie, obietnicę w pełni demokratycznych wyborów cztery lata później. Strona rządowa uzyskała zaś zgodę na pozostanie przy władzy co najmniej przez następne cztery lata. Wynik wyborów 4 czerwca 1989 przekreślił te uzgodnienia.

Zaskakują decyzje środowiska solidarnościowego, gdy przejęło rząd, a przede wszystkim kolejność wyborów po ustąpieniu ze stanowiska prezydenta RP Wojciecha Jaruzelskiego: jego następca został wybrany w głosowaniu powszechnym (listopad–grudzień 1990); demokratyczne wybory do Sejmu odbyły się jesienią 1991 roku, czyli prawie z dwuletnim opóźnieniem wobec innych państw EŚW; zaś nową Konstytucję parlament przyjął dopiero w 1997 roku. Zdrowy rozsądek sugerowałyby wprawdzie wybór, w demokratycznych wyborach Sejmu i Senatu, przyjęcie przez parlament nowej konstytucji (np. 3 maja 1991), a dopiero na końcu wybór prezydenta. Przy czym, wybór ten nie musiałby dokonać się w głosowaniu powszechnym – to zależałoby od rozstrzygnięć konstytucyjnych.

Sejm uchwalił nową Konstytucję dopiero osiem lat po rozpoczęciu zmian ustrojowych. Jeżeli przyjąć, że konstytucja jest „symbolem zmiany”, „świadectwem urodzenia” nowego ustroju (Skąpska, 2010: 96–97), opóźnienie to jest świadectwem niskiego priorytetu znaczenia państwa w myśleniu polityków solidarnościowych. Inaczej było z reformą gospodarki; tu – wobec bankructwa finansowego państwa – zmianę wymusiła konieczność zdobycia zaufania państwowych i prywatnych wierzycieli. Zaniechania w przebudowie państwa

nie tylko wpłynęły negatywnie na prawomocność nowego ustroju w oczach społeczeństwa, ale także, pomimo względnych sukcesów, na sprawność nowego ładu gospodarczego – obie dziedziny są ze sobą powiązane.

Przyjrzyjmy się organizacji prac nad nową konstytucją. Po wyborach czerwcowych powstały dwie oddzielne komisje konstytucyjne: Sejmu i Senatu. Nie wypracowano procedury połączenia efektów ich działań, ani nie komunikowały się ze sobą. Inicjatywę przejęła koalicja SLD–PSL i doprowadziła do uchwalenia konstytucji w 1997 roku. Wpływowy ekspert, zaangażowany w pracę nad nią, wspominał, że dominowały ideologia i przypadek. „Nie było [...] szerszych dyskusji nad całościową kompozycją ustroju i mechanizmami jego funkcjonowania” (Winczorek 2004: 27). Z prac tych nie wynikła żadna spójna koncepcja państwa<sup>35</sup>. Na pilność sprawy zwracało uwagę wielu ekspertów i publicystów. Ich ostrzeżenia, że moment konstytucyjny trwa krótko i należy się spieszyć, nie dały rezultatu<sup>36</sup>.

Przyczyną owych zawirowań ustrojowych był brak względnie jednolitego przywództwa. „Wojna na górze”, która wybuchła w sposób otwarty wiosną 1990 roku, miała swe korzenie w walce o dominację w środowisku solidarnościowym i zaczęła się już w latach osiemdziesiątych. Wcześniej wpływowe kręgi opozycji akceptowały warunkowo przywództwo Lecha Wałęsy, bo ostra walka z rządem wymuszała zwartość opozycji. Na przełomie lat 1988 i 1989 konflikt traci jednak charakter gry o sumie zero: pojawia się szansa na kompromis. Wiosną 1989 roku zawierają się nieformalne porozumienia między częścią środowiska opozycyjnego a „reformatorskim skrzydłem” PZPR. Opozycji, którą łączyła głównie walka z ustrojem, zabrakło, w momencie jego rozkładu, innego spoiwa. Pojawiają się więc ambitni konkurenci do przywództwa. Jesienią 1989 roku nastąpił rozpad obozu solidarnościowego na część związaną z Lechem Wałęsą i na jego przeciwników połączonych najpierw w ROAD (Ruch Obywatelski–Akcja Demokratyczna), a później w UD.

Tu zapewne leży przyczyna decyzji o wyprzedzeniu innych rozstrzygnięć strategicznych przez wybory prezydenckie, w głosowaniu powszechnym. Przeciwnicy Wałęsy byli pewni, że Mazowiecki wygra

---

<sup>35</sup> Janina Zakrzewska pisała, „jeżeli mamy mieć demokrację, to parlamentarna gra przy tworzeniu konstytucji musi się toczyć wokół jakiejś wizji państwa, a nie jawić się obywatelom jako targowisko próżności” (Zakrzewska, 1993: 189–190).

<sup>36</sup> Zobacz m.in. Janina Zakrzewska (1993); Ralf Dahrendorf (1991); Bruce Ackerman (1992). Na temat skutków, Antoni Z. Kamiński (2010).

w tych wyborach, a obawiali się wyniku wyborów do Sejmu<sup>37</sup>. Zwolennicy Lecha Wałęsy mieli też pewność zwycięstwa, żywiąc podobny niepokój co do zachowania elektoratu w wyborach do Sejmu. Obie strony zmierzały w tym samym kierunku. W czasie kampanii wyborczej Mazowiecki jawił się jako zwolennik polityki kompromisu; Lech Wałęsa zapowiadał zaś energiczną „dekomunizację” i przyspieszenie zmiany. Po objęciu godności Prezydenta RP, Wałęsa głosił już potrzebę „wzmocnienia lewej nogi”. Z pomocą swego najbliższego współpracownika, Mieczysława Wachowskiego, szukał oparcia głównie w generalicji wojska i w służbach specjalnych. Wałęsa mógł konstruktywnie wpłynąć na proces transformacji, lecz szanse nie wykorzystał: użyteczny w fazie walki z komunistycznym państwem, teraz okazał się szkodliwy.

Scena polityczna, podzielona uprzednio na dwie strony, komunistyczny establishment i opozycję antykomunistyczną, stała się bardziej złożona: partie wyrosłe z NSZZ „Solidarność” wciąż głosiły hasła antykomunistyczne, lecz w praktyce ich politykę cechował oportunizm<sup>38</sup>. Wyjaśnia to niechęć do reform strukturalnych, które mogłyby naruszyć interesy nowych układów władzy złożonych z dawnych opozycjonistów i ich pokomunistycznych sojuszników. Rozpad opozycji solidarnościowej, w wyniku „wojny na górze”, na drobne partie i frakcje oraz nieformalne sojusze części z nich z byłymi ideowymi przeciwnikami miał szereg ważnych konsekwencji: przyjęcie ordynacji proporcjonalnej w wyborach parlamentarnych; opór wobec lustracji i osądzeniu sprawców zbrodni komunistycznych; zaniechanie reformy wymiaru sprawiedliwości; niezdolność stworzenia sprawnej administracji publicznej. Partie polityczne stały się w sposób trwały związkami łowców posad, a państwo i jego organy – łupem przypadającym każdorazowo zwycięzcy w wyborach, gdzie wyborcy mają w istocie niewiele do powiedzenia. Mamy tu do czynienia z przypadkiem pasożytowania na państwie, które plastycznie opisała Anna Grzymała Busse (2007: 186):

Niepewne przyszłego dostępu do urzędów, w pełni świadome ogromu majątku państwa, partie mogą ogałacać je z zasobów. W odróżnieniu od klientelizmu,

---

<sup>37</sup> Współautor tego artykułu osobiście słyszał taką argumentację z ust jednego z najbardziej wpływowych polityków tej strony konfliktu na początku lipca 1990 roku.

<sup>38</sup> „Okazuje się, że aktywny sprzeciw wobec systemu komunistycznego niekoniecznie wykształcił u tych, którzy się sprzeciwiali, cnoty obywatelskie – raczej cnoty walki nieczule na dystynkcję pomiędzy polityką a prawem, czy pomiędzy wartościami a procedurami. [...] skłonność wielu naszych polityków do postrzegania władzy jako łupu wynikać może również dobrze z komunistycznych korzeni, co i niedysiejszego antykomunizmu” (Graczyk, 1997: 114).

pasżytowanie nie zakłada wymiany poparcia za korzyści – także nie wymaga szerokiej organizacyjnej obecności. Takie pasżytnictwo zakłada, że partie operują w krótkim horyzoncie czasu i w warunkach słabych ograniczeń.

Z perspektywy interesów partii – związków łowców posad<sup>39</sup>, instytucje wymuszające rozliczalność i ograniczające szansę zawłaszczania państwa, stanowią zagrożenie, które należy neutralizować. Już u samych narodzin III RP pokomunistyczne rządy skupiły uwagę na demobilizacji zorganizowanego w ruchu komitetów obywatelskich społeczeństwa obywatelskiego. Były one siłą, która przesądziła o czerwcowym zwycięstwie solidarnościowej opozycji w wyborach, a rok później w wyborach samorządowych. Demobilizacji służyła między innymi decyzja o przyjęciu proporcjonalnej ordynacji wyborczej. Uczestniczka tych wydarzeń, Janina Zakrzewska pisała: „[...] trudno oprzeć się [...] wrażeniu, że prace nad prawem wyborczym były zdominowane bardziej interesem partyjnym niż ogólnokrajowym” (1993: 135-136). Przyjęcie ordynacji proporcjonalnej przyczyniło się do dalszej fragmentaryzacji środowisk posolidarnościowych, a także pozwoliło przetrwać ten trudny okres partiom – epigonom poprzedniego ustroju – SLD i ZSL.

W toku przygotowań do wyborów 1991 roku Sejm zdecydował, że odbędą się one według ordynacji proporcjonalnej, metodą Hare’a – Niemayera. Było to rozwiązanie najkorzystniejsze dla małych partii, a zarazem rozdrabniające elektorat<sup>40</sup>. Utrzymano też listę krajową. W efekcie do Sejmu weszły liczne partie i partyjki. Zbigniew Brzeziński stwierdził wówczas, że „skomplikowana wewnętrzna sytuacja Polski wynika z niesłusznej i źle pomyślanej ordynacji wyborczej”. A dalej: ordynacja proporcjonalna „rozproszy wolę narodu i nie stworzy możliwości wyboru demokratycznej większości”<sup>41</sup>. Może o to właśnie chodziło?

Zwróćmy uwagę na ustrojowe skutki tego rozstrzygnięcia. Przyjęcie ordynacji proporcjonalnej w wyborach do Sejmu zmieniło wektor zależności politycy–obywatele na niekorzyść tych ostatnich. To no-

---

<sup>39</sup> W stosunku do partii politycznych pojawia się też określenie „biura pośrednictwa pracy”, chociaż dotyczy to kilku najsilniejszych z nich.

<sup>40</sup> „Stwierdzenie, że reprezentacja proporcjonalna osłabia, a nie wzmacnia demokrację, opiera się na analizie różnic pomiędzy sytuacjami wielopartyjnymi i partii większościowej. Jeśli prawdą jest [...], że istnienie wielu partii podkreśla różnice i zmniejsza konsens, to każdy system wyborczy zwiększający szanse większej, a nie mniejszej liczby partii, źle służy demokracji” (Lipset, 1995: 96).

<sup>41</sup> „Zbigniew Brzeziński gościem prezydenta: Macie fatalną ordynację”, „Gazeta Wyborcza”, 23 października 1991. Zobacz również Rafał Drozdowski i Marek Ziółkowski (1994: 232).



table partyjni decydują, kto i na jakim miejscu znajdzie się na liście partyjnej, a zatem – o szansach wyborczych jednostek. Stąd, kariery posłów zależą od woli kierownictwa partii, a nie wyborców. Jeśli uznać za Maxem Weberem, że polityka parlamentarna jest dziedziną, gdzie powinno się formować i realizować przywództwo polityczne, ordynacja proporcjonalna tę funkcję parlamentu niweczy<sup>42</sup>. Wybory są plebiscytem, w którym wyborcy wybierają partie, a nie swoich przedstawicieli, bo ci reprezentują *de facto* tych, którzy umieścili ich na listach wyborczych<sup>43</sup>.

To rozstrzygnięcie, utrwalone w Konstytucji 1997 roku, było skutkiem zaawansowanej dezintegracji obozu solidarnościowego i dalej tendencję tę umocniło. Obok „rozproszenia woli narodu” miało i ten efekt, że uratowało partie pokomunistyczne. Złożona z wielu klubów partyjnych koalicja rządowa, przy silnej pozycji kapryśnego prezydenta, nie miała szans na przetrwanie do końca kadencji. W wyniku następnych wyborów, 1993 roku, to partie pokomunistyczne sformowały rząd. Dwa lata później „czerwoną kartkę” wyborcy pokazali Lechowi Wałęsie.

## PODSUMOWANIE

W historii ustrojów wiele jest przykładów nieciągłości: głębokiej, często gwałtownej, skomasowanej w czasie zmiany instytucji. Takich zmian doświadczyła Polska w ciągu XX wieku, podobnie zresztą jak i inne państwa tej części Europy, co najmniej trzy razy. Każda zmiana związana była z pojawieniem się i konsolidacją innych podstaw ustrojowych, wyznaczając nową ścieżkę rozwoju. Podobna sytuacja nastąpiła w 1989 roku, otwierając nowy rozdział w historii kraju. Naszym zdaniem, nie jest zasadnym szukanie przyczyn współczesnych

---

<sup>42</sup> Max Weber (1987: 94–95) pisał: „[...] jest to typowe zjawisko demokracji bez przywódców nie tylko dlatego, że sprzyja targom notabli o pozycje, lecz także dlatego, że w przeszłości umożliwił związkowi interesów wywieranie presji w celu umieszczenia ich urzędników na listach, a tym samym tworzenia niepolitycznego parlamentu, w którym nie będzie miejsca dla prawdziwych przywódców”.

<sup>43</sup> W latach dziewięćdziesiątych miała miejsce intensywne debata na temat wad i zalet systemów wyborczych. Najślynniejszy adwokat ordynacji proporcjonalnej, Arend Lijphart uznał, że ustępuje ona JOW pod względem zdolności elektoratu do rozliczenia politycznych przedstawicieli. Wynik tej debaty następująco podsumowała Pipa Norris: „Istota kontrowersji dotyczy tego, czy kraje powinny przyjąć systemy większościowe, stawiając na pierwszym miejscu skuteczność i odpowiedzialność rządu, czy proporcjonalne, które dają większą równość szans partiom mniejszościowym i większą różnorodność przedstawicielską” (1997: 301). Zob. też Antoni Z. Kamiński (2002) oraz Marek Kamiński (2016).

niedomagań państwa polskiego w odległej historii kraju, bo tkwią one głównie w uwarunkowaniach towarzyszących przełomowi ustrojowemu w latach osiemdziesiątych i wczesnych dziewięćdziesiątych.

Wskazaliśmy na trzy czynniki określające warunki, które wpłynęły na kształt ustroju III RP w jego momencie założycielskim, tj. w latach 1989–1993: przyjęcie przez Polskę roli pioniera w wyjściu z komunizmu i związany z tym wysoki poziom niepewności; negocjacyjny charakter zmiany ustrojowej (*pacted transition*); brak w środowisku solidarnościowym poczucia misji dziejowej, które pozwoliłoby opanować ambicje i partykularne interesy i skierować je na konstruktywną drogę budowy „dobrego państwa”. Ten wewnętrzny rozłam zresztą wykorzystana była elita komunistyczna dla ochrony swych pozycji, cierpliwie obserwując, jak bohaterzy opozycji tracą wiarygodność w oczach społeczeństwa. Jej członkowie byli zorganizowani i łączył ich wspólny cel: obrona politycznego i materialnego bytu. „Nie kryje – wyznał Włodzimierz Cimoszewicz – że z pewną nadzieją oczekiwałem narastania rozdzwiewu w OKP” (1993: 155)<sup>44</sup>.

O ile elity transformacyjne działały taktycznie i oportunistycznie, to społeczeństwo, dysponujące ograniczonymi środkami, działało strategicznie. Wskazują na to wyniki kolejnych wyborów: 4 czerwca 1989 odrzuciło *Porozumienie Okrągłego Stołu*, popierając zdecydowaną zmianę ustroju; 22 grudnia 1990 w wyborach prezydenckich zwycięża Lech Wałęsa, głoszący potrzebę przyspieszenia przebudowy ustrojowej i dekomunizacji; w wyborach do Sejmu i Senatu w 1991 roku wyborcy znów zaufali środowisku solidarnościowemu; niestabilność rządów posolidarnościowych i wewnętrzne swary prowadzą w 1993 roku do zwycięstwa partii pokomunistycznych – SLD i ZSL; a następnie, dwa lata później, do klęski Lecha Wałęsy w wyborach prezydenckich w starciu z Aleksandrem Kwaśniewskim. W 1997 roku, zawiedzeni rządami SLD-PSL, wyborcy znów postawili na AWS – tu także spotkał ich zawód, chociaż reformy zainicjowane przez ten rząd świadczą, że po raz ostatni znaleźli się w nim politycy poważnie traktujący dobro państwa. Pozbawieni atrakcyjnych opcji wyborcy kolejno dawali szansę różnym partiom, doznając za każdym razem zawodu<sup>45</sup>. Jedy-

<sup>44</sup> Obywatelski Klub Parlamentarny (OKP) zrzeszający posłów i senatorów, wybranych z listy Komitetu Obywatelskiego przy przewodniczącym NSZZ „Solidarność” w Sejmie kontraktowym w latach 1989–1991.

<sup>45</sup> Jest to odmienny pogląd od głoszonego przez część solidarnościowego środowiska po klęsce w wyborach 1993 r., które winą za tę klęskę obarczyło „irracjonalne i zakompleksione” społeczeństwo. Po dwudziestu pięciu latach powtórzył go Aleksander Smolar, który znowu porażki swej formacji politycznej przypisał społeczeństwu, którego „duża [...]

nym środowiskiem, które przyjęło perspektywę strategiczną i zdołało parokrotnie przepchnąć swe postulaty polityczne, było lobby na rzecz reformy samorządowej (Regulski, 2001; Kulesza, 2008).

Przyczyn dysfunkcjonalności państwa, przez co rozumiemy reguły gry politycznej generujące interesy osłabiające jego zdolność do tworzenia sprawnych i skutecznych instytucji publicznych, upatrujemy w taktycznych grach i sojuszach nawiązywanych przez kluczowych aktorów w początkach procesu transformacji ustrojowej. Uczyniły one państwo – przedmiotem kolonizacji przez kolejne zwycięskie ekipy i związane z nimi nieformalne układy. Brak jasnych granic między władzami ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą oraz nieskuteczność wewnętrznych mechanizmów rozliczalności tych władz służą ukryciu rzeczywistej natury rządów.

Z tej perspektywy zwycięstwo PiS w wyborach 2015 roku nie jest wynikiem irracjonalnego odruchu społeczeństwa, lecz szukaniem drogi reformy źle zaprojektowanego państwa. I tym razem, w dłuższej perspektywie, zawód wyborców jest pewny. W wyborach 2015 roku, obywatele wiedzieli, czego mogą spodziewać się po PO i PSL, podczas gdy składane przez PiS ogólnikowe obietnice dawały nadzieję, że partia ta może poprawić państwo.

Państwa nie poprawi się bez zmiany mechanizmu rekrutacji i selekcji polityków oraz wzmocnienia rozliczalności urzędów publicznych. Jest to warunek konieczny podniesienia jego wydolności. Stwarza to zarazem dylemat, na który zwrócił uwagę Stephen Skowronek w swej pracy o modernizacji administracji amerykańskiej w latach 1877–1920:

Reforma zapowiadała neutralizację mocy będącej podstawą działania rządu. Pozbawić szefów partii kontroli nad stanowiskami w administracji, to pozbawić ich zdolności rozporządzania armią lojalnych partyjnych działaczy. [...] Celem [ataku – A.Z.K., B.K.] ludzi, którzy stworzyli ruch reformy, przygotowali reformatorskie ustawodawstwo i nadzorowali jego wdrożenie, było amerykańskie partyjne państwo.

Mechanizm selekcji elity władzy powoduje, że nie widać znaczącego politycznie środowiska, które byłoby zainteresowane reformą

---

część ma za sobą nieprzewyciężoną traumę transformacji. [...] Wielu Polaków [...] nigdy nie wybaczyło ludziom i formacjom, które im zaaplikowały tamten strach i stres”. Wywiad z Aleksandrem Smolarem, *Ich krew nie była taka czerwona*, „Tygodnik Powszechny”, 4 marca 2018, s. 24. Ludzie nigdy nie są w pełni racjonalni, lecz naszym zdaniem, społeczeństwo zachowywało się racjonalnie nawet wtedy, gdy mając do wyboru skompromitowaną licznymi aferami PO poparło, w ograniczonym zresztą stopniu (18 proc. uprawnionych do głosowania) PiS.

ustroju, wyprowadzeniem państwa z zależności od ścieżki, na której znalazło się w początkowym etapie transformacji. Musiałaby ona bowiem przynieść wzmocnienie mechanizmów rozliczalności urzędów publicznych i zastąpienie kryteriów partyjnych przy obsadzaniu stanowisk publicznych przez kryteria merytoryczne, a tym nikt nie wydaje się być zainteresowany.

#### LITERATURA CYTOWANA

- Ackerman, Bruce (1992), *The Future of Liberal Revolution*, New Haven: Yale University Press.
- Ash, Timothy (2009), 1989, „New York Review of Books”, t. 56, nr 17, November 5.
- Balcerowicz, Ewa (1999), *Uwarunkowania wzrostu sektora prywatnego w Polsce*, Raport CASE nr 30, Warszawa, [https://www.researchgate.net/publication/237643359\\_CzOEUe\\_II\\_Bariery\\_rozwoju\\_sektora\\_prywatnego\\_w\\_Polsce](https://www.researchgate.net/publication/237643359_CzOEUe_II_Bariery_rozwoju_sektora_prywatnego_w_Polsce)
- Bunce, Valerie (2003), *Rethinking Recent Democratization. Lessons from the Post-communist Experience*, „World Politics”, nr 55 (2).
- Ciemniewski, Jerzy i Janina Zakrzewska (1981), „System przedstawicielski”, w: *Prawo, praworządność i gwarancje prawne*, Warszawa, 3 sierpnia.
- Cimoszewicz, Włodzimierz (1993), *Czas odwetu* (rozmawiał Artur Smółko), Białystok: Salon Książki „Totus”.
- Colombatto, Enrico (2007), *It Was the Rule of Law*, „Review Economique”, January.
- Czaja, Elżbieta i Agnieszka Żur (2002), *Sektor prywatny w Polsce: ogólna charakterystyka za lata 1990–98*, Zeszyty Naukowe, nr 577, Akademia Ekonomiczna w Krakowie.
- Dahrendorf, Ralf (1991), *Rozważania nad rewolucją w Europie*, przeł. Maja Gottesman, Warszawa: Niezależna Oficyna Wydawnicza.
- Delsol, Chantal (2017), *Nienawiść do świata: totalitaryzmy i ponowoczesność*, Warszawa: Instytut Wydawniczy Pax.
- Drozdowski, Rafał i Marek Ziółkowski (1994), „Zakończenie”, w: R. Drozdowski, B. Pawłowska, M. Ziółkowski, *Jednostka wobec władzy*, Poznań: Nakom.
- Dudzińska, Agnieszka (2013), *System zamknięty. Socjologiczna analiza procesu legislacyjnego*, Warszawa: Wydawnictwo Scholar.
- Ekiert, Grzegorz and Jan Kubik (1998), *Contentious Politics in New Democracies: East Germany, Hungary, Poland, and Slovakia, 1989–93*, „World Politics”, t. 50, nr 4, July.
- Ekiert, Grzegorz and Jan Kubik (2014), *Myths and Realities of Civil Society*, „Journal of Democracy”, vol. 25, nr 1, January.

- Gadowska, Kaja (2002), *Zjawisko klientelizmu polityczno-ekonomicznego. Systemowa analiza powiązań sieciowych na przykładzie przekształceń sektora górniczego w Polsce*, Kraków: Wyd. Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- (2009), *Działania pozorne. Problem upolitycznienia procesu obsady wyższych stanowisk w służbie cywilnej w Polsce*, „Przegląd Socjologiczny”, t. 58, nr 1.
- (2010), „Law in Action. The Problem of Political Patronage in the Process of Appointing High-ranking Posts in Civil Service in Poland”, w: Juraj Nemeč, B. Gay Peters (eds.), *State and Administration in a Changing World*, Bratislava: The Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe.
- (2015), *Dysfunkcje administracji: służba cywilna w perspektywie neo-instytucjonalnej*, Kraków: Wyd. Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- (2018), *Relacje między polityką i administracją w procesie tworzenia służby cywilnej w Polsce. Perspektywa nowego instytucjonalizmu*, „Zarządzanie Publiczne”, nr 1(43).
- Goetz, Klaus H., Radosław Zubek (2005), *Stanowienie prawa w Polsce: reguły legislacyjne a jakość ustawodawstwa*, Warszawa: Program Sprawne Państwo.
- Graczyk, Roman (1997), *Konstytucja dla Polski: tradycje, doświadczenia, spory*, Kraków–Warszawa: ZNAK, Fundacja im. Stefana Batorego.
- Grzymała-Busse, Anna (2007), *Rebuilding Leviathan: Party Competition and State Exploitation in Post-Communist Democracies*, New York: Cambridge University Press.
- Jaskólski, Michał (2016), „Władysław Leopold Jaworski. Uczony – polityk-konserwatysta”, „Wstęp” do: Władysław Leopold Jaworski, *O Konserwatyzmie, ustroju i polityce polskiej*.
- Jaworski, Władysław Leopold (2016), *O konserwatyzmie, ustroju i polityce polskiej. Wybór pism*, Kraków: Ośrodek Myśli Politycznej.
- Kamiński, Antoni Z. (1989), *Corruption, Coercion, and Reform: State and Society in the Soviet-type Socialist Regime*, „Journal of Theoretical Politics”, vol. 1 nr 1, January.
- (1992), *An Institutional Theory of Communist Regimes: Design, Function, and Breakdown*, San Francisco: ICT Press.
- (2002), *Dwa systemy – dwie ordynacje. Polityczne i społeczne implikacje wyboru ordynacji wyborczej*, „Studia Polityczne”, nr 13.
- (2010), „Stracony moment konstytucyjny w pokomunistycznej Polsce: Skutki dla jakości rządzenia dwadzieścia lat później”, w: W. Morawski (red.), *Modernizacja Polski. Struktury, agencje, instytucje*, Warszawa: Wyd. Akademickie i Profesjonalne.
- (2014), *Dezercja elit: Konsolidacja ustroju politycznego w pokomunistycznej Polsce*, Warszawa: Instytut Studiów Politycznych PAN.

- Kamiński, Antoni Z. i Joanna Kurczewska (1994), „The Rise of Nomadic Political Elites”, w: Matti Aalstalo (red.), *The Transformation of Europe: Social Conditions and Consequences*, Warszawa: Instytut Filozofii i Socjologii PAN.
- Kamiński, Antoni Z., Bartłomiej Kamiński (2001), *Governance in Transition: The Challenge of Subverting Corruption*, „Economic Survey of Europe”, nr 2, New York–Geneva: United Nations.
- (2010), „Cooperative” Mode of Dismantling Communism: From Ground-breaking to Ordinary, „Humanities Research Journal”, vol. XVI, nr 3.
- (2012), *Między Brukselą a Moskwą: bezpieczeństwo Polski i regionu w podzielonej Europie*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 4 (LXV).
- (2016), *Inżynieria konstytucyjna w pokomunistycznych przemianach ustrojowych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, r. LXXVIII, z. 2.
- (2017), *Autorytaryzm, republikanizm i zmiana ustroju: Niccolo Machiavelli, Mancur Olson i Ian Bremmer*, „Studia Polityczne”, t. 45, nr 1.
- Kamiński, Antoni Z., Jan Stefanowicz (2010), „Za dużo przepisów – za mało prawa”, w: Janusz Kochanowski i Magdalena Kuruś (red.), *Quo vadis Polonia? W drodze do demokratycznego państwa prawa – Polska 1989–2009*, Warszawa: Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich.
- Kamiński, Bartłomiej (1991), *The Collapse of State Socialism: The Case of Poland*, New Jersey: Princeton University Press.
- (1995), „The Legacy of Communism”, w: John P. Hardt and Richard F. Kaufmann (eds.), *East-Central European Economies in Transition. Study Papers Submitted to the Joint Economic Committee*, Congress of the United States, Armonk N.Y: M.E. Sharpe.
- Kamiński, Bartłomiej, Karol Sołtan (1989), *The Evolution of Communism*, „International Political Science Review”, vol. 10, nr 4.
- Kamiński, Marek (1997), *Jak komuniści mogli zachować władzę po Okrągłym Stole. Rzecz o (nie)kontrolowanej odwilży, sondażach opinii publicznej i ordynacji wyborczej*, „Studia Socjologiczne”, nr 2 (145).
- (2016), *Ordynacje większościowe i JOW-y: kompendium reformatora ordynacji wyborczej*, Warszawa: Wyd. Naukowe Scholar.
- Kieżun, Witold (2005), *O sprawną administrację publiczną*, „Ius et Lex”, nr 1.
- Kurczewski, Jacek (2009), *The Spoiled Drama of Emancipation: Conflicting Narrative*, „Polish Sociological Review”, nr (4).
- Lijphart, Arend (1994), *Electoral Systems and Party Systems. A Study of Twenty Seven Democracies, 1945–1990*, Oxford–New York: Oxford University Press.
- Lipset Seymour, Martin (1995), *Homo politicus: społeczne podstawy polityki*, Warszawa: Wyd. Naukowe PWN.

- Luterek, Tomasz (2016), *Reprywatyzacja: źródła problemu*, Warszawa: Instytut Studiów Politycznych PAN.
- Marrese, Michael, Jan Vanous (1983), *The Soviet Subsidization of Trade with Eastern Europe*, Berkeley: Institute of International Studies, University of California.
- McFaul, Michael (2004), „The fourth wave of democracy and dictatorship: non-cooperative transitions in the post-communist world”, w: M. McFaul, K. Stoner-Weiss (eds.), *After the Collapse of Communism: Comparative Lessons of Transition*, Cambridge–New York: Cambridge University Press.
- Mill, John Stuart (1995), *O rządzie reprezentatywnym i Poddaństwo kobiet*, Kraków–Warszawa: „Znak” i Fundacja Stefana Batorego.
- Montesquieu (1968), *Considérations sur les causes de la grandeur des Romains et de leur décadence*, Garnier-Flammarion.
- Nagorski, Andrew (1989), *Unchartered Territory: Dismantling Communist Rule*, „The Washington Post”, 30 May.
- Niedziałkowski, Krzysztof (2018), *Kryzys sektora planowania przestrzennego w Polsce jako przykład deinstytucjonalizacji*, „Studia Polityczne”, t. 45, nr 2.
- Norris, Pipa (1997), *Choosing Electoral System: Proportional, Majoritarian and Mixed Systems*, „International Political Science Review”, t. 18, nr 3.
- O'Donnell, Guillermo, Philippe C. Schmitter (1986), *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, Baltimore & London: The Johns Hopkins University Press.
- Paczkowski, Andrzej (red.) (2002), *Polska 1986–1989: koniec systemu*, t. 2, Warszawa: Instytut Studiów Politycznych PAN i Wyd. Trio.
- Regulski, Jerzy (2001), *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*. Warszawa: Wyd. Naukowe PWN.
- Sartori, Giovanni (1994), *Comparative Institutional Engineering: An Inquiry into structures, Incentives, and Outcomes*, New York: New York University Press.
- Scruton, Roger (2018), *Głupcy, oszuści i podżegacze. Myśliciele nowej lewicy*, Poznań: Wyd. Zysk i S-ka.
- Skapska, Grażyna (2003), *Moral Definitions of Constitutionalism in East Central Europe*, „International Sociology”, March, vol. 18(1).
- (2010), „The Constitution as a Theory of Society in a Society: A Reflection after Twenty Years of Democratic Changes in East Central Europe”, w: A. Sajo i R. Uitz (eds.), *Constitutional Topography: Values and Constitutions*, Eleven International Publishing.
- (2011), *From „Civil Society” to „Europe”. A Sociological Study on Constitutionalism after Communism*, Leiden–Boston: Brill.
- Skowronek, Stephen (1982), *Building a New American State. The Expansion of National Administrative Capacities 1877–1920*, Cambridge UK: Cambridge University Press.

- Skórzyński, Jan (1995), *Uгода i rewolucja. Władza i opozycja 1985–1989*, Warszawa: Presspublica.
- Słodkowska, Inka, red. (2001), *Wybory 1991: Programy partii i ugrupowań politycznych*, Warszawa: Instytut Studiów Politycznych PAN.
- Tarkowski, Jacek (1994), *Patroni i klienci. Socjologia świata polityki*, t. 2, Warszawa: Instytut Studiów Politycznych PAN.
- Weber, Max (1987), *Polityka jako zawód i powołanie*, przedm., wstęp i oprac. Zdzisław Krasnodębski, przeł. Andrzej Kopacki, Paweł Dybel, Kraków–Warszawa: Znak, Fundacja im. Stefana Batorego.
- Winczorek, Piotr (2004), „Dobre państwo – spojrzenie prawnika”, w: Jerzy Kubin i Witold Kieżun (red.), *Dobre państwo*, Warszawa: Wyd. Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. L. Koźmińskiego.
- [World Bank 1993], *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, Washington D.C.: World Bank.
- Wronkowska, Sławomira (2005), *Polski proces prawotwórczy: między autonomią a polityką*, „Lexis et Nexis”, nr 1.
- Zakrzewska, Janina (1993), *Spór o konstytucję*, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.