

UWAGI
O STANIE DEMOKRACJI
W POLSCE

KONWERSATORIUM
„DOŚWIADCZENIE I PRZYSZŁOŚĆ”

Raport nr 1/2007

UWAGI
O STANIE DEMOKRACJI
W POLSCE

Warszawa 2007

W skład Rady Programowej konwersatorium
„Doświadczenie i Przyszłość”

wchodzą:

Aniela Dylus
Stefan Bratkowski
Janusz Grzelak
Barbara Imiołczyk
Irena Lipowicz
Stefan Meller
Wiktor Osiatyński
Jerzy Regulski
Marek Safjan (przewodniczący)
Krystyna Starczewska
Marek Wąsowicz
Edmund Wittbrodt
Edmund Wnuk-Lipiński
Andrzej Zoll

Sekretariat:

Grzegorz Gauden
Andrzej Rosner
Cezary Windorbski

Adres:

Konwersatorium „Doświadczenie i Przyszłość”

Collegium Civitas
Pl. Defilad 1
00-901 Warszawa
www.dip.org.pl
dip@post.pl

I. Wprowadzenie

Polski ruch na rzecz wolności, demokracji i niepodległości uczynił Polskę demokratycznym państwem prawa. Konstytucja, uchwalona w roku 1997, określiła nasze państwo jako Trzecią Rzeczpospolitą.

Fundamentem demokratycznego państwa prawa jest zasada podziału władzy. Zasadę podziału i równowagi władz ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej uznaje w swym art. 10 za podstawę ustroju państwa polskiego Konstytucja RP. Władzę wykonawczą powierzyła zarówno Radzie Ministrów, jak i Prezydentowi RP. Ustaliła ze względną precyzją uprawnienia tego ostatniego – wymagając jednocześnie kontrasygnaty aktów urzędowych Prezydenta przez premiera (liczne wyjątki od tej konieczności wylicza art. 144 Konstytucji).

Znaczenie zasady podziału władz wzrosło po drugiej wojnie światowej. Doświadczenie totalitaryzmów nauczyło demokracje światowe, że demokratyczne wybory wprawdzie nadają władzy prawomocność, ale nie wykluczają przejęcia władzy przez jedną partię lub grupę wodzowską; że każdą władzę, nawet pochodzącą z demokratycznych wyborów, muszą ograniczać nadrzędne zasady, których nie może ona łamać ani zmieniać. Doświadczenie zaś wielu państw demokratycznych, w tym również Polski po roku 1989, wskazuje, że często władza dąży do ograniczenia szans konkurentów w kolejnych wyborach i do ograniczenia opozycji, zwłaszcza poprzez kontrolę informacji i dostępu do mediów.

Dla przeciwdziałania tym zagrożeniom teoria i praktyka demokracji uformowały szereg zasad i mechanizmów. Najważniejsze z nich to stojąca ponad rządami każdej większości konstytucja danego państwa oraz międzynarodowe traktaty, regulujące prawa człowieka i obywatela. W Polsce dla ewentualnej zmiany Konstytucji RP trzeba większości dwóch trzecich Sejmu, co praktycznie uniemożliwia zwykłej większości parlamentarnej taką zmianę. Wszelkie ustawy muszą przestrzegać porządku konstytucyjnego, na którego straży stoi Trybunał Konstytucyjny ze

swymi ocenami tych ustaw. Każdy obywatel może w trybie sądowym dochodzić konstytucyjnych praw obywatelskich, jak też praw zawartych w podpisanych przez państwo polskie międzynarodowych paktach praw człowieka.

Mechanizm podziału władzy pierwotnie oddzielał władzę ustawodawczą od władzy wykonawczej, a obie te władze od władzy sądowej. Praktyka państwa demokratycznego ukazała konieczność stworzenia dodatkowych mechanizmów ograniczenia władzy, nawet pochodzącej z demokratycznych wyborów.

Mechanizmy te w praktyce demokracji systematycznie się doskonaliły – umacniała się niezawisłość władzy sądowej i jej powaga w życiu państwa, poruczono jej bowiem ostateczne decyzje o konstytucyjności ustaw, uchwalanych przez władzę ustawodawczą państwa. Obserwowane ostatnio w Polsce próby praktycznego podporządkowania władzy sądowej organom władzy wykonawczej, także w kwestii ocen ustawodawstwa, naruszają tę podstawę współczesnej demokracji.

Do roku 2005 Trybunał Konstytucyjny i sądy kształtowały w Polsce interpretację Konstytucji i ustaw w duchu podziału i równowagi władz oraz poszanowania praw obywatelskich. I chociaż każdy rząd i prezydent usiłowali wykorzystać wszelkie możliwości rozszerzenia swych kompetencji, to jednak ogólne reguły i zasady podziału władzy zachowały się niekwestionowane. Po wyborach 2005 roku obserwujemy próbę demontażu mechanizmów podziału władzy w imię budowy „silnego państwa”, co w praktyce oznaczać ma ustanowienie nadrzędności rządu i większości parlamentarnej. Jest to szczególnie niebezpieczne w świetle doświadczeń historycznych, ukazujących jak trudno potem przywrócić te mechanizmy równowagi.

Demokratycznemu państwu prawa kładzie kres nie tylko odrzucenie konstytucji, odsunięcie wyborów i wprowadzenie dyktatury. Może mu również zagrozić nieograniczona władza legalnie wybranej większości, lekceważąca lub wręcz nieprzestrzegająca praw jednostek i mniejszości, a także próby przejęcia kontroli nad owymi niezależnymi organami przez demokratycznie wybrany parlament lub rząd, popierany przez większość w parlamencie. Takie próby notujemy dziś w Polsce.

Praktyka dojrzałych demokracji zbudowała solidne gwarancje ustrojowych niezależności organów państwa innych niż Trybunał Konstytucyjny. Taką niezależność i autonomię przyznaje się w Polsce kilku organom: bankowi centralnemu, Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji, Rzecznikowi Praw Obywatelskich.

Niezależny konstytucyjnie bank centralny pod władzą niezależnego fachowca najwyższej klasy powinien m.in. chronić wartość pieniądza. Jest bowiem rzeczą najwyższej wagi, by większości parlamentarnej nie stwarzać pokusy pozyskiwania poparcia politycznego zwiększonymi wydatkami państwa. Zasada niezależności banku centralnego była ostatnio wielokrotnie kwestionowana przez przedstawicieli najwyższych władz.

Niezależność od władzy wykonawczej powinno się również zapewnić prokuraturze i aparatowi ścigania przestępstw, by grupa aktualnie rządząca nie ulegała innej pokusie – stosowania przymusu państwowego w swym interesie. Takiej niezależności nie udało się w Polsce zapewnić za poprzednich rządów, a i obecnie właśnie tej pokusie ulega władza wykonawcza w Polsce. Prokuratury, posłuszne ministrowi sprawiedliwości jako prokuratorowi generalnemu, zatem pod władzą polityka z grupy rządzącej, bywały i bywają dziś organami przymusu lub nacisku o politycznym charakterze. Tak też są obecnie postrzegane przez opinię publiczną.

Szczególnie poważne zagrożenia dla praw i wolności związane są z konsekwentnie realizowaną przez rządzących polityką zastraszania represji karnej. Problem ten wymaga szczególnego zaakcentowania i wyróżnienia – prawo karne przeobraża się stopniowo w szczególny i najważniejszy instrument sprawowania władzy. Oblicze dzisiejszego państwa coraz mocniej kojarzy się represyjnością, strachem i bezwzględnością postępowania aparatu ścigania wobec osób, którym zarzuca się popełnienie przestępstwa lub tylko się o to podejrzewa.

Najgroźniejsze wszakże jest stwarzanie atmosfery podejrzliwości, domniemania, że każdy może być czemuś winny, że jest ofiarą układu, a może nawet jego bezwiednym (do czasu) członkiem. Godzi to w psychologiczne i społeczne podstawy demokracji: w więź społeczną, zaufanie, w gotowość do powierzania swojego losu wybranym przez siebie przedstawicielom.

Utworzono dwie dodatkowe, obok policji, instytucje śledcze. Jedną z tych instytucji stał się Urząd Ochrony Państwa, przekształcony ostatnio w Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego; ABW sprawia ostatnio wrażenie urzędu wypełniającego, obok swoich podstawowych funkcji, również dyspozycje polityczne. Również druga z tych instytucji, ogromnie kosztowne Centralne Biuro Antykorupcyjne, pod kierownictwem osoby bez doświadczeń policyjnych, uzyskało uprawnienia, które powinny przysługiwać wyłącznie policji.

To rozbieżność zadań i prerogatyw podważa skuteczność i wiarygodność zawodowego aparatu ścigania przestępstw, czyli tejsze policji, źle opłacanej, za mało liczebnej i niedostatecznie wyposażonej.

Innym niezależnym od polityków organem władzy powinien być organ przyznający koncesje radiowe i telewizyjne – by zapewnić szeroki dostęp organizacji społecznych, w tym i partii politycznych, oraz ogółu i pojedynczych obywateli do przestrzeni publicznej w epoce dominacji elektronicznych środków przekazu. Konstytucja wykluczyła wręcz przynależność członka Krajowej Rady do partii politycznej lub związku zawodowego.

Praktyka okazała się całkowicie odmienna i to już od początku funkcjonowania tego organu. Politycy, zasiadający w Sejmie, Senacie i na fotelu prezydenckim zamienili Krajową Radę w grono przedstawicieli partii politycznych, zwłaszcza partii rządzących, a ci nie stoją „na straży wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego”, jak tego żąda Konstytucja, lecz na straży interesów tychże partii politycznych, próbujących podporządkować sobie media publiczne. Po raz pierwszy jednak w niedługiej historii funkcjonowania tego organu konstytucyjnego większość parlamentarna całkowicie wyeliminowała z jego składu personalnego przedstawicieli opozycji. Stał się on *de facto* organem podległym personalnie rządzącej koalicji politycznej. Konsekwencją są absurdy w obsadzie stanowisk kierowniczych w mediach publicznych i w sposobie zarządzania mediami publicznymi.

Zapobiegać nadużyciom władzy powinno stosowanie dwóch dalszych zasad o podstawowym dla demokracji charakterze.

Pierwsza to niezależność samorządu terytorialnego od centralnej władzy politycznej, zapewniona w Polsce Konstytucją. Konstytucja uznaje zasadę subsydiarności, pomocniczości państwa, za podstawę – i granicę – ingerencji państwa w życie społeczne. Oznacza to, że samorządy powinny mieć kompetencyjne pierwszeństwo wobec władz centralnych w rozwiązywaniu lokalnych problemów. Samorządy są podstawowym warunkiem funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego, obserwujemy tymczasem różne próby ograniczenia ich uprawnień i swobody działania ze strony centralnych władz państwa. Umocnianie samorządności sprzyja uruchomieniu przedsiębiorczości, wyzwaniu inicjatyw obywatelskich – sprzyja tworzeniu się społeczeństwa obywatelskiego.

Druga zasada to niezależność mediów od jakichkolwiek władz państwa, także lokalnych – przedmiot trzeciej, zasadniczej rewolucji ustrojowej po roku 1989, obok przejścia do gospodarki rynkowej i reformy samorządowej. Media reprezentują w demokracji, lepiej lub gorzej, opinię publiczną i w jej imieniu mają, przyglądać się władzy; wiarygodność mediów jest więc ich sprawą, nie sprawą władzy państwowej. Politycy zawsze starają się – współcześnie, zabiegami marketingu politycznego – urabiać na swoją korzyść opinię publiczną. Jednakże niedopuszczalne są ich próby podporządkowania sobie mediów, a zwłaszcza takie próby podejmowane przez partie rządzące.

Tym bardziej niewłaściwy jest w państwie demokratycznym nacisk władz państwa na środowisko mediów poprzez różne formy przymusu i groźby, z pomysłami ograniczenia obywatelskiego prawa wypowiedzi, z projektami koncesjonowania, a nawet zakazu wykonywania zawodu, mimo oczywistej sprzeczności takich pomysłów z obowiązującą Konstytucją RP.

Ważną gwarancją demokratycznego państwa prawa jest ukształtowana przez lata zasada kadencyjności władz. Dotyczy ona również wyżej wspomnianych niezależnych organów, w których obsada stanowisk kierowniczych nie pochodzi z bezpośrednich wyborów, lecz zależy od władz wywodzących się z demokratycznych wyborów, czyli od parlamentu lub wybranego w głosowaniu powszechnym prezydenta. W przypadku tych organów ich kadencje zazwyczaj ustala się tak, by nie pokrywały się one z kadencjami

parlamentu czy też prezydenta – po to, aby po zwycięstwie wyborczym dana większość nie mogła przejąć wszystkich instytucji władczych państwa. Organy powołujące nie mogą nikogo odwołać przed upływem kadencji (chyba, że odwołuje się w trybie specjalnej procedury kogoś, kto złamał prawo).

Dla utrzymania podziału władz państwa demokratycznego istotne jest również, by nie pozwalać na manipulowanie regułami proceduralnymi dla zmiany charakteru danej instytucji lub jej składu. Naganna jest więc zmiana prawa wyborczego na parę tygodni przed wyborami lub próba zastraszenia Trybunału Konstytucyjnego zapowiedziami zmiany przepisów o jego powoływaniu.

U początków transformacji ustrojowej w Polsce panowały wątpliwości, czy z prawem powoływania lub mianowania na niezależne stanowiska (np. członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji) wiąże się automatycznie prawo odwołania z tych stanowisk; z czasem przyjęto, że byłoby to sprzeczne z zasadą podziału władz.

Demontaż mechanizmów podziału władzy dokonuje się przy pomocy mało dostrzegalnych dla szerokiej publiczności zmian w regułach proceduralnych. Można sądzić, że to dla natychmiastowego przejścia kontroli nad Krajową Radą Radiofonii i Telewizji zmieniono ustawę o procedurze wyboru członków tej Rady; dla podważenia samodzielności i niezależności Narodowego Banku Polskiego powołano zapewne sejmową Komisję Śledczą w sprawie bankowości. Tyle, że same podstawy jej upoważnień okazały się wedle orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego sprzeczne z Konstytucją. Przejęcie kontroli nad NBP umożliwiono zabiegami, w wyniku których na czele banku postawiono człowieka o kompetencjach zakwestionowanych w trakcie posiedzenia sejmowej komisji finansów publicznych. Stało się to w zamian za oddanie partii koalicyjnej miejsca w organie nadzorczym telewizji publicznej i ów przetarg odbył niemal w sposób otwarty; ujawniło to całkowite polityczne podporządkowanie KRRiTV grze politycznej rządzącej koalicji większościowej.

W praktyce zaprzestano stosowania ustawy o Służbie Cywilnej. Proces demontażu służby cywilnej rozpoczął już rząd SLD. Obecny rząd właściwie zlikwidował tę instytucję, jedną z tych,

które rozpoczęto budować od początku lat 90. z myślą o profesjonalizacji i uwolnieniu korpusu urzędników państwowych od presji politycznych.

Na system demokratycznego państwa prawa składają się także kształtowane latami dobre obyczaje polityczne. Należy do nich zasada neutralności lub przynajmniej daleko posuniętej wstrzeźliwości Prezydenta wobec bieżących sporów politycznych. Prezydent nie powinien uczestniczyć w międzypartyjnych konfliktach jako strona, i to bardzo zaangażowana. Ta sama uwaga dotyczy marszałka Sejmu.

Bardzo ważną częścią obyczaju demokratycznego jest szacunek dla opozycji parlamentarnej i pozaparlamentarnej, wyrażający się w respektowaniu jej praw. W takich obyczajach nie mieści się np. zmiana przewodniczącego sejmowej komisji oraz powiększenie jej składu po to, by unieważnić wynik poprzedniego, niekorzystnego dla rządzącej koalicji głosowania. Równie niebezpieczne dla obyczaju politycznego i jakości ustawodawstwa jest przenoszenie prac legislacyjnych do jednej sejmowej komisji specjalnej o kontrolowanym składzie, z pominięciem kompetentnych komisji merytorycznych. Nawet w takiej sytuacji trudna do zaakceptowania jest jednak odmowa udziału w głosowaniach ze strony posłów opozycyjnych.

Z oficjalnej doktryny państwowej prawie całkowicie znikają pojęcia samorządu i społeczeństwa obywatelskiego, a mocy obowiązującej nabrało hasło „silnego państwa”. Tymczasem istotą współczesnej demokracji, obok podziału i równowagi władz, są stworzone przez państwo warunki i procedury służące artykułowaniu interesów różnych grup społecznych, samoorganizacji społecznej wokół tych interesów, wreszcie procedury pozwalające na negocjowanie interesów i na obronę przed bezwzględnym podporządkowaniem woli większości.

Rządząca większość głosi pogląd, że zwycięzcy wyborów wszystko wolno i zwycięzca bierze wszystko, że państwo ma kontrolować również stan umysłów, postawy i wartości, a nawet wyobraźnię historyczną. Za kwestionowanie jednej, oficjalnie przyjętej prawdy na temat historii grozić mają wedle art. 37 ustawy lustracyjnej kary więzienia.

Niebezpieczne zjawiska w sferze instytucji państwowych są tym groźniejsze, że w społeczeństwie polskim po siedemnastu latach funkcjonowania systemu demokratycznego wciąż jeszcze spory jest potencjał antydemokratyczny, mogący stanowić bazę polityczną dla rozwiązań autorytarnych. Przejawia się on nie tylko w braku zaufania dla instytucji demokratycznego państwa, ale również w podważaniu roli elit intelektualnych i politycznych.

Ogromnym zagrożeniem dla funkcjonowania demokratycznego państwa prawa jest zjawisko i skala korupcji, w tym również korupcji politycznej. Z perspektywy siedemnastu lat transformacji widać wyraźnie, że okazaliśmy się raczej bezradni wobec tego zjawiska. Do jego zwalczania konieczna jest aktywność nie tylko organów ścigania, ale również opinii publicznej i społeczeństwa obywatelskiego.

W dalszej części raportu szerzej omówione zostaną niektóre z wyżej zasygnalizowanych zagadnień.

II. Zawłaszczanie państwa

1. Władza ustawodawcza

Demokratyczne państwo prawa przejawia się przede wszystkim w braku omnipotentnego ośrodka władzy, niepodlegającego kontroli ze strony innych organów władzy państwowej, a także ze strony obywateli. Art. 20 Konstytucji PRL stanowił, że Sejm sprawuje naczelną władzę w państwie. Ten przepis, uchylony dopiero przez tzw. Małą Konstytucję, zakorzenił się bardzo silnie w mentalności polityków także w Polsce Niepodległej. Nadal jeszcze powtarzają się wypowiedzi w debacie parlamentarnej, a przede wszystkim ustawy i uchwały parlamentarne, świadczące o przekonaniu parlamentarzystów, że wybrana przez Naród większość parlamentarna jest uprawniona do sprawowania pełni władzy i nie musi się liczyć z dotychczas obowiązującymi zasadami.

Ustawodawca nie powinien przejmować ról i prerogatyw, należących do innych niezależnych organów władzy państwowej, nie może np. orzekać o winie i karze wobec osób, którym zarzuca się naruszenie prawa. Nie może też zmienić treści indywidualnych rozstrzygnięć, czyli że nie wolno mu poza szczególnymi, konstytucyjnie przewidzianymi wyjątkami (ustawy amnestyjne) wkraść ze swymi ocenami w sprawy już wcześniej rozstrzygnięte prawomocnymi orzeczeniami. Nie może też z mocą wsteczną wprowadzać reguł, które *de facto* odbierają ostatecznym rozstrzygnięciom sądów znaczenie dla definitywnego ustalenia czyjejs sytuacji prawnej.

To właśnie w wyniku zmian ustrojowych, które rozpoczęły się w 1989 r. przywracających zasady podziału władzy Sejm przestał być najwyższym organem władzy państwowej. Fundamentem demokratycznego państwa prawnego stała się zasada nadrzędności Konstytucji. Zasada ta odnosi się także do uchwał Sejmu. Parlament nie ma pozycji nadrzędnej nad innymi organami,

z wyjątkiem ściśle określonych wypadków, nie ma także pozycji monopolistycznej w systemie organów państwa. Taka konstrukcja została stworzona m.in. w celu uniknięcia – historycznie znanego – doświadczenia. To doświadczenie to zarówno ryzyko, jak i realne niebezpieczeństwo uproszczonego rozumienia demokracji, sprowadzonego do – głównie, jeśli nie wyłącznie – wszechwładzy większości parlamentarnej. By uniknąć tego niebezpieczeństwa, został stworzony system demokracji konstytucyjnej zawarty w Konstytucji z 1997 r.

Konsekwencją przyjętego założenia ustrojowego lokującego Sejm i Senat w systemie organów państwa jest konstatacja uznająca, że „zwierzchnictwem Konstytucji objęta jest więc każda działalność Sejmu, a nie wyłącznie ta, która polega na stanowieniu ustaw, jako aktów normatywnych powszechnie obowiązujących. Brak jakichkolwiek podstaw do tezy, jakoby posługując się formą uchwały, Sejm dysponował nieograniczoną i niepodlegającą kontroli kompetencją”. Do Sejmu odnosi się, tak jak do każdego organu władzy publicznej zasada legalizmu, czyli możliwości działania jedynie na podstawie prawa i w jego granicach.

W ostatnich latach odnotowujemy w parlamencie coraz częściej tendencje niebezpieczne dla zasad podziału władzy obowiązujących w demokratycznych państwach prawa. Ujawniły to np. naruszenia prawa związane z działaniem sejmowych komisji śledczych. Już samo ukształtowanie ich kompetencji, a jeszcze bardziej praktyka ich funkcjonowania zmierzają do objęcia kompetencjami komisji spraw, których rozpoznanie należy do sfery kompetencji wymiaru sprawiedliwości. Komisje próbowały ferować swoiste rozstrzygnięcia w kwestiach win i odpowiedzialności poszczególnych osób. Tymczasem rolą konstytucyjną komisji i jej zadaniem jest badanie sprawy z punktu widzenia prawidłowości funkcjonowania mechanizmów władzy, poprawności przyjętych regulacji prawnych; taka powinna być treść raportu jako podstawa dla właściwej i skutecznej realizacji funkcji, należących do parlamentu, nie do żadnych innych organów władz państwa.

Kumulowanie ról ciała parlamentarnego i swego sądu, na domiar bez kwalifikacji prawniczych, raziło szczególnie na tle nieskrywanych nawet, politycznych uwarunkowań w działaniach

poszczególnych komisji. Członkowie komisji, przybierający pozycje obiektywnych i bezstronnych arbitrów, nie kamuflowali swoich politycznych sympatii i motywów, na oczach publiczności wchodząc w otwarte spory i polemiki między sobą; nie umieli dochować nawet koniecznej w takim quasi sądowym postępowaniu należytej powściągliwości w ocenach i komentarzach politycznych.

Tymczasem zgodnie z zasadami podziału władzy także uprawnienia kontrolne Sejmu ograniczone są przez normy konstytucyjne i ustawowe. Sejm poprzez swoje organy, np. takie, jak powołana na podstawie art. 111 Konstytucji komisja śledcza, może kontrolować działalność tych organów i instytucji, które w ogóle podlegają kontroli Sejmu. Sejm nie może przekazać swojemu organowi uprawnień, których sam, jako taki, nie posiada. Trybunał Konstytucyjny w swym orzeczeniu z 22 września 2006 r. nie pozostawił w tym przedmiocie cienia wątpliwości, stwierdzając:

„Działalność komisji śledczej musi być zgodna z normami i zasadami konstytucyjnymi wyznaczającymi granice kontroli sejmowej. Sprawa stanowiąca przedmiot badania komisji musi się mieścić w zakresie przedmiotowym i podmiotowym kontroli sejmowej określonej w Konstytucji oraz ustawach”.

Naruszenie konstytucyjnej zasady podziału władz widać ustanowienie szczególnie wyraźnie w ustanowieniu przez Sejm nowej procedury lustracyjnej. *De facto* przekreślała ona wszystkie dotychczasowe rozstrzygnięcia sądowe, zapadłe na podstawie poprzedniej, obowiązującej 10 lat ustawy lustracyjnej. Nowy tryb lustracji objął bowiem także wszystkie te osoby, które przeszły już postępowanie lustracyjne, zakończone korzystnym dla siebie, prawomocnym wyrokiem sądowym. Faktycznie więc ustawodawca nie tylko pozbawił skuteczności wcześniejsze orzeczenia sądowe, ale, co więcej, unicestwił wypracowane orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i sądów powszechnych kryteria współpracy ze Służbą Bezpieczeństwa, zastępując je kryteriami niejasnymi i niedookreślonymi. Znaczące części nowej ustawy lustracyjnej zostały uchylone orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego.

2. Sądownictwo konstytucyjne

Jedną z najważniejszych gwarancji funkcjonowania mechanizmów demokratycznych w okresie transformacji było orzecznictwo konstytucyjne, jedno zarazem z najważniejszych osiągnięć okresu po roku 1989. W latach przed uchwaleniem Konstytucji, a więc przed rokiem 1997, budowało ono kulturę konstytucyjną, opartą na nowoczesnej aksjologii, nowym, współczesnym rozumieniu wartości w demokratycznym państwie prawa.

Orzecznictwo Trybunału zdołało uformować podstawy nowej, demokratycznej kultury prawnej. Utrwaliło w systemie państwowym zasady podziału władzy: rozstrzygnięciami o granicach władzy ustawodawczej, o prerogatywach i wzajemnych relacjach organów władzy wykonawczej, o zasadzie niezależności władzy sądowniczej, o konstytucyjnym statusie takich organów państwa jak Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, itd. Powstawał po raz pierwszy katalog praw i wolności, gwarantowanych konstytucyjnie, np. prawo do sądu i prawo do prywatności uzyskały rangę konstytucyjną dopiero po wyrokach Trybunału Konstytucyjnego. Określono konieczne składniki demokratycznego systemu prawnego, w tym ochronę praw słusznie nabytych, zakaz działania prawa wstecz, reguły tzw. przyzwoitej legislacji.

Bardzo ważną pozycją w dorobku tego okresu było orzecznictwo odnoszące się do przeszłości PRL-owskiej, jednoznacznie oceniające charakter poprzedniego systemu ustrojowego i prawnego (m.in. w sprawach dotyczących przejęcia majątku byłej PZPR przez państwo i dotyczących PRL-owskiego ustawodawstwa nacjonalizacyjnego, a także przepisów wprowadzających odpowiedzialność za zbrodnie komunistyczne).

Od początku działalności Trybunału jego orzeczenia wywoływały różne dyskusje, spory i krytykę; czasami zgłaszali pretensje politycy, kiedy orzeczenia były sprzeczne z ich oczekiwaniami (np. w sprawach abolicji podatkowej, NFZ, kolejnych ustaw lustracyjnych). Teraz jednak wysocy funkcjonariusze władz państwa atakują generalnie dorobek orzecznictwa Trybunału, bez wykazywania, choćby przykładowo, wadliwości rozstrzygnięć. Te ataki mają podważyć autorytet Trybunału i uzasadnić tezę

o szkodliwości jego dorobku. Koncepcja rzekomego „imposybilizmu” ma wykazać negatywny wpływ sądu konstytucyjnego na możliwość reform w państwie i blokowanie ewolucji systemu ustrojowego przez niejasne siły „starego układu”, reprezentowane w Trybunale Konstytucyjnym; wedle tej koncepcji skład sędziowski arbitralnie narzuca wydumane standardy konstytucyjne.

Po raz pierwszy w historii polskiego Trybunału Konstytucyjnego i po raz pierwszy w historii europejskich sądów konstytucyjnych obserwujemy systematyczne ataki personalne na sędziów Trybunału. Dezawuuje się ich kwalifikacje moralne i zawodowe, by zakwestionować wartość ich orzeczeń. Język tych ataków przypomina praktykę zwalczania wrogów politycznych przez władze PRL. Dowodzą tego obelżywe zwroty w rodzaju „obrzydliwi, tchórzliwi oportuniści”, czy też „cyrkowe sztuczki prawnicze” (wypowiedź premiera przed spodziewanym orzeczeniem Trybunału).

Oznacza to, że większość rządząca traktuje pewne segmenty struktur państwa jako wrogie i tylko niewygodna konieczność respektowania regulacji prawno-konstytucyjnej zmusza władzę wykonawczą do ich tolerowania. Przesłanie jest jasne: decyzje Trybunału Konstytucyjnego powinny odpowiadać życzeniom władzy wykonawczej i jej środowiska politycznego. To przesłanie wyraża się lekceważącymi wypowiedziami premiera i ministra sprawiedliwości, czasem nawet przed opublikowaniem wyroku Trybunału, zapowiedziami zmian w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym, wreszcie groźbami zmiany Konstytucji – po tym, jak „premier zapoznał się z życiorysami sędziów Trybunału”. Wszystko to rodzi podejrzenia, że obecna władza wykonawcza zamierza budować państwo, w którym władzy większości nie będzie krępowała ani Konstytucja, ani stojący na jej straży Trybunał Konstytucyjny.

3. Sądownictwo powszechne – niezawisłość sędziowska

Po roku 1989 umocnienie pozycji sądów jako w pełni niezależnej władzy w państwie stanowiło jedną z najważniejszych przemian ustrojowych. Za fundamentalne prawo jednostki uznano prawo do rzetelnego sądu, mimo że przed rokiem 1997 (rokiem

uchwalenia Konstytucji) nie zabezpieczała go wyraźna gwarancja konstytucyjna. W konsekwencji otwarto szeroko drogę sądową we wszystkich sprawach poza sferą władzy publicznej, w zasadniczy sposób zmieniając tym samym sytuację prawną obywatela. Same sądy uzyskały bardzo silną pozycję prawną, właściwą ustrojowi demokracji – głównie dzięki realnym, a nie tylko deklaracyjnym gwarancjom niezawisłości sędziowskiej. W porównaniu ze stanem poprzednim zakres rozpoznawanych spraw poszerzył się ogromnie. Spowodowało to jednak kryzys, a nawet wręcz zapaść wymiaru sprawiedliwości, zwłaszcza w sprawach cywilnych, w tym i gospodarczych. Niesprawność, a ściślej – nieefektywność wymiaru sprawiedliwości, coraz silniej hamowała wzrost gospodarczy, np. trudnościami w rejestracji przedsiębiorstw, przedłużającym się czasem postępowania w sporach gospodarczych, nieskutecznością egzekucji sądowej.

Zauważyć trzeba negatywne zjawiska w samym środowisku sędziowskim, jego swoisty korporacjonizm – słabość postępowań dyscyplinarnych i bardzo wolno przebiegający proces oczyszczania środowiska z osób, które w PRL, a zwłaszcza w latach stanu wojennego, sprzeniewierzyły się zasadom niezawisłości sędziowskiej. Zastrzeżenia należy wyrazić wobec powolnej i często nieskutecznej procedury eliminowania z życia zawodowego skorumpowanych przedstawicieli wymiaru sprawiedliwości. To problem kluczowy dla budowania zaufania społecznego dla systemu sądowego.

Pewne kierunki zmian, proponowanych i realizowanych przez obecną koalicję rządzącą, należy uznać za poprawne. To zmiany w procedurze cywilnej, uproszczenie i przyspieszenie procedur w postępowaniu w sprawach gospodarczych. Rozbudowuje się aparat pomocniczy sędziów; asystenci sędziów zaczęli się pojawiać także w sądach rejonowych, rozwija się zaplecze informacyjne.

Wadliwy jest za to model „sądów 24-godzinnych”; wydaje się, że bardziej właściwe byłoby zastosowanie angielskiego modelu „sądów magistrackich”. Te „sądy magistrackie”, opisane w polskiej literaturze, rozpatrują 95% spraw karnych w Anglii w zakresie drobnej przestępczości i wykroczeń. Zastosowanie tego modelu

uwolniłyby sądownictwo zawodowe od przeciążenia. Angielskie sądy magistrackie – to typ sądownictwa obywatelskiego, opartego na pracy wybieralnych sędziów. Ich wyroki obejmują różnego rodzaju prace społeczne, egzekwowane w razie potrzeby przez policję; to zupełnie co innego niż obecne rozwiązanie polskie, które dodatkowo obciążało zawodowe sądownictwo.

Groźnym zjawiskiem są próby podważania niezawisłości sędziowskiej. Jest to zjawisko nowe, budzi niekłamane obawy co do intencji rządzących i ich rozumienia zasad podziału władzy w państwie demokratycznym. Niezawisłość sędziowska stanowi jeden z fundamentów państwa prawa. Nie jest to przywilej zawodowy sędziów, ale niezbywalny składnik prawa obywatela do rzetelnego procesu sądowego.

Wielce znamienny jest przypadek bezpośredniej ingerencji w niezawisłość sędziowską (po raz pierwszy od 1989 roku). Minister sprawiedliwości w związku z tragicznym wypadkiem zawalenia się dachu hali wystawowej w Katowicach w roku 2006 zażądał wszczęcia postępowania dyscyplinarnego wobec sędziego, który orzekał wcześniej w sprawie cywilnej, w kwestii odpowiedzialności ubezpieczyciela.

Nie był to jedyny taki przypadek. Prezydent państwa, zapoznawszy się z wyrokiem w sprawie lustracyjnej jednego z wysokich funkcjonariuszy publicznych, pozwolił sobie stwierdzić publicznie, że, znając pochodzenie rodzinne sędziego, nie dziwi się treści wyroku.

Minister sprawiedliwości, jednocześnie prokurator generalny, zobowiązany do szczególnej staranności w respektowaniu standardów procesowych, konstytucyjnie gwarantowanych, pozwalał sobie na katoryczne wypowiedzi co do winy osób, którym nie postawiono jeszcze nawet sformułowanych zarzutów, a więc w fazie przed sądową akceptacją aresztowania. Jeżeli najwyższy urzędnik władzy wykonawczej, reprezentujący ją wobec wymiaru sprawiedliwości, narusza domniemanie niewinności, fundamentalną zasadę prawa karnego, daje podstawy do przypuszczenia, że ta władza wykonawcza planuje podporządkowanie sobie wymiaru sprawiedliwości jako instrumentu władzy politycznej. Potwierdza te intencje zapowiedź zmian w sferze regulacji,

dotyczącej Krajowej Rady Sądownictwa, zmian, które by zwiększyły wpływ na nią ze strony ministra sprawiedliwości.

4. Służba cywilna

Całkowicie nowym elementem w koncepcji władzy wykonawczej w Polsce była idea służby cywilnej, gwarantowana w art. 153 Konstytucji i jednoznacznie potwierdzona w orzecznictwie konstytucyjnym. Bezstronna służba cywilna to jeden z fundamentalnych elementów demokratycznego państwa prawa tworzonego po 1989 r., jeden z filarów systemu konstytucyjnego władzy, który, mimo wszelkich problemów, nieodłącznie kojarzyć się będzie z ideą reform przeprowadzonych w III RP.

Służba cywilna, działająca w interesie publicznym, a nie w partykularnym interesie ugrupowań sprawujących władzę, ma jednak sens tylko wtedy, kiedy jest bezstronna politycznie i wolna od nacisków. Temu służyć miały mechanizmy powoływania i funkcjonowania służby cywilnej, oparte na systemie konkursów i ustawowym systemie awansów, zapewniających stabilizację pozycji członków korpusu wobec zmiennych konstelacji politycznych. Gwarantowały one ochronę służby cywilnej przed próbami narzucania konkretnych rozstrzygnięć ze strony polityków sprawujących władzę.

Zasady, na jakich opierało się funkcjonowanie służby cywilnej w RP, zostały zakwestionowane w ostatnich latach. Proces demontażu służby cywilnej rozpoczął rząd SLD. Regulacje przyjęte w 2006 r. (chodzi tu przede wszystkim o dwie ustawy: z 10 marca 2006 r. o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych, ustawy o NIK oraz ustawy o służbie cywilnej, Dz.U Nr 79, poz.549; oraz ustawę o z 24 sierpnia 2006 r. o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych, Dz.U Nr 170, poz.1217) doprowadziły *de facto* do eliminacji zasadniczych gwarancji, na których opierało się funkcjonowanie niezależnej politycznie, bezstronnej i fachowej służby cywilnej. Zaakceptowano m.in. automatyzm wejścia do korpusu szerokiej rzeszy urzędników samorządowych oraz NIK bez odpowiednich kwalifikacji potwierdzonych zdanymi egzaminami, pozostawiając *de facto* pełną dowolność politykom w obsadzaniu – w ramach tzw. państwowe-

go zasobu kadrowego – stanowisk zastrzeżonych do niedawna jeszcze dla osób wyłanianych w drodze konkursu; zlikwidowano również Radę Służby Cywilnej. Jest to jeden z najwyraźniejszych przejawów zawłaszczania państwa przez rządzącą większość i psucia mechanizmów demokratycznych ukształtowanych po 1989 r.

5. Bank Centralny

Jedną z instytucji państwa, której ustrojowo gwarantuje się niezależność i autonomię jest bank centralny.

Bardzo niepokojącym przejawem działań zmierzających do ograniczenia tej autonomii było powołanie uchwałą Sejmu RP z 24 marca 2006 r. Komisji Śledczej, która miała zbadać rozstrzygnięcia dotyczące przekształceń kapitałowych i własnościowych w sektorze bankowym oraz działań organów nadzoru bankowego w okresie od 4 czerwca 1989 r. do 19 marca 2006 r. Na wniosek grupy posłów Trybunał Konstytucyjny badał zgodność tej uchwały z Konstytucją. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 września 2006 r. (U 4/66, MP Nr 66, poz. 680) w uzasadnieniu zawiera stwierdzenia bardzo ważne dla interpretacji zasad konstytucyjnych, określających miejsce Sejmu w porządku organów państwa.

„Komisja śledcza może badać działalność organów i instytucji publicznych, a osób prywatnych tylko w takim zakresie, w jakim osoby te wykonują zadania z zakresu administracji publicznej lub korzystają z pomocy państwa. Niedopuszczalne jest tworzenie komisji do zbadania kwestii, do których kontrolowania instytucje władzy publicznej w ogóle nie są uprawnione”.

„Poza zakresem działania komisji śledczej pozostają także organy konstytucyjnie wyposażone w przymiot niezawisłości i niezależności (jak to ma miejsce w przypadku sądów i trybunałów) albo tylko w przymiot niezależności od innych organów władzy w pełnym lub częściowym zakresie (tak jak to ma miejsce np. w przypadku Narodowego Banku Polskiego)”.

Najistotniejszy zarzut, który został podniesiony w uzasadnieniu wyroku dotyczył wadliwości uchwały, która nie określiła sprawy, jaką miały zbadać komisja śledcza. Trybunał Konstytucyjny uznał

za niedopuszczalne powoływanie komisji śledczej dla zbadania określonego obszaru życia publicznego celem stwierdzenia, czy nie ma jakiejś „sprawy”. Trybunał orzekł, że „»sprawa« w postaci pewnych faktów lub twierdzeń dotyczących danych okoliczności musi uzewnętrznić się już na etapie poprzedzającym przyjęcie stosownej uchwały sejmowej. Istnienie sprawy wymagającej zbadania jako przesłanka utworzenia komisji musi być zobiektywizowane. Sejm nie może, opierając się jedynie na bliżej nieskonkretyzowanych podstawach (np. na »przekonaniu społecznym«), uruchamiać tak szczególnego trybu kontrolno-śledczego”. Sama sprawa musi być określona. „»Określona sprawa« w rozumieniu art. 111 Konstytucji to zbiór okoliczności, które stanowią przedmiot zainteresowania Sejmu. Zbiór ten musi zostać oznaczony w uchwale Sejmu o powołaniu komisji śledczej. Przedmiot działania komisji musi być wyodrębniony, a także sprecyzowany i zrozumiały dla wszystkich potencjalnych podmiotów zobowiązanych do stawienia się przed komisją lub przedstawienia odpowiednich, żądanych materiałów i informacji. Tylko wówczas można ustalić w sposób należyty stan faktyczny w danej sprawie, a to z kolei stanowi warunek poprawności zrealizowania przez komisję postawionego przed nią zadania”.

Trybunał Konstytucyjny orzekł, iż w swoich zasadniczych punktach uchwała Sejmu jest niezgodna z Konstytucją.

Niejako na marginesie trzeba zwrócić uwagę, że nowa uchwała Sejmu zakreślająca dla bankowej komisji śledczej przedmiot badań popełnia te same błędy. Wprawdzie nie objęto już postępowaniem komisji Narodowego Banku Polskiego i jego prezesa, ale w dalszym ciągu nie sprecyzowano sprawy, którą ma zająć się komisja śledcza. Nadal ma to być poszukiwanie sprawy, a nie jej wyjaśnienie. To przykład, który dowodzi, że koalicyjna większość w Sejmie nie pogodziła się z utratą najwyższej władzy w państwie.

6. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji

Innym organem konstytucyjnym, od którego zależy w istotnym stopniu prawidłowe funkcjonowanie mechanizmów demokratycznych, jest niezależna od polityków instytucja określająca

warunki prowadzenia działalności przez nadawców radiowych i telewizyjnych, przyznająca koncesje oraz chroniąca wolność prasy i innych mediów, tak by zapewniać szeroki dostęp partii politycznych, organizacji społecznych oraz pojedynczych obywateli do przestrzeni publicznej.

Celem ustawy z 29 grudnia 2005 r. o przekształceniach i zmianach w podziale zadań i kompetencji organów państwowych właściwych w sprawach łączności radiofonii i telewizji (Dz. U. Nr 267, poz. 2258) było przejęcie kontroli politycznej nad Krajową Radą Radiofonii i Telewizji. Ustawa ta skróciła kadencję dotychczasowych członków Krajowej Rady, zamykając ją z chwilą wejścia w życie ustawy, tzn. dnia publikacji Dziennika Ustaw (Dziennik Ustaw ukazał się w dniu 30 grudnia 2005 r., tj. dzień po przyjęciu ustawy przez parlament i w dniu jej podpisania przez Prezydenta). Spowodowało to, że decyzją Parlamentu wyrażoną w ustawie zaprzestął działania konstytucyjny organ państwa. Ustawa nadała także Prezydentowi kompetencję powoływania przewodniczącego Krajowej Rady. W końcu ustawa nadała Krajowej Radzie uprawnienia w zakresie ustalania standardów etycznego działania dziennikarzy. To tylko najważniejsze rozstrzygnięcia ustawy, wpływające zasadniczo na charakter Krajowej Rady. Te postanowienia ustawy naruszają nakaz działania ustawodawcy tylko na podstawie prawa i w jego granicach.

Trybunał Konstytucyjny uznał omawianą ustawę w wyroku z 23 marca 2006, K. 4/06, (Dz. U. Nr 51, poz. 377) za niezgodną z Konstytucją. Warto podkreślić niektóre fragmenty uzasadnienia tego wyroku. Trybunał, nie stwierdzając wprawdzie naruszenia Konstytucji trybem samej procedury przy uchwalaniu tej ustawy, podniósł jednak, że „w toku prac ustawodawczych wystąpiły uchybienia, które negatywnie wpłynęły na jakość procesu prawodawczego i tworzonych regulacji prawnych. W omawianej sytuacji mieliśmy do czynienia z naruszeniem standardów dobrych obyczajów w pracach parlamentarnych oraz kultury politycznej i prawnej. Nie stwierdzenie w tym zakresie niekonstytucyjności nie może być interpretowane jako aprobata dla takiego postępowania. Może ono bowiem przybierać taki kształt i intensywność, że będzie to równoznaczne z pogwałceniem zasady demokratycznego państwa

prawnego. Dotyczy to w szczególności sytuacji, w których posłowie zostaliby de facto pozbawieni możliwości zajęcia stanowiska co do przedmiotu prac ustawodawczych, a jednocześnie nie byłoby w praktyce możliwości uruchomienia wewnątrzparlamentarnego systemu kontroli naruszeń regulaminu”.

Za rażące naruszenie Konstytucji uznał Trybunał skrócenie kadencji członków Rady, zwłaszcza, że uchylono przepis nakazujący członkom Rady pełnienie funkcji do czasu powołania ich następców. Trybunał stwierdził, że ciągłość funkcjonowania organów konstytucyjnych może być przerwana jedynie normą konstytucyjną i że zasada ciągłości funkcjonowania takich organów należy do podstawowych zasad ustrojowych obowiązujących w państwie. Sejm i Senat nie są więc władne ustawą zwykłą wstrzymać funkcjonowania, nawet na krótki czas, konstytucyjnego organu państwa jakim jest Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji. Trybunał wskazał ponadto na wagę funkcji, jaką organ ten powinien pełnić w zakresie ochrony wolności słowa i pluralizmu mediów elektronicznych. „Działanie ustawodawcy powodujące przerwanie funkcjonowania organu konstytucyjnego oznacza naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego oraz zasady legalizmu. Jednocześnie uniemożliwia Krajowej Radzie realizację zadań przypisanych przez ustrojodawcę na mocy art. 213 ust. 1 Konstytucji oraz na podstawie ustawy o radiofonii i telewizji”.

Trybunał Konstytucyjny bardzo krytycznie ocenił natychmiastowe zakończenie kadencji członków Krajowej Rady z punktu widzenia koniecznej niezależności tego organu. „Przy założeniu stabilizacji wyboru członków Krajowej Rady, która jest ściśle związana z gwarancją niezależności całego organu, należy ocenić jako niedopuszczalne rozwiązania, które prowadzą do natychmiastowego wygaśnięcia mandatów członków Krajowej Rady bez jakiegokolwiek związku z istniejącymi w dotychczasowych przepisach przyczynami wygaśnięcia mandatów i bez istnienia szczególnych okoliczności, które uzasadniałyby takie rozwiązania”.

Także za niedopuszczalne uznano w świetle Konstytucji zmianę trybu powoływania przewodniczącego Krajowej Rady. Wedle poprzedniej regulacji przewodniczący był wybierany przez członków Rady, co gwarantowało niezależność tego organu od innych orga-

nów władzy ustawodawczej i wykonawczej. Oceniana przez Trybunał ustawa przekazała natomiast kompetencję powołania przewodniczącego Krajowej Rady Prezydentowi RP. Trybunał uznał, że nie może to być prerogatywa Prezydenta w sensie art. 144 ust. 3 Konstytucji, gdyż prerogatywy tego urzędu zostały w Konstytucji wymienione enumeratywnie (wyczerpująco) i bez upoważnienia konstytucyjnego ustawodawca zwykły nie jest upoważniony do dodawania nowych. Sprzeczne też z Konstytucją byłoby – zdaniem Trybunału – przyznanie tej kompetencji Prezydentowi na podstawie art. 144 ust. 2 Konstytucji. Wtedy bowiem powołanie przez Prezydenta przewodniczącego Krajowej Rady wymagałoby kontrasygnaty premiera, a to naruszałoby konstytucyjną gwarancję niezależności Krajowej Rady od rządu.

Trybunał Konstytucyjny uznał również za niedopuszczalne upoważnienie Krajowej Rady do ustalania standardów etyki dziennikarskiej. „Organ władzy publicznej, którym jest Krajowa Rada, nie powinien być wyposażony w kompetencję do podejmowania i inicjowania działań wiążących się z określeniem, jakie są zasady etyki dziennikarskiej, i z egzekwowaniem przestrzegania tych zasad. Otwartość i wysoki stopień niedookreśloności klauzuli etyki dziennikarskiej w powiązaniu z brakiem (...) gwarancji instytucjonalnych i proceduralnych sprawia, że od każdorazowej, arbitralnej oceny Krajowej Rady będzie zależało, czym jest etyka dziennikarska i czy dane zachowanie było zgodne z zasadami etyki dziennikarskiej. Taki stan rzeczy jest niedopuszczalny w demokratycznym państwie prawnym, zwłaszcza że stwarza realne zagrożenie niekontrolowanego i niezgodnego z Konstytucją ograniczania wolności słowa”.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego wykazał kardynalne błędy i wręcz nadużycia władzy ustawodawczej. Powinno to pociągnąć za sobą konsekwencje polityczne wobec osób, które były odpowiedzialne za forsowanie trybu postępowania i treści uchwalonej ustawy. Osoby odpowiedzialne nie poniosły żadnej konsekwencji, natomiast Trybunał Konstytucyjny stał się obiektem ataków ze strony osób pełniących najwyższe stanowiska w państwie i odpowiedzialnych za skandal ustawodawczy.

7. Rzecznik Praw Obywatelskich

Instytucja polskiego rzecznika praw obywatelskich (ombudsmana) uważana jest powszechnie za umocowaną bardzo dobrze konstytucyjnie i ustawowo.

Próbie oceny tej instytucji rozpocząć należy od odpowiedzi na podstawowe pytanie: czy instytucja Rzecznika Praw Obywatelskich jest w Polsce potrzebna? Pytanie to nie jest retoryczne. W założeniach projektu nowej konstytucji, prezentowanych na kongresie PiS w marcu 2005 r. roku, przewidywano zastąpienie instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich Urzędem Pomocy Ofiarom Bezprawia. Charakterystyczny był projekt pozbawienia tego urzędu prawa zaskarżania aktów normatywnych do Trybunału Konstytucyjnego. Ta kompetencja Rzecznika Praw Obywatelskich jest wyjątkowo ważna i w polskiej praktyce odgrywała bardzo istotną rolę.

Jak wynika z wypowiedzi obecnego Rzecznika Praw Obywatelskich podczas Zgromadzenia Ogólnego Sędziów TK, przywiązuje on do tej kompetencji mniejsze znaczenie niż jego poprzednik. Świadczyć może o tym także wycofanie przez obecnego Rzecznika dwóch wniosków do Trybunału Konstytucyjnego wniesionych przez Rzecznika Praw Obywatelskich IV kadencji.

Instytucja Rzecznika Praw Obywatelskich, działającego wedle obecnych zasad, jest nadal potrzebna. Państwo w dalszym ciągu nie jest przyjazne obywatelowi i to zarówno w swoich funkcjach legislacyjnych, jak wykonawczych i sędziowskich. Obywatele potrzebują więc, aby silnie umocowana, w pełni niezawisła instytucja kontrolna interweniowała w obronie człowieka i obywatela, gdy jego wolności i prawa są zagrożone złą legislacją, wadliwymi decyzjami administracyjnymi, niezgodnymi z prawem lub niesprawiedliwymi orzeczeniami sądowymi. Potrzebna jest instytucja uprawniona do dokonywania oceny stanu przestrzegania przez władze publiczne wolności i praw człowieka i obywatela, czyniąca to w oparciu o skargi obywateli, własne badania lub informacje medialne. Instytucja taka musi znajdować się poza strukturą władzy publicznej, skoro tę władzę ma kontrolować. Nie może być jednak sama organem władzy; nie może podejmować żadnych władczych decyzji.

Pomysł likwidacji tej instytucji i zastąpienia jej urzędem o innych kompetencjach i miejscu w strukturze władzy publicznej był pomysłem niezrozumiałym. Do tej pory nie kierowano pod adresem instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich zastrzeżeń ani natury prawnej, ani faktycznej. Świadczą o tym wystąpienia parlamentarne podczas dyskusji nad doroczną informacją Rzecznika Praw Obywatelskich o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela. Nie wyklucza to oczywiście krytyki odnoszącej się do podejmowanych przez Rzecznika konkretnych interwencji albo do ich zaniechania.

Stwierdzenie potrzeby zachowania także w przyszłości instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich nie przekreśla oczywiście dyskusji nad samym modelem przyjętym w polskiej regulacji. Mamy do czynienia z dużą różnorodnością takich instytucji w świecie. Obok, albo zamiast, ombudsmana centralnego występują często ombudsmani regionalni i lokalni. Obok ombudsmana kompetentnego we wszystkich sprawach, którymi zajmuje się władza publiczna, występują ombudsmani, których kompetencje kontrolne są znacznie ograniczone przedmiotowo lub podmiotowo albo wręcz ombudsmani resortowi, kompetentni tylko w ściśle określonym zakresie spraw. W Polsce również toczyła się dyskusja na temat modelu ombudsmana. Zresztą model polski różni się nieco od poprzedniego, obowiązującego do 2000 r., czyli do utworzenia instytucji Rzecznika Praw Dziecka.

Należy przemyśleć status Rzecznika Praw Dziecka jako samodzielnej instytucji. W dzisiejszym stanie prawnym Rzecznik Praw Dziecka nie korzysta z takich umocowań konstytucyjnych jak Rzecznik Praw Obywatelskich. Zasady jego powołania i odwołania oraz niezależności sformułowała ustawa zwykła, a nie Konstytucja. Rzecznik Praw Dziecka nie dysponuje też tymi instrumentami, którymi dla ochrony wolności i praw dysponuje Rzecznik Praw Obywatelskich. Rzecznik Praw Dziecka nie może wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności aktu normatywnego z Konstytucją lub aktem wyższego rzędu, nie ma także uprawnień procesowych Rzecznika Praw Obywatelskich.

Rzecznik Praw Dziecka powinien być raczej zastępcą Rzecznika Praw Obywatelskich, co wzmacniałoby go kompetencyjnie.

Alternatywnym rozwiązaniem byłoby wzmocnienie kompetencyjne Rzecznika Praw Dziecka oraz wprowadzenie do Konstytucji gwarancji jego niezależności. Za pierwszym rozwiązaniem przemawia brak możliwości wyizolowania praw dziecka od praw osób dorosłych.

Z wejściem w życie w 1997 r. Konstytucji wydłużono kadencję Rzecznika Praw Obywatelskich do 5 lat. Konstytucja nie rozstrzyga możliwości ponownego kandydowania tej samej osoby na kolejną kadencję. Ten problem reguluje art. 5 ust. 2 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Stanowi on, że „ta sama osoba nie może być Rzecznikiem więcej niż przez dwie kadencje”. Inna regulacja dotyczy urzędu Rzecznika Praw Dziecka: ta sama osoba nie może piastować tego urzędu dłużej niż dwie kolejne kadencje, ale po przerwie jednej kadencji może zostać wybrana znowu na kolejne dwie kadencje. Problem tkwi jednak nie w racjonalnym uzasadnieniu różnic w regulacji obu instytucji. Rzecznik Praw Obywatelskich musi być organem w pełni niezależnym, zwłaszcza od opcji politycznej decydującej o jego wyborze. Ponowne kandydowanie przez piastującego urząd Rzecznika uzależnia go od siły politycznej, która zgłosi jego kandydaturę i będzie miała wpływ na powołanie. Podobnie, jak w przypadku sędziów Trybunału Konstytucyjnego, również Rzecznik Praw Obywatelskich powinien być powoływany tylko na jedną kadencję. Ponowny wybór mógłby nastąpić po upływie przynajmniej jednej kadencji. Można wówczas poddać pod rozwagę przedłużenie kadencji Rzecznika Praw Obywatelskich do 6 lat.

Zarówno Konstytucja, jak i ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich w sposób wręcz wzorowy zapewniają niezależność tego urzędu od władzy wykonawczej i gwarantują właściwe dla instytucji ombudsmana instrumenty oddziaływania na władzę wykonawczą w obronie wolności i praw człowieka i obywatela. Prowadząc postępowanie dotyczące naruszenia wolności lub praw człowieka i obywatela Rzecznik ma prawo zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich zbadać każdą sprawę na miejscu, nawet bez uprzedzenia. To uprawnienie nie jest martwe. Współpracownicy Biura RPO, szczególnie zespołów zajmujących się prawem karnym wykonawczym, problemami ochrony zdrowia,

opieki nad dzieckiem lub osób niepełnosprawnych pracują bardzo wiele w terenie wizytując odpowiednie zakłady, często bez uprzedzenia i kontrolując stan przestrzegania wolności i praw.

Współcześnie poszerza się w sposób istotny sfera zagrożeń praw człowieka. Nie tylko władza publiczna może wkraczać w chronione wolności i prawa człowieka i obywatela, ale także drugi człowiek, korporacja gospodarcza, pracodawca. Zmienia to również sferę działań Rzecznika Praw Obywatelskich. Poprzednio Rzecznik występował, by powstrzymać władzę naruszającą prawa. Żądał przeważnie zaniechania tych działań. Dzisiaj Rzecznik domaga się od władzy publicznej także działań w obronie wolności i praw naruszanych przez inne podmioty.

Regulacje prawne dotyczące relacji pomiędzy Rzecznikiem Praw Obywatelskich a władzą wykonawczą nie wymagają żadnych zmian. Wymagają jedynie konsekwentnego ich stosowania.

Rozdział Drugi Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej formułuje wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela. Obecny stan przestrzegania praw obywatelskich w Polsce będzie przedmiotem odrębnego raportu.

8. Prokuratura. Organy ścigania

Podporządkowanie Prokuratury ministrowi sprawiedliwości – zdecydowanie wadliwe rozwiązanie ustrojowe – uwydatnia ze szczególną wyrazistością niebezpieczeństwa związane z upolitycznieniem działań organów ścigania. Oddzielenie funkcji Prokuratora Generalnego od funkcji Ministra Sprawiedliwości, a więc zapewnienie niezależności jego działań od bieżącego politycznego interesu rządu wydaje się konieczne. Takiej niezależności nie udało się w Polsce zapewnić podczas poprzednich rządów, a obecnie sprawa nabiera szczególnej wagi.

Nasilają się dzisiaj zagrożenia wynikające z uzależnienia prokuratury od decyzji czynnika politycznego, jakim jest minister sprawiedliwości. Obserwujemy tendencję do zwiększeniu wpływu prokuratora – ministra na przebieg postępowań w poszczególnych jednostkach organizacyjnych niższych szczebli. Rodzi to obawy przed ręcznym sterowaniem już w postępowaniu

przygotowawczym ze wszystkimi negatywnymi konsekwencjami dla obiektywizmu i poszanowania praw procesowych obywateli. Prokuratury, posłuszne ministrowi sprawiedliwości jako prokuratorowi generalnemu, pozostające więc pod władzą polityka z grupy rządzącej, mogą stać się organami przymusu lub nacisku o politycznym charakterze.

Teatralizacja działań prokuratury: publiczne zatrzymania i aresztowania osób, dokonywane w świetle kamer, „spontaniczne” konferencje prasowe prowadzą do naruszania godności ludzi oraz gwałcenia podstawowych zasad konstytucyjnych, takich jak domniemanie niewinności.

9. Naruszanie procedur

Demontaż mechanizmów podziału władzy przeprowadzany jest przy pomocy mało dostrzegalnych dla szerokiej publiczności zmian właśnie w regułach proceduralnych. W mechanizmie utrzymania podziału władz państwa demokratycznego istotne jest, by nie pozwalać na manipulowanie regułami proceduralnymi dla zmiany charakteru danej instytucji lub jej składu.

Rządząca większość działa przy użyciu metod zdecydowanie naruszających ten oczywisty standard demokratyczny. Ważne czy wręcz fundamentalne dla funkcjonowania mechanizmów demokratycznych państwa ustawy były wprowadzane przy jawnym naruszeniu reguł regulaminowych Sejmu, co zostało wytknięte przez orzecznictwo TK (dotyczy to m.in. opisaną wyżej ustawy o KRRiT). Rażące i pozostające w wyraźnej sprzeczności z regułami państwa prawa (choćby zachowania koniecznej *vacatio legis*, zgodnie z wymaganiami Europejskiej Karty Samorządowej) było wprowadzenie zasadniczych zmian w samorządowej ordynacji wyborczej na parę tygodni przed wyborami, co także zostało uznane przez TK za pogwałcenie Konstytucji. Niepokoi w najwyższym stopniu łamanie ustalonych reguł procesu ustawodawczego w Sejmie i powołanie nadzwyczajnej komisji do przeprowadzenia projektów o szczególnej wadze, z pominięciem odpowiednich komisji merytorycznych.

III. Społeczne fundamenty demokracji

Po 1989 roku społeczeństwo polskie przechodziło poważne przemiany. Przede wszystkim gospodarka rynkowa wywołała głębokie zmiany w strukturze społecznej. Zwiększyła się liczba osób z wyższym wykształceniem, wzrosły dystanse międzyklasowe, a wraz z nimi nierówności społeczne; pojawiła się klasa wykluczonych. Nastąpiła polityczna i generacyjna wymiana znacznej części elit, a mimo to przeważa w naszym społeczeństwie krytycyzm i brak zaufania w stosunku do elit wyłonionych według procedury demokratycznej. Pojawiły się załączki klasy średniej, inteligencja rozwarstwiła się politycznie, ekonomicznie i strukturalnie. Znaczna jej część porzuciła swą tradycyjną misję publiczną i wycofała się w życie prywatne i zawodowe.

1. Potencjał demokratyczny

Stabilność systemu demokratycznego uzależniona jest nie tylko od sprawności funkcjonowania instytucji demokratycznych, ale także od przekonania obywateli, że demokracja ma przewagę nad alternatywnymi formami rządów. Demokrację uznać można za system społecznie legitymizowany, jeżeli większość obywateli (nawet krytycznych wobec bieżącego funkcjonowania instytucji demokratycznych czy elity władzy wyłonionej w oparciu o procedury demokratyczne) uznaje, że fundamentalne zasady demokratyczne tworzą w sumie lepszy ład społeczny niż zasady niedemokratyczne. Demokrację można uznać za skonsolidowaną, gdy żadna istotna siła społeczna nie dąży do osiągnięcia swoich celów metodami sprzecznymi z regułami demokracji.

Jak wynika z najnowszych badań CBOS, ludzie przywiązani do zasad demokratycznych stanowią w naszym kraju większość i sytuacja ta nie zmienia się przez cały okres transformacji. Wprawdzie w 1992 roku liczba zwolenników demokracji wyniosła 52%, ale ponad 30% dorosłych obywateli nie wiedziało jeszcze, co myśleć o demokracji. W następnych latach ponad 60% badanych

możemy nazwać demokratami (w roku 1995 oraz 2000 ich liczba przekroczyła nawet 70%). Należy więc stwierdzić, że zasady demokratyczne są u nas legitymizowane przez większość społeczeństwa obywatelskiego i jest to tendencja trwała, a w życiu publicznym nie istnieje żadna poważna, zorganizowana siła społeczna, która w swoim programie kwestionowałaby te zasady.

Nie oznacza to jednak, że liczba zadowolonych ze sposobu funkcjonowania demokracji w naszym kraju jest równie wysoka. Badania CBOS wykazują, że mamy tu do czynienia z odwróceniem proporcji. W ciągu całego okresu transformacji liczba niezadowolonych oscylowała wokół 50%, a w pewnych latach przekraczała nawet 60% ogółu obywateli (lata 1995, 1999, 2000, 2002–2004). Ostatnio liczba niezadowolonych ponownie zbliżyła się do 60%.

2. Potencjał niedemokratyczny

Zwolennicy rozwiązań alternatywnych wobec demokracji (a więc autorytarnych) są w wyraźnej mniejszości, ale nie jest to liczba mała. Według tych samych badań ich liczba jest w poszczególnych latach zmienna, ale nigdy nie spada poniżej 10%, a w roku 1999, 2004 i 2006 zbliżyła się do 20%. Jest więc w naszym kraju znaczny segment społeczeństwa, który odrzuca demokrację, ale postawy te są rozproszone i nie tworzą reprezentacji w życiu publicznym.

Warto jednak dodać, że potencjał niedemokratyczny, drzemący w naszym społeczeństwie jest znacznie wyższy niż potencjał całkowitego odrzucenia demokracji. Odwołując się ponownie do wspomnianych już badań CBOS możemy stwierdzić, że pod koniec ubiegłego roku 40% dorosłych mieszkańców Polski zgadzało się ze stwierdzeniem, iż „niekiedy rządy niedemokratyczne mogą być bardziej pożądane niż demokratyczne”. Co charakterystyczne, odsetek ten – biorąc pod uwagę cały okres transformacji – był najwyższy we wrześniu 2005 roku (52%), co zapewne należy wiązać z głębokim rozczarowaniem rządami SLD. Owe nastroje tęsknoty za rządami silnej ręki, nawet wbrew zasadom demokratycznym, miały oczywisty związek z wynikami ostatnich

wyborów parlamentarnych i prezydenckich, które wyniosły do władzy PiS, LPR oraz Samoobronę. Jednak ponad rok rządów tej koalicji zaowocował wyraźnym spadkiem potencjału niedemokratycznego.

Potencjał niedemokratyczny, podobnie jak potencjał autorytarny naszego społeczeństwa pozostaje w ścisłym związku z jego statusem materialnym. Jak wynika z badań CBOS – im wyższe dochody na głowę, tym niższy odsetek tych, którzy zaakceptowaliby w pewnych okolicznościach rozwiązania niedemokratyczne (od 53% w najniższej grupie dochodowej do 33% w grupie najwyższej). Niższy jest też odsetek tych, którzy zgadzają się z poglądem, że rządy oparte na silnym przywództwie są zdecydowanie lepsze od demokratycznych (od 42% w najniższej grupie dochodowej do 19% w najwyższej). W niższych grupach dochodowych mniejsza jest też generalnie aktywność obywatelska; jedynym wyjątkiem jest uczestnictwo w grupach samopomocowych, które jest nieco większe wśród biednych niż bogatych. Interesującym przykładem są tu chłopcy – członkowie Samoobrony na Rzeszowszczyźnie, którzy są aktywnymi organizatorami towarzystw ubezpieczeń wzajemnych.

Można zatem wnioskować, że tęsknota za rozwiązaniami niedemokratycznymi ma silne podłoże materialne i jest symptomem „ucieczki od wolności” w utopijną krainę bezpieczeństwa socjalnego. Jeśli ten tok rozumowania jest trafny, to można oczekiwać, że w miarę wzrostu gospodarczego i redukcji strefy ubóstwa pokusy „ucieczki od wolności” będą coraz słabsze. Tymczasem jednak klasa średnia, która jest strukturalną bazą ładu demokratycznego, dopiero się kształtuje i ilościowo nie jest jeszcze dominująca. Inteligencja zaś jest wewnątrznie mocno rozwarstwiona ekonomicznie i nie do końca identyfikuje się z klasą średnią.

Warto jednak zwrócić uwagę, że opisane tutaj postawy nie przekładają się bezpośrednio na zachowania wyborcze. Z badań bowiem wynika, że inteligencja i klasa średnia (której inteligencja jest z grubsza częścią) wyraźnie częściej uczestniczy w wyborach niż przedstawiciele innych klas. Zatem wyniki wyborów są kształtowane przez wyższą od średniej aktywność obywatelską klasy średniej, co w pewnej mierze równoważy jej ograniczoną

liczebność. Gdyby aktywność wyborcza nie miała ścisłego związku ze statusem materialnym i wykształceniem, autorytarne siły polityczne zyskałyby znacznie większe poparcie niż to jest obecnie. Znaczna część potencjalnej bazy tych sił systematycznie nie bierze bowiem udziału w wyborach.

3. Stosunek do elit politycznych

Mimo stosowania procedury demokratycznej elity polityczne w Polsce nie cieszą się zaufaniem wyborców i ta postawa generalnie odnosi się do całej klasy politycznej, a zaufanie do polityków jest też bardzo ograniczone i warunkowe. Jak wynika z badań TNS OBOP (2004), blisko 70% badanych sądzi, że głównym motywem wejścia w rolę polityka jest chęć zrobienia czegoś dla siebie i kolegów, jedynie 3% dopatruje się motywów szlachetnych („chęć zrobienia czegoś dla kraju i ogółu”), a 26% sądzi, że zapewne jedno i drugie. Pozostali nie wiedzą, co o tym sądzić. Z tych samych badań wynika, że 80% badanych uważa, iż „w Polsce polityka nie jest zajęciem dla ludzi uczciwych”, a 85% zgadza się z poglądem, że partie polityczne służą jedynie interesom ich działaczy.

Wskaźniki te można interpretować jako przejaw alienacji klasy politycznej, zaś rozmiary tego zjawiska są niepokojące. Każde kolejne wybory na jakiś czas tę alienację redukują, bowiem nowe rozdanie wyborcze wzbudza wśród obywateli nadzieje na wyłonienie reprezentacji politycznej, która utrzyma zaufanie społeczne przez dłuższy czas, ale wkrótce nadzieje te ulatniają się i ustępują miejsca rozczarowaniu.

Zjawisko to towarzyszy nam w całym okresie transformacji, choć naturalnie jego natężenie jest zmienne. Dotyczy to także obecnej koalicji rządowej. Jednak dzisiejsze władze mają, w porównaniu do poprzednich ekip rządowych, odmienny stosunek do tego zjawiska. Nie starają się zredukować braku zaufania do własnych ugrupowań politycznych i klasy politycznej jako całości. Dążą raczej do przeniesienia tej nieufności między władzą a społeczeństwem na środowiska dotychczas zintegrowane (zwłaszcza inteligencji). Nie jest to dotychczas strategia specjalnie skutecz-

na, bowiem obok narastającej, jak zwykle w rok po wyborach, nieufności do klasy rządzącej obniża się poziom zaufania do instytucji demokratycznych (Sejmu, Senatu) oraz współobywateli. O rozmiarach tego ostatniego zjawiska świadczą dane dla Polski z Europejskiego Sondażu Społecznego przeprowadzonego w ubiegłym roku. Nieufny stosunek do Sejmu i Senatu żywi aż 75% respondentów, większość też nie ufa na ogół funkcjonującemu u nas systemowi prawnemu (57%), a zaledwie 23% badanych darzy jakimś stopniem zaufania swoich rodaków.

Zaufanie jest jednym z najważniejszych spoiw społecznych i podstawą formowania się więzi społecznych, obniża też koszty transakcyjne w gospodarce i w relacjach między obywatelem a instytucjami państwa. Tradycyjne więzi środowiskowe, które przetrwały opresję stanu wojennego, zostały najpierw naruszone elementami konkurencji, które wprowadziła gospodarka rynkowa. Ostatnio – jak się zdaje – ich osłabienie stało się istotnym skutkiem ubocznym polityki prowadzonej przez obecną ekipę rządową.

IV. Jakie państwo dla obywateli?

Polska przechodzi długi i skomplikowany proces przekształcania państwa autorytarnego w demokratyczne państwo prawa. Sukces można osiągnąć jedynie drogą kolejnych kroków, zmieniając prawo, modyfikując funkcjonowanie instytucji publicznych i wspierając rozwój społeczeństwa obywatelskiego. Trzeba budować demokrację, utrwalając osiągnięte efekty, ale jednocześnie trzeba weryfikować sposoby realizacji zadań publicznych i dostosowywać je do zmieniających się potrzeb i okoliczności. Jest to wielkie wyzwanie i wielka historyczna odpowiedzialność władz państwowych i liderów politycznych. Od ich działań zależy przyszłość kraju i społeczeństwa.

Ale właściwe rozwiązanie dzisiejszych problemów jest możliwe tylko wtedy, gdy jasny jest cel, do którego dążymy, a więc wspólne wartości, przyszły ustrój państwa, sposoby funkcjonowania instytucji publicznych i udział obywateli w sprawowaniu władzy. Ten cel musi być określony w debacie publicznej. To społeczeństwo polskie musi określić, jakiego chce państwa, jakich wolności potrzebuje, jakim wartościom chce służyć i jakie ciężary jest gotowe ponosić na rzecz dobra wspólnego. To są wielkie pytania, na które obywatele muszą odpowiedzieć.

Konieczna jest więc szeroka debata publiczna nad sprawami kluczowymi dla naszej przyszłości. Takiej debaty nam brak. Wplątanie w rzeczywiste lub sztuczne bieżące konflikty i w kłopoty dnia dzisiejszego spycha na margines troskę o rozstrzygnięcia spraw decydujących o tym, jak będziemy żyli jutro i pojutrze. Czujemy się zobowiązani do ułatwienia tej debaty.

Nawiązujemy do tradycji społecznego dialogu, zapoczątkowanej trzydzieści lat temu przez Konwersatorium „Doświadczenie i Przyszłość”, w którego działaniach niektórzy z nas uczestniczyli. Inne istniały wtedy warunki. Nie byliśmy państwem suwerennym i nie cieszyliśmy się wolnościami obywatelskimi, nie było jeszcze „Solidarności”. Dzisiaj, przy wszystkich naszych obecnych problemach, żyjemy w innym świecie, ale wykształcone wówczas

metody pracy mogą być przydatne i teraz, gdy trzeba zachęcić społeczeństwo do wyrażania swych potrzeb, oczekiwań i poglądów. Wtedy stwierdzaliśmy w naszych raportach, że rola władzy jest służebna w stosunku do społeczeństwa. Ma ona służyć obywatelom i realizować cele i zadania przez nich określone. Ta zasada musi obowiązywać zawsze, a w państwie demokratycznym przede wszystkim.

Chcemy więc poddać nasze podstawowe problemy pod publiczną dyskusję. Raport *Uwagi o Stanie Demokracji* jest pierwszym naszym opracowaniem, niezależnym od jakiegokolwiek partii politycznej i innych tworzących się inicjatyw obywatelskich. W ślad za nim pójdą następne. Podjęliśmy już prace nad przygotowaniem raportów o samorządności lokalnej, pozycji Polski w świecie, edukacji, o ubezpieczeniach zdrowotnych i o służbie zdrowia oraz innych problemach dotyczących przecież nas wszystkich. Chcielibyśmy, aby sformułowane w nich oceny i pytania zachęciły jak największą liczbę naszych współobywateli do określania swych oczekiwań w stosunku do państwa i jego władz. Naszą ambicją jest, by nasze raporty były rzetelne, oparte na faktach i ekspertyzach. Zachęcamy do współpracy w ich tworzeniu.

Musimy jasno określić, jakiej Polski chcemy. Jest to obowiązek społeczeństwa. Przyszłość zależy przede wszystkim od nas samych.

Warszawa, 12 maja 2007 r.

Spis treści

I. Wprowadzenie / 5

II. Zawłaszczanie państwa / 13

1. Władza ustawodawcza / 13
2. Sądownictwo konstytucyjne / 16
3. Sądownictwo powszechne – niezawisłość sędziowska / 17
4. Służba cywilna / 20
5. Bank Centralny / 21
6. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji / 22
7. Rzecznik Praw Obywatelskich / 26
8. Prokuratura. Organy ścigania / 29
9. Naruszanie procedur / 30

III. Społeczne fundamenty demokracji / 31

1. Potencjał demokratyczny / 31
2. Potencjał niedemokratyczny / 32
3. Stosunek do elit politycznych / 34

IV. Jakie państwo dla obywateli? / 37