

Akademia Ignatianum w Krakowie  
Instytut Nauk o Polityce i Administracji  
Jesuit University Ignatianum in Krakow  
The Institute of Political and Administrative Science

# HORYZONTY POLITYKI HORIZONS OF POLITICS



CZWARTA WŁADZA –  
ASPEKTY TEORETYCZNE I PRAKTYCZNE  
THE FOURTH ESTATE –  
THEORETICAL AND PRACTICAL ASPECT

e-ISSN 2353-950X  
ISSN 2082-5897

2023, Vol. 14, N° 46

## WYDAWCA / PUBLISHER

Akademia Ignatianum w Krakowie / Jesuit University Ignatianum in Krakow

### Zespół redakcyjny / Editorial Board

Wit Pasierbek SJ (redaktor naczelny / Editor-in-Chief)

Piotr Świercz (zastępca redaktora naczelnego / Deputy Editor)

Monika Grodecka (sekretarz redakcji / Secretary)

Wojciech Arndt, Wojciech Buchner, Matthew Carnes (USA), Rocco D'Ambrosio (Italy)

Patrick J. Deneen (USA), Anna Krzynówek-Arndt, Rafał Lis, Krzysztof C. Matuszek

Jan Rokita, Mateusz Pękala

### Rada naukowa / International Advisory Council

prof. dr hab. Włodzimierz Bernacki (Uniwersytet Jagielloński w Krakowie, Poland)

prof. dr Stephen Hicks (Rockford University, United States of America), prof. dr Abel

Filomeno Jacob (Pontificia Università Gregoriana, Italy), prof. dr Marek Ingot

(Pontificia Università Gregoriana, Italy), prof. dr David B. Ingram (Loyola University

Chicago, United States of America), prof. dr Alyvdas Jokubaitis (Vilniaus Universitetas,

Lithuania), prof. dr hab. Zdzisław Krasnodebski (Universität Bremen, Germany,

Akademia Ignatianum w Krakowie, Poland), prof. dr Faustino José Martínez Martínez

(Universidad Complutense de Madrid, Spain), prof. dr Ulrich Riegel (Universität

Siegen, Germany), prof. dr Stuart Sheilds (University of Manchester, United

Kingdom), prof. dr hab. Bogdan Szlachta (Uniwersytet Jagielloński w Krakowie,

Akademia Ignatianum w Krakowie, Poland), prof. dr hab. Ryszard Terlecki (Akademia

Ignatianum w Krakowie, Poland), prof. dr Ben Tonra (University College Dublin,

Ireland), prof. dr hab. Krzysztof Wach (Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie,

Poland), prof. dr Howard Williams (Aberystwyth University, United Kingdom),

prof. dr dr Hans-Georg Ziebertz (Universität Würzburg, Germany)

Redaktor tematyczny / Theme issue editor: Mateusz Nieć

Redaktor statystyczny / Statistics Editor: Katarzyna Frodyma

Redakcja tekstów / Copy Editor: Klaudia Bień

Proofread by: Christopher Reeves

Projekt graficzny i opracowanie techniczne / DTP: Jacek Zaryczny

Wszystkie artykuły są recenzowane, a ich streszczenia indeksowane w międzynarodowych bazach danych / All articles are peer-reviewed, and their summaries are abstracting in international databases, including: ProQuest, EBSCO, CEEOL, CEJSH, RePEc – EconPapers, BazEkon, Index Copernicus, Google Scholar, ERIH Plus

Wersja elektroniczna jest wersją pierwotną i oryginalną

e-ISSN 2353-950X    ISSN 2082-5897

Czasopismo jest dofinansowane ze środków Ministra Edukacji i Nauki w ramach programu „Wsparcie dla czasopism” – umowa Nr RCN/SN/0390/2021/1

Adres redakcji / Publisher Address

ul. Kopernika 26, 31-501 Kraków

tel. 12 39 99 651

dyżur redakcji / office hours: pn.-pt. / Mo.-Fr. 10.00-14.00

e-mail: [horyzonty.polityki@ignatianum.edu.pl](mailto:horyzonty.polityki@ignatianum.edu.pl)

<https://horyzontypolityki.ignatianum.edu.pl>

Informacje dla autorów są dostępne na stronie internetowej czasopisma Horyzonty Polityki.  
Guidelines for authors are available on the website of Horizons of Politics.



## Table of Content / Spis treści

Horyzonty Polityki  
2023, Vol. 14, N° 46



Edytorial: Czwarta władza – aspekty teoretyczne i praktyczne	5
Editorial: The fourth estate – theoretical and practical aspect	9
ARTYKUŁY TEMATYCZNE / THEMATIC ARTICLES	
Krzysztof Łabędź	15
Problematyka mediów w działalności Sejmu w okresie 2015–2022	
Dariusz Raś	35
The fourth estate and values. <i>Deon.pl</i> portal in search of quality journalism	
Mateusz Nieć	53
Mitologia <i>Czwartej władzy</i> Stevena A. Spielberga	
Dominik Sieklucki	69
Samorząd terytorialny w Polsce w świetle konstytucyjnej zasady podziału władz	
Bogusław Kotarba	87
Samorząd terytorialny między ustrojowo-organizacyjną formą władzy wykonawczej a czwartą władzą	
Tomasz Litwin	105
W poszukiwaniu „czwartej władzy” w Konstytucji RP z 1997 roku. Analiza instytucjonalno-prawna przepisów Konstytucji	
Monika Kowalska	125
Rzecznik Praw Obywatelskich i jego rola w kontekście kryzysu praworządności w Polsce	
Barbara Węglarz	145
Referendum lokalne jako narzędzie społecznej kontroli władz samorządowych	

ARTYKUŁY VARIA/ VARIA ARTICLES

Tomasz Tulejski	165
John Adams, republikanin, konserwatysta czy liberał – o unikalności amerykańskiego doświadczenia	
Agnieszka Turoń-Kowalska	185
Teoria demokracji deliberatywnej w myśli Johna Rawlsa	
Rafał Leśniczak	207
Komunikowanie polityczne Konferencji Episkopatu Polski w kontekście inwazji Rosji na Ukrainę w 2022 r.	
Jakub Kubiczek	229
Rewarding the professors: The reality and the proposal of academic remuneration in Poland	

RECENZJE / REVIEWS

Stanisław Ślusarczyk (rec.)	253
A. Sopoćko, <i>Państwo</i>	



Horyzonty Polityki  
2023, Vol. 14, N° 46



## Edytorial Czwarta władza – aspekty teoretyczne i praktyczne

Klasyczny podział na władzę wykonawczą, ustawodawczą i sędowniczą, który został wypracowany już w starożytnej refleksji o polityce (Arystoteles, Polibiusz), a następnie stał się przedmiotem licznych komentarzy i dyskusji w średniowieczu (Akwinata, Marsyliusz z Padwy) oraz nowożytności (J. Bodin, J. Locke), został zrewaloryzowany w koncepcji Monteskiusza i federalistów. Myśl polityczna współczesności w dyskusji z absolutyzmem monarchy uznała podział władzy za niewystarczający i zaproponowała, co było jej największym osiągnięciem, podział władz wraz z wzajemnym ich blokowaniem i kontrolowaniem (*checks and balances*), tak by żadna władza nie zdobyła przewagi. Niejako zmusiła polityków do rozmowy, stworzyła podstawy praktyczne dla demokracji deliberatywnej.

U progu współczesności w myśli liberalnej pojawiają się rozbudowane próby wyodrębnienia kolejnych władz (B. Constant), ale nie są one zadowolające – stwarzają pole do nowych pytań i wskazania kolejnych problemów. Również inne nurty refleksji politycznej poszukują nowego ułożenia władz w państwie, chociaż to w szeroko rozumianej myśli liberalnej pojawiły się propozycje budzące najszerzy rezonans społeczny. Jedną z tego typu propozycji był pomysł brytyjskiego wiga Edmunda Burke'a, który zapoczątkował debatę o czwartej władzy.

Obydwie propozycje są formułowane w podobnym czasie politycznym, odwołują się do podobnych lektur politycznych, poszukują rozwiązania zabezpieczającego przed władzą absolutną i jednocześnie strzegącego wolności politycznej jednostki. Autorzy poszukują rozwiązania oddającego ducha współczesności. Obydwaj politycy

i myśliciele, co w tym przypadku jest złożeniem istotnym z punktu widzenia pragmatyzmu politycznego, dostrzegają nowe zagrożenia, ale i nowe siły polityczne. Constant zauważa władzę municypalną (w literaturze współczesnej interpretowaną jako władzę lokalną lub władzę samorządu), a Burke – czwartą władzę stanu reporterskiego. Myśl polityczna obydwu polityków jest jak powracająca fala, która wraca wraz z kryzysem politycznym współczesnej demokracji, stając się przy kolejnej fali populizmu tematem wiwisekcji, ale i też podpowiedzią. Do Constanta nawiązują teoretycy prawa i polityki, poszukując uzasadnienia i inspiracji dla formułowania koncepcji władzy neutralnej lub koncepcji samorządu, a do Burke’a odwołują się teoretycy polityki i teoretycy komunikowania masowego poszukujący politycznych instytucji zabezpieczających przed *absolutum dominium* lub koncepcji opisujących ułożenie relacji władzy politycznej ze środkami masowego przekazu.

Pojęcie czwartej władzy początkowo było przypisane tylko do dyskusji o miejscu prasy w państwie budującym konstytucyjny porządek polityczny. W późniejszej dyskusji, co pokazała m.in. debata, jaka toczy się obecnie w Polsce wśród prawników, teoretyków polityki, medioznawców (M. Florczak-Wątor, G. Kuca, M. Nieć, J. Adamowski), pojęcie czwartej władzy nabrało szerszego znaczenia, odnoszącego się do ciał pośrednich – stąd używa się określenia władzy arbitrażu, władzy neutralnej.

W refleksji politycznej pojawia się pytanie, stawiane ostatnio na kilku konferencjach, kto ma pełnić rolę arbitra: instytucje władzy neutralnej, rozumianej enumeratywnie jako władze ulokowane w konstytucji (Rzecznik Praw Obywatelskich, Państwowa Komisja Wyborcza, Najwyższa Izba Kontroli, Trybunał Konstytucyjny, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, Rada Polityki Pieniężnej, samorząd terytorialny), a także nieulokowane konstytucyjnie instytucje pożytku publicznego, ruchy protestu, np. KOD, czy może rolę arbitra ma wypełniać instytucja czwartej władzy rozumiana tradycyjnie, jako instytucja prasy i środków masowego przekazu stojąca na straży wolności słowa (art. 14 i art. 213–215 o KRRiT, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z 1997 r.), czuwająca nad jakością życia publicznego i politycznego poprzez ujawnianie nieprawidłowości w działaniu władz, korupcji, nepotyzmu, skandali obyczajowych. Pierwsze rozumienie czwartej władzy jest w niniejszym tomie przedmiotem

zarówno refleksji politycznej, jak i prawnej (B. Kotarba, M. Kowalska, T. Litwin, D. Sieklucki, B. Węglarz), drugie rozumienie jest zaś przedmiotem badań teoretyków polityki i medioznawców, a także badaczy środków masowego przekazu (K. Łabędź, M. Nieć, D. Raś).

Przystąpmy zatem do debaty nad czwartą władzą.

Mateusz Nieć  
redaktor tematyczny numeru







Horyzonty Polityki  
2023, Vol. 14, N° 46



## **Editorial**

### **The fourth estate – theoretical and practical aspect**

The traditional separation of powers into executive, legislative, and judicial branches, which was developed as early as in ancient reflection on politics (Aristotle, Polybius), and next elaborated on in numerous commentaries and discussions in the Middle Ages (Aquinas, Marsilius of Padua) and in the modern period (J. Bodin, J. Locke), was re-evaluated in the thought of Montesquieu and the Federalists. In their discussions with absolute monarchy, political thinkers of the modern period deemed the separation of powers inadequate and proposed – which was their greatest achievement – interlocking separated powers by checks and balances that would prevent any of them from gaining dominance over the others. This forced politicians to talk to one another and thus laid the practical foundations for deliberative democracy.

At the beginning of the modern period, liberal thinkers attempted to identify new powers (B. Constant), but these attempts were unsatisfactory, posed new questions, and revealed new problems. Non-liberal political thinkers also searched for new arrangements of powers in a state, although it was liberal proposals that evoked the widest public resonance. One of them was the idea of a fourth estate formulated by Edmund Burke, the British Wig, which sparked a widespread debate on the fourth estate.

Constant's and Burke's proposals reflected the spirit of their times: they were formulated at the same political time, referred to the same political publications, and sought a solution that would safeguard against absolute power and at the same time protect the individual's political freedom. These two authors were politicians and thinkers,

which is relevant from the perspective of political pragmatism, as both were able to identify new threats and new political forces. Constant talked about municipal power (in contemporary literature treated as local power or the power of self-government), while Burke noticed the fourth estate in the 'Reporters' Gallery'. The political thought of both politicians is like a recurring wave that returns with the political crisis of modern democracy, and becomes – during subsequent populist waves – both the subject of vivisection and a suggestion. Constant is referred to by legal and political theorists who search for justification and inspiration in formulating the concept of neutral power and the concept of self-government, and Burke is referred to by political theorists and mass communication theorists who are interested in political institutions that would safeguard against *absolutum dominium* and in relationships between political power and mass media.

The concept of the fourth estate was initially used only in discussions about the place of the press in a state that was in the process of constructing its constitutional political order. In later discussions, as evidenced, among others, by the current debate held in Poland among lawyers, political theorists, and media scholars (M. Florczak-Wątor, G. Kuca, M. Nieć, and J. Adamowski), the notion of the fourth estate has taken on a broader meaning and now also refers to intermediate bodies and is sometimes termed *arbitration power/estate* or *neutral power/estate*.

A pertinent question – posed recently at several conferences – concerns an arbiter. Should this role be played by the institutions of neutral power enumerated in the constitution, (including the Ombudsman, the State Election Commission, the Supreme Audit Office, the Constitutional Tribunal, the National Council of Radio Broadcasting and Television, the Monetary Policy Council, and local self-governments), by the institutions not mentioned in the constitution (including public benefit institutions and protest movements, e.g., KOD), or by the institutions of the fourth estate, traditionally understood as an institutions of the press and mass media which guard freedom of expression (Article 14 and Articles 213–215 on the National Council of Radio Broadcasting and Television of the *Constitution of the Republic of Poland* of 1997)? The latter watch over the quality of public and political life by revealing faults in the activities

of political authorities, corruption, nepotism, and moral scandals. The first understanding of the fourth estate is analysed in political and legal reflection (B. Kotarba, M. Kowalska, T. Litwin, D. Sieklucki, B. Węglarz), whereas its second understanding is of interest to political theorists, media scholars, and mass media researchers (K. Łabędź, M. Nieć, D. Raś).

Let us embark on a debate on the fourth estate.

Mateusz Nieć  
theme issue editor



ARTYKUŁY TEMATYCZNE

THEMATIC ARTICLES





Horyzonty Polityki  
2023, Vol. 14, N° 46



**KRZYSZTOF ŁABĘDŹ**

<http://orcid.org/0000000322553338>  
Akademia Ignatianum w Krakowie  
[krzysztof.labedz@ignatianum.edu.pl](mailto:krzysztof.labedz@ignatianum.edu.pl)

DOI: 10.35765/HP.2365

## Problematyka mediów w działalności Sejmu w okresie 2015–2022

### *Streszczenie*

**CEL NAUKOWY:** Celem artykułu jest przedstawienie działań wpływających na status mediów w Polsce, podejmowanych na forum Sejmu w latach 2015–2022.

**PROBLEM I METODY BADAWCZE:** Głównym problemem badawczym jest określenie, w jakim kierunku zmierza polityka medialna ugrupowania rządzącego w Polsce w latach 2015–2022, oraz w jakim stopniu postępowanie to jest zgodne z zasadami systemu demokratycznego i założeniami programowymi PiS. Jako podstawową metodę badawczą obrano analizę dokumentów (stenogramów z posiedzeń sejmowych), natomiast w celu udzielenia odpowiedzi na zasadnicze pytanie wykorzystano analizę porównawczą założeń normatywnych (programowych) i modelu rzeczywistości realizowanej w Sejmie polityki medialnej.

**PROCES WYWODU:** Omówione zostały następujące kwestie, będące istotnymi elementami polityki medialnej PiS: reforma mediów publicznych i utworzenie Rady Mediów Narodowych, spór o finansowanie mediów publicznych, próba zmiany ustawy o radiofonii i telewizji mająca na celu eliminację TVN z polskiego rynku medialnego.

**WYNIKI ANALIZY NAUKOWEJ:** Działania podejmowane przez PiS na forum sejmowym odbiegały od założeń programowych tej partii i w praktyce zmierzały one do podporządkowania mediów publicznych interesom partii lub do zneutralizowania działań innych mediów – tych, które nie sprzyjały ugrupowaniu rządzącemu.

Sugerowane cytowanie: Łabędź, K. (2023). Problematyka mediów w działalności Sejmu w okresie 2015–2022. *Horyzonty Polityki*, 14(46), 15–33. DOI: 10.35765/HP.2363.

**WNIOSKI, INNOWACJE, REKOMENDACJE:** Należy uważnie obserwować dalsze działania dotyczące mediów podejmowane na forum Sejmu.

---

---

**SŁOWA KLUCZOWE:**

Sejm, polityka medialna PiS, reforma mediów publicznych,  
Rada Mediów Narodowych, Lex TVN

*Abstract*

MEDIA ISSUES IN THE ACTIVITIES OF THE SEJMN  
IN 2015–2022

**RESEARCH OBJECTIVE:** Presentation of activities influencing the status of the media in Poland, undertaken at the forum of the Sejm in 2015-2022.

---

---

**THE RESEARCH PROBLEM AND METHODS:** Problem: In what direction is the media policy of the ruling party in Poland heading in 2015-2022 and to what extent is it consistent with the principles of the democratic system and PiS program assumptions? Methods: The basic research method is the analysis of documents (transcripts of parliamentary sessions), and in order to answer the main research problem, a comparative analysis of normative (program) assumptions and the model of media policy actually implemented in the Sejm.

---

---

**THE PROCESS OF ARGUMENTATION:** The following issues, which are important elements of PiS's media policy, were discussed: the reform of the public media and the establishment of the National Media Council, a dispute over financing public media, an attempt to amend the Broadcasting Act aimed at eliminating TVN from the Polish media market.

---

---

**RESEARCH RESULTS:** Actions taken by PiS in the parliamentary forum differed from the program assumptions of this party and in practice they were aimed at subordinating public media to the interests of the party or at neutralizing the actions of other media, those that did not favor the ruling party.

---

---

**CONCLUSIONS, INNOVATIONS AND RECOMMENDATIONS:** Further actions concerning the media taken in the Sejm forum should be carefully monitored.

---

---

**KEYWORDS:**

Sejm, PiS media policy, public media reform, National Media Council, Lex TVN



## WPROWADZENIE

W odpowiedzi na pytanie, jaki podmiot można uznać za czwartą władzę (obok tradycyjnego trójpodziału władzy), najczęściej wymieniane są media. Ich władza nie polega na bezpośrednim uczestnictwie w podejmowaniu decyzji politycznych, choć często mają pośredni wpływ na ich kształt, ale przede wszystkim na kontroli decydentów czy – szerzej mówiąc – polityków. Koniecznym warunkiem realizacji takiej funkcji jest zachowanie niezależności mediów, co w praktyce oznacza nie tylko możliwość swobodnego działania, brak cenzury, ale również pluralizm mediów i ich ośrodków dyspozycyjnych. Warto zatem zastanowić się, jaka jest aktualna sytuacja mediów w Polsce oraz w jakim kierunku zmierza polityka medialna ugrupowania rządzącego. Odpowiadając, należy stwierdzić, że co prawda istnieje pluralizm mediów, ale cały czas podejmowane są różnego rodzaju wysiłki na rzecz jego ograniczenia i uzyskania przez rządzących możliwie dużego wpływu na treści przekazywane przez media. Działania te przybierają często kształt ustaw uchwalanych przez Sejm, w którym ugrupowanie rządzące ma bezwzględną większość dającą przy zachowaniu dyscypliny w głosowaniach możliwość przeforsowania każdego rozwiązania. Uzasadnieniem – często przywoływanym przez polityków PiS – jest stwierdzenie, że „suwerek tak chciał”, a posiadana w Sejmie większość wynika z „woli suwerena”.

Sprawą oczywistą w systemach demokratycznych jest konieczność istnienia swobodnego dostępu obywateli do informacji, co ma gwarantować pluralistyczny system mediów. Jest to jeden z podstawowych warunków funkcjonowania demokracji, podkreślany przez wielu wybitnych autorów. Przykładowo Robert Dahl istnienie wielu alternatywnych, zróżnicowanych i niezależnych źródeł informacji, niepodlegających kontroli przez jedną elitę polityczną, skutecznie chronionych przez prawo, zalicza do podstawowych gwarancji instytucjonalnych demokracji (poliarchii) (Dahl, 2000, s. 81–82). Z kolei tym, co zdaniem Giovanniego Sartoriego umożliwia istnienie demokracji wyborczej (będącej elementem „zwrotnej teorii demokracji”) mimo braku racjonalnej opinii publicznej, jest autonomiczna opinia publiczna istniejąca, gdy spełnione są dwa warunki: system edukacyjny nie jest systemem indoktrynacji oraz istnieją liczne i zróżnicowane

ośrodki wpływu i informacji tworzące całościową strukturę. Środki przekazu muszą mieć charakter policentryczny i konkurować ze sobą (Sartori, 1998, s. 130).

Odpowiadające powyższym założeniom zapisy znalazły się w programie PiS, w którym odpowiedni fragment zaczynał się od stwierdzenia, że „Problemem wagi szczególnej są media i konieczność odbudowania w nich pluralizmu, a także nadania odpowiedniej rangi i jakości mediom publicznym”. Dalej napisano m.in.:

wolna i autentyczna debata publiczna jest solą demokracji. W debacie formułowane są argumenty i zawierane kompromisy. W debacie określane jest dobro publiczne. Debata jest więc podstawowym warunkiem sprawnego funkcjonowania instytucji demokratycznych, właściwej komunikacji pomiędzy społeczeństwem a władzą i uwolnienia społecznej energii obywatelskiej. Prawo i Sprawiedliwość postuluje przeprowadzenie reformy debaty publicznej obejmującej: 1) realne zapewnienie wszystkim obywatelom konstytucyjnej wolności słowa i pluralizmu; 2) zapewnienie sprawiedliwego dostępu obywateli i opozycji politycznej do mediów i wprowadzenie cywilizowanych zasad funkcjonowania mediów (poprzez przywrócenie funkcji misyjnej mediów i ich odpolitycznienie, co wymaga nowych regulacji ustawowych) (...) (Program PiS, 2014, s. 144–145).

Uprawnione jest zatem pytanie, czy wymienione założenia programowe były realizowane w polskiej praktyce politycznej – w odpowiedzi zostaną przedstawione działania podejmowane na forum sejmowym przez ugrupowanie rządzące w Polsce od 2015 roku, zmierzające jednak w innym kierunku – do ograniczenia pluralizmu mediów i uzależnienia ich od rządzących.

Podstawową metodą badawczą będzie analiza stenogramów z posiedzeń sejmowych (plenarnych i komisyjnych), a w celu odpowiedzi na główny problem zostanie zastosowana analiza porównawcza założeń normatywnych (programowych) i modelu rzeczywiście realizowanej w Sejmie polityki medialnej. Poniżej pokrótce omówione zostaną następujące kwestie: reforma mediów publicznych i utworzenie Rady Mediów Narodowych (RMN), spór o finansowanie mediów publicznych, próba zmiany ustawy o radiofonii i telewizji mająca na celu eliminację TVN z polskiego rynku medialnego.

## REFORMA MEDIÓW PUBLICZNYCH

Wprowadzanie zmian w systemie medialnym rozpoczęto od zajęcia się mediami publicznymi już w trakcie siódmego posiedzenia Sejmu, które odbyło się w ostatnich dniach 2015 roku. W dniu poprzedzającym rozpoczęcie tego posiedzenia wpłynął do Sejmu poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji, złożony przez posłów PiS, będący według wnioskodawców pierwszym etapem reformy mediów publicznych zmierzającej do ustanowienia systemu mediów narodowych. Projekt ten i jego procedowanie miały wszelkie negatywne cechy stosowanego ówczasem przez ugrupowanie rządzące procesu ustawodawczego: został złożony przez grupę posłów, co zwalnia od konieczności dołączania różnych opinii, choćby dotyczących jego konstytucyjności, jego procedowanie w Sejmie trwało dwa dni, pierwsze czytanie odbyło się w nocy, a od złożenia projektu do laski marszałkowskiej do przekazania ustawy prezydentowi (Senat nie wniósł poprawek) minęły niecałe cztery dni. Ponadto odrzucono wszystkie wnioski zgłaszane przez posłów opozycji.

W uzasadnieniu tego projektu stwierdzono m.in.

Projektowana ustawa koncentruje się tymczasem na zmianie sposobu kreowania rad nadzorczych i zarządów istniejących spółek publicznej radiofonii i telewizji oraz ograniczeniu liczebności rad nadzorczych do 3 osób. Wiąże się to z wyeliminowaniem udziału Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (KRRiT), jako organu regulacji rynku mediów elektronicznych, w kreowaniu składów zarządów i rad nadzorczych działających na tym rynku spółek Skarbu Państwa. Do czasu wprowadzenia nowej organizacji mediów narodowych winna to być bowiem domena ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa, który ponosi odpowiedzialność przed Sejmem (Projekt ustawy, 2015).

W dyskusji po pierwszym czytaniu wypowiedzią się w imieniu klubu PiS Elżbieta Kruk skupiła uwagę na krytyce dotychczasowego sposobu funkcjonowania mediów publicznych. Następnie Iwona Śledzińska-Katarasińska, prezentująca zdanie klubu PO, stwierdziła, że intencją wnioskodawców jest oddanie w ręce ministra skarbu państwa prawa powoływania i odwoływania rad nadzorczych i zarządów mediów publicznych bez określenia jakichkolwiek kryteriów, potrzebnych kompetencji, bez konkursów czy określenia długości kadencji. Zasadniczo podobne zdanie przedstawili reprezentanci Nowoczesnej

i PSL, odmiennego był przedstawiciel Kukiz'15 (Posiedzenie Sejmu nr 7, 2015, 29 grudnia). Wniosek o odrzucenie projektu w pierwszym czytaniu został odrzucony – za jego przyjęciem głosowali posłowie PO, N, PSL, przeciwko PiS, posłowie Kukiz'15 wstrzymali się od głosu. W ciągu dwóch dni ugrupowanie rządzące zmieniło status mediów publicznych i uzyskało wyłączny wpływ na obsadzanie kierowniczych stanowisk w tych mediach, choć ograniczono okres obowiązywania tej ustawy – do końca czerwca 2016 roku. Jej przyjęcie wywołało liczne protesty, a Rzecznik Praw Obywatelskich i Nowoczesna złożyli do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o stwierdzenie niezgodności ustawy z konstytucją, jako ograniczającej wolność słowa i niezależność tych mediów. 13 grudnia 2016 roku TK orzekł, że ustawa jest częściowo niekonstytucyjna, gdyż wyłącza KRRiT z procesu powoływania władz TVP i Polskiego Radia (PR). Natomiast za zgodne z konstytucją uznano skrócenie kadencji zarządów i rad nadzorczych tych mediów oraz wyłączenie procedury konkursowej.

Do sprawy przyszłości regulacji prawnych po zakończeniu okresu obowiązywania tej ustawy wrócono 29 kwietnia 2016. W tym dniu Komisja Kultury i Środków Przekazu (KKiŚP) na wniosek klubów PO, Nowoczesnej i PiS postanowiła o odbyciu przesłuchania publicznego dotyczącego trzech poselskich projektów ustaw: o mediach narodowych, o składce audiowizualnej oraz o przepisach wprowadzających te ustawy. Wysłuchanie odbyło się w dniu 17 maja, a wzięło w nim udział wiele różnych podmiotów. Sformułowano szereg uwag, których autorami byli zarówno zwolennicy polityki ugrupowania rządzącego, jak i (chyba w większości) jej przeciwnicy. Dalszy ciąg wydarzeń można uznać za niezrozumiały – przerwano debatę na temat trzech ustaw, a Elżbieta Kruk (przewodnicząca KKiŚP) przedstawiła (znowu w nocy) projekt nowej ustawy o Radzie Mediów Narodowych. 9 czerwca, na 20. posiedzeniu Sejmu, wyjaśniła, że stało się to ze względu na konieczność przeprowadzenia długo trwającej notyfikacji istotnych elementów pakietu trzech wcześniej zgłoszonych projektów zgodnie z prawem Unii Europejskiej oraz konieczność przyjęcia ustawy regulującej funkcjonowanie mediów publicznych do końca czerwca (Posiedzenie Sejmu nr 20, 2016, 9 czerwca).

W poselskim projekcie powołania Rady Mediów Narodowych od początku wątpliwości budziła kwestia relacji RMN z KRRiT. W uzasadnieniu projektu wnioskodawcy odnośnie do tego stwierdzili:

u podstaw pozbawienia Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji prerogatyw w zakresie powoływania części składu rad nadzorczych i powoływania członków zarządów spółek publicznej radiofonii i telewizji legła negatywna ocena łączenia w jednym organie funkcji władczego regulatora rynku mediów elektronicznych, który powinien być bezstronny wobec wszystkich uczestników tego rynku, z funkcją organu wykonującego uprawnienia w sferze nadzoru właścicielskiego (*dominium*) wobec podmiotów reprezentujących własność państwową. Tylko ta pierwsza funkcja – władczego regulatora rynku mediów – znajduje oparcie w konstytucyjnym statusie KRRiT (Projekt ustawy, 2016).

W myśl projektu chodziło o powołanie

kadencyjnego, w pełni niezależnego od władzy wykonawczej i politycznie pluralistycznego gremium, które będzie dokonywać czynności prawnych dotyczących ustroju i składu osobowego organów jednostek publicznej radiofonii i telewizji, mając na względzie rzetelne wypełnianie przez nie ich ustawowych zadań oraz ochronę ich samodzielności redakcyjnej i niezależności od władzy wykonawczej pod względem treści i formy przekazów (Projekt ustawy, 2016).

Chodziło m.in. o powoływanie członków zarządu i rad nadzorczych TVP i PR. Projekt spotkał się ze zdecydowaną krytyką ze strony PO, N i PSL. Poseł Grzegorz Furgo (N) stwierdził:

Zamiast przyznać się do błędów i przywrócić konstytucyjny porządek, w którym to Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji jest ciałem czuwającym nad porządkiem mediów publicznych, proponujecie w tym ustawodawczym kadłubku zrobić kolejny skok na stołki. Ta ustawa ma więc jeden cel: wprowadzić Radę Mediów Narodowych i obsadzić ją swoimi ludźmi (Posiedzenie Sejmu nr 20, 2016, 9 czerwca).

Zasadnicza krytyka projektu dotyczyła m.in. sposobu powoływania Rady – pięcioosobowej, w której trzy osoby wskazywałyoby PiS, a dwie prezydent spośród dwóch zgłoszonych przez PO i dwóch przez Kukiz'15, czyli ówczesnie największe ugrupowania opozycyjne – w efekcie partia rządząca zawsze miałaby przewagę w głosowaniach. Zgłoszony wniosek o odrzucenie projektu w pierwszym czytaniu nie uzyskał poparcia (za jego przyjęciem głosowało 208 posłów, przeciwko 233 posłów, w tym 228 posłów PiS).

Projekt ustawy o RMN został skrytykowany przez ekspertów Rady Europy, którzy stwierdzili m.in., że wyłączenia z członkostwa

w Radzie są zbyt słabe, nie obejmują osób z organów władzy ustawodawczej, nie przewidziano procedury mianowania, a proces mianowania miał nie podlegać publicznemu sprawdzeniu, co otwierało drzwi do niejasnych, upolitycznionych nominacji. W opinii stwierdzono też, że skład RMN jest w pełni upolityczniony, co daje przeważający głos większości parlamentarnej. Ponadto proponowany system określono jako niezgodny z zaleceniem Rady Europy w sprawie zagwarantowania niezależności nadawców publicznych, które stanowi, że

Zasady, którym podlega status organów nadzorujących nadawców publicznych, a zwłaszcza zasady ich członkostwa, powinny być określone w sposób umożliwiający uniknięcie ryzyka nacisku politycznego i innego na te organy. Zasady takie powinny zwłaszcza gwarantować, że członkowie takich organów są powoływani w sposób otwarty i pluralistyczny, wspólnie reprezentują interesy całego społeczeństwa (Opinia ekspertów Rady Europy, 2016).

Projekt ustawy o RMN był rozpatrywany na 21. posiedzeniu Sejmu. Po wystąpieniach Elżbiety Kruk (sprawozdawcy) oraz Barbary Bubuli (PiS), popierających bez zastrzeżeń projekt ustawy, głos zabrała Iwona Śledzińska-Katarasińska, która zaczęła od słów:

Trzeci raz z rzędu parlament jest ustawiany na baczność dla przeprowadzenia rzekomo jakiejś fundamentalnej reformy mediów publicznych i trzeci raz z rzędu właściwie otrzymujemy produkt, który się specjalnie do niczego nie nadaje.

Następnie posłanka przypomniała, że wykonując postanowienia uchwalonej w grudniu 2015 ustawy, wymieniono wszystkie możliwe władze w mediach publicznych i zwolniono z pracy blisko 200 osób, a media publiczne są coraz gorsze i ustawa o RMN, czysto polityczna i partyjna, tego nie poprawi (Posiedzenie Sejmu nr 21, 2016, 21 czerwca).

Następnego dnia E. Kruk przedstawiła sprawozdanie Komisji po drugim czytaniu z rekomendacją przyjęcia pięciu poprawek zgłoszonych przez PiS. Następnie przegłosowano wszystkie poprawki (przyjmując te rekomendowane) i wnioski mniejszości, z których żaden nie uzyskał większości. W głosowaniu całego projektu 227 posłów poparło projekt ustawy, przeciwko było 207 posłów, a jeden wstrzymał się od głosu, a zatem po tym, jak Senat nie wniósł poprawek i prezydent

27 czerwca 2016 ustawę podpisał, Rada Mediów Narodowych została utworzona. Całość postępowania trwała niecałe trzy tygodnie.

Zgodnie z przyjętym zapisem ustawowym w skład RMN Sejm powołał trzy osoby związane z partią rządzącą: Krzysztofa Czabańskiego, Elżbietę Kruk i Joannę Lichocką, a prezydent dwie osoby spośród kandydatów zgłoszonych przez dwa ówczesne największe ugrupowania opozycyjne: Juliusza Brauna (zgłoszony przez PO; drugim kandydatem był Janusz Kijowski) i Grzegorza Podzornego (zgłoszony przez Kukiz'15; drugim kandydatem był Marek Mnich). Ten ostatni w sierpniu 2020 roku zrezygnował z uczestnictwa w Radzie, a prezydent powołała na jego miejsce Roberta Kwiatkowskiego (zgłoszonego przez klub Lewicy, który po kolejnych wyborach stał się drugą siłą opozycyjną; drugim kandydatem był Paweł Olszewski). Przewodniczącym Rady został K. Czabański. W nowym składzie rady, wybranym na drugą kadencję, E. Kruk (europosłankę) zastąpił Piotr Babinetz, a w miejsce G. Brauna prezydent powołał Marka Rutkę (posła Lewicy; kontrkandydatem był ponownie P. Olszewski zgłoszony przez PO). Warto dodać, że K. Czabański bardzo dobrze ocenił pierwszą kadencję działalności rady, podkreślając, że przyczyniła się m.in. do stworzenia stabilnego systemu finansowania mediów publicznych (masz / pap, 2022).

Z góry można było przewidzieć, że skład Rady, w którym trzy osoby reprezentują partię rządzącą, a dwie ugrupowania opozycyjne, umożliwi podjęcie każdej decyzji w sposób zgodny z oczekiwaniami PiS. Zdaniem obydwu członków Rady reprezentujących ugrupowania opozycyjne tak też się stało, ponadto wiele wniosków, które składali, było odrzucanych (np. wniosek o wstrzymanie głosowania nad kandydaturą Jacka Kurskiego na prezesa TVP i wyłonienie prezesa w drodze konkursu). Zdecydowana większość decyzji Rady Mediów Narodowych była podejmowana głosami trojga członków reprezentujących ugrupowanie rządzące. Taką sytuacją G. Podzorny uzasadniał w liście do Andrzeja Dudy swoją rezygnację z uczestnictwa w Radzie w sierpniu 2020 roku. Zarzucił Radzie, że przestała organizować „otwarte i transparentne konkursy na stanowiska prezesów TVP i Polskiego Radia”, nie było dyskusji nad zgłaszanymi projektami, a członkowie rady zgłoszeni przez opozycję pełnili tam „rolę listków figowych” (Czuma, 2020).

Rada była przedmiotem regularnej krytyki ze strony opozycji, szczególnie przy okazji rozpatrywania jej corocznych sprawozdań.

Wysuwane argumenty powtarzały się, podkreślano przede wszystkim wątpliwości konstytucyjne dotyczące istnienia rady, jej upolitycznienie i upartyjnienie, rezygnację z przeprowadzania konkursów na członków zarządów mediów publicznych, podejmowanie decyzji z naruszaniem obowiązujących przepisów. Likwidację RMN oraz przeniesienie jej kompetencji na KRRiT zakłada senacki projekt ustawy o uchyleniu ustawy o Radzie Mediów Narodowych, przyjęty większością jednego głosu w grudniu 2020, który został skierowany do Sejmu, ale marszałek Elżbieta Witek nie nadała mu dalszego biegu (pap / bcz, 2020). W lutym 2021 roku także Koalicja Polska złożyła projekt ustawy o likwidacji RMN.

Z początkiem sierpnia 2016 roku skończyła się kadencja KRRiT wybranej w 2010 roku. W skład nowej rady weszli: Witold Kołodziej-ski – przewodniczący, Elżbieta Więclawska (oboje wybrani przez Sejm, zgłoszeni przez PiS), Teresa Bochwic (wybrana przez Senat, zgłoszona przez PiS), Janusz Kawecki (wybrany przez prezydenta, związany m.in. z mediami o. Rydzyka) oraz Andrzej Sabatowski (wybrany przez prezydenta). Tym samym PiS uzyskało decydujący wpływ także na działania tego organu (w poprzedniej kadencji większość należała do koalicji PO-PSL).

Istotnym elementem reform w mediach publicznych były zmiany w sposobie i wielkości ich finansowania. W sytuacji, w której trudno w warunkach polskich spowodować zwiększenie wpływów z opłat abonamentowych, media publiczne finansowane są w znacznej części z budżetu państwa. W latach 2010–2017 kwota dofinansowania wyniosła 980 mln zł, z czego 860 mln zł dostała telewizja publiczna. PiS zwiększyło te kwoty, w wyniku czego w latach 2018–2019 media publiczne dostały z budżetu państwa 1,26 mld zł (z czego 1,13 mld zł trafiło do TVP). Zasadnicze podniesienie kwoty przeznaczonej na media publiczne nastąpiło począwszy od 2020 roku, kiedy to posłowie ugrupowania rządzącego zwiększyli ją do 1,95 mld zł, uzasadniając to brakiem „adekwatnego, stabilnego, przewidywalnego i długofalowego publicznego finansowania mediów publicznych”. Juliusz Braun, komentując to, stwierdził, że rządzący nie chcą stworzyć takiego systemu, bo istniejące rozwiązanie, uzależniające finansowanie od każdorazowej decyzji „[t]o nagradzanie finansowe za realizowanie linii partii” (Koziełski, 2019).



Sposób finansowania mediów publicznych uległ częściowej zmianie po uchwaleniu przez Sejm ustawy przewidującej przeznaczanie co roku przez 5 lat kwoty 2 mld zł na funkcjonowanie mediów publicznych. Zostało to poprzedzone ożywioną dyskusją i głośnymi protestami opozycji. Pierwsze czytanie poselskiego projektu ustawy o opłatach abonamentowych odbyło się na posiedzeniu Sejmu 8 stycznia 2020. Wypowiadający się posłowie PiS podkreślali, że dotychczasowe finansowanie mediów publicznych nie pozwalało na ich prawidłowe funkcjonowanie (Rafał Bochenek w imieniu klubu PiS: „niedostateczne finansowanie mediów publicznych w Polsce prowadziło *de facto* do niszczenia ich wolności, niezależności i rzetelności, bo do czego innego miały prowadzić rozwiązania” [Posiedzenie Sejmu nr 3, 2020, 8 stycznia]), a proponowane w projekcie ustawy rozwiązania umożliwią realizację ich misji oraz niezależność tych mediów.

Zasadniczym argumentem przedstawiceli opozycji było stwierdzenie, że tzw. media publiczne są *de facto* mediami partyjnymi, wykorzystywanymi przez rządzących do realizacji własnych interesów. Przedmiotem szczególnej krytyki była telewizja kierowana przez Jacka Kurskiego. Wypowiadający się w imieniu klubu PO Rafał Grupiński stwierdził m.in.:

To nie jest telewizja publiczna. To jest instytucja, która w istocie przy pomocy funkcjonariuszy, którzy udają dziennikarzy, mówię tu oczywiście o programach informacyjnych, publicystycznych, po prostu prowadzi dzisiaj regularną, partyjną nagonkę na ludzi, którzy mają od nich odmienne zdanie (Posiedzenie Sejmu nr 3, 2020, 8 stycznia).

Ustawa, której pierwsze czytanie odbyło się 8 stycznia, została przyjęta w dniu następnym głosami posłów PiS (na znak protestu w głosowaniu nie wzięło udziału 230 posłów opozycji). Następnie trafiła do Senatu, który przyjął uchwałę o jej odrzuceniu. 12 lutego odbyło się posiedzenie KKiŚP poświęcone rozpatrzeniu tej uchwały, w trakcie którego większością głosów (14 za, 10 przeciw) postanowiono rekomendować Sejmowi przyjęcie uchwały Senatu. Funkcję sprawozdawcy powierzono Joannie Scheuring-Wielgus (Komisja Kultury i Środków Przekazu, 2020, 12 lutego). Były to decyzje mogące budzić pewne zdziwienie, ale niespotykane okazały się dopiero wydarzenia następnego dnia. Na początku planowego posiedzenia Komisji poseł

Rafał Bochenek złożył wniosek o uzupełnienie porządku obrad o rozpatrzenie wniosku w sprawie zmiany posła sprawozdawcy (który M. Suski uzasadnił podejrzeniem, że sprawozdanie będzie „nasączone politycznie”), przyjęty po bardzo emocjonalnej i niemerytorycznej dyskusji większością głosów (za 16, przeciw 11, 1 wstrzymujący się) (Komisja Kultury i Środków Przekazu, 2020, 13 lutego). Następnie funkcję posła sprawozdawcy powierzono Joannie Lichockiej, która jeszcze w tym samym dniu na posiedzeniu Sejmu stwierdziła, że uchwałę Komisji przyjęła mniejszość (opozycja), która przez kilkadziesiąt minut miała liczebną przewagę, natomiast PiS i tak wniosek Senatu odrzuci „jako próbę zniszczenia mediów publicznych”. Tak też się stało, za odrzuceniem uchwały Senatu głosowało 232 posłów (wyłącznie PiS), a za jej przyjęciem – 220 posłów (Posiedzenie Sejmu nr 5, 2020, 13 lutego).

## DRUGI ETAP ZMIAN – „REPOLONIZACJA” I „DEKONCENTRACJA”

Już pod koniec lipca 2016 roku o konieczności repolonizacji wspominał Jarosław Kaczyński, mówiąc, że w ministerstwie kultury przygotowywana jest stosowna ustawa. Rok później (28 lipca) prezes PiS zapowiedział również przeprowadzenie dekoncentracji kapitału spółek (koncernów) medialnych, czyli działania, których efektem byłaby także repolonizacja. Konieczność przeprowadzenia dekoncentracji potwierdzili inni politycy ugrupowania rządzącego (m.in. wiceminister kultury Paweł Lewandowski i posłanka Joanna Lichocka), lecz zapowiadana ustawa nie powstała. Już kilka miesięcy po uchwaleniu ustawy medialnej w Sejmie rozpoczęły się działania zwiastujące przystąpienie do repolonizacji mediów, choć zdaniem piszącego w „Polityce” Jana Rojewskiego właściwsze byłoby określenie „przejęcie” czy nawet „zawłaszczanie” (Rojewski, 2020). Zasadnicze działania zmierzające w zasygnalizowanym wyżej kierunku nastąpiły w kwietniu 2021 – ogłoszono wtedy informację o zakupie Polska Press przez Orlen (nie będę się tą sprawą zajmował, gdyż nie było to przedmiotem działania Sejmu), a w Sejmie podjęto działania związane ze zmianą ustawy o radiofonii i telewizji. 7 lipca 2021 roku grupa posłów PiS reprezentowana przez Marka Suskiego złożyła

projekt ustawy o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji, znany potem pod nazwą „Lex TVN”, gdyż wprowadzenie w życie jego zapisów miało doprowadzić do uniemożliwienia nadawania programu przez TVN, chyba że stacja zostałaby sprzedana. Projekt zawierał bowiem następujące założenia:

- koncesja na nadawanie może być udzielona, jeżeli „bezpośredni lub pośredni udział kapitałowy osób zagranicznych w spółce lub bezpośredni lub pośredni udział osób zagranicznych w kapitale zakładowym spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjnej, a w przypadku prostej spółki akcyjnej – w ogólnej liczbie akcji tej spółki, nie przekracza 49%” (Projekt ustawy, 2021),
- koncesja może być udzielona także podmiotowi zagranicznemu, którego siedziba znajduje się w państwie członkowskim Europejskiego Obszaru Gospodarczego, pod warunkiem że nie jest zależny od podmiotu spoza tego obszaru (Projekt ustawy, 2021).

Pierwsze czytanie projektu odbyło się na posiedzeniu KKiŚP 27 lipca. Na początku obrad I. Śledzińska-Katarasińska złożyła wniosek o wykreślenie czytania tego projektu z porządku obrad ze względu na toczący się proces koncesyjny TVN24, protest został odrzucony w głosowaniu (12 za, 16 przeciw, 1 wstrzymujący się). Następnie podobna większość odrzuciła wniosek o odroczenie posiedzenia, motywowany m.in. umożliwieniem posłom zapoznania się z ekspertyzami prawnymi oraz z informacjami o skutkach gospodarczych przyjęcia projektu i o konsekwencjach dla wizerunku Polski na arenie międzynarodowej. Wśród argumentów przeciwko projektowi posłowie opozycji wymieniali m.in. łamanie prawa, włącznie z konstytucją, naruszanie gospodarczych interesów Polski, psucie dobrych stosunków ze Stanami Zjednoczonymi, naruszanie wolności mediów i, szerzej, wolności obywatelskich, instrumentalizację prawa w imię interesów partyjnych, stanowienie prawa przeciwko określonemu podmiotowi, dążenie PiS do uwolnienia się spod kontroli, naruszanie zasady swobodnego przepływu kapitału itp. (Komisja Kultury i Środków Przekazu, 2021, 27 lipca).

W myśl uzasadnienia podanego w projekcie „dotyczy [on] doprecyzowania regulacji umożliwiających efektywne przeciwdziałanie przez KRRiT możliwości przejęcia kontroli nad nadawcami rtv przez dowolne podmioty spoza UE, w tym podmioty z państw

stanowiących istotne zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa” (Projekt ustawy, 2021). O bardziej rzeczywistych intencjach wnioskodawców tego projektu można jednak wnosić na podstawie słów Marka Suskiego, który powiedział m.in.:

Jeśli się uda tę ustawę przeprowadzić i jakaś część tych udziałów zostanie być może wykupiona też przez polskich biznesmenów, i będziemy mieli jakiś tam wpływ na to, co się dzieje w tej telewizji (Litorowicz, 2021).

W kontekście projektu Suski stwierdził też:

Niestety w Polsce nie ma równowagi w mediach. Nie ma silnych mediów, które byłyby mediami takimi, które wspierałyby rząd. Można mówić o tym, że dzisiaj jest niewielka, powiedzmy, reprezentacja tej części społeczeństwa, która nie godzi się z tym nurtem lewacko-liberalnym (pch, 2021).

Decyzję Sejmu dotyczącą ustawy medialnej skomentował na Twitterze chargé d'affaires USA w Rzeczypospolitej Polskiej Bix Aliu:

Stany Zjednoczone są skrajnie rozczarowane dzisiejszym przyjęciem ustawy medialnej przez Sejm RP. Oczekujemy, że Prezydent Duda będzie działać zgodnie z wcześniejszymi deklaracjami, aby wykorzystać swoje przywództwo do ochrony wolności słowa i działalności gospodarczej (Bankier.pl, 2021).

Prezydent postąpił zgodnie z wcześniejszą zapowiedzią i stwierdził:

Odmawiam podpisania nowelizacji ustawy o radiofonii i telewizji i kieruję ją do Sejmu do ponownego rozpatrzenia, to znaczy że ją (...) wetuuję. Tym samym zamykam ten temat. Oddaję to Sejmowi z powrotem do rozważenia i zarazem apeluję, aby Sejm przyjął – liczę na to – w miarę ponad podziałami politycznymi – bo wierzę w to, że także i przedstawiciele opozycji są przekonani, że takie rozwiązania są dla Polski i dla naszego rynku medialnego dobre, żeby ograniczyć możliwość udziałów i akcji posiadanych przez podmioty zagraniczne w spółkach, które są posiadaczami koncesji czy będą posiadaczami koncesji medialnych w naszym kraju (Prezydent.pl, 2021).

Uzasadniając weto, prezydent powiedział, że o jego decyzji przesądziły zasady: dotrzymywania umów, lojalności i dobrej współpracy z sojusznikami, wolności gospodarczej, poszanowania prawa własności, praw słuszenie nabytych i wolności słowa, wreszcie niepokój o kolejną polityczną awanturę.

W zaistniałej sytuacji poseł M. Suski powiedział Informacyjnej Agencji Radiowej, że politycy PiS będą się zastanawiać nad innymi rozwiązaniami, aby polskie prawo było szanowane także przez największych i najsilniejszych przyjaciół Polski (pch, 2021). Podobnie posłanka J. Lichocka zaapelowała o rozważenie zaskarżenia do Trybunału Konstytucyjnego artykułu 35 ustawy medialnej, dotyczącego przyznawania koncesji w Polsce. Nawiązała tym samym do apelu przewodniczącego KRRiT Witolda Kołodziejskiego, aby podjąć takie działania (Sucharska, 2021).

## ZAKOŃCZENIE

Poszukując syntetycznego wskaźnika efektów zmian wynikających z polityki medialnej PiS, można przyjąć dane zawarte w Światowym Rankingu Wolności Prasy przygotowywanym corocznie przez pozarządową organizację międzynarodową Reporterzy bez Granic i uwzględniającym pięć aspektów sytuacji mediów: polityczny, ekonomiczny, prawny, społeczny i bezpieczeństwa. W 2022 roku Polska zajęła 66. miejsce wśród 180 analizowanych krajów, co jest kontynuacją corocznych spadków następujących począwszy od 2015 roku. Wtedy Polska zajmowała 18. miejsce, w roku 2016 znalazła się już na 47. miejscu, a w kolejnych latach zajmowała 54., 58., 59., 62. i w końcu – w 2021 roku – 64. miejsce. Polska najslabiej wypadła w kategoriach: niezależność polityczna mediów (110. miejsce), bezpieczeństwo pracy dziennikarzy (86. miejsce) oraz sytuacja prawna (72. miejsce) (Wikipedia.pl, 2022).

Opierając się na przytoczonych wyżej danych, można stwierdzić, że działania podejmowane przez PiS na forum sejmowym odbiegały od założeń programowych tej partii. Konieczność „odbudowania pluralizmu mediów” została w rzeczywistości zastąpiona działaniami zmierzającymi do ograniczenia pluralizmu. Trudno przy tym powiedzieć, uwzględniając media internetowe, na ile zgodny z prawdą jest

argument wielokrotnie podnoszony przez polityków PiS, mówiący, że większość mediów nie należy do zwolenników partii rządzącej, natomiast dążenie do ograniczenia pluralizmu medialnego nie ulega wątpliwości. „Odpolitycznienie mediów” w praktyce oznaczało podporządkowanie mediów publicycznych interesom partii lub działania zmierzające do zneutralizowania działań innych mediów – tych, które nie sprzyjały ugrupowaniu rządzącemu. Obecne w programie PiS sformułowania o potrzebie dopuszczania do głosu opozycji i zawierania kompromisów nie znalazły żadnego odzwierciedlenia w postępowaniach ustawodawczych w Sejmie dotyczących mediów.

Prowadzona przez PiS polityka medialna, której część widoczna w działaniach Sejmu została przedstawiona w niniejszym tekście, wyraźnie odbiegała od założeń formułowanych przez klasyków teorii demokracji oraz od zapisów programowych tej partii i przyczyniała się do pogorszenia stanu demokracji w Polsce. Ograniczona objętość tego tekstu nie pozwala na szerszą analizę konsekwencji działań prowadzonych przez ugrupowanie rządzące dla kondycji polskiego systemu politycznego, ale trzeba stwierdzić, że na pewno przyczyniły się one do pogłębienia podziałów politycznych, co w sytuacji pozostawiania przeważającej części społeczeństwa w „bańkach informacyjnych” jeszcze bardziej ogranicza szanse na zniwelowanie tych podziałów. Ponadto polityka taka negatywnie wpłynęła na jakość debaty publicznej i na poziom zaufania do mediów w ogóle (z wyjątkiem „naszych”), czego przykładem może być niemożność przeprowadzenia debaty pomiędzy głównymi kandydatami w wyborach prezydenckich w 2020 roku.

W kontekście działań przyczyniających się do ograniczania demokracji niepokój może budzić zdanie sformułowane w programie PiS z 2019 roku, że dalsza realizacja programu naprawy państwa wymaga „uzyskania trwałego poparcia społecznego” (Program PiS, 2019). Można je odczytać jako zapowiedź dalszych działań dla zapewnienia tego poparcia, działań podejmowanych zarówno w sferze oddziaływania na świadomość społeczeństwa (np. przez dalsze ograniczanie pluralizmu mediów), jak również odnoszących się do sposobu przeprowadzania wyborów parlamentarnych (np. zmiany ordynacji czy granic okręgów wyborczych).

## BIBLIOGRAFIA

### Opracowania

- Dahl, R. (2000). *O demokracji*. M. Król (Tłum.). Kraków: Społeczny Instytut Wydawniczy Znak, Fundacja im. Stefana Batorego.
- Sartori, G. (1998). *Teoria demokracji*. P. Amsterdamski, & D. Grinberg (Tłum.). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

### Dokumenty

- Komisja Kultury i Środków Przekazu (2020, 12 lutego), zapis posiedzenia. <https://orka.sejm.gov.pl/zapisy9.nsf/0/B08A619F863E6433C125850D003BDE1B/%24File/0025309.pdf> (dostęp 2.07.2022).
- Komisja Kultury i Środków Przekazu (2020, 13 lutego), zapis posiedzenia. <https://orka.sejm.gov.pl/zapisy9.nsf/0/1D5B4444C3330C29C125851A00312AEF/%24File/0028909.pdf> (dostęp 2.07.2022).
- Komisja Kultury i Środków Przekazu (2021, 27 lipca), zapis posiedzenia. <https://orka.sejm.gov.pl/zapisy9.nsf/0/134DE40835165A24C125872D00340E96/%24File/0159709.pdf> (dostęp 5.09.2022).
- Opinia ekspertów Rady Europy (2016, 6 czerwca). [http://www.archiwum.krrit.gov.pl/Data/Files/\\_public/Portals/0/komunikaty/rada-europy\\_bezp.-dziennikarzy/opinia-ekspertow-rady-europy-o-projektach-trzech-ustaw.pdf](http://www.archiwum.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/Portals/0/komunikaty/rada-europy_bezp.-dziennikarzy/opinia-ekspertow-rady-europy-o-projektach-trzech-ustaw.pdf) (dostęp 21.06.2022).
- Posiedzenie Sejmu nr 7 (2015, 29 grudnia), sprawozdanie stenograficzne. [https://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter8.nsf/0/8AD723BB67E57043C1257F2A0055265E/%24File/07\\_a\\_ksiazka\\_bis.pdf](https://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter8.nsf/0/8AD723BB67E57043C1257F2A0055265E/%24File/07_a_ksiazka_bis.pdf) (dostęp 20.06.2022).
- Posiedzenie Sejmu nr 20 (2016, 9 czerwca), sprawozdanie stenograficzne. [https://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter8.nsf/0/BE90E8D9687A5EA0C1257FCD006DD705/%24File/20\\_b\\_ksiazka\\_bis.pdf](https://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter8.nsf/0/BE90E8D9687A5EA0C1257FCD006DD705/%24File/20_b_ksiazka_bis.pdf) (dostęp 20.06.2022).
- Posiedzenie Sejmu nr 21 (2016, 21 czerwca), sprawozdanie stenograficzne. [https://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter8.nsf/0/25E5793AEB150516C1257FD90065E785/%24File/21\\_a\\_ksiazka\\_bis.pdf](https://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter8.nsf/0/25E5793AEB150516C1257FD90065E785/%24File/21_a_ksiazka_bis.pdf) (dostęp 21.06.2022).
- Posiedzenie Sejmu nr 3 (2020, 8 stycznia), sprawozdanie stenograficzne. [http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter9.nsf/0/093E64E9C6B54808C12584EA0014F2B2/%24File/03\\_a\\_ksiazka\\_bis.pdf](http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter9.nsf/0/093E64E9C6B54808C12584EA0014F2B2/%24File/03_a_ksiazka_bis.pdf) (dostęp 23.06.2020).
- Posiedzenie Sejmu nr 5 (2020, 13 lutego), sprawozdanie stenograficzne. [http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter9.nsf/0/CEE6D48BA79F7F99C125850E001B8560/%24File/05\\_b\\_ksiazka\\_bis.pdf](http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter9.nsf/0/CEE6D48BA79F7F99C125850E001B8560/%24File/05_b_ksiazka_bis.pdf) (dostęp 2.07.2022).

- Program PiS (2014). *Zdrowie, praca, rodzina*. <https://pis.org.pl/dokument/archiwa/download/128> (dostęp 15.10.2015).
- Program PiS (2019). *Polski model państwa dobrobytu*. [https://pis.org.pl/files/Program\\_PIS\\_2019.pdf](https://pis.org.pl/files/Program_PIS_2019.pdf) (dostęp 8.09.2022).
- Projekt ustawy (2015, 28 grudnia) o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji. Druk nr 158. <https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/51186D6A21F3E825C1257F2A003D133C/%24File/158.pdf> (dostęp 20.06.2022).
- Projekt ustawy (2016, 7 czerwca) o Radzie Mediów Narodowych oraz o zmianie niektórych ustaw. Druk nr 592. <https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/D742D8F59D059E61C1257FCC004B7C6D/%24File/592.pdf> (dostęp 21.06.2022).
- Projekt ustawy (2021, 7 lipca) o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji. Druk nr 1389. <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/8C0A008B82EDF7B-FC125870C0053905C/%24File/1389.pdf> (dostęp 2.09.2022).

#### Materiały internetowe

- Bankier.pl (2021, 17 grudnia). *Bix Aliu: USA skrajnie rozczarowane przyjęciem przez Sejm ustawy medialnej*. <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Bix-Aliu-USA-skrajnie-rozczarowane-przyjeciem-przez-Sejm-ustawy-medialnej-8245554.html> (dostęp 2.09.2022).
- Czuma, B. (2020, 14 sierpnia). *Grzegorz Podzorny odchodzi z Rady Mediów Narodowych*. <https://www.wirtualnemedial.pl/artykul/grzegorz-podzorny-odchodzi-rada-mediow-narodowych-dlaczego-krzysztof-czabanski-nikt-nie-musi-byc-czlonkiem-rady> (dostęp 30.06.2022).
- Kozielski, M. (2019, 20 grudnia). *1,95 mld dla mediów publicznych w 2020 roku*. [https://www.press.pl/tresc/59777,1\\_95-mld-zl-dla-mediow-publicznych-w-2020-roku](https://www.press.pl/tresc/59777,1_95-mld-zl-dla-mediow-publicznych-w-2020-roku) (dostęp 23.06.2022).
- Litorowicz, M. (oprac.) (2021, 10 lipca). „Lex TVN”. *Suski nie ukrywa, że PiS chce mieć wpływ na telewizję. Wezwał do demonstracji pod siedzibą stacji*. <https://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/7,114884,27313205,lex-tvn-suski-nie-ukrywa-ze-pis-chce-miec-wplyw-na-telewizje.html> (dostęp 7.09.2022).
- masz / pap (2022, 25 lipca). *Krzysztof Czabański: Rada Mediów Narodowych była jedną z instytucji, które spowodowały, że media publiczne dostały zasilenie finansowe*. <https://www.wirtualnemedial.pl/artykul/krzysztof-czabanski-rada-mediow-narodowych-byla-jedna-z-instytucji-ktore-spowodowaly-ze-media-publiczne-dostaly-zasilenie-finansowe> (dostęp 30.06.2022).



- pap / bcz (2020, 4 grudnia). *Senat chce likwidacji Rady Mediów Narodowych. Jej kompetencje ma przejąć KRRiT*. <https://www.wirtualnemedialna.pl/artukul/likwidacja-rada-mediow-narodowych> (dostęp 30.06.2022).
- pch (2021, 27 grudnia). „*Lex TVN*”. *Suski reaguje na weto: Będziemy zastanawiali się nad innymi rozwiązaniami. Może chodzić o art. 35*. <https://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/7,114884,27951189,lex-tvn-suski-reaguje-na-weto-bedziemy-zastanawiali-sie.html> (dostęp 4.09.2022).
- PolsatNews.pl (2021, 20 grudnia). *Ustawa medialna. Suski: Nie ma silnych mediów, które wspierałyby rząd*. <https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2021-12-20/marek-suski-w-programie-graffiti/> (dostęp 7.09.2022).
- Prezydent.pl (2021, 27 grudnia). *Wypowiedź dot. weta noweli ustawy o radiofonii i telewizji*. <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta-rp/wystapienia/wypowiedz-dot-weta-noweli-ustawy-o-radiofonii-i-telewizji,47251> (dostęp 2.09.2022).
- Rojewski, J. (2020, 2 sierpnia). *Repolonizacja mediów, czyli co zamierza PiS*. <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/1965332,1,repolonizacja-mediow-czyli-co-zamierza-pis.read> (dostęp 2.09.2022).
- Sucharska, A. (2021, 31 grudnia). *Lichocka nie daje za wygraną ws. Lex TVN. Wzywa prezydenta, aby rozwiązał problem*. <https://natemat.pl/390599,lichocka-apeluje-do-przydent-ws-lex-tvn> (dostęp 4.09.2022).
- Wikipedia.pl (2022, 19 czerwca). *Wskaźnik wolności prasy*. [https://pl.wikipedia.org/wiki/Wska%C5%BAnik\\_wolno%C5%9Bci\\_prasy](https://pl.wikipedia.org/wiki/Wska%C5%BAnik_wolno%C5%9Bci_prasy) (dostęp 14.09.2022).

## Copyright and License



This article is published under the terms of the Creative Commons Attribution – NoDerivs (CC BY- ND 4.0) License <http://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/>





Horyzonty Polityki  
2023, Vol. 14, N° 46



**DARIUSZ RAŚ**

<http://orcid.org/0000-0002-8112-8748>  
The Pontifical University of John Paul II in Krakow  
[dariusz.ras@upjp2.edu.pl](mailto:dariusz.ras@upjp2.edu.pl)

DOI: 10.35765/HP.2408

## The fourth estate and values. *Deon.pl* portal in search of quality journalism

### *Abstract*

**RESEARCH OBJECTIVE:** The research objective of this paper is to analyze the profile and selected content of the Catholic portal *deon.pl* in the context of quality journalism.

**THE RESEARCH PROBLEMS AND METHODS:** The main research problem is to determine the facts related to the genesis, profile and content of the messages of one of the most popular Catholic portals in Poland.

**THE PROCESS OF ARGUMENTATION:** The first part of the paper reviews the literature in the field of broadly defined criteria of quality journalism. Then, the profile of the *deon.pl* portal was presented, and in the following sections, the analysis of the content of the *Deon* FB profile and the *deon.pl* portal.

**RESEARCH RESULTS:** All these materials were analyzed according to their subject matter, the nature of the message, the number of likes, political overtones and the program line of the portal. The titles of the *deon.pl* Facebook account reflect two thematic lines: the theme of the war in Ukraine and the theme of preparations for Easter. At *deon.pl*, an analysis of the texts in the tabs of the information and opinion sections was carried out.

**CONCLUSIONS, INNOVATIONS, AND RECOMMENDATIONS:** Quality journalism is on the one hand "journalism of values" and on the other "professional journalism". Manifestations of such journalism are visible in *deon.pl*.

Sugerowane cytowanie: Raś, D. (2023). The fourth estate and values. *Deon.pl* portal in search of quality journalism. *Horyzonty Polityki*, 14(46), 35–52. DOI: 10.35765/HP.2408.

The Jesuit portal should be considered a manifestation of journalistic quality in Poland due to the clear values professed, and at the same time, transmitted by the editorial staff, as well as professionalism of work in accordance with accepted journalistic rules and high ethical standards, visible in the unambiguous separation of information from opinion. Deon.pl is an example of a Catholic portal with a successful attempt to combine tradition and journalistic news against the *fake news* tendencies.

---

---

**KEYWORDS:**

deon.pl, quality journalism, Jesuits, web portal, values

## INTRODUCTION

Digital media are not just a mere tool for evangelization among Christian communities. The presence of the faithful in online media provokes new situations and generates new challenges for church practices in social communication. One of them is the necessity to properly recognize attitudes and values of the young generation, who grow up in full symbiosis with the electronic media, and then use their language and symbolism in media coverage. This peculiar and interesting marriage of the Catholic portals (or, to put it more broadly, with all religious social and informational portals) with contemporary reality, has been observed for decades all over the world, also in Poland.

Such trend can be also seen in numerous Catholic media church entities, such as, for instance, the multilingual papal website *vatican.va*, the English-language websites including *catholicnewsagency.com*, *catholic.com*, *catholicnews.com* and *ewtnnews.com* (Giordano, 2022), as well as some Polish-language portals, e.g. *wiara.pl*, *gosc.pl* and *opoka.org.pl*. However, there is a lack of broader research in this area, therefore it has been recognised worthy of a thorough media analysis. Such a research need is particularly important in the context of discussions on the quality of contemporary journalism. In the times of online communities, when the business environment is based on their capabilities, it is necessary to look for communication channels that aim – with their organizational mission – at *pro publico bono* social activities, while at the same time maintaining high standards of journalism and shaping the society's morality.

Social and informational portal *deon.pl* was established in 2009 by The Society of Jesus (Jesuits) and the WAM Publishing House, which has existed for over 140 years. The name of the portal comes from the shortened phrase “Deus on-line”. However, this specific name gains value not so much because of its roots and meaning, but as a consequence of obeying the rules to which the creators of the portal refer (Hofman, 2014). *Deon.pl* is the only portal in the Polish media sphere that directly invokes God in its name. According to Gemius research, this portal ranks first in Poland among religious portals (Batorski and Olcoń-Kubicka, 2006). The creators address it primarily to recipients over 25 years old, i.e. to the so-called *young adult plus* environment. These are mostly people with university degrees who expect counseling, deepening their social knowledge, as well as having a voice in the ecclesial world.

From the beginning, the portal acted in the spirit of the Ignatian tradition, i.e. “finding God in all things” (St. Ignatius of Loyola). For this reason, its offer is addressed to lay people, and it is neither clericalized, nor clerical. Thus, it does not repeat the mistake of many of such initiatives that scare off the laity, especially faith seekers and non-believers. There are also elements useful in everyday life, i.e. life advice section. The statistics of the portal indicate almost 2.5 million unique users per month, who generate over 8 million page views. It shows an upward trend in relation to previous years (*deon.pl*). Other portals, such as *onet.pl*, *wp.pl* or *interia.pl* achieve better results in this respect, but taking into account the much smaller size of the target group of *deon.pl*, these numbers prove that people appreciate the quality mission of journalism represented by the portal’s editors. Therefore, the *deon.pl* initiative and the process of its development are an interesting case in the context of Polish media studies, especially in the area of quality journalism. Unlike many other social and information websites, the content of *deon.pl* is not aimed at “flattering” Internet users in order to increase click-through rates at the cost of losing its identity.

The research objective is to analyze profile and selected content of the *deon.pl* portal in the context of quality journalism. The content analysis was used as the research method, covering 270 materials published within one editorial week (April 8-14, 2022). This analysis also covered the materials and comments of Facebook users, in terms

of their compliance with the primacy of objective moral order and in-foethics adopted in the Catholic media, which is related to the primacy of human dignity. This analysis also covered the presence of political context and discourse of current events in the selected content.

## “QUALITY JOURNALISM” VERSUS “VALUABLE JOURNALISM” – REVIEW OF THE EXTANT KNOWLEDGE

The concept of “quality journalism”, or “quality in journalism”, also referred to by some sources as “journalistic excellence” (Meier, 2019) has been defined in the literature in many ways. Researchers emphasize that there are no universal criteria for defining this term, as it can be interpreted subjectively (Chapman and Oermann, 2020). Specifically, judgment of quality is dependent on factors such as culture, level of education or socio-economic background. Not even the Pulitzer Prize has set definite criteria that makes a piece of journalism distinguished enough to win the prize. However, the quality in journalism can be analyzed from at least three perspectives: the public (recipients of information), editors and journalists, as well as scholars interested in various factors influencing the quality of journalism (Vehkoo, 2010).

Meier (2019) described three fundamental groups of values which can be used for quality measuring purposes, namely: 1) Truth/facticity, 2) Relevance/context, and 3) Independence. These values can be used to assess the quality criteria of both journalistic actions and products. As regards the value of truth/facticity of journalistic action, it consists of accuracy, “in-depthness” and fairness of the process of enquiry, while the same value for journalistic products consists of diversity, transparency, interactivity and clarity of language and style. The relevance/context of journalistic action comprises i.a. the significance of topics and facts, originality, intellectual inspiration, timeliness and novelty, while in terms of journalistic products, these are attractiveness and usefulness for the audience. Finally, the value of independence reflects organizational autonomy of journalistic actions from economic and political influences, while in personal terms, it indicates separations from own attitudes, opinions, or involvements.

Independence of journalistic products means separation of news/facts from comments.

Other sources discuss “quality journalism” based on the notion of “valuable journalism”. For example, Meijer (2022) provides a thorough meta-analysis of this concept and demonstrates that valuable journalism revolves around three key experiences of the audience: learning something new, getting recognition and increasing mutual understanding. In light of the above considerations, the present paper assumes that “quality journalism” is in other words “valuable journalism”, whose determinants of both journalistic activity and products are not only the result of professionalism, but are based on goodness, truth, beauty, as well as noble goals and ideas. Albeit these criteria do not always coincide with each other in terms of the meaning, they constitute motivators of some editorial teams, referred to by some sources as “the last Mohicans” of journalism (ps, 2017).

The most common synonym of “value” is the concept of “goodness”. Thus, it can be assumed that the quality of “valuable media” is based on the criterion of goodness. Kowalczyk (1995) states that “value” always has a relation to “goodness”. In other words, goodness is always a value, and value always constitutes some goodness. Thus, it can be concluded that professional, technical and ethical quality of media coverage are desirable and valuable characteristics, ensuring nobility of all journalistic initiatives.

In a democracy, the media play their key role as the fourth power or estate (Dewenter *et al.*, 2020). Therefore, serving the truth should be the key task of the media. Also, the language itself – the primary tool of interpersonal communication – should be used in the media to promote veracity. Such understanding of the quality in journalism has been conveyed in the studies by philosophers such as Max Scheller, Roman Ingarden, Władysław Stróżewski, Karol Wojtyła and Józef Tischner. By using the term “quality media”, referring directly to the truth, the current analysis refers directly to their achievements. Concern for truth and law (both moral and statutory) results in a social mission, called the control function of the authorities. Therefore, “quality media” reflect socio-political relations and axiological order (Stróżewski, 2014).

When considering the above issues, one should consider the phenomenon known as disinformation or fake news (Kedar, 2019).

Although it was already described in Byzantine times (Darnton, 2017), it is considered nowadays an increasing problem, caused largely by the popularity of social media, which has become a convenient platform for spreading false information (Olan *et al.*, 2022). The extensive literature on the subject distinguishes several different categories of this phenomenon. Among them are messages in which the title and lead do not correspond to the actual content of the article, or true information is presented in a false context. The most obvious type of fake news is that in which content is entirely untrue and deliberately fabricated (Su *et al.*, 2018).

J. Howard Owens, the pioneer of digital media, developed a “decatalogue of quality journalism”. It corresponds to a simple principle: “don’t use journalism to feed your own ego” (Owens, 2012). The sources such as Charter of Media Ethics, codes of journalistic deontology and numerous legal regulations associate the quality of journalism with honesty and reliability of this profession (Pisarek, 2008).

Beckett (2010) draws attention to the fact that in disinformation, human emotions play a much greater role than facts. However, although in the field of information the truth can be interpreted subjectively, the facts remain unique and unchanged (Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, 2020). Discussion with the above theses may lead to various conclusions, including pessimistic ones. Specifically, one can observe the effective displacement of quality journalism by fake news, which reduces its credibility (Raś, 2019).

## PROFILE OF THE *DEON.PL* PORTAL

The purpose of this section is to present the profile of the *deon.pl* portal. It was prepared based on the analysis of secondary data – publicly available information contained in selected tabs of the *deon.pl* portal, supplemented by an in-depth interview conducted by the author of the article with the general director of the WAM Publishing House and the manager of the *deon.pl* portal on March 30, 2022.

*Deon.pl* provides commentary, opinions and explanations of the broadly understood Teaching of Jesus. In recent years, the portal has also dealt with the most difficult topics in the life of the Church, defending the position and teachings of Pope Francis. In the area



of contact with the recipient (feedback), the tools provided by the portal are visible (comments, creating profiles, the ability to save articles). Such an environment encourages many users to join the community, co-create the portal and support its mission. Therefore, *deon.pl* is an example of combining tradition and modernity, somewhat contrary to the tendencies of some periodicals. The suspension of the “Messenger of the Heart of Jesus”, published in print some time ago, indicates that the Jesuits’ media mission has been moved to the Internet. Although in terms of the length of articles and comments *deon.pl* resembles a daily newspaper, the editors understand well the social challenges caused by the convergence of the media. In today’s world of digital media, Jesuits and their editors consistently present and bring God closer through this form of communication. This is possible primarily thanks to human resources with appropriate education, experience and skills. They include both clergy and lay people, graduates of such faculties as, for example, philosophy, theology, Polish philology, economics and management, and journalism.

#### ANALYSIS OF SELECTED CONTENTS OF *DEON.PL*

This section aims to present a detailed discourse analysis of messages published on the *deon.pl* portal and on the *Deon FB* social profile, in the period from 8 to 14 April 2022. This is consistent with the methodology of this type of research, which should include the inspection of all materials published within one editorial week (Batorski and Olcoń-Kubicka, 2006). This period was chosen deliberately due to the proximity of two important events: the beginning of the war in Ukraine and Easter (the research covered part of Holy Week). The presented content analysis included 270 different materials, e.g. editorial posts and articles. This weekly number of 270 new contents confirms the average number of newly posted materials per month, declared by the respondents as reaching between 900 and 1000. All these materials were analyzed according to their subject, nature of the message, the number of likes, political overtones and the program line of the portal. User comments on Facebook (FB) and other social interactions occurring there, such as likes and shares, concerned portal materials appearing at the time of the study as proposed to FB users. The main

limitation of the current study is that content analysis of the articles retrieved from *deon.pl* and *Deon FB* had mainly descriptive character, with only little reference to the quantity of specific phrases, words or discourses. This was due to the potential risk that an overly quantitative approach would not allow capturing of “quality journalism” represented by the portal, and which according to the literature cannot be measured using quantitative indicators. Another limitation is that the content is constantly modified with regard to time allocation, which is in line with the process journalism (not product journalism, as in the old media). Hence, it is difficult to capture statistics on the FB portal account, which change frequently. Thus, all the numerical data look completely different after a few months. Therefore, the presented numbers were adopted in accordance with the analysis summary date of September 1, 2022.

### *Content analysis of social media – Deon FB*

The research material in the study reported in this section were messages published on the FB profile on only one randomly selected day out of seven under the observation, i.e. April 12, 2022, including 22 posts, 3003 likes of editorial materials, 665 shares, and 776 comments. It is worth noting that until that day, the portal profile was liked and followed by 263,185 FB users.

On that particular day, the titles of articles of *Deon FB* reflected two thematic lines. First group of titles (6 out of 22) was searching for a solution to the problem regarding the ongoing war in Ukraine, and the related attitude of the Moscow Patriarch Kirill, with all related comments. The number of 230 likes of the first topic indicates a rather low level of popularity of this content in the daily range. The subject of the war appeared for another month that day, but the editors, being aware of the importance of the war in the close vicinity to Poland, continued to deliberately explore this topic. They did so in line with the mainstream agenda setting of news about the war in Ukraine, which at the same time dominated the Western media, from CNN to the local daily press.

The second group of titles (11 out of 22) referred to a different topic, which distinguishes *deon.pl* from secular websites in terms of its

identity and quality, namely preparations for Easter. Titles and narration, likes and reactions were more numerous here than under the war-related themes. A high number of likes (1200) and 400 comments in one day was given to the article about the Archbishop's Lenten retreat, entitled: *Archbishop Ryś: God comes to comfort you when you cannot stand yourself*. This article received a high number of comments compared to the average ones. Even articles with relatively more attractive titles, such as *God's letter to a man. "My son. Do not be afraid, I am with you"*, did not receive such a large number of comments. However, it is worth mentioning that in the discussed period of April 8-14, the largest number of interactions was recorded in relation to another sensational post: *The actor playing Jesus in "Passion": I was struck by lightning on the film set; I was frightened!*. No other Facebook article received more than 3900 likes, was shared by 529 followers and commented on by 592 active Internet users.

Five themes were similar to those posted in the *After Hours* section of *deon.pl*, such as: *See the 107-year-old pianist Colette, who has been playing for over a century*, and: *The dog remembered the man who saved his life. The touching video is taking the internet by storm*. Despite the fact that light contents created an appropriate distance to hard news topics, they were not very popular among the audience in terms of likes and comments. There are also two noteworthy pieces of news which were matching both groups (war and preparation for Easter): *Ukrainians and Russians will bear the cross during the way of the cross in the Colosseum? The Ukrainian embassy opposes it*, and: *Easter truce*. In the latter article, the portal's commentator Stopka (2022) points out as follows:

It is not only in the Church that one can see the confusion with the message of the Vatican about Russia's aggression against Ukraine. More clarity is expected here by many.

As it was observed, the portal's style does not shy away from questions about the Vatican's attitudes towards the situation in Ukraine. It is a style open to people's inquiries and allowing for discussion. After all, the recipient sometimes expects simple answers, other times he or she needs a deeper solution to the problem. People often resort to emotions. One of the Internet users accusingly and emotionally

added to the above opinion of Stopka (2022) his own judgment, using the following, somewhat crude phrases:

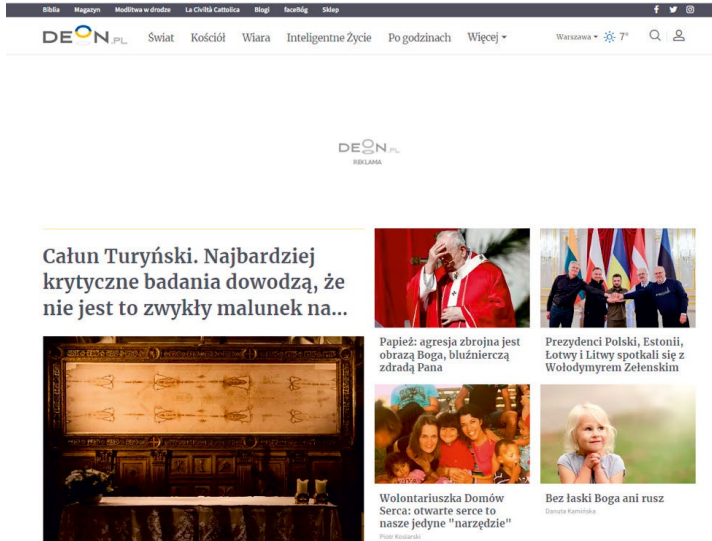
The Pope has completely failed in this situation, unable to pinpoint the obvious culprit, talking nonsense that “we are all guilty”. And then there is the planned meeting with the bastard Cyril openly calling for the murder of innocents.

The editors of the Jesuits’ portal consciously bear the risk of openness; however, they cannot be responsible for some emotional comments on FB. Users’ views are sometimes expressed using vulgar language. In the age of social media, these types of external comments are all too common. However, the analysis of the content of 22 posts indicated the activity, timeliness, and assertiveness of the *deon.pl* editorial staff in relation to the FB community. Several thousand user activity per day probably translates into a multiple of aggregated visits to the main page of the *deon.pl* website through the selection of specific topics. The narrative of the *deon.pl* editorial office differs significantly from the style of the FB users’ comments. The editorial content is balanced, there is no restlessness in it, but one can notice the search for deeper answers, indicating the openness of the editors to people who are faith seekers. *Deon FB* provides tools such as comments, creating profiles, and the possibility to save selected contents that encourage users to join the community, contribute to the profile and increase interaction with the portal.

### *Content analysis of the main portal deon.pl*

This part of the study covered a week-long observation of the *deon.pl* portal (i.e. from 8 to 14 April 2022), in accordance with the research methodology described earlier. In this area, the texts contained in the tabs of the information and opinion sections of the website were content analyzed. The main page of the portal is shown in fig. 1.

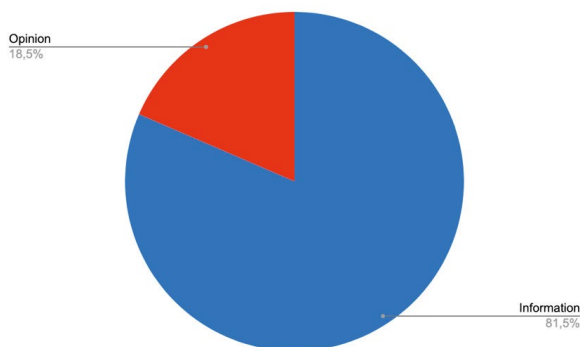
Fig. 1. The appearance of the main page of the deon.pl portal of April 14, 2022



source: deon.pl

The sections of the Jesuits' portal show clear separation of information from opinion. The characteristics and division of functions on the analyzed portal are transparent and serve better orientation of the recipient. Among the 270 texts in the analyzed research period, 50 (18,5%) of them belonged to opinion-forming journalism, while the remaining 220 (81,5%) were the information section (fig. 2), which also includes texts of a formative nature ("formation" refers in a close way to the concept of "information", not only in the semantic sense, but this distinction will not be further explored in the current study). The information section also includes video materials, for example: *Krakow Salesians with a song for Ukraine*. Also, the memories of the Saints' biographies, related to the date falling in the calendar, were included in the info section for the purposes of the analysis. In the analyzed period, there was not a single formal violation of the rules of genre separation: in the opinion sections (e.g. tabs *On the edge of the pen*, *Comments*, *Blogs*) there were only opinion-forming materials, while in the information sections only news and their derivatives were organized and posted. Therefore, the editors strictly respect the rules of separation of journalistic genres.

Fig. 2. Percentage share of information and opinions on *deon.pl*, April 8–14, 2022



Source: own study

The portal is also characterized by clear graphics that help Internet users in choosing individual tabs. The main division includes the following tabs: *World, Church, Faith, Smart Life, After Hours* (fig. 3).

Fig. 3. Tabs and sections of the *deon.pl* portal



source: *deon.pl*

The *World* tab provides both *News from Poland* and *News from the world*, which seems to be an interesting change in the information optics, which in many portals is divided into *this* from Poland and *that* from the world. In addition, one of the information sections was dedicated to Ukrainian readers, who came to Poland because of the war. The entire content is provided at *deon.pl/novyny* in Ukrainian language. The *Church* section contains information mainly on ecclesiastical life,

coming from the press agencies, but there is also the portal's own information, properly sourced. In this section, before every second Wednesday of the month, one can find an invitation to the Holy Mass for the readers of *deon.pl* from the Jesuit Basilica in Krakow. The sections have also many thematic tabs.

The tabs in the grey bar above the main section route contain i.e.: *Bible, Magazine, Prayer on the Road, La Civiltà Cattolica, Blogs, faceGod* (*faceBóg* in Polish, which is a smart word game phonetically referring to *Facebook*), and the *Shop* website. Based on the analysis of views, it can be concluded that this is a formative bar with the possibility of discussion and making purchases in the bookstore. It is particularly interesting to read *La Civiltà Cattolica*, the translations from the original oldest Italian monthly, founded and run by the Jesuits since 1850. The publisher of the portal informs readers about this initiative at the very beginning with the following words:

Due to close relations with the Vatican, it is often considered one of the most important sources of information about the Church and its mission in the world. In a unique way, in the light of the Catholic faith, it raises topics related to history, politics, culture, science and art.

The readers who are less inclined to follow long narrations are encouraged by *deon.pl* to take part in the community on the *faceBóg* profile or refer to the FB room. This is a place providing a thoughtful, educational message about the faith for online social tools. It is like a *leitmotif* of Christian life, which was placed on the profile banner in a modern style: "Man is great not by what he possesses, but by who he is; not by what he has, but by what he shares with others – St. Pope John Paul II". The *Prayer on the Road* tab is also a widget for a mobile phone, which is used to stop and reflect on a fragment of the Bible during everyday activities, for example on a tram. The portal lacks, however, some popular sections, such as sports, economy and travel. The *More* tab presents the thematic map of *deon.pl*, shown above in fig. 3.

In addition, based on the analysis of all 270 materials, it can be concluded that the portal avoids publishing content regarding current politics. This may be negatively perceived by some active politicians who are not presented with their views, especially during intense social debates. However, this seems to be a conscious choice of the

portal's editors, who deliberately avoid politics for not to reduce the goals of the faith to political ideas. Despite this precaution, writing about societal issues results in natural emergence of political and ideological disputes in the opinion section. These opinions are part of the discussion belonging to *deon.pl* journalism. One can rarely find the proverbial "adding fuel to the fire" in social controversies, such as the Smolensk tragedy. In this case, *deon.pl* displayed calmness in the narrative, especially where social emotions seemed to be, according to the editors, destructive for the social debate. The anniversary of the Smolensk plane crash on April 10 was commented on during the reception of war guests from Ukraine, in the following way:

On Sunday morning, the president attended a Holy Mass at Wawel for the victims of the Smolensk catastrophe. Then he laid a wreath in front of the sarcophagus of Maria and Lech Kaczynski. In his statement for the media, the president pointed out that this year the celebrations of the Smolensk catastrophe have their own specificity, because "the images that we now see in the media come to mind – of destroyed Ukraine".

The above text with a long, descriptive title: *Duda on the anniversary of the Smolensk catastrophe: then we saw a destroyed plane, today we see destroyed Ukraine* was sourced from the Polish Press Agency dispatch. While some portals at that time pointed to the history of social controversy behind the presidential crash, *deon.pl* pointed to the facts. This tendency has been observed in many places in the analyzed period, allowing us to conclude that it is a constant trend accompanying this portal on a daily basis. Silencing controversies, pointing out what connects, not inciting additional divisions and arguments at every opportunity are characteristics resulting from ethical solidity of the *deon.pl* portal.

## CONCLUSIONS

Quality journalism is on the one hand "valuable journalism", and on the other "professional journalism". The analysis of both the profile and the content of the *deon.pl* portal indicates the simultaneous



fulfillment of these criteria. The activities of *deon.pl* should be considered a manifestation of journalistic quality in Poland, due mainly to the clear values transmitted by the editors, the accepted and applied journalistic rules reflected in a separation of information and opinion content, as well as a clear distance to the political issues. In the analyzed period, the articles related to the war in Ukraine generated the most emotions, both in the information and opinion sections. Moreover, the sensitivity to the subject of war and the translation of the content in the tab into Ukrainian language should be considered a manifestation of informational solidarity with neighbors who are in a great need. It has taken over most of the Polish media coverage since February 2022, and the content of *deon.pl* has also been maintained in this general, positive trend. During the analysis of 270 texts posted on the *deon.pl* portal, not a single content was found that violated the primacy of the objective moral order or that would be against the Decalogue. This is key to the success of journalists' quality approach to the Jesuit portal. Observation of the portal confirms the consistency of this approach and the high standard of the portal *ethos*, i.e. values, norms and rules of conduct adopted by the *deon.pl* team. The study described in the present paper can be summarized by confirmation of relevance of the 1963 *Inter Mirifica* decree on the means of social communication in *deon.pl*. This decree clearly recalls the primacy of the objective moral order also in the field of activity of the "fourth estate" activity.

#### REFERENCES

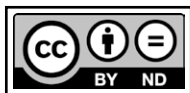
- Batorski, D., & Olcoń-Kubicka, M. (2006). Prowadzenie badań przez internet – podstawowe zagadnienia metodologiczne [Conducting research via the Internet – basic methodological issues]. *Studia Socjologiczne [Sociological Studies]*, 3(182), 99–132. <https://depot.ceon.pl/handle/123456789/2202>.
- Beckett, Ch. (2010). *The value of networked journalism*. London: POLIS, London School of Economics and Political Science.
- Chapman, M. & Oermann, M. (2020). *Supporting Quality Journalism through Media and Information Literacy*. In Council of Europe study DGI(2020)1. <https://rm.coe.int/prems-015120-gbr-2018-supporting-quality-journalism-a4-couv-texte-bat-/16809ca1ec>.

- Darnton, R. (2017). *The True History of Fake News*. The New York Review of Books. <http://www.nybooks.com/daily/2017/02/13/the-true-history-of-fake-news/> (accessed on 27th Dec. 2022).
- deon.pl (2022). *Krakowscy salezjanie z piosenką dla Ukrainy [Krakow Salesians with a song for Ukraine]*. <https://deon.pl/materialy-wideo/krakowscy-salezjanie-z-piosenka-dla-ukrainy,1958147> (accessed on 14th Apr. 2022).
- deon.pl (2022). *La Civiltà Cattolica*. <https://deon.pl/la-civiltà-cattolica> (accessed on 14th Apr. 2022).
- Dewenter, R., Dulleck, U., & Thomas, T. (2020). Does the 4th estate deliver? The Political Coverage Index and its application to media capture. *Constitutional Political Economy*, 31, 292–328. DOI: 10.1007/s10602-019-09291-5.
- Giordano, B. (2022). 20 most popular Catholic Church websites for 2022. <https://freshysites.com/focus-on/parish-website-design/20-most-popular-catholic-church-websites/> (accessed on: 22 Dec. 2022).
- Hofman, I. (2014). Tytuł prasowy jako wartość [Press title as a value]. In I. Hofman, & D. Kępa-Figura (Eds.). *Wartości mediów. Współczesne media. Tom II [Media values. Contemporary media. Volume II]*. Lublin: Wydawnictwo UMCS, 61–96.
- Kedar, H.E. (2019). Fake News in Media Art: Fake News as a Media Art Practice Vs. Fake News in Politics. *Postdigital Science and Education*, 2, 132–146. <https://link.springer.com/article/10.1007/s42438-019-00053-y>.
- Kowalczyk, S. (1995). *Podstawy światopoglądu chrześcijańskiego [Fundamentals of the Christian worldview]*. Wrocław: Wrocławska Księgarnia Archidiecezjalna.
- Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji (2020). *Fake news – dezinformacja online. Próby przeciwdziałania tym zjawiskom z perspektywy instytucji międzynarodowych oraz wybranych państw UE, w tym Polski [Fake news – online disinformation. Attempts to counteract this phenomenon from the perspective of international institutions and selected EU countries, including Poland]*. Warszawa: Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji.
- Łojek, J. (1959). „Gazeta Warszawska” księdza Łuskiny 1774-1793 [„Warszawska Newspaper” by Father Łuskina 1774-1793]. Warszawa: Książka i Wiedza.
- Meier, K. (2019). Quality in Journalism. In T.P. Vos, & F. Hanusch (Eds.). *The International Encyclopedia of Journalism Studies*. New Jersey: John Wiley & Sons, Inc. DOI: 10.1002/9781118841570.iej0041.
- Meijer, I.C. (2022). What is Valuable Journalism? Three Key Experiences and Their Challenges for Journalism Scholars and Practitioners. *Digital Journalism*, 2(10), 230–252. DOI: 10.1080/21670811.2021.1919537.

- Ojciec Święty Franciszek (2013). Adhortacja Apostolska *Evangelii gaudium* Ojca Świętego Franciszka do biskupów, prezbiterów i diakonów, do osób konsekrowanych, do wiernych świeckich o głoszeniu ewangelii we współczesnym świecie [Apostolic Exhortation *Evangelii gaudium* of the Holy Father Francis to the bishops, clergy, consecrated persons and the lay faithful on the proclamation of the gospel in today's world]. [https://www.vatican.va/content/francesco/pl/apost\\_exhortations/documents/papa-francesco\\_esortazione-ap\\_20131124\\_evangelii-gaudium.html](https://www.vatican.va/content/francesco/pl/apost_exhortations/documents/papa-francesco_esortazione-ap_20131124_evangelii-gaudium.html) (accessed on 28th Dec. 2022).
- Ojciec Święty Franciszek (2022). Przemówienie do członków włoskiej organizacji Copercom z 31.10.2022 [Speech to members of the Italian organization Copercom, October 31, 2022]. <https://kair.ekai.pl/depe-sza/625667/show> (accessed on 28th Dec. 2022).
- Ojciec Święty Paweł VI (1963). *Sobór Watykański II: Dekret o środkach społecznego przekazywania myśli Inter Mirifica* [Vatican Council II: Decree on the means of social communication Inter Mirifica]. <http://ptm.rel.pl/files/swii/143-inter-mirifica.pdf>.
- Olan, F., Jayawickrama, U., Arakpogun, E.O., Suklan, J. & Liu, S. (2022). Fake news on Social Media: the Impact on Society. *Information Systems Frontiers*. DOI: doi.org/10.1007/s10796-022-10242-z.
- Opoka, B. (2015). „Gazeciarz” Stefan Łuski w satyrze i paszkwilu XVIII w. [Stefan Łuski “Newsboy” in satire and lampoon of the 18th century]. *Rocznik Historii Prasy Polskiej*, 3, 5–20.
- Owens, H. (2012). Co mogą zrobić dziennikarze, aby uratować dziennikarstwo? [What can journalists do to save journalism?]. *Nowe Media*, 1, 52–54.
- PAP (2022). *Duda w rocznicę katastrofy smoleńskiej: wtedy widzieliśmy zniszczony samolot, dzisiaj widzimy zniszczoną Ukrainę* [Duda on the anniversary of the Smolensk plane crash: then we saw a destroyed plane, today we see a destroyed Ukraine]. <https://deon.pl/swiat/wiadomosci-ze-swiatea/duda-w-rocznicze-katastrofy-smolenskiej-wtedy-widzielismy-zniszczony-samolot-dzisiaj-widzimy-zniszczona-ukraine,1987505> (accessed on: 10th Apr. 2022).
- Pisarek, W. (2008). *Kodeksy etyki dziennikarskiej* [Codes of journalistic ethics]. In Z. Bauer, & E. Chudziński (Eds.). *Dziennikarstwo i świat mediów* [Journalism and the world of media]. Kraków: Universitas, 557–568.
- Raś, D. (2019). Moda na fake news nie zaczęła się w newsroomie. Infoetyka w dobie Internetu [The fake news trend didn't start in the newsroom. Infoethics in the age of the Internet]. In M. Drożdż (Ed.). *Zaufanie do mediów – między brakiem a naiwnością* [Trust in the media – between lack thereof and naivety]. *Etyka Mediów*, 16. Tarnów: Wydawnictwo Diecezji Tarnowskiej Biblos, 111–125.

- Stopka, A. (2022). *Wielkanocny rozejm [Easter truce]*. <https://deon.pl/kosciol/komentarze/wielkanocny-rozejm,1988813> (accessed on 12th Apr. 2022).
- Stróżewski, W. (2014). Osoba i wartości [Person and values]. *Zeszyty Naukowe Centrum Badań im. Edyty Stein – Wobec Samotności*, 12, [https://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.ojs-doi-10\\_14746\\_cbes\\_2014\\_12\\_5/c/1207-1441.pdf](https://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.ojs-doi-10_14746_cbes_2014_12_5/c/1207-1441.pdf)
- Su, J., Li, X. & Wang, L. (2018). The Study of a Journalism Which Is almost 99% Fake. *Lingerie Culture Mediazioni (Languages Cultures Mediation)*, 5(2), 115–139. <http://www.ledonline.it/LCM-Journal/>
- Vehkoo, J. (2010). What is quality journalism and how it can be saved. *Reuters Institute for the Study of Journalism*, 1–76. <https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/research/files/What%2520is%2520Quality%2520Journalism%2520and%2520how%2520can%2520it%2520be%2520saved%2527.pdf>
- ps (2017). *Fake news to szansa dla rzetelnego dziennikarstwa, ale potrzebna edukacja odbiorców [Fake news is an opportunity for reliable journalism, but it is necessary to educate the recipients]*. Wirtualne Media. <https://www.wirtualnemedial.pl/arttykul/fake-news-to-szansa-dla-rzetelnego-dziennikarstwa-ale-potrzebna-edukacja-odbiorcow> (accessed on 13th Apr. 2022).
- Wojtyła, W. (2022). Aksjologiczne uwarunkowania tajemnicy zawodowej [Axiological conditions of professional secrecy]. *Palestra Świętokrzyska*, 57-58, 67–71.

### Copyright and License



This article is published under the terms of the Creative Commons Attribution – NoDerivs (CC BY- ND 4.0) License <http://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/>



Horyzonty Polityki  
2023, Vol. 14, N° 46



**MATEUSZ NIEĆ**

<http://orcid.org/0000-0002-0879-682X>  
Akademia Ignatianum w Krakowie  
[mateusz.niec@ignatianum.edu.pl](mailto:mateusz.niec@ignatianum.edu.pl)

DOI: 10.35765/HP.2364

## Mitologia Czwartej władzy Stevena A. Spielberga

### Streszczenie

**CEL NAUKOWY:** Głównym celem artykułu jest ukazanie podstawowych idei politycznych zawartych w filmie S. Spielberga *The Post* („Czwarta władza”). Ponadto celem szczegółowym jest prezentacja mitologicznego przesłania filmu i wyszczególnienie elementów ją tworzących, jak również przedstawienie sposobów dotarcia z przekazem ideowym do masowego odbiorcy.

**PROBLEM I METODY BADAWCZE:** Jakie idee czwartej władzy są eksponowane w obrazie skierowanym do masowej publiczności w USA? Jakich argumentów używa się dla uzasadnienia tych idei? Kiedy nastąpiło osłabienie działania czwartej władzy w systemie amerykańskim i dlaczego? W analizie skorzystano z mitologicznej koncepcji R. Barthes'a i opracowanej przez niego metody strukturalnej (analiza mitu).

**PROCES WYWODU:** W rozważaniach wstępnych przedstawiono pojęcie czwartej władzy i mitu politycznego, następnie w korpusie artykułu omówiono przesłanie filmu i wskazano podstawowe problemy w nim poruszane.

**WYNIKI ANALIZY NAUKOWEJ:** Spielberg w obrazie skierowanym do masowego odbiorcy przedstawił moment kształtowania się idei czwartej władzy – w sensie historycznym jest to wojna w Wietnamie, w sensie politycznym (*Pentagon Papers*) spór między wolnością słowa a bezpieczeństwem państwa. Czwarta władza jest ideą polityczną, której celem jest kontrola poczynań rządu i obrona domeny prasy, jej prawa do kształtowania opinii i wolności słowa.

Sugerowane cytowanie: Nieć, M. (2023). Mitologia Czwartej władzy Stevena A. Spielberga. *Horyzonty Polityki*, 14(46), 53–68. DOI: 10.35765/HP.2364.

**WNIOSKI, INNOWACJE, REKOMENDACJE:** Wnioski płynące z artykułu skierowane są do badaczy polityki, dziennikarzy i polityków. Artykuł pokazuje, w jaki sposób następuje osłabienie funkcji kontrolnych władzy wykonawczej i ustawodawczej, a także diagnozuje, w jaki sposób naprawić źle działający system polityczny. Ponadto wskazano nowe źródło dla analiz politycznych: masowy film.

---

---

**SŁOWA KLUCZOWE:**

czwarta władza, władza sądownicza, wolność słowa, film polityczny, mitologia polityczna

*Abstract*

MYTHOLOGY OF *THE POST* OF STEVEN A. SPIELBERG

**RESEARCH OBJECTIVE:** The main aim of the article is the presentation of the basic political ideas contained in S. Spielberg's movie *The Post*. Moreover, the specific aim is to present the mythological message of the film and to list the elements that construct it. Another specific goal is to present the ways to reach a mass audience with an ideological message.

---

---

**THE RESEARCH PROBLEM AND METHODS:** Which ideas of the fourth power are exposed in the movie addressed to the mass audience in the US? What are the arguments supporting these ideas? When did the fourth estate in the American system weaken, and why? The analysis uses the mythological concept of R. Barthes and the structural method developed by him (myth analysis).

---

---

**THE PROCESS OF ARGUMENTATION:** The introductory considerations concern the concept of the fourth estate and political myth, then the core of the article discusses the message of the film and indicates the basic problems discussed.

---

---

**RESEARCH RESULTS:** S. Spielberg, in the movie addressed to a mass audience, presented the moment of shaping the idea of the fourth estate, in the historical sense it is the war in Vietnam, in the political sense (*Pentagon Papers*) a conflict between freedom of speech and state security. The fourth power is a political idea, the aim of which is to control the actions of an authority and to defend the domain of the press, its right to form opinions and freedom of speech.

---

---

**CONCLUSIONS, INNOVATIONS AND RECOMMENDATIONS:** The conclusions of the article are addressed to political science researchers, journalists and politicians. The article shows how the control functions of the executive and legislative power are weakened, and also diagnoses how to repair

a malfunctioning political system. In addition, a new source of political analysis, a mass movie, was identified.

---

---

**KEYWORDS:**

fourth estate, judiciary power, freedom of speech,  
political movie, political mythology

WSTĘP

Rewolucje populistyczne, z którymi mamy do czynienia od połowy poprzedniej dekady, ponowiły pytanie o podział władzy we współczesnym państwie (Szacki, 2007, s. 9–26; Many, & Surel, 2007; Wysocka, 2010; Mudde, 2010; Elchardus, & Spruyt, 2016; Abromeit, 2017; Nieć, 2021, s. 15–39). Klasyczny podział na władzę wykonawczą, ustawodawczą i sądowniczą, który pojawia się już w starożytnej refleksji o polityce (Arystoteles, Polibiusz), a następnie staje się przedmiotem licznych komentarzy i dyskusji w średniowieczu oraz nowożytności, jest niewystarczający. U progu współczesności w myśli liberalnej pojawiają się rozbudowane próby wyodrębnienia kolejnych władz (B. Constant), ale nie są one zadowalające, stwarzają pole do postawienia nowych pytań i wskazania kolejnych problemów. Również inne nurty refleksji politycznej poszukują nowego ułożenia władz w państwie (Małajny, 2003), chociaż to w szeroko rozumianej myśli liberalnej pojawiły się propozycje budzące najszerzy rezonans społeczny. Jedną z tego typu propozycji był pomysł brytyjskiego wiga Edmunda Burke’a, który postulował wpisanie w system polityczny prasy politycznej (stanu reporterskiego) określanej w literaturze mianem czwartej władzy (Carlyle, 2006; Adamowski, 2006; Nieć, 2014, s. 321–340; Palczewski, 2017, s. 351–358; Pisarek, 2006, s. 27).

Pojęcie czwartej władzy (*the fourth estate*) początkowo było przypisane tylko do dyskusji o miejscu prasy w państwie budującym konstytucyjny porządek polityczny, nawet jeśli był on budowany wyłącznie materialnie, a nie formalnie, co widać na przykładzie Zjednoczonego Królestwa. W późniejszej dyskusji, co pokazała m.in. debata, jaka toczy się obecnie w Polsce w kręgu teoretyków prawa i polityki (A. Sylwestrzak, G. Kuca, M. Florczak-Wątor), pojęcie czwartej władzy nabrało szerszego znaczenia, odnoszącego się do

społecznych ciał pośrednich (samorządu, społeczeństwa obywatelskiego, organizacji pożytku publicznego, ruchów społecznych, władzy neutralnej: Rzecznika Praw Obywatelskich, Państwowej Komisji Wyborczej, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Najwyższej Izby Kontroli). Również namysł nad władzą ideologiczną (L. Althusser, M. Foucault) albo władzą symboliczną (P. Bourdieu) moglibyśmy umieścić w refleksji o czwartej władzy.

Przedmiotem namysłu w artykule nie czynię aż tak szerokiego rozumienia czwartej władzy (będącej przedmiotem zainteresowania myśli politycznej, teorii polityki, teorii państwa i prawa, prawa konstytucyjnego, prawa administracyjnego, socjologii ruchów społecznych, filozofii polityki), ale tylko pewną ideę, która narodziła się pod koniec XVIII w. w Zjednoczonym Królestwie za sprawą Edmunda Burke'a (Rydz, 2005; Pieliński, 2011; Olszowski, & Szlachta, 2012, s. vii–xliii). Idea czwartej władzy nie została jednak przez niego sprecyzowana (Hoffman, Levack, 1949), nawet nie mamy pewności, czy jest jej autorem. Pomysł polityczny, który przypisujemy dosyć powszechnie Burke'owi, przetrwał do naszych czasów za sprawą późniejszych komentatorów i polityków: Thomasa Babingtona Macaulaya oraz Thomasa Carlyle'a (Nieć, 2014; Palczewski, 2017). Idea czwartej władzy jest propozycją poszerzenia reprezentacji, choć nie w znaczeniu ustrojowym, o nową władzę, określoną instytucjonalnie, z zakresem kompetencji, wskazaniem celów i zadań – ale w rozumieniu politycznym. W literaturze przedmiotu możemy znaleźć kilka interpretacji myśli przypisywanej wigowskiemu politykowi, który w obliczu kryzysu monarchii (konflikty w Nowej Anglii i Indiach, sprawy handlu i kwestie niewolnictwa, dyskusja o reformie ustroju) poszukiwał czynnika wzmacniającego Koronę. Najczęściej wskazuje się na kontekst medialny pojawienia się pomysłu Burke'a (Paczkowski, 1973; Adamowski, 2006), wyodrębnia się także kontekst polityczny, kształtowanie się sfery publicznej i – szerzej – społeczeństwa obywatelskiego (Wolert, 2005; Habermas, 2007) oraz niekiedy wskazuje się na kontekst komunikacyjny, związany z pojawieniem się masowej kampanii wyborczej i propagandy (Nieć, 2014). Kontekst ustrojowy kształtowania się idei Burke'a bez imiennego jego przywołania omawiają Kuca (2020, s. 129–145) i Florczak-Wątor (2022), wskazując przy tym nowe rozwiązania konstytucyjne (władza neutralna).



W artykule przez czwartą władzę będę rozumiał pomysł nieodnoszący się do zagadnień ustrojowych, ale kwestii politycznych, związanych z kształtowaniem się zorganizowanej poprzez prasę opinii publicznej i wpływania jej na politykę. Czwarta władza jest więc władzą stanu dziennikarskiego, wyrażaną poprzez prasę polityczną (dzienniki polityczne, tygodniki opinii) oraz tabloidy, wraz z powstaniem stacji radiowych i telewizyjnych poprzez audycje radiowe i telewizyjne, a także – jak pokazuje analizowany przykład – poprzez film. Celem władzy prasy jest kontrola rządu oraz instytucji państwa, a także korporacji oraz obrona praw i wolności jednostki. Pomysł narodził się w anglosaskiej kulturze politycznej pod koniec XVIII w. i jest dla niej charakterystyczny, w późniejszych latach idea czwartej władzy uzyskała nowe aktualizacje doktrynalne (Siebert, Peterson, & Schramm, 1956; Hallin, & Mancini, 2007). Koncepcja czwartej władzy jest charakterystyczna dla amerykańskiej kultury demokratycznej (Baran, & Davies, 2007; McQuail, 2007). Często jest traktowana jako konceptualizacja I poprawki do Konstytucji, w której podkreślano znaczenie wolności słowa w państwie demokratycznym. Czwarta władza może być ujmowana jako typ idealny umożliwiający analizę relacji pomiędzy prasą/mediami, władzą polityczną i obywatelami.

Państwo amerykańskie było budowane od dołu w kontrze do absolutystycznego porządku, dlatego szczególne znaczenie nadawano mechanizmom kontrolnym społeczeństwa. Głos opinii publicznej traktowano jako istotne zabezpieczenie przed tyranią rządu centralnego, jak i tyranią każdej władzy (federaliści, A. de Tocqueville). W społeczeństwie emigrantów kontrola opinii publicznej była także elementem budowania społeczeństwa opartego na tych samych wartościach, normach i zachowaniach.

Zagadnienie mitu politycznego do dyskursu naukowego wprowadził pod koniec II wojny światowej Ernst Alfred Cassirer, historyk idei wywodzący się z neokantowskiej szkoły marburskiej. W pracy *Mit państwa* z 1945 r. (Cassirer, 2006) sformułował koncepcję mitu poszerzającą dotychczasowe ujęcia, także te formułowane przez siebie w fundamentalnej, trzytomowej pracy *Filozofia form symbolicznych* (lata 1923–1929). Koncepcja myśli mitycznej zaprezentowana w *Filozofii form symbolicznych* jest lepiej znana polskiemu czytelnikowi z *Eseju o człowieku. Wstępu do filozofii kultury* (Cassirer, 1998). W wymienionych

pracach Cassirer przedstawił symboliczne formy, które kształtują nasze myślenie i postrzeganie świata. Jako najważniejsze formy wymienił mit/religię, język oraz naukę i przypisał im określone poziomy poznania: wrażenia, przedstawienia i czystej naoczności. Mit umieścił na poziomie wrażenia, podstawowym poziomie poznania świata, jego początków, i przypisał do świata archaicznego.

Początkowo Cassirer za antropologami i etnologami uważał mit za formę archaiczną, przynależącą do świata pierwotnego. Dopiero pod wpływem sukcesów narodowego socjalizmu dostrzegł mit także we współczesnej cywilizacji europejskiej. W pracy *Mit państwa* sformułował koncepcję mitu politycznego, przyjmując za podstawę analizy tak jak uprzednio rytualistyczną koncepcję mitu. Mit państwa dostrzegł już w refleksji filozoficzno-politycznej Platona, a następnie w średniowiecznej teorii państwa, w nowożytnej myśli Nicola Machiavellego, myśli Thomasa Hobbesa i myśli oświecenia, a także w myśli XX w., która w interesującym nas wątku została ukształtowana przez dziewiętnastowieczną refleksję Thomasa Carlyle'a, rasizm (A. Gobineau), a także teorię państwa Georga Wilhelma Friedricha Hegla. W przekonaniu Cassirera mit państwa jest nurtem trwale usytuowanym w historii myśli społecznej.

Koncepcja mitu państwa zasugerowała innym badaczom, szczególnie antropologom kulturowym, poszukiwanie mitu politycznego także we współczesnych społeczeństwach i państwach demokratycznych. W tej mierze wyróżniają się prace Rolanda Barthes'a, który sformułował koncepcję mitologii, małych narracji mitycznych prezentowanych w środkach masowego przekazu, filmie, książce masowej, a także w życiu codziennym. Francuski strukturalista (Barthes, 2000) odwołał się także do rytualistycznej koncepcji mitu (J. Frazer, funkcjonalizm brytyjski), dostrzegając w praktykach życia codziennego współczesności idee mitu, ich aktualizacje społeczne i polityczne. W pracy *Mitologie* sformułował koncepcję trzeciego sensu. Zdaniem francuskiego antropologa pierwszy sens niesie znak, drugi sens język, tj. umieszczenie znaku w ciągu paradygmatycznym i syntagmatycznym (w systemie języka), natomiast trzeci sens ujawnia się wraz z mitem, który jest nadbudowanym systemem znaczeń nad pierwotnym tekstem języka.

Do nauki o polityce pojęcie mitu politycznego wprowadzili anglosascy badacze Harold Lasswell i Abraham Kaplan w pracy

*Power and Society. A Framework for Political Inquiry* z 1950 r. Stała się ona przedmiotem licznych komentarzy. Przedstawiona w książce próba wpisania mitu politycznego w cybernetyczne ujęcie polityki (Lasswell, & Kaplan, 1976, s. 116–141) nie zyskała szerszego rezonansu. W Polsce do koncepcji Lasswella i Kaplana nawiązał Tadeusz Biernat (Biernat, 1989).

W artykule przywołuję koncepcję mitologii Barthes'a i jego metodę strukturalną. Analizuję mitologię filmu, odwołując się do uzasadnień metodologicznych, ich opisów przedstawionych w pracach francuskiego teoretyka (Barthes, 1971, 1998, 1999, 2000). Traktuję film jako tekst, który podlega takiej samej interpretacji jak każda dłuższa wypowiedź ideowa. Nie rozpatrzę filmu jako dzieła artystycznego, dlatego nie wskazuję odniesień estetycznych ani nie wpisuję analizowanego dzieła kinematografii w tradycję badań filmoznawczych, kulturowych, mając świadomość ograniczeń wynikających z rozpoczęcia badań. Artykuł na tym etapie badań jest tylko przyczynkiem, który dopiero w przyszłości będzie mógł posłużyć do szerszych uogólnień. Niewątpliwie rozważania o czwartej władzy w filmie mogą umieścić z jednej strony obok *Obywatela Kane* Orsona Welleasa (rok produkcji: 1941), którego włoski tytuł brzmiał *Quattro potere* (*Czwarta władza*), z drugiej strony obok bondowskiej produkcji *Jutro nie umiera nigdy* (*Tomorrow Never Dies*, rok produkcji: 1997) Rogera Spottiswoode'a. Ponadto nie analizuję ówczesnej historii, dlatego nie dokonuję porównań źródeł ani nie ustalę prawdy historycznej i tym samym nie wskazuję fikcji.

## ANALIZA FILMU

Przedmiotem analizy mitologicznej czynię film Stevena Allana Spielberga *The Post*, który podejmuje wprost temat czwartej władzy. W polskim tłumaczeniu tytułu filmu zamiast określenia „prasa”, jak sugeruje w tym przypadku wyraz *post*, używa się określenia *Czwarta władza*. Spielberg użył wyrażenia *the post* dla podkreślenia opowieści odnoszącej się do „The Washington Post”, a przede wszystkim dla uwypuklenia zmiany, jaką przeszedł dziennik na początku lat 70. XX w. – od pisma mającego charakter korespondencji publicznej o wydarzeniach i ploteczkach do pisma krajowego stojącego na straży

wolności słowa, wypełniającego rolę czwartej władzy i strzegącego domeny zarezerwowanej dla prasy. Przywołując język mitu, film Spielberga jest opowieścią o tym, jak „The Washington Post” zdobył pozycję czwartej władzy.

Reżyserem filmu i producentem jest S. Spielberg, scenariusz został napisany przez Liz Hannah i Josha Singera, zdjęcia wykonał Janusz Kamiński, muzykę napisał John Williams, zaś główne role reżyser powierzył Meryl Streep (wciela się w postać Katharine Graham, właścicielki dziennika) i Tomowi Hanksowi (w filmie Ben Bradlee, redaktor naczelny dziennika). Film został zrealizowany m.in. w wytwórni 20th Century Fox, która również podjęła się dystrybucji. Jego budżet wynosił ok. 50 mln \$, zaś zysk wyniósł 179,8 mln \$, co można uznać za wskaźnik sukcesu frekwencyjnego, był wyświetlany bądź dystrybuowany na wszystkich kontynentach. Premiera filmu miała miejsce w grudniu 2017 r., w Europie – w styczniu 2018 r.

Reżyser kontynuuje opowieść o dziejach „The Washington Post”, którą rozpoczął w 1976 r. Alan J. Pakula obrazem *All the President's Men*, prezentując dzieje afery Watergate. Spielberg dopowiada wcześniejszą, równie ekscytującą historię publikacji dokumentów o zaangażowaniu Stanów Zjednoczonych w Wietnamie, określaną w literaturze przedmiotu i publicystyce mianem *Pentagon Papers*. Postać redaktora naczelnego B. Bradleego spaja obydwie narracje, opowiedziane przez dwóch różnych reżyserów.

Spielberg dokonuje diagnozy współczesności. Stawia pośrednio pytanie: skąd się wziął w demokratycznej kulturze Stanów Zjednoczonych prezydent Donald Trump, będący zagrożeniem dla republiki? I odpowiada: pojawił się wraz z R. Nixonem (w filmie ekspozowany jest cień prezydenta), jest wytworem amerykańskiej historii lat 60 XX w. (afery Watergate). Jednocześnie reżyser stawia pytania o pryncypia republiki. Zadaje pytanie o wolność słowa (I poprawka do Konstytucji), o obronę praw jednostki w starciu z racją stanu, z bezpieczeństwem państwa. Po 11 września tego typu opozycja nabiera w Stanach Zjednoczonych dodatkowego znaczenia. Jak mówi bohater filmu: „Musimy kontrolować władzę, bo jeśli nie my, [to] kto ich rozliczy” (wszystkie cytaty z filmu podaję za prezentowaną w Polsce ścieżką dźwiękową filmu. W nawiasach podaję sceny i osoby biorące w nich udział; nie podaję czasowych odniesień, ponieważ przywołane kadry nie nastroczają problemów z identyfikacją).

*The Post* jest filmem określanym dosyć nietypowo jako „historyczny thriller polityczny”, z reguły stosuje się tylko określenie „thriller polityczny” (Hendrykowski, 1994, s. 304–305). Twórcy filmu podkreślają rzeczywisty charakter zdarzeń. Przy tym Spielberg nie stylizuje filmu na dokument (odmiennie Gleiberman, 2017; także Hendrykowski, 2000). Film Spielberga jest utrzymany w estetyce tzw. filmu hollywoodzkiego skierowanego do masowego odbiorcy: szybki montaż, ciekawy scenariusz w formule sensacji, wartka akcja i gwiazdy kina. Przyjęcie estetyki thrillera nakierowało film na masowego odbiorcę, ale także było nawiązaniem do produkcji Pakuly, która była reklamowana sloganem „Najbardziej bulwersujący kryminał tego stulecia” (Kemp, 2017, s. 350).

Film *The Post* został odczytany przez krytykę filmową i komentatorów (publicystów, dziennikarzy) jako obraz podejmujący bieżącą tematykę (Gleiberman, 2017; Friedman, 2017) pomimo historycznego anturażu (przedstawiono wydarzenia z lat 1965–1971). Produkcja może być odczytana bądź jako pytanie o populistyczne korzenie prezydentury Donalda Trumpa – wówczas Richard Nixon byłby zapowiedzią Trumpa, jego pierwowzorem (w filmie symbolizowany poprzez cień Nixona) – bądź personalnie, jako krytyka prawicowej prezydentury R. Nixona. W recenzjach filmu, np. niemieckiej zamieszczonej na stronie anglojęzycznej *Deutsche Welle* z dnia 11 stycznia 2018 r., odniesienia do współczesności są podane wprost: widać to zarówno w tytule recenzji, jak i podtytule *From Nixon to Trump*, ponadto przywołana zostaje wypowiedź S. Spielberga odnosząca się do eksponowanego kontekstu: „The allegory is obvious” (Kürten, 2018).

Film *Czwarta władza* miał premierę w grudniu 2017 r., 14 grudnia został zaprezentowany w Newseum (Waszyngton), w muzeum poświęconym dziennikarzom strzegącym wolności słowa. Spielberg składa hołd ówczesnym dziennikarzom, ale także kieruje przesłanie do współczesnych dziennikarzy, którzy powinni stać na straży wolności słowa, przekonań i ekspresji. Niewątpliwie premiera filmu w Newseum była wydarzeniem w pełni zamierzonym, wpisującym się w mitologię filmu. Reżyser niczym dziennikarz podejmował dyskusję o prezydenturze D. Trumpa, która była postrzegana przez elity symboliczne jako zagrożenie dla demokracji amerykańskiej, nasuwała skojarzenia z bardzo krytycznie ocenianą prezydenturą R. Nixona. W wywiadzie udzielonym po premierze filmu Spielberg

wprost odnosił film do prezydentury D. Trumpa, nagłówki prasowe informowały o porównywaniu obydwu prezydentur i paralelach (Friedman, 2017).

Spielberg ponawia pytanie o czwartą władzę, o jej rolę. Reżyser powraca w filmie do początków nowej ery prasy i polityki, jaka ma miejsce po zakończeniu zimnej wojny (taka była ówczesna ocena lat 50. XX w.), podkreślając, że opowiada historię, która się wydarzyła, a nie prezentuje kolejnej fikcji filmowej o ciekawych kulturowo i politycznie czasach. Film opowiada historię publikacji przez „The Washington Post” ściśle tajnego raportu McNamary (*Report of the Office of the Secretary of Defense Vietnam Task Force*) w historii prasy określanego jako *Pentagon Papers*. Robert S. McNamara był sekretarzem obrony za czasów prezydentury Johna F. Kennedy’ego i Lyndona B. Johnsona (obydwaj z Partii Demokratycznej). W 1967 r. przygotował raport o wojnie w Wietnamie, o zaangażowaniu Stanów Zjednoczonych w konflikt indochiński. Raport miał być w zamierzeniu pomysłodawcy dziełem historycznym, rozliczeniem się demokratów ze swoich decyzji. Raport nie był przeznaczony do publikacji, ujawniał wiele kompromitujących faktów. Stanowił bardzo krytyczny osąd działań rządów amerykańskich, zarówno Dwighta D. Eisenhowera (z Partii Republikańskiej), jak i J.F. Kennedy’ego oraz L.B. Johnsona. Spielberg odniósł raport także do prezydentury Nixona, który kontynuował politykę swoich poprzedników, wprowadzał opinię publiczną w błąd co do stanu wojny w Wietnamie.

W filmie pojawia się kilkakrotnie określenie „LIAR”, w pierw niewypowiedziane, napisane drukowanymi literami, będące zapowiedzią artykułu w „The New York Times”. Drugi raz określenie „LIAR” pojawia się na plakatach demonstrantów. Nagłówek „KŁAMCA” formalnie odnosi się do sekretarza obrony (scena rozmowy McNamary i K. Graham), ale Spielberg odniósł ocenę także do Nixona (sceny z protestującymi przed Sądem Najwyższym), który kontynuował dotychczasową narrację Białego Domu w związku z wojną (scena w motelu z D. Ellsbergiem/M. Rhys). W filmie postawa Nixona zapowiada aferę Watergate. *De facto* nagłówek „KŁAMCA” możemy odnieść do wszystkich rządów amerykańskich. Film jest krytyczny wobec wszystkich prezydentur, które miały miejsce w latach 50. i 60. XX w. bez względu na opcje polityczne, przy czym reżyser dostrzega między nimi różnice.

Raport (podaję wątki za ścieżką dźwiękową filmu) ujawnia przekrety wyborcze za granicą, w które zaangażowany był rząd amerykański, tajne operacje, umorzenie długów, ale przede wszystkim dowodzi celowego wprowadzania w błąd opinii publicznej przez prezydenta. Działania administracji poza granicami USA były poza kontrolą demokratycznej opinii. Tego typu praktyka prowadzi do demoralizacji rządzących i w konsekwencji do nadużycia władzy. Zdaniem Spielberga przyczyniła się do afery Watergate, najbardziej krytycznego momentu we współczesnej demokracji amerykańskiej (ostatnie kadry filmu odnoszące się do afery Watergate, zgłoszenie włamania).

W ocenie Spielberga „bez Wietnamu”, który stał się alibi dla tajnych działań administracji, nie byłoby afery Watergate ani obniżenia standardów funkcjonowania demokratycznego państwa. Tym samym – dowodzi reżyser – każdy rząd w każdej sytuacji, nawet jeśli jest zagrożone bezpieczeństwo państwa, musi podlegać demokratycznej kontroli. W innym przypadku stanie się współczesną tyranią, a państwo stanie się własnością rządu, współczesną wersją *L'État, c'est moi* (sceny z orzeczeniem Sądu Najwyższego). Prezydent jest wówczas niczym król absolutny, co stanowi wyraźną aluzję do Trumpa i jego koncepcji zarządzania państwem (wideo *L'État, c'est moi* z konferencji prasowej D. Trumpa w Białym Domu 29.03.2020 r.)

Opinię prasy („The Washington Post”, „The New York Times”) podziela w filmie także Sąd Najwyższy (sprawa *New York Times Co. vs United States*, rozstrzygnięcie 6:3 na korzyść NYT), który uzasadniając orzeczenie o dopuszczeniu do publikacji tajnego raportu, przywołał idee ojców założycieli republiki (w filmie nie są podane żadne nazwiska). Zdaniem twórców republiki wolność słowa (I poprawka do Konstytucji) miała zabezpieczyć społeczeństwo przed władzą absolutną, a nie ograniczać swobody obywatelskie przez wprowadzenie cenzury. W ocenie sądu prezydent nie może rządzić sam, bo wówczas „jakby mówił: państwo to ja” (fragment orzeczenia prezentowany w filmie). Musi on uwzględniać opinię Kongresu w rządzeniu państwem.

Zdaniem sądu zagwarantowanie wolności prasie „miało służyć rządzonemu, a nie rządzącym” (fragment orzeczenia SN, scena w newsroomie z wysłuchania orzeczenia). Czwarta władza w ocenie Spielberga jest głosem moralnym opinii publicznej, a także forum

wymiany myśli, ma przekazywać informacje, opinie. Jej władztwo (*estate*) powinno być wolne od nacisków polityków i partii. Spielberg świadomie podkreśla usytuowanie czwartej władzy z dala od polityki prowadzonej przez partie polityczne (pierwsza i druga władza). Trzecia władza ma być arbitrem sporów.

Spielberg dokonuje zatem dosyć interesującego zabiegu: z jednej strony ukazuje prasę (czwartą władzę) i jej funkcję kontrolną, z drugiej strony wskazuje na Sąd Najwyższy (funkcję konstytucyjną) jako arbitra sporu, który dokonuje wykładni zasad państwa. Czwarta władza nie ma być władzą biorącą udział w podejmowaniu decyzji, dlatego w filmie nie ma miejsca na dyskusję o Wietnamie, o sensowności wojny – to nie jest domena prasy, prasa ma być władzą kontrolującą rząd i publikującą rzetelne (potocznie prawdziwe) wiadomości. Wiadomości, zdaniem Katharine Graham, wydawcy „The Washington Post”, i B. Bradleego (końcowy fragment filmu, rozmowa Graham z Bradleem), są „brudnopisem historii”, na bieżąco zapisywanymi notatkami z życia, które trzeba będzie w przyszłości weryfikować, poddawać ocenie i falsyfikować. Dziennikarstwo, dodając samokrytycznie wydawca i redaktor, nie jest doskonałe („nie jesteśmy doskonali”), „ale taka jest nasza rola” (wypowiedź K. Graham).

Możemy zadać pytanie, czy tylko prasa ma odgrywać tę rolę we współczesnej demokracji. Być może Bradlee jest porte-parole Spielberga? Oddaje jego zapatrywania na rolę środków masowego komunikowania: masowy film nie jest tylko elementem rozrywki, ale także częścią debaty publicznej. Współczesne media (wskazania za scenariuszem filmu) bawią, są forum wymiany myśli, publikują ploteczki ze świata, przekazują fakty i opinie, ale przede wszystkim są czwartą władzą kontrolującą rząd. Bo jeśli tej funkcji nie spełniają, to wówczas tracą sens swego istnienia, a władza staje się współczesnym królem absolutnym, który zawłaszcza państwo.

Spielberg ogniskuje zasadniczy spór związany z czwartą władzą wokół dylematu: albo wolność słowa, albo bezpieczeństwo państwa. Czyje prawa i interesy mają być chronione bardziej: prawa obywateli czy interesy polityków? Na konflikt ideowy reżyser nakłada konflikt personalny, mieszczący się w pytaniu o domenę prasy: profesjonalizm i zasady etyczne czy przyjaźń (K. Graham vs R. McNamara; B. Bradlee vs JFK). Spielberg umiejętnie różnicuje emocje w zależności od skali konfliktu: posługuje się kłótnią, sprzeczką, dyskusją.



Reżyser zadaje podstawowe pytanie: kiedy w sensie historycznym, ale także kiedy w sensie politycznym doszło do osłabienia funkcji kontrolnej czwartej władzy? Kiedy *the fourth estate* przestała spełniać swoją funkcję i dlaczego? W sensie historycznym osłabienie funkcji kontrolnej prasy nastąpiło za czasów prezydentury JFK, z którą Amerykanie wiązali nadzieję na nowy sposób prowadzenia polityki. Spielberg dokonuje przewartościowania polityki i osoby JFK (kadr pokazujący usunięcie zdjęcia JFK z piedestału/kominka w domu Bradleego), który jest krytycznie oceniany po opublikowaniu raportu. W sporze między cnotą osobistą a instytucjami reżyser opowiada się za instytucjami.

Synonimem zbratania dziennikarzy i polityków jest wspólne palenie cygar („paliliśmy z politykami cygara” – krytycznie ocenia redaktor „The Washington Post”), natomiast synonimem korupcji moralnej – wspólne rejsy jachtem (K. Graham, B. Bradlee – sceny ze sprzeczki). Palenie cygar, trudna do w miarę jednoznacznego przełożenia metafora, w filmie jest opisem sposobu życia i wykonywania obowiązków zawodowych, u Spielberga oznacza prawdopodobnie pewną chytrą polityków, których celem było uwiedzenie i podporządkowanie sobie dziennikarzy.

Spielberg ukazuje wykorzystanie prasy do celów osobistych i zawodowych przez polityków – co istotne: za obopólnym przyzwoleniem. „Zapraszali, bo byłaś redaktorem” („The Washington Post”) – mówi B. Bradlee do K. Graham; „ty też bywałeś” (u JFK) – ripostuje K. Graham i dodaje: „wydawało się to normalne, takie były czasy”. Spór K. Graham z B. Bradleem jest kluczowy, tworzy kontekst kształtowania się nowej świadomości politycznej.

Momentem politycznym, w którym prasa przestała spełniać swoje funkcje kontrolne, jest zbratanie się dziennikarzy z politykami. Nastąpiło wówczas przejście domeny prasy przez władzę wykonawczą i ustawodawczą, przez polityków. Dziennikarze stali się częścią socjotechniki polityki, narzędziem w rękach sprawujących władzę. Prasa staje się wspólnotą stylu (cygara, jacht), odgrywa rolę przekaźnika („jeśli żyjemy w świecie, gdzie władza dyktuje nam, co możemy publikować, to «Washington Post» już przestał istnieć” – redaktor B. Bradlee). Staje się w takim układzie zbiorem ploteczek (ślub córki prezydenta i dyskusja o sukni panny młodej) albo opisem spraw pozornie ważnych (żołnierz kupujący heroinę w Sajgonie, działania

FBI wobec wywrotowców – przykłady podane w filmie). Zamiast separować się od władzy, jest na jej usługach, a przyjaźnie są tylko pozorne (Graham i McNamara, Bradlee i JFK). Spielberg przedstawia w filmie dwa modele funkcjonowania prasy. W jednym z nich prasa jest korespondencją, zbiorem faktów, ale i plotek, w drugim – prasa kontroluje władzę, stając się czwartą władzą.

Skoro prasa powinna się separować, to pojawia się pytanie, jakie ma mieć cele i zadania. Reżyser odpowiada zwięźle: celem prasy jest „służyć społeczeństwu [a nie politykom] i strzec wolności słowa”. Oto mitologia polityczna filmu *Czwarta władza* S. Spielberga.

Film Spielberga jest skierowany do masowego odbiorcy (reżyser ma licznych wielbicieli, których zdobył dzięki rozrywkowym produkcjom: *Szczęki*, *Indiana Jones*, *Jurajski Park*), wskazuje oś sporu na kilku płaszczyznach. Spielberg uzasadnia najważniejsze zasady czwartej władzy i podaje je w sensacyjnej ramie filmu. Obraz jest także moralną przypowieścią – ukazuje, co się dzieje, gdy prasa zamiast kontrolować polityków, pali z nimi cygara.

#### BIBLIOGRAFIA

- Abromeit, J. (2017). A critical review of recent literature on populism. *Politics and Governance*, 5(4): 177–186.
- Adamowski, J. (2006). *Czwarty stan. Media masowe w pejzażu społecznym Wielkiej Brytanii*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza Aspra.
- Baran, S.J., & Davis, D.K. (2007). *Teorie komunikowania masowego*. A. Sadza (Tłum.). Kraków: WUJ.
- Barthes, R. (1971). Trzeci sens. R. Wyborski (Tłum.). *Kino*, 11, 37–41.
- Barthes, R. (1998). Od dzieła do tekstu. M.P. Markowski (Tłum.). *Teksty Drugie. Teoria literatury, krytyka, interpretacja*, 6.
- Barthes, R. (1999). Śmierć Autora. M.P. Markowski (Tłum.). *Teksty Drugie: teoria literatury, krytyka, interpretacja*, 1-2(54-55).
- Barthes, R. (2000). *Mitologie*. A. Dziadek (Tłum.). Warszawa: Wydawnictwo KR.
- Biernat, T. (1989). *Mit polityczny*. Warszawa: PWN.
- Carlyle, T. (2006). *Bohaterowie, cześć dla bohaterów i pierwiastek bohaterstwa w historii*. Kraków: Wydawnictwo Zielona Sowa.
- Cassirer, E. (1998). *Esej o człowieku. Wstęp do filozofii kultury*. A. Staniewska (Tłum.). Warszawa: Czytelnik.
- Cassirer, E. (2006). *Mit państwa*. A. Staniewska (Tłum.). Warszawa: IFiS.

- Elchardus, M., & Spruyt, B. (2016). Populism, persistent republicanism and declinism: an empirical analysis of populism as a thin ideology. *Government and Opposition*, 51(1), 111–133.
- First Amendment to the United States Constitution (b.d.). <https://constitution.congress.gov/constitution/amendment-1/> (dostęp: 15.09.2022).
- Florczak-Wątor, M. (2022). *Konstytucyjne regulacje władzy neutralnej, wystąpienie konferencyjne, wideo*. <https://wnpism.uw.edu.pl/konferencja-neutralna-czy-czwarta-wladza-miedzy-idea-a-rzeczywistoscia> (dostęp: 15.09.2022).
- Friedman, D. (2017, 14 grudnia). *Steven Spielberg, Tom Hanks compare Trump administration to Nixon's at 'The Post' premiere*. The Hollywood Reporter. <https://www.hollywoodreporter.com/news/steven-spielberg-tom-hanks-compare-trump-administration-to-nixons-at-the-post-premiere-1068154/> (dostęp: 15.09.2022).
- Gleiberman, O. (2017, 6 grudnia). *Film Review: 'The Post'*. Variety, <https://variety.com/2017/the-post-review-tom-hanks-meryl-streep-1202631640> (dostęp: 15.09.2022).
- Habermas, J. (2007). *Strukturalne przeobrażenia sfery publicznej*. W. Lipnik, & M. Łukasiewicz (Tłum.). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Halin, D., & Mancini, P. (2007). *Trzy modele mediów. Analiza porównawcza*. M. Lorek (Tłum.). Kraków: WUJ.
- Hendrykowski, M. (1994). *Słownik terminów filmowych*. Poznań: Ars Nova.
- Hendrykowski, M. (2000). *Film jako źródło historyczne*. Poznań: Ars Nova.
- Hoffman, R.J., & Levack, P. (Eds.) (1949). *Burke's politics. Selected Writings and Speeches of E. Burke on Reform, Revolution and War*. New York: Alfred A. Knopf.
- Kemp, P. (Red.) (2017). *Historia kina*. Warszawa: Wydawnictwo Arkady.
- Kuc, G. (2020). *Ewolucja zasady podziału władzy i jej wpływu na sądownictwo konstytucyjne*. W M. Granat (Red.). *Sądownictwo konstytucyjne. Teoria i praktyka* (s. 129–145). T. III. Warszawa: WN UKSW.
- Kürten, J. (2018, 1 listopada). *Spielberg's 'The Post': How 1970s politics resonate with today's era of 'fake news'*. DW.com. <https://dw.com/en/Spielbergs-the-post-how-1970s-politics-resonate-with-todays-era-of-fake-news/a-42090284> (dostęp: 15.09.2022).
- Lasswell, H., & Kaplan, A. (1976). *Power and Society. A Framework for Political Inquiry*, New Haven, London: Yale University Press.
- Małajny, R. (2003). *Trzy teorie podzielonej władzy*, Katowice: Wydawnictwo Volumen.
- Many, Y., & Surel, Y. (Red.) (2007). *Demokracja w obliczu populizmu*. A. Gąsior-Niemiec (Tłum.). Warszawa: Oficyna Naukowa.
- McQuail, D. (2007). *Teoria komunikowania masowego*. M. Bucholc, A. Szulżycka (Tłum.). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

- Mudde, C. (2010, 31 sierpnia). The populist radical Right: A pathological normalcy. *Fronesis*, 34, 90–104.
- Nieć, M. (2014). Koncepcja „czwartego stanu” Edmunda Burke’a podana przez Thomasa Carlyle’a. Refleksje o polityce i komunikowaniu. *Politeja*, 2(28), 321–340.
- Nieć, M. (2021). Dzieje populizmu i modele jego interpretacji. W: M. Nieć, T. Litwin, & K. Łabędź, *Populizm – modele i praktyka. Polskie odniesienia*. Kraków: Wydawnictwo Naukowe Akademii Ignatianum.
- Olszowski, R., & Szlachta, B. (2012). Konserwatyzm Edmunda Burke. W E. Burke, *O duchu i naturze rewolucji. Wybór pism*. A. Wincewicz-Price (Tłum.). Kraków: Wydawnictwo Akademickie.
- Paczkowski, A. (1973). *Czwarta władza. Prasa dawniej i dziś*. Warszawa: PIW.
- Palczewski, M. (2017). Media jako czwarta władza – mit czy rzeczywistość? W D. Lewińska, K. Stasiuk-Krajewska, & R. Wróblewski (Red.). *Graszewicz.com. Media. Komunikacja. Kultura*, Wrocław: Wydawnictwo Liber.
- Pentagon Papers* (2022). Archives.gov. <https://www.archives.gov/research/pentagon-papers> (dostęp: 15.09.2022).
- Pieliński, K. (2011). *W obliczu kryzysu. Konserwatyzm angielski od Burke’a do Lecky’ego*. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Pisarek, W. (Red.) (2006). *Słownik terminologii medialnej*. Kraków: Universitas.
- Rydz, R. (2005). *Edmund Burke na ścieżkach wolności*. Poznań: Wydawnictwo Poznańskie.
- Siebert, F., Peterson, T., & Schramm, W. (1956). *Four Theories of the Press*. Urbana: University Illinois Press.
- Szacki, J. (2007). Wstęp. W Y. Many, & Y. Surel (Red.). *Demokracja w obliczu populizmu* (s. 9–26). A. Gąsior-Niemiec (Tłum.). Warszawa: Oficyna Naukowa.
- Wolert, W. (2005). *Szkice z dziejów prasy światowej*. Kraków: Universitas.
- Wysocka, O. (Red.) (2010). *Populizm*. Tłum. zbiorowe. Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego.

## Copyright and License



This article is published under the terms of the Creative Commons Attribution – NoDerivs (CC BY- ND 4.0) License <http://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/>



Horyzonty Polityki  
2023, Vol. 14, N° 46



**DOMINIK SIEKLUCKI**

<http://orcid.org/0000-0003-3596-3547>  
Uniwersytet Jagielloński w Krakowie  
dominik.sieklucki@uj.edu.pl

DOI: 10.35765/HP.2352

## Samorząd terytorialny w Polsce w świetle konstytucyjnej zasady podziału władz

### *Streszczenie*

**CEL NAUKOWY:** W artykule podjęto problematykę statusu ustrojowego samorządu terytorialnego z perspektywy ustanowionej w Konstytucji RP zasady podziału władz. Podjęto trzy problemy badawcze: Czy w tradycyjnych koncepcjach podziału władz wyodrębniano władzę samorządową? Czy w świetle konstytucyjnej zasady podziału władz można samorząd terytorialny uznać za władzę? Co oznacza pojęcie czwartej władzy w odniesieniu do samorządu terytorialnego?

**PROBLEM I METODY BADAWCZE:** W badaniach wykorzystano metody badawcze z dyscypliny nauki o polityce i administracji oraz nauk prawnych: metodę analizy i krytyki piśmiennictwa naukowego, metodę językowo-logiczną, metodę teoretyczno-prawną oraz metodę instytucjonalną.

**PROCES WYWODU:** W artykule przedstawiono wybrane tradycyjne koncepcje podziału władz, w tym teorię Monteskiusza będącą podstawą dla współczesnej zasady podziału władz, wyodrębniono trzy stanowiska dotyczące relacji zasady podziału władz i samorządu terytorialnego oraz wskazano, co oznacza pojęcie czwartej władzy w odniesieniu do samorządu terytorialnego.

**WYNIKI ANALIZY NAUKOWEJ:** Samorząd terytorialny może zostać uznany za czwartą władzę w znaczeniu nieformalnym. Określenie „czwarta władza” jest stosowane w celu zaakcentowania znaczenia i dowartościowania określonych instytucji, natomiast w świetle zasady podziału władz nie można samorządu uznać za jedną z władz w państwie.

Sugerowane cytowanie: Sieklucki, D. (2023). Samorząd terytorialny w Polsce w świetle konstytucyjnej zasady podziału władz. *Horyzonty Polityki*, 14(46), 69–86. DOI: 10.35765/HP.2352.

**WNIOSKI, INNOWACJE, REKOMENDACJE:** Koncepcja podziału władz Monteskiusza stanowi podstawę organizacji współczesnych państw demokratycznych, ale nie obejmuje całej ich złożoności. Dlatego coraz popularniejsze stają się propozycje uzupełniania tego podziału o podziały dodatkowe, tj. pionowy podział władz i *multi-level governance*.

---

---

**SŁOWA KLUCZOWE:**

władza, podział władz, samorząd terytorialny, konstytucja

*Abstract*

SELF-GOVERNMENT IN POLAND IN THE LIGHT  
OF THE CONSTITUTIONAL PRINCIPLE  
OF THE SEPARATION OF ESTATE

**RESEARCH OBJECTIVE:** The article discusses the status of self-government from the perspective of the principle of the separation of powers established in the Constitution of the Republic of Poland. Three research problems are examined: Did the traditional conceptions of the separation of powers distinguish the local government? In the view of the constitutional principle of the separation of powers, can self-government be regarded as an estate? What does the concept of the fourth authority mean in relation to self-government?

---

---

**THE RESEARCH PROBLEM AND METHODS:** The research employed research methods from the disciplines of political and administrative sciences and law sciences: the method of analysis and criticism of scientific literature, the linguistic-logical method, the theoretical-legal method and the institutional method.

---

---

**THE PROCESS OF ARGUMENTATION:** The article presents selected traditional concepts of the division of powers, including Montesquieu's theory which is the basis for the contemporary principle of the division of powers, distinguishes three positions on the relationship between the principle of the division of powers and self-government and indicates what the concept of the fourth estate means in relation to self-government.

---

---

**RESEARCH RESULTS:** Self-government may be considered a fourth estate in an informal meaning. The term fourth estate is used to emphasise the importance and value of certain institutions, while in the light of the principle of the separation of powers local government cannot be considered as one of the authorities in the state.

---

---

**CONCLUSIONS, INNOVATIONS, AND RECOMMENDATIONS:** Montesquieu's concept of the separation of powers is the framework for the

organisation of contemporary democratic states, but it does not embrace all their complexity. Therefore, proposals are becoming increasingly popular to supplement this division with additional divisions, such as the vertical separation of powers or Multi-level Governance.

---

---

**KEYWORDS:**

power, separation of powers, self-government, constitution

**WSTĘP**

Samorząd terytorialny to jedna z najważniejszych instytucji ustrojowych, konstytucyjnych i politycznych, której doniosłość wyraża się w konieczności nieprzerwanego świadczenia usług publicznych mających na celu zaspokajanie różnorodnych potrzeb zbiorowych mieszkańców. Zdolność do realizacji zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego uwarunkowana jest przez szereg różnorodnych czynników, wśród których kluczowe miejsce zajmuje pozycja politycznoustrojowa, obejmujące w szczególności usytuowanie w strukturze władz publicznych oraz posiadanie atrybutów władzy państwowej. Lawrence Pratchett (2004, s. 358) akcentuje przede wszystkim samodzielność jako atrybut samorządu terytorialnego, przejawiającą się w jego wolności od ingerencji władz centralnych i samodzielności decyzyjnej stanowiących wyraz lokalnej tożsamości.

Ogólnym celem artykułu jest przedstawienie pozycji ustrojowej samorządu terytorialnego w Polsce z perspektywy zasady podziału władz. Cele szczegółowe to udzielenie odpowiedzi na następujące pytania badawcze: Czy zasada podziału władz w ujęciu teoretycznym dotyczy samorządu terytorialnego? Czy ustanowiona w Konstytucji RP zasada podziału władz dotyczy samorządu terytorialnego? Czy określanie samorządu terytorialnego mianem „czwartej władzy” jest uzasadnione?

Problematyka artykułu dotyczy ważnego i obecnego w literaturze przedmiotu zagadnienia, które jednak w wielu szczegółowych elementach jest dyskutowane i sporne. Niniejszy artykuł przedstawia nowe spojrzenie na tę problematykę, oparte na obowiązujących

regulacjach prawnych, jak i elementach praktyki funkcjonowania samorządu terytorialnego. Zasadnicze rozważania podzielone zostały na trzy części, w ramach których przedstawiono relacje samorządu terytorialnego i zasady podziału władz. W pierwszej zaprezentowano główne zagadnienia teoretyczne związane ze wspomnianą zasadą, w drugiej zasadę podziału władz w Konstytucji RP i regulacje dotyczące samorządu terytorialnego, a w trzeciej atrybuty „władczości” samorządu terytorialnego w Polsce.

Analizowane zagadnienie stanowi element szerokiej refleksji teoretycznej nad samorządem terytorialnym. Objętość artykułu nie pozwala na szersze omówienie tej posiadającej obszerną literaturę problematyki (Lipowicz, 2019, s. 29–67; Piasecki, 2009, s. 20–29; Szustek, 2014, 67–108). Należy jednak zwrócić uwagę, że – jak pisze Andrzej K. Piasecki (2009, s. 21) – na przełomie XVIII i XIX wieku „prądy umysłowe oparte na ideach liberalizmu politycznego i filozofii praw natury wzmocniły konstrukcję koncepcji w o l n e j g m i n y, jako czwartej władzy w państwie”. Traktowanie samorządu terytorialnego jako niezbędnego warunku wolności i rozwoju demokracji, o czym pisał m.in. Alexis de Tocqueville (2019), szybko wywołało aktualną również współcześnie dyskusję nad jego genezą, istotą i znaczeniem. Dyskusje te doprowadziły do wykształcenia się trzech głównych teorii samorządu terytorialnego, tj. naturalistycznej, państwowej i politycznej (Bukowski, Jędrzejewski, & Rączka, 2005, s. 29–30). W świetle pierwszej z nich gmina jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego jest pierwotna w stosunku do państwa i tym samym posiada względem niego pewne podstawowe prawa. Według drugiej samorząd terytorialny jest tworzony przez państwo, jako instytucję genetycznie wcześniejszą, poprzez proces decentralizacji władzy, a trzecia utożsamia samorząd z honorowym wykonywaniem funkcji administracyjnych na szczeblu lokalnym przez niezależnych urzędników. Warto nadmienić, że istotny wkład w rozwój teorii samorządu terytorialnego wnieśli polscy badacze, m.in. Jerzy Panejko, Tadeusz Bigo i Władysław Leopold Jaworski, których poglądy – różniące się od siebie w kwestiach szczegółowych – mieściły się w obrębie teorii państwowej (Szustek, 2014, s. 72–92).



## METODY BADAWCZE

Dla realizacji określonego powyżej problemu badawczego wykorzystano metody badawcze z dyscypliny nauki o polityce i administracji oraz nauk prawnych. Szczególnie pomocne okazały się: metoda analizy i krytyki piśmiennictwa naukowego, metoda językowo-logiczna analizy aktów prawnych, metoda teoretyczno-prawna oraz metoda instytucjonalna. Pierwszą ze wskazanych metod wykorzystano do analizy bogatej literatury przedmiotu. Objętość niniejszego artykułu nie pozwala na przedstawienie pełnej listy publikacji naukowych wiążących się z jego tematyką, należy jednak nadmienić, że zasada podziału władz i pozycja konstytucyjna samorządu terytorialnego doczekały się wielu opracowań. Obszerną bibliografię dotyczącą zasady podziału władz zebrał Grzegorz Kuca (2014, s. 341–356), różne aspekty konstytucyjnego statusu samorządu terytorialnego (z wyodrębnioną bibliografią) są przedmiotem opracowania pod redakcją Mirosława Steca i Katarzyny Małysy-Sulińskiej (2018, s. 371–394). Problematykę zbieżną z tematyką niniejszego artykułu podjęła natomiast niedawno Anna Chorążewska (2021, s. 95–109). Analiza obowiązujących aktów prawnych objęła przede wszystkim przepisy Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483) z odwołaniem się do ustawy o samorządzie gminnym z 8 marca 1990 roku (Dz.U. 2022 poz. 559) oraz dwóch ustaw z dnia 5 czerwca 1998 roku, tj. ustawy o samorządzie powiatowym (Dz.U. 2022 poz. 1526) i ustawy o samorządzie województwa (Dz.U. 2022 poz. 547). Ostatnie dwie wskazane metody badawcze pozwoliły na analizę samorządu terytorialnego jako instytucji prawnej i politycznej z wykorzystaniem ustaleń literatury przedmiotu.

## ZAGADNIENIA TEORETYCZNE

W niniejszym artykule przedmiotem analizy są samorząd terytorialny oraz zasada podziału władz (zamiennie nazywana zasadą podziału władzy). Nie podejmując złożonej problematyki definiowania samorządu terytorialnego, ograniczono się do stwierdzenia, że samorząd w najogólniejszym ujęciu jest rozumiany jako powierzenie „przez państwo pewnej zbiorowości wykonywania w sposób

samodzielny zadań z zakresu administracji publicznej dotyczących tej zbiorowości” (Przybysz, 2020, s. 195), przy czym zbiorowość taka może być wyodrębniana na podstawie różnych kryteriów. W przypadku samorządu terytorialnego kryterium tym jest zamieszkiwanie jednostki podziału administracyjnego państwa (w ogólnym ujęciu – określonego terytorium). W definiowaniu samorządu terytorialnego podkreśla się ponadto jego samodzielność i niezależność wobec władz centralnych wynikającą z zasady decentralizacji (czyli brak hierarchicznego podporządkowania i ograniczenie się władz centralnych do nadzoru opartego wyłącznie na kryterium legalności oraz obligatoryjnej przynależności mieszkańców (Bukowski, Jędrzejewski, & Rączka, 2005, s. 32–35; Knopek, 2016, s. 115–117).

Zasada podziału władz posiada bogatą historię oraz jest złożoną konstrukcją. Z punktu widzenia tematyki niniejszego artykułu nie jest możliwe przedstawienie wszystkich zagadnień i problemów z nią związanych, dlatego ograniczono się do prezentacji dwóch zagadnień ściśle związanych z samorządem terytorialnym.

Po pierwsze, w perspektywie teleologicznej należy postawić pytanie o cel wprowadzania do ustrojów państwowych zasady podziału władz. Na podstawową i najważniejszą przesłankę zwrócił uwagę Monteskiusz w wydanym w 1748 roku dziele *O duchu praw*, pisząc:

Kiedy w jednej i tej samej osobie lub w jednym i tym samym ciele władza prawodawcza zespolona jest z wykonawczą, nie ma wolności; ponieważ można się lękać, aby ten sam monarcha albo ten sam senat nie stanowił tyrańskich praw, które będzie tyrańsko wykonywał. Nie ma również wolności, jeśli władza sądowa nie jest oddzielona od prawodawczej i wykonawczej. Gdyby była połączona z władzą prawodawczą, władza nad życiem i wolnością obywatela byłaby dowolna; sędzia byłby bowiem prawodawcą. Gdyby była połączona z władzą wykonawczą, sędzia mógłby mieć siłę ciemiężyciela (2016, s. 172).

Ochrona praw i wolności jednostki oraz zabezpieczenie przed władzą dyktatorską to oczywiście niejedynie przesłanki konstruowania ustroju państwa na podstawie zasady podziału władz. Innym ważnym, choć już nieeksponowanym w takim samym stopniu powodem jest dążenie do wprowadzenia racjonalności w funkcjonowanie państwa, w znaczeniu dążenia do zapewnienia sprawności w wykonywaniu zadań publicznych. Można więc zauważyć, że

przesłanki tkwiące u podstaw ustanawiania zasady podziału władz posiadają bliskie związki z samorządnością. Należy bowiem przypomnieć, że z historycznego punktu widzenia powstawał on jako wyraz dążenia do przeciwstawienia się absolutnej władzy i ochrony wspólnot lokalnych przed absolutystycznym państwem. Szerzej o tej problematyce pisze Irena Lipowicz (2019, s. 11 i nast.). Współcześnie zwraca się natomiast również uwagę, że powierzanie samorządowi zadań publicznych to oczekiwany sposób na podnoszenie jakości polityk publicznych.

W drugiej perspektywie – którą można określić jako koncepcyjną – ogólne cele zasady podziału władzy prowadziły do przedstawiania różnorodnych, konkretnych propozycji jego przeprowadzenia. Z perspektywy historycznej warto wspomnieć, że Monteskiusz nie był jedynym myślicielem, który zaproponował konkretny sposób podziału, choć to jego propozycja okazała się nośna i stała się podstawą dla współczesnych modeli podziału. Inne propozycje przedstawili m.in. John Locke i Benjamin Constant, a jak wskazuje Hubert Izdebski (2007, s. 170), jedną z najstarszych można odnaleźć w pracy włoskiego pisarza Donata Gianottiego *Republica Fiorentina* opublikowanej w 1530 roku. Natomiast Ryszard Małajny twierdzi, że pewne elementy tej zasady można napotkać już w starożytności (2003, s. 471). W różnorodnych koncepcjach rzadko znajdowano miejsce dla osobnej pozycji samorządu terytorialnego. Jak się wydaje, było tak przede wszystkim dlatego, że koncentrowały się one na centralnym poziomie rządzenia państwem. Ponadto jednym z kluczowym elementom wspólnych dla różnych propozycji było wyodrębnianie określonych funkcjonalnych sfer działania państwa, na czele ze stanowieniem i wykonywaniem prawa (Małajny, 2003, s. 160), a samorząd terytorialny trudno uznać za sferę o takim statusie. Należy jednak odnotować, że niekiedy samorząd pojawiał się jako jedna z wyodrębnianych władz. Wspomniany Constant wymieniał ją jako jedną z sześciu władz w państwie obok władzy królewskiej, reprezentacyjnej trwałej, reprezentacyjnej opinii, władzy wykonawczej i władzy sądowej, używając określenia „władza municypalna” (Olszewski, & Zmierczak, 1994, s. 226). Jak podnosi Waław Szyszkowski, Constant, włączając samorząd do katalogu władz, nie opowiadał się za rozbudową instytucji samorządowych, ale traktował je jako jeden z elementów całego podziału mającego za cel ograniczanie władzy

centralnej (Szyszkowski, 1984, s. 117–118). Natomiast w koncepcji Locke’a jedną z trzech władz (oprócz ustawodawczej i wykonawczej) była władza federatywna, ale zakresem jej kompetencji objęta miała być polityka zagraniczna (Małajny, 2003, s. 188–189) i władza ta *de facto* była częścią egzekutywy.

Monteskiusz, odwołując się do koncepcji Locke’a (Pułło, 2018, s. 72), utrzymał podział na trzy władze, przy czym obok władzy ustawodawczej i wykonawczej wymienił władzę sądowniczą. Należy zwrócić uwagę, że obok wyodrębnienia trzech władz integralnymi komponentami koncepcji Monteskiusza są również dwa inne twierdzenia. Pierwsze zakłada, że każdą z trzech władz powierza się odrębnemu od pozostałych organowi państwowemu, a relacje między organami (i tym samym władzami) mają prowadzić do wzajemnego hamowania się i ograniczania, tworząc pewien stan równowagi (Zwierzchowski, 1992, s. 43). W propozycji Monteskiusza nie pojawia się więc samorząd terytorialny. Jest to zrozumiałe z powodu czasów, w których ją formułował, gdyż traktując władzę państwa absolutnego jako punkt odniesienia, nadał jej horyzontalny charakter, tj. ograniczał się do jednego, centralnego poziomu rządzenia państwem.

## PODZIAŁ WŁADZY W KONSTYTUCJI RP A SAMORZĄD TERYTORIALNY

Zasada podziału władz jest jedną z podstawowych zasad ustroju Polski. Została wprost ustanowiona w art. 10 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku zawierającym dwa przepisy. Zgodnie z ust. 1 art. 10 „Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej”, natomiast ust. 2 stanowi, iż „Władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, władzę wykonawczą Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą sądy i trybunały” (Konstytucja RP). Oba przepisy konstytuują więc zasadę tę w formie proponowanej przez Monteskiusza. Oczywiście ta ogólna konstrukcja podziału władz wymaga odpowiedniego ukształtowania relacji między nimi w innych przepisach Konstytucji i ustawach oraz praktyce politycznej, jednak zagadnienie to wykracza poza ramy tematyczne artykułu. Obszerną analizę tego zagadnienia przeprowadził

Grzegorz Kuca (2014). Z punktu widzenia tematyki artykułu należy w tym miejscu odnieść się do pytania o status samorządu terytorialnego z perspektywy uznania go za „czwartą władzę” w państwie. Ujmując to inaczej: czy w świetle art. 10 Konstytucji RP możliwe jest stosowanie pojęcia „czwarta władza”?

Problem ten jest złożony i trudny do rozstrzygnięcia. Wskazał na to Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 29 listopada 2005 roku (P 16/04, OTK-A 2005, nr 10, poz. 119), stwierdzając, że

Próba określenia pozycji samorządu terytorialnego względem lub w ramach konstytucyjnego systemu podziału władz podejmowana była już we wcześniejszym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Jak dotąd problem ten nie został jednak definitywnie rozstrzygnięty.

Przegląd literatury przedmiotu i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego prowadzi do wyodrębnienia w tym zakresie trzech głównych stanowisk.

W świetle pierwszego przepisy art. 10 Konstytucji należy rozumieć dosłownie, tj. liczba i charakter władz jest ściśle określona, co oznacza, że w polskim systemie politycznym nie występują inne władze niż wskazane w tym artykule. Jak zauważa Eugeniusz Zwierzchowski:

(...) wszelkie podejmowane dotychczas próby poszerzenia ilości funkcji państwowych, wyrażające się w formule „czwarta władza”, ograniczają się do doktrynalnych pomysłów i nigdzie nie znalazły odzwierciedlenia w normach konstytucji (1992, s. 43).

Pojęcie czwartej władzy nie może być więc stosowane w odniesieniu do państwa i jego organizacji, ponieważ formalnie (konstytucyjnie) nie występuje nim jakakolwiek inna władza poza ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. Samorząd terytorialny w tym ujęciu nie jest więc „czwartą władzą”. Określenia jego pozycji w ramach zasady podziału władz podjął się Trybunał Konstytucyjny w przywołanym powyżej wyroku z 2005 roku, uznając go za segment (element) władzy wykonawczej, popierając takie stanowisko następującymi argumentami: 1. przedmiot działania samorządu terytorialnego mieści się w obrębie władzy wykonawczej; 2. samorząd terytorialny stosuje

administracyjne (a nie ustawodawcze czy sądowe) środki działania;  
3. samorząd terytorialny działa na podstawie i w ramach ustaw;  
4. rozdział dotyczący samorządu terytorialnego w Konstytucji jest usytuowany bezpośrednio po rozdziale dotyczącym Rady Ministrów (P 16/04, OTK-A 2005, nr 10, poz. 119).

Należy zwrócić uwagę, że taka systematyka Konstytucji jest niekiedy oceniana krytycznie z dwóch powodów. Po pierwsze, wkomponowanie rozdziału VII dotyczącego samorządu terytorialnego między rozdziały dotyczące władzy ustawodawczej i wykonawczej z jednej strony i rozdział dotyczący władzy sądowniczej z drugiej może prowadzić do nieuprawnionego wniosku, że samorząd mieści się w ramach konstytucyjnego podziału władz (Banaszak, 2009, s. 743). Po drugie, takie umieszczenie rozdziału VII może również sugerować podporządkowanie samorządu terytorialnego egzekutywie (Chmaj, & Dąbrowski, 2012, s. 58–59), co oczywiście jest sprzeczne z zasadą decentralizacji.

W ramach tego stanowiska status samorządu terytorialnego jest określany poprzez wprowadzenie do konstrukcji ustroju państwa dodatkowego podziału władzy, tj. podziału pionowego (wertikalnego). Takie stanowisko prezentuje Hubert Izdebski (2019, s. 108), a w literaturze podnosi się, że współcześnie podziały pionowe stają coraz bardziej istotne (Morawski, 2009, s. 62–63). Ponadto należy zwrócić uwagę, że obok pojęcia „pionowy podział władzy” (Izdebski, 2020, s. 108–111) stosowane jest także pojęcie „zarządzania wielopoziomowego” (*multi-level governance*) (Ruszkowski, 2007, s. 209–215). Nie podejmując ich szczegółowej analizy, należy wskazać, iż oznaczają one, że decyzje w sprawach publicznych nie są podejmowane, wykonywane i kontrolowane tylko na jednym poziomie administrowania, ale zostały podzielone między kilka poziomów. Pojęcie pionowego podziału władzy oznacza, że wspomniane procesy zachodzą w ramach państw, a koncepcja *multi-level governance* dodaje do nich poziom Unii Europejskiej.

Pionowy podział władz nie został oczywiście wprost wyrażony w Konstytucji, ale podstawy do jego wyodrębnienia można odnaleźć zarówno we wspomnianym wcześniej przepisie dotyczącym decentralizacji władzy publicznej, jak i art. 90 zawierającym cztery przepisy stanowiące podstawy członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Warto również wspomnieć, że takie ujęcie samorządu terytorialnego można

już odnaleźć we wspomnianych we wstępie poglądach polskich teoretyków. Przykładowo Tadeusz Bigo pisał, że „samorząd jest decentralizacją administracji publicznej, której samodzielnymi podmiotami są korporacje, powołane do tego ustawą” (1928, s. 141–142).

W świetle drugiego stanowiska, przeciwnego do poprzedniego, możliwe jest inne rozumienie zasady podziału władz na podstawie przepisów Konstytucji RP, szczególnie jeśli uwzględni się organy państwa takie jak np. Rzecznik Praw Obywatelskich, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, Najwyższa Izba Kontroli czy Narodowy Bank Polski. Jak pisze Monika Florczak-Wątor: „Artykuł 10 nie wyklucza istnienia innych władz mających swoje umocowanie w Konstytucji, takich jak np. władza kontrolująca” (2021). Natomiast Kuca twierdzi, że w art. 10 wymieniono najważniejsze władze, niezbędne do funkcjonowania państwa i jest możliwe poszerzenie tej listy (2014, s. 93–94). Takie podejście pozwala na wyodrębnianie innych władz takich jak kontrolująca, samorządowa czy monetarna (Sarnecki, 2016). Warto przywołać również stanowisko Andrzeja Sylwestrzaka, który wskazał na konieczność wyodrębnienia „władzy kontrolującej” i tym samym poszerzenia katalogu władz wymienionych w art. 10 Konstytucji (2003, s. 285–286). Ujmując to inaczej: w ujęciu materialnym poprzez interpretację przepisów Konstytucji można poszerzać listę władz, przy czym inne władze nie będą już *expressis verbis* nazywane władzami, a taki status można im przypisać na podstawie ich zadań, kompetencji i statusu.

O ile pierwsze stanowisko wydaje się zawężać problematykę liczby władz i jednocześnie jest trochę nieadekwatne do złożoności współczesnych systemów politycznych, o tyle drugie otwiera duże możliwości swobodnej interpretacji przepisów Konstytucji, wyodrębniania kolejnych władz i w konsekwencji wywołania problemu dotyczącego ich liczby. Przyjęcie pierwszego stanowiska nie pozwala traktować samorządu terytorialnego jako „czwartej władzy”, posiadającej równorzędny status wobec innych władz (Chorażewska, 2021, s. 106). Dodatkowo należy wspomnieć, że w art. 15 ust. 1 Konstytucji wprowadzono zasadę decentralizacji władzy publicznej (czyli władz wskazanych w art. 10), samorząd terytorialny w tym ujęciu to decentralizacja egzekutywy. W świetle drugiego stanowiska można uznać samorząd za kolejną władzę, choć nasuwają się wątpliwości, czy nie jest to zbyt daleko idąca interpretacja przepisów Konstytucji. Należy

również przypomnieć (o czym wspomniano na początku artykułu), że zasada podziału władz oparta jest na trzech fundamentach, z których tylko jeden można odnieść do samorządu terytorialnego, tj. powierzenie wykonywania funkcji władczych niezależnemu od pozostałych podmiotowi. Natomiast samorząd terytorialny wykonuje funkcje właściwe dla egzekutywy w raczej typowych dla niej formach. Ponadto zasada podziału władz to całokształt relacji między władzami, na które składają się mechanizmy mające prowadzić do ich równowagi oraz wzajemnego hamowania się i ograniczania władz. W odniesieniu do pozycji samorządu terytorialnego w Polsce trudno jest wskazać na kompetencje pozwalające na tego typu oddziaływanie na legislatywę, egzekutywę czy judykaturę. Samorząd nie ma wpływu na proces legislacyjny, nie dysponuje uprawnieniami wobec władzy wykonawczej, a szcątkowe uprawnienia wobec sądownictwa (wybór ławników) nie mogą zostać uznane za element podziału władz.

W świetle powyższych ustaleń samorząd terytorialny nie może zostać uznany za czwartą władzę ani w ujęciu formalnym (konstytucyjnym), ani doktrynalnym, czyli jako element teoretycznej konstrukcji zasady podziału władz. Ujmując to inaczej – należy udzielić negatywnej odpowiedzi na pierwsze dwa pytania badawcze zadane we wstępie. W celu wyjaśnienia, jakie znaczenie posiada pojęcie czwartej władzy w odniesieniu do samorządu terytorialnego, tj. udzielenia odpowiedzi na trzecie pytanie badawcze, konieczne więc będzie odwołanie się do innej perspektywy metodologicznej, właściwej nauce o polityce i administracji, i porzucenie tym samym ujęć dogmatycznego i teoretycznego. W tym ujęciu można wskazać na stanowisko trzecie, zgodnie z którym samorząd terytorialny określi się pojęciem czwartej władzy, ale będzie to jedynie wyraz dążenia do podkreślenia znaczenia i roli samorządu terytorialnego, jego pozycji w strukturze administracyjnej państwa oraz zaakcentowania jego samodzielności i niezależności wynikających z zasady decentralizacji. Stanowisko to – co należy podkreślić – znajduje swoje uzasadnienie historyczne, polityczne, teoretyczne i prawnoustrojowe.

Z historycznego punktu widzenia należy przypomnieć, że podstawowym źródłem powstania samorządu terytorialnego było dążenie do przeciwstawienia się i jednocześnie osłabienia scentralizowanej władzy państwa absolutnego (Lipowicz, 2019, s. 30–31). Oznacza to,



że samorząd terytorialny to forma ograniczania władzy centralnej i choć nie stanowi podmiotu w relacjach hamowania i ograniczania władz, to jednak, jak pisze Lipowicz, „decentralizacja władzy oznaczała jej ubytek w centrum” (2019, s. 67). W tym właśnie kontekście – politycznym – znajduje uzasadnienie wspomniane pojęcie pionowego podziału władzy. Nie jest to wprawdzie podział między dwa równorzędne czy równoprawne podmioty (centrum i władze lokalne), ale jest ważnym elementem szerszego mechanizmu ograniczania władzy centralnej. W ujęciu teoretycznym wyrazem dążenia do podkreślenia pozycji samorządu względem władzy centralnej była naturalistyczna teoria samorządu, według której samorządowa gmina jest pierwotna w stosunku do państwa, tzn. jako faktycznie istniejąca wspólnota ludzi nie jest przez państwo tworzona czy powoływana (Wykrętowicz, 2004, s. 53–58). Natomiast w uzasadnieniu prawnoustrojowym mieści się formalna pozycja samorządu terytorialnego, jako podmiotu wykonującego obszerną liczbę zadań publicznych w sposób samodzielny i na własną odpowiedzialność. Samorząd terytorialny w tym ujęciu cechuje się samodzielnością obejmującą kilka powiązanych ze sobą obszarów. W literaturze różnie się je klasyfikuje (Siekłucki, 2022, s. 28–30). Przykładowo Jerzy Regulski (2003, s. 207) wskazał na pięć sfer samodzielności samorządu: polityczną (czyli posiadanie własnych organów), funkcjonalną (czyli samodzielność decyzyjną), własnościową i gospodarczą (czyli posiadanie własnego majątku wraz z uprawnieniami do zarządzania nim), finansową (czyli posiadanie własnych dochodów) oraz administracyjną (czyli posiadanie własnej administracji). W każdej ze sfer można odnaleźć liczne władcze uprawnienia samorządu terytorialnego, a ponadto należy wskazać, że wspomniane organy wybierane są przez mieszkańców jednostek samorządu terytorialnego, co stanowi istotną podstawę do legitymizacji działań samorządu.

Podsumowując, w świetle takiego stanowiska zastosowanie określenia „czwarta władza” to wyraz dążenia do podkreślenia znaczenia określonych instytucji. Najczęściej w tym kontekście za czwartą władzę uznaje się media (Palczewski, 2017, s. 352), które przy spełnieniu warunków niezależności i pluralizmu wypełniają istotne funkcje związane z kontrolowaniem organów władzy i zapewnianiem transparentności sferze publicznej. Jednocześnie podkreśla się metaforyczność pojęcia czwartej władzy (Graszewicz, Graszewicz,

& Lewiński, 2010, s. 15–16) w tym znaczeniu, że nie jest ona władzą w znaczeniu formalnym lub materialnym. Podobne stanowisko zajmuje m.in. Nowicka (2005, s. 10 i nast.). Pojęcie czwartej władzy w odniesieniu do mediów stosują również Adamowski (2006) i Wiśnicki (2018). Jak pisze Staff Writer, pojęcia czwartej władzy w stosunku do mediów – a dokładnie prasy – po raz pierwszy użył Thomas Carlyle (2020), opisując w ten sposób galerię reporterów w parlamencie angielskim jako właśnie czwartą władzę ważniejszą niż pozostałe trzy, które są w nim reprezentowane. Jednocześnie zwraca się uwagę, że pojęcie czwartej władzy w odniesieniu do mediów ewoluowało od wypełniania roli informacyjnej po pełnioną obecnie funkcję kontrolną wobec osób pełniących funkcje publiczne (Schultz, 1999, s. 234). W odniesieniu do samorządu terytorialnego pojęcie czwartej władzy stosowane jest rzadziej, w pewnym sensie na skutek wspomnianych powyżej okoliczności, ale łączenie go z tą kategorią pojęciową niewątpliwie koresponduje z niektórymi współczesnymi poglądami na temat jego roli i pozycji w państwie. Kluczowymi z nich są sięgający lat siedemdziesiątych XX wieku lokalizm i jego późniejsza wersja z przełomu lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych, określana jako nowy lokalizm (Wyszkowska, 2018, s. 14–16), które akcentują znaczenie niezależnego, silnego samorządu dla procesu realizacji zadań publicznych, który jest jednocześnie odpowiedzialny za rozwój lokalny. Za wzmocnieniem pozycji samorządu przemawiają oczywiście znane, liczne zalety decentralizacji, a sam samorząd w świetle tej koncepcji to najbardziej optymalna forma prowadzenia spraw publicznych. Z punktu widzenia koncepcji czwartej władzy warte podkreślenia jest – na co zwraca uwagę w analizie lokalizmu i nowego lokalizmu Dorota Wyszkowska – że „teoria lokalizmu stanowi swego rodzaju gloryfikację samorządu terytorialnego” (2018, s. 16).

## WYNIKI I WNIOSKI

Odnosząc się do sformułowanych we wstępie pytań badawczych, należy zwrócić uwagę, że stosowanie pojęcia „czwarta władza” w odniesieniu do samorządu terytorialnego w Polsce nie znajduje uzasadnienia z perspektywy konstytucyjnej zasady podziału władz,

nie posiada również umocowania w teorii podziału władzy. Pojęcie to ma charakter polityczny i jest stosowane, aby podkreślić znaczenie samorządu terytorialnego w państwie, tj. w obszarze realizowanych polityk publicznych, zakresie samodzielności czy relacji z obywatelami. Samorząd jako czwarta władza to także podkreślenie wartości samorządu jako składnika demokratycznego systemu państwa.

Należy jednak zauważyć, że zasada podziału władz i samorząd terytorialny są współzależne. Z jednej strony istnienie faktycznego samorządu terytorialnego to bez wątpienia wzmocnienie i uzupełnienie tego podziału, a z drugiej – zasada podziału władz to gwarancja samodzielności i niezależności samorządu (w szczególności to niezależna władza sądownicza daje samorządowi terytorialnemu możliwość obrony przed działaniami władzy wykonawczej i działaniami centralizacyjnymi czy recentralizacyjnymi).

Wydaje się, że z punktu widzenia pozycji samorządu terytorialnego oraz zasady podziału władz najistotniejsze jest tworzenie systemu zależności między władzami a samorządem, dających mu możliwość wpływu na działania organów centralnych. W szczególności warto wskazać na możliwość uzyskania wpływu przez samorząd na proces legislacyjny, np. poprzez prawo inicjatywy ustawodawczej, które można by przyznać organowi reprezentującemu samorząd oraz ściślejsze relacje samorządu z egzekutywą, w której kluczową instytucją obecnie jest Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego.

#### BIBLIOGRAFIA

- Adamowski, J. (2005). *Narodziny czwartej władzy. Geneza i rozwój brytyjskiego systemu medialnego (zarys problematyki)*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza Aspra-JR.
- Banaszak, B. (2009). *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Warszawa: C.H. Beck.
- Bigo, T. (1928). *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*. Warszawa: Wydawnictwo Kasy im. Mianowskiego.
- Bukowski, Z., Jędrzejewski, T., & Rączka, P. (2005). *Ustrój samorządu terytorialnego*. Toruń: Wydawnictwo „Dom Organizatora”.
- Chmaj, M., & Dąbrowski, M. (2012). *Pozycja ustrojowa rady gminy (miasta)*. W M. Chmaj (Red.). *Status prawny rady gminy (s. 56–70)*. Warszawa: Difin.

- Chorażewska, A. (2021). Samorząd terytorialny a podział władzy państwowej w Konstytucji RP z 1997 r. *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, 3(61), 95–109. DOI: 10.15804/ppk.2021.03.06.
- Florczak-Wątor, M. (2021). Komentarz do art. 10 Konstytucji RP. W P. Tu-leja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. LEX/el. 2021, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587806604/650667> (dostęp: 04.08.2022).
- Graszewicz, M., Graszewicz, M., & Lewiński, D. (2010). O społeczno-komunikacyjnych konsekwencjach niedualizmu. W M. Graszewicz, J. Jastrzębski (Red.). *Teorie komunikacji i mediów*, t. 3 (s. 9–17). Wrocław: Wydawnictwo Atut.
- Izdebski, H. (2007). *Fundamenty współczesnych państw*. Warszawa: LexisNexis.
- Izdebski, H. (2020). *Samorząd terytorialny. Pionowy podział władzy*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Knopek, J. (2016). *Europejskie systemy polityczne*. Warszawa: Difin.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483.
- Kuca, G. (2014). *Zasada podziału władzy w Konstytucji RP z 1997 roku*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Lipowicz, I. (2019). *Samorząd terytorialny XXI wieku*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Małajny, R.M. (2003). *Trzy teorie podzielonej władzy*. Katowice: Wydawnictwo Volumen.
- Monteskiusz (2016). *O duchu praw*. Kraków: vis-à-vis.
- Morawski, L. (2009). Zasada trójpodziału władzy. Trybunał Konstytucyjny i aktywizm sędziowski. *Przegląd Sejmowy*, 4(93), 59–74.
- Nowicka, E. (2005). Media jako czwarta władza? Co na to prawo? W M. Magoska (Red.), *Media, władza, prawo* (s. 9–17). Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Olszewski, H., & Zmierczak, M. (1994). *Historia doktryn politycznych i prawnych*. Poznań: Zakłady Graficzne.
- Palczewski, M. (2017). Media jako czwarta władza – mit czy rzeczywistość. W D. Lewiński, K. Stasiuk-Krajewska, & R. Wróblewski (Red.). *Graszewicz.com. Media, komunikacja, kultura* (s. 351–358). Kraków–Wrocław: Wydawnictwo Libron–Wydział Filologiczny Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Piasecki, A.K. (2020). *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Pratchett, L. (2004). Local autonomy, local democracy and the „New Localism”. *Political Studies*, 52, 358–375. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2004.00484.x>

- Pułło, A. (2018). *Zasady ustroju politycznego państwa*. Gdańsk: Wydawnictwo Gdańskiej Szkoły Wyższej.
- Regulski, J. (2003). *Local Government Reform in Poland. An Insider's Story*. Budapest: Open Society Institute.
- Ruszkowski, J. (2007). *Wstęp do studiów europejskich*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Sarnecki, P. (2016). Komentarz do art. 10 Konstytucji. W L. Garlicki, & M. Zubik (Red.). *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom 1*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe. LEX/el. <https://sip.lex.pl/#/commentary/587734538/531978> (dostęp: 04.08.2022).
- Schultz, J. (1999). *Reviving the Fourth Estate Democracy, Accountability and the Media*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Siekłucki, D. (2022). Decentralizacja – podstawowe zagadnienia teoretyczne. *Politeja*, 2(77), 19–33.
- Stec, M., & Małysa-Sulińska, K. (Red.) (2018). *Konstytucyjne umocowanie samorządu terytorialnego*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Sylwestrzak, A. (2003). Nowa interpretacja podziału władz w Konstytucji RP z 1997 roku. W L. Garlicki, & A. Szmyt (Red.). *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje* (s. 285–298). Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Szustek, A. (2014). *Samorząd gospodarczy, inne rodzaje samorządu. Siatka pojęciowa, ujęcie teoretyczne i zagadnienia metodologiczne*. Warszawa: Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego.
- Szyszkowski, W. (1984). *Beniamin Constant. Doktryna polityczno-prawna na tle epoki*. Warszawa–Poznań–Toruń: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Tocqueville, A. de (2019). *O demokracji w Ameryce*. M. Król, & B. Janicka (Tłum.). Warszawa: Wydawnictwo Aletheia.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz.U. 2022 poz. 559.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, t.j. Dz.U. 2022 poz. 1526.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, t.j. Dz.U. 2022 poz. 547.
- Wiśnicki, J. (2018). *Czwarta władza w kontekście konfliktów zbrojnych i ataków terrorystycznych*. Toruń: Adam Marszałek.
- Writer, S. (2020). *Why Is the Press Called the Fourth Estate?*. Reference.com, <https://www.reference.com/world-view/press-called-fourth-estate-d9eee0cb98632d05> (dostęp 07.03.2023).

- Wykrętowicz, S. (2004). Samorząd jako wyraz demokracji obywatelskiej. W: S. Wykrętowicz (Red.). *Samorząd w Polsce. Istota, forma, zadania* (s. 13–91). Poznań: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 29.11.2005 r., P 16/04, OTK-A 2005, nr 10, poz. 119, <https://sip.lex.pl/#/jurisprudence/520267809?cm=DOCUMENT> (dostęp: 04.08.2022).
- Wyszkowska, D. (2018). Samorząd terytorialny w ujęciu wybranych koncepcji teoretycznych. *Optimum. Economic Studies*, 1(91), 126–145. DOI: 10.15290/oes.2018.01.91.09.
- Zwierzchowski, E. (1992). *Wprowadzenie do nauki prawa konstytucyjnego państw demokratycznych*. Katowice: Uniwersytet Śląski.

#### Copyright and License



This article is published under the terms of the Creative Commons Attribution – NoDerivs (CC BY- ND 4.0) License <http://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/>



Horyzonty Polityki  
2023, Vol. 14, N° 46



**BOGUSŁAW KOTARBA**

<http://orcid.org/0000-0002-4466-762X>

Uniwersytet Rzeszowski

[boguslaw.kotarba@ur.edu.pl](mailto:boguslaw.kotarba@ur.edu.pl)

DOI: 10.35765/HP.2372

## Samorząd terytorialny między ustrojowo-organizacyjną formą władzy wykonawczej a czwartą władzą

### *Streszczenie*

**CEL NAUKOWY:** Celem artykułu jest określenie warunków uznania podmiotu życia społeczno-politycznego za wypełniający funkcje czwartej władzy oraz sprawdzenie, czy polski samorząd terytorialny można uznać za czwartą władzę.

**PROBLEM I METODY BADAWCZE:** Problemem badawczym jest pytanie: czy samorząd terytorialny w Polsce jest czwartą władzą, czy „tylko” częścią władzy wykonawczej? W badaniu posłużono się metodami *desk research*, analizy instytucjonalno-prawnej oraz porównawczą.

**PROCES WYWODU:** Sprawdzone, która z dwóch głównych teorii samorządu terytorialnego może stanowić teoretyczną podstawę uznania go za czwartą władzę, określono status prawny samorządu terytorialnego w Polsce i sformułowano definicję operacyjną czwartej władzy. Umożliwiło to analizę okoliczności i warunków kluczowych dla uznania samorządu terytorialnego za czwartą władzę oraz wskazanie instrumentów tej władzy.

**WYNIKI ANALIZY NAUKOWEJ:** Przy spełnieniu określonych warunków samorząd terytorialny w Polsce można uznać za czwartą władzę. Podmiotem tej władzy są wspólnoty mieszkańców, instrumentami zaś zinstytucjonalizowane w formie prawnej i/lub sformalizowane instrumenty demokracji uczestniczącej. Cechą tej władzy jest rozproszenie, gdyż przejawia się ona przede wszystkim w obrębie konkretnych jednostek samorządu terytorialnego.

Sugerowane cytowanie: Kotarba, B. (2023). Samorząd terytorialny między ustrojowo-organizacyjną formą władzy wykonawczej a czwartą władzą. *Horyzonty Polityki*, 14(46), 87–104. DOI: 10.35765/HP.2372.

**WNIOSKI, INNOWACJE, REKOMENDACJE:** Czwarta władza, wiązana przede wszystkim z mediami i kontrolą władz publicznych, może być również rozumiana inaczej, jako specyficzna forma wpływu i sposób kreowania rzeczywistości. Może się realizować nie tylko na poziomie krajowym, ale również na niższych poziomach władzy publicznej – w jednostkach samorządu terytorialnego. Uświadomienie tego faktu członkom wspólnot samorządowych mogłoby przyczynić się do wzrostu zaangażowania obywateli w lokalne sprawy publiczne.

---

---

**SŁOWA KLUCZOWE:**

samorząd terytorialny, władza, czwarta władza, instrumenty czwartej władzy

*Abstract*

LOCAL GOVERNMENT BETWEEN A SYSTEMIC  
AND ORGANISATIONAL FORM OF EXECUTIVE  
POWER AND FOURTH ESTATE

**RESEARCH OBJECTIVE:** The aim of the article is to determine the conditions for recognising an entity of sociopolitical life as fulfilling the functions of the fourth authority and to verify whether the Polish local government can be considered the fourth authority.

---

---

**THE RESEARCH PROBLEM AND METHODS:** The research problem is whether the local government in Poland is the fourth authority or “only” part of the executive power? The research used desk research, institutional-legal analysis and comparative methods.

---

---

**THE PROCESS OF ARGUMENTATION:** It was examined which of the two main theories of local self-government could provide a theoretical basis for considering it as a fourth authority, the legal status of local self-government in Poland was determined, and an operational definition of the fourth authority was formulated. This made it possible to analyse the circumstances and key conditions for the recognition of local self-government as the fourth authority and to identify the instruments of this authority.

---

---

**RESEARCH RESULTS:** When certain conditions are met, the territorial self-government in Poland can be considered the fourth authority. The subject of this authority are the communities of inhabitants, while the instruments are institutionalised in legal form and/or formalised instruments of participatory democracy. A feature of this power is its dispersion, as it mainly appears within specific local government units.

---

---



**CONCLUSIONS, INNOVATIONS, AND RECOMMENDATIONS:**

The fourth authority, associated above all with the media and control of public authorities, may also be understood differently, as a specific form of influence and a way of creating reality. It can be realised not only at the national level, but also at lower levels of public authority – in local government units. Making members of self-governing communities aware of this fact could contribute to an increase in citizens' involvement in local public affairs.

---

---

**KEYWORDS:**

local government, authority, fourth authority,  
instruments of the fourth authority

**WSTĘP**

We współczesnych państwach demokratycznych samorząd terytorialny stanowi ważną część systemów politycznych. Podobnie jest w Polsce od czasu jego restytucji w 1990 r. Samodzielność, dysponowanie własnymi organami, działanie w ramach lokalnego systemu politycznego (Barański, 1994) wyróżnia samorząd terytorialny i powoduje, że podświadomie nadajemy mu specjalny status i traktujemy go jako coś więcej niż tylko podmiot wykonujący niektóre zadania administracji publicznej. Szczególne miejsce samorządu terytorialnego w ustroju państwa i jego systemie politycznym uzasadnia rozważenie, czy istnieją przesłanki, by uznać go, wzorem mediów, za czwartą władzę.

Celem artykułu jest zidentyfikowanie warunków niezbędnych, by samorząd terytorialny można było uznać za czwartą władzę, i rozwiązanie problemu badawczego: czy samorząd terytorialny w Polsce jest czwartą władzą czy „tylko” częścią władzy wykonawczej? Przyjęto hipotezę, zgodnie z którą samorząd terytorialny, przy spełnieniu określonych warunków, jest czwartą władzą. Weryfikacja hipotezy wymagała udzielenia odpowiedzi na szereg pytań szczegółowych, m.in.: Czy istnieją teoretyczne podstawy do postawienia tej hipotezy? Jaki jest status prawny samorządu terytorialnego w Polsce i jak on wpływa na relacje państwa i samorządu terytorialnego? Jak należy definiować czwartą władzę? Jeśli samorząd terytorialny jest czwartą władzą, to jakimi instrumentami tej władzy dysponuje?

W badaniu wykorzystano przede wszystkim literaturę przedmiotu, odwołano się także do przepisów Konstytucji oraz orzeczeń

Trybunału Konstytucyjnego. Posłużono się metodami *desk research*, analizy instytucjonalno-prawnej oraz porównawczą.

## RELACJE PAŃSTWA I SAMORZĄDU TERYTORYALNEGO W TEORIACH SAMORZĄDU TERYTORYALNEGO

Najbardziej wpływowe teorie samorządu terytorialnego, naturalistyczna i państwowa, powstały na przełomie XIX i XX w. (Śliwa, 2000, s. 110; por. Bosiacki, 2006, s. 90; Barański, Kantyka, Kubas, & Kuś, 2007, s. 9–10). Były efektem badań nad ideą, modelem i organizacją samorządu terytorialnego. Ich ważną część stanowiło również odwoływanie się do istoty tej instytucji i określenie, które spośród wyróżniających ją cech mogą być uznane za charakterystyczne dla tej formy organizacji lokalnego społeczeństwa (Koc, 2013, s. 15). Kolejnymi teoriami samorządu terytorialnego były teorie naturalistyczno-państwowa, socjologiczna oraz polityczna (Skrzydło-Niznik, 2007, s. 169–204). W Polsce ukształtowały się one w dwudziestoleciu międzywojennym (Koc, 2013, s. 16).

W kontekście sformułowanego problemu badawczego wydaje się, że wystarczające będzie odwołanie się do teorii naturalistycznej i państwowej, gdyż sednem tych teorii są relacje i wzajemne pozycje państwa oraz samorządu terytorialnego. Teoria naturalistyczna (prawnoustrojowa) opierała się na doktrynie prawa naturalnego J. Locke'a i idei rewolucji francuskiej. Zgodnie z jej założeniami pierwotną formą organizacji społecznej była gmina, będąca wytworem prawa naturalnego, a nie państwowego. Takie podejście sytuowało gminę na pozycji równorzędnej z państwem, a porządek prawny gminy był przeciwstawiany porządkowi prawnemu państwa (Kamiński, 2014, s. 25). Koncepcja gminy w tym podejściu opierała się na założeniu o istnieniu „odrębnej osobowości gminnej, stojącej poza państwowym porządkiem prawnym” (Panejko, 1926, s. 45). Co więcej, państwo, delegując gminie część władztwa administracyjnego, nie samoograniczało się, lecz w sposób naturalny uznawało przynależną gminie część tego władztwa (Dembiński, 1934, s. 140). Prądy umysłowe wywodzące się z idei liberalizmu politycznego i filozofii praw natury wzmocniły koncepcję „wolnej gminy” jako czwartej

władzy w państwie (*pouvoir municipal*). Prócz niej istniały jeszcze: *pouvoir exécutif*, *législatif* oraz *judiciaire*, czyli władza ustawodawcza, administracyjna i sądowa (Owsiak, 2007, s. 127).

Naturalistyczna teoria samorządu odegrała pozytywną rolę w walce z zachowawczymi rządami monarchów i autokratów, ale realizacja jej założeń w państwach opartych na konstytucyjnych i demokratycznych podstawach okazała się niemożliwa. Gmina stawała się integralną częścią państwa, otrzymywała nadany przez nie ustawowo pewien zakres zadań do realizacji oraz władztwo administracyjne dlatego, że mogła wykonać pewne zadania lepiej niż państwo (Piasecki, 2009, s. 21).

Umacnianie się państwa jako głównego podmiotu prawa publicznego sprzyjało krytyce teorii naturalistycznej i powstaniu państwowej (etatystycznej) teorii samorządu terytorialnego. Zgodnie z jej twierdzeniami państwo, co do zasady, sprawuje władzę przy pomocy własnych organów, ma jednak możliwość przekazania jej części pewnym grupom społecznym, będącym odrębnymi podmiotami, które wchodzi z nim w różnorakie relacje. Tym samym gmina (samorząd terytorialny) nie może uniezależnić się od państwa i ustanowić niezależnego porządku prawnego (Kamiński, 2014, s. 28). M. Jaroszyński (1936, s. 7) podkreślił, że „wszechwładza państwa” jest faktem. Samorząd terytorialny nie może istnieć „poza państwem”, bo poza państwem nie ma zadań publicznych. Natomiast w państwie, w obrębie jego organizacji, jest dla niego miejsce i to miejsce „bardzo poczesne”. Podobne zdanie wyraził w tamtym czasie A. Kroński (1932, s. 6), uznając, że swoboda decydowania o sobie i w swoim imieniu pochodzi od państwa i jest gwarantowana w konstytucjach państwowych.

Współcześnie nie przeciwstawia się samorządu terytorialnego państwu. Uważa się raczej, że jest on uzupełnieniem formy uczestnictwa obywateli w sprawowaniu władzy publicznej w ramach państwa. Jednak zgodnie z państwową teorią samorządu nie może być mowy o czwartej władzy. Samorząd istnieje jedynie z woli państwa i wypełnia te zadania, które mu państwo powierzy. Wszelka swoboda gminy pochodzi od władzy państwowej (Kamiński, 2014, s. 32; Śliwa, 2000, s. 10). Sednem nie jest samodzielność, lecz decentralizacja i przekazanie jednostkom samorządu terytorialnego tych zadań i kompetencji, które państwo uważa za właściwe (Izdebski, 2020, s. 85).

Biorąc pod uwagę główne założenia przytoczonych teorii, w kontekście czwartej władzy bardziej atrakcyjne byłoby przyjęcie teorii naturalistycznej jako teoretycznej podstawy rozważań. Podejście takie uwolniłoby samorząd terytorialny od „uwikłania we władzę państwową”. Jednak czy przyjęte w Polsce po 1989 r. rozwiązania ustrojowe umożliwiają takie podejście?

## STATUS PRAWNY SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W POLSCE

Podstawowym aktem prawnym przesądającym o aktualnym ustroju Polski jest Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. Jak zauważył Z. Gromek (2022, s. 45), „nie zawiera ona postanowień, które można by uznać bezpośrednio za wyraz przyjęcia przez ustrojodawcę jednej z przedstawionych [...] teorii [naturalistycznej i państwowej – aut.]”, jednak całokształt przepisów konstytucyjnych wskazuje na oparcie modelu samorządu terytorialnego na teorii państwowej. Także w piśmiennictwie powszechnie akceptowany jest ten właśnie pogląd.

Chociaż samorządowi terytorialnemu poświęcono w Konstytucji oddzielny rozdział VII (co samo w sobie jest podkreśleniem jego znaczenia w ustroju i organizacji państwa), to analizę jego statusu prawnego należy rozpocząć od zwrócenia uwagi – obok odwołania do zasady pomocniczości w *Preamble* – na przepisy umieszczone w rozdziale I *Rzeczpospolita*. W art. 15 określono, że „ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej”. Jak zauważył H. Izdebski (2012, s. 13), zasada ta zadeklarowana została nie w ogóle, lecz w odniesieniu do ustroju terytorialnego państwa. Co więcej, przepis ten należy rozpatrywać w kontekście kolejnego artykułu, mówiącego o tym, że ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego państwa stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową (art. 16 ust. 1). Z przepisu tego wynika, że zasadniczy podział terytorialny tworzy się dla celów samorządu terytorialnego, a nie dla potrzeb administracji rządowej.

W ust. 2 art. 16 zagwarantowano samorządowi terytorialnemu uczestnictwo w sprawowaniu władzy publicznej, wraz z zaznaczeniem, że przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań

publicznych wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Przepisy zawarte w obu przywołanych artykułach Konstytucji oznaczają, że samorząd terytorialny stanowi podstawową formułę decentralizacji władzy publicznej (Izdebski, 2012, s. 14).

Czynnikiem, który istotnie wpływa na status prawny samorządu terytorialnego, jest jego samodzielność. Wprawdzie w Konstytucji jest ona wskazana pośrednio, ale nie budzi to wątpliwości, gdyż brzmienie odpowiedniego przepisu jest jednoznaczne: „samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej” (art. 165 ust. 2). Dodatkowo zastrzeżono, że nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego ograniczony jest do kryterium legalności (art. 171 ust. 1).

Jeśli chodzi o wykonywanie zadań przez jednostki samorządu terytorialnego (JST), to mają je wykonywać za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych (art. 169 ust.1), natomiast członkom wspólnot samorządowych przysługuje prawo decydowania w sprawach dotyczących tych wspólnot w drodze referendum (art. 170).

Status prawny samorządu terytorialnego rzutuje na jego relacje z państwem w węższym znaczeniu, nieobejmującym samorządu terytorialnego (przeciwnie do ujęcia szerokiego) i umożliwiającym określenie jego istoty „jako instytucji władzy publicznej znajdującej się poza państwem, choć pod nadzorem państwa” (Izdebski, 2020, s. 52). W tym kontekście należy zwrócić uwagę na definiowanie pojęć oraz interpretację i wykładnię konstytucyjnych przepisów, tj. pojęć „samodzielność”, „niezależność”, decentralizacja i „autonomia”. Jeśli chodzi o „samodzielność” i „niezależność”, to pojęcia te, chociaż czasami używane wymiennie (zob. Chorążewska, 2018, s. 134), nie są tożsame. Niezależność wyraża większy brak podporządkowania. W Konstytucji nieprzypadkowo jest mowa o samodzielności jednostek samorządu terytorialnego i o niezależności sądów (art. 186 ust. 1) jako władzy odrębnej i niezależnej od innych władz (art. 173) (Izdebski, 2020, s. 60). Tak więc jednostki samorządu terytorialnego są samodzielne, ale nie niezależne od państwa, w szczególności innych jego władz. Potwierdził to również Trybunał Konstytucyjny (TK), stwierdzając, że „zasada samodzielności jednostek samorządu terytorialnego nie ma charakteru absolutnego [...]”, i podkreślając jednocześnie, że pogląd ten jest ugruntowany w orzecznictwie konstytucyjnym (Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 listopada 2013 r.).

Pojęcie „autonomia” pojawia się w Konstytucji w odniesieniu do kościołów i związków wyznaniowych (art. 25 ust. 3), szkół wyższych (art. 70 ust. 5) oraz do wykonywania władzy ustawodawczej, a ta w państwie unitarnym (a takim jest Polska) nie może być cedowana na niższe poziomy (decentralizowana). Również w literaturze przedmiotu, mimo braku jednoznacznej definicji pojęcia „autonomia”, w kontekście autonomii terytorialnej zwraca się uwagę, że można o niej mówić wówczas, gdy

istnieje lokalnie wybierany organ władzy ustawodawczej – mający również częściową władzę legislacyjną – działający w granicach ustalonych w dokumencie założycielskim. Decyzje podejmowane przez taki organ nie mogą podlegać kontroli władz centralnych (Brańka, 2018, s. 9).

„Autonomia dotyczy więc stanowienia prawa, natomiast decentralizacja odnosi się do jego wykonywania” (Wierzbowski, & Wiktorowska 2009, za: Sobczak 2012, s. 37–38). Stąd też polskiemu samorządowi terytorialnemu nie można przypisać przymiotu autonomii.

Skoro samorząd terytorialny (jednostki samorządu terytorialnego) nie jest autonomiczny i niezależny, to znaczy, że jest ściśle (?) związany z państwem ujmowanym nie tylko w szerokim, ale i wąskim znaczeniu, oraz jego władzą (władzą publiczną). W kontekście czwartej władzy jest uzasadnione, a nawet konieczne, określenie miejsca samorządu terytorialnego w systemie władz.

Za niezbędny warunek istnienia współczesnego państwa demokratycznego uznaje się powszechnie zasadę podziału władz (Podsiadło, 1997, s. 44). Najbardziej znaną koncepcją systemu państwowego opartego na tej zasadzie jest koncepcja sformułowana przez Charlesa Louisa de Montesquieu (Monteskiusza). Według tego oświeceniowego filozofa w każdym państwie istnieją trzy rodzaje władzy: prawodawcza, wykonawcza i sądownicza.

Wszystko byłoby stracone, gdyby jeden i ten sam człowiek lub jedno i to samo ciało magnatów, albo szlachty, albo ludu, sprawowało owe trzy władze: tworzenie praw, wykonywanie publicznych postanowień oraz sądzenie zbrodni lub sporów między obywatelami (Montesquieu, 1927, s. 82).

Zasada podziału władz znalazła się w Konstytucji, której art. 10 ust. 1 stanowi, że „ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale

i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej”. Do której z wymienionych władz powinien być zaliczony samorząd terytorialny? Pytanie to było przedmiotem rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego, który mimo pewnych wahań (zob. Izdebski, 2020, s. 92–95) ostatecznie potwierdził, powołując się również na dorobek nauki, że „w trójpodziale władz organy samorządu terytorialnego reprezentują postać władzy wykonawczej” (Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 stycznia 2000 r.).

Monteskiuszowski podział władz jest podziałem poziomym. Dekoncentracja, a zwłaszcza decentralizacja władzy uwidacznia jednak pewne różnice pomiędzy ogniwami wyróżnionych władz. Stąd też obecnie dokonuje się również podziału w ramach każdej z nich – podziału pionowego. Zaliczenie samorządu terytorialnego do władzy wykonawczej nie zacierá różnic pomiędzy władzą organów JST a władzą rządu i jego agend. Stąd też w pionowym podziale władzy wykonawczej samorząd terytorialny traktuje się jako jej część (Izdebski, 2020). Takie usytuowanie samorządu terytorialnego w systemie władz rodzi pytanie: czy w ogóle zasadne jest rozważanie kwestii traktowania go jako czwartej władzy? Wydaje się, że jest to możliwe (problematykę tę podjęła np. I. Niżnik-Dobosz, 2020), przy czym istotnym warunkiem jest sposób definiowania czwartej władzy.

## CZWARTA WŁADZA I SAMORZĄD TERYTORIALNY

Pojęcie „czwarta władza” wiązane jest z mediami. To pewien idealny model analizy stosunków czytelnik (odbiorca) – prasa (media) – władza polityczna. Oznacza władzę kontrolną nad innymi władzami w monteskiuszowskim ujęciu (zob. Palczewski, 2017, s. 352). Pogląd taki spotyka się jednak również z krytyką. Stawianie władzy mediów na równi z pozostałymi budzi zastrzeżenia, gdyż w tym przypadku obywatele nie mają realnej możliwości odmówienia mediom mandatu do jej sprawowania. Inaczej jest w przypadku władzy ustawodawczej czy wykonawczej, gdyż te podlegają cyklicznym wyborom. „«Czwarta władza», pełniąc głównie funkcje kontrolne, sama pozostaje więc w znacznej części spod tej kontroli wyłączona” (Ossowski, & Stępińska, 2010, s. 55). W piśmiennictwie pojawiają się jeszcze dalej idące zastrzeżenia wobec tego pojęcia. Według

M. Graszewicza, M. Graszewicza i D. Lewińskiego (2010, s. 16), ono „nie oznacza w ogóle nic, to metafora, której celem jest nobilitacja mediów”. Natomiast M. Palczewski zauważył, że pojęcie „czwartej władzy” nie jest na tyle precyzyjne treściowo, by pozwoliło na jego zbadanie w operacjach dziennikarskich.

Jest zatem pojęciem pustym, niezdefiniowanym, niepozwalającym na weryfikację czy falsyfikację hipotez o istnieniu i istocie mediów jako czwartej władzy. W jednakowym stopniu [...] może być wyłącznie „mitem”, jak i „rzeczywistością”, bo jako konstrukt może oznaczać i jedno, i drugie (Palczewski, 2017, s. 358).

Wśród tych odmiennych opinii zwraca uwagę zdanie W. Osiatyńskiego (2004, s. 168), który uważał, że wiązanie mediów z czwartą władzą wynika z tego, że one nie tylko odzwierciedlają rzeczywistość, ale w jeszcze większym stopniu ją kreują. Takie podejście poszerza pole działania czwartej władzy i wskazuje, że pod względem funkcjonalnym może ona zbliżać się do jednej z „tradycyjnych” monteskiuszowskich władz. Pozwala to jednocześnie pojęcie czwartej władzy odnieść do innych niż media podmiotów życia społecznego, podmiotów, które mają zdolność „kreowania rzeczywistości” poprzez oddziaływanie na zachowania obywateli i szeroko rozumiane procesy społeczne. Wydaje się, że podmiotem takim może być samorząd terytorialny. Sprawdzenie tego, nawet w ujęciu normatywnym, wymaga jednak przyjęcia definicji czwartej władzy, uwzględniającej z jednej strony przytoczone zastrzeżenia, z drugiej zaś wykraczającej poza standardowe identyfikowanie i lokowanie podmiotów władzy, w szczególności politycznej, w ustroju i systemie politycznym państwa.

We współczesnej teorii władzy politycznej dominującym podejściem jest traktowanie władzy głównie w kategoriach relacji, a nie jako właściwości. Pozwala to w sposób pełniejszy analizować złożoność stosunku władzy, przy czym nie oznacza całkowitego odrzucenia jego substancjalnego ujęcia (Biernat, 2000, s. 44). Władza w każdym przypadku stanowi określony stosunek lub system stosunków pomiędzy podmiotem władzy, którym jest jednostka lub grupa ją sprawująca, a jej przedmiotem, czyli jednostką lub grupą, która tej władzy podlega. To ogólne stwierdzenie nie odnosi się do tego, co powoduje, że w tych relacjach ten, który władzę posiada, może spowodować określone zachowanie/sposób postępowania tego, kto jej podlega.



Ten aspekt uwzględniany jest już raczej w definicjach władzy, przy czym pod uwagę mogą być brane różne sprawcze czynniki, co powoduje, że brak jest jednej, uniwersalnej definicji władzy. Na przykład w ujęciu strukturalno-instrumentalnym M. Duvergera u podstaw zjawiska władzy leży podział na rządzących i rządzonych, a władza jest częściowo zjawiskiem siły, przymusu i zniewolenia. Z kolei przedstawiciel koncepcji behawiorystycznej H.A. Simon uważał, że istotą władzy jest ustalanie lub modyfikowanie zachowania się przedmiotu władzy przez jej podmiot. Według R.M. Emersona władza może też być definiowana w kategoriach wpływu (Lutrzykowski, 1979, s. 26–36). Ponieważ samorząd terytorialny, podobnie jak i media, nie dysponuje własnym aparatem przymusu, definiując czwartą władzę, należy zwrócić się do tych ujęć, w których kładzie się nacisk na relacje i wpływ (oparty na autorytecie i innych pozasiłowych czynnikach).

J. Baszkiewicz zauważył, iż mimo że władza polityczna nie może opierać się na nagiej sile, to nie może też z niej rezygnować i liczyć wyłącznie na harmonię społeczną. Jednocześnie jednak podkreślił, że

nieszwywalną cechą władzy jest także jej autorytet. Słowo, perswazja, negocjacje, propaganda [...] i rzeczywiste przymioty rządzących budują autorytet i są instrumentem polityki wcale nie mniej ważnym od przymusu (Baszkiewicz, 2009, s. 7).

Słabą stroną wielu koncepcji władzy jest eksponowanie możliwości władczych podmiotów władzy i analiza sprawowania władzy – rządzenia przez te podmioty, a pomijanie aspektu uczestnictwa w tym rządzeniu podmiotów podporządkowanych. „Dominuje [w tych koncepcjach – aut.] formuła rozważań typu *w ł a d z a n a d* [...], a zaniedbana zostaje [...] formuła *w ł a d z a z*” (Pałeczki, 2021, s. 276).

W ujęciu negatywnym czwarta władza nie jest/ nie powinna być władzą ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą „w czystej postaci”. Natomiast w ujęciu pozytywnym na potrzeby niniejszej analizy można przyjąć następującą definicję: czwarta władza jest zdolnością wywierania zgodnego z prawem wpływu na zachowania i decyzje legitymizowanych organów władzy publicznej i innych uczestników życia społecznego przez podmioty spoza kręgu władz w monteskiuszowskim rozumieniu.

Biorąc pod uwagę uwarunkowania wynikające ze statusu prawnego samorządu terytorialnego, czwartą władzą on nie jest. Należy do władzy wykonawczej, stanowiąc jej ważną część. Opierając się jednak na przyjętej operacyjnej definicji czwartej władzy, wydaje się, że w praktyce istnieją warunki ku temu, by przy spełnieniu określonych wymogów samorząd terytorialny za czwartą władzę w ujęciu funkcjonalnym (szerzej: Wróbel, 1997) uznać. Przy czym w tym przypadku ważne jest rozumienie pojęcia „samorząd terytorialny”. Pojęcie to często jest używane jako „słowo klucz”, bez doprecyzowania, czy oznacza samorząd terytorialny rozumiany w sposób abstrakcyjny, jako idee, czy zbiór wszystkich jednostek samorządu terytorialnego, czy wreszcie zbiór części z nich. Odpowiednie rozumienie tego pojęcia wynika zwykle z kontekstu i właściwy sens nadaje mu odbiorca. Jednak w przypadku poszukiwania odpowiedzi na pytanie, czy samorząd terytorialny stanowi czwartą władzę, jego rozumienie jest szczególnie ważne, bo wpływa na treść odpowiedzi, zwłaszcza w części dotyczącej rozstrzygnięcia, kto jest podmiotem, a kto przedmiotem czwartej władzy.

Czwartej władzy należy poszukiwać nie w instytucjach i organach jednostki samorządu terytorialnego, lecz we wspólnocie mieszkańców i jej wpływie na decyzje legitymizowanych władz publicznych, przede wszystkim organów JST, oraz raczej pośrednio na działania i zachowania członków tej wspólnoty. Wpływ ten wywierany jest w formule „A posiada władzę sprawienia, by B zrobił y, gdzie y jest akcją innej osoby” (Champlin, 1970, za: Biernacki, 2000, s. 45). Podmiotem czwartej władzy samorządu terytorialnego jest więc wspólnota mieszkańców konkretnej JST, przedmiotem zaś są wskazane już organy i osoby, które podejmują lub modyfikują swoje działania/zachowania pod wpływem podmiotu czwartej władzy.

Wobec zróżnicowania jednostek samorządu terytorialnego w Polsce pojawia się kwestia, czy na każdym samorządowym szczeblu ta podmiotowość wspólnoty mieszkańców będzie taka sama pod względem „siły”, sprawczości. Zresztą jest to zagadnienie wykraczające poza problematykę czwartej władzy. Różnice pomiędzy samorządem gminnym, powiatowym i samorządem województwa są aż nadto widoczne. Wśród wielu z nich do najistotniejszych można zaliczyć: 1) konstytucyjne umocowanie w ustroju państwa gmin i „tylko” ustawowe w przypadku JST pozostałych szczebli; 2) różnice

w ustroju jednostek samorządu terytorialnego; chociażby bezpośredni wybór monokratycznych organów wykonawczych w gminach i pośredni wybór kolegialnych organów wykonawczych w powiatach i samorządowych województwach; 3) zróżnicowany, zarówno pod względem zakresu, jak i rodzaju, katalog realizowanych zadań, z domniemaniem kompetencji na rzecz gmin oraz 4) relacje pomiędzy władzami lokalnymi/regionalnymi a mieszkańcami, zdecydowanie bardziej bezpośrednio i bliższe w przypadku gmin.

W kontekście czwartej władzy wydaje się, że najmniej istotna (co nie znaczy, że bez znaczenia) jest pierwsza z wymienionych różnic, natomiast wśród pozostałych uwagę zwracają zwłaszcza typ i sposób wyłaniania organów wykonawczych oraz relacje pomiędzy władzami i mieszkańcami JST. Możliwość wywierania wpływu musi mieć jakieś podstawy, musi wynikać z czegoś więcej niż możliwości zastosowania takiego czy innego instrumentu/narzędzia. W kontekście władzy często przywoływany jest autorytet (Ziółkowski, 2010). W przypadku zbiorowego podmiotu władzy, jakim jest wspólnota samorządowa, odwołanie się do jej autorytetu jest co najmniej problematyczne. Natomiast okolicznością sprzyjającą podporządkowaniu się oczekiwaniom wspólnoty, poddaniu się jej wpływowi, jest świadomość osób pełniących funkcje z wyboru, że podlegają ocenie i ich mandat może nie zostać przedłużony. Ta odpowiedzialność przed mieszkańcami – podmiotem czwartej władzy – ma pełniejszy wymiar na poziomie gmin ze względu na bezpośredni wybór nie tylko organów stanowiących, ale i wykonawczych. Stawia to wspólnoty gminne w lepszej sytuacji w zakresie wywierania wpływu na organy JST, podejmowane przez nie decyzje i działania. Zwłaszcza, że jak potwierdza praktyka sprawowania władzy samorządowej, pozycja organów wykonawczych, szczególnie na najniższym szczeblu, jest silniejsza, niż wynikałoby to z formalnie przyznanych im kompetencji (Kotarba, 2016).

Jeśli chodzi o relacje pomiędzy władzami samorządowymi a mieszkańcami, to w naturalny sposób są one bliższe i bardziej bezpośrednio w gminach, zwłaszcza mniejszych. Większa liczba interakcji stwarza okazje do artykułowania oczekiwań i wpływania na stanowisko władz bądź do wzmacniania nacisku w sprawach, które były już wcześniej przedmiotem publicznej debaty i znalazły odzwierciedlenie w konkretnych wnioskach skierowanych do władz samorządowych czy też – szerzej – do władz publicznych w ogóle.

Okolicznością wpływającą na liczbę interakcji mieszkańców z władzami samorządowymi jest zakres realizowanych przez nie zadań. I w tym przypadku należy zwrócić uwagę na gminę jako jednostkę, której zakres realizowanych zadań jest najszerszy. Ponadto rodzaj zadań przypisanych do tego poziomu samorządu terytorialnego, polegających przede wszystkim na zaspokajaniu podstawowych potrzeb zbiorowych bezpośrednio wpływających na poziom i komfort życia mieszkańców, sprzyja ich zainteresowaniu działalnością władz, może zachęcać do angażowania się w lokalne sprawy publiczne i podejmowania prób wywarcia wpływu na decyzje. Wskazane ogólne uwarunkowania oddziałują na możliwości sprawowania czwartej władzy, ale jeszcze nie przesądzają o tym, że zajdą faktyczne relacje władzy pomiędzy wspólnotą – podmiotem tej władzy – a organami JST, ewentualnie innymi władzami publicznymi czy też grupami/członkami tej lub innych wspólnot/społeczności. By to się stało, konieczne jest jeszcze istnienie odpowiednich instrumentów (narzędzi) i swoistych kanałów komunikacji. Oczekiwania wspólnoty muszą zostać wyartykułowane i ogłoszone tym, którzy powinni się im podporządkować. I nie chodzi tu o pojedyncze, rozproszone głosy mieszkańców, a raczej o ustrukturalizowane, a nawet zinstytucjonalizowane formy wyrażania oczekiwań czy wręcz żądań.

## INSTRUMENTY CZWARTEJ WŁADZY SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Spośród instrumentów/narzędzi czwartej władzy samorządu terytorialnego należy wyłączyć siłę (przymus). Wynika to zarówno z założeń teoretycznych i definiowania tej władzy w kategoriach wpływu, a nie „nagiej siły”, jak i ze stanu faktycznego. W reżimie demokratycznym jedynym uprawnionym podmiotem uprawnionym do stosowania przymusu jest państwo, tak więc jednostki samorządu terytorialnego nie dysponują aparatem przymusu. Wprawdzie w niektórych z nich funkcjonuje straż gminna, jednak charakter wykonywanych przez nią zadań wyklucza traktowanie jej jako formacji stojącej na straży wykonywania władczych rozstrzygnięć lokalnej władzy. Poza tym straż gminna może być powoływana wyłącznie na najniższym samorządowym szczeblu, co powoduje, że nie ma „uniwersalnego” charakteru.

W stosunkach władzy opartych na relacjach zastosowanie mają instrumenty i narzędzia, których podstawą są m.in. autorytet, zaufanie, równość, perswazja. Nie można jednak wykluczyć wykorzystywania instrumentów posiadających negatywne konotacje, np. manipulacji czy wręcz propagandy. Identyfikacja instrumentów czwartej władzy samorządu terytorialnego nie prowadzi do odkrycia specjalnych, przypisanych wyłącznie jej instrumentów/narzędzi. To instrumenty demokracji, dookreślonej odpowiednim przymiotnikiem, nadającym jej specyficzny charakter. Demokracji bezpośredniej, partycypacyjnej, deliberacyjnej czy – bardziej ogólnie – demokracji uczestniczącej. Instrumenty te były już poddawane badaniom naukowym – zarówno teoretycznym, jak i empirycznym (Pytlik, 2017; Zielińska, & Kraszewski, 2019; Kołomycew, 2020; Podgórska-Rykała, 2021), stąd też nie jest konieczne dokonywanie ich analizy i opisu w niniejszym opracowaniu. Wydaje się, że wystarczające będzie ich wskazanie. Są to m.in. referendum lokalne, wszelkiego rodzaju konsultacje, rady społeczne, petycje, raport o stanie JST i debata nad nim, inicjatywa lokalna, budżet obywatelski, fundusz sołecki, obywatelska inicjatywa uchwałodawcza, panele obywatelskie, sądy obywatelskie. To instrumenty zinstytucjonalizowane prawnie lub przynajmniej w jakimś stopniu sformalizowane, co powoduje, że nie powinny być traktowane jak wspomniane w kontekście czwartej władzy mediów konstrukt – metafora. Każdy z nich jest sposobem na wywarcie wpływu, głównie na legitymizowane władze publiczne, przede wszystkim organy JST.

### UWAGI KOŃCOWE

Przeprowadzone badanie pozwoliło odpowiedzieć na pytania badawcze i zweryfikować postawioną hipotezę. Teoretyczną podstawę rozważań problemu czwartej władzy samorządu terytorialnego stanowią elementy naturalistycznej teorii samorządu terytorialnego. Mimo że samorząd terytorialny formalnie jest częścią władzy wykonawczej, to w warunkach definiowania czwartej władzy w kategoriach wpływu istnieją wyraźne przesłanki, by uznać go za czwartą władzę. Władza ta przejawia się jednak na poziomie konkretnych jednostek terytorialnych, ma więc charakter rozproszony. Jej podmiotem są lokalne/regionalne wspólnoty, a przedmiotem – przede

wszystkim legitymizowane organy JST. Realizuje się przy pomocy instrumentów/narzędzi charakterystycznych dla demokracji uczestniczącej. Samorząd terytorialny jako czwarta władza to środowisko (habitat) zapewniające mieszkańcom udział w sprawowaniu władzy publicznej na poziomie jednostki samorządu terytorialnego.

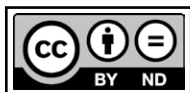
## BIBLIOGRAFIA

- Barański, M. (1994). Gmina jako lokalny system polityczny. W J. Wódz (Red.). *Polityczne życie lokalne*. Katowice: Wydawnictwo „Śląsk”.
- Barański, M., Kantyka, S., Kubas, S., & Kuś, M. (2007). *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*. Warszawa: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP.
- Baszkiewicz, J. (2009). *Władza*. Wrocław: Zakład Narodowy im. Ossolińskich.
- Biernat, T. (2000). *Legitymizacja władzy politycznej. Elementy teorii*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Bosiacki, A. (2006). *Od naturalizmu do etatyzmu. Doktryny samorządu terytorialnego Drugiej Rzeczypospolitej 1918–1939*. Warszawa: Liber.
- Brańka, T. (2018). Treść i zakres pojęcia „autonomia”. Wyzwania definicyjne. *Acta Politica Polonica*, 45(3), 5–17. DOI: 10.18276/ap.2018.45-01.
- Chorążewska, A. (2018). *Zasada ochrony samorządności terytorialnej. Studium konstytucyjne*. Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.
- Dembiński, H. (1934). *Osobowość publiczno-prawna samorządu w świetle metody dogmatycznej i socjologicznej*. Wilno: Skład Główny w Księgarni św. Wojciecha.
- Graszewicz, M., Graszewicz, M., & Lewiński, D. (2010). O społeczno-komunikacyjnych konsekwencjach niedualizmu. W M. Graszewicz, & J. Jastrzębski (Red.), *Teorie komunikacji i mediów*, t. 3 (s. 9–17). Wrocław: Oficyna Wydawnicza „Atut” – Wrocławskie Wydawnictwo Oświatowe.
- Gromek, Z. (2022). *Zasada samodzielności samorządu terytorialnego w Konstytucji RP*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR.
- Izdebski, H. (2012). Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej i zasada decentralizacji. W A. Lutrzykowski (Red.), *Ustrój terytorialny państwa a decentralizacja systemu władzy publicznej* (s. 13–32). Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Izdebski, H. (2020). *Samorząd terytorialny. Pionowy podział władzy*. Warszawa: Wolters Kluwer.

- Jaroszyński, M. (1936, reprint 1990). *Rozważania ideologiczne i programowe na temat samorządu*. Warszawa: Wydawnictwo „Przemiany”.
- Kamiński, R. (2014). *Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej Polskiej. Odbudowa i jej efekty*. Łódź: Wydawnictwo Akademii Humanistyczno-Ekonomicznej w Łodzi.
- Koc, K. (2013). *Powiat. Przestrzeń władzy publicznej*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Kołomycew, A. (2020). Institutionalisation and implementation of the selected participatory instruments. The case of Poland. *Studia Polilogiczne*, 57, 113–134. DOI: 10.33896/SPolit.2020.57.7.
- Kotarba, B. (2016). Problemy współdziałania organów polskich gmin. *Środkowoeuropejskie Studia Polityczne*, 1, 209–229.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. Dz. U. 1997, nr 78, poz. 483, z późn. zm.
- Kroński, A. (1932, reprint 1990). *Teoria samorządu terytorialnego*. Warszawa: Wydawnictwo „Przemiany”.
- Lutrzykowski, A. (1979). *Władza polityczna w gminie*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Montesquieu (1927). *O duchu praw*. Warszawa: F. Hoesick. Pozyskano z: <https://wolnelektury.pl/media/book/pdf/o-duchu-praw.pdf> (dostęp: 1.09.2022).
- Niżnik-Dobosz, I. (2020). Samorząd terytorialny wobec zasady podziału władzy. *Ruch Prawniczy i Socjologiczny LXXXII(4)*, 21–34.
- Osiatyński, W. (2004). *Rzeczpospolita obywateli*. Warszawa: Rosner & Wspólnicy.
- Ossowski, S., & Stępińska, A. (2010). Dziennikarze polscy – pomiędzy mitem „czwartej władzy” a świadomością misji. W R. Kowalczyk, & W. Machura (Red.), *Media – czwarta władza?* (s. 55–66). Poznań-Opole: Wydawnictwo Naukowe Scriptorium.
- Owsiak, K. (2007). Z historii doktryny samorządu terytorialnego. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie*, 754, 123–136.
- Palczewski, M. (2017). Media jako czwarta władza – mit czy rzeczywistość? W D. Lewiński, K. Stasiuk-Krajewska, & R. Wróblewski (Red.), *Graszewicz.com. Media, komunikacja, kultura* (s. 351–358). Wrocław: Wydawnictwo LIBRON.
- Pątecki, K. (2021). *Teoria władzy*. Kraków: Polska Akademia Umiejętności.
- Panejko, J. (1926). *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*. Paryż: Imprimerie de Navarre.
- Piasecki, A.K. (2009). *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

- Podgórska-Rykała, J. (2021). *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza jako instrument uspołecznienia samorządowego procesu prawotwórczego*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Podsiadło, B. (1997). Zasada podziału władz jako źródło współczesnego państwa. W S. Wróbel (Red.), *Władza polityczna* (s. 43–57). Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.
- Pytlik, B. (2017). Budżet partycypacyjny w Polsce. Ewolucja i dylematy. *Studia z Polityki Publicznej*, 1, 103–122.
- Skrzydło-Niżnik, I. (2007). *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Sobczak, J. (2012). Decentralizacja administracji publicznej a zadania samorządu terytorialnego. W A. Lutrzykowski (red.), *Ustrój terytorialny państwa a decentralizacja systemu władzy publicznej* (s. 33–52). Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Śliwa, M. (2000). Rozwój idei samorządowej w Polsce. W A. Jaeschke i M. Mikołajczyk (Red.), *Co znaczył i znaczy samorząd* (s. 5–24). Kraków: Wydawnictwo Naukowe Akademii Pedagogicznej.
- Wróbel, S. (1997). Funkcjonalistyczne koncepcje władzy. W S. Wróbel (red.), *Władza polityczna. Koncepcje i ujęcia zjawiska* (s. 58–83). Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 listopada 2013 r., K 17/12, OTK-A 2013/8/125.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 stycznia 2000 r., K 7/99, OTK 2000/1/2.
- Zielińska, E., & Kraszewski, D. (2019). *Narzędzia partycypacji lokalnej w Polsce w latach 2014–2017. Konsultacje społeczne, inicjatywa lokalna, inicjatywa uchwałodawcza*. Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego.
- Ziółkowski, J. (2010). Perspektywy analityczne w badaniach nad autorytetem politycznym. *Studia Politologiczne*, 17, 147–159.

### Copyright and License



This article is published under the terms of the Creative Commons Attribution – NoDerivs (CC BY- ND 4.0) License <http://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/>





Horyzonty Polityki  
2023, Vol. 14, N° 46



**TOMASZ LITWIN**

<http://orcid.org/0000-0001-6956-6959>  
Akademia Ignatianum w Krakowie  
tomasz.litwin@ignatianum.edu.pl

DOI: 10.35765/HP.2314

## W poszukiwaniu „czwartej władzy” w Konstytucji RP z 1997 roku. Analiza instytucjonalno-prawna przepisów Konstytucji

*Streszczenie*

**CEL NAUKOWY:** Głównym celem naukowym artykułu jest analiza kwestii, czy w świetle przepisów Konstytucji RP jakkolwiek podmiot spoza jej art. 10 mógłby równoważyć pozycję ustrojową legislatywy i egzekutywy – pełnić rolę „czwartej władzy”.

**PROBLEM I METODY BADAWCZE:** Podstawowym problemem badawczym jest próba odpowiedzi na pytania, czy według Konstytucji jakiś podmiot mógłby pełnić rolę „czwartej władzy”, a jeśli nie, to jak należy zmienić Konstytucję, aby wprowadzić do niej „czwartą władzę”. W artykule wykorzystano analizę instytucjonalno-prawną przepisów Konstytucji ze szczególnym uwzględnieniem: językowo-logicznej, systemowej, doktrynalnej oraz sądowej wykładni przepisów Konstytucji.

**PROCES WYWODU:** Merytoryczną część artykułu rozpoczynają uwagi o konstytucyjnej zasadzie podziału władzy. Następnie przedstawione są rozważania o pojęciu „czwartej władzy” z perspektywy konstytucyjno-prawnej oraz analiza przepisów Konstytucji nakierowana na odnalezienie podmiotu, który mógłby pełnić rolę „czwartej władzy”. Artykuł kończą propozycje wprowadzenia zmian do Konstytucji, które pozwolą suwerenowi, samorządowi terytorialnemu oraz organom kontroli państwowej i ochrony prawa równoważyć pozycję ustrojową legislatywy i egzekutywy.

**WYNIKI ANALIZY NAUKOWEJ:** W świetle przepisów Konstytucji RP żaden podmiot nie pełni roli „czwartej władzy”.

Sugerowane cytowanie: Litwin, T. (2023). W poszukiwaniu „czwartej władzy” w Konstytucji RP z 1997 roku. Analiza instytucjonalno-prawna przepisów Konstytucji. *Horyzonty Polityki*, 14(46), 105–123. DOI: 10.35765/HP.2314.

**WNIOSKI, INNOWACJE, REKOMENDACJE:** Potrzebne jest wprowadzenie do Konstytucji RP zmian wzmacniających pozycję ustrojową Narodu, samorządu terytorialnego, organów kontroli państwowej i ochrony prawa oraz prokuratury, które mogłyby pełnić rolę „czwartej władzy”.

---

---

**SŁOWA KLUCZOWE:**

władza, podział władzy, czwarta władza, Konstytucja, nowelizacja Konstytucji

*Abstract*

IN SEARCH OF THE “FOURTH ESTATE”  
IN THE CONSTITUTION OF REPUBLIC OF POLAND  
OF 1997. INSTITUTIONAL-LEGAL ANALYSIS  
OF THE RULES OF THE CONSTITUTION

**RESEARCH OBJECTIVE:** The main research objective of this article is the analysis if in the light of the rules of the Constitution of Poland is there any entity not mentioned in art. 10 which could balance the constitutional position of the legislative and executive power – perform the role of the “fourth estate”.

---

---

**THE RESEARCH PROBLEM AND METHODS:** The basic research problem is an attempt to answer the question if according to the Constitution any entity could perform the role of the “fourth estate” and how the Constitution should be amended to introduce the “fourth estate”. The institutional-legal analysis of the rules of the Constitution was used with particular emphasis on the language-legal, systematic, doctrinal and judiciary interpretation.

---

---

**THE PROCESS OF ARGUMENTATION:** The article starts with the comments on the constitutional principle of the division of power. Next, considerations on the term “fourth estate” and analysis of the rules of the Constitution are focused on finding an entity that could perform the role of the “fourth estate”. The article ends with propositions of the amendments to the Constitution that would allow the sovereign, territorial self-government and organs of state control and defense of law to balance the constitutional positions of the legislative and executive powers.

---

---

**RESEARCH RESULTS:** In the light of the rules of the Constitution of Republic of Poland there is no entity performing the role of the “fourth estate”.

---

---

**CONCLUSIONS, INNOVATIONS AND RECOMMENDATIONS:** It seems necessary to introduce amendments to the Constitution of the Republic of Poland that would strengthen the constitutional position of the Nation,

territorial self-government, state control and defense of law organs, as well as the public prosecutor's office, which will allow them to perform the role of the "fourth estate".

---

**KEYWORDS:**

power, division of power, fourth estate, constitution, constitutional amendment

**WSTĘP**

Dla konstytucjonalisty analiza pojęcia „czwartej władzy” jest przydatna w zrozumieniu zasady podziału władzy, która gwarantuje demokratyczny ustrój państwa, zapobiegając koncentracji władzy w obrębie jednego podmiotu. Jednym z jej założeń jest hamowanie się władz. Można jednak zauważyć, że władza ustawodawcza i władza wykonawcza nie hamują i nie kontrolują się. Często współpracują – do tego stopnia, że można się wręcz zastanawiać, czy w ustrojach demokratycznych, szczególnie w parlamentarnych systemach rządów, nie dochodzi do faktycznego podporządkowania legislatywy egzekutywie. Pozostaje więc władza sądownicza jako dysponent hamulców ustrojowych wobec pozostałych władz. To skłania do refleksji, czy judykatura pełni w tym zakresie skuteczną rolę i czy w systemie ustrojowym nie powinny funkcjonować inne podmioty władzy, które mogłyby ją wspomóc w roli „hamulcowego” wobec legislatywy i egzekutywy.

Podstawowym celem badawczym artykułu jest poszukiwanie – na podstawie przepisów Konstytucji RP z 1997 r. – niezależnych podmiotów (spoza legislatywy, egzekutywy oraz judykatury), które mogłyby pełnić rolę „czwartej władzy”, czyli również posiadać kompetencje pozwalające korzystać z hamulców ustrojowych wobec pozostałych władz. Drugi cel to propozycja zmian przepisów, które wzmocniłyby pewne podmioty, by te mogły pełnić rolę „czwartej władzy”.

W artykule zastosowano prawnodogmatyczne podejście do przepisów, z wykorzystaniem metod wykładni: językowo-logicznej, systemowej, doktrynalnej i sądowej.

Można postawić wstępne hipotezy badawcze: (1) w przepisach Konstytucji RP nie występuje podmiot, który mógłby pełnić rolę

„czwartej władzy”, (2) należy zaproponować wprowadzenie do Konstytucji przepisów umożliwiających rozpisanie ogólnokrajowego referendum na wniosek odpowiednio licznej grupy obywateli oraz wzmacniających pozycję ustrojową samorządu terytorialnego.

## WŁADZA I ZASADA PODZIAŁU WŁADZY W KONSTYTUCJI RP

Podjmując się odpowiedzi na pytanie, czym jest dla konstytucjonalisty „czwarta władza”, należy rozpocząć od analizy pojęcia „władzy”. Według Bogusława Banaszaka:

Władza rozumiana może być również wielorako. Najczęściej wyróżnia się jej dwa znaczenia:

- 1) podmiotowe – w tym ujęciu władza to podmiot odgrywający rolę zwierzchnią w określonym stosunku społecznym, mogący innym narzucić określony sposób zachowania, np. monarcha, organ państwowy, naród itd.;
- 2) przedmiotowe – tj. zjawisko społeczne będące szczególną formą zależności społecznych, wynikających ze świadomych oddziaływań ludzi na siebie jako na członków społeczeństwa; w tym ujęciu władza oznacza podporządkowanie się jednej jednostki innej jednostce, swoisty stosunek zależności pozwalający podmiotowi władzy (rządzącemu) na wymuszenie pożądanego przezeń zachowania się przedmiotu władzy (rządzonego) (Banaszak, 2012, s. 58).

To podmiotowe ujęcie nawiązuje do koncepcji władzy państwowej, którą można utożsamić z władzą polityczną lub uznać, że jest jedną z jej postaci. Ta ostatnia ma charakter społeczny, należy ją traktować jako relację społeczną pomiędzy podmiotami stosunków społecznych, w ramach których dany podmiot w drodze swojej decyzji, za pośrednictwem stosowania trwałego i instytucjonalnego przymusu może zmusić drugą stronę do określonego postępowania. Umożliwia ona również realizację zarówno wewnętrznej, jak i zagranicznej polityki państwa (Bujwid-Kurek, 2019, s. 27–30).

Sprawując władzę państwową, państwo działa za pośrednictwem organów państwowych. Sprawowanie jej we współczesnym państwie wymaga powstania wielu specjalistycznych organów o określonych kompetencjach, pojawia się także potrzeba zapobieżenia koncentracji

władzy w obrębie jednego podmiotu, by chronić prawa i wolności jednostki (Zieliński, 1999, s. 155 i nast.).

Aby zapewnić te cele, współczesne systemy ustrojowe są oparte na zasadzie tzw. trójpodziału władzy. Według tej koncepcji, za której czołowego propagatora uznaje się Monteskiusza, władza państwowa zostaje podzielona na trzy obszary: władzę ustawodawczą, władzę wykonawczą oraz władzę sądowniczą. Każdej władzy zostają przydzielone odrębne i niezależne od siebie organy, które daną władzę wykonują. Istnieje tzw. system hamulców ustrojowych i równowagi, który pozwala na „hamowanie” przez jedną władzę pozostałych władz (Litwin, 2019, s. 12–13).

Zasada podziału władzy została włączona bezpośrednio do Konstytucji RP – w art. 10, ale treść tej zasady można również wyinterpretować z innych przepisów Konstytucji, np. z art. 173 (niezależność i odrębność judykatury od innych władz). Zgodnie z art. 10 ust. 1 Konstytucji wyodrębnione zostały władze: ustawodawcza, wykonawcza oraz sądownicza. Można przyjąć, że „legislatywa”, „egzekutywa” oraz „judykatura” to pojęcia zastane, ich zdefiniowanie należy oprzeć na doktrynie i orzecznictwie. Samo pojęcie władzy ustawodawczej nasuwa kontrowersje, ponieważ parlament nie tylko przyjmuje ustawy, ale również może doprowadzić do zmiany (przyjęcia nowej) Konstytucji i w drodze ustawy wyraża zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej (art. 89–90). Przez przyjmowanie przepisów ustawowych mających być „szczegółowym upoważnieniem” (art. 92) parlament wpływa na treść rozporządzeń. Sejm i Senat również stanowią prawo w formie uchwał. W ramach władzy ustawodawczej mieści się także szeroko rozumiane wykonywanie funkcji kontrolnej przez legislaturę (Sarnecki, 2016, s. 336–338).

Pojęcie władzy wykonawczej nawiązuje do „wykonywania” prawa, co obejmuje wydawanie aktów o charakterze indywidualno-konkretnym, ale również uszczegółowianie przepisów o charakterze ogólnym. Pojęcie to należałoby jednak rozumieć szerzej, jako „prowadzenie polityki państwa w ramach konstytucyjnie określonych zadań państwa (np. art. 5, art. 6, art. 18, art. 19, art. 21, art. 24)”. Należałoby je interpretować także w kontekście art. 126 oraz art. 146 ust. 1–3 wyznaczających ogólne zadania Prezydenta RP i Rady Ministrów (RM). Można również wyjaśniać pojęcie egzekutywy, opierając się na art. 146 ust. 1 i zawartym tam sformułowaniu o „prowadzeniu polityki wewnętrznej

i zagranicznej RP". Jak słusznie zauważa Paweł Sarnecki, w tym określeniu „mieści się właściwie całość działania władzy publicznej”, zatem w pojęciu egzekutywy mieściłyby się wszelkie kompetencje nienależące do legislatywy albo judykatywy (Sarnecki, 2016, s. 338–340).

Władza sądownicza jest obecnie sprawowana nie tylko przez sądy, ale również przez trybunały. Zatem w ramach władzy sądowniczej mieści się: „wymierzanie sprawiedliwości” (sądy), „osądzanie prawa” (Trybunał Konstytucyjny – TK) oraz „orzekanie o odpowiedzialności konstytucyjnej” (Trybunał Stanu) (Sarnecki, 2016, s. 340–341).

Opisanym władzom zostały przydzielone odrębne organy: legislatywie – Sejm i Senat, egzekutywie – Prezydent i RM, judykatywie – sądy i trybunały (art. 10 ust. 2). W przypadku organów sprawujących władzę ustawodawczą należy zauważyć, że w Sejmie pewne kompetencje mieszczące się w ramach pojęcia władzy ustawodawczej wykonują posłowie, a niektóre – Marszałek Sejmu. W przypadku egzekutywy należałoby nieco więcej uwagi poświęcić RM. Do egzekutywy w kontekście jej sprawowania przez RM można zaliczyć Prezesa RM, ministrów, sekretarzy stanu, przewodniczących określonych w ustawie komitetów oraz wojewodów (Kuca, 2007, s. 170; Orzeczenie TK K 3/99, 1999, pkt. 1. uzasadnienia prawnego). Wyliczenie z art. 10 ust. 2 nie ma więc charakteru zupełnego (Florczak-Wątor, 2019a, s. 56; Pach, & Tuleja, 2016, s. 344). W polskim systemie ustrojowym funkcjonują zatem także organy państwowe, które, choć nie zostały wymienione w art. 10 ust. 2 Konstytucji, można przyporządkować do którejś z wymienionych tam władz. Przykładem jest Krajowa Rada Sądownictwa (KRS). Zostały jej poświęcone art. 186–187 Konstytucji umiejscowione w rozdziale *Sądy i Trybunały*. Regulacje te kończą podrozdział *Sądy*, a poprzedzają podrozdział dotyczący TK. Już ta systematyka sugeruje, że KRS jest integralną częścią judykatywy (Haczkowska, & Masternak-Kubiak, 2014, LEX). Podstawowym zadaniem KRS jest zgodnie z art. 186 ust. 1 Konstytucji „stanie na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów”. Zatem należy stwierdzić, że stoi ona na straży fundamentalnych wartości dla judykatywy (por. art. 173 i art. 178 Konstytucji). Za uznaniem KRS za „niezależny pozajudykacyjny organ władzy sądowniczej” (Banaszak, 2012, s. 922) przemawia także charakter składu KRS – dominują w nim sędziowie, którzy powinni być wybierani przez środowisko sędziowskie (Orzeczenie TK K 25/07, 2007, pkt. 4. uzasadnienia prawnego).

Należy uznać, że wyliczenie z art. 10 jest ograniczone wyłącznie do organów, których szerokie kompetencje i pozycja ustrojowa grożą próbą nadużycia władzy i dążenia do jej koncentracji, co trzeba ograniczyć przez zasady podziału i równowagi.

W związku z brzmieniem art. 10 nasuwa się pytanie: czy w polskim systemie ustrojowym mogą funkcjonować podmioty, które nie mieszczą się w strukturze władz opisanych w art. 10? Na to pytanie należy udzielić odpowiedzi twierdzącej. W polskim systemie ustrojowym można odnaleźć podmioty (Naród, samorząd terytorialny), których skład personalny nie zależy od legislatywy, egzekutywy lub judykatury albo których obsada personalna jest uzależniona od współpracy legislatywy i egzekutywy (Narodowy Bank Polski – NBP, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji – KRRiT). Ich kompetencje mogą mieć również charakter mieszany, mieszczący się w ramach legislatywy i egzekutywy (samorząd terytorialny). Potwierdzenie tego poglądu można odnaleźć w orzecznictwie TK, który stwierdził, że poza schematem trójpodziału władz pozostają takie organy państwa jak Najwyższa Izba Kontroli (NIK), Rzecznik Praw Obywatelskich (RPO) czy KRRiT (Orzeczenie TK K 4/06, 2006, pkt. 6. uzasadnienia prawnego; Orzeczenie TK SK 27/14, 2018, pkt. 3.1.3. uzasadnienia prawnego).

W art. 10 ust. 1 stwierdzono, że relacje między władzami opierają się na ich „podziale”. W ramach poszczególnych władz zostały wyodrębnione organy, które daną władzę sprawują. Oznacza to, że poszczególnym organom powinny zostać przydzielone kompetencje, które pozwolą danej władzy odpowiednio sprawować. Nie wyklucza to także zjawiska „krzyżowania” się kompetencji, polegającego na tym, że organy wyodrębnione w ramach jednej władzy wykonują kompetencje właściwe dla innej. Organy wyodrębnione w ramach danej władzy powinny jednakże zachować „ pewne minimum kompetencyjne” stanowiące o zachowaniu jej istoty. Ustawodawca zaś – kształtując kompetencje organów państwowych – nie może naruszyć owego „istotnego zakresu” kompetencji danej władzy. Istnieją zatem kompetencje wyłączne w ramach danej władzy, które mogą być wykonywane jedynie przez organy do niej przynależne. Takie podejście ma zapobiec monopolizacji władzy przez wyłącznie jeden organ, temu również ma służyć dualizm organów (lub ich rodzajów) w ramach poszczególnych władz (Orzeczenie TK K 39/16, 2016, pkt. 5.2. uzasadnienia prawnego).

Równowaga z art. 10 ust. 1 dotyczy relacji między organami różnych władz. Organy wyodrębnione w ramach danej władzy powinny posiadać kompetencje, które pozwolą jej powstrzymać działania innych organów. Takie kompetencje określa się mianem systemu hamulców ustrojowych i jest on obecny w Konstytucji RP (Orzeczenie TK K 39/16, 2016, pkt. 5.3.–5.4. uzasadnienia prawnego).

Innym aspektem zasady podziału władzy jest niezależność w aspekcie personalnym. Osoba pełniąca funkcje w obrębie jednej władzy nie może pełnić żadnych funkcji w organach należących do innych władz (niepołączalność). W przypadku Prezydenta RP została ona wyrażona w art. 132, w przypadku sędziów (w tym sędziów TK) w art. 178 ust. 3 oraz art. 195 ust. 3 Konstytucji. Natomiast w przypadku parlamentarzystów i członków RM ustrojodawca pozwolił na łączenie funkcji w obrębie legislatywy i egzekutywy – art. 103 ust. 1 zd. 2 w zw. z art. 108. Wiąże się to z przyjęciem parlamentarnego systemu rządów, w którym zaciera się dystans polityczny pomiędzy większością sejmową a rządem (Litwin, 2019, s. 13).

Za element zasady podziału władzy można także uznać zasady sprawności, rzetelności oraz efektywności działania instytucji publicznych. Adresowane są one do ustawodawcy, który ma te cechy ich działania zapewnić (Orzeczenie TK K 39/16, 2016, pkt. 6.1. uzasadnienia prawnego).

Cechą konstytucyjnej zasady podziału władzy jest szczególny status władzy sądowniczej. Jest on związany z art. 173, który gwarantuje, że sądy i trybunały są władzą odrębną od legislatywy i egzekutywy. Oznacza to, że relacje między władzą sądowniczą a pozostałymi władzami muszą opierać się na zasadzie „separacji”. Elementami zasady podziału władzy są niezależność sądów i niezawisłość sędziów. Ta ostatnia obejmuje wiele składników: bezstronność w stosunku do uczestników postępowania, niezależność od organów (instytucji) pozasądowych, samodzielność sędziego w relacji do władz i innych organów sądowych, niezależność od czynników politycznych, wewnętrzną niezawisłość sędziego. Sędzia podlega tylko prawu i własnemu sumieniu (Orzeczenie TK K 39/16, 2016, pkt. 5.4., 7.1.–7.2. uzasadnienia prawnego). Konstytucja (art. 178, 180–181, 195–196) stara się zagwarantować niezawisłość sędziego poprzez zasadę jego podległości wyłącznie Konstytucji i ustawom, zapewnienie odpowiedniego wynagrodzenia, niepołączalność



z innymi urządami, nieusuwalność sędziego z urzędu oraz immunitet sędziowski.

Zasada podziału władzy nie może być jednak rozumiana jako nakazująca całkowite odseparowanie władz od siebie i ich stałe hamowanie się. Musi być interpretowana w kontekście zasady współdziałania władz (preambuła). Jak stwierdza TK, „rozdzielone władze” nie są niezależnymi od siebie podmiotami, ale mają one współdziałać w celu zapewnienia rzetelności i sprawności instytucji publicznych (Orzeczenie TK K 39/16, 2016, pkt. 5.4. uzasadnienia prawnego). Jak podkreślił TK, współdziałanie władz jest ich obowiązkiem w celu realizacji konstytucyjnej zasady dobra wspólnego (Orzeczenie TK Kpt 2/08, 2009).

Analizując na potrzeby niniejszego opracowania konstytucyjną zasadę podziału władzy, należy wrócić do wątku dotyczącego uwzględnienia w Konstytucji całego szeregu podmiotów/organów, które pozostają, jak to ujął TK, „poza schematem zasady podziału władzy”. Posiadają one specyficzne kompetencje oraz pewną niezależność od organów legislatywy, egzekutywy i judykatywy. Stanowi to punkt wyjścia do rozważań, których celem jest odpowiedź na pytanie, czy mogą one zostać uznane za „czwartą władzę”.

## „CZWARTA WŁADZA” I JEJ POSZUKIWANIA W PRZEPISACH KONSTYTUCJI

Można postawić tezę, że obecnie zasada podziału władzy nie zapobiega koncentracji władzy i nie zapewnia jej sprawnego wykonywania przez organy państwowe. W związku z tym można rozważyć potrzebę ustanowienia – obok legislatywy, egzekutywy i judykatywy – „czwartej władzy” (być może kolejnych), która umożliwiłaby spełnienie powyższych postulatów.

Z perspektywy konstytucjonalisty należałoby zatem tak scharakteryzować „czwartą władzę”:

1. istnieje podmiot niezależny od organów władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej w aspekcie zarówno wykonywania kompetencji, jak i personalnym;
2. podmiot ten posiada kompetencje, które można określić jako wykonywanie władzy państwowej;

3. podmiot ten ma możliwości hamowania i równoważenia pozostałych władz.

Tradycyjnie w naukach o polityce za „czwartą władzę” uznaje się media. Takie postrzeganie mediów ma konotacje XVIII–XIX-wieczne, gdy w Wielkiej Brytanii rozpowszechnił się pogląd, że prasa wywiera wpływ na decyzje państwowe. Prasa miała kontrolować organy państwa przez informowanie o ich działalności, włączając w ten sposób obywateli w życie publiczne. Innymi jej cechami jako „czwartej władzy” miała być swoboda wypowiedzi oraz niezależność od grup interesów (Paczkowski, 1973, s. 7).

Patrząc z dzisiejszej perspektywy, można stwierdzić, że media w państwie demokratycznym mają informować o najważniejszych sprawach związanych ze sprawowaniem władzy, w tym o nieprawidłowościach. Innym ich zadaniem staje się analiza spraw publicznych, pokazywanie różnych punktów widzenia, przedstawianych także przez różne środowiska polityczne (Litwin, 2016, s. 114–115).

Konstytucja odnosi się do kwestii mediów bezpośrednio w art. 14 oraz art. 54. Pierwszy z tych przepisów zapewnia wolność prasy i innych środków społecznego przekazu. Drugi ustanawia szeroko pojmowaną tzw. wolność słowa, która gwarantuje mediom, jak i dziennikarzom „wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji” (art. 54 ust. 1). Następny ustęp tego przepisu zakazuje cenzury prewencyjnej środków społecznego przekazu oraz koncesjonowania prasy, natomiast dopuszcza wprowadzenie obowiązku uprzedniego uzyskania koncesji na prowadzenie stacji radiowej lub telewizyjnej.

Analizując obydwie te przepisy w kontekście problematyki artykułu, należy zauważyć, że pojęcie „środków społecznego przekazu” częściowo odpowiada pojęciu mediów. TK, charakteryzując *de facto* środki społecznego przekazu (Litwin, 2020, s. 8–9), uznał, że łącznie powinny spełniać następujące kryteria: istnienie masowego odbiorcy, aktualność i krótkotrwałość informacji (szybkie tracenie aktualności), publiczny dostęp do niej (przesłanka treści o charakterze masowym), przekazywanie informacji w pewnym pakiecie, zinstytucjonalizowanie nadawcy oraz istnienie tzw. gate-keepera (Orzeczenie TK P 10/06, 2006, pkt. 2.4). Zatem „środkami społecznego przekazu” są: prasa, stacje radiowe i telewizyjne o odpowiednim zasięgu oraz portale internetowe (Litwin, 2020, s. 9).

W swoim orzecznictwie TK wyróżnił trzy aspekty wolności środków społecznego przekazu: swobodę organizowania działalności, swobodę prowadzenia działalności oraz swobodę kreowania struktury własnościowej (Orzeczenie TK K 13/16, 2016, pkt. 5.1). Oznacza to, że obowiązującą zasadą jest swoboda w zakresie podejmowania działalności medialnej bez uprzedniej zgody organów państwowych. Działalność w tym zakresie mogą prowadzić osoby fizyczne i prawne, krajowe i zagraniczne (Garlicki, & Sarnecki, 2016, s. 458, 460). Podstawowym elementem systemu medialnego w demokratycznym państwie powinny być media prywatne (Sadomski, 2016, s. 395–396), mogą w nim funkcjonować media publiczne, z tym że powinny one działać z zachowaniem partyjno-politycznej neutralności (Garlicki, & Sarnecki, 2016, s. 460). Nie należy również traktować procesu koncesyjnego jako rodzaju kontroli państwowej wobec nadawców telewizyjnych i radiowych, powinien on mieć wyłącznie cel o charakterze technicznym (porządek w telekomunikacji) (Sokolewicz, 2008, s. 15).

Media są zatem podmiotami niezależnymi od legislatywy, egzekutywy oraz judykatury. Nie można ich natomiast uznać za „czwartą władzę”, ponieważ nie posiadają władczych kompetencji. Media mają prawo do ostrej krytyki polityków i funkcjonariuszy publicznych (Sokolewicz, 2008, s. 16–18), jednak ta krytyka nie zmienia sytuacji prawnej krytykowanych.

Za „czwartą władzę” nie można też uznać władzy zwierzchniej Narodu (art. 4 Konstytucji). Użyte w tym przepisie pojęcie „Narodu” należy rozumieć w sensie politycznym – wszystkich obywateli RP (Litwin, 2018, s. 19). Pomimo tego, że konstytucyjne sformułowanie o „władzy zwierzchniej Narodu” ma oznaczać władzę najwyższą i nieograniczoną, a nawet podporządkowanie woli Narodu wszystkich organów władzy publicznej, to *de facto* Naród wykorzystuje swoją władzę tylko podczas wyborów (Litwin, 2018, s. 19–20, 26).

Referendum ogólnokrajowe nie jest narzędziem bezpośredniego sprawowania władzy lub hamowania innych władz przez Naród. TK podkreślił, że realizacja konstytucyjnej koncepcji demokracji bezpośredniej wyraża się w procedurze bezpośredniego uczestnictwa polskich obywateli w referendum i oddania przez nich głosu, natomiast nie mają oni prawnej możliwości bezpośredniego zainicjowania przeprowadzenia ogólnokrajowego referendum (Orzeczenie TK K 11/03, 2003, pkt. 11.5).

Zatem władza zwierzchnia Narodu, mimo że jest on podmiotem niezależnym od innych władz, nie jest „czwartą władzą”, ponieważ nie posiada on władczych kompetencji, które mógłby samodzielnie realizować. Zainicjowanie referendum ogólnokrajowego wymaga bowiem działania Sejmu (lub posłów), Senatu lub Prezydenta RP (patrz: art. 90 ust. 4, art. 125, art. 235 ust. 6 w zw. z art. 235 ust. 1).

Samorząd terytorialny i jego organy są niezależne wobec innych organów władzy (przy czym TK uznał samorząd terytorialny za element władzy wykonawczej – Orzeczenie TK P 16/04, 2005, pkt. 3.2. uzasadnienia prawnego). Według art. 169 ust. 2 Konstytucji wybory do organów stanowiących samorządu terytorialnego są powszechne, równe, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym. Natomiast z art. 471 Kodeksu wyborczego (KW) wynika, że wybory wójta (burmistrza, prezydenta miasta) są również powszechne, równe, bezpośrednie oraz odbywają się w głosowaniu tajnym. Należy dodać, że w świetle art. 10 § 1 pkt. 3-4 KW powszechność wyborów samorządowych odnosi się do mieszkańców w ramach danej wspólnoty lokalnej (regionalnej) niepozbawionych praw wyborczych na podstawie art. 10 § 2 KW. W wyborach wójta (burmistrza, prezydenta miasta) czynne prawo wyborcze posiadają osoby mające prawo do wybierania rady gminy w danej gminie. Z kolei w wyborach do rady powiatu i sejmiku województwa mogą głosować pełnoletni obywatele polscy stale zamieszkujący na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego. Członkowie organów wykonawczych samorządu powiatu i samorządu województwa są natomiast wybierani przez, odpowiednio, radę powiatu i sejmik województwa. Ustawy samorządowe poza wymogiem posiadania polskiego obywatelstwa nie przewidują dla członków zarządu powiatu (województwa) dalszych wymogów formalnych, nie muszą oni więc być członkami danej wspólnoty samorządowej (por. Szewc, 2008, s. 345).

Brakuje jednak wyraźnego konstytucyjnego uregulowania kompetencji samorządu terytorialnego, by uznać, że jest on „czwartą władzą”. Wstęp do Konstytucji RP proklamuje zasadę pomocniczości, jej art. 15 zapewnia decentralizację władzy publicznej. Z zasad tych wynika, że samorząd terytorialny winien uzyskać znaczące kompetencje w ramach „uczestniczenia w sprawowaniu władzy publicznej” (art. 16 ust. 2 Konstytucji), cieszyć się odpowiednim poziomem niezależności w stosunku do centralnych organów władzy w ramach korzystania

ze swoich kompetencji oraz mieć zapewnione odpowiednie środki finansowe i niezależność w ramach polityki finansowej (Litwin, 2021, s. 79–80). Dalsze przepisy Konstytucji RP, w tym te znajdujące się w rozdziale *Samorząd terytorialny* (art. 163–172), nie mówią jednak, jakie konkretnie kompetencje przysługują samorządowi terytorialnemu. Zgodnie z art. 163 wykonuje on zadania publiczne niezastrzeżone dla organów innych władz publicznych. To domniemanie właściwości zadań dotyczy jednak zadań terenowych (lokalnych, regionalnych), a nie ogólnopństwowych (domniemanie właściwości RM – art. 146 ust. 2). Poza tym w związku z daleko idącym zasięgiem regulacji ustawowych sytuacja, w której jednostki samorządu terytorialnego mogłyby skorzystać z opisanego domniemanie właściwości, może występować niezwykle rzadko (Czarny, 2019, s. 494).

Wspomniane przepisy Konstytucji nie zapewniają również odpowiednich środków finansowych dla funkcjonowania samorządu terytorialnego. Mówią one co prawda o podstawowych źródłach dochodów jednostek samorządu terytorialnego oraz o udziale w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań, jednak zarówno źródła tych dochodów, jak i wysokość podatków i opłat lokalnych mają być szczegółowo określone w ustawie.

Z powyższych rozważań wynika zatem, że zakres kompetencji oraz szeroko pojmowana sytuacja finansowa samorządu zależą głównie od regulacji ustawowych, czyli *de facto* od parlamentu i RM.

Pomimo że TK podkreśla niezależność NBP, głównie w zakresie realizacji jego zadań, a jego wyłączne prawo do emisji pieniądza zostało określone jako „władza monetarna” (Orzeczenie TK Kp 4/08, 2009, pkt. 4.1, 4.4 uzasadnienia prawnego), to kryterium niezależności personalnej nie spełniają Prezes NBP oraz członkowie Rady Polityki Pieniężnej (RPP). Sposób ich wyboru nie gwarantuje ich niezależności od legislatywy i egzekutywy, szczególnie gdy większość sejmowa (parlamentarna) i Prezydent wywodzą się z tego samego obozu politycznego. Prezes NBP jest bowiem powoływany przez Sejm na wniosek Prezydenta RP (art. 227 ust. 3), a członkowie RPP są powoływani w równej liczbie przez Sejm, Senat i Prezydenta (art. 227 ust. 5) (por. Florczak-Wątor, 2019b, s. 649; Orzeczenie TK K 26/03, 2003, pkt. 1.4, pkt. 2.3).

Za „czwartą władzę” nie można uznać organów kontroli państwowej i ochrony prawa. Do tych organów Konstytucja zalicza NIK, RPO

i KRRiT. Charakteryzuje je brak niezależności personalnej od innych władz, w szczególności od legislatywy. Prezes NIK jest powoływany przez Sejm za zgodą Senatu (art. 205 ust. 1), podobnie RPO (art. 209 ust. 1), z kolei członkowie KRRiT są powoływani przez Sejm, Senat i Prezydenta RP. W przypadku NIK art. 202 ust. 2 wręcz stwierdza, że podlega ona Sejmowi. Choć art. 210 przypisuje RPO przymioty niezawisłości i niezależności, a TK podkreśla jego ulokowanie poza trójpodziałem władz oraz niezależność od innych organów w zakresie wykonywania przez niego swoich kompetencji (Orzeczenie TK K 35/09, 2010, pkt. 2.1 uzasadnienia prawnego), to – jak zwraca uwagę jeden z komentatorów Konstytucji – tryb powołania RPO ogranicza jego niezależność (Naleziński, 2019, s. 615). Ponadto, jak stwierdza Wojciech Sokolewicz za Ryszardem Chruściakiem, „wadliwy” tryb powoływania członków KRRiT prowadzi do jej upolitycznienia (Sokolewicz, 2009, s. 238). Brak niezależności KRRiT od legislatywy i egzekutywy jest wyraźnie widoczny również w świetle regulacji ustawowych. Zgodnie z art. 12 ustawy o radiofonii i telewizji, jeżeli Sejm i Senat odrzucą sprawozdanie KRRiT z jej działalności za poprzedni rok, jej kadencja wygasa w przypadku, gdy Prezydent RP potwierdzi w odpowiednim terminie jej wygaśnięcie. Ustawa nie precyzuje, w jakiej formie takie „potwierdzenie” ma mieć miejsce, więc znaczenie w tej mierze ma jednorazowa praktyka ustrojowa. W 2010 r. Prezydent RP Bronisław Komorowski potwierdził wygaśnięcie kadencji KRRiT postanowieniem kontrasygnowanym przez premiera Donalda Tuska. Potwierdzenie wygaśnięcia kadencji KRRiT winno zatem zostać podjęte w formie postanowienia Prezydenta kontrasygnowanego przez premiera (Chrzanowski, 2020, s. 188–189). R. Chruściak określa ten przepis jako „szczególną formę odpowiedzialności politycznej”, podkreślając swobodną ocenę sprawozdania dokonywaną przez organy władzy o *stricte* politycznym charakterze, których motywy działania będą polityczne (Chruściak, 2008, s. 38–39). Ten przepis również ogranicza zatem niezależność KRRiT od parlamentu, Prezydenta RP oraz Prezesa RM.

Podsumowując tę sekcję artykułu, należy stwierdzić, że w świetle regulacji konstytucyjnych nie ma żadnego podmiotu, który mógłby pełnić rolę „czwartej władzy”.

## UWAGI KOŃCOWE

Regulacje konstytucyjne wyraźnie związały RM z Sejmem. Z jednej strony wymagają co do zasady poparcia większości sejmowej dla powołania RM (art. 154–155), a z drugiej pozwalają łączyć mandat parlamentarny z członkostwem w RM. W polskiej praktyce politycznej rządu przeważnie mają poparcie aktualnej większości sejmowej, a politycy ją reprezentujący są członkami RM. Zazwyczaj większość w Senacie mają te same ugrupowania co w Sejmie, często zdarza się, że Prezydent RP wywodzi się z tego samego obozu politycznego co większość parlamentarna i rząd. Obserwując praktykę polityczną funkcjonowania legislatywy i egzekutywy, trudno zatem mówić o funkcjonowaniu zasady podziału władzy.

W praktyce ustrojowej właściwie tylko władza sądownicza jest w stanie równoważyć pozycję legislatywy i egzekutywy. Kryzys konstytucyjny związany ze sporem wokół TK, a później KRS oraz Sądu Najwyższego i sądów powszechnych pokazuje, że judykatura może zostać zdominowana przez legislatywę i egzektywę.

To powoduje, że poza wzmocnieniem judykatury potrzebne jest znalezienie innego podmiotu – „czwartej władzy” – który mógłby równoważyć pozycję legislatywy i egzekutywy, szczególnie wówczas, gdy są one zdominowane przez jedno środowisko polityczne – co mogłoby zapobiegać nadmiernej koncentracji władzy.

W tym celu niezbędne byłoby wprowadzenie do przepisów Konstytucji RP kilku zmian. Konieczne jest wzmocnienie uprawnień suwerena (Narodu) poprzez wprowadzenie obowiązku przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego, gdyby popierało je co najmniej milion obywateli. Należałoby także obniżyć wymóg frekwencji do 20% uprawnionych. Można wzorować się w tym zakresie na rozwiązaniach włoskich (zob. Bankowicz, 2020, s. 196) oraz szwajcarskich (zob. Kosowska-Gąstoł, 2020, s. 240–241).

Proponuję również konstytucjonalizację i unifikację progu wyborczego dla wszystkich rodzajów komitetów wyborczych w wyborach do Sejmu na poziomie 5%. Obecny próg na poziomie 8% dla koalicyjnych komitetów wyborczych jest zbyt wysoki. Takie rozwiązanie pozwoliłoby na to, aby Sejm był reprezentatywny, ale nie rozdrobiony.

Przepisy Konstytucji dotyczące samorządu terytorialnego również wymagałyby doprecyzowania. Należy zapisać trójstopniowy podział

terytorialny kraju, precyzyjniej określić źródła dochodu jednostek samorządu terytorialnego i rozważyć, czy ich udział w podatkach nie powinien dotyczyć VAT zamiast PIT i CIT. Trzeba także zapisać jego podstawowe kompetencje.

Zmiany wymagałyby też tryb wyboru osób na najwyższe urzędy w państwie obsadzane przez parlament, co dotyczyłoby w szczególności wyboru sędziów TK, Prezesa NBP oraz członków RPP, jak również osób kierujących bądź członków organów wymienionych w rozdziale IX Konstytucji. Parlamentarzyści mogliby zachować dotychczasowe uprawnienia, z tym że kandydatury zgłaszałyby uczelnie wyższe (np. wydziały prawa) lub stowarzyszenia prawnicze. By zapewnić apolityczność kandydatów, ewentualny wymóg bezpartyjności mógłby zostać wzmocniony dookreśleniem okresu, w jakim ta bezpartyjność powinna mieć miejsce, np. 5 lat przed objęciem danego urzędu (por. Zoll, 2016, s. 48–50).

Można także zaproponować zniesienie podległości NIK wobec Sejmu oraz konstytucjonalizację prokuratury i uniezależnienie jej od rządu poprzez wyraźne rozdzielenie funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego. W sytuacji gdy Minister Sprawiedliwości pełni funkcję kierującego prokuraturą Prokuratora Generalnego, można mieć wątpliwości, na ile prokuratura może działać niezależnie od administracji rządowej. Za to po takiej zmianie NIK i RPO, współpracując z niezależną prokuraturą i sądownictwem, byłyby w stanie hamować i kontrolować legislatywę i egzekutywę.

#### BIBLIOGRAFIA

##### Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 805 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1319 z późn. zm.).



## Orzecnictwo

- Wyrok TK z 28.04.1999 r., K 3/99, OTK 1999, nr 4, poz. 73.  
Wyrok TK z 27.05.2003 r., K 11/03, OTK-A 2003, nr 5, poz. 43.  
Wyrok TK z 24.11.2003 r., K 26/03, OTK-A 2003, nr 9, poz. 95.  
Wyrok TK z 29.11.2005 r., P 16/04, OTK-A 2005, nr 10, poz. 119.  
Wyrok TK z 23.03.2006 r., K 4/06, OTK-A 2006, nr 3, poz. 32.  
Wyrok TK z 30.10.2006 r., P 10/06, OTK-A 2006, nr 9, poz. 128.  
Wyrok TK z 18.07.2007 r., K 25/07, OTK-A 2007, nr 7, poz. 80.  
Wyrok TK z 16.07.2009 r., Kp 4/08, OTK-A 2009, nr 7, poz. 112.  
Postanowienie TK z 20.09.2009 r., Kpt 2/08, OTK-A 2009, nr 5, poz. 78.  
Wyrok TK z 19.10.2010 r., K 35/09, OTK-A 2010, nr 8, poz. 77.  
Wyrok TK z 11.08.2016 r., K 39/16, OTK-A 2016, nr 71.  
Wyrok TK z 13.12.2016 r., K 13/16, OTK-A 2016, nr 101.  
Wyrok TK z 18.12.2018 r., SK 27/14, OTK-A 2019, nr 5.

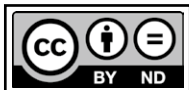
## Literatura naukowa

- Banaszak, B. (2012). *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Bankowicz, M. (2020). System polityczny Republiki Włoskiej. W M. Bankowicz, & B. Kosowska-Gąstoł (Red.), *Systemy polityczne. Podręcznik akademicki. 2 Ustroje państw współczesnych* (s. 189–229). Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Bujwid-Kurek, E. (2019). Władza polityczna a system polityczny – wokół kategorii politologicznych uwag kilka. *Horyzonty Polityki*, 10(30), 25–38. DOI: 10.35765/HP.2019.1030.02.
- Chruściak, R. (2008). Sprawozdanie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji jako forma odpowiedzialności politycznej. *Przegląd Sejmowy*, 1(84), 29–44.
- Chrzanowski, M. (2020). Uwagi do art. 12. W A. Niewęglowski (Red.), *Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz* (s. 187–189). Warszawa: Wolters Kluwer.
- Czarny, P. (2019). Uwagi do art. 163. W P. Tuleja (Red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz* (s. 493–497). Warszawa: Wolters Kluwer.
- Florczak-Wątor, M. (2019a). Uwagi do art. 10. W P. Tuleja (Red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz* (s. 55–58). Warszawa: Wolters Kluwer.
- Florczak-Wątor, M. (2019b). Uwagi do art. 227. W P. Tuleja (Red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz* (s. 647–650). Warszawa: Wolters Kluwer.

- Garlicki, L., & Sarnecki, P. (2016). Uwagi do art. 14. W L. Garlicki, & M. Zubik (Red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz* (T. I, wyd. 2) (s. 450–463). Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Haczkowska, M., & Masternak-Kubiak, M. (2014). Uwagi do art. 186. W M. Haczkowska (Red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Warszawa: LexisNexis, LEX.
- Kosowska-Gąstoł, B. (2020). System polityczny Konfederacji Szwajcarskiej. W M. Bankowicz, & B. Kosowska-Gąstoł (Red.), *Systemy polityczne. Podręcznik akademicki. 2. Ustroje państw współczesnych* (s. 231–272). Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Kuca, G. (2007). Zasada podziału i równowagi władz a inne organy państwowe. W J. Czajowski (Red.), *Ustroje, doktryny, instytucje polityczne. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Mariana Grzybowskiiego* (s. 169–175). Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Litwin, T. (2016). Krytyka polityki gospodarczej koalicji PO-PSL w „Gazecie Wyborczej” 2007–2015. *Polityka i Społeczeństwo*, 1(14), 111–122. DOI: 10.15584/polispol.2016.1.11.
- Litwin, T. (2018). Pojęcie „przedstawiciela Narodu” w świetle art. 4 ust. 2 Konstytucji RP z 1997 r. *Horyzonty Polityki*, 1(26), 11–31. DOI: 10.17399/HP.2018.092601.
- Litwin, T. (2019). Wstęp. W T. Litwin, K. Łabędź, & R. Zyzik, *Aktualna debata wokół zasad ustrojowych w Polsce* (s. 7–16). Kraków: Wydawnictwo Naukowe Akademii Ignatianum w Krakowie.
- Litwin, T. (2020). The Constitutional-Legal Analysis of “Communication”, “Means Of Social Communication” as Well as “Social Dialogue”, and “Citizens’ Dialogue”. *Polityka i Społeczeństwo*, 1(18), 5–19. DOI: 10.15584/polispol.2020.1.1.
- Litwin, T. (2021). The Reflection on the Human Nature and the Power in the Constitution of the Republic of Poland of 1997 from the Legal-Constitutional Research Perspective. *Horyzonty Polityki*, 2(39), 67–88.
- Naleziński, B. (2019). Uwagi do art. 210. W P. Tuleja (Red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz* (s. 615–616). Warszawa: Wolters Kluwer.
- Pach, M., & Tuleja, P. (2016). Uwaga 36 do art. 10. W M. Safjan, & L. Bosek (Red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz. Art. 1-86* (s. 335–352). Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Paczkowski, A. (1973). *Czwarta władza. Prasa dawniej i dziś*. Warszawa: Wiedza Powszechna.
- Sadomski, J. (2016). Uwagi do art. 14. W M. Safjan, & L. Bosek (Red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz. Art. 1-86* (s. 388–397). Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.

- Sarnecki, P. (2016). Uwagi do art. 10. W L. Garlicki, & M. Zubik (Red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz* (T. I, wyd. II) (s. 331–354). Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Sokolewicz, W. (2008). Wolność prasy jako konstytucyjna zasada ustroju państwa. *Ius Novum*, 2, 5–23.
- Sokolewicz, W. (2009). R. Chruściak, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji w systemie politycznym i konstytucyjnym. *Przegląd Sejmowy*, 4 (93), 236–242.
- Szewc, A. (2008). *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*. Warszawa: ABC a Wolters Kluwer business.
- Zieliński, E. (1999). *Nauka o państwie i polityce*. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Zoll, A. (2016). Sposób wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 1, 43–50.

#### Copyright and License



This article is published under the terms of the Creative Commons Attribution – NoDerivs (CC BY- ND 4.0) License  
<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/>





Horyzonty Polityki  
2023, Vol. 14, N° 46



**MONIKA KOWALSKA**

<http://orcid.org/0000-0002-0575-0463>  
Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie  
kowalskam@op.pl  
DOI: 10.35765/HP.2371

## Rzecznik Praw Obywatelskich i jego rola w kontekście kryzysu praworządności w Polsce

### *Streszczenie*

**CEL NAUKOWY:** Celem artykułu jest odpowiedź na pytanie, czy działalność Rzecznika Praw Obywatelskich można postrzegać jako systemowy element wzmocnienia legalizmu działań władzy publicznej, gdy ta w coraz większym stopniu podlega upartyjnieniu, a podmiotom politycznym podporządkowywane są sfery państwa wcześniej dla nich niedostępne.

**PROBLEM I METODY BADAWCZE:** Autorka zamierza zweryfikować tezę, iż działalność ombudsmansu może sprawczo oddziaływać na stan praworządności w państwie. W tym celu wykorzystuje elementy analizy systemowej, metodę opisową oraz studium przypadku. Wnioski formułuje na podstawie przeglądu dorobku nauki, analizy przepisów prawa oraz oceny praktyki działań RPO VII kadencji.

**PROCES WYWODU:** W artykule zaprezentowano istotę uprawnień ombudsmansu na przykładzie działań RPO VII kadencji, ze szczególnym uwzględnieniem jego reakcji na „patolegislację pandemiczną”, zmiany prawa wyborczego i ograniczenia wolności zgromadzeń publicznych.

**WYNIKI ANALIZY NAUKOWEJ:** Analiza wykazała, iż RPO jest nie tylko lustratorem działań władzy publicznej, ale i aktywnym rzecznikiem realizacji idei społeczeństwa obywatelskiego. Zintensyfikowanie przejmowania przez decydentów politycznych obszarów państwa dotychczas dla nich zastrzeżonych oraz brak respektowania opinii co do skutków podejmowanych prawnopolitycznych

Sugerowane cytowanie: Kowalska, M. (2023). Rzecznik Praw Obywatelskich i jego rola w kontekście kryzysu praworządności w Polsce. *Horyzonty Polityki*, 14(46), 125–143. DOI: 10.35765/HP.2371.

decyzji dla stanu praworządności państwa skłoniły RPO do nasilenia działań informacyjnych, by obywatele, tracąc prawa, zyskiwali wiedzę o możliwościach ich dochodzenia.

---

---

**WNIOSKI, INNOWACJE, REKOMENDACJE:** Praktyka działań RPO w ostatnich latach skłania do refleksji, iż instytucja ta nabiera nowej treści. Ma on bowiem możliwość nie tylko reagowania na naruszające prawa i wolności działania władzy publicznej, ale również informowania obywateli o stanie ich realizacji w państwie i aktywizowania społecznego w ich obronie.

---

---

**SŁOWA KLUCZOWE:**

Rzecznik Praw Obywatelskich, ombudsman, praworządność

*Abstract*

HUMAN RIGHTS DEFENDER AND HIS ROLE  
IN THE CONTEXT OF THE RULE OF LAW CRISIS  
IN POLAND

**RESEARCH OBJECTIVE:** The aim of the article is to answer the question whether the activities of the Human Rights Defender can be perceived as an element of the legalism of public power, when mechanism of exercising power in the state is based on its politicization and subordination to political entities of areas of state life that were previously unavailable to them.

---

---

**THE RESEARCH PROBLEM AND METHODS:** The author intends to confirm the thesis that the activities of the Polish ombudsman may affect the rule of law in the state. The conclusions were formulated on basis of review of achievements of science, an analysis of legal provisions and assessment of practice of the HRD of the 7th term of office.

---

---

**THE PROCESS OF ARGUMENTATION:** The article presents the essence of powers of the HRD based on his actions for the 7th term of office, with particular emphasis on his reaction to pandemic patholegislation, changes election law or restrictions on the freedom of public assembly.

---

---

**RESEARCH RESULTS:** The analysis showed that the activities of the HRD aren't limited to be a controller of activities of public authority but also active advocate of implementation idea of civil society. The process of taking over by political decisionmakers the areas of state activity previously reserved to them, prompted the HRD to intensify his activities in information area, that citizens, losing their rights, gain knowledge about them and possibilities of pursuing them.

---

---

**CONCLUSIONS, INNOVATIONS, AND RECOMMENDATIONS:** The practice of the ombudsman's activities prompts to reflect that the Defender

is able not only react to illegal activities of public authority, but also to inform the public about the level of civil rights implementation in the state, and thus to activate the public to defense them.

---

---

### **KEYWORDS:**

Human Rights Defender, ombudsman, rule of law

## WPROWADZENIE

Współcześnie demokracja, prawa człowieka i praworządność stanowią triadę definiującą rozwój państw w sferze atlantyckiej. Porządek prawny każdego z tych państw winien zatem być budowany na określonych wartościach, ponadto o prawach jednostki nie można mówić w oderwaniu od życia politycznego. One zależą od polityki. W działaniach Rzecznika Praw Obywatelskich (RPO) zaś jak w soczewce odbijają się dwa światy – litery prawa i codzienności – które niejednokrotnie żyją osobno, choć tworzą całość. Celem artykułu jest odpowiedź na pytanie, czy działalność RPO można postrzegać jako systemowy element wzmacniania legalizmu działań upartyjnionych podmiotów władzy, gdy w coraz większym stopniu zyskują one wpływ na sfery państwa wcześniej dla nich niedostępne.

Zgodnie z art. 80 Konstytucji RP

każdy ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wystąpienia do Rzecznika Praw Obywatelskich z wnioskiem o pomoc w ochronie swoich wolności lub praw naruszonych przez organy władzy publicznej (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.).

Konstytucyjnym zadaniem polskiego ombudsmana (ze szw. „rzecznik” – niezależny urzędnik, powołany po raz pierwszy w Szwecji w 1709 r. w celu kontroli działań administracji, do którego można było odwoływać się w sprawach naruszeń praw i wolności jednostki) jest stanie na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w ustawie zasadniczej oraz innych aktach normatywnych. W swej działalności pozostaje on niezależny od innych organów państwowych i nie może być inaczej, skoro istotą tej funkcji jest patrzenie władzy na ręce w interesie obywateli.

Realizując swoje zadania, Rzecznik podejmuje działania z własnej inicjatywy lub na wniosek uprawnionych podmiotów. Konstrukcja

prawa skargi do RPO ma przy tym charakter uniwersalny. Każdy zatem może zwrócić się doń bezpośrednio w przypadku domniemania niewłaściwego działania organu władzy publicznej. Rzecznik nie dysponuje jednak prawem do zmiany niewłaściwej decyzji administracyjnej czy wyroku sądowego, ale posiada uprawnienia do wszechstronnego zbadania sprawy. Ma możliwość pełnego dostępu do informacji oraz publicznego napiętnowania podmiotów naruszających prawo w przedmiocie praw i wolności. Ma również prawo – czy wręcz obowiązek – powiadamiać o niepoprawnie skonstruowanych aktach normatywnych lub nieodpowiedniej praktyce ich stosowania przez właściwe instytucje i organy. W swoich działaniach kieruje się trzema ustawowymi kryteriami kontroli: legalizmem oraz zasadami współżycia i sprawiedliwości społecznej. Umożliwia to podejmowanie interwencji przez RPO w sytuacji, gdy formalnej zgodności działań danego organu z prawem towarzyszy niezgodne z poczuciem sprawiedliwości wykorzystywanie przyznaných mu kompetencji (Kowalska, 2010, s. 123–125; Kowalska, 2018, s. 226–230).

Dwojaki charakter funkcji Rzecznika – z jednej strony jako obrońcy praw konkretnego obywatela („strażnika praw”), a z drugiej jako strażnika praw obywatelskich będących częścią obowiązującego porządku prawnego („strażnika prawa”) – był w praktyce niejednokrotnie krytykowany. Trzeba jednak zauważyć, że obydwie płaszczyzny działania są ze sobą związane i wzajemnie się przenikają. Wszak kiedy RPO interweniuje w interesie publicznym, jego działania mogą prowadzić do rozwiązania większej liczby problemów jednostkowych (Zieliński, 2002, s. 117; Balicki, 2002, s. 793). Poza tym nie zapominajmy, że pozytywny odbiór działań Rzecznika w społeczeństwie zawdzięcza on w głównej mierze działaniom o charakterze prewencyjnym czy też krokom nagłaśnianym w mediach w interesie ogółu, a nie zajmowaniu się sprawami jednostkowymi. Badania CBOS wskazują, iż w latach 2015–2021 urząd RPO cieszył się ok. 45-procentowym zaufaniem społecznym, co przy ok. 25-procentowym poparciu społecznym dla parlamentu, Trybunału Konstytucyjnego czy niewiele wyższej aprobacie dla sądów i prokuratury należy odczytywać jako wynik bardzo pozytywny (CBOS, 2022, s. 8–10).

O znaczeniu powyższej instytucji wydatnie świadczy rosnąca liczba spraw, które wpływają do Biura RPO oraz choćby mające miejsce w 2021 r. perturbacje związane z jego wyborem na VIII kadencję



(dopiero w szóstej próbie udało się parlamentowi dokonać wyboru prof. Marcina Wiącka na urząd Rzecznika Praw Obywatelskich).

Powyższe opracowanie Autorka koncentruje na wybranych działaniach kontrolnych Rzecznika Praw Obywatelskich VII kadencji, gdy urząd sprawowany był przez prof. Adama Bodnara, wybranego dzięki wstępnemu poparciu koalicji aż 67 organizacji pozarządowych (z formalnego zgłoszenia posłów klubów PO i SLD) przez Sejm 24 lipca 2015 r. i pełniącego urząd z przyczyn od siebie niezależnych aż do 15 lipca 2021 r. (formalnie kadencja upływała 9 września 2020 r.) Lata rzecznikowania prof. Bodnara przypadły na szczególnie trudny okres dla państwa i społeczeństwa polskiego, na który złożyły się: pandemia i jej konsekwencje, zmiany prawa wyborczego, walka o prawa kobiet i środowisk LGBT+ czy szeroko rozumiany kryzys praworządności.

W ciągu VII kadencji do RPO wpłynęło 346 022 wniosków. Rzecznik podjął w sumie 2942 działań. Od lat był on aktywnym uczestnikiem postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym (TK), co dotychczas m.in. pozwalało uświadamiać podmiotom stanowiącym prawo, iż winny bezwzględnie przestrzegać granic, które wyznacza w tym zakresie ustawa zasadnicza. W relacjach z wymiarem sprawiedliwości szczególną rolę przypisać z kolei należy pytaniom prawnym kierowanym przez RPO do Sądu Najwyższego (SN) i Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA), mającym na celu ujednoczenie orzecznictwa sądowego. Niejednolita wykładnia prawa dokonywana przez sądy prowadzi bowiem w praktycznym wymiarze do naruszenia zasady równości wobec prawa.

Co istotne, Adam Bodnar podjął się też 1689 wystąpień problemowych (w tym 731 o podjęcie inicjatywy prawodawczej) (Konferencja RPO, 2021). Z tego środka działania RPO korzystał przede wszystkim wówczas, gdy poddane analizie indywidualne sprawy wskazywały na utrwalającą się praktykę stosowania prawa w sposób naruszający sferę wolności i praw jednostki. Wystąpienia były kierowane również, gdy ze skarg wynikało, że źródłem naruszeń wolności lub praw jest treść obowiązujących przepisów prawa. Działalność RPO nie ogranicza się bowiem jedynie do oddziaływania na sferę sądowniczą, ale również – a może i przede wszystkim – na pozostałe sfery działalności władzy państwa.

## „PATOLOGISLACJA PANDEMICZNA”

Szczególnie trudnym ze względu na pandemię SARS-CoV-2, która odcisnęła swoje piętno na stanie przestrzegania w Polsce praw człowieka i ukazała ze zdwojoną mocą sfery występowania wcześniejszych „zaniedbań”, był rok 2020. Jak się szacuje, był to jeden z bardziej aktywnych i pracowitych okresów w historii Biura RPO. O 22% wzrosła liczba spraw kierowanych przez obywateli do Rzecznika i w samym tylko 2020 r. wpłynęło aż 72 428 wniosków (w pierwszym 20-leciu działalności RPO średnia napływających wniosków szacowana była na ok. 40 tys. (BRPO, 2021a, s. 10, 446)), a w 2021 r. rekordowe 74 279 (BRPO, 2022, s. 736). Stan epidemii w stopniu znacznym zakłócił m.in. funkcjonowanie w dotychczasowych formach administracji publicznej i sądów, a także doprowadził do licznych zmian przepisów regulujących codzienne życie obywateli. Nierozzerwalnie łączył się też z wprowadzeniem szeregu ograniczeń podstawowych wolności lub praw i stawianiem pytań, czy ich ograniczenie nie nastąpiło w stopniu nadmiernym.

Rok 2020 i kolejny można rozpatrywać w kategorii testu dla naszego systemu państwowego i zdolności jego reagowania na sytuacje kryzysowe. Pandemia unaoczniała wady prawne i strukturalne oraz słabości organizacyjne, a także – przede wszystkim – nadmierne upartyjnienie na poziomie państwa. Potwierdzeniem tej oceny mogą być podjęte wówczas decyzje dotyczące choćby wyborów prezydenckich, wymiaru sprawiedliwości, organizacji działań w zakresie opieki zdrowotnej czy ograniczeń prowadzenia działalności gospodarczej. Część z wprowadzonych restrykcji i ograniczeń dała się oczywiście racjonalnie wytłumaczyć, inne natomiast nie miały już tak oczywistego merytorycznego i prawnego uzasadnienia, co w ocenie społecznej skutkowało zwiększonym poczuciem chaosu. Stąd tak ogromna liczba skarg i spraw kierowanych w tym okresie do ombudsmana i ocena samego Rzecznika, iż funkcjonowanie państwa w okresie pandemicznym, przygotowania go do nowych potrzeb i wyzwań niejednokrotnie nie szły w pożądanym kierunku (BRPO, 2021a, s. 9).

Naturalną konsekwencją wprowadzenia w 2020 r. stanu epidemii było, jak już wspomniano, ograniczenie wielu podstawowych praw człowieka. Jednocześnie władze państwa uznały, iż w zaistniałej sytuacji nie widzą potrzeby sięgania do konstytucyjnych rozwiązań

stanu nadzwyczajnego (który rządzi się swoimi – ustawowo określonymi – prawami, ma konstytucyjnie określony czas trwania i procedury jego przedłużania), choć większość z wprowadzonych ograniczeń pandemicznych mieściła się w zakresie uregulowania art. 21 ustawy o stanie klęski żywiołowej (Dz.U. 2017, poz. 1897). Oznaczało to w praktyce, iż decyzje normatywne w tych nadzwyczajnych okolicznościach nadal będą podejmowane w zwykłym trybie funkcjonowania organów państwa. Efektem tego stało się wprowadzanie ograniczeń praw i wolności rozporządzeniami rządu (tj. aktami podustawowymi), choć art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wyraźnie stanowi: „ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie...” (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.). Dotyczyły to m.in. zasady przemieszczania się, naruszającej konstytucyjną wolność poruszania się po terytorium RP oraz miejsca pobytu (art. 52) m.in. poprzez wprowadzenie kwarantanny nie z przyczyn zdrowotnych, lecz wyłącznie z powodu przekroczenia granicy państwa; obowiązku noszenia maseczek; ograniczenia zgromadzeń publicznych (art. 57), działalności gospodarczej (art. 22) czy praktyk religijnych (art. 53). W ich konsekwencji mogły być nakładane na obywateli policyjne mandaty i kary administracyjne Sanepidu. Co istotne, kary za nieprzestrzeganie ograniczeń (do 30 tys. zł) wymierzane były przez organy inspekcji sanitarnej w postępowaniu wszczynanym na podstawie notatki policyjnej (z natychmiastową ich egzekucją), w którym jego stronie z reguły nie zapewniano czynnego udziału (pozbawiając tym samym prawa do obrony) (BRPO, 2021b, s. 59).

Oczywiście większość z tych ograniczeń praw i wolności w sytuacji pandemicznej była pożądana i niezbędna, jednak w demokratycznym państwie prawnym powinien się liczyć nie tylko cel, ale również sposób jego realizacji, zgodny z zasadą legalizmu i praworządności, bo to właśnie miarą możliwości ograniczania wolności w państwie należy mierzyć ich rzeczywiste istnienie i realizowanie. Przepisy stanowione na poziomie rozporządzenia, oprócz tego, że nie mogą regulować samoistnie podstawowych wolności i praw, muszą także spełniać warunki określone w art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. Zatem rozporządzenie każdorazowo winno zostać wydane przez właściwy organ na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Z powyższymi regułami zerwano jednak,

wprowadzając przepisy dotyczące zapobiegania, przeciwdziałania i zwalczania COVID-19 i wywołanych nim sytuacji kryzysowych. Ustawodawca w przepisach z 2 marca 2020 r. (Dz.U. 2020, poz. 374) nie zawarł bowiem merytorycznych wskazówek dotyczących materii przekazywanej do uregulowania w rozporządzeniach rządowych. W konsekwencji całość ograniczeń wolności lub praw człowieka została przeniesiona z ustawy na poziom rozporządzenia.

## OGRANICZENIA WOLNOŚCI ORGANIZOWANIA ZGROMADZEŃ PUBLICZNYCH

Przykładowo z pominięciem drogi ustawodawczej, tym samym bezprawnie, w rozporządzeniach epidemicznych ograniczono korzystanie z wolności zgromadzeń. Osoby korzystające z tego konstytucyjnego prawa były ówczesnie nagminnie legitymowane i karane wysokimi grzywnami. Niejednokrotnie podejmując interwencje w stosunku do osób wyrażających swoje poglądy, Policja sięgała po środki przymusu bezpośredniego, stosowała zatrzymania, kierowała wnioskami do sądu o ukaranie. W związku z powyższym RPO musiał interweniować (podjął z urzędu 41 spraw dotyczących ingerencji Policji w czasie pokojowych manifestacji (BRPO, 2021a, s. 16)), gdyż ówczesne działania policyjne w tym zakresie opierały się właśnie na rządowych rozporządzeniach „pandemicznych”, a nie stosownych przedmiotowych regulacjach ustawowych. Rację w tym zakresie przyznały mu sądy powszechne uznające działania Policji za niemające uzasadnienia w porządku prawnym. Zdaniem sądów egzekutywa, wydając rozporządzenia niemające umocowania w konstytucji, zmuszała funkcjonariuszy Policji do przeprowadzania czynności, które bezprawnie ingerowały w podstawowe prawa i wolności jednostki (BRPO, 2021a, s. 12). Społeczny opór doprowadził do stopniowego luzowania ograniczeń w tym względzie (z końcem maja 2020 r. rząd dopuścił możliwość gromadzenia się do 150 osób), należy jednak sądzić, iż większy wpływ na tę decyzję mógł mieć zbliżający się termin przeprowadzenia wyborów prezydenckich w naszym kraju.

Warto wspomnieć, iż zmiany dotyczące zgromadzeń publicznych nie następowały tylko w 2020 r. Choćby w 2012 r. usiłowano wprowadzić zakaz możliwości organizowania dwóch lub większej liczby

zgrupowań obok siebie (w wyniku wniesienia połączonego wniosku RPO i grupy posłów TK dwa lata później orzekł o niekonstytucyjności tego rozwiązania (K 44/12)), a w 2016 r. możliwość wyrażania swoich poglądów poprzez uczestnictwo w marszach i zgromadzeniach uległa ograniczeniom poprzez wprowadzenie instytucji cyklicznych zgromadzeń publicznych. Mogą one być organizowane jedynie dla uczczenia doniosłych i istotnych dla historii RP wydarzeń za zgodą wojewody, dzięki czemu zyskują na trzy lata pierwszeństwo organizacji przed innymi zgromadzeniami (Dz.U. 2022, poz. 1389). Rozwiązanie to było przyjęte przez ówczesną większość sejmową z myślą o uprzywilejowaniu tzw. miesięcznic smoleńskich, ale skwapliwie skorzystali z niego również organizatorzy Marszu Niepodległości. W związku z tym np. Prezydentowi RP odmówiono organizacji państwowej manifestacji w 100-lecie odzyskania niepodległości przez Rzeczpospolitą (BRPO, 2021b, s. 311). Ostatecznie rządzący szli kilometr przed organizatorami i uczestnikami Marszu Niepodległości w tzw. Biało-Czerwonym Marszu „Dla Ciebie Polsko”. RPO w swoich wystąpieniach niejednokrotnie zwracał uwagę, iż dodatkowe uprzywilejowanie zgromadzeń cyklicznych powinno zniknąć, jednak na razie jest to „pieśń przeszłości”.

## NARUSZENIA ZASADY RÓWNOŚCI TRAKTOWANIA I ZAKAZU DYSKRYMINACJI

Rzecznik Praw Obywatelskich przyczynił się do postawienia bariery nieuzasadnionym działaniom szeregu władz lokalnych, które przeciwstawiały się „ze względu na niebezpieczeństwo ze strony kontrmanifestacji” organizacji tzw. Marszów Równości (np. w Lublinie, Gnieźnie, Rzeszowie), organizowanych na rzecz równości i przeciw dyskryminacji, czy Marszów Niepodległości (Warszawa, Wrocław). W wyniku zaskarżeń do sądów decyzji władz publicznych wypracowana została linia orzecznicza, zgodnie z którą władza ma obowiązek umożliwić obywatelom korzystanie z ich konstytucyjnego prawa do pokojowych zgromadzeń, a w przypadku pojawienia się zagrożeń z nim związanych ma z kolei obowiązek im przeciwdziałać, lecz nie kosztem realizacji prawa do zgromadzeń publicznych (BRPO, 2021b, s. 311).

Ponadto, w związku z przyjmowaniem przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego uchwał o „przeciwdziałaniu ideologii LGBT”, RPO skierował do wojewódzkich sądów administracyjnych skargi na ich uchwały. W ocenie Rzecznika akty te pozostawały w sprzeczności z konstytucyjną zasadą działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa, stanowiąc jednocześnie władczą dyspozycję dla organów wykonawczych gminy i innych organów im podległych, do której formułowania nie miały prawa. Zdaniem RPO ich przyjmowanie było przejawem dyskryminacji osób ze względu na orientację seksualną mającej prowadzić do ich częściowego wykluczenia ze wspólnoty samorządowej, a także bezprawnym (bo mogącym następować tylko w formie ustawy) ograniczeniem prawa i wolności mieszkańców gminy (BRPO, 2021a, s. 46).

Pozostając w tematyce dyskryminacyjnej, konkretnie dyskryminacji ze względu na wiek, warto wspomnieć, iż przez ostatnią kadencję RPO intensywnie zabiegał o włączenie się Polski w prace Grupy Roboczej ONZ ds. Starzenia się nad nową Konwencją ONZ o prawach osób starszych (BIPRPO, 2019). Konwencja ta tworzyć ma ramy dla krajowych polityk senioralnych, do których swoje działania dostosowywać miałyby państwa-sygnatariusze, dając tym samym szansę na wzmocnienie praw osób starszych oraz skuteczniejsze przeciwdziałanie różnym formom dyskryminacji ze względu na wiek. A. Bodnar podkreślał wielokrotnie, że sytuacja osób starszych w Polsce jest stosunkowo trudna. Co do zasady obowiązuje w naszym państwie model, w którym to głównie na rodzinie spoczywa obowiązek opieki nad osobami starszymi, co jednak w praktyce nie zawsze zapewnia w pełni prawa do ich godności. Rodziny często nie są w stanie samodzielnie pełnić opieki, gdy osoba starsza doświadcza wielu chorób, depresji, zaburzeń. Nakłada się na to zjawisko ukrytego ageizmu, tj. niechęci i wrogości wobec osób starszych. Szacuje się, że blisko milion osób w Polsce w wieku 65+ ma trudności z wykonywaniem czynności życia codziennego i równocześnie nie ma się do kogo zwrócić o pomoc. Przy wciąż starzejącym się społeczeństwie przystąpienie Polski do Konwencji ONZ wzmacniałoby nasze gwarancje, iż wraz z wiekiem nie tracilibyśmy części praw, jak to niejednokrotnie dzieje się współcześnie (np. prawa do autonomii w domach pomocy). Strona polska nadal niestety nie uczestniczy w pracach nad Konwencją. Ministerstwo Rodziny i Polityki

Spółecznej deklaruje jedynie, że monitoruje prace Grupy Roboczej ONZ (BIPRPO, 2018). Pamiętać jednak należy, że działania takie nie dają nam możliwości bezpośredniego wpływu na treść stanowionego prawa międzynarodowego.

## ZMIANY PRAWA WYBORCZEGO

Pandemia SARS-CoV-2 odcisnęła również piętno na prawie wyborczym i dała pretekst rządzącym dla stworzenia ograniczeń w tym zakresie. Jedną z konsekwencji braku wprowadzenia stanu klęski żywiołowej (w trakcie którego konstytucyjnie zakazane jest przeprowadzanie głosowań powszechnych) była sprawa wyborów prezydenckich. Mimo że w życie wchodziły kolejne obostrzenia dotyczące epidemii koronawirusa, Marszałek Sejmu Elżbieta Witek podjęła decyzję o zarządzeniu wyborów na 10 maja 2020 r. pomimo powszechnie sugerowanego niebezpieczeństwa dla zdrowia i życia obywateli, procesu wyborczego i niekonstytucyjności zmian wprowadzanych w prawie wyborczym w czasie trwającej kampanii.

Jako że 23 marca 2020 r. Sąd Najwyższy po rozpoznaniu skargi Sławomira Grzywny – kandydata na Prezydenta RP – uznał, że w ówczesnych warunkach kandydaci nie byliby w stanie zebrać wymaganych podpisów, zaś część wyborców podlegających kwarantannie nie mogłaby pobrać zaświadczeń o prawie do głosowania (I NSW 4/20), a także w związku z licznymi słowami krytyki ze strony RPO i wspierającej go rzeszy wybitnych konstytucjonalistów (BIPRPO, 2020; Sitnicka, 2020; Flis, 2020; Ivanova, 2020), że ich realizacja z racji braku procedur bezpiecznego głosowania groziłaby narażeniem wyborców oraz członków komisji wyborczych na poważne zagrożenie zdrowia i życia (rodzące po stronie funkcjonariuszy publicznych ich odpowiedzialność o charakterze cywilnoprawnym, a nawet karnym), zdecydowano się na powszechne „wybory kopertowe”. Na pięć tygodni przed głosowaniem wyborczym decyzję w tym zakresie w tempie ekspresowym (w kilka godzin bez żadnej dyskusji) podjęła większość sejmowa. Wszyscy zarejestrowani wyborcy otrzymać mieli do skrzynek pocztowych tzw. pakiety wyborcze z kartami do głosowania, które po oddaniu głosu należało wrzucić do wyznaczonej na terenie gminy skrzynki pocztowej.

Sama ustawa z 6 kwietnia o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta RP zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego (Dz.U. 2020, poz. 827) została w Sejmie uchwalona z naruszeniem szczególnej procedury legislacyjnej, zgodnie z którą można przyjmować i nowelizować ustawy kodeksowe (w tym Kodeks wyborczy). Ponadto ustawa ta całkowicie znosiła kontrolę nad oddawaniem głosów i pozbawiała prawa głosu części wyborców (np. przebywających za granicą czy na kwarantannie). Nie gwarantowała, że pakiety wyborcze będą wysyłane na adresy, pod którymi faktycznie przebywają wyborcy (nie każdy mieszka w miejscu wskazanym w spisie wyborców). W żaden sposób nie gwarantowała też, że głos rzeczywiście zostanie oddany (tj. dostarczony do komisji wyborczej). Co istotne, minimalizowała udział Państwowej Komisji Wyborczej (np. odebrano jej prawne możliwości drukowania kart do głosowania i ustalenia ich wzoru) oraz innych podmiotów administracji wyborczej na rzecz wiodącej roli w organizacji i przeprowadzeniu wyborów z 2020 r. politycznego organu wykonawczego – Ministra Aktywów Państwowych. Ministra, któremu podlegała też Poczta Polska mająca przekazywać i zbierać pakiety wyborcze. RPO regulację tę ocenił jako usiłowanie wprowadzenia powyższą ustawą systemowej zmiany przewidzianego w Kodeksie wyborczym modelu organizowania wyborów w Polsce przez niezależną od władzy politycznej administrację wyborczą (BRPO, 2020; BRPO, 2021a, s. 215–218).

W wyniku wycieku wzoru kart do głosowania trzy dni przed planowanym głosowaniem korespondencyjnym wybory zostały przez rządzących odwołane, a PKW wydała uchwałę (nr 129/2020) uznającą, że brak możliwości głosowania na kandydatów był równoznaczny z sytuacją braku kandydatów, a to miało skutkować koniecznością podjęcia ponownej decyzji przez Marszałka Sejmu o rozpisaniu nowych wyborów (w konsekwencji tego E. Witek zarządziła głosowanie na 28 czerwca 2020 r.).

W tej sytuacji Biuro RPO zostało zalane skargami, wszak zasady procesu wyborczego zmieniane były „w trakcie gry”, co kłóci się choćby z regułami „spoczynku ustawy” i „przyzwoitej legislacji”. Zachowanie odpowiedniego okresu między datą ogłoszenia danego aktu a datą jego wejścia w życie oraz zakaz wprowadzania zmian na pół roku przed wyborami zabezpieczać mają bowiem obywatele



przed nagłymi zmianami, które mogłyby wpłynąć na wyniki głosowania (Zagozdon, 2021, s. 91–104). Ponadto wybory kopertowe organizować miała Poczta Polska, w wyniku działań której doszło do bezprawnego przekazania tej instytucji przez struktury rządowe danych wszystkich wyborców. Poczta Polska domagała się bowiem od władz lokalnych przekazania spisów wyborców z pełnymi danymi osobowymi. W wyniku zaś ich odmowy Minister Cyfryzacji z polecenia premiera dostarczył jej dane ok. 30 mln obywateli z rejestru PESEL. Działania te, w związku z wniesieniem skargi przez RPO, zostały przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie ocenione jako podjęte bez podstawy prawnej i z rażącym naruszeniem prawa (VIISA/Wa 992/20). Ponadto kandydaci byli traktowani nierówno (kandydaci zgłoszeni w okresie obostrzeń pandemicznych pozbawieni zostali możliwości zbierania głosów popierających ich rejestrację przez wolontariuszy). Wiele skarg dotyczyło też niemożności oddania głosu za granicą. Poza tym nadzór nad wyborami praktycznie spoczął w rękach władzy wykonawczej, a same wybory po licznych perturbacjach zostały przeprowadzone, lecz nie w konstytucyjnie wyznaczonym czasie.

Prawo wyborcze jest niezwykle istotnym elementem ładu konstytucyjnego i życia publicznego. Wprowadzane doń zmiany budzą każdorazowo zainteresowanie, również związane z tym, czy służyć będą realizacji demokratycznej elekcji. Stąd nie pierwszy raz tak aktywnie RPO reagował na zmiany legislacyjne w tym zakresie. Tak było również w 2017 r. przy wprowadzaniu radykalnych zmian dotyczących m.in. administracji wyborczej, które Rzecznik ocenił jako „nie tylko nieuzasadnione, ale groźne dla uczciwego i rzetelnego przeprowadzania wyborów i referendów w Rzeczypospolitej oraz ochrony praw wyborczych obywateli” (BIPRPO, 2017). Jego zdaniem proponowane zmiany prowadzić miały do upolitycznienia Państwowej Komisji Wyborczej, mającej stać na straży rzetelności i uczciwości procesów wyborczych w państwie, poprzez odejście od jej modelu sądowego – stawiającego na wysokiej rangi skład sędziowski PKW (po 3 sędziów TK, SN i NSA powoływanych w jej skład przez prezydenta), dający rękojmię profesjonalizmu, gwarantujący bezstronność i neutralność polityczną najwyższego organu wyborczego – na rzecz modelu mieszanego. I to pomimo pozytywnych opinii prezentowanych od lat w polskim orzecznictwie (por. IOSK 2221/11; K 26/00)

i piśmiennictwie naukowym przez ekspertów prawa wyborczego (Rymarz, 2000, s. 51–52; Gebethner, 2001, s. 50; Sokala, & Świącicki, 2007, s. 172; Sokala, 2010, s. 73; Sokala, & Szmyt 2013; Banaszak, 2014, s. 271) w kontekście (niemalże 30-letniej) satysfakcjonującej praktyki wyborczej realizowanej w tym modelu administrowania wyborami oraz ich pełnej akceptacji ze strony struktur międzynarodowych (Europejska Komisja dla Demokracji przez Prawo (Komisja Wencka), 2002). Zgodnie z zamierzeniami projektodawców w skład PKW zasiadać mieli bowiem tylko dwaj sędziowie (jeden z ramienia TK oraz jeden z NSA), zaś pozostali członkowie reprezentować mieli kluby poselskie i być powoływanymi na kadencję Sejmu.

Ostatecznie, w wyniku nowelizacji Kodeksu wyborczego (Dz.U. 2018, poz. 130), zdaniem wielu przedstawicieli doktryny (Sokala, 2014, s. 14; Sokala, 2018, s. 327; Zbieranek, 2018, s. 58; Rydel, 2021, s. 172), ustawodawca, przeprowadzając daleko idącą reorganizację sposobu powoływania i odwoływania PKW, odszedł od jej apolitycznego modelu na rzecz modelu upolitycznionego, w którym prawnie zagwarantowany został znaczny wpływ czynnika politycznego na skład centralnego organu wyborczego. Postawił on bowiem na model, w którym sposób kształtowania składu PKW uzależniony został w dużej mierze od parlamentarnych sił politycznych. Zgodnie z obecnym brzmieniem art. 157 Kodeksu wyborczego w skład PKW wchodzić mają: jeden sędzia TK – wskazywany przez Prezesa TK, jeden sędzia NSA – wskazywany przez Prezesa NSA, oraz siedem osób dysponujących kwalifikacjami do zajmowania stanowiska sędziowskiego wskazanych przez Sejm. W praktyce owi kandydaci wskazani będą przez kluby parlamentarne z zachowaniem proporcji odzwierciedlającej ich reprezentację w Sejmie. Wybór części spośród członków PKW dokonywany przez Sejm nie musi oczywiście teoretycznie oznaczać każdorazowo wyboru osób uzależnionych czy powiązanych mniej lub bardziej bezpośrednio ze sferą polityki i aktualną większością parlamentarną, lecz w praktyce ten scenariusz wydaje się raczej mało prawdopodobny. Stąd prezentowane w piśmiennictwie obawy, że taka zmiana może przełożyć się w mniejszym lub większym stopniu na dyspozycyjność znacznej części członków Komisji od ich politycznych „mocodawców” oraz że funkcjonowanie PKW w obecnym modelu „może (w pewnym zakresie) być odbiciem strategii politycznych, przesileń, sojuszy

politycznych itp.” (Zbieranek, 2018, s. 45), wydają się potencjalnie prawdopodobne.

Warto jednak zauważyć, że w toku ówczasnie prowadzonych prac legislacyjnych szereg uwag RPO został uwzględniony. Wprowadzono m.in. możliwość sądowej kontroli orzeczeń PKW w sprawie podziału gminy na okręgi wyborcze, wprowadzono (częściowo) wymogi dotyczące apolityczności kandydatów na komisarzy wyborczych, rozszerzono krąg organizacji uprawnionych do obserwacji wyborów (jako społecznych obserwatorów wyborów). Częściowo przywrócono również możliwość głosowania korespondencyjnego (tylko dla wyborców z niepełnosprawnościami w stopniu umiarkowanym i znacznym) (BRPO, 2017, s. 390–391). Niestety zasadnicze uwagi dotyczące struktury organów wyborczych czy zasad finansowania kampanii wyborczych nie zostały uwzględnione bądź zostały uwzględnione w jedynie niewielkim zakresie.

## KONKLUZJA

Rzecznik Praw Obywatelskich stanowi w naszym państwie jedno z kluczowych ogniw systemu instytucjonalnych gwarancji praworządności, której kryzys obecnie przeżywamy. Ów kryzys będzie kształtował naszą rzeczywistość jeszcze przez długie lata ze względu na dokonane zmiany lub ich brak. Dlatego możliwość objęcia przez Rzecznika „monitoringiem” działań władzy publicznej i niemal nieograniczony dostęp do informacji czynią go ważnym lustratorem jej realizacji. Co istotne, pozostaje on całkowicie niezależny od egzekutywy i w dużym stopniu od legislatywy.

Znaczenie społeczno-systemowe tej instytucji poświadcza przede wszystkim rosnąca liczba spraw, które wpływają do biura polskiego ombudsmiana. Istota jego działań sprowadza się do objęcia skuteczną i łatwo dostępną dla obywatela kontrolą poczynań organów władzy publicznej w stosunku do jednostki będącej z natury rzeczy słabszą stroną konfliktów. Jego opinie nie są jednak prawnie wiążące, stąd autorytet osoby pełniącej urząd pozostaje walorem nie do przecenienia, podstawowe znaczenie w działalności Rzecznika mają bowiem działania sygnalizacyjne i perswazyjne. Nie zawsze jednak, jak pokazuje praktyka, widzimy gotowość organów państwa do

poszanowania jego opinii. To z kolei skłania do refleksji, iż instytucja ta nabiera nowej treści. Rzecznik Praw Obywatelskich ma bowiem możliwość nie tylko reagowania na naruszające prawa i wolności działania władzy publicznej, ale również informowania obywateli o stanie ich realizacji w państwie i aktywizowania społecznego w ich obronie. Dlatego corocznie składane parlamentowi sprawozdania z działań RPO należy traktować jako cenne źródło informacji – również dla opinii publicznej – o stanie przestrzegania prawa w państwie i jego rzeczywistej przydatności. Obserwujemy bowiem, iż wzrasta świadomość społeczna w tym zakresie, jak również że łącząc siły, można uczynić nie tylko wiele dobrego, ale i wspólnotowo dochodzić o wiele bardziej sprawczo swoich praw.

#### BIBLIOGRAFIA

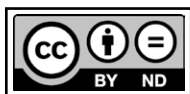
- Balicki, B. (2002). Rzecznik Praw Obywatelskich. W B. Banaszak, & A. Preisner (Red.), *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP* (s. 789–805). Warszawa: Wyd. C.H. Beck.
- Banaszak, B. (2014). *Kodeks wyborczy. Komentarz*. Warszawa: Wyd. C.H. Beck.
- BIPRPO (2017). *Rzecznik o projekcie zmian w prawie wyborczym*. <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-o-projekcie-zmian-w-ordynacji-wyborczej> (dostęp: 15.09.2022).
- BIPRPO (2018). *Rząd nie włącza się w prace ONZ nad Konwencją o prawach osób starszych*. <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/polska-ignoruje-prace-w-onz-nad-konwencja-o-prawach-osob-starszych> (dostęp: 15.09.2022).
- BIPRPO (2019). *Co z polityką senioralną?*. <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/co-z-nasza-polityka-senioralna-przygotowania-do-spotkania-grupy-robotniczej-onz-ds-starzenia> (dostęp: 15.09.2022).
- BIPRPO (2020). *RPO: nie można organizować wyborów 10 maja*. <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-wybory-10-maja-2020> (dostęp: 15.09.2022).
- BRPO (2017). *Informacja o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela w roku 2017 oraz działalności RPO*. Warszawa: Biuro RPO.
- BRPO (2020). *(Wyłączne) głosowanie korespondencyjne – wybrane zagadnienia*. [https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Wyłączne%20głosowanie%20korespondencyjne,%202.04.2020\\_0.pdf](https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Wyłączne%20głosowanie%20korespondencyjne,%202.04.2020_0.pdf) (dostęp: 15.09.2022).
- BRPO (2021a). *Informacja o działalności RPO oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela w roku 2020*. Warszawa: Biuro RPO.

- BRPO (2021b). *Z urzędu. Nieurzędowy raport ze skarg, rozmów, spotkań z Rzecznikiem Praw Obywatelskich VII kadencji 2015–2020 Adamem Bodnarem*. Warszawa: Biuro RPO.
- BRPO (2022). *Informacja o działalności RPO oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela w roku 2021*. Warszawa: Biuro RPO.
- CBOS (2022). *Oceny działalności instytucji publicznych, Komunikat z badań nr 50*. Warszawa: CBOS.
- Europejska Komisja dla Demokracji przez Prawo (Komisja Wenecka) (2002). *Kodeks dobrej praktyki w sprawach wyborczych*. Opinia Nr 190/2002. <https://demokracjapl.wordpress.com/publikacje/kodeks-dobrej-praktyki-w-sprawach-wyborczych/kodeks-dobrej-praktyki-w-sprawach-wyborczych-calosc/> (dostęp: 15.09.2022).
- Flis, D. (2020). *Prof. Zoll: Sąd Najwyższy w sprawie ważności wyborów powinien milczeć*. <https://oko.press/zoll-tych-wyborow-nie-bedzie/> (dostęp: 15.09.2022).
- Gebethner, S. (2001). *Wybory do Sejmu i Senatu. Komentarz do Ustawy z 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu RP i Senatu RP*. Warszawa: Wyd. Naukowe Scholar.
- Ivanova, E. (2020). *Prof. Chmaj: Dziś nie da się przeprowadzić wyborów bezpiecznych dla obywateli*. <https://wyborcza.pl/7,75398,25799457,prof-chmaj-dzis-nie-da-sie-przeprowadzic-wyborow-bezpiecznych.html> (dostęp: 15.09.2022).
- Konferencja RPO (2021). *Konferencja prasowa RPO Adama Bodnara w związku z zakończeniem kadencji*. <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/konferencja-prasowa-RPO-Adama-Bodnara-zakonczenie-kadencji> (dostęp: 15.09.2022).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483.
- Kowalska, M. (2018). *Organy kontroli państwowej i ochrony prawa*. W B. Dziemidok-Olszewska, M. Kowalska, K. Leszczyńska, & M. Michalczyk-Wliźło (Red.), *Ustrój polityczny w Konstytucji RP 1997 roku* (s. 221–226). Lublin: Wyd. UMCS.
- Kowalska, M. (2010). *Zmiany w systemie gwarancji praw jednostki jako przejaw realizacji idei państwa prawa*. W T. Kozięłło, P. Maj, & W. Paruch (Red.), *Adaptacja – reforma – stabilizacja. Przestrzeń publiczna we współczesnych systemach politycznych* (s. 114–125). Rzeszów: Wyd. Uniwersytetu Rzeszowskiego.
- Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 grudnia 2011 r. (IOSK 2221/11).
- Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 23 marca 2020 r. (I NSW 4/20).
- Rydel, K. (2021). *Uwagi na temat niezależności Państwowej Komisji Wyborczej po zmianach wprowadzonych w 2018 roku*. W M. Zubik,

- & J. Podkowiński (Red.), *Aktualne wyzwania prawa wyborczego* (s. 171–183). Warszawa: Wyd. Uniwersytetu Warszawskiego.
- Rymarz, F. (2000). Udział sędziów organach wyborczych. W R. Rymarz (Red.), *Demokratyczne prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej (1990–2000)* (s. 33–53). Warszawa: Wyd. Krajowego Biura Wyborczego.
- Sitnicka, D. (2020). *Prof. Łętowska: Dyskusja o wyborach prowadzona jest w sposób oszukańczy*. <https://oko.press/prof-letowska-dyskusja-o-wyborach/> (dostęp: 15.09.2022).
- Słowik, P. (2020). *Premier rażąco naruszył prawo*. <https://prawo.gazeta-prawna.pl/artykuly/1490998,wsa-wyrok-organizacja-wyborow-2020-morawiecki-sasin.html> (dostęp: 15.09.2022).
- Sokala, A. (2010). *Administracja wyborcza w obowiązującym prawie polskim. Struktura organizacyjna i charakter prawny*. Toruń: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa. Stowarzyszenie Wyższej użyteczności „Dom Organizatora”.
- Sokala, A. (2018). Kilka uwag do projektu zmian w kodeksie wyborczym z listopada 2017 r., *Gdańskie Studia Prawnicze* (t. XI), 323–333.
- Sokala, A. (2014). Kontrowersje wokół kształtu polskiej administracji wyborczej, *Studia Wyborcze* (t. 18), 7–23.
- Sokala, A., & Szmyt, A. (2013). *Polski model administracji wyborczej sukcesem demokratycznej transformacji*. [https://pkw.gov.pl/uploaded\\_files/1490365069\\_polski\\_model\\_administracji\\_wyborczej\\_sukcesem\\_demokratycznej\\_transformacji.pdf](https://pkw.gov.pl/uploaded_files/1490365069_polski_model_administracji_wyborczej_sukcesem_demokratycznej_transformacji.pdf) (dostęp: 15.09.2022).
- Sokala, A., & Świącicki, M. (2007). Administracja wyborcza w III Rzeczypospolitej Polskiej. W F. Rymarz (Red.), *Iudices electionis custodes (sędziowie kustoszami wyborów)* (s. 167–180). Warszawa: Wyd. Krajowego Biura Wyborczego.
- Uchwała nr 129/2020 Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 10 maja 2020 r. w sprawie stwierdzenia braku możliwości głosowania na kandydatów w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.
- Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich, Dz.U. 2020, poz. 627.
- Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie kłęski żywiolowej, Dz.U. 2017, poz. 1897.
- Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. – Prawo o zgromadzeniach, Dz.U. 2022, poz. 1389.
- Ustawa z dn. 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, Dz.U. 2018, poz. 130.

- Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, Dz.U. 2020, poz. 374.
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego, Dz.U. 2020, poz. 827.
- Woźnicki, Ł. (2020). *Pierwsze rozstrzygnięcie Sądu Najwyższego w sprawie wpływu epidemii koronawirusa na wybory*. <https://wyborcza.pl/7,75398,25814172,pierwsze-rozstrzygniecie-sadu-najwyzszego-w-sprawie-wplywu-epidemii.html> (dostęp: 15.09.2022).
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 kwietnia 2002 r. (sygn. akt K 26/00).
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 września 2014 r. (sygn. akt K 44/12).
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 września 2020 r. (sygn. akt VII SA/Wa 992/20).
- Zagozdón, M. (2021). Spoczynek prawa wyborczego. W M. Zubik, & J. Podkowik (Red.), *Aktualne wyzwania prawa wyborczego* (s. 91–105). Warszawa: Wyd. Uniwersytetu Warszawskiego.
- Zbieranek, J. (2018). Zmiany w Kodeksie wyborczym z 2018 r. – wybrane z zagadnienia. W E. Żelasko-Makowska i in. (Red.), *Aktualne problemy prawa wyborczego* (t. 2; s. 41–64). Częstochowa: Wyd. AJD.
- Zieliński, A. (2002). Rola Rzecznika Praw Obywatelskich w realizacji przepisów konstytucji. W M. Kruk, J. Trzciniński, & J. Wawrzyniak (Red.), *Konstytucja i władza we współczesnym świecie. Doktryna – Prawo – Praktyka* (s. 117–129). Warszawa: Instytut Nauk Prawnych PAN.

#### Copyright and License



This article is published under the terms of the Creative Commons Attribution – NoDerivs (CC BY- ND 4.0) License <http://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/>







Horyzonty Polityki  
2023, Vol. 14, N° 46



**BARBARA WĘGLARZ**

<http://orcid.org/0000-0003-1159-6535>  
Uniwersytet Pedagogiczny w Krakowie  
b.weglarz@op.pl  
DOI: 10.35765/HP.2373

## Referendum lokalne jako narzędzie społecznej kontroli władz samorządowych

### *Streszczenie*

**CEL NAUKOWY:** Celem artykułu jest przybliżenie jednego z narzędzi demokracji bezpośredniej, tj. referendum, którego skuteczność uzależniona jest m.in. od regulacji prawnych oraz sposobu i umiejętności jego wykorzystywania przez mieszkańców.

**PROBLEM I METODY BADAWCZE:** Autorka zamierza potwierdzić, względnie zakwestionować hipotezę, według której referendum nie jest skutecznym narzędziem społecznej kontroli władz lokalnych. W tym celu wykorzystwała metody opisową, analizy i syntezy.

**PROCES WYWODU:** Podstawę wywodu będzie stanowiło polskie referendum odwoławcze, ponieważ jest to najpopularniejsza i najczęściej wykorzystywana w naszym kraju forma referendum. Analizie poddane zostaną najważniejsze zmiany w zakresie prawa referendalnego oraz wybrane przykłady z praktyki wyborczej. W tym ostatnim przypadku istotne będzie wskazanie czynników i przykładów, które ograniczają skuteczność tej formy demokracji bezpośredniej.

**WYNIKI ANALIZY NAUKOWEJ:** W wyniku przeprowadzonej analizy udało się pokazać, że referendum jest narzędziem służącym mieszkańcom do kontroli władzy. Częstotliwość jego wykorzystywania oraz skuteczność pozostawiają jednak wiele do życzenia. Wpływ na to mają zarówno przepisy referendalne, brak umiejętności wykorzystywania przez społeczność lokalną dostępnych

Sugerowane cytowanie: Węglarz, B. (2023). Referendum lokalne jako narzędzie społecznej kontroli władz samorządowych. *Horyzonty Polityki*, 14(46), 145–162. DOI: 10.35765/HP.2373.

form demokracji bezpośredniej (m.in. niewystarczająca edukacja obywatelska) czy brak zainteresowania sprawami społeczności lokalnych.

---

---

**WNIOSKI, INNOWACJE, REKOMENDACJE:** Skuteczność referendum jest w największym stopniu uzależniona od regulacji prawnych, ale także od umiejętności korzystania z narzędzi demokracji bezpośredniej. Nawet najlepsze rozwiązania i przepisy nie pomogą, jeżeli obywatele nie będą wiedzieli, jak korzystać z dostępnych instrumentów. W związku z tym jednym ze sposobów na wzrost skuteczności referendum powinna być edukacja obywatelska.

---

---

**SŁOWA KLUCZOWE:**

demokracja bezpośrednia, referendum, referendum odwoławcze, samorząd terytorialny

*Abstract*

LOCAL REFERENDUM AS A TOOL OF SOCIAL  
CONTROL OF LOCAL GOVERNMENT AUTHORITIES

**RESEARCH OBJECTIVE:** The aim of the article is to present one of the tools of direct democracy, i.e. a referendum, the effectiveness of which depends on legal regulations and the manner and skills of its use by residents.

---

---

**THE RESEARCH PROBLEM AND METHODS:** The author intends to confirm or question the hypothesis that the referendum is a tool used by the inhabitants to control the rulers, and not a tool in the hands of the fourth power or the fourth estate. The methods used are: a descriptive method, analysis and synthesis.

---

---

**THE PROCESS OF ARGUMENTATION:** The argument will be based on the Polish appeal referendum, as it is the most popular and most frequently used form of referendum in our country. The most important changes in the field of referendum law and selected examples from election practice will be analyzed. In the latter case, it will be important to identify factors and examples that limit the effectiveness of this form of direct democracy.

---

---

**RESEARCH RESULTS:** As a result of the analysis, it was possible to show that the referendum is a tool for the inhabitants to control the authorities. However, the frequency of its use and effectiveness are not satisfactory. This is influenced by both the referendum regulations, the local community's lack of ability to use the referendum, and the lack of interest in the affairs of local communities.

---

---

**CONCLUSIONS, INNOVATIONS, AND REKOMENDATIONS:** The effectiveness of a referendum depends to the greatest extent on legal regulations,

but also on the ability to use the tools of direct democracy. Even the best solutions and regulations will not help if citizens do not know how to use the available instruments. Therefore, one of the ways to increase the effectiveness of the referendum should be civic education.

---

### **KEYWORDS:**

direct democracy, referendum, recall referendum, local government

### **WSTĘP**

Referendum jest formą demokracji bezpośredniej, umożliwiającą uprawnionym do tego mieszkańcom podejmowanie wiążących władze decyzji. Do jego podstawowych cech zalicza się: bezpośredni udział obywateli w głosowaniu, posiadanie przez nich tylko jednego głosu, uznanie woli większości wszystkich uprawnionych do głosowania za decydującą w rozstrzygnięciu danej sprawy. W literaturze występuje wiele klasyfikacji tego narzędzia, opierających się na różnych kryteriach. Wśród nich można wymienić przedmiot referendum, jego moc wiążącą czy konieczność zastosowania, a także zasięg terytorialny. Na potrzeby niniejszego artykułu skoncentrowano się na podziale opierającym się na ostatnim wskazanym kryterium, czyli zasięgu terytorialnym. Na tej podstawie rozróżniamy: referendum państwowe (ogólnokrajowe), które przeprowadzane jest w skali całego kraju, oraz będące przedmiotem artykułu referendum lokalne – przeprowadzane tylko na części terytorium państwa, którego skutki odnoszą się do osób zamieszkujących to terytorium. W Polsce podstawę prawną stosowania referendum lokalnego stanowią w szczególności Konstytucja RP oraz ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym. Zgodnie z art. 170 Konstytucji RP:

Członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować, w drodze referendum, o sprawach dotyczących tej wspólnoty, w tym o odwołaniu pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu samorządu terytorialnego (Konstytucja RP).

W kwestiach dotyczących zasad i trybu przeprowadzania referendum lokalnego akt zasadniczy odsyła do odrębnej ustawy, którą jest Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym.

Bezpośrednią motywacją do napisania tego artykułu był udział w panelu dotyczącym czwartej władzy podczas V Kongresu Politologii we Wrocławiu. W związku z postępującym upolitycznieniem mediów dyskusja dotyczyła między innymi możliwości wskazania nowego podmiotu (podmiotów), który można byłoby określić mianem czwartej władzy. Jednym z pomysłów było zaliczenie do tej kategorii samorządu terytorialnego czy narzędzi demokracji bezpośredniej (w szczególności referendum), które mieszkańcy mają do swojej dyspozycji. Już na tym etapie można wyeliminować możliwość uznania wskazanych kategorii za czwartą władzę. Jeżeli będziemy rozpatrywać samorząd terytorialny w kategorii wpływu na rządzących, to należy zadać sobie pytanie: czy wpływa on na władze, a jeśli tak, to w jaki sposób? Jednoznacznie można odpowiedzieć, że w żaden. Zgodnie z jego ideą jest to forma decentralizacji, a nie odrębny i autonomiczny podmiot. Ponadto jeżeli zdefiniujemy samorząd jako wspólnotę, którą tworzą mieszkańcy, to nie można tych ostatnich uznać za czwartą władzę, ponieważ są oni jej podmiotem. Podmiotem, który sprawuje władzę samodzielnie (bezpośrednio) lub poprzez swoich przedstawicieli. Odpowiedź na pytanie dotyczące tego, czy za czwartą władzę można uznać jedno z narzędzi demokracji bezpośredniej, czyli referendum, również jest negatywna. Jest ono bowiem instrumentem, który pozwala uprawnionym do tego mieszkańcom rozstrzygać w drodze głosowania sprawy ważne dla całej wspólnoty, czyli w tym konkretnym przypadku zastępować w podejmowaniu decyzji organy sprawujące władzę. Warto również podkreślić, że referendum jest narzędziem, które pozwala mieszkańcom kontrolować włodarzy sprawujących w ich imieniu władzę i realizujących określone zadania.

Powyższe rozważania nie stanowią jednak istoty artykułu. Stały się one przyczynkiem do refleksji nad tym, czy polskie referendum lokalne jest skutecznym narzędziem społecznej kontroli władz samorządowych przez mieszkańców. W celu odpowiedzi na to pytanie odwołano się do najważniejszych zmian prawnych mających wpływ na tytułową tematykę oraz przykładów z praktyki referendalnej. Ewolucja prawa referendalnego i praktyki referendalnej nie została przedstawiona w całości z dwóch powodów. Pierwszym i najważniejszym są ograniczenia objętościowe artykułu. Po drugie zagadnienia te są przedmiotem innych opracowań. Opierając się na

nich, ale przede wszystkim analizując prawo referendalne, wnioski referendalne czy artykuły prasowe opisujące konkretne przykłady referendów, dokonano selekcji materiału i wybrano te przykłady, które wydają się kluczowe, by odpowiedzieć na pytanie dotyczące skutecznej kontroli władz przez społeczności lokalne. Analizie poddano okres siedmiu kadencji samorządowych (lata 1990–2018), w których skoncentrowano się na najczęściej wykorzystywanym rodzaju referendum lokalnego, tj. referendum w sprawie odwołania władz jednostek samorządu terytorialnego.

### REFERENDUM – PODSTAWOWE INFORMACJE

Referendum, które jest podstawowym i najbardziej popularnym narzędziem demokracji bezpośredniej, jest definiowane w różny sposób. Według *Małej encyklopedii wiedzy politycznej* jest to sposób bezpośredniego decydowania o ważnych sprawach życia państwa lub części jego terytorium przez ogół uprawnionych do tego obywateli (*Mała encyklopedia wiedzy politycznej*, 2002, s. 296). Zgodnie z definicją *Leksykonu politologii* jest to „najbardziej rozpowszechniona forma demokracji bezpośredniej, umożliwiająca obywatelom udział w podejmowaniu wiążących decyzji” (*Leksykon politologii wraz z aneksem*, 1999, s. 107). W *Słowniku polityki* znajdziemy informację, że referendum jest jedną z form demokracji bezpośredniej, która pozwala obywatelom wypowiedzieć się w głosowaniu powszechnym na określony temat – najczęściej w sprawie konstytucji, projektów ustaw czy traktatów międzynarodowych (*Słownik polityki*, 1999, s. 208). Podobnie termin ten definiuje Eugeniusz Zieliński, w opinii którego jego „istota sprowadza się do tego, że obywatele posiadający prawa polityczne zostają powołani do wypowiedzenia się w głosowaniu na temat konstytucji, ustaw i ważniejszych problemów życia państwowego” (Zieliński, 1995, s. 9). Maria Marczevska-Rytko zwraca natomiast uwagę na to, że referendum charakteryzuje się trzema podstawowymi cechami: bezpośrednim udziałem obywateli w głosowaniu, posiadaniem tylko jednego głosu przez każdego z wyborców oraz uznaniem, że wola większości jest decydująca (Marczevska-Rytko, 2001, s. 111).

Początki referendum sięgają starożytności, a konkretniej demokracją ateńskiej (Olejniczak-Szałowska, 2002b, s. 14). Za jego pierwowzór

uznaje się zgromadzenie ludowe, podczas którego znajdujący się w tym samym miejscu obywatele podejmowali wiążące decyzje w drodze głosowania. Odwołanie się do tej formy demokracji bezpośredniej było możliwe w zasadzie jedynie w niewielkich społecznościach. Wraz ze wzrostem liczby mieszkańców oraz powiększaniem się terytoriów frekwencja była coraz niższa, ponieważ udział w głosowaniu dla mieszkańców oddalonych obszarów wiązał się z długą podróżą. Dlatego zaczęto poszukiwać alternatywy, która pozwoliłaby na poddanie pod głosowanie konkretnej kwestii, ale bez potrzeby gromadzenia się obywateli w tym samym miejscu. Uznano, że najlepszym rozwiązaniem będzie głosowanie odbywające się w tym samym czasie, ale w różnych miejscach. Rozstrzygnięcie danej kwestii uzyskiwano po zsumowaniu wyników z całego terytorium. System ten stanowi podstawę funkcjonowania mechanizmu referendum do dzisiaj (Śpiewak, 2004, s. 68–72). U podstaw idei współczesnego referendum leżą poglądy Jana Jakuba Rousseau zawarte w *Umowie społecznej*, przede wszystkim te dotyczące woli powszechnej i zwierzchnictwa ludu. Nowa formuła referendum pozwoliła na realizację tych dwóch tez w państwach o dużych obszarach. Wolę powszechną urzeczywistniono poprzez zagwarantowanie mieszkańcom uczestnictwa w wyborach na równych prawach, co było wyrazem stanowiska ludu. Natomiast sama możliwość poddawania pod głosowanie konkretnych kwestii dała obywatelom możliwość sprawowania kontroli nad rządzącymi (Zieliński, 1995, s. 9).

Poza poglądami Jana Jakuba Rousseau niezwykle istotny wpływ na rozwój i kształt współczesnego referendum miały dawne prawa ludowe gmin szwajcarskich. Specyfika spraw, które były rozpatrywane, powodowała, że konieczne było tworzenie związków gmin, które wspólnie w drodze głosowania rozstrzygały istotne dla danej społeczności kwestie. Wspólne sprawy rozstrzygano podczas sejmów organizowanych w kantonach. Brali w nich udział przedstawiciele gmin, którzy reprezentowali stanowiska swoich jednostek. Celem sejmów było wypracowanie kompromisowego rozwiązania, które następnie poddawano pod głosowanie mieszkańców w poszczególnych gminach (Olejniczak-Szałowska, 2002b, s. 15–16). Tego typu głosowania miały jednak charakter fakultatywny. Przepis dotyczący możliwości wykorzystania tej formy jako obligatoryjnego narzędzia pozwalającego wprowadzić zmiany do konstytucji znalazł się w akcie

zasadniczym tego państwa z 1798 r. W praktyce zaczęto przeprowadzać je dopiero od 1830 r. Wtedy bowiem część kantonów decydowała o poddawaniu pod głosowanie ludowe swoich konstytucji (Musiał-Karg, 2008, s. 63).

Zaskakiwać może fakt, iż po raz pierwszy do współczesnej formy referendum odwołano się nie w Szwajcarii, a w Stanach Zjednoczonych. Dwa z trzynastu stanów amerykańskich zdecydowały się na przyjęcie konstytucji w drodze głosowania. Stanami tymi były Massachusetts w 1778 r. i New Hampshire w 1779 r. (Kuciński, 2005, s. 196). Poza Szwajcarią i niektórymi stanami USA w XIX wieku zapisy dotyczące referendum znalazły się w ustawach zasadniczych niewielu państw – były to m.in. Australia i Francja. W latach 1918–1939 do instytucji referendum w swoich konstytucjach odwoływało się już siedemnaście krajów. Charakterystyczne dla tego okresu było natomiast to, że przeprowadzano je, mimo iż ustawy zasadnicze nie zawierały zapisów dotyczących możliwości stosowania referendum. Także w tym okresie referendum wykorzystywano nie tylko jako instrument pozwalający na wprowadzenie zmian do aktu zasadniczego czy wyrażenia swojej woli w drodze głosowania, ale także jako narzędzie propagandy. Jako przykład można podać plebiscyt dotyczący przyłączenia Austrii do III Rzeszy (Banaszak, 2004, s. 302–303). Zdecydowany wzrost zainteresowania tą formą demokracji bezpośredniej można zaobserwować jednak dopiero po II wojnie światowej.

Współcześnie coraz częściej postuluje się wykorzystywanie referendum oraz pozostałych narzędzi demokracji bezpośredniej. Ma to związek przede wszystkim z kryzysem demokracji przedstawicielskiej. Dominujący jest pogląd, że instrumenty demokracji bezpośredniej (w szczególności referendum) powinny stanowić uzupełnienie rządów przedstawicielskich i być formą kontroli władz przez obywateli, a nie alternatywą dla niej. Warto zauważyć, że mimo wzrostu liczby głosowań i obecności w konstytucjach przepisów umożliwiających ich przeprowadzanie, w niewielu państwach organizuje się je regularnie. W skali krajowej z tej formy demokracji nie korzystano m.in. w Indiach, Izraelu, Japonii i Stanach Zjednoczonych (*Słownik polityki*, 1999, s. 208). Natomiast w Szwajcarii jest ona podstawową metodą podejmowania decyzji. Od 1848 na szczeblu krajowym przeprowadzono tam ponad 500 referendów, w tym prawie 200

z inicjatywy obywateli (Musiał-Karg, 2008, s. 63–64). W innych państwach częstotliwość przeprowadzania głosowań jest zróżnicowana. Najczęściej organizuje się je w Danii, Francji, Irlandii, Liechtensteinie, Włoszech oraz na poziomie stanowym w USA (Śpiewak, 2004, s. 89).

Referendum ma zarówno zwolenników, jak i przeciwników. Na wady tego mechanizmu zwraca uwagę Giovanni Sartori. Tego typu głosowanie jest bowiem w jego opinii rodzajem dyskryminacji, ponieważ decyzja podjęta przez większość wyklucza uprawnienia mniejszości. Ponadto forma referendum, w której możliwymi opcjami odpowiedzi są „tak” i „nie”, w zasadzie wyklucza dyskusję i osiągnięcie kompromisu oraz prowadzi do polaryzacji stanowisk i poglądów. Kolejnym problemem jest według niego brak wiedzy i kompetencji obywateli w zakresie spraw, które poddawane są pod głosowanie (Sartori, 1994, s. 150–152). Negatywne skutki referendum mogą się także odbić niekorzystnie na procesie legislacyjnym, ponieważ otwierają drogę do przyjmowania ustaw z pominięciem standardowego trybu ustawodawczego. Z drugiej strony mogą być też podstawą wypaczenia intencji inicjatorów i obywateli, ponieważ w wielu przypadkach to rządzący decydują o ostatecznej wersji pytania referendalnego (Olejniczak-Szałowska, 2002a, s. 19). Jeszcze inne argumenty przeciwko referendum podnoszą Monteskiusz i Adhémar Esmein. Ich zdaniem odwoływanie się do tej formy demokracji bezpośredniej podważa zaufanie do rządów przedstawicielskich, a głosowanie powszechne jest nie tylko sposobem pozwalającym obywatelom na wyrażenie ich woli, ale także rodzajem wotum nieufności w stosunku do rządzących (Jabłoński, 2002, s. 65–66). Jeszcze bardziej radykalne poglądy prezentuje Ralf Dahrendorf, twierdząc, że referenda oznaczają w rzeczywistości koniec demokracji przedstawicielskiej (*Granice wolności*, 1998, s. 78). Takiego samego zdania początkowo był Albert Venn Dicey. Zmienił jednak radykalnie swoją opinię po obserwacji i analizie głosowań, które były przeprowadzane w Szwajcarii. Finalnie został orędownikiem tej instytucji, która jego zdaniem nie podważa zaufania do demokracji pośredniej i nie jest dla niej alternatywą, tylko narzędziem uzupełniającym tę formę rządów, a jej podstawowym zadaniem jest wskazanie (swoista podpowieść) przez obywateli, z jakimi decyzjami władz się nie zgadzają (Qvortrup, 2021, s. 531–546). Podobnie uważa Bogusław Banaszak, według którego jednostronne spojrzenie powoduje, iż umyka istotna



kwestia dotycząca tego narzędzia, niesłużącego *de facto* do osłabienia parlamentu, lecz kontroli władzy przez lud. Ponadto jest to najbardziej demokratyczna forma rządów, której celem nie jest rozstrzygnięcie konfliktów występujących między władzami i obywatelami, a podejmowanie decyzji przez tych ostatnich. Zdaniem Bogusława Banaszaka trudno także wskazać przykłady hamującego wpływu referendum. Praktyka pokazuje bowiem, że wiele istotnych reform uchwalono, wykorzystując właśnie to narzędzie (Banaszak, 2004, s. 307–308). Do przytoczonych wyżej argumentów warto dodać te, które przywołała Ewa Olejniczak-Szałowska. Podkreśla ona, że referendum jest formą „samoobrony przed decyzjami rozmiągającymi się z oczekiwaniami społecznymi”. Jest to także mechanizm umożliwiający odwołanie się do zdania obywateli, gdy konflikt między władzami jest trudny lub niemożliwy do rozstrzygnięcia. Mimo wątpliwości dotyczących racjonalnego wyboru obywateli pozbawianie ich prawa głosu, jakiegokolwiek kontroli nad rządzącymi i przekazanie elitom monopolu na władzę jest niedemokratyczne (Olejniczak-Szałowska, 2002b, s. 27–28).

### POLSKIE REFERENDUM ODWOŁAWCZE

Poza tym, że polskie referendum lokalne nie tylko nie ma zbyt długiej tradycji, to jego początkowa forma nie spełniała demokratycznych kryteriów stawianych temu instrumentowi. W pierwotnym tekście Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 1952 r. nie przewidziano wykorzystania tego mechanizmu demokracji bezpośredniej, znalazł się on jednak w noweli grudniowej, w której postanowiono, że „naród sprawuje władzę przez swych przedstawicieli, [...] a także poprzez wyrażanie woli w drodze referendum” (Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r.). Podobny przepis uwzględniono także w art. 2 Konstytucji zmienionej przez Sejm 6 maja 1987 r. („Sprawowanie władzy państwowej przez lud pracujący następuje także poprzez wyrażenie woli w drodze referendum. Zasady i tryb przeprowadzenia referendum określa ustawa” [Ustawa z dnia 6 maja o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej]) i rozwinięto w Ustawie z dnia 6 maja 1987 r. o konsultacjach społecznych i referendum. W ten sposób umożliwiono przeprowadzenie referendum ogólnokrajowego

lub lokalnego (art. 2 ust. 2). W przypadku tego ostatniego można było głosować nad określonymi problemami lokalnymi lub projektami uchwał. Decyzja o poddaniu określonej sprawy pod referendum należała jednak do właściwej rady narodowej, a nie do mieszkańców (art. 14 ust. 2). Rada mogła postanowić o przeprowadzeniu głosowania z własnej inicjatywy lub na wniosek terenowych organów administracji państwowej oraz Rady Patriotycznego Ruchu Odrodzenia Narodowego. Referendum uznawano za rozstrzygające, jeżeli za jednym z rozwiązań opowiedziała się ponad połowa uprawnionych do głosowania (Ustawa z dnia 6 maja 1987 r.). Ustawa z 1987 r. z teoretycznego punktu widzenia była istotnym krokiem na drodze do implementacji demokracji bezpośredniej. Rangę tego narzędzia podnosiło także jego konstytucyjne umocowanie. Mimo podstaw prawnych pozostawienie referendum w rękach rad narodowych (gminnych, miejskich i wojewódzkich), w których decydujący głos mieli przedstawiciele partii, pozbawiało całą procedurę autentyczności. W rzeczywistości jednak był to kolejny dowód na istnienie i rozbudowę fasadowych instytucji demokracji.

Sytuacja zmieniła się w początkach III RP. Konstytucyjną podstawę organizacji referendum dał art. 72 tzw. małej konstytucji z 17 października 1992 r., który pozwalał podejmować mieszkańcom decyzje w drodze referendum lokalnego (Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r.). Prawo to utrzymano w Konstytucji Rzeczypospolitej Polski uchwalonej 2 kwietnia 1997 r. Ustrojodawca zaznaczył, że w ten sam sposób można nie tylko podejmować ważne dla wspólnoty decyzje, ale także odwołać wybrany bezpośrednio organ (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej). Natomiast aktem prawnym, w którym po raz pierwszy po 1989 r. pojawiła się wzmianka na temat referendum gminnego, była ustawa o samorządzie terytorialnym z dnia 8 marca 1990 r. (Ustawa z dnia 8 marca 1990 r.). Artykuły 11–13 ustaliły hierarchię tego instrumentu demokracji bezpośredniej wśród instytucji władzy lokalnej. Zgodnie z przepisami mieszkańcy gminy mieli prawo sprawować władzę w drodze głosowania powszechnego, uczestnicząc w wyborach i referendum lub „za pośrednictwem organów gminy”. Postanowieniem sądu z 1999 r. w hierarchii podejmowania decyzji wyższe miejsce zajmuje głosowanie, czyli referendum. Uregulowano także kwestie dotyczące przedmiotu, rodzajów, warunków ważności i skuteczności referendum. Początkowe bardzo

wysokie progi wyborcze, tj. możliwość przeprowadzenia referendum na wniosek 20% mieszkańców i ponad pięćdziesięcioprocentową frekwencję pozwalającą uznać je za skuteczne, zmieniono jeszcze przed praktycznym zastosowaniem przepisów i ostatecznie było to odpowiednio 10% i 30% (Piasecki, 2003, s. 6). W sprawach nieunormowanych ustawodawca odsyłał do odrębnej ustawy, która weszła w życie dopiero dwa lata później. Z powodu jej braku teoretycznie obowiązywały przepisy Ustawy z dnia 6 maja 1987 r. o konsultacjach społecznych i referendum. W praktyce nie było to możliwe, dlatego nie odwoływano się do referendum lokalnego do czasu wejścia w życie Ustawy z dnia 11 października 1991 r. o referendum gminnym (Olejniczak-Szałowska, 2002a, s. 54–55). Praktyka dwuletniego okresu stosowania referendum wyraźnie pokazała, że w ustawie o referendum gminnym niezbędne są zmiany.

Brak wcześniejszych doświadczeń w stosowaniu narzędzia oraz bardzo ogólne, a także niejednoznaczne przepisy były przyczyną wielu wątpliwości i różnej interpretacji ustawowych przepisów. Z tego powodu w pierwszych miesiącach przeprowadzania referendum publikowano wytyczne Generalnego Komisarza Wyborczego, które dotyczyły przede wszystkim składania oraz rozpatrywania wniosków referendalnych w sprawie odwołania rady. Wskazywano w nich na błędy najczęściej popełniane przez grupy inicjatywne. Zwracano także uwagę na kalendarz wyborczy, gdyż od momentu jego uruchomienia nie można było już wycofać wniosku, nawet gdy doszło do porozumienia między władzą a organizatorami, o czym ci ostatni nie zawsze pamiętali (Węglarz, 2013, s. 48).

Warto podkreślić, że wprowadzone po pierwszej kadencji zmiany dotyczące referendum nie były jedynymi. W kolejnych kadencjach samorządowych do ustaw samorządowych oraz ustawy o referendum lokalnym wprowadzono szereg zmian. Wśród najistotniejszych można wymienić: ograniczenie stosowania referendum (wskazanie okresu po wyborach i przed końcem ustawowej kadencji, a także w określonym czasie po organizacji referendum, w którym nie można przeprowadzić głosowania), doprecyzowanie zasad przeprowadzania kampanii referendalnej, wypracowanie wzoru karty do głosowania. Najistotniejszą z punktu widzenia skuteczności referendum zmianą było jednak powiązanie frekwencji referendalnej z frekwencją dotyczącą wyboru danego organu. Zwiększenie skuteczności

głosowań stało się możliwe dzięki art. 3 pkt 2 Ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw. Zgodnie z obowiązującymi przepisami za rozstrzygające referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego pochodzącego z wyborów bezpośrednich uznawano to, w którym do urn udało się nie mniej niż trzy piąte liczby biorących udział w wyborze odwoływanego organu (Ustawa z dnia 8 lipca 2005 r.). Powyższa różnica w zasadniczy sposób wpłynęła na praktykę referendalną. Dotychczasowe i niezwiązane w żaden sposób z partycypacją obywateli wysokie progi skuteczności referendum sprawiały, że ta forma demokracji bezpośredniej w zasadzie ograniczona była do wspólnot liczących kilka lub kilkanaście tysięcy mieszkańców (Węglarz, 2013, s. 48). Ewa Olejniczak-Szałowska podkreśliła, że wprowadzona w 2005 r. nowelizacja skutkująca powiązaniem warunków odwołania organu z warunkami jego wyboru jest logiczna i racjonalna. Organ, który w wyniku głosowania mieszkańców uzyskał wysokie procentowo poparcie mieszkańców, będzie miał bowiem dużo bardziej stabilną pozycję niż ten, któremu obywatele powierzyli mandat, oddając na niego niewielką liczbę głosów. Problem może pojawić się w tym drugim przypadku, ponieważ o odwołaniu wójta może zdecydować mniejszość danej gminy (Olejniczak-Szałowska, 2008, s. 17–18).

Na zmiany w zakresie przeprowadzania referendum wpływ miały także zmiany dotyczące kształtu i organizacji samego samorządu czy jego organów. W tym miejscu warto wymienić wprowadzenie powiatu i województwa, co dało możliwość przeprowadzania referendum na tych szczeblach, czy zmianę kształtu organu wykonawczego w gminach z kolegalnego na monokratyczny i jego bezpośredni wybór, która pozwoliła odwołać w drodze referendum wójta, burmistrza czy prezydenta miasta. Było to o tyle istotne, że praktyka wcześniejszych kadencji wyraźnie wskazywała na to, że inicjatywa referendalna dotyczyła zazwyczaj odwołania przewodniczącego zarządu, ale aby tego dokonać, równocześnie trzeba było odwołać radę. Przytoczona nowelizacja zasadniczo zmieniła sytuację, ponieważ od 2002 roku można odwołać organ wykonawczy lub/i radę.

Poza regulacjami prawnymi istotnym czynnikiem mającym wpływ na skuteczność referendum ma praktyka jego wykorzystania. Ta, która dotyczy polskich referendum odwoławczych, jest względnie

stabilna (referenda skuteczne oscylują w granicy 20%), niestety nadal istnieje wiele czynników, które w negatywny sposób wpływają na skuteczność tego instrumentu. Jednym z nich są niewłaściwe motywacje organizacji referendum, tj. odwet wyborczy, konflikty lokalne oraz konflikty na linii wójt – rada czy realizacja partykularnych interesów jednostek lub wąskich grup mieszkańców. Ilustracją tego ostatniego przypadku może być referendum przeprowadzone w Bielawie. Inicjator zarzucił władzom fałszowanie uchwał rady, brak działań zapobiegających bezrobociu, brud i nieporządek na terenie miasta, stosowanie praktyk monopolistycznych, a także arogancję i hipokryzję. W wywiadzie nie potrafił jednak wyjaśnić, na czym polegały arogancja i hipokryzja władzy. Oskarżył natomiast o wykorzystywanie służbowych stanowisk do osiągnięcia korzyści materialnych trzech członków zarządu. Zarzucił im m.in. nieprawidłowości podczas organizacji przetargu na nieruchomości, zakłady usługowe i sklepy oraz skupienie w rękach członków zarządu 80% punktów, w których sprzedaje się alkohol, podczas gdy pełnomocnik grupy inicjatywnej „tylko piwo prowadzi” (Mosigniewicz, 1994). Z kolei przykładem konfliktu w obrębie władz może być referendum zainicjowane we Fromborku, gdzie na czele grupy inicjatywnej stanęła była przewodnicząca rady, którą odwołano za niekompetencję. Wśród oskarżeń, jakie skierowała pod adresem włodarzy, znalazły się:

brak działań na rzecz rozwoju gminy; nieprzeciwdziałanie bezrobociu, niewykorzystywanie walorów miasta do ściągnięcia inwestorów oraz marnotrawstwo społecznych pieniędzy.

Uważała, że została odwołana z funkcji, ponieważ zarzuciła zarządowi, że ten nic nie robi. W rozmowie z przeprowadzającą wywiad dziennikarką zadeklarowała, że jeśli referendum będzie rozstrzygające, ona „poświęci się i zostanie burmistrzem” (Trusewicz, 2000).

Można przypomnieć również referendum w Jemielnie, którego inicjatorem był skonfliktowany z wójtem pracownik urzędu gminy. W ramach kampanii zorganizował on tylko jedno spotkanie i to na przystanku autobusowym. W spotkaniu uczestniczyło kilku mieszkańców (Pona, 2000). W głosowaniu udział wzięło niewiele więcej osób, bo jedynie 31 (na 2333 uprawnionych do głosowania), co dało najniższą dotychczas frekwencję – 1,33% (*Rekord (nie)obecności*, 2001).

Do aktywności w głosowaniu referendalnym nie zachęcają także sami rządzący. Ich głównym celem nie jest jednak kampania polegająca na przekonaniu mieszkańców do pójścia do urny i oddania głosu przeciwko odwołaniu władz. Celem jest zniechęcenie mieszkańców do pójścia do urny w ogóle (tzw. wygrywanie przez niską frekwencję). Aby to osiągnąć, posiłkują się mniej lub bardziej legalnymi sposobami. Wśród nich można wymienić sytuację, gdy z kręgów zbliżonych do władzy płynie komunikat dotyczący tego, że osoby, które udadzą się do głosowania (oraz ich bliscy), mogą liczyć się z problemami polegającymi na utrudnieniach w załatwieniu jakiegokolwiek sprawy w urzędzie, a nawet z utratą pracy w jednostce samorządu terytorialnego czy podległym im podmiotom (szkołach, gminnych ośrodkach kultury itp.). Zdarzają się też sytuacje, gdy organ wykonawczy, chcąc poprawić swoje notowania i wizerunek, wręczał nagrody np. sołtysom (Gołdap). Innym przykładem może być sytuacja z udziałem burmistrz Wąchocka, która w trakcie kampanii zrywała plakaty zachęcające do głosowania, a w dniu referendum stała 14 godzin w ulewnym deszczu przed lokalem wyborczym, żeby zobaczyć i odnotować osoby głosujące przeciwko niej. Świadkowie twierdzili także, że w niektórych momentach blokowała nawet drzwi budynku, w którym odbywało się głosowanie (Wojtas, 2001).

Dla przeciwwagi warto podać jednak przykład Kleszczowa. 16 maja 2004 r. głosowano tam w sprawie odwołania zarówno wójta, jak i rady. Grupa inicjatywna, w której skład wchodziłi niektórzy radni, zarzucała wójt Kazimierze Tarkowskiej złe zarządzanie gminą. Wśród organizatorów referendum w sprawie odwołania rady gminy znalazła się sama pani wójt, ponieważ jej zdaniem współpraca z większością rady negującą nawet dobre decyzje i rozwiązania nie była możliwa. Osobiste zaangażowanie przedstawicieli obydwu obozów oraz apel zachęcający do udziału w referendum wpłynęły na rekordową frekwencję. W głosowaniach uczestniczyło aż 71,97% uprawnionych do tego mieszkańców. Tak wysokiej frekwencji nie odnotowano w żadnym z dotychczasowych głosowań referendalnych poprzednich kadencji (najwyższą dotychczas, bo wynoszącą 46,98%, osiągnięto 17 października 1999 r. w gminie Ślemień). Do urn udało się 2167 osób, z czego 66,5% opowiedziało się za odwołaniem rady gminy, natomiast przeciwnych dalszym rządóm Kazimierzy Tarkowskiej było 32,2% mieszkańców. W ten sposób społeczność

lokalna zdecydowała o odwołaniu rady przy równoczesnym zachowaniu stanowiska wójta gminy Kleszczów (*Mieszkańcy Kleszczowa*, 2004). Niestety tego typu postawa jest wyjątkiem potwierdzającym niechlubną regułę.

### PODSUMOWANIE

Można stwierdzić, że referendum lokalne jest narzędziem kontroli władz przez społeczności lokalne. Skuteczność tego instrumentu zależy jednak od pewnych czynników. Jak pokazano w tekście, jednym z nich są regulacje prawne, które dają obywatelom do dyspozycji konkretne narzędzia, z jakich mogą korzystać. Wyraźnie widać, że ich kształt może uniemożliwić albo utrudnić korzystanie z tych form. Nie mniej istotna jest jednak tzw. praktyka referendalna. W przypadku polskich referendów lokalnych wnioski nie są zbyt optymistyczne. Wyraźnie widać, że większość obywateli nie interesuje się sprawami lokalnymi. Do innych negatywnych czynników zaliczyć można niewłaściwe powody inicjowania referendum czy działania władz, których celem nie jest zachęcenie do lokalnej aktywności. Mało optymistyczne jest też to, że wiedza dotycząca referendum nie jest imponująca.

Dla przeciwwagi wskazać można Szwajcarię. Nie chodzi jednak o wyższą frekwencję, a o umiejętność korzystania z dostępnych instrumentów i wiedzę na temat ich wykorzystania. Najlepszym przykładem może być przeprowadzone z inicjatywy rządu referendum, w którym zapytano Szwajcarów, czy w związku z niską frekwencją podczas głosowań (średnia frekwencja w referendach oscyluje tam wokół 20%) na pewno chcą nadal korzystać z narzędzi demokracji bezpośredniej. Szwajcarzy odpowiedzieli, że tak. W uzasadnieniach przeważały opinie, że idą do głosowania wtedy, kiedy sprawa jest naprawdę ważna. Rezygnując z możliwości korzystania z weta ustawodawczego, inicjatywy obywatelskiej i referendum pozbawiliby się tego, co najistotniejsze – możliwości kontrolowania władzy i ich działań. Oczywiście polskie ustawodawstwo nie daje nam aż tak szerokiego wyboru, jeżeli chodzi o narzędzia demokracji bezpośredniej, jednak te, którymi dysponujemy, pozwalają nam w teorii na kontrolę władz. W teorii, bo w praktyce mamy problem z ich właściwym

wykorzystaniem. Stan ten nie ulegnie zmianie, dopóki nie zmieni się podejście w zakresie edukacji obywatelskiej i my sami nie zaczniemy angażować się w sprawy lokalne.

#### BIBLIOGRAFIA

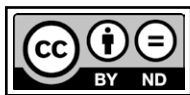
- Banaszak, B. (2004). *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*. Kraków: Oficyna.
- Demokracja bezpośrednia. Szwajcarska demokracja bezpośrednia modelem dla XXI wieku?* (2011). Warszawa: Semper.
- Dzwończyk, J. (2009). Polityczne aspekty rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce po 1989 r. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie. Seria Specjalna, Monografie, 191*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego.
- Fossedal, G.A. (2002). *Direct democracy in Switzerland*, New Brunswick, London: Routledge.
- Grabowska, S. (2009). *Formy demokracji bezpośredniej w wybranych państwach europejskich*. Rzeszów: Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego.
- Granice wolności. Rozmowa z sir Ralphem Dahrendorfem (1998). *Wprost*, 10.
- Jabłoński, M. (2002). *Referendum i inne instytucje demokracji bezpośredniej*. W B. Banaszak (Red.). *Przegląd Prawa i Administracji*, 51, 9–19.
- Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997, Dz.U. 1997, Nr 78 poz. 483.
- Kuciński, J. (2005). *Z zagadnień współczesnej demokracji politycznej*. Warszawa: Zakład Wydawniczy DrukTur.
- Leksykon politologii wraz z aneksem: reforma samorządowa w Polsce, partie, parlament, wybory (1989–1997)* (1999). A. Antoszewski, & R. Herbut (Red.). Wrocław: Atla 2.
- Mała encyklopedia wiedzy politycznej* (2002). M. Chmaj, & W. Sokół (Red.). Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Marczewska-Rytko, M. (2001). *Demokracja bezpośrednia w teorii i praktyce politycznej*. Lublin: UMCS.
- Mieszkańcy Kleszczowa odwołali radę gminy, wójt zostaje* (2004, 17 maja), *Gazeta Wyborcza*.
- Mosigniewicz, E. (1994, 17 maja). Kadencja z Bożą pomocą. *Gazeta Wyborcza*.
- Musiał-Karg, M. (2008). *Referenda w państwach europejskich. Teoria, praktyka, perspektywy*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Olejniczak-Szałowska, E. (2002a). Prawo do udziału w referendum lokalnym. Rozważania na tle ustawodawstwa polskiego. *Rozprawy*



- Habilitacyjne Uniwersytetu Łódzkiego*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Olejniczak-Szałowska, E. (2002b), *Referendum lokalne w świetle ustawodawstwa polskiego*. Warszawa: DIFIN.
- Olejniczak-Szałowska, E. (2008). Wynik referendum lokalnego i jego skutki. *Samorząd Terytorialny*, 7-8, 15–31.
- Piasecki, A.K. (2003). Ewolucja referendalnego prawa w III RP. *Samorząd Terytorialny*, 1-2, 64–68.
- Piasecki, A.K. (2005). *Referenda w III RP*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Pona B. (2000, 16 października), *Będzie referendum?*, <http://slupsk.naszemiasto.pl/archiwum/17009,bedzie-referendum,id,t.html> (dostęp: 15.09.2020).
- Qvortrup, M. (1999). A.V. Dicey: The referendum as the people's veto. *History of Political Thought*, 3(20), 531–546.
- Rachwał, M. (2010). *Demokracja bezpośrednia w procesie kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Rekord (nie)obecności (2001, 25 lipca), <http://jeleniagora.naszemiasto.pl/archiwum/154861,rekord-nie-obecnosci,id,t.html> (dostęp: 3.10.2011).
- Sartori, G. (1994). *Teoria demokracji*. P. Amsterdamski, & D. Grinberg (Tłum.). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Słownik polityki* (1999). M. Bankowicz (Red.). Warszawa: Wiedza Powszechna.
- Śpiewak, P. (2004). *Obietnice demokracji*. Warszawa: Prószyński i S-ka.
- Trusewicz, I. (2000, 13 maja). Grzmi i huczy w miasteczku, *Rzeczpospolita* (dostęp 21.10.2001).
- Ustawa konstytucyjna z 17 października 1992 r., Dz.U. 1992, nr 84, poz. 426. <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19920840426/T/D19920426L.pdf>.
- Ustawa z dnia 6 maja 1987 r. o konsultacjach i referendum, Dz.U. 1987, nr 14, poz. 83. <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19870140083>.
- Ustawa z dnia 6 maja 1987 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz.U. 1987, nr 14, poz. 82. <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19870140082>.
- Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym, Dz.U. 2000 Nr 88 poz. 985, ze zm. Dz.U. z 2019 r. poz. 741. <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20000880985/U/D20000985Lj.pdf>.
- Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz.U. 1989, nr 75, poz. 444. <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19890750444/U/D19890444Lj.pdf>.

- Uziębło, P. (2008). *Ustawa o referendum lokalnym. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Węglarz, B. (2007). Referenda lokalne w sprawie odwołania organów jednostek samorządu terytorialnego czwartej kadencji (lata 2002-2006). *Samorząd Terytorialny*, 7-8, 47-54.
- Węglarz, B. (2013). *Ewolucja lokalnej demokracji bezpośredniej w Polsce po 1989 roku*. Kraków: Księgarnia Akademicka.
- Wojtas, P. (2001, 18 kwietnia). Wojna na plakaty. *Rzeczpospolita* (dostęp: 21.10.2001).
- Wójt najbogatszej gminy w Polsce zatrzymana przez CBA* (2011, 17 lipca). TVN24.pl. <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/wojt-najbogatszej-gminy-w-polsce-zatrzymana-przez-cba,171414.html> (dostęp: 19.03.2004).
- Zieliński, E. (1995). Referendum w państwie demokratycznym. W D. Waniek, & M.T. Staszewski (Red.), *Referendum w Polsce współczesnej* (s. 9-28). Warszawa: ISP PAN.

#### Copyright and License



This article is published under the terms of the Creative Commons Attribution – NoDerivs (CC BY- ND 4.0) License <http://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/>

ARTYKUŁY VARIA

VARIA ARTICLES





Horyzonty Polityki  
2023, Vol. 14, N° 46



**TOMASZ TULEJSKI**

<http://orcid.org/0000-0001-9466-1173>

Uniwersytet Łódzki

ttulejski@tlen.pl

DOI: 10.35765/HP.2385

## John Adams, republikanin, konserwatysta czy liberał – o unikalności amerykańskiego doświadczenia

Happiness, whether in despotism or democracy,  
whether in slavery or liberty, can never be found without virtue.  
The best republics will be virtuous, and have been so;  
but we may hazard a conjecture, that the virtues  
have been the effect of the well ordered constitution,  
rather than the cause.

And, perhaps, it would be impossible to prove that a republic  
cannot exist even among highwaymen, by setting one rogue  
to watch another; and the knaves themselves may  
in time be made honest men by the struggle.

John Adams

*Defense of the Constitutions of Government  
of the United States of America*

### Streszczenie

**CEL BADAWCZY:** Celem artykułu jest odpowiedź na pytanie, czy myśl polityczna Johna Adama sytuuje go w nurcie konserwatywnym, liberalnym czy republikańskim.

**PROBLEM I METODY BADAWCZE:** Głównym problemem analizowanym w artykule jest omówienie zasadniczych elementów refleksji politycznej Johna Adama, takich jak inspiracje intelektualne drugiego prezydenta Stanów Zjednoczonych, jego koncepcja natury ludzkiej, analiza struktury społeczeństwa politycznego oraz mechaniki ustrojowej. Przedstawione są one z punktu widzenia unikalnego amerykańskiego doświadczenia społecznego i politycznego.

Sugerowane cytowanie: Tulejski, T. (2023). John Adams, republikanin, konserwatysta czy liberał – o unikalności amerykańskiego doświadczenia. *Horyzonty Polityki*, 14(46), 165–184. DOI: 10.35765/HP.2385.

**PROCES WYWODU:** Analiza naukowa polega na refleksji nad kluczowymi elementami filozofii społecznej i politycznej Johna Adamsa z punktu widzenia konserwatyzmu, liberalizmu oraz republikanizmu. Pozwala to na stwierdzenie, że fundamentalne kategorie definiujące w Europie te trzy style politycznego myślenia nie mogą być wprost zastosowane do warunków amerykańskich.

---

---

**WYNIKI ANALIZY NAUKOWEJ:** Artykuł dowodzi, że mimo zasadniczych różnic pomiędzy amerykańską i europejską tradycją polityczną myśl Johna Adamsa nie ma charakteru konserwatywnego, lecz znacznie bliżej jej do neo-romańskiego republikanizmu oraz klasycznej tradycji preliberalnej i liberalnej.

---

---

**WNIOSKI, INNOWACJE, REKOMENDACJE:** Artykuł pokazuje, że badanie kategorii politycznych zawsze musi być dokonywane w kontekście określonej tradycji politycznej, społecznej oraz doświadczenia politycznego.

---

---

**SŁOWA KLUCZOWE:**

Adams, konserwatyzm, republikanizm, liberalizm

*Abstract*

JOHN ADAMS – REPUBLICAN, CONSERVATIVE  
OR LIBERAL? – ABOUT THE UNIQUENESS  
OF THE AMERICAN EXPERIENCE

**RESEARCH OBJECTIVE:** The research aim of the article is to answer the question of whether John Adams' political thought situates him in the conservative, liberal or republican mainstream.

---

---

**THE RESEARCH PROBLEM AND METHODS:** The main problem analysed in the article is a discussion of the essential elements of John Adams' political reflection, such as the intellectual inspiration of the 2nd President of the United States, his concept of human nature, his analysis of the structure of political society and the mechanics of political system. They are presented from the perspective of the uniquely American social and political experience.

---

---

**THE PROCESS OF ARGUMENTATION:** The scholarly analysis includes the examination of the key elements of John Adams' social and political philosophy from the perspectives of conservatism, liberalism and republicanism. It makes possible to conclude that these fundamental categories that define these three styles of political thinking in Europe cannot be directly applied to American conditions. The article argues that, despite the fundamental differences between the American and European political traditions, John Adams' thought is not conservative in nature, but much closer to Neo-Roman republicanism and the classical preliberal and liberal traditions.

---

---

**CONCLUSIONS, INNOVATIONS AND RECOMMENDATIONS:**

The article demonstrates that the study of political categories must always be done in the context of some particular political and social tradition and political experience.

---

---

**KEYWORDS:**

Adams, conservatism, republicanism, liberalism

A amerykańska refleksja polityczna zdeterminowana jest przez specyficzne amerykańskie doświadczenie, na które składają się historia kolonialna, wojna o niepodległość, tworzenie nowego państwa oraz to, co Monteskiusz nazywał *duchem prawa*, czyli zespół obiektywnie weryfikowalnych czynników wpływających na określone, unikalne postrzeganie kategorii regulujących życie społeczne i polityczne. Ojcowie założyciele i przedstawiciele kolejnego pokolenia Amerykanów mieli jednak ten komfort, że mogli stworzyć urządzenia życia zbiorowego w niemal dowolny sposób, choć błędem jest myślenie, że budowali je na *zaoranej ziemi*. Po pierwsze od ponad dwustu lat istniały tam organiczne społeczności, które w spontaniczny sposób wygenerowały rządzące nimi zasady, po drugie nie bez znaczenia był także fakt, że w wieku XVIII, gdy kształtowały się zręby amerykańskiej państwowości, w Europie rozgrywały się burzliwe wydarzenia, które w przemożny sposób oddziaływały na refleksję polityczną za Oceanem. Twórcy Stanów Zjednoczonych byli bowiem nieodrodnymi synami starej Europy, pozostając z nią w ciągłej intelektualnej łączności, dlatego ich refleksja jest przedłużeniem sporów, które targały Starym Kontynentem, choć zastosowano ją do nowych, postkolonialnych warunków. Zatem z jednej strony warunki miejscowe, z drugiej zaś europejskie doświadczenie przedrewolucyjne i rewolucyjne w decydujący sposób zdeterminowały dyskusje polityczne pierwszych dekad istnienia Stanów Zjednoczonych. Te dwa czynniki określiły też oblicze myśli politycznej największego amerykańskiego filozofa polityki okresu założycielskiego – Johna Adamsa, którego Russell Kirk (Kirk, 2017) i Peter Viereck (Viereck, 2005) umieścili w gronie najważniejszych myślicieli konserwatywnych. Jego nazwisko znalazło się też w encyklopedii amerykańskiego konserwatyzmu (Frohnen, Beer, & Nelson, 2006). Nie jestem jednak przekonany co

do słuszności takiego pozycjonowania 2. prezydenta Stanów Zjednoczonych. Z tego powodu w niniejszej krótkiej analizie postaram się odpowiedzieć na pytanie, czy był on republikaninem, konserwatystą, czy może liberałem. Oczywiście zdaję sobie sprawę z nieostrości tych kategorii, dlatego skupię się na kilku charakterystycznych dla nich elementach, próbując odpowiedzieć na postawione wyżej pytanie. Będzie to dla mnie równocześnie okazją do przedstawienia głównych wątków myśli politycznej i konstytucyjnej autora *Discourses on Davila* na tle tradycji republikańskiej, konserwatywnej i liberalnej. Stąd najpierw przeanalizuję wizję natury ludzkiej u Adamsa, a następnie przejdę do przedstawienia relacji wewnątrz wspólnoty politycznej. W dalszej kolejności poddam wiwisekcji poglądy Adamsa na demokrację i rewolucję francuską, a później jego wizję ustrojową, by zakończyć rozważaniami odnoszącymi się do własności.

Na początek jednak kilka uwag dotyczących intelektualnych bądź osobistych relacji z tymi, których uważa się za inspiratorów bądź ideowych kompanionów Adamsa. Wielkim szacunkiem 2. prezydent darzył republikańskich myślicieli *neoromańskich*, przede wszystkim Sidneya, o którego *Discourses on Government* napisał, że czytane ponownie po 46 latach, ciągle wzbudzają w nim „świeży podziw” (Adams, 1850–1856, X, s. 410). Projektując więc konstytucję Massachusetts, mottem stanu uczynił słowa Sidneya: *Manus haec inimica tyrannis ense petit. Placidam sub libertate quietem*. W innym miejscu zaś, wskazując źródło swych inspiracji, pisze poza tym o Harringtonie, Locke’u, Monteskiuszu i „nawet” Hobbesie (Adams, 1850–1856, X, s. 377). Wielokrotnie w swych pismach powołuje się też na Machiavellego, Polibiusza, Liwiusza, Herodota czy Tacyta. Jego relacje z Burkiem i stosunek do jego filozofii uznać należy zaś za zdystansowany, co być może trzeba przypisać megalomanii i kłótniwości Adamsa. Ich jedyne spotkanie, które miało miejsce w Londynie w roku 1783, bardzo krótko podsumował w pamiętnikach w następujący sposób:

Zostałem przedstawiony przez pana Hartleya, w ramach jedynie ceremonialnej wizyty, księciu Portland, panu Burke’owi i panu Foxowi; ale nie znajdując tam nic poza ceremonią, nie prosiłem o przysługi ani nie otrzymywałem niczego poza zimnymi formalnościami od ministrów stanu lub ambasadorów (Adams, 1850–1856, I, s. 405).



W liście do Jeffersona natomiast nazwał Burke'a i Samuela Johnsona „przesądnymi niewolnikami i oszukującymi siebie hipokrytami” (Adams, 1850–1856, X, s. 82). Może być to mylące, ponieważ z kolei jego wielki przyjaciel, Thomas Jefferson, był jego najzjadlejszym politycznym oponentem, jako amerykański ekspozytor francuskiej myśli demokratycznej i egalitarnej. Nie ma jednak wątpliwości, że Thomas Paine, także oponent Burke'a, budził w nim szczerą pogardę.

## NATURA LUDZKA

Fundamentem całej filozofii politycznej Adamsa jest określona wizja ludzkiej natury. Ta bowiem musi być podstawą wszelkiej realistycznej i użytecznej refleksji o państwie. Już w roku 1760 w swoim dzienniku zapisał:

wszystkie rządy cywilne są zakładane i utrzymywane z uwagi na ludzkie grzechy. Wszystkie armie byłyby niepotrzebne, gdyby ludzie byli powszechnie cnotliwi. (...) Krótko mówiąc, wady i głupota są tak splecione ze wszystkimi ludzkimi sprawami, że nie można ich od nich całkowicie oddzielić bez rozdarcia i rozerwania całego systemu ludzkiej natury i państwa (Adams, 1850–1856, II, s. 107).

Był więc Adams człowiekiem pozbawionym złudzeń co do ludzkiej kondycji, zasadniczo przeciwstawiając się optymizmowi Jeffersona. Historyczna retrospekcja, osobiste doświadczenie i kalwińska (Diggins, 2003, s. 17–18) formacja kazały mu spoglądać na człowieka jak na istotę z natury zepsutą, zdeprawowaną, nikczemną, obłudną i takie właśnie założenia przyjął, kreśląc swą koncepcję polityczną. Opierając się na takim założeniu, trzeba konstruować instytucje polityczne, ponieważ „gdyby nie było ignorancji, błędów i wad, nie byłoby ani zasad, ani systemów rządów cywilnych czy politycznych” (Adams, 1850–1856, VI, s. 415). Dwoma zasadniczymi siłami kierującymi ludzkim zachowaniem są popęd płciowy i pragnienie zdobycia i utrzymania własności, co wyraził w dosadny i pozbawiony dyplomacji sposób:

Że pierwszym pragnieniem człowieka jest obiad, a drugim dziewczyna były prawdami dobrze znanymi każdemu demokracji i arystokracji na długo przed tym, jak wielki filozof Malthus wpadł na pomysł, by oświecić świat tym odkryciem (Adams, 1850–1856, VI, s. 516).

Skoro tak, to pierwotne popędy mają pierwszeństwo przed rozumem, miłość własna przed miłością do innych, cnota jest wyjątkiem od występku, altruizm od interesowności, a żądza władzy – od skromnej służby ojczyźnie.

Wiemy, że ignorancja, próżność, nadmierna ambicja i chciwość, mimo wszelkich ludzkich środków ostrożności, wkradną się do rządu i będą zawsze dążyć do ekstrawaganckich i niekonstytucyjnych korzyści dla jednostek. Nigdy nie zmniejszajmy naszej uwagi ani naszego postanowienia, aby utrzymać te nieszczęsne niedoskonałości w ludzkiej naturze, z której materiału, tak kruchego jak on wszyscy nasi władcy muszą być stworzeni, pod ścisłą kontrolą i sprawiedliwym nadzorem (Adams, 1850–1856, III, s. 437).

Absurdem są dla niego rojenia Rousseau, Paine’a, Turgota, Condorceta czy Mary Wollstonecraft, że wraz z rozwojem wiedzy i uwolnieniem rozumu z kajdan przesądu nastąpi postęp moralności i ostatecznie szczęście ludzkości, ponieważ człowiekiem zawsze i wszędzie kierować będą jego pierwotne namiętności, a „interes własny, prywatna chciwość, ambicja i zachłanność będą istniały w każdym społeczeństwie i pod każdą formą rządu” (Adams, 1850–1856, IV, s. 448). Każdej formie rządu właściwy jest też popęd ku władzy, który zaspokaja potrzebę wyróżnienia się i zdobycia uznania w oczach innych. Nie ma bowiem w ludzkiej naturze niczego

bardziej istotnego lub charakterystycznego niż zamięłowanie do wyróżniania, pragnienia bycia obserwowanym, poważanym, szanowanym, chwalonym, kochanym i podziwianym (Adams, 1850–1856, VI, s. 323).

Jest to, jak nauczał Machiavelli, a Adams podąża jego drogą, pragnienie, które stoi zarówno za rozwojem społeczeństwa, jak i targającą nim wieczną wewnętrzną rywalizacją. To pragnienie odpowiada również tak za istnienie zniewolenia, jak i potrzebę wolności. Jedni pragną przekroczenia wszelkich granic, jakie posiada ich władza, drudzy chcą jej ograniczenia i zdobycia władzy nad własnym losem.

Taka wizja ludzkiej natury zgodna jest z perspektywą przyjmowaną przez Burke’a, dla którego państwo jest instrumentem okiełznania ludzkich namiętności i zespolenia w jednym kierunku, choć żywi on równocześnie więcej wiary w dobroć i cnotę człowieka. Dlatego

o wiele bliżej Adamsowi do klasycznego republikanizmu Machiavellego czy angielskiej *neoromanickiej* republikańskiej refleksji drugiej połowy XVII wieku. Florentyńczyk widzi bowiem człowieka tak samo jak on, gdy pisze w *Rozważaniach*, że

Jak dowodzą wszyscy autorzy piszący o życiu obywatelskimi, jak wskazują na to liczne przykłady przytoczone w ich dziełach, założyciele i prawodawcy państw winni zawsze zakładać z góry, że wszyscy ludzie są źli i że niechybnie takimi się okażą, ilekroć będą mieli po temu sposobność. Jeśli zaś skłonność ludzi do zła pozostaje przez pewien czas nieujawniona, przypisać to należy jakiejś ukrytej przyczynie, której z braku doświadczenia nie udało się poznać; z pewnością odkryje ją jednak czas, który nie na darmo zwany jest ojcem wszelkiej prawdy (Machiavelli, 1993, s. 146).

Również dla przedstawicieli szkoły *neoromanickiej* władza jest remedium na nikczemność i zdeprawowanie człowieka.

Stąd – pisze Milton, ludzie – przewidując, iż doprowadzi to do zniszczenia wszystkich – zgodzili się przez wspólne przymierze, zobowiązać się do powstrzymania od wzajemnego wyrządzania krzywd i do wspólnej obrony przeciw temu, kto wznieca niepokoje lub sprzeciwia się takiemu porozumieniu (Milton, 1847, I, s. 377).

Sidney zaś dowodzi, że „każdy człowiek posiada namiętności, niewielu wie, jak je powściągnąć, a nikt nie może się ich w pełni pozbyć” (Sidney, 1990, s. 234). Oczywiście obaj argumentują za pomocą metody kontraktualistycznej, ale to, co istotne, to wskazanie przez nich na zasadniczą ułomność natury człowieka, lecz równocześnie na racjonalny i społeczny jej wymiar. Ten zdeprawowany charakter wpływa na zachodzące w społeczeństwie relacje, o których pisał już Machiavelli, dowodząc, że istnieje naturalna dialektyka pomiędzy bogatymi i biednymi.

## ARYSTOKRACJA I LUD

Dlatego w *Rozważaniach* pisze: „W każdej republice istnieją bowiem dwa stronnictwa – ludu i możnych” (Machiavelli, 1993, s. 148), a stąd „dwa różne prądy pochodzące stąd, że lud nie chce znosić panowania

i ucisku możnowładztwa, możnowładztwo zaś dąży do opanowania i uciskania ludu” (Machiavelli, 1993, s. 71). Istnieje więc naturalny podział na dwie zwalczające się frakcje rozdzielone sprzecznymi interesami majątkowymi i politycznymi. Zainspirowany tym z kolei Harrington czyni własność podstawą władzy w społeczeństwie politycznym (Harrington, 1747, s. 39–40). Uważając go w tym względzie za swego mistrza, Adams dokonuje w swych rozważaniach identycznej stratyfikacji społeczeństwa. Podobnie jak Hamilton czy Madison był głęboko przekonany o naturalnym charakterze nierówności pomiędzy ludźmi i współzależności pomiędzy majątkiem i wpływami politycznymi. Nie był jednak, jak jego federalistyczni przyjaciele, zwolennikiem władzy nielicznych. Przeciwnie, postrzegał w tym zagrożenie podobne do władzy demokratycznego m o t ł o c h u (Diggins, 2003, s. 167–168). Nie podzielał także ich wiary w zdolność kontroli elektoratu nad elitami, będąc przekonany, że bez odpowiednich instrumentów instytucjonalnych zostanie zniszczona sama idea reprezentacji. Istnienie nierówności społecznych jest oczywistym faktem dostrzegalnym w każdym społeczeństwie, niezależnie od tego, jak demokratycznym czy równościowym się ono mieni. Różnice w majątku, zasługach, cnotach, inteligencji, mądrości powodują, że niektórzy

zdołali zaufanie i sympatię swoich współobywateli do tego stopnia, że społeczeństwo weszło w pewien rodzaj nawyku podążania za ich przykładem i korzystania z ich rad (Adams, 1850–1856, VI, s. 397).

Te źródła nierówności istniały, istnieją i istnieć będą zawsze, ponieważ „są oparte na konstytucji natury”. Ich istnienie jest niezbędne dla istnienia samej instytucji władzy i wolnego rządu. Taka „naturalna arystokracja” jest „najjaśniejszą ozdobą i chwałą narodu i zawsze może stać się największym błogosławieństwem społeczeństwa, jeśli będzie rozsądnie zarządzana w konstytucji”. Jeśli jednak jej wpływy i rola nie zostają poddane rozsądnym ograniczeniom, stanie się „najbardziej niebezpieczna; można dodać, że nigdy nie przestaje być destrukcyjna dla Wspólnoty” (Adams, 1850–1856, VI, s. 397). Obserwacja państw europejskich i dominującej w nich pozycji szlachty, która coraz bardziej kojarzona była z elitą majątkową, skłoniła Adama do konstatacji, że to rządy nielicznych są największym

zagrożeniem dla konstytucji i wolnego rządu republikańskiego (Palmer, 1970, s. 67–74). Oczywiście Ameryka wolna była od takiego arystokratycznego doświadczenia, jednak dla Adamsa nie miało to znaczenia, ponieważ arystokracja/oligarchia istnieje zawsze, niezależnie od pochodzenia swej pozycji i nazwy, jaką przybiera. Podział na arystokrację naturalną – arystokrację cnoty, zasług czy mądrości – oraz na arystokrację sztuczną – arystokrację pieniądza czy pochodzenia – nie ma przy tym dla Adamsa żadnego znaczenia, jeśli idzie o jej rolę polityczną. Ta pierwsza ma charakter mglisty i nieokreślony, ta druga jest łatwiej uchwytana, lecz siłę ich obu mierzy się po prostu tym, jakie poparcie wśród społeczeństwa uda im się uzyskać (Adams, 1850–1856, VI, s. 456–457).

Istnienie arystokracji w takim sensie, jak ją rozumie Adams, nie wiąże się więc z żadnym prawnym rozróżnieniem, konwencją czy tytułem, tak jak w starej Europie, lecz z możliwością oddziaływania na innych obywateli w procesie politycznym. W Ameryce nie ma tytułów i dziedzicznego szlachectwa, lecz „szlachta musi i będzie istnieć, choć bez nazwy, tak samo jak w krajach, gdzie jest ona dziedziczna” (Adams, 1850–1856, IV, s. 125). Nie oznacza to, że Adams afirmuje istnienie hierarchii społecznej. Jako realista przyjmuje tylko jej istnienie do wiadomości, jest ona niezaprzeczalnym faktem i naiwnością, wręcz głupotą, byłoby ignorowanie tego faktu. Czy jest to zatem konserwatywny punkt widzenia? Jeśli wyznacznikiem konserwatyzmu jest polityczny realizm, to bez wątpienia tak, lecz pamiętajmy, że podobnie jak Machiavelli (Machiavelli, 1993, s. 150–151) Adams był raczej po stronie ludu i w arystokracji widział najważniejsze zagrożenie dla republiki. Widać tu zasadniczą sprzeczność z tym, co o arystokracji pisał Burke (Burke, 2015, s. 196–197). Naturalna arystokracja stanowiła dla niego zdrowy rdzeń każdego społeczeństwa, bezinteresownie oddając swe doskonałe talenty na służbę dobru publicznemu. Społeczeństwo ma charakter hierarchiczny i Burke uważa, że jest to element danego przez Stwórcę porządku. Nie ma tu na myśli podziałów o charakterze majątkowym, lecz to, że ludzie dysponują różnymi, nierównymi kwalifikacjami moralnymi i intelektualnymi. Kierowanie się cnotą, troska o dobro wspólne, w końcu rozpoznanie istoty starożytnego ustroju nie są dostępne każdemu w równym stopniu. Rozwaga pozwalająca oddzielić to, co niebezpieczne, od tego, co uzgodnione z tradycją wspólnoty, odróżnić wolność od samowoli,

dostępna jest tylko arystokracji cnoty i rozumu, a nie ludowi postrzeżanemu z czysto arytmetycznej perspektywy. Przyjęcie perspektywy przeciwnej musiałyby skutkować poddaniem odwiecznych i niezmiennych reguł sprawiedliwości, fundamentalnych praw królestwa arbitralnej woli będącej wynikiem zmiennych nastrojów nieobliczalnego tłumu. W tym samym duchu argumentują neoromańscy myśliciele widzący zasadniczą różnicę pomiędzy cnotą nielicznych i większością, która jest jej pozbawiona (Milton, 1874, s. 503, 525). Być może Adams zgodziłby się z opinią, że naturalna arystokracja posiada szczególne przymioty ducha i intelektu, lecz nie podzielał poglądu, że jej interes zawsze zgodny jest z interesem wspólnoty. Zainspirowany teorią cykli ustrojowych Polibiusza, Cyserona i Machiavellego był przekonany, że zawsze ostatecznie musi wyrodzić się w oligarchię. Dlatego zamiast wyrugować ludzkie namiętności, starał się je nakierować na działania korzystne dla państwa. Dlatego „regulować [je], a nie wykorzeniać to dziedzina polityki” (Adams, 1850–1856, VI, s. 246) – pisał w *Discourses on Davila*. Tymczasem Burke tylko w cnotcie naturalnej arystokracji widział zaporę przed destrukcją polityki i rozpadem świata. Tym jednak, co z pewnością łączy Adama i ostatniego starego Wiga, jest równie surowa ocena demokracji, rządów ludu i rewolucji francuskiej.

## DEMOKRACJA

Adams nie ma bowiem także złudzeń co do natury rządów demokratycznych, nawet jeśli uda się im w taki, czy inny sposób uniknąć lub zrzucić rządy arystokracji. Doskonale obserwował rebelię Shaysa i widział konsekwencje gniewu nieokrzesanego tłumu. Demokraci, tak samo jak ich arystokratyczni oponenci, to ludzie zawistni, mali, zepsuci, żądni władzy i zysku. Są tak samo skorzy do podeptania praw mniejszości, jak arystokraci do pogardzania prawami większości (Adams, 1850–1856, VI, s. 477). Adams podąża więc ścieżką wytyczoną przez starożytnych republikanów (Polibiusza i Cyserona) i Machiavellego, który opisuje ten ustrój jako samowolę godzącą zarówno w przedstawicieli władzy, jaki i zwykłych obywateli. Stąd wydarzenia rewolucji francuskiej były dla Adama doskonałą egzemplifikacją tego, jak kończą się takie rządy. Szczególną wrogość

budzą w nim demokratyczne przesady przyznające nieograniczoną suwerenność rozumianemu numerycznie l u d o w i. O apostołe w i e - k u r o z u m u – Thomasie Painie – pisze bez ogródek:

Nie może być ostrzejszej satyry na ten wiek. Bo taki kundel skrzyżowany ze świni i szczeniaka, splodzony przez dzika nigdy wcześniej w żadnej epoce świata nie mógł uprawiać kariery wyrządzającej tyle szkody. Nazwijcie go zatem Wiekiem Paine'a. Zasluguje on na to znacznie bardziej niż kurtyzana, która została wyświęcona na boginię w świątyni w Paryżu, której imię Tom nadał temu wiekowi. Prawdziwy intelekt nie ma nic wspólnego z tym wiekiem, dziwka ani Tomem (Adams, 1946, s. 148).

Lud i jego trybuni są na ogół nienasyчени w swych pragnieniach, a zdobywszy władzę, będą ją wykorzystywać w sposób nieograniczony i pozbawiony skrupułów, zamieniając państwo w pole anarchii. Jedynym na nią lekarstwem będzie dyktatura jednostki, która położy kres chaosowi kosztem wolności. Jeśli jednak demokracji uda się uniknąć przekształcenia w wojskową tyranie, to z czasem i tam p r z e d s t a w i c i e l e l u d u, ludowi przywódcy, korzystać będą ze swej uprzywilejowanej pozycji, tworząc podstawę nowej, tym razem demokratycznej elity majątku czy władzy.

Powiedziano nam – kpi w *Discourses on Davila* – że nasi przyjaciele, Zgromadzenie Narodowe Francji, zniósło i zlikwidowało wszelkie nierówności. Ale nie dajcie się zwieść, moi drodzy rodacy. To, co niemożliwe, nie może być zrealizowane. Czy zrównali wszystkie fortuny i równo podzielili wszystkie dobra (...), uczynili wszystkich mężczyzn i kobiety jednakowo mądrymi, eleganckimi i pięknymi? (Adams, 1850–1856, VI, s. 232).

Z każdej demokracji wyłoni się więc w końcu jakaś nowa arystokracja, by zacząć ten zgbunny cykl ustrojowy od nowa.

Mówisz – pisze do Taylora – że „mógłbym pokazać miliony plebejuszy poświęconych dla pychy, głupoty i ambicji monarchii i arystokracji”. To jest bardzo prawdziwe. Ja mógłbym pokazać tyle samo milionów plebejuszy poświęconych przez pychę, głupotę i ambicję ich współplemieńców i ich własną, proporcjonalnie do zakresu i czasu trwania ich władzy. Pamiętaj, że demokracja nigdy nie trwa długo. Szybko się marnuje, wyczerpuje i morduje. Nie było jeszcze nigdy demokracji, która nie popełniłaby samobójstwa. Na próżno

jest mówić, że demokracja jest mniej próżna, mniej dumna, mniej samolubna, mniej ambitna lub mniej chciwa niż arystokracja czy monarchia. W rzeczywistości nie jest to prawda i nigdzie taka nie pojawia się w historii (Adams, 1850–1856, VI, s. 484).

Taka sama jest jej diagnoza dokonana przez Burke'a, który w *Letters on a Regicide Peace*, oceniając dzieło francuskich rewolucjonistów, pisał:

W miejsce religii i prawa, przez które uczestniczyli w wielkiej wspólnocie politycznej świata chrześcijańskiego, zbudowali swą Republikę wspartą na trzech filarach, zasadniczo sprzecznych z tymi, na których ufundowane są społeczeństwa Europy. Filarami tymi są: Królobójstwo, Jakobinizm i Ateizm (Burke, 1839, III, s. 124).

Zniszczenie moralnych fundamentów społeczeństwa uwalnia jednocześnie jego członków od obowiązków wobec bliźnich i wspólnoty, a tam, gdzie swą mocą nie sięga państwo, relacje międzyludzkie przypominają Hobbesjański stan natury. Uznanie suwerenności ludu podnosi do rangi zasady to, co chwilowe i zmienne, deprecjonując równocześnie to, co odwieczne i nieprzemijające. W takiej sytuacji, w której nie odróżnia się na płaszczyźnie teoretycznej rządzących od rządzonych, arbitralna wola większości – czy, jak chce Rousseau, w o l a p o w s z e c h n a – uwalniana jest od wszelkich zewnętrznych wobec niej ograniczeń, otwierając drogę do tyranii sprawowanej, i w tym tkwi jej przewrotność, w imię wolności. Realizacja tak rozumianej wolności publicznej wiąże się więc nieodmiennie ze zniewoleniem na płaszczyźnie życia jednostkowego. Dla Burke'a nie do pomyślenia jest bowiem równoczesne sprawowanie i kontrolowanie władzy. Jest to więc pogląd zgodny z zapatrywaniami Adamsa, lecz Adams wywodzi go ze starej koncepcji zmieszania ustrojów powstałej już u zarania tej refleksji.

## RÓWNOWAGA WŁADZY

Co zatem można uczynić, by ustroj polityczny zapewniał przetrwanie republiki? Odpowiedzi szuka Adams w dorobku klasycznej republikańskiej myśli ustrojowej i doświadczeniu brytyjskim. Próby rozwiązania odwiecznego problemu równowagi pomiędzy różnymi



elementami społeczeństwa widzimy już bowiem w rozważaniach Polibiusza, który w księdze VI *Historii* opisuje ustrój Republiki Rzymskiej jako system mieszany, łączący zalety jednolądzstwa, rządów elity oraz ludowładztwa (Nippel, 1994, s. 9). Tak istotna dla Rzymian równowaga sił społecznych stanowi również oś wywodu Machiavellego w jego *Rozważaniach* (Machiavelli, 1993, s. 141, 144–145), gdzie rozwija Polibiuszowy argument. Jest to o tyle ważne, że trudno przecenić wpływ Machiavellego, co wykazał Pocock, na atlantycki dyskurs polityczny w XVII wieku. Nieustająca dialektyka możnych (*grandi*) oraz ludu (*popolo*), których pragnienia, emocje (*umiori*) są ze sobą sprzeczne, przyczynia się do tworzenia praw ustanowionych dla wolności, a procesy polityczne zdeterminowane są przez działanie poszczególnych sił społecznych w państwie (Machiavelli, 1993, s. 148–149). By więc konstytucja posiadała legitymację, musi być powiązana z charakterem społeczeństwa politycznego, w jakim funkcjonuje. Musi więc zapewniać różnym grupom i interesom istniejącym w społeczeństwie wystarczający poziom wpływu i kontroli w procesie formułowania polityki. To spojrzenie na zasady ustrojowe, jako funkcję zasady równowagi systemu, cechuje także angielską myśl polityczną wieku XVII (Gardiner, 1906, s. 262). Taki styl myślenia właściwy był też dużej części środowiska republikańskiego II poł. XVII stulecia, wyznających tzw. teorię *neoromańską*, do której Adams odwołuje się w swoich rozważaniach, oraz teoretykom angielskiej konstytucji w wieku następnym, przede wszystkim de Lolme'owi. Autor *Discourses on Davila* próbuje więc zaprojektować taki system instytucjonalny, który zminimalizuje destrukcyjny wpływ arystokracji na procesy polityczne i zapewni zachowanie równowagi społecznej pomiędzy arystokracją a resztą społeczeństwa. Ponieważ rządy ludowe zawsze degenerują się do anarchii, a arystokracja do oligarchii, to tylko rząd, który połączy w sobie wszystkie dobre cechy ustrojów właściwych, ma szanse na przetrwanie, ponieważ równoważy sprzeczne interesy różnych grup społecznych, interesy elity majątkowej i zwykłych ludzi. Jak powiedział w swoim wystąpieniu w Braintree:

Wolność zależy od dokładnej równowagi, subtelnej kontrpozycji wszystkich sił w państwie. (...) Najlepsze rządy na świecie zawsze były rządami mieszanymi (Wood, 2011, s. 198).

Taką rolę może wedle niego pełnić odpowiednio zaprojektowany bikameralizm, gdzie izba wyższa miałaby charakter arystokratyczny i oddzielona byłaby od izby ludowej. Adams nawiązuje w tym miejscu do doświadczeń brytyjskich, w których Izba Lordów, choć wpływowa, ma pozycję słabszą od Izby Gmin, jest też miejscem swobodnego zesiłania wybitnych jednostek i sposobem ich neutralizacji, przy jednoczesnej możliwości wykorzystania ich talentów dla dobra państwa. Podniesienie statusu społecznego poprzez uszlachcenie powoduje równocześnie spadek wpływów i oddzielenie od głównych procesów politycznych, które ogniskują się w Gminach.

Idea ta znalazła swą realizację w zaprojektowanej w 1779 roku przez Adama konstytucji dla stanu Massachusetts. Wzorowana była ona na brytyjskim systemie równowagi, który jako jedyny, zdaniem Adama, potrafił zapewnić stabilność ustrojową (Siemers, 2013, s. 109–115). Oparta była na cenzusie majątkowym wyborców oraz kandydatów, z tym że ten ostatni dla kandydatów do Senatu był trzykrotnie wyższy niż dla izby poselskiej. Szczególną rolę w projektowanym przez Adama systemie konstytucyjnym odgrywać miałyby władza wykonawcza, która poprzez prawo weta absolutnego i system nominacyjny do izby wyższej neutralizowałaby szczególnie ambitne i wpływowe jednostki. Adams przewiduje bowiem, że – jako pochodząca z wyborów powszechnych i związana z izbą niższą –

jest naturalnym przyjacielem ludu i jedyną obroną, jaką on lub jego przedstawiciele mogą mieć przed chciwością i ambicją bogatych i wybitnych obywateli (Adams, 1850–1856, IV, s. 585).

Prezydent jest więc w zamyśle Adama kluczowym elementem systemu, który zapewnia mu stabilność i równowagę –

uwaga całego narodu powinna być skupiona w jednym punkcie, a wina i kontrola, jak również oskarżenie i zemsta za nadużycia tej władzy, powinny być skierowane wyłącznie do ministrów jednego człowieka (Adams, 1850–1856, IV, s. 586).

Stąd wielka odpowiedzialność, która spoczywa na twórcach amerykańskiego systemu, dlatego swoje wywody w *A Defense of the Constitutions* kończy słowami:

Wszystkie narody, pod wszystkimi rządami, muszą mieć partie; wielkim sekretem jest kontrolowanie ich. Istnieją tylko dwa sposoby, albo przez monarchię i stałą armię, albo przez równowagę w konstytucji. Tam, gdzie lud ma głos i nie ma równowagi, będą wieczne wahania, rewolucje i okropności, dopóki stała armia, z generałem na czele, nie zapanuje nad pokojem, albo konieczność zachowania równowagi nie zostanie wszystkim uświadomiona i nie zostanie przez wszystkich przyjęta (Adams, 1850–1856, IV, s. 588).

Widać tu zatem wyraźnie wpływy tradycji angielskiej, inspiracji którą Adams nie taił. Zrównoważony rząd na wzór brytyjski był dla niego nowożytnym ideałem, który pragnął zaaplikować do amerykańskich warunków (por. Burke, 2015, s. 222–223). Był jednak Adams, wbrew stanowisku Burke’a, mimo trwających niemal całe życie oskarżeń o monarchizm, zdecydowanym i nieprzejednanym wrogiem monarchii. Tak istotna dla starego wiga instytucja była dla Adamsa tym samym, czym dla starożytnych rzymskich republikanów, i *odium regni* zawsze kierowało jego politycznymi działaniami. Tak kluczowa zatem dla konserwatystów instytucja była dla niego antytezą republikańskiego *credo*.

## WOLNOŚĆ I WŁASNOŚĆ

Projektowana przez Adamsa forma urządzenia życia politycznego ma ostatecznie za cel zachowanie wolności. Trzeba zatem przez chwilę zastanowić się, co 2. prezydent rozumie pod tym pojęciem. Jego republikańskie usposobienie i odwołanie do starożytnego etosu republikańskiego podpowiada, że może chodzić o jakąś formę rzymskiej *libertas*, czyli możliwość udziału w życiu publicznym wspólnoty. Założenie to jest jednak tylko połową prawdy, ponieważ tak rozumiana wolność to tylko narzędzie osiągnięcia czegoś dla Adamsa znacznie ważniejszego. Wielokrotnie bowiem odwołuje się w tym względzie do preliberalnej i liberalnej tradycji, pisząc o życiu, wolności i mieniu jednostek. Podobnie jak dla myślicieli neoromańskich, wychodzących poza klasyczny republikański paradygmat, wolność jest kategorią pierwotną, wyprzedzającą akt politycznego zjednoczenia. Choć Adams nie argumentuje w stylu kontraktualistycznym (choć zgoda ludzi jest dla niego jedyną moralną podstawą rządu),

to przyjmuje za oczywistość to, co pisali o wolności Milton (Milton, 1847, I, s. 377), Nedham (Nedham, 1767, s. 87), Sidney czy Neville, który wprost przywołuje życie, wolność i mienie, czyli klasyczną Locke'owską triadę (Skinner, 2013, s. 45). Sam zresztą Locke definiuje wolność, nie redukując jej jedynie do wolności negatywnej (Locke, 1992, s. 201) i widząc ją jako swobodę korzystania z naturalnych uprawnień w ramach wspólnoty opartej na *n i e d o m i n a c j i*. Wydaje się, że tak właśnie wolność rozumie Adams – jako swoiste połączenie wolności negatywnej, która może być zachowana tylko poprzez republikańską wolność pozytywną. Stąd system instytucjonalny oparty na partycypacji ma ochraniać życie, wolność i mienie obywateli. Trudno rozstrzygnąć, czy Adams interpretował je w kategoriach *Deklaracji praw człowieka i obywatela* czy angielskiej tradycji opartej na *s t a r o ż y t n y c h w o l n o ś c i a c h i s w o b o d a c h A n g l i k ó w*, ważne jednak, że bez wątpienia można go uważać za jednego z ojców amerykańskiej konstytucyjnej tradycji wolnościowej. Był bowiem wielkim orędownikiem wolności osobistej, doceniał wagę wolności prasy, przekonań religijnych i procesu przed ławą przysięgłych (mimo że jako prezydent doprowadził do uchwalenia ograniczających swobody *Alien and Sedition Acts* – Adams Brown, 1975, s. 116–118). Projektując konstytucję Massachusetts, umieścił deklarację praw na samym początku dokumentu. Podczas debaty konstytucyjnej popierał zaś jej ratyfikację, optując równocześnie za dołączeniem do niej *Bill of Rights*, który stworzył za jego namową Jefferson.

Wśród uprawnień naczelne miejsce dla Adamsa odgrywała przy tym własność, którą za Lockiem uważał za prawo *ś w i ę t e i n i e n a r u s z a l n e*, dlatego sprawiedliwość rządów mierzył poziomem jej ochrony.

W momencie, gdy w społeczeństwie – pisał – pojawi się pomysł, że własność nie jest tak święta jak prawa boskie i że nie ma siły prawa i sprawiedliwości publicznej, która by ją chroniła, zaczyna się anarchia i tyrania (Adams, 1850–1856, VI, s. 9).

Nie dotyczy to tylko własności bogatych, którzy potrafią sami się obronić. Ma Adams przede wszystkim na myśli własność ludu, ponieważ jest ona podstawą jego systemu reprezentacji. Bez niej załamię się konstytucyjny system równowagi i republika stanie się oligarchią.

Sama nazwa republiki – przekonuje – sugeruje, że własność ludu powinna być reprezentowana w legislaturze i decydować o zasadach sprawiedliwości (Adams, 1850–1856, IV, s. 295).

Rozumie więc Adams wolność i własność jak liberał, lecz broni ich jak republikanin. Mają one oczywiście rolę stabilizującą system, lecz w innym charakterze, niż pisze o tym Burke, dla którego są immanentnym elementem danego od Boga porządku ziemskiego, najlepiej uzewnętrznionego w starożytnej angielskiej konstytucji.

Nasza konstytucja – pisał – jest jak nasza wyspa, która używa i powstrzymuje podległe sobie morze; w próżnym ryku fal. Dzięki tej konstytucji wiem i triumfalnie czuję zarówno, że jestem wolny i że nie jestem wolny w sposób niebezpieczny dla siebie lub dla innych. Wiem, że żadna władza na ziemi, gdy czynię to, co powinienem, nie może narazić mego życia, mojej wolności lub mojej własności. Mam tę wewnętrzną i dostojną świadomość mojego własnego bezpieczeństwa i niezależności, która jako jedyna wywołuje dumne i krzepiące uczucie wolności w ludzkiej piersi (Burke, 1836, II, s. 470–471).

Wolność jest więc efektem długotrwałego rozwoju społecznego, kategorią uzgodnioną z charakterem konkretnej wspólnoty i swobodami innych. Wolność i władza egzystują więc obok siebie, związane ze sobą tak, że wzajemnie warunkują swoje istnienie. Wolność więc

istnieje nie tylko wraz z porządkiem i cnotą, lecz w ogóle nie może istnieć bez nich, tkwi ona w dobrym rządzie jako jego substancja i żywotna zasada (Burke, 1839, II, s. 5).

## REKAPITULACJA

Spróbujmy więc odpowiedzieć na postawione na początku pytanie o ideową przynależność Johna Adama. Oczywiście jak każda doktryna empiryczna, także ta pełna jest niejednoznaczności, a czasem również sprzeczności. Jednak w świetle tego, co napisane zostało wyżej, trudno uznać ją za doktrynę konserwatywną w znaczeniu takim, jakie przypisuje się refleksji Burke’a. Nie ma więc u niego zachwyty nad dawnością i starożytnością instytucji, ich tytuł legitymizacyjny jest zgoła odmienny, a zaszcłość i preskrypcja

nie budzą w nim szacunku. Jeśli jest inaczej, to tylko dlatego, że potwierdzają jego filozoficzne tezy i uzasadniają poprzez praktykę słusność jego wywodów. Adams jako wróg monarchii i arystokracji znalazł się w ten sposób w głównym nurcie myśli amerykańskiej tego okresu, która stała w opozycji wobec europejskiego konserwatyzmu. Poza tym najistotniejszy jest chyba fakt, że Burke, jak każdy konserwatysta tego okresu, przyjmował postawę pesymistyczną lub – jak żyjący pośród ruin de Maistre – ostatnią nadzieję pokładał w Bożej łasce i jakimś bliżej nieokreślonym wydarzeniu, które odmieni obraz świata po upadku. Tymczasem jedyne, co można czynić, to bronić ostatnich enklaw Tradycji i starego świata przed zalewem rewolucyjnego potopu. Adams przyjął postawę zgoła przeciwną. Pamiętać należy, że w młodości był rewolucjonistą, choć oczywiście nie w tym znaczeniu, jakie terminowi *rewolucja* przypisały wydarzenia w zrewoltowanym Paryżu roku 1789 i lat następnych. Jednocześnie był realistą i pragmatykiem, który wiedział, że po rewolucji musi nastąpić okres budowy nowego porządku politycznego. Jako jeden z jego głównych architektów nie sięgnął jednak po budulec przygotowany przez francuskich *l i t e r a t ó w* i ich amerykańskich admiratorów, lecz skorzystał z materiałów przygotowanych znacznie wcześniej, przez klasyczną tradycję republikańską, zdecydowanie bardziej zachowawczą od republikańskiej myśli francuskiej. Z tego powodu jego myśl podążała czasem równoległe do myśli Burke'a, lecz niejako tylko przy okazji. O ile bowiem Irlandczyk w nieprzejędny sposób walczył z oświeceniem, o tyle 2. prezydent uważał się za jego dziecko, które chce zrealizować oświeceniowe postulaty w sposób odpowiedzialny i wyważony, jak najdalszy od utopii (choć i Burke czerpał obficie z dorobku oświecenia szkockiego, eksponując jednak jego zachowawcze wątki). Zamiast hamować postęp polityczny (kategorię obcą namysłowi konserwatywnemu) chciał go ukierunkować w pożądanym kierunku, by oszczędzić Ameryce losu Francji. Dlatego podczas gdy dobiegający swych dni Burke był pełen goryczy i pesymizmu, kiedy polecił rozsypać po śmierci swe prochy, by jakobini nie pastwili się nad jego martwym ciałem, to Adams w liście do Davida Sewalla napisał:

Z wieloma pociechami opuścimy ten świat. Jest lepszy, niż go zastaliśmy. Przesady, prześladowania i bigoteria są nieco słabsze; rządy są

nieco złagodzone; nauka i literatura są znacznie ulepszone i szerzej rozpowszechnione. Nasz kraj ma przed sobą wspaniałe i radosne perspektywy, a nie ten uroczysty mrok, którym przesłonięte było wiele poprzednich lat naszego życia. Stan naszego państwa, mam nadzieję, uległ poprawie przez jego oddzielenie od nas, choć nie mam pojęcia, jak sobie radzi bez ciebie (Adams, 1850–1856, X, s. 399).

Nie jestem przekonany, czy są to słowa konserwatysty, ponieważ bardziej pasują do republikanina mającego w sobie wrażliwość klasycznego liberała. A to, że nie był Adams demokratą, nie czyni go ani trochę konserwatystą, chyba że w Stanach Zjednoczonych tylko tyle do tego wystarczy.

#### BIBLIOGRAFIA

- Adams Brown, R. (1975). *The Presidency of John Adams*. Lawrence: The University Press of Kansas.
- Adams, J., & Adams, J.Q. (1946). *The Selected Writings of John and John Quincy Adams*. New York: A.A. Knopf.
- Adams, J. (1850–1856). *The Works of John Adams, Second President of the United States*. Boston: Little, Brown and Co.
- Burke, E. (1836). *The Works of Edmund Burke with a Memoir in Three Volumes*. New York: G. Dearborn.
- Burke, E. (1839). *The Works of Edmund Burke*. Boston: C.C. Little & J. Brown.
- Burke, E. (2015). *Odwołanie od nowych do starych wigów. Wybór pism*. A. Wincewicz-Price (Tłum.). Kraków: Ośrodek Myśli Politycznej.
- Diggins, J.P. (2003). *John Adams*. New York: Macmillan.
- Frohnen, B., Beer, J., & Nelson, J.O. (2006). *American Conservatism. An Encyclopedia*. Wilmington: ISI Books.
- Gardiner, S.R. (Ed.). (1906). *The Constitutional Documents of The Puritan Revolution 1625-1660*. Oxford: Clarendon Press.
- Harrington, J. (1747). *The Oceana and Other Works of James Harrington*. London: A. Millar.
- Kirk, R. (2017). *Konserwatywny umysł. Od Burke'a do Eliota*. A. Wincewicz-Price, J. Price (Tłum.). Kraków: Ośrodek Myśli Politycznej.
- Locke, J. (1992). *Dwa traktaty o rządzie*. Z. Rau (Tłum.). Warszawa: PWN.
- Machiavelli, N. (1993). *Książę. Rozważania nad pierwszym dziesięcioleciem Historii Rzymu Tytusa Liwiusza*. W. Rzymowski, & K. Żaboklicki (Tłum.). Warszawa: Verum.

- Milton, J. (1847). *The Prose Works of John Milton*. Philadelphia: John W. Moore.
- Nedham, M. (1767). *The Excellency of a Free State*. London: A. Millar and T. Cadell.
- Nippel, W. (1994). *Ancient and modern republicanism: „mixed constitution” and „ephors”*. W Fontana B. (Ed.). *The Invention of the Modern Republic* (s. 6–26). Cambridge: Cambridge University Press.
- Palmer, R.R. (1970). *The Age of the Democratic Revolution: A Political History of Europe and America, 1760–1800*. Princeton: Princeton University Press.
- Pole, J.R. (Ed.). (2005). *The Federalist*. Indianapolis/Cambridge: Hackett Publishing Company, Inc.
- Sidney, A. (1990). *Discourses Concerning Government*. Indianapolis: Liberty Classics.
- Siemers, D.J. (2013). *John Adams’s Political Thought*. W Waldstreicher, D. (Ed.). *A Companion to John Adams and John Quincy Adams* (s. 102–124). Malden: Wiley-Blackwell.
- Skinner, Q. (2013). *Wolność przed liberalizmem*. A. Czarnecka (Tłum.). Toruń: Wydawnictwo Naukowe UMK.
- Viereck, P. (2005). *Conservative Thinkers. From John Adams to Winston Churchill*. London, New York: Routledge.
- Wood, G.S. (2011). *The Creation of the American Republic, 1776-1787*. Chapel Hill and London: University of North Carolina Press.

### Copyright and License



This article is published under the terms of the Creative Commons Attribution – NoDerivs (CC BY- ND 4.0) License  
<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/>





Horyzonty Polityki  
2023, Vol. 14, N° 46



**AGNIESZKA TUROŃ-KOWALSKA**

<http://orcid.org/0000-0002-7913-0777>  
Uniwersytet Śląski w Katowicach  
agnieszka.turon@us.edu.pl

DOI: 10.35765/HP.2363

## Teoria demokracji deliberatywnej w myśli Johna Rawlsa

### *Streszczenie*

**CEL NAUKOWY:** Celem naukowym jest ukazanie specyficznej roli Johna Rawlsa dla współtworzenia koncepcji demokracji deliberatywnej.

**PROBLEM I METODY BADAWCZE:** Demokracja deliberatywna skupia się na deliberacji, która powinna nieść za sobą pogłębioną wiedzę uczestników w danej sprawie oraz świadomość interesów innych jednostek. Propozycja Rawlsa ma charakter absolutnie normatywny. Teoria sprawiedliwości formułuje reguły, na których powinna opierać się organizacja życia społecznego. Należy posiadać wiedzę o rozróżnieniu pomiędzy rozumem publicznym a wieloma rozumami niepublicznymi, a jednocześnie zachować bezstronność wobec punktów widzenia rozległych rozumnych doktryn. Metoda badań opiera się na analizie tekstu.

**PROCES WYWODU:** Artykuł rozpoczyna się od próby syntetycznej analizy kontraktualistycznej propozycji Rawlsa mającej na celu „dobrą organizację państwa”. Następnie analizie poddana jest koncepcja sprawiedliwości jako bezstronności ze wskazaniem podstawy do tworzenia teorii demokracji deliberatywnej. Skupiono się tutaj na nowatorskim rozwiązaniu – refleksja równowagi może zostać osiągnięta tylko poprzez wynik pewnej struktury (konstrukcji) – oraz wskazano normatywny charakter jego propozycji, co odróżnia tę koncepcję od koncepcji poprzedników zadających podobne pytania.

**WYNIKI ANALIZY NAUKOWEJ:** W swoich próbach skonstruowania „maszyny rozumu” i „gry rozumowej”, a wreszcie „sytuacji pierwotnej”, z której

Sugerowane cytowanie: Turoń-Kowalska, A. (2023). Teoria demokracji deliberatywnej w myśli Johna Rawlsa. *Horyzonty Polityki*, 14(46), 185–206. DOI: 10.35765/HP.2363.

można wyprowadzić zasady sprawiedliwości jako bezstronności, Rawls dokonał próby stworzenia modelu rozsądnej deliberacji przez demokratycznych obywateli w sposób, który może wzbudzić ich lojalność wobec ustanowionego porządku.

---

---

**WNIOSKI, INNOWACJE I REKOMENDACJE:** We wnioskach autorka wskazuje, że założenie wspólnego rozumu publicznego oraz rozumnego pluralizmu, jak również idea wolności jako zdolności do posiadania wyższych władz moralnych prowadzi Rawlsa do stworzenia „dobrej organizacji państwa”, gdzie kluczową rolę odgrywać musi deliberatywna formuła demokracji.

---

---

**SŁOWA KLUCZOWE:**

John Rawls, demokracja deliberatywna, bezstronność, sytuacja pierwotna, rozum publiczny

*Abstract*

JOHN RAWLS'S THEORY OF DELIBERATIVE  
DEMOCRACY

**RESEARCH OBJECTIVE:** The scientific aim is to present a specific role of John Rawls that he played in co-creation of the concept of deliberative democracy.

---

---

**THE RESEARCH PROBLEM AND METHODS:** Deliberative democracy focuses on deliberation that should bring in-depth knowledge of the participants in a given matter as well as the awareness of other individuals' interests. One must acquire knowledge of the distinction between public reason and many non-public reasons, and at the same time be impartial to the points of view of vast rational doctrines. The research method is based on text analysis.

---

---

**THE PROCESS OF ARGUMENTATION:** The article begins with an attempt to synthetically analyse Rawls's contractualistic proposition in order to "organise the state well". Then, there follows an analysis of the concept of justice as impartiality indicating the basis for creating the theory of deliberative democracy. The focus is put on Rawls's innovative solution – the reflection of balance can only be achieved through the result of a certain structure (construction) and the normative nature of his proposition was indicated, which distinguishes this concept from predecessors asking similar questions.

---

---

**RESEARCH RESULTS:** In his attempts to construct a "machine of reason" and a "game of reason", and finally an "original situation" from which the principles of justice as impartiality can be derived, John Rawls attempted to create a model of a reasonable deliberation by democratic citizens in a way that could awake their loyalty towards the established order.

---

---

**CONCLUSIONS, INNOVATIONS, AND RECOMMENDATIONS:**

In the conclusions, the author points out that the assumption of common public reason and rational pluralism, as well as the idea of freedom as the ability to have higher moral powers, lead Rawls to create "good state organisation", where the deliberative formula of democracy must play a key role.

---

---

**KEYWORDS:**

John Rawls, deliberative democracy, impartiality, the original situation, public reason

**WPROWADZENIE**

John Rawls tworzy model demokracji deliberatywnej (Gutmann, 2007, s. 524), stanowiący niewątpliwie zbiór określonych zasad, na których powinna opierać się organizacja życia społecznego, aby w możliwie największym stopniu zrealizować zasady sprawiedliwości wszystkich jednostek, które zawarły umowę społeczną i początkowo nie posiadały wiedzy o miejscu, jakie będą zajmowały w przyszłym społeczeństwie (Chmielewski, 2001, s. 190). Podstawowym elementem teorii sprawiedliwości jako bezstronności jest idea sytuacji początkowej (pierwotnej) (Rawls, 2010, s. 28–29), w której znajdują się osoby zawierające kontrakt społeczny, oraz idea zasłony niewiedzy, za którą znajduje się każdy z członków przyszłego społeczeństwa. Rawls nawiązuje do tradycyjnej nowożytnej koncepcji umowy społecznej – w jego teorii ma ona stanowić eksperyment myślowy, hipotetyczną sytuację, w której jednostki wybrałyby określone zasady społeczne, nie kierując się wyłącznie motywem własnej korzyści. Jednostki konstruujące społeczeństwo pozbawione zostałyby dotychczasowych uprawnień, przywilejów i ograniczeń.

Przyjmuję, że strony są usytuowane za zasłoną niewiedzy. Nie wiedzą, jaki wpływ miałyby poszczególne wybory w ich konkretnych sytuacjach, i zmuszone są oceniać zasady wyłącznie na podstawie rozważań ogólnych. [...] Przede wszystkim nie znają swego miejsca w społeczeństwie, swej pozycji klasowej czy statusu społecznego; nie wiedzą też, jakimi naturalnymi dyspozycjami i uzdolnieniami obdarzył je los – inteligencją, siłą itp. Żadna z nich nie zna też swej koncepcji dobra, szczegółów swego planu życiowego ani nawet specyficznych cech własnej psychiki, takich jak niechęć do ryzyka czy

skłonność do optymizmu albo pesymizmu. Co więcej – zakładam, że stronom nie są znane szczegóły dotyczące ich własnego społeczeństwa; nie znają więc jego determinant ekonomicznych czy politycznych ani poziomu kultury czy cywilizacji, jaki zdołało osiągnąć. [...] Zakłada się jednak również, że znane są im ogólne fakty dotyczące ludzkiej społeczności. Rozumieją więc sprawy polityki i zasady ekonomii; znają podstawy społecznej organizacji i prawa psychologii człowieka. W gruncie rzeczy przyjmuje się, że strony posiadają wiedzę o wszelkich faktach ogólnych, które mają wpływ na wybór zasad sprawiedliwości (Rawls, 1994, s. 190–192).

Rawlsowska kontraktualistyczna metoda uzasadnienia polega w głównym założeniu na tym, że jednostki w swoich świadomych rozważaniach ignorują charakterystyczne dla siebie i jednocześnie odróżniające od innych cechy sobie właściwe oraz wykazują ignorancję wobec aktualnego miejsca w społeczeństwie, będąc nieświadomymi miejsca, jakie będą zajmować w przyszłej organizacji społecznej (Boucher, & Kelly, 2003, s. 503). Jednocześnie jednostki decydują o zasadach sprawiedliwości w odniesieniu do dystrybucji takich dóbr jak wolności, szanse, dochód i bogactwo i dokonując wyboru, mają przeświadczenie o próbie nadania tej zasadzie sformułowania o charakterze powszechnym (Boucher, & Kelly, s. 503). Takie sformułowanie zasad sprawiedliwości będzie odznaczało się jasnością i zrozumieniem dla wszystkich członków społeczeństwa, którzy w nim partycypują. Ponadto takie sformułowania, kiedy patrzy się na nie z różnorodnych perspektyw, będą akceptowalne dla każdej jednostki. Spełnienie wymogów publiczności oraz jednomyślności sprawia, że sytuacja początkowa jest przestrzenią do namysłu i możliwością świadomego podejmowania decyzji dotyczących zasad sprawiedliwości konstruowanego społeczeństwa. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że

akceptując główne założenia tradycji kontraktualistycznej, a szczególnie jej kantowskiej wersji, Rawls umiejscawia człowieka w sytuacji pierwotnej – pewnej odmianie stanu natury. Jest to narzędzie metodologiczne, które ma pomóc czytelnikom zaakceptować pojęciowy punkt wyjścia *Teorii sprawiedliwości*. [...] Rawls nie pyta nas zatem bezpośrednio o to, co jest pożądane lub niepożądane w życiu społecznym i politycznym. Przede wszystkim chce dowiedzieć się, jakie urządzenia społeczno-polityczne wybralibyśmy, gdybyśmy mieli taką możliwość. Chce, żebyśmy myśleli o tym, co jest dla nas

odpowiednie – pragnie wiedzieć, co byśmy wybrali, gdyż w ten sposób dojdziemy do przybliżonych sądów o tym, co pożądanе. Ta strategia opiera się na pewnej wyrazistej przesłance. Rawls zakłada, że kiedy zastanawiamy się nad ewentualnym wyborem, powinniśmy się troszczyć o to, co byśmy wybrali przy pewnym fundamentalnym ograniczeniu – ograniczeniu wiedzy. Owo ograniczenie nosi w teorii Rawlsa miano zasłony niewiedzy i służy do odfiltrowania własnego interesu (Rau, 2008, s. 226).

Koncepcja sprawiedliwości jest rodzajem umowy społecznej, która dotyczy dobrze zorganizowanego społeczeństwa. „Dobra organizacja państwa” oznacza, że rozsądek jednostek nakazuje akceptację takich samych powszechnych zasad sprawiedliwości. Zasady są określone poprzez rozsądek jednostek, które znajdują się za zasłoną niewiedzy; podane są one do wiedzy publicznej; realizowane są poprzez prawo i podstawowe instytucje polityczne i społeczne. Ta ogólna umowa społeczna dobrze zorganizowanego społeczeństwa jest głównym elementem kontraktualizmu Rawlsa (Freeman, 2007a, s. 4). Jak zaznacza Rawls:

społeczeństwo jest dobrze urządzone (*well-ordered*) wtedy, gdy nie tylko wspiera dobro swych członków, lecz jest ponadto efektywnie regulowane przez publiczną koncepcję sprawiedliwości. Jest to zatem społeczeństwo, w którym (1) każdy akceptuje, wiedząc, że i inni tak czynią, te same zasady sprawiedliwości, a (2) podstawowe instytucje społeczne spełniają te zasady i jest to faktem ogólnie znanym. W takim przypadku, choć ludzie mogą wysuwać wobec siebie wygórowane żądania, niemniej uznają pewien wspólny punkt widzenia, z którego roszczenia ich mogą być rozsądzone. Jeśli dbałość o interes własny zmusza ludzi do wzajemnej czujności, to publiczny zmysł sprawiedliwości umożliwia im bezpieczne stowarzyszenie się. Między ludźmi o rozbieżnych dążeniach i celach wspólna koncepcja sprawiedliwości ustanawia więzy obywatelskiej przyjaźni; ogólne pragnienie sprawiedliwości ogranicza dążenie do innych celów. Można sądzić, że publiczna koncepcja sprawiedliwości tworzy kartę podstawową dobrze urządzonego stowarzyszenia ludzkiego (Rawls, 2009, s. 31–32).

Wspomniany uczeń Rawlsa – Samuel Freeman – zauważa jednocześnie, że nie ma w tej koncepcji praw i wolności, które zostaną określone poprzez poszczególne jednostki współtworzące kontrakt, niczego oryginalnego. Idea, która głosi, że określone prawa

i wolności są bardziej „fundamentalne”, od dłuższego czasu funkcjonują w prawie konstytucyjnym państw demokratycznych. Również zasada sprawiedliwości skonstruowana w taki sposób, aby ochronić w dużej mierze przede wszystkim zakres podstawowych wolności, została już sformułowana chociażby przez J.S. Milla. Amerykański twórca idei sprawiedliwości jednakże, analizując myśl Milla, zwrócił uwagę na jego podejście do zasady wolności, różniące się zasadniczo od jego uzasadnienia:

Jego zasada wolności wraz z jego zasadą uprawnień moralnych i uprawnień do sprawiedliwości oraz innymi zasadami nowoczesnego świata jest podporządkowana najwyższej zasadzie użyteczności. Zasada wolności ma być ściśle przestrzegana w publicznej dyskusji. Stanowi ona część podstawowych instytucji społeczeństwa kształtujących w obywatelach określony charakter narodu: taki, który traktuje równość wolności jako coś oczywistego i wspiera w najbardziej skutecznym sposobie niezmiennie interesy człowieka (Rawls, 2007, s. 394–395).

## KONCEPCJA SPRAWIEDLIWOŚCI JAKO BEZSTRONNOŚCI JAKO PODSTAWA DLA DELIBERACJI

Tym, co jednak wyróżnia w liberalizmie koncepcję Rawlsa i otwiera nowy rozdział w filozoficznych badaniach nad sprawiedliwością, jest odpowiedź, jakiej udziela on na pytanie:

W jaki sposób mamy zdecydować, które wolności są fundamentalne, i jak mamy rozstrzygnąć konflikty pomiędzy podstawowymi wolnościami? (Freeman, 2007b, 46).

Zaproponowana nowatorska metoda Rawlsa i jej uzasadnienie jest z całą pewnością nowatorskim pomysłem – ma ono charakter konstruktywistyczny. Określenie „konstruktywizm” wprowadził do filozofii polityki sam amerykański myśliciel (Rawls, 1980, s. 515–572). W odniesieniu do uzasadnienia konstruktywizm oznacza stanowisko, zgodnie z którym zasady moralne są uzasadnione, jeśli zostaną wybrane i zaakceptowane przez podmioty w odpowiednio zdefiniowanej sytuacji wyboru.

Polityczny konstruktywizm jest pewnym poglądem na strukturę i treść określonej koncepcji politycznej. Stwierdza on, że gdy tylko – jeśli w ogóle do tego dochodzi – osiągnięta zostaje refleksyjna równowaga, zasady politycznej sprawiedliwości (treść) można przedstawić jako wynik pewnej procedury konstrukcji (struktury). W tej procedurze, odwzorowanej przez sytuację pierwotną, racjonalnie działający, jako przedstawiciele obywateli i osoby podlegające rozumnym warunkom, wybierają publiczne zasady sprawiedliwości, które mają regulować podstawową strukturę społeczeństwa. Procedura ta, jak przypuszczamy, obejmuje wszystkie istotne wymagania praktycznego rozumu [...]. Honorując te zasady, obywatele okazują się, w sensie politycznym, autonomiczni, co w pewien sposób licuje z ich rozumnymi rozległymi doktrynami (Rawls, 2012, s. 141–142; Freeman, 2007b, s. 351–364).

Analiza dotychczasowych sporów w filozofii polityki doprowadziła Rawlsa do wniosku, że istniał problem z uchwyceniem natury niezgody etycznej ze względu na przyjęcie nieodpowiednich standardów obiektywności. Przyjmowano, że mają one charakter „metafizyczny” i odwołują się do wartości transcendentnych, istniejących niezależnie od człowieka, będących bytami niezależnymi. Rawls zwraca uwagę, że rozwiązanie problemów politycznych nie powinno dotyczyć sporów natury epistemologicznej, bo nie chodzi w tych sporach o to, w jaki sposób poznajemy wartości; nie są to spory o istnienie tych wartości lub ich prawdziwość. Dla Rawlsa z tej możliwości moralnego pluralizmu nie wynikało nigdy nic metafizycznego ani metaetycznego. To, że konkretna zasada moralna lub koncepcja wyjaśnia dziedzinę kompetentnego osądu, jest tylko faktem (Reidy, 2017, s. 270). W tych sporach potrzebujemy standardów politycznych. Jak zauważa jeden z autorów literatury przedmiotu:

Do ich rozwiązania wystarczy natomiast odwołanie się do wyboru, którego w odpowiednich warunkach mogliby dokonać obywatele akceptujący podstawowe liberalne wartości polityczne, takie jak wolność jednostek i ich równość (Szymański, 2018, s. 12–13).

Rawls twierdzi, że sam nie przyjął żadnej z dotychczasowych etycznych koncepcji uzasadnienia. Niektóre zasady moralne wydają się naturalne, oczywiste, wręcz fundamentalne; ale traktuje on je wszystkie jak zasady przypadkowe w tym sensie, że jednostki dokonują wyboru w sytuacji pierwotnej na podstawie ogólnych faktów.

Sądzę więc, że lepiej postępujemy, traktując teorię etyczną tak, jak teorię każdego innego rodzaju, biorąc jedynie odpowiednią poprawkę na jej aspekt sokratejski. Nie ma powodu, by uważać, że pierwsze zasady lub założenia teorii moralnej muszą być oczywiste same przez się albo że pojawiające się w niej pojęcia i kryteria mogą być zastąpione przez pojęcia uznane za pozamoralne (Rawls, 2009, s. 812).

Sokratejski charakter posiadają uzasadnienia, które wykorzystują koncepcję przemyślanych sądów w refleksyjnej równowadze. W ujęciu Rawlsowskim „przemyślane sądy” to takie, które zostają wydane w warunkach sprzyjających wykorzystaniu zmysłu sprawiedliwości – czyli eliminują zwyczajne wymówki i usprawiedliwione błędy. Zakłada on, że jednostki mają chęć i możliwość powzięcia poprawnej decyzji i nie pragną czegoś przeciwnego. Zastosowane kryteria nie mają charakteru arbitralnego i po prostu w gruncie rzeczy przypominają przemyślane sądy jakiegokolwiek rodzaju. Tym sposobem uznajemy, że zmysł sprawiedliwości jest zdolnością umysłową, która angażuje myślenie, i że sądy są wydawane w warunkach, które sprzyjają namysłowi i osądowi (Rawls, 2009, s. 90–91). „Refleksyjna równowaga” w ujęciu Rawlsa oznacza zaś stan, który osiągnęły jednostki po wyważeniu różnorodnych proponowanych koncepcji, w wyniku czego doszło do rewizji właściwych sobie sądów lub utrzymania początkowych przekonań (Rawls, 2009, s. 91–92; Daniels, 2016). Rawls zatem w swoich uwagach o teorii moralnej puentuje:

Powinniśmy patrzeć na teorię sprawiedliwości jako na podstawowe wskazówki mające skupić naszą moralną wrażliwość i przedstawić naszym intuicyjnym zdolnościom kwestie bardziej ograniczone i łatwiejsze do rozsądzenia. Zasady sprawiedliwości wyodrębniają pewne czynniki moralnie istotne, reguły posłuszeństwa wyznaczają ich względne pierwszeństwo w przypadku konfliktu między nimi, koncepcja zaś sytuacji początkowej definiuje podstawową ideę, która ma pokierować naszym namysłem (Rawls, 2009, s. 97).

Koncepcja sprawiedliwości Rawlsa opiera się zatem na ogólnej koncepcji, zgodnie z którą wszystkie wartości społeczne powinny być rozdzielone równo, chyba że nierówny podział którejkolwiek lub wszystkich z tych wartości byłby korzystny dla wszystkich. Kiedy amerykański myśliciel zwraca się do rozważania kwestii równości ekonomicznej – równości dochodów, bogactwa i (nie



tylko ekonomicznych) „społecznych podstaw szacunku dla samego siebie” – zaczyna od odrzucenia tego, co może być najczęstszym sposobem myślenia na ten temat: że nierówności te są uzasadnione różnicami we wkładzie, jaki różni ludzie wnoszą do społeczeństwa poprzez swoją działalność. Rawls odrzuca jednak ten pogląd, ponieważ zgodnie z nim o akcjach dystrybucyjnych decyduje wynik naturalnej loterii; a ten wynik jest arbitralny z perspektywy moralnej (Moon, 2015, s. 42). Rawls przekonuje, że nikt nie zasługuje poprzez swoje większe naturalne zdolności na korzystniejsze początkowe miejsce w społeczeństwie. Podstawowa struktura – schemat współpracy społecznej – nie może opierać się na regule, że istoty z większymi umiejętnościami przynoszą większe nagrody, co uzasadniałoby ich szczególną pozycję w społeczeństwie. Hipotetyczny układ początkowy sprawi, że wszystkie podstawowe dobra są rozłożone równomiernie i to stanowi punkt odniesienia dla oceny zmian, które będą miały miejsce w społeczeństwie. Tylko te schematy współpracy społecznej, z których wszyscy korzystają, można uznać za lepsze, a zatem – za bardziej sprawiedliwe (Moon, 2015, s. 42).

Umowa społeczna opiera się na konstrukcji sytuacji początkowej z uwzględnieniem założenia postawy bezstronności jednostek, ich uczciwości i próby wykreowania zasady powszechnej sprawiedliwości. Kluczowym elementem powyższej sytuacji jest założenie symetrii wzajemnych relacji międzyludzkich – każda jednostka pozostaje w podobnej sytuacji i, co najważniejsze, nie posiada świadomości co do zajmowanej przez siebie pozycji, posiadanych umiejętności i możliwości.

Skoro różnice między stronami są im nieznane, zaś każda jest równie racjonalna i podobnie sytuowana, to każdą przekonują te same argumenty. Zatem możemy spoglądać na wybór w sytuacji pierwotnej z punktu widzenia dowolnej losowo wybranej osoby (Rawls, 1994, s. 194).

Można to poniekąd przyrównać do warunków, które stawia Immanuel Kant, formułując imperatyw kategoryczny – każda dokonująca wyboru istota społeczna podejmuje decyzję w taki sposób, jak gdyby to od niej zależało określenie powszechnie akceptowalnych zasad sprawiedliwości i każda z tych jednostek jest świadoma, że takiego samego wyboru dokonałyby pozostałe istoty. Rawls podkreśla:

Zasłona niewiedzy umożliwia jednomyślny wybór konkretnej koncepcji sprawiedliwości. Bez owych ograniczeń dotyczących dostępnej wiedzy problem przetargu w sytuacji pierwotnej byłby beznadziejnie skomplikowany (Rawls, 1994, s. 196).

W tym miejscu istotną sprawą jest doprecyzowanie zasady sprawiedliwości jako bezstronności. Koncepcja opiera się na dwóch zasadach. Pierwsza zasada gwarantuje podstawowe wolności jednostek, zaś zgodnie z drugą wszelkiego rodzaju ekonomiczne i społeczne nierówności mają być w taki sposób uporządkowane, aby zagwarantować najbardziej możliwą korzyść dla najbardziej upośledzonych jednostek przy zachowaniu równości szans dla wszystkich. Rawls uważa, że na dwie zasady sprawiedliwości zgodzono by się w sytuacji początkowej:

Pierwsza: każda osoba ma mieć równe prawo do jak najszerszego systemu równych podstawowych wolności możliwego do pogodzenia z podobnym systemem wolności dla innych. Druga: nierówności społeczne i ekonomiczne mają być tak ułożone, by zarówno (a) można się było rozsądnie spodziewać, że będzie to z korzyścią dla każdego, jak i (b) wiązały się z pozycjami i urzędami otwartymi dla wszystkich (Rawls, 2009, s. 107).

Z tymi zasadami wiążą się dwie reguły priorytetu. Pierwsza z nich wyznacza nam kolejność realizacji zasad – pierwsza zasada sprawiedliwości musi zostać zrealizowana przed drugą zasadą sprawiedliwości.

Istnieją dwa przypadki: a) mniejszy zakres wolności musi wzmocnić całościowy system wolności, która jest udziałem wszystkich; b) wolność mniej niż równa musi być do przyjęcia dla tych, którzy mają mniej wolności (Rawls, 1994, s. 415).

Zgodnie z drugą regułą priorytetu zasada sprawiedliwości jest nadrzędna wobec efektywności i dobrobytu.

Istnieją tu dwa przypadki: a) nierówność szans musi zwiększyć szanse tych, którzy mają mniejsze szanse; b) nadmierna stopa oszczędności musi *per saldo* zmniejszać ciężary tych, którzy to obciążenie biorą na siebie (Rawls, 1994, s. 415).

Powyższe dwie zasady sprawiedliwości w powiązaniu z regułami, dla których priorytetem jest wolność i równość, tworzą ogólną filozoficzną koncepcję sprawiedliwości jako bezstronności. Można ją sprowadzić do następującej konstatacji:

Wszelkie pierwotne dobra społeczne – wolność i szanse, dochód i bogactwo, a także to, co stanowi podstawy poczucia własnej wartości – mają być rozdzielane równo, chyba że nierówna dystrybucja któregokolwiek z tych dóbr bądź wszystkich jest z korzyścią dla najmniej uprzywilejowanych (Rawls, 1994, s. 416).

Powtórzmy pytanie Rawlsa:

Jak mamy zdecydować, które wolności są podstawowe lub fundamentalne, a które nie, i jak mamy rozstrzygać konflikty między tymi podstawowymi wolnościami? (Freeman, 2007b, s. 46).

Amerykański myśliciel w swojej kluczowej koncepcji sprawiedliwości wyposażył obywateli w elementarne „narzędzia”, aby w sposób właściwy mogli odnaleźć odpowiedź: w sytuacji pierwotnej, za zasłoną niewiedzy wykorzystując swój rozsądek – tym sposobem jednostki podejmują „przemysłane sądy” w „refleksyjnej równowadze”. Zatem

konflikty rozstrzygamy, odwołując się do ideału wolnych i równych obywateli mających interes wyższego rzędu w rozwijaniu swoich dwóch władz moralnych (zdolności do posiadania zmysłu sprawiedliwości i zdolności do posiadania koncepcji dobra). Tak rozumiane jednostki w sytuacji początkowej wybiorą koncepcję sprawiedliwości dającą bezwzględne pierwszeństwo podstawowym wolnościom (Rawls, 2010, s. 19).

Sam Rawls w podsumowaniu swojego wykładu dotyczącego J.S. Milla konstatuje:

W teorii sprawiedliwości jako bezstronności podstawą ograniczenia racji dopuszczalnych w rozumie publicznym jest liberalna zasada legitymizacji – zasada głosząca, że zbiorowa władza polityczna obywateli w zasadniczych sprawach konstytucyjnych i podstawowych kwestiach sprawiedliwości dystrybucyjnej powinna odwoływać się do wartości politycznych, co do których można oczekiwać, że wszyscy obywatele rozumnie je dopuszczają, a więc powinna opierać się na wspólnym rozumie publicznym. Przy założeniu faktu rozumnego

pluralizmu, do którego prowadzą i który podtrzymują wolne instytucje, obywatele mają wobec siebie obowiązek sprawowania swojej władzy w zgodzie z tą zasadą. Społeczeństwo demokratyczne, w którym to następuje, realizuje ideał obywatelskiej uprzejmości (*ideal of civility*) (Rawls, 2010, s. 394–395).

Zrozumiała staje się w tym momencie zatem interpretacja zagadnienia wolności u J.S. Milla, jakiej dokonał Rawls. Jak wspominaliśmy, zasada sprawiedliwości, zasada zróżnicowania, idea połączenia łańcuchowego czy też idea rozumu publicznego i zasada wolności nie stanowią *novum*; o tyle uzasadnienie Rawlsa, o którym pisaliśmy, staje się oryginalnym spojrzeniem w świecie filozofii polityki. Dla Milla zasada wolności nie ma regulatywnego charakteru, podobnie jak ma to miejsce w przypadku pierwszej zasady sprawiedliwości Rawlsa. Jest ona dla brytyjskiego filozofa po prostu zasadą publicznego namysłu. Wychodząc od indywidualizmu jednostki, można powiedzieć, że zasada wolności odwołuje się do jej autonomii, lecz w połączeniu ze stanowiskiem utylitarystycznym jest to nieustannie zdolność do odczuwania przyjemności i przykrości, a nie jak w wypadku Rawlsa – zdolność do posiadania wyższych władz moralnych. W opozycji do Rawlsa stanowisko Milla wobec wolności jest takie, że

zasada wolności nie jest pierwszą lub najwyższą zasadą: jest ona podporządkowana zasadzie użyteczności i jest uzasadniana w jej kategoriach. Zasada wolności jest raczej swojego rodzaju aksjomatem pośrednim. Niemniej jednak ma wielkie znaczenie: jest to zasada rozumu publicznego – zasada polityczna, kierująca dyskusją polityczną w demokratycznym społeczeństwie (Rawls, 2010, s. 386).

Mimo znaczących różnic Rawls podkreśla znaczenie samej idei rozumu publicznego i zasady sprawiedliwości i wolności, szczególnie wskazując na rolę, jaką odgrywa ona w publicznej dyskusji.

## PODSUMOWANIE: DEMOKRACJA DELIBERATYWNA RAWLSA

Rawls za Kantem uzasadnia, że wszelkie wartości i sądy etyczne powstają w procesie konstrukcji, zaś sam ten proces nie jest ustanowiony w sposób stały, lecz podlega dynamicznym zmianom. Sądy etyczne

nie są wynikiem odczytywania z transcendentznego porządku, który jest niewzruszony i niezależny od naszego praktycznego życia. Rawls wskazuje, że jego koncepcja sprawiedliwości jest częścią teorii racjonalnego wyboru, ale w wyniku krytyki *Teorii sprawiedliwości* dokonuje sprostowania w *Liberalizmie politycznym*, że miał na myśli rozumienie terminu „racjonalny wybór” w znaczeniu intuicyjnym. W innym wypadku pojęcie moralne byłoby pochodną racjonalnej ugody pomiędzy stronami. Rawls próbuje zatem wyjaśnić, w jaki sposób intersubiektywna polityczna kategoria sprawiedliwości poprzedza logicznie prawa stanowione, które są wynikiem zawartej umowy społecznej (Nalepa, 1997, s. 100–101). Koncepcja sprawiedliwości skonstruowana w *Teorii sprawiedliwości* miałaby charakter abstrakcyjny, jeśli oderwalibyśmy ją od związków z konkretnymi instytucjami o charakterze społecznym i politycznym. Rawls zwraca uwagę, że

Fakt wielości rozległych doktryn rozumnych lecz nie dających się pogodzić – fakt rozumnego pluralizmu – wykazuje, że idea dobrze urządzonego społeczeństwa sprawiedliwości jako bezstronności, którą posługiwałem się w *Teorii*, jest nierealistyczna. Jest tak dlatego, że nie jest ona spójna z realizowaniem jej własnych zasad w najlepszych przewidywalnych warunkach [...]. Teraz ta niejasność *Teorii* została usunięta, a sprawiedliwość jako bezstronność przedstawiam od początku jako polityczną koncepcję sprawiedliwości (Rawls, 1998, s. 8).

Formułuje zatem problem liberalizmu politycznego, opierając się na tej fundamentalnej zmianie:

Jak to jest możliwe, że trwać może stabilne i sprawiedliwe społeczeństwo wolnych i równych obywateli, których głęboko dzielą rozumne lecz nie dające się pogodzić doktryny religijne, filozoficzne, moralne? Inaczej rzecz ujmując: Jak to jest możliwe, że głęboko przeciwstawne, choć rozumne rozległe doktryny mogą ze sobą współżyć i wszystkie afirmować polityczną koncepcję reżimu konstytucyjnego? (Rawls, 1998, s. 9).

Ta zmiana w refleksji Rawlsa jest znacząca – od teorii abstrakcyjnej, metafizycznej przeszedł on na poziom polityczny. Można powiedzieć, że myśl amerykańskiego filozofa możemy podzielić na dwa okresy – „wczesny Rawls” przedstawia nam koncepcję sprawiedliwości jako bezstronności, która stanowi moralną doktrynę o szerokim zasięgu; „drugi Rawls” ma zagwarantować nam

stabilność sprawiedliwości politycznej dla spluralizowanych społeczeństw, która wynika z politycznego samorozumienia obywateli w odniesieniu do normatywnych podstaw ich życia politycznego (Sepczyńska 2006, s. 119–120; Sepczyńska, 2015, s. 81). Rawls w *Liberalizmie politycznym* przestrzega nas, aby nie utożsamiać pojęcia *fairness* z bezstronnością (*impartiality*). Zasada wzajemności, która wyraża charakter relacji stron „społeczeństwa dobrze urządzonego”, polega na tym, że członkowie uzgadniają ze sobą dwa przeciwstawne punkty widzenia: *egoistyczny* – gdzie każda jednostka próbuje zapewnić sobie maksymalizację własnych korzyści wszelkimi środkami – oraz *altruistyczny* – gdzie jednostki wychodzą poza swój indywidualistycznie pojęty interes i uznają, że każdy członek ma prawo zapewnienia sobie maksymalizacji własnych korzyści.

Bezstronność umożliwiająca wzniesienie się ponad horyzont egoistycznych pobudek oraz ocenę prawomocności własnych roszczeń z tych samych pozycji, z których ocenia się roszczenia innych, jest zatem dopiero drugim (bardziej wzniosłym) momentem składającym się na „*fairness*”. Pierwszym, być może przyziemnym, jest natomiast intensywne przywiązanie do maksymalizacji indywidualnych zysków. Nie rozumielibyśmy roszczeń innych, gdybyśmy nie mieli świadomości własnego interesu. Nie mielibyśmy też od czego abstrahować. [...] Użycie słowa „bezstronność” jako tłumaczenia *fairness* ignoruje fakt, iż zasada wzajemności oscyluje pomiędzy dwoma biegunami: indywidualizmem w dążeniu do zaspokajania potrzeb (wręcz stronniczością) i bezstronnością (Nalepa, 1997, s. 101).

Podsumowując, od czasów *Teorii sprawiedliwości* koncepcja Rawlsa traktowana była jako filozofia moralna, która odnosi się do dziedziny polityczno-społecznej z jej podstawowym problemem stabilności. Od czasów *Liberalizmu politycznego* Rawls stara się uniezależnić refleksję o polityce od innych dziedzin filozoficznych, w szczególności ogólnej filozofii moralności i metafizyki. Nie dotyczy ona wskazania wartości i cnót życia jednostek lub społeczeństwa, lecz za swój przedmiot uznaje instytucje społeczne i polityczne, w ramach których określamy wartości i cnoty polityczne dla dobrej organizacji i stabilności sprawiedliwego społeczeństwa (Rawls, 1985, s. 224; Rawls, 2010, s. 51). Należy zatem pamiętać, że polityczna koncepcja sprawiedliwości jest systemem o charakterze normatywnym, ale nie można dokonywać analizy tychże idei w odniesieniu do kategorii metafizycznych.

Filozofia polityczna winna ustalać, co może stanowić przedmiot zgody i porozumienia, co decyduje o jedności współczesnego społeczeństwa [...]. Dany pogląd jest autonomiczny, gdy porządek wartości politycznych przedstawia nie jako narzucony z zewnątrz, lecz w taki sposób, że obywatele mogą zrozumieć te wartości jako opierające się na ich praktycznym rozumie, w powiązaniu z politycznymi koncepcjami obywateli jako wolnych i równych i społeczeństwa jako systemu sprawiedliwej kooperacji (Żardecka-Nowak, 2007, s. 47).

To zrozumienie wolnych i równych jednostek zasada się od czasów późnego Rawlsa już nie na teorii racjonalnego wyboru, ale na przekonaniu, że istoty ludzkie samodzielnie dokonują wyborów, opierając się na własnym rozumieniu dobra. Potrafią jednak rewidować – jako istoty racjonalne – poglądy w danej kwestii i temu służą konstruktywna dyskusja oraz wypracowany kompromis.

Niezależnie od siebie Jürgen Habermas i John Rawls stworzyli najpełniejsze koncepcje demokracji deliberatywnej, która u swoich podstaw stawia w centrum zainteresowania dyskusję, dialog, deliberację jako sposób kształtowania woli i opinii publicznej. W literaturze przedmiotu traktuje się Johna Rawlsa jako współtwórcę teorii demokracji deliberatywnej, pomimo tego, że koncepcja ma swoje źródła w latach 80. XX wieku. W szczególności wskazywać można na uzasadnienie wyboru zasad sprawiedliwości poprzez odwołanie do sytuacji początkowej jako na kluczowy element, który miał wpływ na rozwój teoretycznych rozważań nad koncepcją deliberacji. Amerykański filozof odniósł się do demokracji deliberatywnej dopiero w artykule *The Idea of Public Reason Revisited* w 1997 roku (Rawls, 1997, s. 765–807), nawiązując w optyce w sposób oczywisty do *Liberalizmu politycznego*. Wcześniej nawiązał on korespondencję z Habermasem na łamach *The Journal of Philosophy* w 1995 roku, gdzie mimo podobieństw uwidoczniają się różnice pomiędzy myślicielami – niemiecki filozof skupia swoją uwagę przede wszystkim na procedurze, a nie na konstytucyjnej formie porządku społecznego, która została wypracowana w ramach deliberacji (Finlayson, 2019, s. 1–312; Finlayson, & Freyenhagen, 2011, s. 1–328). Amy Gutmann i Dennis Thompson wykazali, że należy spełnić cztery warunki, abyśmy mogli urzeczywistnić podstawowe cele demokracji deliberatywnej i jej usprawiedliwienia oraz legitymizacji decyzji podejmowanych przez obywateli i ich przedstawicieli. Obywatele i ich

przedstawiciele prezentują racje, jakich jednostki, które chcą uczciwie współpracować, nie mogą – kierując się rozsądkiem – odrzucić. Racje, które prezentowane są w demokracji deliberatywnej, powinny być dostępne dla wszystkich obywateli, do których są adresowane. Ma to zasadniczy związek z możliwością pełnego zrozumienia, jeżeli obywatele mają zaakceptować decyzję polityczną. Zazwyczaj wymaga to publicznej debaty, w której dokonuje się prezentacji racji w drodze racjonalnego konsensusu i na tej drodze następuje proces podejmowania decyzji. Decyzja zobowiązuje przynajmniej na pewien czas. Debata nie jest debatą dla niej samej; nie uprawia się dyskusji dla własnej przyjemności czy też dla ćwiczenia intelektualnego. Sam proces podejmowania decyzji ma charakter dynamiczny (Gutmann, & Thompson, 2004, s. 3–7; Gutmann, & Thompson, 1996; Król, 2008, s. 172). Istnieje niemal powszechna zgoda co do tego, że debata jest jedną z podstawowych metod osiągania celów w demokratycznych porządkach. W demokracji deliberatywnej przestaje ona mieć charakter informacyjny i konsultacyjny; chodzi o to, aby debata stanowiła źródło decyzyjności obywateli lub by wręcz kończyła się decyzją. Należy wskazać na „wartość wspólnoty komunikacyjnej jako miejsca, gdzie jednostka, nie wyrzekając się swej autonomii, może zaangażować się w sposób zapewniający maksimum porozumienia przy minimum dominacji” (Szahaj, 2000, s. 115–116). Każdy członek wspólnoty może oczekiwać gwarancji praw wolności i równości przez wszystkich, ponieważ życie publiczne jest rozumiane w kategoriach rozumu publicznego i politycznego (Habermas, 1993, s. 12).

Nietrudno odnaleźć w myśli amerykańskiego filozofa rdzeń właściwy dla koncepcji demokracji deliberatywnej na podstawie jego elementarnej teorii sprawiedliwości jako bezstronności powiązanej z doprecyzowaniem w teorii liberalizmu politycznego. Podstawowym elementem deliberacji jest istnienie rozumnego pluralizmu, który gwarantuje możliwość egzystowania różnicy poglądów i racji, które są rezultatem procesu rozumowego jednostek (Rawls, 1997, s. 765). Podczas dyskusji jednostki wymieniają swoje poglądy na sprawy publiczne w tym celu, aby przekonać innych dyskutantów do swoich argumentów lub aby w trakcie deliberacji uznać słuszność poglądów innych jednostek. Oznacza to, że poglądy polityczne obywateli nie mogą wynikać wprost z ekonomizacji ich prywatnego interesu. Tutaj Rawls dokładnie określił nam zasady, w jaki sposób możemy



za pomocą sytuacji początkowej zapewnić obywatelom odpowiednie warunki do tego, aby mogli podjąć najbardziej obiektywną decyzję, która nie będzie wynikiem ich możliwości, zdolności i przywilejów. Istotne są trzy warunki: po pierwsze, sytuacja pierwotna reprezentuje strony (lub obywateli) sprawiedliwie lub odpowiedzialnie; po drugie, traktuje je jako racjonalne; i po trzecie, przedstawia je jako rozstrzygające między dostępnymi zasadami z odpowiednich powodów. Sprawdzamy, czy te trzy warunki są spełnione, obserwując, że obywatele są rzeczywiście reprezentowani sprawiedliwie lub rozsądnie, ze względu na symetrię i równość położenia ich przedstawicieli w sytuacji pierwotnej (Rawls, 1993, s. 45). Mamy trzy elementy składowe, wyznaczające uczestnikom deliberacji ramy funkcjonowania: ideę rozumu publicznego, która nie jest ideą tylko sama dla siebie; istnienie i funkcjonowanie demokratycznego porządku konstytucyjnego, który tworzy ramy dla deliberacji; dążenie obywateli do tego, by być w zgodzie z interesem (rozumem) publicznym i wcielać go w życie polityczne (Rawls, 1997, s. 772).

Możemy zauważyć, że powyższe trzy wskazania Rawlsa są tylko wnioskiem płynącym z sytuacji początkowej i zasad wynikających z teorii sprawiedliwości jako bezstronności – jest to przedłużenie tej sytuacji i następującego w jej perspektywie próby określenia porządku konstytucyjnego. Demokracja konstytucyjna rozumiana jest przez niego jako demokracja deliberatywna (Rawls, 2001, s. 197). Nie przez przypadek jednym z ograniczeń dla deliberacji, na jaki wskazuje Rawls, jest niemożliwość przekraczania ramy ograniczonej porządkiem konstytucyjnym, co oznacza zatem, że nie może ona wpływać na zmianę w zakresie sprawiedliwości i związanego z nią funkcjonowania instytucji politycznych (Rawls, 1997, s. 805).

Jeden z autorów literatury przedmiotu wskazuje, że pojęcie rozumności na gruncie liberalizmu politycznego opiera się na Rawlowskiej koncepcji otwartej na różne kryteria wartościowania rozumnych rozstrzygnięć politycznych. Co za tym idzie, w granicach rozumu publicznego możemy mówić o rozmaitych sposobach i strategiach określania tego, co stanowi najlepsze rozwiązanie w danej sprawie. Autor wymienia cztery aspekty – epistemiczny, moralny w mocnym sensie, moralny w słabym sensie i polityczny – które stanowią najważniejsze zastosowanie pojęcia rozumności na gruncie liberalizmu politycznego (Ciszewski, 2020, s. 50). Epistemiczny aspekt rozumności

srowadza się do sytuacji, w której mamy do czynienia z niemożnością porozumienia, co jest efektem specyfiki rozumowań światopoglądowych. Mamy do czynienia z ideą rozumnego sporu dotyczącego rozległych doktryn. Moralny (w mocnym sensie) aspekt rozumności dotyczy „rozumnej osoby”. Dystynkcja pomiędzy rozumnością i racjonalnością doprowadza Rawlsa do wniosku, że pomimo faktu, że są to dwie niezależne władze moralne, to łączy je pewien rodzaj oddziaływania – zasady rozumności konstytuują to, co racjonalne. Jednostka – rozumna osoba – dostosowuje się do obowiązujących wymogów słuszności. Moralny (w słabym sensie) aspekt rozumności wymaga, aby doktryna była w minimalnym stopniu wiarygodna epistemicznie, ale również w minimalnym stopniu akceptowalna moralnie. Z kolei zgodnie z politycznym aspektem rozumności rozumna koncepcja sprawiedliwości wiąże się z faktem, że w pluralistycznym państwie demokratycznym rozumny spór ma odniesienie właśnie również do kwestii politycznych. W tym aspekcie charakterystyczne będzie, że dopuszczamy tutaj wartościowanie stopnia rozumności (Ciszewski, 2020, s. 44–50).

Rawls opowiada się za demokracją partycypującą, która kładzie nacisk na aktywną postawę obywatela i jego żywe zainteresowanie problemami politycznymi. Społeczeństwo ma stanowić formę egalitarnej wspólnoty i jej komunikatywnej koegzystencji jako zbiór jednostek, które posiadają różnorodne, odmienne koncepcje i wartości. Dobrze urządzone społeczeństwo demokratyczne utrwała powszechną debatę publiczną i uczy posługiwać się rozumem publicznym. To podstawowy warunek deliberacji dla Rawlsa.

Zadanie obywateli nie polega wyłącznie na przyjęciu określonego rozwiązania – konkretnej koncepcji sprawiedliwości. Sednem ideału rozumu publicznego i wpisanych weń cnót obywatelskich jest to, że obywatele mogą – i muszą – prowadzić dyskusję, odwołując się do różnorodnych wartości i zasad, co do których rozumnie się spodziewają, że inni też je poprą. Dla obywateli sprawą najwyższej wagi jest osiągnięcie praktycznego porozumienia co do istotnych kwestii. Debatą, dialog, dyskusją to jedyne środki mogące doprowadzić do rozstrzygnięcia problemów politycznych. Rozum publiczny dopuszcza najczęściej wiele różnych rozwiązań każdej konkretnej sprawy. Istnieją też liczne wartości polityczne, na które można się podczas dyskusji powoływać, oraz różne kombinacje tych wartości (Żardecka-Nowak, 2007, s. 123; Rawls, 2012, s. 311–312).

Mimo tego, że można sprecyzować krytyczne stanowisko w tej kwestii (Saward, 2002, s. 112–130), wydaje się, że z całą pewnością można stwierdzić, że Rawls zbudował solidne podstawy dla demokracji deliberującej, wskazując, że istotne decyzje polityczne i społeczne muszą być podejmowane poprzez debatę publiczną. Stworzył on ramy i uwidoczniał zasady, według których można byłoby mieć pewność, że jednostki będą podejmowały decyzje dla dobra całego społeczeństwa. Jego reguły teorii sprawiedliwości jako bezstronności stanowiły podstawę dla tradycji deliberatywnych, aby wykluczyć w procesie obywatelskiego podejmowania decyzji partykularność interesów pojedynczych jednostek oraz zapewnić ich racjonalność. Z modelu Rawlowskiej teorii wyłania się model demokracji deliberatywnej, która ma trzy konstytutywne elementy: ideę publicznego rozumu, strukturę konstytucyjnych instytucji demokratycznych oraz wiedzę obywateli i ich wolę, aby kierować się rozumem publicznym (Rawls, 2001, s. 197).

Twórczość Rawlsa jest niezaprzeczalnie zasadniczym wkładem w myśl demokratyczną. W swoich próbach wypracowania najpierw „maszyny rozumu” i „gry rozumowej”, a wreszcie „sytuacji pierwotnej”, z której można wyprowadzić zasady sprawiedliwości, dążył do celu, jakim było stworzenie modelu rozsądnej deliberacji przez demokratycznych obywateli w sposób, który może wzbudzić ich lojalność wobec ustanowionego porządku (Reidy, 2017, s. 273).

Teoria demokracji deliberatywnej stała się formą praktycznego zaangażowania obywateli w sprawy polityczne. W końcu

zdołała wywikłać się z normatywnie wyjałowionych rozważań skupionych na teorii wyboru społecznego oraz elitarystycznym i pluralistycznym modelu demokracji. [...] Deliberatywny zwrot był bowiem związany z odrodzeniem wiary w możliwość szerszej, pełniejszej, bardziej świadomej partycypacji obywateli w demokratycznym procesie podejmowania decyzji. Pojawiła się możliwość nietraktowania demokracji wyłącznie jako numerycznego mechanizmu decyzyjnego lub płaszczyzny wytwarzania i odradzania elit politycznych konkurujących ze sobą o poparcie elektoratu czy też jako obszaru funkcjonowania mechanizmów rynkowych (Krzynówek, 2010, s. 7).

Tym właśnie była próba programu „Debata o Europie” – mającego na celu promowanie ogólnej i trwałej debaty nad przyszłością Unii Europejskiej wśród obywateli, którzy stanowią zbiór różnorodnych jednostek, znajdujących się na różnych szczeblach decyzyjnych

(lokalnych, krajowych i europejskich). Z założenia plan D miał ożywić europejską demokrację, wyprowadzić ją z „marazmu” i „zastoju” poprzez aktywizację po prostu poszczególnych obywateli. Głównym narzędziem miała być intensyfikacja debat i obywatelskiej partycypacji w procesie podejmowania decyzji i kształtowania wspólnie europejskiej przestrzeni społecznej i politycznej.

Głównym zadaniem planu D było „lepiej słuchać”, „lepiej wyjaśniać” i „działać lokalnie”, tak aby zaangażować obywateli. Zapoczątkował on konsultacje w sprawie przyszłości Europy, które miały charakter uzupełniający w stosunku do konsultacji prowadzonych z zaangażowanymi stronami i opinią publiczną w sprawie konkretnych wniosków dotyczących poszczególnych polityk. [...] Mając na celu rozwój europejskiej przestrzeni publicznej, plan D zorientowany był na upowszechnianie dwukierunkowego dialogu między instytucjami UE i obywatelami Unii zarówno w kontaktach osobistych, jak i w przestrzeni wirtualnej. Podejście takie okazało się szczególnie skuteczne w zachęcaniu do dyskusji na temat przyszłości Europy w kontekście francuskiego i holenderskiego „nie” dla Traktu ustanawiającego Konstytucję dla Europy (KOM(2008)).

To pokazuje, że wkład Rawlsa do teorii demokracji deliberatywnej jest nieodzowny i nadal aktualny. Praktyczne realizacje teorii są niczym innym jak zawartymi w *Liberalizmie politycznym* zasadami dotyczącymi rozumu publicznego, który ma za zadanie formułować plany przez społeczność polityczną, określać hierarchię zakładanych celów, a także podejmować decyzje zmierzające do podejmowania decyzji. Zakończmy słowami amerykańskiego filozofa:

W takim konsensie rozumne rozległe doktryny popierają koncepcję polityczną, każda ze swego punktu widzenia. Jedność społeczna opiera się na konsensie co do koncepcji politycznej; stabilność zaś jest możliwa wtedy, gdy politycznie aktywni obywatele społeczeństwa wyznają doktryny tworzące konsens, a wymagania sprawiedliwości nie są nadto sprzeczne z zasadniczymi interesami obywateli, ukształtowanymi i wspieranymi przez ich społeczne urządzenia (Rawls, 2012, s. 195).

#### BIBLIOGRAFIA

- Boucher, D., & Kelly, P. (2003). *Political Thinkers. From Socrates to the Present*. New York: Oxford University Press.
- Chmielewski, A. (2001). *Spółczesność otwarte czy wspólnota? Filozoficzne i moralne podstawy nowoczesnego liberalizmu oraz jego krytyka*. Wrocław: Arboretum.

- Ciszewski, W. (2020). *Rozum i demokracja. Wprowadzenie do koncepcji rozumu publicznego Johna Rawlsa*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Daniels, N. (2016), *Reflective Equilibrium*. Stanford Encyclopedia of Philosophy. <https://plato.stanford.edu/entries/reflective-equilibrium/#RejRawConWidRefEqu> (dostęp: 19.09.2020).
- Gutmann, A., & Thompson, D. (1996). *Democracy and Disagreement*. Cambridge MA: Harvard University Press.
- Gutmann, A., & Thompson, D. (2004). *Why Deliberative Democracy?*. Princeton: Princeton University Press.
- Gutmann, A. (2007). *A Companion to Contemporary Political Philosophy*, vol. 2. R. Goodin, P. Pettit, & T. Pogge (Eds.). New Jersey: Blackwell Publishing Ltd.
- Habermas, J. (1993). *Obywatelstwo a tożsamość narodowa: rozważania nad przyszłością Europy*. B. Markiewicz (Tłum.). Warszawa: Wydawnictwo IFiS PAN.
- Finlayson, J.G., & Freyenhagen, F. (2011). *Habermas and Rawls: Disputing the Political*. New York: Routledge.
- Finlayson, J.G. (2019). *Habermas-Rawls Debate*. New York: Columbia University Press.
- Freeman, S. (2007a). *Justice and the social contract. Essays on Rawlsian political philosophy*. New York: Oxford University Press.
- Freeman, S. (2007b). *Rawls*. London and New York: Routledge.
- KOM(2008), KOMUNIKAT KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY, EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU REGIONÓW. Debata o Europie – wykorzystać doświadczenia planu D na rzecz demokracji, dialogu i debaty.  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008DC0158&from=PL> (dostęp: 27.02.2023).
- Król, M. (2008). *Filozofia polityczna*. Kraków: Wydawnictwo Znak.
- Krzynówek, A. (2010). *Rozum a porządek publiczny. Wokół sporu o demokrację deliberatywną*. Kraków: Wyższa Szkoła Filozoficzno-Pedagogiczna „Ignatianum”.
- Moon, J.D. (2015). Cohen vs. Rawls on justice and equality. *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, 18(1).
- Nalepa, M. (1997). Johna Rawlsa liberalizm bez ideologii. *Przegląd Filozoficzny – Nowa Seria*, 4(24).
- Rau, Z. (2008). *Zapomniana wolność. W poszukiwaniu historycznych podstaw liberalizmu*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Rawls, J. (1980). Kantian Constructivism in Moral Theory: The Dewey Lectures 1980. *Journal of Philosophy*, 77.

- Rawls, J. (1985). Justice as Fairness: Political not Metaphysical. *Philosophy and Public Affairs*, 14(3).
- Rawls, J. (1993). The Law of Peoples. *Critical Inquiry*, 20(1).
- Rawls, J. (1994). *Teoria sprawiedliwości*. M. Panufnik, J. Pasek, & A. Romaniuk (Tłum.). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Rawls, J. (1997). The Idea of Public Reason Revisited. *The University of Chicago Law Review*, 64(3).
- Rawls, J. (2001). *Prawo ludów*. M. Kozłowski (Tłum.). Warszawa: Fundacja Aletheia.
- Rawls, J. (2009). *Teoria sprawiedliwości*. M. Panufnik, J. Pasek, A. Romaniuk, & S. Szymański (Tłum.). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Rawls, J. (2010). *Wykłady z filozofii polityki*. S. Szymański (Tłum.). Warszawa: Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne.
- Rawls, J. (2012). *Liberalizm polityczny*. A. Romaniuk (Tłum.). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Reidy, D.A. (2017). Rawls on Philosophy and Democracy: Lessons from the Archived Papers. *Journal of the History of Ideas*, 78(2).
- Saward, M. (2002). *Rawls and deliberative democracy*. W *Democracy as public deliberation: new perspectives. Perspectives on Democratization*. M. Passerin D'Entreves (Ed.). Manchester, UK, and New York: Manchester University Press.
- Sepczyńska, D. (2006). „Późny” Rawls o pluralizmie teorii i stabilności politycznej. W *Pluralizm filozofii. Filozofia wobec pluralizmu*. S. Richert (Red.). Olsztyn: Polskie Towarzystwo Filozoficzne.
- Sepczyńska, D. (2015). *Problematyczny status prawdy w polityce. Strauss-Rawls-Habermas*. Kraków: Universitas.
- Szahaj, A. (2000). *Jednostka czy wspólnota? Spór liberatów z komunitarystami a „sprawa polska”*. Warszawa: Fundacja Aletheia.
- Szymański, S. (2018). *Uzasadnienie teorii sprawiedliwości. Dziedzictwo Johna Rawlsa*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Żardecka-Nowak, M. (2007). *Rozum i obywatel. Idea rozumu publicznego oraz koncepcja jednostki we współczesnej filozofii polityki*. Rzeszów: Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego.

## Copyright and License



This article is published under the terms of the Creative Commons Attribution – NoDerivs (CC BY- ND 4.0) License <http://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/>



Horyzonty Polityki  
2023, Vol. 14, N° 46



**RAFAŁ LEŚNICZAK**

<http://orcid.org/0000-0003-0099-4327>

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie  
r.lesniczak@uksw.edu.pl

DOI: 10.35765/HP.2420

## Komunikowanie polityczne Konferencji Episkopatu Polski w kontekście inwazji Rosji na Ukrainę w 2022 r.

### *Streszczenie*

**CEL NAUKOWY:** Celem naukowym artykułu jest przedstawienie stanowiska Konferencji Episkopatu Polski po rozpoczętej 24 lutego 2022 r. inwazji Rosji na Ukrainę w sprawach dotyczących: ogólnej sytuacji geopolitycznej w kontekście wojny na Ukrainie w 2022 r., w tym wywołanego nią kryzysu migracyjnego i uchodźczego na zewnętrznej granicy Unii Europejskiej, ochrony tychże granic, oceny działań rządu premiera Morawieckiego w zakresie polityki zagranicznej oraz oceny stanowiska Stolicy Apostolskiej i papieża Franciszka wobec inwazji Rosji na Ukrainę. Publikacja zwiększa wartość poznawczą w zakresie badań nad komunikowaniem politycznym Konferencji Episkopatu Polski.

**PROBLEM I METODY BADAWCZE:** Problem badawczy ogniskuje się wokół zagadnienia zaangażowania polskich biskupów w procesy komunikowania politycznego w kontekście wojny rosyjsko-ukraińskiej. KEP potraktowano jako aktora politycznego (w znaczeniu szerokim), tj. uczestnika procesu politycznego niepodjęającego decyzji politycznych, ale wpływającego na bieg spraw politycznych i społecznych. Zastosowano metody jakościowe: metodę krytycznej analizy dyskursu retoryki politycznej w ujęciu Martina Reisigla i, pomocniczo, metodę analizy decyzyjnej.

**PROCES WYWODU:** W pierwszej części artykułu wyjaśniono zastosowaną siatkę pojęciową. Część druga publikacji prezentuje kwestie metodologiczne. W trzeciej części artykułu przedstawiono stanowisko Konferencji Episkopatu

Sugerowane cytowanie: Leśniczak, R. (2023). Komunikowanie polityczne Konferencji Episkopatu Polski w kontekście inwazji Rosji na Ukrainę w 2022 r. *Horyzonty Polityczne*, 14(46), 207–227. DOI: 10.35765/HP.2420.

Polski w poddanych analizie kwestiach. Część czwartą artykułu stanowią wnioski i zakończenie.

---

---

**WYNIKI ANALIZY NAUKOWEJ:** Konferencja Episkopatu Polski pozostaje aktywnym uczestnikiem procesów komunikowania politycznego podczas inwazji Rosji na Ukrainę.

---

---

**WNIOSKI, INNOWACJE, REKOMENDACJE:** Przeprowadzona analiza dowiodła politycznego zaangażowania KEP w sprawach związanych z wojną na Ukrainie w 2022 roku. Biskupi zajęli jasne stanowisko w kontekście agresji Rosji na Ukrainie: wskazali agresora, postulowali konieczność niesienia pomocy uchodźcom, docenili postawę i przekaz papieża Franciszka w kontekście kryzysu militarnego. Bardzo lakonicznie natomiast wypowiedzieli się w kwestii ochrony zewnętrznych granic Unii Europejskiej oraz oceny działań premiera Morawieckiego w zakresie polityki zagranicznej.

---

---

**SŁOWA KLUCZOWE:**

komunikowanie polityczne, Konferencja Episkopatu Polski, inwazja Rosji, uchodźcy, Ukraina

*Abstract*

POLITICAL COMMUNICATION OF THE POLISH  
BISHOPS' CONFERENCE IN THE CONTEXT  
OF RUSSIA'S INVASION OF UKRAINE IN 2022

**RESEARCH OBJECTIVE:** The scientific aim of the article is to present the position of the Polish Bishops' Conference after the Russian invasion of Ukraine, which began on February 24, 2022, on matters relating to: the general geopolitical situation in the context of the war in Ukraine in 2022, including the resulting migration and refugee crisis on the external border European Union; the protection of these borders; the assessment of the activities of the Prime Minister Morawiecki's government in the field of foreign policy and the assessment of the position of the Holy See and Pope Francis on Russia's invasion of Ukraine.

---

---

**THE RESEARCH PROBLEM AND METHODS:** The research problem focuses on the issue of the involvement of Polish bishops in the processes of political communication in the context of the Russian-Ukrainian war. The research uses the media studies perspective by Ralph Negrine and the concept of Brian McNair. The study uses the qualitative methods: discourse analysis method, and, in addition, the method of decision analysis.

---

---

**THE PROCESS OF ARGUMENTATION:** In the first part of the article, the conceptual framework used was explained. The second part of the publication



presents methodological issues. The third part of the article presents the position of the Polish Bishops' Conference on the analyzed issues. The fourth part of the article consists of conclusions.

---

**RESEARCH RESULTS:** The Polish Bishops' Conference remains an active participant in political communication processes during Russia's invasion of Ukraine.

---

**CONCLUSIONS, INNOVATIONS, AND RECOMMENDATIONS:** The conducted analysis proved the political involvement of the Polish Episcopate Conference matters related to the war in Ukraine in 2022. The bishops took a clear position in the context of Russia's aggression in Ukraine: they identified the aggressor, postulated the need to help refugees, and appreciated the attitude and message of Pope Francis in the context of the military crisis.

---

**KEYWORDS:**

political communication, Polish Bishops' Conference, Russian invasion, refugees, Ukraine

### WSTĘP

Biskupi nie są aktorami politycznymi w sensie wąskim, ponieważ, przynajmniej na poziomie deklaracyjnym, zgodnie z katolicką nauką społeczną, nie chcą oddziaływać na proces podejmowania decyzji poprzez kanały organizacyjne i instytucjonalne (Dobek-Ostrowska, 2012, s. 149). W.-E. Böckenförde (1994, s. 92) trafnie zauważa, że misja Kościoła hierarchicznego ma charakter duchowo-religijny, a więc niepolityczny. Biskupi oddziałują jednak, m.in. poprzez nauczanie, wypowiedzi, oficjalne dokumenty, na porządek życia zbiorowego, stąd misja Kościoła jest działaniem politycznym (Kowalczyk, 2015, s. 62–63). W sensie szerokim hierarchie mogą być zatem traktowani jako aktorzy polityczni, ponieważ wpływają na procesy legitymizacji politycznej. W sposób szczególnie wyraźny wyraża się to podczas wyborów, np. poprzez oficjalne komunikaty hierarchów czy poprzez katolickie media, znajdujące się pod formalnym nadzorem biskupów oddziałujących na ich linię redakcyjną (Kowalczyk, 2014, s. 126–141; Pokorna-Ignatowicz, 2007, s. 122).

Kościół jest aktorem sfery publicznej i, jak zauważa S. Sowiński (2013/2014, s. 44):

może rozwijać nie tylko swój wymiar duchowy, ale także instytucjonalny (seminaria, dzieła charytatywne, media, stowarzyszenia) i materialny (możliwość korzystania z publicznych systemów finansowania, tworzenie własnych fundacji i podmiotów gospodarczych), dając swym wiernym możliwość szerokiego i integralnego przeżywania religijności, także poza świątynią.

Publiczny status instytucji eklezjalnej umożliwia budowanie jej własnego wizerunku oraz autorytetu pożytku publicznego, a to determinuje, choć pośrednio, społeczne zaufanie i kreowanie postawy obywatelskiej odpowiedzialności. Ponadto, jak zauważa Sowiński:

publiczny status daje Kościołowi możliwość budowania politycznej niezależności, bezstronności i autonomii przy jednoczesnym wyrażaniu sądów na ważne tematy polityczne, społeczne i gospodarcze (Sowiński, 2013/2014, s. 44–45).

W artykule przyjęto rozumienie dyskursu zaproponowane przez M. Lisowską-Magdziarz:

przekazywanie idei i oddziaływanie na ludzi za pomocą języka, mocno uwarunkowane usytuowaniem społecznym nadawców i odbiorców, celami i potrzebami, stanem wiedzy, zestawem i hierarchią wartości, a także społecznym kontekstem komunikowania oraz swoistością komunikacji za pośrednictwem mediów masowych (Lisowska-Magdziarz, 2006, s. 9).

Z kolei za M. Czyżewskim, S. Kowalskim i A. Piotrowskim (2010, s. 21) przyjęto rozróżnienie trzech podstawowych rodzajów dyskursu. Wyróżniamy dyskursy: publiczny, polityczny, polityki. Dyskurs polityczny jest kategorią węższą od dyskursu publicznego, zaś szerszą od dyskursu polityki. Dyskurs publiczny dotyczy wszelkiej komunikacji dostępnej publicznie (Wójcik, 2015, s. 7). W badaniach przyjęto założenie, że KEP, jako aktor polityczny w sensie szerokim, jest uczestnikiem dyskursu publicznego i dyskursu politycznego, nie zaś dyskursu polityki.

Nieuzasadniona agresja Rosji na Ukrainę 24 lutego 2022 roku z punktu widzenia geopolitycznego wywołała zdecydowany sprzeciw większości państw świata demokratycznego, jak również spowodowała zajęcie określonej postawy przez kościoły i związki wyznaniowe, ich przywódców duchowych, w tym także Kościół katolicki,

papieża Franciszka jako jej lidera oraz poszczególne episkopaty wobec niesprowokowanej wojny (Bäcker, & Rak, 2022, s. 57–71; Kenworthy, 2022, s. 726–728).

W niniejszej publikacji autor dokonuje próby określenia stanowiska Konferencji Episkopatu Polski w sprawach dotyczących:

- ogólnej sytuacji geopolitycznej w kontekście wybuchu wojny na Ukrainie i pierwszych tygodni konfliktu zbrojnego oraz wywołanego inwazją Rosji kryzysu migracyjnego i uchodźczego;
- ochrony zewnętrznych granic Unii Europejskiej;
- oceny działań rządu premiera Mateusza Morawieckiego w zakresie polityki zagranicznej (zwiększenie środków na zakup sprzętu dla wojska; ściślejsza współpraca z paktem NATO, wsparcie militarne);
- oceny stanowiska Stolicy Apostolskiej i papieża Franciszka wobec inwazji Rosji na Ukrainę.

Po 2015 roku odnotowuje się polityczne wsparcie okazywane Zjednoczonej Prawicy przez instytucję Kościoła katolickiego w Polsce (Gwiazda, 2021, s. 580–595; Molenda, & Nowiak, 2021, s. 282; Bill, & Stanley, 2020, s. 387–389). Istnieje jednak wyraźna rozbieżność stanowisk między politykami prawicy i polskimi biskupami w powyższych zasygnalizowanych kwestiach. O ile rządy B. Szydło i M. Morawieckiego dość konsekwentnie sprzeciwiały się polityce przyjmowania migrantów w 2015 roku i kolejnych latach, to w tym samym czasie KEP prezentował stanowisko zgodne z polityką papieża Franciszka i apelował o otwarcie granic dla uchodźców z objętych wojną Syrii, Libanu i Libii (Balicki, 2019, s. 63–83; Wróbel, 2017, s. 82–90). W kwestii ochrony zewnętrznych granic Unii Europejskiej, szczególnie w kontekście kryzysu migracyjnego na granicy z Białorusią w 2021 roku, odnotowano eksponowanie przez stronę kościelną kwestii pomocy uchodźcom, z kolei władze państwowe akcentowały przede wszystkim konstytucyjny obowiązek ochrony granic (Stępniak, 2022, s. 1182–1184; Olbrycht, 2022, s. 142–154; Biskup, 2022, s. 14–19). Niejednoznaczna i budząca zdziwienie opinii publicznej postawa papieża Franciszka wobec wojny na Ukrainie uwyraźniła się m.in. w próbie usprawiedliwiania przez Bergoglię postawy prezydenta Putina („szczekanie pod drzwiami Rosji przez NATO”) czy w unikaniu przez papieża nazwania prezydenta Rosji agresorem (Giangravé, 2022; Roberts, 2022; Merdjanova, 2022).

Wyżej przywołana rozbieżność stanowisk Kościoła katolickiego w Polsce i sprawującej rządu Zjednoczonej Prawicy, dostrzegalna w wynikach badań przedstawicieli nauk społecznych (politologów, medioznawców, socjologów), jest przyczyną podjęcia analizy oficjalnych dokumentów KEP w 2022 roku.

## METODOLOGIA BADAŃ

Materiał badawczy stanowiły wszystkie oficjalne komunikaty dostępne na stronie [episkopat.pl](http://episkopat.pl), które odnosiły się do stanowiska polskich biskupów (także innych duchownych, siostr zakonnych, przedstawicieli Kościoła instytucjonalnego) w sprawach dotyczących: ogólnej oceny geopolitycznej wojny (m.in. wskazanie agresora i ofiary); kryzysu migracyjnego i uchodźczego wywołanego wojną na Ukrainie w 2022 roku, ochrony zewnętrznych granic Unii Europejskiej; oceny działań rządu premiera Morawieckiego w zakresie polityki zagranicznej w kontekście agresji Rosji na Ukrainę; oceny stanowiska Stolicy Apostolskiej i papieża Franciszka wobec inwazji Rosji.

Zakres czasowy badań objął początkowy etap wojny, tj. od początku inwazji w dniu 24 lutego 2022 do Wielkanocy, która przypadała 17 kwietnia 2022. Był to zatem dostatecznie długi czas, aby zweryfikować instytucjonalne komunikaty Kościoła katolickiego wyrażające stanowisko KEP w poddanych analizie kwestiach.

Kryterium analizy spełniło łącznie 21 dokumentów. Warto odnotować obecność wiadomości zamieszczanych w serwisie [episkopat.pl](http://episkopat.pl), które szczegółowo relacjonowały sytuację egzystencjalną ludności ukraińskiej po agresji Rosji czy też prezentowały pomoc udzielaną przez poszczególne diecezje polskie narodowi ukraińskiemu (por. ks. kz / [diecezjaelk.pl](http://diecezjaelk.pl), 2022, 28 lutego; Mackiewicz/Caritas Archidiecezji Warmińskiej, 2022, 28 lutego; [ordynariat.wp.mil.pl](http://ordynariat.wp.mil.pl), 2022, 28 lutego; Caritas Polska, 2022, 21 marca). Zastosowano metody jakościowe: metodę krytycznej analizy dyskursu retoryki politycznej w ujęciu Martina Reisingla (2013, s. 67–90) i pomocniczo metodę analizy decyzyjnej (Pietraś, 1998; Orzechowski, 2009, s. 50–51).

Analizując dyskurs biskupów, dokonano próby wyszczególnienia odpowiednich strategii, odwołując się do kategorii analitycznych stosowanych w podejściu politolingwistycznym, do których należą:

nominalizacja, orzekanie, argumentowanie, perspektywizacja i intensyfikacja (Reisigl, 2008, s. 96–120; Reisigl, & Wodak, 2017, s. 95; Kozub-Karkut, 2017, s. 247; Reisigl, 2010, s. 41–50). Powyższe kategorie rozumiane są w sposób następujący:

- nominalizacja jako sposób, w jaki KEP definiuje sytuację geopolityczną po wybuchu wojny na Ukrainie, kryzys migracyjny i uchodźczy, ochronę zewnętrznych granic UE, politykę zagraniczną premiera Morawieckiego oraz stanowisko Stolicy Apostolskiej i papieża Franciszka wobec agresji Rosji na Ukrainę;
- orzekanie jako wykazanie odpowiednich cech czy charakterystyk przypisywanych analizowanym aktorom społecznym przez KEP (prezydentowi Putinowi, premierowi Morawieckiemu, papieżowi Franciszkowi, innym liderom politycznym i religijnym);
- argumentowanie jako wskazywanie, za pomocą jakich argumentów i schematów argumentacyjnych KEP uzasadnia swoje stanowisko;
- perspektywizacja jako wskazanie na punkty widzenia, z których wyrażane są przykłady nominalizacji i orzekania;
- intensyfikacja, która wskazuje, czy nominalizacja, orzekanie i argumentacja są intensyfikowane i wypowiedzane jawnie, czy też są tonowane (Kozub-Karkut, 2016, s. 81–82).

W podjętych badaniach nominalizację i orzekanie potraktowano nierozdzielnie.

Aplikując metodę analizy decyzyjnej do podjętego tematu, uwzględniono następujące kategorie: ośrodek decyzyjny (biskupi polscy jako ewentualny podmiot działania politycznego), proces decyzyjny (komunikowanie wewnątrz struktur KEP w odniesieniu do analizowanego zaangażowania politycznego), decyzję polityczną (rozumianą jako akt świadomego działania bądź zaniechania politycznego hierarchii Kościoła katolickiego na poziomie aktów illokucyjnych). Pominięto w analizie implementację polityczną (tj. realizację decyzji politycznych episkopatu przez odpowiednio dobrane metody i środki, np. dostrzegalną w działaniach Caritas, katolickich NGOs, szkół katolickich) (Leśniczak, 2017, s. 260).

## KOMUNIKOWANIE POLITYCZNE KEP – WYNIKI ANALIZY

W analizowanych dokumentach biskupi najwięcej uwagi poświęcili ogólnej sytuacji geopolitycznej w kontekście wojny na Ukrainie w 2022 roku, w tym wywołanego nią kryzysu migracyjnego i uchodźczego, jak również ocenie stanowiska Stolicy Apostolskiej i papieża Franciszka wobec inwazji Rosji.

Biskupi wykorzystali kategorie nominalizacji i orzekania w sposób następujący: duchowni wskazali agresora – Rosję jako państwo, które bezzasadnie zaatakowało Ukrainę:

Biskupi z wielką uwagą, troską i niepokojem śledzą na bieżąco dramatyczne doniesienia medialne płynące z tego kraju. Swą modlitwą ogarniają przede wszystkim miliony ludzi, którzy dotknięci zostali brutalnym atakiem wojskowym ze strony Rosji (BP KEP, 2022, 25 lutego, *Komunikat Rady Stałej...*).

Wiadomość o inwazji wojsk rosyjskich na Ukrainę napełnia nas wszystkich niepokojem [...] (*Komunikat biskupów z południowo-wschodniej Polski*, 2022, 24 lutego).

[...] biskupi polscy potępili atak Federacji Rosyjskiej na niezależną i demokratyczną Ukrainę (BP KEP, 2022, 28 marca).

Abp Gądecki odnotował, że rosyjska agresja militarna na suwerenny kraj – Ukrainę – jest aktem haniebnego barbarzyństwa i oznacza atak nie tylko na obiekty wojskowe, ale także na budynki mieszkalne, szpitale i przedszkola. W konsekwencji „giną żołnierze i cywile, również kobiety i dzieci” (BP KEP, 2022, 1 marca).

KEP wskazał społeczne i geopolityczne konsekwencje wojny na Ukrainie, m.in. kryzys uchodźczy i możliwą eskalację konfliktu na dużą skalę:

Biskupi mają świadomość, że brak porozumienia i eskalacja konfliktu w Ukrainie może doprowadzić w krótkim czasie do wielkiej fali uchodźców. Uciekający przed wojną ludzie będą kierować się głównie do naszego kraju. [...] Módlmy się, by konflikt ten nie przerodził się w wojnę o zasięgu europejskim czy światowym (BP KEP, 2022, 25 lutego, *Komunikat Rady Stałej...*).

Biskupi określili przyczyny wojny, do których należą: „niepo- hamowana żądza panowania oraz brak szacunku wobec ludzkiego życia i ludzkiej godności” ze strony agresora (BP KEP, 2022, 29 marca). Z kolei zdaniem Komisji ds. Dialogu między KEP a Polską Radą Ekumeniczną

żadne powody polityczne nie usprawiedliwiają wojennej agresji, której ofiarą padło społeczeństwo i suwerenne państwo ukraińskie oraz stanowczo odrzuca wypowiedzi patriarchy moskiewskiego w sprawie wojny na Ukrainie (Giemza, 2022, 16 marca; por. także BP KEP, 2022, 15 marca, *Oświadczenie Konferencji...*).

Zdaniem biskupów podstawę duszpasterskiej troski o uchodźców stanowią następujące zasady: „ludzka i chrześcijańska godność, miłość, solidarność i wsparcie, międzynarodowa współpraca, pomoc duchowa” (BP KEP, 2022, 15 marca, *Komunikat Rady...*). Troska w humanitarnym przyjęciu wojennych uchodźców powinna być dopełniona przez proces integracji (BP KEP, 2022, 15 marca, *Komunikat Rady...*).

W analizowanych dokumentach legitymizowane są inicjatywy duchowe papieża Franciszka na rzecz pokoju, jak również zbieżność religijnej perspektywy spojrzenia na działania wojenne papieża i KEP:

Papież Franciszek, a z nim cały Kościół rzymskokatolicki, podejmuje wiele inicjatyw duchowych, błagając o pokój dla Ukrainy i całego świata. W miniony piątek, Uroczystość Zwiastowania Pańskiego – w Kościele katolickim – była szczególnym dniem błagania o pokój zwieńczonym aktem poświęcenia świata, a w szczególności Rosji i Ukrainy, Niepokalanemu Sercu Maryi (BP KEP, 2022, 29 marca).

Wojna w Ukrainie sprawiła, że tegoroczny Wielki Post daje nam możliwość spotkania cierpiącego Jezusa w naszych Siostrach i Braciach, uchodźcach wojennych z Ukrainy. W ich lękach, cierpieniu i traumie wojennej dotykamy – jak mówi papież Franciszek – współczesnych ran Zbawiciela (*List pasterski...*, 2022, 5 marca).

Serwis Biura Prasowego KEP obszernie zrelacjonował spotkanie abp. Gądeckiego z papieżem, w którym podkreślono wielkie uznanie Franciszka dla otwartości Polaków na przyjmowanie uchodźców z Ukrainy oraz potrzebę pomocy w dłuższej perspektywie

(Ołdakowski / BP KEP, 2022, 28 marca). Nie przywołano natomiast kontrowersyjnych wypowiedzi biskupa Rzymu, obecnych w mediach („szczekanie NATO pod drzwiami Rosji”) czy unikanie przez papieża podczas publicznych wystąpień nazwania Rosji i jej prezydenta agresorem.

Jeśli chodzi o kategorię argumentowania, odnotowano w strukturze argumentacji stosowanie następujących przesłanek, które niezależnie od siebie uzasadniają wnioski o obowiązku niesienia pomocy narodowi ukraińskiemu. Można mówić m.in. o argumentacji historycznej, politycznej, religijnej i etycznej.

Po pierwsze, Polska ma dług historyczny, ponieważ sama w przeszłości doświadczyła bezinteresownej pomocy, m.in. w czasie stanu wojennego (BP KEP, 2022, 25 lutego, *Komunikat Rady Stałej...*).

Po drugie, „duch solidarności i chrześcijańskiej miłości” uzasadniają, zdaniem KEP, niesienie pomocy w lokalnych strukturach i udzielanie wsparcia finansowego na bieżące działania kryzysowe po wybuchu wojny na Ukrainie (BP KEP, 2022, 25 lutego, *Komunikat Rady Stałej...*; por. także BP KEP, 2022, 15 marca, *Słowo Przewodniczącego Komisji...*). Ten sposób argumentacji jest zbliżony z argumentacją papieża Franciszka, który

podkreśla, że każdy przybysz pukający do naszych drzwi daje okazję do spotkania z Jezusem Chrystusem, który z tym przybyszem się utożsamia. Dlatego w ten sposób można określić nasze najpierwsze zadanie, aby w tych, których przyjęliśmy i gościmy, dostrzec Chrystusa, w twarzach siostr i braci z Ukrainy widzieć cierpiące oblicze naszego Pana (BP KEP, 2022, 15 marca, *Słowo Przewodniczącego Komisji...*).

Po trzecie, KEP odwołuje się w argumentacji do tzw. wartości nienegocjowalnych (suwerenność i niezależność niepodległego państwa), które stanowią same z siebie wystarczającą przesłankę uzasadniającą niesienie pomocy Ukrainie (BP KEP, 2022, 24 lutego, *Apel Przewodniczącego...*).

Jeśli chodzi o kategorię perspektywizacji, w komunikatach biskupów odnotowano wiele różnych i ważnych perspektyw spojrzenia na wojnę.

Po pierwsze, odnotowano punkt widzenia bazujący na chrześcijańskich zasadach miłości bliźniego i praktycznych konsekwencjach wiary:



Biskupi apelują o otwarcie dla siostr i braci z Ukrainy naszych domów, hosteli, domów diecezjalnych, parafialnych, rekolekcyjnych i wszelkich miejsc, gdzie może być świadczona pomoc ludziom potrzebującym. Będzie to świadectwem naszej wiary (BP KEP, 2022, 25 lutego, *Komunikat Rady Stałej...*).

Po drugie, w analizowanych dokumentach podkreślona zostaje postawa empatii i duchowej łączności księży kapelanów z żołnierzami polskimi i ich rodzinami:

W obliczu wojny na Ukrainie chciałbym razem z księżmi kapelanami otoczyć modlitwą, duszpasterską posługą i solidarnością zaniepokojone serca naszych żołnierzy i ich rodziny. Zwracam się również z apelem do Was wszystkich, by w tym niespokojnym czasie mieć oczy otwarte i serca wrażliwe na drugiego człowieka. Jeszcze w większym stopniu niż dotychczas dołożmy starań, by nasze parafie stawały się przyjaznym domem dla każdego i schronieniem dla zatrwożonych (BP KEP, 2022, 25 lutego, *Komunikat biskupa polowego...*).

Po trzecie, biskupi postrzegali wojnę na Ukrainie w perspektywie moralnej i geopolitycznej, tj. przekroczenia przez agresora podstawowych zasad moralnych i międzynarodowych umów (*Komunikat biskupów...*, 2022, 24 lutego).

Po czwarte, w komunikatach biskupów obecna jest polityczna perspektywa dialogu z ważnymi liderami religijnymi prawosławia w celu zaprowadzenia sprawiedliwego pokoju na Ukrainie. Szczególnie istotny jest tu *List Przewodniczącego KEP, abp. Stanisława Gądeckiego do Patriarchy Moskiewskiego i całej Rusi Cyryla*, w którym abp Gądecki wyjaśnia, dlaczego należy przerwać wojnę i w jaki sposób można to osiągnąć:

[...] proszę cię, Bracie, abyś zaapelował do Władimira Putina, by zaprzestał bezsensownej walki z narodem ukraińskim, w której giną niewinni ludzie, a cierpienie dotyka nie tylko żołnierzy, ale i osoby cywilne – zwłaszcza kobiety i dzieci. Jeden człowiek może jednym słowem zatrzymać cierpienia tysięcy ludzi – jest nim prezydent Federacji Rosyjskiej. Proszę Cię, jak najpokorniej, byś zaapelował o wycofanie wojsk rosyjskich z suwerennego państwa, którym jest Ukraina. Żaden powód, żadna racja nigdy nie usprawiedliwia decyzji o rozpoczęciu inwazji wojskowej na niepodległy kraj, bombardowania osiedli mieszkalnych, szkół, czy przedszkoli. Wojna jest zawsze klęską ludzkości. [...] Proszę Cię także, abyś zaapelował do rosyjskich

żołnierzy, aby nie uczestniczyli w tej niesprawiedliwej wojnie, aby odmawiali wykonywania rozkazów, których skutkiem – jak już to widzimy – są liczne zbrodnie wojenne (*List Przewodniczącego KEP...*, 2022, 2 marca; por. także *List pasterski...*, 2022, 5 marca).

Nie mniej istotne jest *Oświadczenie Przewodniczącego KEP podczas spotkania z Patriarchą Bartłomiejem I*, w którym działania agresora zostają ocenione jako noszące znamiona ludobójstwa:

Dnia 24 lutego br. wstrząsnęła światem zatrważająca informacja o rozpoczęciu przez Federację Rosyjską wojny przeciwko Ukrainie. Od tego czasu zabito tysiące niewinnych ludzi, w tym setki dzieci, starców, kobiet i mężczyzn nic wspólnego z działaniami wojennymi. Wiele działań agresora nosi znamiona ludobójstwa (BP KEP, 2022, 29 marca).

Po piąte, obecna jest także perspektywa historyczna, w której sytuuje się wojna dwóch chrześcijańskich narodów:

W tej wojnie – jak na ironię losu – walczą ze sobą dwa chrześcijańskie, słowiańskie narody, które łączy to samo źródło chrzcielne. Jest nim chrzest św. Włodzimierza Wielkiego, księcia kijowskiego, który – w 988 roku – przyjął go z Konstantynopola, stolicy chrześcijańskiego Wschodu. Konstantynopol stał się Matką dla tego nowego Kościoła lokalnego, zorganizowanego w metropolię kościelną z główną siedzibą w Kijowie. Po bolesnym zerwaniu jedności kościelnej między Starym i Nowym Rzymem prawosławna metropolia kijowska pozostawała nadal nieodłączną częścią terytorium kanonicznego Patriarchatu Konstantynopola aż do 1686 roku (BP KEP, 2022, 29 marca).

Po szóste, w spojrzeniu na konflikt odnotowuje się perspektywę religijną. Biskupi odnotowują skuteczność podejmowania postu, modlitwy i mocy Bożej w rozwiązywaniu konfliktu militarnego:

Jako chrześcijanie, nie możemy się biernie przyglądać jego [narodu ukraińskiego] zagładzie. Kościoły świadomie wyrzekają się używania militarnego oręża. Naszą bronią jest wiara w nieskończoną moc Bożego Miłosierdzia i płynąca z niej ufna modlitwa o pokój, o poszanowanie ludzkiej godności i prawa narodów do samostanowienia. Dlatego modlimy się o przemianę umysłów i ducha agresorów. [...] Jako chrześcijanie, solidarnie błagajmy Boga, który jest Pokojem i źródłem wszelkiego pokoju, aby skruszył twarde serca i umysły tych, którzy sięją śmierć i zniszczenie (BP KEP, 2022, 29 marca).

Fundamentalnym naszym powołaniem w obecnej sytuacji jest dalsze podejmowanie postu i trwanie na modlitwie o pokój na Ukrainie, o zakończenie wojny, nawrócenie agresorów, wieczne zbawienie ofiar, za cierpiących i chorych, za uchodźców (BP KEP, 2022, 15 marca, *Komunikat Rady Konferencji Episkopatu Polski...*).

W Komunikacie z 391. Zebrania Plenarnego Konferencji Episkopatu Polski z 15 marca 2022 obecne są powyższe perspektywy spojrzenia na inwazję Rosji na Ukrainę. Biskupi m.in.:

- wyrażają wdzięczność „za to wielkie dobro i spontaniczną pomoc”;
- przypominają, że „wojna nie jest metodą rozwiązywania problemów, ale zawsze jest katastrofą, w której giną niewinni ludzie i niszczone jest godność człowieka”;
- „wzywają odpowiedzialnych za agresję przeciwko państwu i narodowi ukraińskiemu do jak najszybszego wstrzymania działań wojennych i podjęcia wysiłków zmierzających do zawarcia sprawiedliwego pokoju” (BP KEP, 2022, 15 marca, *Komunikat z 391. Zebrania...*).

Równie obszernie fragmenty *Listu pasterskiego Arcybiskupa Poznańskiego na Wielki Post 2022* oraz *Orędzia Przewodniczącego Konferencji Episkopatu Polski na środę popielcową 2022 roku w czasie wojny na Ukrainie* wyszczególniają wzmiankowane wyżej perspektywy spojrzenia na wojnę na Ukrainie, które wzajemnie się uzupełniają (*List pasterski...*, 2022, 5 marca; BP KEP, 2022, 1 marca). Tytułem przykładu warto wspomnieć *Orędzie Przewodniczącego Konferencji Episkopatu Polski na środę popielcową 2022 roku w czasie wojny na Ukrainie*, w którym abp Gądecki łączy religijną i polityczną perspektywę walki oraz pomocy Ukrainie:

Agresja Rosji na Ukrainę uświadamia nam wyraźnie, że na świecie – oprócz wojny materialnej – toczy się w tym samym momencie walka duchowa. Walka, która przyjmuje konkretne kształty, w której uczestniczą konkretni ludzie. Głównym zaś narzędziem walki, jakim dysponują ludzie wierzący, jest broń duchowa. [...] Dziękuję wszystkim tym, którzy spontanicznie włączyli się w konkretną pomoc uchodźcom. Dziękuję za zabiegi dyplomatyczne i wsparcie międzynarodowe. Dziękuję władzom rządowym i samorządowym, służbom mundurowym i medycznym, instytucjom i firmom. Dziękuję także diecezjom, parafiom, kapłanom, osobom życia konsekrowanego i wszystkim, którzy otwarli gościnne podwoje dla uchodźców. W szczególności zaś wyrażam moją wdzięczność dla Caritas Polska i Caritas diecezjalnych, dla Zespołu Pomocy Kościołowi na Wschodzie, które już świadczą

konkretną pomoc w całym kraju. Jestem wdzięczny za organizowanie zbiórek żywności, leków i artykułów pierwszej potrzeby. Dziękuję za każde dobre słowo i najmniejsze gesty życzliwości, kierowane do naszych cierpiących Braci i Sióstr. Otoczmy ich modlitwą, okażmy serdeczność, pomóżmy znaleźć pracę (BP KEP, 2022, 1 marca).

W przeprowadzonej analizie kategoria intensyfikacji wskazuje, że pozostałe, wyżej wymienione kategorie analityczne (nominalizacja, orzekanie, argumentowanie, perspektywizacja) są wypowiedzane jawnie i ma miejsce ich intensyfikacja. W analizowanym okresie nie odnotowano w komunikatach KEP zmniejszenia uwagi wobec adresatów dla kwestii dotyczących wojny na Ukrainie. W agencji kwestia ta jest stale obecna, co więcej, odwołując się do Austinowskiej teorii aktów mowy (Austin, 1975), można powiedzieć, że biskupi posługują się czasownikami performatywnymi (ilokucyjnymi), które użyte w pierwszej osobie czasu teraźniejszego strony czynnej trybu oznajmującego stają się dokonaniem pewnej czynności.

W *Apelu Przewodniczącego KEP w związku z inwazją rosyjską na Ukrainę* odnotowano m.in. następujące czasowniki ilokucyjne: „potępiam”, „wyrażam”, „apeluję”, „proszę”, „zawierzam”:

W związku z inwazją rosyjską na Ukrainę, w imieniu Konferencji Episkopatu Polski, stanowczo potępiam działania Rosji i Władimira Putina [...]. Wyrażam moją solidarność ze wszystkimi Ukraińcami [...]. Proszę, aby w każdym kościele i parafii w Polsce [...].

[...] dlatego apeluję, aby zarówno w najbliższą niedzielę, jak i w Środę Popielcową [...]. Ponadto, proszę wszystkich wierzących i ludzi dobrej woli o otwartą postawę wobec potrzebujących schronienia.

Królowej Pokoju zawięram losy Ukrainy i Polski [...] (BP KEP, 2022, 24 lutego; por. także *Komunikat biskupów...*, 2022, 24 lutego; BP KEP, 2022, 29 marca; BP KEP, 2022, 15 marca, *Oświadczenie Konferencji...*).

W *Oświadczeniu Przewodniczącego KEP podczas spotkania z Patriarchą Bartłojem I* odnotowuje się sekwencję tychże czasowników, która może dowodzić obecności kategorii intensyfikacji w dyskursie KEP: „Wzywam więc, proszę i błagam wszystkich Zwierzchników Kościołów i Wspólnot religijnych oraz wszystkich ludzi dobrej woli” [...] (BP KEP, 2022, 29 marca).

Przeprowadzona analiza dowiodła, że kwestia ochrony zewnętrznych granic Unii Europejskiej oraz oceny działań rządu premiera Morawieckiego w zakresie polityki zagranicznej (zwiększenie środków na zakup sprzętu dla wojska; ściślejsza współpraca z paktem NATO, militarne wspieranie), występowały sporadycznie w dyskursie biskupów lub były wyrażone nie wprost.

Rada Stała Konferencji Episkopatu Polski po spotkaniu online 25 lutego 2022 roku dokonała w komunikacie legitymizacji polskiego prawa i działań rządu premiera Morawieckiego w obszarze pomocy uchodźcom z Ukrainy, uciekającym przed wojną:

Uciekający przed wojną ludzie będą kierować się głównie do naszego kraju. Stąd też w imieniu Kościoła katolickiego w Polsce [biskupi] apelują do wszystkich o chrześcijańskie podejście do przybywających do naszego kraju uciekinierów. Kościół deklaruje, przy pełnym poszanowaniu polskiego prawa i procedur określonych przez polski rząd, wsparcie dla osób, które takiej pomocy będą potrzebować (BP KEP, 2022, 25 lutego, *Komunikat Rady Stałej...*).

Jednoznaczna ocena działań Rosji ze strony KEP jest zbieżna ze stanowiskiem Prezesa Rady Ministrów, nawet jeśli w komunikatach biskupów brak odniesienia do działań politycznych szefa polskiego rządu (BP KEP, 2022, 24 lutego, *Apel Przewodniczącego...*).

## ZAKOŃCZENIE

Przeprowadzona analiza dowiodła politycznego zaangażowania KEP w sprawach związanych z wojną na Ukrainie w 2022 roku. Biskupi zajęli jasne stanowisko w kontekście agresji Rosji na Ukrainę: wskazali agresora, postulowali konieczność niesienia pomocy uchodźcom, docenili postawę i przekaz papieża Franciszka w kontekście kryzysu militarnego. Bardzo lakonicznie natomiast wypowiadali się w kwestii ochrony zewnętrznych granic Unii Europejskiej oraz oceny działań premiera Morawieckiego w zakresie polityki zagranicznej.

Dość ostrożne wypowiedzianie się KEP w kwestiach działań politycznych rządu Morawieckiego może być spowodowane kryzysem zaufania do Kościoła jako instytucji, postępującą utratą autorytetu przez biskupów oraz dość burzliwym wizerunkiem duchownych

w kontekście ujawnianych skandali finansowych i obyczajowych (Kita, 2022, s. 102–111; Sikorski, 2022; Guzik, 2020, s. 417–455). Inwazja Rosji na Ukrainę stała się dla polskich biskupów okazją do czytelnego zdystansowania się, przynajmniej w oficjalnej komunikacji, wobec sporów politycznych Zjednoczonej Prawicy i opozycji parlamentarnej, jak również do wyeksponowania własnej tożsamości i misji, która ma charakter duchowo-religijny.

Warto jednak odnotować, że analiza nieoficjalnych komunikatów i wypowiedzi przedstawicieli biskupów (np. rzeczników prasowych) oraz nadzorowanych przez hierarchów mediów katolickich może zaoferować przedstawicielom nauk społecznych szerszą perspektywę zrozumienia, jakie stanowisko reprezentuje episkopat wobec agresji Rosji na Ukrainę. Jest to bowiem komplementarny i ważny głos biskupów w debacie publicznej.

#### BIBLIOGRAFIA

- Austin, J. (1975). *How to do things with words*. Oxford: Oxford University Press.
- Bäcker, R., & Rak, J. (2022). Why did Putin go too far? The rationality of Vladimir Putin's decision to begin a war with Ukraine. *Society Register*, 6(3): 57–71.
- Balicki, J. (2019). Zjednoczona Prawica w Polsce wobec wyzwań kryzysu migracyjnego w Europie. Perspektywa politologiczno-etyczna. *Wschodni Rocznik Humanistyczny*, 4(16): 63–83.
- Bill, S., & Stanley, B. (2020). Whose Poland is it to be? PiS and the struggle between monism and pluralism. *East European Politics*, 36(3): 378–394.
- Biskup, M. (2022). Kto jest moim bliźnim?. *Znak*, 801: 14–19.
- Böckenförde, W.-E. (1994). *Wolność – państwo – Kościół*. Kraków: Znak.
- BP KEP (2022, 24 lutego). *Apel Przewodniczącego Konferencji Episkopatu Polski w związku z inwazją rosyjską na Ukrainę*. Episkopat.pl. <https://episkopat.pl/przewodniczacy-episkopatu-apeluje-o-modlitwe-i-gotowosc-do-pomocy-ukraincom/> (dostęp: 26.01.2023).
- BP KEP (2022, 24 lutego). *Przewodniczący Episkopatu o ataku na Ukrainę: Kolejna odsłona niegodziwego, antychrześcijańskiego działania*. Episkopat.pl. <https://episkopat.pl/przewodniczacy-episkopatu-o-ataku-na-ukraine-kolejna-odslona-niegodziwego-antychrzescijanskiego-dzialania/> (dostęp: 26.01.2023).

- BP KEP (2022, 25 lutego). *Komunikat biskupa polowego bp. Wiesława Lechowicza do kapelanów Ordynariatu Polowego*. Episkopat.pl. <https://episkopat.pl/bp-lechowicz-zaapelowal-o-to-by-miec-serca-wrazliwe-na-drugiego-czlowieka/> (dostęp: 26.01.2023).
- BP KEP (2022, 25 lutego). *Komunikat Rady Stałej Konferencji Episkopatu Polski po spotkaniu online w dniu 25 lutego 2022 roku*. Episkopat.pl. <https://episkopat.pl/rada-stala-kep-apeluje-o-modlitwe-i-pomoc-dla-siostr-i-braci-z-ukrainy/> (dostęp: 26.01.2023).
- BP KEP (2022, 1 marca). *Oroędzie Przewodniczącego Konferencji Episkopatu Polski na środę popielcową 2022 roku w czasie wojny na Ukrainie*. Episkopat.pl. <https://episkopat.pl/przewodniczacy-episkopatu-w-oredziu-nasi-siostry-i-bracia-ukraincy-potrzebujadalszych-gestow-ludzkiej-solidarnosci-i-dobroci/> (dostęp: 26.01.2023).
- BP KEP (2022, 15 marca). *Komunikat Rady Konferencji Episkopatu Polski ds. Migracji, Turystyki i Pielgrzymek ws. pomocy uchodźcom z Ukrainy*. Episkopat.pl. <https://episkopat.pl/rada-kep-ds-migracji-pomoc-uchodzcom-jest-autentycznym-swiadectwem-chrzescijanskiej-postawy/> (dostęp: 26.01.2023).
- BP KEP (2022, 15 marca). *Komunikat z 391. Zebrania Plenarnego Konferencji Episkopatu Polski*. Episkopat.pl. <https://episkopat.pl/biskupi-o-wojnie-w-ukrainie-i-kryzysie-humanitarnym-komunikat-po-obradach/> (dostęp: 26.01.2023).
- BP KEP (2022, 15 marca). *Oświadczenie Konferencji Episkopatu Polski w sprawie wojny w Ukrainie*. Episkopat.pl. <https://episkopat.pl/episkopat-polski-ws-wojny-w-ukrainie-zdecydowanie-potepiamy-ataki-skierowane-przeciwko-ludnosci-cywilnej/> (dostęp: 26.01.2023).
- BP KEP (2022, 15 marca). *Słowo Przewodniczącego Komisji Duszpasterstwa KEP*. Episkopat.pl. <https://episkopat.pl/przewodniczacy-komisji-duszpasterstwa-kep-o-posludze-milosci-wobec-przybyszow/> (dostęp: 26.01.2023).
- BP KEP (2022, 28 marca). *Komunikat Biura Prasowego Konferencji Episkopatu Polski po audiencji u Papieża Franciszka abp. Stanisława Gądeckiego, przewodniczącego KEP*. Episkopat.pl. <https://episkopat.pl/odbyla-sie-audiencja-przewodniczacego-kep-u-ojca-swietego-franciszka/> (dostęp: 26.01.2023).
- BP KEP (2022, 29 marca). *Oświadczenie Przewodniczącego KEP podczas spotkania z Patriarchą Bartłomiejem I*. Episkopat.pl. <https://episkopat.pl/przewodniczacy-episkopatu-badzmysolidarni-w-zarliwej-modlitwie-o-zaprzeszanie-tej-wojny-i-kazdej-innej-wojny/> (dostęp: 26.01.2023).
- Caritas Polska (2022, 21 marca). *Caritas zebrała 83 mln zł na pomoc dla Ukrainy*. Episkopat.pl. <https://episkopat.pl/caritas-zebrala-83-mln-zl-na-pomoc-dla-ukrainy/> (dostęp: 26.01.2023).

- Czyżewski, M., Kowalski, S. & Piotrowski, A. (2010). Wprowadzenie. W M. Czyżewski, S. Kowalski, & A. Piotrowski (Red.). *Rytualny chaos. Studium dyskursu publicznego* (s. 15–48). Warszawa: Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne.
- Dobek-Ostrowska, B. (2012). *Komunikowanie polityczne i publiczne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Giangravé, C. (2022, 3 maja). *Pope Francis says NATO, 'barking at Russia's door', shares blame for Ukraine*. Religion News. <https://religionnews.com/2022/05/03/pope-francis-says-nato-barking-at-russias-door-facilitated-ukraine-conflict/> (dostęp: 26.01.2023).
- Giemza, G. (2022, 16 marca). *Komunikat z posiedzenia Komisji ds. Dialogu między Konferencją Episkopatu Polski a Polską Radą Ekumeniczną*. Episkopat.pl. <https://episkopat.pl/obradowala-komisja-ds-dialogu-miedzy-polska-rada-ekumeniczna-a-konferencja-episkopatu-polski-2/> (dostęp: 26.01.2023).
- Guzik, P. (2020). An unfinished story of conversion: clerical sexual abuse in Poland: A communications case study on betrayal, healing and trust recovery. *Church, Communication and Culture*, 5(3): 417–455.
- Gwiazda, A. (2021). Right-wing populism and feminist politics: The case of Law and Justice in Poland. *International Political Science Review*, 42(5): 580–595.
- Kenworthy, S.M. (2022). Christianity and the Orthodox Church in Russia, Ukraine, and Eastern Europe: Historical Insights for Current Religious Realities. *Church History*, 3(91): 726–728.
- Kita, M. (2022). Pogorzelnicy spod znaku nadziei. *Więź*, 689: 102–111. *Komunikat biskupów z południowo-wschodniej Polski w sprawie pomocy uchodźcom z Ukrainy* (2022, 24 lutego). Episkopat.pl. <https://episkopat.pl/biskupi-z-poludniowo-wschodniej-polski-apeluja-o-pomoc-uchodzcom-z-ukrainy/> (dostęp: 26.01.2023).
- Kowalczyk, K. (2014). Kościół katolicki jako podmiot oddziałujący na system polityczny. *Wrocławskie Studia Politologiczne*, 17, 126–141.
- Kowalczyk, K. (2015). Kościół rzymskokatolicki w Polsce jako podmiot oddziałujący na system polityczny. *Casus ustawy o związkach partnerskich*. *Colloquium*, 7(4): 61–82.
- Kozub-Karkut, M. (2016). Patriotyzm, polskość w dyskursie politycznym kampanii prezydenckiej 2015 roku. W M. Kułakowska, P. Borowiec, & P. Ścigaj (Red.). *Oblicza kampanii wyborczych 2015*, (s. 73–92). Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Kozub-Karkut, M. (2017). Religia w dyskursie polityki: polski spór o aborcję. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio K, Politologia*, 24(2): 237–255.



- ks. kz / diecezjaelk.pl (2022, 28 lutego). *Diecezja elcka pomaga uchodźcom z Ukrainy*. Episkopat.pl. <https://episkopat.pl/diecezja-elcka-pomaga-uchodzcom-z-ukrainy/> (dostęp: 26.01.2023).
- Leśniczak, R. (2017). Komunikowanie polityczne Konferencji Episkopatu Polski po zakończonych wyborach prezydenckich 2015 r. Priming i framing – analiza tygodników opinii „Newsweek Polska” i „Polityka”. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio K–Politologia*, 24(2): 257–277.
- Lisowska-Magdziarz, M. (2006). *Analiza tekstu w dyskursie medialnym. Przewodnik dla studentów*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- List pasterski Arcybiskupa Poznańskiego na Wielki Post 2022 (2022, 5 marca). Episkopat.pl. <https://episkopat.pl/list-pasterski-arcybiskupa-poznan-skiego-na-wielki-post-2022/> (dostęp: 26.01.2023).
- List Przewodniczącego KEP, abp. Stanisława Gądeckiego do Patriarchy Moskiewskiego i całej Rusi Cyryla (2022, 2 marca). Episkopat.pl. <https://episkopat.pl/przewodniczacy-episkopatu-w-liscie-do-cyryla-wojna-jest-zawsze-kleska-ludzkości/> (dostęp: 26.01.2023).
- Mackiewicz J./Caritas Archidiecezji Warmińskiej (2022, 28 lutego). *Hospicjum dla Dzieci Caritas Archidiecezji Warmińskiej gotowe na pomoc dzieciom z Ukrainy*. Episkopat.pl. <https://episkopat.pl/hospicjum-dla-dzieci-caritas-archidiecezji-warmińskiej-gotowe-na-pomoc-dzieciom-z-ukrainy/> (dostęp: 26.01.2023).
- Merdjanova, I. (2022). Russia’s War in Ukraine and the Limits of Religious Diplomacy. *Occasional Papers on Religion in Eastern Europe*, 4(42): 3.
- Molenda, K., & Nowiak, W. (2021). Unia Europejska wspólnotą wartości. Spojrzenie z perspektywy języka protestu oraz nowych środków wyrazu w Polsce. *Rocznik Integracji Europejskiej*, 15: 281–292.
- ms / KAI (2022, 16 kwietnia). *Abp Gądecki: potrzebujemy pokoju, który możemy dzielić z innymi*. Episkopat.pl. <https://episkopat.pl/abp-gadecki-potrzebujemy-pokoju-ktory-mozemy-dzielic-z-innymi/> (dostęp: 26.01.2023).
- msz/ archpoznan.pl (2022, 25 marca). *Przewodniczący Episkopatu: modlimy się, by pokój na nowo kształtował nasze dni*. Episkopat.pl. <https://episkopat.pl/przewodniczacy-episkopatu-modlimy-sie-by-pokoj-na-nowo-ksztaltowal-nasze-dni/> (dostęp: 26.01.2023).
- Olbrycht, P. (2022). Bezpieczeństwo Rzeczypospolitej Polskiej w kontekście sytuacji na granicy polsko-białoruskiej w okresie sierpień-grudzień 2021 roku – możliwe prawne i podjęte działania. *Polityka i Społeczeństwo*, 2(20): 142–154.
- Ółdakowski, K./ BP KEP. (2022, 28 marca). *Przewodniczący Episkopatu o spotkaniu z Papieżem Franciszkiem*. Episkopat.pl. <https://episkopat.pl/>

- przewodniczący-episkopatu-o-spotkaniu-z-papieżem-franciszkim/ (dostęp: 26.01.2023).
- ordynariat.wp.mil.pl (2022, 28 lutego). *Zbiórka lekarstw, środków opatrunkowych i higienicznych dla Ukraińców przy katedrze polowej Wojska Polskiego*. Episkopat.pl. <https://episkopat.pl/zbiorka-lekarstw-srodkow-opatrunkowych-i-higienicznych-dla-ukraincow-przy-katedrze-polowej-wojska-polskiego/> (dostęp: 26.01.2023).
- Orzechowski, M. (2009). Analiza aktualnych stosunków rosyjsko-ukraińskich jako przykład zastosowania politologicznej analizy decyzyjnej. *Acta Politica Polonica*, 22, 49–65.
- Pietraś, Z. (1998). *Decydowanie polityczne*. Warszawa–Kraków: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Pokorna-Ignatowicz, K. (2007). Media katolickie w III RP i ich wkład w budowę polskiej demokracji. W L. Pokrzycka, & W. Mich (Red.). *Media a demokracja* (s. 119–130). Lublin: Wydawnictwo UMCS.
- Reisigl, M. & Wodak, R. (2017). The Discourse-Historical Approach. W *The Routledge handbook of critical discourse studies* (s. 44–59). Routledge.
- Reisigl, M. (2008). Analyzing political rhetoric. W R. Wodak, & M. Krzyżanowski (Red.). *Qualitative discourse analysis in the social sciences* (s. 96–120). Basingstoke: Palgrave.
- Reisigl, M. (2010). Dyskryminacja w dyskursach. *Tekst i Dyskurs – Text und Diskurs*, 3, 27–61.
- Reisigl, M. (2013). Critical discourse analysis. *The Oxford handbook of sociolinguistics*, 67–90.
- Roberts, H. (2022, 3 maja). *Pope says NATO may have caused Russia's invasion of Ukraine*. Politico. <https://www.politico.eu/article/pope-francis-nato-cause-ukraine-invasion-russia/> (dostęp: 26.01.2023).
- Sikorski, A. (2022). *Dyskurs medialny o sytuacjach kryzysogennych w polskim Kościele katolickim. Analiza wybranych tytułów prasowych i źródeł internetowych w latach 2005–2019*. Rozprawa doktorska. Warszawa: Wydział Dziennikarstwa, Informacji i Bibliologii Uniwersytetu Warszawskiego.
- Sowiński, S. (2013/2014). Kościół w sferze publicznej. Pewna strategia i jej ograniczenia. *Chrześcijaństwo-Świat-Polityka. Zeszyty Społecznej Nauki Kościoła*, 1/2, 38–53.
- Stępnia, K. (2022). Reklama religijna w działaniach Kościoła katolickiego w Polsce na rzecz uchodźców ukraińskich. *Studia Medioznawcze*, 2(89): 1181–1201.
- Wójcik, S. (2015). Analiza dyskursu polityki wokół obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej na wybranych przykładach debat parlamentarnych. *Polityka i Społeczeństwo*, 1(13): 5–22.

Wróbel, J. (2017). Stanowisko episkopatów Niemiec i Polski wobec masowego napływu migrantów. *Teologia i Moralność*, 1(21): 73–94.

### Copyright and License



This article is published under the terms of the Creative Commons Attribution – NoDerivs (CC BY- ND 4.0) License  
<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/>





Horyzonty Polityki  
2023, Vol. 14, N° 46



**JAKUB KUBICZEK**

<http://orcid.org/0000-0003-4599-4814>  
University of Economics in Katowice  
[jakub.kubiczek@edu.uekat.pl](mailto:jakub.kubiczek@edu.uekat.pl)

DOI: 10.35765/HP.2278

## Rewarding the professors: The reality and the proposal of academic remuneration in Poland

### *Abstract*

**RESEARCH OBJECTIVE:** The aims of this article are: (1) to define the role of remuneration of academic staff in shaping human capital; (2) to present the dynamics of changes in the remuneration of lecturers in Poland and its comparison with changes in the minimum wage, economic growth and the inflation rate; (3) to propose a model of changes in the minimum wage of a professor as a function of changes in the minimum wage.

---

**THE RESEARCH PROBLEM AND METHODS:** In order to ensure the proper level of training of academic staff, it is necessary to implement a remuneration system to attract and retain the best staff. To that end method of analysis and logical construction was used, which allowed to present a method for optimization of remuneration of academic staff in Poland.

---

**THE PROCESS OF ARGUMENTATION:** The insufficient funding in Polish higher education was identified, especially the low-level of salaries of academic staff in relation to the their high responsibility. Then, the dynamics of change of professor's minimum wage, the national minimum wage, the GDP, and the CPI were analyzed and compared. On these basis, a model for remuneration of academic staff in Poland was proposed.

---

**RESEARCH RESULTS:** The results showed that the minimum wage of a professor in 2012–2023 grew slower than the minimum wage on average, and in 2023 it is approximately twice as high as the minimum wage. As a solution to

Suggested citation: Kubiczek, J. (2023). Rewarding the professors: The reality and the proposal of academic remuneration in Poland. *Horizons of Politics*, 14(46), 229–249. DOI: 10.35765/HP.2420.

the problem of determining the professor's remuneration, the article proposes a model that will transparently determine the change on an annual basis.

---

**CONCLUSIONS, INNOVATIONS, AND RECOMMENDATIONS:** With regard to higher education, an appropriate remuneration system allows for the creation of academic staff that guarantees high-quality education in all aspects, i.e. theoretical knowledge, practical knowledge and cognitive skills.

---

**KEYWORDS:**

lecturers' remuneration, higher education, economic growth, socio-economic development, economic policy

## INTRODUCTION

Ensuring stable economic development is the basic economic policy object. Research conducted since the 1960s shows that the level of education of the society, considering a long-term perspective, is a crucial determinant of economic growth (Benavot, 1989; Nelson & Phelps, 1966; Schultz, 1992). Despite the fact that several decades have passed since the first research in this area was conducted, the relationship between education and economic growth is still being verified – both in the micro- and macroeconomic aspect (Filippova et al., 2021).

Human capital is a factor of competitiveness, which makes it necessary to focus on the role of higher education in development and economic growth (Bloom et al., 2006), staff with the required skills translates into increase of efficiency in task completion, which results in improved productivity (Bagieńska, 2008). The education of qualified employees is the result of an effective education system. Not only should education opportunities be provided, but the process must go hand in hand with high quality (Hanushek & Wößmann, 2007).

The guarantee of high-quality education are people possessing not only knowledge, but also appropriate predispositions. The expectation of having qualifications must be related to the provision of an appropriate remuneration system, which is an effective tool encouraging to take up a job and motivating employees to improve their efficiency (Borkowska, 2012). Therefore, the salary should be fair and equitable. The dignity of the minimum wage should ensure a basic standard of living (Prokop, 2021), in turn, the dignity of a professor's

remuneration or their effort, also incurred to obtain qualifications, is duly paid (Wratny, 2015). Moreover, the qualitative characteristics should be taken into account – difficulty, nuisance and responsibility of the work (Jacukowicz, 2009).

In the macroeconomic scale, competition in the economy is based on having human capital with high competences, and this is provided by the education system. Therefore, the expectations of Poland's convergence in relation to other European economies are possible if the education system ensures high quality of education (Skubiak, 2013). As part of the economics of education, one of the key areas is the education financing system, including its sources (Nucińska, 2017). It has been emphasized for years that the education sector in Poland is underfunded (Jarecki, 2009).

The topicality and significance of the issue of remuneration of academic staff is also emphasized by the organization of the protest of employees of higher education and science (Związek Nauczycielstwa Polskiego, 2021), which was aimed at drawing attention to the insufficient wages of people responsible for the quality of employee education and thus for the competitiveness of the economy. The research gap can be defined as the necessity to check lecturers' remuneration in relation to the economic situation in Poland. Accordingly, the aims of the article are:

- (1) to define the role of remuneration of academic staff in shaping human capital;
- (2) to present the dynamics of changes in the remuneration of lecturers in Poland and its comparison with changes in the minimum wage, economic growth and the inflation rate;
- (3) to propose a model of changes in the minimum wage of a professor as a function of changes in the minimum wage – indirectly of socio-economic development.

In order to achieve the above aims, the following research questions were asked:

1. What are the functions of the remuneration? Can the amount of remuneration of academic staff translate into the quality of education? How does the level of education affect economic growth? At what level should the remuneration of academic staff be shaped, in order to ensure fair remuneration for this social group?

2. How was the remuneration of academic staff in Poland in 2012–2023? What was its dynamics compared to the minimum wage, economic growth and the inflation rate?
3. Is it possible to set a minimum wage of a professor as a function of changes in the minimum wage? If so, what can indirectly influence its amount?

Several scientific research methodologies were applied in this paper. A critical analysis of the literature was employed to assess the significance of higher education in molding the quality of human capital and hence the influence on economic growth. The statistical analysis of the values stated in legal acts and data from the Local Data Bank (Statistics Poland) were used to portray the condition of academic staff wages in Poland by comparing their dynamics with the national minimum wage, GDP, and CPI. Furthermore, a method of analysis and logical construction was utilized, allowing the presentation of a system for optimizing academic staff compensation in Poland.

## THE ESSENCE OF REMUNERATION AND ITS FUNCTIONS

Remuneration is a social, legal and economic category and an important instrument in managing staff in an organization. Moreover, it has many functions that correlate with these categories (Grzywińska-Rapca, 2018). Many authors mention four functions of remuneration: income, cost, social and incentive (Borkowska, 2006b, p. 357; Bukowska & Łukasiewicz, 2017; Kopertyńska, 2008, pp. 115–118).

The first two functions are opposite – the income function states that the remuneration is an employee's income, while the cost function states that the remuneration is a cost for their employer (Pocztowski, 2008, pp. 359–360; Zgliczyński, 2013, p. 1). The employee expects the highest possible earnings and would like to earn as much as possible, i.e. they want to maximize the profit per unit of working time, while the entrepreneurs want to pay as little as possible for the same work.

The social function of remuneration consists in determining not only the professional position but, above all, it indicates the position in society (Pocztowski, 2008, p. 360). The amount of remuneration is the basis for creating a budget, which is the foundation for making



consumer decisions. On a macroeconomic scale, the amount of remuneration received by citizens translates into domestic consumption which, in turn, affects economic development (Łopatka, 2015).

From a human resource management perspective, the most important function of remuneration is to motivate the employee (Borkowska, 2012). In the broadest sense of the motivational function, remuneration is treated as a stimulator for more effective action (Bernatt et al., 2011, p. 123). The right motivation brings the interests of the employee and the employer together. The involvement of an employee leads to increased efficiency during the working time unit and results in better outcomes, which is desirable on the part of the employer.

In addition to treating remuneration as a motivating tool, Bukowska and Łukasiewicz (2017) try to detail the impact of remuneration as part of the motivational function – appropriate remuneration not only motivates employees to work but also determines the processes related to their attracting, retaining and further motivating them to professional development. A more detailed description of the motivational functions of remuneration can be found in the work of Borkowska (2006a, p. 21), as presented in Table 1.

Table 1. Motivational functions of remuneration

Function	Mode (implementation instrument)
Attracting employees to work in the organization	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Basic wage rates determined on the basis of job evaluation and market wage reviews, fixed wage supplements, e.g. for work in harmful and strenuous conditions</li> <li>• Movable wages depending on the effects of work,</li> <li>• Additional benefits</li> <li>• Adjusting the remuneration system to the organizational culture</li> </ul>
Keeping employees in the organization	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Long-term incentives,</li> <li>• Share in profits</li> <li>• Gainsharing (share compensation: benefit share)</li> <li>• Cafeteria salary</li> </ul>
Stimulating employees to achieve good work results (motivating)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Flexible wage tables based on wide wage brackets, sliding wage dependent on work outcomes</li> </ul>
Stimulating employees to continuous learning	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Salary based on knowledge and skills</li> <li>• Movable remuneration depending on the effects of work,</li> <li>• Additional benefits, e.g. for training</li> </ul>

Source: Borkowska, 2006a, p. 21.

The amount of remuneration offered by an employer in the private sector is governed only by the obligation to pay wages not lower than the established minimum wages. However, this does not prevent being paid above the minimum wage. On the other hand, institutions from this sector are in many respects obliged by the statutory principles of remunerating employees, including the maximum remuneration due to the classification of the position. Therefore, a particularly important research area is the impact of the amount of remuneration on the motivation of employees in the public sector (Łuczak & Trippner-Hrabi, 2018).

## THE ROLE OF EDUCATION IN ECONOMIC DEVELOPMENT

The first inclusion of education as an important factor of economic growth took place in the 1960s (Benavot, 1989). Foremost, attention should be paid to the work of Nelson and Phelps (1966) who, by using a simple growth model, showed that people with higher education contribute to economic growth in two ways. First, educated people are more effective in performing simple tasks and thus become more productive. Secondly, educated people are able to take advantage of the opportunities that appear in the economy, especially in the face of the challenges of technological development.

Since the 1960s, the number of studies discussing the relationship between education and economy has increased significantly. Especially in the 1980s, researchers paid a lot of attention to the issues of education and the economy (Benavot, 1989; Lucas, 1988), but many of them simplified assumptions concerning this subject (Schultz, 1992). However, this does not discredit the essence of research on this issue.

Better educated staff is able to create, implement and adopt new technologies. Lucas (1988) presents the same opinion – the higher the level of education, the higher the productivity should be, because people with better education are more open to innovation. Pillay (2011) argues that higher education is relevant only for highly developed countries, while for developing countries primary education should be the basis. Thus, it can be concluded that the level of education should correspond to the level of development. Subsequent

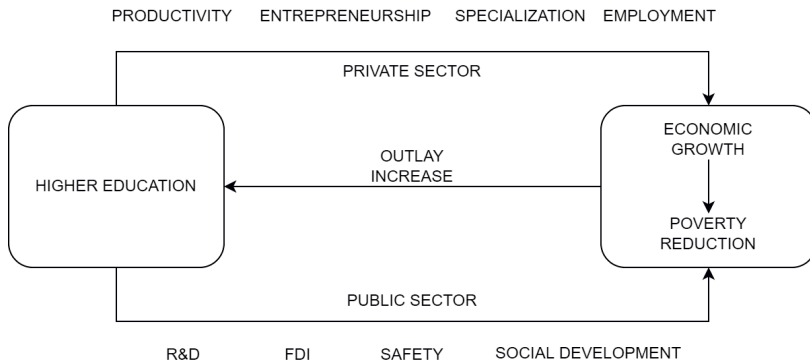
studies, that consider education as a determinant of economic growth, have shown that investment in education brings tangible results (Filippova et al., 2021).

Many authors state that in the literature, the impact of education on the economy is considered from a micro or macro perspective (Ozturk, 2001; Schultz, 1992). In microeconomic terms, it is examined to what extent education measurably influences the situation of an individual, e.g. on the held position, financial situation or simply remuneration. From the point of view of human capital, it is education that translates into an increase in an employee's productivity, which in microeconomic terms should translate into an increase in their income, because the entrepreneur should naturally assess the employee's productivity (Vuksanović & Aleksić, 2017). Higher education also brings other benefits, such as the opportunity to work in professions for which specialized knowledge is required. Moreover, research shows that a higher level of education is positively correlated with social involvement through participation in democracy and allows for more effective consumption of cultural goods (Stankiewicz, 2014). With regard to the unit, the learning outcomes are of a dual nature (Jarecki, 2009). On the one hand, it is measurable and material, translating into the amount of remuneration and employment stability, and on the other hand, it contributes to the improvement of non-material aspects, e.g. it improves the quality of life and satisfaction.

When considering the macroeconomic impact of education, it examines how the level of education affects economic development, productivity and innovation in the economy. Education can increase the human capital inherent in the labor force, which increases labor productivity and thus results in a temporary increase towards a higher level of production equilibrium (Hanushek & Wößmann, 2010). Generally, education translates into the readiness to change itself and therefore it is an accelerator of progress (Lundvall, 2008).

The Figure 1 depicts the role of education in the economy (Bloom et al., 2006). It shows that the increase in spending on higher education translates into private (micro) and public (macro) benefits. In this way, stable economic growth is achieved, improving the quality of life and thus reducing poverty.

Figure 1. Links between higher education and economic growth



Source: Bloom et al., 2006, p. 16.

Merely providing a wide range of learning opportunities is not enough because, without adequate quality, the intended goal of acquiring a large amount of knowledge is not achieved (Hanushek & Wößmann, 2007). Assuming that higher education is the main source of competitiveness, it is necessary to focus on its quality, because only high-quality education enables high competition effectiveness (Pillay, 2011).

According to Benavot (1989) higher education should broaden the cognitive abilities that are necessary in specialized work. This is confirmed in the work of Hanushek and Wößmann (2007). In contrast, Filippova et al. (2021) argue that it is necessary to combine practice with theory and at the same time provide both of these elements with high quality. However, it is crucial both to provide cognitive skills during higher education and to discuss practical case studies based on theory to ensure that the learning process is of a high-quality level.

## REMUNERATION OF ACADEMIC LECTURERS IN POLAND

The work of academic staff requires a multi-task approach to the performance of employee duties, because apart from teaching, research work is also required (Chant, 2005, p. 2). Ensuring high quality is

possible only by providing appropriately qualified research staff (Pillay, 2011), which is closely related to the predisposition to work and the attitude towards it (Du et al., 2010). In conclusion, it is the academic staff and their work that constitute the core of higher education (Altbach & Umakoshi, 2004). The personnel policy should take into account the possibilities of employing the best students and doctoral students, and this should include the ensuring of decent remuneration (Abramo et al., 2020). For many professionals, high earnings are of above average importance, which means that they are constantly looking for new jobs in order to achieve better remuneration (Li-Ping Tang et al., 2000). Therefore, in many cases the amount of remuneration is the greatest determinant when it comes to choosing the place of employment.

When it comes to the decision of remaining in the current job or changing it, not only the amount of remuneration itself is important, but also satisfaction one gets from the work (Luna-Arocas & Tang, 2015). Satisfaction with the work performed, also with the amount of remuneration, motivates to make efforts to achieve better results (Shaw et al., 2002). Unfortunately, in many countries, including Poland (Jarecki, 2009), due to low wages and stress, the morale of economic staff is low (Du et al., 2010).

Chant (2005, p. 2) argues that the salary of an academic staff member should include an allowance, the amount of which depends on the achievements. Abramo et al. (2020) research indicates that full professors (more expensive to society) are on average more productive than associate professors. Whereas Cheng (2014), argues that a better-qualified academic workforce translates into better academic results and a place in university rankings, thus attracting more students. As a result, academics should also receive higher salaries.

In Poland, pursuant to Art. 116 Act on Higher Education (Journal of Laws 2018, item 1668), employment at a university as an academic teacher is possible in the following positions:

- 1) professor;
- 2) university professor;
- 3) assistant professor;
- 4) assistant.

Furthermore, the remuneration of an academic lecturer at a public university is determined by law and depends on the amount of the

minimum wage of a professor (Article 137 of the Law on Higher Education, Journal of Laws of 2018, item 1668):

1. The amount of the monthly basic salary at a public university for an academic teacher cannot be lower than 50% of the professor's remuneration, except that for:

- 1) university professor – not less than 83% of the professor's remuneration,
- 2) assistant professor – amounts to not less than 73% of the professor's remuneration.

Therefore, in order to determine the minimum salary, it is necessary to determine the amount of the minimum monthly basic salary for a professor at a public university (hereinafter: minimum wage of a professor), which is determined by the Regulation of the Minister competent. The amount of remuneration in the years 2012–2021 is presented in Table 2. In order to relativize the dynamics of wage growth, the amounts of the minimum wage in the economy (hereinafter: minimum wage) in the analyzed years in Table 2, were also taken into account.

Table 2. The amount of the minimum basic salary for a professor at a public university and the minimum wage in the economy (2012–2021).

Year	Minimum wage [PLN]	minimum wage of a professor [PLN]	Ratio of the minimum wage to the minimum wage of the professor
2023	3600 (from 01/07) 3490 (from 01/01)	7210	0.50 0.48
2022	3010	6410	0.47
2021	2800	6410	0.44
2020	2600	6410	0.41
2019	2250	6410	0.35
2018	2100	6410	0.33
2017	2000	5390	0.37
2016	1850	5390	0.34
2015	1750	5390	0.32
2014	1680	4940	0.34
2013	1600	4525	0.35
2012	1500	4145	0.36

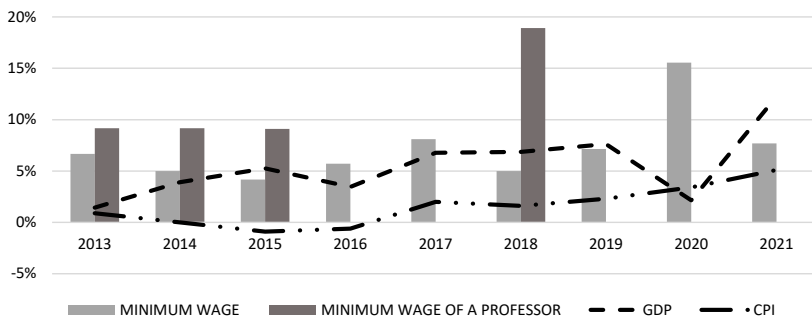
Source: own study based on Journal of Laws 2011 no. 192 item. 1141; Journal of Laws 2012 item 1026; Journal of Laws 2013 item 1074; Journal of Laws 2014 item 1220; Journal of Laws 2015 item 1385; Journal of Laws 2016 item 1456; Journal of Laws 2017 item 1747; Journal of Laws 2018 item 1794; Journal of

Laws 2019 item 1778; Journal of Laws 2020 item 1596; Journal of Laws 2011 No. 243 item 1447; Journal of Laws 2013 item 1571; Journal of Laws 2016 item 2063; Journal of Laws 2018 item 1838; Journal of Laws of 2021, item 1690; Journal of Laws of 2022, item 1952; Journal of Laws of 2023, item 16.

In 2012–2019, the minimum wage in the economy accounted for 32 to 37% of the minimum wage of a professor. Nonetheless, due to the increase in the minimum wage but not the wage of a professor in 2018, the minimum wage in 2020–2023 constituted over 40% of the minimum wage of a professor. Furthermore, despite the increase in the minimum wage of a professor in 2023, a larger increase in the minimum wage, caused this percentage to also increase.

In order to better understand the problem, it is necessary to relativize the increase in the minimum wage of a professor in relation to the basic economic indicators of the economic situation (as shown in Fig. 2). The obligation to present such a list is emphasized by the fact that in Poland the amount of the minimum wage is subject to annual negotiations. Government present information on the price index in the previous year and its forecast for the next year, as well as the level of the average wage index, the standard of living of various groups and real increase in gross domestic product (Journal of Laws of 2020, item 2207).

Figure 2. Dynamics of the minimum salary, the minimum wage of a professor, GDP and the inflation rate (CPI).



Source: Own elaboration based on data from Table 2 and the Local Data Bank.

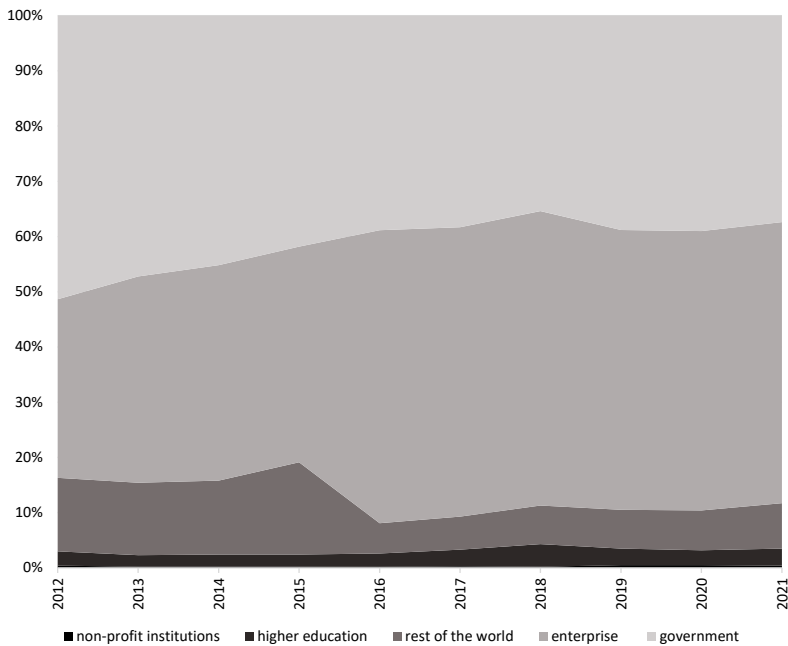
\* Medium-term pace of changes: the minimum wage (6.4%), the minimum wage of a professor (4.5%), GDP (4.9%) and the inflation rate (CPI) (1.7%).

\*\* In 2020, the slowdown in GDP growth was due to the COVID-19 pandemic.

It can be seen that from period to period, the minimum wage grew faster than it was in the case of the minimum wage for a professor. With regard to the entire period under consideration (2012–2021), this means that the salaries of academic teachers responsible for educating qualified staff grew more slowly than the rest. However, the increase in the minimum wage of a professor was faster than the GDP growth and the inflation rate. Moreover, in 2015–2016, there was a phenomenon of deflation in Poland, so the increase in remuneration was relatively greater than the nominal one.

While salary is the primary motivator, there are numerous other ways to motivate academics. Productivity in their research, teaching and administrative duties can be a determinant for financial awards. Increased efforts can be encouraged not only by a salary increase or awards, but also by creating opportunities for personal and scientific development, by providing sources of research funding. Figure 3 shows the share of individual sectors in financing R&D activities in 2012–2021.

Figure 3. Internal expenditure on R&D by financing sources (2012–2021)



Source: Own study based on data from the Local Data Bank.



It should be noted that in 2012, it was the government sector that financed over 50% of R&D activity in Poland, while now this number is at the level of 40%. In the years 2012–2021, an increasing share of the enterprise sector in financing R&D activities can also be observed. Moreover, the higher education sector itself in all the years considered, had a very small share in financing R&D activities, and the sector of private non-profit institutions is marginal.

### THE MINIMUM WAGE OF A PROFESSOR AS A FUNCTION OF THE MINIMUM WAGE

In Poland, the amount of the minimum wage is determined on an annual basis, hence the period in the analysis ( $t$ ) is one year. Suppose the inflation rate ( $g$ ) is non-negative (there is no deflation). Moreover, by wanting to develop the economy and improve living standards, the assumed minimum wage increase is also non-negative ( $\Delta y_{t+1}^{min} \geq 0$ ). Suppose the minimum wage is a product of the economic situation in the country in the previous period:

$$y_t^{min} = \pi Z_{t-1} \cdot g_{t-1} + \epsilon_t, \quad (1)$$

where  $\pi$  – vector of parameters determining the share of a given economic indicator in the formation of the minimum wage,  $Z_{t-1}$  – matrix of values of economic indicators.

\* Typically, index values are given nominally. If real values are used,  $g$  can be omitted.

If the state arbitrarily sets the amount of the minimum wage without first assigning weights or significance to individual information, it can therefore be concluded that the process is as follows:

$$y_{t+1}^{min} = y_t^{min} + \epsilon_t, \quad (2)$$

$$\Delta y_{t+1}^{min} = \epsilon_t \quad (3)$$

Distribution of  $\epsilon_t$  is unknown, but is dependent on the values of economic indicators, including the inflation rate  $E(\epsilon_t | Z_t, g_t)$ .

In Poland, when determining the minimum wage, various macroeconomic information, including the rate of inflation and GDP, is taken into account. However, they are only information and the scope of their inclusion is not legally regulated (Journal of Laws 2020, item 2207). If the government had a specific share of changes in individual economic variables, then the change in the amount of the minimum wage can be expressed using the equation:

$$\Delta y_{t+1}^{min} = \pi' \mathbf{Z}'_t \cdot g_t + \epsilon'_t \quad (4)$$

Central agendas responsible for shaping wages, observing changes in macroeconomic indicators ( $\mathbf{Z}'_t$  matrix with  $\Delta z_{i,t}$  elements), determines the shares  $\pi'$  – values influencing the change. In order to ensure the transparency of the process of determining the minimum wage and shaping market expectations regarding changes in it, shares  $\pi'$  should be constant over time or changes in their level should be sporadic.

The proposal of the dependence of the minimum wage of a professor can be expressed using an equation:

$$\Delta y_{t+1}^{prof} = \delta \Delta y_{t+1}^{min} \quad (5)$$

\*The protesters are calling for the initial growth figures to meet the condition  $y_t^{prof} = 3y_t^{min}$  (Polish Teachers Association, 2021). Thus, in order to keep it in time, it is agreed that  $\delta = 3$ .

It should be noted that with the use of the relationship expressed by the equations (4) and (5), the minimum wage of the professor is related to the change of the economic situation. The proposed model gives a transparent dependency and allows for shaping expectations without arbitrary values, thus minimizing the differentiation of expectations.

## DISCUSSION

Adequate education of the society is the foundation of economic development. Ozturk (2001) believes that it is impossible to achieve economic growth without investing in human capital. Hanushek

and Wößmann (2010) are of a similar opinion, claiming that education facilitates the dissemination and transfer of knowledge needed to understand and process new information. In this way, it is possible to successfully implement new technologies. It is noted that the role of the private sector in financing scientific research is gradually increasing.

It is extremely important that higher education provides high-quality knowledge. The key role here is the role of academic staff – they allow students to develop through the exchange not only of knowledge, but also experience and skills. Hiring staff with appropriately high qualifications is associated with the need of offering adequate remuneration. It is worth emphasizing that it is not only a significant motivating factor (Bernatt et al., 2011, p. 123) but most of all a factor in organizations' competition for an employee. According to Bagieńska (2008), the remuneration system should contribute to attracting appropriate employees, keeping them in the organization and stimulating them to work effectively.

The remuneration for the work performed should be decent and fair (Prokop, 2021; Wratny, 2015), that is, reflect the level of qualification of the employee. The analysis carried out by Jarecki (2009) shows that in Poland, in relation to other countries, not enough funds from the budget are allocated for higher education, and the level of individual subsidies for students is particularly low. Similar conclusions are drawn by Skubiak (2013), who is claiming that

to enable the development of the knowledge society and to compete effectively at the level of the global economy, Poland must provide education and training at the highest level.

In order to ensure socio-economic development, the staff should be properly remunerated, which is expressed in the protests of lecturers in Poland, who are fighting for the dignity of their pay (Polish Teachers Association, 2021). The results of the study presented in this article also confirm that the minimum wage of a professor in 2012–2023, on average, grew slower than the minimum wage.

Jacukowicz (2009) believes that, in order to establish the amount of remuneration at a fair level, it is necessary to take into account a wide range of macroeconomic indicators. The model proposed in the study may contribute to a more effective shaping of the expectations

of changes in remuneration of academic staff because, by making changes in the amount dependent on economic values, the transparency of decisions will increase and thus make the changes be perceived as objective and fair.

## CONCLUSIONS

The remuneration not only motivates employees to their development, but above all enables the employment of people with appropriate qualifications. With regard to higher education, an appropriate remuneration system allows for the creation of academic staff that guarantees high-quality education in all aspects, i.e. theoretical knowledge, practical knowledge and cognitive skills.

Many studies have shown that the higher education system in Poland is underfunded, and scientists emphasize the need to change this state of affairs. Unfortunately, years of neglect in this aspect caused employees of higher education and science to start a protest in December 2021. The results of the study presented in this article confirm their position that the increase in salaries in 2012–2023 was insignificant, and also show that the minimum wage of a professor grew slower than the minimum wage.

One of the potential solutions is making the increase in the minimum wage of professors dependent on a proportional increase function, which could be manifested in the application of the proposed model. This could transparently determine the change on an annual basis and thus shape the expectations of academic staff for future periods.

The study has several limitations. First of all, the scope of the study covers only the level of Poland and the domestic remuneration system, without comparing it to other countries. Additionally, the scope is only the minimum wages, not the actual wages. Moreover, only the staff employed in public universities are regulated by a national regulation. However, these limitations do not detract from the value of the research it carries, especially in terms of its practical implications. The results provide arguments for the successive and long-term increase in remuneration for academic teachers and for exemplary correlation, with macro indicators of economic development. It manifests itself in the proposed model as a far-sighted

and long-term solution. A high level of education implies economic growth which is the main aspect of economic policy.

Subsequent studies could focus on checking the structure of wages, as well as the dynamics of changes in other countries, and their comparison analogically to the pace of economic growth. Moreover, taking into account the fact that the salary of a professor in Poland includes only the minimum values, it should be verified how the level of salary of academic staff is shaped depending on the scientific discipline (social, humanities, science, etc.), as well as at what level of professors' salaries (and thus the entire academic staff) are formed at private universities in relation to public universities.

#### REFERENCES

- Abramo, G., Aksnes, D.W., & D'Angelo, C.A. (2020). Comparison of research performance of Italian and Norwegian professors and universities. *Journal of Informetrics*, 14(2), 101023. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.joi.2020.101023>
- Altbach, P.G., & Umakoshi, T. (Eds.). (2004). *Asian universities: Historical perspectives and contemporary challenges*. Baltimore & London: JHU Press.
- Bagieńska, A. (2008). Rola systemu wynagrodzeń we współczesnej gospodarce. *Zeszyty Naukowe Politechniki Białostockiej. Ekonomia i Zarządzanie*, 11, 297–313.
- Benavot, A. (1989). Education, Gender, and Economic Development: A Cross-National Study. *Sociology of Education*, 62(1), 14. DOI: <https://doi.org/10.2307/2112821>
- Bernatt, M., Bogdanienko, J., & Skoczny T. (Eds.). (2011). *Spółeczna odpowiedzialność biznesu. Krytyczna analiza*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego.
- Bloom, D.E., Canning, D., & Chan, K. (2006). *Higher education and economic development in Africa*. Cambridge: Harvard University.
- Borkowska, S. (2006a). *Strategie wynagrodzeń*. Kraków: Oficyna Ekonomiczna.
- Borkowska, S. (2006b). Wynagradzanie. In H. Król, & A. Ludwiczynski (Eds.), *Zarządzanie zasobami ludzkimi. Tworzenie kapitału ludzkiego organizacji* (pp. 354–419). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Borkowska, S. (2012). Struktura wynagrodzeń w procesie zmian. *Zarządzanie Zasobami Ludzkimi*, 5(88), 11–22.

- Bukowska, U., & Łukasiewicz, G. (2017). Wynagrodzenia jako czynnik stabilizujący zatrudnienie w organizacji. *Organizacja i Kierowanie*, 3(177), 79–94.
- Chant, J. (2005). *How we pay professors and why it matters*. Toronto: CD Howe Institute.
- Cheng, S. (2014). Executive Compensation in Public Higher Education: Does Performance Matter? *Research in Higher Education*, 55(6), 581–600. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11162-014-9328-9>.
- Du, P., Lai, M., & Lo, L.N.K. (2010). Analysis of job satisfaction of university professors from nine Chinese universities. *Frontiers of Education in China*, 5(3), 430–449. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11516-010-0109-8>.
- Filippova, O.V., Grigoriev, A.V., Murzagalina, G.M., Sorgutov, I.V., Lati-fzoda, D.N., & Kalimullin, D.D. (2021). Trends in economic development and education of future economists. *Linguistics and Culture Review*, 5(1), 397–405. DOI: <https://doi.org/10.21744/lingcure.v5n1.1842>.
- Grzywińska-Rapca, M. (2018). Modelowanie poziomu wynagrodzeń w Polsce. *Journal of Modern Science*, 36(1), 165–184. DOI: <https://doi.org/10.13166/jms/85282>.
- Hanushek, E.A., & Wößmann, L. (2007). The role of education quality for economic growth. *World Bank Policy Research Working Papers*, 4122.
- Hanushek, E.A., & Wößmann, L. (2010). Education and economic growth. In D.J. Brewer & P.J. McEwan (Eds.), *Economics of education* (pp. 60–67). Amsterdam: Elsevier.
- Jacukowicz, Z. (2009). Some questions on the wage theory. *Social Policy Issues*, 12, 103–120.
- Jarecki, W. (2009). Społeczne koszty i efekty wyższego wykształcenia. *Nauka i Szkolnictwo Wyższe*, 1(33), 79–90.
- Kopertyńska, M.W. (2008). *Motywowanie pracowników. Teoria i praktyka*. Warszawa: Placet.
- Li-Ping Tang, T., Kim, J.K., & Shin-Hsiung Tang, D. (2000). Does attitude toward money moderate the relationship between intrinsic job satisfaction and voluntary turnover? *Human Relations*, 53(2), 213–245. DOI: <https://doi.org/10.1177/a010560>.
- Łopatka, A. (2015). Poziom i przyczyny różnicowania wynagrodzeń w Polsce. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 401, 243–252.
- Lucas, R.E. (1988). On the mechanics of economic development. *Journal of Monetary Economics*, 22(1), 3–42. DOI: [https://doi.org/10.1016/0304-3932\(88\)90168-7](https://doi.org/10.1016/0304-3932(88)90168-7).
- Łuczak, J., & Trippner-Hrabi, J. (2018). Wynagrodzenie jako płacowy motywator funkcjonariuszy Policji. *Przedsiębiorczość i Zarządzanie*, 19(11), 83–96.

- Luna-Arocas, R., & Tang, T.L.-P. (2015). Are You Satisfied With Your Pay When You Compare? It Depends on Your Love of Money, Pay Comparison Standards, and Culture. *Journal of Business Ethics*, 128(2), 279–289. DOI: <https://doi.org/10.1007/s10551-014-2100-4>.
- Lundvall, B.A. (2008). Higher education, innovation and economic development. *Higher Education and Development*, 8, 201–228.
- Nelson, R.R., & Phelps, E.S. (1966). Investment in Humans, Technological Diffusion, and Economic Growth. *The American Economic Review*, 56(1/2), 69–75.
- Nucińska, J. (2017). Uwarunkowania pomiaru efektywności finansowania edukacji – zarys problemu. *Progress in Economic Sciences*, 4, 103–117. DOI: <https://doi.org/10.14595/PES/04/007>
- Ozturk, I. (2001). The role of education in economic development: a theoretical perspective. *Journal of Rural Development and Administration*, XXXIII(1), 39–47.
- Pillay, P. (2011). *Higher education and economic development: Literature review*. Centre for Higher Education Transformation.
- Pocztowski, A. (2008). *Zarządzanie zasobami ludzkimi*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Prokop, K. (2021). Konstytucyjne prawo do godziwego wynagrodzenia za pracę. *Białostockie Studia Prawnicze*, 2(26), 119–135. DOI: <https://doi.org/10.15290/bsp.2021.26.02.08>.
- Schultz, T. (1992). The role of education and human capital in economic development: An empirical assessment (No. 2282-2019–4159). *Center Discussion Paper*, 670. New Haven: Yale University, Economic Growth Center.
- Shaw, J.D., Gupta, N., & Delery, J.E. (2002). Pay dispersion and workforce performance: moderating effects of incentives and interdependence. *Strategic Management Journal*, 23(6), 491–512. DOI: <https://doi.org/10.1002/smj.235>.
- Skubiak, B. (2013). Edukacja jako czynnik wspierający rozwój gospodarczy. Implikacje dla Polski. *Studia Ekonomiczne*, 129, 195–203.
- Stankiewicz, Ł. (2014). Spór o edukację wyższą w perspektywie teorii dóbr pozycjonalnych. *Terażniejszość – Człowiek – Edukacja*, 17(2), 109–130.
- Vuksanović, N., & Aleksić, D. (2017). Investment in Education as a Way of Overcoming the Problem of Information Asymmetry in the Labor Market. *Economic Themes*, 55(3), 377–397. DOI: <https://doi.org/10.1515/ethemes-2017-0021>.
- Wrątny, J. (2015). Prawo do wynagrodzenia za pracę w świetle zasad sprawiedliwości i równości. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio G–Ius*, 62(2), 297–315. DOI: <https://doi.org/10.17951/g.2015.62.2.297>.

- Zgliczyński, W.S. (2013). Wynagrodzenia w Polsce. *Infos Zagadnienia Społeczno-Gospodarcze*, 22, 1–4.
- Związek Nauczycielstwa Polskiego. (2021). *Protest pracowników szkolnictwa wyższego i nauki*. <https://znp.edu.pl/protest-pracownikow-szkolnictwa-wyzszego-i-nauki/> (accessed on 10th Feb. 2022).

#### Legal acts

- Act of 20 July 2018 Law on Higher Education and Science (Journal of Laws 2018, item 1668).
- Announcement of the Marshal of the Sejm of the Republic of Poland of 13 November 2020 on the publication of the uniform text of the Act on the minimum remuneration for work (Journal of Laws of 2020, item 2207).
- Regulation of the Council of Ministers of 10 September 2019 on the amount of the minimum remuneration for work and the amount of the minimum hourly rate in 2020 (Journal of Laws of 2019, item 1778).
- Regulation of the Council of Ministers of 11 September 2013 on the amount of the minimum remuneration for work in 2014 (Journal of Laws of 2013, item 1074).
- Regulation of the Council of Ministers of 11 September 2014 on the amount of the minimum remuneration for work in 2015 (Journal of Laws of 2014, item 1220).
- Regulation of the Council of Ministers of 11 September 2015 on the amount of the minimum remuneration for work in 2016 (Journal of Laws of 2015, item 1385).
- Regulation of the Council of Ministers of 11 September 2018 on the amount of the minimum remuneration for work and the amount of the minimum hourly rate in 2019 (Journal of Laws of 2018, item 1794).
- Regulation of the Council of Ministers of 12 September 2017 on the amount of the minimum remuneration for work and the amount of the minimum hourly rate in 2018 (Journal of Laws of 2017, item 1747).
- Regulation of the Council of Ministers of 13 September 2011 on the amount of the minimum remuneration for work in 2012 (Journal of Laws of 2011, No. 192, item 1141).
- Regulation of the Council of Ministers of 13 September 2022 on the amount of the minimum remuneration for work and the amount of the minimum hourly rate in 2023 (Journal of Laws of 2022, item 1952).
- Regulation of the Council of Ministers of 14 September 2012 on the amount of the minimum remuneration for work in 2013 (Journal of Laws of 2012, item 1026).



- Regulation of the Council of Ministers of 14 September 2021 on the amount of the minimum remuneration for work and the amount of the minimum hourly rate in 2022 (Journal of Laws of 2021, item 1690).
- Regulation of the Council of Ministers of 15 September 2020 on the amount of the minimum remuneration for work and the amount of the minimum hourly rate in 2021 (Journal of Laws of 2020, item 1596).
- Regulation of the Council of Ministers of 9 September 2016 on the amount of the minimum remuneration for work in 2017 (Journal of Laws of 2016, item 1456).
- Regulation of the Minister of Education and Science of 2 January 2023 amending the regulation on the amount of the minimum monthly basic salary for a professor in a public university (Journal of Laws of 2023, item 16).
- Regulation of the Minister of Science and Higher Education of 11 December 2013 on the conditions of remuneration for work and other work-related benefits for employees of a public university (Journal of Laws of 2013, item 1571).
- Regulation of the Minister of Science and Higher Education of 2 December 2016 on the conditions of remuneration for work and granting other work-related benefits for employees of a public university (Journal of Laws of 2016, item 2063).
- Regulation of the Minister of Science and Higher Education of 25 September 2018 on the amount of the minimum monthly basic salary for a professor at a public university (Journal of Laws 2018, item 1838).
- Regulation of the Minister of Science and Higher Education of 5 October 2011 on the conditions of remuneration for work and other work-related benefits for employees of a public university (Journal of Laws of 2011, No. 243, item 1447).

## Copyright and License



This article is published under the terms of the Creative Commons Attribution – NoDerivs (CC BY- ND 4.0) License <http://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/>



RECENZJE

REVIEWS



**A. Sopoćko, *Państwo*, Wydawnictwo PWE, Warszawa 2022, ss. 156, ISBN 978-83-208-2514-5.**

Przedmiotem recenzowanej książki jest określenie głównych czynników decydujących o zaistnieniu państwa, a następnie o jego utrzymaniu. Autor przybliży czytelnikowi różne zakresy znaczeniowe państwa w różnych okresach historycznych i wskazuje na potrzebę ich syntezy. Według niego państwo powinno być „...rozumiane jako całość różnych procesów, zjawisk dziejących się na pewnym terenie, wywołanych przez ludzi i zależnych od ludzi” (s. 15).

Autor wykonał w pełni postawione w opracowaniu zadanie naukowo-badawcze, wykazując się dobrą znajomością analizowanych problemów zarówno w aspekcie historycznym, jak i z punktu widzenia czasów współczesnych. Książka adresowana jest nie tylko do studentów i pracowników naukowych, ale także do polityków. Porusza ona bowiem istotne problemy teoretyczne i praktyczne funkcjonowania państwa. Jest to wiedza ważna, ponieważ pozwala trafnie podejść do kwestii rozstrzygania spornych spraw dotyczących rozwoju demokracji, do ustalenia, jak dużą rolę w gospodarce ma pełnić państwo, a jaką rynek. Ten problem pojawia się szczególnie w tych krajach, które na drogę demokratyzacji wstąpiły niedawno. Zwłaszcza w czasach kryzysu u władzy państwowej występuje duża pokusa do nadmiernego rozszerzania roli państwa w gospodarce.

W ciągu wieków kształtowały się różnorodne koncepcje państwa. Autor, podobnie jak większość naukowców zajmujących się tym tematem, zwraca uwagę na nierozłączne atrybuty państwa, takie jak: terytorium, organizacja i suwerenność. Znalazły one odzwierciedlenie w różnych koncepcjach państwa od czasów najdawniejszych po czasy współczesne. Autor przedstawia wybrane historyczne wzorce państwa oraz przybliży czytelnikowi zasady jego działania w różnych okresach historycznych. Robi to w sposób jasny i niezwykle interesujący.

Należy zgodzić się z Autorem, iż „państwo jest zintegrowanym systemem, w którym zachodzą sprzężenia zwrotne między jego elementami” (s. 46). Jak słusznie zauważa, chodzi tu także o relacje władzy z resztą społeczeństwa. Autor podkreśla, że

demokracja jest systemem sprawowania władzy, dla którego w teorii nie ma kontrpropozycji. Tyle że właśnie jedynie w teorii, bo w praktyce wygląda to zupełnie inaczej (s. 44).

Oczywiście system może być bardziej lub mniej demokratyczny, o czym możemy się przekonać, stosując np. wskaźnik The Global State of Democracy Index, który zawiera zintegrowaną ocenę aspektów demokracji na podstawie dwudziestu dziewięciu składowych (m.in. takich jak reprezentatywność rządu, wolność partii politycznych, wolność mediów).

Na szczególną uwagę zasługują cenne spostrzeżenia Autora dotyczące utrzymania państwa i demokracji (rozdział IV), w których przewija się ważna myśl:

To społeczeństwo zarówno określa ograniczenia swojej władzy, jak i podtrzymuje wymogi systemowe, które tworzą warunki współdziałania obu stron (s. 46).

To właśnie demokracja, mimo swoich wad, jest zgodnie uważana za najlepszy ustrój społeczny, ale tylko pod warunkiem, że zachowane zostaną określone warunki. Do tych najważniejszych, które świadczą o istocie demokracji, Autor zalicza m.in.:

- właściwe wykorzystanie instytucji demokratycznych, które „...aby dobrze funkcjonowały, muszą mieć za podstawę odpowiadającą im społeczną świadomość” (s. 129);
- odrzucenie dominacji w rozwiązywaniu sprzecznych interesów na rzecz konsensusu: „Równowaga nie powstaje przez głosowanie, lecz przez negocjacje i osiągnięcie konsensusu” (s. 150);
- troskę o równowagę na rynku mediów i informacji: „Demokracja wymaga obiektywnego przedstawiania różnych punktów widzenia oraz konkurencji” (s. 149);
- sprawowanie władzy przez właściwych ludzi i ograniczanie stereotypów kulturowych, które podważają wartości demokratyczne (s. 125–126);
- ograniczanie centralizacji władzy, która to zawsze będzie stwarzać ryzyko nieprzezwyciężenia praw człowieka.

Autor słusznie podkreśla, że „...aby system demokratyczny był zrównoważony, musi on istnieć na wszystkich poziomach i we wszystkich wymiarach życia społecznego” (s. 154). Dlatego tak

ważne jest, aby demokracji nie sprowadzać tylko do systemu wyborczego, który może grozić dyktatem większości i będącego istotnym zagrożeniem dla stabilności państwa.

Niewątpliwą zaletą książki jest profesjonalizm w przedstawieniu zagadnień państwa i demokracji, może więc ona dobrze spełniać funkcję edukacyjną.

Stanisław Ślusarczyk

<http://orcid.org/0000-0003-4474-8208>

Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie

DOI: 10.35765/HP.2418





## DYSKURS POLITOLOGICZNY

Seria wydawnicza Instytutu Nauk o Polityce i Administracji Akademii Ignatianum w Krakowie pod redakcją Włodzimierza Bernackiego, Wita Pasierbka, Bogdana Szlachty

Dotychczas w części „monografie” ukazały się publikacje:

- Anna Krzynówek, *Rozum a porządek polityczny. Wokół sporu o demokrację deliberatywną*, Kraków 2010, ss. 416.
- Paweł Kaźmierczak, *Dietrich von Hildebrand wobec narodowego socjalizmu*, Kraków 2011, ss. 324.
- Radosław Rybkowski, *Upadek stopni – stopnie upadku. Problemy amerykańskiego szkolnictwa wyższego*, Kraków 2011, ss. 224.
- Konrad Oświecimski, *Grupy interesu i lobbng w amerykańskim systemie politycznym*, Kraków 2012, ss. 652.
- Mirosław Lakomy, *Rynek radiowy w Polsce*, Kraków 2012, ss. 144.
- Paweł Armada, *Szkoła myślenia politycznego Leo Straussa*, Kraków 2012, ss. 612.
- *The Problem of Political Theology*, ed. by Paweł Armada, Arkadiusz Górnisiewicz, Krzysztof C. Matuszek, Kraków 2012, ss. 228.
- Agnieszka Puszkow-Bańka, *Polska i Polacy w myśli narodowej demokracji na przełomie XIX i XX wieku (Jan Ludwik Poptawski, Zygmunt Balicki, Roman Dmowski)*, Kraków 2013, ss. 314.
- Mirosław Lakomy, *Demokracja 2.0. Interakcja polityczna w nowych mediach*, Kraków 2013, ss. 404.
- Rafał Lis, *Ku społeczeństwu cywilnemu i bogactwu narodów. Główne koncepcje polityczne i prawne szkockiego Oświecenia*, Kraków 2014, ss. 399.
- Konrad Oświecimski, *Lobby etniczne a polityka zagraniczna USA – wybrane przykłady*, Kraków 2014, ss. 311.
- *Problemy demokracji*, redakcja naukowa Mirosław Lakomy i Maria Nowina Konopka, Kraków 2014, ss. 221.
- Mirosław Lakomy, Leszek Porębski, Natalia Szybut, *Polityka 2.0. Aktorzy polityczni w świecie nowych technologii*, Kraków 2014, ss. 254.

- Aleksandra Pohl, *Autorytaryzm. Studium psychologiczne*, Kraków 2015, ss. 286.
- *NetoDEMOKracja: Web 2.0 w sferze publicznej*, redakcja Konrad Oświecimski, Aleksandra Pohl, Mirosław Lakomy, Kraków 2016, ss. 268.
- *Zarządzanie i nowe technologie ICT w sferze publicznej*, redakcja Mirosław Lakomy, Konrad Oświecimski, Kraków 2017, ss. 178.
- Konrad Oświecimski, Mirosław Lakomy, *E-kampanie prezydenckie w USA i w Polsce*, Kraków 2017, ss. 286.
- Tomasz Litwin, Krzysztof Łabędź, Radosław Zyzik, *Aktualna debata wokół zasad ustrojowych w Polsce*, Kraków 2019, ss. 168.
- Mateusz Filary-Szczepanik, *Anarchia i dyscyplina. Rzecz o realistycznych teoriach stosunków międzynarodowych Hansa Morgenthaua i Kennetha Waltza*, Kraków 2019, ss. 460.
- Wojciech Michnik, *Wojny hegemonu? Interwencje zbrojne USA w latach 1990–2003*, Kraków 2020, ss. 392.
- Mateusz Nieć, Tomasz Litwin, Krzysztof Łabędź, *Populizm – modele i praktyka. Polskie odniesienia*, Kraków 2021, ss. 182.

Dotąd ukazały się następujące zeszyty tematyczne  
„Horyzontów Polityki”

- |                     |   |
|---------------------|---|
| 2010, Vol. 1, N° 1  | – Polityczna natura człowieka /<br>Political Nature of Man  |
| 2011, Vol. 2, N° 2  | – Polityczny potencjał człowieka /<br>Political Potential of Man  |
| 2011, Vol. 2, N° 3  | – Edukacja polityczna / Political Education   |
| 2011, Vol. 3, N° 4  | – Nie-ludzki wymiar polityki /<br>Non-Human Dimension of Politics   |
| 2012, Vol. 3, N° 5  | – Religijne wizje polityki /<br>Religious Visions of Politics   |
| 2013, Vol. 4, N° 6  | – Patriotyzm i tożsamość / Patriotism and Identity  |
| 2013, Vol. 4, N° 7  | – Rzeczpospolita i republikanizm /<br>Polish Commonwealth and Republicanism   |
| 2013, Vol. 4, N° 8  | – Europeizacja Europy /<br>Europeanization of Europe  |
| 2013, Vol. 4, N° 9  | – Poza horyzont / Beyond the Horizon  |
| 2014, Vol. 5, N° 10 | – Procesy europeizacji / Europeanisation<br>Processes   |
| 2014, Vol. 5, N° 11 | – Ćwierć wieku wolności: Polska 1989-2014 /<br>25 Years of Freedom: Poland 1989-2014  |
| 2014, Vol. 5, No 12 | – System polityczny: autonomia, autoreprodukcja<br>i dehumanizacja? / The Political System:<br>Autonomous, Self-Reproducing<br>and Non-Human? |
| 2014, Vol. 5, N° 13 | – Różne oblicza polityki / Politics, Policy<br>and Polity   |
| 2015, Vol. 6, N° 14 | – Suwerenność / Sovereignty   |
| 2015, Vol. 6, N° 15 | – Dehumanizacja adwersarza politycznego /<br>The Dehumanization of the Political Adversary  |
| 2015, Vol. 6, N° 16 | – Polityka publiczna / Public Policy  |
| 2015, Vol. 6, N° 17 | – European Economy and Geopolitics /<br>Gospodarka europejska a geopolityka   |
| 2016, Vol. 7, N° 18 | – Wokół sporów o suwerenność / Around<br>the Disputes over Sovereignty  |
| 2016, Vol. 7, N° 19 | – Osoba, wspólnota, polityka / Person,<br>Community, Politics   |
| 2016, Vol. 7, N° 20 | – Konflikt na Ukrainie – reaktywacja<br>geopolityki? / The Conflict in Ukraine –<br>the Reactivation of Geopolitics?                          |

- 2016, Vol. 7, N° 21 – Secularization of Political Thought in Russia: From the “Right of Existence” to the Empire and Geopolitics
- 2017, Vol. 8, N° 22 – Handel międzynarodowy / International Trade
- 2017, Vol. 8, N° 23 – Międzynarodowe stosunki gospodarcze / International Economics
- 2017, Vol. 8, N° 24 – Globalne dobra publiczne / Global Public Goods
- 2017, Vol. 8, N° 25 – The Scottish Enlightenment and the Challenges of Commercial Society
- 2018, Vol. 9, N° 26 – Analiza zapisów Konstytucji z 1997 r. / Analysis of the Provisions of the Constitution from 1997
- 2018, Vol. 9, N° 27 – Procesy sekularyzacyjne w Kościele katolickim / Secularization in the Catholic Church
- 2018, Vol. 9, N° 28 – Namysł politologiczny nad Konstytucją RP z 1997 roku / The Reflection on the Constitution of the Republic of Poland 1997 from the Political Science Perspective
- 2018, Vol. 9, N° 29 – Local Public Policies
- 2019, Vol. 10, N° 30 – Namysł nad władzą polityczną / The Reflections on the Power
- 2019, Vol. 10, N° 31 – Władza polityczna w tradycji judeo-chrześcijańskiej / Political Power in Judeo-Christian Tradition
- 2019, Vol. 10, No 32 – Władza polityczna i natura ludzka w refleksji starożytnej / Political Power and Human Nature in Ancient Thought
- 2019, Vol. 10, N° 33 – Koncepcja władzy politycznej w refleksji średniowiecznej i renesansowej / The Notion of Political Power in Medieval and Renaissance Thought
- 2020, Vol. 11, N° 34 – Władza i rozum – władza polityczna w świetle idei oświeceniowej i Rewolucji Francuskiej / Reason and Political Power: Political Power in light of the Enlightenment and French Revolution
- 2020, Vol. 11, N° 35 – W okresie światowych konfliktów – problematyka władzy politycznej w pierwszej połowie XX stulecia / In an Age of Global Conflicts – the Problem of Political Power in the First Half of the 20th Century
- 2020, Vol. 11, N° 36 – Społeczeństwa postpandemiczne / Post-pandemic Societies

- 2020, Vol. 11, N° 37 – Internacjonalizacja szkolnictwa wyższego i biznesu dla przedsiębiorczości / Internationalization of Higher Education and Business for Entrepreneurship
- 2021, Vol. 12, N° 38 – „Zimna wojna”. Refleksja polityczna w okresie 1945-1990 / “Cold War”: Political Reflection in the Period between 1945 and 1990
- 2021, Vol. 12, N° 39 – Globalizacja – problematyka władzy politycznej w świecie współczesnym / Globalisation – the Issue of Political Power in the Contemporary World
- 2021, Vol. 12, No 40 – Wyzwania gospodarki polskiej i unijnej w kontekście pandemii COVID-19 / COVID-19 pandemic: challenges for the Polish and European economy
- 2021, Vol. 12, N° 41 – Systemy stanowienia prawa – aspekty teoretyczne i praktyczne / Law-Making Systems – Selected Theoretical and Practical Aspects
- 2022, Vol. 13, N° 42 – Instrumenty regulacyjne a skuteczność polityk publicznych / Regulatory Instruments and the Effectiveness of Public Policies
- 2022, Vol. 13, N° 43 – Prawo a społeczeństwo – aktualne problemy legislacji i polityk publicznych / Law and Society – Current Issues in Legislation and Public Policies
- 2022, Vol. 13, N° 44 – Legitymizacja władzy i demokracja współczesna / The legitimation of power and contemporary democracy
- 2022, Vol. 13, N° 45 – Autorytet władzy politycznej / The Authority of Political Power

