Problemy samorządu terytorialnego w debatach sejmowych

Studium przypadku

Bogusław Kotarba

Problemy samorządu terytorialnego w debatach sejmowych

Studium przypadku

WYDAWNICTWO
UNIWERSYTETU RZESZOWSKIEGO
RZESZÓW 2019

Recenzował
dr hab. ARKADIUSZ PTAK, prof. PAN

Redakcja tekstu i korekta
WŁADYSŁAW WÓJTOWICZ

Opracowanie techniczne i łamanie
PIOTR KOCZĄB

Korekta techniczna
EWA KUC

Projekt okładki
GRZEGORZ WOLAŃSKI

© Copyright by
Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego
Rzeszów 2019

ISBN 978-83-7996-660-8

1601

WYDAWNICTWO UNIWERSYTETU RZESZOWSKIEGO
35-959 Rzeszów, ul. prof. S. Pigonia 6, tel. 17 872 13 69, tel./faks 17 872 14 26
e-mail: wydaw@ur.edu.pl; http://wydawnictwo.ur.edu.pl
wydanie I, format B5, ark. wyd. 25,20, ark. druk. 25, zlec. red. 14/2019

Druk i oprawa: Drukarnia Uniwersytetu Rzeszowskiego

Spis treści

Wykaz skrótów 7

Wstęp 9

Rozdział 1

Teorie decyzji – zarys problematyki 21

1.1. Normatywna i opisowa teoria decyzji 22
1.2. Teoria decyzji politycznych 30
1.3. Politologiczna analiza decyzyjna 34
1.3.1. Modele i typy analizy decyzyjnej 35
1.3.2. Kategorie analizy decyzyjnej 43

Rozdział 2

Systemowa analiza decyzyjna 46

2.1. Sytuacja decyzyjna 48
2.2. Decydent, ośrodek decyzyjny 59
2.3. Proces decyzyjny 66
2.4. Decyzja 81

Rozdział 3

Propozycja modelu analizy debaty sejmowej 103

3.1. Sejm jako ośrodek decyzyjny w ujęciu systemowym 104
3.2. Model analizy decyzyjnej debaty sejmowej 117
3.2.1. Sytuacja decyzyjna 119
3.2.2. Ośrodek decyzyjny 126
3.2.3. Proces decyzyjny 133
3.2.4. Decyzja 148

Rozdział 4

Projekt ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta jako przedmiot debaty sejmowej 153

4.1. Sytuacja decyzyjna i ośrodek decyzyjny 158
4.2. Proces decyzyjny 177
4.3. Decyzja 213

Rozdział 5

Projekt nowelizacji Ordynacji wyborczej do rad gmin, powiatów i sejmików województw oraz ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta jako przedmiot debaty sejmowej 219

5.1. Sytuacja decyzyjna i ośrodek decyzyjny 222
5.2. Proces decyzyjny 237
5.3. Decyzja 264

Rozdział 6

Projekt nowelizacji niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych jako przedmiot debaty sejmowej 269

6.1. Sytuacja decyzyjna i ośrodek decyzyjny 270
6.2. Proces decyzyjny 296
6.3. Decyzja 337

Uwagi końcowe 342

Źródła i literatura 354

Spis tabel i rysunków 389

Indeks nazwisk 393

Wykaz skrótów

AS – Archiwum Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
AWS – Akcja Wyborcza „Solidarność”
AWSP – Akcja Wyborcza „Solidarność Prawicy”
BIP – Biuletyn Informacji Publicznej
BL – Biuro Legislacyjne Kancelarii Sejmu
BKS – Biuro Kancelarii Sejmu
BSiE – Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu
CBOS – Centrum Badania Opinii Społecznej
JOW – jednomandatowe okręgi wyborcze
JST – jednostka samorządu terytorialnego
KRK RKW – Krajowa Rada Koordynatorów Ruchu Kontroli Wyborów
RKW – Ruch Kontroli Wyborów
MSWiA – Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji
NIK – Najwyższa Izba Kontroli
NKP – Narodowe Koło Parlamentarne
OSR – ocena skutków regulacji
PKW – Państwowa Komisja Wyborcza
PLD – Partia Ludowo-Demokratyczna
PO – Platforma Obywatelska Rzeczypospolitej Polskiej
PSL – Polskie Stronnictwo Ludowe
PZPP – pełny zapis przebiegu posiedzenia
PZPR – Polska Zjednoczona Partia Robotnicza
RIO – regionalna izba obrachunkowa
SD – Stronnictwo Demokratyczne
SKL – Stronnictwo Konserwatywno-Ludowe
SLD – Sojusz Lewicy Demokratycznej
SS – sprawozdanie stenograficzne
STR – Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
TK – Trybunał Konstytucyjny
UED – Unia Europejskich Demokratów
UP – Unia Pracy

UST – Komisja Ustawodawcza
UW – Unia Wolności
WiS – Wolni i Solidarni
ZGWRP – Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej
ZMP – Związek Miast Polskich
ZSL – Zjednoczone Stronnictwo Ludowe
ZSRR – Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich

Wstęp

Samorząd terytorialny jest immamentną częścią systemów politycznych współczesnych państw demokratycznych. Zwiększający się ciągle zakres zadań, za których realizację odpowiedzialność bierze państwo, powoduje, że konieczne jest przekazywanie ich części na niższe poziomy struktury terytorialnej, zgodnie z zasadą pomocniczości i ideą decentralizacji. Należy zwrócić uwagę, że wyrażony pogląd zawiera w sobie założenie o charakterze ontologicznym: to państwo przekazuje zadania do realizacji i oddaje część swoich uprawnień, czyli ma pierwotny charakter wobec samorządu terytorialnego. Koresponduje to z założeniami państwowej teorii samorządowej, jednej z dominujących teorii genezy i istoty samorządu terytorialnego ukształtowanych w dobie nowożytnej. Drugą stanowi teoria naturalistyczna (naturalnej genezy samorządu terytorialnego) (Śliwa 2000, s. 110; por. Bosiacki 2006, s. 90).

Podstawą teorii naturalistycznej była doktryna prawa naturalnego J. Locke'a i idea rewolucji francuskiej. Zgodnie z założeniami tej teorii gmina jest pierwotną formą organizacji społecznej, wytworem prawa naturalnego, a nie państwowego. Gmina zajmuje pozycję równorzędną z państwem, a jej porządek prawny jest przeciwstawiany porządkowi prawnemu państwa (Kamiński 2014, s. 25; por. Mieczkowska 2002, s. 136). „Zbudowana przez teoretyków naturalnego prawa gminy konstrukcja opierała się na założeniu o istnieniu odrębnej osobowości gminnej, stojącej poza państwowym porządkiem prawnym" (Panejko 1926, s. 45). Państwo, delegując gminie pewien zakres władztwa administracyjnego, nie samoograniczało się, lecz z natury rzeczy 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*[1]). Na przełomie XVIII i XIX w. uważano, że państwo jest zbiorem wspólnot gminnych. Monarchii absolutystycznej przeciwstawiano państwo oparte na demokratycznych zasadach oraz samorządzie gminnym. Teoria naturalistyczna samorządu wypełniła swe postępowe zadanie w walce z zachowawczymi rządami monarchów i autokratów, jednakże

[1] Oprócz czwartej władzy w państwie istniały jeszcze: *pouvoir exécutif*, *législativ* oraz *judiciaire*, czyli władza ustawodawcza, administracyjna i sądowa (Owsiak 2007, s. 127).

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 spowodowało krytykę teorii naturalistycznej i powstanie państwowej teorii samorządu. W tym podejściu uznaje się, że państwo wykonuje władzę za pomocą własnych organów, ma jednak możliwość przekazania części władzy pewnym grupom społecznym będącym odrębnymi podmiotami wchodzącymi z państwem w różnorodne relacje. Tym samym niedopuszczalne jest uniezależnienie się gminy od prawa stanowionego przez państwo. Nie może istnieć niezależny porządek prawny gminy (Kamiński 2014, s. 28). Jak zauważył M. Jaroszyński (1936, s. 7), „Wszechwładza państwa współczesnego jest faktem. P o z a p a ń s t w e m nie ma miejsca na samorząd, bo poza państwem nie ma zadań publicznych. Natomiast w p a ń s t w i e s a m e m, w obrębie jego organizacji, jest dla samorządu miejsce i to bardzo poczesne". Swoboda decydowania o sobie i w swoim imieniu pochodzi od państwa i jest gwarantowana w konstytucjach państwowych (Kroński 1932, s. 6).

Współcześnie nie przeciwstawia się samorządu terytorialnego (podobnie zresztą, jak i samorządów innego rodzaju) państwu. Uważa się raczej, że są one uzupełnieniem formy uczestnictwa obywateli w sprawowaniu władzy publicznej w ramach państwa (Winczorek 1997, s. 217–221, za: Kamiński 2014, s. 32). 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 (Śliwa 2000, s. 10).

W Polsce restytucja samorządu terytorialnego została zapoczątkowana nowelizacjami konstytucyjnymi z 1989 i 1990 r.[2] oraz przyjęciem ustawy ustrojowej – o samorządzie terytorialnym[3] (szerzej Piasecki 2009, s. 143–174; zob. Rydlewski 2015, s. 66–67). Już ten fakt jest jednym z empirycznych dowodów trafności twierdzenia państwowej teorii samorządu terytorialnego, zgodnie z którym samorząd ten nie jest bytem samoistnym. Jego samodzielność, gwarantowana konstytucyjnie, została mu dana przez państwo (Piasecki 2009, s. 242; Wiktorowska 2002, s. 57–58). To państwo za pomocą ustaw

[2] Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz.U. 1989, nr 75, poz. 444; ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 1990, nr 16, poz. 94.

[3] Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, Dz.U. 1990, nr 16, poz. 95.

określa m.in. jego strukturę, sposób wyłaniania i kompetencje organów, reguły działania, rodzaj (katalog) i zasady wykonywania zadań, sposób finansowania itp. W procesie ustalania wskazanych reguł współcześnie w Polsce najistotniejszą rolę odgrywa Sejm jako dominujący organ parlamentu (Szymanek 2011, s. 82–85; Orłowski 2014, s. 488). Przepisy obowiązującej Konstytucji nakładają na ustawodawcę obowiązek lub dają mu prawo rozstrzygnięcia kwestii szczegółowych w drodze ustawy[4].

Przyjmowane przez Sejm ustawy są efektem swoistego przetransformowania decyzji politycznych w decyzje państwowe wyrażone w formie prawnej (Pietraś 2000, s. 56). Procesy decyzyjne związane z uchwalaniem aktów prawnych, mimo ścisłego sformalizowania w procedurze ustawodawczej, są wysoce skomplikowane (Dumała 1998, s. 75; por. Sokołowski, Studnicka 2008). W efekcie każdy etap podejmowania decyzji sam w sobie stanowi złożony proces decyzyjny, co niejednokrotnie powoduje celowość potraktowania każdej z faz „jako odrębnego i w jakiejś mierze samodzielnego procesu decyzyjnego w stosunku do całości, z której zostały wydzielone" (Habuda 2005, s. 35–36). Istnieją różne sposoby wyodrębniania faz procesów decyzyjnych. W przypadku decyzji politycznych wyróżnia się trzy podstawowe fazy: wejście, konwersję i wyjście, które mogą być ujęte w kategoriach analizy systemowej (Pietraś 2000, s. 115). Istotę procesów decyzyjnych stanowi konwersja, czyli formułowanie wariantów przyszłej decyzji. W przypadku decyzji podejmowanych przez Sejm fazą tą jest debata sejmowa rozumiana jako analiza sytuacji/problemu decyzyjnego, wymiana poglądów, dyskusja, argumentowanie, podejmowanie decyzji cząstkowych od momentu skierowania projektu ustawy do pierwszego czytania do jej uchwalenia (czyli przyjęcia przez Senat w brzmieniu zaproponowanym przez Sejm bądź też po przyjęciu lub odrzuceniu przez Sejm poprawek senackich) lub do odrzucenia projektu ustawy albo zaprzestania nad nim prac legislacyjnych.

Właśnie ta faza stała się przedmiotem podjętych przez mnie badań naukowych wybranych sejmowych procesów decyzyjnych dotyczących ważnych aspektów organizacji i funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce. W literaturze przedmiotu znajdujemy opracowania odnoszące się do polskiego parlamentu (zob. Dumała 1988; Chruściak 1999, 2002, 2011; Szymanek 1999, 2002; Czarny, Naleziński 2002; Mojak 2007; Bożyk 2009, 2013). Szereg autorów podejmowało problematykę konkretnych rozwiązań ustrojowych i ustawodawstwa dotyczącego samorządu terytorialnego, w tym jego restytu-

[4] Art. 164 ust. 2; art. 166 ust. 2; art. 167 ust. 3; art. 168; art. 169 ust. 2–4; art. 170; art. 172 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 z późn. zm.

cji (zob. Regulski 2000, 2000a, 2005; Piasecki 2002; Kulesza 2008, Wytrążek 2009; Lutrzykowski 2012). Ważną rolę w moich poszukiwaniach odegrała literatura poświęcona decydowaniu w sferze publicznej (zob. Rydlewski 2002, 2011, 2015; Habuda 2005), stając się czynnikiem inspirującym do poszerzenia perspektywy badawczej. Brak jest jednak pozycji, które koncentrowałyby się głównie na debatach sejmowych związanych z modyfikacjami samorządu terytorialnego po jego uformowaniu. Stąd też pojawił się pomysł, by zastosować zakotwiczoną w naukach o polityce analizę decyzyjną do zbadania procesów stanowienia prawa i sprawdzić, w jaki sposób Sejm kształtuje rzeczywistość samorządu terytorialnego.

Celem poznawczym badania było odtworzenie procedowania ważnych ustaw dotyczących samorządu terytorialnego i sprawdzenie, jak przebiegały debaty sejmowe; na ile problematyka samorządowa wzbudzała zainteresowanie (również emocje) posłów oraz przedstawicieli rządu i innych uczestników procesów decyzyjnych, czy korzystano z usług ekspertów, w jakim zakresie ostateczne decyzje były oparte na przesłankach racjonalnych[5], a w jakim na politycznych? Ważnym celem było ustalenie, czy w wyniku debat istotnym zmianom ulegały przedkładane projekty ustaw, na ile Sejm podejmował „własne decyzje", a na ile legitymizował proponowane mu przez inne podmioty? Dla osiągnięcia założonego celu sformułowałem problem badawczy: jak przebiegały debaty parlamentarne dotyczące ustaw ważnych dla ustroju i funkcjonowania samorządu terytorialnego, czym się charakteryzowały oraz jaki wywarły wpływ na ostateczne brzmienie przepisów (treść decyzji)?

Przeprowadzone badanie pozwoliło zweryfikować hipotezę główną: debaty sejmowe dotyczące samorządu terytorialnego nie wpłynęły istotnie na ostateczny kształt przyjmowanych regulacji prawnych, oraz hipotezy szczegółowe: 1) interesy polityczne frakcji parlamentarnych determinowały przebieg debat sejmowych; 2) istotne dla organizacji i funkcjonowania samorządu terytorialnego zmiany wprowadzano *ad hoc*, bez właściwego ich przygotowania; 3) pro-

[5] W pracy nie dokonuję jednak oceny racjonalności rzeczowej podjętych decyzji, gdyż wybór jednej z możliwości jest zawsze arbitralny i jest dyskusyjne, na ile spełnia jej kryteria. „W politycznym sensie obiektywna prawda nie istnieje. W przestrzeni krzyżujących się potrzeb i sprzecznych interesów jej miejsce zajmuje to, co podmiot polityczny uzna, że nią być powinno. W pojęciu tym nie ma więc żadnej neutralności czegoś, co po prostu jest i co można przywołać jako nieodwołalną instancję przy podejmowaniu decyzji władczych. Owa niemożność absolutyzacji jednego modelu racjonalności wynika z faktu jego kontekstowości. Z tego punktu widzenia nie istnieje akontekstualna, czyli obiektywna miara politycznego rozumu. Przyjęcie tej tezy oraz założenie ideowego pluralizmu w polityce w żaden sposób nie oznacza jednak akceptacji relatywizmu i przekonania o równorzędności politycznych narracji czy wręcz ich równej wartości" (Laska 2017, s. 83; szerzej w podrozdz. 1.1.).

blemy samorządu terytorialnego stanowiące przedmiot debat nie były „politycznie neutralne”[6] dla jej uczestników; 4) kolegialne podejmowanie decyzji nie stanowiło wartości dodanej w procesach decyzyjnych; 5) debaty sejmowe toczyły się w atmosferze konfliktów o wysokiej dynamice i natężeniu.

Realizacji celu badań oraz rozwiązaniu problemu badawczego posłużyło uzyskanie odpowiedzi na przedstawione poniżej pytania szczegółowe. 1) Czy podczas debaty sejmowej posłowie dokonywali oceny sytuacji decyzyjnej/problemu decyzyjnego, prognozowali skutki decyzji, czy wpływało to na proponowanie i przyjmowanie zmian w projekcie? 2) Czy posłowie rzeczywiście podejmowali (własne) decyzje, czy też legitymizowali cudze (np. projektodawcy, władz partyjnych)? 3) Czy podejmowane decyzje były reakcją na problemy, czy też kreowano nową rzeczywistość? 4) Jaki był zakres wpływu posłów na treść ostatecznej decyzji (ustawy), czy i jaką rolę odegrały tu debaty sejmowe? 5) Na ile w debatach sejmowych można było zauważyć troskę o dobro państwa, a na ile interesy polityczne członków ośrodka decyzyjnego i/lub jego otoczenia? 6) Czy optymalizowano decyzje, a jeżeli tak, to z jakich powodów? 7) Na ile decyzje były motywowane ideologicznie? 8) Jeżeli podczas debat dochodziło do konfliktów, to kto w nich uczestniczył, jaki był ich przedmiot i jakie stosowano formy walki? 9) Czy decyzje podejmowane przez Sejm miały zalety decyzji grupowych (możliwość uzyskania większej wiedzy o przedmiocie decyzji, różne perspektywy i podejścia do problemu decyzyjnego, zwiększona akceptacja decyzji), czy też ich wady (dłuższy czas potrzebny na podjęcie decyzji, możliwość zdominowania dyskusji przez jednostkę lub wąską grupę, możliwy nacisk na jednostki, który może doprowadzić do zjawiska myślenia grupowego, skrajność decyzji, polaryzacja grupowa)? 10) Jaki wpływ na debaty sejmowe wywierali posłowie pełniący funkcje kierownicze (Marszałek, wicemarszałkowie, przewodniczący komisji/podkomisji)? 11) Jak przebiegały procesy informacyjne w czasie debat parlamentarnych? 12) Czy w czasie debat przestrzegane były obowiązujące sejmowe procedury (w tym regulamin Sejmu)?

Należy podkreślić, że w każdym z wybranych przypadków nie podejmowałem badania całego procesu ustawodawczego, lecz jego części. Wydaje się jednak, że dla politologicznej analizy decyzji i decydowania parlamentarnego części bardzo ważnej, bo obejmującej wypracowywanie i legitymizowanie ostatecznej treści decyzji przyjmującej postać ustawy. Nie wnikając w szczegóły, wśród okoliczności uzasadniających powyższe stanowisko można wskazać następujące: 1) bez względu na to, kto jest autorem projektu

[6] „Polityczną neutralność” rozumiem jako niezależność od partykularnych interesów partii politycznych zarówno w obszarze motywacji podejmowanych inicjatyw ustawodawczych, jak i treści proponowanych rozwiązań.

ustawy i wnioskodawcą, w każdym przypadku to Sejm decyduje o tym, czy zostanie on rozpatrzony, czy też odrzucony już na etapie pierwszego czytania; 2) co do zasady Sejm jest władny dokonać „dowolnych" zmian w projekcie, w skrajnym przypadku zmienić całkowicie proponowaną treść decyzji (ograniczony jest jedynie przepisami Konstytucji i potrzebą zachowania spójności nowych regulacji z już istniejącymi) lub odrzucić projekt ustawy w drugim albo trzecim czytaniu; 3) nawet jeżeli Senat uchwaloną przez Sejm ustawę odrzuci w całości lub wprowadzi do niej poprawki, to i tak jego decyzja (uchwała) podlega rozpatrzeniu przez Sejm, czyli pojawia się w debacie; 4) odmowa podpisania ustawy przez Prezydenta (tzw. weto ustawodawcze) również podlega rozpatrzeniu przez Sejm, czyli staje się przedmiotem debaty; 5) podobnie jest w przypadku stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny (TK) niezgodności niektórych przepisów przyjętej ustawy z Konstytucją (o ile Prezydent, po uzyskaniu opinii Marszałka Sejmu, zwróci ustawę Sejmowi w celu usunięcia niezgodności). Tak więc bez względu na to, jak przebiega proces ustawodawczy, w każdym przypadku kluczową w nim rolę odgrywa Sejm, a ściślej to, co dzieje się w toku debaty sejmowej (szerzej o tym w rozdz. 3). Nawet skuteczne weto Prezydenta, czy też stwierdzenie przez TK niezgodności całej ustawy z Konstytucją nie umniejsza jej wagi, gdyż to właśnie przebieg i efekty debaty przesądzają o takim zakończeniu procesu ustawodawczego.

Obok Konstytucji wśród aktów prawnych, poprzez które państwo wpływa na funkcjonowanie samorządu terytorialnego, prymarną rolę odgrywają ustawy ustrojowe i prawo wyborcze. To one przesądzają o tworzeniu poszczególnych typów jednostek samorządu terytorialnego (w powiązaniu z zasadniczym podziałem terytorialnym państwa), ich organizacji, rodzajach wykonywanych zadań, kreacji i kompetencjach organów jednostek samorządu terytorialnego itp. Okoliczności te były pierwszym kryterium wyboru debat sejmowych poddanych badaniu.

Drugim kryterium był czas[7], w którym przyjmowano regulacje. Czynnik ten odgrywał ważną rolę, gdyż najogólniej ujmując, uchwalane przez Sejm ustawy dotyczyły bądź pierwotnego tworzenia zasadniczych rozwiązań, bądź ich późniejszego doskonalenia/zmiany (ewentualnie z „nowymi" elementami). Jako cezurę okresu obejmującego lata 1990–2018, w którym przeważało stanowienie jednego lub drugiego rodzaju aktów prawnych, przyjąłem reformę podziału terytorialnego państwa wraz z powołaniem kolejnych szczebli samorządu terytorialnego. Za stosowny uznałem wybór do analizy tych debat,

[7] Badanie nie ma jednak charakteru diachronicznego, lecz synchroniczny, czyli abstrahuje od czasowego przebiegu i następstwa zdarzeń (por. Nowak 2008, s. 402; Lutrzykowski 2013).

które miały miejsce po tym fakcie. Kierowałem się przy tym następującymi przesłankami:

- początek lat 90. XX w. to okres odradzania się samorządności, charakteryzujący się brakiem doświadczeń; ważną rolę w toku prac sejmowych odgrywali eksperci (Piasecki 2009, s. 143–151), dla polityków problematyka samorządowa stanowiła pewną nowość (co przesądzało o specyfice debat sejmowych);
- przebieg prac parlamentarnych na tym etapie został już opisany i poddany analizie (chociaż w innym ujęciu niż proponowane w tej pracy), również przez twórców reformy samorządowej (Regulski 2000, 2000a, 2005; Regulski, Kulesza 2009; Kulesza 2008);
- reforma zasadniczego podziału terytorialnego państwa w 1998 r. i powołanie do życia kolejnych typów samorządu terytorialnego (powiatów i województw samorządowych) zakończyły etap kształtowania ustroju samorządu terytorialnego w Polsce.

Natomiast kolejne inicjatywy ustawodawcze, dotyczące ważnych aspektów organizacji i funkcjonowania samorządu terytorialnego, wynikały z różnie motywowanych potrzeb dokonania zmian/korekt dotychczasowych rozwiązań, przy czym istotny jest tu fakt, że były one podejmowane na bazie pewnych doświadczeń. Większą rolę odgrywali w nich politycy, a nie eksperci, co nadawało procesom ustawodawczym (decyzyjnym) bardziej „polityczny" charakter. Partie zwróciły uwagę na znaczenie samorządu terytorialnego w systemie sprawowania władzy i zaczęły podejmować działania na rzecz uzyskania w nim jak największych wpływów (Radomski 2017, s. 265 i n.).

Trzecie kryterium wyboru debat było konsekwencją przyjęcia studium przypadku jako jednej z (dwóch) wiodących w pracy metod badawczych (szerzej o zastosowanych metodach piszę w dalszej części *Wstępu*). Chodziło o wybór takich debat, co do których można było mieć nadzieję, że dostarczą niezbędnych i wartościowych danych dla rozwiązania problemu badawczego. Ma to szczególne znaczenie, gdy stosuje się jakościowe metody badawcze, a taką jest studium przypadku (Babbie 2003, s. 320; Grzegorczyk 2015, s. 9). Spełnienie przyjętych założeń mógł zapewnić jedynie celowy dobór próby[8]. O ile w badaniach ilościowych preferowany jest zwykle dobór losowy, który ma na celu zapewnienie reprezentatywności próby w stosunku do badanej

[8] Rozumiany jednak nie w znaczeniu jego reprezentatywności. Jak zauważył R.K. Yin (2015), „w studium przypadku nie ma miejsca na logikę doboru próby, ponieważ studium przypadku nie bardzo nadaje się do oceny zasięgu danego zjawiska" (s. 91); „Jego celem jest rozszerzenie i uogólnienie (generalizacja analityczna), nie zaś ekstrapolacja prawdopodobieństwa (generalizacja statystyczna)" (s. 53).

populacji, o tyle w badaniach jakościowych ważne jest określanie cech poszukiwanego przypadku (Kożuch, Marzec 2014, s. 37).

Kanwą analiz uczyniono w książce debaty sejmowe nad projektami: 1) ustawy z 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta – pierwszej dokonującej znaczących zmian ustrojowych w samorządzie gminnym od czasu jego restytucji; 2) ustawy z 2006 r. o zmianie ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, powiatów i sejmików województw oraz ustawy z 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta[9] – wprowadzającej do samorządowej ordynacji wyborczej możliwość grupowania (blokowania) list; 3) ustawy z 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych – nieograniczającej się do zmian w prawie samorządowym, ale wprowadzającej w nim m.in. nowe rozwiązania natury ustrojowej dotyczące zarówno gmin, powiatów, jak i województw samorządowych.

Wszystkie projekty odnosiły się do ważnych dla samorządu terytorialnego kwestii, jednak każdy z nich koncentrował się na innym problemie głównym, dzięki czemu było możliwe zbadanie, jak sam przedmiot debaty wpływał na jej przebieg. Każdy z projektów procedowany był w odmiennych warunkach społeczno-politycznych, w innym układzie sił w parlamencie, co pozwoliło porównać, jaki był/jest stosunek poszczególnych partii do samorządu terytorialnego i jego roli w systemie politycznym. Wybór debat toczących się w różnym czasie i odmiennych okolicznościach umożliwił porównanie stylów działania polityków i frakcji parlamentarnych, determinowanych zarówno poglądami na sprawy samorządu terytorialnego, jak i rywalizacją polityczną.

Ramy teoretyczne badań wyznaczała teoria decyzji, a ściślej – opisowa teoria decyzji. Jest ona wynikiem reakcji na powszechne ograniczenia racjonalności decyzji. Zajmuje się badaniem faktycznych procesów podejmowania decyzji i dążeniem do odpowiedzi na pytania o charakterze deskryptywnym dotyczące tego, jak ludzie (w badanym przypadku posłowie/politycy) rzeczywiście dokonują wyboru określonego wariantu decyzji i rozwiązują problemy decyzyjne. W podejściu tym zwraca się szczególną uwagę na subiektywizm decydentów dotyczący zarówno postrzegania sytuacji decyzyjnej i problemu decyzyjnego, jak i oceny spodziewanej użyteczności wyników, oraz na strategie działania decydentów i czynniki sterujące procesem decyzyjnym (Kozielecki 1977, s. 21–25). Odwołałem się również do współczesnych teorii konfliktu, gdyż debaty sejmowe, w których bierze udział większość rządząca oraz

[9] W tytule projektu ustawy nie użyto zwrotu „prezydenta miasta"

opozycja, stają się forum artykulacji sprzecznych interesów i dążeń, prezentacji odmiennych postaw, co w konsekwencji prowadzi do konfliktów. Zastosowanie twierdzeń, definicji i siatki pojęciowej charakterystycznych dla tego podejścia poszerzyło w odniesieniu do przebiegu debat sejmowych możliwy zakres analizy, uwzględniającej intensywność sporu pomiędzy jej uczestnikami, treść konfliktów, ich formę oraz funkcje, jakie wypełniły (Dahrendorf 2008; Coser 1956; Mucha 1978; Białyszewski 1983).

W pracy stosowałem różne metody badawcze. Wspomniany wybór dwóch wiodących metod podyktowany był z jednej strony specyfiką przedmiotu badania oraz założonym celem badania, z drugiej zaś przyjętą perspektywą teoretyczną. Debaty sejmowe cechują się wysokim stopniem złożoności tematycznej i proceduralnej, podlegają różnorodnym wpływom i uwarunkowaniom, a wybrane do analizy dodatkowo przebiegały w zmieniającym się otoczeniu zewnętrznym oraz w różnych konfiguracjach ośrodka decyzyjnego, co przesądziło o ich oryginalności (niepowtarzalności). Te względy były powodem zastosowania studium przypadku jako jednej z metod badawczych. Metoda ta służy do analizy konkretnych zdarzeń czy zjawisk, nadto pozwala na analizę procesów w ich określonym kontekście (por. Apanowicz 2002, s. 70; Hartley 2004, s. 323 za: Kożuch, Marzec 2014, s. 33). Niektóre definicje wprost wskazują decyzje jako główny przedmiot zainteresowania studium przypadku (Yin 2015, s. 47). W pracy zastosowałem wielokrotne (poszerzone) studium przypadku – analizie poddałem trzy debaty sejmowe. Przy większej liczbie przypadków można uzyskać znaczne korzyści badawcze. Wnioski wynikające niezależnie z analizy nawet tylko dwóch przypadków są bardziej przekonujące (Yin 2015, s. 96). Studium przypadku w niniejszej pracy ma zarówno charakter deskryptywny (czyli w miarę dogłębnie opisuje debaty sejmowe w konkretnym kontekście), jak i w pewnym zakresie eksplanacyjny. Wypełnienie tej drugiej funkcji było możliwe dzięki odwołaniu się do teorii decyzji, która ukierunkowała proces zbierania danych, ułatwiła określenie priorytetów oraz selekcję problemów (por. Yin 2015, s. 69–76). Zastosowanie tylko jednej metody badawczej w przypadku analizy debat sejmowych nie pozwoliłoby osiągnąć satysfakcjonujących wyników. Stąd też wskazane było sięgnięcie również po inne, zwłaszcza że wykorzystanie różnych metod i technik jest jedną z cech charakterystycznych studium przypadku (Kożuch, Marzec 2014, s. 33).

Osadzenie badania na gruncie teorii decyzji w naturalny sposób skłaniało do wykorzystania analizy decyzyjnej, tym bardziej że jest metodą badawczą, która pomaga dotrzeć do istoty zjawisk i procesów politycznych. W pracy wykorzystałem jej odmianę systemową. Metodzie tej poświęciłem część rozważań teoretycznych, stąd też w tym miejscu ograniczam się tylko do zasy-

gnalizowania jej użycia. Wśród innych zastosowanych metod znalazły się: 1) metoda instytucjonalno-prawna – przydatna w analizie organizacji Sejmu (w tym norm dotyczących przebiegu procesów ustawodawczych), charakterystyki prawnych i instytucjonalnych uwarunkowań funkcjonowania samorządu terytorialnego, jak również oceny spodziewanych skutków podjęcia decyzji; 2) metoda behawioralna – polegająca na analizie zachowań, co w przypadku badania debat sejmowych, budzących niejednokrotnie emocje, było szczególnie uzasadnione; 3) metoda analizy treści w ujęciu jakościowym – wprawdzie ma ona zastosowanie głównie w badaniach medioznawczych, jednak była również przydatna ze względu na specyfikę przedmiotu badania; każda wypowiedź podczas debaty stanowiła przekaz, który można było analizować pod kątem jego znaczenia i intencji nadawcy; 4) metoda komparatystyczna – przydatna w porównywaniu specyfiki przebiegu debat (Ryszka 1984; Nachmias, Nachmias 2001; Beyme 2005; Chodubski 2004; Łuszczyński 2005; Nowak 2008; Johnson, Reynolds, Mycoff 2010; Bäcker i in. 2016).

W procesie badawczym została zastosowana technika[10] analizy źródeł zastanych, w szczególności dokumentów urzędowych (regulaminu Sejmu, projektów ustaw i ich uzasadnień, ekspertyz, opinii, aktów prawnych, protokołów z posiedzeń komisji i podkomisji, sprawozdań stenograficznych z posiedzeń komisji sejmowych/senackich i posiedzeń plenarnych) oraz doniesień medialnych.

Praca składa się z sześciu rozdziałów oraz *Wstępu* i *Uwag końcowych*, została także opatrzona spisami źródeł i literatury, skrótów, tabel i rysunków oraz indeksem nazwisk. Początkowe dwa rozdziały mają charakter teoretyczny. W pierwszym, zatytułowanym *Teoria decyzji – zarys problematyki*, na podstawie literatury przedmiotu zostały przedstawione dwie teorie decyzji – normatywna, będąca teorią racjonalnego podejmowania decyzji, i opisowa, koncentrująca się na studiowaniu faktycznych procesów decyzyjnych. Wyróżnienie i charakterystyka tych typów teorii pozwala zrozumieć, jakie mogą mieć zastosowanie ze względu na swoją specyfikę. Ten sam rozdział zawiera również rozważania dotyczące politologicznej analizy decyzyjnej, metody badawczej powiązanej z teorią decyzji, ułatwiającej docieranie do istoty zjawisk i procesów politycznych. Przedstawiłem różne modele, typy i kategorie analizy decyzyjnej. Ten fragment pracy stanowi wprowadzenie do rozdziału drugiego, *Systemowa analiza decyzyjna*, w którym jest zawarty obszerny i bardziej szczegółowy opis tej metody. Analiza systemowa może dotyczyć róż-

[10] Jak zauważył J. Sztumski (2010, s. 94), słowa „metoda" i „technika" są często używane wymiennie. W tym przypadku „technikę" należy rozumieć w sposób wąski, oznaczający zbieranie materiałów, dobór danych, ocenę zebranych danych itp. działania.

nych przedmiotów polityki, w tym procesów decydowania. Należy wówczas zwrócić uwagę na takie kategorie, jak sytuacja decyzyjna, decydent i ośrodek decyzyjny, proces decyzyjny i decyzja. Właśnie te kategorie są w rozdziale przedmiotem wielostronnej analizy. Pozwala to zapoznać się z ich złożonością i możliwymi sposobami ujmowania. Rozdział trzeci, *Propozycja modelu analizy debaty sejmowej*, został poświęcony skonstruowaniu modelu analizy adekwatnego do przedmiotu badań. W pierwszej części rozdziału przedstawiłem Sejm jako ośrodek decyzyjny w ujęciu systemowym. Na podstawie konstytucyjnych zasad oraz postanowień regulaminu Sejmu scharakteryzowałem jego pozycję ustrojową, wyznaczyłem granice systemu, jaki stanowi, oraz wskazałem i opisałem jego podstystemy i elementy. Ważną kwestią było przedstawienie środowiska, w jakim funkcjonuje Sejm (zewnętrznego otoczenia systemu). Druga część rozdziału została poświęcona debacie sejmowej, a ściślej opracowaniu jej modelu, który ułatwił analizę wybranych do badania debat. Tworząc model, odwołałem się do ustaleń poczynionych w części teoretycznej pracy, adaptując je do specyfiki debaty sejmowej i nadając im ramy interpretacyjne. Debatę sejmową ująłem w kategoriach sytuacji decyzyjnej, ośrodka decyzyjnego, procesu decyzyjnego i decyzji. Uzasadniłem również powód pominięcia w modelu implementacji decyzji.

Kolejne rozdziały, czwarty – *Projekt ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta jako przedmiot debaty sejmowej*, piąty – *Projekt nowelizacji Ordynacji wyborczej do rad gmin, powiatów i sejmików województw oraz ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta jako przedmiot debaty sejmowej* oraz szósty – *Projekt nowelizacji niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych jako przedmiot debaty sejmowej*, obejmują analizę debat sejmowych według jednakowego schematu, zgodnego z modelowymi założeniami. W każdym rozdziale zasadniczą część analizy poprzedza charakterystyka układu sił politycznych w Sejmie oraz prezentacja poglądów partii politycznych obecnych w parlamencie na kwestie będące przedmiotem debaty. Analiza w kategoriach modelowych dotyczy: 1) sytuacji decyzyjnej ocenianej przez pryzmat projektów ustaw, uzasadnień do nich oraz wypowiedzi posłów podczas pierwszego czytania; 2) procesu decyzyjnego obejmującego charakterystykę prac nad projektami ustaw w komisjach, podkomisjach oraz podczas drugiego i trzeciego czytania, jak również interpretację wyników głosowań nad wnioskami, poprawkami i całością ustawy. W przypadku, gdy do uchwalonej ustawy poprawki wniósł Senat, analiza procesu decyzyjnego obejmuje również prace nad nimi w odpowiedniej komisji oraz przebieg posiedzenia plenarnego, pod-

czas którego rozpatrywano sprawozdanie komisji i głosowano nad senackimi poprawkami. W każdym rozdziale ten etap debaty jest podsumowany poprzez odniesienie jego cech charakterystycznych do modelowych założeń, w tym konfliktowego przebiegu, zalet/wad grupowego podejmowania decyzji, racjonalności (metodologicznej), udziału ekspertów, wymiany informacji; 3) decyzji, analizowanej m.in. według kryterium adresata, złożoności, stopnia trudności czy funkcji kierowniczych.

W *Uwagach końcowych* podejmuję próbę sformułowania syntezy wniosków wynikających z przeprowadzonych analiz. Odnoszę się do postawionych pytań badawczych oraz hipotezy głównej i hipotez szczegółowych. Podsumowując wyniki badania nie dokonuję generalizacji o charakterze statystycznym, które możliwe są w przypadku przeprowadzenia badań na próbach reprezentatywnych. Podejmuję jednak próbę generalizacji analitycznych, potwierdzających słuszność teoretycznych założeń analizy debat sejmowych przebiegających w podobnych kontekstach sytuacyjnych.

Rozdział 1

Teorie decyzji – zarys problematyki

Decydowanie jest elementem większości z podejmowanych aktywności przez jednostki i grupy społeczne. To akt nielosowego wyboru w działaniu lub po prostu wybór jednego z możliwych wariantów działania (Zieleniewski 1972, s. 406; Bodnar 1985, s. 9). Wynikiem decydowania jest decyzja, będąca w istocie poczuciem podmiotu, że proces decydowania się zakończył i że wie on już, jak ma działać (czyli nie tylko wie, czego chce w danej sytuacji, ale i w przybliżeniu, jak to zamierza osiągnąć) (Zieleniewski 1972, s. 408). Podejmujący decyzję może ulegać różnym naciskom zewnętrznym, możliwości wyboru może mieć większe lub mniejsze, „ale dopóki on sam działa, choćby ulegając owej zewnętrznej presji, dopóty jeszcze wybiera, a więc decyduje. Nie ma decyzji bez świadomości dokonywania wyboru" (Habuda, Habuda 2000, s. 13). Istotą decyzji jest akt woli co do wyboru celu motywowanego określonymi wartościami czy interesami, natomiast samo podjęcie decyzji nie przesądza o możliwości jej wykonania (Knosala 2011, s. 24). Tak więc decyzja: 1) odnosi się przyszłego działania, 2) jest wyborem nielosowym, 3) dotyczy tylko tych wariantów działania, które uznaje się za możliwe do realizacji. Te czynniki wyróżniają decyzje spośród innych aktów wyboru (Krzakiewicz 1993, s. 10).

Różnorodność i skomplikowanie problemów, których rozwiązanie wymaga podjęcia decyzji, powodują, że nie powstała do tej pory jedna, uniwersalna teoria[11] decyzji. Na poziomie najbardziej ogólnym funkcję tę wypełnia prakseologia (Habuda 2005, s. 24), określana również jako logika racjonalnego działania. Posługuje się ona kategoriami prakseologicznymi (którymi są m.in. takie pojęcia, jak cel, środek, metoda, czyn, sprawność, skuteczność) oraz ustanawia pewne relacje między nimi, zwane prakseologicznymi zasadami postępowania. Występują one w każdej dziedzinie racjonalnej działalności ludzkiej (Lange 1967, s. 12). Momentem przełomowym dla powstania teorii decyzji było opublikowanie przez J. von Neumanna i O. Morgensterna (1944) książki dotyczącej teorii gier i działań ekonomicznych, w której przedstawili matematyczne

[11] Rozumiana jako „system praw, w którym relacje pomiędzy poszczególnymi prawami bądź podnoszą przydatność tych praw do wyjaśniania i przewidywania zdarzeń, bądź też pozwalają wyjaśnić jedne prawa przez inne, a z zespołu praw uznanych pozwalają wydedukować («przewidzieć») prawa nowe" (Nowak 1970, s. 371).

podstawy teorii decyzji oraz jej zastosowanie w ekonomii. Od tego czasu nastąpił rozwój teorii przy udziale przedstawicieli różnych dyscyplin.

Brak jednej teorii decyzji nie wyklucza badania różnorodnych decyzji i procesów decyzyjnych. Służą temu modele decyzyjne i teorie cząstkowe, wśród których najbardziej istotne są dwie: matematyczna i psychologiczna[12] (Habuda, Habuda 2000, s. 11), na gruncie polskim rozwinięte przez W. Sadowskiego (1969) oraz J. Kozieleckiego (1975). W sposób zasadniczy różni je sposób budowy. Matematyczna teoria decyzji jest teorią dedukcyjną, jej twierdzenia opierają się na logicznym rozumowaniu i są wywodzone z przyjętych wcześniej aksjomatów. W przypadku teorii psychologicznej mamy do czynienia z uogólnianiem wyników pewnej liczby obserwacji zachowań aktorów podejmujących decyzje w warunkach naturalnych lub eksperymentalnych. Jest to więc teoria o charakterze indukcyjnym, a formułowane przez nią twierdzenia dotyczą charakterystycznych cech zachowań decydentów (Habuda 2005, s. 25). Jak zawsze w przypadku nauk empirycznych zasadność twierdzeń obu teorii musi być potwierdzona na drodze obserwacji, przy czym potwierdzenie to nigdy nie będzie zupełne (Nowak 1970, s. 403). Matematyczna teoria decyzji ma zastosowanie praktyczne przede wszystkim w badaniach operacyjnych. Powstały one na bazie problematyki wojskowej (zob. szerz. Sadowski 1976, s. 16), ale możliwości zastosowania tego typu badań są szersze, chociaż ze względu na swoją specyfikę wykorzystywane są głównie do rozwiązywania problemów technicznych i ekonomicznych, czyli takich, które dają się ująć ilościowo. Należy jednak zwrócić uwagę na trwający obecnie gwałtowny rozwój technik komputerowych, zwiększające się możliwości obliczeniowe, tworzenie sztucznej inteligencji, co może wpłynąć na poszerzenie możliwości stosowania badań operacyjnych. Sygnalizował to już w latach 80. XX w. H.A. Simon (1982, s. 85–127).

Zrozumienie, czym jest teoria decyzji i jakie może mieć zastosowanie, ułatwia rozróżnienie jej dwóch typów: 1) teorii normatywnej, będącej teorią racjonalnego podejmowania decyzji, 2) teorii opisowej, zajmującej się studiowaniem faktycznych procesów decyzyjnych (Woleński 1987, s. 18).

1.1. Normatywna i opisowa teoria decyzji

Teoria normatywna (racjonalnego wyboru) to teoria formalna oparta na następujących pojęciach pierwotnych (Woleński 1987, s. 19–22; Bodnar 1985, s. 42–46):

[12] Teoria ta nazywana jest również behawioralną (Kozielecki 1977, s. 11).

- decydent (podmiot podejmujący decyzje) – rozróżniamy decydentów indywidualnych i grupowych, a w konsekwencji decyzje indywidualne i grupowe. Osiągnięciem normatywnej teorii decyzji było pokazanie problemów, jakie wiążą się z decydentami grupowymi (kolektywnymi) właśnie z normatywnego punktu widzenia, gdyż kryteria racjonalności tych dwóch rodzajów decydentów nie pokrywają się;
- zbiór możliwych alternatyw działania – decydent dokonuje wyboru pomiędzy różnymi możliwościami działania. Dolną granicą jest liczba dwóch alternatyw, natomiast górną – nieskończony lub skończony zbiór alternatyw, przy czym najczęściej rozważane są przypadki, w których zbiór alternatyw jest skończony;
- zbiór stanów świata (zewnętrznego), w którym wyróżniamy podzbiór czynników mających wpływ na działania i same wyniki, funkcję korzyści oraz wiedzę decydenta o stanach świata. Jeżeli chodzi o czynniki wpływające na wyniki, to zakłada się, że są one niezależne od decydenta (nie są przez niego sterowane) oraz że nie ma jednoznacznej odpowiedniości pomiędzy zbiorami alternatyw i wyników. Warto zaznaczyć, że to, co w jednym problemie decyzyjnym jest stanem świata zewnętrznego, czyli czymś, na co decydent nie ma wpływu, w innym może podlegać wpływom podmiotu podejmującego decyzję. Oznacza to, że „zbiór świata zewnętrznego musi być zawsze dobrze określony dla danego procesu decyzyjnego, gdyż to co w jednym procesie jest stanem świata zewnętrznego, w innym – stać się może elementem zbioru decyzji" (Sadowski 1981, s. 13). Funkcja korzyści formalnie jest funkcją dwuargumentową. Argumenty te znajdują się w zbiorze alternatyw (działań) i w zbiorze wyników, zaś wartości – w zbiorze liczb. Każdej alternatywie i odpowiadającemu jej wynikowi można przypisać określoną wartość, co oznacza, że mamy do czynienia z zależnością typu funkcyjnego. Stan wiedzy decydenta o stanach świata przesądza o tym, w jakich warunkach będzie podejmowana decyzja. Ze względu na to kryterium mamy do czynienia z decyzjami podejmowanymi w warunkach pewności (model deterministyczny), ryzyka i niepewności[13].

W sytuacji, gdy wiedza decydenta o stanach świata jest pełna, wybór dokonywany jest w warunkach pewności. Formalnie w warunkach pewności

[13] Wyróżnia się jeszcze jeden rodzaj decyzji; to sytuacja, w której wynik wyboru zależy od posunięć innego decydenta lub decydentów. Takie decyzje opisywane są przez teorię gier, jednak „nie tworzą odrębnej kategorii w stosunku do decyzji w warunkach pewności, ryzyka i niepewności, bo wyróżnia te decyzje osobliwy stan świata, jakim jest działanie innego decydenta" (Woleński 1987, s. 22).

„istnieje funkcja przeprowadzająca zbiór alternatyw w zbiór wyników, a funkcja korzyści, która w ogólnym przypadku jest dwuargumentowa, w przypadku deterministycznym jest jednoargumentowa; jej wartość zależy wyłącznie od wybranej alternatywy" (Woleński 1987, s. 21; por. Sadowski 1976, s. 19–20). Wynik działania w warunkach pewności zawsze prowadzi do jednego znanego wyniku. Zbiór „pewność" dzieli się na klasę zjawisk, które na pewno nie wystąpią, i klasę zjawisk, które na pewno wystąpią. Tak więc wynik działania zawsze osiągnie jedną z tych dwóch możliwości. Rodzi to wątpliwości, czy w takim przypadku mamy jeszcze do czynienia z decyzjami i decydowaniem, gdyż podejmowanie decyzji jest procesem deterministycznym, pozbawionym „choćby minimum arbitralności" (Habuda 2005, s. 31). Wybór najlepszej decyzji jest szczególnie prosty – wybieramy decyzję, której odpowiada największa korzyść. „Nie nastręcza on żadnych ideowych trudności, poza – w niektórych przypadkach – trudnościami rachunkowymi" (Sadowski 1981, s. 14–15; por. Miller, Starr 1971, s. 97).

Z „prawdziwymi" decyzjami mamy do czynienia w sytuacji ryzyka lub niepewności. Występują one w przypadku, gdy wiedza decydenta jest niedookreślona. Gdy decydent zna prawdopodobieństwo każdego wyniku, decyzje podejmuje w warunkach ryzyka, natomiast gdy wie tylko, że możliwe są różne wyniki, ale nie zna ich prawdopodobieństwa, wówczas decyduje w warunkach niepewności. W klasycznym ujęciu o tym, czy mamy do czynienia z sytuacją ryzyka czy niepewności, przesądza znajomość rozkładu obiektywnego prawdopodobieństwa interpretowanego jako częstość występowania jakiegoś zdarzenia (mierzalnego i policzalnego). Gdy częstości nie da się ustalić bądź jest to niecelowe ze względu na jego unikatowość, mamy do czynienia wyłącznie z niepewnością (Woleński 1987, s. 21; por. Flakiewicz 1973, s. 120–123). Możliwe jest jednak rozumienie prawdopodobieństwa jako liczby z przedziału pomiędzy zerem i jedynką, stanowiącego skalę pomiaru wielkości prawdopodobieństwa. Wyraża ona „stopień wiary (przekonania, ufności) w zajście w przyszłości zdarzenia, które może być zdarzeniem niepowtarzalnym, a nawet takim, które w ogóle jeszcze nie miało miejsca" (Supernat 1997, s. 50). Jest to prawdopodobieństwo subiektywne (personalistyczne), które rozszerza możliwości stosowania probabilistycznej analizy zjawisk, gdyż pozwala oszacować prawdopodobieństwo zaistnienia zdarzeń nielosowych, jednorazowych, lub losowych, dla których nie da się obliczyć częstości.

W. Sadowski (1981, s. 15–16) zaproponował sprowadzenie decyzji podejmowanych w warunkach ryzyka i w warunkach niepewności do jednej kategorii – decyzji w warunkach niepewności. W praktyce często tak właśnie się dzieje. Wykorzystywane jest częściowo prawdopodobieństwo obiektywne

i częściowo subiektywne[14], co w konsekwencji prowadzi do rezygnacji z rozróżniania ryzyka i niepewności, a po przyjęciu, że pojęcie „niepewność" jest szersze niż pojęcie „ryzyko", rozróżnianie dwojakich warunków podejmowania decyzji: w warunkach pewności i w warunkach niepewności (Supernat 1997, s. 50). Nie wszyscy opowiadają się za redukcją trzech typów sytuacji decyzyjnych do dwóch, tj. pewności i niepewności, podnosząc, że sytuacje ryzyka i niepewności na tyle się różnią, że powinny być wyszczególniane oddzielnie (Sielski 1984, s. 124).

Istotnym zagadnieniem teorii decyzji jest racjonalność działania i jej kryteria. Racjonalny decydent musi nie tylko znać wartości wyników, ale także umieć je porównywać. W potocznym rozumieniu decydent racjonalny analizuje wszystkie możliwości działania zgodnie z zasadami logiki i umie wybrać najlepszą z nich, a ponadto nie ulega emocjom – nawet w sytuacjach stresowych – dogmatom i przesądom[15]. Teoria decyzji nie może jednak opierać się na potocznym rozumieniu pojęcia „racjonalność", lecz na precyzyjnie określonych kryteriach (postulatach) racjonalności, takich, które mogłyby uzyskać powszechną akceptację (Kozielecki 1975, s. 12; por. Karwat 2000).

Według T. Kotarbińskiego (1982, s. 123), „im [...] lepiej jest działanie przystosowane do okoliczności i w ogóle do wszystkiego, cokolwiek w sądzie prawdziwym stwierdzić można, tym bardziej jest ono racjonalne". Autor tych słów wyróżnił racjonalność rzeczową i metodologiczną. Pierwsza z nich polega na „przystosowaniu do prawdy", którą potwierdza faktycznie skuteczne działanie. Druga wiąże się z racjonalnym sposobem postępowania zgodnie z dysponowaną wiedzą rozumianą jako ogół posiadanych informacji, którym, biorąc

[14] R.D. Luce, H. Raiffa (1964, s. 22) wprowadzili dodatkowo kombinację ryzyka i niepewności, którą J. Woleński (1987, s. 23) określa mianem sytuacji „mieszanej" (decydent potrafi częściowo oszacować prawdopodobieństwo wyników).

[15] Jak zauważył T. Tyszka (2010, s. 28), potocznie jakość decyzji oceniana jest poprzez jej skutki. Jeżeli są one dobre, korzystne, to uznajemy, że wybór był racjonalny. Okazuje się jednak, że mimo związku wyników decyzji z racjonalnością wyboru, same skutki niekoniecznie muszą przesądzać o jakości (racjonalności) decyzji. Jako przykład podał losowanie kul z dwóch pojemników. W jednym (pojemnik A) znajdowało się dziewięć kul białych i jedna czarna, w drugim (pojemnik B) odwrotnie – dziewięć kul czarnych i jedna biała. Za wylosowanie kuli białej przewidziano nagrodę, natomiast wylosowanie kuli czarnej nie wiązało się z żadną korzyścią. Odpowiedź, z którego pojemnika powinniśmy wylosować kulę, jest oczywista: nikt rozsądny nie wybierze pojemnika B. Jednak możliwa jest sytuacja, w której znajdzie się ktoś taki i wybierze pojemnik B, co więcej, wylosuje z niego białą kulę, zaś postępujący rozsądnie będzie miał pecha i wylosuje z pojemnika A jedyną kulę czarną. Kto postąpił racjonalnie? Akurat ten, kto uzyskał gorszy wynik. „Decyzje podejmowane przy największej staranności i rozwadze mogą się zakończyć fatalnie. Zatem za kryterium racjonalności nie możemy uznać po prostu jakości ich skutków".

pod uwagę sposób ich uzasadnienia, powinno się przypisać prawdopodobieństwo wystarczające do tego, by postępować tak, jak gdyby były prawdziwe. Racjonalność metodologiczna jest pewną idealną konstrukcją, co powoduje, że realne decyzje mogą się jedynie do niej zbliżać. Jak zauważył L. Habuda (2005, s. 41), „osiągnięcie tego ideału byłoby równoznaczne ze sprowadzeniem problemu racjonalizacji metodologicznej do determinizmu" stawiającego pod znakiem zapytania sam fakt podejmowania decyzji. A skoro nie ma decyzji, to nie ma też problemu jej racjonalności. Płaszczyzną prezentowanego przez T. Kotarbińskiego podejścia jest stosunek konkretnego działania czy wyboru do rzeczywistości, którą są obiektywnie istniejące rzeczy, procesy, wartości itp.

Drugą płaszczyzną analizy racjonalności jest rodzaj teorii formułowanej w wyniku analizy problemu. Tutaj pojawiają się ponownie dwa podejścia. Sednem pierwszego jest zagadnienie, jak działający podmiot powinien się zachować, by można było uznać, że zachowuje się racjonalnie (pod względem rzeczowym lub metodologicznym). Drugie podejście koncentruje się na ustaleniu oraz opisie rzeczywistych działań i poddaniu ich ocenie z punktu widzenia racjonalności, przy wykorzystaniu określonych norm racjonalności. Nacisk kładziony jest nie na to, jak powinno być, lecz na to, jak jest. Podejścia te znajdują odzwierciedlenie w analizowanych w tym rozdziale teoriach: normatywnej i opisowej. Trzecią płaszczyznę rozpatrywania racjonalności działania stanowią kryteria i normy racjonalności (Wawrzyniak 1980, s. 63–67).

L. Habuda (1980, s. 112–115), dokonując konceptualizacji pojęcia racjonalności decyzji, wskazał składające się na nie trzy grupy elementów: 1) hierarchię wartości, która pozwala sformułować i uporządkować cele, do których się zmierza, w wewnętrznie spójny system; 2) znajomość sprawnych i skutecznych metod osiągania celów; 3) możliwie najpełniejszą znajomość warunków działania (sytuacji decyzyjnej). Biorąc powyższe pod uwagę, stwierdził, że decyzja racjonalna to taka, która: 1) jest podejmowana po to, by osiągnąć określony cel; 2) przewiduje wykorzystanie najsprawniejszych dostępnych metod realizacji tego celu; 3) na podstawie pełnej znajomości warunków działania, a zwłaszcza ograniczeń wyborów decyzyjnych, dostosowuje do tych warunków zarówno cel, jak i metody jego realizacji (tamże, s. 121).

Analizując kryteria i normy racjonalności, z reguły zakłada się, że racjonalny decydent działa według dwóch zasad: konsekwencji oraz maksymalizacji korzyści. Zgodnie z zasadą konsekwencji zakłada się, że zbiór alternatyw decydenta jest uporządkowany z punktu widzenia jego preferencji, tj. podlega relacji zwrotnej, spójnej, antysymetrycznej i przechodniej. Jeżeli założymy, że dany zbiór A składa się z alternatyw x i y, to decydent albo preferuje x nad y, albo y nad x, albo x i y są jednakowo preferowane (Woleński 1987, s. 22). Szczególnie ważne są relacje spójności i przechodniości. Spójność oznacza, że alternatywy x

i *y* są dla decydenta porównywalne i że potrafi on zawsze stwierdzić, która jest lepsza, lub że obie są jednakowo atrakcyjne. Z kolei przechodniość to zgodność preferencji wobec alternatyw. Jeżeli decydent preferuje *x* nad *y* i *y* nad *z*, to w konsekwencji powinien przedkładać *x* nad *z* (Kozielecki 1975, s. 13). Natomiast zasada maksymalizacji korzyści opiera się na założeniu, że decydent wybiera taką alternatywę, która jest dla niego najkorzystniejsza. Kryterium maksymalizacji spodziewanych korzyści jest uzasadnione, gdy decyzje podejmujemy wielokrotnie w tych samych warunkach. Jednakże takie statyczne sytuacje decyzyjne są rzadkie. Dominują sytuacje dynamiczne charakterystyczne dla decyzji jednorazowych. W takich przypadkach wykorzystywana jest kategoria użyteczności. „Użyteczność, inaczej cenność, to relatywna wartość możliwych wyników decyzji, biorąca pod uwagę preferencje decydenta" (Supernat 1997, s. 57). Jeżeli jakaś osoba może podać preferencje pomiędzy każdą możliwą parą wyborów utworzonych na jakimś podstawowym zbiorze alternatyw, wówczas podstawowym alternatywom można przyporządkować określoną użyteczność, przy czym, jeżeli decydent kieruje się jedynie oczekiwaną wartością użyteczności, to działa zgodnie ze swymi preferencjami (pod warunkiem, że są one konsekwentne) (Luce, Raiffa 1964, s. 29)[16].

Teoria użyteczności stanowi podstawę dla kryteriów wyboru racjonalnego, przy czym poziom trudności ich stosowania zależy od warunków podejmowania decyzji. W przypadkach deterministycznych funkcja korzyści sprowadza się do miary użyteczności – wystarczy porównać miary użyteczności wyników poszczególnych działań. Ustalenie kryterium racjonalnego wyboru komplikuje się dla decyzji podejmowanych w warunkach ryzyka i niepewności. W przypadku ryzyka założenie, że decydent kieruje się preferencjami według miar użyteczności prawdopodobieństwa wyniku, jest niewystarczające. Aksjomatyczna teoria użyteczności wskazuje, że dla decyzji w warunkach ryzyka maksymalizacja korzyści ma jednoznaczne rozwiązanie, pod warunkiem, że są spełnione założenia przewidziane przez aksjomaty (preferencje decydenta przedstawiane są za pomocą liniowej funkcji użyteczności). Największe komplikacje pojawiają się przy ustalaniu kryterium racjonalnego wyboru dla decyzji podejmowanych w warunkach niepewności (Woleński 1987, s. 24). Istnieje tu kilka koncepcji, gdyż nie ma uniwersalnego kryterium racjonalnego wyboru w warunkach niepewności. Najlepszym wyjściem jest stosowanie różnych kryteriów w różnych okolicznościach (Arrow 1958, s. 12).

Najbardziej rozpowszechnione jest kryterium maksyminowe (kryterium pesymizmu), zaproponowane przez A. Walda, który uważał, że decydent po-

[16] Na przytoczoną interpretację użyteczności J. von Neumanna i O. Morgensterna, twórców teorii decyzji, zwrócił również uwagę J. Woleński (1987, s. 23).

winien założyć, że niezależnie od tego, co wybierze, zawsze wystąpi ten stan świata zewnętrznego, który przyniesie mu najgorszy wynik. W takiej sytuacji jedyne, co może zrobić decydent, to wybrać decyzję najlepszą z najgorszych, czyli albo maksymalizującą minimalne zyski (maximin) albo minimalizującą maksymalne koszty (minimax)[17]. L. Hurwicz przyjął z kolei, że decydent może być optymistą i zakładać, że bez względu na to, jaką decyzję podejmie, zawsze wystąpi najbardziej sprzyjający stan świata zewnętrznego, który przyniesie mu najlepszy możliwy wynik. Optymistycznie nastawiony decydent powinien wybrać decyzję najlepszą, czyli albo maksymalizującą maksymalny zysk (maximax), albo minimalizującą minimalny koszt (minimin) (Supernat 1997, s. 63–67). Przytoczone kryteria opierają się na założeniu, że decydent nie ma żadnej wiedzy na temat stanów świata, i są właściwe dla obiektywnej interpretacji prawdopodobieństwa. W podejściu subiektywnym zakłada się, że decydent jest w jakimś stopniu wewnętrznie przekonany o możliwości wystąpienia określonych stanów świata zewnętrznego, co powoduje, że decyzje podejmowane są w warunkach ryzyka. Subiektywiści dopuszczają jednak możliwość podjęcia decyzji w warunkach niepewności, które ich zdaniem zdarzają się bardzo rzadko i polegają na tym, że decydent nie ma żadnych informacji o szansach wystąpienia określonych stanów świata (nie odczuwa w ogóle wewnętrznego przekonania). W takich sytuacjach P.S. de Laplace zaproponował stosowanie kryterium racjonalnego. Skoro decydent nie zna prawdopodobieństw stanów świata, to powinien przyjąć, że są one równe i każdy ma jednakową szansę wystąpienia (1/3 w przypadku trzech stanów, 1/10 w przypadku dziesięciu itd.), a następnie obliczyć spodziewaną korzyść dla każdej decyzji i wybrać tę, która gwarantuje korzyść największą (Krzakiewicz 1993, s. 99–100; Supernat 1997, s. 62).

Teoria normatywna dąży do wskazania racjonalnych sposobów postępowania w różnych sytuacjach decyzyjnych. Jej celem jest konstrukcja modelu racjonalnego decydowania, „a model ten jest idealizacją – w pewnych punktach nawet dość daleką – empirycznie uchwytnych procesów decyzyjnych" (Woleński 1987, s. 19). Pomija jednak całkowicie lub częściowo charakterystykę decy-

[17] L.J. Savage zaproponował kryterium minimalizacji maksymalnego żalu (kryterium zawodu). Według niego decydenci częściej niż kategorią zysku (lub straty) kierują się kategorią żalu (rozczarowania, zawodu). Jego istotę oddaje pytanie: „Jeżeli wybiorę pewien kierunek działania, to – widząc już jaki stan świata zewnętrznego wystąpił – jak duży będzie mój żal spowodowany tym, że nie wybrałem kierunku działania, który dla tego stanu świata zewnętrznego okazał się najlepszy?" (Supernat 1997, s. 67). Miarą wielkości żalu jest różnica między zyskiem (lub kosztem) uzyskanym a zyskiem (lub kosztem), który byłby uzyskany, gdyby został wybrany dla danego stanu świata zewnętrznego najkorzystniejszy kierunek działania. Racjonalnym wyborem jest decyzja o najmniejszym z największych żalów (minimax).

denta, nie bierze pod uwagę wielu ważnych zmiennych psychologicznych, na przykład ograniczonych możliwości poznawczych człowieka, zdolności uczenia się, szybkości przetwarzania informacji itp. „Jest to w dużym stopniu *teoria decyzji bez decydenta*" (Kozielecki 1977, s. 18). Mówiąc inaczej, w podejściu normatywnym zakłada się, że decydent ma ściśle określony cel, prawie nieograniczony czas i zasoby, które może wykorzystać na poszukiwanie i ocenę alternatyw działania, dysponuje pełną informacją na temat możliwych wyników oraz ma zdolności poznawcze umożliwiające przyswojenie, zrozumienie i zapamiętanie wszystkich zmiennych (Krzakiewicz 1993, s. 14). Normatywna teoria decyzji opiera się na pojęciu racjonalności, którą J. Kozielecki nazwał „racjonalnością instrumentalną". Służy sformułowaniu dyrektyw dotyczących optymalnych środków osiągania celów, a nie optymalnych celów. Zaleca, by decydent wybierał metody maksymalizujące jego dążenia, natomiast nie interesuje się ich skutkami dla jednostki i społeczeństwa. „Z punktu widzenia tej teorii racjonalne może być także osiąganie celów szkodliwych i aspołecznych" (Kozielecki 1977, s. 14). Teoria normatywna nie rozwiązuje żadnego problemu aksjomatycznego, chociaż bywa prezentowana jako aksjomatyczna (Woleński 1987, s. 18, 23).

Opisowa (psychologiczna, behawioralna) teoria decyzji zajmuje się badaniem faktycznych procesów podejmowania decyzji (rozwiązywania zadań decyzyjnych). Stara się odpowiedzieć na pytania o charakterze deskryptywnym: „Jak ludzie rzeczywiście dokonują wyboru? Jak naprawdę rozwiązują oni zadania decyzyjne? Czy ich zachowanie spełnia elementarne postulaty racjonalności metodologicznej?" (Kozielecki 1977, s. 21–22). Przedmiotem opisowej teorii decyzji są czynności decydenta w procesie decyzyjnym. Teoria ta posługuje się systemem twierdzeń ogólnych, które opisują relacje między zmiennymi niezależnymi (rodzajem decyzji, cechami osobowości decydenta) a zmiennymi zależnymi (zachowaniem się decydenta w sytuacji wyboru). Szczególnie ważne są klasy twierdzeń dotyczące (Kozielecki 1997, s. 24–25; Łukasik-Goszczyńska 1979, s. 149–150):

- problemu tworzenia przez ludzi subiektywnego obrazu zadania decyzyjnego – bardzo często decydenci upraszczają obiektywne zadanie poprzez ignorowanie niektórych alternatyw lub ich konsekwencji,
- procesu subiektywnej oceny użyteczności (wartości) wyników, co w dużym stopniu wpływa na decyzję,
- subiektywnego prawdopodobieństwa stanów świata zewnętrznego determinujących wyniki decyzji – ludzie często przeceniają prawdopodobieństwo zdarzeń mało prawdopodobnych, jednocześnie nie doceniając zdarzeń bardzo prawdopodobnych,

– strategii wyboru działania opisujących, jak decydenci integrują informacje o użyteczności wyników i ich prawdopodobieństwie oraz jakie stosują reguły wyboru alternatywy,
– czynników, które sterują procesem decyzyjnym. Należą do nich środowisko zewnętrzne, osobowość decydenta oraz wpływ grupy społecznej.

Opisowa teoria decyzji jest w pewnym sensie reakcją na powszechnie występujące ograniczenia racjonalności decyzji i jest komplementarna w stosunku do teorii normatywnej. „Gdyby ludzie bez wyjątku postępowali zgodnie z racjonalnymi zasadami wyboru, gdyby ich preferencje zawsze były przechodnie, gdyby nigdy nie podejmowali błędnych decyzji, to badania psychologiczne poświęcone podejmowaniu decyzji nie miałyby sensu" (Kozielecki 1977, s. 25).

1.2. Teoria decyzji politycznych

Decyzje polityczne są jednym z najważniejszych czynników kształtujących rzeczywistość społeczną, a ich konsekwencje dotyczą nie tylko decydentów, ale przede wszystkim jednostek i grup społecznych będących podmiotami tych decyzji (Grenda-Solarska 1978, s. 339). Według D. Eastona, decyzje polityczne jako podstawowy wytwór systemu politycznego mają na celu adaptację systemu do otoczenia lub wymuszają na nim zmiany (Antoszewski 1999, s. 76). Jako składniki działań politycznych podlegają licznym uwarunkowaniom, zarówno ogólnym zależnościom obiektywnym, jak i czynnikom subiektywnym, co powoduje, że rzadko podejmowane są w warunkach pewności. A. Bodnar (1978, s. 291–292) zwraca uwagę, że dla decyzji politycznych charakterystyczne są warunki ryzyka, czyli znajomości przyszłego stanu pożądanego lub niepożądanego, z których każdy może wystąpić jako „wynik losowy z punktu widzenia decydującego". Podnosi również, że zwykle decyzje polityczne podejmowane są w warunkach częściowej informacji, co obarcza je znacznym ryzykiem, jak również w warunkach konfliktu potencjalnego lub rzeczywistego, będącego przejawem sprzeczności interesów społecznych. Wprawdzie zastrzega, że przytoczona typologia sytuacji decyzyjnych nie wyczerpuje ich różnorodności, jednak wydaje się, że zbyt mocno akcentuje podejmowanie decyzji politycznych w sytuacji ryzyka, pomijając sytuację niepewności.

Teoria decyzji politycznych zasięgiem obejmuje jeden z rodzajów decyzji – decyzje polityczne definiowane jako „nielosowy wybór działania lub zaniechania politycznego dokonywany przez ośrodek decyzyjny w polu polityki" (Chmaj, Żmigrodzki 1996, s. 137). Tym, co odróżnia definicję decyzji poli-

tycznej od innych, jest dookreślenie obszaru (przedmiotu) decyzji. Jej istotą pozostaje nielosowy wybór działania. Podobnie jest z innymi podstawowymi pojęciami i kategoriami stosowanymi w teorii decyzji politycznych – są zaczerpnięte z bardziej ogólnych teorii: normatywnej i opisowej[18]. Podlegają natomiast „interpretacji politologicznej", która wyróżnia decyzje polityczne z całości zbioru decyzji jako zjawiska społecznego (Bodnar 1985, s. 46).

Przede wszystkim należy zwrócić uwagę, że przedmiot (materia) decyzji politycznych ma zwykle charakter jakościowy, humanistyczny (mimo że można w niej odnaleźć elementy innych dziedzin nauki). Odróżnia to decyzje polityczne od innych, na przykład techniczno-ekonomicznych, badanych na gruncie matematyki, statystyki, które najczęściej mają wymiary ilościowe. Wynikiem tej odmienności są różnice dotyczące: 1) zbiorów stanów świata zewnętrznego, 2) podmiotu decyzji, 3) mieszanego charakteru wyników, zarówno ilościowych, jak i jakościowych (z przewagą tych ostatnich), co powoduje 4) inne rozumienie racjonalności (Sielski 1984, s. 121–122).

W zależności od przyjętej perspektywy w przypadku decyzji politycznych na zbiór stanów świata zewnętrznego składają się: system instytucjonalno-prawny (perspektywa normatywna), grupy i organizacje społeczne wraz z siatką wzajemnych relacji (perspektywa socjologiczna) oraz stan gospodarki, w tym zasoby ludzkie i materialne, ich struktura i możliwości rozwoju poprzez adaptację i innowacje (perspektywa ekonomiczna) (Bodnar 1985, s. 48). W ramach każdej perspektywy można wskazać również inne czynniki wpływające na działania. Wydaje się, że perspektywa normatywna nie powinna być ograniczana jedynie do systemu instytucjonalnego i prawnego. Na procesy decyzyjne w obszarze polityki wpływają także normy zwyczajowe i kultura polityczna odnoszona do „przekonań, postaw i skłonności dotyczących polityki, wspólnych obywatelom państwa lub jakiejś innej, określonej i relatywnie dużej grupie ludzi powiązanych ze sobą politycznie" (Dahl, Stinebrickner 2007, s. 143). W perspektywie socjologicznej należałoby wziąć pod uwagę również stan społeczeństwa obywatelskiego. Zaangażowanie w kwestie polityczne odpowiednio dużych grup społecznych może istotnie wpływać na warunki podejmowania decyzji. W perspektywie ekonomicznej warto zwrócić uwagę nie tylko na czynniki makroekonomiczne, ale i na poziom zamożności i warunki życia jednostek i poszczególnych grup społecznych. Wskazane czynniki zakreślają obszar świata zewnętrznego uwikłanego w kwestie polityczne.

[18] J. Woleński (1987, s. 25) pisze o „kategorialnej koherencji", której nieprzestrzeganie doprowadziłoby do przekształcenia aparatu pojęciowego w zbiór metafor. Zachowywałyby leksykę pewnej teorii z równoczesną zmianą znaczenia terminów, przy niedostatecznym określeniu nowych znaczeń.

Zbiór stanów świata zewnętrznego jest traktowany przez polityka jako całość społeczna i materialna, która stanowi kontekst względem tych spraw instytucjonalno-prawnych, socjo- i psychospołecznych bądź ekonomicznych, które w danej sytuacji politycznej uzna za istotne. Dla polityka świat zewnętrzny to przede wszystkim zbiór podmiotów społecznych o różnym stopniu zorganizowania i tym samym o różnym poziomie siły oddziaływania na procesy decyzyjne, którymi polityk steruje lub na które wywiera wpływ. Zakłada się przy tym, że polityk nie kreuje sytuacji decyzyjnej spontanicznie, pod wpływem czynników o charakterze psychologicznym, lecz podejmuje działanie, jeżeli zmuszają go do tego okoliczności. Okoliczności te mogą być zarówno zagrożeniem dla niego i jego organizacji, jak i szansą na wzmocnienie, lub też stanowią nacisk jakichś sił społecznych domagających się określonych zmian (Bodnar 1985, s. 48–49).

Pewnymi szczególnymi cechami charakteryzuje się również podmiot decyzji politycznych. A. Bodnar i O. Cetwiński (1977, s. 54–55) wyróżnili pięć takich specyficznych odmienności: 1) we współczesnych społeczeństwach w zdecydowanej większości przypadków decyzje polityczne podejmuje podmiot grupowy. Mogą to być grupy kilkuosobowe, ale i wielomilionowe (na przykład w przypadku referendów). Liczebność grupy decyzyjnej ma często związek z wagą podejmowanych decyzji; 2) w przypadku dużych grup społecznych decyzje podejmowane są zwykle przez wyspecjalizowane instytucje, które działają w imieniu grupy; 3) często się zdarza, że instytucja podejmująca decyzję w imieniu grupy kieruje się innymi relacjami preferencji niż większość członków grupy. Może się jednak zdarzyć, że dostateczne uzasadnienie preferencji decydenta spowoduje modyfikację pierwotnych relacji preferencji grupy; 4) te same zastrzeżenia stosują się do wiedzy decydenta na temat prawdopodobieństwa wyboru środków służących realizacji preferowanych celów, a także wiedzy na temat wykluczania się i dopełniania czynności; 5) w przypadku wielkich grup społecznych relacja preferencji oraz inne warunki racjonalności są jedynie wypadkową jednostkowych relacji preferencji, jednostkowych ocen możliwości realizacji celów itd. Warunki racjonalności nie muszą być odzwierciedleniem zdania sumarycznej większości grupy, gdyż istotną rolę odgrywa tu czynnik „jakościowej większości", np. lepiej zorganizowanej.

W polityce wyniki decyzji najczęściej nie dają się precyzyjnie zmierzyć. Przewaga wyników jakościowych powoduje, „że w następstwie wyboru sposobu działania [wynik – B.K.] albo zostanie uzyskany, albo nie" (Ackoff 1969, s. 52). W ekonomii, matematyce czy też statystyce wyniki mają przede wszystkim charakter ilościowy. Można je uzyskać w różnym stopniu, a to oznacza, że potencjalnie mogą być zmierzone (tamże). Wymienione różnice wiążą się również ze sposobem pojmowania racjonalności decyzji politycznych, która bywa

określana mianem aksjologicznej. Brak możliwości oceny polityki za pomocą miar liczbowych powoduje konieczność zastosowania innego sposobu – odniesienia się do własnych relacji preferencji i uznawanych wartości[19] (Sielski 1984, s. 124). Racjonalność w tym przypadku jest związana z wyborem pożądanych alternatyw zachowania się w ramach pewnego systemu wartości, który pozwala na ocenę konsekwencji tego zachowania (Simon 1976, s. 174–175). Strukturę aksjologiczną decyzji politycznych stanowią: 1) wartości ideologiczne, będące wartościami wyższego rzędu, dotyczącymi ogólnych pożądanych stanów ładu wewnętrznego i międzynarodowego, 2) wartości polityczne, konkretyzujące wartości ideologiczne pod kątem zróżnicowanych interesów podmiotów działań i decyzji politycznych, 3) wartości moralne, etyczne, stanowiące zbiór norm harmonijnego współżycia oraz organizowania życia społecznego (Bodnar 1985, s. 277–278). Racjonalne decyzje polityczne nie powinny jednak odpowiadać wyłącznie racjonalności aksjologicznej. W procesie ich podejmowania należy również uwzględnić kryterium prakseologiczne i społeczne (Sielski 1984, s. 124). Pierwsze z nich, zgodnie z tym, co już wcześniej zasygnalizowałem, pozwala rozstrzygnąć praktyczne kwestie podejmowania decyzji związane z doborem odpowiednich środków, tak aby osiągnąć możliwie najlepsze efekty przy jak najmniejszych nakładach. Kryterium to ma „uniwersalny" charakter i jest/powinno być wykorzystywane w podejmowaniu decyzji każdego typu. Natomiast kryterium społeczne ma swoją specyfikę, w pewnym sensie zawężającą zakres jego stosowania. W przypadku decyzji politycznych odgrywa jednak ważną rolę. Polega na odniesieniu wariantów decyzji do oczekiwań społecznych i uwzględnieniu zakresu możliwej akceptacji społecznej. Przy zderzeniu interesów bieżących i perspektywicznych decydent musi rozstrzygnąć, jakie działania podjąć, na przykład o charakterze kompensacyjnym, by decyzja nie spotkała się z ostrym sprzeciwem społecznym. W decyzjach politycznych chodzi o akceptację odpowiadającą społecznym preferencjom większości, sprzyjającą postawom aktywnego uczestnictwa w rozwiązywaniu problemów. Decyzja powinna być również osadzona na podłożu społeczno-historycznym (Bodnar 1985, s. 295–296). Można powiedzieć, że kryterium racjonalności społecznej wiąże się z kryterium aksjologicznym, które przenosi z osobistej sfery decydenta w sferę społeczną. Pożądanym stanem byłaby sytuacja pełnej zgodności wyznawanych wartości i preferencji decydenta z wartościami i preferen-

[19] Jak zauważył H.A. Simon (1976, s. 132), decyzje nie tylko opisują przyszły stan rzeczywistości (opis ten może być prawdziwy lub fałszywy w sensie empirycznym), ale i zawierają element imperatywny, gdyż przedkładają wybór jednego stanu w przyszłości nad inny i ukierunkowują działania na wybraną alternatywę. „W decyzjach kryją się nie tylko elementy faktualne, ale i elementy *wartościujące*".

cjami społecznymi. Osiągnięcie takiego stanu jest trudne, gdyż o ile na poziomie ogólnym wartości i preferencje społeczne mogą być co do zasady zgodne, o tyle w kwestiach szczegółowych podlegają już znacznemu zróżnicowaniu.

1.3. Politologiczna analiza decyzyjna

Politologiczna analiza decyzyjna powstała w ramach nauki o stosunkach międzynarodowych. Za jej twórców uważani są R.C. Snyder, H.W. Bruck i B. Sapin, którzy określili jej podstawowe założenia odnoszące się do podmiotów decyzyjnych (są nimi przede wszystkim państwa, w których imieniu działają decydenci polityczni), środowiska (wewnętrznego i zewnętrznego, będących systemem powiązanych czynników wpływających na zachowania decydentów) oraz sprzężeń zwrotnych (pomiędzy państwem a jego wewnętrznymi strukturami społecznymi; między wewnętrznym i zewnętrznym otoczeniem za pośrednictwem państwa i sieci powiązań pozarządowych; między świadomością decydentów dotyczącą celów a dokonywaną przez nich oceną ich realizacji oraz między państwem a jego otoczeniem zewnętrznym), w związku z podejmowanymi przez państwo działaniami wywołującymi reakcje otoczenia i wzajemne interakcje (Snyder, Bruck, Sapin 1962, s. 62–72).

W zakresie motywacji decydentów podejmujących decyzje dotyczące polityki zagranicznej państwa przyjęli, że są one kształtowane przez funkcje i cele całego systemu decyzyjnego, cele elementów tego systemu, normy i wartości wyznawane przez decydentów oraz normy i wartości zewnętrzne wobec systemu decyzyjnego, ale przez decydentów zinternalizowane, potrzeby materialne i wartości społeczne niezinternalizowane oraz osobowość, którą pojmowali jako intelektualne umiejętności decydentów i sposoby ich wykorzystywania, interpretowanie własnych kompetencji oraz typ osobowości politycznej (za: Pietraś 1990, s. 12).

Analiza decyzyjna jest podejściem, które pozwala docierać do istoty zjawisk i procesów politycznych. Decyzja polityczna i jej implementacja są punktem wyjścia analizy politologicznej, natomiast zmienne niezależne, które spowodowały podjęcie decyzji, są punktem docelowym. Wnioskowanie opiera się na rozumowaniu redukcyjnym, które jest zawodne i w związku z tym na jego podstawie możliwe jest tylko formułowanie hipotez na temat zmiennych niezależnych, jednakże w zderzeniu z teorią opisową koncentrującą się „tylko na powierzchni zjawisk politycznych" analiza decyzyjna ma tę zaletę, że przy jej pomocy można próbować dotrzeć do sensu rzeczywistości (Pietraś 2000, s. 13).

1.3.1. Modele i typy analizy decyzyjnej

Propozycję amerykańskich autorów krytycznie skomentował Z.J. Pietraś, jednocześnie zaproponował udoskonalenie modeli analizy decyzyjnej proponowanych w literaturze przedmiotu (2000, s. 17–21). Stwierdził, że pole badawcze nie powinno być ograniczane tylko do polityki zagranicznej państwa. Należy je poszerzyć, gdyż decyzje polityczne dotyczą nie tylko stosunków zewnętrznych, ale i wewnętrznych. Ponadto działalność państwa nie ma wyłącznie charakteru adaptacji reaktywnej, ale i proaktywnej – pewne działania podejmowane są z własnej inicjatywy motywowanej głównie względami aksjologicznymi. Skuteczne ośrodki decyzyjne antycypują również pewne okoliczności i próbują adaptować się do sytuacji, która może zaistnieć w przyszłości. Zwrócił również uwagę na to, że państwo wprawdzie działa przez swych decydentów, ale nie występują oni pojedynczo, lecz tworzą mikrosystem społeczny, wobec czego ośrodek decyzyjny należy traktować jako element „co najmniej dwóch nadsystemów" – systemu społecznego, składającego się z makro- i mikrostruktur społecznych wpływających na procesy decyzyjne, oraz ośrodka decyzyjnego – formalnego lub nieformalnego elementu organizacyjnej struktury państwa.

Zdaniem Z.J. Pietrasia analizę można prowadzić za pomocą trzech podstawowych modeli: 1) politologicznego, służącego do wyjaśniania polityki jednego państwa w kategoriach teorii działań, 2) internacjologicznego, wyjaśniającego sferę stosunków międzynarodowych w kategoriach oddziaływań, 3) transnarodowego, wyjaśniającego zarówno działania państw, jak i podmiotów niepaństwowych w kategoriach oddziaływań. Dwóch ostatnich bliżej nie charakteryzuję ze względu na to, że praca dotyczy fragmentu polityki wewnętrznej. Za pomocą wymienionych modeli analizy decyzyjnej można podjąć badanie zarówno polityki wewnętrznej państwa, łącznie z jego polityką zagraniczną, jak i stosunków międzynarodowych (bi- i multilateralnych) oraz transnarodowych. Tym samym zaproponowane przez Z.J. Pietrasia modele dają większe możliwości analizy decyzji politycznych niż model R.C. Snydera, H.W. Brucka i B. Sapina.

Podstawowym założeniem politologicznego modelu analizy decyzyjnej jest teza, że „stworzenie ogólnej teorii wyjaśniającej na granicy pomiędzy teorią polityki i teorią stosunków międzynarodowych jest nie tylko konieczne, ale i możliwe" (Pietraś 2000, s. 19). Teoria taka powinna obejmować dwa podstawowe obszary działania państwa – w sferze stosunków wewnętrznych i międzynarodowych. W modelu tym wyjaśnieniu podlegają decyzje i działania polityczne stanowiące eksplanandum, zaś eksplanansem pierwotnym są zmienne niezależne o charakterze wewnętrznym i zewnętrznym. Decyzja polityczna jest

przede wszystkim funkcją elementów pierwotnego eksplanansu wewnętrznego – wyznaczników wewnętrznych obiektywnych: materialno-społecznych (potencjał gospodarczy i militarny państwa, układ sił społecznych), aksjologicznych (religia, ideologia, kultura, świadomość społeczna), demograficznych i geopolitycznych oraz subiektywnych, zwłaszcza świadomości decydentów i motywacji ich działania. Z.J. Pietraś przyjął więc, że działania podejmowane przez polityków stanowią element systemu politycznego państwa, a ich podstawowymi przesłankami są składniki wewnątrzpolitycznej sytuacji decyzyjnej[20].

Elementami eksplanansu pierwotnego zewnętrznego są wyznaczniki zewnętrzne: strukturalne (systemowa struktura stosunków międzynarodowych, w których działa państwo), funkcjonalne (przede wszystkim różne stany stosunków międzynarodowych, na przykład zawarte umowy i sojusze), podmiotowo-strukturalne (interakcje pomiędzy państwem a formalnymi strukturami stosunków międzynarodowych, na przykład sojuszami polityczno-militarnymi), podmiotowo-funkcjonalne (interakcje pomiędzy państwem a funkcjonalnie rozumianą strukturą stosunków międzynarodowych, czyli sfera reakcji państwa na stan otoczenia międzynarodowego wpływającego na jego politykę), politycznego potencjału państwa (ocenianego w odniesieniu do wartości innych państw i kształtującego decyzje polityczne danego państwa).

Politologiczny model analizy decyzyjnej można wykorzystać w sytuacji, gdy decyzja polityczna została podjęta, znana jest jej treść i działania implementacyjne. Na tej podstawie, w drodze rozumowania redukcyjnego, możliwe jest poszukiwanie przyczyn podjęcia decyzji oraz praw rządzących procesami wewnątrzpolitycznymi i międzynarodowymi.

W nauce o polityce stosowanych jest wiele odmian metody decyzyjnej. Zabiegiem systematyzującym różne podejścia jest wyróżnienie typów analizy na podstawie przyjętych kryteriów. „Każdy zbiór ma istotne cechy wspólne dla wszystkich jego elementów, ale i cechy charakterystyczne tylko dla pewnej jego części, które są podstawą wyróżnienia podzbiorów, a więc pewnych typów" (Kotarba 2011, s. 61). Typologia, w odróżnieniu od klasyfikacji, nie musi być rozłączna i wyczerpująca, co ułatwia realizację zadań analityczno-opisowych. Ze względu na kryterium kierunku rozumowania przyjęte w procesie badawczym można wyróżnić cztery typy politologicznej analizy decyzyjnej: indukcyjną, dedukcyjną, aksjologiczną oraz czynnikową (Pietraś 2000, s. 22).

[20] Podobnie wśród obiektywnych uwarunkowań wewnętrznych polityki zagranicznej państwa R. Zięba (2013, s. 16–32) wymienia: środowisko geograficzne i położenie geopolityczne, potencjał ludnościowy, potencjał gospodarczy, naukowo-techniczny i militarny oraz system społeczno-polityczny. Do subiektywnych uwarunkowań wewnętrznych zalicza: percepcję środowiska międzynarodowego oraz postawy społeczne wobec innych państw i narodów, koncepcje polityki zagranicznej i jakość oraz aktywność własnej służby zagranicznej i dyplomacji.

Indukcyjna analiza decyzyjna koncentruje się na tym, jak ośrodki decyzyjne rzeczywiście podejmują decyzje. Czerpie więc z ustaleń opisowej teorii decyzji. Jest podejściem empirycznym, w którym obserwacja rzeczywistych zachowań politycznych umożliwia, na podstawie analizy behawioralnej, sformułowanie wniosków ogólnych mających zastosowanie do wszelkich procesów decyzyjnych lub procesów decyzyjnych w podobnych sytuacjach. Należy zwrócić uwagę, że obserwacja bieżących procesów decyzyjnych jest w praktyce niemożliwa lub co najmniej bardzo trudna. Wynika to z faktu, że badacz musiałby mieć bezpośredni dostęp do decydenta i procedur decyzyjnych[21]. Nie ma natomiast większych przeszkód, by analizie poddać decyzje podjęte uprzednio, gdyż pozyskanie niezbędnych informacji jest możliwe, a w wielu przypadkach nie wymaga nawet podejmowania specjalnych działań ze względu na obowiązek udostępniania informacji przez podmioty sfery publicznej. W praktyce indukcyjna analiza decyzyjna jest analizą psychologiczną; zakłada się, że politycy-decydenci podlegają bodźcom zewnętrznym i reagują na nie jak każdy człowiek. Ponieważ analiza indukcyjna dotyczy rzeczywistych procesów decyzyjnych, to charakteryzuje ją również specyficzne pojmowanie racjonalności, odbiegające od idealizacyjnego podejścia charakterystycznego dla teorii normatywnej. W podejściu tym „przyjmuje się istnienie tylko racjonalności subiektywnej" (Pietraś 2000, s. 23), a więc takiej, w której decyzja jest racjonalna, jeżeli maksymalizuje pożądany wynik przy danym stanie wiedzy decydenta politycznego (Simon 1976, s. 176; por. Simon 2007, s. 107–109).

Dedukcyjna analiza decyzyjna opiera się na podejściu normatywnym. Oczekuje się, że decydenci działają racjonalnie, a typ ich racjonalności można określić w sposób dedukcyjny. Celem analizy jest zweryfikowanie w rzeczywistości politycznej przyjętych założeń teoretycznych oraz ich doskonalenie. Z przyjętych na wstępie oczekiwań dedukowany jest pewien wzorzec, którego można się spodziewać, a następnie jest on poszukiwany w zbiorze obserwacji (Krauz-Mozer 2005, s. 94). Zgodnie z teorią normatywną przyjmuje się, że decydenci dysponują odpowiednią wiedzą zarówno ogólną, jak i dotyczącą konkretnej sytuacji decyzyjnej, oraz ją wykorzystują, znają cele zbiorowe i indywidualne, stosują racjonalne strategie działania, wykazują się konsekwencją w ich realizacji, działają bez emocji. W tym ujęciu ośrodek decyzji politycznych jest „czarną skrzynką" – maszyną niereagującą w sposób typowy dla człowieka. Podejście to jest krytykowane, czasami w sposób skrajny,

[21] Nie można jednak wykluczyć takiej możliwości. Przykładem jest praca T. Sorensena (1966). Jednakże był on doradcą prezydenta Stanów Zjednoczonych, sam sformułował procedurę decyzyjną, następnie została ona użyta w procesie decyzyjnym, w którym uczestniczył.

w którym używane jest stwierdzenie, że decydenci polityczni są racjonalni przynajmniej w tym zakresie, iż nie działają zgodnie z teorią racjonalnych decyzji politycznych (Pietraś 2000, s. 23–24).

Różnice pomiędzy analizą indukcyjną i dedukcyjną w syntetyczny sposób przedstawiłem w tabeli 1. Z zestawienia wynikają następujące główne wnioski: 1) w podejściu dedukcyjnym zakłada się duże możliwości poznawania świata i praw, które nim rządzą, natomiast w podejściu indukcyjnym przyjmuje się, że możliwości te są mocno ograniczone; 2) analiza dedukcyjna opiera się na modelowaniu i formalizowaniu rzeczywistości, natomiast w przypadku analizy indukcyjnej sceptycznie podchodzi się do użyteczności takiego podejścia; 3) w podejściu dedukcyjnym świat jest stosunkowo prosty, zaś w indukcyjnym przyjmuje się dużą złożoność świata i procesów decyzyjnych (Wawrzyniak 1980, s. 24–25).

Tabela 1. Różnice pomiędzy podejściem indukcyjnym i dedukcyjnym w analizie decyzyjnej

Elementy charakterystyki	Teoria opisowa – analiza indukcyjna	Teoria normatywna – analiza dedukcyjna
informacyjna podstawa decyzji	decyzja oparta na niepełnej informacji	informacja jest pełna lub prawie pełna, dodatkowo można ją uzupełnić przez weryfikację modelu podlegającego kontroli
zbiór alternatyw i wybór	nie jest znany podejmującemu decyzję. Decydent z reguły musi alternatyw poszukiwać, a wybór jest konsekwencją tych poszukiwań, nie zaś istotą, i może przyjmować formę wyborów częściowych	jest znany, wybierana jest ta alternatywa, która zapewnia najwyższą użyteczność
rezultaty	rezultaty antycypowane i niepewne do określenia	dające się określić mniej lub bardziej precyzyjnie. Mimo że są antycypowane, to decydent jest w stanie oszacować ich wartość
metoda decydowania	intuicja heurystyczna	sformalizowany algorytm
optymalizacja decyzji	problematyczna	jest możliwa
ograniczenia decyzyjne	wielorakie, także subiektywne	głównie w środkach działania

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Wawrzyniak 1980, s. 25.

W aksjologicznej analizie decyzyjnej kładzie się nacisk na sygnalizowaną już kwestię ideologii i wartości w decyzjach politycznych. Skoro przyjmuje

się, że decyzje i cele są funkcją zaakceptowanego przez decydentów systemu wartości, to ich analiza powinna odbywać się w kategoriach racjonalności aksjologicznej. Wydaje się, że traktowanie decyzji politycznych wyłącznie w kategoriach aksjologicznych jest zbyt daleko idące, chociaż w rzeczywistości politycznej można zetknąć się z decyzjami fundamentalistycznymi, czyli takimi, w których nie uwzględnia się innych uwarunkowań poza aksjologicznymi. Za słuszny należy uznać pogląd P. de Bruyne'a, który dowodził, że decyzje polityczne powinny łączyć racjonalność instrumentalną ze sferą aksjologii (za: Pietraś 2000, s. 25).

Czynnikowa analiza decyzyjna integruje wszystkie wymienione do tej pory podejścia przy założeniu, że ośrodek decyzyjny dąży do osiągnięcia wybranych celów w sposób racjonalny, jednakże nie są mu obce również emocje, a cele polityczne są funkcją zaakceptowanego systemu wartości. W czynnikowej analizie decyzyjnej zakłada się, że „każda decyzja polityczna jest funkcją wielu różnorodnych wyznaczników obiektywnych, ale także subiektywnych, czyli świadomości decydentów" (Pietraś 2000, s. 26). W przypadku konkretnej decyzji ogólną hierarchię siły działania wyznaczników w poszczególnych modelach należy urealnić. Wynika to z tego, że decydenci działają w różny sposób, a proces decyzyjny może zdominować jeden z modelowych czynników. Decyzja może być podjęta w sposób całkowicie racjonalny, ale i całkowicie emocjonalny. Dominujące mogą być uwarunkowania wynikające z konkretnej sytuacji decyzyjnej lub też z odwołania się do założeń aksjologicznych. W konsekwencji, wyjaśniając przyczyny podjęcia decyzji politycznej, powinno się sformułować takie pytania badawcze, które pozwolą hipotetycznie rozstrzygnąć, jaki czynnik lub jakie czynniki odegrały wiodącą rolę. „Teorię wyznaczników polityki traktujemy jako system zhierarchizowanych hipotez odnoszących się do wszystkich procesów decyzyjnych, ale nie rozstrzygających konkretnych sytuacji, jakie mogą powstać w czasie podejmowania decyzji politycznych" (Pietraś 1990, s. 17).

Typy analizy decyzyjnej można także wyróżnić według kryterium najważniejszego czynnika kształtującego podejmowanie decyzji politycznych. Podstawowymi typami politologicznej analizy decyzyjnej wyróżnionymi zgodnie z tym kryterium są: analiza psychologiczna, mikrospołeczna, organizacyjna, matematyczna, cybernetyczna, kryzysowa oraz makrospołeczna (Pietraś 2000, s. 26–27).

W analizie psychologicznej przyjmuje się założenie, iż polityka jest funkcją zachowań ludzkich, w związku z czym można ją wyjaśniać poprzez analizę sytuacji politycznej będącej bodźcem podjęcia decyzji oraz analizę psychologicznych predyspozycji decydentów i impulsów (czasami irracjonalnych) skłaniających ich do podejmowania decyzji. Zwraca się uwagę na bio-

logiczne uwarunkowania procesów decyzyjnych (w ramach biopolityki), strukturę osobowości politycznej oraz jej wpływ na procesy decyzyjne (w ramach psychologii politycznej), czynniki określające wpływ osobowości politycznej decydentów na procesy decyzyjne. Analiza psychologiczna występuje w trzech odmianach: 1) analizy osobowości, motywacji i zachowań pojedynczego decydenta; 2) analizy typologicznej decydentów (np. autorytarnych czy zewnętrznie sterowanych); 3) analizy politycznej „osobowości narodów" (np. „charakteru narodowego") (Pietraś 1990, s. 17; 2000, s. 27).

Mikrospołeczny typ analizy decyzyjnej charakteryzuje się przyjęciem założenia, że procesy decyzyjne kształtowane są przede wszystkim poprzez interakcje kilkunastu osób wchodzących w skład typowego ośrodka decyzyjnego, nie zaś przez osobowość i zachowanie pojedynczego polityka. Ponieważ decyzje polityczne w większości podejmowane są przez małe grupy społeczne, to próbuje się je wyjaśniać jako funkcję stosunków międzyludzkich zachodzących w tej grupie. Podejście to nie obejmuje innych ważnych wyznaczników decyzji (m.in. wpływu makrostruktur społecznych czy też systemu instytucjonalnego) i z tego powodu przy jego zastosowaniu można wyjaśniać przede wszystkim sposób działania ośrodka decyzyjnego (Pietraś 2000, s. 27–28; zob. Janis 1972).

Organizacyjny typ analizy decyzyjnej cechuje założenie, że polityczne procesy decyzyjne są przede wszystkim funkcją działań państwowych i partyjnych struktur organizacyjnych[22]. Analiza głównych parametrów, które je charakteryzują, obejmuje w szczególności takie elementy, jak: liczbę i rodzaj podmiotów i komórek organizacyjnych, które są zaangażowane w proces decyzyjny, liczbę szczebli zarządzania, charakter powiązań służbowo-hierarchicznych, funkcjonalnych i technicznych, rozpiętość (zakres) kierowania i oddziaływania decyzji. Pozwala to uzyskać dane dotyczące podziału zadań decyzyjnych, liczby i rodzajów ośrodków decyzyjnych, dominujących typów decyzji, jak również źródeł i przepływów informacji (Targalski 1986, s. 108).

Polityka jest wynikiem przetargów (specyficznej gry organizacyjnej) pomiędzy różnymi podmiotami – ośrodkami decyzyjnymi składającymi się na strukturę organizacyjną państwa. W takich warunkach decyzje polityczne niekoniecznie są racjonalne, najczęściej są „tylko satysfakcjonujące", a w sytuacji, gdy stanowią wynik kompromisu zawartego przez mocno zróżnicowane

[22] Wydaje się, że byłoby wskazane rozszerzenie tych struktur organizacyjnych o organizacje pozarządowe i inne sformalizowane grupy, które we współczesnych państwach demokratycznych próbuje się formalnie, chociaż z różnym skutkiem, angażować w procesy decyzyjne. Nie bez znaczenia dla procesów decyzyjnych są również działania takich organizacji w niezinstytucjonalizowanych formach i procedurach.

grupy i osoby, są „jedynymi możliwymi do podjęcia". Wówczas mogą nie odpowiadać nikomu. Organizacyjna analiza decyzyjna prowadzona w odniesieniu do podmiotów działań politycznych często obejmuje również ustalenia analizy psychologicznej i mikrospołecznej, co wzmacnia jej zdolności eksplanacyjne (Pietraś 2000, s. 28).

Matematyczny typ analizy decyzyjnej stosowany jest w postaci teorii gier, w której zakłada się, że istnieje obiektywna, ponadkulturowa racjonalność polityczna. Jest to cecha odróżniająca to podejście od analiz psychologicznej, mikrospołecznej oraz organizacyjnej, w których przyjmuje się, że politycy w swych działaniach są nieracjonalni, odpowiednio z powodu emocji, innych decydentów oraz nacisków struktur organizacyjnych. W teorii gier racjonalny decydent działa w sytuacji decyzyjnej, którą równocześnie kształtuje inny podmiot zachowujący się tak samo racjonalnie (tamże). Teoria ta ma zastosowanie głównie w sytuacjach konfliktowych (gra jest ich sformalizowanym modelem), wówczas gdy mamy do czynienia z działaniem podmiotów, których interesy są sprzeczne: pomyślne wyniki działania jednej ze stron są równoznaczne z niepomyślnymi wynikami strony drugiej (Sadowski 1976, s. 224). Należy jednak zwrócić uwagę, że „teoria gier nie bada przyczyn ani genezy konfliktów; interesują ją jedynie metody ich rozwiązywania" (Kozielecki 1970, s. 12). Ponadto teoria te nie ma zastosowania w każdej rzeczywistej sytuacji konfliktowej. Bada jedynie konflikty sformalizowane, dobrze określone. Nie ma zastosowania w przypadku konfliktów niesformalizowanych, gdyż nie mogą być analizowane przez matematyków konflikty, w których partnerzy ukrywają swoje strategie, a użyteczność konsekwencji nie może być ustalona w skali przedziałowej (Kozielecki 1970, s. 13). Ponieważ stosunki polityczne prawie nigdy nie przyjmują postaci ściśle sformalizowanej, formułowane na gruncie matematycznym założenia wstępne są prawie niemożliwe do spełnienia. Z tego powodu możliwości zastosowania teorii gier do analizy procesu podejmowania decyzji są ograniczone (Pietraś 1997, s. 28).

Cybernetyczny typ analizy decyzyjnej oparty jest na innych podstawach niż prezentowane do tej pory. Odrzuca się w nim „paradygmat analityczny", zgodnie z którym „proces decyzyjny ma charakter analityczny, gdy decydenci dokonują integracji wartości, analizują i oceniają alternatywne skutki swoich decyzji, a nowa informacja dotycząca centralnych zmiennych problemu wywołuje procesy dostosowywania się decydentów" (Pietraś 2000, s. 29). W „paradygmacie cybernetycznym" przyjmuje się, że decydent działa strategicznie, szybko i sprawnie, nie kalkuluje dogłębnie zysków i strat, opiera się na prostych wzorach reakcji oraz kontroli tylko najważniejszych zmiennych, gdyż dąży przede wszystkim do utrzymania równowagi ze swoim środowiskiem. Wyróżnia się trzy typy cybernetycznych decydentów: 1) stereotypowych – upraszczają

sytuację decyzyjną do kilku podstawowych zmiennych i kilku typów swej rutynowej reakcji, ich myślenie przebiega według stałych schematów; 2) niezależnych – krążą między różnymi grupami decydentów i różnymi poglądami, by wypracować decyzję opartą na kompromisie. Zwykle nie orientują się szczegółowo w rozpatrywanym problemie, decydują, uwzględniając istniejący układ sił, zajmują wysoką pozycję w strukturze organizacyjnej; 3) teoretycznych (aksjologicznych) – podejmują decyzje przede wszystkim zgodną z wyznawaną hierarchią wartości, najczęściej działają zdecydowanie, wręcz agresywnie, popierają jeden wariant decyzji odpowiadający ich przekonaniom (Steinbrunner 1974, s. 25–139, za: Pietraś 2000, s. 30).

Cybernetyczna analiza decyzyjna integruje i upraszcza założenia analizy psychologicznej, mikrospołecznej, organizacyjnej i matematycznej. Kładzie nacisk na to, że decydenci polityczni nie myślą w sposób analityczny, lecz syntetyczny, w związku z tym celem analizy decyzyjnej powinno być odtworzenie, w jaki sposób na podstawie przyjętych założeń aksjologicznych syntetyzowano rzeczywistość polityczną (Pietraś 1990, s. 20).

Kryzysowy typ analizy decyzyjnej jest specyficzny ze względu na inny przebieg procesów decyzyjnych w sytuacji kryzysu politycznego. Pojęcie kryzysu w znaczeniu ogólnym oznacza załamanie się stanu dotychczasowego, punkt zwrotny w jakimkolwiek przebiegu zdarzeń, moment rozstrzygający, okres przełomu, zdarzenie lub etap, po którym następuje zmiana (Nowakowski, Rzemieniak 2003, s. 28). Kryzys polityczny polega na istotnej zmianie środowiska państwa, na powstaniu zagrożenia dla podstawowych wartości systemu politycznego, na groźbie wybuchu działań zbrojnych. To również załamanie określonej polityki i utrata przez rządzących przyzwolenia społecznego, grożące gwałtownie manifestowanym wybuchem niezadowolenia, z aktami przemocy włącznie. Odmianą kryzysu politycznego jest kryzys parlamentarny, związany z utratą większości przez partię lub koalicję rządzącą i koniecznością rozpisania nowych wyborów, czy też kryzys rządowy, będący wynikiem parlamentarnego wotum nieufności. W takich sytuacjach decyzje muszą być podejmowane w bardzo krótkim czasie. Powoduje to wzrost emocji decydentów, zmianę stosunków w ośrodku decyzyjnym i pojawienie się specyficznych kryzysowych wzorców zachowań, może spowodować przeobrażenia struktury organizacyjnej ośrodka decyzyjnego, jak również reinterpretację tego, co uważane jest za racjonalne. W kryzysowej analizie decyzyjnej zakłada się, że decyzje polityczne są przede wszystkim funkcją nadzwyczajnej sytuacji decyzyjnej, czyli kryzysu. Można wyróżnić trzy aspekty decydowania politycznego w czasie kryzysu: 1) wpływ kryzysu na spójność wewnętrzną ośrodka decyzyjnego, 2) zmiany postrzegania środowiska przez decydentów, 3) zmiany stylu podejmowania decyzji politycznych (Pietraś 2000, s. 31–32).

Makrospołeczny typ analizy decyzyjnej formułowany jest na poziomie podmiotowości wielkich grup społecznych jako zorganizowanych całości. W dłuższym okresie to interesy makrostruktur społecznych przesądzają o kierunkach prowadzonej polityki, czyli również o treści podejmowanych decyzji politycznych. Rekonstrukcja tych interesów pozwala w najgłębszy sposób wyjaśniać decyzje polityczne. Jeżeli ośrodki decyzyjne prawidłowo odczytują interesy znaczących grup społecznych, to najprawdopodobniej będą mogły liczyć na ich wyborcze poparcie. W sytuacji przeciwnej w dłuższym okresie mogą spodziewać się jego utraty, a w konsekwencji wyłączenia z uczestnictwa w sprawowaniu władzy i podejmowania decyzji politycznych. Wielkie grupy społeczne na co dzień nie uczestniczą w widoczny, bezpośredni sposób w życiu politycznym (wyjątek stanowią sytuacje kryzysowe). Są reprezentowane przez partie polityczne, które wyłaniają ośrodki decyzyjne funkcjonujące na powierzchni zjawisk politycznych. „Aby wyjaśniać procesy decyzyjne należy więc wyjaśniać funkcjonowanie trzech poziomów podmiotowości politycznej, czyli podmiotów interesów, działań i decyzji, jako trójjedynej całości" (Pietraś 2000, s. 32). Wymaga to wsparcia makrospołecznej analizy decyzyjnej również pozostałymi metodami.

1.3.2. Kategorie analizy decyzyjnej

Analiza decyzyjna nie może być sprowadzona jedynie do analizy samego aktu świadomego wyboru spośród jednej z dostępnych możliwości. Wprawdzie w praktyce mamy do czynienia również z decyzjami bardzo prostymi, z którymi wiąże się wybór dokonywany „momentalnie", niemal automatycznie, jednak zdecydowana większość decyzji jest bardziej złożona i rozciągnięta w czasie (Habuda, Habuda 2000, s. 18). W realnych sytuacjach postępowanie, które poprzedza dokonanie wyboru, i postępowanie po wyborze jest często najważniejsze (Rubenstein, Haberstroh 1966, s. 587). Powoduje to konieczność określenia elementów ważnych dla poprawności i efektywności analizy decyzyjnej. Mamy tutaj do czynienia z różnymi koncepcjami. H.A. Simon (1982, s. 64–65) wyróżnił w procesie podejmowania decyzji cztery fazy: 1) wyodrębnienie sytuacji wymagających podjęcia decyzji, 2) ustalenie możliwych alternatyw postępowania, 3) wybór sposobu postępowania, 4) ocena dokonanego wyboru. Określił je odpowiednio „działalnością rozpoznawczą", „działalnością projektową", „dokonywaniem wyboru" oraz „działalnością oceniającą". Sam skoncentrował się jednak na pierwszych trzech fazach.

K. Krzakiewicz (1993, s. 55–56) wskazał osiem faz standardowego podejmowania decyzji: 1) określenie przedmiotu i celu decyzji, 2) określenie kryteriów decyzji, 3) poszukiwanie alternatyw, 4) porównanie i analiza alter-

natyw, 5) identyfikacja i ocena ryzyka, 6) dokonanie wyboru, 7) sterowanie realizacją decyzji, 8) kontrola.

J. Targalski (1986, s. 28) zaproponował model procesu podejmowania decyzji składający się z sześciu etapów: 1) rejestracja danych (gromadzenie, ewidencja, przetwarzanie, przechowywanie i przesyłanie), 2) rozpoznanie problemu (porównanie stanu istniejącego ze stanem pożądanym i sformułowanie problemu), 3) zbieranie informacji o możliwych wariantach rozwiązania problemu, 4) przewidywanie i ocena skutków każdego z wariantów, 5) dokonanie wyboru wariantu, 6) przekazanie decyzji do wykonania i rejestracja danych o wynikach decyzji.

Sześć etapów procesu decyzyjnego wyróżnił również R.W. Griffin (2004, s. 288–293). Składają się na nie: 1) rozpoznanie i zdefiniowanie sytuacji decyzyjnej (jakiś bodziec wskazuje, że konieczne jest podjęcie decyzji); 2) identyfikowanie różnych możliwości (im ważniejsza decyzja, tym więcej możliwości należy rozpatrzyć); 3) ocena wyboru wariantów (czy każdy wariant jest wykonalny, zadowalający oraz jakie przyniesie skutki); 4) wybór najlepszego wariantu (po ocenie wszystkich elementów sytuacji należy wybrać wariant, który najlepiej pasuje do danej sytuacji); 5) wprowadzenie w życie wybranego wariantu (wybrany wariant zostaje wdrożony w systemie organizacji), 6) obserwacja i ocena wyników (w jakimś momencie decydent powinien ocenić zakres, w jakim wybrany i wdrożony wariant sprawdza się w praktyce).

Według E. Knosali (2011, s. 28) na proces decyzyjny składają się: 1) określenie problemu decyzyjnego, czyli delimitacja pola, którego decyzja ma dotyczyć, oraz kręgu podmiotów, w których interesy i wartości będzie ingerować (określenie zakresu przedmiotowego i podmiotowego projektowanej decyzji); 2) określenie na podstawie obowiązujących norm i przyjętych kryteriów optymalizacji celów, które mają być osiągnięte w wyniku podjęcia decyzji, oraz określenie potencjalnych obszarów konfliktowych; 3) opracowanie wariantów decyzyjnych wraz z programem ich realizacji określającym niezbędny czas i środki; 4) ustalenie brakujących środków niezbędnych dla realizacji decyzji; 5) zdefiniowanie ograniczeń decyzyjnych.

Zdaniem J. Wiatra (1980, s. 539) w przypadku badania procesów decyzji politycznych należy uwzględnić: 1) typ procesu decyzyjnego, 2) stopień poinformowania decydentów, 3) motywacje podejmowanych decyzji. Natomiast wyjaśnianie procesów decyzyjnych powinno odwoływać się do cech sytuacji i cech działaczy.

Z kolei M. Zdyb (1993, s. 15 i n.) nie wyodrębnił etapów procesów decyzyjnych, natomiast wyróżnił pojęcia składające się na podejmowanie decyzji: 1) podmiot decyzyjny, 2) cel decyzji, 3) problem decyzyjny, 4) wolność

i wolna wola decydenta, 5) wybór, 6) odpowiedzialność decydenta, 7) środowiskowy kontekst decyzji.

Istnieją również propozycje innych autorów. Generalnie różni je stopień rozczłonkowania procesu decyzyjnego, chociaż, jak zauważył E.F. Harrison, w każdym z ujęć są obecne przynajmniej trzy etapy: 1) stwierdzenie istnienia problemu, 2) określenie możliwych alternatyw, 3) wybór jednej spośród nich (za: Habuda, Habuda 2000, s. 19). Wśród wielu ujęć kategorii analizy decyzyjnej znajduje się także propozycja sformułowana przez Z.J. Pietrasia (2000, s. 46–56) na gruncie nauk o polityce. Za powiązane wzajemnie i podstawowe kategorie analizy decyzyjnej uznał:

1) sytuację decyzyjną – rozumianą jako sytuację polityczną; w sensie obiektywnym jako stan rzeczywistości politycznej, a w sensie subiektywnym jako problem wymagający rozwiązania przez ośrodek decyzyjny;
2) ośrodek decyzyjny – system decyzyjny (podmiot działania politycznego);
3) proces decyzyjny – zespół powiązań przyczynowo-skutkowych występujących wewnątrz ośrodka decyzyjnego w związku z sytuacją decyzyjną, strukturą ośrodka i celami decydentów;
4) decyzję polityczną – akt nielosowego wyboru działania lub zaniechania politycznego[23];
5) implementację polityczną – proces urzeczywistniania decyzji za pomocą odpowiednio dobranych metod i środków działania.

Według Z.J. Pietrasia prawidłowe zastosowanie analizy decyzyjnej powinno obejmować wszystkie te kategorie, chociaż przyznał, że niektórzy autorzy przypisują im różne znaczenie i często przyjmują jedną z nich za najważniejszy obszar ich zainteresowań. Wyróżnione kategorie analizy decyzyjnej zostaną bliżej omówione w ujęciu systemowym.

[23] Niedecyzja polityczna, czyli akt nielosowego wyboru zaniechania politycznego. Niedecyzja jednak jest również decyzją *sensu largo*, której odpowiadają fazy procesu niedecyzyjnego (szerzej Pietraś 1988, s. 189 i n.). Problemu niedecyzji nie rozważam szerzej w niniejszej pracy. Wydaje się, że taki „dodatkowy podział" aktów nielosowego wyboru (czyli *de facto* decyzji) niewiele może wnieść do analizy (por. Kotarba 2014, s. 172).

Rozdział 2

Systemowa analiza decyzyjna

Analiza systemowa jest wpływową orientacją teoretyczną i metodologiczną w politologii (zob. Bäcker i in. 2016, s. 65). W prostym ujęciu sprowadza się do interpretowania różnorodnych dziedzin rzeczywistości jako zintegrowanych wewnętrznie, kierujących się własnymi prawami i wyróżniających się na tle otoczenia całości. Rozważając poszczególne procesy, zjawiska i elementy zwraca się nie tyle uwagę na ich cechy absolutne, które są im przypisane bez względu na kontekst, w jakim występują, ale na wzajemne relacje i powiązania między elementami, czyli na strukturę (Sztompka 1975, s. 84; por. Targalski 1977, s. 22–23). Jednym ze źródeł wypracowania nowych modeli pojęciowych w badaniach politologicznych są najogólniejsze, wysoce sformalizowane dyscypliny nauki – cybernetyka, teoria informacji i tak zwana ogólna teoria systemów. Taką genezę intelektualną mają, jak się wydaje, modele systemowe budowane między innymi przez D. Eastona, a wśród nich cybernetyczna koncepcja systemu politycznego (Antoszewski, Herbut 1995, s. 399), która zyskała największy rozgłos. D. Easton traktuje politykę jako wyodrębnioną funkcję społeczną polegającą na podziale dóbr i obciążeń oraz na wymuszaniu akceptacji dla sposobów tego podziału. System polityczny widzi jako proces dwustronnego przepływu informacji i energii pomiędzy otoczeniem społecznym a instytucjami władczymi. Informacyjno-energetycznym wejściem do systemu politycznego są żądania, poprzez które system zyskuje wiedzę o oczekiwaniach otoczenia, oraz poparcia uruchamiające go do działań. Podjęcie decyzji politycznej następuje w wyniku konwersji żądań i ma formę oświadczeń lub dokonań władzy w postaci praw, deklaracji, kar lub nagród ujawniających się na wyjściach systemu politycznego. Decyzje polityczne oddziałują na zasadzie sprzężenia zwrotnego na żądania oraz poparcia i zapewniają (lub nie) równowagę polityczną (za: Sztompka 1975, s. 85).

Analiza systemowa może dotyczyć różnych przedmiotów polityki. Na poziomie makrosystemowym może to być analiza systemu politycznego, na poziomie analizy średniego rzędu może dotyczyć jakiegoś podsystemu, np. systemu partyjnego, natomiast analiza mikrosystemowa skupia się na określonym elemencie systemu politycznego, np. na konkretnym procesie decydowania politycznego (Chodubski 2004, s. 119). W takim przypadku podstawowy przedmiot analizy stanowią procesy informacyjno-decyzyjne. Ośrodek

decydowania politycznego jest homeostatem systemu, czyli elementem, który odpowiada za podjęcie działań likwidujących odchylenia pomiędzy stanem istniejącym a pożądanym. Sytuacja decyzyjna stanowi wejście do systemu, proces decyzyjny – konwersję wewnątrzsystemową, natomiast decyzja polityczna wraz z jej implementacją są wyjściem systemu. Sprzężenie zwrotne między wyjściem a wejściem pozwala analizować reakcję otoczenia na podjęte decyzje polityczne (Pietraś 2000, s. 57–58).

Proces decyzyjny w ujęciu systemowym ma na celu zmianę stanu istniejącego w pożądanym przez ośrodek decyzyjny (homeostat) kierunku. Mamy więc do czynienia z procesem adaptacji politycznej, którą możemy scharakteryzować według przyjętych kryteriów. Ze względu na aktywność systemu wyróżniamy adaptację pasywną, aktywną i kreatywną, natomiast ze względu na kryterium czasu – retroaktywną, reaktywną oraz antycypacyjną (Pietraś 2000, s. 59). W przypadku adaptacji pasywnej system polityczny dostosowuje się do otoczenia, jest podatny na docierające z niego bodźce, w wyniku czego polityka zmierza w kierunku zgodnym z oczekiwaniami środowiska. Z sytuacją taką mamy do czynienia, gdy system dysponuje słabym potencjałem lub gdy przedkładany jest rozwój ponad tożsamość. Adaptacja kreatywna jest przeciwieństwem pasywnej. Charakteryzuje się narzucaniem środowisku własnych wartości i celów, realizacją własnych interesów oraz zmuszaniem innych systemów do przyjęcia stanu adaptacji pasywnej i podporządkowania. Pośrednie miejsce między adaptacją pasywną a aktywną zajmuje adaptacja kreatywna, która polega przede wszystkim na poszukiwaniu elementów równowagi pomiędzy środowiskiem i systemem, między rozwojem a tożsamością. Adaptacyjność kreatywna objawia się dążeniem do ujednolicania systemów wartości. Ten typ adaptacyjności jest stosowany przez systemy dysponujące średnim potencjałem.

Adaptacja retroaktywna polega na dostosowywaniu się do bodźców, których skutki już wystąpiły. Jest spóźnioną reakcją na działania innych systemów, a celem – niemożliwym do osiągnięcia – jest zmiana tych skutków. Decyzje o charakterze retroaktywnym prowadzą do zachwiania równowagi pomiędzy systemem i jego otoczeniem. Działania stanowiące bezpośrednią reakcję na bodźce otoczenia systemu są cechą charakterystyczną adaptacyjności reaktywnej. Taki styl decydowania politycznego pomija fakt, że wdrażanie decyzji będzie następować w sytuacji zmienionej przez inne systemy. W związku z tym uważany jest za „płytki i nieinteligentny". Jeżeli decyzje polityczne mają być skuteczne, to powinny wybiegać w przyszłość. Jest to szczególnie ważne w przypadku decyzji makro- i mezosystemowych ze względu na wydłużony czas implementacji wynikający z bezwładności dużych struktur. Uprzedzanie faktów, dostosowywanie decyzji do przewidywa-

nych skutków oraz jednoczesnych działań innych systemów to cechy adaptacyjności antycypacyjnej. „Decyzje polityczne są wykonywane w innej sytuacji decyzyjnej niż ta, która była rozpatrywana w momencie podejmowania decyzji i tylko dzięki wyprzedzaniu czasu można podejmować decyzje adekwatne do rzeczywistości" (Pietraś 2000, s. 60).

2.1. Sytuacja decyzyjna

Sytuacja decyzyjna jest stanem wyjściowym w procesie podejmowania decyzji. Może być definiowana w kategorii działań lub oddziaływań. W pierwszym podejściu jest „systemem zmiennych niezależnych skłaniających decydentów do działania", natomiast w drugim jest uznawana za „funkcję działań podejmowanych przez co najmniej dwa ośrodki decyzyjne, co oznacza, iż jest ona zmienną zależną" (Pietraś 2000, s. 47). W kategorii działań sytuacja decyzyjna podmiotu to ogół czynników przedmiotowych lub podmiotowych, które wyznaczają w sposób bezpośredni jego postępowanie decyzyjne. Czynniki przedmiotowe są zespołem obiektywnych warunków, na podstawie których decydent ocenia możliwości planowanego działania i jego spodziewanej efektywności oraz dokonuje wyboru jednego z wariantów tego działania. Natomiast czynniki podmiotowe danej sytuacji decyzyjnej to dyspozycje intelektualne i emocjonalne decydenta. Dyspozycje intelektualne oznaczają określony stan wiedzy decydenta o sytuacji, w której ma podjąć decyzję. Jest to wiedza historyczna (stopień poinformowania o stanach przeszłych sytuacji decyzyjnej, jak również o działaniach pod pewnymi względami analogicznych do zamierzonej decyzji) oraz aktualna, czyli zbiór informacji o aktualnym stanie rzeczy, jakimi dysponuje decydent (Sokołowski 1975, s. 293–294).

Sytuacja decyzyjna utożsamiana jest często z sytuacją społeczną. Metodologicznie jest to słuszne, gdyż „sytuacja rozpatrywana w kategoriach działań jest wyodrębniona ze zbioru stanów społecznych z punktu widzenia interesów i uwarunkowań konkretnego podmiotu działań" (Bodnar 1985, s. 131–132). W odniesieniu do decyzji politycznych sytuacja decyzyjna to: 1) stan procesu politycznego w danym czasie i przestrzeni, warunkowanego działaniami ludzkimi; 2) zbiór relacji pomiędzy cechami podmiotów a cechami usytuowania tego zbioru w otoczeniu; 3) ogół okoliczności, w których podejmowane są działania polityczne; 4) układ zdarzeń, faktów społecznych, jako to, co otacza jednostki i grupy społeczne (Bodnar 1985, s. 130).

Przyjmuje się, że sytuacja decyzyjna rozpatrywana w kategorii działań istnieje obiektywnie, jest tym, co otacza system podejmujący decyzje poli-

tyczne. Tego typu sytuacja nie ma charakteru konfliktowego, ponieważ nie występuje w niej inny ośrodek decyzyjny, który by świadomie na nią wpływał[24] (Pietraś 2000, s. 47).

Sytuacja decyzyjna rozpatrywana w kategorii oddziaływań charakteryzuje się występowaniem ośrodków decyzyjnych dążących do osiągnięcia własnych, różnych od siebie celów. „Jest logicznie możliwym światem, w którym następuje wzajemna konfrontacja decydentów uzbrojonych w swe możliwości – zbiory kierunków działania (zbiory strategii) i zmierzających ku konieczności, do której wiedzie ich znajomość tego, co jest sukcesem oraz pragnienie osiągnięcia sukcesu" (Kłosiński 1983, s. 10). W odniesieniu do decyzji politycznych konfliktowe postrzeganie sytuacji decyzyjnej jest uzasadnione. Działania polityczne w swej istocie dotyczą rywalizacji o możliwość zaspokojenia sprzecznych interesów, które dotyczą praktycznie wszystkich dziedzin życia społecznego.

W zależności od tego, co zostanie przyjęte za istotę interesu, jest on różnie definiowany, przy czym ważnymi określeniami jego istoty są: interes jako obiektywna konieczność, jako dążenie, jako potrzeba (w tym potrzeba uświadomiona), jako wartość, jako przekonanie, jako pragnienie, jako korzystny stan, jako stan lub proces umożliwiający zaspokojenie potrzeb, jako stosunki społeczne i ekonomiczne, jako relacja między stosunkami społecznymi a zaspokojeniem potrzeb, jako relacja pomiędzy potrzebami i dobrami (Kaczmarek 2001, s. 47).

Z procesem sprawowania władzy wiążą się z kolei sprzeczności interesów politycznych. Interes polityczny to „świadome pragnienie skierowania polityki publicznej jako całości lub poszczególnych decyzji dotyczących rozdziału wartości politycznych w konkretnym kierunku, postrzeganym przez zainteresowanego jako konieczny do osiągnięcia wcześniej uświadomionych i wyartykułowanych celów" (Herbut 1999, s. 55).

Realistyczna teoria konfliktów zakładająca, że ich źródłem jest obiektywna sprzeczność interesów, nie wyjaśnia przyczyn każdego możliwego konfliktu. Sytuacje konfliktowe czasami są następstwem zetknięcia się grup, zanim jeszcze grupy te uświadomiły sobie, że istnieje między nimi różnica interesów. Przyczyn takiego stanu rzeczy należy poszukiwać w opiniach, postawach i zachowaniach ludzkich. Wynikają one z reakcji i zachowań ludzi, stąd też mają charakter subiektywny. Można do nich zaliczyć przekonania, stereotypy, przesądy, uprzedzenia i postawy (Sztumski 2000, s. 38; Adamus-Matuszyńska 1998, s. 18). Decyzje podejmowane w takich warunkach mogą

[24] Jeżeli nawet przyjmuje się funkcjonowanie konkurencyjnego ośrodka decyzyjnego, to uznaje się jego działania za nieistotne.

być poddane analizie zgodnie ze wskazaniami opisowej teorii decyzji odwołującej się właśnie do uwarunkowań o charakterze psychologicznym i behawioralnym, jako istotnie wpływających na rzeczywiste procesy decyzyjne.

Rozpatrywanie sytuacji decyzyjnych w kategorii oddziaływań wiąże je z teorią konfliktu i sprawdza się w przypadku analizy systemów ujawniających istnienie konfliktów pomiędzy zinstytucjonalizowanymi podmiotami oraz w analizie stosunków międzynarodowych. Natomiast analizę sytuacji decyzyjnych w kategorii działań można odnieść do teorii funkcjonalnych, które charakteryzują się następującymi założeniami: 1) każde społeczeństwo jest względnie trwałą, stabilną strukturą elementów; 2) każde społeczeństwo jest dobrze zintegrowaną strukturą elementów; 3) każdy element społeczeństwa jest funkcjonalny, tzn. przyczynia się do utrzymania społeczeństwa jako systemu; 4) każda istniejąca struktura społeczna opiera się na zgodnym podzielaniu przez jej członków wartości (Dahrendorf 1975, s. 430). Takie podejście sprawdza się w analizie mało konfliktowych systemów politycznych lub w analizie polityki zagranicznej państwa (por. Pietraś 2000, s. 48).

Pojęcie „sytuacja decyzyjna" bywa czasami utożsamiane bądź traktowane zamiennie z pojęciem „problem decyzyjny". Zdaniem J. Targalskiego (1986, s. 35–39) nie jest to uprawnione, gdyż sytuacja decyzyjna „jest czymś obiektywnie istniejącym, a dopiero jej percepcja i rozpoznanie, poprzez porównanie stanu oczekiwanego (pożądanego) ze stanem rzeczywistym oraz pomiar wielkości odchyleń prowadzi do postawienia problemu decyzyjnego". Proces decyzyjny rozpoczyna się od zidentyfikowania i rozpoznania problemu decyzyjnego, natomiast sytuacja decyzyjna określa jedynie warunki, w których pojawia się ten problem, a wraz z nim konieczność podjęcia określonej decyzji[25]. Charakteryzują ją takie czynniki, jak: 1) ilość czasu, jakim dysponuje decydent (czy decyzję musi podjąć natychmiast, czy też ma możliwość dokonania głębszej i systematycznej analizy problemu); 2) liczba, zakres i stopień szczegółowości informacji, które są niezbędne do przeprowadzenia koniecznej analizy; 3) liczba możliwych rozwiązań problemu (zwiększenie liczby wariantów komplikuje sytuację); 4) zamierzony cel decyzji; decydent może dopuszczać na przykład wyniki zadowalające albo optymalne; 5) otoczenie, warunki ograniczające, które występują w danej sytuacji decyzyjnej (Targalski 1986a, s. 206). Należy jednak zwrócić uwagę, że trudno jest mówić o obiek-

[25] Z takim samym problemem stykamy się również w przypadku innych zjawisk społecznych, na przykład konfliktów. Sytuacje konfliktowe także dzielimy na obiektywne i subiektywne. Obiektywne dotyczą istnienia rzeczywistych różnic interesów, ale to uwarunkowania subiektywne pozwalają je sobie uświadomić, czyli spełnić konieczny warunek, by w wyniku podjęcia czynnych działań na rzecz realizacji swoich dążeń sytuacja konfliktowa przeobraziła się w konflikt (Skarżyńska 2005, s. 249; Adamus-Matuszyńska 1998, s. 18).

tywności w znaczeniu bezwzględnym, bo zawsze jest ona odnoszona do konkretnych warunków społecznych, a nie jest obiektywnością absolutną, taką samą w każdym czasie i każdych warunkach społecznych (por. Wnuk-Lipiński 2005, s. 185). Argumentacja J. Targalskiego jest przekonująca, wydaje się jednak, że z punktu widzenia samej analizy decyzyjnej koncentrowanie się na odróżnieniu problemu decyzyjnego od sytuacji decyzyjnej niewiele wnosi. Obiektywna sytuacja decyzyjna ma znaczenie tylko wtedy, gdy zostanie poddana subiektywnemu osądowi. W innym przypadku jest po prostu stanem świata, który nie ma żadnego znaczenia dla procesu decyzyjnego i jego późniejszej analizy, bo tego procesu nie ma. Rozwiązaniem tego dylematu może być postrzeganie sytuacji decyzyjnej w sensie obiektywnym i subiektywnym. W pierwszym przypadku będzie odpowiadała stanowi rzeczywistości politycznej, w drugim – problemowi, który powinien być rozwiązany przez ośrodek decyzyjny (Pietraś 1990, s. 28–29). Ciągle będzie to jednak „sytuacja decyzyjna". Podobne podejście zaprezentowali A.K. Koźmiński i A.M. Zawiślak (1979, s. 86–87). Podkreślili, że punktem wyjścia analizy systemowej powinno być sprecyzowanie tego, jaki właściwie problem chcemy rozwiązać. Ich zdaniem, aby to było możliwe, należy odpowiedzieć na szereg pytań, wśród których na pierwszym miejscu umieścili następujące: „Jak doszło do powstania sytuacji, którą jesteśmy skłonni uważać za «problem do rozwiązania»?" (s. 87). Takie sformułowanie pytania wskazuje na traktowanie przez nich problemu decyzyjnego jako subiektywnej sytuacji decyzyjnej.

Na rozumienie sytuacji decyzyjnej wpływa również zastosowany typ analizy decyzyjnej. W przypadku analizy psychologicznej, w której przyjmuje się, że polityka jest funkcją zachowań ludzkich, sytuacja decyzyjna to wyobrażenie polityka o bodźcu, który skłania go do podjęcia określonego działania i uruchomienia procesu decyzyjnego. Mamy więc tu do czynienia z podejściem subiektywnym i sytuacją decyzyjną rozpatrywaną w kategoriach „problemu decyzyjnego". W analizie mikrospołecznej, dla której charakterystyczne jest kładzenie nacisku na interakcje pomiędzy osobami tworzącymi ośrodek decyzyjny, sytuacja decyzyjna jest odbiciem rzeczywistości w pewnym sensie zobiektywizowanej poprzez ujednolicenie odmiennych wyobrażeń decydentów (Sprout, Sprout 1969; Holsti 1969, Janis 1972 za: Pietraś 2000, s. 61–62).

W analizie decyzyjnej typu organizacyjnego charakteryzującej się założeniem, że procesy decyzyjne są funkcją działań podejmowanych przez struktury organizacyjne, sytuacja decyzyjna jest odzwierciedleniem zorganizowanego systemu środowiska. Przyjmuje się, że sytuacją decyzyjną jest inicjatywa podjęcia jakiejś decyzji (por. Easton 1957, s. 387–388). Podobnie rozumiana jest sytuacja decyzyjna w analizie matematycznej – jest „funkcją równoczesnego działania co najmniej dwóch ośrodków decyzyjnych" (Pietraś 2000, s. 62).

W podejściu cybernetycznym przyjmuje się, że od decydentów politycznych nie można wymagać, by dysponowali pełnymi informacjami dotyczącymi sytuacji decyzyjnej. Nie ma też takiej potrzeby. Wymogi te muszą być dostosowane do możliwości człowieka. W związku z tym, w zależności od typu decydenta, sytuacja decyzyjna sprowadzana jest do kilku dobrze znanych zmiennych w przypadku decydentów rutynowych lub do najcenniejszych wartości i celów w przypadku decydentów teoretycznych. Decydenci niezależni nie interesują się samą sytuacją decyzyjną, opierają się na sformułowanych przez ich współpracowników wyobrażeniach o sytuacji (tamże; Steinbrunner 2002, s. 26–27).

Kryzysowy typ analizy decyzyjnej stosowany jest w odniesieniu do decyzji politycznych podejmowanych w warunkach istotnych zmian w funkcjonowaniu systemu politycznego. Kryzys konstytuuje sytuację decyzyjną. Emocje towarzyszące zwykle takim okolicznościom, jak również presja czasu powodują, że sytuacja decyzyjna postrzegana jest raczej w sensie subiektywnym i należy rozpatrywać ją w kategorii oddziaływań i konfliktu. W analizie typu makrospołecznego sytuacja decyzyjna rozpatrywana jest w skali makro, chociaż może wiązać się z konkretnymi problemami. Jednakże są to problemy dotyczące wielkich grup społecznych, w związku z czym sytuacja decyzyjna jest odbiciem interesów tych grup, sposobu ich definiowania, uzasadniania i artykułowania.

Podobnie jak i w innych przypadkach charakterystykę sytuacji decyzyjnych ułatwia wyróżnienie jej typów. W tabeli 2 przedstawiono typologię uwzględniającą kryterium świadomościowe, systemowe, wzburzenia pola decyzyjnego oraz jego autonomii.

Podział sytuacji decyzyjnych według kryterium świadomościowego na rzeczywiste i wyobrażone jest w gruncie rzeczy nieskomplikowany i nie wymaga głębszego wyjaśnienia czy też uzasadnienia. Można natomiast zastanowić się nad wpływem jednego bądź drugiego typu sytuacji decyzyjnej na przebieg procesu decyzyjnego. Powracając do zastrzeżenia, że na uruchomienie procesu decyzyjnego wpływa przede wszystkim subiektywna sytuacja decyzyjna, a więc sytuacja wyobrażona (problem decyzyjny), należy stwierdzić, że byłoby idealnie, gdyby wyobrażenia decydenta w pełni odpowiadały rzeczywistości. Wówczas istniałyby przesłanki do sformułowania odpowiednich celów działania, dokonania wyboru najbardziej użytecznej alternatywy i podjęcia optymalnej decyzji. Ze względu na stopień skomplikowania współczesnego świata i tempo zachodzących zmian decydenci rzadko mają możliwości dogłębnego zapoznania się z rzeczywistą sytuacją, stąd też zwykle wyobrażona sytuacja decyzyjna tylko w pewnym stopniu odpowiada sytuacji obiektywnej. W obszarze decyzji politycznych dodatkowym utrudnieniem jest

uleganie stereotypom. Uproszczone, jednostronne, wyjaskrawione postrzeganie pewnej zbiorowości prowadzące do traktowania wszystkich jej członków w sposób niezróżnicowany, niezależnie od ich cech indywidualnych, prowadzi do wypaczonego obrazu rzeczywistości i powoduje rozdźwięk pomiędzy sytuacją decyzyjną wyobrażoną a obiektywną. Stereotypy najczęściej tworzą się na podstawie jakichś jednostkowych doświadczeń z reprezentantami zbiorowości, które zostają następnie uogólnione w sposób nieuprawniony na jej całość (Sztompka 2002, s. 300).

Tabela 2. Typologia sytuacji decyzyjnych

Kryterium	Typ sytuacji decyzyjnej	Najważniejsze cechy
świadomościowe	rzeczywista	istnieją w sensie obiektywnym
	wyobrażona	istnieją tylko w świadomości decydentów
systemowe	wewnętrzna	czynniki i warunki występujące w granicach terytorialnych państwa
	zewnętrzna	czynniki i warunki występujące poza granicami terytorialnymi państwa
	transnarodowa	funkcjonalne powiązanie / wzajemne oddziaływanie czynników zewnętrznych i wewnętrznych
wzburzenia pola decyzyjnego	normalna	stabilne, spokojne środowisko, powolne zmiany środowiskowe, trwały charakter wartości
	kryzysowa	środowisko zakłócone, turbulentne, wzburzone, wysoka dynamika zmian, w tym zmian ilościowych i jakościowych
autonomiczności pola decyzyjnego	zmienna niezależna	powstaje samoistnie z nieznanych w zasadzie przyczyn
	zmienna zależna	jest funkcją działania sił, które można przynajmniej hipotetycznie zdefiniować

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Pietraś 2000, s. 62–69.

Ze względu na kryterium systemowe wyróżnia się wewnętrzne, zewnętrzne i transnarodowe sytuacje decyzyjne. Według Snydera, Brucka i Sapina (1962, s. 64–72) decyzje polityczne są funkcją otoczenia, w którym działa system decyzyjny. Wyróżnili otoczenie wewnętrzne (w granicach terytorialnych państwa), na które składa się środowisko niespołeczne (*Non-Human Environment*), społeczeństwo i środowisko społeczne (*Human Environment*) obejmu-

jące strukturę populacji i kulturę, oraz otoczenie zewnętrzne (poza granicami państwa), czyli środowisko społeczne, inne kultury i społeczeństwa, społeczeństwa zorganizowane i funkcjonujące jako państwa oraz działania rządów. D. Easton (1979 za: Pietraś 2000 s. 64) wyróżnił otoczenie wewnątrz- i zewnątrzspołeczne. W skład otoczenia wewnątrzspołecznego włączył system ekologiczny, biologiczny, osobowościowy i społeczny (z podsystemem kulturalnym, struktury społecznej, ekonomicznym, demograficznym i innymi). Natomiast otoczenie zewnątrzspołeczne, jego zdaniem, stanowią systemy międzynarodowe: polityczny, ekologiczny i społeczny (z międzynarodowym podsystemem kulturalnym, struktury społecznej, ekonomicznym, demograficznym i innymi). Te dwa typy otoczenia oddziałują na system poprzez żądania i poparcia stanowiące wejścia systemowe.

Na transnarodowy rodzaj sytuacji decyzyjnych zwrócił uwagę Z.J. Pietraś (1997, s. 65–66). Sytuacje takie mogą stanowić funkcję wpływu międzyspołecznego lub wpływu państwa na społeczeństwo (albo jego część) innego państwa. W pierwszym przypadku chodzi o sytuację, gdy podmiotem wpływu jest środowisko społeczne jednego państwa, a przedmiotem wpływu środowisko społeczne drugiego państwa. Bezpośrednie interakcje sił społecznych oddziałują jednocześnie na swoje rządy, gdyż są z nimi zwrotnie sprzężone. W drugim – podmiotem wpływu jest państwo (jego decydenci są zwrotnie sprzężeni ze swoim społeczeństwem), a przedmiotem wpływu społeczeństwo innego państwa pozostające w interakcjach z decydentami swojego państwa. Z takimi okolicznościami mamy do czynienia, gdy jakieś państwo prowadzi działania propagandowe w innym, włączając się niejako w zachodzące tam procesy decyzyjne.

Przytoczona charakterystyka sytuacji decyzyjnych wyróżnionych ze względu na kryterium systemowe odnosi się do procesów decyzyjnych na poziomie makro uwzględniającym relacje międzypaństwowe i transnarodowe. Podejście to można jednak zastosować do analizy sytuacji decyzyjnych na niższych poziomach, wyznaczając odpowiednio granice systemu. System polityczny państwa składa się z wielu podsystemów, a każdy z nich może być poddany odrębnej analizie. Wówczas, w zależności od ustalonych granic stworzonego modelu analizy, zewnętrzne środowisko systemu będzie zawarte w granicach terytorialnych państwa. Przykładem może być lokalny system polityczny, którego podstawę stanowią organy władzy lokalnej, grupy interesu ekonomicznego, grupy wpływu politycznego, partie polityczne, a istotą jego działania jest zapewnienie każdemu podmiotowi wpływu na proces decyzyjny. Celem zabiegów podmiotów polityki jest przejęcie władzy lub zapewnienie sobie wpływu na proces podejmowania decyzji (Barański 1994, s. 99). W tym przypadku granice systemu wyznaczają granice terytorialne jed-

nostki samorządu terytorialnego (JST), a zewnętrzną sytuację decyzyjną będą kształtować podmioty znajdujące się poza tymi granicami w sensie dosłownym lub funkcjonalnym[26].

Zastosowanie kryterium wzburzenia pola decyzyjnego pozwala wyróżnić dwa podstawowe typy sytuacji decyzyjnych – normalną i kryzysową, przy czym w ujęciu klasycznym, stanowiącym punkt wyjścia charakterystyki sytuacji decyzyjnych ze względu na stan otoczenia, F.E. Emery i E.L. Trist (1965, s. 21–32) wyróżnili cztery typy otoczenia:

1. Spokojne, przypadkowo zestrukturalizowane – jego istotą jest statyczność (zmiany zachodzą w nim wolno lub nie zachodzą w ogóle) oraz brak lub przypadkowość powiązań pomiędzy elementami wchodzącymi w jego skład.
2. Spokojne zestrukturalizowane – charakteryzuje się również statycznością, ale jego elementy są celowo wyodrębnione i powiązane.
3. Zakłócające (*disturbed-ractive*) – w elementach i ich powiązaniach zachodzą dynamiczne zmiany, które w różnych okresach różnie oddziałują na system.
4. Wzburzone, turbulentne (*turbulent field*) – zmiany w systemie zachodzą nie tylko wskutek oddziaływania otoczenia, ale także przez procesy wewnętrzne.

Z kryzysową sytuacją decyzyjną mamy do czynienia wówczas, gdy system znajdzie się w środowisku wzburzonym, turbulentnym, kiedy zmiany dotyczą zarówno zmiennych systemu, jak i jego podstawowych parametrów strukturalnych. Jeżeli system nie wykazuje zdolności antycypacyjnych i adaptacyjnych, to może znaleźć się w sytuacji kryzysowej nawet bez obiektywnego powodu (Pietraś 2000, s. 66).

Zaproponowana przez F.E. Emery'ego i E.L. Trista typologia środowiska systemu nie uwzględnia jego poziomów. Możliwe są sytuacje, gdy mamy do czynienia z kombinacjami typów otoczenia systemu w zależności od poziomu, na jakim jego stan jest rozpatrywany. Mogą to być poziomy: makrospołeczny, mikrospołeczny lub poziom równorzędnego systemu. Na przykład otoczenie systemu na poziomie makrospołecznym może być spokojne, zaś otoczenie mikrospołeczne wykazywać cechy wzburzenia i turbulencji. Możliwe jest również krzyżowanie się innych stanów w różnych układach, co w sumie pozwala wyróżnić szesnaście potencjalnych sytuacji decyzyjnych (Bodnar 1985, s. 148).

[26] W granicach terytorialnych gminy może mieć siedzibę organ administracji rządowej, jednak należy go traktować jako element otoczenia zewnętrznego, właśnie ze względu na jego funkcje, zewnętrzne wobec gminy.

Tabela 3. Złożone sytuacje decyzyjne według kryterium stanu środowiska i poziomu analizy

Cechy otoczenia systemu, poziom makro / poziom mikro*	Spokojne, przypadkowo zestrukturali-zowane	Spokojne, zestrukturali-zowane	Zakłócające	Wzburzone, turbulentne
spokojne, przypadkowo zestrukturalizowane	1	2	3	4
spokojne, zestrukturalizowane	5	6	7	8
zakłócające	9	10	11	12
wzburzone, turbulentne	13	14	15	16

* lub cechy otoczenia równorzędnych systemów

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Bodnar 1985, s. 148.

Typologię sytuacji decyzyjnych zaproponowaną przez A. Bodnara można interpretować w sposób abstrakcyjny jako typologię sytuacji politycznych, w jakich może działać system decyzyjny, jak również jako typologię odnoszącą się do płaszczyzn sytuacji decyzyjnej. „Decydenci powinni [...] uwzględniać poziomy napięcia na wszystkich płaszczyznach, każda bowiem decyzja polityczna wywołuje skutki nie tylko w tej płaszczyźnie, w której jest podejmowana, ale i na innych płaszczyznach, a także w różnych podsystemach" (Pietraś 2000, s. 66). Wyróżniając dodatkowo kilka poziomów stosunków politycznych (makrostruktur społecznych, organizacji politycznych, ośrodka decyzyjnego itp.), można stwierdzić, że wzburzenie pola decyzyjnego dla każdego z nich jest inne. Co więcej, stany wzburzenia mogą się przenosić z jednego pola na inne. Na gruncie stosunków międzynarodowych wewnętrzny kryzys polityczny państwa odgrywającego znaczącą rolę na arenie międzynarodowej spowoduje zachwianie (turbulencje) środowiska międzynarodowego, a to z kolei wpłynie na sytuację polityczną innych państw i może dodatkowo skomplikować stosunki międzynarodowe (tamże, s. 67). Z podobnymi sytuacjami możemy mieć do czynienia również w przypadku decyzji politycznych podejmowanych w ramach polityki wewnętrznej. Sytuacja kryzysowa może wystąpić w jednym z podsystemów, co może zachwiać stabilnością całego systemu politycznego państwa. Na sytuację decyzyjną może wpłynąć również kryzys jednego z elementów systemu, zwłaszcza jeżeli odgrywa w nim ważną rolę. Tak więc każde wzburzenie (dowolnego) pola decyzyjnego oddziałuje na inne i kształtuje sytuację decyzyjną.

Sytuacji decyzyjnych nie powinno się rozpatrywać wyłącznie przez pryzmat środowiska wewnętrznego i zewnętrznego. Środowisko podlega ciągłym

zmianom, nawet jeżeli są one mało widoczne ze względu na niską dynamikę. Na zmiany środowiska i ich tempo wpływają również ośrodki decyzyjne. Określony stan środowiska może być nie tylko wynikiem działań i splotu różnych okoliczności leżących poza ośrodkiem decyzyjnym, ale również efektem wcześniej podjętych decyzji. Decydenci mogą przyjmować postawy pasywne, adaptując się biernie do zmieniającego się środowiska, lub też aktywne, próbując nie tylko dostosowywać się do zmian środowiskowych, ale również wpływać na nie w taki sposób, by przystosować środowisko do własnych potrzeb (Pietraś 1984, s. 65–69). Z.J. Pietraś (2000, s. 68) zauważył, że uwzględniając wymienione kryteria, można wyróżnić osiem sytuacji decyzyjnych; od normalnej – w której destabilizujące zmiany w otoczeniu wewnętrznym i zewnętrznym są niewielkie, zaś decydenci aktywnie adaptują się do zmian środowiskowych – po kryzysową, charakteryzującą się dużymi zmianami środowiskowymi potęgowanymi dodatkowo pasywną adaptacją ośrodka decyzyjnego.

Kryterium autonomiczności pola decyzyjnego pozwala traktować sytuację decyzyjną jako zmienną niezależną od decydentów bądź zmienną zależną. Sytuacja decyzyjna niezależna od decydentów powstaje samoistnie, nieznane są również przyczyny jej powstania. Natomiast sytuacja decyzyjna zależna jest funkcją działania sił, które można przynajmniej hipotetycznie zdefiniować (tamże, s. 68–69). Wyróżnienie wspomnianych wcześniej dziesięciu wyznaczników polityki skłania do przyjęcia stanowiska, że sytuacje decyzyjne w sferze polityki zależą jednak od innych podmiotów, w związku z tym należy traktować je jako zmienne zależne.

Ważnym pojedynczym kryterium podziału sytuacji decyzyjnych jest kryterium ryzyka decyzyjnego. Chociaż każdy ośrodek decyzyjny może kształtować zewnętrze wydarzenia, to jednak nigdy w pełnym zakresie. Stąd też zdolność kontrolowania sytuacji zewnętrznej przekłada się na poziom ponoszonego ryzyka – im jest mniejsza, tym ryzyko większe. Dotyczy to również decyzji politycznych (tamże, s. 70). W. Sadowski (1976, s. 19–22), proponując modele procesów decyzyjnych, określił jednocześnie sytuacje decyzyjne: deterministyczne, probabilistyczne, strategiczne oraz statystyczne. Podobną typologię zaprezentował A. Bodnar (1978, s. 307–309), przy czym wyróżnił jeszcze sytuację konfliktową.

Z sytuacją deterministyczną mamy do czynienia wówczas, gdy wszystkie jej parametry są decydentowi znane. Powoduje to, że następstwa decyzji dają się przewidzieć – każda możliwa decyzja prowadzi do jednoznacznie określonych wyników i jest pozbawiona jakiegokolwiek ryzyka. W przypadku decyzji politycznych trudno jednak o taką sytuację decyzyjną. Częściej mamy do czynienia z sytuacjami, w których część parametrów jest nieznana lub niepewna. Gdy niektóre parametry wpływające na sytuację decyzyjną działają

losowo, a znany jest rozkład prawdopodobieństwa ich wystąpienia (lub przyjęcia określonych wartości), wówczas mówimy o probabilistycznej sytuacji decyzyjnej. Dodatkowym kryterium wyboru określonego działania jest stopień jego niezawodności w drodze do realizacji założonego celu. Decydent może się zdecydować na wybór działania mniej korzystnego, ale mającego wyższy stopień niezawodności. W niektórych sytuacjach korzystniej jest zdecydować się na wynik skromniejszy, ale połączony z mniejszym ryzykiem, niż wiele ryzykować bez gwarancji czy nawet zadowalającego prawdopodobieństwa osiągnięcia celu (Sokołowski 1975, s. 345).

Statystyczna sytuacja decyzyjna charakteryzuje się jeszcze mniejszą wiedzą o jej parametrach niż w przypadku sytuacji probabilistycznej. W tym przypadku rozkład prawdopodobieństwa nie jest znany, możliwe jest natomiast przeprowadzenie analiz lub eksperymentów dostarczających informacji o parametrach i ich hipotetycznych wartościach. W przypadku decyzji politycznych przykładem mogą być programy pilotażowe, dzięki którym decyzje obarczone dużym ryzykiem weryfikowane są w mniejszej skali i pozwalają uniknąć trudno odwracalnych skutków w przypadku dokonania błędnych wyborów.

Strategiczna sytuacja decyzyjna wiąże się z największym ryzykiem podejmowania decyzji, gdyż decydent nie tylko nie zna prawdopodobieństwa rozkładu jej parametrów, ale i nie ma możliwości przeprowadzenia eksperymentów czy też analiz pozwalających na sformułowanie hipotez. Wie tylko, że parametr może przyjąć jedną z wielu wartości ze znanego mu zbioru. Zagadnienie podjęcia optymalnej decyzji w takiej sytuacji jest analogiczne do wyboru najlepszej strategii w operacji wojennej, stąd też jej nazwa. W procesie decyzyjnym stosowana jest metoda znana jako teoria gier (Sadowski 1976, s. 22).

Sytuacja konfliktowa charakteryzuje się tym, że na skutki decyzji wpływają parametry częściowo kontrolowane lub mogące być kontrolowane przez stronę przeciwną. W przypadku decyzji politycznych z takimi sytuacjami mamy do czynienia stosunkowo często. Konflikty kształtujące sytuację decyzyjną mogą występować zarówno na zewnątrz, jak i wewnątrz systemu, a także w samym ośrodku decyzyjnym, gdy decyzje podejmowane są przez decydentów grupowych, a sposobem wygaszenia (lub w sprzyjających okolicznościach rozwiązania) konfliktu jest wybór alternatywy w drodze głosowania.

Według R. Snydera i J. Robinsona (1966, za: Pietraś 2000, s. 72) istnieją trzy podstawowe kryteria klasyfikowania sytuacji decyzyjnych: przewidywalność ich wystąpienia, czas na podjęcie decyzji oraz zagrożenie podstawowych wartości danego państwa. Kryteria te pozwoliły C. Hermannowi stworzyć klasyfikację politycznych sytuacji decyzyjnych w ramach teorii działań.

Tabela 4. Klasyfikacja sytuacji decyzyjnych według C. Hermanna

Sytuacja decyzyjna	Czas na podjęcie decyzji	Przewidywalność sytuacji	Zagrożenie podstawowych wartości
kryzysowa	ograniczony	nieprzewidywana	wysokie
innowacyjna	nieograniczony	nieprzewidywana	wysokie
inercyjna	nieograniczony	nieprzewidywana	niskie
okolicznościowa	ograniczony	nieprzewidywana	niskie
refleksyjna	ograniczony	nieprzewidywana	wysokie
deliberacyjna	nieograniczony	przewidywana	wysokie
rutynowa	nieograniczony	przewidywana	niskie
administracyjna	ograniczony	przewidywana	niskie

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Pietraś 2000, s. 72–73.

Odwołanie się do teorii oddziaływań skutkuje klasyfikowaniem sytuacji decyzyjnych w kategoriach matematycznej teorii gier. Polityczna sytuacja decyzyjna jest funkcją równoczesnego działania co najmniej dwóch podmiotów polityki. W odróżnieniu od teorii działań, w której sytuacja decyzyjna jest tylko wejściem do systemu decyzyjnego, w teorii oddziaływań uwzględnia się sprzężenie zwrotne, które jest wynikiem reakcji otoczenia na wyjścia systemu. W teorii gier stosowane są następujące kryteria podziału sytuacji decyzyjnych: 1) ze względu na liczbę uczestników gry są dwu- lub n-osobowe; 2) ze względu na układ interesów stron wyróżnia się gry, w których hierarchie preferencji są identyczne, przeciwstawne lub mieszane; 3) ze względu na wynik gry wyróżnia się gry o sumie zerowej lub niezerowej. Zastosowanie tych trzech kryteriów pozwala wyodrębnić pięć sytuacji decyzyjnych: 1) sytuację współpracy (strony gry mają takie same preferencje); 2) sytuacje rokowań (hierarchia preferencji stron jest ogólnie zgodna, są to gry kooperacyjne o sumie niezerowej); 3) sytuacje konfliktowe (hierarchie preferencji są sprzeczne, są to gry niekooperacyjne o sumie niezerowej; 4) sytuacje pełnego konfliktu (gry o sumie zerowej); 5) gry n-osobowe (Pietraś 2000, s. 73–74).

2.2. Decydent, ośrodek decyzyjny

Decydentem jest podmiot podejmujący decyzję, czyli ktoś, kto posiada kompetencję do wyboru określonego wariantu. Pojęcie decydenta można jednak odnosić nie tylko do osoby, ale też do pewnej struktury organizacyjnej stanowiącej „ośrodek decyzyjny". Z sytuacją taką mamy do czynienia między innymi w sferze polityki, gdzie często decyzje podejmowane są przez organy

kolegialne, a w procesie decyzyjnym w sposób mniej lub bardziej formalny uczestniczą również aparaty pomocnicze decydentów, eksperci, lobbyści itp. W praktyce nieliczne decyzje podejmowane są przez jednostkę, chociażby bez uwzględnienia poglądów innych osób. Nawet gdy formalne procedury przyznają prawo podjęcia decyzji jednej osobie, to zwykle poszukuje ona opinii i jakiejś zgody innych osób (Supernat 2003, s. 94). H.A Simon (1976, s. 276) posługuje się pojęciem „organizacji nieformalnej", odzwierciedlającej te stosunki między członkami organizacji, które wpływają na podejmowane decyzje, chociaż nie są uwidocznione w schemacie formalnym (lub są z nim sprzeczne). Analiza statusu decydenta staje się złożonym problemem; uczestniczenie w podejmowaniu decyzji wielu różnych podmiotów wywołuje kwestię jego identyfikacji (Knosala 2011, s. 24).

W ujęciu socjologicznym ośrodek podejmowania decyzji politycznych określany jest jako grupa rządząca (elita władzy, klasa rządząca, establishment[27]) składająca się z osób pełniących władcze funkcje, stanowiących polityczne kierownictwo państwa dzięki możliwości podejmowania decyzji politycznych[28]. Tak pojmowany ośrodek decyzji można poddać analizie ze względu na różne kryteria. Z.J. Pietraś (2000, s. 82–91) zaproponował trzy następujące: wewnętrzne stosunki między elitami, stosunek elit do zmian świata zewnętrznego oraz wewnętrzne uwarstwienie grupy rządzącej (oddalenie ośrodka decyzyjnego od centrum decyzji).

Relacje między elitami można również analizować pod różnymi względami. Biorąc pod uwagę wpływ tych relacji na stosunki z rządzonymi, można wyróżnić trzy podstawowe modele: 1) jedynowładztwo – istnieje tylko jedna elita, która alienuje się od społeczeństwa; 2) równoległe istnienie elity rządzącej i opozycyjnej – alienacja od społeczeństwa jest również możliwa, chociaż zagrożenie to jest mniejsze; 3) partycypacyjno-konsensualne porozumienie – w tym systemie porozumienie pomiędzy rządzącymi elitami a rządzonymi ogranicza zjawisko alienacji elit (Hawrylyshyn 1990, s. 172–185). Jeżeli weźmie się pod uwagę związki relacji między elitami władzy a stabilnością systemu politycznego, to wówczas możliwe są sytuacje: 1) fragmentacji elit – system polityczny traci stabilność; 2) integracji elity wobec jedynej ideologii

[27] Elita władzy – osoby, które z racji zajmowanego miejsca w strukturze politycznej podejmują decyzje państwowe lub mają na nie bezpośredni wpływ (Mills 1961, s. 2; Wesołowski 1980, s. 86); klasa polityczna – według G. Moski zorganizowana mniejszość rządzących dysponująca atrybutami władzy, narzucająca decyzje niezorganizowanej większości rządzonych (Żyromski 1996, s. 8; 110−111); establishment – według J. Paxmana decydenci o podobnym pochodzeniu, podzielający ten sam system wartości (za: Pietraś 2000, s. 82).

[28] Szerzej na temat elit pisał m.in. J. Sztumski (2007). Syntetyczny przegląd definicji oraz klasyfikacji elit sporządziła również A. Szczudlińska-Kanoś (2013, s. 14−56).

– czasowo system się stabilizuje i wzmacnia, lecz w dłuższym okresie może to sprowokować poważne wstrząsy (rewolucje, wojny); 3) integracji elit opartej na konsensie dotyczącym systemu wartości wspólnego dla wszystkich, co pozwala rozwiązywać konflikty w ramach istniejącego systemu politycznego (Burton, Gunter, Higley 1992, s. 10–12; Stelmach, Zyborowicz 2007, s. 53). W procesach politycznych, w tym decyzyjnych, ważną kwestią są ciągle zachodzące zmiany w otoczeniu, wobec których uczestnicy tych procesów przyjmują bardziej lub mniej świadomie jakąś postawę.

Odległość ośrodka decyzyjnego od centrum decyzji najczęściej jest przedstawiana jako koncentryczny zestaw okręgów, z których każdy odzwierciedla jego oddalenie od jądra decyzyjnego. W klasycznym ujęciu J. Galtunga (1964, s. 207–208) występują cztery kręgi: jądro decyzyjne, centrum decyzyjne, peryferie oraz skrajne peryferie[29]. Istnieją również propozycje uwzględniające bardziej szczegółową stratyfikację (Karwat, Milanowski 1982), również horyzontalne, bez ustalania hierarchii (Mills 1961). Według Z.J. Pietrasia (2000, s. 87–91) we wszystkich państwach demokratycznych istnieje sześć podstawowych kręgów decyzyjnych: 1) wewnętrzny krąg władzy – kilkuosobowa grupa najważniejszych decydentów wyłaniana w sposób sformalizowany bądź nieformalnie; 2) krąg elit polityczno-rządowych – kilkaset osób pełniących ważne funkcje w strukturach partii rządzących i opozycyjnych oraz w aparacie państwowym; 3) krąg elit społeczno-gospodarczych (dwa do trzech procent ludności) – składający się z osób najbogatszych, jak również wyróżniających się działalnością społeczną, kulturalną lub naukową. Przede wszystkim z tego kręgu wyłaniani są członkowie wewnętrznego kręgu władzy oraz elity polityczno-rządowe. Elity te mogą się zrzeszać (i zwykle to robią), by ich interesy były stale i formalnie reprezentowane przez utworzone organizacje; 4) krąg grup nacisku i interesów (znaczny odsetek ludności) – przywódcy związków zawodowych, kościołów i związków wyznaniowych, organizacji i stowarzyszeń etnicznych, jak również przedstawiciele organizacji i ruchów społecznych działających na rzecz realizacji interesów ogólnospołecznych (np. obrońcy środowiska) i interesów określonych grup społecznych (np. osób LGTB). Grupy nacisku nie dążą raczej do uzyskania prawa podejmowania decyzji, ich celem jest osiągnięcie i utrzymanie możliwości wpływania na decyzje podejmowane przez ośrodki decyzyjne; 5) krąg przywódców lokalnych (od 5 do 10% obywateli państwa) – obejmujący przywódców politycznych i szefów administracji na poziomie lokalnym, przywódców dzia-

[29] J. Galtung zastrzegł jednak, że nie ma wyraźnych granic pomiędzy poszczególnymi kręgami – mamy do czynienia z pewnym kontinuum od skrajnych peryferii, poprzez peryferie i pozycje pośrednie, aż do centrum struktury społecznej.

łających na danym terenie organizacji społecznych, lokalnych przedsiębiorców, intelektualistów oraz przywódców opinii publicznej; 6) krąg obywateli nieangażujących się bezpośrednio w procesy decyzyjne, ograniczających aktywność do uczestnictwa w wyborach, oraz całkowicie biernych.

Charakterystykę ośrodków decyzyjnych ułatwiają typologie tworzone na podstawie różnych kryteriów. Ze względu na liczbę osób podejmujących decyzję, dysponujących formalnymi kompetencjami, wyróżniamy decydentów indywidualnych i grupowych, przy czym decydenci grupowi mogą składać się zarówno z kilku, jak i kilkudziesięciu, a nawet milionów osób. W obszarze decyzji politycznych są to kilku-, kilkudziesięcioosobowe organy jednostek samorządów terytorialnych (zarządy powiatów i województw samorządowych, rady gmin i powiatów oraz sejmiki województw), kilkusetosobowy Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, czy też uczestnicy referendów ogólnokrajowych, liczeni w milionach. W przypadku ośrodków decyzyjnych składających się również z osób bez formalnego umocowania można uznać, że zawsze mamy do czynienia z decydentem grupowym, chociaż zakres wpływu tych „dodatkowych podmiotów" na treść decyzji może być różny, a czasami wręcz trudny do określenia (a nawet zidentyfikowania).

Zdaniem Z.J. Pietrasia (2000, s. 77–80) podstawowymi kryteriami klasyfikacji politycznych ośrodków decyzyjnych są: 1) kryterium poziomu decyzyjnego, 2) kryterium miejsca ośrodka decyzyjnego w systemie politycznym, 3) kryterium trwałości ośrodka decyzyjnego, 4) kryterium wewnętrznej struktury, 5) kryterium skłonności do ryzyka.

Jeżeli chodzi o kryterium poziomu decyzyjnego, to wyróżniamy narodowe, międzynarodowe i transnarodowe ośrodki decyzyjne. Narodowy ośrodek decyzyjny funkcjonuje wewnątrz systemu politycznego państwa. To centralny ośrodek kierowniczy społeczeństwa reprezentujący jego interesy jako całości oraz szereg ośrodków decyzyjnych usytuowanych na niższych poziomach, w ramach regionalnych lub lokalnych (pod)systemów politycznych. Na poziomie makro to jakakolwiek grupa decydentów, na poziomie mezo – grupa posiadająca kompetencje do decydowania o określonych sprawach, zaś na poziomie mikro – zespół aktualnie podejmujący decyzję w konkretnej sprawie (Snyder, Bruck, Sapin 1962). W ujęciu A. Bodnara (1978, s. 310) wyróżniamy następujące narodowe poziomy decyzyjne: państwo (z jego funkcją polityczną, administracyjną oraz ekonomiczną), organizacje polityczne, organizacje społeczne, formalne i nieformalne grupy społeczne oraz jednostki.

Międzynarodowy ośrodek decyzyjny stanowią co najmniej dwa suwerenne narodowe ośrodki decyzyjne. Celem jest rozgraniczenie interesów narodowych za pomocą oddziaływań międzynarodowych różnych państw. Decyzje zapadają w toku rokowań dwu- lub wielostronnych podczas konferencji

międzynarodowych lub na forum organizacji międzynarodowych. Natomiast transnarodowe ośrodki decyzyjne charakteryzują się podziałem kompetencji decyzyjnych pomiędzy ośrodki narodowe i ośrodek międzynarodowy o charakterze ponadnarodowym. Narodowe (krajowe) ośrodki decyzyjne oddają w wyniku własnych suwerennych decyzji część swoich kompetencji na rzecz ośrodka ponadnarodowego, w wyniku czego uzyskuje on możliwość podejmowania decyzji wiążących kraje członkowskie. Państwa tworzące ponadnarodową organizację zachowują jednak określony wpływ na jej ośrodek decyzyjny czy ośrodki decyzyjne. Odbywa się to poprzez udział w nim przedstawicieli państw członkowskich lub uczestnictwo w procesie doboru członków transnarodowego ośrodka decyzyjnego. Typowym przykładem transnarodowych ośrodków decyzyjnych są instytucje Unii Europejskiej podejmujące zarówno decyzje o charakterze politycznym (Rada Europejska), jak i prawnym (przede wszystkim Rada i Parlament Europejski oraz Komisja Europejska).

Stosując kryterium miejsca ośrodka decyzyjnego w systemie politycznym, wyróżniamy: 1) ośrodki decydowania politycznego – organy państwa (np. parlament, rząd, prezydent); 2) ośrodki decydowania politycznego niebędące organami państwa, ale stanowiące część systemu politycznego (np. władze partii politycznych; 3) inne, na ogół nieokreślone w konstytucjach ośrodki, będące połączeniem organów państwa i partii politycznych (np. Konwent Seniorów w Sejmie); 4) ośrodki nieformalne, które mogą spowodować przekształcenie ich decyzji w decyzję organu państwa (np. trwałe grupy interesów, a nawet pojedyncze osoby mające istotny wpływ na decydentów dysponujących formalnymi kompetencjami).

Według kryterium trwałości ośrodka decyzyjnego wyróżniamy ośrodki działające stale oraz powoływane doraźnie, do rozstrzygnięcia określonych problemów. Mogą mieć zarówno charakter formalny, jak i nieformalny. Na trwałość ośrodka decyzyjnego nie wpływa bezpośrednio jego skład osobowy, który może podlegać planowym lub spontanicznym zmianom. Liczy się jego formalne umocowanie bądź wypełnianie funkcji / podejmowanie działań w procesie decyzyjnym.

Zgodnie z kryterium wewnętrznej struktury ośrodka decyzyjnego wyróżniamy ośrodki zorganizowane hierarchicznie, w których decyzje, przynajmniej formalnie, podejmuje jeden, jasno określony decydent (również grupowy), przy czym nie jest ważne, czy decyzja jest podejmowana bez żadnych konsultacji, czy też po ich przeprowadzeniu, oraz ośrodki niehierarchiczne, podejmujące decyzje grupowe pod przewodnictwem lidera bądź nawet na zasadach pełnej równości.

Skłonność do ryzyka pozwala wyróżnić w ogólnym ujęciu decydentów skłonnych do ryzyka (ryzykantów) oraz unikających ryzyka (asekurantów).

Wyróżnienie tylko dwóch przeciwstawnych typów decydentów nie odzwierciedla możliwego stopniowania ich stosunku do ryzyka. Można powiedzieć, że skłonność do ryzyka konkretnych decydentów w konkretnych sytuacjach decyzyjnych będzie lokowała się na osi stanowiącej kontinuum, na której krańcach znajdują się ryzyko i asekuracja. K. Kłosiński (1983, s. 62) wyróżnił następujących decydentów: skrajny asekurant, asekurant, umiarkowany asekurant, normalny, umiarkowany ryzykant, ryzykant, skrajny ryzykant.

Jak już wcześniej zasygnalizowałem, w procesach decyzyjnych uczestniczą nie tylko decydenci dysponujący formalnymi kompetencjami do podjęcia decyzji, ale i inne podmioty, wśród których ważną rolę odgrywają/powinni odgrywać doradcy i eksperci. Rozróżnianie tych dwóch pojęć może nastręczać pewnych trudności. Pomocne może być przyjęcie trzech kryteriów: fachowości, poziomu społecznego zaangażowania oraz rodzaju relacji z decydentem. Najważniejszą cechą eksperta są jego wysokie kwalifikacje w danej dziedzinie potwierdzone uznaniem w środowisku zawodowym. Może to być naukowiec, ale również osoba o dużym doświadczeniu praktycznym. Przesądza to o tym, że decydent nie może wykreować[30] eksperta. „Nominacja na eksperta […] może opinię środowiska potwierdzić, ale nigdy nie tworzy kompetencji eksperta" (Ehrlich 1974, s. 19). Decydent może go tylko powołać lub zamówić u niego ekspertyzę. Oczywiście taka okoliczność potwierdza w pewien sposób pozytywną opinię o ekspercie, ale ukształtowaną już wcześniej w jego środowisku zawodowym (Ehrlich 1979, s. 27–28). Ekspert przejawiający jakieś pozazawodowe formy aktywności społecznej, występując w roli eksperta, może stać się rzecznikiem określonej grupy interesów, czyli być ekspertem zaangażowanym. Pojawia tu się problem, czy istnieją eksperci niezaangażowani? Czy możliwe jest wyizolowanie się z udziału w życiu społecznym eksperta, który występuje przecież również w innych rolach: członka rodziny, grupy zawodowej, religijnej itd.? „Ekspert wypreparowany z tych wszystkich wpływów nie istnieje. Najbardziej suwerenny ekspert uczestniczy w życiu społecznym, ulega jego wpływom" (Ehrlich 1979, s. 38). Specjaliści, podobnie jak inni ludzie, dostrzegają fakty i związki między nimi zgodnie z własnymi preferencjami, również politycznymi, a ignorują fakty i implikacje niewygodne z ich punktu widzenia (March, Olsen 2005, s. 42).

Zaangażowanie eksperta nie musi automatycznie powodować utraty jego niezależności. Zaangażowanie i zależność to jednak dwie różne kategorie. Na utratę niezależności eksperta wpływają relacje, które łączą go z decydentem, przede wszystkim forma zatrudnienia. Ekspert niezależny powoływany jest

[30] Nie mam tu na myśli oddziaływania o charakterze promocyjnym, powodującym, że nagle ktoś staje się popularnym ekspertem.

doraźnie, dzięki czemu nie musi spełniać takich oczekiwań, jakie zwykle stawia się podległemu pracownikowi, jak również sam nie oczekuje dodatkowych korzyści (poza wynagrodzeniem), na przykład awansu politycznego czy zawodowego, nagród, odznaczeń itp. Z chwilą zatrudnienia na stałe ekspert przeobraża się w doradcę, którego polityk wybrał nie tylko ze względu na jego wiedzę, ale również bliskość poglądów, podobny styl myślenia czy nawet umiejętność pewnego manipulowania posiadaną wiedzą i doświadczeniem w taki sposób, by przygotowywane opinie były zbliżone do oczekiwanych przez polityka (Bodnar 1985, s. 36–37). Można sobie również wyobrazić otaczanie się polityka doradcami, którzy nie mają odpowiedniego poziomu wiedzy bądź są wręcz ignorantami, a ich zatrudnienie jest formą rekompensaty za „zasługi", na przykład zaangażowanie w kampanię wyborczą. Czasami takim wypaczonym praktykom sprzyjają regulacje prawne[31]. W zależności od tego, czy w ośrodku decyzyjnym dominują eksperci czy też politycy, mamy do czynienia z profesjonalizacją lub polityzacją procesów decyzyjnych.

Samo zaangażowanie ekspertów w proces podejmowania decyzji politycznych nie przesądza jeszcze o właściwej ocenie sytuacji decyzyjnej i podjęciu korzystnej decyzji. Na konieczność dochowania pewnych standardów w zakresie udziału ekspertów w podejmowaniu decyzji politycznych zwrócił uwagę S. Ehrlich (1979). Po pierwsze, celowe jest rozdzielenie pracy ekspertów i pracy ośrodka decyzyjnego. Stałe uczestnictwo decydujących w pracach ekspertów prowadzi do zatarcia granicy pomiędzy tym, co ma się stać podstawą decyzji, a samą decyzją. Chociaż opracowanie opinii jest częścią procesu decyzyjnego, to jednak czym innym jest proces przygotowania decyzji, a czym innym jej podjęcie. Współpraca ekspertów i decydentów mogłaby doprowadzić do tego, że wynik ekspertyzy byłby z góry przesądzony, a decydent miałby fałszywe poczucie, że zdecydował na podstawie pełnowartościowej, obiektywnej opinii. Eksperci powinni korzystać z pełnej swobody, a decydenci nie powinni ingerować w tok ich pracy. Po drugie, stanowiska

[31] Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. 2008, nr 223, poz. 1458) umożliwiała zatrudnienie w urzędach gmin, starostwach powiatowych oraz urzędach marszałkowskich doradców i asystentów. Wprawdzie przepisy nie wskazywały wprost, czyimi mają być doradcami/asystentami, jednak zastrzeżenie, że zatrudnienie następuje na czas pełnienia funkcji przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starostę i marszałka województwa, jednoznacznie wiązało ich właśnie z tymi decydentami. Dodatkowo, nie ustalono specjalnych wymagań co do kwalifikacji zatrudnianych doradców i asystentów, ujmując je w ogólnym przepisie dotyczącym pracowników samorządowych: „posiada kwalifikacje zawodowe wymagane do wykonywania pracy na określonym stanowisku" (art. 6, ust. 1, pkt 3). Możliwość zatrudniania doradców i asystentów zniesiono w 2017 r. (ustawa z dnia 15 września 2017 r. o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych, Dz.U. 2017, poz. 1930).

ekspertów powinny być konfrontowane. Wynika to z tego, że eksperci reprezentują niejednokrotnie nie tylko odmienne dyscypliny, ale i różne szkoły, ich kompetencje też mogą się różnić, w dodatku nie zawsze podążają za rozwojem nauki. Należy także konfrontować ekspertów zależnych z ekspertami zaangażowanymi, którzy mogą być rzecznikami szerszych niż partykularne interesów grupowych. Gdyby nie dochodziło do uzgodnienia stanowisk, wówczas trzeba poddać weryfikacji dotychczasowe wyniki ekspertom niezależnym, cieszącym się wysokim autorytetem fachowym i społecznym. Wypracowane w takim trójkącie eksperckim alternatywy przedstawiane decydentowi mają największą wartość. W praktyce nie zawsze istnieją ku temu warunki, gdyż wskazana procedura wydłuża proces decyzyjny. W sytuacjach pilnych decydent może być zmuszony do samodzielnego dokonania wyboru jednego z wariantów, z uwzględnieniem proponowanych przez ekspertów lub też z ich całkowitym pominięciem. Po trzecie, sam ośrodek decyzji politycznych musi być dobrze przygotowanym partnerem ekspertów. To decydent wraz ze swoim najbliższym zapleczem określa zakres tematyczny zlecanych ekspertyz. Powinien dysponować kwalifikacjami, które pozwolą podjąć dyskusję z ekspertami i ocenić wyniki ich pracy, umożliwią właściwe zrozumienie przedstawionych alternatyw, oraz zdolnością przekładania ich na język decyzji i programów politycznych. Stąd też dobór personelu ośrodka decyzyjnego odgrywa znaczącą rolę w podejmowaniu decyzji (por. Simon 1982, s. 83–84).

2.3. Proces decyzyjny

Zdefiniowanie decydowania i decyzji nie rozstrzyga odpowiedzi na pytanie, czy związany z nimi wybór odbywa się „momentalnie", czy też jest rozciągnięty w czasie. Wybory w sytuacjach najprostszych, powtarzających się wielokrotnie, dokonywane są niemal automatycznie i mają charakter decyzji „momentalnych". Sytuacja inaczej wygląda w przypadku decyzji złożonych (Habuda, Habuda 2000, s. 17–18). Pomijając decyzje „momentalne", mające zwykle charakter całkowicie arbitralny i niepoddające się racjonalnej analizie, decydowanie należy zawsze rozpatrywać jako złożony proces, a nie jako jednostkowy fakt pozbawiony wewnętrznej struktury (Rydlewski 2011, s. 16–17; por. Tyszka 1986, s. 214 i n.; Rydlewski 2014, s. 21). Podstawową właściwością procesu decyzyjnego jest podjęcie decyzji, jednak trudne może być ustalenie, jak i dlaczego decyzje są podejmowane. Stąd też powstało kilka ogólnych teorii politycznego procesu decyzyjnego, wśród których najważniejszymi są modele: racjonalny (jednoosobowego aktora,

monoracjonalny[32]), inkrementalny (polityczny), biurokratyczny (organizacyjny) oraz wspólnoty programowej (systemu przekonań) (Heywood 2006, s. 494–495; Herbut 2000, s. 32–35).

Model racjonalny odwołuje się do założeń normatywnych i racjonalności metodologicznej wymagającej stosowania odpowiedniego sposobu postępowania (algorytmu, procedur). W tym podejściu zakłada się wykonanie kolejno skończonej liczby uporządkowanych kroków, co pozwala znaleźć optymalne rozwiązanie, czyli najlepsze z punktu widzenia przyjętych wcześniej kryteriów. Sformułowanie problemu stanowi początek algorytmu decydowania racjonalnego, zaś jego zakończeniem jest wybór rozwiązania problemu. Na procedurę racjonalnie przebiegającego procesu decyzyjnego składają się etapy: 1) dostrzeżenie problemu (trudności obecnych lub przyszłych); 2) analiza przyczyn i sprecyzowanie problemu do rozwiązania; 3) dobór kryteriów wartościowania możliwych rozwiązań; 5) opracowanie zbioru możliwych rozwiązań; 6) ocena rozwiązań za pomocą przyjętych kryteriów; 7) wybór rozwiązania (decyzja właściwa); 8) wdrożenie wybranego rozwiązania; 9) kontrola skutków podjętej decyzji i ewentualne działania korygujące (Bolesta-Kukułka 2003, s. 143). Jest to przykład stosunkowo rozbudowanej procedury uwzględniającej implementację decyzji oraz badanie jej skutków. Z kolei A. Heywood (2006, s. 495) wyróżnia cztery etapy racjonalnego procesu decyzyjnego: 1) określenie natury problemu; 2) wybór celu zgodnie z indywidualnymi preferencjami; 3) ocena środków dostępnych do osiągnięcia celu pod względem ich efektywności, niezawodności itp.; 4) podjęcie decyzji przez wybór środków dających największe prawdopodobieństwo osiągnięcia pożądanego celu. Niezależnie od tego, jak dalece jest rozczłonkowany proces decyzyjny na poszczególne etapy, zakłada istnienie jasno określonych celów, zdolności jednostek do racjonalnego i konsekwentnego ich realizowania oraz pełną wiedzę decydentów w zakresie rozstrzyganego problemu. Trudność wypełnienia tych warunków powoduje, że wobec racjonalnych modeli procesu decyzyjnego wysuwanych jest szereg zastrzeżeń i pozostają one abstrakcyjnymi modelami normatywnymi nieobejmującymi takich kwestii, jak faktyczna skuteczność proponowanych w nich procedur, stosowalność w konkretnych sytuacjach decyzyjnych, możliwość istnienia innych form i odmian postępowania decydentów oraz powodów niestosowania się realnych decydentów do proponowanych procedur racjonalności metodologicznej. Kolejną kwestią jest przyjmowane założenie, że ścisłe przestrzeganie procedury racjo-

[32] W tym modelu decyzja jest wynikiem rozumowania jednego racjonalnie myślącego aktora, który jednak może być aktorem indywidualnym albo zbiorowym, realnym lub fikcyjnym (Strategor 1995, s. 448).

nalnego procesu decyzyjnego zawsze doprowadzi do trafnych wyborów. Tak jednak być nie musi. Postępowanie takie może jedynie zwiększyć prawdopodobieństwo dojścia do nich, i to nie zawsze. W sytuacji, gdy liczba możliwych wariantów wyboru jest duża, a decydent działa pod presją czasu, może to doprowadzić do paraliżu decyzyjnego. Ponadto do podjęcia niektórych decyzji nie wystarczy tylko informacja i środki jej przetwarzania, potrzebna jest także ludzka inteligencja, mądrość oraz twórcze myślenie. Na temat tych kategorii twórcy modeli racjonalnych procesów decyzyjnych się nie wypowiadają (Bolesta-Kukułka 2003, s. 148–150).

Wskazane trudności i zastrzeżenia spowodowały podjęcie prób uwzględnienia w racjonalnych procesach decyzyjnych również okoliczności występujących w realnych procesach decyzyjnych. H.A. Simon (1976, *passim*; 1993, s. 393–395) wprowadził pojęcie racjonalności ograniczonej (*bounded rationality*) charakteryzującej się założeniem, że w praktyce decydenci zmuszeni są podejmować decyzje w sytuacji różnych ograniczeń natury organizacyjnej i psychologicznej, nie mają dostępu do pełnej informacji, nie są świadomi wszystkich możliwych wariantów działania i ich skutków. Poza tym, gdyby nawet mieli pełny dostęp do tych wszystkich informacji, to i tak nie mogliby ich wykorzystać z powodu ograniczonych ludzkich możliwości jednoczesnej analizy wielu danych. Skutkuje to wykorzystywaniem przez decydentów niewielu informacji i rozpatrywaniem ograniczonego zbioru możliwych wariantów. W modelu racjonalności ograniczonej zakłada się również, że decydent nie dąży do maksymalizacji czy też optymalizacji – zadowala się satysfakcją, która oznacza zaakceptowane przez decydenta zadowalającego go minimum (motywacyjne ograniczenie racjonalności).

Mimo wskazanych trudności z zastosowaniem racjonalnego modelu procesu decyzyjnego, pozostaje on ciągle atrakcyjny, gdyż odzwierciedla wyobrażenia większości ludzi o tym, w jaki sposób powinny być podejmowane decyzje (Heywood 2006, s. 496; Watkins 2001, s. 86). Jest oczywiste, że reakcję człowieka powinna poprzedzić percepcja okoliczności, które ją wymuszają, co sprowadza się do modelowego określenia problemu. Kolejnymi krokami są: zastanowienie się nad tym, jak należy zareagować, wybór sposobu reakcji oraz przejście do działania. Ponieważ większość ludzi postępuje w taki właśnie sposób, modele racjonalnych procesów decyzyjnych można potraktować jako schematyczny opis rozumnego postępowania człowieka. Atrakcyjność racjonalnych modeli procesów decyzyjnych wynika również z ich normatywnego charakteru, gdyż praktycy poszukują nie tylko opisów i wyjaśnień rzeczywistości, ale również gotowych recept. Na gruncie teorii podejmowania decyzji tylko te modele mogą pełnić taką funkcję (a przynajmniej dawać złudzenie, że ją pełnią) (Bolesta-Kukułka 2003, s. 149).

Inkrementalny model procesu decyzyjnego wpisuje się w opisową teorię decyzji[33]. Ma charakter deskryptywny i powstał w odpowiedzi na *de facto* brak możliwości stosowania modelu racjonalnego w praktyce (Herbut 2000, s. 33). Realnie podejmowane decyzje są dalekie nawet od racjonalności ograniczonej przyjętej w modelu H.A. Simona. Powodem są zarówno ograniczenia poznawcze, koszty pozyskania pełnej informacji, niespójność dążeń decydenta, jak i ograniczenia wynikające z odmiennych interesów, wyobrażeń oraz postaw grup tworzących organizację, skutkujące konfliktami. Brak z góry określonych celów organizacji powoduje, że są one ciągle dyskutowane i redefiniowane przez uczestników procesu w zależności od tego, jak oni interpretują rzeczywistość i jaką posiadają władzę. Cele stają się płynne, a każdy z aktorów, zależnie od zajmowanej pozycji, stosuje własną strategię. Struktura organizacyjna tylko częściowo reguluje konfrontacje tych strategii. Nieustannie toczy się gra o władzę (Strategor 1995, s. 458–459). Proces decyzyjny może też przybrać postać negocjacji, w których bardziej istotne jest uzyskanie zgody partnerów na przyjęte rozwiązanie niż zoptymalizowanie rozwiązania ze względu na wszelkie inne kryteria (Bolesta-Kukułka 2003, s. 162). Brak dostatecznych informacji i niewielkie zrozumienie problemu powoduje jednocześnie u decydentów niechęć do podejmowania radykalnych, innowacyjnych działań. Proces decyzyjny staje się „ciągłym procesem badawczym, który nie posiada nadrzędnych i jasno określonych celów, a decydenci mają tendencję do działania zgodnie z istniejącym wzorem lub szablonem, modyfikując swoje stanowiska na podstawie informacji zwrotnej z wcześniejszych decyzji" (Heywood 2006, s. 496).

Inkrementalny model procesów decyzyjnych odzwierciedla zwłaszcza podejmowanie decyzji politycznych. Jego współtwórca C.E. Lindblom (1959) zauważył, że dążenie do kompromisu skutkuje ogólnym i niejasnym formułowaniem celów publicznych, a w konsekwencji utrudnia określenie środków, dzięki którym mają być osiągnięte, gdyż wymaga to uzyskania politycznego konsensu i poparcia. Problemem jest zwłaszcza uzgodnienie celów dalekosiężnych, wymagających oryginalnych środków. Budzą one zwykle sprzeciw i muszą być modyfikowane, by uzyskać poparcie. W efekcie podejmowane są decyzje zadowalające; rozważana jest stosunkowo ograniczona liczba możliwych działań, a kryterium wyboru staje się poparcie polityczne – propozycje większych zmian, które mogłyby wzbudzić w otoczeniu kontrowersje, są pomijane, a przedmiotem analizy pozostają politycznie wykonalne rozwiązania (Supernat 1997, s. 43). Jednocześnie niejednoznaczność celów, utrudnia-

[33] Zdaniem A. Heywooda (2006, s. 496) model ten ma charakter zarówno normatywny, jak i deskryptywny.

jąca zastosowanie racjonalnego modelu procesu decyzyjnego, nie była dla C.E. Lindbloma problemem w przypadku modelu inkrementalnego. Jego zdaniem niejednoznaczność sprzyja dostosowywaniu się partnerów. W sytuacji wzajemnego respektowania odmiennych wartości mogą oni prowadzić wspólną politykę, nawet gdy ich cele wyjściowe są niejasne i sprzeczne, gdyż współdziałanie jest łatwiejsze od uzgodnienia wspólnych celów. Postępy we współdziałaniu osiąga się dzięki uzgadnianiu środków działania i doświadczeniu nabywanemu przez strony w procesie ich stosowania. Inaczej mówiąc, wzajemne dostosowywanie się umożliwia eksperymentowanie. Nie jest to możliwe w przypadku racjonalnego modelu procesu decyzyjnego (za: Crosier, Friedberg 1982, s. 286–287).

Inkrementalny model procesu decyzyjnego był poddawany krytyce ze względu na konserwatyzm oraz za uzasadnianie niechęci do innowacji i popieranie inercji. „Decydenci, będący zwolennikami inkrementalizmu, zwykle koncentrują się na problemach bieżących niż na tworzeniu dalekosiężnych wizji. Ich energię pochłania trzymanie się wyznaczonego kierunku, a nie snucie rozważań, co znajduje się na końcu drogi" (Heywood 2006, s. 497). Pewną modyfikację modelu inkrementalnego (ale pośrednio i racjonalnego) zaproponował A. Etzioni (1967; 1986), który zwrócił uwagę, że decydenci podejmują zarówno decyzje złożone o długookresowych konsekwencjach i szerokim zasięgu, jak i decyzje proste o ograniczonym zasięgu, które jednak często zmierzają w kierunkach określonych przez te pierwsze. Decydenci powinni dążyć do ustalenia punktów (kwestii), w których koncentrują się na decyzjach ogólnych o szerokim zasięgu, oraz takich punktów, w których skupiają się na decyzjach narastających, mieszczących się w granicach określonych decyzjami ogólnymi. Te dwie perspektywy powinny być uwzględniane jednocześnie. Wyeliminowanie charakterystycznej dla procesu inkrementalnego krótkowzroczności wymaga dokonania głębokich analiz kwestii zasadniczych (czyli spełnienia jednego z warunków racjonalnego modelu podejmowania decyzji). Tak więc model A. Etzioniego jest kompromisem[34] pomiędzy skrajnymi wersjami racjonalnego i inkrementalnego modelu procesu decyzyjnego (Supernat 1997, s. 43).

Biurokratyczny (organizacyjny) model procesu decyzyjnego występuje w różnych wariantach, w literaturze przedmiotu przedstawiany jest również w postaci dwóch oddzielnych modeli (Pietraś 2000). Sprzyja temu fakt, że autorem obydwu jest G. Allison (1971). Modele racjonalny i inkrementalny można porównać do czarnej skrzynki, gdyż nie uwzględniają wpływu samego

[34] Sam w tytule jednego z przywołanych artykułów użył określenia „trzecie podejście" (Etzioni 1967).

procesu decyzyjnego i jego struktury na treść decyzji. Model biurokratyczny czy też organizacyjny – mówiąc obrazowo – próbuje zajrzeć do wnętrza skrzynki, podkreślając wpływ procesu na jego produkt (Heywood 2006, s. 497). W organizacyjnym modelu procesu decyzyjnego akcentuje się wagę i wpływ na decyzje wartości i wzorów zachowań obecnych w każdej dużej organizacji. Przyjmuje się założenie, że w ramach państwa mamy do czynienia nie z jednym publicznym procesem decydowania, ale raczej z wieloma odrębnymi procesami, które toczą się w ramach organizacyjnie wyodrębnionych sfer. W związku z tym na decyzję wpływają między innymi kultura organizacyjna, wzorce zachowań, utrwalone schematy postępowania charakterystyczne dla określonej organizacji. Decyzje są bardziej postrzegane przez ten właśnie pryzmat, a nie przez racjonalną analizę i obiektywne oceny (Heywood 2006, s. 497; Herbut 2005, s. 33–34).

W podobnym modelu, biurokratycznym, bardziej uwzględnia się wpływ na decyzje przetargów pomiędzy personelem i organizacjami (agencjami), w których obie strony inaczej postrzegają swoje interesy. W podejściu tym państwo nie jest odbierane jako monolit zjednoczony wokół jednego poglądu lub interesu, przyjmuje się raczej, że decyzje wynikają z rywalizacji, w której przewagę zdobywa raz jedna, a raz druga strona (Heywood 2006, s. 497). W sytuacji głębokiej decentralizacji systemowej decyzje polityczne są funkcją przetargów pomiędzy różnymi instytucjami i organizacjami. Treść decyzji jest nie tyle funkcją wyboru jakiegoś rozwiązania, ile funkcją kompromisów, koalicji i dezorientacji decydentów, z których każdy widzi inną stronę problemu. W takich sytuacjach polityka nie może być realizowana według planu strategicznego, trudno również mówić o jej ogólnej racjonalności. Częściej organizacje dążą do różnych celów, a będąca kompromisem decyzja jest wypadkową tych dążeń treściowo odrębną od tego, co poszczególne organizacje planowały osiągnąć. W modelu biurokratycznym decydowania politycznego zakłada się możliwość wyjaśnienia decyzji przede wszystkim poprzez wyjaśnienie kontekstu organizacyjnego (Pietraś 2000, s. 121–122).

Modele organizacyjny i biurokratyczny zwracają uwagę na istotne aspekty procesów decyzyjnych, ale jednocześnie mają również wady. Przede wszystkim w modelu organizacyjnym nie uwzględnia się (bądź uwzględnia w niewielkim stopniu) roli przywództwa politycznego. Za nierozsądne należy uznać założenie, że wszystkie decyzje zapadają w wyniku organizacyjnych nacisków i wyobrażeń, bez wpływu otoczenia zewnętrznego. Wpływ ten wywierają nie tylko zróżnicowane grupy interesów, ale i szersze otoczenie; czynniki ekonomiczne, polityczne i związane z tymi ostatnimi – ideologiczne (Herbut 2005, s. 34). Z kolei w modelu biurokratycznym wątpliwości budzi założenie, że poglądy aktorów politycznych wynikają z zajmowanego przez

nich stanowiska i interesów organizacji, w której pracują. W jakimś zakresie może tak być, ale odgrywają tu rolę również osobiste poglądy, sympatie i cele (Heywood 2006, s. 498).

Model procesu decyzyjnego jako aktywności w ramach wspólnoty programowej czy też systemu przekonań charakteryzuje się podkreślaniem wagi wartości i ideologii w procesie podejmowania decyzji. Zachowania decydentów określane są poprzez percepcję otaczającego świata, a ta zależy od tego, jakiego „filtra" w postaci wyznawanych idei i wartości używają. Jest to skłonność do tego stopnia zakorzeniona w człowieku, że nie jest uświadamiana. Decydent jest przekonany, że działa racjonalnie i zachowuje należyty dystans wobec problemu decyzyjnego. W rzeczywistości podlega jednak wspomnianym wpływom kształtującym jego wyobrażenie o tym, co jest możliwe i pożądane. W efekcie pewnych informacji i możliwości nie docenia, a nawet je zupełnie ignoruje, inne przewartościowuje i przyjmuje jako ważne czy też decydujące w rozpatrywaniu alternatyw i dokonaniu wyboru jednej z nich w formie ostatecznej decyzji (Heywood 2006, s. 498). K.E. Boulding uznał, że gdyby nie mechanizm filtrowania, to decydenci musieliby zmierzyć się ze zbyt wielką ilością informacji. Można więc powiedzieć, że dostrzegł pozytywne walory tych zniekształcających postrzeganie świata czynników (tamże).

Odmienne poglądy odnośnie do źródeł i charakteru procesów filtrowania wyrażali między innymi R. Jervis (1968) oraz I. Janis (1972). Pierwszy z nich zwracał uwagę na stałe błędy decydentów w percepcji sytuacji w stosunkach międzynarodowych, wynikające, jego zdaniem, z etnocentryzmu[35]. Drugi sugerował, że decyzje w sferze stosunków międzynarodowych można wyjaśnić w kategoriach „myślenia grupowego", czyli zjawiska, w którym poprzez naciski psychologiczne i zawodowe dochodzi do pomijania przeciwnych lub niewygodnych poglądów i przyjęcia przez decydentów jednolitego stanowiska. P. Sabatier (1988) podjął próbę zintegrowania różnych podejść do procesu decyzyjnego z uwzględnieniem systemu przekonań. Zwrócił między innymi uwagę na rolę podsystemów decyzyjnych w procesach politycznych. W skład systemu decyzyjnego mogą wchodzić występujący wspólnie politycy, urzędnicy i grupy interesów, ale również badacze, naukowcy i dziennikarze zajmujący się daną dziedziną. W obrębie tych podsystemów tworzą się „koalicje przekonań", składające się z osób wyznających podobne wartości i posiadających podobne przekonania, występujące jednak na trzech różnych szczeblach: 1) przekonań

[35] Jako przykład podawał skłonność Anthony'ego Edena i brytyjskiego rządu do postrzegania podczas konfliktu sueskiego w 1956 r. egipskiego przywódcy Nasera jako drugiego Hitlera, czy też uznawanie przez USA w 1959 r. Fidela Castro za marksistowskiego rewolucjonistę (za: Heywood 2006, s. 498).

podstawowych (fundamentalnych zasad moralnych i filozoficznych); 2) przekonań powierzchownych (preferencji dotyczących strategii działania); 3) przekonań drugorzędnych (poglądów dotyczących wdrażania decyzji). Przekonania te stanowią „spoiwo polityki". Przekonania podstawowe trudno zazwyczaj zmienić, ale już na poziomie przekonań powierzchownych i drugorzędnych możliwe są zarówno większe rozbieżności, jak i większa elastyczność. Stosując tę strukturę, zmiany w polityce można uznać za zmieniającą się równowagę sił w ramach podsystemu decyzyjnego poprzez dominację jednej koalicji przekonań nad innymi (Heywood 2006, s. 498–499).

Traktowanie podejmowania decyzji jako spójnego, dynamicznego, zintegrowanego procesu składającego się z następujących po sobie faz jest korzystne z kilku względów (Krzakiewicz 1993, s. 55): 1) podkreśla dynamiczny charakter podejmowania decyzji; 2) odzwierciedla podejmowanie decyzji jako działalność realizowaną w różnych okresach; 3) pociąga za sobą traktowanie podejmowania decyzji jako procesu ciągłego, który jest zawsze obecny w funkcjonowaniu instytucji; 4) sugeruje, że przynajmniej w jakimś zakresie podejmowanie decyzji może określić istotę i przebieg zmian w organizacji (czy też systemie politycznym). Podobnie jak w przypadku samych modeli procesu decyzyjnego, tak i w zakresie wyszczególniania ich faz (etapów) mamy do czynienia z różnymi propozycjami. Część autorów kończy wyznaczanie faz procesu decyzyjnego na etapie wyboru ostatecznej decyzji, inni, i jest to coraz częstsze podejście, wyróżniają również fazy implementacji i kontroli (ewaluacji).

W klasycznym ujęciu H.A. Simona (1982, s. 65) na proces decyzyjny składają się cztery fazy: 1) analiza otoczenia w celu stwierdzenia, czy zaistniały okoliczności wymagające podjęcia decyzji (działalność rozpoznawcza); 2) ustalenie i przeanalizowanie możliwych wariantów postępowania (działalność projektowa); 3) wybór jednego wariantu z zestawu możliwych; 4) ocena decyzji podjętych w przeszłości. Zdaniem autora tej koncepcji poszczególne etapy (fazy) procesu decyzyjnego przenikają się wzajemnie i cykl, na który się składają, jest bardziej skomplikowany. „Każda faza podejmowania konkretnych decyzji stanowi sama w sobie złożony proces decyzyjny. [...] Problemy rozpatrywane na danym szczeblu organizacji generują nowe podproblemy. Aby je rozwiązać, należy na nowo prowadzić działania rozpoznawcze, projektowe oraz dokonywać wyboru" (tamże, s. 69).

W literaturze przedmiotu przytaczane są również inne koncepcje dotyczące wyróżniania faz procesu decyzyjnego. Na przykład A. i L. Habuda (2000, s. 19) omawiają podziały zaproponowane przez R.W. Griffina oraz M.H. Mescona, M. Alberta i F. Khedouriego. Pierwszy z nich podzielił proces decyzyjny na sześć etapów: 1) rozeznanie i zdefiniowanie sytuacji decyzyjnej;

2) określenie dostępnych alternatyw wyboru; 3) ocena istniejących alternatyw; 4) wybór najlepszego wariantu; 4) wdrożenie wybranego wariantu; 5) śledzenie wyników i ich ocena. Z kolei M.H. Mescon, M. Albert i F. Khedouri wyróżnili pięć faz: 1) określenie problemu; 2) identyfikacja ograniczeń i kryteriów decyzji; 3) określenie możliwych rozwiązań; 4) ocena możliwych rozwiązań; 5) wybór rozwiązania.

Według E. Knosali (2011, s. 28) na proces decyzyjny składają się: 1) określenie zakresu przedmiotowego i podmiotowego projektowanej decyzji (ustalenie problemu decyzyjnego), czyli delimitacja pola, którego decyzja ma dotyczyć, oraz podmiotów, w których interesy i wartości decyzja będzie ingerować; 2) wyznaczenie celów, do których osiągnięcia ma doprowadzić decyzja. Dobór celów następuje na podstawie obowiązujących norm i kryteriów oceny. Etap ten obejmuje również ocenę celów oraz określenie obszarów konfliktowych; 3) opracowanie wariantów decyzyjnych wraz z programem ich realizacji określającym czas i niezbędne środki realizacji; 4) identyfikacja brakujących środków niezbędnych do wykonania decyzji; 5) zdefiniowanie ograniczeń decyzyjnych.

Model etapów procesu podejmowania decyzji według J. Targalskiego (1986, s. 28) obejmuje: 1) rejestrację danych, czyli ich gromadzenie, ewidencjonowanie, przechowywanie, przetwarzanie oraz przesyłanie; 2) rozpoznanie problemu, czyli porównanie danych dotyczących stanu istniejącego z założonymi planami (zadaniami, normami) i sformułowanie problemu; 3) identyfikację możliwych wariantów rozwiązania problemu; 4) prognozowanie skutków i ocenę potencjalnych wyników każdego z wariantów; 5) wybór ostatecznej decyzji; 6) przekazanie decyzji do wykonania i gromadzenie danych o jej wynikach.

W literaturze politologicznej z reguły wskazuje się cztery (Herbut 2000, s. 35) lub trzy (Habuda, Habuda 2000, s. 35; Pietraś 2000, s. 115) podstawowe fazy procesu decyzyjnego. Nie oznacza to, że w stosunku do propozycji, w których proces decyzyjny jest bardziej rozczłonkowany, te trzy-, czteroetapowe koncepcje nie uwzględniają w ogóle pewnych czynności/działań, lub że nie występują one w realnych procesach. Zwykle poszczególne fazy w mniej podzielonych procesach decyzyjnych zawierają w sobie większą liczbę czynności/działań, które w razie potrzeby mogłyby funkcjonować jako „samodzielne" fazy. Stopień dekompozycji procesu decyzyjnego powinien zależeć przede wszystkim od stopnia złożoności rozwiązywanego problemu. „Im jest to problem bardziej złożony i nietypowy, tym bardziej wymaga rozłożenia go na więcej, i tak zresztą z reguły mniej lub bardziej wewnętrznie złożonych, problemów niższego rzędu, bardziej szczegółowych" (Habuda, Habuda 2000, s. 19). Natomiast w każdym z ujęć obecne są przynajmniej trzy etapy: do-

strzeżenie problemu, określenie możliwych rozwiązań oraz wybór jednego z nich (Harrison 1995, s. 75–113).

W kategoriach systemowej analizy decyzji politycznych w procesie decyzyjnym wyróżniamy, niejako standardowo, trzy fazy: wejście, konwersję i wyjście. Jeżeli ośrodek podejmowania decyzji definiowany jest jako homeostat – czyli podsystem podejmujący decyzje w imieniu systemu politycznego, dążący do utrzymania dynamicznej równowagi pomiędzy systemem i jego otoczeniem – to w fazie wejścia, na zewnątrz ośrodka mamy do czynienia z sytuacją polityczną, która musi być najpierw zidentyfikowana, określona, a następnie zbadana pod kątem ustalenia przyczyn, które ją wywołały. Niezbędne jest zdefiniowanie problemu decyzyjnego oraz zebranie i analiza potrzebnych informacji (Pietraś 2000, s. 115–116). A. Bodnar (1978, s. 306), ujmujący również proces decyzyjny w trzy etapy, w każdym z nich wyraźnie wyodrębnia dodatkowe fazy. Na wejście składają się: definicja problemu sformułowana przez decydenta i czynniki krytyczne, kryteria i wagi mierzenia rezultatów, zakres możliwych do uzyskania informacji oraz ocena możliwości wprowadzenia zmian.

Etap pierwszy stanowi początek procesu decyzyjnego. Występuje wówczas, gdy jakiś problem zostanie zauważony. W przeciwnym razie może go w ogóle nie być. Niedostrzeganie lub zbyt późne dostrzeganie problemów to istotna słabość towarzysząca różnym organizacjom, zwłaszcza biurokratycznym. Stąd też uzasadnione są postulaty, by problemami zajmować się z wyprzedzeniem, a nie reaktywnie, gdy stają się już uciążliwe. Za wręcz szkodliwe zaś należy uznać sytuacje, w których podejmowane są działania zastępcze, na przykład z powodów politycznych, które tak naprawdę niczego nie wnoszą i żadnego problemu nie rozwiązują (Habuda, Habuda 2000, s. 19–20). W tej perspektywie mamy do czynienia z pojęciem agendy, czyli listą problemów, które decydent wybrał spośród ogółu zauważonych i z jakichś powodów uznał, że należy się nimi zająć. W sferze publicznej jest to strukturyzacja debaty politycznej w ramach całego systemu politycznego bądź jednego z jego podsystemów, dzięki której podmioty mające wpływ na wybór kwestii programowych mogą kontrolować proces ich polityzacji poprzez wskazywanie priorytetów. W agendzie problemowej figurują zwykle sprawy, które pojawiają się regularnie, gdyż wynikają z cykliczności niektórych procesów (na przykład coroczne uchwalanie budżetu państwa czy jednostki samorządu terytorialnego) bądź też są konsekwencją wcześniej podjętych decyzji. Rzadziej pojawiają się zupełnie nowe kwestie, będące otwarciem nowego pola działania lub nowej formy realizacji zadań publicznych (Herbut 2000, s. 36).

Z inicjatywą uruchomienia procesu decyzyjnego, czyli umieszczenia określonego problemu w agendzie, może wyjść sam ośrodek decyzyjny lub

podmioty pozostające w jego otoczeniu (środowisku zewnętrznym), będące grupami interesu. Relacje między tymi grupami a administracją publiczną (ośrodkiem/ośrodkami decyzyjnymi) przybierają różne formy w zależności od kultury politycznej kraju. R. Herbut (2000, s. 36–38; por. Peters 1999, s. 216–248) wymienia ich trzy:

- pluralistyczną – grupy interesu mają, przynajmniej potencjalnie, dostęp do procesów decyzyjnych. Rywalizują między sobą na otwartym rynku politycznym, a każda z nich może liczyć na przychylność ośrodków decyzyjnych pod warunkiem, że dysponuje odpowiednimi zasobami politycznymi. Chociaż mogą się wytworzyć ściślejsze związki pomiędzy niektórymi grupami interesu a ośrodkami decyzyjnymi, włączając w to jakąś formę instytucjonalizacji, to jednak nie blokują one dostępu pozostałym, pod warunkiem, że udowodnią swoją przydatność jako rzetelni i godni zaufania kooperanci. „Mamy zatem wciąż do czynienia z układem pluralistycznym, opartym na konflikcie interesów stron, konkurencji grup o reprezentowanie określonych interesów i dążących do włączenia się w przetargi polityczne, gwarantujące im wpływ na kształtowanie agendy programowej" (s. 37);
- korporacyjną – w tym układzie istnieją stabilne powiązania między grupami interesu a administracją publiczną, przy czym wpływ na agendę programową państwa mają tylko tzw. ekonomiczne grupy nacisku, a proces decyzyjny jest systematyczną i długofalową wymianą polityczną między nimi a administracją. Nie ogranicza się wyłącznie do fazy inicjowania procesów decyzyjnych, lecz dotyczy również faz kolejnych, co w konsekwencji włącza ekonomiczne grupy nacisku w cały proces decyzyjny, w którym uzyskują nawet znaczny zakres uprawnień formalnych. Relacje korporacyjne zapewniają grupom interesu wpływ na sprawy publiczne, a mechanizm opiera się na współpracy i porozumieniu. Układ pozostaje jednak raczej zmonopolizowany i ograniczony do nielicznych grup interesu;
- „układu", „społeczności" – występują tu przede wszystkim pluralistyczne typy stosunków pomiędzy administracją publiczną a „wspólnotami", które nie tylko zauważają problem, ale mają wizję, jak należy go rozwiązać, i starają się oddziaływać na decydentów tak, aby uwzględnili ich punkt widzenia. Strategie działania oparte są na formule konfliktu i rywalizacji, gdyż w określonym obszarze polityki może pojawić się więcej takich wspólnot, które chcą uzyskać wpływ na podejmowane decyzje. O sile poszczególnych grup przesądza dysponowanie przez nie profesjonalną wiedzą oraz zasobami informacyjnymi. W tej koncepcji nie zakłada się współpracy czy porozumienia w sprawach publicznych. Możliwy i dopuszczalny jest natomiast konflikt.

Faza konwersji służy przetworzeniu wejścia na wyjście, a celem jest usunięcie odchyleń pomiędzy stanem istniejącym (nieakceptowanym) a pożądanym stanem projektowanym. Inaczej jest to przygotowanie decyzji. Wymaga sklasyfikowania problemu decyzyjnego, oceny, czy możliwe jest wprowadzenie zmian, przyjęcia kryteriów, które posłużą do mierzenia rezultatów, sformułowania możliwych wariantów wyboru wraz z oceną pożądanych i niepożądanych skutków, które niosą ze sobą, wraz z prawdopodobieństwem ich wystąpienia, oraz dokonania wyboru (Pietraś 2000, s. 116). W ujęciu A. Bodnara etap konwersji określany jest mianem „procesu", na który składają się: filtracja, czyli ocena możliwości wprowadzenia zmian; poszukiwanie dodatkowych informacji i/lub określenie wyboru dodatkowych działań; szczegółowa analiza; dokonanie wyboru.

R. Herbut (2000, s. 38) również zwraca uwagę, że faza formułowania decyzji politycznych składa się kilka etapów, i wiąże je przede wszystkim z aktywnością instytucji państwowych. To podmioty administracji publicznej lub inne podmioty, które uzyskały zinstytucjonalizowane możliwości włączenia się w działania administracji publicznej, odgrywają główną rolę na początku procesu decyzyjnego. W pierwszym etapie należy dobrać procedurę przygotowania projektu decyzji, co wiąże się również z koniecznością wskazania podmiotów odpowiedzialnych za ten etap oraz innych uczestników, którzy mogą być zaangażowani w prace projektowe z własnej inicjatywy lub na zaproszenie/zlecenie podmiotu odpowiedzialnego. Sprowadza się to zwykle do podjęcia decyzji, czy przygotowaniem projektu zajmą się na przykład ministrowie, urzędnicy innych instytucji czy też eksperci/doradcy przez nich zaangażowani. Kolejnym krokiem jest zdefiniowanie problemu i określenie celów, których osiągnięcie rozwiązywałoby problem, wraz z przygotowaniem możliwych wariantów decyzji. W ostatnim, trzecim etapie, dokonywana jest selekcja wariantów i wybór preferowanego.

Ostatni etap procesu decyzyjnego w ujęciu systemowym – wyjście, związany jest z realizacją podjętej decyzji. Ustala się, w jakiej kolejności będą wprowadzane zmiany składające się na wykonanie decyzji oraz ich zakres, kto będzie wykonawcą decyzji, jakie będą zastosowane środki oraz według jakich zasad będzie przeprowadzona kontrola realizacji. Następnie wdraża się decyzję i zbiera informacje o występowaniu ewentualnych nieprawidłowości. W przypadku ich wystąpienia (a z reguły tak się dzieje) konieczne jest podjęcie decyzji korygujących, czyli powstaje nowa sytuacja decyzyjna, która staje się fazą wejścia i proces decyzyjny rozpoczyna się od początku (Pietraś 2000, s. 116).

Faza wyjścia, czyli implementacja decyzji, wiąże się często z wystąpieniem szeregu komplikacji. Mogą one wynikać zarówno z nie do końca spre-

cyzowanych wyobrażeń decydenta co do konsekwencji podjętej decyzji, jak i z faktu, że nie zawsze jasno określone cele i priorytety decyzji pozostawiają znaczny margines do interpretacji przez podmioty ją wdrażające. Na te problemy nakładają się również kolejne, związane z nadzorem nad implementacją decyzji, który bywa czasami iluzoryczny. Gdy decyzja była podjęta bez szerszych konsultacji, niejako „na siłę", wówczas może się okazać, że jej adresaci nie będą się należycie angażowali w jej wykonanie. W rezultacie implementacja decyzji może być opóźniona, a nawet zakończyć się niepowodzeniem (Herbut 2000, s. 39).

W procesach decyzyjnych niezwykle ważną rolę odgrywają informacje i komunikowanie się. Trudno wyobrazić sobie podjęcie decyzji bez jakiejkolwiek wiedzy[36] o sytuacji decyzyjnej, w której pojawił się wymagający zmiany stan niepożądany, o możliwych wariantach działania i dostępnych środkach, o podmiotach, które powinny/mogą wziąć udział w podejmowaniu decyzji itd. Informacja jest swoistym tworzywem decyzji, zaś sama decyzja jest jednocześnie informacją dla podejmującego późniejsze decyzje oraz informacją powodującą podjęcie działań albo przez podejmującego decyzję, albo przez podległe mu podmioty (Mesjasz 2012, s. 87). Brak jest jednej, ścisłej definicji informacji. Szereg propozycji przytaczają na przykład K. Krzakiewicz i S. Cyfert (2015, s. 187), zwracając jednocześnie uwagę, że wszystkie kładą nacisk na charakterystyczne dla informacji elementy: 1) informacja jest „wielkością abstrakcyjną", czymś różnym od materii i energii; 2) informacja „nie jest zawieszona w czasie i przestrzeni", czyli może być przechowywana i przesyłana, a gdy dotrze do adresata, to wpływa na jego zachowanie i przyczynia się do zmniejszenia nieokreśloności systemu; 3) informacja „nie jest wartością samą w sobie" – jej wartość wynika z wielkości zmiany, jaka nastąpiła u odbiorcy w związku z jej dostarczeniem. Ważną częścią przetwarzania informacji jest rozróżnianie danych i informacji. Dane to nieprzetworzone liczby i fakty, które odzwierciedlają jakiś pojedynczy aspekt rzeczywistości, natomiast informacje to dane zaprezentowane w sposób mający znaczenie. Informacja jest interpretacją danych (Griffin 2009, s. 724). Jeżeli podejmowana decyzja nie dotyczy skomplikowanych problemów, decydentowi mogą wystarczyć informacje pozyskane we własnym zakresie lub dostarczone przez ośrodek decyzyjny (najbliższe otoczenie). Inaczej jest w przypadku decyzji trudnych, oddziałujących na ważne sfery i duże grupy społeczne. Wówczas może pojawić się

[36] Według J. Brilmana wiedzę można zdefiniować najogólniej jako zbiór wartościowych informacji, zaakceptowanych, interesujących, przetworzonych, połączonych i zinterpretowanych (za: Penc 2008, s. 183).

konieczność skorzystania z usług doradców i ekspertów, którzy określone dane potrafią odpowiednio zinterpretować i przetworzyć je na informacje przydatne dla decydenta, będące przesłankami decyzyjnymi.

Procesy informacyjne stanowią immanentną część każdego etapu procesu decyzyjnego, ale najistotniejszą rolę odgrywają w fazie wejścia. Znaczenie prawidłowej informacji o sytuacji decyzyjnej jest bardzo duże, gdyż zafałszowanie informacji wyjściowej spowoduje, że cały proces decyzyjny doprowadzi do dokonania błędnego wyboru lub co najmniej do obniżenia jakości decyzji. Stąd też decydent powinien dysponować niezbędnymi informacjami koniecznymi do podjęcia decyzji, która jest wynikiem przetworzenia pewnej ilości informacji (Knosala 2011, s. 98). W praktyce mimo natłoku różnych informacji decydent rzadko dysponuje informacjami pełnymi, umożliwiającymi dokonanie najlepszego wyboru. Najczęściej musi zadowolić się informacjami dostępnymi, które niekoniecznie w pełni opisują sytuację decyzyjną i interesujące decydenta zjawiska. Różnica pomiędzy informacją pełną (pożądaną) a informacją dostępną określana jest mianem „luki informacyjnej" (Flakiewicz 1973, s. 42). Im problem decyzyjny jest bardziej złożony[37], tym wymagana jest większa ilość informacji, co w przypadku trudności z ich pozyskaniem zwiększa lukę informacyjną.

Z problemem ilości informacji wiążą się kwestie kosztów ich pozyskania oraz wartości. Przy pozyskiwaniu informacji należy brać pod uwagę, czy nakłady poniesione w związku z ich pozyskaniem nie przekraczają potencjalnych korzyści (oszczędności) wynikających z podjętej na ich podstawie decyzji. W takim przypadku system informacyjny będzie nieefektywny[38]. Wartość informacji jest trudna do jednoznacznego określenia – skwantyfikowania. Można przyjąć, że składa się na nią: 1) jakość informacji – decydent powinien porównywać podane fakty z rzeczywistością. Dokładność informacji podnosi jej wartość, ale jednocześnie rośnie koszt jej uzyskania. Na przykład dwu- czy trzykrotne sprawdzenie informacji z innymi danymi weryfikuje jej wiarygodność, jednak wymaga poświęcenia dodatkowego czasu pracy człowieka (lub komputera), co przekłada się automatycznie na

[37] Ilość i zakres potrzebnych informacji zależy również od obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności decydenta. Mamy tu do czynienia z tzw. odwróconą piramidą informacyjną. Gęstość, szczegółowość i zakres informacji (piramida informacyjna) zajmuje odwrotną pozycję wobec obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności (piramidy strukturalnej) (Krzakiewicz, Cyfert 2015, s. 178).

[38] Efektywność określa rezultat działalności w odniesieniu do poniesionych nakładów. Efektywność zarządzania informacjami i komunikacją można określić jako „stosunek stopnia spełnienia funkcji systemu informacyjno-komunikacyjnego organizacji do kosztów łącznych" (Czekaj, Jabłoński, s. 253).

wzrost kosztów; 2) aktualność informacji – decyzje skutkujące w istocie działaniami korygującymi należy podejmować, zanim dojdzie do niepożądanych zdarzeń. W związku z tym informacje powinny być dostarczone przez system informacyjny w czasie umożliwiającym podjęcie decyzji i adekwatnych działań; 3) ilość informacji – z jednej strony decydent nie może podejmować na czas dokładnych decyzji, jeżeli nie dysponuje dostatecznymi informacjami. Z drugiej jednak, nie powinien być zasypywany informacjami nieistotnymi lub wręcz bezużytecznymi. Powinno być ich tyle, ile jest w stanie skutecznie wykorzystać, zwłaszcza że w natłoku zbędnych informacji może przeoczyć te, które dotyczą istotnych problemów; 4) istotność informacji – informacje otrzymywane przez decydenta powinny mieć związek z zakresem jego kompetencji, nie powinny dotyczyć kwestii, którymi decydent się nie zajmuje (Stoner, Wankel 1997, s. 476–477).

Wyróżnienie możliwości przesyłania informacji jako jednej z jej cech wiąże informację z komunikowaniem definiowanym jako „proces, w którym przesłanki decyzyjne są przekazywane od jednego członka organizacji do innego" (Simon 1976, s. 282). Żadna organizacja nie może funkcjonować bez systemu komunikowania się, gdyż wykluczałoby to możliwość oddziaływania grupy na jednostki. System komunikowania się determinuje w dużym stopniu, jak można i należy rozdzielać funkcje decyzyjne. Zapewnienie danej jednostce możliwości podejmowania określonych decyzji często zależy od tego, czy można jej przekazać informacje niezbędne do podjęcia decyzji, a także czy ona sama będzie w stanie przekazać swoje decyzje adresatom (Simon 1976, s. 282–283). Proces komunikacji niesie ze sobą również pewne zagrożenia polegające między innymi na zniekształcaniu informacji lub też na ich „zatrzymywaniu". Przyjmuje się, że sprawność funkcjonowania systemów decyzyjnych jest zwykle odwrotnie proporcjonalna do liczby aktów przekazywania informacji przez jedne elementy systemu innym. Im więcej szczebli organizacyjnych pośredniczących w przekazywaniu informacji, tym mniej jest ona wiarygodna i pełna (Pietraś 2000, s. 123). Jak zauważył H.A. Simon (1982, s. 159), dobrą zasadą jest niedodawanie do systemu informacyjnego jakiegokolwiek elementu składowego, jeżeli nie został zaprojektowany tak, aby więcej informacji odbierał niż przekazywał. Najważniejsza jest bowiem nie sama informacja, ale możliwości jej wykorzystania.

W ośrodku podejmowania decyzji politycznych obieg informacji jest funkcją przyjętej struktury organizacyjnej. Każdy ośrodek decyzyjny powinien dysponować systemem informacyjnym, czyli zintegrowanym zespołem ludzi, środków i metod zbierania, kodowania, przechowywania, przetwarzania, odnajdywania, komunikowania, dekodowania, aktualizacji oraz użyt-

kowania danych i informacji (Penc 2008, s. 186). Dobrze zaprojektowany i funkcjonujący system informacji powinien spełniać szereg warunków (tamże, s. 190–191):

- system powinien dostarczać informacji kompleksowych i aktualnych, tak by można było reagować na zmianę wewnętrznych i zewnętrznych warunków;
- system powinien dostarczać informacje tym, którzy ich rzeczywiście potrzebują, i w formie nadającej się do zastosowania bez konieczności ich przetwarzania;
- system powinien zabezpieczać efektywne wykorzystanie informacji, które jest uwarunkowane szybkością i częstotliwością ich obiegu. Sprzyja temu aktualność, kompletność i segregacja informacji;
- droga, jaką pokonuje informacja, powinna być możliwie najkrótsza i zgodna ze strukturą ośrodka decyzyjnego, poszczególne podsystemy informacji powinny być zintegrowane, a same informacje stanowić prosty i łatwy do przyswojenia zbiór;
- koszty pozyskiwania i przetwarzania informacji powinny być niewysokie;
- system powinien być zabezpieczony przed niepożądanym wpływem informacji nieformalnych oraz stale doskonalony, tak aby mógł zapewnić właściwy przepływ informacji do właściwych adresatów.

Formalny system komunikowania się nie jest jedyny w procesie podejmowania decyzji. Bez względu na to, jak dokładnie jest opracowany, jego uzupełnieniem zawsze są kanały nieformalne. Rzeczywiste systemy powiązań mogą nawet znacznie różnić się od formalnie opracowanych schematów. System nieformalnego komunikowania tworzy się wokół więzi społecznych łączących członków organizacji. Nabiera dodatkowego znaczenia, gdy weźmie się pod uwagę, że zachowania jednostek w organizacji uwzględniają nie tylko cele organizacji, ale również ich cele osobiste. Członkowie organizacji mogą wykorzystywać nieformalny system komunikowania do ich realizacji (Simon 1976, s. 286–292).

2.4. Decyzja

We wcześniejszych fragmentach tekstu kilkukrotnie przytaczałem (różne) definicje decyzji, w tym decyzji politycznych, stąd też w tym podrozdziale skoncentruję się przede wszystkim na ich typologii, zwłaszcza że, jak zauważył J. Woleński (1987, s. 28), „wysiłek wkładany w próby definicyjne jest niezbyt opłacalny – mówiąc żargonem teorii decyzji – nie maksymalizuje funkcji korzyści z poznawczego punktu widzenia". Bardziej doniosłym przedsięwzięciem badawczym jest typologia decyzji (s. 29), dzięki której możliwa

jest ich charakterystyka. Istnieje wiele kryteriów, za pomocą których wyróżniane są różne typy decyzji[39].

Ze względu na istnienie bądź też brak norm/procedur postępowania wyróżniamy decyzje programowalne i nieprogramowalne, z zastrzeżeniem, że nie chodzi o dwa odrębne rodzaje decyzji, lecz o *continuum*, którego zakres wyznaczają z jednej strony decyzje o wysokim stopniu zaprogramowania, natomiast z drugiej – decyzje o niewielkim stopniu zaprogramowania. Pierwsze z nich mają charakter rutynowy, powtarzalny i istnieją ścisłe procedury ich podejmowania; nie ma potrzeby rozpatrywania od nowa każdego przypadku. Zwykle są to decyzje podejmowane wielokrotnie, ponieważ odpowiednio częste pojawianie się takiego samego lub zbliżonego, dobrze ustrukturalizowanego problemu skłania do opracowania odpowiedniej procedury służącej jego rozwiązaniu. Natomiast decyzje nieprogramowalne dotyczą nowych problemów, dla których nie ustalono jeszcze sposobu postępowania i nie są znane skutki decyzji. Brak gotowej metody może wynikać z faktu, że nigdy wcześniej dany problem nie wystąpił lub też nie jest do końca znana jego istota i struktura lub rozpatrywane zjawisko jest tak złożone albo ważne, że wymaga unikatowego podejścia (Simon 1982, s. 73–74). Należy jednak brać pod uwagę możliwość przekształcania się problemów słabo ustrukturalizowanych lub nieustrukturalizowanych w problemy o dobrze określonej strukturze, a nawet w problemy standardowe, w wyniku prowadzonej analizy. Każda organizacja styka się z obydwoma rodzajami problemów, a stosunek decyzji programowalnych do nieprogramowalnych może ulegać zmianom wskutek zmiany sytuacji decyzyjnej i warunków, które na nią oddziałują (Krzakiewicz 1993, s. 16).

Ze względu na podmiotowy zakres ośrodka decyzyjnego można wyróżnić decyzje ogólnospołeczne (podejmowane m.in. w czasie referendów), decyzje organizacji społecznych i politycznych oraz decyzje państwowe podejmowane w formie aktów prawnych. Kryterium motywacji do podjęcia decyzji pozwala wyodrębnić decyzje podejmowane z powodów aksjologicznych, militarnych, gospodarczych, społecznych lub politycznych (władczych). W większości przypadków motywy decyzyjne są mieszane, jednak zwykle jeden z nich ma znaczenie dominujące (Pietraś 2000, s. 134).

Decyzje zawsze mają adresata. Według tego kryterium wyróżniamy decyzje podmiotowe i przedmiotowe. W przypadku decyzji podmiotowych mamy do czynienia z sytuacją, w której decyzja została skierowana do ośrodka decyzyjnego i jest deklaracją podjęcia wykonania jakiegoś zadania przez sam ośrodek. Natomiast decyzje przedmiotowe nakładają takie zadania na pod-

[39] Z.J. Pietraś (2000, s. 133) podaje, że jest ich ponad trzysta.

mioty zewnętrzne wobec ośrodka decyzyjnego (Sokołowski 1975, s. 261–262). Na gruncie nauki o administracji[40] E. Knosala (2011, s. 82) obok przytoczonych dwóch typów decyzji wyróżnionych ze względu na adresata, które określił mianem wewnętrznych i zewnętrznych, zwrócił uwagę na możliwość łączenia się niektórych elementów obu rodzajów decyzji, co w efekcie tworzy trzeci typ – decyzje zintegrowane. Do decyzji wewnętrznych zaliczył takie, które kształtują wewnętrzne struktury organizacyjne oraz procedury działania. Do zewnętrznych – te, które służą bezpośredniej realizacji zadań spoczywających na administracji, natomiast decyzje zintegrowane dotyczą planów wyznaczających zadania, struktur i środków.

Kryterium złożoności podejmowanej decyzji umożliwia wyróżnienie decyzji prostych i złożonych (Sokołowski 1975, s. 272–274). Pierwsze charakteryzują się tym, że żadna z ich konsekwencji nie jest decyzją (kolejną). Przykładem może być decyzja personalna, ponieważ nie determinuje ona dalszych bezpośrednich następstw, które też byłyby decyzjami (nie wymaga bezwzględnie podjęcia kolejnych decyzji). Do cech charakterystycznych decyzji prostych należą: konkretność, dyrektywność, a nawet instruktywność, czyli formułowanie nie tylko zadania, ale i sposobu jego realizacji. Jeśli decyzja dotyczy typowych, często wykonywanych zadań, to poziom instruktywności jest raczej niski – nie ma potrzeby uszczegółowiania sposobu postępowania.

Natomiast w przypadku podejmowania decyzji niestandardowych, dotyczących zjawisk nowych, niespotykanych lub spotykanych w innej postaci, instruktywność będzie daleko idąca i szczegółowa. Z decyzjami złożonymi mamy do czynienia wówczas, gdy przynajmniej jedna z jej konsekwencji, rozumianej jako następstwo sytuacyjne, jest również decyzją. Przykładem takiego następstwa może być podjęcie decyzji o zreformowaniu systemu oświaty w Polsce. Przyjęta w 2016 r. przez Sejm ustawa (decyzja państwowa) o zastąpieniu dwustopniowego kształcenia uczniów w sześcioletnich szkołach podstawowych i trzyletnich gimnazjach nauczaniem w ośmioletnich szkołach podstawowych spowodowała konieczność podjęcia kolejnych decyzji przez władze jednostek samorządu terytorialnego, dotyczących m.in. przekształcenia szkół podstawowych, wyznaczenia obwodów szkolnych itd. Decyzja złożona rozpoczyna więc nowy łańcuch decyzyjny, angażuje kolejne ośrodki decyzyjne, często ma charakter kierunkowy. Należy mieć na uwadze, że decyzje będące następstwem decyzji złożonych nie muszą mieć charakteru decyzji prostych. One również mogą być decyzjami złożonymi i „przechodzić" na kolejne ośrodki decyzyjne.

[40] Co nie oznacza, że jego propozycja może być stosowana wyłącznie w odniesieniu do decyzji administracyjnych.

Zbliżonym podejściem jest wyróżnienie decyzji programujących, zaprogramowanych i kontrolnych (Knosala 2011, s. 83). Decyzje programujące ustanawiają plany działania, mają charakter projekcyjny, natomiast decyzje zaprogramowane należą do kategorii decyzji wykonawczych. Często wyraźne rozgraniczenie obydwu typów decyzji jest trudne, ponieważ realizacja programów, planów może odbywać się na wielu poziomach i mieć charakter wielostopniowy. W przypadku decyzji normatywnych może to być sekwencja: ustawa – akt wykonawczy – akt administracyjny. Natomiast realizacja programów o charakterze celowym, na przykład zagospodarowania przestrzennego, może przebiegać w układzie: koncepcja zagospodarowania przestrzennego kraju – wojewódzkie plany zagospodarowania przestrzennego – studia kierunków i uwarunkowań zagospodarowania przestrzennego gmin – miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego lub decyzje o warunkach zabudowy – pozwolenie na budowę. W celu oceny realizacji wymienionych decyzji programujących i zaprogramowanych podejmowane są decyzje kontrolne. Służą one również sformułowaniu wniosków, które na zasadzie sprzężenia zwrotnego mogą inicjować modyfikację decyzji programujących, a w konsekwencji również decyzji wykonawczych (zaprogramowanych).

Jedną z częściej stosowanych typologii, nawiązującą do praktyki zarządzania organizacją, jest podział decyzji na operacyjne, administracyjne oraz strategiczne (Krzakiewicz, Cyfert 2015, s. 174–176; Supernat 2003, s. 26–27). Decyzje operacyjne służą rozwiązywaniu pojedynczych problemów na drodze osiągania celów wytyczonych lub wywołanych zakłóceniami albo trudnościami pojawiającymi się w organizacji lub jej elementach. Zwykle są wyraźnie zdefiniowane, można wskazać, kto posiada kompetencje do ich podjęcia, a czas od pojawienia się problemu do jego rozwiązania jest krótki. Decyzje te są typowe dla niższych szczebli zarządzania w zdecentralizowanym systemie.

Decyzje administracyjne dotyczą kwestii organizacyjnych, strukturalnych, takich jak nadanie uprawnień, przypisanie odpowiedzialności, sterowanie przepływem informacji itp. Kształtują one sposób funkcjonowania organizacji, wpływają na klimat działania instytucji, służą rozwiązywaniu problemów operacyjnych. Tego typu decyzje są charakterystyczne dla średniego poziomu zarządzania, a czas, jaki upływa od momentu ich podjęcia do realizacji, jest dłuższy niż w przypadku decyzji operacyjnych.

Decyzje strategiczne określają podstawowe cele, kierunki funkcjonowania i rozwoju organizacji, przesądzają o tym, czym ma ona być i jak ma wyglądać. Decyzje strategiczne w większym stopniu niż administracyjne i operacyjne uwzględniają wpływ otoczenia, w jakim organizacja funkcjonuje, oraz zapewniają odpowiednią reakcję na zagrożenia, ale i szanse, jakie się w nim pojawiają. Mają wpływ na alokację i wykorzystanie zasobów organizacji. Ze

względu na swoją kompleksowość, będącą wynikiem zarówno wpływu na organizację wielu czynników zewnętrznych, jak i wywoływanie wielu następstw dla jej otoczenia zewnętrznego, cechuje je znacznie dłuższy horyzont czasowy – są decyzjami długookresowymi.

Kryterium bodźców podjęcia decyzji, przede wszystkim zewnętrznych, pozwala wyróżnić ich trzy typy (Mintzberg, Raisinghani, Théorêt 1976, s. 251): 1) decyzje dobrowolne podejmowane w stabilnej sytuacji systemu pod wpływem okoliczności, które uwidaczniają okazję do wykorzystania; 2) decyzje problemowe podejmowane pod łagodną presją istniejących lub możliwych trudności, ale jeszcze nie kryzysowych; 3) decyzje kryzysowe związane z bardzo poważnymi problemami występującymi zarówno wewnątrz organizacji, jak i w jej otoczeniu. Przywołani autorzy zwracają uwagę, że decyzje według kryterium bodźców zewnętrznych można kategoryzować wzdłuż *continuum*, na którego krańcach znajdują się decyzje dobrowolne i kryzysowe, a gdzieś pomiędzy nimi decyzje problemowe.

Z kryterium bodźców podejmowania decyzji wiąże się kolejne – stopnia trudności sytuacji decyzyjnej. Zgodnie z nim wyróżniamy decyzje podejmowane w sytuacjach normalnych i trudnych (stresowych), w tym kryzysowych (Supernat 2003, s. 25). Sytuacje normalne odpowiadają percepcyjnym, intelektualnym i wykonawczym możliwościom człowieka. Zwykle są sytuacjami powtarzalnymi, co umożliwia wykorzystanie wcześniej ustalonych i przyswojonych reguł działania. Występują najczęściej na niższych szczeblach administracji. W sytuacjach trudnych mamy do czynienia z zakłóceniami i utrudnieniami, którymi mogą być między innymi: drastyczna presja czasu, duża odpowiedzialność lub zagrożenia zewnętrzne. Stopień trudności decyzji zależy od liczby i natężenia czynników zakłócających. W sytuacjach zbyt trudnych, czyli kryzysowych, „następuje nadmierne przeciążenie aparatu poznawczego jednostki, co wywołuje obniżenie poziomu wykonywania czynności" (Kozielecki 1977, s. 355).

Kryterium, które odwołuje się do ważnego problemu związanego z decydowaniem, jest stopień optymalizacji decyzji. Stosując je, zwłaszcza w odniesieniu do decyzji politycznych, można wyróżnić decyzje (Pietraś 2000, s. 128–133): 1) zoptymalizowane całościowo; 2) zoptymalizowane częściowo; 3) zadowalające, ale niezoptymalizowane; 4) niezadowalające, ale utrzymujące się jeszcze w „kulturowo określonym przedziale tolerancji"; 5) błędy polityczne – decyzje wykraczające poza kulturowo określone granice tolerancji. Decyzje zoptymalizowane całościowo są pewnym ideałem, trudno osiągalnym (o ile w ogóle) w realnych procesach decyzyjnych, natomiast z decyzjami częściowo zoptymalizowanymi mamy do czynienia w sytuacji, gdy zaspokajają one na przykład interes wybranej grupy społecznej.

Zdaniem Z.J. Pietrasia, kryteria optymalizacji decyzji politycznych mogą się odnosić – obok poruszonego już problemu optymalizacji procesów decyzyjnych – do strategii (kierunku polityki w ogóle), konfliktów oraz pojedynczych decyzji. Z punktu widzenia ogólnej strategii politycznej bardziej istotna od optymalizacji konkretnych decyzji jest optymalizacja w wymiarze makrospołecznym, dotycząca ogólnego kierunku działania państwa, czyli decyzji strategicznych. W tym przypadku szczególnie uwidaczniają się ograniczenia racjonalności decyzji. Należy zwrócić uwagę na co najmniej dwa tego powody: 1) państwo jest bardzo złożoną całością, problemy decyzyjne częściej pojawiają się w poszczególnych elementach tej całości. Rozwiązanie tych częściowych problemów wpływa również na inne podsystemy i elementy, jednak trudno jest w praktyce osiągnąć taki stan, by było ono w pełni racjonalne z punktu widzenia całego państwa; 2) w tak dużym systemie organizacyjnym, jakim jest państwo, istnieją sprzeczności pomiędzy jego elementami, co ogranicza racjonalność decyzji na poziomie makro.

Decyzje optymalne z punktu widzenia konfliktów społecznych powinny zmierzać w kierunku takich rozwiązań, które doprowadzą do zmniejszenia liczby konfliktów lub spowodują obniżenie ich natężenia i nie będą generować kolejnych. Jest to możliwe wówczas, gdy decyzja pozwala zaspokoić jak największą liczbę interesów społecznych w możliwie największym stopniu, a przy tym narusza jak najmniej interesów w jak najmniejszym stopniu (Pietraś 2000, s. 129).

Optymalizacja pojedynczych decyzji ma szczególne znaczenie, bo przyczynia się do osiągnięcia racjonalności rzeczowej, która w nieco uproszczonym podejściu potwierdza faktycznie skuteczne działanie (Szaniawski 1983, s. 10–11). Jednak optymalność decyzji nie może się ograniczać do wypełnienia jednego warunku (na przykład trafności z punktu widzenia politycznego lub fachowego). Musi uwzględniać co najmniej trzy stanowiące nierozłączną całość kryteria (Zawadzki 1978, s. 320–322; por. Wytrążek 2006, s. 172 i n.): aksjologiczne, prakseologiczne i społeczne. Kryterium aksjologiczne zapewnia zgodność podjętej decyzji z podzielanym systemem wartości grupy rządzącej oraz pozostałych grup społecznych. Oczywiście im tych grup jest więcej i są one bardziej liczne, tym spełnienie tego kryterium jest trudniejsze ze względu na pojawiające się różnice. Można jednak zakładać, że chociażby na poziomie najbardziej ogólnym istnieje pewien konsens co do wartości rudymentarnych i w związku z tym możliwe jest optymalizowanie decyzji politycznych pod tym względem.

Kryterium prakseologiczne warunkuje podjęcie decyzji najbardziej efektywnych, czyli takich, które przynoszą możliwie największe korzyści, zwłasz-

cza o charakterze ekonomicznym, przy stosunkowo najmniejszym nakładzie środków. Nie wystarczy podjęcie trafnej politycznie (aksjologicznie) decyzji. Decydent musi jeszcze dobrać środki realizacji decyzji z uwzględnieniem aktualnego stanu wiedzy naukowej i praktycznej (fachowej), dzięki czemu może się spodziewać osiągnięcia założonych celów.

Kryterium społeczne odpowiada zakresowi akceptacji społecznej dla podjętej decyzji. Jest to ważne dla jej implementacji, gdyż w sytuacji stanowczego oporu adresatów decyzji politycznej jej wdrożenie może być utrudnione, nieefektywne, a nawet może dojść do jej zbojkotowania. A. Bodnar (1985, s. 295–296) zwraca uwagę na trzy aspekty społecznej akceptacji decyzji: 1) kojarzenie interesów bieżących z interesami perspektywicznymi – jeżeli mają być naruszone interesy bieżące w imię przyszłych korzyści, adresaci decyzji powinni zostać do tego przekonani, a decydent powinien rozstrzygnąć, jakie działania kompensujące będą podjęte, by uniknąć ewentualnego oporu i protestów; 2) rodzaj akceptacji społecznej – powinna odpowiadać preferencjom większości oraz sprzyjać postawom pozytywnego uczestnictwa zorientowanego na rozwiązywanie problemów przyszłościowych; 3) racjonalność historyczną (według W. Lamentowicza, „historycznie głęboką optymalizację") – ludzkie cele i aspiracje są zmienne w czasie. To, co jest optymalne w chwili podjęcia decyzji, może takie już nie być w niedalekiej przyszłości. Decyzje optymalne ze względu na cele bliższe mogą być przeciwskuteczne ze względu na cele perspektywiczne. Racjonalność historyczna powinna uwzględniać zmianę celów w czasie oraz zmienność hierarchii celów (Lametowicz 1981, s. 382).

Uzyskaniu akceptacji społecznej sprzyja „powszechne i pełne identyfikowanie się z podejmowanymi decyzjami politycznymi" (Cetwiński 1981, s. 134). Identyfikacja polega przede wszystkim na zaakceptowaniu przez adresata wszystkich przesłanek decyzji oraz przekonanie, że z przesłanek tych wynika sama decyzja. Inaczej ujmując, decyzje muszą być powszechnie zrozumiałe, to znaczy w łatwy sposób można odtworzyć i zaakceptować przesłanki ich podjęcia. Tak więc warunkami koniecznymi identyfikacji z decyzjami jest ich wyjaśnialność na gruncie społecznej świadomości oraz akceptacja ich racji (tamże).

Rozpatrywanie kwestii akceptacji decyzji politycznych skłania do poruszenia problemu błędu politycznego rozumianego jako podjęcie decyzji nietrafnej i niezoptymalizowanej (Pietraś 2000, s. 132). Według T. Kotarbińskiego (1982, s. 318, 327) istnieją błędy teoretyczne (poznawcze) i praktyczne. Z pierwszymi mamy do czynienia wówczas, gdy wydajemy o czymś fałszywy sąd. Natomiast drugie, błędy praktyczne, są wynikiem niesprawnego działania, którego przyczynę stanowi opieszałość, brak wystarczających sił, ruty-

na/automatyzm, jak również niewłaściwe rozpoznanie sytuacji decyzyjnej. Nie wydaje się, by w realnych procesach decyzyjnych występowały albo błędy teoretyczne, albo praktyczne. Bardziej prawdopodobne jest nakładanie się niesprawnego myślenia i niesprawnego działania. Błędy polityczne mają najczęściej mieszany, praktyczno-teoretyczny charakter, gdyż polityka jest dziedziną, w której ujawnia się najwyraźniej wzajemna zależność teorii i praktyki, myśli i działania. „Jest dziedziną, w której, aby działać sprawnie, trzeba wiedzieć. Aby posiąść wiedzę polityczną – trzeba działać. […] Wiedzę polityczną zdobywa się bardzo często w działaniu tzw. metodą prób i błędów" (Lamentowicz 1981a, s. 376).

W odniesieniu do decyzji politycznych błędem teoretycznym będzie decyzja niezoptymalizowana w sensie metodologicznym (m.in. oparta na błędnej ideologii, koncepcji, systemie wierzeń lub przekonań), zaś błędem praktycznym – decyzja niezoptymalizowana w sensie rzeczowym, czyli przynosząca niepożądane skutki. Jednak z zastrzeżeniem, że nie każde działanie wywołujące niepożądane skutki to błąd polityczny. Stanie się tak wówczas, gdy skutkiem działania politycznego będą rezultaty niepożądane przez decydentów, a ich przyczyną było błędne myślenie lub błędne wykonanie decyzji bądź połączenie obu tych okoliczności (Pietraś 2000, s. 132).

Błędy polityczne mogą być popełnianie sporadycznie, ale też wielokrotnie, zwłaszcza w sytuacji, gdy zdaniem decydenta pojawienie się niepożądanych skutków decyzji nie było związane z samą decyzją, ale z innymi okolicznościami, na przykład nieudolną implementacją bądź działaniami opozycji politycznej. Na takie „samousprawiedliwianie się" nakłada się często blokowanie kanałów krytyki społecznej. Problemem politycznym staje się nie tylko błędna decyzja, ale i mówienie o niej, gdyż błędne decyzje (zresztą nie tylko one) zawsze budzą silne emocje społeczne i są przedmiotem walki politycznej. Jest to jednak postępowanie szkodliwe z punktu widzenia interesu społecznego, gdyż blokowanie dyskusji nad błędnymi decyzjami utrudnia podjęcie odpowiednich korekt, a nawet nasila błędność kolejnych rozstrzygnięć (por. Pietraś 2000, s. 139).

Ważnym kryterium wyróżniania typów decyzji jest kryterium struktury podmiotu podejmującego decyzję. W najprostszym przypadku pozwala wyróżnić dwa typy decyzji: jednoosobowe i grupowe (kolegialne). W przypadku pierwszego typu „dane działanie dyrektywne należy do zbioru decyzji jednoosobowych, gdy jego sprawcą – w sensie aktu decyzyjnego – jest podmiot indywidualny, zajmujący oczywiście pozycję uzależniającą (decydencką) w danym systemie […], którego ogniw ta decyzja dotyczy" (Sokołowski 1975, s. 262). W sytuacji, gdy osobie podejmującej decyzje przysługuje walor organu, mamy do czynienia z decyzjami organu jednoosobowego (mo-

nokratycznego). W praktyce takie decyzje występują rzadko, gdyż zwykle w procesie podejmowania decyzji uczestniczą inne osoby, na przykład eksperci; nie bez znaczenia jest również partycypacja późniejszych wykonawców decyzji (Supernat 2003, s. 20–21). W związku z tym podejmowanie decyzji jednoosobowych nie jest tożsame z jednoosobowym ich przygotowaniem. W szerszym rozumieniu tego pojęcia dotyczy to przede wszystkim zakresu odpowiedzialności za sformułowanie i realizację określonego zadania, za jego efekty, a ponadto rola decydenta w fazie przygotowania decyzji polega na faktycznej możliwości sprzeciwu co do ustalanych celów i sposobów działania. Jeżeli decydent z tej możliwości sprzeciwu nie skorzysta, wówczas uważa się, że zaaprobował propozycję postępowania decyzyjnego i wziął na siebie odpowiedzialność za jego wykonanie. Natomiast w ujęciu węższym decyzja jednoosobowa to również taka decyzja, której głównym autorem jest decydent, przynajmniej w takim znaczeniu, że tylko on rozstrzyga, który wariant z zaproponowanych należy uznać za obligatoryjny (Sokołowski 1975, s. 262–263).

W przypadku decyzji grupowych chodzi o takie procedury, w których nielosowego wyboru jednego z możliwych wariantów dokonuje zespół, grupa ludzi. Może to nastąpić poprzez jednomyślną aprobatę przedstawionych propozycji albo poprzez przyjęcie za podstawę decyzji opinii większości uczestników zespołu. Najczęściej przyjęta jest jakaś procedura umożliwiająca określenie tej większości, np. głosowanie (zob. Sosnowska 1999, s. 65 i n.). Systemy, w których podejmuje się takie decyzje, obejmują zazwyczaj większe struktury, gdzie rozstrzygnięcia dotyczą dużych zbiorowości oraz mają doniosłe i długofalowe znaczenie. Zwykle są to decyzje kierunkowe, których rozwinięcie należy do odpowiednich podsystemów. Wskazuje się w nich podstawowe cele, a także w ogólny sposób środki i metody, za pomocą których będą osiągnięte. Z tych powodów decyzje grupowe są początkiem kolejnych, które również mogą być decyzjami grupowymi bądź jednoosobowymi (Sokołowski 1975, s. 265).

Jednoosobowe lub grupowe podejmowanie decyzji ma istotny wpływ na przebieg procesu decyzyjnego oraz może mieć (i z reguły ma) wpływ na samą treść decyzji. Jednak ocena zależności pomiędzy strukturą podmiotu podejmującego decyzję a procesem decyzyjnym i decyzją zależy od wielu czynników, w tym od sytuacji decyzyjnej i przedmiotu decyzji, i nie zawsze bywa jednoznaczna. Dokonując ogólnej oceny, można wskazać zalety i wady grupowego podejmowania decyzji, zwracając jednocześnie uwagę, że niektóre okoliczności mają/mogą mieć jednocześnie dodatni i ujemny wpływ na przebieg procesu decyzyjnego i ostateczny kształt decyzji.

Tabela 5. Zalety i wady grupowego (kolegialnego) podejmowania decyzji

Zalety decyzji grupowych (kolegialnych)	Wady decyzji grupowych (kolegialnych)
lepsza ocena sytuacji decyzyjnej (szersza baza wiedzy)	przedłużanie procesów decyzyjnych
wytwarzanie większej liczby wariantów wyboru	niebezpieczeństwo wystąpienia barier komunikacyjnych
bardziej wnikliwa i wielostronna analiza wariantów	możliwość zdominowania dyskusji przez zwierzchników służbowych lub osoby szczególnie aktywne i elokwentne, a samej decyzji przez grupy mniejszościowe, ale dobrze zorganizowane
zwiększenie obiektywizmu wyboru	rozmycie odpowiedzialności za podejmowane decyzje
efekt facylitacji społecznej	efekt społecznego „obijania się”
większe prawdopodobieństwo zaakceptowania decyzji przez tych, których dotyczą skutki decyzji	konformizm
możliwość rozwiązania na wczesnym etapie ewentualnych konfliktów, które może wywołać wdrożenie wybranego wariantu	niebezpieczeństwo braku osiągnięcia jakiegokolwiek kompromisu
osłabienie zbyt wyrazistych wpływów osobowościowych	możliwość manipulowania grupą
lepsze uprawomocnienie decyzji	możliwość pojawienia się efektu „myślenia grupowego”
	nadmierna skłonność do ryzyka
	przywiązanie członków grupy do preferowanych przez siebie rozwiązań i blokowanie innych, obiektywnie lepszych wariantów

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Bolesta-Kukułka 2003, s. 276–277; Mesjasz 2012, s. 70–71; Tyszka 2010, s. 279–282, Klementowicz 1987, s. 58.

Podczas grupowego podejmowania decyzji każdy z uczestników wnosi własny zasób wiedzy, kompetencje, doświadczenia, co powoduje, że poszerza się baza informacyjna. Rozeznanie sytuacji decyzyjnej i możliwych skutków wariantów wyboru jest pełniejsze. Efekt ten może być zauważalny zwłaszcza wówczas, kiedy w grupie podejmującej decyzję znajdują się przedstawiciele różnych zawodów; pozwala to uniknąć „profesjonalnej jednostronności”. W warunkach dysponowania znacznym zasobem wiedzy możliwe jest wypra-

cowanie większej liczby wariantów rozwiązań, które z kolei można poddać wnikliwej i wielostronnej analizie oraz bardziej kompetentnej ocenie z punktu widzenia większej liczby kryteriów. Nie bez znaczenia jest możliwość pojawienia się pewnej mobilizacji (efektu facylitacji społecznej) wynikającej z obecności w grupie innych jednostek, co mobilizuje do wysiłku, który może być dodatkowo wzmocniony chęcią do naśladowania wysiłku innych (Zajonc 1965, s. 271). Wypracowanie decyzji w grupie sprzyja jej akceptacji przez osoby, które będą dotknięte jej efektami. Z reguły współautorzy rozwiązania bardziej angażują się w jego realizację. Rozstrzyganie, który z możliwych wariantów zostanie wybrany, może doprowadzić do wystąpienia na tym tle konfliktów. W przypadku decyzji grupowych konflikty te mogą objawić się na stosunkowo wczesnym etapie i już wtedy istnieje szansa na ich rozwiązanie, a przynajmniej osłabienie. Może to uchronić system przed wybuchem konfliktów na większą skalę, dużo trudniejszych do kontrolowania. W przypadku decyzji jednoosobowych system wartości i emocje decydenta oraz jego nastawienie do przyjmowania i uwzględniania docierających do niego informacji zakłócają często racjonalny osąd rzeczywistości. Natomiast decyzje grupowe osłabiają takie zbyt wyraziste wpływy osobowościowe. Decyzje podejmowane przez grupę mogą być postrzegane jako bardziej prawomocne niż decyzje jednoosobowe, którym łatwiej przypisuje się arbitralność i dowolność (Bolesta-Kukułka 2003, s. 276).

Jednak obok zalet istnieją również wady grupowego podejmowania decyzji. Przede wszystkim podjęcie decyzji kolegialnej wymaga więcej czasu. Wynika to zarówno z okoliczności o charakterze techniczno-organizacyjnym (zawiadomienie zainteresowanych osób, ustalenie dogodnego terminu spotkania), jak i dotyczących bezpośrednio samego podejmowania decyzji (wymiana poglądów na dany problem, zaprezentowanie indywidualnych propozycji rozwiązań, wyjaśnianie wątpliwości innych członków grupy, poszukiwanie kompromisu). W przypadku decyzji jednoosobowych nie mamy do czynienia z większością wymienionych okoliczności. W grupie podejmującej decyzję mogą wystąpić trudności (a nawet bariery) z komunikacją. Będzie to dotyczyło zwłaszcza sytuacji, w której członkowie grupy reprezentują różne profesje i posługują się niezrozumiałymi dla innych pojęciami. Trzeba jednak zaznaczyć, że w przypadku decyzji politycznych nie będzie to zbyt częsta sytuacja. Dla tego rodzaju decyzji bardziej prawdopodobne są trudności komunikacyjne wynikające ze wzajemnych animozji czy niechęci do nawiązania dialogu. Dyskusje grupowe mogą zostać zdominowane przez osoby, które zajmują wyższą pozycję w hierarchii organizacji lub mają szczególne cechy osobowościowe, są aktywne, elokwentne. Może to ograniczyć przytoczone wcześniej zalety decyzji grupowych. Na ostateczny kształt decyzji mogą również sku-

tecznie oddziaływać wewnętrzne grupy mniejszościowe, które potrafią wywrzeć nadreprezentatywny wpływ dzięki dobrej organizacji. Wadą decyzji grupowych jest brak możliwości przypisania odpowiedzialności konkretnej osobie, co powoduje rozmywanie odpowiedzialności i sprzyja kolejnej wadzie, mianowicie skłonności do podejmowania decyzji nadmiernie ryzykownych. Za inne czynniki skłaniające do ryzyka S. Altman, E. Valenzi i R.M. Hodgetts uznali (za: Bolesta-Kukułka 2003, s. 281–282):

- w trakcie dyskusji grupowych ludzie z większą indywidualną skłonnością do ryzyka wywierają na innych silniejszy wpływ niż ludzie z nastawieniem zachowawczym, dzięki czemu łatwiej jest im narzucić własne zdanie;
- grupowa dyskusja sprzyja pogłębionym rozważaniom, przez co osoby z nastawieniem zachowawczym oswajają się powoli z ryzykownymi pomysłami i skłaniają się do ich akceptacji;
- zdolność do ryzyka jest często postrzegana jako cecha pozytywna, stąd ludzie, którzy jako decydenci indywidualni są ostrożni, działając w grupie, opowiadają się chętniej za rozwiązaniami ryzykownymi, by dzięki temu zyskać społeczną akceptację;
- społeczna akceptacja ryzyka nie jest jednakowa dla każdego rodzaju decyzji. W przypadku jednych oczekuje się podejścia bardziej odważnego, w przypadku innych nadmierne ryzyko nie jest akceptowane. Jeżeli grupa podejmująca decyzję uzna, że oczekuje się od niej odważnego podejścia, będzie dążyć do wyboru takich rozwiązań, co do których będzie przekonana, że są co najmniej tak odważne, jak przeciętne wybory indywidualne w podobnej sytuacji;
- ważna jest również początkowa samoocena grupy. Kiedy jej członkowie uznają, że są zbyt odważni, będą się starali zmierzać w stronę zachowań konserwatywnych. Natomiast jeżeli uznają, że są zbyt zachowawczy, wówczas będą zmierzać do większego ryzyka.

Nadmierna skłonność do ryzyka, wynikająca po części z rozproszenia odpowiedzialności, wiąże się jeszcze z inną wadą grupowego podejmowania decyzji – konformizmem, czyli podporządkowywaniem się temu, co robią inni. Uczestnik grupy podejmującej decyzję, nie wiedząc, jak powinien postąpić, zachowuje się tak jak inni w grupie (zwykle jej większość). Zachowanie takie może wynikać nie tylko z braku wiedzy (czasami obiektywnego, na przykład w sytuacji rozstrzygania zagadnień wymagających wysokospecjalistycznej wiedzy, którą dysponują nieliczni), ale i z braku odwagi do przeciwstawienia się większości, co mogłoby narazić wyrażającego odmienne zdanie na znalezienie się na marginesie grupy. Możliwa jest również sytuacja, w której w grupie znajdą się osoby niezbyt aktywne, nieprzejawiające chęci zaangażowania się w podejmowanie decyzji, można powiedzieć, „płynące

z nurtem". Chociaż formalnie są członkami grupy podejmującej decyzję i, co więcej, spoczywa na nich – z uwzględnieniem wcześniej poczynionych zastrzeżeń – jakaś część odpowiedzialności za nią, ich wkład w wypracowanie decyzji jest znikomy lub żaden. Mamy wówczas do czynienia z efektem społecznego „obijania się" (por. Tyszka 2010, s. 280–282).

Jednym z najczęściej podnoszonych problemów grupowego podejmowania decyzji jest efekt myślenia grupowego zbadany i opisany przez I.L. Janisa (1982), który stwierdził, że „różne gremia kierownicze podejmują często decyzje tak głupie, pochopne i lekceważące wszelkie zasady moralne, jakby podejmujący je ludzie byli durniami lub psychopatami. Oczywiście z reguły tacy nie są, a każdy z nich, osobno, jest człowiekiem mądrym oraz cieszącym się szacunkiem" (za: Bolesta-Kukułka 2003, s. 277). I.L. Janis przeanalizował kilka znanych historycznych przypadków (atak Japończyków na bazę Pearl Harbor, inwazję USA na Koreę Północną i w Zatoce Świń oraz eskalację wojny w Wietnamie), w których czołowi amerykańscy politycy i eksperci podjęli katastrofalne w skutkach decyzje. Na tej podstawie sformułował zestaw syndromów grupowego myślenia, które polega (Janis 1982, s. 174–175) na:

- pojawianiu się w grupie złudzenia wszechmocności i niezwyciężalności wynikającego z podzielanego przez większość grupy optymistycznego przekonania o sukcesie, zachęcającego do podejmowania skrajnego ryzyka;
- bezspornym przekonaniu o „wrodzonej" moralności grupy, co skłania jej członków do ignorowania etycznych i moralnych konsekwencji swoich decyzji;
- lekceważeniu sygnałów ostrzegawczych lub innych informacji, których uwzględnienie wymagałoby ponownego rozpatrzenia sytuacji i mogłoby zrodzić dodatkowe wątpliwości co do słuszności podjętej pierwotnie decyzji;
- stereotypowym postrzeganiu poglądów wroga jako zbyt złych, by w ogóle inicjować próby negocjacji, albo zbyt słabych, wręcz głupich, by mogły zagrozić określonym przez grupę celom;
- pojawianiu się autocenzury u członków grupy, która ma uchronić przed naruszeniem pozornego konsensu grupowego, odzwierciedlającej ich skłonność do minimalizowania występujących wątpliwości i kontrargumentów;
- wspólnej iluzji jednomyślności w odniesieniu do wyborów zgodnych z poglądami większości (wzmocnionej fałszywym założeniem, że milczenie oznacza zgodę);
- wywieraniu presji na każdego członka grupy, który wyraża odmienne opinie, zdanie, dawaniu do zrozumienia, że jest to sprzeczne z oczekiwaniem większości i wymuszaniu w ten sposób postaw konformistycznych;

– wyłanianiu się w grupie samozwańczych strażników, którzy chronią ją przed napływem niepomyślnych informacji i przeciwdziałają poczynaniom, które mogłyby zagrozić wspólnemu przekonaniu o skuteczności i moralności decyzji.

Pojawieniu się efektu grupowego myślenia sprzyja szereg okoliczności: 1) duża spójność grupy – zjawisko myślenia grupowego łatwiej występuje w grupie składającej się z osób, które się znają, szanują i lubią. Grupa taka daje członkom poczucie wyróżnienia i prestiż, a jednocześnie powoduje wzrost konformizmu; 2) niski stopień spójności grupy – sprawia, że jednostki ulegają naciskom innych, bo obawiają się oskarżenia o nielojalność; 3) grupę tworzą osoby o podobnych kompetencjach, doświadczeniu i poglądach; 4) wyizolowanie grupy – podejmowanie decyzji w tajemnicy i izolacji od zewnętrznego świata; grupa unika konfrontacji z innymi poglądami i rozwiązaniami; 5) silny stres – do grupowego myślenia dochodzi łatwiej, gdy podejmowana decyzja jest dużej wagi; decyzja jest złożona (występują wtedy większe możliwości manipulowania znaczeniem różnych faktów); czas na podjęcie decyzji jest krótki; 6) silny przywódca – chętnie przedstawia preferowany wariant, łatwiej kontroluje przebieg dyskusji, co utrudnia przedstawienie innych propozycji i sprzyja przyjmowaniu postaw konformistycznych i atmosferze jednomyślności (Tyszka 2010, s. 284; Bolesta-Kukułka 2003, s. 278–279).

Wskazane okoliczności związane z syndromem grupowego podejmowania decyzji wpływają negatywnie na proces decyzyjny (Janis 1982, s. 175) poprzez:

– ograniczenie liczby rozpatrywanych alternatyw działania jedynie do części spośród możliwych,
– niekompletną analizę celów,
– brak właściwej analizy ryzyka dla preferowanego wyboru,
– brak ponownej analizy wcześniej odrzuconych alternatyw,
– ograniczone wyszukiwanie informacji,
– selektywny odbiór dostępnych informacji,
– nieopracowywanie planów awaryjnych.

Wskazane przez I.L. Janisa deformacje związane z efektem myślenia grupowego można próbować osłabić. Jak wskazuje J. Kozielecki (1977, s. 411–412), należałoby stworzyć taką organizację pracy zespołowej, która skłaniałaby do krytycznego myślenia. Kierownik grupy, przynajmniej do podjęcia decyzji, powinien zachować neutralność i nie preferować żadnych propozycji. Do grupy podejmującej decyzję można dokooptować eksperta, którego jedynym zadaniem byłoby wskazywanie słabości i ryzyka związanego z proponowanymi rozwiązaniami. Ważną rolę mogą odegrać niezależne opinie ludzi

spoza grupy decyzyjnej. Generalnie można stwierdzić, że decyzje grupowe nie zawsze są lepsze od decyzji indywidualnych, stwarzają jednak możliwość podnoszenia jakości decyzji społecznych. Aby je wykorzystać, zadanie decyzyjne powinno być odpowiednie dla grupowego decydowania, a grupa decyzyjna powinna działać według odpowiednio opracowanej i przestrzeganej procedury.

Dla potrzeb analizy decyzji podejmowanych przez Sejm warto scharakteryzować jeszcze jeden typ decyzji – decyzje kierownicze. Wyróżnia je spośród innych to, że są decyzjami w sprawie celów i sposobów działania decydenta, ale i innych osób, do których są skierowane. Decyzje kierownicze są „dwuszczeblowe" – decydent podejmuje decyzje, jak ma kierować, ale jego decyzje zawierają „drugi szczebel" – są decyzjami określającymi, jak mają działać kierowani (Zieleniewski 1969, s. 486; Supernat 1997, s. 16). Przyjmuje się, że decyzje kierownicze dotyczą (Krzakiewicz, Cyfert 2015, s. 166–167):

- planowania – określania kierunków i sposobów działania danej organizacji,
- organizowania – doboru i łączenia części organizacyjnych w określone całości w ramach danej instytucji, systemu,
- motywowania – skłaniania członków organizacji (instytucji) do działania zgodnego z ustalonymi kierunkami i zasadami działania,
- kontrolowania – oceny funkcjonowania danej organizacji (instytucji) z punktu widzenia przyjętych kierunków i zasad działania.

Rozpatrując decyzje kierownicze w kontekście debaty sejmowej, zwraca uwagę jeszcze jeden ich podział, wyróżniający (Kłosowska-Lasek 2018, s. 169–170):

- decyzje samodzielne – podejmowane bezpośrednio przez kierowników,
- decyzje wspólne – podejmowane przez kierownika i najbliższy mu zespół kierowniczy wspólnie z wykonawcami albo przez kierownika i inne osoby spoza organizacji,
- decyzje obce – podjęte poza organizacją, choć jej dotyczące; w procesie decyzyjnym kierownicy tych organizacji mogą uczestniczyć w różnym zakresie i charakterze.

Powyższa typologia wymaga jednak pewnego dookreślenia. Przede wszystkim należy zauważyć, że decyzje kierownicze podejmowane przez Sejm są decyzjami kolegialnymi, a więc w rozumieniu tej typologii „wspólnymi", ale w ośrodku decyzyjnym nie występuje formalnie „kierownik", czyli podmiot, który dysponuje szczególnymi prerogatywami i ponosi większą odpowiedzialność za decyzję z racji pełnionej funkcji. Decyzja Sejmu dla jednostek samorządu terytorialnego jest decyzją „obcą", jednak ich władze – które w kontekście przytoczonej typologii można traktować jako „kierowników" – mogą pośrednio uczestniczyć w procesie decyzyjnym, przede wszyst-

kim poprzez swoich przedstawicieli reprezentujących organizacje samorządowe. Ten aspekt udziału adresatów decyzji w jej kształtowaniu również powinien stać się przedmiotem analizy.

Implementacja decyzji

Decyzje są podejmowane, by osiągnąć założony przez decydenta cel. Sama decyzja jeszcze niczego nie załatwia, dopiero jej wdrożenie powoduje przekształcenie jakiegoś fragmentu rzeczywistości i osiągnięcie odpowiedniego efektu. Zdaniem P.F. Druckera z rzeczywistą decyzją mamy do czynienia wtedy, gdy wybrane rozwiązanie przekształca się w skuteczne działanie (za: Supernat 2003, s. 164). Implementacja decyzji jest procesem urzeczywistniania decyzji za pomocą odpowiednich metod i środków. Prawidłowe wdrożenie decyzji polega na „harmonizowaniu sfery aksjologii polityki ze sferą instrumentów, za pomocą których zmieniana jest rzeczywistość" (Pietraś 2000, s. 156–157). „W realiach życia zbiorowego bardziej liczy się to, jak ważne decyzje są wykonywane, nie zaś to, jaka jest ich oryginalna treść ustalona przez parlamenty, czy szefów rządów" (Peters 1999, s. 265; por. Elmore 1979, s. 605–606)[41]. Mimo znaczenia etapu implementacji w procesie decyzyjnym często jest on niedoceniany zarówno przez polityków, jak i badaczy. Jednym z powodów takiego stanu rzeczy jest fakt, że bardzo często inny podmiot jest decydentem, a inny (inne) wykonawcą podjętej decyzji (Sielski 1997, s. 39).

Każda decyzja podejmowana jest po to, by osiągnąć określone cele, a jej wykonanie powoduje skutki natychmiastowe oraz dalekosiężne. Z.J. Pietraś (2000 s. 157), analizując łącznie te trzy elementy, wyróżnił typowe sytuacje, z którymi możemy mieć do czynienia na etapie implementacji decyzji: 1) w przypadku decyzji zoptymalizowanych, wykonywanych sprawnie, występuje daleko idąca zgodność celów oraz skutków natychmiastowych i dalekosiężnych; 2) jeżeli podejmowana decyzja ma na celu szybkie załatwienie jakiegoś ważnego problemu, możliwa jest pełna zgodność celów i skutków natychmiastowych, natomiast dalsze skutki mogą odbiegać od założeń decydentów i przyczynić się do zniweczenia pierwotnych planów; 3) odwrotna sytuacja może wystąpić w przypadku decyzji strategicznych, których cele są zgodne ze skutkami dalekosiężnymi, ale skutki natychmiastowe mogą być dotkliwe i sprzeczne z założonymi celami. Najczęściej takie sytuacje występują w przypadku głębokich zmian systemowych; 4) w przypadku błędnych decyzji politycznych może dojść do całkowitej sprzeczności po-

[41] B.G. Peters porusza problem decyzji podejmowanych w administracji publicznej, jednak jego zauważenie można z powodzeniem odnieść do decyzji w ogóle.

między założonymi celami oraz skutkami zarówno natychmiastowymi, jak i dalekosiężnymi. Decyzje takie mogą prowadzić do odwrotności celu i być przeciwskuteczne.

Wdrażane decyzje polityczne zmieniają otoczenie społeczne i bez względu na swoją treść wywołują jego reakcje. Mogą się spotkać ze sprzeciwem, co wymusza podejmowanie w danej sprawie wielu decyzji korygujących poprzednie i uwzględniających reakcje środowiskowe. Jak zauważył Z.J. Pietraś (2000, s. 159), „podstawowy błąd technokratyczny polega na braku wyobraźni społecznej, zakładaniu, że decyzja zmieni środowisko, ale grupy społeczne nie będą mogły zmienić decyzji ani swojego zachowania". Założenie takie jest oczywiście błędne. Najczęściej decyzje polityczne wprowadzane są etapami po to, by obserwować reakcje społeczne i korygować zarówno cele, jak i ich możliwe skutki. Obowiązkiem polityków jest antycypowanie przyszłych skutków decyzji, i to jeszcze na etapie analizy wariantów decyzyjnych (tamże, s. 158). Istnieje kilka sposobów przewidywania (Targalski 1986a, s. 2010–2012):

- najprostszym jest założenie niezmienności danego zjawiska w czasie. Założenie takie można przyjąć na podstawie informacji z przeszłości, które dowodzą, że przebieg danego zjawiska w pewnym okresie lub w pewnych warunkach był niezmienny albo jego wahania były tak małe, że nie odegrały żadnej roli. Na tej podstawie można przewidywać, że dalszy przebieg zjawiska będzie niezmienny;
- wśród dużej liczby zjawisk można zaobserwować zmiany, które wykazują jakąś tendencję, czyli trend. Znajomość trendu pozwala przewidywać kształtowanie się wielkości charakteryzujących dane zjawisko;
- przewidywanie można oprzeć na obserwowanej prawidłowości, która polega na powtarzaniu się zjawisk. Jeżeli jakiś cykl powtarza się kilkakrotnie, może stanowić podstawę przewidywania;
- istnieją zjawiska, które wywołują w swoim następstwie inne charakterystyczne dla nich zjawiska. Taka wzajemna asocjacja może być podstawą przewidywań (ale pod warunkiem, że dobrze wyodrębni się zjawiska, które są przyczyną, i te, które są ich skutkiem);
- podstawę przewidywania może również stanowić obserwacja analogii w przebiegu różnych zjawisk. Dodatkowym atutem tej metody jest możliwość tworzenia modeli upraszczających rzeczywistość czy też odwzorowujących konstrukcje myślowe. Badanie funkcjonowania takich modeli umożliwia przewidywanie działania przedmiotów rzeczywistych zbudowanych na wzór modelu;
- ważną rolę w przewidywaniu odgrywa określanie prawdopodobieństwa (obiektywnego lub subiektywnego) zaistnienia pewnych wyników. Praw-

dopodobieństwo obiektywne opiera się na zaobserwowanej w przeszłości względnej częstotliwości wyników pożądanych w stosunku do wyników uzyskanych w analogicznych sytuacjach decyzyjnych. Natomiast gdy brak jest dostatecznych informacji do określenia prawdopodobieństwa, można posiłkować się jego oszacowaniem, czyli prawdopodobieństwem subiektywnym.

Z.J. Pietraś (2000, s. 158–159; por. Bodnar 1985, s. 252–256) proponuje przyjęcie dwóch wymiarów pojmowania skutków decyzji politycznych: prawdopodobieństwa wystąpienia danych skutków oraz stopnia zgodności skutków z oczekiwaniami decydentów. Pozwala to określić, na ile skutki są pożądane, a na ile przewidywane, i wyróżnić cztery sytuacje: 1) pojawienie się skutków, które były przez decydentów pożądane i przewidywane – sytuacja optymalna (mamy do czynienia z implementacją zoptymalizowaną); 2) pojawienie się wyłącznie skutków niepożądanych i nieprzewidywanych; 3) pojawienie się skutków pożądanych, ale nieprzewidywanych przez decydenta; 4) pojawienie się skutków niepożądanych, których możliwość wystąpienia była jednak przewidywana.

Implementacja decyzji wymaga jej operacjonalizacji, czyli opracowania odpowiednich dyrektyw wykonawczych, które są jej dezagregacją (Bodnar 1985, s. 244). Dopiero wówczas decyzja może stać się podstawą działania danego systemu. W przeciwnym razie pozostanie postulatem, pewną ideą, i będzie miała charakter symboliczny. Również poprzestanie na określeniu ogólnych celów, bez sformułowania celów cząstkowych i dyrektyw wykonawczych, powoduje niepożądane skutki. Wykonawcy decyzji mogą podjąć działania nieskoordynowane i chaotyczne. Poza tym, tylko ogólne wytyczne działania mogą skłonić aparat wykonawczy do podjęcia działań pozornych, niewymagających wysiłku lub realizujących partykularne interesy, w tym ich własne (Pietraś 2000, s. 162–163).

Dyrektywy wykonawcze dzielą się co najmniej na trzy grupy: 1) organizacyjne, 2) sytuacyjne, 3) operacyjne (Sokołowski 1975, s. 332–335). Dyrektywa organizacyjna dotyczy celów i zadań, jakie powinny być zrealizowane w określonym działaniu. Dyrektywy organizacyjne mają charakter podstawowy, gdyż wskazują na cele, etapy i poszczególne zadania, które powinny być podjęte przez odpowiednie elementy danego systemu organizacyjnego. Mogą mieć różny stopień szczegółowości w zależności od rodzaju zadań przekazywanych do wykonania przez wybrane elementy systemu, jak również od miejsca układu dokonującego operacjonalizacji w strukturze systemu. Jeżeli operacjonalizacja dotyczy wyższych poziomów struktury, może być bardziej ogólna, gdyż będzie jedynie podstawą kolejnych decyzji podejmowanych na niższych poziomach. Mamy wówczas do czynienia z dyrektywami wykonaw-

czymi typu decyzyjnego, które zwykle mają również charakter kierunkowy, jak i decyzja, na której zostały oparte. Obok nich występują dyrektywy ściśle wykonawcze odnoszące się już do konkretnej sytuacji, w jakiej działanie ma być realizowane. Dotyczą celów i zadań wyraźnie umiejscowionych w danym układzie (strukturze systemu) oraz w harmonogramie działania systemu.

Dyrektywy sytuacyjne mają zwykle charakter ściśle wykonawczy. Nawet jeśli czasami wymagają jeszcze dalszego uszczegółowienia przy podejmowaniu kolejnych decyzji, to jednak sytuacja, o której mowa w dyrektywach, nie ulega istotnym zmianom. Stanowią konkretyzację dyrektyw organizacyjnych w stosunku do istniejącej sytuacji decyzyjnej. Podana w dyrektywach charakterystyka sytuacji może być podstawą zarówno decyzji kierunkowych (o ile zajdzie potrzeba ich podjęcia), jak i decyzji oraz wytycznych dotyczących bezpośrednio wykonawcy i jego szczegółowych zadań. Dyrektywy organizacyjne różnią się od wykonawczych także zakresem podmiotowym. Pierwsze z nich wskazują podsystem wykonawczy, drugie zaś konkretnego, bezpośredniego wykonawcę oraz przypisane mu do wykonania zadania.

Dyrektywy operacyjne obejmują problemy ważne dla skutecznego działania, przede wszystkim odnoszące się do sposobów realizacji założonych celów. Nie mniej ważne są kwestie dotyczące stworzenia struktur organizacyjno-funkcjonalnych niezbędnych do wykonywania przyszłych zadań oraz ustalenia zasad nadzoru i kontroli procesów realizacji decyzji. Szczegółowość i zakres tych dyrektyw uzależnione są od tego, czy przewidziane do wykonania zadania są typowe, czy też mają charakter nowatorski. W pierwszym przypadku może się okazać, że istniejące struktury są wystarczające do wdrożenia decyzji. Mogą co najwyżej wymagać pewnego udoskonalenia dotychczas stosowanych metod i sposobów działania. W drugim bardziej prawdopodobna jest konieczność stworzenia nowych struktur, bez których implementacja decyzji mogłaby się okazać niemożliwa lub mocno utrudniona.

Znaczna część decyzji politycznych (podejmowanych np. przez władze partii) jest przekształcana w decyzje państwowe mające formę aktów prawnych wydawanych przez odpowiednie organy. Wykonywaniem takich decyzji zajmuje się administracja publiczna stanowiąca „podstawowy aparat zapewniający wykonywanie zadań publicznych na różnych szczeblach władzy publicznej" (Izdebski 2012, s. 378). W klasycznym ujęciu w administracji obowiązują cztery reguły: specjalizacja, jednolitość, kontrola oraz zwartość (Simon 1946, s. 53). Jednak jak zauważył przywołany autor (s. 54–62), jednoczesne stosowanie tych reguł jest trudne, gdyż występują pomiędzy nimi sprzeczności. Na przykład z regułą jednolitości kłóci się reguła specjalizacji. Z kolei korzystny wpływ ograniczenia aparatu kontroli i liczby szczebli decyzyjnych na sprawność i efektywność administracji są sprzeczne zarówno z re-

gułą specjalizacji, jak i jednolitości. Zwartość organizacyjna, polegająca na grupowaniu pracowników według celu, procesu, klienta i miejsca, bywa niespójna wewnętrznie, gdyż cel, proces, klientela i miejsce mogą „konkurować" ze sobą, a w każdym punkcie podziału korzyści trzech muszą zostać poświęcone, by zabezpieczyć zalety czwartego. Aparat wykonawczy nie może działać w pełni racjonalnie nie tylko z powodu wskazanych sprzeczności, ale i ze względu na ograniczenia ludzkie (zakres posiadanych umiejętności, wiedzy, wyznawane wartości, akceptowane koncepcje). Poszukuje raczej rozwiązań satysfakcjonujących, a nie optymalnych, i działa na podstawie ograniczonej racjonalności (*bounded rationality*).

Obok wskazanych problemów z zakresu implementacji decyzji przez administrację publiczną, związanych z kwestiami organizacyjnymi i osobowymi, należy wziąć pod uwagę jeszcze uwarunkowania o charakterze politycznym. „Oddalając się od centrów władzy organizacyjnej i zagłębiając w świat codziennej praktyki, urzędnicy coraz szybciej tracą wsparcie polityczne i stają się bardziej podatni na lokalne wpływy" (Peters 1999, s. 265). Wdrażanie polityki władz centralnych wymaga lokalnego poparcia, co oznacza, że byłoby dobrze ostateczną postać wynegocjować z ludźmi, którzy będą ją realizowali (por. Knosala 2011, s. 173). Z pewnym podobieństwem zależności występujących pomiędzy decydentem a wykonawcą decyzji mamy do czynienia w przypadku decyzji grupowych. Na ich implementację wpływa również to, w jaki sposób decyzja została podjęta. Jeżeli wybór został dokonany niejednomyślnie i odwołano się do prawa większości, należy wziąć pod uwagę, że mniejszość raczej nie będzie tak zaangażowana we wprowadzanie decyzji w życie jak ci, którzy stanowią większość. Z tego powodu jednomyślność decyzji jest zawsze pożądana (Ackoff 1993, s. 113).

Implementacja decyzji jest konsekwencją procesów politycznych, które zachodzą w jej trakcie, podobnie jak w fazie formułowania decyzji. W zdecentralizowanych systemach administracyjnych implementacja decyzji dotyczących ważnych spraw publicznych jest trudniejsza niż w przypadku systemów scentralizowanych. Trudnościom sprzyja również segmentacja i autonomia lokalnych instytucji administracyjnych. Stworzenie możliwości wywierania nacisków na urzędników przez polityków, by w czasie wdrażania decyzji uzyskać dla ich wyborców to, czego nie udało się osiągnąć w fazie formułowania decyzji, również jest okolicznością obciążającą jej sprawne i zgodne z założeniami implementowanie. Należy również mieć na uwadze, że oddalenie lokalnych urzędników zajmujących się wdrażaniem decyzji powoduje, że są oni bardziej skłonni do uwzględniania interesów swoich klientów. Z podobną sytuacją możemy mieć do czynienia w przypadku, gdy za implementację decyzji odpowiadają jednostki samorządu terytorialnego. Jeże-

li brak jest odpowiedniego wsparcia politycznego, mogą nie trzymać się ściśle przepisów w obszarach, za które odpowiadają bezpośrednio przed mieszkańcami (Peters 1999, s. 265–268).

Obok uwarunkowań o charakterze organizacyjnym, personalnym i politycznym w implementacji decyzji politycznych należy również uwzględnić problem ograniczonych środków finansowych, które w zasadzie – w mniejszym lub większym zakresie – są zawsze potrzebne, by osiągnąć zamierzone cele. Często się zdarza, że są ustanawiane normy prawne lub podejmowane inne rozstrzygnięcia, w których decydent nie ma pewności, czy będą dostępne niezbędne środki. Problem uwidacznia się zwłaszcza w sytuacji, gdy realizacja decyzji trwa długo i wykracza poza kadencję parlamentu lub władz samorządowych. Dlatego decydent powinien rozważyć, czy zaprogramowanie jakiegoś przedsięwzięcia lub przedłożenie projektu ustawy ma szanse uzyskania niezbędnego finansowania. Politycy mają tendencję zakładać, że w kolejnej kadencji na wdrożenie już podjętych decyzji pieniądze „muszą się znaleźć". Często jednak w ośrodkach decyzyjnych w odmienionym składzie personalnym pojawiają się nowe pomysły, podejmowane są kolejne decyzje, które również wymagają nakładów finansowych. Może się więc zdarzyć, że środki finansowe na realizację „starych" decyzji/programów będą ograniczane, co spowoduje, że zamierzone cele nie zostaną osiągnięte (Knosala 2011, s. 170–171).

Decyzja może być wdrażana odgórnie (*top down*) bądź oddolnie (*bottom up*). W pierwszym modelu przyjmuje się, że implementacja musi opierać się na zunifikowanym systemie administracji publicznej, który pozwala kontrolować proces wprowadzania decyzji w życie. Za pomocą różnych form kontroli wyklucza się dowolność interpretacji podjętej decyzji przez podmioty, które ją wdrażają. Wykonawcy muszą się podporządkować normom i zasadom obowiązującym w systemie jako całości. W drugim podejściu, strategii oddolnej, kładzie się nacisk na wykorzystanie wiedzy i potencjału urzędników (i innych wykonawców decyzji) zajmujących się bezpośrednio działaniami wdrożeniowymi. To właśnie oni znają uwarunkowania środowiskowe i mogą ocenić, w jaki sposób prowadzić działania implementacyjne, by przyniosły założony efekt. Wymaga to pozostawienia im znacznej swobody (zob. Herbut 2000).

Jak zauważył R. Herbut (tamże, s. 39), „wydaje się, jednak, że żaden z tych modeli procesu implementacji nie jest racjonalny, a co ważniejsze – możliwy do zastosowania". W związku z tym w praktyce mamy do czynienia z modelem pośrednim (hybrydowym). Decydent musi mieć wpływ na wyegzekwowanie decyzji, a kontrola implementacji staje się częścią strategii tworzenia polityki. Trudno jednak oczekiwać, że decydent dysponował pełnymi infor-

macjami w chwili formułowania polityki (i podejmowania decyzji), podobnie jak nie jest możliwe stworzenie doskonałego systemu koordynacji i kontroli procesu wprowadzenia decyzji w życie. Z tych powodów powinno się mimo wszystko pozostawić podmiotom wdrażającym decyzje pewien zakres swobody ich interpretacji pod ogólną i stałą kontrolą ośrodka decyzyjnego, tak by decyzja została wykonana (o ile jest to możliwe), a nie zastąpiona „nową decyzją" powstałą w wyniku zbyt swobodnej interpretacji (tamże, s. 39; por. Pulzl, Treib 2007).

Rozdział 3

Propozycja modelu analizy debaty sejmowej

Proces podejmowania przez Sejm decyzji przybierających postać ustaw jest skomplikowany zarówno z powodu rozbudowanej procedury, jak i ze względów politycznych. Na kwestie proceduralno-organizacyjne nakłada się waga i złożoność problemów, które w wyniku decyzji powinny być rozwiązane. Powoduje to, że decyzje podejmowane są wieloetapowo, a każdą z faz „głównego" procesu decyzyjnego można, a czasami wręcz należy potraktować jako odrębny i w pewnym zakresie samodzielny proces decyzyjny (zob. Habuda 2005, s. 35). Wydaje się, że takie podejście uzasadnia wydzielenie debaty sejmowej z procesu ustawodawczego i poddanie jej analizie jako „samodzielny proces decyzyjny". Jak zauważyli P. Czarny i B. Naleziński (2002, s. 15), „izba poselska, podobnie jak niemal wszystkie współczesne parlamenty, jest ciałem «deliberującym». Do istotnych elementów procesu podejmowania decyzji należy więc dyskusja, prezentacja i wymiana poglądów, połączona z możliwością składania przez deputowanych różnych poprawek". Jeżeli Sejm ma wypełnić swoją funkcję w sposób wykraczający poza legitymizację decyzji podjętej już przez projektodawcę ustawy, to fazą procesu decyzyjnego, która może o tym przesądzić, jest właśnie debata nad projektem. Ale gdyby nawet posłowie nie wnieśli faktycznego wkładu w ostateczny kształt decyzji (ustawy), to analiza tego fragmentu procesu podejmowania decyzji umożliwia zapoznanie się ze stosunkiem frakcji parlamentarnych do danego problemu, chociażby przez pryzmat prób wprowadzenia poprawek do projektu ustawy czy nawet samo wyrażenie stanowiska i opinii w toku debaty nad proponowaną treścią decyzji.

Analizę skomplikowanych, wieloaspektowych zjawisk społecznych (i nie tylko) ułatwiają ich modele. W znaczeniu struktury, która odtwarza rzeczywistość w uproszczonej i poglądowej formie, stanowią od dawna niezbędne narzędzie człowieka w procesie poznania. Za ich pomocą podejmuje się starania przedstawienia i zrozumienia obiektywnej strony zjawisk występujących w rzeczywistości (Machaczka 1986, s. 219; por. Miller, Starr 1971; O'Shaughnessy 1975, s. 203–2010; Targalski 1977, s. 34–36; Nowak 2008, s. 443–447). Do analizy debat sejmowych dotyczących problematyki samo-

rządu terytorialnego, które mają już charakter historyczny, będzie miał zastosowanie deskryptywny model decyzyjny[42]. Jego cechą jest opis realnych sytuacji decyzyjnych oraz rzeczywistych procedur podejmowania decyzji (Sokołowski 1975, s. 352).

3.1. Sejm jako ośrodek decyzyjny w ujęciu systemowym

Pojęcia „system" i „model" są w pewnym sensie nierozdzielne, gdyż rzeczywiste systemy możemy poznać tylko poprzez ich modele (Findeisen, Gutenbaum 1985, s. 295). Pojęcie „system" odwołuje się do trzech podstawowych idei: 1) wyodrębnienia systemu z otoczenia – system jest pewną całością, która znajduje się w określonych stosunkach ze swym otoczeniem, a dzięki ograniczeniu tych stosunków system zachowuje pewną autonomię; 2) budowy systemu z podstystemów – podsystemy oddziałują na siebie, a interakcje mają istotny wpływ na właściwości systemu jako całości; 3) ograniczonej zmienności systemu w czasie – system podlega zmianom w czasie (większym lub mniejszym), ale zachowuje przy tym pewne właściwości podstawowe, swoją istotę (Blalock, Aganbenian, Borodkin 1975, za: Findeisen, Gutenbaum 1985, s. 295).

Zaletą badań systemowych jest to, że stwarzają szansę na takie postrzeganie struktur społecznych i innych wytworów życia społecznego, które uwzględnia nie tylko występujące wewnątrz nich elementy, relacje i procesy, ale i relacje oraz procesy zachodzące pomiędzy danym systemem a jego środowiskiem (otoczeniem). Dzięki temu systemowe badania umożliwiają kompleksową analizę oraz dostrzeganie sprzeczności będących źródłem napięć i konfliktów wewnątrzsystemowych oraz między systemem a jego środowiskiem. „Stosując tego typu badania, możemy również dostrzec istnienie trzeciego środowiska, w którym żyją ludzie, jakim jest «świat wartości», kształtujących człowieka, a wraz z nim systemy społeczne" (Sztumski 2013, s. 136–137). Uwzględnienie w analizie trzeciego środowiska – świata wartości, jest ważne w przypadku podejmowania decyzji politycznych, gdyż uwarunkowania o charakterze aksjologicznym odgrywają w nich szczególną rolę.

W analizie systemowej badany obiekt można ująć co najmniej w następujących relacjach (Sztumski 2013, s. 141): 1) dany system jako całość, a jego

[42] Przeciwieństwem modelu deskryptywnego jest model normatywny stanowiący wzorcową procedurę decyzyjną, a podstawą jego konstrukcji są założenia dotyczące warunków optymalizacji postępowania decyzyjnego (Sokołowski 1975, s. 353).

części składowe jako jego elementy; 2) wzajemne zależności i oddziaływanie między elementami systemu; 3) dany system – jego otoczenie, będące dla niego środowiskiem (swoistym supersystemem); 4) konkretny system (element supersystemu) – inne systemy tkwiące w tymże supersystemie.

Respektując powyższe wskazania, ujęcie Sejmu w kategorii systemu należy rozpocząć od jego wyodrębnienia z otoczenia, poprzez wskazanie składających się na niego immamentnych podsystemów i elementów, co w praktyce pozwala wyznaczyć granice systemu w ujęciu funkcjonalnym, a nawet – ze względu na specyfikę Sejmu – granice fizyczne. Należy przy tym zastrzec, że tworząc model, który ma służyć analizie debaty sejmowej, dla możliwie maksymalnego jego uproszczenia wskazane jest uwzględnienie w nim tylko tych podsystemów i elementów, które mają wpływ na debatę traktowaną jako odrębny proces decyzyjny. Jest to zabieg dopuszczalny, gdyż „podział czegoś na systemy jest względny i zależy od tego, kto, przy pomocy czego i do czego poklasyfikował jakiś zbiór na systemy" (Kowalska-Napora 2014, s. 10; por. Sokołowski 1975, s. 335). Wyodrębnienie systemu, jaki tworzy Sejm, ułatwia fakt, że jego miejsce i funkcje w systemie politycznym państwa są ściśle, normatywnie uregulowane.

Przepisy prawa w sposób jednoznaczny wyróżniają Sejm poprzez określenie nie tylko jego kompetencji, ale i dokładne ustalenie składu, sposobu kreacji osób, które w nim zasiadają, a także trybu działania. Sejm jest jednym z trzech organów centralnych (obok Senatu i Prezydenta RP), mającym wyjątkową pozycję ze względu na ustanowioną w Konstytucji zasadę proporcjonalności wyborów posłów. Zasada ta ma zagwarantować reprezentatywny skład izby, który powinien odzwierciedlać poglądy i opcje polityczne społeczeństwa. Pośrednio oddziałuje to na sposób obsady kolegialnych organów Sejmu (Czarny, Naleziński 2002, s. 13–14).

Zgodnie z powszechnym dla państw demokratycznych zwyczajem reprezentacyjny charakter Sejmu tworzy podstawę do zajmowania się wszystkimi sprawami ważnymi dla państwa i społeczeństwa. Najczęściej przyjmuje się, że Sejm w Polsce wypełnia trzy podstawowe funkcje: ustawodawczą, kontrolną oraz kreacyjną (Sokołowski 2008, s. 34–36). Chociaż przepisy wyznaczają granicę władczych kompetencji Sejmu, to jednak nie wykluczają one innych działań izby i wywierania prawnie niewiążącego wpływu, na przykład o charakterze moralno-politycznym, na inne instytucje publiczne. Charakter ustrojowy i kompetencje Sejmu wpływają na jego wewnętrzną organizację. Sejm, jako organ państwa polskiego, jest wyodrębnionym organizacyjnie zespołem osób (posłów) mającym kompetencje do działania w imieniu państwa, przede wszystkim poprzez uchwalanie ustaw, ze skutkiem wiążącym dla innych podmiotów stosunków prawnych (włącznie z decydowaniem o do-

puszczalności lub konieczności stosowania w określonych przypadkach przymusu fizycznego) (Czarny, Naleziński 2002, s. 13).

Cechą charakterystyczną Sejmu jest kolegialność. Znaczna liczba posłów reprezentujących wiele ugrupowań o różnych orientacjach, zabiegających o często sprzeczne, a czasem wręcz wykluczające się interesy wymaga podporządkowania wszelkich działań określonym regułom, które zapewnią ład, a jednocześnie zagwarantują swobodę wyrażania poglądów i stanowisk. Takim regulatorem sposobów postępowania i zachowań jest regulamin Sejmu określający również sposób zorganizowania się izby, tak by mogła wywiązywać się właściwie z nałożonych na nią zobowiązań (Szymanek, Zaleśny 2002, s. 13). Podstawa określenia organizacji wewnętrznej Sejmu w regulaminie zawarta jest w Konstytucji[43]. Poza tym na organizację Sejmu wpływają ustawy, przede wszystkim ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora[44].

Pozycję ustrojową Sejmu i sposób jego organizacji należy rozpatrywać w kontekście ustanowionych w Konstytucji podstawowych zasad polskiego ustroju, a zwłaszcza zasady reprezentacji politycznej oraz zasady podziału i równowagi władz (Bożyk 2009, s. 9; Mojak 2007, s. 96). Na przykład P. Czarny i B. Naleziński (2002, s. 20–29; por. Jaskiernia 1997), wskazali na:

– zasadę demokracji przedstawicielskiej – zgodnie z przepisami Konstytucji naród sprawuje władzę zwierzchnią poprzez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio (art. 4 ust. 2). Przedstawicielami narodu są posłowie (art. 104 ust. 1). Wskazane przepisy uzupełniają regulacje dotyczące sposobu wybierania posłów (art. 62, art. 99 ust. 1, art. 96 ust. 2). Wypełnianie przez posłów roli reprezentantów narodu następuje poprzez ich udział w pracach Sejmu jako organu władzy ustawodawczej i kontrolnej wobec Rady Ministrów (art. 10 ust. 2 oraz art. 85 ust. 2). Oddziaływanie zasady demokracji przedstawicielskiej przejawia się w zagwarantowaniu każdemu posłowi pełnego udziału w pracach organów Sejmu oraz przyznaniu mu czynnego i biernego prawa wyborczego do organów Sejmu. Wykonywanie uprawnień przez organy Sejmu nie może uszczuplać kompetencji Sejmu jako ogółu posłów. Żaden z organów nie może przejmować kompetencji izby i działać w jej zastępstwie. Rolą organów kierowniczych jest zapewnienie

[43] „Organizację wewnętrzną i porządek prac Sejmu oraz tryb powoływania i działalności jego organów, jak też sposób wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Sejmu określa regulamin Sejmu uchwalony przez Sejm" (art. 112 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 z późn. zm.). Szerzej o powstawaniu konstytucyjnych przepisów dotyczących Sejmu pisał R. Chruściak (1997, 2002) oraz R. Chruściak, W. Osiatyński (2001).

[44] Ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora, tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 1510 z późn. zm.

właściwego toku prac, natomiast inne organy podejmują czynności opiniodawczo-doradcze o charakterze merytorycznym, przygotowujące rozstrzygnięcia (decyzje) podejmowane przez Sejm. Konsekwencją zasady demokracji jest również zastrzeżenie uprawnień kreacyjnych dla całej izby, która w drodze głosowania kształtuje skład personalny poszczególnych organów na posiedzeniu plenarnym. Chociaż nie jest to zasada bezwzględna, to jednak odstąpienie od niej powinno być wyjątkiem uzasadnionym szczególnymi funkcjami realizowanymi przez dany organ. Z sytuacją taką mamy do czynienia na przykład w przypadku Konwentu Seniorów;

- zasadę podziału i równowagi władz – zasada ta oddziałuje nie tylko na pozycję Sejmu w strukturze aparatu państwowego, ale i na charakter prawny i kompetencje jego organów. Konstytucja przypisała Sejmowi przede wszystkim rolę organu ustawodawczego i kontrolnego, co przekłada się w pewien sposób na funkcje jego organów wewnętrznych. W żadnym przypadku organy wewnętrzne Sejmu nie mogą wykraczać poza ramy wyznaczone Sejmowi. Chociaż są elementami jego struktury wewnętrznej, to jednak nie są odrębnymi i samodzielnymi podmiotami (same nie są organami władzy ustawodawczej, mimo że uczestniczą w jej wykonywaniu). Nie mogą być również uznane za organy nadrzędne („przełożone") wobec pozostałej części aparatu państwowego, co wynika z równowagi władz wykluczającej nadrzędność parlamentu (w tym Sejmu) nad organami pozostałych władz;
- zasadę pluralizmu politycznego – zgodnie z regulacjami konstytucyjnymi (art. 11 ust. 1) Rzeczpospolita Polska gwarantuje wolność tworzenia i działania partii politycznych. Sam przepis prawa nie przesądza o pluralizmie, ale zapewnia prawne podstawy, w których może znaleźć wyraz zróżnicowanie poglądów, opinii i postaw. Partie polityczne – jako organizacje dobrowolne i oparte na zasadzie równości, które mogą demokratycznymi metodami wpływać na kierunki polityki państwa – stanowią podstawową formę organizacyjną zapewniającą obywatelom możliwość uczestnictwa w sprawowaniu władzy.

Jeżeli chodzi o organizację Sejmu, to zasada pluralizmu politycznego przejawia się przede wszystkim w zrzeszaniu się posłów i w sposobie kreowania organów izby. Z wolności działania partii politycznych wywodzone jest prawo tworzenia jednostek organizacyjnych partii politycznych skupiających parlamentarzystów. Frakcje polityczne są ciągle istotnym czynnikiem funkcjonowania współczesnych parlamentów. Stopień i forma zinstytucjonalizowania zrzeszeń deputowanych (klubów poselskich) tworzonych według klucza partyjnego zależy od prawodawcy. Jednak niezależnie od przyjętych rozwiązań prawnych, które mogą na przykład formal-

nie przesądzić o traktowaniu klubów poselskich jako organy Sejmu, faktyczne ich znaczenie w funkcjonowaniu izby i jej organów (pozostałych) nakazuje traktować je jako stały element struktury wewnętrznej Sejmu. Kształtowanie wewnątrzsejmowych struktur zrzeszających posłów i przyznawanie im kompetencji powinno być podporządkowane zapewnieniu sprawności funkcjonowania Sejmu. Stąd też zasada pluralizmu politycznego musi być stosowana w taki sposób, by chęć zapewnienia praw wszystkim, nawet najmniejszym ugrupowaniom, nie doprowadziła do sparaliżowania pracy. Niemniej, z norm konstytucyjnych (art. 11 ust. 1 oraz art. 32 ust. 2) wynika zakaz różnicowania statusu posłów reprezentujących różne ugrupowania polityczne pod względem prawa zasiadania w orgnach sejmowych.

Z zasadą pluralizmu politycznego wiąże się również postulat, by skład kolegialnych organów Sejmu odzwierciedlał proporcje, w jakich reprezentowane są w nim poszczególne ugrupowania. Prawodawca nie może jednak całkowicie zagwarantować ugrupowaniom mniejszościowym reprezentacyjnego udziału w kolegialnych organach. W dużej mierze zależy to od poziomu kultury politycznej i praktyki postępowania posłów wobec mniejszości, gdyż stosowanie mechanizmu większościowego w wyborze członków organów Sejmu daje uprzywilejowaną pozycję przedstawicielom partii dysponujących większością głosów. W skrajnym przypadku mogą oni wyeliminować przedstawicieli klubów opozycyjnych ze składu organów izby. Zasada pluralizmu politycznego wymaga także zapewnienia możliwości wpływania na działalność organów Sejmu posłom niezrzeszonym i należącym do małych kół poselskich. Prawa tej części izby powinny podlegać szczególnej ochronie. Rozwiązania regulaminowe powinny być tak skonstruowane, by osiągnąć równowagę pomiędzy zasadą większości a zasadą pluralizmu;

– zasadę autonomii regulaminowej Sejmu – ma podstawowe znaczenie dla określenia pozycji ustrojowej Sejmu. Wyznacza relacje pomiędzy parlamentem a organami innych władz oraz pomiędzy obiema izbami parlamentu. Skutkiem zasady autonomii jest zagwarantowanie Sejmowi prawa ustanowienia własnego regulaminu, który jest – obok Konstytucji – podstawowym źródłem norm określających jego organizację wewnętrzną oraz tryb postępowania. Formalnym wyrazem autonomii regulaminowej Sejmu jest zastrzeżenie formy prawnej, w której regulamin jest przyjmowany. Zgodnie z art. 112 Konstytucji organizację wewnętrzną, porządek prac Sejmu, tryb powoływania jego organów, jak również sposób wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec izby określa regulamin Sejmu uchwalony przez Sejm. Jeżeli chodzi o inge-

rencję przepisów Konstytucji w organizację wewnętrzną Sejmu, to należy wskazać tu na normy określające organy sejmowe i ich podstawowe funkcje (art. 110 i 111 ust. 1). Przepisy te nie wykluczają jednak poszerzenia katalogu organów poprzez zawarcie odpowiednich postanowień w regulaminie. W Konstytucji jest również zastrzeżenie, że tryb działania komisji śledczych określa ustawa (art. 111 ust. 2). Przytoczone ograniczenia powinny być jednak uznane za wyjątki od samej zasady autonomii regulaminowej Sejmu;

- zasadę jawności – zasada ta wynika z art. 113 Konstytucji, który dotyczy jawności posiedzeń Sejmu. Przepis ten łączy się funkcjonalnie z prawem obywateli do uzyskania informacji o działalności organów władzy publicznej i obejmuje również prawo wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy pochodzących z powszechnych wyborów (art. 61). Sejm ma jednak prawo w uzasadnionych dobrem państwa przypadkach zdecydować o utajnieniu obrad[45]. Można przyjąć, że zasada jawności dotyczy generalnie również pracy organów Sejmu, chociaż względy techniczno-organizacyjne i funkcjonalne stwarzają – w pewnym sensie obiektywne – przeszkody w jej pełnym zachowaniu. W przypadku zaistnienia pewnych ograniczeń zasada jawności powinna znaleźć odzwierciedlenie w udostępnianiu możliwie pełniej informacji o pracy organów, na przykład w formie protokołów, zapisów ustaleń itp.;
- zasadę sprawności i rzetelności – wyprowadzana jest z preambuły Konstytucji. Jej konsekwencją jest konieczność ukształtowania struktury wewnętrznej Sejmu tak, aby zapewniała właściwe wykonywanie funkcji przypisanych izbie. Podstawowe elementy tej struktury zostały ustanowione w Konstytucji, natomiast Sejm poprzez normy regulaminowe nadaje jej ostateczny kształt. Ponadto to od Sejmu zależy decyzja, czy konieczne jest powołanie nowych organów wewnętrznych uzupełniających konstytucyjny katalog. Postulat rzetelności działania izby wiąże się z potrzebą zapewnienia optymalnych warunków podejmowania decyzji i wnikliwego rozpatrzenia zgłaszanych wniosków. Praca Sejmu powinna być racjonalnie zorganizowana i podporządkowana czytelnym zasadom. Postulat ten adresowany jest przede wszystkim do posłów, ale również do Sejmu jako całości, nadającego poprzez regulamin ostateczny kształt organizacji wewnętrznej;
- zasadę dyskontynuacji prac parlamentu – nie ma bezpośredniego zakotwiczenia w Konstytucji i ma charakter zwyczajowy. Oznacza, że wraz z upływem kadencji następuje przerwanie personalnej i materialnej ciągłości par-

[45] Konieczność taka jest potwierdzana przyjęciem stosownej uchwały bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

lamentu. Wszystkie organy izby kończą działalność, a ich nowy skład wyłania ponownie wybrany Sejm. Przerywane są również postępowania prowadzone przez te organy. W wymiarze personalnym zasada dyskontynuacji nie przewiduje żadnych wyjątków, natomiast jeżeli chodzi o kwestie merytoryczne, to dopuszczalne jest rozpatrywanie przez Sejm nowej kadencji sprawozdania przygotowanego przez komisję śledczą. Zasada ta nie ma zastosowania w przypadku postępowania, którego przedmiotem jest inicjatywa ustawodawcza obywateli.

Przytoczone zasady organizacji Sejmu, a wśród nich przede wszystkim zasada autonomii regulaminowej, stwarzają podstawy do uznania, że przez pryzmat odpowiednich przepisów konstytucyjnych oraz regulamin Sejmu można dosyć precyzyjnie wskazać podsystemy i elementy systemu, jaki tworzy Sejm, a także wyznaczyć jego granice. Należy przy tym mieć świadomość, że zasady dyskontynuacji i autonomii powodują, że w systemie tym mogą zachodzić pewne zmiany[46], jednak co do zasady nie wpływają one w sposób znaczący na kształt systemu. Dla okresu objętego badaniem organizacja Sejmu (a w konsekwencji jego system) zależała przede wszystkim od Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. oraz poddawanego wielokrotnie różnego rodzaju zmianom Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30 lipca 1992 r.[47] (dalej: Regulamin). Zgodnie z przepisami tych aktów prawnych na system Sejmu składają się:

1. Organy Sejmu:
- posłowie – wprawdzie każdy z deputowanych jest członkiem jakiegoś organu Sejmu, jednak wydaje się, że wskazane jest podkreślenie, że Sejm to przede wszystkim posłowie, a zgodnie z Konstytucją (art. 96) jest ich 460;
- Marszałek Sejmu – przewodniczy obradom Sejmu, strzeże jego praw oraz reprezentuje Sejm na zewnątrz[48];
- wicemarszałkowie – zastępują marszałka w zakresie przez niego ustalonym[49], ich liczbę ustala Sejm w drodze uchwały[50];
- Prezydium Sejmu – jest organem pozakonstytucyjnym tworzonym na podstawie Regulaminu (art. 12). W jego skład wchodzą Marszałek Sejmu oraz wicemarszałkowie;

[46] Jak podają J. Szymanek i J. Zaleśny (2002, s. 34), w okresie 1986–2002 dokonano 36 zmian regulaminu Sejmu.

[47] Tekst jedn. M.P. 2012, poz. 32.

[48] Art. 110 ust. 1 Konstytucji…

[49] Art. 110 ust. 1 Konstytucji… oraz art. 10 ust. 3 Regulaminu Sejmu…

[50] Art. 5 ust. 2 Regulaminu Sejmu…

– Konwent Seniorów – organ zapewniający współdziałanie klubów poselskich w sprawach związanych z działalnością Sejmu i tokiem prac[51]. Tworzą go Marszałek, wicemarszałkowie, przewodniczący lub wiceprzewodniczący klubów oraz przedstawiciele porozumień klubów lub kół poselskich, które ustanowiły wspólną reprezentację w Konwencie Seniorów, a także klubów parlamentarnych, jeśli reprezentują co najmniej piętnastu posłów, oraz kół parlamentarnych reprezentujących w dniu rozpoczęcia kadencji Sejmu osobną listę wyborczą. W posiedzeniach Konwentu Seniorów bierze udział z głosem doradczym Szef Kancelarii Sejmu. Marszałek Sejmu z własnej inicjatywy bądź na wniosek członków Konwentu Seniorów może zaprosić na posiedzenie Konwentu inne osoby;
– komisje sejmowe – zgodnie z Konstytucją Sejm powołuje komisje stałe, może również powołać komisje nadzwyczajne oraz komisję śledczą do zbadania określonej sprawy (art. 110 ust. 3 i art. 111 ust. 1). Komisja sejmowa jest zespołem posłów złożonym z ograniczonej liczby deputowanych i wyposażonym przez izbę w określone uprawnienia, w szczególności dotyczące przygotowania obrad Sejmu. Jako organy kolegialne wymagają organizacji wewnętrznej. Jest ona podobna do organizacji Sejmu. Każda komisja ma przewodniczącego oraz jego zastępców, którzy wraz z przewodniczącym tworzą prezydium komisji. Dla usprawnienia prac komisje mogą powoływać podkomisje, czyli swoje organy wewnętrzne, określając ich zakres działania i skład. Powołanie podkomisji stałych wymaga zgody Prezydium Sejmu (Czarny, Naleziński 2002, s. 82);

2. Formy samoorganizacji:
– kluby poselskie i koła poselskie – są podstawową formą samoorganizacji posłów. Zgodnie z Regulaminem (art. 8 ust. 2 i 3) klub tworzy co najmniej piętnastu posłów, natomiast koło poselskie – trzech. Mamy tu więc do czynienia z kryterium liczebności. Poseł może należeć tylko do jednego klubu lub koła. Drugim kryterium zrzeszania się jest kryterium polityczne. Kluby poselskie (oraz koła) grupują na zasadach politycznych posłów, najczęściej należących do partii, z listy której zostali wybrani. Jak zauważył M. Zubik (2003, s. 351), nie jest to legalna definicja klubu poselskiego, a raczej próba doktrynalnego uchwycenia istoty klubu poselskiego. Utworzenie klubu lub kola poselskiego nie jest uzależnione od zgody jakiegokolwiek organu Sejmu. Kluby i koła zapewniają partiom politycznym możliwość wpływania na funkcjonowanie państwa (wyko-

[51] Tamże, art. 14.

nywanie funkcji rządzenia, sprawowanie władzy) za pomocą mechanizmów parlamentarnych – są łącznikiem pomiędzy partią polityczną a tymi mechanizmami[52];
- zespoły poselskie – posłowie mogą zrzeszać się na podstawie innego kryterium niż polityczne[53], tworzą wówczas zespoły. Nie ma żadnych wymogów co do ich liczebności, a kryterium zrzeszania ma najczęściej charakter problemowy (przedmiotowy). Zespoły mogą mieć (i najczęściej mają) ponadpartyjny charakter;

3. Instytucje pomocnicze Sejmu:
- sekretarze Sejmu – zgodnie z art. 6 ust. 1 Regulaminu, Sejm wybiera dwudziestu sekretarzy. Ich podstawowym zadaniem jest pomoc Marszałkowi Sejmu w prowadzeniu obrad;
- Kancelaria Sejmu – jest najważniejszą instytucją pomocniczą Sejmu. Przepisy Konstytucji nie odnoszą się do niej wprost, jednak wśród regulacji dotyczących posłów i senatorów znajduje się zastrzeżenie, że nie mogą oni, między innymi, łączyć funkcji deputowanego z zatrudnieniem w Kancelarii Sejmu (art. 103 ust. 1). Natomiast postanowienia Regulaminu nakładają na Kancelarię Sejmu zadania organizacyjno-techniczne i doradcze związane z działalnością organów izby. Kancelarią kieruje Szef Kancelarii Sejmu przy pomocy nie więcej niż dwóch zastępców.

Każdy system funkcjonuje w jakimś środowisku – otoczeniu zewnętrznym. Sejm jako konstytucyjny organ centralny zajmuje ważne miejsce w makrosytemie, jakim jest państwo i jego system polityczny. W związku z tym liczba podstystemów i elementów (podmiotów) składających się na otoczenie Sejmu, z którymi wchodzi w różnorodne interakcje i relacje, jest bardzo duża[54]. Wskazanie wszystkich byłoby trudne. Jednak możliwa jest charakterystyka środowiska Sejmu uwzględniająca pewne grupy otaczających go podsystemów i elementów, z którymi wchodzi systematycznie w interakcje i z którymi łączą go relacje wynikające z wypełniania spoczywających na nim zadań i funkcji. Dla problematyki podjętej w niniejszym opracowaniu istotne są zwłaszcza te podmioty środowiska, które oddziałują na sejmowe procesy decyzyjne związane z pracami ustawodawczymi:

[52] Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 stycznia 1993 r., sygn. akt U 10/92, Internetowy Portal Orzeczeń (IPO); por. Grajewski 2014.

[53] Art. 8 ust. 6 Regulaminu Sejmu…

[54] A. Lutrzykowski (1982, s. 47) zauważył jednak, że chociaż wpływ środowiska zewnętrznego na system jest zjawiskiem ważnym, to „nie należy go przeceniać, absolutyzować. Istota i specyfika każdego systemu determinowana jest przede wszystkim przez charakter jego elementów, rodzaj i treść wewnętrznego wzajemnego oddziaływania części".

- Senat Rzeczypospolitej Polskiej – jest konstytucyjnie umocowaną drugą izbą parlamentu; wraz z Sejmem sprawuje władzę ustawodawczą[55]. Każda uchwalona przez Sejm ustawa musi trafić do Senatu, który może ją przyjąć bez zmian, uchwalić poprawki albo odrzucić w całości. Jeżeli Senat w ciągu trzydziestu dni od dnia przekazania ustawy nie podejmie stosownej uchwały, ustawę uznaje się za uchwaloną w brzmieniu przyjętym przez Sejm. Uchwałę Senatu odrzucającą ustawę albo poprawkę zaproponowaną w uchwale Senatu uważa się za przyjętą, jeżeli Sejm nie odrzuci jej bezwzględną większością głosów[56]. Senat dysponuje również inicjatywą ustawodawczą, chociaż korzysta z tego prawa stosunkowo rzadko (zob. Bożyk 2009, s. 47);
- Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej – reprezentuje władzę wykonawczą, a jego relacje z Sejmem, czy szerzej – z parlamentem, podporządkowane są zasadzie podziału i równowagi władz (art. 10 ust. 1 Konstytucji). Prezydent dysponuje wobec Sejmu uprawnieniami organizacyjnymi, na które składają się: zarządzanie wyborów parlamentarnych, zwołanie pierwszego posiedzenia izby oraz powoływanie Marszałka Seniora, jak również ewentualne skrócenie kadencji parlamentu. W zakresie realizacji przez Sejm funkcji ustawodawczej Prezydent posiada prawo inicjatywy ustawodawczej, promulguje ustawy, czyli potwierdza swoim podpisem, że ustawa została uchwalona zgodnie z konstytucyjnymi zasadami i regulaminami Sejmu i Senatu (Bożyk 2009, s. 73). Przed podpisaniem ustawy Prezydent może wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie jej zgodności z ustawą zasadniczą (jeżeli TK potwierdzi tę zgodność, zgodnie z art. 122 ust. 3 Konstytucji Prezydent nie może odmówić podpisania ustawy). Prezydent może również zawetować ustawę. W takim przypadku trafia ona ponownie do Sejmu, który może odrzucić prezydenckie weto większością 3/5 głosów (art. 122 ust. 5 Konstytucji);
- Rada Ministrów – jako organ wykonawczy podlega kontroli Sejmu i ponosi przed nim polityczną odpowiedzialność. Rada Ministrów ma jednak, określone przez Konstytucję, pewne uprawnienia w zakresie realizacji funkcji ustawodawczej przez Sejm (parlament). Jest to przede wszystkim prawo inicjatywy ustawodawczej[57], w niektórych przypadkach wyłączne. Należy również podkreślić, że Rada Ministrów ma prawo nie tylko do wnoszenia autopoprawek do złożonych w Sejmie projektów ustaw, ale i do projektów wniesionych przez pozostałe podmioty dysponujące inicjatywą

[55] Art. 95 ust. 1 Konstytucji…
[56] Tamże, art. 121.
[57] Art. 118 ust. 1 Konstytucji…

ustawodawczą[58]. Ważnym uprawnieniem rządu jest możliwość nadania wnoszonemu do Sejmu projektowi ustawy trybu pilnego (z wyjątkiem projektów ustaw podatkowych, ustaw dotyczących wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej, Sejmu, Senatu oraz organów samorządu terytorialnego, ustaw regulujących ustrój i właściwość władz publicznych, a także kodeksów), co skutkuje rozpatrywaniem go w odrębnym, szybszym i częściowo uproszczonym trybie postępowania[59];

- organy władzy sądowniczej, spośród których w kontekście tworzenia prawa „najważniejszy" jest Trybunał Konstytucyjny (TK), powołany przede wszystkim do badania zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją oraz zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w drodze ustawy[60]. Relacje Sejmu i TK nie ograniczają się jednak wyłącznie do tej sfery, gdyż Sejm ma określone w Konstytucji kompetencje kreacyjne wobec Trybunału Konstytucyjnego – dokonuje indywidualnego wyboru na dziewięcioletnią kadencję piętnastu tworzących go sędziów;
- inne organy państwowe, takie jak: Najwyższa Izba Kontroli (NIK), Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, wobec których Sejm ma zarówno uprawnienia kreacyjne, jak i środki o charakterze inspirującym lub kontrolnym (Bożyk 2009, s. 134);
- partie polityczne, a zwłaszcza ich organy centralne – partie polityczne oddziałują na sejmowy proces decyzyjny przede wszystkim za pośrednictwem, wspomnianych już, klubów i kół poselskich. Ich znaczenie rośnie, gdy struktury kierownicze partii politycznych znajdują się w Sejmie (parlamencie). Wówczas klub sejmowy staje się ważnym gremium partyjnym i często decyzje frakcji parlamentarnych są jednocześnie decyzjami partii politycznych i odwrotnie. Powoduje to, że „obok klubów parlamentarnych istotnym podmiotem decydowania parlamentarnego stają się po prostu partie polityczne. Okazuje się więc, że często to partia polityczna jest jednym z kluczowych decydentów w parlamentarnym procesie decyzyjnym" (Szymanek 2011, s. 91);
- inne organizacje społeczne – reprezentując interesy różnych grup społecznych, mogą wpływać na agendę działań podejmowanych przez władze publiczne oraz oddziaływać na procesy decyzyjne, również przebiegające w Sejmie. Wśród różnego typu organizacji należy podkreślić rolę związków zawodowych i organizacji pracodawców, których udział w szeroko

[58] Prawem takim dysponują jeszcze tylko posłowie (art. 119 ust. 2 Konstytucji…).
[59] Tamże, art. 123 ust. 1.
[60] Tamże, art. 188 ust. 1 i 2.

rozumianych procesach decyzyjnych w sferze publicznej jest zinstytucjonalizowany. W 1994 r. uchwałą rządu została powołana do życia Trójstronna Komisja ds. Społeczno-Gospodarczych (tzw. Komisja Trójstronna)[61], która w 2001 r. zyskała umocowanie ustawowe[62]. Stanowiła forum dialogu społecznego prowadzonego dla godzenia interesów pracowników, interesów pracodawców oraz dobra publicznego. Jej celem było dążenie do osiągnięcia i zachowania pokoju społecznego. Do kompetencji Komisji należało prowadzenie dialogu społecznego w sprawach wynagrodzeń i świadczeń społecznych oraz w innych sprawach społecznych lub gospodarczych, a także realizacja zadań określonych w odrębnych ustawach[63]. W 2015 r. Komisję Trójstronną zastąpiła Rada Dialogu Społecznego[64]. Wśród celów i zadań Rady Dialogu Społecznego zapisano wprost opiniowanie projektów założeń do projektów ustaw i projektów aktów prawnych oraz inicjowanie procesów legislacyjnych[65];

– związki i stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego – wchodzą w relacje z Sejmem nie tylko jako adresaci i wykonawcy przyjmowanych ustaw, ale również jako podmioty oddziałujące na procesy ustawodawcze, przede wszystkim za pośrednictwem organizacji ogólnopolskich[66] działających w Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego[67]. Wśród zadań tej komisji znajduje się „opiniowanie projektów aktów normatywnych, programów i innych dokumentów rządowych dotyczących problematyki samorządu terytorialnego, w tym także określających relacje po-

[61] *Trójstronna Komisja ds. Społeczno-Gospodarczych*, http://www.dialog.gov.pl/archiwum/trojstronna-komisja-ds-spoleczno-gospodarczych/ (5.06.2018).

[62] Ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego, Dz.U. 2001, nr 100, poz. 1080.

[63] Tamże, art. 1.

[64] Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego, Dz.U. 2015, poz. 1240 z późn. zm.

[65] Tamże, art. 2 ust. 2 i 3.

[66] Zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 2008 r. (Dz.U. 2008, nr 15 poz. 97) ogólnopolskimi organizacjami jednostek samorządu terytorialnego uprawnionymi do wyznaczania przedstawicieli do Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego są: Unia Metropolii Polskich, Unia Miasteczek Polskich, Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej, Związek Miast Polskich, Związek Powiatów Polskich, Związek Województw Rzeczypospolitej Polskiej (działający formalnie jako stowarzyszenie, gdyż ustawa o samorządzie województwa nie przewiduje możliwości tworzenia przez województwa związków).

[67] Komisja została utworzona Zarządzeniem nr 20 Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 lipca 1993 r. w sprawie powołania Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, a umocowanie ustawowe nadała jej ustawa z dnia 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej, Dz.U. 2005, nr 90, poz. 759.

między samorządem terytorialnym a innymi organami administracji publicznej”[68];

- Kościół katolicki, inne kościoły i związki wyznaniowe – kościoły i związki wyznaniowe wywierają wpływ na życie publiczne i funkcjonowanie określonych systemów politycznych. W Polsce znaczącą rolę odgrywał i nadal odgrywa Kościół katolicki (Fabin 1997). „W znaczeniu *stricte* politologicznym można zdefiniować Kościół jako podmiot znajdujący się w otoczeniu systemu politycznego i oddziałujący na ten system” (Kowalczyk 2014, s. 131; por. Sowiński 2013). Zinstytucjonalizowanymi formami współpracy kościołów (hierarchicznych) z przedstawicielami władz państwowych są komisje wspólne[69], wśród których najważniejszą rolę odgrywa Komisja Wspólna przedstawicieli rządu i Konferencji Episkopatu Polski. Nie mniej ważne są nieformalne kontakty biskupów z politykami poszczególnych partii oraz wewnętrzne lobby w Sejmie (parlamencie), składające się z deputowanych związanych z Kościołem nie tylko przez przynależność strukturalną, ale również emocjonalną i tematyczną[70] (Hierlemann 2005; cyt. za: Kowalczyk 2014, s. 133) oraz sankcje moralne, które mogą mobilizować posłów (ale nie tylko) do zachowań zgodnych z oczekiwaniami hierarchów reprezentujących Kościół instytucjonalny;
- media i opinia publiczna – media przekazują informacje i kształtują opinie[71] na temat polityki i działań władz publicznych wszystkich szczebli, jednak ich największe zainteresowanie wzbudza polityka prowadzona na poziomie krajowym, w tym działania na forum Sejmu (czy też szerzej – parlamentu). Rola mediów we współczesnym świecie ciągle wzrasta, używa się nawet określenia „demokracji medialnej”, „które można utożsamiać z nowoczesną formą demokracji zakładającą znaczący wpływ mediów masowych na ustrój polityczny, jego przeobrażenia czy bezpieczeństwo” (Secler 2013, s. 163). Obok mediów tradycyjnych coraz większe znaczenie uzyskują media społecznościowe i bezpośrednie interakcje ich użytkowni-

[68] Art. 3 ust. 5 ustawy z dnia 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej…

[69] Komisja Wspólna przedstawicieli rządu i Konferencji Episkopatu Polski, Komisja Wspólna Przedstawicieli Rządu RP i Polskiej Rady Ekumenicznej, Komisja Wspólna Przedstawicieli Rządu RP i Aliansu Ewangelicznego w RP, Komisja Wspólna Przedstawicieli Rządu RP oraz Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w RP, Wspólny Zespół Przedstawicieli Rządu Rzeczypospolitej Polskiej i Świętego Soboru Biskupów, BIP Rady Ministrów, Komisje wspólne, https://bip.kprm.gov.pl/kpr/bip-rady-ministrow/organy-pomocnicze/komisje-wspolne (5.06.2018).

[70] Przynależność tematyczna związana jest z dążeniem do zabezpieczenia pozycji Kościoła w polityce i społeczeństwie za pomocą regulacji prawnych.

[71] Tworzenie opinii publicznej jest jedną z podstawowych funkcji przypisywanych mediom w ustrojach demokratycznych. „W tej funkcji media masowe działają jak kanał umożliwiający powstawanie opinii publicznej” (Brickwedde i in. 2017, s. 60).

ków. Te wszystkie kanały komunikacji między elementami/podsystemami otoczenia Sejmu oraz pomiędzy elementami/podsystemami Sejmu a elementami/podsystemami jego otoczenia umożliwiają wywieranie wpływu na procesy ustawodawcze i inne działania podejmowane przez Sejm. Stosując nomenklaturę charakterystyczną dla ujęcia systemowego, sprzyjają artykułowaniu poparć i żądań w ramach sprzężeń zwrotnych i wzmacniają znaczenie otoczenia systemu, jaki stanowi Sejm;

– ogół obywateli (społeczeństwo) – obywatele mogą nie tylko współtworzyć opinię publiczną, ale i oddziaływać na Sejm pośrednio, poprzez wchodzenie w indywidualne interakcje z posłami. Ponadto poprzez akt wyborczy wpływają na skład izby, wyznaczając jednocześnie oczekiwane kierunki jej działania. Posłowie w swojej pracy parlamentarnej muszą mieć na uwadze, że w kolejnych wyborach obywatele dokonają oceny realizacji składanych im obietnic. Należy również zwrócić uwagę na konstytucyjnie gwarantowaną inicjatywę ustawodawczą przysługującą co najmniej 100 tys. obywateli posiadających prawo wybierania do Sejmu (art. 118 ust. 2). W tym przypadku mamy do czynienia z bezpośrednią interakcją elementu środowiska z systemem, jaki tworzy Sejm.

3.2. Model analizy decyzyjnej debaty sejmowej

Wydzielenie debaty z całego procesu ustawodawczego przebiegającego w Sejmie sprawia, że dla ułatwienia osiągnięcia założonych celów analizy wskazane jest stworzenie modelu, który pozwoli na zachowanie odpowiedniego reżimu postępowania badawczego. Mimo sformalizowania postępowania ustawodawczego[72], powodującego, że w sensie ogólnym przekształcanie decyzji politycznych w decyzje państwowe przebiega podobnie w każdym przypadku, ze względu na zróżnicowany zakres przedmiotowy takich postępowań, a w konsekwencji i podmiotowy (w znaczeniu podmiotów mniej lub bardziej zaangażowanych w konkretną sprawę), konieczna jest adaptacja „ogólnej" systemowej analizy decyzyjnej, zwłaszcza poprzez nadanie jej kategoriom ram interpretacyjnych wyznaczających jednocześnie pole analizy adekwatne do potrzeb. Chociaż konstruowany model ma służyć analizie politologicznej, to jednak ze względu na to, że dotyczy decyzji podejmowanych w formie ustaw przez Sejm, nie sposób pominąć zupełnie jego związków z sy-

[72] Zdaniem A. Dumały (1998, s. 75), proces ustawodawczy jest najważniejszą częścią „parlamentarnego mechanizmu decyzyjnego", który cechuje złożoność, duży stopień sformalizowania i wieloetapowość.

stemowym ujmowaniem tworzenia prawa oraz modelami jego tworzenia. Tworzenie prawa w ujęciu systemowym może być rozumiane na trzy sposoby: 1) jako tworzenie systemu prawa; 2) jako system tworzenia prawa; 3) jako „tworzenie prawa rozpatrywane w kontekście systemowym, które je warunkują oraz wywoływanych następstw" (Wróblewski 1985, s. 77). Należy przy tym zwrócić uwagę, że za pomocą aparatury pojęciowej i technik badawczych analizy systemowej można badać system prawa, jednak z zastrzeżeniem, że nie ma on własnej dynamiki. Wszystko, co dzieje się wewnątrz systemu prawa, jest skutkiem aktywności sił zewnętrznych. „Wejścia do systemu prawa prowadzą przez system polityczny, a wyjścia sięgają też systemu społecznego i ekonomicznego. W systemie prawnym nie może zachodzić konwersja wewnątrzsystemowa" (Kowalski 1986, s. 234). Istnieje ona w systemie politycznym, który reaguje na żądania otoczenia m.in. poprzez dokonywanie odpowiednich zmian w prawie. Potwierdza to, że systemowa analiza politologiczna debaty sejmowej jako jednej z faz tworzenia prawa jest potrzebna i uzasadniona.

Z kolei w decyzyjnym ujęciu tworzenia prawa J. Wróblewski wyróżnił dwa modele – informacyjno-decyzyjny oraz proceduralno-decyzyjny. Pierwszy kładzie nacisk na proces transformacji informacji, której rezultatem jest decyzja w postaci aktu normatywnego, drugi zaś na faktycznie przyjęte procedury tworzenia prawa jako kolektywny proces decyzyjny. Z punktu widzenia systemowej politologicznej analizy decyzyjnej ten właśnie model jawi się jako wykazujący podobieństwa. W modelu proceduralno-decyzyjnym procedury procesu prawodawczego ujmuje się jako prawnie wyznaczone albo faktycznie realizowane. Analiza procedury w pierwszym ujęciu wskazuje, jak proces prawodawczy powinien przebiegać, czyli ma charakter normatywny. Druga jest ujmowana jako faktyczne stadia podejmowania decyzji. W prawodawstwie są one w wysokim stopniu uregulowane prawnie, ale regulacje te są zróżnicowane w zależności od rangi danego prawodawstwa w konkretnym systemie prawa, a poza tym praktyka nie zawsze jest zgodna z tymi regulacjami[73]. Model proceduralno-decyzyjny jest modelem teoretycznym, chociaż może także być podstawą tworzenia lub wyjaśniania regulacji prawnej (Wróblewski 1985, s. 102–103; 1989, s. 125–129).

Konstruowany model analizy debaty sejmowej można odnieść zarówno do jednej ze sformułowanych przez J. Wróblewskiego propozycji rozumienia tworzenia prawa w ujęciu systemowym (tworzenie prawa jako system czyn-

[73] Jak wykazała na przykład analiza sporządzona przez Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, znaczna część projektów ustaw wniesionych do Sejmu w ciągu pierwszych dwóch lat III kadencji Sejmu nie spełniała wymagań formalnych określonych w regulaminie Sejmu (Góral 2000, s. 46).

ności składających się na proces prawotwórczy traktowany w sposób pragmatyczny, stanowiący czynności procesu decyzyjnego), jak i do modelu proceduralno-decyzyjnego. Mimo wskazanych podobieństw proponowany w dalszej części model analizy debaty sejmowej oparty został przede wszystkim na teoretycznych podstawach w ujęciu przedstawionym w podrozdz. 1.3. Między innymi z tego powodu nie przywołuję ponownie autorów poszczególnych podejść, chyba że zachodzi taka konieczność w sytuacji pojawienia się nowych wątków.

3.2.1. Sytuacja decyzyjna

Przyjmuję, że w przypadku debaty parlamentarnej sytuacja decyzyjna, jako stan wyjściowy w procesie podejmowania decyzji, występuje w momencie skierowania projektu ustawy do pierwszego czytania. Wyróżniam ją i oddzielam od obiektywnej sytuacji decyzyjnej, która została uznana za problem decyzyjny przez podmiot pozostający w otoczeniu debaty traktowanej jako system. Najczęściej jest to Rada Ministrów (Bożyk 2009, s. 87)[74]. Reakcją na zauważony problem decyzyjny jest projekt ustawy – decyzji, której implementacja, w mniemaniu jej autorów, doprowadzi do jego rozwiązania. Poprzedzony jest zresztą szeregiem innych rozstrzygnięć, gdyż we współczesnych państwach prawodawstwo jest złożonym procesem decyzyjnym rozłożonym na wiele osób i instytucji, na których spoczywa odpowiedzialność za jego tworzenie (Grawert 1992, s. 101; por. Olson 1998, s. 149–163). E. Kustra (1973, s. 112–113) wyróżnia w procesie ustawodawczym decyzje sekwencyjne i ostateczne (właściwe)[75]. Zanim dojdzie do uchwalenia aktu prawnego, musi ktoś podjąć inicjatywę ustawodawczą, a poprzedza ją tzw. inspiracja ustawodawcza, którą mogą podjąć również podmioty niedysponujące formal-

[74] Co nie wyklucza, że podmioty pozostające w systemie „debata sejmowa" również dostrzegają tę obiektywną sytuację decyzyjną i traktują ją jako problem decyzyjny wymagający rozwiązania.

[75] Oraz trzy stadia ich podejmowania: 1) Podmioty inicjujące proces ustawodawczy dokonują wyboru, który polega na zaaprobowaniu stanowiska, że w danej sytuacji społecznej zachodzi potrzeba normatywnego uregulowania jakiejś kwestii, bądź też na odrzuceniu takiej ewentualności (niedecyzja). Podmioty przygotowujące i opracowujące projekt ustawy oraz Sejm jako podmiot uchwalający ustawę dokonują wyboru polegającego na przyjęciu lub odrzuceniu wyróżnionych wersji przepisów lub całej ustawy; 2) W stadium drugim zapadają decyzje indywidualne. Jednostki dokonują wyboru spośród alternatyw stworzonych w poprzednim stadium, a na ich wybór wpływają ukształtowane wcześniej preferencje; 3) Trzecie stadium to przetworzenie zbioru rozstrzygnięć indywidualnych w rozstrzygnięcie końcowe, które na gruncie odpowiedniej procedury przypisywane jest ciału instytucjonalnemu – Sejmowi (Kustra 1973, s. 112).

nie prawem inicjowania ustawodawstwa. Na etapie opracowywania projektu również zapada wiele decyzji, które są odzwierciedleniem dążeń różnych podmiotów otoczenia politycznego, ideologicznego, aksjologicznego, kulturowego czy też ekonomicznego (Szymanek 2011, s. 94; por. Szymanek 2006, s. 38–40). Jednak wyznaczenie granic systemu odpowiadającego debacie sejmowej powoduje, że znajdują się one w jego otoczeniu i nie będą stanowiły przedmiotu pogłębionej analizy w ramach proponowanego modelu. Należy również podkreślić, że nawet wpłynięcie gotowego projektu ustawy do Marszałka Sejmu nie tworzy jeszcze sytuacji decyzyjnej dla debaty sejmowej. Wynika to z tego, że może on trafić do tzw. zamrażarki. Zgodnie z regulaminem Sejmu (art. 173 ust. 2) o terminie przystąpienia do rozpatrywania projektu ustawy przez Sejm decyduje Marszałek Sejmu, ustalając – po wysłuchaniu opinii Konwentu Seniorów – porządek dzienny posiedzenia. W przypadku braku jednolitej opinii Konwentu Seniorów sporne punkty rozstrzyga Sejm w terminie czterech miesięcy (art. 173 ust. 5) (w latach 1997–2009 było to nawet sześć miesięcy[76]). Przyjęte rozwiązanie pozwala blokować pewne projekty ustaw, chociaż nie może to trwać bezterminowo (Szmyt 2008, s. 252).

Wydaje się, że w modelu analizy debaty sejmowej należy rozpatrywać sytuację decyzyjną w kategorii oddziaływań, mając jednocześnie na uwadze, że nie można ignorować tych wszystkich okoliczności (obiektywnych i wyobrażonych) oraz działań, które zostały podjęte, zanim projekt ustawy skierowano do pierwszego czytania. Uzasadnieniem dla podejścia w kategorii oddziaływań są charakterystyczne cechy ośrodka decyzyjnego – składającego się z wielu podsystemów i elementów – które dążą do osiągnięcia własnych, zazwyczaj odmiennych celów, i w których zapadają również decyzje cząstkowe (sekwencyjne). Umieszczenie przez Marszałka Sejmu projektu ustawy w porządku dziennym obrad lub skierowanie go do pierwszego czytania w komisji uruchamia formalnie rywalizację pomiędzy frakcjami politycznymi o przeforsowanie ich własnych koncepcji i stwarza warunki do podejmowania przez nie różnorakich działań. Prowadzą one często do konfliktów, którym sprzyja subiektywne postrzeganie sytuacji decyzyjnej.

Zastosowanie perspektywy konfliktowej w modelu analizy debaty sejmowej wymaga zdefiniowania konfliktu. Spośród wielu współczesnych koncepcji (zob. Bernard 1951; Coser 1956, 1957; Korpi 1974; Mucha 1978; Boulding 1984; Fisher 1990; Matland 1995; Adamus-Matuszyńska 1998; Horowitz 2000;

[76] Art. 1 pkt 50 Uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 28 października 1997 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, M.P. 1997, nr 80, poz. 779; Art. 1 pkt 59b Uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 19 grudnia 2008 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, M.P. 2009, nr 2, poz. 9.

Weible, Heikkila 2017) uwagę zwraca definicja R. Dahrendorfa, który używa terminu „konflikt" w odniesieniu do rywalizacji, sporów, dyskusji i napięć, jak również otwartych konfliktów sił społecznych. Jego zdaniem wszelkie relacje między grupami społecznymi, które wiążą się z istnieniem niemożliwych do pogodzenia celów – czyli, ogólnie rzecz ujmując, z pragnieniem osiągnięcia przez obie rywalizujące strony tego, co jest dostępne (nawet częściowo) tylko dla jednej z nich – są relacjami konfliktu społecznego. „Konflikt może przybrać formę wojny domowej bądź debaty parlamentarnej, strajku lub odpowiednio uregulowanych negocjacji" (Dahrendorf 1993, s. 125). Szeroka definicja R. Dahrendorfa zwiększa możliwości wykorzystania teorii konfliktu do analizy zjawisk społecznych. Uważam ją również za właściwą do zastosowania w modelu systemowej analizy decyzyjnej debaty sejmowej (szerzej na ten temat w podrozdz. 3.2.3. dotyczącym procesu decyzyjnego).

Uwzględnienie w proponowanym modelu analizy wskazanych wyżej uwarunkowań oceny sytuacji decyzyjnej wymaga scharakteryzowania problemu decyzyjnego (będącego subiektywnym odzwierciedleniem obiektywnej sytuacji decyzyjnej) rozpatrywanego w kategorii działań oraz sytuacji decyzyjnej wywołanej skierowaniem projektu ustawy do pierwszego czytania. Zakładam dokonywanie oceny problemu decyzyjnego przez pryzmat projektu ustawy, a zwłaszcza jego uzasadnienia, które zgodnie z art. 34 ust. 2 Regulaminu Sejmu[77] powinno: 1) wyjaśniać potrzebę i cel wydania ustawy; 2) przedstawiać rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana; 3) wykazywać różnicę pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym; 4) przedstawiać przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne; 5) wskazywać źródła finansowania, jeżeli projekt ustawy pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego; 6) przedstawiać założenia projektów podstawowych aktów wykonawczych; 7) zawierać oświadczenie o zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej albo oświadczenie, że przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty prawem Unii Europejskiej. Ponadto w charakterystyce problemu decyzyjnego pomocna może się okazać analiza innych dokumentów załączonych do projektu, takich jak różnorakie opinie, przede wszystkim – ze względu na przedmiot analizy – organizacji reprezentujących interesy jednostek samorządu terytorialnego czy Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz wyniki konsultacji społecznych. Ograniczenie charakte-

[77] Wymóg załączenia do projektu ustawy uzasadnienia istniał już w Regulaminie Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (M.P. 1986, nr 21, poz. 151) i został utrzymany w regulaminach Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, chociaż jego brzmienie podlegało zmianom. Dla analizy podjętej w niniejszym opracowaniu nie miały one jednak znaczenia.

rystyki problemu decyzyjnego do analizy projektu ustawy i towarzyszących mu dokumentów jest uproszczeniem, jednak wydaje się, że w ujęciu modelowym dopuszczalnym, zwłaszcza że można z dużym prawdopodobieństwem założyć, że pewne nieuwzględnione na tym etapie procesu badawczego kwestie pojawią się w toku analizy samej debaty, gdyby ich znaczenie było istotne dla niej i/lub ostatecznej treści decyzji.

O ile wydaje się możliwe „statyczne" ujęcie problemu decyzyjnego, który pojawia się *de facto* w otoczeniu, a następnie na wejściu do systemu, jakim jest, w modelowym ujęciu, debata sejmowa, o tyle sytuacja decyzyjna związana z debatą jest dynamiczna, gdyż podlega zmianom w trakcie procesu decyzyjnego. Ich przyczyną mogą być gra polityczna i rywalizacja pomiędzy frakcjami partyjnymi prowadzące do zmiany układu sił, wymuszające korektę założonych celów. Na ewolucję sytuacji decyzyjnej może też wpływać otoczenie systemu, na przykład opinia publiczna. Stąd też przyjmuję, że w konstruowanym modelu jako wydzielona powinna się znaleźć analiza „wyjściowej" sytuacji decyzyjnej, dokonana na przykład przez pryzmat programów partii politycznych oraz stanowisk klubów i kół poselskich wyrażonych podczas pierwszego czytania. Natomiast ewentualne zmiany sytuacji decyzyjnej, o ile zajdzie uzasadniona potrzeba, będą analizowane łącznie z procesem decyzyjnym stanowiącym kluczową kategorię analityczną w modelu debaty sejmowej.

Na to, jak ukształtuje się sytuacja decyzyjna w związku ze skierowaniem do pierwszego czytania projektów ustaw oraz zapoznaniem się przez członków ośrodka decyzyjnego z ich treścią oraz uzasadnieniem przedstawionym przez wnioskodawców, wpływa stosunek poszczególnych uczestników debaty do przedłożonych propozycji. Jego wyrazem są stanowiska, przede wszystkim klubów i kół poselskich. Nieco mniejszą rolę odgrywają w takich sytuacjach poglądy wyrażane przez posłów niezrzeszonych. Poza siłą perswazji nie dysponują oni realnymi możliwościami wpływu na przebieg debaty, chociaż uczestnicząc w głosowaniach, odgrywają aktywną rolę w podejmowaniu decyzji cząstkowych (sekwencyjnych) oraz decyzji ostatecznej. W sytuacji, gdy w ośrodku decyzyjnym zdania są podzielone, a różniące się grupy dysponują podobną liczbą członków/głosów, opowiedzenie się ich po jednej ze stron może przesądzić o wyborze alternatywy i kształcie decyzji. Analizując stanowiska klubów i kół poselskich w sprawie projektów ustaw podczas pierwszego czytania, należy zwrócić zwłaszcza uwagę na opinie odnoszące się do „cudzych" projektów, gdyż trudno oczekiwać krytycznego stanowiska klubu lub koła poselskiego wobec projektu własnego środowiska. Analiza sytuacji decyzyjnej powinna również uwzględniać dwa aspekty. Po pierwsze, jakie jest stanowisko uczestników debaty do samego problemu decyzyjnego. Czy uzna-

ją, że on istnieje, jest istotny i czy ich zdaniem powinno się podejmować jakiekolwiek decyzje w danej sprawie. Po drugie, jeżeli uczestnicy ośrodka decyzyjnego uznają, że problem faktycznie istnieje i jest potrzebne lub dopuszczalne podjęcie działań w danym obszarze, to jaki jest ich stosunek do przedłożonych projektów ustaw-decyzji.

Sytuacje decyzyjne można również charakteryzować, wykorzystując tworzone według różnych kryteriów typologie. W konstruowanym modelu zakładam możliwość występowania sytuacji decyzyjnych przedstawionych w tabeli 6.

Tabela 6. Typologia sytuacji decyzyjnych w procesach decyzyjnych (ustawodawczych) dotyczących samorządu terytorialnego

Kryterium	Typ sytuacji decyzyjnej
liczby uczestników	n-osobowa
autonomiczności pola decyzyjnego	zmienna zależna
świadomościowe	rzeczywista
systemowe	wewnętrzna
wzburzenia pola decyzyjnego	normalna
	kryzysowa
przewidywalności wystąpienia	przewidywalna
czasu na podjęcie decyzji	czasowo ograniczona
ryzyka decyzyjnego	konfliktowa
układu interesów i wyniku gry	współpracy
	rokowań
	konfliktowa

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Pietraś 2000 s. 62–74; Snyder, Bruck, Sapin 1962, s. 64–72; Emery, Trist 1965, s. 21–32; Sadowski 1976, s. 19–22.

Uznanie sytuacji decyzyjnej ze względu na liczbę uczestników za n-osobową jest oczywiste i nie wymaga specjalnego uzasadnienia. Jeśli chodzi o typ sytuacji decyzyjnej ze względu na kryterium autonomiczności pola decyzyjnego, to należy określić ją jako zmienną zależną, gdyż w każdym przypadku jest funkcją działania podmiotów, które można w łatwy sposób zidentyfikować. W przypadku każdej z pojawiających się sytuacji decyzyjnych związanych ze skierowaniem projektu ustawy dotyczącej samorządu terytorialnego do pierwszego czytania jest to podmiot z kręgu uprawnionych do inicjatywy ustawodawczej, czyli Rada Ministrów, Prezydent, grupa posłów lub Senat. Mniej prawdopodobne jest, chociaż dopuszczalne w świetle obowiązującego prawa, podjęcie inicjatywy przez grupę 100 tys. obywateli. We-

dług kryterium świadomościowego sytuacja decyzyjna jest sytuacją rzeczywistą. Wynika to z przyjętego założenia, że pojawia się ona w momencie skierowania projektu ustawy do pierwszego czytania. Tak więc jest faktem, występuje obiektywnie, a nie istnieje wyłącznie w świadomości uczestników procesu decyzyjnego. Biorąc pod uwagę kryterium systemowe, nie ulega wątpliwości, że jest sytuacją wewnętrzną, gdyż podlega uwarunkowaniom występującym w granicach terytorialnych Polski. Wprawdzie prawie zawsze można się doszukać pewnych oddziaływań otoczenia zewnętrznego – międzynarodowego, jednak ich wpływ na regulacje dotyczące samorządu terytorialnego jest co najwyżej pośredni. Wyjątek stanowi Europejska Karta Samorządu Lokalnego[78] ratyfikowana przez Rzeczpospolitą Polską 26 kwietnia 1993 r.[79]

Zastosowanie kryterium wzburzenia pola decyzyjnego skłania do uznania sytuacji decyzyjnej związanej z podejmowanymi w Sejmie procesami decyzyjnymi dotyczącymi samorządu terytorialnego za normalną (chociaż teoretycznie niewykluczone jest wystąpienie sytuacji kryzysowej). Przede wszystkim w okresie, w którym toczyły się analizowane debaty, obowiązywała już Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r. Zagwarantowano w niej szereg praw dla samorządu terytorialnego (rozdz. 7), w tym uznano prawo społeczności lokalnych do zarządzania własnymi sprawami w ramach samorządu gminnego, jak również pozostawiono możliwość utworzenia innych szczebli samorządu terytorialnego. Mimo że mieliśmy ciągle do czynienia ze zmianami transformacyjnymi, to wśród głównych sił politycznych panowała zgoda co do wartości podstawowych (demokracja parlamentarna, państwo prawa[80], społeczna gospodarka rynkowa), łącznie z pozytywnym stosunkiem do samorządu terytorialnego (zob. *Projekty Konstytucji 1993–1997*, cz. 1…; *Projekty Konstytucji 1993–1997*, cz. 2…; Słodkowska 2002; Kaczyński 2006; Słodkowska, Dołbakowska 2006, 2011). Występujące różnice dotyczące tempa zmian i rozwiązań szczegółowych znajdowały wyraz w rywalizacji politycznej podejmowanej w zinstytucjonalizowanych, dopuszczalnych w państwie demokratycznym ramach. Środowisko systemu analizy sejmowej było dynamiczne, zachodzące w nim zmiany nie były powolne, ale też nie groziły destabilizacją o charakterze kryzysowym (zob. np. Dudek 2016; Piasecki, Michalak 2016).

[78] Europejska Karta Samorządu Lokalnego, Dz.U. 1994, nr 124, poz. 607.

[79] Oświadczenie rządowe z dnia 14 lipca 1994 r. w sprawie ratyfikacji przez Rzeczpospolitą Polską Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., Dz.U. 1994, nr 124, poz. 608.

[80] Chociaż w tym przypadku w VIII kadencji Sejmu pojawiły się w dyskursie publicznym pewne rozbieżności co do tego, czy Prawo i Sprawiedliwość przestrzega tej zasady. Jednak otwarcie nikt jej nie kwestionuje.

Wystąpienie określonych sytuacji decyzyjnych jako stanów wyjściowych debaty sejmowej jest przewidywalne, gdyż poprzedza je wniesienie do Marszałka Sejmu projektu ustawy. W tym momencie staje się oczywiste, z prawdopodobieństwem graniczącym z pewnością[81], że znajdzie się on w porządku dziennym któregoś z posiedzeń Sejmu lub komisji sejmowej (w przypadku, gdy to na jej forum ma się odbyć pierwsze czytanie projektu ustawy). W razie przetrzymywania projektu w tzw. zamrażarce może się to wiązać z pewną zwłoką. Z kolei zasada dyskontynuacji prac Sejmu powoduje, że według kryterium czasu na podjęcie decyzji modelową sytuację decyzyjną należy uznać za czasowo ograniczoną.

Zastosowanie kryterium ryzyka decyzyjnego skłania do uznania sytuacji decyzyjnych związanych z debatą sejmową dotyczącą spraw samorządu terytorialnego za konfliktowe. Cechą sytuacji konfliktowej jest w tym przypadku to, że skutki decyzji zależą od parametrów, na które ma wpływ strona przeciwna. Konflikty mogą występować w otoczeniu systemu, jak i w nim samym, w tym w ośrodku decyzyjnym, zwłaszcza że w przypadku debaty sejmowej mamy do czynienia z decydentem kolegialnym (grupowym). Sposobem przezwyciężenia konfliktów jest wybór alternatywy w drodze głosowania.

Według kryterium układu interesów i wyniku gry można wyróżnić kilka typów sytuacji decyzyjnych charakterystycznych dla debaty sejmowej: 1) sytuację współpracy – w przypadku niektórych projektów ustaw preferencje frakcji politycznych mogą być jednakowe, co może skutkować obniżeniem poziomu napięć. Proces decyzyjny może wówczas przebiegać bez większych zakłóceń i w atmosferze zgody; 2) rokowań – uczestnicy procesu decyzyjnego mają ogólnie zgodną hierarchię preferencji, podejmują w określonych obszarach wspólne działania, których wynik może przynieść pewne korzyści dla każdej z kooperujących stron. Przykładem takiego podejścia w procesie ustawodawczym jest budowanie ponadpartyjnych koalicji, których uczestnicy popierają, na zasadzie wzajemności, przyjęcie pewnych rozwiązań preferowanych przez jednego lub kilku uczestników koalicji; 3) konfliktowa – hierarchie preferencji uczestników procesu decyzyjnego są sprzeczne, nie podejmują oni współpracy/kooperacji. W tym przypadku debata sejmowa może być zarówno grą o sumie niezerowej, jak i zerowej, czyli przynieść satysfakcjonujące wyniki kilku uczestnikom lub tylko jednemu uczestnikowi.

[81] Sytuacja decyzyjna nie powstanie, gdy projekt ustawy zostanie wycofany przez wnioskodawcę przed skierowaniem go do pierwszego czytania (art. 36 ust. 2 i 3 Regulaminu Sejmu...).

3.2.2. Ośrodek decyzyjny

Na podstawie teoretycznych ustaleń poczynionych w poprzednim podrozdziale w sposób oczywisty należy stwierdzić, że w przypadku debaty sejmowej mamy do czynienia z ośrodkiem decyzyjnym stanowiącym określoną strukturę organizacyjną. Jest to sytuacja charakterystyczna dla decyzji zapadających w sferze polityki, które przede wszystkim podejmowane są kolegialnie. Należy również uwzględnić fakt istnienia, jak to określił H.A. Simon (1976, s. 276), organizacji nieformalnej odzwierciedlającej te stosunki pomiędzy elementami organizacji, które mimo nieuwzględnienia w formalnym schemacie, wpływają na treść podejmowanych decyzji.

W konstruowanym modelu analizy decyzyjnej nie tyle istotna jest ogólna charakterystyka ośrodka decyzyjnego (np. w ujęciu socjologicznym lub odległości ośrodka decyzyjnego od centrum decyzji), ile zidentyfikowanie jego podsystemów i elementów uczestniczących w procesie decyzyjnym oraz określenie ich potencjalnego wpływu na jego przebieg i treść decyzji. Wskazanie przynajmniej najbardziej charakterystycznych cech ośrodka decyzyjnego może zwrócić uwagę na kwestie, które powinny być poddane analizie przy wykorzystaniu konstruowanego modelu. Pod względem poziomu decyzyjnego Sejm, jako ośrodek decyzyjny, należy umieścić w gronie ośrodków narodowych. Wynika to z faktu, że jest organem państwa, funkcjonuje w ramach jego systemu politycznego, wypełniając funkcję centralnego ośrodka kierowniczego i reprezentując interesy państwa jako całości. Wyodrębnienie dla celów analitycznych debaty jako „samodzielnego" systemu nie powoduje zmiany cech ośrodka decyzyjnego mierzonych kryterium poziomu decyzyjnego i miejsca w systemie politycznym. Należy jednak zwrócić uwagę na pewną specyfikę Sejmu, jak i debaty sejmowej, która wynika ze złożoności ośrodka decyzyjnego. Potwierdza to zastosowanie w analizie kryterium miejsca ośrodka decyzyjnego w systemie politycznym. Jak wynika z danych zamieszczonych w tabeli 7, składa się on z szeregu podsystemów i elementów, w tym ośrodków decydowania politycznego, które stanowią część systemu politycznego, ale nie wchodzą formalnie w skład organu, jakim jest Sejm. Dysponują jednak możliwością wpływania na procesy decyzyjne (są to np. władze partii politycznych). W modelu odzwierciedlającym system debaty sejmowej można również wskazać podsystemy łączące organ państwa – Sejm i organy partii politycznych. Przykładem jest Konwent Seniorów. Wreszcie, częścią struktury ośrodka decyzyjnego w modelu debaty sejmowej są podsystemy/elementy nieformalne, reprezentujące interesy jednostek samorządów terytorialnych, czy też uczestniczący w debacie eksperci.

Tabela 7. Ośrodek decyzyjny w modelu debaty sejmowej

Podsystem	Elementy podsystemu, elementy nietworzące trwałej struktury	Umocowanie udziału w procesie decyzyjnym	
		elementu	podstystemu
1	*2*	*3*	*4*
Organy Sejmu			
Prezydium Sejmu	Marszałek Sejmu	art. 110 ust. 2 Konstytucji, art. 10 pkt 3–8 regulaminu Sejmu	art. 12 pkt 1, 4, 5 regulaminu Sejmu
	wicemarszałkowie Sejmu	jak wyżej, w zakresie udzielonego im przez Marszałka upoważnienia	
Konwent Seniorów	Marszałek Sejmu	w ramach umocowania podstystemu	art. 14, 16 pkt 2 i 3 regulaminu Sejmu
	wicemarszałkowie		
	przewodniczący lub wiceprzewodniczący klubów poselskich		
	przedstawiciele porozumień klubów oraz kół parlamentarnych		
	Szef Kancelarii Sejmu		
	inne osoby na zaproszenie Marszałka Sejmu		
Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej	prezydium komisji (przewodniczący komisji i jego zastępcy)	art. 150 regulaminu Sejmu	art. 17 ust. 1, 32 ust. 2, 39 ust. 2, 40, 43, 54 ust. 1, 57 ust. 1, 59 ust. 1, 64 ust. 1, 151 regulaminu Sejmu
	podkomisje	art. 41, 42 regulaminu Sejmu	
	członkowie komisji (posłowie)	w ramach umocowania podsystemu	
inne komisje sejmowe (stałe i nadzwyczajne) zaangażowane w konkretny proces ustawodawczy (decyzyjny)	prezydium komisji (przewodniczący komisji i jego zastępcy)	art. 150 regulaminu Sejmu	art. 17 ust. 1, 32 ust. 2, 39 ust. 2, 40, 43, 54 ust. 1, 57 ust. 1, 59 ust. 1, 64 ust. 1, 151 regulaminu Sejmu
	podkomisje	art. 41, 42 regulaminu Sejmu	
	członkowie komisji (posłowie)	w ramach umocowania podsystemu	

1	*2*	*3*	*4*
Podmioty powstałe w wyniku samoorganizacji posłów			
kluby poselskie	prezydium klubu (przewodniczący i wiceprzewodniczący)	art. 45 regulaminu Sejmu	art. 45 ust. 1, art. 180 regulaminu Sejmu
	posłowie	w ramach umocowania podsystemu	
koła poselskie	przewodniczący (wiceprzewodniczący)	art. 45 regulaminu Sejmu	art. 45 ust. 1 regulaminu Sejmu
	posłowie	w ramach umocowania podsystemu	
porozumienia klubów i kół	posłowie	nieformalne	nieformalne
zespoły poselskie	posłowie	nieformalne	nieformalne
–	grupy co najmniej 15 posłów	art. 45 ust. 1 regulaminu Sejmu	–
Rada Ministrów	Prezes Rady Ministrów lub upoważniony reprezentant	w ramach umocowania podstystemu	art. 45 ust. 1 regulaminu Sejmu
Inne podmioty z otoczenia wewnętrznego (ścisłego kręgu decyzyjnego) i zewnętrznego ośrodka decyzyjnego			
Senat	–	–	art. 121 ust. 2 Konstytucji, art. 54 ust. 1 regulaminu Sejmu
	organizacje samorządowe tworzące stronę samorządową Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego	art. 36 ust. 6 i 9 regulaminu Sejmu	
Kancelaria Sejmu	eksperci	art. 34 ust. 9, 42 ust. 1 regulaminu Sejmu	–
	eksperci zaproszeni przez prezydium komisji lub jej przewodniczącego	art. 154 ust. 3 regulaminu Sejmu	
	posłowie do Europarlamentu	at. 154 ust. 1a	
partie polityczne	organy centralne	nieformalne	nieformalne

Źródło: opracowanie własne.

W tym miejscu należy wyjaśnić, w jaki sposób rozumiem w konstruowanym modelu pojęcia „formalny" i „nieformalny", gdyż nieprecyzyjne używanie tych przeciwstawnych kategorii mogłoby zniekształcić analizę. „Formalność" można odnieść do wynikającej z normy prawnej możliwości znalezienia się danego podsystemu/podmiotu w składzie ośrodka decyzyjnego oraz jego wpływu na proces decyzyjny i na kształt decyzji. Można również odnieść ją do prawomocności dokonania ostatecznego wyboru alternatywy (czyli do istoty decyzji) poprzez wyrażenie przez osoby wchodzące w skład ośrodka swojej woli, w tym przypadku w akcie głosowania. Brak legitymacji prawnej do udziału w pracach ośrodka decyzyjnego, a tym bardziej do dokonania aktu wyboru jednej z alternatyw powoduje, że działania danego podsystemu/elementu są działaniami nieformalnymi.

Rozstrzygnięcie w modelu analizy debaty sejmowej kwestii podstaw formalnych udziału w niej określonych podsystemów/podmiotów sprowadza się do zidentyfikowania odpowiednich przepisów w Konstytucji i/lub regulaminie Sejmu lub stwierdzenia ich braku. Zostało to odzwierciedlone w tabeli 7. Natomiast nieformalny wpływ niektórych podmiotów na przebieg procesu decyzyjnego i na same decyzje będzie identyfikowany (przy uwzględnieniu wszelkich ograniczeń związanych z wywodzeniem go w sposób pośredni) w trakcie analizy debat sejmowych dotyczących konkretnych procesów decyzyjnych. Jeśli chodzi o legitymację osób tworzących poszczególne podsystemy/elementy systemu do wyrażania aktów własnej woli składających się na ostateczną decyzję organu kolegialnego, jest to oczywiste – są to wyłącznie posłowie na Sejm uprawnieni do podejmowania decyzji poprzez udział w głosowaniach[82].

Odwołując się do kryterium trwałości ośrodka decyzyjnego, należy zwrócić uwagę, że konstruowany model analizy decyzyjnej debaty sejmowej odnosi się do procesów ustawodawczych dotyczących samorządu terytorialnego. Mogłoby to sugerować uznanie ośrodka decyzyjnego za powoływany doraźnie, do rozstrzygnięcia konkretnych problemów decyzyjnych. Wydaje się, że w ujęciu funkcjonalnym byłoby to dopuszczalne. Jednak w wymiarze strukturalnym modelowy ośrodek decyzyjny ma cechy ośrodka stałego i za taki go uznaję. Przesądza o tym trwały charakter jego podsystemów i elementów (zob. tabela 7). Pojawienie się nowej sytuacji decyzyjnej nie wymusza podejmowania jakichkolwiek działań kreujących strukturę ośrodka decyzyjnego, który jest gotowy do wypełniania funkcji związanych z procesem decyzyjnym.

Trudniejsze jest jednoznaczne określenie typu modelowego ośrodka decyzyjnego ze względu na kryterium wewnętrznej struktury. Za uznaniem go za ośrodek zhierarchizowany przemawia fakt, że formalnie decyzje podejmuje

[82] Art. 188 i 190 Regulaminu Sejmu…

jeden jasno określony decydent, w tym przypadku grupowy; ostatecznego wyboru alternatywy dokonują posłowie, głosując za przyjęciem lub odrzuceniem ustawy. Zgodnie z wcześniejszymi teoretycznymi ustaleniami (podrozdz. 2.2.), nie ma w tym przypadku znaczenia, czy decyzje poprzedzały konsultacje, a w sam proces decyzyjny były zaangażowane również inne podmioty. Należy podkreślić, że potraktowanie debaty sejmowej jako wyodrębnionego procesu decyzyjnego stanowiącego umowną całość powoduje, że zarówno Senat, jak i Prezydent, uczestniczący przecież w procesie legislacyjnym, znajdują się poza granicami systemu i stanowią jego otoczenie. Owszem, podmioty te mogą wywrzeć wpływ na ostateczne brzmienie niektórych przepisów lub na odrzucenie ustawy, jednak dla samej debaty i jej analizy jest to istotne tylko w tym sensie, że ją wydłuża i ewentualnie wzbogaca o nowe elementy. Jest to spowodowane koniecznością ustosunkowania się ośrodka decyzyjnego (Sejmu) do proponowanych zmian (przez Senat) czy też zajęcia stanowiska wobec prezydenckiego weta. Może to również spowodować głębsze rozważenie niektórych kwestii podczas „nowo otwartej" debaty. Jest to jednak skutek decyzji podjętych przez inne ośrodki decyzyjne – Senat i Prezydenta.

Przyjmuje się (Pietraś 2000, s. 79), że w ośrodkach zhierarchizowanych decyzje zapadają szybko. Trzeba zwrócić uwagę, że jest to kryterium nieostre, gdyż określenie, czy decyzja zapadła szybko, czy też nie, musi się opierać na ocenie subiektywnej. Trudno bowiem stworzyć obiektywną skalę „szybkości podejmowania decyzji". Niemniej, respektując pogląd Z.J. Pietrasia, należałoby przyjąć, że uznanie ośrodka decyzyjnego w modelu debaty sejmowej za zhierarchizowany powinno być również potwierdzone szybkim podejmowaniem decyzji. Wydaje się to co najmniej dyskusyjne. Przebieg procesów decyzyjnych w Sejmie jest ściśle określony i poza sytuacjami wyjątkowymi[83] przebiega jednak w dłuższym okresie. Nawet jeżeli ostateczne brzmienie ustawy (czyli decyzji) nie różni się od projektu, to i tak, zanim zapadnie ostateczne rozstrzygnięcie, odbywa się szereg dyskusji, konsultacji, czasami podejmowane są różnorakie uzgodnienia i zawierane kompromisy zarówno w ramach posiedzeń komisji/podkomisji sejmowych, jak i czytań na posiedzeniach

[83] Liczba „sytuacji wyjątkowych" wyraźnie wzrosła w VIII kadencji Sejmu. Symbolem niezwykłego tempa pracy w parlamencie może być uchwalenie ustawy z dnia 27 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu oraz ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (Dz.U. 2018, poz. 1277). Ustawę przyjęto, łącznie z podpisaniem jej przez Prezydenta, w ciągu jednego dnia. Prace Sejmu VIII kadencji, http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2663; *Prezydent podpisał nowelizację ustawy o IPN*, Oświadczenie KPRP, http://www.prezydent.pl/aktualnosci/wydarzenia/art,1052,prezydent-podpisal-nowelizacje-ustawy-o-ipn.html (30.06.2018). Należy jednak przyznać, że projekt ustawy obejmował jedynie trzy artykuły i sprowadzał się do naprawy błędu o charakterze politycznym.

Sejmu. Wydłuża to czas podejmowania decyzji. Należy też uwzględnić szczególne regulacje związane z procedowaniem ustaw dotyczących wyboru organów samorządu terytorialnego oraz regulujących ustrój i właściwość władz publicznych. W ich przypadku pierwsze czytanie przeprowadza się na posiedzeniu Sejmu[84], co również ma wpływ na okres procesu decyzyjnego.

Mimo wskazanych niejednoznaczności przyjmuję w konstruowanym modelu analizy debaty sejmowej, że ośrodek decyzyjny jest zhierarchizowany. Przemawiają za tym ściśle określone – proces decyzyjny i relacje pomiędzy podsystemami i elementami ośrodka decyzyjnego.

Wśród kryteriów tworzenia typologii ośrodków decyzyjnych znajduje się również skłonność decydenta do ryzyka. Decyzje podejmowane przez Sejm są decyzjami grupowymi (kolegialnymi), a jedną z wad tak podejmowanych decyzji jest nadmierna skłonność do ryzyka. Wydaje się jednak, że w modelu analizy debaty sejmowej należy odrzucić przypisywanie ośrodkowi decyzyjnemu takiej cechy. Jest on reprezentacją różnych sił politycznych rywalizujących o przeforsowanie własnych rozwiązań lub zablokowanie nieakceptowanych propozycji (alternatyw) konkurentów, by przynajmniej zachować *staus quo*. Promowanie w takiej sytuacji zbyt ryzykownych rozwiązań może być wykorzystane przez opozycję, która może je dezawuować jako nieodpowiedzialne. Unikaniu lub ograniczaniu ryzyka sprzyjają również zawiązywane koalicje (parlamentarno-rządowe lub powołane dla rozstrzygnięcia konkretnych problemów), gdyż z natury rzeczy wiążą się z kompromisem oraz odrzucaniem skrajności i radykalnych rozwiązań. Niezależnie od uwarunkowań natury politycznej korzystnie na osłabienie skłonności do ryzyka wpływa również sam przebieg procesu decyzyjnego, który jest sformalizowany i rozciągnięty w czasie, co sprzyja refleksji i chroni przed pochopnym podejmowaniem decyzji.

Jak już zaznaczyłem, sytuacja decyzyjna w modelu analizy debaty sejmowej pojawia się z chwilą skierowania projektu ustawy do pierwszego czytania. W takim układzie ośrodek decyzyjny styka się z gotowym już projektem decyzji. Przedmiotem debaty sejmowej są ustawy dotyczące różnych aspektów funkcjonowania samorządu terytorialnego, stąd też można sobie wyobrazić sytuacje decyzyjne, w których projekty ustaw są ryzykowne, i takie, które powodują zmiany o charakterze ewolucyjnym. W zasadzie w ramach debaty sejmowej ośrodek decyzyjny „nie ma okazji" do samodzielnego podejmowania ryzykownych decyzji, zwłaszcza jeżeli chodzi o decyzję ostateczną – uchwalenie ustawy. Wyjątkiem może być odrzucenie projektu ustawy, które w pewnych okolicznościach może być ryzykowne w związku

[84] Art. 37 ust. 2 Regulaminu Sejmu…

z nierozwiązaniem problemu decyzyjnego i spowodowaniem niekorzystnej sytuacji w systemie decyzyjnym i/lub w jego otoczeniu. Ośrodek decyzyjny może się jednak zachować równie ryzykownie jak projektodawca.

Chociaż projekty ustaw powstają w otoczeniu systemu, jaki stanowi debata sejmowa, ze względu na ich wskazany możliwy wpływ na ryzykowne zachowania członków ośrodka decyzyjnego warto zwrócić uwagę, że wśród podmiotów uprawnionych do wnoszenia projektów ustaw do Sejmu są takie, które dysponują rozbudowanym aparatem administracyjno-eksperckim, oraz takie, które takim zapleczem nie dysponują. Dokonując nieco uproszczonego podziału, do pierwszej grupy można zaliczyć przede wszystkim Radę Ministrów oraz Prezydenta, do drugiej zaś pozostałych uprawnionych, czyli grupy posłów, komisje sejmowe, Senat i podmioty wnoszące projekty obywatelskie. Udział w przygotowywaniu projektu ustawy szerokiego grona urzędników i ekspertów sprzyja głębszej i wieloaspektowej analizie możliwych skutków decyzji. Co ważne, administracja rządowa i prezydencka mają ułatwiony dostęp do wielu danych, którymi nie dysponują inne podmioty. Sprzyja to całościowemu spojrzeniu na proponowane zmiany i unikaniu rozwiązań ryzykownych. W przypadku projektów poselskich lub obywatelskich o takie podejście, uwzględniające pośrednie skutki regulacji, jest trudniej. Liczbę projektów ustaw wniesionych przez poszczególne uprawnione podmioty przedstawia tabela 8. Jak wynika z danych, udział projektów rządowych i prezydenckich w badanym okresie oscylował wokół 50%, przy czym zaczął wyraźnie maleć, począwszy od VI kadencji.

Tabela 8. Liczba projektów ustaw wniesionych do Sejmu przez uprawnione podmioty w kadencjach III–VIII

Wnoszący projekt	Kadencje Sejmu				
	IV	V	VI	VII[1)]	VIII[1) 2)]
rząd	808	377	674	463	452
Prezydent	21	23	28	21	20
posłowie	358	273	493	644	385
komisje poselskie	40	11	183	42	29
Senat	25	16	114	101	34
obywatele	13	8	19	28	22
Razem	1265	708	1511	1299	942
Udział projektów rządowych i prezydenckich w ogólnej liczbie wniesionych projektów [%]	66	56	46	37	50

1) projekty, którym nadano bieg
2) do 29 czerwca 2018 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Prace Sejmu, http://www.sejm.gov.pl/ (29.06.2018).

Mając na uwadze przytoczone uwarunkowania, w konstruowanym modelu analizy, wykorzystując propozycję K. Kłosińskiego (1983, s. 62), zakładam, że decydenci przyjmują postawy stanowiące kontinuum od „umiarkowany asekurant", poprzez „normalny", do „umiarkowany ryzykant", w zależności od rodzaju rozwiązywanego problemu decyzyjnego.

3.2.3. Proces decyzyjny

W modelu analizy decyzyjnej proces decyzyjny jest kategorią o szczególnym znaczeniu. Wynika to z tego, że w istocie łączy pozostałe kategorie i umożliwia ich spójną analizę. Jednoznaczne wskazanie, spośród propozycji przedstawionych w podrozdziale 2.3., modelu adekwatnego do analizy debaty sejmowej jest trudne. Każde z ujęć zawiera założenia, których odzwierciedlenie można znaleźć w debacie sejmowej. Jednakże takie całkowicie eklektyczne podejście skomplikowałoby model, który przecież po to jest konstruowany, by poprzez pewne uproszczenie rzeczywistości ułatwić analizę procesów decyzyjnych, umożliwiając koncentrowanie się na jej istotnych aspektach. Poza tym zakres odwzorowania rzeczywistości w poszczególnych ujęciach jest różny i wskazany jest jednak wybór modelu odpowiadającego w możliwie najszerszy sposób zarówno badanej rzeczywistości, jak i założonym celom analizy. Przyjmuję, że najbardziej odpowiednim modelem do badania procesu decyzyjnego debaty sejmowej jest model A. Etzioniego, który łączy założenia modeli racjonalnego i inkrementalnego (C.E. Lindbloma), będąc propozycją kompromisową. Model inkrementalny odwzorowuje podejmowanie decyzji politycznych. Z tego względu jest właściwy dla analizy debaty sejmowej, która mimo że kończy się decyzją prawną, ma przede wszystkim charakter polityczny. Podjęcie decyzji w Sejmie wymaga negocjacji, uzgodnień, kompromisów. Nawet gdy w wyniku wyborów ukształtuje się zdecydowana większość sejmowa/parlamentarna zdolna do podjęcia „każdej decyzji", to i tak w toku procesu decyzyjnego musi zmierzyć się z racjami, opiniami i działaniami opozycji (zob. szerzej Łabędź 2016). W przypadku, gdy taka większość tworzy się w wyniku zawarcia koalicji, to – co do zasady – już ta okoliczność uruchamia szereg procesów politycznych związanych z koniecznością uzgodnienia wspólnej linii programowej, z zaznaczeniem ewentualnych marginesów swobody dla poszczególnych uczestników koalicji. Później, w toku konkretnych procesów decyzyjnych, jest to weryfikowane, a czasami redefiniowane.

W modelu inkrementalnym zauważana jest trudność uzgodnienia celów dalekosiężnych, zwłaszcza jeżeli ich wdrożenie wymagałoby zastosowania nowych, oryginalnych środków. W toku dyskusji i uzgodnień politycznych

wypracowywane są rozwiązania akceptowalne dla uczestników, będące w istocie decyzjami zadowalającymi, a kryterium wyboru spośród ograniczonej liczby możliwych działań jest poparcie polityczne. To, co nie ma szansy na akceptację, jest pomijane, a przedmiotem analizy stają się alternatywy wykonalne. Jednak ta niejednoznaczność celów pozostawia pewien margines swobody, przez co bardziej prawdopodobne jest dostosowanie się partnerów. Mimo niejasnych, a nawet sprzecznych celów wyjściowych uczestnicy procesu decyzyjnego – jeżeli respektują wzajemne różnice co do wyznawanych wartości – mogą prowadzić wspólną politykę i uzgadniać środki działania. W pewnym sensie to wzajemne dostosowywanie się umożliwia też „eksperymentowanie". Przedmiotem debaty sejmowej dotyczącej problemów samorządu terytorialnego są zarówno decyzje dotyczące celów dalekosiężnych, jak i bieżących, przy czym nawet cele dalekosiężne osiągane są raczej w wyniku wprowadzania kolejnych zmian, czyli w sposób narastający. Wyjątek mogą stanowić decyzje istotnie zmieniające ustrój samorządu terytorialnego. W badanym okresie było to na przykład wprowadzenie bezpośredniego wyboru wójta[85], burmistrza i prezydenta miasta. W przypadku tego typu decyzji wskazane były głębokie i wieloaspektowe analizy oparte na możliwie szerokich danych i informacjach, a więc elementach charakterystycznych dla racjonalnego modelu procesu decyzyjnego, w praktyce sprowadzanego do modelu racjonalności ograniczonej. Wydaje się, że wykorzystanie w analizie założeń modelu Etzioniego, odwołującego się zarówno do modelu inkrementalnego, jak i racjonalnego, powinno przynieść dobre efekty. Przede wszystkim pozwoli zwrócić uwagę na rodzaj i charakter pojawiających się okoliczności, które według modelu Lindbloma „negatywnie" wpływają na podejmowanie decyzji strategicznych, a jednocześnie nie pozwolą stracić z oczu kryteriów analizy istotnych dla modelu racjonalnego.

Analizę procesu decyzyjnego ułatwia podzielenie go na etapy (fazy). Zgodnie z wcześniej przytoczonymi podejściami teoretycznymi liczba etapów procesu decyzyjnego nie jest sztywno określona, przy czym w najbardziej uproszczonych podziałach wyróżnia się ich co najmniej trzy. W przypadku analizy systemowej są to wejście, konwersja i wyjście. Liczba wydzielanych etapów procesu decyzyjnego zależy przede wszystkim od złożoności decyzji i skomplikowania procesu jej podejmowania, a niektóre z etapów można potraktować jako samodzielny proces decyzyjny.

Jeśli chodzi o proces decyzyjny odzwierciedlający debatę sejmową, to można przyjąć, że pod względem formalnego przebiegu nie jest zbyt skom-

[85] W dalszej części tekstu, o ile nie zaznaczono inaczej, pojęcie „wójt" obejmuje również burmistrza i prezydenta miasta.

plikowany, gdyż został ściśle uregulowany przepisami prawa zawartymi przede wszystkim w regulaminie Sejmu (Dział II – Postępowanie w Sejmie). Przedstawia go rysunek 1. Natomiast wysoki stopień złożoności wykazuje proces decyzyjny w warstwie możliwych relacji między podsystemami i elementami modelu: dyskusji politycznych, wymiany zdań, zajmowania stanowisk wobec określonych problemów, przyjmowania strategii postępowania, uzgodnień, zawierania doraźnych koalicji itp. Ten wymiar procesu decyzyjnego leży w obszarze zainteresowania analizy opisowej. Biorąc pod uwagę obydwa aspekty, w konstruowanym modelu wyróżniam trzy podstawowe etapy procesu decyzyjnego, obejmujące szereg kolejnych czynności:

1. Wejście – sytuacja decyzyjna, której odpowiada skierowanie przez Marszałka Sejmu projektu ustawy do pierwszego czytania oraz pierwsze czytanie, w zależności od decyzji Marszałka Sejmu, z zastrzeżeniem, że niektóre z projektów ustaw muszą być skierowane do pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu.
2. Konwersję – etap, na który składają się:
   a) prace w komisjach (i ewentualnie podkomisjach),
   b) drugie czytanie,
   c) alternatywnie, w zależności od decyzji Sejmu, prace w komisjach (i ewentualnie w podkomisjach),
   d) trzecie czytanie.
3. Wyjście – decyzja podjęta w głosowaniu przez Sejm.

W zależności od stanowiska przyjętego przez Senat i Prezydenta:

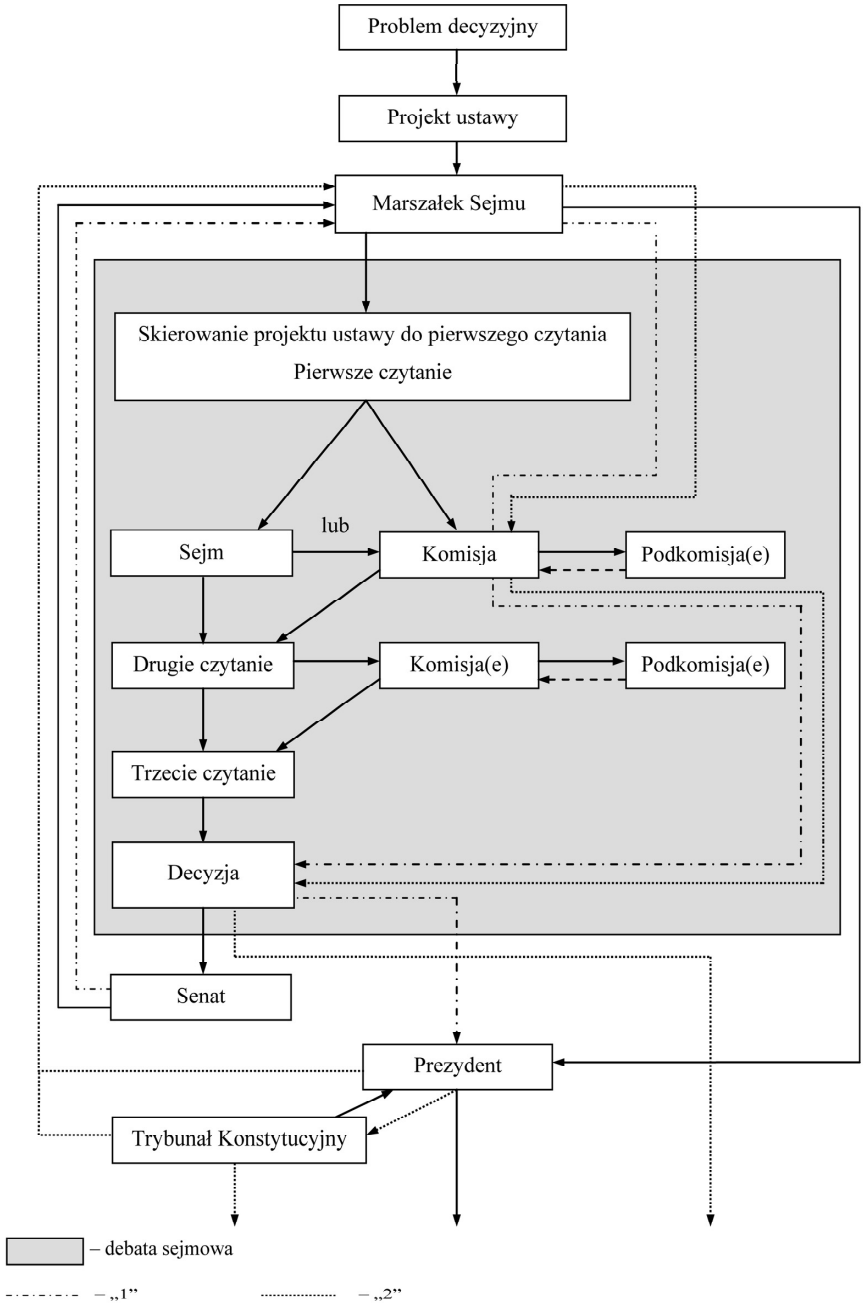
A. Odrzucenie przez Senat ustawy w całości lub wniesienie poprawek (na rysunku 1. przebieg procesu oznaczono linią przerywaną „1”):
   1A. wejście – „nowa” sytuacja decyzyjna,
   2A. konwersja – prace w komisjach. Możliwe jest również pominięcie komisji i rozpatrzenie stanowiska Senatu bezpośrednio na posiedzeniu Sejmu,
   3A. wyjście – decyzja podjęta w głosowaniu przez Sejm o przyjęciu bądź odrzuceniu stanowiska Senatu.
B. Odmowa podpisania ustawy przez Prezydenta lub zakwestionowanie niektórych przepisów (na rysunku 1. przebieg procesu oznaczono linią przerywaną „2”):
   1B. wejście – „nowa” sytuacja decyzyjna,
   2B. konwersja – prace w komisjach,
   3B. wyjście – decyzja podjęta w głosowaniu przez Sejm w sprawie stanowiska Prezydenta.
C. Zwrócenie się Prezydenta do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie zgodności ustawy z Konstytucją przed jej podpisaniem (na rysunku 1. prze-

bieg procesu zaznaczono linią ciągłą oraz przerywaną „2"). W przypadku stwierdzenia naruszenia Konstytucji przez niektóre przepisy ustawy:

1C. wejście – „nowa" sytuacja decyzyjna,
2C. konwersja – prace w komisjach,
3C. wyjście – decyzja podjęta w głosowaniu przez Sejm w sprawie stanowiska Prezydenta.

Zwracam uwagę, że w konstruowanym modelu dokonuję modyfikacji standardowego podejścia do fazy wyjścia, utożsamianej z implementacją decyzji. Jako wyjście traktuję decyzję podjętą przez Sejm, kończącą debatę nad konkretnym projektem ustawy, chociaż jest ona jednocześnie zakotwiczona w fazie konwersji. Nie podejmuję natomiast analizy implementacji decyzji, która w takim układzie znajduje się poza granicą systemu, jaki tworzy debata sejmowa. Uzasadnieniem takiego podejścia są specyfika debaty sejmowej oraz przedmiot analizy, której ma służyć tworzony model. Jak już kilkukrotnie zaznaczałem, debata sejmowa jest podsystemem wydzielonym z procesu ustawodawczego – decyzyjnego. W ujęciu całościowym debata sejmowa nie kończy procesu decyzyjnego, gdyż następują po niej kolejne etapy (które również można by potraktować jako samodzielne), tj. postępowanie w Senacie oraz zajęcie stanowiska przez Prezydenta i ewentualnie Trybunał Konstytucyjny. Przebiegają one już poza granicami systemu wyznaczonego dla debaty sejmowej. Implementacja decyzji rozpoczyna się z chwilą opublikowania ustawy; symbolicznie można by uznać, że jest „oddalona" od debaty sejmowej. Poza tym decyzje podejmowane przez Sejm są decyzjami kierowniczymi i ich implementacji dokonują już inne podmioty systemu politycznego i administracyjnego, w tym ponad dwa i pół tysiąca jednostek samorządu terytorialnego w przypadku decyzji dotyczących tego obszaru. Dysponują one określonym zakresem samodzielności, działają w zróżnicowanych warunkach miejscowych, co może istotnie wpływać na implementację decyzji podejmowanych przez parlament. Wdrożenie decyzji podlega również wielu uwarunkowaniom na poziomie krajowym o charakterze wewnętrznym i zewnętrznym (np. sytuacja międzynarodowa, zobowiązania wynikające z uczestnictwa w organizacjach międzynarodowych i ponadnarodowych, aktualna sytuacja społeczna i gospodarcza). Powoduje to, że sama implementacja decyzji stanowi problem badawczy, którego rozwiązanie wymaga szerokich i interdyscyplinarnych badań.

Jeśli chodzi o wpływ przedmiotu badań na wyłączenie implementacji decyzji z modelu procesu decyzyjnego debaty sejmowej, to należy podkreślić, że przedmiotem analizy jest przede wszystkim stosunek partii politycznych i innych podmiotów biorących w niej udział do ważnych problemów samorządu terytorialnego i ich wpływ na ostateczną treść decyzji.



Rysunek 1. Schemat procesu decyzyjnego debaty sejmowej

Źródło: opracowanie własne.

Model jest modelem opisowym, a nie racjonalnym. W założeniach analiza ma dotyczyć faktycznego przebiegu debaty, a nie samych decyzji. Oczywiście trudno byłoby dokonać analizy debaty w zupełnym oderwaniu od treści decyzji, jednak chodzi tu o rozłożenie akcentów. Efekty implementacji decyzji świadczą przede wszystkim o jej słuszności i jakości, a tylko pośrednio o debacie, która w jakiejś mierze na decyzję wpłynęła. Niektóre debaty dotyczą ponownego rozpatrywania niektórych kwestii (co odpowiada narastającemu podejmowaniu decyzji, charakterystycznemu dla inkrementalnego modelu procesu decyzyjnego), w związku z pojawieniem się nowych problemów decyzyjnych, w tym będących następstwem błędnej decyzji ustawodawcy lub jej niewłaściwego wdrożenia. W nieco uproszczony sposób można przyjąć, że jeżeli uchwalona ustawa (podjęta decyzja) nie stała się ponownie przedmiotem debaty sejmowej, to została wdrożona prawidłowo.

Jeśli chodzi o zagadnienia, które powinny być poddane analizie w każdej z wyszczególnionych faz procesu decyzyjnego, to przyjmuję następujące założenia:

1. Sytuacja decyzyjna – zgodnie z przyjętym modelem sytuacja decyzyjna powstaje z chwilą skierowania projektu ustawy do pierwszego czytania, a kształtuje się podczas jego przeprowadzania. Sytuacji decyzyjnej nie można jednak analizować w oderwaniu od problemu decyzyjnego, gdyż stosunek uczestników procesu decyzyjnego do propozycji jego rozwiązania jest stanem wyjściowym debaty. Przedmiotem badania powinny być zatem dokumenty towarzyszące wnoszonemu do laski marszałkowskiej projektowi ustawy, składające się na jego uzasadnienie. Zgodnie z regulaminem Sejmu (art. 34) uzasadnienie powinno:
   - wyjaśniać potrzebę i cel wydania ustawy,
   - przedstawiać rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana,
   - wykazywać różnicę pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym,
   - przedstawiać przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne,
   - wskazywać źródła finansowania, jeżeli projekt ustawy pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego,
   - przedstawiać założenia projektów podstawowych aktów wykonawczych,
   - zawierać oświadczenie o zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej albo oświadczenie, że przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

   Uzasadnienie powinno również zawierać wyniki przeprowadzonych konsultacji oraz informować o przedstawionych wariantach i opiniach, w szcze-

gólności jeżeli obowiązek zasięgania takich opinii wynika z przepisów ustawy. W przypadku komisyjnych i poselskich projektów ustaw, w stosunku do których nie przeprowadzono konsultacji, Marszałek Sejmu kieruje projekt do konsultacji przed skierowaniem go do pierwszego czytania. Uzasadnienie wniesione przez Radę Ministrów powinno również zawierać projekty podstawowych aktów wykonawczych.

Abstrahując od modelu analizy debaty sejmowej, należy stwierdzić, że formalne wymogi stawiane uzasadnieniu ustawy są zgodne z wyrażanym w doktrynie prawa postulatem, że tworzenie prawa polega nie tylko na wydawaniu, nawet trafnych, aktów normatywnych, ale przede wszystkim na tym, by poprzez tworzenie aktów nowych, nowelizowanie lub derogowanie istniejących „kształtować spójny, stabilny i przejrzysty system prawny, sprzyjający kształtowaniu się stabilnego ładu społecznego" (Czeszejko-Sochacki 1997, s. 226–227)[86].

Wydaje się, że analiza wyżej wymienionych dokumentów dostarcza informacji niezbędnych do prowadzenia analizy debaty sejmowej w kolejnych fazach procesu decyzyjnego. Jednocześnie należy mieć świadomość, że zakres informacji, którymi dysponowali poszczególni posłowie i inne podmioty uczestniczące lub wpływające na debatę, mógł być w wielu przypadkach szerszy. Jednak taka indywidualna wiedza jest trudna do zweryfikowania, a poza tym należy zauważyć, że dla debaty okoliczności takie miały znaczenie tylko wówczas, gdy informacje te zostały „udostępnione" innym uczestnikom. Sprawdzenie tego jest możliwe w kolejnej fazie procesu decyzyjnego – konwersji.

Na sytuację decyzyjną ma wpływ nie tylko proponowany w projekcie ustawy sposób rozwiązania określonego problemu decyzyjnego. Istotne są również poglądy i wyobrażenia członków partii politycznych i innych uczestników życia społeczno-politycznego reprezentowanych w Sejmie o tym, jak powinien funkcjonować podlegający regulacji ustawowej obszar działania państwa. Wyrażane są one przede wszystkim w deklaracjach ideowych i programach wyborczych. W przypadkach, gdy takie stanowiska zostałyby zau-

[86] S. Wronkowska (1992, s. 151) zauważyła, że reguły dobrego prawodawstwa wymagają, by każda legislacyjna decyzja była rozważana przynajmniej z trzech punktów widzenia: 1) merytorycznej trafności tworzonego aktu normatywnego oraz jego techniczno-legislacyjnej poprawności; 2) wpływu tworzonego aktu na system prawa, jego spójności pod względem aksjologicznym i prakseologicznym z systemem aktów obowiązujących; 3) jeżeli dana dziedzina spraw była już przez prawo unormowana, wpływu tworzonego aktu na te sytuacje prawne określonych podmiotów, które powstały w czasie obowiązywania wcześniejszego prawa, jednak trwają nadal w chwili wprowadzania w życie nowych przepisów.

ważone[87], powinny być również przytoczone, tak by na ich tle można było analizować zachowania i podejmowane działania przez poszczególnych aktorów debaty sejmowej.

2. Pierwsze czytanie, zgodnie z regulaminem Sejmu (art. 40), obejmuje uzasadnienie projektu przez wnioskodawcę, debatę w sprawie ogólnych zasad projektu oraz pytania posłów i odpowiedzi wnioskodawcy. Analiza tych elementów powinna „dopełnić" analizę sytuacji decyzyjnej i określić wyartykułowany już stosunek poszczególnych klubów, kół poselskich i posłów niezrzeszonych do przedstawionego projektu ustawy. W przypadkach, w których pierwsze czytanie odbywa się na posiedzeniu Sejmu, ważne jest zwrócenie uwagi, czy pojawił się wniosek o odrzucenie projektu ustawy w całości, a jeżeli tak, to kto go wniósł oraz jaki był wynik głosowania.
3. Prace w komisjach i podkomisjach sejmowych, niezależnie od etapu postępowania ustawodawczego – analiza powinna obejmować wypowiedzi i stanowiska posłów podczas posiedzeń, głosowania nad zgłaszanymi wnioskami i poprawkami, jak również nad sprawozdaniami komisji/podkomisji. W posiedzeniach komisji i podkomisji mają prawo brać udział zaproszeni eksperci, a w przypadku ustaw, których przyjęcie może powodować zmiany w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego, również jego przedstawiciele; analizie powinny być poddane także wyrażone opinie oraz to, jak zostały przyjęte przez posłów i na ile uwzględniono je w toku prac. Efektem pracy komisji są sprawozdania przedkładane Sejmowi i jako końcowe stanowiska powinny być poddane ocenie, łącznie z wnioskami mniejszości, jeżeli zostały zgłoszone.
4. Drugie czytanie – przedmiotem analizy powinny być debata nad projektem i sprawozdaniem komisji oraz zgłaszane poprawki i wnioski. Należy przy tym zwracać uwagę na przynależność partyjną autorów poprawek i wniosków oraz zachowania posłów, tak by uchwycić elementy, które wpłynęły na ostateczny kształt decyzji. Podobnie jak w przypadku posiedzeń komisji i podkomisji przedmiotem analizy tej fazy procesu decyzyjnego powinny być głosowania na poprawkami i wnioskami.
5. Trzecie czytanie – zgodnie z regulaminem Sejmu (art. 49) trzecie czytanie obejmuje: 1) przedstawienie dodatkowego sprawozdania komisji lub – jeżeli projekt nie został ponownie skierowany do komisji – przedstawienie przez posła sprawozdawcę poprawek i wniosków zgłoszonych podczas drugiego czytania oraz 2) głosowanie, w następującym porząd-

[87] Programy wyborcze i deklaracje ideowe mają raczej ogólny charakter, w związku z tym nie w każdym przypadku odnosiły/odnoszą się do kwestii będących przedmiotem debaty sejmowej.

ku: a) głosowanie wniosku o odrzucenie projektu w całości, jeżeli wniosek taki został złożony; b) głosowanie poprawek do poszczególnych artykułów, przy czym w pierwszej kolejności głosuje się poprawki, których przyjęcie lub odrzucenie rozstrzyga o innych poprawkach; c) głosowanie projektu w całości w brzmieniu zaproponowanym przez komisje, ze zmianami wynikającymi z przegłosowanych poprawek. Wszystkie wymienione elementy powinny być poddane analizie, przede wszystkim pod kątem tego, jak wpłynęły na końcowe brzmienie przepisów ustawy (treść decyzji), na ile zmieniły projekt ustawy skierowany do pierwszego czytania oraz przedstawiciele których sił politycznych zdołali przeforsować swoje rozwiązania.

W przypadkach, w których Senat podjął uchwałę odrzucającą ustawę w całości albo zawierającą poprawki, jak również w sytuacji, gdy do ustawy zastrzeżenia zgłosił Prezydent i/lub Trybunał Konstytucyjny, przyjęte zasady analizy powinny zostać zachowane, z tym że należy nią objąć również treść wniosków/zastrzeżeń.

Jeśli chodzi o sam sposób analizy, to zakładam wykorzystanie elementów teorii konfliktu[88]. Wynika to z faktu, że ze swej istoty debata sejmowa, czy szerzej – parlamentarna, ma charakter sporu i rywalizacji o prawne usankcjonowanie realizacji celów politycznych poszczególnych partii i innych podmiotów polityki. Możliwość zastosowania takiego podejścia potwierdza, zasygnalizowany już wcześniej, sposób definiowania konfliktu społecznego przez R. Dahrendorfa (2008, s. 125), który ujmował go szeroko:

> używam terminu „konflikt" zarówno w odniesieniu do sporów, rywalizacji, dysput i napięć, jak i otwartych konfliktów sił społecznych. Wszelkie relacje między zbiorami jednostek, które wiążą się z istnieniem niemożliwych do pogodzenia różnic pod względem celu – czyli, w najbardziej ogólnej formie, z pragnieniem osiągnięcia przez obie rywalizujące strony tego, co jest dostępne tylko jednej z nich lub tylko częściowo – są w tym znaczeniu relacjami konfliktu społecznego. […] Konflikt może przybrać formę wojny domowej bądź debaty parlamentarnej, strajku lub odpowiednio uregulowanych negocjacji.

Analiza debaty sejmowej w perspektywie konfliktu umożliwia zbadanie, w jaki sposób przebiegała, określenie intensywności sporu pomiędzy jej uczestnikami, stwierdzenie, co było przedmiotem konfliktu, na ile uczestnicy procesu decyzyjnego byli zdeterminowani, by osiągnąć założone cele, jakie formy przybierał konflikt. Dzięki temu wzrastają szanse dokonania oceny stosunku sił politycznych reprezentowanych w Sejmie do samorządu teryto-

[88] Na istotność analizy „wartości będących w konflikcie" dla opisu procesów decyzyjnych zwracał uwagę m.in. K. Szaniawski (1980, s. 13).

rialnego, jego roli i miejsca w systemie władzy publicznej. Podobnie jak w przypadku innych kategorii, również w analizie konfliktowej pomocne jest odwołanie się do typologii konfliktów. W literaturze przedmiotu istnieje szereg propozycji typologii tworzonych ze względu na różne kryteria (zob. np. Galtung 1965; Fink 1968; Morrison, Stevenson 1971; Deutsch 1977; Białyszewski 1983). Na potrzeby konstruowanego modelu proponuję nawiązanie do tych typologii oraz typologii stworzonej na potrzeby analizy konfliktów występujących na forum organu stanowiącego samorządu terytorialnego (Kotarba 2011, s. 70–80). W tym drugim przypadku jest to uzasadnione pewnymi podobieństwami pomiędzy tymi organami, m.in. w zakresie ich składu (organy przedstawicielskie), rodzaju podejmowanych decyzji (kierownicze), sposobu rozpatrywania alternatyw (posiedzenia sejmu/komisji/podkomisji vs. sesja organu stanowiącego / posiedzenia komisji) i podejmowania ostatecznej decyzji (głosowanie). Krąg podmiotów, które mogą być stronami konfliktów w czasie debaty sejmowej, jest w zasadzie ograniczony do podsystemów i elementów ośrodka decyzyjnego, stąd też tworzenie typologii według kryterium podmiotowego nie wydaje się konieczne. Można tylko ogólnie zwrócić uwagę, że do konfliktów może dochodzić pomiędzy osobami, osobami a grupami (również sformalizowanymi) oraz pomiędzy grupami. Wskazane jest natomiast wyróżnienie typów konfliktów ze względu na kryterium przedmiotowe, formy konfliktu i formy walki.

Tabela 9. Typologia konfliktów charakterystycznych dla debaty sejmowej według kryterium przedmiotowego

Forma konfliktu	Treść konfliktu				
	konflikt interesów		konflikty adaptacyjne		konflikty postaw
	polityczne	pozycji i prestiżu	motywacyjne	funkcjonalne	
1	*2*	*3*	*4*	*5*	*6*
racjonalne	+	+	+	+	+
irracjonalne	+	+	+	+	+
jawne	+	+	+	+	+
ukryte	+	+	–	+	+
rywalizacja	+	+	+	–	+
konkurencja	+	+	+	+	+
zorganizowane	+	+	+	+	+
niezorganizowane	+	+	+	+	+

1		2	3	4	5	6
forma walki	debata (dyskusja)	+	+	+	+	+
	głosowanie	+	+	+	+	+
	protest	+	+	–	–	+
	bojkot	+	+	–	+	–
	szykana	+	+	+	+	+
	agresja słowna	+	+	+	+	+

* możliwość występowania danej formy konfliktu oznaczono „+", zaś małe prawdopodobieństwo wystąpienia danej formy „–"

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Kotarba 2011, s. 79–80.

Ze względu na treść można wyróżnić trzy podstawowe typy konfliktów:

- konflikty interesów (ekonomiczne, polityczne oraz pozycji i prestiżu) – powstałe na tle konkurencji o określone dobra społeczne (materialne – środki do życia, i pozamaterialne – władza, prestiż, wartości kulturowe i ideologiczne). W przypadku modelu debaty sejmowej konflikty interesów należy wiązać przede wszystkim z władzą, prestiżem oraz wartościami ideologicznymi;
- konflikty adaptacyjne – powstałe na tle przystosowywania się ludzi do siebie w procesie działania. Dotyczą sfery motywacyjnej (niechęć do zaakceptowania celów i wartości innej osoby lub grupy), organizacyjnej (złe warunki współpracy) i informacyjnej (niedostateczna lub błędna informacja). Za charakterystyczne typy konfliktów towarzyszących debacie sejmowej należy uznać konflikty motywacyjne i funkcjonalne. Pierwsze z nich powstają na tle niechęci do zaakceptowania celów innych uczestników procesu decyzyjnego, drugie dotyczą sfery organizacyjnej; mogą wynikać zarówno z niewłaściwej współpracy pomiędzy elementami systemu, uwarunkowań strukturalnych, jak i braku odpowiednich kompetencji uczestników procesu decyzyjnego. Ponadto konflikty funkcjonalne mogą powstawać w wyniku braku wzajemnej informacji, błędnych informacji lub manipulowania nimi, co może doprowadzić do niewłaściwej oceny sytuacji, niewłaściwego odczytania celów innych jednostek lub grup, a w konsekwencji pojawienia się irracjonalnych konfliktów spowodowanych subiektywnymi przyczynami;
- konflikty postaw – powstałe na tle rozbieżności w moralnych ocenach zjawisk i zachowań.

Według kryterium formy można wyróżnić konflikty:

- racjonalne i irracjonalne. Wydaje się, że obydwie formy konfliktów mogą przejawić się w procesie decyzyjnym i w związku z tym należy je uwzględnić w konstruowanym modelu. Podłożem konfliktów racjonalnych są rzeczywiste i uświadomione interesy jednostkowe lub grupowe. Przybierają one formę logicznie skalkulowanej i realizowanej walki; przejawiają się głównie jako starcia grup interesów oraz konflikty polityczne. Konflikty irracjonalne wynikają zaś z nieporozumień, uprzedzeń, nieuzasadnionych ambicji i powodowanych nimi napięć psychicznych, przybierają często formę ostrej, chaotycznej walki, w której dominują emocje. Zwykle mają charakter spontaniczny, bardziej koncentrują się na osobach i przesłankach niż na problemach i celach;
- jawne, ukryte i częściowo ukryte. Konflikty jawne ujawniają się w procesach interakcji widocznych dla zewnętrznych obserwatorów. Często wykraczają swoim oddziaływaniem poza spierające się strony, gdyż każda z nich stara się poszerzyć krąg swych zwolenników, uzyskać aprobatę społeczną dla swoich racji i działań oraz zdobyć czynne poparcie jak największej liczby osób. W debacie sejmowej chodzi przede wszystkim o zdobycie poparcia posłów uczestniczących w podejmowaniu decyzji cząstkowych i decyzji ostatecznej, jak również osób, które dysponują wpływem na posłów. Konflikty ukryte są z jakichś względów skrywane przez ich uczestników przed otoczeniem. Przybierają postać walki zakamuflowanej, biernego oporu, skrytego przeszkadzania działaniom przeciwnika, namawiania innych do opozycji, dezinformowania otoczenia o zamierzeniach przeciwnika;
- rywalizacja i konkurencja to formy działania podczas konfliktu, sposoby jego prowadzenia. Rywalizacja jest formą współzawodnictwa, które może być często konstruktywne, a polega na podkreślaniu i manifestowaniu przez stronę konfliktu jej wyższości i wynikającego z tego pierwszeństwa do zrealizowania własnych interesów. Konkurencja ma inny charakter. Jest dążeniem do osiągnięcia założonego celu za pomocą form walki, które są usankcjonowane przez normy prawne i moralne, opiera się jednak na blokowaniu strony przeciwnej i ma raczej destruktywny charakter. Natomiast w przypadku konfliktów częściowo ukrytych prawdziwe motywy agresywnych zachowań wobec przeciwników nie są ujawniane lub działania agresywne są przenoszone na inną płaszczyznę niż ta, która spowodowała pojawienie się konfliktu i ciągle wpływa na jego dynamikę;
- zorganizowane i niezorganizowane. Konflikty zorganizowane z zasady są jawne, zaprogramowane i przeprowadzane według z góry ustalonych i przyjętych zasad. W tego typu konfliktach określone są cele, do których się dąży, oraz opracowana jest strategia i taktyka walki mająca doprowa-

dzić do osiągnięcia założonych celów. Istnieje struktura organizacyjna walczących grup porządkująca zadania i funkcje poszczególnych członków grup, określone są metody postępowania na poszczególnych etapach konfliktu, opracowane są także sposoby kontaktowania się członków grup. Konflikty niezorganizowane są określane często mianem incydentów, mają zwykle żywiołowy, spontaniczny charakter, powstają wskutek przypadkowego zbiegu okoliczności wywołującego nagły wzrost frustracji i agresji, często są krótkotrwałe. W procesie decyzyjnym przebiegającym w ramach debaty sejmowej mogą wystąpić obydwa rodzaje tych konfliktów, przy czym konflikty zorganizowane będą zwykle miały charakter konfliktów między grupami, natomiast niezorganizowane – konfliktów pomiędzy osobami.

Konflikty można również poddawać ocenie ze względu na stosowane w nich formy walki, które mogą przybierać postać od łagodnych do ekstremalnych. Wśród form walki, jakie mogą pojawić się w sejmowych konfliktach, można wyróżnić:

- debatę[89] – sformalizowaną formę dyskusji. Najpowszechniejszy przejaw zinstytucjonalizowanych konfliktów w organach kolegialnych, w tym związanych z sejmowym procesem decyzyjnym;
- głosowanie – instytucjonalizacja konfliktów w Sejmie powoduje, że ta forma walki jest równie powszechna jak dyskusja (debata). Stanowi skuteczny sposób wpływania na przebieg konfliktów, a w ich fazie końcowej przeradza się w formę przezwyciężenia konfliktu;
- protest – w Sejmie może przybrać raczej formę łagodną polegającą na wyrażeniu sprzeciwu wobec jakiejś sytuacji, wygłoszeniu oświadczenia, również poza salą plenarną czy miejscem obrad komisji/podkomisji, na przykład podczas konferencji prasowej;
- bojkot – polega na uchylaniu się od podjęcia czynności, które mogłyby być korzystne dla strony przeciwnej. Jest to forma konfliktu spotykana w organach kolegialnych, a więc i w Sejmie. Może polegać na „zrywaniu ich obrad" poprzez opuszczenie sali i doprowadzenie do uniemożliwienia podjęcia jakiejkolwiek decyzji ze względu na brak *quorum*;
- szykanę – pomniejszanie znaczenia przeciwnika, lekceważenie jego zasług, dobrej woli, zmniejszanie szans na realizację jego potrzeb. W Sejmie często wykorzystywana zarówno przez opozycję, która dyskredytując rządzących, stara się wzmocnić swoją pozycję na tyle, by przejąć władzę w trakcie kadencji lub w najbliższych wyborach, jak i przez rządzących,

[89] Podkreślam, że w tym kontekście pojęcie „debata" odnosi się do dyskusji, a nie szerzej rozumianych debat sejmowych będących przedmiotem badania.

którzy wykorzystują posiadaną z racji władzy przewagę, by zaszkodzić stronie przeciwnej;
- agresję słowną – polega na formułowaniu oskarżeń, rzucaniu obelg, rozsiewaniu plotek, niekorzystnych opinii, które mają na celu zdyskredytowanie przeciwnika.

Zaprezentowane typologie/typy konfliktów nie wyczerpują katalogu dostępnych, jednak zostały dobrane tak, by z jednej strony były adekwatne do charakteru i specyfiki środowiska, w którym się pojawiają, z drugiej zaś, by ułatwiły analizę procesu decyzyjnego toczącego się w ramach debaty sejmowej.

W analizie konfliktu ważną rolę odgrywa również odniesienie się do jego dynamiki i sposobu przezwyciężenia. Dynamika wiąże się ze zmiennością w czasie oraz natężeniem i gwałtownością konfliktu, które ją charakteryzują. Istnieje wiele koncepcji dotyczących wyróżniania faz konfliktu (Wright 1965, s. 434; Pondy 1967, s. 300; Białyszewski 1983, s. 53–54; Reykowski 1999, s. 179). Nie przez każdą fazę musi również konflikt przechodzić. Niemniej dla celów analitycznych przyjęcie modelu przebiegu konfliktów jest korzystne. Dla konfliktów toczących się podczas debat sejmowych można przyjąć następujący model (Kotarba 2011, s. 113):

1. Ujawnienie się sprzeczności i powstanie napięcia społecznego.
2. Pokonywanie sprzeczności poprzez łagodną formę walki.
3. Zaostrzenie się formy walki i ewentualne poszerzenie obszaru konfliktu.
4. Przezwyciężenie konfliktu.
5. Normalizacja stosunków.

Natężenie konfliktu odzwierciedla stopień emocjonalnego zaangażowania stron. Powiązane jest z kosztami ewentualnej przegranej, które determinują stopień uwikłania podmiotów w konflikt. Stopień natężenia konfliktu może wzmóc nakładanie się na siebie różnych konfliktów, zorganizowanie grup, które w nim uczestniczą, sposób dystrybucji nagród czy też możliwości ruchliwości pionowej (Słaboń 1995, s. 53). Z kolei środki, jakich są skłonne użyć strony konfliktu, obrazują jego gwałtowność, która wiąże się z poziomem radykalizmu stron i stosowanymi formami walki. Zależy m.in. od stopnia deprywacji jednej ze stron, jak również od poziomu zorganizowania uczestników (Nocoń, Laska 2005, s. 69; Słaboń 1995, s. 53).

Istotną kategorię analityczną w analizie konfliktów stanowi sposób ich przezwyciężenia[90]. Podobnie jak w przypadku dynamiki konfliktu mamy tu do

[90] Pojęcie „przezwyciężenie konfliktu" jest szersze od pojęcia „rozwiązanie konfliktu", które występuje właściwie tylko wówczas, gdy zostanie wyeliminowana jego przyczyna. Stąd też wydaje się, że właściwsze jest posługiwanie się pojęciem bardziej pojemnym, a jednocześnie niewykluczającym rozwiązania konfliktu (zob. Sztumski 2000, s. 92).

czynienia z różnymi podejściami (Reykowski 1999, s. 192; Kowalczyk-Grzenkowicz, Arcimowicz, Jermakowicz 2003, s. 13; Sobkowiak 1999, s. 124–126), przy czym do analizy debaty sejmowej można przyjąć następującą systematykę, z zastrzeżeniem, że nie jest to katalog zamknięty (por. Kotarba 2011, s. 114–115):

- arbitralne rozstrzygnięcie w głosowaniu,
- porozumienie osiągnięte w wyniku debaty (i potwierdzone w głosowaniu),
- mediacja (zwykle nieformalna i również potwierdzona w głosowaniu),
- arbitraż sądowy (Trybunału Konstytucyjnego),
- wycofanie się z konfliktu.

Konflikt jako proces społeczny nie jest zjawiskiem obojętnym dla życia społecznego – pełni w nim określone funkcje i powoduje zawsze zmiany w strukturze, w której występuje. Poglądy na temat funkcji konfliktów ewoluowały wraz z rozwojem nauk społecznych. Początkowo teorie funkcjonalne akcentowały wyłącznie negatywne skutki konfliktów społecznych, podobnie teorie konfliktów przypisywały im szczególną i nadrzędną rolę sprawczą w rozwoju społecznym, dostrzegając w nich głównie mechanizmy konsensualne i integracyjne. W miarę rozwoju teorii społecznych zwolennicy teorii funkcjonalnych zaczęli dostrzegać również ich pozytywne funkcje, natomiast zwolennicy teorii konfliktów złagodzili swoje stanowisko w zakresie roli konfliktów w rozwoju społecznym (Szmulik, Żmigrodzki 2006, s. 412). Te zarówno pozytywne, jak i negatywne funkcje konfliktów często są zestawiane w dychotomicznych parach. Autorami jednej z propozycji, która może być wykorzystana w analizie procesu decyzyjnego, są J. Sztumski i J. Wódz (1984, s. 40). Wyróżnili oni m.in. funkcje:

- różnicujące i identyfikacyjne,
- integracyjne i dezintegracyjne,
- progresywne i regresywne,
- pozytywne i negatywne.

Funkcje różnicujące i identyfikacyjne wynikają z tego, że przyczyny, przedmiot, przebieg i forma konfliktu są tematami wielu opinii. Im jest ich więcej, tym istnieje większa możliwość zróżnicowania danej zbiorowości na tym tle. Zróżnicowanie to powoduje podział społeczności, w której ma miejsce konflikt, na szereg grup reprezentujących różne opinie na jego temat. Jakiekolwiek zaangażowanie się w konflikt wiąże się z koniecznością wyrażenia własnej opinii bądź opowiedzenia się za którąś z opinii istniejących. To z kolei powoduje identyfikację z tymi, którzy tę opinię głoszą. Ludzie zajmujący wobec konfliktu jednakową postawę stają się sobie bliscy, a jednocześnie przeciwstawiają się tym, których opinie i wynikające z nich postawy są inne. Na tym właśnie polegają różnicujące i identyfikacyjne funkcje konfliktów.

Funkcje integracyjne i dezintegracyjne są wynikiem emocjonalnego zaangażowania się ludzi w istniejący konflikt i znajdują odzwierciedlenie w ich zachowaniach. Pod wpływem przyjętej opinii, odmiennej od panującej w danej społeczności, jednostka lub grupa może z niej wystąpić albo utworzyć w jej obrębie własną frakcję. Konflikt tworzy warunki nie tylko do łączenia się jednostek i zbiorowości, ale i do ich wyobcowania. Wiąże ze sobą nie tylko przeciwników, ale i ich przyjaciół oraz wrogów. Jest zatem stymulatorem tendencji integracyjnych, polegających na zwieraniu szeregów, zwiększaniu dyscypliny organizacyjnej i solidarności wewnątrz grupy, oraz dezintegracyjnych, przejawiających się w występowaniu jednostek z grupy, tworzeniu się odłamów i frakcji.

Progresywne i regresywne funkcje konfliktów pojawiają się w kontekście rozwoju społecznego, który jest procesem kierunkowym o charakterze biegunowym, to znaczy może być progresywny lub regresywny. Zwłaszcza ostre konflikty społeczne, wynikające z antagonistycznych sprzeczności, przyczyniają się zwykle do gwałtownego przezwyciężenia owych sprzeczności, a więc eliminują przeszkody rozwoju społecznego. Wydaje się, że konflikty pojawiające się w debacie sejmowej aż tak szerokiego oddziaływania nie mają. Natomiast można im przypisać wypełnianie funkcji pozytywnych i negatywnych związanych z oceną ich wpływu na postęp społeczny. Należy przy tym pamiętać, że konflikt nigdy nie jest ani pozytywny, ani negatywny w równym stopniu. Konflikt społeczny spełnia funkcje pozytywne, gdy przyczynia się do postępu społecznego, ale nawet wtedy należy dostrzegać pewne straty, jakie zawsze – w mniejszym lub większym stopniu – powoduje w życiu społecznym, czyli negatywne funkcje konfliktu.

3.2.4. Decyzja

Jak już zaznaczyłem w podrozdz. 2.4., istnieje wiele typologii decyzji ułatwiających ich systematyzację i analizę. Na ich podstawie w tabeli 10 przedstawiłem typy decyzji dotyczące debaty sejmowej, zwłaszcza nad ustawami, których przedmiotem były problemy związane z funkcjonowaniem samorządu terytorialnego. Niektóre z nich nie wymagają nawet głębszego opisu, gdyż spełnianie przez nie określonych kryteriów jest oczywiste. Dotyczy to na przykład decyzji narodowych i centralnych, wyróżnianych ze względu na kryterium poziomu decyzyjnego. W przypadku innych wskazane jest dokonanie pewnej analizy pod względem wypełniania warunków/kryteriów powodujących zaliczenie decyzji podejmowanych w Sejmie do określonego typu. Należy pamiętać, że cechą typologii jest ich rozłączność, w związku z tym każda z decyzji spełnia kilka kryteriów i może być jednocześnie zaliczona do kilku typów.

Tabela 10. Typologia decyzji charakterystycznych dla debaty sejmowej

Kryterium	Typ decyzji
poziomu decyzyjnego	narodowe
	centralne
adresata decyzji	podmiotowe (wewnętrzne)
	przedmiotowe (zewnętrzne)
istniejących norm/procedur działania	programowalne
złożoności decyzji	złożone (programujące)
stopnia trudności decyzji	normalne
	trudne
praktyki zarządzania organizacją	strategiczne
bodźców zewnętrznych	problemowe
struktury podmiotu podejmującego decyzję	kolegialne (grupowe)
funkcji kierowniczych	kierownicze

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Sokołowski 1975, s. 261–262, 272–274; Mintzberg, Raisinghani, Théorêt 1976, s. 251; Simon 1982, s. 73–74; Krzakiewicz 1993, s. 16; Pietraś 2000, s. 128–134; Supernat 2003, s. 20–21, 25–27; Knosala 2011, s. 82–83; Krzakiewicz, Cyfert 2015, s. 166–167, 174–176.

Jeśli chodzi o decyzje podmiotowe określane również jako wewnętrzne, to w procesie decyzyjnym obejmującym debatę sejmową będą one dotyczyły decyzji cząstkowych (sekwencyjnych) podejmowanych w jego poszczególnych fazach, przede wszystkim o charakterze proceduralnym, na przykład o skierowaniu projektu ustawy do komisji lub podkomisji sejmowej lub o zaproszeniu do debaty ekspertów zewnętrznych. Natomiast decyzje ostateczne, pojawiające się jako wyjścia z systemu, są decyzjami przedmiotowymi (zewnętrznymi), gdyż ich adresatem są podmioty znajdujące się poza ośrodkiem decyzyjnym, a nawet poza granicami systemu. Będą to przede wszystkim jednostki samorządu terytorialnego, ale również inne organy i instytucje administracji publicznej. W przypadku decyzji regulujących tryb wyboru organów jednostek samorządu terytorialnego, jak również dotyczących zadań (lokalnych polityk publicznych) przez nie realizowanych, krąg adresatów jest jeszcze szerszy – decyzje mogą dotyczyć również sektora pozapublicznego i jednostek – obywateli.

Zewnętrzne decyzje podejmowane przez Sejm, w tym dotyczące samorządu terytorialnego, ze względu na istniejące normy działania należy zaliczyć do decyzji programowalnych. Wynika to przede wszystkim ze ściśle określonej, powtarzalnej procedury postępowania ustawodawczego, jednakowej dla większości ustaw. Pewne odmienności, jak na przykład zastrzeżenie, że

pierwsze czytanie projektu ustawy regulującej wybór organów samorządu terytorialnego musi się odbyć na posiedzeniu Sejmu, są również przewidziane w regulaminie Sejmu. Należy jednocześnie zwrócić uwagę, że „powtarzalność" decyzji, charakterystyczna dla decyzji programowalnych, przejawia się w powtarzalności procedury (procesu decyzyjnego) i powtarzalności problemów, które za ich pomocą są rozwiązywane. Jednak trudno byłoby uznać te decyzje za rutynowe, ponieważ w zdecydowanej większości dotyczą bądź to nowych problemów, bądź nowego sposobu ich rozwiązania.

Według kryterium złożoności decyzje zapadające w procesie decyzyjnym odpowiadającym debacie sejmowej – z wyjątkiem decyzji wewnętrznych niebudzących kontrowersji – są decyzjami programującymi (złożonymi). Przesądza o tym fakt, że w zasadzie każda decyzja wymaga podjęcia szeregu innych, związanych z jej implementacją, począwszy od decyzji dotyczących wydania aktów wykonawczych, a skończywszy na organach jednostek samorządu terytorialnego i innych decydentach na poziomie lokalnym, podejmujących „końcowe" decyzje wykonawcze. Okoliczności te wypełniają kryteria złożoności decyzji, tj. rozpoczęcie decyzją nowego łańcucha decyzyjnego i zaangażowanie kolejnych ośrodków decyzyjnych.

Ze złożonością decyzji wiąże się również stopień ich trudności. W konstruowanym modelu należy przewidzieć możliwość podejmowania zarówno decyzji normalnych, jak i trudnych, chociaż podział ten nie jest jednoznaczny. Decyzje normalne odpowiadają możliwościom percepcyjnym, intelektualnym i wykonawczym człowieka. W przypadku modelu analizy debaty sejmowej założenie, że sytuacja decyzyjna powstaje w chwili skierowania projektu ustawy do pierwszego czytania, powoduje, że zauważenie problemu i propozycja jego rozwiązania miały miejsce poza modelowym systemem. Nie zmienia to jednak faktu, że skoro projekt ustawy został opracowany, to problem i przygotowanie propozycji jego rozwiązania nie przekraczały możliwości osób zaangażowanych w ten proces. Natomiast w chwili podejmowania decyzji decydent nie ma pewności co do możliwości wykonawczych podmiotów zobowiązanych do jej implementacji. Jeżeli chodzi o wypełnianie kryteriów decyzji trudnych, to w przypadku decyzji dotyczących samorządu terytorialnego należy brać pod uwagę dużą odpowiedzialność. Pojedyncza decyzja dotyczy wielu jednostek samorządu terytorialnego, a pośrednio (a czasami bezpośrednio) wielu osób, które są „ustawowymi członkami wspólnot" lokalnych i regionalnych. Rzadziej może wystąpić drastyczna presja czasu, a raczej mało prawdopodobne są zagrożenia zewnętrzne.

Decyzje podejmowane przez Sejm, jako decyzje centralne, wyznaczają główne kierunki działania, rozwoju oraz podstawowe cele. Tym samym wypełniają kryteria decyzji strategicznych. Uwzględniają w większym stopniu

niż inne decyzje (operacyjne i administracyjne) uwarunkowania środowiska, w jakich dany system/podsystem funkcjonuje, antycypują możliwe zagrożenia i przygotowują rozwiązania, które mogą im zapobiec lub zminimalizować ich negatywne skutki. Przewidywanie powinno dotyczyć również możliwych szans, na których wykorzystanie organizacja (system) powinna być przygotowana. Jako przykład takiej decyzji dotyczącej samorządu terytorialnego można wskazać wprowadzony do ustawy o finansach publicznych przepis, dzięki któremu zaciągane zobowiązania na prefinansowanie inwestycji współfinansowanych ze środków europejskich nie były wliczane do długu publicznego jednostki samorządu terytorialnego – JST mogły pozyskiwać w większym zakresie fundusze unijne[91].

Kryterium bodźców zewnętrznych wskazuje, że decyzje podejmowane w wyniku procesu ustawodawczego i debaty sejmowej można zaliczyć do decyzji dobrowolnych bądź problemowych. Wydaje się, że decyzje kryzysowe, jako trzeci typ wyróżniany według tego kryterium, w przypadku samorządu terytorialnego raczej nie występują. Decyzje dobrowolne podejmowane są w stabilnym systemie pod wpływem okoliczności, które wskazują na możliwości wykorzystania pojawiających się szans. W odniesieniu do samorządu terytorialnego mogą się sprowadzać do ulepszenia jego funkcjonowania.

[91] Do końca 2013 r. stosowano jednolity dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego dopuszczalny próg zadłużenia, zresztą krytykowany jako nieuwzględniający różnicy ich potencjałów (Owsiak 2009, s. 329). Na ograniczenie składały się dwa elementy: 1) łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec roku budżetowego nie mogła przekroczyć 60% wykonanych dochodów ogółem jednostki w danym roku budżetowym, natomiast w trakcie roku budżetowego na koniec kwartału nie mogła przekroczyć 60% planowanych dochodów w danym roku budżetowym; 2) przypadająca w danym roku budżetowym łączna kwota spłat rat kredytów i pożyczek z należnymi w danym roku odsetkami, kwota wykupu papierów wartościowych wraz z należnymi odsetkami i dyskontem oraz potencjalnych kwot wynikających z poręczeń i gwarancji udzielanych przez JST – nie mogła przekroczyć 15% planowanych na dany rok budżetowy dochodów jednostki lub 12%, gdyby państwowy dług publiczny w relacji do PKB przekraczał 55% (art. 112 i 114 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, Dz.U. 1998, nr 155, poz. 1014 z późn. zm.). W 2004 r. wprowadzono do ustawy zmianę, zgodnie z którą ograniczeń nie stosowało się do emitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek zaciągniętych w związku ze środkami określonymi w umowie zawartej z podmiotem dysponującym funduszami strukturalnymi lub Funduszem Spójności Unii Europejskiej oraz do poręczeń i gwarancji udzielonych samorządowym osobom prawnym realizującym zadania jednostki samorządu terytorialnego z wykorzystaniem tych środków (art. 1 pkt 17 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz ustawy o uruchamianiu środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej, Dz.U. 2004, nr 93, poz. 890). Kolejnej zmiany dokonano w 2009 r., przyjmując nową ustawę o finansach publicznych. Zgodnie z jej przepisami limity zadłużenia obliczane są indywidualnie dla każdej gminy (zasada ta w pełni zaczęła obowiązywać od 2014 r.; zob. szerzej Zawora, Zawora 2013).

W przypadkach, w których podejmowane decyzje są reakcją na występujące lub potencjalne trudności (ale nie kryzysowe), mamy do czynienia z decyzjami problemowymi. Zastosowanie tego kryterium do konstruowanego modelu analizy debaty sejmowej wymaga zauważenia, że każda debata sejmowa jest niejako wymuszona procedurą ustawodawczą. Ośrodek decyzyjny nie ma wyboru, musi ją podjąć (chociaż może się ona szybko zakończyć w przypadku odrzucenia projektu ustawy w pierwszym czytaniu). W związku z tym w modelu należy uwzględnić raczej decyzje problemowe, gdyż są podejmowane pod presją przepisów prawa.

Jednym z kryteriów, na podstawie których wyróżnia się określone typy decyzji, jest struktura podmiotu podejmującego decyzję. W przypadku modelu analizy decyzyjnej mamy do czynienia przede wszystkim z decyzjami kolegialnymi (grupowymi). Wynika to z samej istoty Sejmu (460 posłów) oraz jego struktury (komisje, podkomisje, kluby poselskie itd.). W każdej fazie procesu decyzyjnego kluczowe decyzje zapadają kolegialnie. Natomiast część decyzji o charakterze proceduralnym podejmowana jest również przez indywidualnych decydentów, przede wszystkim przez Marszałka Sejmu i przewodniczących komisji/podkomisji sejmowych, chociaż często „po zasięgnięciu opinii".

Ostatnim z typów decyzji uznanych za istotne w modelu analizy debaty sejmowej są decyzje kierownicze. Charakteryzują się one tym, że są „dwuszczeblowe", tzn. decyzje te nie dotyczą wyłącznie celów i sposobów działania decydenta, ale i innych podmiotów, do których są skierowane. W przypadku ustaw dotyczących problemów funkcjonowania samorządu terytorialnego praktycznie wszystkie decyzje skierowane są na zewnątrz systemu, jaki tworzy Sejm, czy w węższym ujęciu, modelowa debata sejmowa. Należy jednocześnie podkreślić, że decyzje kierownicze podejmowane przez Sejm mają jednak inny charakter niż na przykład decyzje kierownicze w przedsiębiorstwach, gdzie częściej mamy do czynienia z bezpośrednimi relacjami decydent – wykonawca (również decydent „drugiego szczebla") i decyzjami w formie poleceń.

Proponowany model analizy debaty sejmowej zawiera powszechnie uznawane i stosowane kategorie w politologicznej systemowej analizie decyzyjnej. Zostały one jednak dookreślone i dostosowane do specyfiki przedmiotu analizy. Wydaje się, że skonstruowany model powinien zapewnić prawidłową analizę debaty sejmowej związanej z procedowaniem ustaw dotyczących najważniejszych problemów samorządu terytorialnego i ułatwić rozwiązanie problemu badawczego.

Rozdział 4

Projekt ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta jako przedmiot debaty sejmowej

Zasadnicze znaczenie dla funkcjonowania państwa i jego systemu politycznego mają rozwiązania o charakterze ustrojowym. Przyjmowane są w drodze szeregu decyzji przybierających formę aktów prawnych. Wśród nich znajdują się decyzje dotyczące samorządu terytorialnego. Jak zauważył A. Lutrzykowski (2010, s. 5),

> normatywna instrumentalizacja przyjmowanego modelu samorządu terytorialnego przybiera postać bardziej lub mniej rozbudowanego zespołu norm prawnych sformułowanych najczęściej w konstytucji i w tzw. ustawach ustrojowych. One określają organizację i zasady działania samorządu, jego organów i instytucji oraz – co jest bardzo ważne – swego rodzaju „pole kompetencji władczych" definiujących stawiane przed nim cele, funkcje i zadania w systemie władzy publicznej.

W sprawowaniu władzy publicznej ważną rolę odgrywają różnorakie organy uprawnione do podejmowania władczych rozstrzygnięć. Istotne znaczenie mają ustrojowe regulacje prawne, które dotyczą zakresu ich kompetencji oraz sposobu kreacji. Między innymi te czynniki wpływają na relacje między organami oraz na funkcjonowanie administracji publicznej. Dotyczy to zarówno poziomu centralnego, utożsamianego z parlamentem, rządem i prezydentem, jak i poziomów niższych, na których ulokowane są organy władz samorządowych.

Jak już wspomniałem we *Wstępie*, w okresie transformacji ustrojowej drogę do restytucji samorządu terytorialnego otworzyła nowelizacja Konstytucji Rzeczypospolitej Ludowej dokonana 29 grudnia 1989 r.[92], w której – obok innych ważnych zmian, jak np. likwidacja zapisu o sojuszu z ZSRR oraz przewodniej roli PZPR w życiu politycznym – zagwarantowano udział samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy (Piasecki 2009, s. 148; 2011, s. 89–90). Natomiast pierwszą regulacją prawną, która przesądziła o rodzaju organów odrodzonego samorządu gminnego oraz o trybie ich powoływania,

[92] Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej…

była ustawa o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 8 marca 1990 r.[93] Zgodnie z przyjętymi przepisami gmina miała dysponować organem stanowiącym – radą, wybieraną przez mieszkańców, oraz powoływanym przez nią organem wykonawczym. Szczegółowe rozwiązania zostały przyjęte w ustawach – o samorządzie terytorialnym[94] oraz Ordynacja wyborcza do rad gmin[95]. Rada gminy była wybierana w wyborach powszechnych. W gminach do 40 tys. mieszkańców wybory odbywały się w systemie większościowym, natomiast w gminach liczniejszych – w proporcjonalnym, z podziałem mandatów według metody Sainte-Laguë. W 1998 r. obniżono do 20 tys. próg liczby mieszkańców, powyżej którego przeprowadzano wybory w systemie proporcjonalnym. Wprowadzono również podział mandatów metodą d'Hondta[96].

W 2001 r. znowelizowano ustawę o samorządzie gminnym i zmniejszono liczebność organów stanowiących[97]. Tym samym aktem prawnym przywrócono stosowanie metody Sainte-Laguë do podziału mandatów w wyborach proporcjonalnych w gminach liczących powyżej 20 tys. mieszkańców. Nowelizacja nie miała praktycznego znaczenia, gdyż zanim weszła w życie, przepisy zmieniono ponownie, w związku z ustawą o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta[98].

Zgodnie z konstytucyjną dyspozycją organem wykonawczym gminy był zarząd, liczący od czterech do siedmiu osób, na którego czele stał wójt (w miastach burmistrz albo prezydent miasta) jako jego przewodniczący. Zarząd wybierany był przez radę spośród jej członków, z wyjątkiem wójta i jego zastępców, którzy mogli pochodzić spoza składu rady. Miało to stanowić zabezpieczenie na wypadek, gdyby wśród radnych nie było osób o odpowiednich kwalifikacjach do pełnienia tych funkcji. Powoływanie członków zarządu przez radę gminy, dodatkowo spośród jej członków, miało na celu ścisłe powiązanie obu organów, ułatwiające ułożenie właściwych relacji między nimi. W projekcie ustawy o samorządzie terytorialnym to wzajemne powiązanie miało jeszcze bardziej wzmacniać sprawowanie funkcji wójta przez przewodniczącego rady

[93] Dz.U. 1990, nr 16, poz. 94.

[94] Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym…

[95] Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, Dz.U. 1990, nr 16, poz. 96.

[96] Art. 178 ustawy Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, Dz.U. 1998, nr 95, poz. 602.

[97] Ustawa z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. 2001, nr 45, poz. 497.

[98] Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, Dz.U. 2002, nr 113, poz. 984.

gminy. Ostatecznie ustawę przyjęto jednak z poprawką zakazującą łączenia tych funkcji. Uzasadnieniem zmiany był fakt pełnienia przez radę funkcji kontrolnej wobec wójta. W przypadku łączenia obu stanowisk wójt – przewodniczący rady byłby sędzią we własnej sprawie (Regulski 2000, s. 305).

W pierwszych latach funkcjonowania samorządowych gmin organ stanowiący miał mocną pozycję w strukturze władz. Wynikała ona zarówno z ustawowego podziału kompetencji[99], jak i faktu powoływania zarządu gminy[100]. W przyjętej 8 marca 1990 r. ustawie o samorządzie terytorialnym ustalono „ostre wymogi, co do wyboru przewodniczącego zarządu" (Izdebski 2001, s. 89). Jego pozycję osłabiało jednak to, że do składu zarządu mógł zgłosić tylko kandydatów na swoich zastępców. Pozostali członkowie byli wybierani spośród kandydatów zgłoszonych przez radnych. Tym samym wójt nie mógł skompletować „autorskiego" zarządu (Piasecki 2006, s. 66). Pojawiające się na tle wyboru organów wykonawczych spory i konflikty często utrudniały powołanie ich w krótkim terminie (Leoński 1998, s. 87). Komplikacje związane z bojkotowaniem przez opozycyjnych radnych wyborów zarządów gmin, które ujawniły się zwłaszcza na początku drugiej samorządowej kadencji, spowodowały nowelizację przepisów[101].

[99] Z. Leoński (1992, s. 61) zauważył, że „zarząd jest przede wszystkim organem wykonawczym rady".

[100] Eksperci uważali takie wyraźne podporządkowanie organu wykonawczego gminy za „relikt koncepcji pełnowładztwa organu przedstawicielskiego" (Piasecki 2006, s. 65).

[101] Wzmacnianie pozycji wójta rozpoczęło się już w roku 1992 i miało związek z zaostrzeniem kryteriów odwoływania jego oraz członków zarządu. Głosowanie w sprawie odwołania przeprowadzała rada gminy po zapoznaniu się z opinią komisji rewizyjnej, na następnej sesji po sesji, na której zgłoszono wniosek o odwołanie (art. 1 pkt 5 ustawy z dnia 6 listopada 1992 r. o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym, Dz.U. 1992, nr 100 poz. 499). Ustawa o samorządzie terytorialnym w pierwotnym brzmieniu nie regulowała w specjalny sposób trybu odwołania wójta i zarządu gminy, co powodowało, że praktycznie w dowolnym momencie, bez konieczności podawania jakichkolwiek przyczyn organ wykonawczy (lub jego poszczególni członkowie) mógł być odwołany. Wystarczyło zachowanie takiego samego trybu, jak podczas wyboru zarządu. Powodowało to niestabilność zarządów gmin (zob. szerzej Piasecki 2006, s. 89). Z kolei ustawą z dnia 29 września 1995 r. o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 1995, nr 124, poz. 601) wprowadzono sześciomiesięczny okres na powołanie zarządu. W przypadku jego niedotrzymania rada gminy ulegała rozwiązaniu z mocy prawa. Zrezygnowano również z konieczności dokonywania wyboru w obecności co najmniej 2/3 ustawowego składu rady, wystarczająca była obecność co najmniej połowy ustawowego składu. Wójta wybierano bezwzględną większością głosów, natomiast pozostałych członków zarządu – większością zwykłą. Wzmocnieniem pozycji wójta było przyznanie mu prawa zgłaszania kandydatów na wszystkich członków zarządu, a nie tylko na jego zastępców (Kotarba 2016, s. 212). Dodatkowo, po raz kolejny wprowadzono rozwiązania utrudniające odwołanie przez radę przewodniczącego zarządu i całego zarządu, polegające na tym, że w przypadku innej przyczyny niż nieudzielenie absolutorium, mogło nastąpić jedynie na pisemny,

Rezygnacja w ustawie ustrojowej z powierzenia przewodniczącemu rady jednoczesnego pełnienia funkcji wójta – przewodniczącego zarządu, spowodowała w wielu gminach rywalizację o prymat pierwszeństwa w strukturze lokalnej władzy. „Pojawiły się konflikty, kto jest ważniejszy – wójt, który rządzi, ale jest wybierany przez radę, czy też przewodniczący rady, który ma mandat radnego pochodzący z wyborów" (Regulski 2005, s. 115; zob. Kulesza 2008, s. 80; *Władza – zawód…*, s. 13; *Najmądrzejszy z całej wsi…*). Rolę przewodniczącego rady zaczęto jednak stopniowo ograniczać; ostatecznie w 2001 r.[102] sprowadzono ją jedynie do prowadzenia obrad i organizowania pracy rady. Tą samą nowelizacją zmniejszono liczbę członków zarządu, co spowodowało wzrost znaczenia wójta i jego zastępców, którzy wchodzili w skład zarządu obligatoryjnie, a jednocześnie ograniczało możliwości oddziaływania radnych na organ wykonawczy. Uzyskana formalnoprawna przewaga wójta nad zarządem i radą wraz z jej przewodniczącym stworzyła „dogodne warunki do przekształcenia stanowiska WÓJTA w samodzielny organ samorządu wzmocniony demokratycznym mandatem pochodzącym z bezpośredniego wyboru" (Piasecki 2006, s. 71).

Powołując ustawami z czerwca 1998 r. kolejne szczeble samorządu terytorialnego – powiaty i województwa samorządowe[103], wykorzystano doświadczenia płynące z kilkuletniego funkcjonowania organów gminy i praktycznie powielono rozwiązania tam stosowane. Organem stanowiącym w powiecie była rada powiatu, natomiast w województwie – sejmik województwa. Zgodnie z przywołanymi już ustawami ustrojowymi organy stanowiące były wybierane w wyborach powszechnych[104]. W obu przypadkach funkcję organu wykonawczego powierzono zarządom, odpowiednio powiatu i województwa, wybieranym przez organy stanowiące. W powiecie na czele zarządu liczącego od trzech do pięciu członków stał starosta, a województwie – marszałek województwa, przy czym zarząd miał liczyć pięciu członków. Zasady wyboru i odwołania obu zarządów były zbliżone, ale nie tożsame. Marszałek województwa wybierany był bezwzględną większością głosów, starosta zaś bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady.

uzasadniony wniosek 1/4 ustawowego składu rady. Natomiast poszczególnych członków zarządu rada mogła odwołać na uzasadniony wniosek wójta. Jeżeli wniosek o odwołanie zarządu lub wójta nie uzyskał wymaganej większości głosów, kolejny mógł być zgłoszony nie wcześniej niż po upływie sześciu miesięcy od poprzedniego głosowania.

[102] Ustawa z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie…

[103] Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. 1998, nr 91, poz. 578; Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. 1998, nr 91, poz. 576.

[104] Liczbę radnych określono w art. 132 i 160 ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, Dz.U. 1998, nr 95, poz. 602.

Kompetencje organu stanowiącego powiatu i województwa, jak i kompetencje organów wykonawczych były podobne do kompetencji organu stanowiącego gminy. Podobnie wyglądały również relacje między tymi organami. Należy zauważyć, że również w przypadku kolejnych nowelizacji ustroju powiatu i województwa stopniowo osłabiano pozycję organu stanowiącego względem wykonawczego (Piasecki 2009, s. 279).

Jeżeli chodzi o gminy, to najważniejsza zmiana ustrojowa zaszła w 2002 r. i była związana z zastąpieniem kolegialnego zarządu wybieranego przez organ stanowiący organem jednoosobowym (monokratycznym) – wójtem, burmistrzem lub prezydentem miasta wybieranym bezpośrednio w wyborach powszechnych[105]. Kolejne zmiany ustrojowe – choć nie tak radykalne, jak te wprowadzone w gminach w 2002 r. – a dotyczące już wszystkich szczebli samorządu terytorialnego, wprowadzono w 2018 r. w związku z przyjęciem ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych[106] (zob. rozdz. 6).

* * *

Sejm po raz pierwszy podjął kwestię przemodelowania ustroju samorządu gminnego w związku z proponowaną zmianą sposobu wyboru organu wykonawczego gminy pod koniec III kadencji, w 2000 r.[107] Do Marszałka Sejmu wpłynęły wówczas dwa projekty ustaw: poselski, klubu Sojuszu Lewicy Demokratycznej (SLD), o bezpośrednim wyborze wójta[108] oraz senacki, o zmianie ustawy Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, ustawy o samorządzie gminy oraz innych ustaw[109]. W czasie

[105] A.K. Piasecki (2018, s. 178) umieścił wprowadzenie bezpośrednich wyborów wójta w kalendarium dziejów Polski 1918–2018, co również w pewien sposób potwierdza wagę tej decyzji.

[106] Ustawa z dnia 11 stycznia o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, Dz.U. 2018, poz. 130.

[107] Według. K. Janika (2007, s. 188), „pierwszym podmiotem polityki, który opowiedział się za zmianą sposobu wyłaniania organów wykonawczych gminy była Socjaldemokracja Rzeczypospolitej Polskiej". Miało to miejsce podczas III Krajowej Konwencji tej partii w 1994 r. (zob. także *Czujemy się odpowiedzialni…*; Jeżowski 2000).

[108] Druk nr 1993, III kadencja Sejmu.

[109] Druk nr 2036, III kadencja Sejmu. Autorem projektu był Donald Tusk. W jednym z wywiadów stwierdził: „Przygotowałem ustawę, która przeszła przez Senat, ale ugrzęzła w Sejmie. Zakłada ona likwidację zarządu kolegialnego w związku z bezpośrednimi wyborami prezydenta, burmistrza i wójta oraz przeniesienie wielu kompetencji rady na organ wykonawczy, co pozwoliłoby na radykalne ograniczenie liczby radnych" (*Wybory bezpośrednie. Rozmowa z Donaldem…*, s. 9; por. Frydrykiewicz 2000).

pierwszego czytania pojawiły się wnioski o odrzucenie obu projektów (zob. Gawryś 2000). Głosowanie przeprowadzono na kolejnym posiedzeniu Sejmu (11 października). Projekt SLD został odrzucony[110], natomiast projekt senacki skierowano do rozpatrzenia w Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (STR)[111], która jednak nie podjęła nad nim pracy. Chociaż pierwsze próby modyfikacji ustroju gmin obejmującej zmiany w obrębie jej organów nie zakończyły się sukcesem, to jednak zapoczątkowały dyskusję na ten temat[112]. Problematyka ta znalazła również odzwierciedlenie w programach wyborczych części ugrupowań politycznych w kampanii przed wyborami parlamentarnymi w 2001 r. (Kamiński 2014, s. 208), co wpłynęło na sytuację decyzyjną powstałą w kolejnej kadencji Sejmu, w związku z podjęciem prac legislacyjnych dotyczących organów jednostek samorządu terytorialnego.

4.1. Sytuacja decyzyjna i ośrodek decyzyjny

Wybory parlamentarne w 2001 r. ukształtowały na nowo polską scenę polityczną. Po okresie rządów prawicowej, postsolidarnościowej koalicji Akcji Wyborczej „Solidarność" (AWS) i Unii Wolności (UW), a od 2000 r. rządu mniejszościowego AWS, doszło do zwycięstwa koalicji ugrupowań lewicowych – Sojuszu Lewicy Demokratycznej oraz Unii Pracy (UP). Sojusz SLD-UP nie uzyskał jednak w Sejmie większości bezwzględnej, w związku z czym powołano rząd koalicyjny z udziałem Polskiego Stronnictwa Ludowego (PSL); na czele tego rządu stanął Leszek Miller, przewodniczący SLD. W Sejmie znalazły się również nowo powstałe partie – Platforma Obywatelska Rzeczypospolitej Polskiej (PO), Prawo i Sprawiedliwość (PiS) oraz Liga Polskich Rodzin (LPR). W Senacie większość bezwzględną zdobyła koalicja

[110] Głosowanie nr 3 nad wnioskiem o odrzucenie projektu ustawy o bezpośrednim wyborze wójta podczas 88. posiedzenia Sejmu III kadencji w dniu 11.10.2000 r., http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&3&88&3 (20.06.2018).

[111] Głosowanie nr 2 nad wnioskiem o odrzucenie projektu ustawy Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw podczas 88. posiedzenia Sejmu III kadencji w dniu 11.10.2000 r., http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&3&88&2 (20.06.2018). R. Kamiński (2014, s. 208) błędnie podaje, że oba projekty zostały odrzucone w pierwszym czytaniu.

[112] Za bezpośrednim wyborem wójta, burmistrza i prezydenta miasta opowiedzieli się respondenci badania przeprowadzonego przez PBS metodą wywiadów telefonicznych 18 stycznia 2000 r. na 586-osobowej próbie losowo-kwotowej, reprezentatywnej dla dorosłej ludności kraju, kontrolowanej ze względu na wiek, płeć i wykształcenie. Za takim modelem opowiedziało się ponad 80% badanych (przy błędzie statystycznym +/– 4%) (*Mieszkańcy chcą…*).

SLD-UP (75 mandatów). Blok Senat 2001 (skupiający AWSP, PiS, PO i UW) zdobył piętnaście mandatów, PSL – cztery, Samoobrona Rzeczypospolitej Polskiej (Samoobrona) – dwa, LPR – dwa. Dwa mandaty przypadły senatorom niezależnym (szerzej: Dudek 2016, s. 439–446). Szczegółowy podział mandatów w wyborach do Sejmu zawiera tabela 11.

Projekty ustaw dotyczących zmian ustrojowych w samorządzie terytorialnym, w szczególności sposobu wyboru organu wykonawczego gminy, wpłynęły do Sejmu na początku IV kadencji, w 2001 r.:

- 21 listopada – poselski projekt ustawy o zmianie ustaw o samorządzie gminnym, samorządzie powiatowym i samorządzie województwa (Druk nr 152), podpisany przez posłów SLD[113];
- 21 listopada – poselski projekt ustawy o zmianie ustaw o samorządzie gminnym, samorządzie powiatowym i samorządzie województwa (Druk nr 151), podpisany przez posłów SLD;
- 22 listopada – poselski projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Druk nr 153), podpisany przez posłów SLD;
- 22 listopada – poselski projekt ustawy o bezpośrednim wyborze wójta gminy (Druk nr 154), podpisany przez posłów SLD;
- 18 grudnia (i autopoprawka 19 grudnia) – poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz innych ustaw (druki nr 167 i 167A), podpisany przez posłów PO;
- 18 grudnia – poselski projekt ustawy o zmianie ustawy Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Druk nr 168), podpisany przez posłów PO.

Układ sił w Sejmie w czasie pierwszego czytania wymienionych projektów ustaw przedstawia tabela 11. Dane te odzwierciedlają również polityczny skład podstawowego podsystemu ośrodka decyzyjnego, jaki stanowi ogół posłów podejmujących ostateczne decyzje. Jeżeli chodzi o inne podstystemy, których składy są wybierane i w związku z tym mają związek z układem sił politycznych w Sejmie, to należy wskazać, że w skład Prezydium Sejmu weszli: Marek Borowski (SLD) jako Marszałek Sejmu oraz Andrzej Lepper (Samoobrona), Donald Tusk (PO), Janusz Wojciechowski (PSL) i Tomasz

[113] Projekty ustaw zostały zgłoszone przez posłów SLD, jednak jak wynikało z exposé Premiera, kwestie te leżały również w zainteresowaniu rządu. Także wiceminister spraw wewnętrznych i administracji odpowiedzialny za kontakty rządu z samorządami podczas wywiadu dla „Wspólnoty" nie zaprzeczył stwierdzeniu: „**rząd przymierza się do zmian ustrojowych w samorządzie** [podkreślenie – B.K.], konsekwentnie lansując tezę o konieczności przeprowadzenia bezpośrednich wyborów" (*Wszystko jest możliwe…*).

Nałęcz (UP) jako wicemarszałkowie[114]. Skład Prezydium Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, odgrywającej ważną rolę w procesach decyzyjnych dotyczących ustaw regulujących funkcjonowanie samorządu terytorialnego, przedstawiał się w tym okresie następująco: Zbigniew Kuźmiuk (PSL) – przewodniczący oraz Witold Gintowt-Dziewałtowski (SLD), Waldy Dzikowski (PO) i Jan Kochanowski (SLD) – wiceprzewodniczący komisji[115].

Tabela 11. Podział mandatów w wyborach do Sejmu w 2001 r. oraz liczebność klubów/kół parlamentarnych w czasie pierwszego czytania projektów ustaw dotyczących zmian ustrojowych samorządu terytorialnego w grudniu 2001 r.

Liczba uzyskanych mandatów przez komitety wyborcze w wyborach do Sejmu 23 września 2001 r.		Liczebność klubów/kół parlamentarnych w grudniu 2001 r.	
komitet wyborczy	liczba mandatów	klub/koło	liczba członków
SLD-UP	216	SLD	200
		UP	16
PSL	42	PSL	41
PO	65	PO	58
Samoobrona	53	Samoobrona	51
PiS	44	PiS	43
LPR	38	LPR	36
Mniejszość Niemiecka	2	–	–
		SKL	7
		posłowie niezrzeszeni	8

Źródło: opracowanie własne na podstawie Obwieszczenia Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 26 września 2001 r. o wynikach wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 23 września 2001 r. (Dz.U. 2001, nr 109, poz. 1186) oraz Głosowania nr 11 podczas 9. posiedzenia Sejmu IV kadencji w dniu 21.12.2001 r., http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&4&9&11 (13.08.2018).

[114] Sprawozdanie Stenograficzne (dalej: SS) z 1. Posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej IV kadencji (dalej: pos. Sejmu … kadencji) w dniu 19 października 2001 r., 1. i 3. punkt porządku obrad.

[115] Biuletyn nr 12/IV kad. z posiedzenia Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (dalej: pos. STR) (nr 1), 24.10.2001 r.

W programach wyborczych większości ugrupowań, które weszły do Sejmu, znalazły się odniesienia do decentralizacji państwa oraz samorządu terytorialnego (zob. Słodkowska 2002), jednak kwestie ustrojowe poruszyły tylko dwa spośród nich. Koalicyjny Komitet Wyborczy SLD-UP deklarował bardzo ogólnie „dalsze ograniczenie liczby radnych i członków zarządu" oraz „wprowadzenie bezpośrednich wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów" (tamże, s. 32)[116]. W jednym z wywiadów Leszek Miller, przewodniczący SLD, zapowiedział ponadto wzmocnienie kompetencji samorządu powiatowego, wprowadzenie zakazu łączenia funkcji parlamentarnych i w administracji rządowej ze stanowiskami w samorządzie oraz przywrócenie wiosennego terminu wyborów do wszystkich organów samorządu terytorialnego (*Program sanacji…*). Podobne cele postawiła sobie Platforma Obywatelska, przy czym jej propozycje były nieco szersze – odnosiły się nie tylko do gminy i do powiatu, ale i do samorządowego województwa – oraz bardziej szczegółowe. Ograniczenie liczby radnych miało dotyczyć gmin. Proponowano wybór od dwunastu radnych w gminach do 5 tys. mieszkańców do 22 w gminach liczących do 200 tys. mieszkańców oraz po jednym radnym na każde dalsze rozpoczęte 100 tys. mieszkańców, nie więcej jednak niż 25 radnych. Na wszystkich szczeblach samorządu terytorialnego kolegialne organy wykonawcze miały zostać zastąpione jednoosobowymi organami pochodzącymi z powszechnych, bezpośrednich wyborów: w gminie – wójtem, burmistrzem lub prezydentem miasta, w powiecie ziemskim – starostą, natomiast w województwie – marszałkiem. Organy wykonawcze miały prowadzić większość spraw związanych z wykonywaniem zadań przypisanych poszczególnym szczeblom samorządu. Na poziomie gminy domniemanie kompetencji miało przysługiwać nie radzie, a właśnie organowi wykonawczemu. Również w powiecie i województwie starosta i marszałek mieli prowadzić większość spraw, z wyjątkiem zastrzeżonych wyraźnie na rzecz organów stanowiących. Dodatkowo starosta oraz marszałek województwa mieli pełnić funkcje przewodniczących, odpowiednio rady powiatu i sejmiku województwa (Słodkowska 2002, s. 175, 204–206).

W programie PO pojawiły się stwierdzenia, na podstawie których można wnioskować, jakie przesłanki spowodowały przedłożenie takich właśnie propozycji. W perspektywie analizy decyzyjnej stanowiły one problem decyzyjny, który zdaniem tej formacji powinien być rozwiązany w proponowany właśnie sposób. Zakładane wzmocnienie pozycji ustrojowej organów wykonawczych oraz ich legitymizacji poprzez bezpośrednie wybory można

[116] Kwestie te pojawiły się również w planach koalicji rządowej zawiązanej po wyborach (Kalinowska 2001).

odczytywać jako zgłoszenie zastrzeżeń co do sprawności działania kolegialnych organów wykonawczych i ich jednoznacznej odpowiedzialności przed mieszkańcami (i nie tylko). Negatywnie oceniano współpracę pomiędzy organami gminy. Jak zaznaczono, wójt, burmistrz, prezydent miasta musi współpracować z radą gminy, ale nie powinien czuć się jej zakładnikiem. „Rada gminy nie powinna zajmować się bieżącym kierowaniem gminą, a jedynie wyznaczać kierunki i plany oraz podstawowe zasady ich realizacji" (tamże, s. 205). Propozycja, by w powiecie i województwie samorządowym funkcję przewodniczącego organu stanowiącego pełnił odpowiednio starosta i marszałek, potwierdzała również zastrzeżenia co do współpracy pomiędzy tymi podmiotami i jednoznacznie wzmacniała pozycję wewnątrzustrojową organów wykonawczych.

Chociaż w programie wyborczym Prawa i Sprawiedliwości nie odniesiono się do kwestii ustroju samorządu terytorialnego, nie oznaczało to jednak, że partia ta nie miała w tym zakresie żadnych poglądów i planów. Lech Kaczyński, ówczesny poseł tej partii, w wywiadzie udzielonym „Wspólnocie" uznał wprowadzenie bezpośredniego wyboru organu wykonawczego gminy za „lekarstwo gorsze od choroby". Zwrócił uwagę na związane z tym niebezpieczeństwo powstania wokół tak wybranych wójtów układów, znacznie gorszych od pojawiających się w obowiązującym stanie prawnym. Pewien „kierunek myślenia" ukazywały też wyrażone poglądy na temat wzmocnienia roli wojewodów w systemie administracji państwa, jak również wzmocnienia nadzoru nad samorządem terytorialnym (*Rządzenie kontrolowane*...).

Zgodnie z przyjętym założeniem w modelu analizy debaty parlamentarnej sytuacja decyzyjna związana ze zgłoszonymi projektami ustaw powstała w chwili skierowania ich do pierwszego czytania, co nastąpiło 12 i 19 grudnia 2001 r. Natomiast pierwsze czytanie przeprowadzono 21 grudnia. Na wniosek Prezydium Sejmu projekty były rozpatrywane wspólnie. Z tego powodu analiza sytuacji decyzyjnej oraz w niezbędnym zakresie problemów decyzyjnych będzie przeprowadzona również łącznie, mimo że jeden z projektów dotyczył ordynacji wyborczej do rad gmin, powiatów i sejmików województw, a więc prawa wyborczego, któremu został poświęcony kolejny rozdział pracy. Wydaje się, że takie podejście jest uzasadnione, gdyż wycinkowa analiza tego etapu procesu decyzyjnego nie przyniosłaby zadowalających efektów. Chociaż projekty ustaw dotyczyły różnych aspektów funkcjonowania samorządu terytorialnego, to jednak były wzajemnie powiązane i stanowiły propozycję szerszej reformy, wykraczającej poza zmianę sposobu wyboru organu wykonawczego gminy.

Załączone do projektów ustaw uzasadnienia, jak również powielające je w praktyce wystąpienia posłów reprezentujących wnioskodawców podczas

pierwszego ich czytania[117] były również – zgodnie z przyjętym modelem analizy – prezentacją zidentyfikowanych problemów decyzyjnych. W uzasadnieniu do projektu nowelizacji Ordynacji wyborczej (Druk nr 153) posłowie SLD wskazali, że wprowadzone przez Sejm poprzedniej kadencji ograniczenie o ok. 30% liczby członków rad gmin i powiatów oraz sejmików województw[118] może spowodować, że w większości gmin będzie można utworzyć bardzo nieliczne okręgi, w niektórych nawet tylko dwa, co uniemożliwi zachowanie reprezentatywności terytorialnej list kandydatów i pozbawi niektóre jednostki pomocnicze szansy wyboru do rady swoich przedstawicieli. Ponadto podniesiono, że

> wprowadzone w 2001 r. zmiany w metodzie ustalania wyników wyborów [zmodyfikowaną metodą Sainte-Laguë – B.K.] mogą sprzyjać atomizacji organów stanowiących i zdecydowanie utrudnić wyłonienie w miarę trwałej i jednolitej większości w radzie z jednej strony skutecznie stanowiącej prawo lokalne i nadzorującej funkcjonowanie organu wykonawczego, a z drugiej strony również skutecznie wspierającej ten organ[119].

W uzasadnieniu pojawiły się również odwołania do „szczególnie trudnej i skomplikowanej sytuacji gospodarczej państwa, a także samorządów", w jakiej miały się odbyć kolejne wybory samorządowe, jak również zakładano bezpośredni wybór wójtów i burmistrzów w gminach do 20 tys. mieszkańców[120]. Trudno jednak wskazać związki, zresztą nie przedstawiono ich także w uzasadnieniu, pomiędzy hipotetycznymi trudnościami i bezpośrednim wyborem wójtów a proponowanymi zmianami, które sprowadzały się do zmniejszenia okręgów wyborczych w gminach powyżej 20 tys. mieszkańców z dotychczasowych 8–12 mandatów do 3–6 mandatów, a także przywrócenia ustalania wyników wyborów w tych gminach według metody d'Hondta.

W uzasadnieniu do projektu ustawy o bezpośrednim wyborze wójta gminy (Druk nr 154) wskazano, że przedkładana propozycja jest odpowiedzią na oczekiwania związków samorządów, uwzględnia jednocześnie doświadczenia z dotychczasowego funkcjonowania organów samorządu terytorialnego, jak również obawy i zagrożenia sygnalizowane przez zainteresowane środowiska.

---

[117] Witold Gintowt-Dziewałtowski (SLD); Waldy Dzikowski (PO), SS z 9. pos. Sejmu IV kadencji w dniu 21 grudnia 2001 r., s. 28–33.

[118] Chodziło o zmiany wprowadzone ustawą z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. 2001, nr 45, poz. 497.

[119] Druk nr 153, IV kadencja Sejmu, s. 3.

[120] Korespondowało to z kolejnym zgłoszonym przez SLD projektem ustawy o bezpośrednim wyborze wójta gminy (Druk nr 154).

Zdaniem wnioskodawców istniała potrzeba wzmocnienia pozycji organu wykonawczego gminy i uniezależnienia go od układu sił politycznych w radzie. Za istotne uznano stworzenie możliwości „jednoznacznego spersonifikowania kompetencji i odpowiedzialności". Nie zaproponowano jednak zmian w rozdziale kompetencji między organami gminy, jak również opowiedziano się za zachowaniem kolegialnego charakteru organu wykonawczego (przy oddaniu wójtowi wyłącznego prawa zgłaszania wniosków co do składu zarządu). Co więcej, według projektu bezpośredni wybór miał dotyczyć tylko przewodniczących zarządów gmin liczących do 20 tys. mieszkańców, czyli tych, w których odbywały się już wybory radnych w systemie większościowym[121]. Wójt miał być wybierany zwykłą większością głosów. W związku z wybieraniem wójta przez społeczność lokalną proponowano, by jego odwołanie mogło nastąpić jedynie w drodze referendum, którego inicjatywa przysługiwałaby mieszkańcom oraz radzie gminy przy zachowaniu wymogu podjęcia uchwały większością 2/3 głosów jej ustawowego składu. Jako wniosek o odwołanie zarządu miała być traktowana również uchwała rady gminy w sprawie nieudzielenia mu absolutorium.

Proponowaną w projekcie ustawy o zmianie ustaw o samorządzie gminnym, samorządzie powiatowym i samorządzie województwa (Druk nr 151) zmianę terminu wyborów samorządowych z jesieni na wiosnę uzasadniano dostosowaniem terminu rozpoczynania kadencji samorządów do trybu prac nad przygotowaniem i uchwalaniem budżetów samorządowych. Łatwiejsze miałoby być skorelowanie terminarza prac nad budżetami jednostek samorządu terytorialnego z terminarzem prac nad budżetem państwa. Dodatkowo, prace nad przygotowaniem projektu budżetu na kolejny rok prowadziłby ten sam skład osobowy organów JST[122].

---

[121] M. Kulesza uznał to rozwiązanie za „bardzo zły pomysł", przy czym powodem takiej oceny była obawa o możliwe trudności ze znalezieniem odpowiednich kandydatów na stanowisko wójta. Jak zauważył, „właśnie w małej gminie wójt musi być osobą niezwykle kompetentną, znającą się na wszystkim. Musi być i politykiem, i menedżerem. Nie ma żadnych gwarancji, że bezpośrednie wybory wyłonią takich właśnie fachowców" (*Wraca nowe…*; por. *Igraszka w rękach polityków…*).

[122] Jednak M. Kulesza podczas debaty zorganizowanej przez Fundację Dobro Lokalne i gminę Warszawa Wilanów stwierdził, że „nie dzieje się nic takiego, co uzasadniałoby skracanie kadencji o trzy miesiące". Propozycję uznał za „dziwaczną i absurdalną" (*Pośpiech niewskazany…*, s. 19). Podobne zdanie wyraził J. Regulski, który skracanie przez Sejm kadencji organów konstytucyjnych uznał za „bardzo groźny precedens" (*Polityką w samorząd…*, s. 6). Za przesunięciem terminu wyborów samorządowych z jesieni na wiosnę opowiedział się Związek Miast Polskich, jednak i w tym przypadku jego prezes P. Uszok zastrzegł, że najbliższe wybory powinny odbyć się jesienią, gdyż nie należy zmieniać zasad w trakcie trwania kadencji (*Kiedy wybory samorządowe…*).

Z kolei projekt ustawy o zmianie ustaw o samorządzie gminnym, samorządzie powiatowym i samorządzie województwa (Druk nr 152) dotyczący zmniejszenia liczby radnych, miał być powodowany dążeniami do usprawnienia procesów decyzyjnych, łatwiejszego personifikowania kompetencji i odpowiedzialności, a także obniżenia kosztów działania organów jednostek samorządu terytorialnego. Proponowano zmniejszenie liczby radnych w gminach do 20 tys. mieszkańców o cztery osoby, w gminach do 200 tys. mieszkańców o pięć osób, a przyrost liczby radnych na każde dalsze rozpoczęte 100 tys. mieszkańców zmniejszyć z pięciu do trzech radnych, maksymalnie do 45 radnych (zmniejszenie o piętnastu radnych). W gminach najmniejszych oraz w gminach do 50 i 100 tys. mieszkańców liczba radnych miała się nie zmienić. W powiatach proponowano zmniejszenie maksymalnego składu liczbowego rad z 39 do 30 radnych, a w województwach – z 30 do 23.

Projekty ustaw złożone przez grupę posłów Platformy Obywatelskiej miały bardziej kompleksowy charakter[123]. Zgodnie z treścią uzasadnienia projekt ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie innych ustaw (druki nr 167 i 167A) był wynikiem przyjęcia koncepcji reformy ustroju samorządu gminnego opartej na następujących zasadach:

- wójtowie gmin i burmistrzowie (prezydenci) miast pochodzą z powszechnych, demokratycznych wyborów,
- zwiększa się skuteczność zarządzania sprawami lokalnymi,
- wójtowie gmin i burmistrzowie (prezydenci) stają się organami wykonawczymi gmin,
- organy wykonawcze uzyskują większą samodzielność i ponoszą indywidualną odpowiedzialność przed wyborcami,
- ograniczona zostaje liczebność rad gminnych i urzędniczej kadry kierowniczej oraz
- podwyższona zostaje stabilność i profesjonalność kierowników urzędów gmin oraz innych osób na kierowniczych stanowiskach w tych urzędach[124].

Przyjęto założenie, że powszechne wybory wójtów, burmistrzów i prezydentów miast będą miały sens, gdy organy te staną się monokratycznymi organami wykonawczymi wyposażonymi w kompetencje odpowiednie do skutecznego zarządzania (por. Frydrykiewicz 2002b). Uznano, że pozostawienie ich w zakresie ograniczonym do kierowania urzędem oraz załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji wykluczałoby zasadność wprowadzenia zmian w sposobie wybierania organów wykonawczych. Podkreślano, że skomplikowane procedury zwoływania, obradowania i podejmowania

[123] W prasie pojawiły się nawet opinie, że „rywalizują ze sobą radykalne propozycje PO i zachowawcze SLD" (Kalukin 2001, s. 4).

[124] Druk nr 167, IV kadencja Sejmu, s. 27.

uchwał przez kolegialne organy gminy, a także rozbudowane kompetencje organów stanowiących uniemożliwiają często podejmowanie racjonalnych decyzji w konfliktogennych obszarach działalności, takich jak gospodarowanie mieniem czy gminnym budżetem. Sprawne zarządzanie sprawami lokalnymi niejednokrotnie jest utrudniane przez konieczność uzyskiwania uchwał rad w bardzo drobiazgowych sprawach, a kolegialne decyzje, będące często wymuszonym kompromisem, rozmywają odpowiedzialność.

Wzmocnieniu pozycji wójta, burmistrza i prezydenta miasta miały służyć również inne rozwiązania, między innymi pozbawienie rady gminy kompetencji powoływania skarbnika i sekretarza gminy (z zastrzeżeniem konieczności wyrażenia zgody na ich odwołanie), uprawnienia do podejmowania decyzji przekraczających zakres zwykłego zarządu (przy ustanowieniu obowiązku informowania o podjętych w tych sprawach decyzjach komisji rewizyjnej, która mogłaby zgłosić sprzeciw skutkujący przejściem uprawnienia na rzecz rady gminy).

Z drugiej strony wnioskodawcy zauważali niebezpieczeństwo ewentualnego nadużywania kompetencji przez uwolnionego od personalnego podporządkowania radzie gminy wójta, burmistrza, prezydenta miasta. Z tego powodu proponowali zmiany zarówno w ustawie o samorządzie gminnym, jak i innych aktach prawnych w zakresie zasad kontroli organu wykonawczego. Służyć temu miało m.in. wzmocnienie pozycji komisji rewizyjnej rady gminy. Proponowano „zagwarantowanie ugrupowaniom opozycyjnym w radzie co najmniej 50% udział w składzie komisji rewizyjnej, a dodatkowo – zwielokrotnienie przedkładania przez komisję na sesji rady informacji o wynikach przeprowadzonych kontroli". Ponadto miało zostać wprowadzone zobowiązanie organów kontroli finansowej (NIK, regionalnych izb obrachunkowych, urzędów kontroli skarbowej) do badania oświadczeń majątkowych składanych przez radnych i organy wykonawcze. Planowano również wzmocnienie kontroli decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej. Rozwiązania te miały zabezpieczyć „warunki ponoszenia realnej odpowiedzialności przez monokratyczne organy wykonawcze gmin"[125].

W projekcie ustawy zaproponowano również zmniejszenie liczebności organów stanowiących do dwunastu w gminach liczących do 10 tys. mieszkańców, czternastu w gminach do 20 tys. mieszkańców, szesnastu w gminach do 50 tys. mieszkańców, dwudziestu w gminach liczących do 100 tys. mieszkańców, dwudziestu pięciu w gminach do 200 tys. mieszkańców oraz po trzech radnych na każde dalsze rozpoczęte 100 tys. mieszkańców, nie więcej jednak niż czterdziestu radnych. Uzasadnieniem były, zdaniem wnioskodawców, nadal

[125] Tamże, s. 32.

zbyt wysokie koszty funkcjonowania rad, „jak na ekonomiczne możliwości polskiego społeczeństwa", większa liczebność tych organów na tle innych państw europejskich, „ociężałość" funkcjonowania, upolitycznienie, skłonność ustawodawcy do przyjmowania modeli wyborczych zapewniających terytorialną reprezentację w radzie poszczególnych części gminy. Za wskazane uznano ograniczenie liczby zastępców wójtów i burmistrzów do jednego, z pozostawieniem możliwości powołania większej liczby wiceprezydentów w dużych miastach.

Proponowana reforma wymagała zmian nie tylko w ustawie o samorządzie gminnym. Z wyjątkiem konkretnych propozycji zmian w ustawie o referendum lokalnym, związanych z wprowadzeniem instytucji referendum w sprawie odwołania organu wykonawczego gminy, sięgnięto po co najmniej dyskusyjne rozwiązanie polegające na umieszczeniu w ustawie o samorządzie gminnym klauzuli w brzmieniu: „«ilekroć w dotychczasowych przepisach mowa jest o zadaniach i kompetencjach zarządu gminy, stają się one zadaniami i kompetencjami wójta, burmistrza lub prezydenta miasta»; «natomiast ilekroć w odrębnych przepisach mowa jest o zadaniach gminy, zadania te wykonuje wójt, burmistrz lub prezydent miasta, o ile te przepisy nie stanowią inaczej»"[126].

Podobnie jak projekt ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, propozycja zmiany Ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Druk nr 168) zmierzała do

> wykreowania nowego, pożądanego układu stosunków między radą a pochodzącym również z wyborów powszechnych monokratycznym organem danej jednostki samorządu terytorialnego. Układ ten, oparty na kooperatywnych, a nie kontradyktoryjnych relacjach, winien zapobiegać antagonistycznym stosunkom między tymi organami, co, jak wykazuje dotychczasowe doświadczenie, nie służy skuteczności i sprawności działania administracji samorządowej[127].

Uznano, że osiągnięcie takiego stanu jest możliwe wówczas, gdy wójt, burmistrz, prezydenta miasta dysponują odpowiednim zapleczem politycznym w radzie. Wymaga to jednak nie tylko środków politycznych, ale i odpowiednich regulacji prawnych. Stąd też w projekcie PO znalazło się oryginalne, do tej pory niestosowane rozwiązanie polegające na połączeniu głosowania na wójta, burmistrza, prezydenta miasta z głosowaniem na radnych gminy. Na karcie do głosowania miał być umieszczony kandydat na wójta wspólnie z proponowanymi kandydatami na radnych, a głos oddany na kandydata na wójta miał oznaczać jednocześnie akceptację dla proponowanych przez niego

[126] Tamże, s. 33.

[127] Wypowiedź W. Dzikowskiego uzasadniającego projekty ustaw zgłoszonych przez grupę posłów PO podczas pierwszego czytania. SS z 9. pos. Sejmu IV kadencji w dniu 21 grudnia 2001 r., s. 31.

radnych. W gminach do 20 tys. mieszkańców, w których wybory rady odbywałyby się jak do tej pory w systemie większościowym, o wygranej wójta decydowałoby uzyskanie największej liczby głosów w więcej niż połowie okręgów wyborczych, co przesądzałoby o tym, że ugrupowanie wójta miałoby większość mandatów w radzie. Natomiast w gminach o liczbie mieszkańców powyżej 20 tys. radni mieli być wybierani w systemie proporcjonalnym, z pięcioprocentowym progiem wyborczym i podziałem głosów według metody d'Hondta. O wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta decydowałaby liczba mandatów, jaką uzyskały listy kandydatów na radnych powiązanych z jego kandydaturą. Funkcję miał obejmować kandydat, którego listy kandydatów na radych zdobyły więcej niż połowę mandatów w radzie. W przypadku niewypełnienia warunku zarówno w gminach do, jak i powyżej 20 tys. mieszkańców wójt, burmistrz, prezydent miasta miał być wybierany w drugiej turze przez elektorów – wybranych radnych. W wyborach tych uczestniczyliby dwaj kandydaci, którzy wygrali w największej liczbie okręgów w gminach do 20 tys. mieszkańców, natomiast w gminach o większej liczbie mieszkańców – kandydaci, którzy uzyskali najwięcej mandatów radnych powiązanych z kandydaturą wójta w pierwszej turze głosowania.

Oceniając sytuację decyzyjną przez pryzmat stanowisk klubów parlamentarnych i kół poselskich do przedstawionych projektów ustaw, należy stwierdzić, że była ona złożona, gdyż debata toczyła się jednocześnie nad sześcioma projektami różniącymi się zakresem propozycji oraz rozwiązaniami szczegółowymi. Poszczególne kluby i koła zajmowały różne stanowiska wobec różnych problemów. Te, które zostały wyrażone podczas dyskusji, przedstawia tabela 12.

Należy również zwrócić uwagę, że na tle różnic powstały konflikty pomiędzy uczestnikami debaty, a w toku dyskusji sięgano nie tylko po argumenty natury merytorycznej, ale i politycznej, wykraczające poza sferę samorządu terytorialnego.

Jeśli chodzi o wiosenny termin wyborów samorządowych, to generalnie za przyjęciem takiego rozwiązania opowiedziały się kluby koalicji rządzącej (SLD, PSL[128], UP) oraz warunkowo klub Samoobrony – którego zdaniem jesienny termin wyborów był nietrafiony i powodował komplikacje przy ustalaniu budżetów JST – jednak poparcie dla tej inicjatywy uzależnił od jednoczesnego skrócenia kadencji parlamentu, z przesunięciem wyborów na wiosnę.

[128] W przypadku tej partii poparcie dla zgłoszonej propozycji było jednak nikłe. W sytuacji, kiedy ostatecznie propozycja odbycia wyborów samorządowych na wiosnę upadła, J. Wojciechowski (PSL), wicemarszałek Sejmu, stwierdził, że jesienny termin jest lepszy, gdyż daje szansę JST na przygotowanie dobrych budżetów, a partiom czas na przygotowanie się do bezpośrednich wyborów wójtów (*Bilans zerowy*...).

Tabela 12. Stanowiska klubów parlamentarnych i kół poselskich wobec wybranych rozwiązań szczegółowych zawartych w przedłożonych projektach ustaw (druki nr 152–154, 167 i 167A, 168), wyrażone podczas pierwszego ich czytania

Propozycja	Autor	Stanowiska klubów i kół parlamentarnych							
		SLD	PSL	UP	PO	SA[1)]	PiS	LPR	SKL
wiosenny termin wyborów	SLD	+	+	+	–	+[2)]	–	–	–
bezpośredni wybór organu wykonawczego tylko w gminach do 20 tys. mieszkańców, pozostawienie kolegialnego zarządu gminy	SLD	+	–	+	–		–	–	–
przekształcenie kolegialnego zarządu gminy w organ jednoosobowy, zmiana kompetencji	PO	–			+	+[3)]	–	–	
bezpośredni wybór organu wykonawczego we wszystkich gminach	PO	–	+		+	+[3)]	–	–	+
powiązanie wyboru organu wykonawczego z wyborem radnych, wybór wójta w II turze przez elektorów	PO	–			+		–		
zmniejszenie liczby radnych na wszystkich szczeblach samorządu	SLD	+	–	0	–	+	–	–	
zmniejszenie liczby radnych tylko w gminach	PO		–		+		–		–
podział mandatów metodą d'Hondta	SLD, PO	+	–	–	+	–	–	–	

+ poparcie dla propozycji; – odmowa poparcia; 0 – stanowisko niejasne

1) Samoobrona Rzeczypospolitej Polskiej

2) tak, ale tylko w powiązaniu ze skróceniem kadencji parlamentu i przesunięciem wyborów na wiosnę

3) poparcie dla idei bezpośredniego wyboru wójta, bez szczegółowych odniesień do przedłożonych propozycji

Źródło: opracowanie własne na podstawie SS z 9. pos. Sejmu IV kadencji w dniu 21 grudnia 2001 r.

Jak zauważyła W. Łyżwińska, „można odnieść wrażenie, że projekt wysuwany obecnie przez posłów SLD ma na celu przeniesienie korzystnego wyniku wyborczego z jesieni roku 2001 na wiosnę roku 2002. Bo jak inaczej rozumieć to, że jeszcze wiosną tego roku proponowali wcześniejsze wybory

parlamentarne?"[129]. Abstrahując od oceny ewentualnego rzeczywistego wpływu zmiany terminu wyborów na funkcjonowanie JST, stanowisko klubu Samoobrony powodowane było względami politycznymi, a nie dążeniem do poprawy funkcjonowania samorządu terytorialnego.

Podobnymi argumentami posłużyli się reprezentanci klubów PiS i LPR[130]. Ludwik Dorn (PiS) stwierdził wprost:

> może generalnie wybór majowy byłby lepszy, ale rzeczywiście jest tak, że budżety samorządów są uwarunkowane budżetem państwa, więc te racje są dosyć słabe. Istotna jest tutaj politycznie ta racja, że, można powiedzieć, już teraz widać, że im dalej na tej drodze ku końcowi kadencji, tym dla SLD gorzej. Rozumiem więc SLD, że z waszego punktu widzenia im wcześniej zrobi się te wybory, tym lepiej, **i z politycznych względów jestem temu przeciwny** [podkreślenie – B.K.][131].

Według J. Czerwińskiego (LPR),

> bez względu na szczytne, deklarowane przez twórców projektu ustawy motywy jego powstania, tak naprawdę przyspieszenie przyszłorocznych wyborów samorządowych ma jeden cel główny: zapewnienie formacji, z której twórcy się wywodzą, czyli SLD, maksymalnego możliwego wyniku wyborczego. Bo przecież dla nikogo nie jest tajemnicą, że poparcie dla rządzącej obecnie koalicji na wiosnę 2002 r. będzie wyższe niż pół roku później, jesienią. Im dłużej będzie przy władzy, tym więcej straci[132].

W zasadzie tylko w stanowisku klubu PO pojawiła się merytoryczna, odnosząca się do funkcjonowania JST przesłanka sprzeciwu wobec przyspieszenia wyborów samorządowych i przesunięcia ich na wiosnę. Jak słusznie zauważył B. Zdrojewski, uzasadnianie tej zmiany chęcią zapewnienia zarządom gmin odpowiedniego czasu na przygotowanie projektu budżetu na następny rok było nieuprawnione, gdyż „tak naprawdę prace nad budżetem rozpoczynają się wczesną jesienią, a praktyczny wymiar uzyskują dopiero w październiku czy w listopadzie, a jest to związane z przygotowaniem odpowiednich dokumentów przez rząd"[133].

Bezpośredni wybór organu wykonawczego jedynie w gminach do 20 tys. mieszkańców wraz z pozostawieniem kolegialnego składu zarządu gminy,

---

[129] SS z 9. pos. Sejmu IV kadencji w dniu 21 grudnia 2001 r., s. 38.

[130] Kluby PiS oraz SKL-RNP zapowiedziały, że jeśli Sejm zaakceptuje wiosenny termin wyborów i skrócenie kadencji samorządów, to zaskarżą ustawę do Trybunału Konstytucyjnego (Kalinowska 2002g).

[131] SS z 9. pos. Sejmu IV kadencji w dniu 21 grudnia 2001 r., s. 41.

[132] Tamże, s. 44.

[133] Tamże, s. 36. Pogląd ten nie był odosobniony. Również na łamach „Wspólnoty" argument o przesunięciu terminu wyborów na wiosnę uznano za „nieprawdziwy" (Skwarło 2006).

oprócz projektodawcy (SLD), wyraźnie poparł jedynie Klub Parlamentarny Unii Pracy[134]. Nawet koalicyjne PSL zgłosiło zastrzeżenia ze względu na brak określenia kompetencji organów gminy po wzmocnieniu kompetencji wójta (burmistrza)[135]. Wsparcie dla propozycji PO, by w sposób bezpośredni wybierać organy wykonawcze we wszystkich gminach, zawierały stanowiska Koła Parlamentarnego Stronnictwa Konserwatywno-Ludowego (SKL) oraz klubu PSL. Ogólne poparcie dla idei bezpośredniego wyboru organu wykonawczego gminy, ale bez opowiedzenia się za którąkolwiek ze zgłoszonych propozycji, wyraził klub Samoobrona. Jerzy Czepułkowski, przedstawiając stanowisko klubu SLD odnośnie do bezpośredniego wyboru wójta, burmistrza i prezydenta miasta, zaznaczył, że przekształcenie dotychczasowego kolegialnego zarządu w – jak to określił – „jednoosobowy zarząd" wymusza przebudowę wzajemnych relacji oraz kompetencji. Podkreślił, że projekt SLD „zakłada istnienie zarządu pod kierownictwem wójta wybranego w bezpośrednich wyborach, bez potrzeby kolejnej rewolucji w samorządzie [jaką byłaby realizacja projektu PO – B.K.]"[136].

Krytycznie odniósł się również do proponowanego sposobu wyboru organu wykonawczego w gminach liczących powyżej 20 tys. mieszkańców. Jak się wydaje, słusznie zauważył, że będą to wybory

> teoretycznie bezpośrednie, dlatego że kandydat na burmistrza czy prezydenta obejmuje tę funkcję nie dlatego, że zdobywa największą liczbę głosów spośród innych kandydatów, ale dlatego, że jego zaplecze polityczne zdobywa ponad 50% mandatów. Jeśli zaplecze polityczne zdobywa ponad 50% mandatów, to przecież i tak taki kandydat zostanie wybrany w wyborach pośrednich przez radnych. W praktyce nie zdarzy się chyba, aby listy zdobywały powszechnie ponad 50% głosów. Dzisiaj samorządy są bardzo nieliczne, czyli będzie to wybór pośredni, dokonywany w tym wypadku nie przez radnych, lecz przez elektorów [poseł nie wyraził się właściwie, gdyż kolegium elektorów mieli tworzyć wybrani radni – B.K.][137].

Obydwu projektom ustaw dotyczących bezpośredniego wyboru organów wykonawczych stanowczo sprzeciwiały się PiS oraz LPR, chociaż w stanowi-

[134] Jednak stanowisko UP wraz z upływem czasu zmieniło się i w kwietniu 2002 r. wiceprzewodniczący Unii Tomasz Nałęcz oświadczył, że Klub Parlamentarny UP nie może poprzeć rozwiązań zaproponowanych przez władze SLD. Unia opowiada się za bezpośrednim wyborem wójta, ale rozwiązanie zaproponowane przez SLD jest „bezpośrednie tylko w połowie" (Załuska 2002, s. 4; Dyduch, Nałęcz 2002).

[135] Partia ta już wcześniej zajmowała sceptyczne stanowisko wobec propozycji zastąpienia kolegialnego zarządu gminy organem jednoosobowym (zob. Klimek 2013, s. 214–216).

[136] SS z 9. pos. Sejmu IV kadencji w dniu 21 grudnia 2001 r., s. 35.

[137] Tamże.

sku Ligi Polskich Rodzin nie negowano sensu i potrzeby bezpośrednich wyborów organów JST. Za nieodpowiednie uznano jednak zaproponowane formy[138]. W stanowiskach obydwu klubów wyrażano m.in. obawy o zbyt mocną pozycję wójta, burmistrza czy prezydenta miasta w systemie lokalnej władzy, czy też zagrożenia o charakterze korupcyjnym. Ludwik Dorn, przedstawiając stanowisko klubu, stwierdził:

> Prawo i Sprawiedliwość jest obu tym rozwiązaniom radykalnie przeciwne. […] Tak umocowana władza wykonawcza wymyka się spod jakiejkolwiek kontroli. […] Wójt, prezydent czy burmistrz ma radę pod butem. Czyli rządzić będzie pewien układ klikowo-korupcyjny, bo nawet jeżeli ten wójt, burmistrz czy prezydent na początku będzie aniołem, to po prostu w takich warunkach zdegenerować się w korupcjonistę musi, nie ma siły...[139]

Propozycja PO dotycząca powiązania wyboru organu wykonawczego gminy z wyborem radnych oraz ewentualny wybór wójta, burmistrza, prezydenta miasta w drugiej turze głosowania przez elektorów-radnych nie zyskała poparcia ze strony żadnego z parlamentarnych klubów. Częściowo była to konsekwencja sprzeciwu wobec bezpośredniego wyboru organu wykonawczego w ogóle. Można przypuszczać, że z tego powodu przedstawiający stanowiska klubów posłowie nie odnosili się wprost do tej propozycji. Uczynili tak tylko reprezentanci SLD i PiS.

Sprzeciw większości klubów parlamentarnych wzbudziły propozycje dotyczące ograniczenia liczby radnych w organach stanowiących, również w węższej wersji zaproponowanej przez PO (tylko w gminach, i to nie we wszystkich). W sposób ogólny do zmniejszenia liczby radnych na wszystkich szczeblach samorządu przychylała się Samoobrona. Zdecydowany sprzeciw wyraził klub LPR, którego przedstawiciel stwierdził, że „zawarta w uzasadnieniu [do projektu SLD – B.K.] fałszywa troska o – cytuję – «reprezentatywność terytorialną list kandydatów, o walor demokratyczności wyboru, o wyłonienie trwałej i jednolitej większości» wzbudza uśmiech – zażenowania”[140]. Jeszcze bardziej zdecydowany opór budziły propozycje zmiany metody podziału mandatów na metodę d’Hondta. Nawet koalicyjne kluby PSL i UP nie wsparły propozycji zgłoszonych przez SLD, chociaż w przypadku tych ugrupowań sprzeciw sformułowano łagodnie: „Unia Pracy jest za tym, by dotychczasową zmianę dokonaną w tym roku uszanować i pozostawić tak, jak stanowi Ordynacja wyborcza z kwietnia 2001 r.”[141] „Nie pozwoliliśmy jeszcze

[138] Wypowiedź J. Czerwińskiego (LPR), tamże, s. 46.
[139] Tamże, s. 40.
[140] Wypowiedź J. Czerwińskiego (LPR), tamże, s. 44.
[141] Wypowiedź J. Orkisza (UP), tamże, s. 46

zaistnieć tej nowej metodzie i z oczywistych względów klub Polskiego Stronnictwa Ludowego jest przeciw zmianie metody liczenia głosów”[142].

Mimo wielu zastrzeżeń do zgłoszonych projektów ustaw za odrzuceniem wszystkich w pierwszym czytaniu opowiedziały się tylko kluby parlamentarne Prawa i Sprawiedliwości oraz Ligi Polskich Rodzin, przy czym w przypadku LPR na wypadek, gdyby wnioski nie zyskały akceptacji większości sejmowej, przedstawiono również wniosek alternatywny o skierowanie projektów do powołanej w celu ich opracowania komisji nadzwyczajnej.

Tabela 13. Stanowiska klubów wyrażone w głosowaniach nad wnioskami o odrzucenie w pierwszym czytaniu projektów ustaw (druki nr 152, 151, 153, 154, 167 i 167A, 168), 21 grudnia 2001 r.

Nr druku	„Główny” przedmiot projektu[1)]	Autor	Stanowisko klubu wyrażone w głosowaniu[2)]	
			przeciw	za
151	zmiana terminu wyborów – ustawa o samorządzie gminnym, powiatowym i wojewódzkim	SLD	SLD, PSL, UP, PO, SKL	PiS, Samoobrona, LPR
152	zmniejszenie liczby radnych – ustawa o samorządzie gminnym, powiatowym i wojewódzkim	SLD	SLD, PSL, UP, PO, SKL	PiS, Samoobrona, LPR
153	podział mandatów wg metody d’Hondta – Ordynacja wyborcza	SLD	SLD, PSL, UP, PO, Samoobrona, SKL	PiS, LPR
154	bezpośredni wybór wójta w gminach do 20 tys. mieszkańców – ustawa o bezpośrednim wyborze wójta gminy	SLD	SLD, PSL, UP, PO, Samoobrona, SKL	PiS, LPR
167	zmiana podziału kompetencji pomiędzy organami gminy – ustawa o samorządzie gminnym	PO	SLD, PSL, UP, PO, SKL	Samoobrona, LPR
168	bezpośredni wybór organu wykonawczego we wszystkich gminach – Ordynacja wyborcza	PO	SLD, PSL, UP, PO, Samoobrona, SKL	LPR

[1)] tytuły ustaw podaję w brzmieniu skróconym/uproszczonym
[2)] nie zawsze w ramach klubów głosowano jednomyślnie

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Głosowania nr 7–12 podczas 9. posiedzenia Sejmu IV kadencji, http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/listaglos?OpenAgent&356 (20.09.2018).

[142] Wypowiedź Z. Kuźmiuka (PSL), tamże, s. 42.

Stanowiska klubów w głosowaniach nad wnioskami zgłoszonymi podczas pierwszego czytania (tabela 13) odbiegały nieco od deklaracji w trakcie dyskusji. Zwraca uwagę wstrzymanie się od głosu klubu PiS w sprawie odrzucenia projektów ustaw wniesionych przez grupę posłów Platformy Obywatelskiej, jak również opowiedzenie się klubu Samoobrona przeciw odrzuceniu projektu ustawy o bezpośrednim wyborze wójta autorstwa grupy posłów SLD. Wobec tego, że wszystkie wnioski w sprawie odrzucenia projektów ustaw już w pierwszym czytaniu nie zyskały akceptacji, przeprowadzono głosowanie nad skierowaniem przedłożonych projektów ustaw do Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej oraz Komisji Ustawodawczej (UST). Wyniki przedstawia tabela 14.

Tabela 14. Głosowanie nad skierowaniem poselskich projektów ustaw zawartych w drukach nr 153, 154, 151, 152, 168, 167 i 167-A do Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej oraz do Komisji Ustawodawczej podczas pierwszego czytania, 21 grudnia 2001 r.

Klub/Koło	Liczebność	Głosowało	Za	Przeciw	Wstrzymało się	Nie głosowało
SLD	200	189	189	-	-	11
PSL	41	33	32	1	-	8
UP	16	14	14	-	-	2
PO	58	54	-	54	-	4
Samoobrona	51	44	7	37	-	7
PiS	43	37	-	37	-	6
LPR	36	35	-	35	-	1
SKL	7	7	5	2	-	-
niezrzeszeni	8	8	4	3	1	-

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Głosowanie nr 13 podczas 9. posiedzenia Sejmu IV kadencji, http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&4&9&13 (20.09.2018).

Odnosząc się do wyników głosowania nad wnioskiem o skierowanie wszystkich projektów ustaw do dalszych prac w komisjach STR i UST, należy zauważyć niekonsekwencję w zachowaniu opozycyjnego klubu Platformy Obywatelskiej. Mimo wyrażonego sprzeciwu w każdym głosowaniu w sprawie wniosków o odrzucenie projektów ustaw w pierwszym czytaniu (tabela 13), ostatecznie klub opowiedział się przeciwko skierowaniu projektów do dalszych prac w komisjach Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej oraz Ustawodawczej. Tym samym posłowie PO pośrednio zagłosowali rów-

nież przeciwko kontynuacji prac nad projektami, które sami wnieśli do Sejmu. Abstrahując od merytorycznej oceny rozwiązań przyjętych w projektach ustaw (inaczej oceny racjonalności rzeczowej projektów decyzji), należy stwierdzić, że tym sposobem PO rezygnowała w ogóle z próby wprowadzenia proponowanych zmian, co skłania do postawienia pytania, na ile, podejmując inicjatywę ustawodawczą, dążono do rozwiązania rzeczywistego – zdaniem tej partii – problemu decyzyjnego dotyczącego poprawy funkcjonowania samorządu gminnego, a na ile interesów politycznych tej partii i jej sympatyków. Kontynuacja prac nad wszystkimi projektami ustaw dawała szansę na wprowadzenie proponowanych zmian, natomiast ich odrzucenie zamykało definitywnie rozpoczęty proces decyzyjny. Na podstawie dalszego przebiegu debaty można przypuszczać, że zachowanie to było swoistą grą polityczną mającą na celu wzmocnienie pozycji partii w forsowaniu własnych propozycji. Nie można również wykluczyć, że celem sprzeciwu było stworzenie pewnego zabezpieczenia na wypadek, gdyby treść przyjętych ustaw i efekty ich wdrożenia były niesatysfakcjonujące. Wówczas władze partii mogłyby przedstawiać to zachowanie jako działanie na rzecz ochrony samorządu terytorialnego (i państwa) przed szkodliwymi zmianami.

Mimo wskazanych różnic i niekonsekwencji pierwsze czytanie projektów ustaw dotyczących zmian w samorządzie terytorialnym o charakterze ustrojowym – w tym bezpośredniego wyboru organu wykonawczego gminy – jak i projektów zmian w ordynacji wyborczej do JST zakończyło się skierowaniem wszystkich projektów do dalszych prac w komisjach[143]. Oceniając powstałą sytuację decyzyjną według przyjętych modelowych założeń, należy stwierdzić, że wszystkie siły polityczne obecne w Sejmie IV kadencji uznawały istnienie problemu decyzyjnego, jakim była potrzeba poprawy funkcjonowania samorządu terytorialnego, w szczególności organów gminy. Świadczą o tym stanowiska klubów parlamentarnych wobec przedłożonych projektów. Z samego faktu zgłaszania przez niektóre z nich wniosków o odrzucenie wszystkich lub wybranych projektów w pierwszym czytaniu nie wynika, że frakcje te uważały zmiany za niepotrzebne. Z treści wypowiedzi posłów, jak również z wyników głosowania nad wnioskami o odrzucenie poszczególnych projektów wynika wyraźnie, że istnienie problemu (problemów) dostrzegano. Natomiast różniono się co do proponowanych sposobów jego/ich rozwiąza-

[143] Jeśli chodzi o zmianę samorządowej ordynacji wyborczej, to ostatecznie SLD, który chciał wyborów na wiosnę, przegrał w Sejmie głosowanie z opozycją i koalicyjnym PSL. Sojuszowi udało się jednak przeforsować rozwiązanie, zgodnie z którym do podziału mandatów w wyborach organów stanowiących JST miała być stosowana metoda d'Hondta, korzystna dla dużych ugrupowań (Kalinowska 2002f; Kalukin 2002e; Frydrykiewicz 2002a).

nia. Najbardziej krytyczna była Liga Polskich Rodzin, której posłowie uznali wszystkie propozycje za niewłaściwe. Podobne stanowisko wobec czterech projektów przyjęli również przedstawiciele klubu PiS, natomiast klub Samoobrony odmówił akceptacji trzech projektów. Jednak nie w każdym przypadku deklaracje te znalazły potwierdzenie w głosowaniu. W tym kontekście wydaje się, że nie należy wyciągać daleko idących wniosków z faktu, że ostatecznie za kontynuacją prac w komisjach opowiedziały się tylko kluby koalicji SLD-PSL-UP oraz SKL (tabela 14).

Zgodnie z przyjętymi założeniami dotyczącymi wykorzystania elementów teorii konfliktu do analizy debat sejmowych należy stwierdzić, że przebieg pierwszego czytania miał charakter konfliktu pomiędzy poszczególnymi frakcjami politycznymi. Składanie przez przedstawicieli klubów parlamentarnych sprzecznych wzajemnie wniosków oraz brak porozumienia co do dalszych losów przedłożeń uzasadniają uznanie sytuacji decyzyjnej za konfliktową. Stanowiska klubów oraz dyskusja w istotnej części odnosiły się nie tyle do meritum projektów, ile do ogólnych procesów politycznych i sposobu działania partii reprezentowanych w Sejmie. Niektórym proponowanym rozwiązaniom, jak np. stosowaniu metody d'Hondta do podziału mandatów w wyborach samorządowych w systemie proporcjonalnym, przypisywano wprost działanie w interesie dużych partii, a nie w interesie obywateli i samorządów. O istnieniu konfliktów pomiędzy uczestnikami debaty świadczą nie tylko ujawnione sprzeczne interesy, ale i stosowanie charakterystycznych dla konfliktów form walki, począwszy od „standardowych" – usankcjonowanych prawnie i zwyczajowo – tj. dyskusji i głosowania, po szykany. Przykładem tych ostatnich mogą być wypowiedzi posłów:

> Dziwimy się przy tym, iż Sojusz Lewicy Demokratycznej tak szybko po wyborach cofnął obietnicę złożoną w kampanii wyborczej dotyczącą bezpośrednich wyborów także wszystkich burmistrzów i prezydentów. Pamiętam jeszcze wręcz próbę zawłaszczenia projektu przygotowanego przez grupę stworzoną z inicjatywy ówczesnego wicemarszałka Senatu pana Donalda Tuska przez obecnego premiera i jego ekipę. W tej chwili dziwię się, że z tego projektu wycofano to, co stanowi zasadniczą część przekształcenia, o którym dzisiaj powinniśmy dyskutować[144].

> No, panowie, wam po prostu chodzi o to, by dysponując czterdziestoma, trzydziestoma, trzydziestoma paroma procentami głosów mieć bezwzględną większość. […] Tak że może nie mówmy o samorządzie w tym przypadku, mówmy tutaj o interesach Sojuszu Lewicy Demokratycznej[145].

[144] Wypowiedź B. Zdrojewskiego w imieniu klubu PO, SS z 9. pos. Sejmu IV kadencji w dniu 21 grudnia 2001 r., s. 36.

[145] Wypowiedź L. Dorna w imieniu klubu PiS, tamże, s. 40.

> Przy tradycyjnym rozproszkowaniu prawicy SLD chce odnieść taki sukces jak w tegorocznych wyborach do Senatu, ale wtedy przede wszystkim trzeba by zmienić tytuł projektu na: ustawa o bezpośrednim wyborze wójta gminy, zwłaszcza z SLD[146].

Podsumowując pierwsze czytanie projektów ustaw, należy stwierdzić, że powstała sytuacja decyzyjna była złożona ze względu na brak konsensu co do proponowanych przez wnioskodawców rozwiązań (przynajmniej głównych frakcji politycznych zasiadających w Sejmie), jak również co do kontynuowania prac nad projektami. Jednak trudności te ani nie zahamowały procesu decyzyjnego, ani nie przesądziły o kierunku debaty i o ewentualnej ostatecznej treści decyzji. Charakteryzując sytuację decyzyjną według założeń modelowych (zob. tabela 6), należy stwierdzić, że w zakresie kryteriów, według których w debacie sejmowej mogą wystąpić jej różne typy, zarówno ze względu na ryzyko decyzyjne, jak i na układ interesów i wynik gry, była sytuacją konfliktową. Jednak na tym etapie nie ujawniły się jeszcze wyraźnie funkcje konfliktów, które zgodnie ze zdaniem niektórych badaczy mogą być nie tylko negatywne, ale i pozytywne (zob. Coser 1956; Turner 2005; por. Held 2010, s. 336).

4.2. Proces decyzyjny

W związku ze skierowaniem wszystkich projektów ustaw zarówno do Komisji STR, jak i UST, dalsze prace toczyły się na ich wspólnych posiedzeniach. Podczas pierwszego, odbytego 10 stycznia 2002 r., komisje podjęły decyzję o powołaniu do rozpatrzenia projektów komisji nadzwyczajnej. Prezydia komisji zaproponowały, by w jej skład weszło sześciu przedstawicieli komisji UST i ośmiu STR. Na tym tle pojawiły się rozbieżności, gdyż część posłów uważała, że taka podkomisja będzie zbyt liczna, co utrudni osiąganie kompromisów. Z drugiej strony, ograniczenie jej liczebności prowadziłoby do sytuacji, w której nie wszystkie kluby parlamentarne miałyby w niej swoją reprezentację. Ostatecznie przy 34 głosach „za", sześciu „przeciw" i dwóch „wstrzymujących się" zdecydowano o powołaniu 14-osobowej podkomisji z zachowaniem proponowanego przez prezydia klubów parytetu podziału miejsc między obydwie komisje[147]. Wówczas pojawił się kolejny problem – oczekiwanie niektórych posłów opozycji, by zapewnić w podkomisji nie tylko reprezentatywność klubów parlamentarnych, ale jednocześnie i każdej z ko-

[146] Wypowiedź J. Czerwińskiego w imieniu klubu LPR, tamże s. 45.
[147] Biuletyn nr 214/IV kad., 10.01.2002 r., pos. STR (nr 15) i UST (nr 11), s. 5.

misji, co okazało się niemożliwe do osiągnięcia przy zachowaniu proporcji ośmiu przedstawicieli komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej i sześciu Komisji Ustawodawczej. Wśród osób desygnowanych przez prezydia komisji na kandydatów zabrakło przedstawiciela LPR będącego członkiem komisji STR. Po krótkiej dyskusji oraz konsultacjach posłów LPR podczas ogłoszonej przerwy reprezentanci LPR, by zachować parytet międzyklubowy, wycofali swojego kandydata reprezentującego komisję UST, natomiast desygnowali w jego miejsce członka komisji STR. Umożliwiło to powołanie komisji nadzwyczajnej (37 głosami „za" przy trzech „wstrzymujących się"). Przedstawicielom koalicji rządzącej zależało na szybkim tempie prac; R. Kalisz (SLD) zaproponował, by podkomisja nadzwyczajna przedłożyła sprawozdanie w okresie dwóch tygodni, do 25 stycznia. Wobec zastrzeżeń, że termin jest nierealny, W. Gintowt-Dziewałtowski, członek podkomisji nadzwyczajnej, zadeklarował, że podkomisja będzie się starała pracować sprawnie, ale trudno zagwarantować przygotowanie sprawozdania w proponowanym terminie. W takiej sytuacji R. Kalisz (SLD) stwierdził:

> Wydaje mi się, że nie ma potrzeby głosować nad terminem przedstawienia przez podkomisję sprawozdania. Rozumiem, że członkowie podkomisji nadzwyczajnej zdają sobie sprawę, że należy intensywnie, szybko i dobrze prowadzić prace nad projektami ustaw. Możemy przyjąć, że podkomisja postara się przedstawić sprawozdanie pod koniec stycznia 2002 r.[148]

Przytoczony, dosyć szczegółowy opis pierwszego wspólnego posiedzenia komisji – mimo że miało ono charakter organizacyjny – jest ważny dla zobrazowania zmiany stylu pracy oraz zachowania posłów w porównaniu do pierwszego czytania projektów ustaw. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę na znaczące obniżenie dynamiki konfliktu pomiędzy przedstawicielami klubów parlamentarnych. Formy walki przybrały „standardową" dla debaty sejmowej postać i sprowadziły się do artykułowania oczekiwań, wniosków i dyskusji charakterystycznych dla rywalizacji politycznej w demokratycznym państwie. Należy przy tym podkreślić, że treści konfliktu nie przeniesiono na inne, szersze pole. Występujące różnice zdań dotyczyły ściśle spraw związanych z organizacją pracy komisji i miały merytoryczny charakter. Co więcej, wyniki głosowania nad powołaniem komisji nadzwyczajnej wskazują, że zbliżono się do konsensu, gdyż żaden z posłów nie był przeciw, a zaledwie trzech wstrzymało się od głosu. Potwierdza to również niepoddawanie pod głosowanie terminu przygotowania sprawozdania podkomisji, a poprzestanie na odwołaniu się do odpowiedzialności i poczucia obowiązku jej członków.

[148] Tamże, s. 7.

Osłabienie konfliktu umożliwiło członkom podkomisji nadzwyczajnej skupienie się na kwestiach merytorycznych. Należy także zwrócić uwagę, że w odniesieniu do projektów ustaw o bezpośrednim wyborze wójta, w wypracowanym sprawozdaniu podkomisji znalazły się rozwiązania proponowane zarówno w projekcie sygnowanym przez posłów SLD, jak i PO. Można przypuszczać, że w sytuacji wysokiego natężenia konfliktu koalicja rządząca niekoniecznie byłaby skłonna do przyjmowania propozycji złożonych przez opozycję. Dysponując większością w podkomisji, mogła przeforsować własne. Być może jakąś rolę odegrał tu fakt, że pomiędzy członkami koalicji większościowej również istniały pewne rozbieżności (zwłaszcza jeśli chodzi o PSL), wobec czego posłowie SLD musieli iść na pewne kompromisy. Potwierdzałoby to słuszność założeń modelu procesu decyzyjnego według A. Etzioniego. Z jednej strony koalicjanci koncentrowali się na ogólnym celu – bezpośrednim wyborze wójta, z drugiej – na decyzjach narastających, co do których w ramach koalicyjnego konsensu byli zmuszeni przyjmować rozwiązania zadowalające. Niemniej wydaje się, że osłabiona dynamika konfliktu miała pozytywny wpływ na pracę podkomisji.

Projekty ustaw dotyczące bezpośredniego wyboru wójta były rozpatrywane przez komisję nadzwyczajną podczas pięciu posiedzeń[149], przy czym jako projekt bazowy został wybrany projekt SLD (Druk nr 154)[150]. Nie przełożyło się to jednak na jego końcowy kształt zaproponowany przez podkomisję nadzwyczajną[151]. W wielu zasadniczych kwestiach przyjęto odmienne rozwiązania, co spowodowało, że znacznie różnił się od pierwotnej wersji i stał się bliższy propozycji opozycyjnej Platformy Obywatelskiej. Najważniejszą zmianą było rozszerzenie bezpośredniego wyboru organu wykonawczego na wszystkie gminy, bez względu na liczbę mieszkańców[152]. Podkomi-

[149] 23 stycznia, 8 i 26 lutego, 12 marca oraz 19 kwietnia 2002 r. Posiedzenie 19 kwietnia było wymuszone przez posła SLD A. Markiewicza, przy wsparciu części posłów lewicy, a także posłów PiS i LPR, i miało na celu opóźnienie prac nad ustawą. Jako formalny powód zwołania „dodatkowego" posiedzenia wnioskodawca podał konieczność rozpatrzenia poprawek zgłoszonych podczas posiedzenia komisji STR i UST przez W. Gintowta-Dziewałtowskiego (SLD). W. Gintowt-Dziewałtowski nazwał zachowanie kolegów dywersją (*Dywersja w SLD*...).

[150] Sprawozdanie Podkomisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia poselskich projektów ustaw o zmianie ustaw o samorządzie gminnym, samorządzie powiatowym i samorządzie województwa oraz o zmianie ustawy Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (dalej: Sprawozdanie Podkom. nadzw.), Archiwum Sejmu (dalej: AS), Protokoły posiedzeń Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej – IV kadencja (dalej: Prot. pos. STR/IV), t. 2, k. 520.

[151] Tamże, k. 521–547.

[152] Ustępstwo ze strony SLD mogło być okolicznością, która miała przekonać PO, by w zamian zgodziła się na zmianę terminu wyborów samorządowych na wiosnę (por. Kalinowska 2002a).

sja zaproponowała również, by do wyboru na wójta konieczne było uzyskanie przez kandydata więcej niż połowy ważnie oddanych głosów[153]. Jeżeli żaden z kandydatów nie uzyskałby takiej większości, czternastego dnia po pierwszym głosowaniu miałoby być przeprowadzone ponowne głosowanie, w którym uczestniczyliby dwaj kandydaci, którzy uzyskali największą liczbę głosów w pierwszym głosowaniu. Wójtem zostawałby kandydat, na którego oddano więcej głosów. Propozycja ta była jednym z wariantów, a decyzję miały podjąć komisje STR i UST. Zmodyfikowano również zasady dokonywania zgłoszeń kandydatów, wprowadzając rozwiązanie polegające na tym, że zarejestrowanie przez komitet wyborczy kandydatów na radnych w co najmniej połowie okręgów wyborczych w danej gminie znosiłoby wymóg uzyskania poparcia wyborców dla kandydatury na wójta. W przypadku niespełnienia tego warunku zgłoszenie kandydata na wójta miałoby być poparte podpisami wyborców, tak jak to przewidywał projekt SLD (Druk nr 154), przy czym zwiększono ich liczbę do 150 w gminach liczących do 10 tys. mieszkańców i aż do 3 tys. podpisów w gminach liczących powyżej 100 tys. mieszkańców.

Konsekwencją propozycji, by bezpośrednie wybory wójta dotyczyły wszystkich gmin, była konieczność dokonania znaczących zmian w projekcie ustawy w części odnoszącej się do ustawy o samorządzie gminnym. Projekt SLD przewidywał m.in. pozostawienie zarządów gmin jako organów wykonawczych, mimo bezpośredniego wyboru wójta. W sytuacji, gdy wybór ten miał dotyczyć jedynie gmin o liczbie mieszkańców poniżej 20 tys., miało to pewne uzasadnienie, gdyż unikano zróżnicowania organów wykonawczych na tym samym szczeblu samorządu terytorialnego. Wobec propozycji objęcia bezpośrednim wyborem organów wykonawczych gmin bez względu na liczbę ich mieszkańców, utrzymanie zarządów nie było konieczne. Stąd też zaproponowano, by ich kompetencje przejął wójt (burmistrz, prezydent miasta) – jednoosobowy organ wykonawczy gminy.

Sprawozdanie podkomisji nadzwyczajnej stało się przedmiotem prac komisji STR i UST podczas ich wspólnego posiedzenia 23 kwietnia 2002 r.[154] Większość propozycji zawartych w sprawozdaniu zyskała aprobatę komisji, jednak niektóre wzbudziły wątpliwości, a nawet kontrowersje[155]. W związku z tym zgłoszono propozycje poprawek. Część z nich istotnie wpływała na

[153] W tej sprawie pogląd członków SLD ewaluował (Kalinowska 2002; 2002d). Za wyborami wójta w dwóch turach opowiedział się również prezydent Aleksander Kwaśniewski (Kalukin 2002, s. 4; 2002a, s. 6).

[154] Biuletyn nr 507/IV kad., 23.04.2002 r., pos. STR (nr 27) i UST (nr 26).

[155] Do proponowanych rozwiązań zastrzeżenia mieli także twórcy reformy samorządowej, M. Kulesza i J. Regulski (Kalinowska 2002e; Kalukin 2002f).

kształt ustawy. Między innymi takie poprawki zgłosił P. Gosiewski (PiS). Dotyczyły one umożliwienia jednoczesnego kandydowania na wójta i do rady gminy w tej samej jednostce terytorialnej (przy zakazie jednoczesnego kandydowania na wójta w innej) oraz jednoczesnego kandydowania do rady powiatu i sejmiku województwa. Jak uzasadniał wnioskodawca, chodziło o to, by ci, którzy przegrają rywalizację o funkcję wójta, mogli nadal pracować w samorządzie, zwłaszcza że często są to osoby o dużym doświadczeniu[156]. Zdania członków komisji były podzielone, przy czym nie miała tu znaczenia przynależność klubowa. Przewodniczący podkomisji nadzwyczajnej W. Gintowt-Dziewałtowski podkreślił, że podkomisja dogłębnie przeanalizowała tę kwestię i uznała, że „celem ustawy powinno być doprowadzenie do takiego stanu, żeby każdy z komitetów wyborczych w sposób jak najbardziej racjonalny i jednocześnie optymalny próbował ukształtować listy kandydatów na radnych i na wójtów"[157]. Zdaniem podkomisji w praktyce nieliczne osoby będą spełniać kryteria dające im szanse wyboru na przewodniczącego zarządu, pozostałe, startując w wyborach na wójta, prowadziłyby działalność polityczną na rzecz swojej formacji politycznej, nie na rzecz środowiska. Poza tym podkomisja uznała, że wejście do rady osób, które przegrały w wyborach wójta, spowoduje, że w nowej radzie naprzeciwko nowo wybranego wójta znajdą się „sfrustrowani przegrani", którzy mogą utrudniać wypełnianie przez niego funkcji[158]. Do problemu odniósł się również przedstawiciel Związku Gmin Wiejskich RP (ZGWRP), L. Świętalski, który w imieniu związku opowiedział się przeciw możliwości jednoczesnego kandydowania na wójta i radnego, szczególnie w małych gminach, w których wybory do organów stanowiących odbywają się w systemie większościowym. Podzielił przy tym argumentację przedstawioną przez posła W. Gintowta-Dziewałtowskiego. Związek poparł natomiast możliwość jednoczesnego kandydowania do rady powiatu lub sejmiku województwa[159]. Ostatecznie zaproponowane przez P. Gosiewskiego poprawki odrzucono w głosowaniach. Dopuszczeniu jednoczesnego kandydowania na wójta i do rady gminy sprzeciwiło się jedenastu posłów (przy dziewięciu „za" oraz czterech wstrzymujących się), natomiast w sprawie jednoczesnego kandydowania do rady powiatu lub sejmiku województwa głosów przeciwnych było dziewiętnaście (przy pięciu „za" i jednym wstrzymującym się)[160].

[156] Biuletyn nr 507/IV kad., 23.04.2002 r., pos. STR (nr 27) i UST (nr 26), s. 2.
[157] Tamże.
[158] Tamże.
[159] Tamże, s. 3.
[160] Tamże, s. 27.

Ważne poprawki zgłosił przewodniczący podkomisji nadzwyczajnej, W. Gintowt-Dziewałtowski (SLD)[161]. Dotyczyły one m.in. zgłaszania kandydatów na wójta. Jak już wspomniałem, w sprawozdaniu podkomisji nadzwyczajnej przewidziano dwa sposoby: pierwszy, powiązany ze zgłoszeniem kandydatów na radnych, natomiast drugi – w przypadku niespełnienia warunku pierwszego, z koniecznością uzyskania przez kandydata odpowiedniej liczby podpisów poparcia. Poprawki obejmowały rezygnację z tego drugiego sposobu zgłaszania kandydatów z wyjątkiem przedterminowych wyborów jedynie wójta. Wówczas miałoby być konieczne uzyskanie przez kandydata odpowiedniego poparcia wyborców. Poprawka obniżała liczbę niezbędnych podpisów w stosunku do propozycji podkomisji nadzwyczajnej. Krytycznie do propozycji odnieśli się m.in. posłowie E. Kłopotek (PSL) oraz J. Czerwiński (LPR). Z kolei ZGWRP poparł obniżenie liczby wymaganych podpisów na liście poparcia. W głosowaniu zgłoszone poprawki przyjęto. Za powiązaniem zgłoszenia kandydata na wójta ze zgłoszeniem kandydatów do rady gminy opowiedziało się siedemnastu członków komisji (przy sześciu przeciwnych i braku wstrzymujących się), natomiast konieczność uzyskania poparcia wyborców w przypadku przedterminowych wyborów wójta, wraz z obniżeniem liczby wymaganych podpisów, wsparli wszyscy członkowie komisji[162].

Ważnym rozstrzygnięciem podjętym przez komisje był wybór wariantu przepisu regulującego warunki uznania kandydata za wybranego do pełnienia funkcji wójta. Przewodniczący obradom W. Gintowt-Dziewałtowski (SLD) zaproponował przyjęcie wariantu, zgodnie z którym za wybranego na wójta miałby być uważany kandydat, który w głosowaniu uzyskał więcej niż połowę ważnie oddanych głosów. W przypadku, gdyby żaden z kandydatów takiej większości nie uzyskał, miałoby być przeprowadzone ponowne głosowanie, w którym uczestniczyliby dwaj kandydaci, na których oddano największą liczbę głosów w pierwszym głosowaniu. Za wybranego byłby uważany kandydat, który uzyskał większą liczbę głosów. Jednocześnie W. Gintowt-Dziewałtowski zaproponował poprawki odnoszące się do sytuacji, gdy żaden z kandydatów nie uzyskał wymaganej większości głosów w pierwszym głosowaniu. W takim przypadku nie odbywałoby się ponowne głosowanie, a za wybranego kandydata uważano by tego, „który otrzymał większą liczbę ważnie oddanych głosów niż suma ważnie oddanych głosów na dwóch następnych kandydatów, którzy otrzymali kolejno największe

[161] Witold Gintowt-Dziewałtowski, Poprawki do projektu ustawy o bezpośrednim wyborze wójta gminy, burmistrza, prezydenta miasta, AS, Prot. pos. STR/IV, t. 2, k. 614–616.

[162] Biuletyn nr 507/IV kad., 23.04.2002 r., pos. STR (nr 27) i UST (nr 26), s. 6.

liczby głosów”[163]. Gdyby żaden z kandydatów nie uzyskał takiej większości, dopiero wówczas odbywałoby się ponowne głosowanie. O ile propozycja wyboru samego wariantu nie wzbudziła zastrzeżeń, o tyle zgłoszone poprawki – prowadzące w praktyce do rezygnacji z ponownego głosowania w przypadku nieuzyskania wymaganej większości ważnie oddanych głosów – spotkały się ze sprzeciwem przedstawicieli klubów PSL, PO i LPR[164]. Według posłów SLD za przyjęciem takiego rozwiązania przemawiało również ograniczenie kosztów przeprowadzenia wyborów. Według ich szacunków druga tura głosowania kosztowałaby od 150 do 200 mln zł, co w sytuacji uchwalonego już budżetu państwa mogłoby być trudne do sfinansowania[165]. W. Gintowt-Dziewałtowski (SLD) podniósł również argument, że proponowane rozwiązanie jest stosowane z powodzeniem w wielu państwach, a zgłoszona przez niego propozycja zyskała aprobatę związków i organizacji samorządowych[166]. Nie rozwiało to jednak wątpliwości części członków komisji. Znamienna była wypowiedź w tej sprawie posła E. Kłopotka:

> Podejmujemy decyzje o fundamentalnym znaczeniu dla samorządu terytorialnego – bezpośredni wybór wójta, burmistrza, prezydenta. A tak naprawdę chcemy przemycić tego wójta, burmistrza, prezydenta kuchennymi drzwiami. Dajmy ludziom poczucie, że mają wpływ na ten wybór! Jesteśmy przyzwyczajeni, że w demokratycznych wyborach w Polsce, nie tylko do samorządu, stosuje się rozwiązanie z II turą. Jeżeli w I turze nikt nie uzyskał ponad 50% głosów, do II tury przechodzą dwaj kandydaci, którzy otrzymali największą liczę głosów. Wygrywa ten, który w II turze otrzyma więcej ważnie oddanych głosów. Jeśli pan poseł Jan Kochanowski argumentuje, że przeprowadzenie II tury będzie kosztować 250 mln zł, to po pierwsze – jest to kwestia dyskusyjna, a po drugie – skoro istotnie nie stać nas na przeprowadzenie II tury, to odłóżmy wprowadzenie bezpośrednich wyborów wójta do czasu, kiedy nas będzie na to stać[167].

Mimo zgłoszonych zastrzeżeń połączone komisje poprawki w głosowaniu przyjęły, chociaż należy zaznaczyć, że jego wyniki potwierdziły znaczącą różnicę zdań, a decyzja zapadła minimalną większością głosów. Za przyję-

[163] Witold Gintowt-Dziewałtowski, Poprawki do projektu ustawy o bezpośrednim wyborze…, k. 615.

[164] Z. Romaszewski (2002) zauważył, że „wybory w jednej turze zapewniają SLD prawie stuprocentowe zwycięstwo. Dokładnie z tego samego powodu są one nie do przyjęcia dla innych ugrupowań (jeżeli zachowały zdrowy rozsądek)”.

[165] W tym kontekście posłanka E. Janik (SLD) zwróciła uwagę, że może należałoby drugą turę głosowania przeprowadzić w radzie gminy/miasta. Biuletyn nr 507/IV kad., 23.04.2002 r., pos. STR (nr 27) i UST (nr 26), s. 6.

[166] Tamże.

[167] Tamże.

ciem poprawek głosowało jedenastu członków komisji, przeciw – dziesięciu, natomiast trzech posłów wstrzymało się od głosu[168].

Bezpośredni wybór wójta rodził ważne konsekwencje dla ustroju samorządu gminnego. Zastąpienie kolegialnego organu wykonawczego organem jednoosobowym, o silnym mandacie społecznym, wymagało ułożenia na nowo relacji pomiędzy organem stanowiącym i wykonawczym oraz dostosowania podziału kompetencji. Z tego powodu projekt ustawy przygotowany w podkomisji nadzwyczajnej zawierał szereg przepisów zmieniających dotychczasowe regulacje zawarte w ustawie o samorządzie gminnym. Niektóre z propozycji stały się przedmiotem szerszej dyskusji. Dotyczyło to między innymi kompetencji rady gminy w zakresie ustalania wynagrodzenia wójta, stanowienia o kierunkach jego działania oraz przyjmowania sprawozdań z jego działalności. Pojawiły się wątpliwości dotyczące zakresu swobody organu stanowiącego odnośnie do ustalania wynagrodzenia wójta. Obawy dotyczyły zwłaszcza sytuacji, gdyby doszło do konfliktu pomiędzy organami. Dyskutowano również nad takimi problemami, jak powoływanie i odwoływanie skarbnika oraz sekretarza gminy na wniosek wójta, obligatoryjnego powoływania zastępcy wójta, terminu rozpoczęcia i zakończenia kadencji wójta, kontroli organów gminy nad działalnością organów jednostek pomocniczych, reprezentacji gminy przez zastępcę wójta lub radnego w związku gmin, odwołania organów gminy w związku z powtarzającym się naruszaniem Konstytucji lub ustaw.

Poza ustawą ustrojową projekt ustawy o bezpośrednim wyborze wójta zmieniał również szereg innych ustaw, w tym o referendum lokalnym. W przypadku tej ustawy szerszą dyskusję wzbudziła sprawa ważności referendum w sprawie odwołania wójta. J. Czerwiński (LPR) zauważył, że pozostawienie jako warunku ważności referendum udziału w nim 30% uprawnionych do głosowania spowoduje, że wójt może być praktycznie nieodwoływalny, gdyż trudno jest osiągnąć taki poziom uczestnictwa obywateli w referendum[169]. Zgłosił poprawkę, żeby referendum w sprawie odwołania wójta było ważne bez względu na frekwencję. Z kolei P. Gosiewski (PiS) zaproponował obniżenie progu uczestnictwa do 20%. Obydwie poprawki zostały jednak odrzucone w głosowaniu[170].

Połączone komisje STR i UST przyjęły projekt ustawy o bezpośrednim wyborze wójta[171], burmistrza i prezydenta miasta dwudziestoma głosami przy

[168] Tamże.

[169] Jak wynika z badań (Piasecki 2005; por. Budzisz 2007), zastrzeżenia posła były uzasadnione.

[170] Biuletyn nr 507/IV kad., 23.04.2002 r., pos. STR (nr 27) i UST (nr 26), s. 26.

[171] Komisje dokonały zmiany tytułu projektu ustawy, rezygnując z zapisu „wójta gminy" na rzecz „wójta". Poprawkę w tej sprawie zgłosił poseł. W. Gintowt-Dziewałtowski. Tenże, Poprawki do projektu ustawy o bezpośrednim wyborze…, k. 614.

czterech przeciwnych i braku wstrzymujących się. Należy podkreślić, że ten etap procesu decyzyjnego (łącznie z pracami podkomisji nadzwyczajnej) wyraźnie się różnił od przebiegu pierwszego czytania, kształtującego ostatecznie sytuację decyzyjną. Chociaż w myśl przyjętej szerokiej definicji towarzyszyły mu nadal konflikty, to ich natężenie było wyraźnie słabsze. Zmieniały się również ich przedmiot i podmioty, co wynikało z faktu podejmowania przez posłów wielu decyzji cząstkowych (sekwencyjnych). Można wręcz mówić o szeregu konfliktów, które były przezwyciężane zwykle poprzez głosowanie, chociaż zdarzały się również przypadki wycofywania się z konfliktu jednej ze stron, na przykład poprzez wycofanie zgłoszonej poprawki będącej jego źródłem. Można stwierdzić na pewno, że nie były to konflikty adaptacyjne o charakterze funkcjonalnym. Posłowie współpracowali wręcz zgodnie. Natomiast na tym etapie można raczej uznać je za konflikty postaw związane z przekonaniami posłów zrzeszonych w klubach parlamentarnych wobec ustroju samorządu terytorialnego i jego organizacji. Prawdopodobnie występowały również ukryte konflikty interesów politycznych, bo trudno przypuszczać, że sam fakt przeniesienia debaty na poziom komisji i podkomisji spowodował ich wygaśnięcie. W konfliktach stosowano łagodne formy walki – dyskusję i głosowanie. W zasadzie tylko na tle rezygnacji z drugiej tury głosowania w przypadku nieuzyskania przez kandydata na wójta bezwzględnej większości głosów w pierwszej turze wyborów doszło do protestów, ale w łagodnej, werbalnej formie.

Wydaje się, że na obniżenie dynamiki konfliktów wpłynął fakt skoncentrowania się posłów na kwestiach merytorycznych. Dyskusja dotyczyła proponowanych rozwiązań, starano się wyjaśniać wątpliwości, posługiwano się rzeczowymi argumentami. Podkreślić należy, że w toku prac podkomisji nadzwyczajnej i komisji wykorzystano zlecone opinie i ekspertyzy, w tym naukowców, a także zapoznano się ze stanowiskami organizacji samorządowych[172].

[172] Stanowisko Związku Miast Polskich w sprawie projektów zmian dotyczących wyborów samorządowych; Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu (dalej: BSiE), Opinia prawna na temat: „Czy w świetle art. 171 ust. 3 Konstytucji RP można wprowadzić do ustawy o samorządzie gminnym przepis, który będzie dawał Sejmowi uprawnienie do rozwiązania jednoosobowego organu wykonawczego (wójt, burmistrz, prezydent miasta) w przypadku gdy taki organ wprowadzony zostanie do ww. ustawy w związku z uchwaleniem ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta", tamże, k. 108–111; Wiesław Skrzydło, Opinia w sprawie trybu zmian obowiązujących przepisów ustawowych warunkujących przeniesienie terminów wyborów parlamentarnych i samorządowych na wiosnę; Państwowa Komisja Wyborcza, Propozycje zmian w ustawie – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, AS, STR/IV, Podkomisja nadzwyczajna do rozpatrzenia poselskich projektów ustaw: o samorządzie gminnym, samorządzie powiatowym i samorządzie

Drugie czytanie poselskich projektów ustaw o bezpośrednim wyborze wójta gminy, zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz innych ustaw i o zmianie ustawy Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (druki nr 154, 167, 167-A, 168) odbyło się 8 maja 2002 r.[173] Jak zaznaczył poseł sprawozdawca W. Gintowt-Dziewałtowski (SLD), przedkładany projekt ustawy[174] w zasadniczym stopniu różnił się od tekstów pierwotnych, podlegał wielokrotnym zmianom i uzupełnieniom. W pracach uczestniczyli przedstawiciele organizacji samorządu terytorialnego, a projekt był dwukrotnie poddawany krytycznej ocenie podczas dwóch konferencji z udziałem przedstawicieli świata nauki, działaczy samorządowych oraz parlamentarzystów. Jak podkreślił, prace były przedmiotem zainteresowania mediów[175], a za ich pośrednictwem obywateli. Wzrosło poparcie społeczne dla koncepcji bezpośredniego wyboru wójta, burmistrza, prezydenta

województwa oraz o zmianie ustawy Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (druki nr 151, 152, 153, 154, 167, 167-A i 168), k. 107–125; Stanowiska XXII Zgromadzenia Ogólnego Związku Miast Polskich w sprawie bezpośrednich wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast oraz w sprawie terminu wyborów do organów samorządu terytorialnego; Stanowisko Związku Miast Polskich w sprawie projektów zmian dotyczących wyborów samorządowych (cz. II); Rezolucja XIII Walnego Zgromadzenia Delegatów SGiPM w sprawie poselskich projektów ustaw dotyczących ustroju samorządów terytorialnych w Polsce; Krajowe Biuro Wyborcze, Harmonogram prac przygotowawczych warunkujących przeprowadzenie wyborów organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego w dniu 16 czerwca 2002 r.; Stanowisko Zarządu Gmin Wiejskich RP w sprawie terminu wyborów organów samorządu terytorialnego; BSiE, Opinia prawna o projekcie ustawy o bezpośrednim wyborze wójta gminy, burmistrza i prezydenta miasta; BSiE, Opinia prawna o projekcie ustawy o bezpośrednim wyborze wójta gminy, burmistrza i prezydenta miasta przedłożonego przez Podkomisję Nadzwyczajną; BSiE, Opinia projektu ustawy „O bezpośrednim wyborze wójta gminy, burmistrza i prezydenta miasta"; BSiE, Opinia o projekcie ustawy o bezpośrednim wyborze wójta gminy, burmistrza i prezydenta miasta; BSiE, Opinia o projekcie ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (sprawozdanie podkomisji); Uwagi i propozycje poprawek do projektu ustawy o bezpośrednim wyborze wójta gminy, burmistrza i prezydenta miasta zgłoszone w związku z konferencją z dnia 10 kwietnia 2002 r.; Biuro Legislacyjne Kancelarii Sejmu (BL), Materiał zawierający propozycję zmian dostosowujących terminologię 62 ustaw w związku z likwidacja zarządu gminy i nadaniu wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) statusu organu wykonawczego gminy; Stanowisko XXIII Zgromadzenia Ogólnego Związku Miast Polskich w sprawie prac nad ustawą o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza (prezydenta miasta); AS, Prot. pos. STR/IV, t. 2, k. 164–169, 423; 548–613.

[173] SS z 21. pos. Sejmu IV kadencji w dniu 8 maja 2002 r.

[174] Sejm IV kadencji, Druk nr 420.

[175] Faktycznie problematyka bezpośredniego wyboru wójta pojawiała się często w prasie. Jako przykłady można wskazać publikacje: Kalukin 2002b, 2002c, 2002d; Graczyk 2002; Stępień 2002; *Narzućmy partiom prawybory…*; *Wójt w szczegółach…*; *Wybrać lidera…*; *Bezpośrednio według Sojuszu…*; *W interesie partii czy społeczeństwa…*

miasta[176]. Sprawozdawca przyznał, że „w toku prac legislacyjnych stanowiska i opinie przedstawicieli poszczególnych klubów w komisjach ulegały polaryzacji. Wiele rozstrzygnięć zapadało w drodze głosowania, ale także wiele rozstrzygnięć przyjęła komisja przy pełnej aprobacie obecnych członków komisji"[177].

W wystąpieniach klubowych pojawiły się różne opinie na temat przedłożonego projektu, chociaż należy stwierdzić, że raczej nie kwestionowano samej idei bezpośredniego wyboru organu wykonawczego gminy. Wyjątkiem było stanowisko LPR, której przedstawiciel wniósł o odrzucenie projektu ustawy w drugim czytaniu. Jednak i w tym przypadku padły słowa w pewnym stopniu łagodzące tak zdecydowane posunięcie:

> Aby jednak nie być posądzonym o to, że zgłaszamy tylko propozycje negatywne, chciałbym jednocześnie wskazać możliwe do realizacji w przyszłości rozwiązanie pozytywne. Dyskusja i zapowiedzi, których byliśmy świadkami w ostatnim okresie, rozbudziły wśród obywateli nadzieję na to, że będą mogli nareszcie wybierać pomiędzy konkretnymi osobami a nie listami partyjnymi. Te nadzieje są przez projekt SLD oszukiwane, następuje manipulacja nimi. Te nadzieje trzeba jednak zachować, po odrzuceniu nieprzygotowanego projektu bezpośrednich wyborów wójtów i burmistrzów[178].

Rozwiązaniem zaproponowanym przez posłów LPR były zmiany w samorządowej ordynacji wyborczej i wprowadzenie większościowych wyborów w okręgach jednomandatowych do organów stanowiących wszystkich szczebli samorządu terytorialnego[179], co zdaniem wnioskodawców oferowałoby obywatelom „głosowanie personalne na poszczególnych kandydatów umiesz-

---

[176] Poseł powołał się na badanie Centrum Badania Opinii Społecznej (CBOS), w którym 68% respondentów opowiedziało się za bezpośrednim wyborem wójta (burmistrza, prezydenta miasta), natomiast tylko 11% było za zachowaniem dotychczasowego systemu. *O wyborach samorządowych*, Komunikat z badań BS/71/2002, CBOS, Warszawa, kwiecień 2002, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2002/K_071_02.PDF (10.11.2018), s. 6.

[177] SS z 21. pos. Sejmu IV kadencji w dniu 8 maja 2002 r., s. 6–7.

[178] Wystąpienie J. Czerwińskiego w imieniu klubu LPR, tamże, s. 21.

[179] Stosowny projekt ustawy został faktycznie wniesiony przez posłów Ligi Polskich Rodzin (Druk nr 497), 30 kwietnia 2002 r. Sejm odrzucił go w pierwszym czytaniu podczas 24. posiedzenia, 20 czerwca 2002 r. Głosowanie nad przyjęciem wniosku o odrzucenie w pierwszym czytaniu poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, zawartego w Druku nr 497, http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&4&24&4 (3.11.2018). Poglądy członków LPR nie były odosobnione. M. Kulesza w jednym z wywiadów zadeklarował: „stałem się radykalnym zwolennikiem wyborów większościowych w okręgach jednomandatowych. Oznaczałoby to gruntowną zmianę roli partii politycznych. Przy tym nie chodzi tu o ich wyeliminowanie z samorządu" (*Polubmy samorząd*..., s. 11).

czonych alfabetycznie na karcie do głosowania, a nie na listy partyjne ułożone przez centrale partii"[180].

Stanowisko klubu SLD przedstawił poseł J. Kochanowski. Zwrócił uwagę, że to posłowie tego ugrupowania przedłożyli projekt ustawy o bezpośrednim wyborze wójta – przewodniczącego zarządu w gminach do 20 tys. mieszkańców. Przyznał, że stanowisko SLD zmieniało się w miarę postępu konsultacji ze środowiskami samorządowymi i naukowymi. Podkreślił, że zlecono szereg opinii dotyczących różnych aspektów proponowanych zmian, wiele z nich zostało uwzględnionych w pracach połączonych komisji i znalazło się w przedłożonym Sejmowi sprawozdaniu. Należy zauważyć, że poseł J. Kochanowski (SLD) zaprezentował również ważniejsze konkurencyjne propozycje, także te odrzucone w głosowaniach, opinie zawarte w ekspertyzach i stanowiskach organizacji samorządowych, co zwróciło uwagę całej izby na kwestie, które wzbudzały kontrowersje. Była to m.in. sprawa relacji pomiędzy organami gminy i brak narzędzi przeciwdziałania potencjalnym nieprawidłowościom w systemie sprawowania władzy wykonawczej oraz kwestia sposobu rozstrzygnięcia wyborów w sytuacji, gdy żaden z kandydatów nie uzyskał odpowiedniej większości w pierwszej turze głosowania. Odnośnie do tego problemu przywołał stanowisko ZGWRP podjęte podczas III kongresu w marcu 2002 r., które sprowadzało się do tego, by wybory bezpośrednie wygrywał ten kandydat, który w pierwszej turze głosowania uzyska największą liczbę głosów[181]. Poseł przedstawił również szereg rozwiązań funkcjonujących w innych państwach, przy czym stwierdził, że wobec braku jednolitych rozwiązań „powinniśmy koncentrować się na polskich uwarunkowaniach i tworzyć prawo adekwatne do sytuacji i doświadczeń z funkcjonowania samorządu w naszym kraju"[182]. Jak zauważył, występujące kontrowersje, wielość poglądów i brak sprawdzonych modeli skłoniły SLD do zgłoszenia propozycji zmian do przedstawionego przez komisje projektu ustawy o bezpośrednim wyborze wójta. Wśród nich znalazła się nowa koncepcja dokonywania wyboru wójta w drugiej turze. Zaproponowano, że jeżeli żaden z kandydatów nie uzyska w pierwszej turze wymaganej liczby głosów, wyboru wójta dokonywałaby

[180] SS z 21. pos. Sejmu IV kadencji w dniu 8 maja 2002 r., s. 21.

[181] Stanowisko II Kongresu Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie bezpośredniego wyboru wójta, burmistrza i prezydenta miasta oraz zmian w ustawach samorządowych, „Wspólnota" 2002, nr 12. Decyzja delegatów zaskoczyła przewodniczącego Związku Gmin Wiejskich RP, który stwierdził, że osobiście jest za wyborami w dwóch turach, a „pomysły SLD zupełnie niepotrzebnie opóźniają prace nad projektem i wprowadzają zamęt, zamiast dyskutować o tym, co jest najważniejsze, czyli o podziale kompetencji pomiędzy wójtem a radą" (Kalinowska 2002b, s. 15).

[182] SS z 21. pos. Sejmu IV kadencji w dniu 8 maja 2002 r., s. 11.

rada gminy bezwzględną większością stałego składu rady gminy[183] w głosowaniu tajnym spośród kandydatów, którzy uzyskali co najmniej 15% ważnie oddanych głosów. W przypadku, jeżeli żaden z kandydatów nie uzyskałby co najmniej 15% ważnie oddanych głosów lub taki wynik uzyskałby tylko jeden kandydat, rada gminy wybierałaby wójta spośród dwóch kandydatów, którzy otrzymali kolejną największą liczbę głosów. J. Kochanowski przy tym zastrzegł, że

> proponowane rozwiązania nie są ostateczne i będą podlegały bieżącej ocenie, gdy chodzi o praktykę działania i model. Sojusz Lewicy Demokratycznej nie będzie się upierał przy tych rozwiązaniach, będziemy natomiast w przyszłości stosować te formuły, które okażą się lepsze i sprawdzone[184].

Konkludując, podtrzymał stanowisko klubu SLD w sprawie bezpośrednich wyborów wójtów i oświadczył, że Sojusz Lewicy Demokratycznej będzie zabiegał, by wybory takie odbyły się „w tym roku [czyli w 2002 – B.K.]".

Poseł W. Dzikowski w imieniu klubu PO stwierdził, że przedstawiony przez komisje projekt ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta nie spełnia w pełni oczekiwań tej partii, jak również jej wyborców. Brak w nim głębszych zmian ustrojowych postulowanych przez tę partię. Mimo tych zastrzeżeń uznał, że projekt jest urzeczywistnieniem koncepcji Platformy Obywatelskiej. Podkreślił, że to ta partia była od dawna orędowniczką bezpośrednich wyborów organów wykonawczych gmin „i tego faktu nie zmienią nieudolne usiłowania liderów SLD, którzy próbują opinii publicznej wmówić, że jest to jego pomysł i jego wykonanie". Nawiązał również do kwietniowego posiedzenia Zarządu Krajowego Sojuszu Lewicy Demokratycznej,

> które obnażyło rzeczywisty stosunek aktywu tej partii do kwestii bezpośrednich wyborów wójtów i burmistrzów, a także prezydentów. Zrodzony tam w ostrych przepychankach wewnątrzpartyjnych grup interesów pomysł, by w drugiej turze o wyborze decydowały rady, jest najzwyklejszym oszustwem wyborczym. […] SLD ma jeden cel – zapewnienie zwycięstwa swoim kandydatom[185].

Wyraził jednak nadzieję, że ostatecznie zwycięży „polityczny rozsądek". Sprawozdanie komisji miało wskazywać na zbliżanie się do oczekiwanego finału. Jednocześnie zgłosił uwagi do przedłożonego projektu. PO nie zgadzała się z propozycją, by kandydaci na wójta nie mogli jednocześnie kandydować do rady, krytycznie oceniono odrzucenie proponowanego przez tę partię

[183] Wydaje się, że poseł miał na myśli raczej „ustawowy skład rady".
[184] SS z 21. pos. Sejmu IV kadencji w dniu 8 maja 2002 r., s. 11.
[185] Tamże, s. 13.

wariantu wyboru skarbnika i sekretarza gminy[186], co zdaniem posła mogłoby zapoczątkować tworzenie w gminach apolitycznej służby cywilnej. PO była przekonana, że wybory bezpośrednie tylko wtedy będą w pełni demokratyczne, gdy decyzję o tym, kto zostanie wójtem, również w drugiej turze będą podejmowali wyborcy. Wobec zastrzeżeń co do niektórych rozwiązań poseł W. Dzikowski zapowiedział złożenie przez PO poprawek i w zależności od ich przyjęcia sformułowanie swojego ostatecznego stanowiska podczas trzeciego czytania projektu ustawy[187].

Klub Samoobrony z aprobatą odniósł się do proponowanego wprowadzenia bezpośrednich wyborów wójtów. Przemawiająca w jego imieniu W. Łyżwińska stwierdziła, że jest to słuszny zamiar, biorąc pod uwagę fakt, że „dotychczasowy system wyborów pośrednich nie sprawdził się w polskiej rzeczywistości, doprowadzając do konfliktów wynikających ze słabej pozycji wójtów, burmistrzów lub prezydentów miast i rozmywania odpowiedzialności"[188]. Natomiast wyraziła zastrzeżenia do tworzenia „nowej instytucji w postaci kolegium elektorów, powoływanej przez komisję wyborczą przy niesprecyzowaniu zasad powoływania"[189]. Zdaniem członków klubu ordynacja wyborcza powinna być czytelna, a ustalone w niej reguły powinny dotyczyć zarówno pierwszej, jak i drugiej tury wyborów.

Najbardziej krytyczny wobec proponowanych zmian był klub Prawa i Sprawiedliwości, przy czym przemawiający w jego imieniu P. Gosiewski przyznał, że konieczna jest całościowa reforma ustroju samorządu terytorialnego, w tym przegląd kompetencji organów wykonawczych i stanowiących oraz ich wzajemnych relacji. Podkreślił, że PiS rozumie oczekiwania społeczne dotyczące bezpośrednich wyborów wójtów, widząc w nich

> możliwość wyboru rzeczywistych liderów społeczności lokalnej, tych, których wyborcy chcą obdarzyć dużą władzą, ale od których oczekują sprawnego i uczciwego zarządzania gminą lub miastem, rozbudowy infrastruktury gminnej, polityki sprzyjającej powstawaniu nowych miejsc pracy oraz skutecznego zwalczania korupcji, przestępczości i innych chorób życia społecznego[190].

Zarzucił jednak, że projekt ustawy o bezpośrednim wyborze wójta nie spełnia tych społecznych oczekiwań, zmiany nie wzmacniają organów wykonawczych na tyle, by wójtowie mogli skutecznie realizować potrzeby spo-

[186] Chodziło o powoływanie przez wójta skarbnika i sekretarza gminy po przeprowadzeniu postępowania konkursowego.

[187] SS z 21. pos. Sejmu IV kadencji w dniu 8 maja 2002 r., s. 14–15.

[188] Tamże, s. 15.

[189] Tamże.

[190] Tamże, s. 16.

łeczności lokalnych, a proponowane przepisy nie pozwolą skutecznie przeciwdziałać różnym patologiom w funkcjonowaniu samorządów, jak również nie poprawią sprawności działania rady, wójta i podległych im urzędów administracji samorządowej.

W związku z zastrzeżeniami do projektu ustawy przedstawionego w sprawozdaniu komisji STR i UST poseł oświadczył, że Klub Parlamentarny Prawo i Sprawiedliwość jest przeciwny wprowadzeniu wyborów bezpośrednich w sytuacji, kiedy nie są one powiązane z zasadniczą reformą ustroju samorządu terytorialnego w Polsce. W odniesieniu do proponowanego sposobu wyboru wójta w drugiej turze zarzucił SLD manipulacje, narzucanie kolejnego rozwiązania, w którym chodzi o to, aby mimo spadku poparcia i utraty popularności mógł on objąć władzę w jak największej liczbie jednostek samorządu terytorialnego. Świadomość, iż wybory dokonywane w sposób klasyczny, w głosowaniu bezpośrednim w obu turach mogą przynieść mu klęskę, powoduje, że „rozpaczliwie poszukuje innych wariantów”[191].

W imieniu klubu poinformował, że PiS wnosi ponad trzydzieści poprawek do projektu ustawy. Zaproponowano m.in. zmniejszenie większości kwalifikowanej przy podejmowaniu przez radę decyzji o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta z innej przyczyny niż nieudzielenie absolutorium oraz obniżenie progu ważności referendum w związku z frekwencją z 30 do 20%. Ponadto zaproponowano wprowadzenie jawności oświadczeń majątkowych radnych oraz wójtów, burmistrzów, prezydentów miast, ich zastępców, sekretarzy gmin, skarbników i przewodniczących rad gmin, nałożenie na nich obowiązku wykazywania w rejestrze korzyści odpowiednich informacji o uzyskiwanych korzyściach materialnych, jak również rozszerzenie działania przepisów antykorupcyjnych zawartych w ustawie o partiach politycznych na działalność wszystkich komitetów wyborczych zgłaszających kandydatów na wójta, burmistrza czy prezydenta miasta[192].

Poseł E. Kłopotek w imieniu klubu PSL podkreślił, że Polskie Stronnictwo Ludowe od początku powołania „nowego samorządu terytorialnego” uważało, że podstawową formą samorządności, jej filarem, ma być samorządowa gmina, jednak stopniowo jej pozycja była osłabiana, między innymi przez to, że przekazano gminom szereg kompetencji bez zapewnienia odpowiedniego finansowania, czy też przez wprowadzenie reformy podziału tery-

[191] Tamże, s. 17–18.

[192] Za idącą w dobrym kierunku inicjatywę PiS uznała G. Kopińska z Programu Przeciwdziałania Korupcji Fundacji Batorego. Jak powiedziała, „zjawiska korupcjogenne na poziomie samorządów są bardzo niebezpieczne, bo ludzie najczęściej stykają się właśnie z przedstawicielami władz samorządowych i to władze samorządowe w dużym stopniu decydują co zrobić z naszymi pieniędzmi” (Wroński 2002a, s. 6)

torialnego państwa i utworzenie kolejnych szczebli samorządu terytorialnego. Zwrócił uwagę, że bezpośredni wybór wójta spowoduje obniżenie rangi rad gmin i z tym problemem „trzeba się po prostu zmierzyć". Zaznaczył, że

> tak naprawdę w ocenie Klubu Parlamentarnego Polskiego Stronnictwa Ludowego jest jeden ważny argument, który trzeba brać pod uwagę, mianowicie ten, że zdecydowana większość obywateli chce bezpośrednio wybierać wójta, burmistrza czy prezydenta. To prawda. Ale na nas, na politykach spoczywa jeden zasadniczy obowiązek – musimy powiedzieć uczciwie, a nie tylko pięknie opowiadać, jakie ten zamysł niesie mimo wszystko zagrożenia kompetencyjne[193].

E. Kłopotek (PSL) przyznał, że w pracach nad ustawą została pokonana „niezła droga demokracji", bo udało się w miarę kompromisowo pewne rzeczy unormować. Największym problemem do rozwiązania pozostała „ta nieszczęsna druga tura". Oświadczył, że PSL nie może poprzeć koncepcji, w której rezygnuje się z ponownego głosowania i wyboru wójta bezpośrednio przez mieszkańców. Opowiada się „za czystą, klarowną drugą turą z udziałem dwóch kandydatów, którzy kolejno uzyskali największą liczbę głosów, jeśli oczywiście nikt nie wygra w pierwszej turze"[194].

Należy również zwrócić uwagę na pewne szersze odniesienie się posła do stanowienia prawa wyborczego. Zauważył, że często posłowie patrzą przez pryzmat interesu grupy, partii, a rzadziej biorą pod uwagę interes państwa czy „dobrze pojętej samorządności". Zaapelował, by spróbować odejść od takiego wąskiego traktowania: „spójrzmy szerzej na przyszłość samorządu w naszym kraju, może wówczas nie będzie tego typu sporów, utarczek i dojdziemy do porozumienia bez względu na to, jaką legitymację, jakiego koloru, mamy w kieszeni"[195].

Podsumowując stwierdził, że klub PSL, kierując się oczekiwaniami wyborców, jest skłonny poprzeć rozpatrywany projekt ustawy, ale ostateczna decyzja będzie uzależniona od losu zgłoszonych podczas drugiego czytania poprawek, bo niektórych z nich Polskie Stronnictwo Ludowe nie może poprzeć.

Jak już wcześniej zaznaczyłem, najbardziej krytyczne stanowisko wobec projektu ustawy i sprawozdania komisji zajęła Liga Polskich Rodzin. W wystąpieniu przedstawiciela tego klubu, posła J. Czerwińskiego, zostały również najmocniej wyartykułowane zastrzeżenia, których podłożem była rywalizacja polityczna i niechęć do Sojuszu Lewicy Demokratycznej. Poseł zarzucił SLD, że pod pretekstem troski o los wyborców stara się załatwić swoje interesy. Jak zauważył,

[193] SS z 21. pos. Sejmu IV kadencji w dniu 8 maja 2002 r., s. 18.
[194] Tamże.
[195] Tamże.

idea bezpośrednich wyborów burmistrzów i wójtów – chwalebna, ale rzeczywistość skrzeczy, **to znaczy skrzeczą towarzysze z terenu** [podkreślenie – B.K.]. Ten projekt ma na celu zagwarantowanie większości funkcji wójtów, burmistrzów, a przede wszystkim prezydentów miast, szczególnie dużych – tam są największe pieniądze – towarzyszom z SLD w zbliżających się październikowych wyborach samorządowych, przy poparciu dla Sojuszu w granicach 30%[196].

Dodowem na to miałoby być przyjęcie w projekcie takich rozwiązań, jak: dążenie za wszelką ceną do rozstrzygnięcia wyborów w pierwszej turze poprzez regulację, że wybrany zostanie ten kandydat, który otrzyma większą liczbę głosów niż w sumie dwaj następni (zdaniem posła preferowałoby to kandydatów SLD); ograniczenie kręgu kandydatów do zgłoszonych przez komitety wyborcze, które zarejestrowały listy kandydatów na radnych w co najmniej połowie okręgów wyborczych w danej gminie (miałoby to eliminować z grona kandydatów lokalne autorytety, osoby niezwiązane z układami partyjnymi i lokalnymi koteriami, które mogłyby zagrozić pozycji „gminnego lidera SLD zgłaszanego przez lokalną komórkę partyjną"); umożliwienie kandydowania na wójta osobom, które nie zamieszkują na terenie gminy, gdzie kandydują (zdaniem posła na wypadek, gdyby SLD nie miał „wyrazistego i nieskompromitowanego lidera"); brak możliwości jednoczesnego kandydowania na wójta i do rady tej samej gminy (według LPR spowodowałoby to, że wielu potencjalnych kandydatów prawicy nie zaryzykowałoby kandydowania na wójta, mając prawie pewny wybór na radnego gminy). Reasumując poseł stwierdził, że „Sojusz Lewicy Demokratycznej zrealizuje swoje zapowiedzi wyborcze, ale w karykaturalnej formie, tzn. umożliwi bezpośredni wybór wójta, burmistrza i prezydenta miasta, byleby to był kandydat z SLD"[197]. Na ręce Marszałka Sejmu złożył poprawki mające na celu usunięcie „pułapek zastawionych przez wnioskodawców, posłów Sojuszu Lewicy Demokratycznej"[198].

Koncepcję reformy samorządu gminnego, której zasadniczą częścią miałaby być likwidacja zarządów gmin na rzecz jednoosobowych organów wykonawczych wybieranych w wyborach bezpośrednich, poparł Klub Parlamentarny Unii Pracy. Przemawiający w jego imieniu J. Orkisz oświadczył, że klub opowiada się za „powszechnym i bezpośrednim wyborem wójtów, burmistrzów i prezydentów miast", a za optymalne rozwiązanie uważa konieczność uzyskania przez kandydata ponad 50% ważnie oddanych głosów w pierwszej turze. Poseł J. Orkisz stwierdził ponadto, że propozycja zawarta w sprawo-

[196] Tamże, s. 20.
[197] Tamże.
[198] Tamże.

zdaniu komisji STR i UST – dotycząca sposobu rozstrzygnięcia wyborów, gdy warunku tego nie spełni żaden z kandydatów[199] – jest słuszna i daje silny mandat społecznego zaufania. Gdyby jednak i w ten sposób nie wyłoniono wójta i byłoby konieczne ponowne głosowanie (zgodnie zresztą z propozycją komisji), powinno się ono odbyć na innych zasadach niż zaproponowały komisje. W tym przypadku posłowie Unii Pracy mieli zdanie odmienne niż komisje. J. Orkisz wniósł poprawkę w brzmieniu:

> Za wybranego w ponownym głosowaniu uważa się tego kandydata, który uzyskał większą liczbę ważnie oddanych głosów przy frekwencji co najmniej 30% uprawnionych do głosowania lub wyższej niż w pierwszym głosowaniu. W innym przypadku wyboru dokonuje rada bezwzględną większością głosów w głosowaniu tajnym spośród tych dwóch kandydatów, którzy w pierwszym głosowaniu otrzymali największą liczbę ważnie oddanych głosów[200].

Należy jednak zwrócić uwagę, że zgłaszając poprawkę, poseł J. Orkisz nie żądał stanowczo jej przyjęcia przez Sejm ani nie uzależnił od jej losów ostatecznego stanowiska klubu wobec projektu ustawy. Przeciwnie, w imieniu klubu zwrócił się „z prośbą do posłów klubów koalicyjnych" o poparcie tej poprawki, deklarując jednocześnie, że w przypadku jej odrzucenia klub Unii Pracy będzie głosował za przyjęciem sprawozdania Komisji Samorządu Terytorialnego i Komisji Ustawodawczej[201].

Za przyjęciem projektu ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza, prezydenta miasta opowiedziało się również Koło Parlamentarne Stronnictwa Konserwatywno-Ludowego. Występujący w jego imieniu I. Niewiarowski podkreślił, że należy uszanować oczekiwania społeczne. Zgłoszone przez niego zastrzeżenia dotyczyły braku „starannego przeglądu kompetencji" i braku „dogłębnej dyskusji o tym, jaki ma być samorząd za lat 10 czy też pozycja wójta za lat 10". Jak stwierdził, „jeżeli wójt ma być liderem gminy, to dla równowagi należy wzmocnić, przykładowo, niezależność i profesjonalizm administracji lokalnych. To błąd wynikły z przewagi rachub politycznych nad merytoryczną dyskusją o kondycji gminy"[202]. Koło SKL opowiedziało się także za klasyczną drugą turą głosowania w sytuacji, gdy w pierwszej nie dokonano by wyboru wójta ponad 50-procentową większością ważnie oddanych głosów. Początkową propozycję SLD, by w pierwszej turze wybierać

[199] Polegająca na uznaniu za wybranego tego kandydata, który otrzymał większą liczbę głosów ważnych niż suma ważnie oddanych głosów na dwóch następnych kandydatów, którzy otrzymali kolejno największą liczbę głosów.

[200] SS z 21. pos. Sejmu IV kadencji w dniu 8 maja 2002 r., s. 22.

[201] Sejm IV kadencji, Druk nr 420.

[202] SS z 21. pos. Sejmu IV kadencji w dniu 8 maja 2002 r., s. 22.

wójta bezpośrednio, a ewentualnej w drugiej – pośrednio, poseł I. Niewiarowski uznał za „nieszczęsną". Z uznaniem odniósł się do propozycji, by prawo zgłoszenia kandydata na wójta przysługiwało komitetom wyborczym, które zarejestrują kandydatów na radnych, co najmniej w połowie okręgów wyborczych. Uznał to za gwarancję, że „proponowany kandydat nie będzie wyobcowany i że będzie miał szansę na uzyskanie większości w radzie gminy. Bez tego zapisu ustawa byłaby znacznie słabsza"[203]. Podsumowując oświadczył, że koło SKL wnosi o szybkie uchwalenie ustawy z odpowiednimi poprawkami.

Podczas dyskusji i zapytań poselskich po przedstawieniu stanowisk klubów i koła parlamentarnego nie pojawiły się nowe istotne wątki, odwoływano się na różne sposoby do kwestii już poruszanych. Wyróżniającymi elementami było częstsze powoływanie się posłów na głosy padające w debacie publicznej poświęconej problematyce bezpośrednich wyborów wójtów, w tym opinie organizacji samorządowych i przedstawicieli środowiska nauki, m.in. J. Regulskiego i M. Kuleszy, którzy mieli krytyczne uwagi do przyjętego sposobu przeprowadzenia istotnej reformy ustrojowej[204]. W wystąpieniach tych częściej akcentowano kwestie natury politycznej dotyczące rywalizacji międzypartyjnej, jednak natężenie konfliktu nie było zbyt wielkie.

Wobec zgłoszenia licznych poprawek do przedłożonego w sprawozdaniu połączonych komisji projektu ustawy prowadzący obrady wicemarszałek Sejmu J. Wojciechowski zaproponował ponowne skierowanie go do Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej oraz Komisji Ustawodawczej w celu przedstawienia dodatkowego sprawozdania. Wniosek został przyjęty na zasadzie braku sprzeciwu[205].

Połączone komisje rozpatrzyły poprawki zgłoszone podczas drugiego czytania poselskich projektów ustaw o bezpośrednim wyborze wójta gminy, o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz innych ustaw i o zmianie ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (druki nr 154, 167, 167-A, 168 i 420)[206] na wspólnym posiedzeniu komisji 9 maja 2002 r.[207] Zgłoszono 66 poprawek, przy czym cztery (zgłoszone przez posła L. Kuropatwińskiego z klubu Samoobro-

[203] Tamże, s. 23.

[204] Uwagi i propozycje poprawek do projektu ustawy o bezpośrednim wyborze wójta gminy, burmistrza i prezydenta miasta zgłoszone w związku z konferencją z dnia 10 kwietnia 2002 r., AS, Prot. pos. STR/IV, t. 2, k. 596–604.

[205] Tamże, s. 45.

[206] Zestawienie wniosku i poprawek zgłoszonych w trakcie drugiego czytania projektu ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Druk nr 420), AS, Prot. pos. STR/IV, t. 3, k. 250–263.

[207] Biuletyn nr 566/IV kad., 9.05.2002.r., pos. STR (nr 28) i UST (nr 28).

ny) nie spełniały regulaminowych wymogów i nie były rozpatrywane. Najwięcej (31) poprawek zgłosił P. Gosiewski w imieniu klubu Prawa i Sprawiedliwości. Pięć z nich (16%) rekomendowano Sejmowi do przyjęcia. Piętnaście poprawek zgłosił klub SLD-UP, dziesięć z nich (2/3) otrzymało pozytywną rekomendację. Zaakceptowano również jedną poprawkę zgłoszoną przez klub PSL oraz dwie przez koło SDPL, jednak miały one charakter precyzujący lub likwidujący błędy.

Tabela 15. Liczba poprawek do projektu ustawy o bezpośrednim wyborze wójta gminy, burmistrza, prezydenta miasta zgłoszonych podczas drugiego czytania oraz rekomendacje komisji dla Sejmu

Klub/koło parlamentarne	Liczba poprawek			% poprawek zaakceptowanych
	zgłoszonych	zaakceptowanych[1)]	odrzuconych[2)]	
SLD-UP	15	10	5	67
SDPL	2	2	0	100
PSL	2	1	1	0
PO	6	0	6	0
Samoobrona	1	0	1	0
PiS	31	5	26	16
LPR	5	0	5	0
LPR, PiS, PO (wspólnie)	1	0	1	0

[1)] rekomendowanych Sejmowi do przyjęcia
[2)] rekomendowanych Sejmowi do odrzucenia, wycofanych, bezprzedmiotowych wskutek przyjęcia innych regulujących tę samą kwestię

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Zestawienie wniosku i poprawek zgłoszonych w trakcie drugiego czytania projektu ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Druk nr 420), AS, Prot. pos. STR/IV, t. 3, k. 250–263 oraz Biuletynu nr 566/IV kad., 9.05.2002, pos. STR (nr 29) i UST (nr 28).

Komisje rekomendowały Sejmowi odrzucenie wniosku LPR o odrzucenie projektu ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza, prezydenta miasta (za wnioskiem głosowało siedmiu posłów, przeciw 26, nikt się nie wstrzymał od głosu). Jeśli chodzi o poprawki, to zdecydowana większość nie była przedmiotem dyskusji. Po prostu poddawano je pod głosowanie, czasami wręcz na zasadzie, „jeżeli nie usłyszę sprzeciwu, to uznam, że połączone komisje postanowiły rekomendować Sejmowi przyjęcie poprawki/poprawek".

Jednak niektóre propozycje dotyczyły na tyle istotnych kwestii, że na ich tle dochodziło do wymiany poglądów i przedstawiania argumentów przemawiających za przyjęciem bądź odrzuceniem poprawek, które często wzajemnie się wykluczały. Jedną z nich była sprawa ograniczenia możliwości jednoczesnego kandydowania na wójta w innej gminie lub do organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego (Druk nr 420, art. 3 ust. 3). Poseł G. Kurczuk (SLD) zgłosił poprawkę zakazującą kandydatowi na wójta kandydowania do organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Poseł P. Gosiewski (PiS) zgłosił dwie poprawki, zgodnie z którymi kandydat na wójta mógłby jednocześnie kandydować do organu stanowiącego danej jednostki samorządu terytorialnego oraz do rady powiatu lub sejmiku województwa. Poprawka W. Dzikowskiego (PO) regulowała tę kwestię w ten sposób, że kandydat na wójta nie mógłby jednocześnie kandydować na wójta w innej gminie, mógłby jednak kandydować do organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Z kolei poseł J. Kochanowski (SLD) wniósł, by kandydat na wójta nie mógł kandydować do organu stanowiącego w gminie, w której kandyduje na wójta. Natomiast zgodnie z poprawką posła J. Czerwińskiego (LPR) kandydat na wójta musiałby stale zamieszkiwać na obszarze gminy, w której kandyduje, oraz mógłby jednocześnie kandydować do rady gminy, gdzie kandyduje na wójta. Zgłoszone poprawki wskazywały na utrzymujące się rozbieżności pomiędzy przedstawicielami poszczególnych klubów parlamentarnych, a nawet w łonie jednego klubu (SLD). Poseł P. Gosiewski argumentował, że brak możliwości jednoczesnego kandydowania na wójta i do rady spowoduje, że „w wielu gminach będzie tylko jeden kandydat na wójta. Inni będą obawiali się kandydować, gdyż w przypadku przegranej znajdą się poza samorządem”[208]. Z argumentacją tą zgodził się W. Dzikowski (PO), który stwierdził, że możliwość jednoczesnego kandydowania na wójta i do rady wyeliminuje istotne zagrożenie, że „przegrany kandydat pozostanie lokalnym liderem, a nie mając możliwości działania w radzie, będzie kierował pracami swoich zwolenników w radzie z zewnątrz. W ten sposób może niejako rozsadzać prace rady”[209]. Poprawki opozycji nie znalazły jednak uznania i zostały odrzucone w głosowaniu. Natomiast komisje zarekomendowały Sejmowi przyjęcie poprawki zgłoszonej przez J. Kochanowskiego (SLD). Tym samym zgodnie z jej treścią kandydat na wójta nie mógł kandydować jednocześnie do rady w tej samej gminie, jak również na wójta w innej. Na uwagę zasługuje fakt, że wobec odrzucenia pozostałych, poprawka zgłoszona przez posła SLD uzyskała poparcie 32 członków komisji, przy braku głosów przeciwnych

[208] Tamże, s. 6.
[209] Tamże.

i tylko sześciu głosach wstrzymujących się[210]. Wprawdzie konflikt na tle uregulowania biernego prawa wyborczego w wyborach wójta został przezwyciężony w głosowaniu (a nawet w serii głosowań), jednak ostatecznie na tym etapie procesu decyzyjnego posłowie osiągnęli szeroki konsens, co uprawdopodobnia tezę o jego rozwiązaniu.

Ważną, często podnoszoną sprawą podczas drugiego czytania projektu ustawy były zasady stwierdzania wyboru wójta. O ile wymóg uzyskania ponad połowy ważnie oddanych głosów w pierwszym głosowaniu nie budził kontrowersji, o tyle propozycje sposobu postępowania w sytuacji nieosiągnięcia takiego rezultatu przez żadnego z kandydatów znacząco się różniły. Znalazło to odzwierciedlenie w zgłoszonych poprawkach. Poprawka wniesiona przez posłankę Samoobrony W. Łyżwińską oraz poprawka zgłoszona wspólnie przez J. Czerwińskiego (LPR), W. Dzikowskiego (PO) oraz P. Gosiewskiego (PiS) zmierzały do tego, by w takim przypadku odbywała się druga tura wyborów, w której uczestniczyłoby dwóch kandydatów z największą liczbą głosów uzyskanych w turze pierwszej, a o wyborze decydowałaby większa liczba ważnie oddanych głosów. Poprawki te nie znalazły jednak uznania większości członków komisji. Inaczej było z poprawką zgłoszoną przez J. Kochanowskiego (SLD). Zgodnie z jej treścią w sytuacji, gdy żaden z kandydatów nie uzyskał więcej niż połowy ważnie oddanych głosów ani żaden z kandydatów nie otrzymał większej liczby ważnie oddanych głosów niż suma ważnie oddanych głosów na dwóch następnych kandydatów, którzy otrzymali kolejno największe liczby głosów, wójta miała wybierać rada gminy bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady gminy w głosowaniu tajnym spośród kandydatów, którzy uzyskali co najmniej 15% ważnie oddanych głosów. W przypadku, jeśli żaden z kandydatów nie uzyskałby co najmniej 15% ważnie oddanych głosów lub taki wynik uzyskał tylko jeden kandydat, rada gminy wybierałaby wójta spośród dwóch kandydatów, którzy otrzymali kolejno największe liczby głosów. Połączone komisje zarekomendowały Sejmowi przyjęcie tej poprawki, ale należy podkreślić, że opowiedziało się za tym osiemnastu członków komisji przy sprzeciwie piętnastu i jednym głosie wstrzymującym się[211]. Tak więc w tym przypadku nie można mówić nawet o zbliżeniu się do konsensu – konflikt został przezwyciężony, ale na pewno nie rozwiązany.

Ważną kwestią rozważaną przez połączone komisje była sprawa powoływania sekretarza gminy oraz skarbnika będącego głównym księgowym budżetu. Poseł P. Gosiewski (PiS) podczas drugiego czytania zgłosił popraw-

[210] Tamże, s. 9.
[211] Tamże.

kę, zgodnie z którą kompetencja ta przeszłaby z rady gminy na wójta, przy czym powołanie sekretarza następowałoby po przeprowadzeniu konkursu. Jak zaznaczył poseł,

> jeżeli poważnie mówimy o wzmocnieniu pozycji wójta, burmistrza, prezydenta miasta, to te osoby, które są jego najbliższymi współpracownikami, powinny być osobami, do których on ma zaufanie. Bardzo często w sytuacji, gdzie wójt będzie z innej opcji politycznej niż większość w radzie, powoływanie tych osób według obecnego mechanizmu [przez radę gminy na wniosek wójta – B.K.] będzie prowadziło do stałych konfliktów. […] Jeżeli wymagamy od wójta, burmistrza, prezydenta miasta sprawnego zarządzania gminą, to musimy mu dać odpowiednie narzędzia[212].

Zbliżone rozwiązanie zaproponował W. Dzikowski (PO), przy czym zgodnie ze zgłoszonymi przez niego poprawkami, wymóg przeprowadzenia konkursu miałby dotyczyć powołania nie tylko sekretarza gminy, ale i skarbnika. Z kolei ich odwołanie wymagałoby zgody rady gminy. Powodem odwołania mogłyby być „rezygnacja, utrata cech wymaganych do pełnienia funkcji lub stwierdzenie niewykonywania lub nienależytego wykonywania obowiązków"[213]. Zarówno propozycje P. Gosiewskiego (PiS), jak i W. Dzikowskiego (PO) nie zostały rekomendowane Sejmowi do przyjęcia. W obu przypadkach 21 członków komisji opowiedziało się przeciwko tym poprawkom („za" głosowało odpowiednio ośmiu i dziewięciu posłów, przy braku głosów wstrzymujących się)[214].

Wśród poprawek dotyczących zmian w ustawie o samorządzie gminnym zgłoszonych przez posła P. Gosiewskiego (PiS) znalazły się propozycje ustanowienia przepisów mających charakter antykorupcyjny. Należy zwrócić na nie uwagę co najmniej z dwóch powodów. Po pierwsze, zmiany te odzwierciedlały wyrażane wielokrotnie (w tym podczas pierwszego i drugiego czytania projektu ustawy o bezpośrednim wyborze wójta) obawy Prawa i Sprawiedliwości o uczciwość radnych i wójtów w wypełnianiu swoich funkcji. Potwierdzały niejako pewien ogólny brak zaufania tej formacji do władz jednostek samorządu terytorialnego. Po drugie, mimo że poprawki zgłoszone były przez opozycję, to jednak zyskały akceptację większości członków komisji STR i UST i rekomendowano Sejmowi ich przyjęcie. Oddano trzynaście głosów „za" przy ośmiu przeciwnych i czterech wstrzymujących się[215].

---

[212] Tamże, s. 17.

[213] Zestawienie wniosku i poprawek zgłoszonych w trakcie II czytania projektu ustawy o bezpośrednim wyborze…, k. 260.

[214] Biuletyn nr 566/IV kad., 9.05.2002.r., pos. STR (nr 28) i UST (nr 28), s. 18.

[215] Tamże, s. 21.

Na pozycję ustrojową organu wykonawczego wpływa nie tylko sposób jego wyboru, ale również warunki odwołania przed upływem kadencji. Podczas drugiego czytania pojawiały się głosy, że zachowanie wymogu 30% frekwencji w referendum w sprawie odwołania wójta sprawi, że będzie on praktycznie nieodwoływalny. Stąd też zgłoszono w tej sprawie poprawki. Najdalej idącą była propozycja J. Czerwińskiego (LPR). Polegała na całkowitej rezygnacji z ustalenia wymogu udziału określonej liczby uprawnionych do głosowania w referendum dla jego ważności (popr. 60.). „Łagodniejsza" była poprawka zgłoszona przez P. Gosiewskiego (PiS); referendum miałoby być ważne, gdyby wzięło w nim udział 20% uprawnionych do głosowania (popr. 61.). Połączone komisje nie rekomendowały jednak Sejmowi przyjęcia tych poprawek[216].

Trzecie czytanie projektu ustawy, czyli rozpatrzenie Sprawozdania Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej oraz Komisji Ustawodawczej o poselskich projektach ustaw o bezpośrednim wyborze wójta gminy, o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz innych ustaw i o zmianie ustawy Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (druki nr 154, 167, 167-A, 168, 420 i 420-A) odbyło się 22 maja 2002 r.[217] Poseł sprawozdawca (W. Gintowt-Dziewałtowski, SLD) poinformował, że komisje na 59 wniesionych poprawek (trzy zostały wycofane przez wnioskodawców w trakcie posiedzenia komisji) zaopiniowały pozytywnie osiemnaście, natomiast pięć poprawek zdaniem komisji nie spełniało wymogów formalnych, zostały zaopiniowane negatywnie i według komisji nie powinny być głosowane. Wniósł o uchwalenie projektu ustawy[218].

Jako pierwszy został poddany pod głosowanie wniosek o odrzucenie projektu ustawy w całości, zgłoszony przez klub LPR. Sejm odrzucił go 381 głosami (tabela 16). Za przyjęciem wniosku głosowali wszyscy posłowie LPR. Z pozostałych klubów wniosek poparli nieliczni posłowie.

Konsekwencją odrzucenia wniosku LPR było przystąpienie do głosowań nad pozostałymi poprawkami. Większość rekomendacji połączonych komisji znalazła uznanie całej izby, jednak w kilku przypadkach wynik głosowania był odmienny. Pierwsza z takich poprawek dotyczyła trybu dokonywania wyboru wójta w sytuacji, gdy żaden z kandydatów nie uzyskał w głosowaniu więcej niż połowy ważnie oddanych głosów. Wójta miałaby wybierać rada gminy w głosowaniu tajnym spośród kandydatów, którzy uzyskali co najmniej 15% ważnie oddanych głosów. W przypadku, gdyby takiego wyniku nie uzyskał żaden z kandydatów lub uzyskał tylko jeden z nich, wówczas

[216] Tamże, s. 25.
[217] SS z 22. pos. Sejmu IV kad. w dniu 22 i 23 maja 2002 r., cz. I.
[218] Tamże, s. 86.

wójta wybierałaby rada gminy spośród dwóch kandydatów, którzy otrzymali kolejno największe liczby głosów (Druk nr 420-A, popr. 15.).

Tabela 16. Głosowanie nad przyjęciem wniosku o odrzucenie w całości projektów ustaw o bezpośrednim wyborze wójta […] (druki nr 153, 154, 151, 152, 168, 167 i 167-A, 420, 420-A) podczas trzeciego czytania, 22 maja 2002 r.

Klub/Koło	Liczebność	Głosowało	Za	Przeciw	Wstrzymało się	Nie głosowało
SLD	198	184	1	183	-	14
PSL	41	34	3	31	-	7
UP	16	15	-	15	-	1
PO	57	55	-	55	-	2
Samoobrona	50	45	-	45	-	5
PiS	43	39	4	35	-	4
LPR	37	33	33	-	-	4
SKL	8	8	-	8	-	-
PLD[1)]	3	3	-	3	-	-
niezrzeszeni	7	6	-	6	-	-

[1)] Koło Poselskie Partii Ludowo-Demokratycznej

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Głosowanie nr 4 podczas 22. posiedzenia Sejmu IV kadencji, http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&4&22&4 (20.11.2018).

Poprawka ta była powiązana z dwiema innymi (16. i 27.), stąd też głosowano nad nimi łącznie. Komisje rekomendowały przyjęcie tych poprawek (zgłoszonych przez SLD). Gdyby tak się stało, przesądzono by o rezygnacji z klasycznej drugiej tury wyborów w przypadku niedokonania wyboru wójta w pierwszym głosowaniu. Jednak Sejm rekomendowane przez komisje poprawki odrzucił (tabela 17). Przeciw proponowanemu rozwiązaniu głosowała nie tylko opozycja, ale również posłowie koalicyjnych Polskiego Stronnictwa Ludowego i Unii Pracy.

Kolejna poprawka, nad którą głosowanie przebiegło inaczej niż wnioskowały komisje STR i UST, dotyczyła wprowadzenia sankcji dla radnych, którzy naruszyliby określone w ustawie o samorządzie gminnym przepisy antykorupcyjne[219]. Polegałyby one na poniesieniu odpowiedzialności regula-

[219] Chodziło o zakaz prowadzenia działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia gminy, członkostwa we władzach zarządzających lub kontrolnych spółek prawa handlowego z udziałem gminnych osób prawnych, jak również rezygnację z takiego członkostwa w ter-

minowej oraz utracie w danym roku prawa do diety (Druk nr 420, popr. 41.). Komisje rekomendowały odrzucenie poprawki (zgłoszonej przez PiS), Sejm jednak ją przyjął (tabela 18). Tym razem posłowie klubu UP współtworzącego koalicję rządzącą głosowali zgodnie z SLD, przeciwko przyjęciu poprawki. O wyniku głosowania przesądziło zachowanie posłów PSL, którzy mimo uczestnictwa w koalicji z SLD poparli opozycyjny wniosek.

Tabela 17. Głosowanie nad przyjęciem poprawek 15., 16. i 27. do projektów ustaw o bezpośrednim wyborze wójta […] (druki nr 153, 154, 151, 152, 168, 167 i 167-A, 420, 420-A) podczas trzeciego czytania, 22 maja 2002 r.

Klub/Koło	Liczebność	Głosowało	Za	Przeciw	Wstrzymało się	Nie głosowało
SLD	198	185	183	-	2	13
PSL	41	33	-	33	-	8
UP	16	15	1	14	-	1
PO	57	55	-	55	-	2
Samoobrona	50	45	-	45	-	5
PiS	43	39	-	33	-	8
LPR	37	33	-	33	-	4
SKL	8	8	-	8	-	-
PLD	3	3	1	1	1	-
niezrzeszeni	7	6	1	5	-	1

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Głosowanie nr 12 podczas 22. posiedzenia Sejmu IV kadencji, http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&4&22&12 (20.11.2018).

Poprawkami przyjętymi wbrew rekomendacji komisji STR i UST były dwie propozycje dotyczące przepisów antykorupcyjnych. Zgodnie z ustawą o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne[220] wójt, burmistrz i prezydent miasta (jeszcze jako przewodniczący zarządu) oświadczenie majątkowe składał wojewodzie. Pierwsza z rozpatrywanych poprawek (Druk nr 420-A, popr. 52.) obejmowała rezygnację z takiego sposobu składania oświadczeń majątkowych, natomiast druga

minie do trzech miesięcy od dnia ślubowania, oraz ograniczenie posiadania udziałów lub akcji w spółkach prawa handlowego z udziałem gminnych osób prawnych. Art. 24f ust. 1–5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. (dalej: ustawa o samorządzie gminnym), tekst jedn. Dz.U. 2001, nr 142, poz. 1591.

[220] Art. 10 ust. 6 pkt 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, Dz.U. 1997, nr 106, poz. 679.

(nr 53.) wprowadzała obowiązek składania przez wójta, burmistrza i prezydenta miasta informacji do Rejestru Korzyści. W wymiarze ustrojowym poprawki te, zgłoszone w imieniu klubu PiS, nie miały większego znaczenia. Za ich przyjęciem głosowało 213 posłów, przeciw 202 (opozycję ponownie wsparł klub PSL).

Tabela 18. Głosowanie nad przyjęciem poprawki 41. do ustawy o bezpośrednim wyborze wójta […] (druki nr 153, 154, 151, 152, 168, 167 i 167-A, 420, 420-A) podczas trzeciego czytania, 22 maja 2002 r.

Klub/Koło	Liczebność	Głosowało	Za	Przeciw	Wstrzymało się	Nie głosowało
SLD	198	187	-	186	1	11
PSL	41	34	33	1	-	7
UP	16	15	-	15	-	1
PO	57	54	53	1	-	3
Samoobrona	50	44	43	1	-	6
PiS	43	38	38	-	-	5
LPR	37	32	32	-	-	5
SKL	8	7	7	-	-	1
PLD	3	3	1	2	-	-
niezrzeszeni	7	6	5	1	-	1

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Głosowanie nr 33 podczas 22. posiedzenia Sejmu IV kadencji, http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&4&22&33 (20.11.2018).

Ustawa w brzmieniu zaproponowanym przez Komisję Samorządu Terytorialnego oraz Komisję Ustawodawczą wraz z przyjętymi podczas trzeciego czytania poprawkami została przyjęta zdecydowaną większością głosów (tabela 19). Sprzeciw wyrazili posłowie Ligi Polskich Rodzin (29 na 33 głosujących). Do grona kontestujących ustawę w proponowanym brzmieniu dołączyło jeszcze dwóch posłów Polskiego Stronnictwa Ludowego. Zaledwie czterech posłów wstrzymało się od głosu. Biorąc pod uwagę, jak przebiegło głosowanie nad skierowaniem poselskich projektów ustaw o bezpośrednim wyborze wójta gminy, burmistrza i prezydenta miasta do komisji (zob. tabela 14), w którym za dalszymi pracami opowiedziało się 251 posłów, zaś 169 miało zdanie przeciwne, należy stwierdzić, że w toku procesu decyzyjnego nastąpił znaczny postęp w uzgodnieniu stanowisk. Abstrahując od racjonalności rzeczowej decyzji, w tym aspekcie proces decyzyjny wypełnił swoje modelowe funkcje.

Tabela 19. Głosowanie nad przyjęciem w całości projektu ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta w brzmieniu proponowanym przez komisje STR i UST wraz z przyjętymi poprawkami, 22 maja 2002 r.

Klub/Koło	Liczebność	Głosowało	Za	Przeciw	Wstrzymało się	Nie głosowało
SLD	198	175	174	-	1	23
PSL	41	34	30	2	2	7
UP	16	15	15	-	-	1
PO	57	54	54	-	-	3
Samoobrona	50	43	43	-	-	7
PiS	43	36	36	-	-	7
LPR	37	33	3	29	1	4
SKL	8	7	7	-	-	1
PLD	3	3	3	-	-	-
niezrzeszeni	7	6	6	-	-	1

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Głosowanie nr 46 podczas 22. posiedzenia Sejmu IV kadencji, http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&4&22&46 (20.11.2018).

Do uchwalonej przez Sejm ustawy szereg poprawek wniósł Senat, co zgodnie z przyjętym modelem analizy spowodowało „nową" sytuację decyzyjną w zakresie stosunku do nich poszczególnych sejmowych frakcji politycznych. Wśród wprowadzonych przez izbę wyższą 47 poprawek, jak zaznaczono w uzasadnieniu do uchwały[221], istotne znaczenie merytoryczne miały cztery: 1) zniesienie zakazu jednoczesnego kandydowania na wójta oraz do rady tej samej gminy; 2) skreślenie w ustawie o samorządzie gminnym przepisu przewidującego odpowiedzialność regulaminową oraz utratę prawa do diety przez radnego, który naruszy ograniczenia dotyczące między innymi prowadzenia przez niego działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia komunalnego; 3) zmiana treści roty ślubowania składanego przez wójta; 4) doprecyzowanie okoliczności, w których rada gminy kończyłaby swoją działalność w wyniku ważnego referendum w sprawie odwołania wójta[222]. Poprawki senackie zostały

[221] Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 7 czerwca 2002 r. w sprawie ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, Sejm IV kadencji, Druk nr 559.

[222] Nie oznaczało to, że senatorowie nie mieli innych wątpliwości. Wśród zgłaszających poprawki byli również senatorowie SLD, chociaż występowali we własnym imieniu. Mimo posiadania w Senacie zdecydowanej większości władze partii nie zdecydowały się na forsowa-

rozpatrzone podczas wspólnego posiedzenia Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej oraz Komisji Ustawodawczej 18 czerwca 2002 r.[223] Spośród przytoczonych zmian o charakterze merytorycznym komisje zarekomendowały przyjęcie dwóch poprawek (zniesienie zakazu jednoczesnego kandydowania na wójta i do rady tej samej gminy oraz doprecyzowanie warunków zakończenia działalności rady w związku z referendum w sprawie odwołania wójta). Należy podkreślić, że posiedzenie miało spokojny przebieg, nie pojawiły się żadne wypowiedzi o charakterze politycznym wykraczającym poza dyskusję merytoryczną. Zresztą tylko w nielicznych przypadkach posłowie w ogóle zabierali głos. Na 47 rozpatrywanych poprawek tylko w przypadku sześciu decyzje zapadły w wyniku głosowania, pozostałe zostały przyjęte na zasadzie braku sprzeciwu. Na ten fakt zwrócił uwagę E. Kłopotek (PSL) podczas rozpatrywania sprawozdania połączonych komisji na 24. posiedzeniu Sejmu, podkreślając, że rzadko się zdarza na posiedzeniach połączonych komisji, by zaledwie w kilku na kilkadziesiąt przypadków zdania były podzielone i konieczne było przeprowadzenie głosowania[224].

Podczas rozpatrywania poprawek Senatu do ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta wystąpienia w imieniu klubów były raczej koncyliacyjne. Podkreślano wagę przyjmowanych regulacji dla funkcjonowania samorządu gminnego oraz dla pobudzenia uczestnictwa obywateli w życiu politycznym. Jak zauważył W. Dzikowski (PO), bezpośrednie wybory wójtów miały dawać szansę na odzyskanie przez nich wpływu na swoje otoczenie. Jednocześnie, dziękując „wszystkim środowiskom, ugrupowaniom i partiom", które zdecydowały się poprzeć tę ideę, poseł nie omieszkał podkreślić, że na ostateczne brzmienie ustawy duży wpływ miał projekt zgłoszony przez PO, który stał się podstawą prac legislacyjnych[225]. W zasadzie tylko przedstawiciel Ligi Polskich Rodzin, poseł J. Czerwiński, wyraził krytyczne stanowisko, podkreślając, że mimo wprowadzonych przez Senat poprawek do ustawy w dalszym ciągu pozostaje ona niedoskonała. Jak się wyraził, ustawa miała usprawnić działanie samorządu gminnego oraz „ukrócić korupcję", a w rzeczywistości może spowodować przeciwne skutki:

> wzrost korupcji w samorządach, chaos kompetencyjny i permanentny konflikt pomiędzy dwoma organami o tej samej legitymacji prawnej, bo wybranymi w wyborach bezpośrednich. Tak to słuszna idea wyborów bezpośrednich może doprowa-

nie swojej koncepcji drugiej tury wyborów. Senatorowie krytykowali również tempo prac nad ustawą (Kalukin 2002g; *Australijski do lamusa…*; *Na radnego i wójta…*).

[223] Biuletyn nr 693/IV kad., 18.06.2002.r., pos. STR (nr 33) i UST (nr 35).

[224] SS z 24. pos. Sejmu IV kadencji w dniach 19, 20 i 21 czerwca 2002 r., s. 91.

[225] Tamże, s. 88.

dzić do jej karykaturalnego ucieleśnienia w rzeczywistości, czego efektem będą referenda w sprawie odwołania wójta lub burmistrza po przyszłorocznych kwietniowych absolutoriach, a następnie liczne zarządy komisaryczne. Liga Polskich Rodzin ostrzega przed takim rozwojem sytuacji po to, aby nie być potem obarczoną odpowiedzialnością za niedoróbki tej ustawy[226].

Wszyscy posłowie zabierający głos w imieniu klubów przedstawili stanowiska odnośnie do merytorycznych poprawek Senatu. Znalazły one później odzwierciedlenie w głosowaniach przeprowadzonych następnego dnia.

Tabela 20. Głosowanie nad odrzuceniem 1. poprawki Senatu* (druki sejmowe nr 559 i 569) podczas 24. posiedzenia Sejmu, 20 czerwca 2002 r.

Klub/Koło	Liczebność	Głosowało	Za	Przeciw	Wstrzymało się	Nie głosowało
SLD	198	185	5	179	1	13
PSL	41	35	-	35	-	6
UP	16	16	1	15	-	-
PO	57	51	1	50	-	6
Samoobrona	50	37	-	37	-	13
PiS	43	39	-	39	-	4
LPR	37	33	-	32	1	4
SKL	8	7	-	7	-	1
PLD	3	3	1	2	-	-
niezrzeszeni	7	7	1	6	-	-

* zniesienie zakazu jednoczesnego kandydowania na wójta oraz do rady tej samej gminy

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Głosowanie nr 6 na 24. posiedzenia Sejmu IV kadencji, http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&4&24&6 (20.11.2018).

Tabela 21. Głosowanie nad odrzuceniem 29. poprawki Senatu* (druki sejmowe nr 559 i 569) podczas 24. posiedzenia Sejmu, 20 czerwca 2002 r.

Klub/Koło	Liczebność	Głosowało	Za	Przeciw	Wstrzymało się	Nie głosowało
1	*2*	*3*	*4*	*5*	*6*	*7*
SLD	198	185	179	6	-	13
PSL	41	35	33	2	-	6
UP	16	15	14	1	-	1
PO	57	52	52	-	-	5

[226] Tamże, s. 92–93.

1	2	3	4	5	6	7
Samoobrona	50	37	37	-	-	13
PiS	43	41	38	3	-	2
LPR	37	34	33	1	-	3
SKL	8	7	7	-	-	1
PLD	3	3	3	-	-	-
niezrzeszeni	7	7	6	1	-	-

* skreślenie w ustawie o samorządzie gminnym przepisu przewidującego odpowiedzialność regulaminową oraz utratę prawa do diety przez radnego, który naruszy ograniczenia dotyczące m.in. prowadzenia przez niego działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia komunalnego

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Głosowanie nr 28 podczas 24. posiedzenia Sejmu IV kadencji, http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&4&24&28 (20.11.2018).

Tabela 22. Głosowanie nad odrzuceniem 33. poprawki Senatu* (druki sejmowe nr 559 i 569) podczas 24. posiedzenia Sejmu, 20 czerwca 2002 r.

Klub/Koło	Liczebność	Głosowało	Za	Przeciw	Wstrzymało się	Nie głosowało
SLD	198	186	177	8	1	12
PSL	41	32	31	1	-	9
UP	16	15	15	-	-	1
PO	57	52	49	3	-	5
Samoobrona	50	37	35	2	-	13
PiS	43	41	40	-	1	2
LPR	37	33	33	-	-	4
SKL	8	7	5	1	1	1
PLD	3	3	3	-	-	-
niezrzeszeni	7	7	6	1	-	-

* zmiana treści roty ślubowania składanego przez wójta

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Głosowanie nr 32 podczas 24. posiedzenia Sejmu IV kadencji, http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&4&24&32 (20.11.2018).

Jak wynika z danych zawartych w tabelach, kluby i koło parlamentarne przyjęły zgodny stosunek do poprawek Senatu o charakterze merytorycznym. Sejm nie odrzucił dwóch z nich. Pierwszą był przepis umożliwiający jednoczesne kandydowanie na wójta oraz do rady w tej samej gminie (tabela 20). Na zasadność przyjęcia takiego rozwiązania zwrócili uwagę przedstawiciele wszystkich klubów. Na przykład W. Dzikowski (PO) podkreślił, że kandydujący na najwyższe stanowisko w gminie są zwykle nie tylko liderami swoich ugrupowań, ale i osobami cieszącymi się uznaniem lokalnej społeczności.

W związku z tym zablokowanie możliwości jednoczesnego ubiegania się o stanowisko wójta i funkcję radnego gminy, w przypadku przegranej kandydata w wyborach wójta, prowadziłoby do niewykorzystania jego potencjału w działaniach na rzecz mieszkańców, a dodatkowo mogłoby skłonić go do wywierania nacisków na „swoich" radnych, wpływania na decyzje bez ponoszenia za nie odpowiedzialności[227].

Tabela 23. Głosowanie nad odrzuceniem 44. poprawki Senatu* (druki sejmowe nr 559 i 569) podczas 24. posiedzenia Sejmu, 20 czerwca 2002 r.

Klub/Koło	Liczebność	Głosowało	Za	Przeciw	Wstrzymało się	Nie głosowało
SLD	198	182	1	181	-	16
PSL	41	33	-	33	-	8
UP	16	15	-	15	-	1
PO	57	52	-	52	-	5
Samoobrona	50	37	-	37	-	13
PiS	43	33	-	33	-	3
LPR	37	34	-	34	-	3
SKL	8	7	-	7	-	1
PLD	3	3	-	3	-	-
niezrzeszeni	7	7	-	7	-	-

* doprecyzowanie okoliczności, w których rada gminy kończyłaby swoją działalność w wyniku ważnego referendum w sprawie odwołania wójta

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Głosowanie nr 41 podczas 24. posiedzenia Sejmu IV kadencji, http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&4&24&41 (20.11.2018).

Druga nieodrzucona poprawka dotyczyła doprecyzowania okoliczności, w których rada gminy kończyłaby swoją działalność w wyniku ważnego referendum w sprawie odwołania wójta. Zgodnie z rozwiązaniem przyjętym przez Senat, jeżeli w ważnym referendum o odwołanie wójta (burmistrza, prezydenta miasta), przeprowadzonym na wniosek rady gminy z innej przyczyny niż nieudzielenie absolutorium, przeciwko odwołaniu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oddano by więcej niż połowę ważnych głosów, działalność rady gminy ulegałaby zakończeniu z mocy prawa. Wcześniejsze brzmienie tego przepisu było bardziej restrykcyjne – działalność rady ulegałaby zakończeniu z mocy prawa, gdyby referendum w sprawie odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta) z innej przyczyny niż nieudzielenie absolutorium, przeprowadzone na wniosek rady gminy, nie przyniosło rozstrzygnięcia (Senat V

[227] Tamże, s. 88–89.

kadencji, Druk nr 116, art. 67 ust. 3). Zdaniem P. Gosiewskiego (PiS), który odniósł się w wystąpieniu do tego problemu, rozwiązanie takie pozwalałoby wójtowi „szantażować radę gminy" groźbą, że doprowadzi do sytuacji, w której z powodu niskiego udziału mieszkańców w referendum nie będzie ono ważne i w ten sposób „paraliżować podjęcie przez radę uchwały o referendum w sprawie jego odwołania w uzasadnionych przypadkach"[228]. Należy podkreślić wyjątkową zgodność posłów w głosowaniu nad tą poprawką. Za jej odrzuceniem opowiedział się tylko jeden poseł (z SLD), nikt nie wstrzymał się od głosu (tabela 23).

Sejm nie zgodził się również na przyjęcie dwóch merytorycznych poprawek Senatu, tj. zniesienia przepisu przewidującego odpowiedzialność regulaminową i finansową (utratę w danym roku prawa do diety) radnego za naruszenie określonych przepisów antykorupcyjnych (zob. przypis 219) oraz zmiany treści roty ślubowania wójta. Poruszając kwestię odpowiedzialności radnych, poseł E. Kłopotek (PSL) powiedział: „otóż myślę, że zaczyna się sprawdzać to – nawet tutaj, w tej Izbie – że jak nie można przemówić do rozumu, to skuteczniej przemawia się do kieszeni. W związku z tym nie możemy poprzeć […] poprawki i będziemy głosować za rozstrzygnięciem sejmowym"[229]. Zdanie E. Kłopotka podzieliła zdecydowana większość posłów (tabela 21). Z kolei zmiana brzmienia roty ślubowania wójta prowadziła m.in. do usunięcia z jej treści możliwości dodania słów „Tak mi dopomóż Bóg". W stosunku do tej poprawki pojawiła się jedna z nielicznych ostrzejszych wypowiedzi. Poseł P. Gosiewski (PiS) ocenił, że

> uchwalając ten zapis, senatorowie SLD wykazali się postawą nihilistyczną, postawą antyreligijną, mającą swoje głębokie korzenie w ich PRL-owskim rodowodzie. Zapis ten przypomniał ducha politycznych protoplastów senatorów, członków klubu SLD, Bierutów, Radkiewiczów, Bermanów, Różańskich i innych osób popełniających zbrodnie przeciwko narodowi polskiemu. Klub Parlamentarny Prawo i Sprawiedliwość jest zdecydowanie przeciwny tej poprawce. Zdanie „Tak mi dopomóż Bóg" występuje w rotach ślubowania składanych przez posłów, senatorów, radnych i inne osoby pełniące ważne funkcje publiczne. Nie ma żadnego uzasadnienia, aby rota ślubowania składanego przez osoby pełniące funkcje organów wykonawczych w jednostkach samorządu gminnego była pozbawiona tego ważnego zdania[230].

Sądząc po wynikach głosowania, z argumentacją posła P. Gosiewskiego nie zgodzili się nieliczni posłowie (tabela 22).

[228] Tamże, s. 91.
[229] Tamże, s. 92.
[230] Tamże, s. 91.

Zajęcie stanowiska przez Sejm wobec poprawek wniesionych do ustawy przez Senat zakończyło etap prac parlamentarnych nad ustawą i proces decyzyjny będący elementem debaty sejmowej. Ustawa została skierowana do Prezydenta 24 czerwca 2002 r., który podpisał ją 5 lipca tego samego roku[231].

Oceniając proces decyzyjny według przyjętych założeń modelowych, należy zaznaczyć, że przedstawiciele sił politycznych tworzących ośrodek decyzyjny zauważali potrzebę wprowadzenia zmian w samorządzie gminnym, które miały doprowadzić do poprawy jego funkcjonowania. Zgłoszenie projektów ustaw odnoszących się do tej samej materii przez więcej niż jedną grupę posłów, jak również stanowiska prezentowane podczas pierwszego ich czytania potwierdzały przekonanie polityków o istnieniu problemu decyzyjnego. Wskazane jest przy tym zwrócenie uwagi na podniesioną w podrozdz. 2.1. kwestię subiektywnego wymiaru problemu decyzyjnego, która w przypadku procedowania ustawy o bezpośrednim wyborze wójta uwydatniła się w sposób szczególny, gdyż istniejące regulacje dotyczące organów gminy obiektywnie nie stanowiły przeszkody uniemożliwiającej ich działanie/współdziałanie. Jednostki samorządu gminnego funkcjonowały i wypełniały przekazane im do realizacji zadania, natomiast wnioskodawcy projektów podjęli działania, gdyż ich zdaniem potrzebne było wprowadzenie zmian w pewnym sensie „naprawczych", dzięki którym nastąpiłaby poprawa jakości działania/współdziałania organów, co w konsekwencji powinno podnieść poziom świadczonych usług publicznych na rzecz mieszkańców. W tym sensie badany proces decyzyjny miał charakter narastający, gdyż służył modyfikacji dotychczasowych rozwiązań. Z drugiej strony propozycja wprowadzenia odmiennego sposobu kreacji organu wykonawczego i zasadniczego wzmocnienia jego pozycji w systemie władz gminnych miała również wymiar decyzji strategicznej. Przy zastrzeżeniu dotyczącym równoczesnej realizacji bieżącego interesu politycznego Sojuszu Lewicy Demokratycznej (podnoszonego również przez opozycję podczas pierwszego czytania projektów) decyzja miała długookresowe konsekwencje i szeroki zasięg. Okoliczności te nie są charakterystyczne dla inkrementalnego procesu decyzyjnego, wpisują się jednak w wykorzystany przeze mnie model A. Etzioniego, zgodnie z którym w analizie powinny być uwzględniane obie perspektywy.

W procesie decyzyjnym dochodziło wielokrotnie do uzgodnień szczegółowych rozwiązań proponowanych w ustawie. Jeżeli nawet uzgodnienia te

[231] Prace Sejmu IV kadencji, Poselski projekt ustawy o bezpośrednim wyborze wójta gminy (Druk nr 154), http://orka.sejm.gov.pl/proc4.nsf/0/365FF24B734CEB36C12570C7002FFA35?OpenDocument (28.11.2018); Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, Dz.U. 2002, nr 113, poz. 984.

podejmowane były na poziomie władz partyjnych (Frydrykiewicz 2002), to jednak formalny wymiar zyskiwały podczas prac w podkomisji nadzwyczajnej oraz w samych komisjach STR i UST. Okoliczności te odpowiadały inkrementalnemu modelowi procesu decyzyjnego; istotna była możliwość uzyskania akceptacji dla określonych propozycji. Sama optymalizacja decyzji cząstkowych ze względu na określone kryteria podzielane przez poszczególnych uczestników procesu decyzyjnego musiała niejednokrotnie ustąpić przed koniecznością umożliwienia podjęcia decyzji ostatecznej.

Pojawiały się również pewne okoliczności charakterystyczne dla racjonalnego modelu decyzyjnego, stanowiącego drugi element koncepcji A. Etzioniego. Zgodnie z przywołanymi w części teoretycznej ustaleniami w praktyce można mieć do czynienia co najwyżej z racjonalnością ograniczoną. W rozpatrywanym przypadku jej przejawami były na przykład: odwoływanie się do ekspertyz i analiz naukowych, prezentowanie – nawet podczas posiedzenia plenarnego Sejmu – przykładów rozwiązań stosowanych w innych krajach[232], czy też zorganizowanie konferencji z udziałem przedstawicieli organizacji samorządowych, ekspertów, naukowców i polityków. Otwarte pozostaje pytanie, jak głębokie były analizy prowadzone przez samych posłów, ale część zgłoszonych postulatów/poprawek była również przedmiotem refleksji podczas posiedzenia komisji STR i UST, a nawet znalazła odzwierciedlenie w ostatecznej wersji ustawy – decyzji. Należy również zauważyć, że w procesie decyzyjnym, co do zasady, respektowano ustalenia regulaminu Sejmu (a jak wynika z dalszej części pracy, nie zawsze było to takie oczywiste), co również sprzyjało namysłowi nad proponowanymi rozwiązaniami.

Dokonując oceny procesu decyzyjnego w kategoriach przyjętej w modelu analizy teorii konfliktu, należy wyróżnić w nim dwa wyraźnie różniące się etapy: pierwsze czytanie projektów ustaw, czyli etap łączący proces decyzyjny z fazą ukształtowania się sytuacji decyzyjnej, oraz jego dalsze części – prace w podkomisji i komisjach, drugie i trzecie czytanie oraz rozpatrzenie poprawek senackich. Podczas pierwszego czytania ujawnił się konflikt o wysokiej dynamice. Wydaje się, że przyczyną wzmacniającą natężenie konfliktu było m.in. jednoczesne rozpatrywanie nie tylko projektu ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, ale i zmian w samorządowej ordynacji wyborczej, łącznie z propozycją przyspieszenia wyborów samorządowych. Tym samym pojawiła się gra o zaspokojenie interesów poszczególnych partii politycznych w różnych obszarach, chociaż powiązanych ze sobą. Konflikt był racjonalny. Dotyczył nie tylko interesów politycznych,

[232] SS z 21. pos. Sejmu IV kadencji w dniu 8 maja 2002 r., s. 10–11.

ale był również konfliktem postaw, zwłaszcza jeżeli chodzi o ustalenie zakresu bezpośredniego władztwa mieszkańców w wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (bezpośredni wybór uzależniony od liczebności gminy, dwie klasyczne tury wyborów lub w drugiej wybór przez organ stanowiący itd.). Stosowano w nim większość modelowych form walki, tj. standardowe dla debaty sejmowej dyskusję i głosowanie, ale również szykany, a nawet agresję słowną. Chociaż na tym etapie konflikt przezwyciężono (poprzez głosowanie), to jednak rozkład głosów „za" i „przeciw" (zob. tabela 14) świadczył o utrzymującej się wyraźnej różnicy zdań pomiędzy frakcjami politycznymi i wskazywał, że dalszy przebieg procesu decyzyjnego będzie również uwarunkowany konfliktami, w tym adaptacyjnymi, nie tylko na tle odmowy zaakceptowania odmiennych celów, ale i na tle funkcjonalnym – trudności we współdziałaniu.

Analiza dalszej części procesu decyzyjnego wykazała jednak, że począwszy od wspólnych posiedzeń Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej oraz Komisji Ustawodawczej, dynamika konfliktu słabła. Oczywiście spór nadal istniał, a posłowie poszczególnych klubów parlamentarnych dążyli do przeforsowania własnych rozwiązań, jednak – poza incydentami, do których nie należy chyba przywiązywać większej wagi – ze stosowanego wcześniej katalogu form walki pozostały dwie, łagodne – dyskusja i głosowanie. Konflikt spełnił funkcję różnicującą i identyfikującą, co po przeprowadzonej wcześniej analizie nie wymaga raczej dalszego uzasadnienia. Można jedynie odnotować fakt, że identyfikowanie i różnicowanie nie miało charakteru totalnego, tzn., że zdarzały się sytuacje, w których osiągano wręcz jednomyślność lub też dochodziło do identyfikowania się z niektórymi propozycjami przeciwnej strony konfliktu. Z funkcjami identyfikacyjnymi i różnicującymi wiążą się funkcje integracyjne i dezintegracyjne. Jeżeli chodzi o te pierwsze, to chwilowa, można wręcz powiedzieć, taktyczna identyfikacja z propozycjami strony przeciwnej nie wywoływała raczej trwałych skutków. Natomiast jeżeli chodzi o funkcje dezintegracyjne, to wystąpiły one w dwóch wymiarach. Przede wszystkim zwraca uwagę zachowanie posłów klubu Polskiego Stronnictwa Ludowego, którzy mimo udziału w koalicji rządowej nie zawsze przyjmowali stanowisko zgodne z oczekiwaniami Sojuszu Lewicy Demokratycznej. Tym samym można mówić o pewnej dezintegracji tej koalicji, chociaż w zakresie, który jej nie przekreślił. Drugi wymiar dezintegracyjnych funkcji konfliktu dotyczył Sejmu jako zbioru wszystkich posłów, w znakomitej większości zrzeszonych w partyjnych klubach i kołach. Początkowe wyraźne podziały na tle odmiennych stanowisk wobec przedłożonych projektów ustaw ulegały w toku procesu decyzyjnego swoistemu zatarciu (przy zachowaniu różnic w poglądach). Współpraca w podkomisji nadzwy-

czajnej i komisjach STR i UST przebiegała bez większych zakłóceń, również podczas kolejnych czytań projektów nie przejawiały się okoliczności, które świadczyłyby o pogłębiających się podziałach utrudniających proces decyzyjny. Niektóre wypowiedzi posłów i atmosfera, jaka towarzyszyła rozpatrywaniu poprawek senackich, wskazywały wręcz na wytworzenie się poczucia wspólnej satysfakcji z przebiegu procesu decyzyjnego i jego efektów. W zasadzie tylko Parlamentarny Klub Ligi Polskich Rodzin był odmiennego zdania, ale jego odosobnienie dotyczyło poglądów, a nie strukturalno-funkcjonalnego wyłączenia się z ośrodka decyzyjnego. Tak więc w odniesieniu do Sejmu uprawniona jest teza o niewystąpieniu dezintegracyjnych funkcji konfliktu.

Istotną częścią analizy każdego konfliktu jest odniesienie się do sposobu, w jaki został przezwyciężony. W przypadku kolegialnego podejmowania decyzji konflikty najczęściej przezwyciężane są przez głosowanie. Nie wyklucza to innych form, w tym wycofania się z konfliktu jednej z jego stron czy też rozwiązania konfliktu. W analizowanym przypadku podczas podejmowania decyzji cząstkowych występowały wskazane formy przezwyciężenia konfliktów. W ujęciu całościowym, sprowadzającym finalnie konflikt do przeciwnych stanowisk w sprawie przyjęcia bądź odrzucenia projektu ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, należy stwierdzić wycofanie się z niego większości uczestników. Do postawienia tej tezy upoważnia wynik głosowania nad przyjęciem całości ustawy. Jedynie 29 posłów LPR sprzeciwiło się jej przyjęciu (zob. tabela 18). Natomiast przeciwko uznaniu, że konflikt pomiędzy pozostałymi frakcjami politycznymi został rozwiązany, przemawiają zarówno zastrzeżenia posłów co do niektórych rozwiązań szczegółowych, które zaakceptowali w imię osiągnięcia głównego celu, czyli wprowadzenia bezpośredniego wyboru organu wykonawczego w gminach, jak również niejednomyślne głosowania nad poprawkami wniesionymi przez Senat.

4.3. Decyzja

Posługując się modelowymi kategoriami, obok oczywistych cech podjętej decyzji niewymagających szczególnego uzasadnienia[233], można również wskazać jej pewne cechy charakterystyczne. Uchwalenie ustawy w jej ostatecznym brzmieniu było poprzedzone szeregiem decyzji cząstkowych, które –

[233] Chodzi tu o uznanie decyzji za narodową i centralną ze względu na kryterium poziomu decyzyjnego, za decyzję programowalną z powodu istniejących norm/procedur działania, czy też za decyzję problemową, biorąc pod uwagę kryterium bodźców zewnętrznych.

stosując kryterium adresata – były decyzjami podmiotowymi (wewnętrznymi). Natomiast decyzja ostateczna – ustawa o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, była decyzją przedmiotową (zewnętrzną). Można wskazać szereg podmiotów, które zostały zobowiązane do podjęcia decyzji wykonawczych. W pierwszym etapie wdrażania postanowień ustawy (i cyklicznie w związku z każdymi kolejnymi wyborami) były to instytucje odpowiedzialne za przeprowadzenie wyborów samorządowych, czyli przede wszystkim Państwowa Komisja Wyborcza, Krajowe Biuro Wyborcze wraz z delegaturami, komisje wyborcze odpowiedniego szczebla oraz zarządy gmin, a po wejściu w życie ustawy – wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast w zakresie obowiązków wyborczych. Drugą grupę stanowiły gminy jako jednostki samorządu terytorialnego wraz z ich organami, które musiały przyjąć określoną w ustawie strukturę, wykonywać zadania zgodnie z przyznanymi kompetencjami, jak również podporządkować się szeregowi innych przepisów, m.in. o charakterze antykorupcyjnym. Ustawa była również wykonywana przez partie polityczne i komitety wyborcze organizacji społecznych lub wyborców, czyli podmioty uczestniczące w rywalizacji wyborczej, chociaż można tu mówić o fakultatywności, gdyż udział w wyborach i wynikające z tego podporządkowanie przepisom ustawy były/są dobrowolne. Wreszcie jako adresatów decyzji można wskazać również obywateli, nie tylko uczestniczących w wyborze wójta, ale także realizujących zbiorowe i indywidualne cele w układzie podporządkowania lub współpracy odpowiednio z radą gminy lub wójtem. Wymienione podmioty nie wyczerpują katalogu wszystkich adresatów decyzji – ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza, prezydenta miasta, ale dotyczą najbardziej istotnych. Jednocześnie katalog ten jest na tyle szeroki, że w sposób niebudzący wątpliwości potwierdza przedmiotowy typ podjętej decyzji, gdyż wymienione podmioty znajdowały się na zewnątrz ośrodka decyzyjnego. Biorąc pod uwagę przyjęty model analizy, decyzje skierowane były do adresatów znajdujących się poza granicą systemu obejmującego debatę sejmową.

Podjęta decyzja była złożona, czyli miała charakter programujący. Uruchomiła nowy łańcuch decyzyjny. Uchwalając ustawę, Sejm określił sposób wyboru organów wykonawczych gmin i dokonał zmiany ustroju samorządów gminnych, jednak było to ustalenie ram prawnych, zasad, reguł, które miały znaleźć odzwierciedlenie w decyzjach organów i instytucji administracji publicznej, zwłaszcza samorządowej, oraz innych wskazanych wyżej adresatów decyzji. To poza Sejmem miały się realizować przyjęte postanowienia.

Analizując podjętą decyzję ze względu na kryterium stopnia trudności, należy zwrócić uwagę na dwa aspekty. Z jednej strony decyzja w swej treści nie przekraczała możliwości percepcyjnych, intelektualnych i wykonawczych

posłów, czy szerzej – osób tworzących ośrodek decyzyjny. Projekt ustawy został przygotowany poza granicami modelowego systemu, ale i w toku procesu decyzyjnego nie pojawiły się żadne okoliczności, które miałyby świadczyć o tym, że jakiś problem stwarza szczególną trudność, z którą nie można sobie poradzić w ramach ośrodka decyzyjnego. W zasadzie posłowie dysponują szerokim zakresem swobody w zakresie kształtowania proponowanych rozwiązań. Ograniczenie stanowią przepisy Konstytucji oraz innych ustaw, z którymi nowe regulacje powinny być zgodne. W toku analizowanej debaty w wątpliwych przypadkach korzystali ze wsparcia Biura Legislacyjnego Kancelarii Sejmu, czy też z zewnętrznych ekspertyz. Pod tym względem podjęta decyzja należała do kategorii normalnych. Z kolei patrząc z perspektywy spodziewanych skutków decyzji, którymi z założenia powinno być osiągnięcie założonych celów, należy zwrócić uwagę, że były one obarczone pewną dozą niepewności. Wynikało to zarówno ze wspomnianej przedmiotowości decyzji, a w ślad za tym z uzależnienia implementacji decyzji od zewnętrznych w stosunku do ośrodka decyzyjnego adresatów, jak i jej strategicznego charakteru. Przyjmowane w ramach ustawy regulacje dotyczyły zasadniczych kwestii ustrojowych. Konieczne było antycypowanie ewentualnych zagrożeń i przygotowanie stosownych zabezpieczeń. Jako przykłady można wskazać wprowadzenie zmian w ustawie o samorządzie gminnym o charakterze antykorupcyjnym, rezygnację z samodzielnego powoływania przez wójta skarbnika i sekretarza gminy, jako zabezpieczenie przez zbytnią marginalizacją organu stanowiącego, czy też wprawdzie niezrealizowany, ale jednak wyartykułowany postulat, by obniżyć wymagany poziom uczestnictwa dla ważności w referendum w sprawie odwołania organu wykonawczego. Decyzja była obarczona dużą odpowiedzialnością również z tego względu, że miała szeroki krąg adresatów, a jej skutki miały w praktyce dotyczyć w mniejszym lub większym stopniu wszystkich obywateli. To między innymi te okoliczności przemawiają za uznaniem jej jednocześnie za trudną.

Jak już zauważyłem, decyzję należy zaliczyć do strategicznych ze względu na kryterium praktyki zarządzania organizacją, w tym przypadku państwem. Niemniej nie można tracić z pola widzenia faktu, że w opinii części uczestników ośrodka decyzyjnego, przy jej pomocy Sojusz Lewicy Demokratycznej chciał osiągnąć własne cele krótkoterminowe. Pierwszym z nich była chęć przyspieszenia wyborów samorządowych ze względu na słabnące poparcie społeczne, co potencjalnie pozwoliłoby uniknąć słabego wyniku, gdyby niekorzystny trend się utrzymał. Drugi cel był podobny, przy czym odnosił się już ściśle do organów wykonawczych i miał zostać osiągnięty poprzez przyjęcie takich rozwiązań szczegółowych, które wzmacniałyby możliwości objęcia tych funkcji przez przedstawicieli SLD. Chodziło m.in.

o nieprzeprowadzanie ponownego głosowania, gdyby wójt nie osiągnął wymaganego poparcia w pierwszym, czy też zakaz jednoczesnego kandydowania na wójta i radnego w tej samej gminie. Ze względu na opór nie tylko opozycji, ale i koalicyjnego PSL, celów tych SLD nie osiągnął, co jednak nie zmienia faktu, że je zakładał.

Decyzja dotycząca bezpośredniego wyboru wójta, burmistrza i prezydenta miasta, tak jak i wszystkie inne przyjmowane w formie ustaw, była decyzją kolegialną (grupową). W związku z tym można ją ocenić przez pryzmat zalet i wad takiego sposobu decydowania. Biorąc pod uwagę, że do Sejmu wpłynęło kilka projektów ustaw dotyczących wprowadzenia w samorządzie gminnym zmian o charakterze ustrojowym i wszystkie zostały skierowane do prac w komisjach, wydaje się, że była to jedna z zalet grupowego podejmowania decyzji, sprowadzająca się do lepszej oceny sytuacji decyzyjnej. Możliwe było spojrzenie na problem decyzyjny z różnych perspektyw. Już samo dokonanie przez połączone komisje wyboru jednego z projektów jako stanowiącego podstawę do dalszych prac wymuszało rozważenie pozostałych, chociażby na ogólnym poziomie. Pojawił się efekt synergii wynikający z wykorzystania większej liczby informacji. Skutkiem tego w trakcie procesu decyzyjnego były przedstawiane i analizowane różne warianty rozstrzygnięć. Dotyczyło to przede wszystkim etapów pracy w komisjach. Z drugiej strony zderzenie się odmiennych propozycji spowodowało konflikt, ale stało się to na wczesnym etapie procesu decyzyjnego, co stworzyło – zresztą wykorzystaną – szansę na jego osłabienie. To również jedna ze wskazywanych zalet grupowego podejmowania decyzji.

Zaletą grupowego podejmowania decyzji jest też lepsze jej uprawomocnienie. W analizowanym przypadku wystąpił taki efekt. Wycofanie się większości uczestników procesu decyzyjnego z konfliktu i osiągnięcie porozumienia w wielu kwestiach szczegółowych wytworzyło wśród członków ośrodka decyzyjnego poczucie słuszności podjętej decyzji.

W przypadku decyzji dotyczącej ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta nie ujawniły się w wyraźny sposób wady decyzji grupowych. Nie odnotowano przedłużenia procesu decyzyjnego, trudno również mówić o wystąpieniu szczególnych barier komunikacyjnych. Chociaż nie osiągnięto pełnego kompromisu, to jednak w odniesieniu do decyzji podejmowanych w warunkach rywalizacji politycznej, w ośrodku decyzyjnym na wskroś politycznym, jego zakres był duży. Na pewno w jakimś stopniu wystąpił wśród posłów poszczególnych frakcji politycznych konformizm związany z poddawaniem się woli władz i większości klubowej. Należy pamiętać, że milcząca zgoda nie zawsze oznacza akceptację przyjętego rozstrzygnięcia. Wyraźnie widoczną wadą było przywiązanie się niektórych

członków grupy, w szczególności posłów SLD, do preferowanych przez siebie rozwiązań. Jako jeden z przykładów można wskazać wymienione już wcześniej konsekwentne dążenie klubu SLD do przyjęcia takiego rozwiązania w wyborach wójta, by w sytuacji ich nierozstrzygnięcia w pierwszym głosowaniu nie przeprowadzać klasycznego ponownego głosowania.

Oceniając wpływ debaty sejmowej na ostateczną treść decyzji, należy stwierdzić, że był on istotny. Przede wszystkim wspólne rozpatrywanie trzech konkurencyjnych projektów ustaw sporządzonych przez najsilniejsze partie koalicji rządzącej (SLD) oraz opozycji (PO) wręcz wymusiło konieczność wypracowania nowej propozycji, zwłaszcza że Polskie Stronnictwo Ludowe jako członek koalicji większościowej nie do końca utożsamiało się z projektem SLD. Gdyby układ sił w Sejmie wyglądał inaczej, tzn. gdyby rządziła jedna partia lub zwarta koalicja o zgodnych celach, wówczas już na etapie pierwszego czytania bądź podczas prac w komisji konkurencyjne projekty mogłyby zostać odrzucone (tak jak to się stało w przypadku projektu ustawy zmieniającej samorządową ordynację wyborczą, zgłoszonego przez opozycyjną PO, zob. podrozdz. 5.1.) lub zignorowane (przykładem jest sposób procedowania nad projektem ustawy o zmianie Kodeksu wyborczego autorstwa Kukiz'15, zob. podrozdz. 6.2.).

Te specyficzne uwarunkowania spowodowały, że spośród pierwotnie proponowanych różnych rozwiązań tych samych problemów dokonywano wyboru jednego. Dotyczyło to zwłaszcza decyzji cząstkowych. Natomiast treść całej ustawy można potraktować jako nową jakość. Pojawiła się w niej pewna wartość dodana, efekt synergii wypływającej z dyskusji nad alternatywnymi wariantami wyboru. Ponieważ w uchwalonej ustawie znalazły się rozwiązania ze wszystkich projektów, trudno jest wskazać, co ogólnie debata zmieniła. Gdyby jednak założyć, że z układu sił w Sejmie wynikało, że największe szanse na realizację miał projekt SLD (zresztą został przyjęty podczas prac komisji jako bazowy), wówczas możliwe jest wskazanie efektów debaty sejmowej w odniesieniu do konkretnych przepisów. I tak za najważniejszą zmianę należy uznać objęcie bezpośrednim wyborem organów wykonawczych wszystkich gmin, a nie jak początkowo proponowano, gmin do 20 tys. mieszkańców, oraz likwidację kolegialnych zarządów gmin. Ponadto zmieniono zasady stwierdzania wyboru wójta. Do objęcia funkcji konieczne jest uzyskanie ponad połowy ważnie oddanych głosów, podczas gdy w projekcie SLD proponowano większość zwykłą. Zmieniono również zasady zgłaszania kandydatów na wójta, burmistrza, prezydenta, dopuszczono możliwość jednoczesnego kandydowania na wójta, do rady w tej samej gminie oraz do rady powiatu i sejmiku województwa (projekt SLD przewidywał jedynie możliwość kandydowania do rady gminy, przy czym nie określał, że to ma

być gmina, w której kandydat kandyduje na wójta). Obok przytoczonych ważniejszych zmian w ustawie znalazło się szereg propozycji z projektu zgłoszonego przez posłów PO dotyczących kwestii ustrojowych, w tym podziału kompetencji pomiędzy radę gminy a wójta, których nie zawierał projekt SLD.

Prócz wpływu analizowanej debaty sejmowej na kształt decyzji ostatecznej należy zwrócić uwagę na rolę, jaką odegrała debata w kontekście kształtowania stosunku sił politycznych do samorządu terytorialnego, jego organizacji i zasad funkcjonowania. Debata, rozpoczęta ostrym konfliktem, zakończyła się daleko idącym porozumieniem. Jego skutki wykraczały nawet poza ustawę o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta. Wydaje się, że doprowadziła do uznania nowego kształtu ustroju samorządu gminnego, a pośrednio nawet do ugruntowania ustroju i zasad funkcjonowania powiatów oraz województw samorządowych. Pewnym uzasadnieniem dla takiego twierdzenia może być fakt, że przez kolejnych piętnaście lat nie dokonano istotnych zmian ustrojowych w samorządzie terytorialnym. Czy można jednak, w nieco uproszczony sposób, przyjąć, że potwierdziło to również racjonalność rzeczową decyzji – ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta? Istniejące w przestrzeni publicznej krytyczne wobec ustawy głosy wskazywały, że przyjęte regulacje nie były doskonałe, że „powstało prawo ułomne, które szybko trzeba będzie nowelizować" (Kalinowska 2002c). Na przykład M. Kulesza (2002; por. *Nowy punkt widzenia*..., s. 20; *Wybieramy, ale...*) zarzucił, że ustawa nie została przygotowana w sposób kompleksowy i merytorycznie spójny, a projektodawców bardziej interesowało, czy dane rozwiązanie jest politycznie korzystne dla partii rządzącej, a nie to, czy proponowany model poprawi efektywność zarządzania i spójność społeczną w gminie. Poza tym uznał, że radzie gminy pozostawiono wszystkie możliwości, by mogła łatwo blokować wójta. Przewidywał, że wprowadzone zmiany będą mieć skutki destruktywne, co jeszcze bardziej uzależni samorząd od rządu (por. *Odblokować samorząd*...; Wroński 2002). Z kolei P. Chmielnicki (2010) wskazywał chociażby na problemy wynikające ze zbyt silnej pozycji wójta w strukturze władz gminy (jak widać, w jego ocenie przewidywania M. Kuleszy w tym zakresie się nie spełniły), trudną współpracę pomiędzy organami, istnienie punktów zapalnych we wzajemnych relacjach (np. ustalenie wynagrodzenia wójta), rywalizację wójta z przewodniczącym rady o rolę lidera politycznego wspólnoty samorządowej. Podobne obawy wyrażał W. Osiatyński (*Społeczeństwo w rozsypce*...).

Rozdział 5

Projekt nowelizacji Ordynacji wyborczej do rad gmin, powiatów i sejmików województw oraz ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta jako przedmiot debaty sejmowej

W wielu definicjach demokracji zwraca się uwagę na związek reżimu politycznego z wyborami[234]. „Najogólniej mówiąc, demokracja to system wyboru przedstawicieli narodu, działający na podstawie znanych i trwałych procedur ich wyłaniania, prowadzących do niepewnych wyników" (Sokół 2007, s. 19). W definicji tej podkreśla się ważność jakości instytucji wyborczych w urzeczywistnianiu wolnych wyborów, a także sugeruje, że trwałość instytucji i procedur wyborczych nie powinna dotyczyć tylko jednej konkretnej elekcji, ale także nieokreślonej liczby następnych (tamże).

We współczesnej demokracji wybory, jako jeden z jej podstawowych elementów, umożliwiają obywatelom bezpośredni udział w kształtowaniu życia publicznego „poprzez wyrażenie woli dotyczącej reelekcji władzy lub jej alternacji" (Barański i in. 2016, s. 7). Obok funkcji kreacyjnej wybory spełniają również szereg innych: polityczno-programową, integracyjną czy legitymizującą. Funkcja kreacyjna polega na określeniu składu personalnego organów kolegialnych lub konkretnych stanowisk, co wiąże się z akceptacją dla przedstawionych obywatelom w czasie kampanii wyborczej propozycji personalnych i politycznych. Funkcja polityczno-programowa opiera się na wyrażeniu przez wyborców poparcia dla wybranych programów politycznych prezentowanych przez poszczególne komitety wyborcze. Z kolei funkcja integracyjna służy zespoleniu zbiorowego podmiotu władzy poprzez określenie zasad i procesów dotyczących kształtowania i wyrażania jego woli. Natomiast funkcja legitymizująca polega na uprawomocnieniu władzy sprawowanej przez dany podmiot zbiorowy lub indywidualny (Chmaj, Skrzydło 2011, s. 18).

[234] Szerzej o definiowaniu demokracji i związanych z tym problemach pisał m.in. A. Antoszewski (2016).

Organizacja wyborów wiąże się z potrzebą ustanowienia systemu norm, które regulują szczegółowo bierne i czynne prawa wyborcze, proces wyłaniania kandydatów, zasady prowadzenia kampanii wyborczej, organizację głosowania, sposób przeliczania głosów na mandaty oraz kontrolę prawidłowości postępowania wyborczego. Wszystkie te normy, określane prawem wyborczym, oraz praktyka ich realizacji składają się na system wyborczy (Antoszewski 2012, s. 101). Wśród elementów wchodzących w skład systemu wyborczego i wywołujących określone konsekwencje polityczne można wskazać (Antoszewski 2008, współudz. Alberski, s. 269–271):

- kształt i rozmiar okręgu wyborczego rozumianego jako ogół wyborców (najczęściej zamieszkujących określone terytorium) uprawnionych do głosowania na tych samych kandydatów;
- przeciętny „koszt" uzyskania jednego miejsca w parlamencie mierzony liczbą głosów potrzebną do jego zdobycia[235] (ale nie tylko, gdyż można go również odnieść do kosztu uzyskania mandatu w wyborach samorządowych, chociaż należałoby zmodyfikować wówczas sposób jego obliczania, zastępując parlament odpowiednim wybieranym organem samorządu terytorialnego, a partie polityczne komitetami wyborczymi);
- formułę wyborczą oznaczającą regułę lub zespół reguł rozstrzygających o tym, który kandydat zostaje wybrany w danym okręgu oraz w jaki sposób przekłada się liczbę głosów uzyskanych przez komitet wyborczy na liczbę przypadających mu mandatów. Formuła ta występuje w różnych wariantach i często jest utożsamiana z typem systemu wyborczego;
- klauzulę zaporową, czyli sztuczny próg poparcia, którego przekroczenie jest niezbędne do udziału w podziale mandatów;
- wyrównawczą dystrybucję mandatów – możliwość korekty wyników wyborów na poziomie krajowym w celu zmniejszenia strat partii, które zostały poszkodowane na poziomie okręgów wyborczych i są w związku z tym podreprezentowane.

Współcześnie funkcjonuje wiele systemów wyborczych. Najczęściej ich typy wyróżnia się według kryterium formuły wyborczej, zaś pozostałe elementy systemu wyborczego pełnią funkcję pomocniczą. Wyodrębnia się dwie podstawowe formuły wyborcze – większościową i proporcjonalną, co przekłada się na wyróżnianie systemów większościowego i proporcjonalnego, a połączenie obydwu formuł doprowadziło do wykreowania trzeciego systemu – mieszanego. Jak zauważył W. Sokół (2007, s. 37; por. Bankowicz 2006, s. 139 i n.), termin „formuła wyborcza" można w zasadzie uznać za synonim

[235] Obliczany według wzoru: liczba głosów oddanych w okręgu – 1 / liczba miejsc w okręgu + liczba partii – 1.

określenia „system głosowania", stąd też mówi się o większościowych, proporcjonalnych i mieszanych systemach głosowania. Jednak ze względu na ważność formuły wyborczej jako elementu systemu wyborczego, powszechnie używa się określenia proporcjonalny/większościowy system wyborczy. Popularnym synonimem formuł proporcjonalnej i większościowej są pojęcia „wybory proporcjonalne", „wybory większościowe"[236].

System wyborczy odnosi się nie tylko do wyborów krajowych (parlamentarnych oraz prezydenckich), ale i do wyborów organów jednostek samorządu terytorialnego[237] (Bąkiewicz 2008). „Są to wybory, w sensie materialnym, a także symbolicznym, najbliższe obywatelowi" (Wojtasik 2013, s. 59). Jednym z podstawowych dylematów związanych z restytucją samorządu terytorialnego w Polsce był wybór systemu wyborczego, który byłby z jednej strony funkcjonalnym narzędziem demokracji, a z drugiej zapewniłby jak najlepszą reprezentację wspólnot samorządowych (tamże, s. 60). W Polsce zasady prawa wyborczego do organów stanowiących są określone w przepisach Konstytucji oraz w Kodeksie wyborczym, natomiast zasady bezpośredniego wyboru organów wykonawczych gmin nie mają konstytucyjnego umocowania; reguluje je wyłącznie Kodeks wyborczy. Samorządowy system wyborczy ewoluował wraz ze zmianami ustrojowymi samorządu terytorialnego (zob. wprowadzenie do rozdz. 4; szerzej Ptak 2010), część prawa wyborczego (zwłaszcza ordynacje wyborcze) podlegała jednak zmianom również z innego względu, jakim były partykularne interesy określonych partii politycznych, które wykorzystywały prawo wyborcze w sposób instrumentalny (Ptak 2010, s. 147). Taki sposób postępowania nie jest charakterystyczny jedynie dla samorządowego prawa wyborczego. W praktyce politycznej prawo wyborcze (w ogóle) rzadko jest traktowane jako ustrojowy fundament państwa. „W Polsce to wręcz ulubiona zabawka w rękach polityków, którą bawią się przy absolutnej bierności obywateli. […] Obserwujemy przy tym, iż biegłość polskich polityków w posługiwaniu się tym instrumentem [inżynierią wyborczą – B.K.] staje się coraz wyższa" (Raciborski 2006, s. 30). System wyborczy w oryginalny sposób ujął B. Michalak (2017, s. 1–2), przyrównując go do lustra, w którym skupiają się preferencje polityczne obywateli wyrażone głosami oddanymi w wyborach, a „odbiciem" staje się określony układ polityczny (mandaty i stanowiska obję-

[236] „Wybory większościowe to takie, w których zwycięzcą zostaje kandydat/opcja uzyskujący(a) większość głosów (bezwzględną lub względną). Wybory proporcjonalne zaś to wybory, w których opcje (partie) uzyskują taki udział w zgromadzeniu, jaki możliwie najlepiej odpowiada proporcji głosów uzyskanych przez te partie (opcje) w elektoracie" (Raciborski 2006, s. 35).

[237] W dyskursie naukowym pojawiają się koncepcje peryferyjności niektórych typów wyborów, w tym wyborów samorządowych. Pogląd ten jest jednak dyskusyjny (zob. Wojtasik 2014).

te w wyniku konkretnych wyborów). Nie jest to jednak obraz w pełni symetryczny. Systemy wyborcze zawsze deformują wynik wyborczy – tak jak lustro zniekształca obraz poprzez swoje fizyczne właściwości – co jest nieuniknione, bowiem „nawet najbardziej proporcjonalny w założeniu system nie da ostatecznie proporcjonalnego matematycznie wyniku. Znajomość mechanizmów i efektów poszczególnych typów ordynacji pozwala wpływać na kierunek procesów politycznych; można faworyzować pewne partie polityczne, innym zaś utrudniać zdobywanie mandatów, a w konsekwencji władzy”[238]. Chociaż na poziomie lokalnym wpływy partii politycznych nie są tak bardzo znaczące (Swianiewicz 2006, 2010; Swianiewicz, Gendźwiłł 2017), to jednak nie zmienia to faktu, że dążą do ich zwiększenia (Trzeciak 2010; Ziemkiewicz 2006). Jednym z dobrych przykładów takiego działania była zmiana samorządowej ordynacji wyborczej podjęta w 2006 r.

5.1. Sytuacja decyzyjna i ośrodek decyzyjny

Układ sił politycznych w Sejmie V kadencji ukształtowały wybory parlamentarne przeprowadzone we wrześniu 2005 r. W tym samym okresie (w październiku) odbyły się także wybory prezydenckie, co istotnie wpłynęło na przebieg kampanii wyborczej do Sejmu i Senatu, a jak się później okazało, również na negocjacje dotyczące zawiązania koalicji rządzącej (Piasecki 2012, s. 204). W 2004 i na początku 2005 r. sondaże przedwyborcze wskazywały na zwycięstwo Platformy Obywatelskiej, jednak w kwietniu tego roku po raz pierwszy lepszy wynik od PO uzyskało Prawo i Sprawiedliwość. Wiele wskazywało, że to pomiędzy tymi partiami rozegra się decydująca batalia, przy czym spodziewano się, że niezależnie od tego, która z nich wygra rywalizację, zawiążą powyborczą koalicję (Dudek 2016, s. 530–531).

Zwycięstwo w wyborach odniosło Prawo i Sprawiedliwość, na które oddano 26,99% ważnych głosów, natomiast Platforma Obywatelska uzyskała drugi wynik (24,14%). Do Sejmu weszły jeszcze cztery ugrupowania: Samoobrona (11,41%), Sojusz Lewicy Demokratycznej (11,31%), Liga Polskich Rodzin (7,97%), Polskie Stronnictwo Ludowe (6,96%) oraz dwóch przedstawicieli Mniejszości Niemieckiej[239]. PiS zdobyło również najwięcej mandatów

[238] O wpływie systemów wyborczych na wyniki wyborów i postawy wyborcze zob. szerzej: Kuć-Czajkowska, Wasil, Sidor (2017); Haman (2005); Krasnowolski, oprac. (2010); Kopcińska (2017).

[239] Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 27 września 2005 r. o wynikach wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 25 września 2005 r., Dz.U. 2005, nr 195, poz. 1626.

do Senatu – pięćdziesiąt. PO przypadło 34, LPR – siedem, Samoobronie – trzy, PSL – dwa, natomiast kandydaci niezależni objęli cztery mandaty[240]. Podział mandatów pomiędzy poszczególne komitety wyborcze i układ sił w ośrodku decyzyjnym – Sejmie w chwili pojawienia się sytuacji decyzyjnej związanej ze skierowaniem do pierwszego czytania projektu ustawy zmieniającej samorządową ordynację wyborczą przedstawia tabela 24 (szerzej na temat klubów i kół parlamentarnych: Sokołowski, Streb 2008, s. 144–153). Jeżeli chodzi o ważne dla analizy podsystemy ośrodka decyzyjnego, to w skład Prezydium Sejmu weszli: Marek Jurek (PiS) jako Marszałek Sejmu oraz Jarosław Kalinowski (PSL), Marek Kotlinowski (LPR), Bronisław Komorowski (PO), Wojciech Olejniczak (SLD) i Andrzej Lepper (Samoobrona) jako wicemarszałkowie[241]. Natomiast Prezydium Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej zostało powołane w składzie: Waldemar Pawlak (PSL) – przewodniczący komisji, oraz Dawid Jackiewicz (PiS), Waldy Dzikowski (PO) i Waldemar Nowakowski – zastępcy przewodniczącego[242].

Wybory nie wyłoniły zdecydowanego zwycięzcy. Brak znacznej różnicy w uzyskanym poparciu przez największe komitety wyborcze teoretycznie stwarzał możliwość zawarcia różnych koalicji, przy czym większe szanse zawierania sojuszy miało PiS. Nad negocjacjami z PO zaciążyły jednak ambicje liderów, jak również zbliżające się wybory prezydenckie. W konsekwencji powstał mniejszościowy rząd Prawa i Sprawiedliwości poparty przez Samoobronę, Ligę Polskich Rodzin i Polskie Stronnictwo Ludowe, ale bez zawiązania formalnej koalicji (Piasecki 2012, s. 204; szerzej Dudek 2008; 2016, s. 544–548).

Narastający spór pomiędzy PiS i PO (zob. Machelski 2013) w połączeniu z brakiem stabilnego poparcia rządu mniejszościowego w Sejmie powodowały zawirowania na scenie politycznej (również tarcia wewnątrzpartyjne) i utrudniały realizację przez Prawo i Sprawiedliwość sztandarowego projektu, jakim była budowa IV RP[243]. Okoliczności te doprowadziły w końcu do powołania

[240] Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 27 września 2005 r. o wynikach wyborów do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 25 września 2005 r., Dz.U. 2005, nr 195, poz. 1627.

[241] SS z 1. pos. Sejmu V kadencji w dniu 3 listopada 2017 r. (pierwszy dzień obrad), s. 24, 31.

[242] Biuletyn nr 27/V kad., 9.11.2005 r., pos. STR (nr 1), s. 4.

[243] IV RP miała być państwem opiekuńczym z silną władzą, która, wykorzystując zaostrzone prawo, zlikwidowałaby wszelkie patologie. Większe podporządkowanie państwu sfery wolności obywatelskich i ekonomicznych miało służyć umacnianiu wizji państwa uczciwego. Odrodzenie moralne i solidaryzm społeczny były naczelnymi elementami wizerunku „Polski solidarnej". Silnemu państwu miała również sprzyjać wzmocniona władza wykonawcza (Klepka 2008, s. 166–167). Zdaniem K. Łabędzia (2015, s. 17), niezawiązanie koalicji PiS – PO spowodowało również nasilenie zjawiska agresji w polityce, gdyż te „dwie prawicowe partie musiały podjąć wysiłki dla odróżnienia się w oczach wyborców".

w maju 2006 r. koalicyjnego rządu PiS, Samoobrony i LPR, dysponującego poparciem bezwzględnej większości w Sejmie (245 głosów). Jak zauważył A. Dudek (2016, s. 560), „żadna z koalicji rządzących wcześniej Polską po 1989 r. nie rozpoczynała sprawowania władzy z tak niskim poziomem wzajemnego zaufania i potężnym bagażem wcześniejszych wzajemnych oskarżeń".

Tabela 24. Podział mandatów w wyborach do Sejmu w 2005 r. oraz liczebność klubów/kół parlamentarnych w czasie pierwszego czytania projektu ustawy o zmianie Ordynacji wyborczej do rad gmin, powiatów i sejmików województw oraz ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta, w lipcu 2006 r.

Liczba uzyskanych mandatów przez komitety wyborcze w wyborach do Sejmu 25 września 2005 r.		Liczebność klubów/kół parlamentarnych w lipcu 2006 r.	
komitet wyborczy	liczba mandatów	klub/koło	liczba członków
PiS	155	PiS	155
PO	133	PO	131
Samoobrona	56	Samoobrona	55
SLD	55	SLD	55
LPR	34	LPR	29
PSL	25	PSL	25
Mniejszość Niemiecka	2		
		Narodowe Koło Parlamentarne (NKP)	5
		posłowie niezrzeszeni	5

Źródło: opracowanie własne na podstawie Obwieszczenia Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 27 września 2005 r. o wynikach wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej… oraz Głosowanie nr 87 podczas 22. posiedzenia Sejmu V kadencji, http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&5&22&87 (13.09.2018).

W programach wyborczych ugrupowań reprezentowanych w Sejmie V kadencji znalazło się niewiele odwołań do spraw samorządu terytorialnego (Słodkowska, Dołbakowska 2006; Kratiuk 2012; *IV Rzeczpospolita. Sprawiedliwość*...). Wyjątek stanowił program Platformy Obywatelskiej, który jednak był kopią programu z 2001 r. (zob. podrozdz. 4.1.). Przyznano to wprost w broszurze wyborczej (Słodkowska, Dołbakowska 2006, s. 167). Natomiast spośród pozostałych ugrupowań, które wprowadziły posłów do Sejmu, w bardzo ogólny sposób kwestie samorządu terytorialnego poruszyły Liga Polskich Rodzin, Sojusz Lewicy Demokratycznej oraz Polskie Stronnictwo Ludowe. W zakresie

spraw ustrojowych i kreacji organów gminy LPR deklarowała, że uważa gminę za podstawową strukturę życia gospodarczego i społecznego. Natomiast w kwestii wyborów wspomniano o wyborach większościowych (tamże, s. 68), ale bez rozwinięcia wyjaśniającego, o jakie organy i na jakich szczeblach samorządu terytorialnego chodzi. SLD zamieścił w programie dwa punkty dotyczące samorządu terytorialnego: „więcej władzy i pieniędzy dla samorządów" oraz „większy udział samorządów w systemie podatkowym – to mocniejszy samorząd" (tamże, s. 153). PSL sygnalizowało m.in. chęć likwidacji urzędów wojewódzkich i ograniczenia kompetencji administracji rządowej na poziomie województwa, oczekiwało „zapewnienia osłony administracyjnej, prawnej i finansowej realizowanych przez samorządy procesów restrukturyzacji szkolnictwa, ochrony zdrowia, przedsiębiorstw, kolei regionalnych czy działaniom na rynku pracy". Nie odnosiło się do kwestii ustrojowych (tamże, s. 240).

Pierwszy z analizowanych projektów ustaw dotyczących zmian w samorządowym prawie wyborczym zgłosiła grupa posłów Platformy Obywatelskiej. 24 maja 2006 r. przedłożyła projekt ustawy o zmianie ustawy Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Druk nr 817)[244]. Kolejny projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, powiatów i sejmików województw oraz ustawy z 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta (Druk nr 818) wpłynął do Sejmu 11 lipca tego samego roku[245]. Wnioskodawcą była grupa posłów, przede wszystkim Samoobrony i PiS, ale również Ruchu Ludowo-Narodowego, niezrzeszonych oraz jednego posła PSL.

Projekt ustawy zgłoszonej przez posłów PO przewidywał wprowadzenie systemu większościowego w jednomandatowych okręgach wyborczych w wyborach do rad gmin i powiatów oraz sejmików województw. W uzasadnieniu do ustawy zaznaczono, że

> za ordynacją większościową opowiada się wiele różnych środowisk wszystkich podmiotów samorządowych. Oceniana jest ona jako bardziej sprawiedliwa i promująca osoby kompetentne, bardziej rozpoznawalne w terenie. Ordynacja większościowa daje szansę osobom z autorskim programem, a niekoniecznie ściśle związanym z partiami politycznymi[246].

[244] Inicjatywę wspierały również organizacje pozarządowe. Komitet Obywatelski na rzecz jednomandatowych okręgów zaczął nawet zbierać podpisy pod projektem zmiany ordynacji wyborczej (Uhlig 2006a; Krzyk 2006; Praczyk 2006c).

[245] Co ciekawe, jeszcze 27 czerwca 2006 r. premier Kazimierz Marcinkiewicz podczas XIX Konferencji Wójtów, Burmistrzów, Prezydentów, Starostów i Marszałków w Poznaniu zapowiadał, że „w roku wyborczym nie należy dokonywać istotnych zmian w ustawodawstwie samorządowym, a w ordynacji w ogóle" (Łękawski 2006, s. 12; zob. Danielewski 2006, s. 6).

[246] Sejm V kadencji, Druk nr 817, s. 13.

Podkreślono również, że system ten dobrze sprawdza się w wyborach organów stanowiących w gminach do 20 tys. mieszkańców. Natomiast w przypadku pozostałych jednostek terytorialnych obowiązujący sposób wyboru radnych eliminuje z życia publicznego wiele aktywnych osób, które mają autorytet, wiedzę i doświadczenie, ale nie akceptują przynależności do partii politycznych lub „podporządkowywania się woli przywódców różnych grup społecznych"[247]. Ponadto proponowana zmiana, zdaniem wnioskodawców, zrównywała szanse wyborcze kandydatów pod względem finansowania kampanii wyborczych, zwłaszcza w dużych miastach.

Obok wprowadzenia samego systemu większościowego posłowie PO zaproponowali również, by w okręgu wyborczym utworzonym zgodnie z opracowaną normą przedstawicielstwa mandat obejmował kandydat, który uzyskał ponad 50% ważnie oddanych głosów. W przypadku niespełnienia tego warunku przez żadnego z kandydatów, po czternastu dniach odbywałaby się druga tura wyborów, w której uczestniczyliby dwaj kandydaci z największą liczbą uzyskanych głosów, a o zwycięstwie decydowałaby większa liczba uzyskanych głosów. Wśród rozwiązań, wydaje się – mniejszej wagi, znalazły się: rezygnacja z prezentacji kandydatów w nieodpłatnych audycjach i mediach jako komitetów wyborczych w oderwaniu od kryterium terytorialnego; odejście od przyznawania jednolitych w skali kraju numerów dla komitetów wyborczych oraz wprowadzenie alfabetycznego układu kandydatów na liście do głosowania.

Wnioskodawcy projektu ustawy sygnowanego przez posłów PiS i Samoobrony (pod dokumentem nie podpisali się posłowie LPR, mimo że współtworzyli koalicję rządową) (Druk nr 818) jako zasadniczą z proponowanych zmian wskazali wprowadzenie do samorządowego systemu wyborczego „instytucji grupy list"[248]. Rozwiązanie to miało polegać na tym, że dwa lub więcej komitetów wyborczych w wyborach do sejmików województw, rad powiatów i rad gmin liczących ponad 20 tys. mieszkańców mogłoby zawrzeć umowę o wspólnym podziale mandatów (utworzeniu grupy list)[249]. Warunkiem uczestnictwa w podziale mandatów miało być uzyskanie przez grupę list co najmniej 10% ważnie oddanych głosów w skali odpowiednio gminy, powiatu i województwa. W przypadku, gdyby takiego poziomu poparcia grupa list nie uzyskała, wówczas mandaty dzielono by osobno dla każdej listy, z zachowaniem wymogu przekroczenia pięcioprocentowego progu poparcia. Sam podział w ramach grupy list odbywałby się według metody d'Hondta.

[247] Tamże.

[248] Sejm V kadencji, Druk nr 818, s. 10.

[249] W literaturze przedmiotu, jak również w publicystyce, rozwiązaniu temu nadano nazwę „blokowanie list" (Nohlen 2004; Sokół 2007; Rymarz 2007; Michalak 2007; Uhlig 2008; *Sejm przyjął blokowanie list…*)

Mandaty, które przypadły poszczególnym listom, obsadzane byłyby w kolejności zdobytych głosów przez znajdujących się na tych listach kandydatów.

Zdaniem wnioskodawców wprowadzenie możliwości blokowania list stworzyłoby warunki do „zgodnego współdziałania różnych ugrupowań dla dobra społeczności regionalnych i lokalnych”[250]. Ponieważ w samorządach dochodzi często do współpracy partii politycznych i środowisk reprezentujących nierzadko odległe poglądy polityczne, uwzględnienie proponowanego rozwiązania sprzyjałoby „jedności sił politycznych”, jak również umożliwiałoby uzyskanie mandatów lokalnym liderom, osobom zasłużonym dla społeczności lokalnej lub regionalnej, startującym z list uzyskujących mniejsze poparcie[251].

Projekt nowelizacji ordynacji wyborczej zawierał również rozwiązania dotyczące dodatkowej ochrony nazw komitetów wyborczych, które po przyjęciu proponowanych rozwiązań objęte byłyby nakazem nadawania komitetom nazw „odpowiednio odróżniających je od innych”. Naruszenie tej zasady skutkowałoby odpowiedzialnością karną. Zdaniem wnioskodawców uniemożliwiłoby to podszywanie się pod ugrupowania cieszące się największym poparciem i wykorzystywanie braku dostatecznej orientacji wśród wyborców.

Za istotny element proponowanej nowelizacji wnioskodawcy uznali również pozbawienie biernego prawa wyborczego osób skazanych za przestępstwa umyślne ścigane z oskarżenia publicznego, jak też wprowadzenie zasady niepołączalności, zgodnie z którą na stanowiska radnych nie mogliby kandydować posłowie i senatorowie. Sankcją za naruszenie przepisu miałoby być wygaśnięcie poselskiego/senatorskiego mandatu. Wprowadzenie zmiany uznano za konieczne ze względu na praktykę kandydowania parlamentarzystów do organów samorządu terytorialnego tylko po to, by poprawić wynik listy, a nie z powodu faktycznej chęci poświęcenia się pracy w samorządzie.

Już na etapie umieszczenia pierwszego czytania projektów ustaw w porządku dziennym 22. posiedzenia Sejmu doszło do konfliktu. Na posiedzeniu Konwentu Seniorów zgłoszono sprzeciw wobec propozycji uzupełnienia porządku obrad o ten punkt (Majda 2006a), wobec czego stał się on kwestią

[250] Sejm V kadencji, Druk nr 818, s. 10.

[251] Tamże, s. 11. O potrzebie włączania do pracy w samorządzie reprezentantów różnych środowisk mówił J. Kaczyński, prezes Prawa i Sprawiedliwości, na partyjnej konwencji 18 marca 2006 r.: „Chciałbym zwrócić się do Was, byście zapraszali na listy PiS, także na listy koalicyjne, tam gdzie powstaną, ludzi uczciwych, często zapomnianych, a zasłużonych w walce lat 80., którzy dzisiaj angażują się w proces odkrywania przez lata ukrywanej prawdy. Byście znaleźli miejsce dla przedstawicieli prawdziwej polskiej inteligencji, tej wywodzącej się z tradycji niepodległościowej, z tradycji AK, a nie PZPR czy KPP. Otwórzmy się na «Solidarność», na ruchy katolickie, na ruchy organizujące przyzwoitych, uczciwych działaczy samorządowych” (Kaczyński 2006, s. 7).

sporną, którą musiał rozstrzygnąć Sejm[252]. Zastrzeżenia zgłosiły kluby opozycyjne, podnosząc m.in., że proponowanych zmian w samorządowych ordynacjach wyborczych nie powinno się przeprowadzać na trzy i pół miesiąca przed upływem kadencji, jak również, że projekty budzą poważne wątpliwości co do zgodności z Konstytucją[253]. Podczas głosowania nad przyjęciem propozycji uzupełnienia porządku obrad doszło do niecodziennej sytuacji – posłowie opozycji nie wzięli w nim udziału, co spowodowało brak kworum i w konsekwencji niewprowadzenie punktu do porządku posiedzenia (tabela 25).

Tabela 25. Głosowanie nad uzupełnieniem porządku dziennego o pierwsze czytanie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy Ordynacja wyborcza do rad gmin […] (Druk nr 817), 21 lipca 2006 r.

Klub/Koło	Liczebność	Głosowało	Za	Przeciw	Wstrzymało się	Nie głosowało
PiS	154	147	147	-	-	7
PO	131	0	-	-	-	131
Samoobrona	55	47	47	-	-	8
SLD	55	0	-	-	-	55
LPR	29	17	27	-	-	2
PSL	25	0	-	-	-	25
NKP	5	5	5	-	-	-
posłowie niezrzeszeni	5	1	1	-	-	4

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Głosowanie nr 9 podczas 22. posiedzenia Sejmu V kadencji, http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&5&22&9 (22.09.2018).

[252] Do Marszałka Sejmu skierowano również pisma w sprawie dążenia do umieszczenia pierwszego czytania projektów zmian w samorządowej ordynacji wyborczej w porządku obrad. Uczyniły to kluby SLD i PSL sprzeciwiające się propozycji oraz przewodniczący klub PiS, który z kolei wyraził stanowisko, że nie ma przeszkód prawnych, by jednocześnie prowadzić konsultacje i procedować ustawę, a przeprowadzenie pierwszego czytania uznał za niezbędne ze względu na konieczność przestrzegania terminów wynikających z kalendarza wyborczego. Klub Parlamentarny Polskiego Stronnictwa Ludowego, Pismo z dnia 20 lica 2006 r. do Druku nr 817 i 818, http://orka.sejm.gov.pl/Druki5ka.nsf/0/10CB36759EE9A89BC12571B20033C617/$file/817-818-006.pdf; Klub Poselski Sojuszu Lewicy Demokratycznej, Pismo z dnia 20 lipca 2006 r. do Druku 817 i 818, http://orka.sejm.gov.pl/Druki5ka.nsf/0/54A6549124A8673FC12571B2002D41AB/$file/818-817-005.pdf; Marek Kuchciński, Przewodniczący Klubu Parlamentarnego „Prawo i Sprawiedliwość", Notatka w sprawie rozpatrzenia projektu ustawy O zmianie ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, powiatów i sejmików województw oraz ustawy z 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta (Druk nr 818), http://orka.sejm.gov.pl/Druki5ka.nsf/0/6EB145B4CF208FBDC12571B2002C6BD1/$file/818-004.pdf (25.09.2018).

[253] SS z 22. pos. Sejmu V kadencji w dniu 21 lipca 2006 r., s. 459.

Koalicja nie zrezygnowała jednak z dążenia do przeprowadzenia pierwszego czytania projektów ustaw na tym samym posiedzeniu. Jak donosiły media, „ściągnięto" do Sejmu niektórych nieobecnych posłów (*Opozycja znów zbojkotowała…*; *Bronisław Komorowski dla…*; Uhlig 2006d; Praczyk 2006a). W ponownym, popołudniowym głosowaniu uzyskano niezbędną większość dla przedstawionych przez Marszałka Sejmu wniosków (tabele 26 i 27).

Tabela 26. Ponowne głosowanie nad uzupełnieniem porządku dziennego o pierwsze czytanie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy Ordynacja wyborcza do rad gmin […] (Druk nr 817), 21 lipca 2006 r.

Klub/Koło	Liczebność	Głosowało	Za	Przeciw	Wstrzymało się	Nie głosowało
PiS	154	148	148	-	-	6
PO	131	117	117	-	-	14
Samoobrona	55	49	49	-	-	6
SLD	55	0	-	-	-	55
LPR	29	28	28	-	-	1
PSL	25	8	5	3	-	17
NKP	5	5	5	-	-	-
posłowie niezrzeszeni	5	1	3	2	-	-

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Głosowanie nr 81 podczas 22. posiedzenia Sejmu V kadencji, http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&5&22&81 (22.09.2018).

Tabela 27. Głosowanie nad uzupełnieniem porządku dziennego o pierwsze czytanie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy Ordynacja wyborcza do rad gmin […] oraz ustawy o bezpośrednim wyborze wójta […] (Druk nr 818), 21 lipca 2006 r.

Klub/Koło	Liczebność	Głosowało	Za	Przeciw	Wstrzymało się	Nie głosowało
PiS	154	148	148	-	-	6
PO	131	0	-	-	-	131
Samoobrona	55	49	49	-	-	6
SLD	55	0	-	-	-	55
LPR	29	28	28	-	-	1
PSL	25	0	-	-	-	25
NKP	5	5	5	-	-	-
posłowie niezrzeszeni	5	3	3	-	-	2

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Głosowanie nr 82 podczas 22. posiedzenia Sejmu V kadencji, http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&5&22&82 (22.09.2018).

Należy zwrócić uwagę, że w ponownym głosowaniu za wprowadzeniem do porządku posiedzenia pierwszego czytania projektu ustawy zgłoszonego przez PO posłowie tej partii tym razem poparli wniosek, podobnie jak większość posłów PSL. Konsekwentnie w głosowaniu nie wzięli udziału posłowie SLD. Natomiast w przypadku projektu zgłoszonego przez rządzącą koalicję (Druk nr 818) cała opozycja ponownie nie wzięła udziału w głosowaniu, co spowodowało, że wniosek został przyjęty jednomyślnie, ale poparło go tylko 233 posłów.

Konflikt, który powstał już w momencie kształtowania się sytuacji decyzyjnej, wpłynął również na przebieg pierwszego czytania. W wystąpieniach w imieniu wnioskodawców nie pojawiły się nowe wątki odnośnie do uzasadnienia projektów ustaw[254]. W przeprowadzonej łącznie dyskusji nad projektami utrzymał się wyraźny podział. Występujący w imieniu klubu PiS poseł A. Puza podkreślił, że samorządy „wymagają pewnej naprawy", gdyż w ich działalność wpisany jest ewidentny konflikt pomiędzy wójtem wybieranym w wyborach bezpośrednich a radą, „która zostaje czasami sprowadzona tylko i wyłącznie do roli klakierów". Stąd też uznał, że wprowadzenie możliwości grupowania list wyborczych daje nadzieję na utworzenie w organie stanowiącym większości, która będzie „czytelna, rozpoznawalna […], która przyjmie na siebie odpowiedzialność". Mimo że w imieniu klubu PiS poseł zadeklarował poparcie projektu, to jednocześnie w pewien sposób zdystansował się od wnioskodawców, podkreślając, że klub PiS popiera „projekt Samoobrony, pod którym podpisało się kilku posłów Prawa i Sprawiedliwości"[255]. Niemniej należy podkreślić, że PiS zależało na przyjęciu projektu ustawy, o czym świadczy determinacja w dążeniu do pierwszego czytania projektu, jak również zgłoszony w imieniu klubu wniosek, by do 22 sierpnia 2006 r. Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej zakończyła nad nim prace[256]. Cel wniosku był oczywisty, PiS dążyło do przyjęcia ustawy przed zbliżającymi się wyborami samorządowymi i zrealizowania tym sposobem własnych politycznych celów. Poseł nie odniósł się do projektu ustawy wniesionego przez posłów PO, a występującemu w ich imieniu posłowi A. Czerwińskiemu zarzucił, że „cały czas zderzał ze sobą elity polityczne z samorządami, niejako umizgiwał się do samorządów"[257].

Występujący w imieniu klubu PO poseł T. Tomczykiewicz podjęcie debaty nad projektami dotyczącymi zmian w samorządowej ordynacji wyborczej na-

[254] SS z 22. pos. Sejmu V kadencji w dniu 21 lipca 2006 r., s. 554–557.

[255] Tamże, s. 558. Do stwierdzenia A. Puzy odniósł się później poseł Samoobrony W. Nowakowski, podkreślając, że był to „wspólny projekt koalicji" (tamże, s. 559).

[256] Tamże.

[257] Tamże, s. 557.

zwał skandalem ze względu na sposób wprowadzenia projektów do porządku posiedzenia, nocną debatę, jak również ustalenie pięciominutowych wystąpień w imieniu klubów nad ustawą o charakterze ustrojowym. Projekt PiS i Samoobrony określił mianem „ordynacji wstydu i oszustwa wyborczego":

> w wyniku grupowania list głosowanie na członka Samoobrony w praktyce spowoduje, że oddamy głos na PiS, lub głosując na PiS, będziemy głosować *de facto* na Samoobronę i wprowadzamy ich do rady gminy, powiatu czy sejmiku wojewódzkiego, mimo że tej drugiej partii nie lubimy czy wręcz nienawidzimy; a tak przecież jest w wielu wypadkach. Czy tak wyobraża sobie budowanie społeczeństwa obywatelskiego, o którym wspominał, ale tylko jednym zdaniem, Jarosław Kaczyński, który firmuje to zbójeckie przedsięwzięcie? […] Niszczy instytucje, prawo, a teraz przyszedł czas na samorządy. Co będzie dalej? Nie cofniecie się przed niczym, aż strach pomyśleć[258].

Poza odniesieniem się do grupowania list nie poruszył innych kwestii zawartych w projekcie. W podsumowaniu stwierdził, że proponowana przez PiS i Samoobronę ustawa łamie Konstytucję i że klub Platformy Obywatelskiej jest za jej odrzuceniem[259].

Krytycznie do obydwu przedłożonych projektów odniósł się W. Gintowt-Dziewałtowski (SLD), przy czym skoncentrował się na projekcie koalicyjnym, zarzucając, że zmiany mają służyć dwóm celom: po pierwsze, „żeby formacja najsilniejsza uczestnicząca w grupie list zdobyła jak najwięcej mandatów kosztem tych najmniejszych", a po drugie, „żeby tych, których namówi się wcześniej do uczestniczenia w grupie list, przymusić jednocześnie do zawarcia koalicji powyborczej, żeby już nie miał wyjścia, żeby był pod taką ścianą, spod której wycofać się nie może"[260]. Propozycję uznał za „skandaliczną i wręcz niedopuszczalną". W imieniu klubu zawnioskował o odrzucenie obu projektów ustaw, przy czym w odniesieniu do propozycji PO wyraził nadzieję, że „zostaną one poddane normalnej dyskusji i wymianie poglądów w toku prac legislacyjnych, ale po wyborach samorządowych"[261].

Klub Parlamentarny Ligi Polskich Rodzin oczywiście poparł projekt koalicyjny i wniósł o bezzwłoczne przystąpienie do dalszych prac legislacyjnych.

---

[258] Tamże, s. 558–559. Podobne oceny pojawiły się w prasie, również na kolejnych etapach procedury ustawodawczej. E. Milewicz (2006) w komentarzu redakcyjnym napisała: „Aby przepchnąć przez Sejm ordynację samorządową, PiS i marszałek PiS Marek Jurek chwytają się wszystkiego. Marszałek pokrzykuje na posłów opozycji. Rzuca do komisji desant 18 posłów, na których głosy może liczyć. Tak długo powtarza w Sejmie głosowania, aż uda się koalicji zebrać kworum. Chce wyrzucić przedstawiciela opozycji Waldemara Pawlaka (PSL) z fotela szefa komisji samorządowej. Próbuje mu narzucić termin posiedzenia jego komisji".

[259] SS z 22. pos. Sejmu V kadencji w dniu 21 lipca 2006 r., s. 559.

[260] Tamże, s. 561.

[261] Tamże.

Natomiast ostrej krytyce został poddany projekt grupy posłów Platformy Obywatelskiej. Występujący w imieniu klubu A. Sosnowski nazwał go „manipulanckim pomysłem". Zarzucił projektodawcom, że dążą do osłabienia silnej władzy państwowej. Ponadto stwierdził, że wprowadzenie zmian byłoby i tak niemożliwe przed najbliższymi wyborami ze względu na kalendarz wyborczy[262], a rezygnację z dostępu do bezpłatnych audycji wyborczych w ogólnopolskich programach publicznej telewizji i Polskiego Radia uznał za „skandaliczną". W imieniu klubu LPR złożył wniosek o odrzucenie w pierwszym czytaniu projektu ustawy złożonego przez posłów PO[263].

W imieniu klubu Polskiego Stronnictwa Ludowego wystąpił E. Grzeszczak. W zasadzie odniósł się jedynie do projektu koalicyjnego (Druk nr 818) i poddał go ostrej krytyce. W wystąpieniu nie zabrakło odniesień bardziej ogólnych, dotyczących stylu sprawowania władzy przez Prawo i Sprawiedliwość z koalicjantami:

> samorząd powinien być chroniony przed upartyjnieniem i zachłannością polityczną. W koalicji rządowej uznano jednak, że po publicznej telewizji, po publicznym radiu, spółkach skarbu państwa, specjalnym, preferencyjnym, politycznym potraktowaniu spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, tak zwanych SKOK-ów, nadszedł czas swoistego skoku na samorząd. Stąd pomysł poselskiego projektu zmiany ordynacji wyborczej przewidujący możliwość grupowania list w wyborach samorządowych. […] Tworzymy bardzo złą tradycję polskiego parlamentaryzmu, żonglując prawem wyborczym na trzy i pół miesiąca przed wyborami. Inicjatywa zmian w ordynacji pojawia się niespodziewanie, pod osłoną nocy, przy manipulowanym głosowaniu w sprawie wprowadzenia pod dzisiejsze obrady. Nad tak poważną zmianą ustrojową Sejm i Senat będą musiały pracować w iście sprinterskim tempie. Uwłacza to powadze i zdrowemu rozsądkowi[264].

Jako jedyny z przedstawicieli klubów parlamentarnych przedstawił stanowisko organizacji samorządowych w sprawie projektu ustawy zgłoszonego przez posłów koalicji, przesłane przez stronę samorządową Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Podtrzymano w nim stanowisko XIX Ogólnopolskiej Konferencji Wójtów, Burmistrzów, Prezydentów, Starostów i Marszałków z 27 czerwca w sprawie „niewprowadzania zmian ustrojowych w samorządzie terytorialnym w okresie bezpośrednio poprzedzającym termin wyborów, ponieważ są one zwykle przykładem koniunkturalnego podejścia do kształtu polskiej demokracji przedstawicielskiej z punktu widzenia party-

[262] 27 lipca mijał obligatoryjny termin podjęcia przez organy stanowiące uchwał o podziale jednostek na okręgi wyborcze.

[263] SS z 22. pos. Sejmu V kadencji w dniu 21 lipca 2006 r., s. 561–562.

[264] Tamże, s. 563.

kularnych interesów różnych partii"[265]. W konkluzji wystąpienia poseł oświadczył, że klub PSL w pełni popiera to stanowisko[266].

Podczas głosowania wniosek o odrzucenie projektu ustawy autorstwa posłów PO (Druk nr 817) został przyjęty (tabela 28), natomiast wniosek o odrzucenie projektu ustawy zgłoszonego przez posłów koalicji (Druk nr 818) – odrzucony (tabela 29).

Tabela 28. Głosowanie nad przyjęciem wniosku o odrzucenie w pierwszym czytaniu poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, zawartego w Druku nr 817, 22 lipca 2006 r.

Klub/Koło	Liczebność	Głosowało	Za	Przeciw	Wstrzymało się	Nie głosowało
PiS	154	152	152	-	-	2
PO	131	119	-	119	-	12
Samoobrona	55	52	52	-	-	3
SLD	55	42	42	-	-	13
LPR	29	28	28	-	-	1
PSL	25	8	7	1	-	17
NKP	5	5	5	-	-	-
posłowie niezrzeszeni	5	2	1	1	-	3

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Głosowanie nr 86 podczas 22. posiedzenia Sejmu V kadencji, http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&5&22&86 (22.09.2018).

Za odrzuceniem projektu ustawy złożonego przez posłów Platformy Obywatelskiej opowiedziały się wszystkie kluby parlamentarne z wyjątkiem klubu wnioskodawców. Przed przystąpieniem do głosowania nad wnioskiem

[265] Stanowisko Strony Samorządowej Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego w sprawie poselskiego projektu zmian w samorządowych ordynacjach wyborczych, zawartego w Druku sejmowym nr 818, AS, Prot. pos. STR/V, t. 4, k. 374. W stanowisku tym podkreślono również, że zaproponowany mechanizm znacznie odbiega od klasycznego blokowania głosów stosowanego w kilku demokratycznych państwach. W istocie oznacza on odejście od zasad ordynacji proporcjonalnej, w tym likwidację pięcioprocentowego progu wyborczego, co w skrajnym przypadku może doprowadzić do uzyskania znaczącej liczby mandatów np. przez grupę trzech list, z których każda osiąga zaledwie po 3,35% głosów (razem 10,05%). „W innym przypadku może oznaczać «wciągnięcie» przez silną partię jednej lub kilku list niepopieranych przez znaczącą liczbę wyborców".

[266] SS z 22. pos. Sejmu V kadencji w dniu 21 lipca 2006 r., s. 563.

o odrzucenie koalicyjnego projektu ustawy (Druk nr 818) wywiązała się kolejna dyskusja, chociaż formalnie posłowie zadawali „jedynie" pytania. Przebieg tej dyskusji potwierdził trwanie konfliktu pomiędzy większością parlamentarną a opozycją. Wzajemnie oskarżano się o nieprzestrzeganie reguł parlamentarnych. Głosowanie znowu zbojkotowali posłowie opozycji, ale nie miało to wpływu na decyzję Sejmu – głosami koalicji (238) wniosek o odrzucenie projektu w pierwszym czytaniu został odrzucony, a projekt skierowano do dalszych prac w Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej. Sejm zdecydował również o zakreśleniu miesięcznego terminu na przedstawienie sprawozdania przez komisję. Koalicja dążyła do maksymalnego skrócenia postępowania ustawodawczego, tak by nowe rozwiązania mogły być zastosowane już w zbliżających się wyborach samorządowych. Również podczas tego głosowania część posłów opozycji nie wzięła w nim udziału (tabela 30), chociaż nie było tu już pełnej jednomyślności w ramach poszczególnych klubów (jednak żaden z głosujących posłów nie poparł wniosku).

Tabela 29. Głosowanie nad przyjęciem wniosku o odrzucenie w pierwszym czytaniu poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, powiatów i sejmików województw oraz ustawy z 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta, zawartego w Druku nr 818, 22 lipca 2006 r.

Klub/Koło	Liczebność	Głosowało	Za	Przeciw	Wstrzymało się	Nie głosowało
PiS	154	153	-	153	-	1
PO	131	0	-	-	-	131
Samoobrona	55	52	-	52	-	3
SLD	55	0	-	-	-	55
LPR	29	28	-	28	-	1
PSL	25	0	-	-	-	25
NKP	5	5	-	4	1	-
posłowie niezrzeszeni	5	1	-	1	-	4

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Głosowanie nr 87 podczas 22. posiedzenia Sejmu V kadencji, http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&5&22&87 (22.09.2018).

Podsumowując sytuację decyzyjną, jaka się ukształtowała podczas pierwszego czytania projektów ustaw dotyczących zmian w samorządowej ordynacji wyborczej, należy stwierdzić zróżnicowane podejście poszczególnych frakcji politycznych do problemu decyzyjnego. W jakimś sensie każda z nich

go dostrzegała, ale w innym obszarze. Rzutowało to zarówno na treść projektów ustaw, jak również na stosunek do przedłożeń. Wydaje się, że w przypadku projektu ustawy zgłoszonego przez posłów koalicji większościowej chodziło przede wszystkim o stworzenie korzystniejszych warunków dla objęcia mandatów w organach stanowiących większych gmin przez kandydatów wskazanych przez współrządzące partie (por. Uhlig 2006b, 2006c; Majda, Stankiewicz 2006). Z punktu widzenia mieszkańców JST – wyborców, proponowane rozwiązania „przymuszały" ich do pośredniego udzielenia poparcia również kandydatom reprezentującym inne komitety wyborcze, ponadto sprzyjając ugrupowaniom ogólnopolskim, marginalizowały lokalne, mniejsze komitety wyborcze (por. Piasecki 2012, s. 227–228). Natomiast w przypadku projektu Platformy Obywatelskiej deklarowany problem decyzyjny stanowiło zbytnie upartyjnienie wyborów do organów stanowiących samorządu terytorialnego, utrudniające kandydowanie osobom niezależnym, niezaangażowanym w działalność partyjną. Ponadto zdaniem projektodawców w systemie proporcjonalnym wybrany kandydat musi zabiegać o względy liderów układających listy wyborcze, a przecież najistotniejsze dla niego powinny być oczekiwania wyborców, których reprezentuje. Abstrahując od motywów skierowania przez posłów PO projektu ustawy do Sejmu V kadencji, należy przyznać, że partia ta od początku swego istnienia konsekwentnie opowiadała się za wyborami samorządowymi w systemie większościowym.

Tabela 30. Głosowanie nad przyjęciem wniosku o zobowiązanie komisji STR do przedstawienia sprawozdania do projektu ustawy (Druk nr 818) do 21 sierpnia 2006 r. (w ciągu miesiąca), 22 lipca 2006 r.

Klub/Koło	Liczebność	Głosowało	Za	Przeciw	Wstrzymało się	Nie głosowało
PiS	154	153	153	-	-	1
PO	131	6	-	6	-	125
Samoobrona	55	50	50	-	-	5
SLD	55	40	-	40	-	15
LPR	29	28	28	-	-	1
PSL	25	8	-	5	3	17
NKP	5	5	5	-	-	-
posłowie niezrzeszeni	5	1	1	-	-	4

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Głosowanie nr 88 podczas 22. posiedzenia Sejmu V kadencji, http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&5&22&88 (22.09.2018).

Niejednoznaczne, co do istnienia problemu decyzyjnego, były stanowiska klubów parlamentarnych SLD oraz PSL, chociaż zdecydowanie odrzucały one projekt koalicji większościowej. SLD nie wykluczał jednak podjęcia dyskusji nad projektem Platformy Obywatelskiej po wyborach samorządowych, co mogłoby wskazywać, że widział przestrzeń do doskonalenia samorządowego prawa wyborczego. Posłowie PSL nie wyrażali takich oczekiwań, ale biorąc pod uwagę wypowiedź W. Pawlaka, prezesa tej partii i przewodniczącego Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, który podczas 22. posiedzenia Sejmu stwierdził, że komisja dwa miesiące wcześniej „zwracała się do wszystkich klubów z pytaniem, czy przed wyborami w bieżącym roku widzą potrzebę dokonania zmian w Ordynacji wyborczej"[267], można przypuszczać, że ewentualności takiej nie wykluczali.

Konflikt, który pojawił się pomiędzy ugrupowaniami parlamentarnymi już na etapie rozstrzygania porządku posiedzenia Sejmu, utrzymał się w czasie pierwszego czytania. Posługując się przyjętą typologią konfliktów charakterystycznych dla debaty sejmowej (tabela 9), był typowym konfliktem interesów politycznych, ale miał również charakter konfliktu adaptacyjnego i konfliktu postaw. Konflikt adaptacyjny dotyczył przede wszystkim sfery motywacyjnej i wiązał się z brakiem akceptacji celów, jakie miały zostać osiągnięte po podjęciu ostatecznej decyzji, czyli uchwaleniu ustawy według projektu wniesionego przez konkurencyjne ugrupowanie. Jego egzemplifikacją było odrzucenie w pierwszym czytaniu projektu ustawy wniesionego przez posłów Platformy Obywatelskiej. Konflikt postaw objawił się na tle stosunku poszczególnych klubów parlamentarnych do poziomu zaangażowania partii politycznych w działalność samorządów terytorialnych, zakresu ich samodzielności (poseł LPR uznał dążenie do wprowadzenia wyborów większościowych na wszystkich szczeblach samorządu terytorialnego za osłabianie silnej władzy państwowej[268]).

Uwagę zwraca również zastosowanie przez strony konfliktu w zasadzie wszystkich możliwych w debacie sejmowej form walki, łącznie z bojkotem. Wypowiedzi posłów podczas pierwszego czytania miały cechy szykan, a wręcz agresji słownej. Przykładem może być wystąpienie T. Głogowskiego (PO):

> Chciałbym zapytać wnioskodawców ustawy wprowadzającej pomysł grupowania list w wyborach samorządowych: Czy zwyczajnie nie jest wam wstyd z powodu tego, co i jak robicie? Czy naprawdę nie zdajecie sobie sprawy z tego, że przekonanie zawarte w sentencji: „Nic poza państwem, nic wbrew państwu, nic przeciw państwu", według którego postępujecie, do niczego dobrego nie prowadzi? Jeśli

[267] SS z 22. pos. Sejmu V kadencji w dniu 22 lipca 2006 r., s. 608.
[268] SS z 22. pos. Sejmu V kadencji w dniu 21 lipca 2006 r., s. 562.

kogoś to interesuje, mogę powiedzieć, że autorem tej sentencji był Benito Mussolini. Czy IV lub VII Rzeczpospolita, o której ciągle mówicie, ma się realizować poprzez niszczenie polskiej samorządności i próbę poddania jej partyjnemu układowi, i to przy użyciu metod, które trudno nazwać inaczej niż bolszewickie?[269]

Natomiast wicemarszałek G. Wiśniowska (Samoobrona), podsumowując dyskusję podczas pierwszego czytania, stwierdziła:

Wczoraj, prowadząc tę debatę na temat ordynacji, niestety, muszę z przykrością stwierdzić, a w zasadzie stwierdzam, że chyba miałam do czynienia z klasą próżniaczą w wykonaniu właśnie przedstawicieli Platformy Obywatelskiej. (*Oklaski*) Niestety, to nie były pytania merytoryczne, to nie były pytania przygotowane, to były tylko oświadczenia obrażające, uwłaczające…[270]

Niekorzystnie na sytuację decyzyjną wpłynęło zapewne odrzucenie w pierwszym czytaniu projektu ustawy wniesionego przez posłów PO, jak również brak okazania jakiejkolwiek woli podjęcia przez opozycję konstruktywnej pracy nad skierowanym do dalszych prac projektem koalicji rządzącej. Zarówno jedna, jak i druga strona dążyły wyłącznie do zablokowania konkurencyjnego projektu, przy czym faktycznymi możliwościami dysponowała większościowa koalicja, natomiast kluby opozycyjne mogły się uciekać jedynie do demonstrowania sprzeciwu, również poprzez bojkotowanie głosowań. Zachowania takie utrudniały wytworzenie sytuacji decyzyjnej sprzyjającej dalszemu przebiegowi procesu decyzyjnego.

5.2. Proces decyzyjny

Kształtowanie się treści decyzji w toku procesu decyzyjnego odbywało się nadal w atmosferze ostrego konfliktu. Zanim zwołano pierwsze posiedzenie Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, która miała dokonać bardziej szczegółowej oceny złożonego projektu ustawy, jak również zaproponować ewentualne poprawki, Klub Parlamentarny PO oraz posłowie W. Gintowt-Dziewałtowski (SLD) i E. Grzeszczak (PSL) wnieśli o przeprowadzenie wysłuchania publicznego[271]. Był to pierwszy przypadek zastosowa-

[269] Tamże, s. 565.

[270] SS z 22. pos. Sejmu V kadencji w dniu 22 lipca 2006 r., s. 607.

[271] Wnioski o przeprowadzenie wysłuchania publicznego w odniesieniu do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, powiatów i sejmików województw oraz ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza prezydenta miasta (Druk nr 818), AS, Prot. pos. STR/V, t. 4, k. 375–377.

nia tej instytucji w Sejmie III RP[272], wprowadzonej do Regulaminu Sejmu na początku 2006 r.[273] Brak na to jednoznacznych dowodów, ale wydaje się, że motywem działania podjętego przez opozycję była nie tyle chęć przeprowadzenia szerokiej dyskusji nad budzącym kontrowersje projektem ustawy, ile dążenie do wydłużenia procesu ustawodawczego (decyzyjnego), tak by zmiany nie mogły być zastosowane w zbliżających się wyborach samorządowych (zob. Dobrowolski 2018, s. 10–11; Szacki 2006; *1 : 0 dla opozycji…*; Praczyk 2006). Mimo podjęcia przez Sejm uchwały zobowiązującej STR do przedstawienia sprawozdania do 21 sierpnia 2006 r., komisja wyznaczyła termin wysłuchania publicznego na 11 września[274]. Wywołało to kolejny konflikt, pojawiły się zarzuty o złamanie regulaminu Sejmu[275]. Poseł A. Puza w imieniu klubu PiS stwierdził, że W. Pawlak, jako przewodniczący komisji, poddając pod głosowanie wniosek o przeprowadzenie wysłuchania publicznego, złamał ustalenia Sejmu, a mimo że wnioskiem tym dysponował wcześniej[276], świadomie ustalił termin posiedzenia komisji dopiero na 17 sierpnia, „ażeby w ten sposób doprowadzić do zderzenia: wysłuchanie publiczne czy zakończenie prac nad projektem ustawy”[277].

Podjęcie przez komisję STR uchwały o przeprowadzeniu wysłuchania publicznego spowodowało szybką reakcję większości parlamentarnej[278]. Pre-

[272] Wcześniej (9 lutego 2005 r.) odbyło się tzw. wysłuchanie opinii publicznej w procedurze dokonywania zmian w ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz.U. 2005, nr 179, poz. 1485), jednak jego podstawą formalną był „tylko” regulamin wypracowany przez Ministerstwo Zdrowia (Wróblewska 2012, s. 94).

[273] Art. 1 pkt 2 uchwały z dnia 24 lutego 2006 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, M.P. 2006, nr 15, poz. 194. Zmiana w regulaminie Sejmu poprzedzona była przyjęciem ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz.U. 2005, nr 169, poz. 1414), w której przewidziano (art. 8) możliwość przeprowadzenia wysłuchania publicznego po wniesieniu projektu ustawy do Sejmu, na zasadach określonych w regulaminie Sejmu.

[274] Uchwała Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej z dnia 17 sierpnia 2006 r. o przeprowadzeniu wysłuchania publicznego, AS, Prot. pos. STR/V, t. 4, k. 378.

[275] Zdaniem A. Szmyta (2008, s. 258–263; 2010, s. 417), podjęcie przez Komisję Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej uchwały o przeprowadzeniu wysłuchania publicznego 11 września, a więc po wyznaczonym przez Sejm terminie przedłożenia sprawozdania, było sprzeczne z uchwałą Sejmu wyznaczającą ten termin i z przepisem regulaminowym. Odmiennego zdania był P. Winczorek, który z kolei stwierdził: „taka uchwała [wyznaczająca termin przedłożenia sprawozdania – B.K.] nie jest nakazem ściśle prawnym. To raczej rodzaj zalecenia, instrukcji” (Praczyk 2006d).

[276] Wniosek był datowany na 21 lipca 2006 r.

[277] Biuletyn nr 971/V kad., 17.08.2006 r., pos. STR (nr 55), s. 5.

[278] Jak donosiły media, PiS nie miało zamiaru zrezygnować z nowej ordynacji wyborczej, a jeden z liderów koalicji zapowiedział: „zmienimy skład komisji i zdążymy” (Szacki, Załuska

sja czasu wywołała sięgnięcie przez nią po rozwiązanie skuteczne, aczkolwiek wątpliwe z punktu widzenia poszanowania reguł parlamentarnych. Doprowadzono do zwiększenia liczby członków komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej z trzydziestu do 61, tak aby uzyskać w niej większość, a następnie dokonano zmiany przewodniczącego komisji. Otworzyło to drogę do zmiany decyzji i odwołania przeprowadzenia wysłuchania publicznego[279].

Podczas posiedzenia Sejmu, na którym dokonano zmian w składach komisji sejmowych, w tym w składzie STR, doszło do kolejnych nieporozumień, jak również bojkotu głosowania przez opozycyjne kluby. Już wprowadzenie do porządku posiedzenia Sejmu w dniu 23 lipca 2006 r. punktu dotyczącego dokonania zmian w składach komisji, w tym komisji STR, odbyło się w atmosferze protestów opozycji. Do zmiany porządku obrad zgłoszono zastrzeżenia na Konwencie Seniorów, w wyniku czego punkt ten stał się sporny, podlegający rozstrzygnięciu przez Sejm. Głosowanie zbojkotowali posłowie klubów PO, SLD oraz PSL. W dwóch głosowaniach zabrakło kworum (tabele 31 i 32).

Tabela 31. Głosowanie nad przyjęciem propozycji uzupełnienia porządku dziennego o punkt obejmujący dokonanie zmian w składach osobowych komisji sejmowych, 22 sierpnia 2006 r.

Klub/Koło	Liczebność	Głosowało	Za	Przeciw	Wstrzymało się	Nie głosowało
PiS	155	140	140	-	-	15
PO	131	1	-	1	-	130
Samoobrona	55	44	44	-	-	11
SLD	55	0	-	-	-	55
LPR	29	29	29	-	-	-
PSL	25	1	-	1	-	24
NKP	5	5	5	1	-	-
posłowie niezrzeszeni	5	5	2	2	-	1

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Głosowanie nr 1 podczas 23. posiedzenia Sejmu V kadencji, http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&5&23&1 (22.09.2018).

2006, s. 5). W sprawie przyspieszenia wysłuchania publicznego rozmowy z W. Pawlakiem podjął również Marszałek Sejmu M. Jurek, ale nie zdołał przekonać przewodniczącego komisji STR do swoich racji (*Jak koalicja przepchnie…*; Praczyk 2006e).

[279] Uchwała Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej z dnia 23 sierpnia 2006 r. o odwołaniu przeprowadzenia wysłuchania publicznego, AS, Prot. pos. STR/V, t. 4, k. 475.

Tabela 32. Głosowanie (drugie) nad przyjęciem propozycji uzupełnienia porządku dziennego o punkt obejmujący dokonanie zmian w składach osobowych komisji sejmowych, 22 sierpnia 2006 r.

Klub/Koło	Liczebność	Głosowało	Za	Przeciw	Wstrzymało się	Nie głosowało
PiS	155	142	140	-	-	13
PO	131	0	-	-	-	131
Samoobrona	55	46	44	-	-	9
SLD	55	0	-	-	-	55
LPR	29	29	29	-	-	-
PSL	25	0	-	-	-	25
NKP	5	5	2	-	-	-
posłowie niezrzeszeni	5	5	2	-	-	3

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Głosowanie nr 2 podczas 23. posiedzenia Sejmu V kadencji, http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&5&23&2 (22.09.2018).

Tabela 33. Głosowanie (trzecie) nad przyjęciem propozycji uzupełnienia porządku dziennego o punkt obejmujący dokonanie zmian w składach osobowych komisji sejmowych, 22 sierpnia 2006 r.

Klub/Koło	Liczebność	Głosowało	Za	Przeciw	Wstrzymało się	Nie głosowało
PiS	155	146	146	-	-	9
PO	131	0	-	-	-	131
Samoobrona	55	49	49	-	-	6
SLD	55	0	-	-	-	55
LPR	29	29	29	-	-	-
PSL	25	0	-	-	-	25
NKP	5	5	5	-	-	-
posłowie niezrzeszeni	5	2	2	-	-	3

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Głosowanie nr 4 podczas 23. posiedzenia Sejmu V kadencji, http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&5&23&4 (22.09.2018).

Zaistniałą sytuację Marszałek Sejmu określił jako „pewną zorganizowaną akcję, w której – korzystając z faktu, że większość członków Rady Ministrów w trakcie rozpoczęcia obrad Sejmu jest w pracy, przy swoich obowiązkach i wykonuje te obowiązki, nie będąc w Sejmie – zamierza się uniemożliwić Sejmowi pracę i podejmowanie decyzji”[280]. Dopiero mobilizacja posłów koa-

[280] SS z 23. pos. Sejmu V kadencji w dniu 22 sierpnia 2006 r., s. 4.

licji większościowej pozwoliła wprowadzić ten punkt do porządku w trzecim głosowaniu (tabela 33).

Podobnie sytuacja wyglądała podczas rozpatrywania projektu uchwały o zmianach w składzie komisji[281]. Pierwsza próba podjęcia decyzji zakończyła się fiaskiem, gdyż w głosowaniu wzięło udział jedynie 228 posłów (zob. tabela 34).

Tabela 34. Głosowanie nad przyjęciem zmian w składach osobowych komisji sejmowych w brzmieniu proponowanym w Druku nr 875, 22 sierpnia 2006 r.

Klub/Koło	Liczebność	Głosowało	Za	Przeciw	Wstrzymało się	Nie głosowało
PiS	155	142	142	-	-	13
PO	131	1	1	-	-	130
Samoobrona	55	50	50	-	-	5
SLD	55	0	-	-	-	55
LPR	29	27	27	-	-	2
PSL	25	0	-	-	-	25
NKP	5	5	5	-	-	-
posłowie niezrzeszeni	5	3	3	-	-	2

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Głosowanie nr 5 podczas 23. posiedzenia Sejmu V kadencji, http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&5&23&5 (22.09.2018).

Wynik głosowania podsumował Marszałek Sejmu: „posłowie nie oddali głosów w liczbie wystarczającej do podjęcia decyzji przez Sejm. Do tej sprawy będziemy musieli w takim razie powrócić później, dlatego że ten punkt musi być punktem przegłosowanym”[282]. Słowa te wskazywały na determinację większości sejmowej, by zmian dokonać. Poseł L. Kuropatwiński (Samoobrona) zarzucił posłom opozycji, że nie pracują, a ich zachowanie jest destrukcyjne dla pracy Sejmu[283]. Wniosek Z. Girzyńskiego (PiS) o ponowne przegłosowanie projektu uchwały wywołał ostrą reakcję opozycji. Posłanka I. Śledzińska-Katarasińska (PO) tak skomentowała tę sytuację:

> Panie Marszałku! Jestem w tym Sejmie kilkanaście lat i po raz pierwszy spotykam się z sytuacją, że głosujemy tak długo, aż to odpowiada panu marszałkowi i koalicji rządzącej. (*Oklaski*) (*Poseł Marek Suski:* My głosowaliśmy.) Poprzednio głosowali-

[281] Druk nr 875, Sejm V kadencji.
[282] SS z 23. pos. Sejmu V kadencji w dniu 22 sierpnia 2006 r., s. 27.
[283] Tamże, s. 28.

śmy trzy razy. W tej chwili na wniosek pana posła Girzyńskiego będziemy głosowali drugi raz. (*Głos z sali:* Przecież pani poseł nie ma.) Pytam: co? – że pan poseł Girzyński się spóźnił, to mam głosować? A jeżeli wynik będzie dla… (*Poruszenie na sali*) A jeżeli będzie dla pana marszałka głosowanie korzystne, to ja mogę zgłosić wniosek, że proszę o powtórzenie, bo mi to nie odpowiada? (*Oklaski*) Chcę zapytać pana marszałka, bo jesteśmy tu razem w tym Sejmie kilkanaście lat: czy pan kiedykolwiek w życiu widział takiego marszałka, który tak prowadzi obrady?[284]

Wobec takiej sytuacji padł wniosek formalny o natychmiastowe przyjęcie do rozstrzygnięcia wniosku o rozszerzenie obrad; wniosek ten został przyjęty (tabela 35). W konsekwencji poddano pod głosowanie projekt uchwały o zmianach osobowych w składach komisji, który również został przyjęty (tabela 36).

Tabela 35. Głosowanie nad przyjęciem wniosku formalnego o natychmiastowe przyjęcie do rozstrzygnięcia wniosku o rozszerzenie obrad, 22 sierpnia 2006 r.

Klub/Koło	Liczebność	Głosowało	Za	Przeciw	Wstrzymało się	Nie głosowało
PiS	155	147	142	-	-	8
PO	131	0	1	-	-	131
Samoobrona	55	50	50	-	-	5
SLD	55	1	-	1	-	54
LPR	29	27	29	-	-	-
PSL	25	0	-	1	-	24
NKP	5	5	5	-	-	-
posłowie niezrzeszeni	5	3	3	-	-	2

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Głosowanie nr 6 podczas 23. posiedzenia Sejmu V kadencji, http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&5&23&6 (22.09.2018).

Na tle ostatniego głosowania znowu doszło do kolejnego sporu. Poseł T. Iwiński (SLD) zgłosił wniosek formalny o uznanie głosowania za nieważne, gdyż jego zdaniem marszałek nie zapytał zgodnie z regulaminem, czy są uwagi do przedłożonych propozycji. Po wymianie wzajemnych oskarżeń, weryfikacji stenogramów, jak również odtworzeniu fragmentu nagrania obrad obejmującego głosowanie, okazało się, że przy drugim głosowaniu marszałek odpowiedniej formuły nie wypowiedział. Uznał jednak za wystarczające wygłoszenie jej przed pierwszym głosowaniem[285]. Tym samym składy komisji,

[284] Tamże.
[285] Tamże, s. 30–36.

w tym komisji STR, zostały zmienione[286]. Wpłynęło to na sytuację decyzyjną, potwierdziło jej dynamiczny charakter i przyjęte w modelu analizy założenie, że również w toku samego procesu decyzyjnego, rozumianego jako kształtowanie treści decyzji i dokonywanie wyboru określonych alternatyw, może się zmieniać i istotnie wpływać na przebieg i rezultaty debaty sejmowej.

Tabela 36. Głosowanie (drugie) nad przyjęciem zmian w składach osobowych komisji sejmowych w brzmieniu proponowanym w Druku nr 875, 22 sierpnia 2006 r.

Klub/Koło	Liczebność	Głosowało	Za	Przeciw	Wstrzymało się	Nie głosowało
PiS	155	147	147	-	-	8
PO	131	0	-	-	-	131
Samoobrona	55	50	50	-	-	5
SLD	55	0	-	-	-	55
LPR	29	29	29	-	-	-
PSL	25	0	-	-	-	25
NKP	5	5	5	-	-	-
posłowie niezrzeszeni	5	3	3	-	-	2

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Głosowanie nr 7 podczas 23. posiedzenia Sejmu V kadencji, http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&5&23&7 (22.09.2018).

Uzyskanie przez koalicję PiS, LPR i Samoobrony większości w komisji STR umożliwiło dokonanie zmiany jej przewodniczącego oraz zwiększenie składu prezydium do sześciu osób. Uzasadniając wniosek w sprawie odwołania W. Pawlaka (PSL) z funkcji przewodniczącego, poseł A. Sosnowski (LPR) zarzucił mu, że „z premedytacją" poddał pod głosowanie wniosek o przeprowadzenie wysłuchania publicznego. Powołał się przy tym na ekspertyzę Biura Analiz Sejmowych (BAS), w której stwierdzono, że w sytuacji, gdy wnioskowany termin przeprowadzenia wysłuchania publicznego wykraczał poza przyjętą w uchwale Sejmu datę przedstawienia sprawozdania komisji, przewodniczący nie powinien poddawać wniosku pod głosowanie[287]. Za

[286] Jak to określono we „Wspólnocie", „nieodparta chęć uchwalenia, na dwa miesiące przed wyborami samorządowymi, zmian w ordynacji do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw przymusiła rządzącą koalicję, aby powiększyć skład sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej do niespotykanych w historii rozmiarów" (*Komisja specjalna…*).

[287] Biuletyn nr 993/V kad., 23.08.2006 r., pos. STR (nr 56), s. 6.

odwołaniem przewodniczącego głosowało 32 posłów, przeciwko opowiedziało się 24[288]. Większość posłów opozycji na znak protestu opuściła salę, w związku z czym w głosowaniach nad wyborem nowego przewodniczącego komisji oraz nad poszerzeniem składu jej prezydium głosowało od 35 do 37 posłów. Przewodniczącym Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej został D. Jackiewicz (PiS), uzyskując 32 głosy przy pięciu przeciwnych[289]. Do poszerzonego prezydium nie został wybrany jedyny kandydat opozycji, M. Maliszewski (PSL)[290].

Podczas trzeciego posiedzenia STR, poświęconego rozpatrzeniu projektu zmiany samorządowej ordynacji wyborczej, nadal nie podjęto merytorycznej dyskusji nad proponowanymi rozwiązaniami. Klub Parlamentarny Prawo i Sprawiedliwość przedłożył wniosek o odwołanie uchwały o przeprowadzeniu wysłuchania publicznego[291]. Okoliczność ta spowodowała ostrą reakcję posłów opozycji i podtrzymała istniejący konflikt. Koalicji zarzucono m.in., że podjęte działania nie służą samorządności, lecz „psuciu pierwszych przejawów obywatelskości państwa i jego obywateli"[292]. Nazwano je „bezprawiem i bezsprawiedliwością"[293]. Padły zarzuty o skrajnym upolitycznieniu samorządów, pogwałceniu praw obywatelskich, próbie wprowadzenia dyktatury w samorządach, lekceważeniu negatywnych ocen proponowanych zmian przez organizacje samorządowe itp.[294] Poseł C. Fiedorowicz (PO) stwierdził:

> Jesteśmy Komisją Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, zatem w swoim działaniu po pierwsze – musimy jak najlepiej reprezentować interesy samorządu terytorialnego, po wtóre – powinniśmy umieć pokazać szacunek dla samorządu terytorialnego, a po trzecie – nie możemy ośmieszać się przed samorządem terytorialnym. […] Wysłuchanie publiczne jest szansą, którą powinniśmy dać stronie samorządowej. Samorządowcy powiedzą nam, co myślą o tych propozycjach. […] Jeżeli Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej będzie przeciwna

[288] Tamże, s. 7.

[289] Tamże, s. 8. Jak powiedział w wywiadzie prasowym, „Mam przywrócić normalność w tej komisji. Zrywanie kworum, szukanie kruczków prawnych, żeby sparaliżować prace Sejmu, odwlekanie tego, czym się w ostatnich dwóch miesiącach mieliśmy zajmować, to nie mogło dłużej trwać. Dlatego powiedzieliśmy dziś stop. Sejm to nie jest piaskownica, gdzie można robić takie hucpy. Bierzemy się do roboty" (*Jackiewicz ma przyspieszyć…*, s. 2).

[290] Biuletyn nr 993/V kad., 23.08.2006 r., pos. STR (nr 56), s. 9.

[291] Informacja przewodniczącego komisji nie była do końca precyzyjna. Formalnie wniosek złożył K. Jurgiel (PiS), ale z jego treści nie wynika, że był to wniosek klubu parlamentarnego. Wniosek o podjęcie uchwały w sprawie odwołania wysłuchania publicznego, AS, Prot. pos. STR/V, t. 4, k. 474.

[292] Wypowiedź posłanki M. Kochan (PO), Biuletyn nr 1008/V kad., 23.08.2006 r., pos. STR (nr 58), s. 4.

[293] Tamże.

[294] Biuletyn nr 1008/V kad., 23.08.2006 r., pos. STR (58), *passim*.

wysłuchaniu publicznemu, to powinniśmy zmienić nazwę Komisji. Jeżeli opowiemy się przeciwko czemuś, co jest niejako nośnikiem samorządności, zachętą do udziału w życiu publicznym, jeżeli chcemy wyeliminować ten ważny instrument, który został wprowadzony do życia publicznego Sejmu, to utrwalamy w ten sposób obraz arogancji Sejmu. Za chwilę dowiemy się, kto jest za, a kto przeciw arogancji Sejmu[295].

Zdaniem posłów opozycji brak było również formalnych podstaw do uchylenia podjętej uchwały o wysłuchaniu publicznym. Przedstawionych ocen i argumentów nie podzielili jednak posłowie koalicji. Wobec pojawiania się kolejnych wniosków opozycji zmierzających do zablokowania lub co najmniej odroczenia decyzji o uchyleniu uchwały o wysłuchaniu publicznym posłowie koalicji zgłosili i przeforsowali wniosek o niezwłoczne przystąpienie do głosowania. Wzięło w nim udział jedynie 33 posłów, z których 31 posłów koalicji opowiedziało się za przyjęciem wniosku. Wobec takiej decyzji H. Rozpondek w imieniu klubu PO oświadczyła, że posłowie tego klubu nie wezmą udziału w głosowaniu nad uchyleniem uchwały o wysłuchaniu publicznym, „bo na tej sali łamane jest prawo"[296]. Jak się okazało, głosowanie zbojkotowali wszyscy pozostali posłowie opozycji. Koalicja dysponowała jednak liczbą posłów niezbędną do podjęcia decyzji (31) i uchwałę o odwołaniu wysłuchania publicznego podjęto[297]. W zamieszczonym we „Wspólnocie" felietonie odnoszącym się do debaty zorganizowanej 10 sierpnia przez Region Mazowiecki Wspólnoty Samorządowej, będącej namiastką wysłuchania publicznego, B. Mościcki (2006a, s. 16) napisał: „Rządząca koalicja wiedziała, co robi, rezygnując z publicznego wysłuchania na temat zmian w ordynacji wyborczej. Usłyszałaby tylko obelgi pod swoim adresem. […] Propozycja zmierzająca do większego upolitycznienia samorządów wzbudzała ich [uczestników, osób działających w samorządach – B.K.] wściekłość". Poseł sprawozdawca zmian w ordynacji wyborczej do samorządów (A. Puza, PiS) na pytanie: „Jeśli to dobra ustawa, to dlaczego wielu samorządowców doprowadza niemal do furii" odpowiedział: „Jeśli ktoś nie słucha argumentów… A na spotkaniach w dużej grupie trochę «się nakręcali». Wielu pewnie nie wiedziało, na czym polega ta ustawa, bo nawet część posłów jej nie znała. Rozmawiajmy o faktach" (*Samorządy sobie poradzą…*, s. 14).

W kontekście uchylenia uchwały o wysłuchaniu publicznym należy zwrócić uwagę na wypowiedź W. Pawlaka, która w jakimś zakresie wskazuje na to, że tak naprawdę decyzja o tym zapadła poza posłami koalicji wchodzą-

[295] Tamże, s. 10.
[296] Tamże, s. 19.
[297] Tamże, s. 20.

cymi w skład komisji STR, a jej motywem był interes polityczny partii współrządzących:

> na posiedzeniu Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej w dniu 17 sierpnia br. posłowie PiS, a także inni posłowie koalicji nie zgłaszali żadnych wniosków i poprawek. Mogę tylko zapytać bardziej prywatnie wnioskodawcę pana posła Krzysztofa Jurgiela, czy jakieś konsekwencje polityczne zostały wyciągnięte wobec opieszałych posłów PiS w tej sprawie?[298]

Odwołanie wysłuchania publicznego otworzyło drogę do natychmiastowego wznowienia prac nad projektem ustawy. Zanim to nastąpiło, koalicyjna większość dokonała jeszcze wyboru podkomisji nadzwyczajnej. Stało się tak, mimo że już wcześniej powołano podkomisję ds. zmian w samorządowej ordynacji wyborczej, i to przy takim samym parytecie podziału miejsc pomiędzy poszczególne frakcje polityczne, jaki zaproponowano dla powołania „nowej" podkomisji. Przedstawiciele klubów opozycyjnych w ramach protestu nie zgłosili swoich kandydatów, co spowodowało, że w ustalonym przez większość koalicyjną dziewięcioosobowym składzie podkomisji nadzwyczajnej obsadzono tylko pięć miejsc. W głosowaniu wzięli udział jedynie posłowie koalicji[299].

Jeszcze tego samego dnia odbyło się pierwsze posiedzenie podkomisji, a pracę ukończono już następnego dnia[300]. Przyjęte tempo pracy nad projektem ustawy istotnie zmieniającym dotychczasowe rozwiązania w zakresie wyboru organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego ograniczyło możliwości i zakres merytorycznej dyskusji[301]. Podkomisja nadzwyczajna zaproponowała wprowadzenie do projektu ustawy 27 poprawek, przy czym zdecydowana większość z nich miała charakter zmian redakcyjnych lub też dotyczyła kwestii mniejszej wagi. Jednozdaniowe uzasadnienie do zgło-

[298] Tamże, s. 5. W jednym z wywiadów prasowych W. Pawlak (PSL) stwierdził, że jest „wdzięczny posłowi Cymańskiemu za rewolucyjną szczerość [poseł T. Cymański, PiS, po odwołania W. Pawlaka powiedział, że była to «polityczna riposta za decyzje podjęte w trakcie jej prac» – B.K.]. Niestety, to też pokazuje, że w sprawie ordynacji chodzi o postawienie na swoim, a nie o to, żeby ordynacja do samorządu służyła społecznościom lokalnym, dawała lepsze szanse na wybór odpowiednich przedstawicieli" (*Dajmy łupnia szkodnikom*..., s. 15; por. *Waldemar Pawlak*...).

[299] Biuletyn nr 1008/V kad., 23.08.2006 r., pos. STR (58), s. 21–22.

[300] AS, STR/V, Podkomisja nadzwyczajna do rozpatrzenia poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, powiatów i sejmików województw oraz ustawy z 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta (Druk nr 818), 23 sierpnia 2006 r. – 24 sierpnia 2006 r. (dalej: Podk. nadzw./Druk nr 818), k. 24.

[301] Przewodniczący Socjaldemokracji Polskiej w Płocku styl procedowania ustawy określił „PiS-owskim, czyli: szybko, bez konsultacji, byle jak, z naruszeniem konstytucji i dobrych obyczajów" (Jankowski 2006).

szonych poprawek w pewien sposób świadczyło o stylu pracy podkomisji[302]. Istotną wśród zaproponowanych była zmiana sposobu podziału mandatów. Po pierwsze, zamieniono metodę d'Hondta na Sainte-Laguë przy podziale mandatów pomiędzy komitety tworzące grupę list[303], po drugie, zrezygnowano z przyjętego w projekcie ustawy rozwiązania polegającego na tym, że list kandydatów komitetów wyborczych wchodzących w skład grupy list nie miał obowiązywać pięcioprocentowy próg wyborczy w zakresie zaliczenia głosów oddanych na jej kandydatów na rzecz grupy list. Rozwiązanie ułatwiało pokonanie przez grupę list wymaganego dziesięcioprocentowego progu wyborczego.

Komisja STR zajęła się sprawozdaniem podkomisji nadzwyczajnej[304] tego samego dnia. Na początku posiedzenia D. Lipiński (PO) wygłosił oświadczenie, stwierdzając, że „posłowie Platformy Obywatelskiej nie będą brali udziału w pracach nad ustawą szkodzącą idei samorządności"[305]. Koalicji zarzucił niedopuszczalny tryb prac nad zmianą ordynacji wyborczej, przeforsowanie – przy zachowaniu pozorów procedur demokratycznych – korzystnych dla niej zmian składu komisji STR, odwołanie wbrew obyczajowi parlamentarnemu i ustaleniom międzyklubowym przewodniczącego komisji, zignorowanie faktu istnienia nadzwyczajnej podkomisji ds. ordynacji wyborczej i powołania „swojej", składającej się wyłącznie z posłów koalicji rządzącej, jak również brak reakcji na „jednoznacznie negatywne opinie gremiów samorządowych i ekspertów" odnośnie do projektowanych zmian[306]. Z kolei posłowie klubu SLD zarzucali uchybienia formalne w zwołaniu posiedzenia komisji i brak czasu na zapoznanie się ze sprawozdaniem podkomisji nadzwyczajnej, w związku z czym padł wniosek o zamknięcie posiedzenia. Został odrzucony głosami posłów koalicji (31) przy jednym głosie „za". W głosowaniu nie brali udziału posłowie PO i SLD, którzy opuścili salę obrad. Do zaistniałej sytuacji odniósł się m.in. poseł W. Błażak (LPR):

> Obawiam się, że wkrótce może zostać sformułowana teza, iż Sejm, w którym Sojusz Lewicy Demokratycznej, Platforma Obywatelska i Polskie Stronnictwo Lu-

[302] „Poprawka ma na celu usunięcie z projektu przepisów już obowiązujących, a także techniczne udoskonalenie projektu, w szczególności poprzez doprecyzowanie niejasnych sformułowań oraz usunięcie oczywistych omyłek pisarskich" (Podk. nadzw./Druk nr 818, k. 23).

[303] Była to prawdopodobnie reakcja na niezadowolenie A. Leppera z propozycji stosowania metody d'Hondta, korzystnej dla większych ugrupowań, do podziału mandatów w obrębie grupy list, co mogłoby spowodować, że to PiS, a nie Samoobrona i Liga Polskich Rodzin, byłoby beneficjentem korzyści wynikających z grupowania list (Raciborski 2006; Mościcki 2006; Cyrankiewicz 2006; Uhlig 2006e; *Samoobrona chce poprawki*...). Opozycja liczyła, że z powodu nieporozumień w koalicji rządzącej projekt ustawy upadnie (*Spór o ordynację*...).

[304] Druk nr 906, Sejm V kadencji.

[305] Biuletyn nr 1026/V kad., 24.08.2006 r. pos. STR (nr 59), s. 3.

[306] Tamże.

dowe są w mniejszości, jest Sejmem nielegalnym. Bo taki zarzut jest obecnie formułowany przez sejmową opozycję. […] Każda ordynacja wyborcza ma wymiar obojętny. W ordynacji nie zapisano, na kogo głosować, określone są tam tylko reguły gry. One są takie same zarówno dla opozycji, jak i dla koalicji. Dlatego kategorycznie chcę się sprzeciwić tego typu głosom i jeszcze raz przestrzegam przed głoszeniem tezy, z którą możemy mieć wkrótce do czynienia. Ugrupowania, które rządziły przez 16 lat, są po raz pierwszy w mniejszości i trudno im się z tym pogodzić, ale takie są reguły demokracji[307].

Teza o „obojętnym wymiarze" ordynacji wyborczej była dość oryginalna, ale w świetle ustaleń poczynionych przez badaczy zajmujących się tą problematyką (Michalak 2007; Rycerska 2010; Filip 2010; Flis 2014; Flis, Gendźwiłł 2017), jak również poglądów wyrażanych przez samych polityków (Uhlig 2006, s. 6), nieprawdziwa. Trudno jednak ocenić, czy mówca miał tego świadomość, czy tylko wyraził takie zdanie dla osiągnięcia założonego przez siebie efektu w międzypartyjnym sporze.

Jeżeli chodzi o dyskusję nad kwestiami merytorycznymi, to miała ona ograniczony charakter i nie wzbudziła kontrowersji, co wydaje się zrozumiałe w sytuacji, gdy wzięli w niej udział jedynie posłowie koalicji rządzącej. Sprowadzono ją „do jednego głosu za [zgłoszoną przez podkomisję nadzwyczajną poprawką – B.K.], jednego głosu przeciw"[308]. W zasadzie skoncentrowano się głównie na „zabezpieczeniu interesów" partii politycznych. Między innymi odrzucono zastrzeżenia Biura Legislacyjnego Kancelarii Sejmu (BL) i Państwowej Komisji Wyborczej (PKW) odnośnie do wprowadzenia nowego brzmienia przepisu dotyczącego ochrony nazw partii (odpowiednie regulacje zawierała już ustawa o partiach politycznych), czy też próbowano wprowadzić przepis uniemożliwiający rozwiązanie umowy o utworzeniu grupy list (ostatecznie, wobec zastrzeżeń BL i PKW, pod naciskiem przewodniczącego komisji poprawka została wycofana przez jej autora, A. Sosnowskiego, posła LPR)[309].

Oceniając etap procesu decyzyjnego obejmujący pracę w komisji STR po pierwszym czytaniu, należy zwrócić uwagę, że początkowo był on zdominowany dążeniem opozycji do zablokowania zmian, a przynajmniej do takiego wydłużenia prac nad projektem, które uniemożliwiłoby zastosowanie proponowanych rozwiązań w zbliżających się wyborach samorządowych. Było to jednocześnie podtrzymanie konfliktu pomiędzy rządzącą koalicją a partiami opozycyjnymi. Wydaje się, że partie opozycyjne wobec zaobserwowanej determinacji koalicji realnie oceniły brak szans na wycofanie projektu, czy też

[307] Tamże, s. 6.
[308] Tamże, s. 7–8.
[309] Tamże, s. 11.

wprowadzenie w nim satysfakcjonujących zmian. Trzeba przyznać, że podczas pierwszego czytania nie zarysowało się żadne pole do zawarcia jakiegokolwiek kompromisu, stąd też wykorzystanie przez opozycję nowo wprowadzonej do polskiego systemu prawnego instytucji wysłuchania publicznego można uznać za „sprytny zabieg", zwłaszcza jeżeli uwzględni się ustalony przez komisję STR termin wysłuchania, w praktyce wykluczający wejście w życie ustawy przed zbliżającymi się wyborami samorządowymi.

Zwraca uwagę zdecydowana reakcja koalicji większościowej na zaistniałą sytuację. Podjęte przez nią działania dotyczące zmian personalnych w komisji STR z jednej strony umożliwiły niezwłoczną kontynuację procesu decyzyjnego, z drugiej – przesunęły ciężar dyskusji na kwestie organizacyjno-proceduralne. W praktyce wyłączyło to z agendy kwestie merytoryczne i w konsekwencji podczas trzech pierwszych posiedzeń komisji nie zajmowano się treścią decyzji, nie przedstawiono żadnych alternatywnych propozycji ani nowych argumentów przemawiających zarówno za przyjęciem, jak i odrzuceniem poszczególnych przepisów lub całego projektu ustawy, czy też koniecznością dokonania w nim zmian.

Zbojkotowanie przez opozycję udziału w pracach podkomisji i komisji STR spowodowało, że w dyskusji nad sprawozdaniami brali udział jedynie ci, którzy przedłożenie zdecydowanie popierali. Tym samym trudno było oczekiwać rzetelnej oceny proponowanych zmian i chociażby próby podjęcia ich ewentualnej, poważniejszej korekty. Wyjątek stanowiły wspomniane już poprawki dotyczące objęcia pięcioprocentowym progiem wyborczym list komitetów wyborczych tworzących grupę list oraz zmiana metody podziału mandatów pomiędzy komitety w ramach grupy list. Z dokumentacji archiwalnej nie wynika, kto był autorem zgłoszonych poprawek (zresztą pozostałych, mniejszej wagi również) i jakie motywy nim kierowały, przy czym przyjęte w projekcie ustawy rozwiązanie dotyczące rezygnacji z progu wyborczego dla komitetów tworzących grupę list było podczas pierwszego czytania krytykowane przez opozycję, jako poprawiające w nieuprawniony sposób wynik wyborczy grupy list poprzez zaliczenie na jej rzecz głosów oddanych na kandydatów komitetów wyborczych, które osiągnęły znikome poparcie wyborców. Krytyczne zdanie o tej propozycji mieli eksperci, m.in. J. Regulski, który w zamówionej opinii wprost stwierdził, że „blokowanie list stwarza prostą drogę do obejścia ustawowego progu wyborczego, otwierając drogę do uzyskania mandatów dla komitetów posiadających małe poparcie wyborców"[310]. Merytorycznej dyskusji nie sprzyjało również przyjęte przez komisję i podkomisję tempo prac.

[310] Opinia dotycząca poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz ustawy z 20 czerwca

Podkreślić należy, że komisja STR nie wzięła pod uwagę, a nawet nie pochyliła się nad opiniami ekspertów[311], jak również stanowiskami wyrażonymi przez organizacje reprezentujące samorząd terytorialny[312], mimo że nimi dysponowała. Jedne i drugie zawierały wiele krytycznych uwag i zastrzeżeń co do zgodności projektu ze standardami demokratycznego państwa prawa, a nawet z Konstytucją. Wydaje się, że przyjęcie takiej postawy potwierdza fakt, że celem autorów projektu nowelizacji, czy też szerzej, formacji tworzących koalicję rządzącą, nie było działanie na rzecz obywateli i państwa, lecz stworzenie sprzyjających warunków do wzmocnienia własnej pozycji we władzach lokalnych i regionalnych.

Posiedzenia podkomisji nadzwyczajnej oraz komisji STR odbywały się w trakcie 23. posiedzenia Sejmu, co stworzyło szansę przeprowadzenia drugiego czytania projektu ustawy niezwłocznie po przyjęciu sprawozdania komisji. Jednak w chwili ustalania porządku posiedzenia sprawozdania jeszcze nie było, wobec czego drugiego czytania projektu ustawy zmieniającej samorządową ordynację wyborczą nie można było w nim umieścić. Marszałek Sejmu podjął tę próbę w dniu przyjęcia sprawozdania komisji STR, jednak propozycja nie zyskała jednolitej opinii Konwentu Seniorów i stała się punktem spornym porządku dziennego podlegającym rozstrzygnięciu przez Sejm. W głosowaniu nad propozycją rozszerzenia porządku obrad o rozpatrzenie sprawozdania komisji STR[313] po raz kolejny nie wzięli udziału posłowie opo-

2002 o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Druk sejmowy nr 818), AS, Prot. pos. STR/V, t. 4, k. 338.

[311] Opinia w sprawie zgodności z konstytucją projektu ustawy o zmianie ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, powiatów i sejmików województw oraz ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta (Druk nr 818); Opinia prawna o poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta (Druk 818); Opinia w sprawie zgodności z Konstytucją projektu ustawy o zmianie ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz ustawy z 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta (Druk nr 818), tamże, k. 345–364.

[312] Pismo Marszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego OP.V0533-2/06 z 25 lipca 2006 r.; Stanowisko Zarządu Województwa Świętokrzyskiego w sprawie poselskiego projektu zmian w samorządowych ordynacjach wyborczych zawartego w Druku sejmowym nr 817 i 818; Pismo Marszałka Województwa Zachodniopomorskiego GMW.0724/22/06 z 27 lipca 2006 r.; Pismo Przewodniczącego Sejmiku Województwa Łódzkiego K.S.I./660/2006 z 2 sierpnia 2006 r.; Pismo Zarządu Województwa Opolskiego z 1 sierpnia 2006 r.; Stanowisko Konwentu Marszałków Województw RP z 27 lipca 2006 r.; Stanowisko Strony Samorządowej Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego w sprawie poselskiego projektu zmian w samorządowych ordynacjach wyborczych, zawartego w Druku sejmowym nr 818, tamże, k. 366–374.

[313] Druk nr 906, Sejm V kadencji.

zycji (tabela 37), w związku z tym decyzja została podjęta jednogłośnie. Jako ciekawostkę, ale też w jakimś sensie odzwierciedlenie tego fragmentu procesu decyzyjnego, można wskazać głosowanie nad czasem wystąpień w imieniu klubów w dyskusji nad sprawozdaniem komisji STR. Izba rozważała dwie propozycje – wystąpienia pięcio- lub sześciominutowe…, których samo zgłoszenie wzbudziło wesołość na sali[314].

Tabela 37. Głosowanie nad uzupełnieniem porządku dziennego o rozpatrzenie sprawozdania Komisji STR o poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin […] oraz ustawy z 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta […], zawartego w Druku nr 906, 24 sierpnia 2006 r.

Klub/Koło	Liczebność	Głosowało	Za	Przeciw	Wstrzymało się	Nie głosowało
PiS	155	147	147	-	-	8
PO	131	0	-	-	-	131
Samoobrona	55	51	51	-	-	4
SLD	55	0	-	-	-	55
LPR	29	28	28	-	-	1
PSL	25	0	-	-	-	25
NKP	5	5	5	-	-	-
posłowie niezrzeszeni	5	2	2	-	-	3

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Głosowanie nr 8 podczas 23. posiedzenia Sejmu V kadencji, http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&5&23&8 (22.09.2018).

Drugie czytanie projektu ustawy przebiegło w atmosferze konfliktu. Mówcy, z wyjątkiem posła sprawozdawcy komisji STR, praktycznie nie odnosili się do konkretnych przepisów i propozycji. Spór przeniósł się na poziom bardziej ogólny. Przedstawicielka klubu PiS zarzuciła posłom SLD, PO i poprzedniemu przewodniczącemu Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej – W. Pawlakowi, blokowanie prac nad projektem ustawy. Zwróciła uwagę, że posłowie opozycji zamiast podjąć „merytoryczną krytykę projektu ordynacji", postanowili urządzić medialny *show*[315], podczas którego wykazali się złą wolą, ignorancją, zawiścią i „w skandaliczny sposób dezin-

[314] SS z 23. pos. Sejmu V kadencji w dniu 24 sierpnia 2006 r., s. 364.

[315] Posłanka miała prawdopodobnie na myśli nieformalne wysłuchanie publiczne zorganizowane przez polityków PO, PSL i SLD, w którym wzięło udział kilkuset samorządowców (Uhlig 2006f).

formowali obywateli". Jak zauważyła, „na szczęście po raz kolejny rozsądek i chęć naprawy państwa wygrały z anarchią"[316]. Odnośnie do samej ordynacji wyborczej stwierdziła, że obowiązująca dotychczas

> premiuje duże ugrupowania polityczne, o zasięgu ogólnopolskim, zaś małe stowarzyszenia, o zasięgu lokalnym, nie mają szans w starciu z Platformą Obywatelską, nawet jeśli mają one stałe poparcie społeczne w regionie, mogą nie mieć możliwości zdobycia mandatów. Obawy Platformy są wywołane lękiem przed koniecznością walki z grupą silnych stowarzyszeń i organizacji społecznych, które nie chcą z Platformą współpracować[317].

Ze strony posłów koalicji rządzącej padły również zastrzeżenia dotyczące pracy niektórych samorządów; jak stwierdził jeden z posłów Samoobrony, „wiele urzędów trzeba przewietrzyć. Chcemy postawić tamę wszystkim – trzeba to ostro powiedzieć – nieuczciwym politykom i samorządowcom, którzy chcą pod płaszczykiem wyborów, przy okazji wyborów dostać się do samorządów, wykorzystując, zawłaszczając dorobek partii politycznych komitetów lokalnych"[318].

Propozycja koalicji większościowej miałaby być, zdaniem jej przedstawicieli, odpowiedzią na wskazane problemy i dać szansę „na stworzenie silnych, zżytych i zintegrowanych społeczności lokalnych, czerpiących korzyści ze sprawnie działających struktur samorządowych"[319].

Wobec istniejącego konfliktu na tle proponowanych zmian nie dziwią całkowicie odmienne poglądy wyrażane przez posłów opozycji, przy czym należy podkreślić, że kluby PO, PSL i SLD podtrzymały decyzję o odmowie udziału w pracach nad projektem ustawy. Jednak przedstawiciele klubów wykorzystali okazję do ponownego zademonstrowania swojego sprzeciwu, jak również do zaatakowania adwersarzy. Ton tych wypowiedzi oddaje wystąpienie posła S. Huskowskiego (PO):

> W ostatnich dniach jesteśmy świadkami skandalicznego trybu prac nad zmianą ordynacji wyborczej do samorządu terytorialnego. Pozorując zachowanie demokratycznych procedur, a w rzeczywistości łamiąc prawo, posłowie koalicji, PiS, Samoobrona i LPR, prą do przyjęcia ustawy. Efektem tych zabiegów będzie wprowadzenie w błąd wyborców i skrajne upartyjnienie samorządu terytorialnego. Nieokiełznany apetyt na władzę partii koalicyjnych niszczy państwo i z mozołem budowane instytucje i obyczaje demokratyczne, dlatego posłowie Platformy Obywatelskiej nie biorą i nie wezmą udziału w pracach nad tą ustawą[320].

---

[316] SS z 23. pos. Sejmu V kadencji w dniu 24 sierpnia 2006 r., s. 386.
[317] Tamże, s. 387.
[318] Tamże, s. 387, 388.
[319] Tamże, s. 387.
[320] Tamże.

Zwraca również uwagę apel J. Kochanowskiego (SLD) do Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o zawetowanie ustawy[321]. Z jednej strony świadczyło to o determinacji, by proponowaną nowelizację ordynacji samorządowej powstrzymać, z drugiej potwierdzało przekonanie opozycji, że wobec zdecydowanej postawy koalicji rządzącej, zmian na etapie prac parlamentarnych nie da się zablokować.

Podczas drugiego czytania wniesiono poprawki do projektu ustawy, nie zostały jednak one zaprezentowane na posiedzeniu Sejmu, a wicemarszałek W. Olejniczak (SLD) zaproponował ponowne skierowanie projektu do Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej. Propozycja została przyjęta na zasadzie „braku sprzeciwu"[322]. Koalicja rządząca była pewna takiego przebiegu drugiego czytania, gdyż jeszcze przed jego rozpoczęciem sekretarz posiedzenia Sejmu poinformował, że posiedzenie komisji STR odbędzie się pół godziny po zakończeniu drugiego czytania ustawy dotyczącej ordynacji wyborczej. Jednocześnie niezwłoczne zwołanie jej posiedzenia kolejny raz potwierdziło, jak ważnym celem koalicji większościowej było przyjęcie ustawy w okresie umożliwiającym jej zastosowanie już w najbliższych wyborach. Tym samym decyzja w ujęciu modelowym obiektywnie strategiczna, m.in. ze względu na ingerencję w ważny element systemu politycznego związany z kreacją organów władzy publicznej, mająca z założenia długi horyzont czasowy, dla wnioskodawców stała się decyzją wręcz operacyjną, nakierowaną na przewidywaną doraźną korzyść ugrupowań politycznych sprawujących aktualnie władzę na poziomie centralnym.

W czasie drugiego czytania poprawki do projektu ustawy o zmianie samorządowej ordynacji wyborczej zgłosili posłowie J. Dobrosz w imieniu klubu LPR[323] oraz M. Kuchciński w imieniu klubu PiS[324]. W zasadzie tylko jedna z kilkunastu zgłoszonych nie dotyczyła kwestii techniczno-redakcyjnych, porządkujących. Była to poprawka klubu PiS, wprowadzająca piętnastoprocentowy próg wyborczy dla grup list w wyborach do sejmików województw. Podczas posiedzenia komisji STR sprzeciw do tej poprawki zgłosił poseł LPR, A. Sosnowski. Stwierdził, że jego zdaniem powinien zostać utrzymany próg dziesięcioprocentowy i wniósł, by rekomendować Sejmowi jej odrzucenie. Wywołało to zdziwienie A. Puzy (PiS), który zauważył, że ta poprawka była przedmiotem uzgodnień koalicyjnych. Wobec niespodziewanej sytuacji przewodniczący komisji ogłosił przerwę, a po wznowieniu obrad poseł A. Sosnow-

[321] Tamże, s. 389. Podobne apele pojawiły się również w mediach (zob. Żakowski 2006).
[322] SS z 23. pos. Sejmu V kadencji w dniu 24 sierpnia 2006 r., s. 392.
[323] AS, Prot. pos. STR/V, t. 5, k. 25.
[324] Tamże, k. 18–24.

ski wycofał wniosek[325]. Potwierdza to, że posłowie samodzielnie, bez uzgodnień z władzami klubu nie mogli istotnie ingerować w treść decyzji. Ponadto zgłaszający poprawki praktycznie nie uzasadniali potrzeby ich wprowadzenia. Uzasadnienie poprawki podnoszącej próg wyborczy w wyborach do sejmików województw było następujące:

> Zgłoszona poprawka w ust. 6 wprowadza do pkt 13 projektu ustawy zmianę, której istotą jest zwiększenie progu wyborczego dla grupy list z 10 do 15% w wyborach do sejmiku województwa. Oznacza to, że w podziale mandatów uczestniczyć będą te grupy list, na które oddano w skali województwa co najmniej 15% ważnie oddanych głosów[326].

Podobnie wyglądała sytuacja na posiedzeniu komisji. Wnioskodawcy wypowiadali formuły, które rzadko przedstawiały motywy/argumenty proponowanych zmian[327]. W posiedzeniu nie wzięli udziału posłowie opozycji, co spowodowało, że „nie było potrzeby" przeprowadzania głębszej dyskusji, a wszystkie poprawki zyskiwały jednogłośną akceptację. Pozwoliło to przygotować dodatkowe sprawozdanie[328] w „ekspresowym tempie".

Trzecie czytanie przeprowadzono następnego dnia. Już po zapowiedzi Marszałka Sejmu o przystąpieniu do realizacji tego punktu porządku obrad część posłów SLD zaczęła opuszczać salę plenarną. Po wystąpieniu posła sprawozdawcy, przed blokiem głosowań, z sali obrad wyszli pozostali posłowie SLD oraz posłowie PO i PSL[329]. W takiej sytuacji trzecie czytanie sprowadziło się do przegłosowania zaproponowanych przez komisję STR poprawek oraz przyjęcia ustawy. Ze strony posłów nie padły żadne pytania, nikt nie wyraził żadnych wątpliwości. Za przyjęciem poprawek konsekwentnie głosowali wszyscy posłowie koalicji rządzącej oraz posłowie koła NKP. W głosowaniach wzięli również udział posłowie niezrzeszeni, przyjmując zmienne stanowiska wobec poszczególnych propozycji. Głosowanie nad przyjęciem całości projektu ustawy przedstawia tabela 38.

Kolejnym już potwierdzeniem determinacji koalicji rządzącej do zastosowania znowelizowanej ordynacji wyborczej w zbliżających się wyborach samorządowych było natychmiastowe skierowanie do Senatu przyjętej ustawy, którą z kolei Marszałek Senatu niezwłocznie przekazał do Komisji Samo-

[325] Biuletyn nr 1028/V kad., 24.08.2006 r., pos. STR (nr 61), s. 6.

[326] AS, Prot. pos. STR/V, t. 5, k. 24.

[327] Biuletyn nr 1028/V kad., 24.08.2006 r., pos. STR (nr 61), *passim*.

[328] Dodatkowe sprawozdanie Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej o poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, powiatów i sejmików województw oraz ustawy z 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta (Druk nr 818), Druk nr 906A, Sejm V kadencji.

[329] SS z 23. pos. Sejmu V kadencji w dniu 25 sierpnia 2006 r., s. 420, 421.

rządu Terytorialnego i Administracji Państwowej w celu przygotowania sprawozdania. Jeszcze w tym samym dniu komisja przyjęła sprawozdanie, Senat je rozpatrzył na posiedzeniu plenarnym, a Marszałek Senatu przekazał uchwałę[330] Marszałkowi Sejmu. Wynikiem prac senackich było kilka poprawek, z których najważniejsze to: przywrócenie rozwiązania, iż przy ustalaniu wyników głosowania na grupę list uwzględnia się również głosy oddane na te komitety, których listy wchodzące w skład grupy nie uzyskały co najmniej 5% ważnie oddanych głosów odpowiednio w skali gminy, powiatu i województwa, wprowadzenie obowiązku składania oświadczeń lustracyjnych przez kandydatów – obywateli polskich urodzonych przed 1 sierpnia 1972 r. oraz ustalenie konkretnego dnia (13 września 2006 r.) wejścia w życie ustawy[331], co w efekcie końcowym spowodowało skrócenie *vacatio legis*.

Tabela 38. Głosowanie nad przyjęciem w całości projektu ustawy o zmianie ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin […] oraz ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta […], w brzmieniu proponowanym przez komisję STR, wraz z przyjętymi poprawkami, 25 sierpnia 2006 r.

Klub/Koło	Liczebność	Głosowało	Za	Przeciw	Wstrzymało się	Nie głosowało
PiS	155	149	149	-	-	6
PO	131	0	-	-	-	131
Samoobrona	55	52	52	-	-	3
SLD	55	0	-	-	-	55
LPR	29	29	29	-	-	-
PSL	25	0	-	-	-	25
NKP	5	5	5	-	-	-
posłowie niezrzeszeni	5	4	2	2	-	1

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Głosowanie nr 71 podczas 23. posiedzenia Sejmu V kadencji, http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&5&23&71 (22.09.2018).

Wniesienie przez Senat poprawek wytworzyło „nową" sytuację decyzyjną, przy czym jeżeli chodzi o stosunek posłów, czy też szerzej, klubów par-

[330] Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 25 sierpnia 2006 r. w sprawie ustawy o zmianie ustawy Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, http://ww2.senat.pl/k6/dok/uch/017/219uch.pdf (29.10.2018).

[331] Diariusz Senatu Rzeczypospolitej Polskiej nr 21, 5 września 2006 r., http://ww2.senat.pl/k6/dok/diar/21/2101.htm#a2 (29.10.2018).

lamentarnych do samej ustawy, to nie uległ on zmianie. Zaproponowane przez Senat zmiany nie wnosiły nowej jakości, gdyż miały w większości charakter redakcyjny. Natomiast wspomniane poprawki o charakterze merytorycznym nie zmieniały istoty ustawy. Co więcej, jedna z nich (dot. progu wyborczego) przywracała pierwotny zamysł projektodawców. Druga, związana z oświadczeniami lustracyjnymi kandydatów, była neutralna z punktu widzenia spodziewanych efektów wprowadzenia zmian.

Poprawki Senatu stały się przedmiotem obrad Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (Druk nr 912). Rozpatrzono je podczas 62. posiedzenia, 5 września 2006 r. Podobnie jak wcześniej, na początku posiedzenia komisji K. Lisek w imieniu posłów Platformy Obywatelskiej wygłosił oświadczenie, w którym zapowiedział, że posłowie tej partii nie będą brali udziału w dalszych pracach nad poprawkami Senatu[332]. Na podstawie stenogramu z posiedzenia, jak również liczby posłów biorących udział w głosowaniach można stwierdzić, że podobnie uczynili także reprezentanci pozostałych klubów opozycyjnych. Podczas rozpatrywania senackich poprawek pojawiły się w zasadzie tylko dwie kwestie warte odnotowania. Pierwszą z nich był zgłoszony przez T. Wita, posła Prawa i Sprawiedliwości (sic!), sprzeciw odnośnie do zmian dotyczących pięcioprocentowego progu wyborczego:

> Uważam, że w wyborach samorządowych powinny być uwzględniane głosy oddane na ugrupowania, które cieszą się realnym poparciem w społecznościach lokalnych. Poprawka […] zmierza do tego, że nawet ugrupowanie, które uzyska znikomą liczbę głosów, będzie miało wpływ na ostateczny podział mandatów. To nie jest dobre rozwiązanie. Moim zdaniem sprzyja ono patologii. Można obniżyć próg z 5% do 4%, 3%, a nawet 2%, zamiast powodować, że niewielka liczba głosów będzie wpływać na podział mandatów[333].

Zastrzeżenie nie zostało nawet skomentowane, a poprawkę zaakceptowano (rekomendowano Sejmowi do przyjęcia) w głosowaniu. Jeżeli chodzi o drugi istotny element dyskusji, to dotyczył on wprowadzenia oświadczeń lustracyjnych. Wobec zastrzeżeń przedstawiciela BL, między innymi co do konstytucyjności sposobu wprowadzenia tej poprawki przez Senat[334], posłowie zdecydowali zarekomendować Sejmowi odrzucenie poprawki w obawie, że może to być przyczyną wniesienia skargi do Trybunału Konstytucyjnego i spowodować zablokowanie wejścia w życie ustawy[335].

---

[332] Biuletyn nr 1038/V kad., 5.09.2006 r., pos. STR (nr 62), s. 3.

[333] Tamże, s. 4.

[334] Chodziło o to, że Senat, formułując tę poprawkę, wykroczył poza materię będącą przedmiotem prac Sejmu, tym samym – jak już wcześniej zwrócił na to uwagę TK – obszedł inicjatywę ustawodawczą.

[335] Biuletyn nr 1038/V kad., 5.09.2006 r., pos. STR (nr 62), s. 6.

Sejm rozpatrzył poprawki Senatu już następnego dnia, wyrażając zgodę na odstępstwo od ogólnej regulaminowej zasady, że sprawozdanie dotyczące poprawek „izby wyższej" rozpatruje się nie wcześniej niż na trzeci dzień po jego dostarczeniu posłom. Dyskusja poprzedzająca głosowania była kolejną okazją do zamanifestowania przeciwstawnych poglądów większości rządzącej i opozycji. Tak jak w pierwszym i drugim czytaniu, a także podczas zdecydowanej większości posiedzeń komisji STR, koncentrowano się głównie na ogólnych zarzutach dotyczących terminu podjęcia prac nad zmianami w ordynacji wyborczej, kwestiach proceduralnych, wysłuchaniu publicznym oraz nowej w warunkach polskich instytucji grupowania list i przewidywanych skutkach jej wprowadzenia. Nawet przedstawiciel rządu[336] wyraził żal, że „dyskusja wokół tej sprawy miała tak bardzo emocjonalny i polityczny charakter, a mało merytoryczny"[337]. Styl wypowiedzi posłów potwierdzał trwanie ostrego konfliktu pomiędzy koalicją większościową i opozycją.

Występująca w imieniu klubu PiS posłanka I. Kloc zarzuciła partiom opozycyjnym, że „urządziły sobie swoisty teatr polityczny", blokowały, a wręcz paraliżowały prace nad projektem ustawy. Jej zdaniem „wcale nie miało to na celu dobra obywateli, była to próba zbicia kapitału politycznego, i to przez stałe wprowadzanie w błąd opinii publicznej, m.in. przez podawanie nieprawdziwych informacji na temat procesu legislacyjnego"[338]. Zarzuciła posłom PO, że wychodzą z sali obrad, bo nie mogą się pogodzić z tym, że nie mają większości, a to przecież wyborcy tak zdecydowali. W wystąpieniu posłanka użyła również argumentów *ad personam*: „Panie Tusk! Panie Rokita! Panie Szmajdziński! Nie oszukujcie wyborców, nie wprowadzajcie ich w błąd w sposób świadomy i do granic perfidny"[339].

Wystąpienie posłanki PiS nie pozostawiło wątpliwości, że debata nie będzie się koncentrować na problemach merytorycznych, lecz że stanie się okazją do kolejnego starcia w walce politycznej, skoncentrowanej na osłabieniu przeciwnika i wzmocnieniu własnej pozycji na scenie politycznej. Dobiegający końca sejmowy proces decyzyjny nie stworzył okazji do zażegnania konfliktu, przeciwnie, jeszcze wzmógł jego natężenie. Poseł T. Tomczykiewicz, występujący w imieniu klubu PO, wypowiedź zaczął od stwierdzenia: „Panie Marszałku! Wysoka Izbo! Przemilczę to żałosne wystąpienie mojej poprzedniczki"[340]. W dalszej części zarzucił większości rządzącej złamanie regulami-

[336] J. Zieliński, Sekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji.
[337] SS z 24. pos. Sejmu V kadencji w dniu 6 września 2006 r., s. 15.
[338] Tamże, s. 7–8.
[339] Tamże, s. 8.
[340] Tamże.

nu Sejmu i niedopuszczenie do wysłuchania publicznego. Jednak, jak stwierdził, mimo to debata się odbyła, chociaż poza Sejmem. Wzięło w niej udział kilkuset samorządowców oraz parlamentarzyści i przedstawiciele nauki, którzy przyjęli rezolucję skierowaną m.in. do prezydenta. Jej treść poseł przytoczył w swoim wystąpieniu[341].

W dalszej części dyskusji nie pojawiły się nowe kwestie, natomiast praktycznie w każdym wystąpieniu formułowano zarzuty i oskarżenia wobec strony przeciwnej, niejednokrotnie wyrażone w mocnych słowach. Na przykład A. Budner (Samoobrona), odnosząc się do odbytego spotkania samorządowców uważanego przez opozycję za formę wysłuchania publicznego, określił je mianem „pchlego targu", który pokazał, że opozycja bardzo się boi tego, „że korytko odjeżdża, a to boli"[342]. Abstrahując od formy wypowiedzi, należy przyznać, że potwierdzała ona faktyczny cel, jaki przyświecał projektodawcom i koalicji rządzącej. Było nim osłabienie wpływów partii opozycyjnych w lokalnych i regionalnych władzach samorządowych.

Na uwagę zasługuje wystąpienie W. Gintowta-Dziewałtowskiego, który poinformował Sejm, że wobec tego wszystkiego, co działo się podczas procedowania projektu ustawy o zmianie samorządowej ordynacji wyborczej, „Klub Parlamentarny Sojuszu Lewicy Demokratycznej wystąpi do Trybunału Konstytucyjnego ze skargą konstytucyjną zarówno na tryb, jak i rozstrzygnięcia merytoryczne zawarte w ustawie. Nie będziemy uczestniczyć w procesie dostosowania prawa wyborczego do potrzeb partyjnych koalicji rządzącej"[343].

W głosowaniach nad odrzuceniem poprawek Senatu udział wzięli posłowie koalicji rządowej, NKP oraz niezrzeszeni. Spośród pięciu poprawek Sejm odrzucił jedną, dotyczącą oświadczeń lustracyjnych. Pozostałe – w tym jedną

[341] „My, zgromadzeni na spotkaniu w Warszawie w dniu 5 września 2006 r., polscy samorządowcy, parlamentarzyści i przedstawiciele świata nauki, mając na względzie zły, sprzeczny z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego, z duchem regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, z dobrymi obyczajami, tryb prac nad nowelizacją samorządowego prawa wyborczego, a także uniemożliwienie przez koalicję Prawa i Sprawiedliwości, Samoobrony i Ligi Polskich Rodzin odbycia debaty publicznej, w tym szczególnie wysłuchania publicznego, apelujemy: – do prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej pana Lecha Kaczyńskiego o zawetowanie tej szkodliwej dla idei samorządności lokalnej ustawy i opowiedzenie się tym samym po stronie praworządności oraz zaprotestowanie przeciwko bezprawnemu wprowadzaniu chaosu do życia lokalnych, małych ojczyzn, – do wszystkich uprawnionych do tego instytucji, klubów parlamentarnych, samorządów i ich organizacji o natychmiastowe i powszechne kierowanie wniosków do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności ustawy z konstytucją w przypadku podpisania jej przez prezydenta Rzeczypospolitej, – do samorządowców Prawa i Sprawiedliwości, Samoobrony i Ligi Polskich Rodzin, aby również stanęli w obronie Polski samorządnej". Tamże, s. 8–9.

[342] SS z 24. pos. Sejmu V kadencji w dniu 6 września 2006 r., s. 13.

[343] Tamże, s. 11.

o istotnym znaczeniu dla merytorycznej treści decyzji, przywracającą zaliczanie na rzecz grupy list głosów oddanych na wchodzące w jej skład komitety wyborcze, które nie pokonały pięcioprocentowego progu wyborczego – przyjął[344]. Tym samym dobiegła końca debata sejmowa (oraz parlamentarny proces ustawodawczy) nad projektem ustawy o zmianie ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, powiatów i sejmików województw oraz ustawy z 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta[345]. Tego samego dnia Marszałek Sejmu skierował ustawę do Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, a ten ją niezwłocznie podpisał[346]. Stało się tak mimo apelu kilkuset samorządowców, którzy uczestniczyli 5 września w zorganizowanym przez opozycję „wysłuchaniu publicznym" (poza Sejmem), by ustawę zawetował (*Samorządy nie zostały wysłuchane*...; Cyrankiewicz 2006a; Majda 2006)[347].

Odnosząc proces decyzyjny do modelowych założeń analizy, należy zwrócić wagę na jego kilka charakterystycznych cech. Wniesienie projektu ustawy dotyczącej zmian w samorządowej ordynacji wyborczej nie stanowiło odpowiedzi na pojawienie się problemu decyzyjnego dotyczącego ściśle funkcjonowania samorządu terytorialnego w systemie politycznym i sposobu kreowania władz JST. Odpowiednie regulacje istniały, a w samym systemie nie pojawiły się nowe okoliczności, które wymuszałyby podjęcie określonych decyzji w tej materii. W tym sensie proces decyzyjny związany z podjęciem rozstrzygnięć mających służyć modyfikacji dotychczasowych rozwiązań miał charakter narastający (inkrementalny). Decyzja nie służyła celom dalekosiężnym. Chodziło raczej o realizację celu bieżącego polegającego na wzmocnieniu udziału ugrupowań politycznych sprawujących aktualnie władzę na po-

[344] Głosowania nr 4–8 podczas 24. posiedzenia Sejmu V kadencji w dniu 6 września 2006 r., http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/listaglos?OpenAgent&760 (29.10.2018).

[345] W jednym z artykułów prasowych określono ją mianem „ordynacji uszytej pod PiS" (Szacki, Uhlig 2006, s. 3). W przestrzeni medialnej pojawiły się również inne krytyczne głosy (Środa 2006; Solecka 2006).

[346] Prace Sejmu V kadencji, Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, powiatów i sejmików województw oraz ustawy z 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta (Druk nr 818), http://orka.sejm.gov.pl/proc5.nsf/0/96D9AFDFF8A7C26FC12571AF003C7564?OpenDocument; Ustawa z dnia 6 września 2006 r. o zmianie ustawy Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, Dz.U. 2006, nr 19, poz. 1127. Takie zachowanie prezydenta zapowiedział już wcześniej szef jego kancelarii, A. Szczygło (Praczyk 2006b).

[347] Przeciwko zmianom w ordynacji opowiedział się również W. Szczurek, prezydent Gdyni, będący jednocześnie doradcą prezydenta Lecha Kaczyńskiego, chociaż zaznaczył, że nie będzie sugerował prezydentowi, czy ma podpisać ustawę, gdyż nie należy do jego gabinetu politycznego i w związku z tym nie jest to jego rola (Katka 2006).

ziomie kraju w wykonywaniu władzy samorządowej w gminach, powiatach i województwach samorządowych. Miało to nastąpić poprzez stworzenie warunków sprzyjających zwycięstwu w zbliżających się wyborach. Było próbą wykorzystania sprzyjających okoliczności do dokonania określonych zmian. Potwierdza to założenie inkrementalnego modelu procesu decyzyjnego, zgodnie z którym cele organizacji są dyskutowane i redefiniowane przez uczestników procesu w zależności od tego, jak oni interpretują rzeczywistość i jaką mają w danym momencie władzę. Zawiązanie się w Sejmie koalicji PiS, Samoobrony i LPR umożliwiło pokonanie naturalnie występujących pomiędzy nimi różnic i uzgodnienie krótkoterminowego celu. Kwestie dalekosiężnych skutków decyzji dla systemu politycznego i państwa zostały odsunięte i nie stanowiły przedmiotu negocjacji. Jednocześnie przyjęcie takiego sposobu postępowania ukazało w pełni „polityczność" procesu decyzyjnego. Koalicja większościowa musiała zmierzyć się z oporem opozycji, przy czym konflikt, który wystąpił już na etapie kształtowania się sytuacji decyzyjnej, uniemożliwił podjęcie skutecznych negocjacji, które mogłyby doprowadzić do jakiegoś kompromisu. W debacie argumenty mniej lub bardziej słuszne padały, jednak nie miały realnego wpływu na ostateczną treść decyzji.

Jeśli chodzi o drugi element modelu A. Etzioniego – racjonalność procesu decyzyjnego, należy zauważyć, że przebieg debaty sejmowej (procedowania projektu ustawy) trudno za taki uznać. Abstrahując nawet od obiektywnych warunków racjonalności, praktycznie niemożliwych do osiągnięcia w realnych procesach decyzyjnych, należy wskazać na szereg czynników, które naruszały warunki nawet ograniczonej racjonalności. Przede wszystkim proces decyzyjny przebiegał w bardzo szybkim tempie. Na przykład dwa dni wystarczyły na opracowanie i przyjęcie sprawozdań podkomisji nadzwyczajnej i komisji STR, rozpatrzenie ich przez Sejm i przekazanie ustawy Marszałkowi Senatu i Prezydentowi. W podobnym czasie Sejm przeprowadził pracę nad senackimi poprawkami i przekazał Prezydentowi do podpisu ustawę w ostatecznym kształcie. Nie sprzyjało to namysłowi i spokojnemu rozważaniu możliwych alternatyw. Często nie respektowano postanowień regulaminu Sejmu, nagminnie wykorzystywano dopuszczalne odstępstwa od standardowych reguł, przewidziane jednak dla szczególnie uzasadnionych sytuacji, stanowiące swego rodzaju bezpieczniki na wypadek okoliczności wymagających natychmiastowej decyzji Sejmu. W przypadku projektu ustawy dotyczącej zmiany samorządowej ordynacji wyborczej okoliczności takie nie zachodziły. Nie można za nie uznać dążeń koalicji większościowej do dokonania zmian w takim czasie, by obowiązywały już w najbliższych wyborach samorządowych. Była to chęć wykorzystania sprzyjającego układu sił, a nie potrzeba pilnego rozwiązania obiektywnej sytuacji decyzyjnej.

Racjonalności procesu decyzyjnego nie sprzyjało również koniunkturalne dokonywanie zmian w składzie osobowym komisji STR, naruszające wcześniejsze uzgodnienia międzyklubowe oraz utrwalony już w pewien sposób obyczaj parlamentarny, zgodnie z którym opozycji zapewniano odpowiednią reprezentację w organach i podsystemach/elementach struktury Sejmu. Praktyczne wyłączenie opozycji, również w wyniku jej decyzji o bojkocie niektórych działań składających się na proces decyzyjny (przede wszystkim udziału w głosowaniach i podejmowaniu decyzji cząstkowych) również nie sprzyjało merytorycznej dyskusji, a jedynie wzmocniło konflikt i przeniosło go na inne pole, dotyczące ogólnej rywalizacji politycznej.

Niekorzystną okolicznością dla racjonalnego przebiegu procesu decyzyjnego było ignorowanie opinii ekspertów. Komisja STR dysponowała opracowaniami odnoszącymi się do proponowanych zmian, nawet zamówionymi przez nią samą (ale jeszcze przed zmianami w składzie osobowym), a jednak nie stały się one w ogóle przedmiotem analizy na posiedzeniach podkomisji nadzwyczajnej ani samej komisji STR. Wprawdzie powoływali się na nie przedstawiciele opozycji podczas posiedzeń plenarnych Sejmu, ale bardzo ogólnie, nie tyle w celu wpłynięcia na treść decyzji, ile dla wzmocnienia swojego krytycznego przekazu wobec proponowanych zmian w ogóle.

W procesie decyzyjnym ważną rolę odgrywają informacje oraz komunikacja pomiędzy członkami ośrodka decyzyjnego. Wpływają również na jego racjonalność, gdyż odpowiednie poinformowanie, zwłaszcza na etapie wstępnym, pozwala właściwie określić problem decyzyjny, jak również dobrać adekwatne propozycje jego rozwiązania, znajdujące odzwierciedlenie w podjętej decyzji. Na podstawie wykorzystanych źródeł trudno jednoznacznie określić stopień poinformowania autorów projektu ustawy o zmianie samorządowej ordynacji wyborczej. Biorąc jednak pod uwagę, że projekt został zgłoszony bez wcześniejszych analiz eksperckich i konsultacji społecznych, w tym ze środowiskami samorządowców, można z dużym prawdopodobieństwem założyć, że nie był on wysoki. Również komunikacja w procesie decyzyjnym nie przebiegała bez zakłóceń. Duży wpływ na to miało narzucone wysokie tempo procedowania ustawy, co często powodowało, że posłowie nie otrzymywali w odpowiednim czasie materiałów, na przykład sprawozdań komisji, w związku z czym nie mogli się z nimi zapoznać do czasu ich rozpatrywania. Tym samym jakaś część osób wchodzących w skład ośrodka decyzyjnego podejmowała decyzje, przynajmniej cząstkowe, bez należytej wiedzy.

Proces decyzyjny miał, zresztą tak jak i inne, charakter konfliktowy. Wyróżniał się jednak dynamiką konfliktu, którego treścią były sprzeczne interesy polityczne. Z przebiegu debaty wynika, że chociaż projekt ustawy dotyczył formalnie sposobu kreowania organów stanowiących jednostek samorządu

terytorialnego (z wyłączeniem gmin do 20 tys. mieszkańców), to jednak w istocie jego celem było przede wszystkim wzmocnienie szans na sukces wyborczy w wyborach samorządowych kandydatów reprezentujących partie polityczne koalicji rządowej i zdobycie władzy na poziomie regionalnym i lokalnym[348]. Argumentem przemawiającym za takim sądem było również odrzucenie już w pierwszym czytaniu konkurencyjnego projektu ustawy wniesionego przez opozycyjną Platformę Obywatelską. Gdyby celem wnioskodawców z koalicji rządzącej było faktyczne dążenie do udoskonalenia trybu wyborów organów stanowiących w sposób jak najbardziej korzystny dla społeczności lokalnych, nic nie stałoby na przeszkodzie, by do komisji STR skierować obydwa projekty i w toku dyskusji wypracować bądź to rozwiązania kompromisowe, bądź wykazać w sposób niebudzący wątpliwości, który z projektów przyniesie większe korzyści obywatelom i państwu. Taką drogę obrano w przypadku procedowania projektów ustaw dotyczących zmian ustrojowych oraz zmian w ordynacji wyborczej do organów jednostek samorządu terytorialnego (obejmujących m.in. projekt ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta) w Sejmie IV kadencji.

Konflikt towarzyszący omawianemu procesowi decyzyjnemu był jednocześnie konfliktem adaptacyjnym, i to zarówno na tle motywacyjnym, jak i funkcjonalnym. Obydwie strony nie były w stanie zaaprobować celów strony przeciwnej. Być może byłoby to możliwe, gdyby dążeniami, których zaspokojenie miała umożliwić procedowana ustawa, nie były interesy polityczne partii reprezentowanych w Sejmie. Przyjęcie przeciwstawnych celów przełożyło się na jakość współpracy. Mimo sformalizowania procesu ustawodawczego wyraźnie było widać brak woli współpracy, każda okazja była wykorzystywana do stawiania zarzutów drugiej stronie o utrudnianie wykonywania zadań spoczywających na posłach. Formy walki nie ograniczały się do debaty, głosowań czy protestów. Całemu procesowi decyzyjnemu towarzyszył bojkot opozycji, która nie uczestniczyła w głosowaniach, a nawet wyłączała się z udziału w niektórych etapach procesu decyzyjnego, na przykład z pracy w podkomisji nadzwyczajnej, a nawet w komisji STR. Zarówno w debatach plenarnych, jak i podczas posiedzeń komisji często uciekano się do szykan, zarzucając przeciwnej stronie brak dobrej woli, pomniejszając wartość jej dotychczasowych działań. Niektóre wypowiedzi posłów miały charakter agresji słownej; oskarżano się wzajemnie, wyrażano niekorzystne opinie, niektóre z nich były wręcz

[348] Oczywiście proponowane rozwiązania nie dawały na to żadnej gwarancji, co podnosili nawet sami zainteresowani, starając się uwolnić od zarzutu dążenia do realizacji partykularnych, partyjnych interesów zamiast troski o państwo, czy w węższym ujęciu – społeczności lokalne/regionalne.

obelgami. Wszystko to miało na celu zdyskredytowanie przeciwnika. Jako przykład takich zachowań mogą służyć niżej cytowane wypowiedzi:

> W ostatnich dniach jesteśmy świadkami skandalicznego trybu prac nad zmianą ordynacji wyborczej do samorządu terytorialnego. Pozorując zachowanie demokratycznych procedur, a w rzeczywistości łamiąc prawo, posłowie koalicji, PiS, Samoobrona i LPR, prą do przyjęcia ustawy. Efektem tych zabiegów będzie wprowadzenie w błąd wyborców i skrajne upartyjnienie samorządu terytorialnego. Nieokiełznany apetyt na władzę partii koalicyjnych niszczy państwo i z mozołem budowane instytucje i obyczaje demokratyczne[349].

> Obecna ordynacja promuje konflikty i chaos, a brak stabilnych większości w samorządach skutkuje chociażby niemożnością racjonalnego wykorzystania funduszy unijnych. Nasza ordynacja to szansa na stworzenie silnych, zżytych i zintegrowanych społeczności lokalnych, czerpiących korzyści ze sprawnie działających struktur samorządowych[350].

> Wstydzicie się zbudować koalicję przedwyborczą. Chcecie ukryć ten sojusz narodowo-socjalistyczny przed opinią publiczną, przed opinią lokalną. (*Oklaski*) Nie ma w tym projekcie ani słowa o tym, że grupy, które powstaną przed wyborami, w celu podziału łupów, po wyborach mają ten fakt upublicznić. Wstydźcie się[351].

W kontekście dynamiki konfliktu należy zauważyć, że nie wystąpiła w nim faza pokonywania sprzeczności poprzez łagodne formy walki. Po ujawnieniu się różnic już podczas pierwszego czytania zastosowano ostre formy walki, a konflikt rozszerzył się poza kwestie dotyczące *stricte* rozwiązań zawartych w projekcie ustawy i nabrał charakteru ogólnego sporu politycznego. Konflikt nie został rozwiązany, nie podjęto formalnych bądź nieformalnych negocjacji, nie osiągnięto żadnego kompromisu. Formą jego przezwyciężenia były arbitralne rozstrzygnięcia w głosowaniach. Trudno precyzyjnie odnieść się do etapu normalizacji stosunków po przezwyciężeniu konfliktu. Spory parlamentarne nie są czymś nadzwyczajnym w praktyce życia społeczno-politycznego. Jednoczesne procedowanie wielu ustaw, podejmowanie wielu decyzji cząstkowych i ostatecznych powoduje swoiste rozproszenie konfliktów. Część z nich jest klasyczną debatą, bez uciekania się do ostrych form walki, przezwyciężane są przez kompromis, a nawet poprzez rozwiązanie, czyli usunięcie przyczyny konfliktu. Wszystko to powoduje, że jakaś normalizacja stosunków po przezwyciężeniu każdego konfliktu następu-

[349] Poseł S. Huskowski (PO), SS z 23. pos. Sejmu V kadencji w dniu 24 sierpnia 2006 r., s. 387.

[350] Posłanka I. Kloc (PiS), tamże.

[351] Poseł T. Tomczykiewicz (PO), SS z 22. pos. Sejmu V kadencji w dniu 21 lipca 2006 r., s. 558.

je, chociaż raczej nigdy nie ma pełnego wymiaru. W przypadku analizowanego procesu decyzyjnego samo przezwyciężenie konfliktu na etapie prac parlamentarnych nie miało „ostatecznego" charakteru, gdyż nastąpił jeszcze etap arbitrażu, ponieważ ustawa została zaskarżona do Trybunału Konstytucyjnego (szerzej ten temat został poruszony w kolejnym podrozdziale).

Jeśli chodzi funkcje, jakie spełnił konflikt na tle procedowania ustawy zmieniającej samorządową ordynację wyborczą, to były to przede wszystkim funkcje różniące – identyfikacyjne, oraz integracyjne – dezintegracyjne. Diametralnie odmienne stanowiska odnośnie do proponowanych zmian spowodowały pojawienie się różnych opinii na ich temat, które łączyły się w dwa przeciwstawne bloki. Z opiniami tymi identyfikowali się odpowiednio posłowie koalicji rządzącej i opozycji, co skutkowało integracją tych grup wokół podzielanych opinii. Integracja na poziomie klubów parlamentarnych powodowała jednocześnie dezintegrację Sejmu jako ośrodka decyzyjnego, nie sprzyjała sprawnemu działaniu z poszanowaniem reguł parlamentarnych.

5.3. Decyzja

Decyzje cząstkowe podejmowane w trakcie procesu decyzyjnego miały charakter wewnętrzny, natomiast można wskazać co najmniej kilku adresatów decyzji ostatecznej, czyli ustawy o zmianie samorządowej ordynacji wyborczej. Pod tym względem była to typowa decyzja zewnętrzna. Jej odbiorcą byli przede wszystkim obywatele – członkowie społeczności lokalnych i regionalnych, a ściślej gmin o liczbie mieszkańców powyżej 20 tys. oraz powiatów i województw samorządowych, którzy na podstawie określonych w niej przepisów mieli korzystać z biernych i czynnych praw wyborczych. Chodziło tu nie tylko o „pojedynczych" obywateli, ale i ich grupy działające na przykład w postaci stowarzyszeń czy innych organizacji społecznych. Do kręgu organizacji społecznych można również zaliczyć partie polityczne, szczególnie zainteresowane uzyskaniem jak najlepszej reprezentacji w organach jednostek samorządu terytorialnego, a przez to zdobyciem władzy na poziomie lokalnym i regionalnym. Adresatem zewnętrznym były oczywiście władze jednostek samorządu terytorialnego. Chociaż decyzja nie była kierowana do nich wprost, to jednak wprowadzone nią zmiany w sposobie wyboru organów stanowiących miały wpłynąć na ich skład i układ sił w lokalnych władzach, a w konsekwencji na warunki podejmowania decyzji i funkcjonowanie kierowanych przez nie jednostek terytorialnych. Wreszcie decyzja dotyczyła tej części podmiotów administracji publicznej, która jest angażowana w proces przeprowadzenia wyborów, m.in. Państwowej Komisji Wyborczej, Krajowe-

go Biura Wyborczego, czy też sądów powszechnych, na przykład w zakresie rozpatrywania skarg wyborczych. Tak więc krąg podmiotów zewnętrznych, do których adresowana była decyzja, był szeroki i zdecydowanie sytuował się poza ośrodkiem decyzyjnym, a w ujęciu modelowym – poza granicami systemu, jaki stanowiła debata sejmowa.

Decyzja miała charakter programujący. Dzięki jej podjęciu ustalono na nowo zasady wybierania samorządowych organów przedstawicielskich, jednak wykonanie decyzji wymagało podjęcia przez wskazanych wyżej adresatów szeregu innych. Były to decyzje organów administracji publicznej w zakresie szczegółowych rozwiązań dotyczących zorganizowania i przeprowadzenia wyborów samorządowych, partii politycznych, organizacji społecznych oraz komitetów wyborczych o wystawieniu kandydatów w wyborach, jak i obywateli – mieszkańców jednostek samorządu terytorialnego – o kandydowaniu lub zaangażowaniu się w kampanię wyborczą. Tym samym decyzja o zmianie ordynacji wyborczej uruchomiła nowy łańcuch decyzyjny i zaangażowała w jej implementację wiele kolejnych ośrodków decyzyjnych.

Mimo wielu kontrowersji, jakie wzbudził proces decyzyjny, decyzja co do jej merytorycznych rozstrzygnięć nie była trudna, była decyzją normalną. Oddziaływała na szeroki krąg zróżnicowanych podmiotów, ale wydaje się, że nie jest to wystarczający argument, by uznać ją z tego powodu za trudną. Natomiast okolicznością przemawiającą za zaliczeniem decyzji do kategorii trudnych była presja czasu, która wystąpiła w przypadku analizowanej debaty sejmowej. Abstrahując od tego, że nie miała obiektywnego, zewnętrznego charakteru, należy stwierdzić, że jednak wpłynęła na przebieg procesu decyzyjnego, jak również skłoniła koalicję rządzącą do sięgnięcia po rozwiązania personalno-organizacyjne, budzące prawne i moralne wątpliwości. Poszukiwanie tych specjalnych dróg osiągnięcia założonego celu można uznać za argument przemawiający na rzecz zaliczenia decyzji do trudnych.

Analizowana decyzja pod pewnymi względami miała charakter strategiczny. Wyznaczała m.in. kierunkowe zasady wyłaniania organów stanowiących w wybranych kategoriach jednostek samorządu terytorialnego. Uwzględniała środowiskowe uwarunkowania i była reakcją partii politycznych sprawujących władzę na poziomie centralnym na pojawiającą się (przynajmniej w mniemaniu projektodawców) szansę wykorzystania aktualnej pozycji do wzmocnienia obecności we władzach lokalnych i regionalnych. Jednak wykorzystanie sprzyjających okoliczności było równocześnie nakierowane na cel krótkookresowy – osiągnięcie jak najlepszego wyniku w zbliżających się wyborach, co osłabiało strategiczny wymiar decyzji. Decyzje dotyczące ordynacji wyborczych podejmowane są z założeniem, że będą obowiązywać przez długi okres. W tym przypadku było chyba inaczej, a przynajmniej wniosko-

dawcy liczyli się z ewentualnością, że zmiana układu sił po kolejnych wyborach parlamentarnych może doprowadzić do zmiany treści decyzji i odejścia od niektórych rozwiązań, przede wszystkim dotyczących tworzenia grup list. Potwierdzało to ewidentne dążenie większości parlamentarnej do jak najszybszego uchwalenia ustawy. W sytuacji traktowania decyzji jako strategicznej, wyznaczającej cele długoterminowe, taki pośpiech nie byłby konieczny.

Oceniając podjętą decyzję przez pryzmat zalet i wad decyzji podejmowanych grupowo (kolegialnie), należy zauważyć, że w zasadzie nie pojawiły się żadne z zalet scharakteryzowanych w części teoretycznej pracy (zob. podrozdz. 2.4.). Z przebiegu pierwszego czytania nie wynika, że dyskusja przyczyniła się do lepszej oceny sytuacji decyzyjnej. Konflikt, który wystąpił już na początku procesu decyzyjnego, spowodował zintegrowanie się dwóch grup, które identyfikowały się z określonymi poglądami na temat przedstawionych propozycji. Zabrakło obszarów, co do których dopuszczano by ewentualne korekty. Nie tylko nie wypracowano kolejnych wariantów wyboru, ale odrzucając jeden z projektów ustawy, ograniczono nawet te, które można było poddać analizie i ocenie. Zarówno prace podkomisji nadzwyczajnej, jak i komisji STR nie doprowadziły do wieloaspektowej analizy przedłożonych propozycji. Wpływ na to miała zarówno postawa opozycji, która zdecydowała się na bojkot prac, jak i zdecydowana postawa koalicji większościowej, niedopuszczającej możliwości wprowadzenia istotnych zmian w projekcie. Proces decyzyjny sprowadzał się do utrzymania najważniejszych postanowień projektu, przede wszystkim grupowania list, i temu podporządkowane były podejmowane działania. Spowodowało to jednocześnie sytuację, w której nie zwiększyła się obiektywność wyboru wskazywana jako jedna z zalet grupowego podejmowania decyzji. Podobny skutek miała w odniesieniu do efektu facylitacji społecznej – można powiedzieć, że w jakimś stopniu się pojawił, ale skoncentrowany był na angażowaniu się w realizację celów „własnej" grupy, a nie na stworzeniu regulacji doskonalących samorządowe prawo wyborcze w ogóle. Kolegialna praca, wobec wycofania się opozycji, nie stworzyła okazji do przezwyciężenia konfliktu na wczesnym etapie procesu decyzyjnego, a tym samym nie wpłynęła na akceptację (poziom uprawomocnienia) decyzji.

W przypadku analizowanej decyzji z jednej strony nie uwidoczniły się zalety grupowego (kolegialnego) podejmowania decyzji, z drugiej zaś ujawniły się jego niektóre wady, takie jak bariery komunikacyjne (wzmocnione istniejącym konfliktem), czy też podporządkowanie się „szeregowych" członków klubów koalicji rządzącej oraz opozycji decyzjom podejmowanym przez swoich liderów, w tym władze partyjne. Jedynymi odnotowanymi krytycznymi głosami wobec preferowanych przez „własną" grupę rozwiązań było przytoczone już stanowisko posłów A. Sosnowskiego (LPR) dotyczące podniesie-

nia do 15% progu wyborczego dla grupy list w wyborach do sejmików województw, z którego zresztą szybko się wycofał, oraz T. Wita (PiS), odnoszące się do zmiany progu wyborczego dla ugrupowań tworzących grupę list. We wszystkich innych przypadkach członkowie każdej z grup podporządkowywali się dyspozycjom kierownictw klubów. Wydaje się, że nastąpił efekt „myślenia grupowego" i przywiązanie się członków obydwu skonfliktowanych grup do preferowanych przez siebie rozwiązań. Utrudniło to dodatkowo poszukiwanie lepszych wariantów decyzji, możliwość zbliżenia stanowisk przynajmniej w niektórych kwestiach, a tym samym oddaliło ewentualny, choćby częściowy kompromis.

Debata nie wpłynęła istotnie na treść ostatecznej decyzji. Koalicja większościowa była zdeterminowana, by jak najszybciej wprowadzić w życie proponowane rozwiązania, a bojkot pracy nad projektem ustawy w komisji, jak również częściowo podczas posiedzeń plenarnych powodował, że nawet nie było okazji do zaprezentowania innych rozwiązań. Poniekąd wynikało to z całkowitej negacji idei, jaka przyświecała projektodawcom. Chociaż w toku debaty dokonywano pewnych korekt projektu ustawy, to ostatecznie powrócono do pierwotnych założeń. W zasadzie można wskazać tylko dwie zmiany, przy czym trudno jednoznacznie stwierdzić, na ile był to wynik samej debaty, a na ile zmiana koncepcji władz partyjnych. Było to podniesienie z 10 do 15% progu wyborczego dla grupy list w wyborach do sejmików województw oraz zmiana sposobu podziału mandatów w ramach grupy list z metody d'Hondta na metodę Sainte-Laguë. W zakresie rozstrzygnięć merytorycznych debata nie przyniosła praktycznie żadnych efektów, natomiast była okazją do manifestowania różnic w podejściu do samorządu terytorialnego, w tym zakresu pozostawionej mieszkańcom swobody w dokonywaniu wyboru przedstawicieli do pełnienia funkcji w organach jednostek samorządu terytorialnego.

W odróżnieniu od debaty nad ustawą o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta trudno wskazać jakieś szersze oddziaływanie debaty nad zmianą ordynacji wyborczej na warunki działania samorządu terytorialnego i jego postrzeganie przez władze centralne (państwowe) i partie polityczne. W przypadku tych ostatnich każda pozostała przy swoim stanowisku, a odnośnie do samej ustawy posłowie opozycji (pod wodzą SLD) nie tylko jej nie zaakceptowali, ale nawet podjęli próbę doprowadzenia do wycofania jej z obiegu prawnego. W tym celu złożyli skargę do Trybunału Konstytucyjnego, zarzucając jej niezgodność z ustawą zasadniczą (*SLD: blokowanie list*...; Uhlig 2006g; Praczyk, Stankiewicz 2006; *Cała opozycja przeciw*...). Po wyznaczeniu terminu rozpatrzenia skargi na 3 listopada 2006 r. R. Giertych (LPR) zaapelował do ministra sprawiedliwości, by złożył wniosek o jego przesunięcie ze względu na to, że orzeczenie może mieć „gigantyczne skutki

polityczne" (*Giertych straszy…*). Wskazuje to, że nawet wśród członków koalicji większościowej istniały poważne obawy co do konstytucyjności uchwalonej ustawy[352]. Trybunał sprawę rozpatrzył w planowanym terminie, jednak nie przyznał racji skarżącym[353]. Uznał ustawę za zgodną z Konstytucją, przy czym przyjął stanowisko na przyszłość w kwestii *vacatio legis* ustaw, które wprowadzają istotne zmiany w prawie wyborczym. Uznał, że powinny one wchodzić w życie co najmniej po sześciu miesiącach od uchwalenia[354]. Pod rządami znowelizowanej ordynacji wyborczej odbyły się wybory samorządowe tylko raz, w 2006 r. Już w dwa lata później zniesiono możliwość tworzenia grup list[355]. Projekt ustawy w tej sprawie wnieśli posłowie SLD[356]. Został on przyjęty zdecydowaną większością głosów, żaden z posłów nie głosował przeciwko. Od głosu wstrzymali się jedynie posłowie Prawa i Sprawiedliwości oraz jeden poseł niezrzeszony[357]. Krótki okres obowiązywania ustawy wprowadzającej możliwość grupowania list w wyborach samorządowych można odczytać jako potwierdzenie braku jej racjonalności rzeczowej. Blokowanie list nie przyniosło partiom politycznym wzmocnienia ich pozycji w lokalnych władzach (Oczkowicz 2006; Swianiewicz 2006a).

[352] Również wielu prawników spodziewało się, że Trybunał uzna ustawę za sprzeczną z Konstytucją (Siedlecka 2006).

[353] Zdanie odrębne złożyło jednak troje z dwunastu sędziów TK (*Ordynacja konstytucyjna…*).

[354] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 listopada 2006 r., sygn. akt K 31/06, OTK ZU 10A/2006, poz. 147.

[355] Ustawa o zmianie ustawy Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, Dz.U. 2008, nr 96, poz. 607.

[356] Druk nr 126, Sejm VI kadencji.

[357] Głosowanie nr 6 podczas 13. posiedzenia Sejmu VI kadencji, http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&6&13&6 (22.09.2018).

Rozdział 6

Projekt nowelizacji niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych jako przedmiot debaty sejmowej

Podobnie jak w przypadku ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, rozpoczęty w 2017 r. proces ustawodawczy skutkujący kolejnymi zmianami ustroju samorządu terytorialnego poprzedzony był nieudaną próbą podjętą w VII kadencji Sejmu[358]. 30 sierpnia 2013 r. wpłynął do Sejmu prezydencki projekt ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw[359]. Podjęcie inicjatywy zmierzającej do stworzenia jak najlepszych – zdaniem wnioskodawcy – ram prawnych dla działania samorządu terytorialnego prezydent Bronisław Komorowski zapowiadał już na początku swojej kadencji, kiedy deklarował: „zależy mi, aby proponowane zmiany modernizujące samorząd terytorialny zostały uchwalone jeszcze w trakcie tej kadencji parlamentu. Oznacza to, że powinienem wystąpić z odpowiednią inicjatywą ustawodawczą w pierwszych miesiącach 2011 roku" (*Przywróćmy samorządom…*, s. 10; Jezierska 2011, s. 14–15). Chociaż projekt ustawy wpłynął do Sejmu trzy lata później, to już na początku 2011 r. została przedstawiona jego wstępna wersja podczas Forum Debaty Publicznej „Samorząd Terytorialny dla Polski" (Mościcki 2011). Należy zaznaczyć, że na zmiany oczekiwali również samorządowcy, którzy na spotkaniu z prezydentem we wrześniu 2010 r. przekazali mu „Wnioski dla Prezydenta RP do rozpoczęcia prac nad białą księgą samorządu terytorialnego w roku XX-lecia" opracowane przez M. Kuleszę i A. Porawskiego (tamże). Niemal sto osób podpisało Kartę Świdnicką 2011, dokument przygotowany przez samorządowców zgroma-

[358] Wcześniej, w VI kadencji Sejmu, była również podjęta próba wprowadzenia zmian w ustawie o samorządzie gminnym, zawierająca m.in. ograniczenie czasu pełnienia funkcji wójta do dwóch kadencji (szerzej np. Czerw 2017, s. 85 i n.).

[359] Druk nr 1699, VII kadencja Sejmu.

dzonych na II Kongresie Regionów w Świdnicy. Wśród postulatów znalazły się m.in. kwestie związane z wyborami. Uczestnicy oczekiwali „wprowadzenia jednomandatowych okręgów wyborczych na wszystkich szczeblach samorządu oraz bezpośrednich wyborów marszałka województwa i starosty powiatu" (*Samorządowcy chcą zmian…*, s. 4).

Sejm skierował projekt ustawy do dalszych prac w Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, z zaleceniem zasięgnięcia opinii Komisji Infrastruktury, jednak proces ustawodawczy nie został dokończony[360]. Podczas pierwszego czytania padły wnioski o odrzucenie przedstawionego przez Prezydenta projektu ustawy (ze strony klubów PiS, Ruchu Palikota, Solidarnej Polski), które jednak nie zyskały akceptacji większości. Należy odnotować, że J. Sasin, wnioskując w imieniu klubu PiS o odrzucenie prezydenckiego projektu, zapowiedział jednocześnie przystąpienie do prac nad własnym, „który będzie odpowiadał na rzeczywiste problemy polskiego samorządu"[361]. Jak się okazało, projekt taki został przedstawiony w kolejnej kadencji Sejmu.

6.1. Sytuacja decyzyjna i ośrodek decyzyjny

Po ośmiu latach rządów koalicji Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego na scenie politycznej nastąpiła duża zmiana. W wyborach parlamentarnych przeprowadzonych w 2015 r. zwyciężyło Prawo i Sprawiedliwość (w koalicji z Polską Razem Jarosława Gowina oraz Solidarną Polską Zbigniewa Ziobro), które zdobyło 37,58% ważnie oddanych głosów, co pozwoliło objąć 235 mandatów[362] i uzyskać większość bezwzględną w Sejmie (zob. tabela 39). Prawo i Sprawiedliwość sukces odniosło na fali zwycięstwa kandydata tej partii – Andrzeja Dudy, w odbytych w tym samym roku wyborach prezydenckich (zob. szerzej Dudek 2016, s. 670–690). Również w Senacie kandydaci PiS uzyskali większość – 61 mandatów. Pozostałe

[360] Jego ostatnim etapem było przyjęcie przez komisję STR sprawozdania (Druk nr 3796, VII kadencja Sejmu). Warto zaznaczyć, że w sprawie przedstawionego przez Prezydenta projektu ustawy odbyło się wysłuchanie publiczne [Kancelaria Sejmu. Biuro Komisji Sejmowych, VII kadencja (dalej: BKS, VII kad.), Pełny zapis przebiegu posiedzenia (dalej: PZPP) Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (dalej: STR) (nr 225) z dnia 10 grudnia 2013 r.].

[361] SS z 50. pos. Sejmu VII kadencji w dniu 26 września 2013 r. (drugi dzień obrad), s. 187.

[362] Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 27 października 2015 r. o wynikach wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 25 października 2015 r., Dz.U. 2015, poz. 1731.

przypadły PO (34), PSL (1) oraz czterem senatorom kandydującym z komitetów wyborczych wyborców[363].

Tabela 39. Podział mandatów w wyborach do Sejmu w 2015 r. oraz liczebność klubów/kół parlamentarnych w czasie pierwszego czytania projektu ustawy dotyczącego zmian ustrojowych samorządu terytorialnego, w listopadzie 2017 r.

Liczba uzyskanych mandatów przez komitety wyborcze w wyborach do Sejmu 25 października 2015 r.		Liczebność klubów/kół parlamentarnych w listopadzie 2017 r.	
komitet wyborczy	liczba mandatów	klub/koło	liczba członków
PiS	235	PiS	235
PO	138	PO	136
Kukiz'15	42	Kukiz'15	31
Nowoczesna Ryszarda Petru	28	.Nowoczesna	26
PSL	16	PSL	15
Mniejszość Niemiecka	1	Wolni i Solidarni	5
		Unia Europejskich Demokratów	4
		posłowie niezrzeszeni	8

Źródło: opracowanie własne na podstawie Obwieszczenia Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 27 października 2015 r. o wynikach wyborów do Sejmu… oraz Głosowanie nr 88 podczas 52. posiedzenia Sejmu VIII kadencji, http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&nrkadencji=8&nrposiedzenia=52&nrglosowania=88 (23.08.2018).

Projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Druk nr 2001) wniosła do Sejmu grupa posłów Prawa i Sprawiedliwości 10 listopada 2017 r.[364] Trzy dni później projekt został skierowany do pierwszego czytania, co zainicjowało modelową sytuację decyzyj-

[363] Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 27 października 2015 r. o wynikach wyborów do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 25 października 2015 r., Dz.U. 2015, poz. 1732.

[364] Zanim projekt ustawy wpłynął do Sejmu, organizacje samorządowe zaprotestowały przeciwko polityce rządu PiS ograniczającej kompetencje samorządu terytorialnego i ich finansowanie z budżetu państwa. 16 marca 2017 r. odbyło się w Warszawie Forum Samorządowe pod hasłem „Twój los w twoich rękach". Jego uczestnicy wystosowali apel, w którym „wyrazili oficjalny sprzeciw wobec wprowadzonych i zapowiadanych przez rząd PiS zmian prawa, w szczególności o charakterze ustrojowym" (Krzysztofowicz 2017, s. 20; Gniadkowski 2017, s. 15).

ną. Podobnie jak w przypadku ustawy o bezpośrednim wyborze wójta propozycje PiS nie ograniczały się tylko do zmian o charakterze ustrojowym. Istotną ich częścią były zmiany w Kodeksie wyborczym[365] dotyczące wyborów organów samorządu terytorialnego. Podczas pierwszego czytania projekt rozpatrywany był wspólnie z projektem ustawy o zmianie ustawy Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (Druk nr 2023) wniesionym do Sejmu 17 listopada 2017 r. przez grupę posłów Kukiz'15[366].

Panujący w tym okresie układ sił w Sejmie przedstawia tabela 39. Jeżeli chodzi o skład osobowy ważnych z punktu widzenia analizy innych podsystemów ośrodka decyzyjnego, to w Prezydium Sejmu miejsca zajęli: Marek Kuchciński (PiS) jako Marszałek oraz Joachim Brudziński (PiS), Barbara Dolniak (.Nowoczesna), Małgorzata Kidawa-Błońska (PO), Ryszard Terlecki (PiS) i Stanisław Tyszka (Kukiz'15) jako wicemarszałkowie Sejmu[367]. Przewodniczącym Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej został Andrzej Maciejewski (Kukiz'15). W skład prezydium komisji weszli ponadto zastępcy przewodniczącego: Jacek Protas (PO), Joanna Scheuring-Wielgus (.Nowoczesna), Grzegorz Wojciechowski (PiS) i Adam Woźniak (PiS)[368].

W programach głównych sił politycznych, które uzyskały reprezentację w Sejmie VIII kadencji, problematyka samorządu terytorialnego pojawiała się w zróżnicowanym zakresie. Prawo i Sprawiedliwość w programie z 2014 r.[369] z jednej strony deklarowało: „Ze względu na istotną wartość, jaką jest stabilność struktur administracyjnych, Prawo i Sprawiedliwość nie zamierza na obecnym etapie zmieniać istniejącego ustroju samorządu"[370], z drugiej zaś zapowiadało podjęcie działań, które miały jednak charakter ustrojowy. Przede

[365] Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy, Dz.U. 2011, nr 21, poz. 112.

[366] Wcześniej, bo 25 maja 2017 r., do Sejmu wpłynął jeszcze jeden projekt ustawy o zmianie ustawy Kodeks wyborczy. Projektodawcą była grupa posłów .Nowoczesnej. Projekt nie był jednak rozpatrywany wspólnie z projektami PiS i Kukiz'15. Mimo że został skierowany do pierwszego czytania 7 czerwca, nie znalazł się w porządku obrad. Podczas pierwszego czytania projektów PiS i Kukiz'15 poseł Marek Sowa zarzucił blokowanie projektu .Nowoczesnej: „Dla mnie jest całkowicie niepojęte, że marszałek Kuchciński na 6 miesięcy zamroził druk posłów .Nowoczesnej…" [SS z 52. pos. Sejmu VIII kadencji w dniu 23 listopada 2017 r. (drugi dzień obrad), s. 256–257]. Podczas pierwszego czytania, które odbyło się 14 grudnia 2017 r., projekt został odrzucony [Prace Sejmu VIII kadencji, http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=886391821FD99A5AC1258138003B3DD8 (25.08.2018)].

[367] SS z 1. pos. Sejmu VIII kadencji w dniu 12 listopada 2015 r. (pierwszy dzień obrad), s. 15, 21.

[368] BKS, VII kad., PZPP STR (nr 1) z dnia 17 listopada 2015 r., s. 4–5.

[369] Zdrowie, praca, rodzina. Program Prawa i Sprawiedliwości 2014, http://pis.org.pl/media/download/528ca7b35234fd7dba8c1e567fe729741baaaf33.pdf (25.08.2018).

[370] Tamże, s. 52.

wszystkim miała nastąpić zmiana w układzie sił pomiędzy organami gminy. Jak zaznaczono,

> zakres kompetencji organów wykonawczych samorządu na poziomie gminy jest […] ogromny, a niesymetrycznie słaba jest pozycja organów uchwałodawczych i kontrolnych, nikłe jest znaczenie mechanizmów demokracji bezpośredniej (referenda lokalne), brakuje też rzeczywistej kontroli ze strony opinii publicznej, ponieważ dość powszechne jest uzależnienie lokalnych mediów od miejscowej władzy[371].

W ślad za tym proponowano zwiększenie kompetencji kontrolnych rad i komisji rewizyjnych (chociaż nie określono bliżej, na czym zmiany miałyby polegać), zwłaszcza w odniesieniu do organów wykonawczych pochodzących z bezpośredniego wyboru – wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Elementem poprawy jakości demokracji lokalnej miało być ograniczenie do dwóch kadencji nieprzerwanego pełnienia przez tę samą osobę funkcji wójta, burmistrza i prezydenta miasta[372]. Po przerwie trwającej co najmniej jedną kadencję możliwe byłoby ponowne ubieganie się o objęcie tego stanowiska. Rozwiązanie to miało zapobiec petryfikacji lokalnych układów władzy, co sprzyjało różnym nieprawidłowościom.

Pewne konsekwencje dla sposobu funkcjonowania samorządu terytorialnego mogły mieć propozycje PiS dotyczące reformy sektora instytucji obywatelskich, które – zdaniem tej formacji – nie są w Polsce „realnym – równym partnerem w życiu publicznym i społecznym dla znacznie silniejszych sektorów władzy politycznej, ekonomicznej, medialnej czy samorządowej”[373]. Zaproponowano m.in. wprowadzenie w życie zasady „uspołecznienia (uobywatelnienia) procesów zarządzania”[374].

W programie Platformy Obywatelskiej z 2015 r.[375] plany dotyczące samorządu terytorialnego zostały rozproszone w różnych miejscach i wkomponowane w propozycje dotyczące rozwiązania problemów występujących w różnych obszarach życia społecznego i gospodarczego. Niemniej można wskazać pewne zapowiedzi mające ścisły związek z funkcjonowaniem samo-

[371] Tamże, s. 52–53.

[372] Wprowadzenie ograniczenia liczby kadencji wójtów PiS rozważało już w V kadencji Sejmu (*Dorn się waha…*). Wtedy też pojawiły się głosy, że tym sposobem „PiS ma zamiar zagospodarować polityczne pole zajmowane do tej pory przez PSL […]. Dwukadencyjność funkcji wójta, burmistrza, prezydenta miałaby być remedium na […] dominację PSL” (Kracik 2006, s. 13).

[373] Zdrowie, praca, rodzina. Program Prawa i Sprawiedliwości 2014…, s. 145.

[374] Tamże, s. 146.

[375] Polska Przyszłości. Program Platformy Obywatelskiej RP 2015, http://www.platforma.org/aktualnosc/42974/program (25.08.2018).

rządu terytorialnego. Ogólnie deklarowano zwiększenie roli samorządu poprzez zmiany w prawie i powrót do pierwotnej idei samorządowej z 1990 r. w myśl zasady, iż „samorząd jest gospodarzem terenu i może realizować wszystkie zadania, które nie są prawnie zabronione”[376]. Kolejnym etapem rozwoju samorządności miało być oddanie więcej władzy bezpośrednio w ręce obywateli. Między innymi miałby zostać wdrożony mechanizm ułatwiający wprowadzanie budżetów obywatelskich; w przypadku, gdyby wprowadzenia takiego budżetu zażądała grupa obywateli, byłoby to obowiązkowe. Zapowiadano zagwarantowanie prawa wnoszenia obywatelskich projektów uchwał we wszystkich samorządach i obniżenie progu wymaganej liczby podpisów[377]. PO obiecywała wprowadzenie jednomandatowych okręgów wyborczych do rad gmin we wszystkich miastach, także tych na prawach powiatu, jak również rozpoczęcie dyskusji nad obniżeniem do szesnastu lat cenzusu wieku w zakresie czynnego prawa wyborczego w wyborach samorządowych[378].

Na sytuację decyzyjną wpływał nie tylko program wyborczy Platformy Obywatelskiej. W październiku 2017 r.[379] (a więc jeszcze przed wniesieniem do Sejmu przez grupę posłów PiS projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych) PO ogłosiła program „Samorządna Polska”, w związku z mającymi się odbyć w 2018 r. wyborami samorządowymi. Już treść wprowadzenia w tym dokumencie była dowodem na istnienie ostrego sporu politycznego z PiS na tle postrzegania roli samorządu terytorialnego w funkcjonowaniu państwa:

> To najważniejsze wybory samorządowe w historii. Zadecydują, czy samorząd terytorialny w Polsce w ogóle przetrwa. Dziś stoimy przed alternatywą: albo Polska scentralizowana, w której o wszystkim decyduje się przy ulicy Nowogrodzkiej w Warszawie, albo Polska samorządna, gdzie obywatele sami decydują o swoich małych ojczyznach[380].

Jeśli chodzi o wyrażone w programie poglądy i propozycje, to w niektórych obszarach – jak na utrwaloną już w pewnym sensie strukturę samorządu – były one daleko idące. Zresztą w programie wprost zapisano: „proponujemy radykalny, ale przemyślany krok – dokończenie decentralizacji państwa, żeby

[376] Tamże, s. 50.

[377] Maksymalnie do 250 na każde 100 tys. mieszkańców. Tamże, s. 49.

[378] Tamże, s. 49–50.

[379] Polska samorządna – poznajcie nasz program, 20.10.2017, http://www.platforma.org/aktualnosc/50945/polska-samorzadna-poznajcie-nasz-program (25.08.2018).

[380] Polska samorządna. Platforma Obywatelska RP 2017, https://www.dropbox.com/s/-6a6q5smxecu69js/Polska%20Samorz%C4%85dna%202017%20WEB.pdf?dl=0 (24.08.2018), s. 5.

władza była jak najbliżej obywateli”[381]. Podobnie jak w programie wyborczym, w znakomitej części program odnosił się do zwiększenia zaangażowania samorządu terytorialnego w realizację polityki publicznej na poziomie regionalnym i lokalnym. W kwestiach ustrojowych PO zapowiedziała przekazanie wszystkich kompetencji wojewodów samorządom województw i marszałkom, którzy staliby się jedynymi gospodarzami regionów. Na poziomie powiatów wybór starosty miałby się odbywać w wyborach powszechnych i bezpośrednich. Ponadto opowiedziano się za obowiązkowym powoływaniem rad dzielnic, osiedli i sołectw w każdej miejscowości, w której jeszcze ich nie ma, z jednoczesnym zwiększeniem ich władzy, tak by mieszkańcy chcieli się angażować w ich działalność. W zakresie innych propozycji zmierzających do zwiększenia aktywności obywateli zapowiadano wprowadzenie obowiązkowego budżetu obywatelskiego w miastach, a we wszystkich JST inicjatywy uchwałodawczej, oraz wzmocnienie instytucji referendum.

W ogłoszonym przez .Nowoczesną we wrześniu 2016 r. (Deja 2016) programie „Nowoczesna Polska dla każdego”[382] zapowiedziano dążenie do ograniczenia kadencji (wydłużonych do pięciu lat) wójtów, burmistrzów, starostów i marszałków województw do dwóch, jak również wprowadzenie powszechnych wyborów starostów powiatów oraz marszałków województw. Miałoby to zapewnić „dobre zarządzanie i dopływ nowych pomysłów na wszystkich szczeblach władzy w państwie [ograniczenie kadencji miało również dotyczyć posłów – B.K.]”[383]. Powrócono także do pomysłu umożliwienia urzędującym samorządowcom startu w wyborach do Senatu, co miało go zmienić „w prawdziwą izbę refleksji” i wzmocnić samorządność[384]. Opowiedziano się za zwiększeniem udziału obywateli w podejmowaniu istotnych decyzji lokalnych poprzez rozwój „centrów aktywności lokalnej”, wzmocnienie rad osiedlowych i sołectw oraz rozszerzenie stosowania budżetu obywatelskiego i wprowadzenie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej[385]. Zapowiadano ustawowe wzmocnienie pozycji radnych, by mogli skutecznie kontrolować władzę wykonawczą w samorządzie.

Polskie Stronnictwo Ludowe w deklaracji wyborczej z 2015 r.[386] do problemów samorządu terytorialnego odniosło się bardzo ogólnie, potwierdzając

[381] Tamże, s. 9.

[382] https://nowoczesna.org/wp-content/uploads/2016/09/Program-Nowoczesnej.pdf (25.08.2018).

[383] Tamże, s. 20.

[384] Tamże, s. 21.

[385] Tamże, s. 27, 99.

[386] Blisko ludzkich spraw. Deklaracja wyborcza PSL. Wybory parlamentarne 2015, https://mamprawowiedziec.pl/file/27845 (25.08.2018).

niezmienne stanowisko, że wspólnota samorządowa i lokalna to jedna z najlepszych form budowania społeczeństwa obywatelskiego. Samorządy nadal wymagają wsparcia i ułatwień ze strony państwa. Nie można przekazywać im kolejnych kompetencji i obowiązków bez zapewnienia źródeł ich finansowania[387]. Partia ta nie proponowała żadnych zmian ustrojowych samorządu terytorialnego, podobnie jak reprezentowane w Sejmie Stowarzyszenie Kukiz'15, w którego dokumencie programowym „Strategia zmiany Kukiz'15. Potrafisz Polsko!"[388] w ogóle nie poruszono spraw samorządu terytorialnego.

Podsumowując analizę stanowisk głównych sił parlamentarnych wobec samorządu terytorialnego deklarowanych w programach partii, należy stwierdzić, że żadne ugrupowanie nie kwestionowało jego roli w systemie politycznym. Co więcej, w zasadzie wszystkie ugrupowania, w których programach pojawiła się ta problematyka, deklarowały działania na rzecz wzmocnienia samorządu. Jednak poszczególne partie – a zwłaszcza Prawo i Sprawiedliwość – odmiennie definiowały problemy, które należałoby rozwiązać, by poprawić istniejący stan. Kwestiami wspólnymi były budżet obywatelski, inicjatywa uchwałodawcza, wzmocnienie instytucji referendum, a więc sprawy, które miały być nowymi (w sensie prawnego usankcjonowania) rozwiązaniami. Różnice występowały natomiast w ocenie dotychczas istniejących. Z programu PO nie wynikała konieczność ich „poprawiania", lecz poszerzania zakresu spraw leżących w kompetencji samorządu terytorialnego, jak również przenoszenia pewnych już istniejących rozwiązań na kolejne jego poziomy (np. bezpośredni wybór organów wykonawczych czy jednomandatowe okręgi wyborcze). Zachowawczy stosunek do samorządu wykazywało PSL. Z kolei Prawo i Sprawiedliwość zauważało mankamenty w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego, co więcej, uważało, że ich przyczyna tkwi m.in. w wadliwych regulacjach prawno-ustrojowych. Podobne kwestie podnosiła w swoim programie .Nowoczesna (wzmocnienie organów stanowiących, ograniczenie kadencji organów wykonawczych), partia liberalna, ideowo odległa od Prawa i Sprawiedliwości.

W uzasadnieniu projektu ustawy (Druk 2001) posłowie PiS w niewielkim zakresie wskazali powody przedstawianych rozwiązań[389]. Dokument ten stanowił raczej wyliczenie proponowanych zmian. We wprowadzeniu wskazano

[387] Tamże, s. 27.

[388] http://ruchkukiza.pl/klub-poselski/strategia-zmiany/ (25.08.2018).

[389] Na temat proponowanych zmian ostro wypowiedział się m.in. J. Stępień (2017a): „Okazuje się, że albo za ostatnimi pomysłami na «uzdrowienie» samorządu stoją ludzie, którzy nie mają o tym zielonego pojęcia, albo są to jakieś złośliwe gnomy, które marzą o zniszczeniu tego wszystkiego, co dawało samorządom w Polsce prawdziwy i niekwestionowany przez nikogo sukces. Trzeciej możliwości nie ma".

ogólnie, że celem zmian w ustawach o samorządzie gminy, powiatu i województwa jest „zwiększenie udziału obywateli w procesie kontrolowania oraz funkcjonowania niektórych organów publicznych – władzy samorządowej", natomiast zmiany w Kodeksie wyborczym miałyby zwiększyć rolę społeczeństwa „w procesie wybierania organów pochodzących z wyborów powszechnych, a także w kontroli tego procesu i organów odpowiadających za przygotowanie i przeprowadzenie wyborów"[390]. Proponowane zmiany w Kodeksie wyborczym wykraczały daleko poza kwestie związane ściśle z wyborami do organów samorządu terytorialnego (dotykały m.in. problemów organów wyborczych i samej procedury wyborczej), jednak w analizie ograniczam się do zmian mieszczących się w zakresie podjętych badań.

Wśród zmian w ustawach ustrojowych znalazły się propozycje:

- ustawowego uregulowania instytucji budżetu obywatelskiego jako jednej z form konsultacji z mieszkańcami. W miastach na prawach powiatu utworzenie takiego budżetu miałoby być obowiązkowe, a jego wysokość musiałaby wynosić co najmniej 0,5% wydatków gminy w roku poprzednim;
- wprowadzenia instytucji obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, która przysługiwałaby mieszkańcom gminy, powiatu i województwa;
- obowiązkowej transmisji, nagrywania i upubliczniania nagrań sesji rad i sejmików;
- obowiązkowego rejestrowania i upubliczniania wykazów głosowań. Głosowania na sesjach rad oraz sejmików powinny umożliwiać sporządzenie i utrwalenie imiennego wykazu głosowań radnych, który podlegałby niezwłocznemu upublicznieniu na stronie internetowej właściwej JST;
- powoływania komisji skarg, wniosków i petycji, której zadaniem byłoby rozpatrywanie skarg na działania organów wykonawczych i działania samorządowych jednostek organizacyjnych, a także wniosków i petycji obywateli;
- nadania indywidualnych uprawnień kontrolnych radnym w stosunku do organów JST, jednostek organizacyjnych i spółek z udziałem JST;
- ustawowego uregulowania interpelacji i zapytań radnych, z obowiązkiem udzielenia pisemnej odpowiedzi odpowiednio przez wójta, starostę, marszałka województwa, w terminie nie dłuższym niż czternaście dni;
- przeprowadzania corocznej debaty o stanie samorządu, połączonej z udzieleniem wotum zaufania organowi wykonawczemu. Raport miałby obejmować podsumowanie działalności organu wykonawczego w roku poprzednim, w szczególności realizację polityki, programów i strategii, uchwał i budżetu obywatelskiego. Byłby rozpatrywany w pierwszej kolej-

[390] Druk nr 2001, Sejm VIII kadencji, s. 75.

ności podczas sesji „absolutoryjnej". W debacie mogliby uczestniczyć mieszkańcy na zasadach określonych w przedkładanym projekcie. Decyzja w sprawie wotum zaufania podejmowana miałaby być bezwzględną większością głosów ustawowego składu organu stanowiącego. W przypadku nieudzielenia wójtowi wotum zaufania w dwóch kolejnych latach rada gminy mogłaby podjąć uchwałę o przeprowadzeniu referendum w sprawie jego odwołania. Natomiast w przypadku raportu o stanie powiatu i województwa nieudzielenie przez radę powiatu albo sejmik województwa wotum zaufania zarządowi powiatu lub województwa byłoby równoznaczne ze złożeniem wniosku o odwołanie zarządu;

- ustawowego określenia liczby radnych niezbędnych do utworzenia klubu radnych. W tym przypadku jako uzasadnienie podano zabezpieczenie przed potencjalnymi restrykcyjnymi zasadami tworzonymi przez organy samorządu, mogącymi utrudniać tworzenie klubu radnych;
- obowiązku wprowadzenia do porządku obrad projektu uchwały zgłoszonej przez przewodniczącego klubu radnych;
- wyodrębnienia ze struktury urzędu biur obsługujących organ stanowiący, komisje i radnych oraz powierzenia przewodniczącemu organu stanowiącego funkcji zwierzchnika służbowego w stosunku do osób tam zatrudnionych;
- rozszerzenia na wójta, burmistrza, prezydenta miasta ograniczeń w zakresie członkostwa we władzach zarządzających lub kontrolnych i rewizyjnych oraz pełnienia funkcji pełnomocnika spółek handlowych z udziałem gminnych osób prawnych lub przedsiębiorców, w których uczestniczą takie osoby;
- przeniesienie z rady gminy na wójta, burmistrza, prezydenta miasta kompetencji w zakresie powoływania i odwoływania skarbnika gminy;
- przekazywania przez kluby radnych przewodniczącemu zarządu województwa oświadczenia o udzieleniu lub odmowie udzielenia poparcia zarządowi województwa;
- powierzania funkcji przewodniczącego komisji rewizyjnej w samorządzie województwa przedstawicielowi klubu opozycyjnego. Według wnioskodawców rozwiązanie to przyczyniłoby się do „prawidłowego, niebudzącego wątpliwości wykonywania funkcji kontrolnych nad zarządem województwa".

Jak zaznaczyli wnioskodawcy, zaproponowane zmiany

realnie przyczynią się do zapewnienia społeczności lokalnej większego udziału w funkcjonowaniu organów danej jednostki samorządu terytorialnego, pochodzących z aktu wyboru oraz zagwarantują obywatelom właściwą kontrolę nad władzą

samorządową, a tym samym przyczynią się do zwiększenia więzi oraz odpowiedzialności za wspólnotę samorządową, w której zamieszkują[391].

Wśród wielu proponowanych zmian w ustawie Kodeks wyborczy do wyborów organów samorządu terytorialnego bezpośrednio odnosiły się następujące:

- wprowadzenie zasady dwukadencyjności wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Celem wprowadzenia tego ograniczenia miałoby być wykluczenie zjawisk niepożądanych, takich jak powstawanie szeroko rozumianych powiązań o charakterze korupcjogennym czy grup interesów niekoniecznie związanych z rozwojem JST[392]. Ponadto limit dwóch kadencji miałby korzystnie wpływać na jakość i intensywność pracy wójta oraz sprzyjać nadawaniu nowych impulsów rozwojowych jednostce terytorialnej. Chociaż początkowo planowano zastosowanie tej zasady już w wyborach w 2018 r. (Swianiewicz, Gendźwiłł 2017a; Cyrankiewicz 2018; Rudnicki 2017), wskutek licznych protestów i zarzutów dotyczących łamania zasady niedziałania prawa wstecz (Miłkowski 2017, Biskupski 2018, Kondzińska, Szpala 2017, s. 3; Potemska 2018), ostatecznie w projekcie ustawy założono zliczanie pełnionych kadencji dopiero od wyborów w 2018 r.;
- wprowadzenie zasady, że kandydat na wójta może jednocześnie kandydować tylko do rady w tej samej gminie;
- zamiana jednomandatowego, większościowego systemu wyborów do rady gminy na system proporcjonalny (w gminach do 20 tys. mieszkańców nie obowiązywałby próg wyborczy). Jako uzasadnienie podano, że „system jednomandatowy w gminach prowadził do nieproporcjonalności w wyborze rządzących. Nie uwzględniał wszystkich głosów, a co za tym idzie, preferencji wszystkich mieszkańców gminy”[393];
- zmiana liczby wybieranych w okręgach radnych do rady gminy i sejmiku województwa. W każdym okręgu miałoby być wybieranych od trzech do siedmiu radnych. Natomiast w wyborach do rady powiatu miała się zmniejszyć maksymalna liczba wybieranych radnych w okręgu z dziesięciu do siedmiu;
- wprowadzenie zasady, że na liście kandydatów do rady gminy i powiatu nie może się znaleźć mniej niż trzech kandydatów i nie więcej niż liczba radnych wybieranych w danym okręgu powiększona o dwóch kandydatów. Miałoby to zapobiec sztucznemu zapełnianiu list wyborczych, a sprzyjać

[391] Tamże.

[392] Na wątpliwą skuteczność takiego rozwiązania wskazywali między innymi Swianiewicz, Gendźwiłł (2017), Dąbrowska (2017), Flis (2017; 2017a).

[393] Druk nr 2001, Sejm VIII kadencji, s. 93.

starannemu doborowi kandydatów, którzy rzeczywiście chcieliby pracować na rzecz społeczności lokalnej;
- kandydat w wyborach do organów stanowiących JST mógłby kandydować do organów stanowiących wszystkich jednostek samorządu terytorialnego na obszarze województwa, które zamieszkuje.

Zakres zmian proponowanych przez posłów Kukiz'15 w części dotyczącej samorządu terytorialnego był mniejszy. Na podstawie uzasadnienia projektu ustawy można stwierdzić, że według tej formacji politycznej wymagającym interwencji problemem decyzyjnym (problemami decyzyjnymi) było upartyjnienie samorządów[394], ograniczenie podmiotowości obywateli, pozbawienie ich decydującego głosu w obsadzaniu stanowisk na poziomie lokalnym i wojewódzkim oraz nadwerężenie zaufania do procesów wyborczych (również poprzez preferowanie dużych ugrupowań przez stosowanie metody d'Hondta przy podziale mandatów)[395]. Powodem proponowanych zmian w ustawie o samorządzie gminnym ograniczających możliwy okres sprawowania funkcji wójta było – według wnioskodawców – „przeciwdziałanie patologiom polegającym w szczególności na alienacji osób sprawujących władzę przez kilka kadencji oraz powstawaniu, w wyniku długotrwałego urzędowania, lokalnych grup interesów (sitw)"[396].

Sednem planowanych zmian, które zdaniem wnioskodawców powinny być rozwiązaniem wskazanych problemów, było wprowadzenie jednomandatowych okręgów wyborczych (JOW) i – co się z tym wiąże – systemu większościowego w wyborach do rad gmin (rozszerzenie do gmin powyżej 20 tys. mieszkańców), powiatów i sejmików województw oraz ograniczenie możliwości pełnienia w danej gminie funkcji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) do dwóch kadencji. Na poczet wprowadzanego ograniczenia miały być liczone dopiero kadencje rozpoczęte po wejściu w życie ustawy.

W projekcie znalazła się również propozycja zmian w ustalaniu liczby radnych powiatu i sejmiku województwa. W powiatach liczących do 40 tys. mieszkańców wybieranych byłoby dziewięciu radnych. W jednostkach do 120 tys. mieszkańców liczba radnych zwiększałaby się o dwa na każde rozpoczęte 8 tys. mieszkańców. W powiatach liczniejszych liczba radnych miała się zwiększać o dwa na każde rozpoczęte 20 tys. mieszkańców, z ustaleniem

[394] Problem ten zauważali nie tylko członkowie Kukiz'15. Np. T. Wrona, przewodniczący Ligi Krajowej, w wywiadzie dla „Wspólnoty" powiedział: „Nastąpiło upartyjnienie samorządów, zmniejsza się w nich pole do dyskusji, często rządzi dyscyplina partyjna, a kupowanie radnych, np. poprzez zatrudnianie w gminnych instytucjach, jest coraz częstsze" (*Moim ideałem jest samorząd*...; s. 16).

[395] Druk nr 2023, Sejm VIII kadencji.

[396] Tamże, s. 26.

progu na poziomie 55 radnych. W przypadku województw zaproponowano, można powiedzieć, zmianę rewolucyjną. Liczba radnych miała być ustalana zgodnie z jednolitą normą przedstawicielstwa dla radnego sejmiku województwa wyznaczoną na podstawie ilorazu liczby mieszkańców kraju i liczby wszystkich mandatów radnych sejmików województw, określonej na poziomie 460. Liczbę mandatów w danym województwie miało się wyznaczać, dzieląc liczbę mieszkańców województwa przez jednolitą normę przedstawicielstwa dla kraju. Otrzymany wynik stanowiłby liczbę mandatów radnych przypadających na dane województwo. W przypadku zmian dotyczących liczby radnych powiatu i sejmiku województwa w uzasadnieniu do projektu ustawy nie podano powodów proponowanych zmian.

Należy zwrócić uwagę, że w uzasadnieniu do projektu ustawy posłowie Kukiz'15 odwołali się również do opracowań i ekspertyz (co w przypadku projektów poselskich jest raczej rzadkością), między innymi A. Gendźwiłła (2015), J. Mielewczyka (2015), J. Flisa i in. (2015), badania CBOS (2014), czy też przykładów podobnych rozwiązań funkcjonujących w innych europejskich państwach (*Procedury wyborcze…*).

Pierwsze czytanie projektów odbyło się 23 listopada 2017 r., podczas 52. posiedzenia Sejmu[397]. Projekt Prawa i Sprawiedliwości przedstawił Ł. Schreiber. Oprócz powtórzenia kwestii zawartych w uzasadnieniu załączonym do projektu ustawy w jego wystąpieniu pojawiły się wątki, które dookreślały powody przedłożenia, a więc opisywały również problem decyzyjny. Zdaniem posła problemem samorządu terytorialnego była/jest słaba pozycja organów stanowiących i samych radnych. Jak zauważył, do roku 2002 wójt był „swoistym niewolnikiem radnych, a od roku 2002 stał się ich panem"[398]. Zwrócił również słuszną uwagę (por. Kotarba 2017) na niedoskonałość procedury absolutoryjnej, co skłoniło projektodawców do wprowadzenia corocznej debaty nad stanem gminy, która w odróżnieniu od absolutorium „nie będzie się skupiać tylko na cyfrach, nie będzie się skupiać tylko na tym, jak prezydent radzi sobie z wykonaniem planowanego budżetu. Chodzi o to, aby dzięki tej debacie – i w tej debacie – można było zadawać pytania, także trudne"[399]. Zdaniem projektodawców problemem w funkcjonowaniu organów stanowiących były/są utrudnienia, jakie większość stwarzała klubom opozycyjnym, zwłaszcza w samorządzie województwa.

Uzasadnieniem dla umożliwienia kandydowania do rady gminy osobom niezamieszkującym na jej terenie (przy zachowaniu zasady zamieszkiwania

[397] SS z 52. pos. Sejmu VIII kadencji w dniu 23 listopada 2017 r. (drugi dzień obrad).
[398] Tamże, s. 259.
[399] Tamże.

na terenie województwa, w którym leży gmina) miał być fakt, że „często, zwłaszcza w dużych miastach, osoby wyprowadzają się kawałek dalej, do ościennej gminy, z różnych powodów. […] Czasem w jednym miejscu się pracuje, a w drugim się żyje. Dlaczego mamy takie osoby wykluczać, pozbawiać możliwości kandydowania?”[400].

Według wnioskodawców argumentem za wprowadzeniem wyborów proporcjonalnych również w gminach do 20 tys. mieszkańców było m.in. przeciwdziałanie sytuacjom, w których w małych gminach popularny wójt wprowadza do rady gminy wszystkich radnych ze swojego komitetu, a komitet uzyskuje dwadzieścia kilka, trzydzieści procent głosów, lub gdy zwyciężający w drugiej turze wyborów wójt ma całą radę przeciwko sobie. Zdaniem wnioskodawców radny wyłoniony w wyborach większościowych może być zainteresowany tylko częścią swojego sołectwa, z którego został wybrany, a nie myśli w kategoriach całej gminy, a przynajmniej jej sporej części. Ponadto może być łatwiej „ukarany” przez burmistrza za zadawanie niewygodnych pytań poprzez nieprzeznaczanie pieniędzy na realizację potrzeb danego sołectwa (okręgu wyborczego radnego).

W podsumowaniu wystąpienia Ł. Schreiber stwierdził:

> To są zmiany i propozycje nie tylko kompromisowe i nie tylko uwzględniające głosy samorządowców, ale także często głosy opozycji, które padały na tej sali. To są propozycje, które mają zapewnić, by obywatele odzyskali wiarę, pełną wiarę w to, jaki będzie wynik wyborczy. Także w sytuacji, w której mamy tak bardzo zaostrzający się spór, w której mamy tak często wzajemne oskarżenia, które padają[401].

Przedstawiając projekt ustawy wniesiony przez posłów Kukiz’15, poseł A. Maciejewski jako powód proponowanych zmian wskazał upartyjnienie samorządów i procesów wyborczych do organów JST. Zdaniem wnioskodawców, proporcjonalny system wyborczy stawia w uprzywilejowanej pozycji partie polityczne, które dysponują aparatem i pieniędzmi. Jednocześnie w systemie tym kandydaci uzależni są od władz partyjnych i często, pełniąc mandat, dostosowują się do ich oczekiwań, a nie do oczekiwań wyborców, którzy w konsekwencji mają niewielki wpływ na reprezentujące ich osoby. Na to nakłada się skomplikowanie głosowania, skutkujące dużym odsetkiem głosów nieważnych. Problemem natury bardziej ogólnej, ale również mającym wpływ na wybory, jest niski poziom zaufania do klasy politycznej, potwierdzony badaniami sondażowymi. Podsumowując, jak to określił, „diagnozę”, stwierdził:

> Mądrość klasy politycznej polega na wyciąganiu wniosków. I wniosek jest jeden: Listy partyjne w samorządach się nie sprawdziły. Koniec z listami partyjnymi.

[400] Tamże, s. 262.
[401] Tamże, s. 264.

I nie dlatego to mówię, proszę państwa, że nie lubimy partii politycznych. Partie w systemie demokratycznym muszą być. Polska ma jeden problem: my mamy partiokrację, zwyrodnienie systemu partyjnego, i dlatego potrzebne są JOW-y[402].

Do drugiej kluczowej w projekcie ustawy propozycji, dotyczącej ograniczenia liczby kadencji wójtów, poseł nie przedstawił żadnego uzasadnienia. Nie przedstawił również szczegółów proponowanego rozwiązania. Ograniczył się jedynie do złożenia deklaracji, że Kukiz'15 opowiada się za dwukadencyjnością organów wykonawczych gminy (ale nieliczoną wstecz) oraz dopuszcza dyskusję nad ewentualnym wydłużeniem kadencji do pięciu lat.

Już początek pierwszego czytania, na który złożyła się prezentacja projektów ustaw przez przedstawicieli wnioskodawców, pokazał, że sytuacja decyzyjna będzie konfliktowa. W czasie wystąpień nagminnie pojawiały się tzw. głosy z sali, dyskredytujące propozycje, czasami odwołujące się do zagadnień bardziej ogólnych, będących przedmiotem ostrego sporu pomiędzy większością parlamentarną a opozycją, przede wszystkim Platformą Obywatelską. Atmosferę panującą na sali obrad można zobrazować przykładami zachowań w czasie wystąpienia Ł. Schreibera:

Pierwsza część, czyli ten proobywatelski pakiet demokratyczny (*Poruszenie na sali*) – proobywatelski pakiet, o którym bardzo wiele mówiono w samorządach… (*Poseł Jakub Rutnicki*: Samorządowa wyspa wolności.)… o którym bardzo często dyskutowano w różnego rodzaju gremiach, co do którego wszystkie pomysły pochodziły właśnie od praktyków… (*Poseł Marcin Kierwiński:* Od PiS-u?)[403].

Teraz będzie to przynajmniej trzech radnych w organach liczących do 30 radnych i przynajmniej 1/10 radnych w przypadku liczniejszych organów. (*Poseł Sławomir Nitras*: Żeby klub PiS był w każdej gminie.)[404].

Następna sprawa, rozszerzenie możliwości kandydowania. Wysoka Izbo, rozszerzenie możliwości kandydowania po to… (*Poseł Jakub Rutnicki*: Program 5000+ dla swoich.)… by osoba, która kandyduje w wyborach, nie musiała mieszkać na terenie danej gminy. Wszyscy państwo na tej sali doskonale wiecie… (*Poseł Sławomir Nitras*: To jest kabaret.) (*Poseł Jakub Rutnicki*: Czyli spadochroniarze z PiS-u.)[405].

Następna sprawa. Możliwość odwołań, która jest zapisana w tym projekcie. Tylko że spora część z państwa – sądząc na podstawie tego, co słyszę, jak się zachowujecie na tej sali – w ogóle go nie przeczytała, bo jest tu zapisana możliwość odwołań od ustaleń komisarza… (*Poseł Sławomir Nitras*: Najważniejszych komisarzy.)… jeśli chodzi o te wprowadzone zmiany okręgów. Będzie się można odwołać… (*Poseł Rafał Grupiński*: Do kogo?)… do Państwowej Komisji Wyborczej. Jest

[402] Tamże, s. 265.
[403] Tamże, s. 258.
[404] Tamże, s. 259.
[405] Tamże, s. 262.

również zapisana możliwość złożenia skargi z kolei na Państwową Komisję Wyborczą, skargi związanej z wytycznymi PKW do Sądu Najwyższego (*Poseł Rafał Grupiński*: Sąd Najwyższy przejmujecie.)[406].

Wyraźny spór polityczny przełożył się na stanowiska klubów parlamentarnych do propozycji rozwiązań zawartych w projektach ustaw zgłoszonych przez posłów PiS i Kukiz'15 (tabela 40).

Tabela 40. Stanowiska klubów parlamentarnych i kół poselskich wobec wybranych rozwiązań szczegółowych zawartych w przedłożonych projektach ustaw (druki nr 2001 i 2023), wyrażone podczas pierwszego ich czytania

Propozycja	Autor	Stanowiska klubów i kół parlamentarnych						
		PiS	PO	K'15	N	PSL	WiS	UED
budżet obywatelski	PiS	+						
inicjatywa uchwałodawcza	PiS	+						
komisje skarg i wniosków	PiS			+				
uprawnienia kontrolne radnych	PiS			+				
debata o stanie gminy	PiS							
dwukadencyjność wójtów	PiS, K'15	+	–	0				
wybory proporcjonalne we wszystkich gminach	PiS	+	–	–	–	–	+	
JOW w wyborach do organów stanowiących na wszystkich szczeblach samorządu	K'15	–		+			–	
zmiana w sposobie ustalania liczby radnych	K'15							
zmiana liczby wybieranych w okręgach radnych powiatu i sejmiku	PiS	+	–	–	–			
rozszerzenie możliwości kandydowania do organów stanowiących we wszystkich JST na terenie województwa	PiS			–	–			

+ poparcie dla propozycji; – odmowa poparcia; 0 – stanowisko niejasne

Źródło: opracowanie własne na podstawie SS z 52. pos. Sejmu VIII kadencji w dniu 23 listopada 2017 r. (drugi dzień obrad).

Analizując stanowiska klubów i kół parlamentarnych, przyjmuję założenie, że popierały one propozycje zawarte we „własnych" projektach, nawet jeżeli nie zostało to wprost wyrażone na sali sejmowej. Niemniej, w tabeli 40

[406] Tamże, s. 263–264.

zostały zaznaczone stanowiska wobec rozwiązań, do których odnosili się posłowie przemawiający w imieniu klubów i kół parlamentarnych.

Występujący w imieniu klubu PiS poseł M. Horała odniósł się m.in. do problemu słabej pozycji radnych i społeczności lokalnej wobec wójta. Stwierdził: „Polskie samorządy niestety, oczywiście nie wszystkie, w znaczącej części stały się udzielnymi księstwami wójtów, burmistrzów i prezydentów. Pojawiło się określenie: radny bezradny. Ludzie mają takie odczucie, że radny nic nie może w tym samorządzie"[407]. Za dobrą odpowiedź na taki stan uznał propozycje wzmocnienia kompetencji obywateli i radnych poprzez wprowadzenie budżetu obywatelskiego, inicjatywy uchwałodawczej, transmisji obrad rady i rejestracji głosowań, jak również ograniczenie kadencji wójtów. Likwidację jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach do rad gmin uznał za „demokratyzację wyborów". Jednocześnie skrytykował propozycję Kukiz'15 dotyczącą rozszerzenia wyborów większościowych w jednomandatowych okręgach wyborczych. Jak stwierdził,

> podstawową wadą JOW-ów jest całkowite wypaczanie woli wyborców wyrażonej w wyborach, całkowite wypaczenie. Wyniki ciał kreowanych w jednomandatowych okręgach i skład tych ciał, tych organów są absurdalne. Może zdarzyć się tak, że w sąsiedniej gminie będą dwa komitety. W jednej komitet dostał poparcie 30% i w drugiej dostał poparcie 30%. […] I teraz w jednej z tych gmin będzie miał absolutną większość w radzie gminy, a w drugiej, w zależności od tego, jak rozłożyły się wyniki pozostałych kandydatów, nie będzie miał żadnych przedstawicieli[408].

Przedstawiciel klubu PO (S. Neumann) ostro zaatakował projekt zmian w Kodeksie wyborczym autorstwa PiS. Zarzucił mu antyobywatelskość i upartyjnienie z powodu likwidacji jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach do rad gmin, jak również ze względu na propozycję tworzenia małych, trzymandatowych okręgów wyborczych, co zdaniem mówcy stanowiłoby nieformalny dwudziestoprocentowy próg wyborczy wykluczający małe komitety. Zarzucił projektodawcom:

> manipulujecie ordynacją wyborczą tak, żeby ustalić wynik wyborczy wcześniej, zanim te wybory się odbędą. Temu służą te wszystkie przepisy. Niestety dla was

[407] Tamże, s. 268. Na konieczność wzmocnienia pozycji organów stanowiących wskazywali również radni. Jak stwierdził B. Kośmider, przewodniczący Rady Miasta Krakowa VII kadencji, „największą wadą [wprowadzenia bezpośredniego wyboru wójta, burmistrza i prezydenta miasta – B.K.] jest radykalne zmniejszenie roli radnych". Podkreślił, że rada ma szereg kompetencji, ale w rzeczywistości nie jest w stanie realnie wpływać na podejmowane decyzje. Przyrównał rady gmin do rad nadzorczych w korporacjach: „rada gminy pełni funkcję rady nadzorczej i nie ma bezpośredniego wpływu na zarządzanie" (*Trzeba wzmocnić kontrolną…*, s. 17).

[408] SS z 52. pos. Sejmu VIII kadencji w dniu 23 listopada 2017 r. (drugi dzień obrad), s. 269.

wybory są koniecznością, dlatego tak tworzycie prawo wyborcze, żeby zmanipulować wyniki, żebyście na końcu mogli wejść do samorządu tylnymi drzwiami[409].

Odnośnie do dwukadencyjności wójtów S. Neumann nie przedstawił jasnego stanowiska, jednak zarzucił PiS, że „przy odrobinie złej woli" może to być „dwukadencyjność wsteczna". W imieniu klubu PO oświadczył, że zostanie złożony wniosek o „odrzucenie ustawy, bo jest ona absolutnie antydemokratyczna. Ona jest przeciwko samorządowi lokalnemu i ona upartyjnia samorząd"[410]. W podobnym tonie wypowiedział się również inny poseł PO, J. Protas. Zarzucił dodatkowo, że debata nad projektem ustawy (w domyśle PiS) prowadzona jest „bez wcześniejszych konsultacji z samorządem, bez przekazania tego projektu pod obrady Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego". Oświadczył, że dlatego posłowie PO wypowiadają się nie tylko w imieniu swojego klubu, ale i w imieniu „tysięcy polskich samorządowców, którzy głosu nie mają". Wyraził krytyczne stanowisko wobec wprowadzenia ograniczenia kadencji wójtów. Stwierdził, że „nie tylko jest to rozwiązanie szkodliwe, bo eliminujecie wielu liderów lokalnych społeczności, ale również niekonstytucyjne, bowiem odbieracie czynne prawo wyborcze obywatelom"[411].

Brak konsultacji w sprawie projektu ustawy zarzucił PiS również występujący w imieniu klubu poseł Paweł Kukiz:

> Jak pan mi mówi, panie pośle sprawozdawco, o obywatelskości, to ja pana zapytam o skandaliczny sposób procedowania tej ustawy. Gdzie były konsultacje? Gdzie było wysłuchanie publiczne? Pan mówi o ordynacji wyborczej, o sposobie wybierania przedstawicieli. W ogóle obywateli nie słuchaliście w tym temacie, chyba że na Nowogrodzkiej były jakieś tajne spotkania z obywatelami utajnionymi. Albo w Toruniu, albo gdzieś tam[412].

Ponadto skrytykował zamiar przeprowadzania wyborów organów stanowiących w systemie proporcjonalnym, zmiany w liczbie radnych wybieranych w okręgu, jak również możliwość kandydowania do organów stanowiących na terenie całego województwa[413]. Odnosząc się do dwukadencyjności wój-

[409] Tamże, s. 271.

[410] Tamże.

[411] Tamże, s. 271–272. Zdania na temat wielokadencyjności wójtów były i są podzielone (Frankiewicz 2016; Krzysztofowicz 2016). W jednej z analiz opublikowanych na łamach „Wspólnoty" wskazywano np. na korzystny wpływ wielokadencyjności na rozwój lokalny (Strojny 2017).

[412] SS z 52. pos. Sejmu VIII kadencji w dniu 23 listopada 2017 r. (drugi dzień obrad), s. 273.

[413] Kukiz'15 już 20 listopada zwołał konferencję prasową, podczas której tłumaczono, jak szkodliwe są propozycje PiS. Posłanka A. Ścigaj powiedziała: „Jesteśmy wściekli. To upartyjnianie państwa, autorytatywne rządy jednego ugrupowania" (Kondzińska, Szpala 2017b, s. 4).

tów, nie kwestionował, że mogą się zdarzyć patologiczne sytuacje w niektórych gminach, jednak według niego rozwiązaniem powinny być referenda odwoławcze przeprowadzane według odpowiednio przygotowanych reguł, nad którymi należałoby właśnie podjąć prace legislacyjne. Zdecydowanie opowiedział się za jednomandatowymi okręgami wyborczymi, używając symbolicznych słów „JOW-y albo śmierć". W potyczce słownej z przerywającym mu S. Szynkowskim vel Sękiem (PiS) stwierdził:

> Ale ja mam dla pana posła propozycję, bo pan chce dwukadencyjności w samorządach, prawda? Panie pośle, ja się zgodzę pod warunkiem, że pan poseł się zgodzi na dwukadencyjność w parlamencie. Zgodzi się pan poseł? Czy to jest co innego? Bo tu są tacy mądrzejsi radni, tak, siedzą, jak np. pan poseł, albo tato pana posła sprawozdawcy…[414]

W wystąpieniu kolejnego posła Kukiz'15, A. Maciejewskiego, pojawiły się te same wątki, przy czym mówca pozytywnie odniósł się do propozycji wzmocnienia roli radnych, komisji, czy też możliwości interwencji radnego na zasadach przewidzianych dla posłów.

Stanowisko klubu .Nowoczesna wobec projektu ustawy wniesionego przez posłów PiS było bardzo krytyczne. Już na początku wystąpienia M. Sowa stwierdził:

> Trudno nie odnieść się do samego tytułu ustawy. To typowa zmyłka. W tej ustawie nie chodzi o zwiększenie kontroli. Tu chodzi o przejęcie samorządu przez PiS. To typowy PiS-owski skok na samorządy – po mediach, Trybunale Konstytucyjnym, po sądach, które chcecie teraz przejąć, do pełni szczęścia brakuje wam tylko samorządów. Proponuję zatem zmianę tytułu ustawy na ustawę o podporządkowaniu Polski lokalnej PiS-owi. Tak przynajmniej byłoby uczciwie[415].

Odnosząc się do wybranych propozycji szczegółowych, stwierdził, że proponowane zmiany w Kodeksie wyborczym „są nie do przyjęcia". .Nowoczesna nie zgadzała się na likwidację okręgów jednomandatowych w gminach, możliwość kandydowania na radnych na obszarze województwa, zmniejszenie liczby radnych wybieranych w okręgu w wyborach do sejmików. Znaczna część wystąpienia została poświęcona proponowanym zmianom w Kodeksie wyborczym wykraczającym poza analizowany w tej pracy obszar. W konkluzji zwrócił się do posłów PiS: „Mówicie, że robicie to dla obywateli. Owszem, robicie to dla

[414] SS z 52. pos. Sejmu VIII kadencji w dniu 23 listopada 2017 r. (drugi dzień obrad), s. 273. M. Kulesza już w 2006 r. pisał o tym, że trzeba albo powszechnie ograniczyć czas zajmowania stanowisk politycznych, np. do dziesięciu lat, albo odstąpić od pomysłu „jawnie dyskryminującego określoną grupę osób [wójtów, burmistrzów i prezydentów miast – B.K.] – wbrew art. 32 Konstytucji RP" (Kulesza 2006, s. 14).

[415] SS z 52. pos. Sejmu VIII kadencji w dniu 23 listopada 2017 r. (drugi dzień obrad), s. 275.

jednego obywatela, dla obywatela Kaczyńskiego i obywateli mocno związanych z PiS-em, kosztem innych Polaków"[416]. W imieniu klubu złożył wniosek o odrzucenie projektu ustawy w pierwszym czytaniu.

W. Kosiniak-Kamysz, występujący w imieniu klubu PSL, skoncentrował się przede wszystkich na proponowanych zmianach Kodeksu wyborczego. Projekt Prawa i Sprawiedliwości nazwał „zbójecką ordynacją", będącą wyrazem „lęków i obaw" posłów PiS. Nie odnosił się do proponowanych rozwiązań szczegółowych, z wyjątkiem krytyki likwidacji okręgów jednomandatowych w wyborach do rad gmin oraz dwukadencyjności wójtów. Natomiast występujący również w imieniu klubu PSL poseł P. Zgorzelski, obok podobnych, krytycznych uwag do zmian w Kodeksie wyborczym, odniósł się jeszcze do dwukadencyjności wójtów, składając w imieniu PSL propozycję, by wprowadzić „dwukadencyjność powszechną". W podsumowaniu stwierdził, że „wobec przedstawionych […] argumentów, mając na względzie fakt, że ustawa jest antyobywatelska, zagraża podstawowym prawom i wolnościom, jest niezgodna z konstytucją, a przede wszystkim – szkodliwa dla społeczeństwa, Klub Parlamentarny Polskiego Stronnictwa Ludowego składa wniosek o odrzucenie projektu w pierwszym czytaniu"[417].

Poseł I. Zyska, przemawiając w imieniu koła poselskiego Wolni i Solidarni (WiS), poddał krytyce „doktrynerstwo" Kukiz'15 w sprawie jednomandatowych okręgów wyborczych. Wprawdzie nie wyraził wprost sprzeciwu wobec ich wprowadzenia, jednak z wypowiedzi wynikało, że przychyla się do propozycji zawartej w projekcie ustawy PiS. W imieniu koła wniósł o skierowanie projektu do dalszych prac w Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej.

Wniosek o odrzucenie projektu złożył również M. Kamiński, występujący w imieniu koła Unii Europejskich Demokratów (UED). Warto zaznaczyć, że w wypowiedzi nie odniósł się praktycznie do żadnego z proponowanych rozwiązań szczegółowych, poza postawieniem PiS zarzutu, „że majstruje przy ordynacji wyborczej". Koncentrował się raczej na ogólnej krytyce sposobów działania i uprawiania polityki przez tę formację[418], wiążąc ją niejako przy

[416] Tamże, s. 276.

[417] Tamże, s. 278. Sondaże przeprowadzone w 2017 r. potwierdzały, że większość badanych opowiadała się za wprowadzeniem zasady maksymalnie dwóch kadencji nie tylko dla wójtów, ale i dla posłów i senatorów. Np. w badaniu dla „Rzeczpospolitej" 59% Polaków opowiedziało się za limitem parlamentarnych kadencji (przeciw było 28%, 13% nie miało zdania), a w badaniu dla „Super Expressu" rozwiązanie to poparło aż 74% badanych (przy sprzeciwie 14% i braku zdania również 14%) (Górski 2018, s. 32).

[418] Szerzej na temat stylu uprawiania polityki przez Prawo i Sprawiedliwość pisał L. Habuda (2010).

okazji z samorządem lokalnym: „Ilu jeszcze małych prezesów czeka w naszych małych ojczyznach, w małych polskich gminach, w małych Żoliborzach, by rządzić naszą Polską lokalną? Na to nie może być zgody. Na tę rewolucję, którą chcecie przeprowadzić od dołu, nie może być zgody”[419].

Należy zwrócić uwagę na dwie okoliczności towarzyszące wystąpieniom w imieniu klubów i kół parlamentarnych. Po pierwsze, miały raczej mało merytoryczną treść. Mówcy do wielu proponowanych rozwiązań nie odnosili się w ogóle (zob. tabela 15) lub ich komentarze/opinie były pobieżne, często hasłowe. Najwięcej krytyki i emocji budziły zmiany w Kodeksie wyborczym i one zdominowały dyskusję. Po drugie, projekt ustawy autorstwa Kukiz'15 został praktycznie zignorowany. Wprost się do niego nie odnoszono, natomiast przedstawiciele klubu PiS oraz koła WiS skrytykowali promowany przez Kukiz'15 pomysł wprowadzenia JOW w wyborach organów stanowiących. Niekonsekwencję wykazał poseł Paweł Kukiz, gdyż w przedłożonym przez jego klub projekcie zawarto ograniczenie liczby kadencji wójtów, natomiast przedstawione przez niego stanowisko w imieniu klubu w tej sprawie było co najmniej niejednoznaczne, a nawet sprawiało wrażenie odrzucenia tego pomysłu.

W dyskusji zgłoszono wnioski o odrzucenie w pierwszym czytaniu projektu ustawy zawartego w Druku nr 2001 oraz o skierowanie projektów ustaw zawartych odpowiednio w Druku nr 2001 – jeśli projekt z Druku nr 2001 nie zostanie odrzucony – i w Druku nr 2023 do Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej[420].

Wyniki głosowania nad wnioskiem o odrzucenie projektu ustawy autorstwa posłów PiS (Druk nr 2001) wskazują, że jego uzasadnienie i argumenty przedstawione podczas dyskusji nie zdołały przekonać opozycyjnych posłów do kontynuowania nad nim prac w komisji. Z wyjątkiem koła poselskiego WiS oraz dwóch posłów niezrzeszonych reprezentanci opozycji głosowali za przyjęciem wniosku. Jedynie posłowie PiS (wszyscy obecni podczas głosowania) opowiedzieli się za jego odrzuceniem (tabela 41). Dysponując większością w Sejmie, zdołali wniosek odrzucić.

Inaczej wyglądało głosowanie w sprawie skierowania projektu ustawy PiS do dalszych prac w komisji nadzwyczajnej. Wprawdzie w toku dyskusji padł wniosek, by projekt rozpatrzyła Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, jednak Prezydium Sejmu zaproponowało, by projektem ustawy zajęła się specjalnie powołana Komisja nadzwyczajna do rozpatrzenia projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego, i ten wniosek poddano

[419] Tamże, s. 280.
[420] Tamże, s. 328.

jako pierwszy pod głosowanie. Zanim do niego doszło, w ramach dopuszczonych przez regulamin Sejmu pytań poselskich w praktyce doszło do ponownej dyskusji, podczas której opozycja ostro atakowała projekt posłów PiS. Wśród zadających pytania był poseł PO Jacek Protas, który je formułował w taki sposób, by jednocześnie stanowiły zarzuty pod adresem projektu ustawy[421]. Jednak w głosowaniu posłowie PO opowiedzieli się za skierowaniem projektu do prac w tej komisji, jako jedyni spośród klubów opozycyjnych (tabela 42). Konsekwentny sprzeciw wyraziły kluby Kukiz'15, .Nowoczesnej, jak również PSL. Natomiast w głosowaniu nad skierowaniem do tej samej komisji projektu Kukiz'15 (Druk nr 2023) do grona popierających wniosek dołączyli, co oczywiste, posłowie Kukiz'15 (tabela 43).

Tabela 41. Głosowanie nad przyjęciem wniosku o odrzucenie w pierwszym czytaniu projektu ustawy zawartego w Druku nr 2001 podczas pierwszego czytania, 24 listopada 2017 r.

Klub/Koło	Liczebność	Głosowało	Za	Przeciw	Wstrzymało się	Nie głosowało
PiS	235	228	-	228	-	7
PO	136	126	126	-	-	10
Kukiz'15	31	29	29	-	-	2
.Nowoczesna	26	23	23	-	-	3
PSL	15	13	13	-	-	2
WiS	5	5	-	5	-	-
UED	4	4	4	-	-	-
niezrzeszeni	8	6	4	2	-	2

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Głosowanie nr 88 podczas 52. posiedzenia Sejmu VIII kadencji, http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&nrkadencji=8&nrposiedzenia=52&nrglosowania=88 (25.08.2018).

Tabela 42. Głosowanie nad skierowaniem projektu ustawy zawartego w Druku nr 2001 do komisji nadzwyczajnej podczas pierwszego czytania, 24 listopada 2017 r.

Klub/Koło	Liczebność	Głosowało	Za	Przeciw	Wstrzymało się	Nie głosowało
1	*2*	*3*	*4*	*5*	*6*	*7*
PiS	235	230	230	-	-	5
PO	136	126	122	3	1	10
Kukiz'15	31	29	-	28	1	2

[421] SS z 52. pos. Sejmu VIII kadencji w dniu 24 listopada 2017 r. (trzeci dzień obrad), s. 424.

1	2	3	4	5	6	7
.Nowoczesna	26	24	-	24	-	2
PSL	15	14	-	14	-	1
WiS	5	5	3	1	1	-
UED	4	4	-	4	-	-
niezrzeszeni	8	6	2	3	1	2

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Głosowanie nr 89 podczas 52. posiedzenia Sejmu VIII kadencji, http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&nrkadencji=8&nrposiedzenia=52&nrglosowania=89 (25.08.2018).

Tabela 43. Głosowanie nad skierowaniem projektu ustawy zawartego w Druku nr 2023 do komisji nadzwyczajnej podczas pierwszego czytania, 24 listopada 2017 r.

Klub/Koło	Liczebność	Głosowało	Za	Przeciw	Wstrzymało się	Nie głosowało
PiS	235	229	227	2	-	6
PO	136	127	125	-	2	9
Kukiz'15	31	29	27	2	-	2
.Nowoczesna	26	24	-	24	-	2
PSL	15	14	-	14	-	1
WiS	5	5	4	1	-	-
UED	4	4	-	2	2	-
niezrzeszeni	8	6	6	-	-	2

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Głosowanie nr 90 podczas 52. posiedzenia Sejmu VIII kadencji, http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&nrkadencji=8&nrposiedzenia=52&nrglosowania=90 (25.08.2018).

Na tym samym posiedzeniu Sejmu powołano do życia Komisję nadzwyczajną do rozpatrzenia projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego (Druk nr 2050). Podczas pierwszego czytania projektu uchwały w sprawie powołania komisji w toku dyskusji odnoszono się nie tyle do niego, ile do treści projektu ustawy PiS. Poseł J. Protas (PO) zapewniał:

> Klub Platforma Obywatelska zrobi wszystko, ażeby w toku prac nad tym projektem ustawy wprowadzić takie zmiany, które nie zakłócą procesu wyborczego i nie spowodują, że zostanie on upartyjniony, upolityczniony i że szanse na wygraną w tym procesie, w tych wyborach, będzie miała tylko jedna, przewodnia partia. Przede wszystkim nie godzimy się na likwidację jednomandatowych okręgów wyborczych w małych gminach i miastach[422].

[422] Tamże, s. 435.

W ramach dyskusji M. Sowa, reprezentujący klub .Nowoczesnej, zgłosił wniosek o wysłuchanie publiczne. Marszałek Sejmu stwierdził jednak, że wniosek jest nieregulaminowy i nie poddał go pod głosowanie[423]. Z kolei P. Zgorzelski (PSL) zadeklarował zorganizowanie przez klub Polskiego Stronnictwa Ludowego wysłuchania publicznego, gdyż jak stwierdził, „kiedy był czas na rozmowę, na konsultacje, na dyskusję, po prostu obywatelom, ale także organizacjom społecznym, pozarządowym, samorządowym, zakneblowano usta"[424].

Wobec decyzji Sejmu o skierowaniu projektów ustaw wniesionych przez posłów PiS oraz Kukiz'15 do komisji nadzwyczajnej większość klubów parlamentarnych opowiedziała się za jej powołaniem. Sprzeciw wyraził klub Kukiz'15 oraz Koło Poselskie UED (tabela 44). Komisję powołano w siedemnastoosobowym składzie, w którym Prawo i Sprawiedliwość zapewniło sobie niewielką, ale jednak większość (tabela 45).

Tabela 44. Głosowanie nad powołaniem komisji nadzwyczajnej (Druk nr 2050) podczas pierwszego czytania, 24 listopada 2017 r.

Klub/Koło	Liczebność	Głosowało	Za	Przeciw	Wstrzymało się	Nie głosowało
PiS	235	221	220	1	-	14
PO	136	118	118	-	-	18
Kukiz'15	31	29	9	20	-	2
.Nowoczesna	26	21	15	6	-	5
PSL	15	14	10	4	-	1
WiS	5	5	5	-	-	-
UED	4	4	-	4	-	-
niezrzeszeni	8	5	3	-	2	3

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Głosowanie nr 98 podczas 52. posiedzenia Sejmu VIII kadencji, http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&nrkadencji=8&nrposiedzenia=52&nrglosowania=98 (25.08.2018).

Komisja nadzwyczajna do rozpatrzenia projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego (NPW) ukonstytuowała się 24 listopada 2017 r. Na tle wyboru jej prezydium nie doszło do żadnych nieporozumień. Przewodniczącą komisji

[423] Tamże, s. 438.
[424] Tamże.

została posłanka PiS A. Milczanowska, a jej zastępcami M. Witczak (PO) oraz T. Jaskóła (Kukiz'15)[425]. Można przyjąć, że wybór prezydium komisji zakończył etap kształtowania się sytuacji decyzyjnej w procesie decyzyjnym, jakim była debata sejmowa dotycząca samorządowych ustaw ustrojowych oraz ustawy z zakresu prawa wyborczego, procedowanych w VIII kadencji Sejmu.

Tabela 45. Reprezentacja klubów parlamentarnych w komisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego

Klub/Koło	Liczba członków w komisji
PiS	9
PO	5
Kukiz'15	1
.Nowoczesna	1
PSL	1
WiS	-
UED	-
niezrzeszeni	-

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Sejm VIII kadencji, Druk nr 2050 oraz głosowania nr 98 podczas 52. posiedzenia, http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&nrkadencji=8&nrposiedzenia=52&nrglosowania=98 (25.08.2018).

Oceniając sytuację decyzyjną przez pryzmat założeń modelowych, należy stwierdzić, że o ile w przypadku ustawy o bezpośrednim wyborze wójta wszystkie partie polityczne reprezentowane w Sejmie widziały potrzebę podjęcia decyzji usprawniających funkcjonowanie samorządu terytorialnego, a więc zauważały istnienie problemu decyzyjnego, o tyle w analizowanej sytuacji decyzyjnej było inaczej. W zasadzie tylko projektodawcy byli przekonani, że należy podjąć proponowane decyzje i w ich ocenie istniał problem decyzyjny. Przy czym w przypadku projektu posłów Kukiz'15 sprowadzał się on do potrzeby odpartyjnienia samorządu poprzez zmianę systemu wyborów, natomiast według Prawa i Sprawiedliwości problem decyzyjny miał dużo szerszy wymiar, a w części dotyczącej prawa wyborczego znacząco wykraczał poza kwestie związane z samorządem terytorialnym. Można z dużym

[425] BKS, VIII kad., PZPP Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego (dalej: NPW) (nr 1) z dnia 24 listopada 2017 r.

prawdopodobieństwem przyjąć, że te odmienne stanowiska wobec samej potrzeby podejmowania jakichkolwiek decyzji przez Sejm spowodowały, że konflikt, który wystąpił już na początku sytuacji decyzyjnej, był bardziej gwałtowny niż w 2002 r., podczas podejmowania decyzji o bezpośrednim wyborze wójta.

Jednoznaczna ocena sytuacji decyzyjnej ze względu na kryterium wzburzenia pola decyzyjnego jest trudna, jednak w okresie, w którym się pojawiła, występowały w Polsce okoliczności skłaniające do uznania jej za kryzysową. Chodzi tu przede wszystkim o przeprowadzane przez Prawo i Sprawiedliwość zmiany w organizacji i funkcjonowaniu sądownictwa w Polsce – Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, sądów powszechnych i Krajowej Rady Sądownictwa. Zmiany te mają znaczący wpływ na system polityczny. Wywołały szereg protestów nie tylko przedstawicieli opozycyjnych partii politycznych, ale również społecznych, łącznie z manifestacjami ulicznymi (Szczęśniak 2017; *„Brońmy sądów"...*; *Znicze na ulicach...*; *Protesty „w obronie sądów"...*; *Protesty w obronie niezależnych...*) oraz środowisk prawniczych, w tym sędziowskich (Gałczyńska 2017; Łukaszewicz 2017). Na temat zmian wypowiadała się krytycznie część ekspertów (Kryszkiewicz 2017; Sobczak 2017; Woźnicki 2017; *„Niekonstytucyjna, niszcząca...*;), a w spór zostały zaangażowane organizacje i instytucje międzynarodowe, z Komisją Europejską (*Komisja Europejska rozpoczyna postępowanie...*) i Komisją Wenecką na czele (Mazurczyk 2016; *Komisja Wenecka zaniepokojona...*). W konflikt zaangażowały się media, które w większości wyraźnie stawały po jednej z jego stron. Wszystko to, mimo ciągłej stabilności systemu politycznego, skłania do uznania sytuacji decyzyjnej za kryzysową, mimo że „kryzys" nie dotyczył bezpośrednio kwestii objętych projektami ustaw skierowanymi do pierwszego czytania. O wpływie zmian w obszarze sądownictwa na debatę sejmową nad projektami ustaw o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych oraz o zmianie ustawy Kodeks wyborczy oraz innych ustaw świadczyły również wypowiedzi posłów podczas pierwszego czytania. Ich przykładem może być głos M. Witczaka (PO):

> Zamach na Trybunał Konstytucyjny, zamach na Sąd Najwyższy, zamach na KRS i wreszcie na Państwową Komisję Wyborczą, która ma być komisją upartyjnioną. To jest sytuacja skandaliczna, która przypomina nam standardy białoruskie. Ostatnio jest taki bardzo modny wzorzec, który przywarł do was, tj. wzorzec kremlowski (*Dzwonek*), wzorzec, z którym bardzo mocno walczycie. Wiem, że tą drogą idziecie[426].

[426] SS z 52. pos. Sejmu VIII kadencji w dniu 23 listopada 2017 r. (drugi dzień obrad), s. 289.

Powyższy cytat potwierdza jedocześnie konfliktowość sytuacji decyzyjnej. Co więcej, w miarę dyskusji sięgano po coraz ostrzejsze formy walki. Obok dyskusji, głosowania i szykan, pojawiła się również agresja słowna:

> Panie Marszałku! Wysoka Izbo! RzeczPiSpolita. Tak nazywa się ten nowy projekt PiS. Z Najjaśniejszej Rzeczypospolitej chcecie zrobić partyjniacką i misiewiczowską RzeczPiSpolitą. […] Oczywiście, żeby była jasność: nie chodzi o uczciwie wygrane wybory. Nie, w tym projekcie nie chodzi o uczciwość i nie chodzi o transparentność. W tym projekcie chodzi o skuteczny mechanizm zawłaszczenia samorządów. Tym mechanizmem są okręgi wyborcze. Dzięki tym czarnym machinacjom będziecie mogli przejąć samorządy. Co gorsza, ten czarny, zdradziecki scenariusz, plan skoku na samorządność Polaków ukryliście pod obłudnym płaszczykiem transparentności i właśnie tym mydlicie oczy obywatelom[427].

Był to więc typowy konflikt polityczny, mieszczący się w kategorii konfliktów interesów. Miał formę jawną i był racjonalny, gdyż toczył się na forum Sejmu, a jego podłożem stały się rzeczywiste i uświadomione interesy poszczególnych frakcji politycznych obecnych w Sejmie. Przybierał postać działań konkurencyjnych, które charakteryzuje dążenie do osiągnięcia założonych celów za pomocą form walki usankcjonowanych przez normy prawne i moralne, opierających się jednak na destrukcji i blokowaniu dążeń strony przeciwnej (por. Kotarba 2011, s. 77).

Podsumowując sytuację decyzyjną, jaka powstała podczas pierwszego czytania projektów ustaw wniesionych przez posłów PiS i Kukiz'15, dotyczących m.in. kwestii ustroju samorządu terytorialnego i prawa wyborczego, można wskazać jej następujące cechy: uczestnicy debaty mieli odmienne poglądy nie tylko na temat zaproponowanych w projektach ustaw rozwiązań szczegółowych, ale również – a może przede wszystkim – na temat tego, czy w ogóle istnieje problem decyzyjny, który należałoby rozwiązać. Dyskusja potwierdziła istnienie ostrych konfliktów pomiędzy frakcjami politycznymi, co nie stwarzało dobrego punktu wyjścia do wyboru w toku procesu decyzyjnego najlepszej alternatywy. Co więcej, padające deklaracje o niedopuszczeniu do przyjęcia – zdaniem mówców – złych rozwiązań zapowiadały dalszą ostrą walkę polityczną.

Należy również zwrócić uwagę, że na tym etapie rząd nie przedstawił swojego stanowiska, co wyraził sekretarz stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji (MSWiA), S. Chwałek:

> Nie ma w tej chwili stanowiska rządu dotyczącego tych projektów ustaw. Minister spraw wewnętrznych i administracji, szczególnie odnośnie do projektu z druku

[427] Tamże, wypowiedź M. Suchonia (.Nowoczesna), s. 293.

nr 2001, kierunkowo popiera zmiany, które umożliwiają mieszkańcom szersze zaangażowanie się czy to bezpośrednio, czy też poprzez wybierane organy w decydowanie o sprawach danej wspólnoty terytorialnej[428].

Wszystko to powodowało, że należało się spodziewać burzliwego przebiegu dalszej części procesu decyzyjnego, chociaż zdecydowany, charakterystyczny dla Sejmu VIII kadencji sposób procedowania narzucony przez większość sejmową wskazywał, że ustawa według projektu PiS zostanie uchwalona. Nieznany był tylko zakres ewentualnych zmian, które w jakimś stopniu uwzględniałyby postulaty opozycji i podmiotów z otoczenia systemu.

6.2. Proces decyzyjny

Pierwsze posiedzenie komisji NPW o charakterze merytorycznym, obejmujące dyskusję ogólną na temat zgłoszonych projektów ustaw, odbyło się 28 listopada 2017 r. Wzięło w nim udział grono przedstawicieli instytucji, urzędów, organizacji samorządu terytorialnego i organizacji społecznych[429], mediów, a także eksperci i osoby pełniące różne funkcje w jednostkach samorządu terytorialnego[430]. Jak się jednak okazało w trakcie posiedzenia, część samorządowców, którzy przyjechali na „wysłuchanie publiczne" organizowane przez PO, nie została wpuszczona przez Straż Marszałkowską na posiedzenie komisji. Mimo apeli posła M. Witczaka (PO)[431] przewodnicząca komisji nie podjęła interwencji w tej sprawie, gdyż jak stwierdziła, „był dany czas, nawet do godz. 16.00 [poprzedniego dnia – B.K.], żeby zgłaszać poszczególne organizacje, stowarzyszenia i osoby. Trzymajmy się tego i szanujmy nawzajem nasze ustalenia"[432].

[428] Tamże, s. 323.

[429] W posiedzeniu udział wzięli: wicemarszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, szef Krajowego Biura Wyborczego, sekretarz Państwowej Komisji Wyborczej, zastępca dyrektora Departamentu Administracji Publicznej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, ekspert Biura Rzecznika Praw Obywatelskich oraz przedstawiciele: Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego, Stowarzyszenia Solidarni 2010, Związku Miast Polskich, Związku Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej, Unii Metropolii Polskich, Stowarzyszenia Dziennikarzy Polskich, Stowarzyszenia Przeciw Bezprawiu, Fundacji Instytut Rozwoju Regionalnego, Krajowej Rady Koordynatorów Ruchu Kontroli Wyborów. BKS, VIII kad., PZPP NPW (nr 2) z dnia 28 listopada 2017 r., s. 3.

[430] Przedstawiciele: Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego, wójtowie, burmistrzowie, ich doradcy, asystenci i zastępcy, przewodniczący rad gmin, sekretarze gmin, skarbnik gminy Izabelin. Tamże.

[431] Tamże, s. 13.

[432] Tamże, s. 19.

Już na początku posiedzenia doszło do konfliktu pomiędzy przedstawicielami klubu PiS oraz klubów opozycyjnych. Poseł T. Jaskóła (Kukiz'15) zgłosił wnioski o wysłuchanie publiczne zarówno projektu PiS (Druk nr 2001), jak i Kukiz'15 (Druk nr 2023)[433]. Jak uzasadniał, projekty dotyczyły ważnych spraw, wpływały bezpośrednio „nie tylko na przeprowadzenie wyborów, ale także na zmianę systemu politycznego w Polsce". Zarzucił, że nie było możliwości, by strona społeczna się do nich odniosła, również dlatego, że zostały zgłoszone jako projekty poselskie i nie musiały być poprzedzone konsultacjami, tak jak w przypadku przedłożeń rządowych. Poseł zgłosił ponadto wniosek o odroczenie prac komisji ze względu na niedochowanie obowiązku zasięgnięcia opinii organizacji samorządowych, co jest obligatoryjne w przypadku rozpatrywania ustaw wpływających na funkcjonowanie samorządu terytorialnego[434]. Podobne wnioski złożył M. Witczak (PO)[435], przy czym jako dodatkowy powód wskazał potrzebę zapoznania się posłów z opiniami konstytucjonalistów, o które wystąpiła wicemarszałek Małgorzata Kidawa-Błońska. Jak stwierdził poseł,

> to jest dobry moment, żeby członkowie Komisji się z tymi opiniami zapoznali, żeby poddali je analizie. Nie wyobrażam sobie w tej kwestii żadnego pośpiechu. Nie akceptujemy żadnego pośpiechu w tej kwestii. Jeżeli będą państwo parli do tego, żeby się spieszyć, to będzie to najlepszy dowód na to, że mają państwo bardzo nieczyste intencje, że zależy państwu na tym, żeby tak skroić system wyborczy, żeby faworyzował Prawo i Sprawiedliwość i degradował wszystkie inne partie polityczne[436].

Do wniosków odniósł się M. Horała (PiS), który stwierdził, że jeżeli chodzi o powód odroczenia posiedzenia komisji, to jest on nieuzasadniony, bo Marszałek Sejmu niezwłocznie po wpłynięciu projektu skierował go do zaopiniowania. Minęło czternaście dni przewidzianych na złożenie takiej opinii. Natomiast odnośnie do wysłuchania publicznego zauważył, że cały czas odbywa się debata w środkach masowego przekazu, odbyła się długa debata w Sejmie, opozycyjne kluby parlamentarne organizują konsultacje, które nazywają wysłuchaniem publicznym, a „najważniejsze, węzłowe problemy, które te projekty obejmują, są w debacie publicznej permanentnie, są dysku-

[433] Wniosek o wysłuchanie publiczne, Załącznik nr 9 do protokołu 2. pos. NPW w dniu 28.11.2017 r., BKS, VIII kad.; Wniosek o wysłuchanie publiczne, Załącznik nr 10, tamże.

[434] BKS, VIII kad., PZPP NPW (nr 2) z dnia 28 listopada 2017 r., s. 3–4; Wniosek o odroczenie prac komisji, Załącznik nr 11 do protokołu 2. pos. NPW w dniu 28.11.2017 r., BKS, VIII kad.

[435] Wniosek o wysłuchanie publiczne, Załącznik nr 12 do protokołu 2. pos. NPW w dniu 28.11.2017 r., BKS, VIII kad.

[436] Tamże, s. 4–5.

towane od wielu, wielu lat". Przywołał również przykład projektu ustawy zgłoszony przez prezydenta B. Komorowskiego, dotyczący podobnej materii, który był konsultowany trzy lata i „skończyło się na konsultacjach". Zgłosił wniosek przeciwny, o odrzucenie wniosków o odroczenie prac komisji i o wysłuchanie publiczne[437]. Na tle zgłoszonych wniosków oraz wypowiedzi M. Horały (PiS) doszło do utarczek słownych i wzajemnych oskarżeń. Poseł W. Dzikowski (PO) zgłosił wniosek o odrzucenie projektu ustawy PiS w całości, do którego przyłączył się P. Zgorzelski (PSL)[438]. Wniosek poparł również przedstawiciel .Nowoczesnej, M. Sowa. Dodatkowo poinformował, że również złożył do przewodniczącej komisji wniosek o wysłuchanie publiczne[439]. Wskazał przy tym szereg okoliczności, które za tym przemawiały. Między innymi zarzucił M. Horale wprowadzenie posłów w błąd w sprawie upływu czternastodniowego terminu na przekazanie opinii o projekcie. Ponadto zauważył, że proponowane zmiany w Kodeksie wyborczym podnoszą realny próg wyborczy do 17–20%, likwidują jednomandatowe okręgi wyborcze w gminach do 20 tys. mieszkańców, czy też podporządkowują PKW partii rządzącej. Stwierdził, że cel ustawy „to cel polityczny – jak zwiększyć udział Prawa i Sprawiedliwości w reprezentacji samorządowej i jak podporządkować samorządy Prawu i Sprawiedliwości, a de facto prezesowi Kaczyńskiemu"[440].

Należy odnotować, że w dyskusji nad kwestiami proceduralnymi głos zabierali również przedstawiciele strony samorządowej i społecznej, chociaż ich wypowiedzi dotyczyły częściowo samych projektów ustaw. Ekspert Związku Miast Polskich (ZMP), Marek Wójcik, poinformował, że ZMP przyjął negatywne stanowisko w sprawie ustawy (autorstwa posłów PiS), wskazując na niezgodność niektórych jej przepisów z Konstytucją oraz na to, że „osłabia się udział obywateli w życiu publicznym, a nie odwrotnie"[441]. Podkreślił, że organizacje samorządowe mają jeszcze czas na zaopiniowanie projektu, gdyż czternastodniowy termin jeszcze nie upłynął, jak również, że nie jest znane stronie samorządowej stanowisko rządu w sprawie tego pro-

[437] Tamże, s. 5–6.

[438] Wniosek o odrzucenie poselskiego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Druk nr 2001), Załącznik nr 13 do protokołu 2. pos. NPW w dniu 28.11.2017 r., BKS, VIII kad.

[439] Wniosek o wysłuchanie publiczne, Załącznik nr 16 do protokołu 2. pos. NPW w dniu 28.11.2017 r., BKS, VIII kad.

[440] BKS, VIII kad., PZPP NPW (nr 2) z dnia 28 listopada 2017 r., s. 12.

[441] Związek Miast Polskich już w lutym 2017 r. przyjął „Kartę Samorządności", w której w siedemnastu punktach opisano najważniejsze zasady funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce. Karta miała stanowić podstawę dalszych działań podejmowanych w obronie samorządności (Cyrankiewicz 2017; Jedlecki 2017; Nowicka 2017).

jektu, a zgodnie z regulaminem prac Rady Ministrów, powinno być przedstawione. W imieniu organizacji samorządowych poparł wnioski posłów o wysłuchanie publiczne[442].

Wśród wniosków formalnych znalazł się również wniosek M. Horały (PiS). Dotyczył sposobu prowadzenia prac nad projektami ustaw. Poseł stwierdził, że dwa projekty skierowane do komisji są „w znacznej mierze projektami co do materii rozbieżnymi", w związku z czym uznał, że ich połączenie w jeden projekt jest niewskazane. Zaproponował, by jako wiodący rozpatrywać projekt PiS (Druk nr 2001), a dopiero później przejść do rozpatrzenia projektu Kukiz'15 (Druk nr 2023). Zasugerował przy tym, by wnioskodawcy tego projektu jego poszczególne części zgłaszali w formie poprawek przy rozpatrywaniu odpowiednich punktów projektu wiodącego, co pozwoliłoby na ich ewentualne uwzględnienie w ostatecznym projekcie, który będzie zarekomendowany Sejmowi przez komisję NPW[443]. Treść wniosku zgłoszonego przez posła klubu dysponującego większością zarówno w Sejmie, jak i w komisji wskazywała, w jakim kierunku potoczą się losy obu projektów. Przekaz był jasny: to nasz projekt powinien zostać przyjęty, a być może, jeżeli większość uzna to za stosowne, jakieś elementy konkurencyjnego będą w nim umieszczone. Wniosek spotkał się oczywiście z kontrpropozycją. Poseł M. Kierwiński (PO) zaproponował, żeby za projekt bazowy uznać projekt zgłoszony przez posłów Kukiz'15 (Druk nr 2023), „jako projekt bardziej proobywatelski, szanujący obywateli, nie sprzeciwiający się woli obywateli"[444].

Zwraca uwagę fakt, że w kwestii wniosków formalnych głos zabrali nawet przedstawiciele strony społecznej. Przy tej okazji padły zarówno głosy popierające projekt ustawy, jak i krytykujące niektóre z proponowanych regulacji. Na przykład przedstawiciel Krajowej Rady Koordynatorów Ruchu Kontroli Wyborów (KRK RKW), który koncentrował się nie tyle na kwestiach ustroju samorządu terytorialnego, ile na zmianach Kodeksu wyborczego, powiedział, że Ruch uważa projekt PiS za „idący w dobrym kierunku". Jednocześnie zaapelował o jak najszybsze przejście do procedowania obu projektów, „dlatego że Polska wymaga bardzo pilnych reform"[445]. Z kolei przedstawicielka Fundacji Instytut Rozwoju Regionalnego stwierdziła, że w projekcie

[442] BKS, VIII kad., PZPP NPW (nr 2) z dnia 28 listopada 2017 r., s. 13–14.

[443] Tamże, s. 27.

[444] Tamże, s. 31.

[445] Tamże, s. 22. RKW już wcześniej manifestował swoje zadowolenie, podkreślając, że to właśnie J. Kaczyński był jedynym politykiem, który odpowiedział na postulaty tej organizacji, co więcej, część z nich nawet cytował na konwencji PiS w lipcu 2017 r. (Kondzińska, Szpala 2017a).

ustawy zgłoszonym przez posłów Prawa i Sprawiedliwości łamane są prawa osób z niepełnosprawnością, że może on zabrać prawo do głosowania ponad czterem milionom Polaków. Zaapelowała, żeby pamiętać o osobach z niepełnosprawnością i o seniorach, którzy również za jakiś czas będą potrzebowali alternatywnych rozwiązań, z jakich korzystają osoby niepełnosprawne[446].

Przytoczone wnioski formalne nie były jedynymi[447], zresztą zdaniem przedstawicieli Biura Legislacyjnego nie wszystkie spełniały wymogi wniosków formalnych[448]. Zanim doszło do głosowania nad nimi, wywiązała się wręcz kłótnia pomiędzy posłami opozycji i klubu PiS, wspieranymi w jakiejś mierze przez przewodniczącą komisji. Potwierdziło to trwanie konfliktu, który zaznaczył się już podczas pierwszego czytania projektów ustaw, co więcej, wydaje się, że jego dynamika i natężenie wręcz wzrosły. Wszystkie wnioski zgłoszone przez posłów opozycji zostały odrzucone, w każdym głosowaniu przeciwko nim opowiadało się dziewięcioro posłów. Mimo że głosowania nie były imienne, łatwo stwierdzić, że grupa ta składała się z członków klubu PiS. Jedyny przyjęty przez komisję wniosek dotyczył rozpatrywania w pierwszej kolejności projektu ustawy zgłoszonego przez posłów Prawa i Sprawiedliwości (Druk nr 2001). Opowiedziało się za jego przyjęciem również dziewięcioro posłów[449].

Początek debaty nad projektami ustaw, która odbyła się podczas posiedzenia komisji, był jeszcze zdominowany konfliktami o kwestie proceduralne. W dalszej części wystąpienia bardziej koncentrowały się na proponowanych zmianach. Należy podkreślić, że umożliwiono zabranie głosu przedstawicielom szeroko rozumianej strony społecznej i samorządu terytorialnego. I tym wystąpieniom warto poświęcić uwagę, gdyż jeżeli chodzi o poglądy wyrażane przez posłów – uwarunkowane zresztą przynależnością klubową – to wpisywały się one w ogólny spór pomiędzy większością rządzącą a opozycją i nie miały cech oryginalności. Ponadto w dalszej części analizy będą jeszcze przywoływane, chociażby w związku z rozpatrywaniem poszczególnych zmian w przepisach i zgłaszanych do nich poprawek.

Trzeba zauważyć, że wypowiedzi przedstawicieli strony społecznej zostały zdominowane sprawami związanymi z nowelizacją Kodeksu wyborczego w części dotyczącej organizacji i przeprowadzenia wyborów. Z tego też powodu, ze względu na przedmiot badań, nie są aż tak istotne dla analizy debaty sejmowej. Można jedynie ogólnie stwierdzić, że przedstawiciele KRK RKW,

[446] BKS, VIII kad., PZPP NPW (nr 2) z dnia 28 listopada 2017 r., s. 30.
[447] Tamże, s. 32.
[448] Tamże, s. 35–36.
[449] Tamże, s. 36–39.

jak również Stowarzyszenia Solidarni 2010 zarzucali, że obowiązujące regulacje w zakresie prawa wyborczego przyczyniają się do dokonywania fałszerstw wyborczych, wobec czego zauważali konieczność wprowadzenia zmian i popierali propozycję zawartą w projekcie ustawy złożonym przez posłów PiS. Dosyć radykalne stwierdzenia padające na temat fałszerstw wyborczych spowodowały reakcję zarówno posłów opozycji, jak i części przedstawicieli samorządu terytorialnego[450]. Natomiast jeśli chodzi o wypowiedzi osób reprezentujących samorząd terytorialny, to należy wyróżnić dwie grupy mówców. Jedną stanowili reprezentanci organizacji samorządowych, drugą – osoby zaangażowane w pracę samorządu terytorialnego, najczęściej piastujące określone funkcje w JST.

W. Tyszkiewicz, przewodniczący Zrzeszenia Prezydentów, Burmistrzów i Wójtów Województwa Lubuskiego, przewodniczący Ogólnopolskiego Porozumienia Organizacji Samorządowych, prezydent miasta Nowa Sól, zwrócił uwagę, że sposób procedowania nad projektami ustaw jest dla strony samorządowej nie do przyjęcia. Jak stwierdził, „jesteśmy gotowi do tego, żeby rozmawiać o wyborach, jako samorządowcy, ale nie w takiej atmosferze". Odnosząc się do ograniczenia liczby kadencji wójtów, stwierdził, że „to ludzie decydują i wybierają swoich przedstawicieli". Ponadto uznał proponowane zmiany za niezgodne z Konstytucją[451].

Szerzej do projektu ustawy (w domyśle autorstwa PiS) odniósł się M. Wójcik, przedstawiający stanowisko Związku Miast Polskich. Stwierdził, że związek uważa go za zbiór propozycji zmian przepisów w różnych ustawach, który „nie jest wynikiem systemowej analizy funkcjonowania ustroju samorządu terytorialnego. W szczególności w kilku ważnych punktach oznacza, wbrew tytułowi projektu ustawy, zmniejszenie udziału obywateli w życiu społeczności lokalnych i regionalnych oraz osłabienie organów przedstawicielskich"[452]. Poinformował, że związek negatywnie opiniuje

> odebranie gminom, tzn. społecznościom lokalnym prawa do określania okręgów wyborczych, […] ograniczenie możliwości dostosowania granic okręgów wyborczych do dynamicznych zmian w zasiedlaniu wciąż nowych terenów, zwłaszcza w aglomeracjach, […], ograniczenie prawa udziału obywateli w składzie komisji wyborczych, […] wykreślenie z art. 156 kodeksu – przepisu mówiącego że zapewnienie obsługi techniczno-materialnych warunków pracy organów wyborczych jest zadaniem zleconym, […] umożliwienie kandydowania do rady gminy osobom niezamieszkałym na ich terenie, […] ograniczenie liczby kadencji wójta i burmistrza[453].

[450] Tamże, s. 42–47, 59–63.
[451] Tamże, s. 49.
[452] Tamże, s. 50.
[453] Tamże.

W imieniu związku krytycznie odniósł się również do propozycji dotyczących budżetu obywatelskiego ze względu na „niepotrzebne usztywnienie" wypracowanych w ciągu kilku lat i stosowanych przez społeczności lokalne rozwiązań, przy czym za zasadne uznał wprowadzenie ogólnej podstawy prawnej dla tej formy partycypacji społecznej. ZMP negatywnie zaopiniował pozbawienie organu stanowiącego kompetencji powoływania skarbnika gminy, uznając to za dążenie do zmniejszenia znaczenia tego „organu" względem wójta. Z kolei pozytywnie zareagowano na usamodzielnienie biura rady, jednak zwrócono uwagę na wady bądź niejednoznaczność niektórych przepisów (np. niezdefiniowanie pojęcia „jednostka organizacyjna" czy też „zwierzchnik służbowy").

W podobnym tonie wypowiedział się sekretarz generalny Związku Gmin Rzeczypospolitej Polskiej, L. Świętalski, zarzucając wnioskodawcom, że wniesienie projektu ustawy jako poselski, bez konsultacji z bezpośrednio zainteresowanymi, sprawiło, że organizacje samorządowe zostały potraktowane „dosłownie niepoważnie". Uznał, że przedstawione rozwiązania zmierzają do zmiany ustroju samorządu terytorialnego, o czym miałoby świadczyć chociażby ograniczenie „konstytucyjnego biernego i czynnego prawa wyborczego". Sceptycznie odniósł się do powoływania skarbnika gminy przez organ wykonawczy, jak również do propozycji zreorganizowania obsługi rady gminy. Podkreślił, że strona samorządowa wielokrotnie zauważa, że po 26 latach funkcjonowania samorządu terytorialnego warto byłoby się zastanowić nad jego „dalszym instytucjonalnym rozwojem", w tym nad tzw. kadencyjnością. Można by się zastanowić i nad innymi rozwiązaniami, tylko musiałby zostać wskazany cel, któremu ma to służyć. Podsumowując stwierdził:

> chcemy wyraźnie powiedzieć, że jeżeli obecnie mamy do czynienia z postępującą krok po kroku zmianą atrybutów samorządności – powtarzam, atrybutów samorządności – prowadzącą do odbierania kompetencji i wspólnotowego rządzenia się, a być może prowadzącą także do ograniczenia osobowości prawnej i odrębności budżetowej, to chciałbym z całą mocą i odpowiedzialnością powiedzieć, że jesteśmy na drodze odbudowy terenowych organów administracji państwowej[454].

O ile reprezentanci organizacji samorządowych wypowiadali się krytycznie o projekcie ustawy autorstwa PiS[455], o tyle ze strony osób zaangażowanych w pracę/działalność samorządową, ale występujących w imieniu własnym lub w imieniu podmiotów działających na rzecz samorządu terytorialnego, ale niebędących jego reprezentacją, padały również głosy mniej kry-

[454] Tamże, s. 54.

[455] Krytykę wyrażano nie tylko w Sejmie, ale również za pośrednictwem mediów (zob. Harłukowicz 2017; Nyczka 2017).

tyczne, a nawet popierające przedłożone propozycje. Nie bez znaczenia były tutaj sympatie polityczne bądź związki z administracją rządową. Jednym z takich mówców był przewodniczący Rady Miasta Łowicz, M. Trzoska, reprezentujący jednocześnie Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego[456], który w zasadzie w pełni poparł projekt ustawy wniesiony przez posłów PiS[457].

W kontekście wypowiedzi reprezentantów organizacji samorządowych warto zwrócić uwagę na zdanie wyrażone przez M. Horałę (PiS), który zaapelował, by nie uważać za reprezentantów całego samorządu terytorialnego dyskutantów przedstawiających się „jako strona samorządowa":

> Jest tak, że w dyskursie publicznym pod hasłem „strona samorządowa" w 95%, zresztą siłą rzeczy, środowisko samorządowe nie występuje jako całość, tylko jako jego konkretny element. To znaczy, są to władze wykonawcze, ich pracownicy i powołane przez nich związki. To jednak nie jest całość środowiska samorządowego, tylko – jak mówię – jego pewna część, z dość określonymi swoimi interesami, uwarunkowaniami itd.[458]

W wystąpieniach poselskich nie było jakichś nowych treści. Podtrzymywano stanowiska wyrażone podczas pierwszego czytania oraz w pierwszej części posiedzenia komisji. Należy jeszcze raz zwrócić uwagę, że największe kontrowersje budziły jednak zmiany proponowane w Kodeksie wyborczym. Jak stwierdził M. Sowa (.Nowoczesna), gdyby chodziło tylko o zmiany w samorządowych ustawach ustrojowych, to wystarczyłyby dwa dni na „przepracowanie" wszystkich zmian i nie byłoby sporu, bo nie są one kluczowe w rozpatrywanym projekcie ustawy i nie budzą emocji. Zwrócił się przy tym do posłów Prawa i Sprawiedliwości, by podejmowali decyzje nie tak, jak ktoś im mówi, tylko na swoją odpowiedzialność, bo „ta dziewiątka posłów [reprezentująca klub PiS w komisji NPW – B.K.] będzie odpowiadała za to, jaki kształt będzie miała ta ustawa"[459].

Chociaż pierwsze „merytoryczne" posiedzenie komisji nie przyniosło żadnych wiążących rozstrzygnięć ani nie zmieniło nastawienia poszczególnych uczestników debaty do projektu ustawy złożonego przez posłów Prawa i Sprawiedliwości (trzeba podkreślić, że to właśnie ten projekt był przedmiotem rozważań, podczas gdy projekt złożony przez posłów Kukiz'15 praktycz-

[456] Państwowa jednostka budżetowa podległa Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji, zgodnie ze statutem realizująca zadania „na rzecz harmonijnego rozwoju samorządu terytorialnego i podnoszenia standardów jego działania, a także zadania związane z prowadzeniem badań i analiz w zakresie funkcjonowania samorządu terytorialnego". Dz.Urz. MSWiA.2016.58.

[457] BKS, VIII kad., PZPP NPW (nr 2) z dnia 28 listopada 2017 r., s. 54–56.

[458] Tamże, s. 68.

[459] Tamże, s. 62–63.

nie został zignorowany), to jednak wartością samą w sobie było to, że odbyła się taka ogólna debata z udziałem przedstawicieli samorządu terytorialnego, organizacji społecznych i innych podmiotów z modelowego otoczenia systemu. Mimo zgłaszanych zastrzeżeń co do sposobu ich doboru, zaproszenia/powiadomienia, faktem jest, że był to element odróżniający ten etap debaty sejmowej (procesu decyzyjnego) od analizowanych wcześniej.

Proponowane zmiany samorządowych ustaw ustrojowych zostały rozpatrzone na kolejnym posiedzeniu komisji, 30 listopada 2017 r.[460] Już na początku obrad pojawił się kolejny konflikt na tle proceduralnym. Przewodnicząca komisji poinformowała, że ogranicza czas wypowiedzi do jednej minuty zarówno w odniesieniu do wniosków formalnych, jak i uwag do poszczególnych zmian. Podkreśliła, że poprzednia debata odbyła się bez ograniczeń czasowych. Spowodowało to ostrą reakcję posłów opozycji. Poseł M. Sowa (.Nowoczesna) stwierdził:

> we wtorek byłem podbudowany tym, że pani dopuszczała do głosu wszystkich członków Komisji obecnych na sali. Był to zupełnie inny wzorzec, ale widzę, że po wczorajszej lekturze prowadzenia przez towarzysza Piotrowicza Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka chce pani iść w tym kierunku. To nie jest dobry wzorzec. […] Ograniczenie czasu wypowiedzi do minuty jest daleko idącym nadużyciem. […] W wielu zapisach popełnili państwo duże błędy. Wprowadzenie obecnych propozycji w projekcie jest nie do utrzymania. Nie chciałbym, aby rzeczowa argumentacja była ograniczana. […] Wnioskodawca ma obowiązek, a nie prawo, ustosunkowania się i odpowiedzi na wszystkie pytania. Jeżeli państwo na chama będziecie przepychali, w pośpiechu – punkt po punkcie…[461]

Ze strony opozycji padł wniosek przeciwny i inne wnioski formalne dotyczące ogłoszenia przerwy w posiedzeniu do następnego dnia, sposobu rozpatrywania poprawek, czy też obowiązku udzielania przez wnioskodawców odpowiedzi na zadane pytania. Wszystkie wnioski zgłoszone przez przedstawicieli klubów opozycyjnych zostały odrzucone, za każdym razem sprzeciw wobec nich zgłaszało dziewięcioro posłów (uwzględniając kontekst, można/należy przyjąć, że z klubu Prawa i Sprawiedliwości)[462].

Do projektu ustawy (Druk nr 2001) zgłoszono blisko dwieście poprawek[463], w tym czterdzieści zgłosił M. Horała, członek klubu PiS, w związku z czym można uznać je za autopoprawki wnioskodawców projektu ustawy. Wśród wielu poprawek opozycji o charakterze merytorycznym znalazły się

[460] BKS, PZPP NPW (nr 3) z dnia 30 listopada 2017 r.
[461] Tamże, s. 9.
[462] Tamże, s. 10–11.
[463] Załączniki nr 7–37 do protokołu 3. pos. NPW w dniu 30.11.2017 r., BKS, VIII kad.

i takie, które w oryginalny sposób przedstawiały generalny stosunek niektórych partii do przedłożonego projektu ustawy. Cechami takimi wykazywały się poprawki dotyczące tytułu ustawy zgłoszone przez posłów J. Protasa (PO) i T. Jaskółę (Kukiz'15). Według pierwszego z nich ustawa powinna być zatytułowana: „Ustawa o zmianie niektórych ustaw w celu upartyjnienia wyborów samorządowych i wyłączenia z życia publicznego aktywnych obywateli niebędących członkami partii politycznych"[464]. Natomiast drugi proponował, by w tytule użyć sformułowania „o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia wpływu partii politycznych na działalność samorządu terytorialnego"[465]. Zanim wnioski poddano pod głosowanie, pojawiły się kolejne, formalne. Posłowie znowu żądali przerwy, czasu na zapoznanie się z ekspertyzami, umożliwienia zabrania głosu ekspertom itp. Wszystko to powodowało wzrost natężenia konfliktu. Poseł Ł. Schreiber (PiS) nazwał wnioski dotyczące zmiany tytułu ustawy „humorystyczno-wydłużającymi", wnioskami, które nie mają nic wspólnego z rzeczywistością. Zwrócił przy tym uwagę, że opozycja domaga się długiej dyskusji, a przecież samemu tytułowi ustawy poświęcono prawie czterdzieści minut[466]. Poprawki dotyczące zmiany brzmienia tytułu ustawy, jak i wszystkie wnioski formalne zgłoszone przez opozycję zostały odrzucone, za każdym razem dziewięcioma głosami.

Jeśli chodzi o proponowane zmiany w ustawie o samorządzie gminnym, to opozycja w zasadzie do wszystkich zgłaszała poprawki. Jednocześnie nie wszystkie zmiany były jednakowej wagi, w związku z tym spotykały się z różnym poziomem zaangażowania w dyskusję. Wydaje się, że wskazane jest przytoczenie tych, które budziły większe zainteresowanie i emocje, co wskazywałoby, że w ocenie posłów były szczególnej wagi. Należy również pamiętać o jednominutowych wystąpieniach utrudniających szersze przedstawianie stanowisk i ich uzasadnień.

Już pierwsza zmiana do ustawy, dotycząca budżetu obywatelskiego, spotkała się z różnymi reakcjami, i to nie tylko posłów, ale również przedstawicieli organizacji samorządu terytorialnego. Co do zasady posłowie opozycji nie kwestionowali idei budżetu obywatelskiego, jednak mieli zastrzeżenia do przyjętych rozwiązań. Poseł W. Dzikowski zaznaczył, że funkcjonują już fundusze sołeckie oraz budżety obywatelskie tworzone z własnej inicjatywy przez samorządy i ruchy miejskie. Przestrzegał przed zbyt daleko idącymi regulacjami, a zwłaszcza ustanowieniem minimalnej wysokości budżetu obywatelskiego (0,5% wydatków gminy w roku poprzednim). Nie kwestionując

[464] BKS, PZPP NPW (nr 3) z dnia 30 listopada 2017 r., s. 13.
[465] Tamże.
[466] Tamże, s. 22.

prawa posła do wyrażenia takiego poglądu, należy stwierdzić, że przedstawiona przez niego argumentacja była nietrafiona, gdyż poseł zarzucał, że 0,5% budżetu dużego miasta i małej gminy „to są kompletnie inne pieniądze”[467]. Nie wziął jednak pod uwagę, że projektodawcy obowiązek utworzenia budżetu obywatelskiego z określeniem jego minimalnej wysokości proponowali nałożyć tylko na gminy będące miastami na prawach powiatu. Z kolei M. Sowa (.Nowoczesna) zgłosił poprawkę przewidującą obowiązek utworzenia budżetu obywatelskiego we wszystkich rodzajach gmin, z określeniem jego minimalnej wysokości na poziomie 0,5% wydatków gminy w roku poprzednim[468]. Pewne zastrzeżenia do proponowanej zmiany zaprezentowali również przedstawiciele ZMP (postulat dookreślenia definicji budżetu obywatelskiego, wyjaśnienie problemu udziału w głosowaniu osób niepełnoletnich) oraz ZGWRP (m.in. niestosowanie budżetu obywatelskiego w gminach, gdzie funkcjonuje fundusz sołecki). W związku ze zgłoszoną poprawką oraz głosami w dyskusji ostateczne rozstrzygnięcie zmiany odłożono. W dyskusji głos zabrał m.in. członek Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska, który wyraził dosyć kontrowersyjną, krytyczną opinię na temat budżetu obywatelskiego:

> Proszę państwa, jest tak, że dla mieszkańców jest jakiś ochłap, a reszta budżetu to jest budżet urzędniczy. Tam mieszkaniec nie ma prawa opiniować i zastanawiać się, jak te pieniądze powinny być wydawane. Oprócz tego dochodzi do tego, że z budżetu obywatelskiego są realizowane podstawowe zadania, które powinny być realizowane bez konsultacji z mieszkańcami. […] Moja organizacja i coraz więcej osób jest przekonanych do tego, żeby albo zostawić to jednak samorządom do decydowania, albo w ogóle z tego zrezygnować i wykreślić, bo to naprawdę prowadzi do wypaczeń i patologii[469].

Mimo pozostawienia sobie czasu na namysł nad zgłoszonymi poprawkami i uwagami podczas trzeciego posiedzenia komisji NPW ostatecznie wnioskodawcy nie przychylili się do proponowanych zmian i w głosowaniach wszystkie poprawki posłów opozycji zostały odrzucone. Zapisano je jednak jako wnioski mniejszości[470].

Zmiana, która spotkała się ze zdecydowaną reakcją, dotyczyła przedmiotowego katalogu kompetencji organu stanowiącego (art. 18 ustawy o samo-

[467] Tamże, s. 28.

[468] Poseł Marek Sowa, Klub Poselski .Nowoczesna, Poprawka do ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Druk sejmowy nr 2001) (dalej: Poprawka do Druku nr 2001), Załącznik nr 17 do protokołu 3. pos. NPW w dniu 30.11.2017 r., BKS, VIII kad., s. 1.

[469] BKS, PZPP NPW (nr 7) z dnia 7 grudnia 2017 r., s. 7.

[470] Tamże, s. 8.

rządzie gminnym). Projekt ustawy przewidywał, że rada gminy będzie rozpatrywać raport o stanie gminy oraz podejmować uchwałę w sprawie udzielenia bądź nieudzielenia wójtowi wotum zaufania z tego tytułu. Ponadto organ stanowiący miałby rozpatrywać skargi na działania wójta i gminnych jednostek organizacyjnych, jak również wnioski oraz petycje składane przez obywateli. W tym celu miałaby być powoływana komisja skarg, wniosków i petycji. Zmiana przewidywała nie tylko przyznanie nowych kompetencji radzie gminy, ale również pozbawienie jej jednej z dotychczasowych – powoływania, na wniosek wójta, skarbnika gminy.

J. Protas w imieniu Klubu Parlamentarnego Platforma Obywatelska zgłosił poprawkę likwidującą podejmowanie przez radę gminy uchwały w sprawie absolutorium dla wójta z tytułu rozpatrzenia raportu o stanie gminy[471]. Sam pomysł składania raportu uznał za zasadny[472], jednak nie widział potrzeby wprowadzania kolejnego – obok absolutorium z tytułu wykonania budżetu gminy – mechanizmu, który mógłby powodować reperkusje w postaci próby odwołania organu wykonawczego[473]. Poseł W. Dzikowski (PO) stwierdził, że „ognisk zapalnych pomiędzy organem stanowiącym a wykonawczym jest już sporo", a ta kwestia będzie kolejnym[474]. W imieniu wnioskodawców Ł. Schreiber (PiS) podtrzymał jednak stanowisko, uznając, że debata o stanie gminy (ale również powiatu i województwa) jest ważna i oczekiwana, natomiast udzielenie bądź nieudzielenie absolutorium z tego tytułu ma uchronić przed sytuacją, w której z takiej debaty nic by nie wynikało. „Nie chodzi o to, aby dodawać ognisk zapalnych. Chodzi o to, aby w jakiś sposób zmobilizować niektórych (niektórych nie trzeba mobilizować) wójtów, burmistrzów lub prezydentów do szukania porozumienia oraz przekonywania wysokiej rady – przedstawicieli mieszkańców – do swoich racji"[475]. W głosowaniu poprawka PO została odrzucona (dziewięcioma głosami)[476].

Powyższa zmiana była powiązana z innymi, wprowadzającymi do ustaw ustrojowych obowiązek przedłożenia przez organ wykonawczy, odpowiednio radzie gminy, powiatu i sejmikowi województwa, raportu o stanie tej jednostki terytorialnej. Nad raportem miała być przeprowadzana debata podczas tzw.

[471] Poseł Jacek Protas, Klub Parlamentarny Platforma Obywatelska, Poprawka do Druku nr 2001, Załącznik nr 12 do protokołu 3. pos. NPW w dniu 30.11.2017 r., BKS, VIII kad.

[472] Podobne zdanie wyrażała również część przedstawicieli samorządowców (Sobczyk 2018). Na potrzebę wzmocnienia transparentności w samorządzie zwróciła również uwagę A. Dąmbska (2017), reprezentująca organizację pozarządową Forum Od-nowa.

[473] BKS, PZPP NPW (nr 3) z dnia 30 listopada 2017 r., s. 36.

[474] Tamże, s. 38.

[475] Tamże, s. 39.

[476] Tamże, s. 41–42.

sesji absolutoryjnej, w pierwszej kolejności, bez ograniczeń czasowych dla radnych. Mieliby prawo wziąć w niej udział mieszkańcy, po zebraniu odpowiedniej liczby głosów poparcia, na zasadach przewidzianych dla radnych niezrzeszonych. Debata poprzedzałaby głosowanie w sprawie udzielenia bądź nieudzielenia wotum zaufania, odpowiednio wójtowi lub zarządowi powiatu/województwa. Nieuzyskanie wotum zaufania przez wójta w dwóch kolejnych latach umożliwiałoby radzie gminy podjęcie uchwały w sprawie odwołania wójta. Natomiast w powiecie i województwie byłoby równoznaczne ze złożeniem wniosku o odwołanie zarządu.

Do zmian obejmujących te przepisy poprawki wniósł J. Protas w imieniu klubu PO[477]. Zaproponował rezygnację z zastrzeżenia, że radni mogą zabierać głos w debacie nad raportem bez ograniczeń czasowych, rezygnację z prawa mieszkańców do zabierania głosu w tej debacie, jak również rezygnację z udzielania wotum zaufania organowi wykonawczemu, a w konsekwencji z sankcji, że nieuzyskanie wotum zaufania w dwóch kolejnych latach umożliwia radzie gminy podjęcie uchwały o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta, a w powiecie i gminie byłoby równoznaczne z wnioskiem o odwołanie zarządu. Jak zauważył, nie ma powodów, żeby podejmować takie regulacje[478]. Zmiany zaproponował również M. Horała (PiS). Polegały na ograniczeniu liczby mieszkańców zabierających głos w debacie do piętnastu i ustaleniu czasu wystąpienia mieszkańca do dziesięciu minut, chyba że rada gminy/powiatu bądź sejmik województwa postanowi inaczej. Uchwała w sprawie wotum zaufania miała być podejmowana bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady gminy. W przypadku powiatu i województwa sprawę odwołania zarządu z powodu nieudzielenia mu wotum zaufania rada/sejmik miała rozpatrywać nie wcześniej niż po czternastu dniach, a do odwołania zarządu byłaby wymagana większość 3/5 ustawowego składu rady/sejmiku[479].

Propozycja poprawek M. Horały (PiS) została źle przyjęta przez opozycję i przedstawiciela Związku Miast Polskich. Poseł W. Dzikowski (PO) powiedział:

> Patrząc na proponowane zapisy stwierdzam, że **to tragedia co wypisujecie** [wyróżnienie – B.K.]. Nie ma się z czego śmiać. To nie jest tworzenie regulaminu rady. Każdy, kto trochę zna się na procesie legislacji i trochę na samorządzie lokalnym, to wie, że to jest tworzenie regulaminu. Nie chcę brać w tym udziału. **To jest**

[477] Poseł Jacek Protas, Klub Parlamentarny Platforma Obywatelska, Poprawka do Druku nr 2001, Załącznik nr 19, Załącznik nr 23 i Załącznik nr 29 do protokołu 3. pos. NPW w dniu 30.11.2017 r., BKS, VIII kad.

[478] BKS, PZPP NPW (nr 3) z dnia 30 listopada 2017 r., s. 89.

[479] Poseł Marcin Horała, Poprawki do Druku nr 2001, Załącznik nr 11 do protokołu 3. pos. NPW w dniu 30.11.2017 r., BKS, VIII kad.

katastrofa – ośmieszanie procesu legislacyjnego [podkreślenie – B.K.] i tworzenia projektów ustaw – projektów normatywnych. I tyle[480].

Natomiast pełnomocnik zarządu ZMP, M. Wójcik, zaapelował:

chcę powiedzieć, że ważę słowa, **ale w tym przypadku użyję słowa błagam** [wyróżnienie – B.K.]. Błagam państwa, nie róbcie tego. Naprawdę. Głosy, które przede mną padły były słuszne. Nie ośmieszajmy idei parlamentaryzmu. Przyznam szczerze, że nie pamiętam, a w swoim życiu widziałem już dużo ustaw, żeby ktokolwiek zapisał w ustawie „10 minut". Ta kwestia co najwyżej nadaje się do regulaminu organizacyjnego lub regulaminu pracy rady. To nawet nie nadaje się do statutu[481].

Przytoczone i inne podobne im wypowiedzi z jednej strony przyczyniły się do wzmocnienia konfliktu, z drugiej – skłoniły posłów PiS do pewnej refleksji. A. Matusiewicz wyraził pogląd, że przedmiot proponowanych regulacji nie stanowi materii ustawowej, a nawet statutowej i zwrócił się do autora poprawki, żeby wycofał z niej określenie możliwego czasu trwania wypowiedzi mieszkańca podczas debaty. Wnioskodawca przychylił się do sugestii klubowego kolegi. Natomiast wszystkie pozostałe poprawki nie zyskały uznania komisji. Ostatecznie przyjęto proponowaną w projekcie ustawy zmianę wraz ze skorygowaną poprawką M. Horały (PiS)[482].

Również odnośnie do propozycji zmiany sposobu powoływania skarbnika gminy zdania były podzielone. Zresztą, jak przyznał Ł. Schreiber (PiS), sami wnioskodawcy mieli pewne wątpliwości co do jego wprowadzenia. Przedstawiciel klubu PO uznał, że proponowane rozwiązanie idzie w dobrym kierunku, gdyż jego zdaniem skarbnik to najbliższy współpracownik wójta. Ale jednocześnie ten najbliższy współpracownik miał ustawowo zapisaną możliwość odmowy kontrasygnaty, co stanowiło „pewien wentyl bezpieczeństwa w sprawach księgowych". Powoływanie skarbnika wprost przez wójta zakłóci tę specyficzną relację. W związku z tym propozycję wnioskodawców ustawy uznał za niepełną. Jego zdaniem skarbnik powinien być zatrudniany na podstawie umowy o pracę, ale w drodze naboru lub konkursu[483]. Sekretarz generalny ZGW RP w imieniu związku, ale i pozostałych korporacji samorządowych stwierdził, że w interesie gminy i obywateli jest pozostawienie kontrasygnaty skarbnika (w domyśle zachowanie dotychczasowego sposobu powołania)[484]. W tym zakresie do proponowanej zmiany poprawek jednak nie

[480] BKS, PZPP NPW (nr 3) z dnia 30 listopada 2017 r., s. 90.
[481] Tamże, s. 89–90.
[482] Tamże, s. 93, 97.
[483] Tamże, s. 40.
[484] Tamże, s. 41.

wniesiono – została przyjęta w brzmieniu określonym w projekcie ustawy (dziewięcioma głosami)[485]. Dyskusję wznowiono podczas omawiania zmiany kompetencji wójta, gdyż konsekwencją wyłączenia rady gminy z powołania skarbnika było określenie sposobu jego powoływania przez wójta. W projekcie ustawy przewidziano, że będzie tego dokonywał w drodze zarządzenia. Przeciwko takiemu rozwiązaniu wypowiadali się posłowie Platformy Obywatelskiej, a poseł M. Sowa (.Nowoczesna) zgłosił poprawkę polegającą na skreśleniu zmiany, gdyż jego zdaniem umocowanie skarbnika powinno być mocniejsze, ponieważ odpowiada on za budżet gminy. Za zachowaniem istniejącego stanu opowiedział się ponownie przedstawiciel ZMP, jak również poseł P. Zgorzelski (PSL). Przedstawione argumenty nie przekonały jednak wnioskodawców; poprawka zgłoszona przez .Nowoczesną została odrzucona, a zmiana przyjęta[486].

Projekt ustawy przewidywał wprowadzenie do samorządowych ustaw ustrojowych nowego rozwiązania, jakim był obowiązek powołania w każdym organie stanowiącym komisji skarg, wniosków i petycji, której właściwością miało być rozpatrywanie skarg na działania wójta i gminnych jednostek organizacyjnych oraz wniosków i petycji składanych przez obywateli. W imieniu klubu PO J. Protas zgłosił poprawki polegające na skreśleniu tej zmiany w projekcie ustawy (również w odniesieniu do powiatu i samorządowego województwa)[487]. Zdaniem posłów PO funkcjonująca w każdej jednostce samorządu terytorialnego komisja rewizyjna jest wystarczająca do rozstrzygania skarg, wniosków itp. Zadeklarował, że jeżeli istnieje potrzeba doprecyzowania zadań komisji rewizyjnej, to klub PO jest na to otwarty, jednak nie ma potrzeby powoływania dodatkowej instytucji. Krytycznie do propozycji odniósł się również ekspert klubu PO, M. Chmaj, a także przedstawiciel klubu PSL, P. Zgorzelski, który uznał ją za „jakieś dziwne dążenie do uszczęśliwiania samorządów na siłę, które przejawia się już w kolejnej propozycji"[488]. Poseł Ł. Schreiber (PiS) w imieniu wnioskodawców projektu ustawy zarzucił „niezrozumienie pomysłu". Wskazał kilka powodów, które przemawiają za wprowadzeniem takiego rozwiązania. Stwierdził m.in., że poprawka nie ma wychodzić naprzeciw oczekiwaniom samorządów (rozumianym jako instytucjonalna struktura wraz z władzami), lecz mieszkańców, których wnioski i skargi często w komisjach rewizyjnych są traktowane jako drugorzędne.

[485] Tamże, s. 42.

[486] Tamże, s. 89.

[487] Poseł Jacek Protas, Klub Parlamentarny Platforma Obywatelska, Poprawka do Druku nr 2001, Załącznik nr 14, Załącznik nr 21 i Załącznik nr 28 do protokołu 3. pos. NPW w dniu 30.11.2017 r., BKS, VIII kad.

[488] BKS, PZPP NPW (nr 3) z dnia 30 listopada 2017 r., s. 59.

Wyraził nadzieję, że „Platforma – z nazwy Obywatelska – wycofa swój wniosek o skreślenie zmiany […], bowiem jest to zmiana w swojej istocie proobywatelska”[489]. Poprawka PO nie została wycofana, a proponowane zmiany przyjęto w głosowaniach (tradycyjnie dziewięcioma głosami)[490].

Zgłaszane poprawki nie zawsze dotyczyły korekty zmian ujętych w projekcie ustawy. Zdarzały się i takie, które wprowadzały propozycje kolejnych regulacji. Wśród nich była poprawka (a w zasadzie trzy poprawki o tożsamym brzmieniu odnoszące się do ustaw ustrojowych dotyczących samorządu gminy, powiatu i województwa) znosząca wybór przewodniczących i wiceprzewodniczących rady gminy, powiatu oraz sejmiku województwa w głosowaniu tajnym[491]. Propozycja wywołała ostrą reakcję opozycji. Poseł M. Sowa (.Nowoczesna) wyraził się w następujący sposób:

> mówiąc szczerze parę razy widziałem jak radni Prawa i Sprawiedliwości oddają głosy. Zanim głos trafi do urny, musi przejść przez oficera politycznego. Szanowni państwo, nie można robić jawnych wyborów personalnych. To, co państwo proponujecie to jakieś czyste szaleństwo. Rozumiem, że w pełni chcecie kontrolować i inwigilować radnych, którzy z waszych list się ubiegają, ale tak nie można robić. To jest prawo dysponowania własnym głosem i osoba podejmująca decyzję musi mieć zapewniony komfort[492].

Również przedstawiciel ZMP stwierdził, że nie można patrzeć na problem jednostronnie, tylko przez pryzmat umożliwienia zapoznania się, jak ktoś głosował. Bo jednocześnie taki sposób głosowania w jakimś stopniu ogranicza wolność obywateli. Radni nie będą głosowali zgodnie z sumieniem, tylko tak, jak nakazuje im grupa, jak ktoś im każe. Uznał to za jeden z gorszych pomysłów, który znalazł się w poprawkach[493].

Wśród głosów pojawiły się i bardziej dosadne. Poseł T. Jaskóła (Kukiz’15) powiedział: „Bardzo przepraszam, ale dyskutujemy nad zasadami, jak byśmy byli na XXVIII zjeździe Komunistycznej Partii Koreańskiej Republiki Ludowo-Demokratycznej, a tutaj mielibyśmy Kim Dzong Una”[494]. Natomiast M. Kierwiński (PO) stwierdził: „De facto państwo proponujecie zwiększoną szansę kontroli komisarzy politycznych nad sprawowaniem mandatu radnego i na to nie może być zgody”[495]. Nawet poseł PiS, Andrzej Matusiewicz, za-

[489] Tamże, s. 58.

[490] Tamże, s. 59, 104, 143.

[491] Poseł Marcin Horała, Poprawki do Druku nr 2001, Załącznik nr 11 do protokołu 3. pos. NPW w dniu 30.11.2017 r., BKS, VIII kad., poprawki nr 3, 13, 25.

[492] BKS, PZPP NPW (nr 3) z dnia 30 listopada 2017 r., s. 60.

[493] Tamże, s. 60–61.

[494] Tamże, s. 62.

[495] Tamże.

powiedział, że nie poprze poprawki i wstrzyma się od głosu. Wobec zdecydowanie negatywnej reakcji posłowie Prawa i Sprawiedliwości (Ł. Schreiber w odniesieniu do zmian w ustawie o samorządzie gminnym, a M. Horała w ustawach o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa) wnieśli o odłożenie ich rozpatrywania[496]. Ostatecznie poprawki nie były poddane pod głosowanie, gdyż zostały wycofane[497].

Nowym rozwiązaniem była propozycja transmitowania obrad rady gminy, powiatu oraz sejmiku województwa, utrwalania ich za pomocą urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk, a następnie udostępniania na stronach internetowych, w tym w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP). Ekspert klubu PO, M. Chmaj, uznając konstytucyjne prawo obywateli do dostępu do informacji, wyraził pewne zastrzeżenia do nakazu utrwalania przebiegu obrad i ich transmitowania. Zauważył m.in. brak wskazania, jak długo nagranie ma być przechowywane, gdzie i w jakim celu. Zaproponował rezygnację z utrwalania i transmitowania obrad organów stanowiących. Obawy wyraziła również ekspertka Związku Powiatów Polskich. Poprawkę zgodną z propozycją M. Chmaja zgłosił W. Dzikowski (PO)[498]. Ogólnie można stwierdzić, że pewne zastrzeżenia co do propozycji ze strony opozycji, przede wszystkim posłów PO, padały, ale pojawiły się również słowa poparcia. Poseł T. Jaskóła (Kukiz'15) uznał ją za jedną z tych, „którą trzeba pochwalić"[499]. Podobnie pozytywnie wypowiedział się ekspert z Biura Rzecznika Praw Obywatelskich. Powołując się na różne skargi i wnioski napływające do biura, stwierdził, że proponowane rozwiązanie jest nie tylko dobre, ale i oczekiwane[500]. Po wcześniejszym odrzuceniu poprawki zgłoszonej przez W. Dzikowskiego (PO) zmiany zostały przyjęte (również w odniesieniu do powiatów i samorządu województw)[501].

Projekt ustawy wniesiony przez posłów Prawa i Sprawiedliwości przewidywał wzmocnienie pozycji organów stanowiących i radnych. Służyć temu miało m.in. usamodzielnienie biur obsługujących rady/sejmiki poprzez utworzenie z nich odrębnych jednostek organizacyjnych podlegających przewodniczącemu rady/sejmiku oraz nadanie radnym indywidualnych uprawnień kontrolnych. Zanim doszło do rozpatrzenia projektu ustawy na posiedzeniu komisji, pojawiło się szereg krytycznych uwag, zwłaszcza dotyczących powoływania odrębnych jednostek organizacyjnych do obsługi organów stanowią-

[496] Tamże, s. 64, 107, 119.

[497] BKS, PZPP NPW (nr 7) z dnia 7 grudnia 2017 r., s. 9, 12.

[498] Poseł Waldy Dzikowski, Poprawka, Załącznik nr 15 do protokołu 3. pos. NPW w dniu 30.11.2017 r., BKS, VIII kad.

[499] BKS, PZPP NPW (nr 3) z dnia 30 listopada 2017 r., s. 65.

[500] Tamże, s. 68.

[501] Tamże, s. 70, 119, 123.

cych. Skłoniło to posłów PiS do zgłoszenia poprawki, w której odstąpiono od konieczności tworzenia jednostek organizacyjnych do obsługi rad/sejmików, natomiast ich przewodniczącym nadano uprawnienie zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu gminy wykonujących zadania organizacyjne, prawne i inne zadania związane z funkcjonowaniem rady/sejmiku, komisji i radnych. Jak zaznaczył M. Horała (PiS), zgłaszający poprawkę[502], chodziło o to, żeby przewodniczący rady/sejmiku mógł wydawać polecenia pracownikom, ale bez wyodrębniania jednostki organizacyjnej z wszystkimi tego konsekwencjami[503].

Mimo zaproponowanej korekty posłowie opozycji, ale również przedstawiciele organizacji samorządowych, zgłosili szereg wątpliwości odnośnie do sposobu organizacji obsługi organów stanowiących i szczególnej roli ich przewodniczących. Chodziło m.in. o sposób rozumienia pojęcia „zwierzchnik służbowy", potencjalny konflikt w kontekście stosunków pracy, możliwe sytuacje, w których pracownik nie będzie wiedział, kogo ma słuchać. Poseł M. Sowa (.Nowoczesna) stwierdził: „wydaje mi się, że intencją zapisu była zmiana statusu przewodniczącego. Tak naprawdę chodziło o wzmocnienie pozycji przewodniczącego. Natomiast zaproponowany przez państwa zapis jest absurdalny. Jest absolutnie nie do utrzymania"[504]. Pewne zastrzeżenia zgłosiło również Biuro Legislacyjne, w którego ocenie przepis mógłby budzić wątpliwości systemowe, gdyż w zakresie pewnych spraw zwierzchnikiem służbowym pracowników byłby wójt, a w zakresie innych – przewodniczący rady gminy[505]. Mimo to zmiany uwzględniające poprawkę zgłoszoną przez M. Horałę zostały przyjęte[506].

Jeśli chodzi o uprawnienia kontrolne radnych, to miały one polegać na prawie do uzyskiwania informacji i materiałów (przy zachowaniu zasady nienaruszania dóbr osobistych innych osób), wstępu do pomieszczeń, gdzie są one przechowywane, wglądu w działalność organów administracji gminy (po poprawce zgłoszonej przez posła PiS, M. Horałę, „urzędu gminy"), spółek z udziałem gminy, gminnych osób prawnych, zakładów, przedsiębiorstw i innych gminnych jednostek organizacyjnych, z zachowaniem przepisów o tajemnicy prawnie chronionej. Taki sam zakres uprawnień miał dotyczyć radnych powiatu i województwa (obejmowały je proponowane zmiany w ustawach o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa). Już

[502] Poseł Marcin Horała, Poprawki do Druku nr 2001, Załącznik nr 11 do protokołu 3. pos. NPW w dniu 30.11.2017 r., BKS, VIII kad., poprawki nr 5, 16, 27.

[503] BKS, PZPP NPW (nr 3) z dnia 30 listopada 2017 r., s. 71–72, 106, 123.

[504] Tamże, s. 74.

[505] Tamże.

[506] Tamże, s. 75, 106, 124.

przy rozpatrywaniu zmiany dotyczącej gmin posłowie PO zgłosili swoje zastrzeżenia, uznając, że tak daleko idące kompetencje radnych są nieuzasadnione i w skrajnych przypadkach mogą dezorganizować pracę. Przeciwko proponowanym rozwiązaniom wystąpił również przedstawiciel Związku Miast Polskich. Obawy wyrażał także M. Sowa (.Nowoczesna). Z kolei przedstawiciel klubu Kukiz'15 stwierdził, że radni powinni mieć wgląd w pracę JST, zwłaszcza spółek komunalnych. Co więcej, zaznaczył, że w proponowanych regulacjach brakuje mu sankcji za nieudzielenie informacji. Uznał jednak, że zmiana jest godna poparcia[507]. Przed głosowaniem jeszcze raz zarekomendował jej przyjęcie jeden z wnioskodawców, Ł. Schreiber (PiS), który podkreślił, że zmiana „rozszerza i wzmacnia pozycję radnego, a przede wszystkim dostęp opinii publicznej do informacji"[508]. Zmiana została przyjęta, podobnie jak kolejne, dotyczące uprawnień radnych powiatu i województwa. W przypadku ostatniej głos zabrał M. Kierwiński (PO), który zaapelował „o odrobinę racjonalności". Jak powiedział,

> tego typu uprawnienia dla każdego radnego mogą destabilizować pracę urzędu marszałkowskiego, marszałka województwa itd. Rozumiem, że chcecie, aby każdy każdego kontrolował, ale nie róbcie zapisów, które są silniejszymi zapisami niż ma poseł wobec instytucji podległych polskiemu rządowi. Naprawdę, gdzieś są granice, z jednej strony, zapisywania nieważnych rzeczy w ustawach, a z drugiej strony, nadawania uprawnień kontrolnych tam, gdzie nie jest to potrzebne[509].

Proponowane w Kodeksie wyborczym zmiany nie dotyczyły ustroju samorządu terytorialnego i z tego powodu nie poddaję ich głębszej analizie. Jednak niektóre z nich były ważne dla jego funkcjonowania oraz oddziaływały na demokrację lokalną. Wywołały też żywą reakcję posłów i innych osób uczestniczących w posiedzeniach komisji. Stąd też należy je przynajmniej zasygnalizować.

Pierwszą z takich zmian był przepis wprowadzający proporcjonalne wybory do wszystkich samorządowych organów stanowiących. Propozycja spotkała się ze zdecydowaną, negatywną reakcją opozycji. Poprawki o jej odrzucenie zgłosiły kluby Kukiz'15, PO, .Nowoczesna i PSL[510]. Stosunek posłów opozycji do proponowanej zmiany obrazuje głos M. Kierwińskiego (PO):

> To wielki krok wstecz, przeciwko wyborcom i obywatelskości. Rozumiem, że Prawo i Sprawiedliwość bardzo się jej obawia. Chcielibyście, aby wszystkie decyzje zapadały za kurtyną, gdzieś potajemnie. Chcielibyście wszystko sprowa-

[507] Tamże, s. 78–81.
[508] Tamże, s. 82.
[509] Tamże, s. 125.
[510] Załączniki nr 6, 46–48 do protokołu 5. pos. NPW w dniu 4.12.2017 r., BKS, VIII kad.

dzić do jak największego władztwa polityków zasiadających na Nowogrodzkiej. Jednomandatowe okręgi wyborcze w samorządzie były, są i za kilka lat będą wielką wartością. Cofają nas państwo o kilka lat do tyłu i tego wyborcy myślę, że wam nie zapomną[511].

Ekspert Związku Miast Polskich stwierdził, że bezpośredni wybór wójtów oraz jednomandatowe okręgi wyborcze to efekt konsensu i „nie jest dobrze, że zawracają nas państwo z tej drogi. Chcę powiedzieć, że środowiska samorządowe jednomyślnie sprzeciwiają się likwidacji JOW"[512]. Wydaje się, że tę „jednomyślność" należałoby jednak traktować umownie, bo na przykład w przesłanych komisji przez Unię Metropolii Polskich stanowiskach samorządów Łodzi, Poznania, Rzeszowa i Wrocławia nie było odniesień do tej propozycji[513].

Mimo krytyki, nawet daleko posuniętej (poseł Kukiz'15, Tomasz Jaskóła, stwierdził, że kto głosuje przeciw poprawkom opozycji, „morduje społeczeństwo obywatelskie"), zmiana w głosowaniu została przyjęta dziewięcioma głosami, przy ośmiu przeciwnych[514].

Skutkiem likwidacji jednomandatowych okręgów wyborczych i wyborów większościowych w gminach były kolejne regulacje dotyczące proporcjonalnego podziału mandatów pomiędzy listy kandydatów. Proponowano przy tym ustanowienie pięcioprocentowego progu wyborczego, który jednak nie obowiązywałby w gminach do 20 tys. mieszkańców. Opozycja konsekwentnie sprzeciwiała się takim rozwiązaniom i zgłosiła poprawki zmierzające do usunięcia zmiany z projektu ustawy[515]. Przedstawiciel ZMP zaproponował obniżenie progu wyborczego z 5 do 3% i poszerzenie zakresu gmin, w których próg nie byłby stosowany, do wszystkich gmin z wyjątkiem miast na prawach powiatu[516]. Propozycja nie została podjęta przez żadnego z posłów, wobec czego nie była przedmiotem głosowania. Natomiast wszystkie poprawki opozycji zostały odrzucone, a zmiana – z pewnymi poprawkami zaproponowanymi przez Biuro Legislacyjne – zaakceptowana (dziewięcioma głosami, przy pięciu przeciwnych i braku wstrzymujących się)[517].

Zmianą, która spotkała się z szerokim odzewem zarówno posłów zaangażowanych formalnie w proces decyzyjny, jak i wielu innych podmiotów

[511] BKS, PZPP NPW (nr 3) z dnia 30 listopada 2017 r., s. 81.

[512] Tamże, s. 83.

[513] Pismo Unii Metropolii Polskich z 30 listopada 2017 r., Załącznik nr 5 do protokołu 5. pos. NPW w dniu 4.12.2017, BKS, VIII kad.

[514] BKS, PZPP NPW (nr 3) z dnia 30 listopada 2017 r., s. 85.

[515] Załączniki nr 6, 59, 60 do protokołu 5. pos. NPW w dniu 4.12.2017 r., BKS, VIII kad.

[516] BKS, PZPP NPW (nr 3) z dnia 30 listopada 2017 r., s. 97.

[517] Tamże, s. 98.

z otoczenia systemu, było ograniczenie możliwości pełnienia funkcji wójta do dwóch kadencji. Zdaniem wielu z brzmienia proponowanego przepisu wynikało, że do tego limitu będą zaliczone kadencje wójtów, którzy pełnili tę funkcję przed wejściem w życie ustawy. Spowodowałoby to uniemożliwienie kandydowania już w najbliższych wyborach tym wszystkim spośród nich, którzy wypełniali mandat przez dwie lub więcej kadencji[518]. Spotkało się to z licznymi zarzutami, że będzie ustanowione prawo działające wstecz. Pod naporem wszechstronnej krytyki wnioskodawcy, przy współudziale Biura Legislacyjnego, zmodyfikowali propozycję, chociaż podkreślali, że proponowanego przepisu nie należało w ten sposób interpretować i nie taki zamysł przyświecał autorom projektu ustawy[519].

Chociaż dokonano modyfikacji przepisu, nie zmieniło to stosunku opozycji do niego, gdyż problemem ciągle pozostawało ograniczenie sprawowania funkcji wójta maksymalnie do dwóch kadencji. Poprawki znoszące proponowaną zmianę wnieśli posłowie A. Maciejewski z klubu Kukiz'15[520], J. Protas i W. Dzikowski z klubu PO[521], P. Zgorzelski z klubu PSL[522] i M. Sowa z klubu .Nowoczesna[523]. Wnioskodawcom projektu ustawy zarzucono, że „nie mogąc wygrać z dobrymi gospodarzami w ramach reguł, które obowiązują, próbują stosować różnego rodzaju wytrychy w postaci dwukadencyjności, a to wstecznej, a teraz okazuje się, że do przodu. W takim czy innym wydaniu te rozwiązania, oczywiście, napotykają na duże przeszkody o charakterze niekonstytucyjności"[524]. Również pełnomocnik zarządu ZMP, M. Wójcik, podtrzymał zdanie, że zaproponowana regulacja jest niewłaściwa i że związek oczekuje odstąpienia od niej. Gdyby jednak przepis w proponowanej formie pozostał w ustawie, to związek zwróci się do prezydenta o jej zawetowanie lub skierowanie do Trybunału Konstytucyjnego, a jeśli to nie nastąpi, to sam wystąpi z takim wnioskiem. Krytyczne opinie na temat proponowanej zmiany nie wpłynęły na postawę posłów Prawa i Sprawiedliwości, którzy najpierw odrzucili wszystkie poprawki opozycji, a następnie zaakceptowali przepisy ograniczające pełnienie funkcji wójta do dwóch kadencji[525].

[518] Obawy o wprowadzenie ograniczenia kadencji wójtów do dwóch już od wyborów w 2018 r. miały źródło we wcześniejszych zapowiedziach polityków PiS, w tym prezesa J. Kaczyńskiego (Kondzińska 2017).

[519] BKS, PZPP NPW (nr 7) z dnia 7 grudnia 2017 r., s. 55.

[520] Załącznik nr 19 do protokołu 7. pos. NPW w dniu 7.12.2017 r., BKS, VIII kad.

[521] Załącznik nr 30 do protokołu 6. pos. NPW w dniu 5.12.2017 r., BKS, VIII kad.

[522] Tamże, Załącznik nr 5.

[523] Tamże, Załącznik nr 28.

[524] BKS, PZPP NPW (nr 7) z dnia 7 grudnia 2017 r., s. 58.

[525] Tamże, s. 62–63.

Projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych został przyjęty w całości 7 grudnia 2017 r., podczas siódmego posiedzenia Komisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego. Za jego przyjęciem głosowało dziewięcioro posłów (z pewnością Prawa i Sprawiedliwości), siedmiu się sprzeciwiło, nikt nie wstrzymał się od głosu[526]. Do sprawozdania na żądanie posłów opozycji (art. 43 ust. 3 regulaminu Sejmu) włączono 144 wnioski mniejszości obejmujące odrzucone przez większość poprawki zgłaszane podczas prac komisji nadzwyczajnej[527].

Sprawozdanie komisji zostało rozpatrzone podczas drugiego czytania projektu ustawy 13 grudnia 2017 r. Już reakcja na pierwsze wystąpienie klubowe, M. Horały (PiS), potwierdziła trwanie konfliktu i w jakiś sposób pozycjonowała dyskusję:

> W toku prac nad projektem ustaw wyborczych, jak również ustaw samorządowych wnioskodawcy z klubu Prawa i Sprawiedliwości przyjęli postawę, którą można scharakteryzować słowami: z sercem na dłoni. (*Wesołość na sali*). No i właśnie taka spotyka nas odpowiedź. W toku prac komisji uwzględniliśmy kilka poprawek opozycji. (*Poseł Magdalena Kochan:* Ludzkie paniska, naprawdę). […] Jako rządząca większość w demokracji mielibyśmy pełne prawo po prostu przyjąć te postulaty, które uważamy za słuszne, wsłuchiwaliśmy się w głos strony społecznej, w głos korporacji samorządowych, w głos nawet posłów opozycji… (*Poseł Marcin Kierwiński*: Nawet?)… choć oczywiście ciężko było to czynić, rozpatrując sto kilkadziesiąt wniosków formalnych czy prowadząc 1,5-godzinną dyskusję o tytule ustawy. W drugim czytaniu [chodziło raczej o pierwsze – B.K.] pojawiło się mnóstwo fałszu, kłamstw na temat tego projektu, teraz nie zdążyłbym ich wszystkich tu poodkręcać… (*Poseł Jerzy Meysztowicz*: Proszę bardzo, proszę się nie krępować.) (*Poseł Magdalena Kochan*: Proszę spróbować.)… więc może skupię się na poprawkach, które będziemy zgłaszać w drugim czytaniu, dalej uwzględniając państwa głos, nawet tutaj, na tej sali w tak mało kulturalny sposób wyrażany[528].

Klub Prawo i Sprawiedliwość wniósł szereg poprawek do projektu ustawy, co było pewnym zaskoczeniem, jeżeli weźmie się pod uwagę, w jaki sposób przebiegały posiedzenia komisji nadzwyczajnej. Dysponujące większo-

[526] BKS, PZPP NPW (nr 7) z dnia 7 grudnia 2017 r., s. 72.

[527] Sprawozdanie Komisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego o poselskim projekcie ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Druk nr 2001), s. 1–15.

[528] SS z 54. pos. Sejmu VIII kadencji w dniu 13 grudnia 2017 r. (drugi dzień obrad), s. 90–91.

ścią Prawo i Sprawiedliwość przyjmowało wszystkie poprawki własnego autorstwa. Formalnie nic nie stało na przeszkodzie, by komisję opuścił projekt w kształcie odpowiadającym wnioskodawcom. Tak się jednak nie stało. Wydaje się, że spowodowane to było przede wszystkim brakiem odpowiedniego umocowania przedstawicieli klubu PiS do podejmowania decyzji cząstkowych, które mogłyby istotnie wpłynąć na treść decyzji ostatecznej, w połączeniu z presją czasu i przyjętym tempem pracy, co uniemożliwiało odbywanie niezbędnych konsultacji z władzami klubu i partii. Nałożyła się na to silna presja otoczenia systemu. W prasie pojawiły się sugestie, że wśród powodów wprowadzenia zmian znalazły się „sugestie płynące z Pałacu Prezydenckiego" (Flieger, Kondzińska, Szpala 2017, s. 3), jak również ze strony samorządowców PiS (Kolanko 2017). Przedstawiciele klubu PiS podtrzymywali dobre zdanie o swoich propozycjach, ale sugerowali, że nie chcieli wywołać wrażenia, że „ustawiają wybory pod siebie" oraz że obozowi władzy w tym momencie nie jest potrzebna kolejna wojna polityczna. „Napięcie jest już wystarczające z powodu zmian w sądach. Awantura o wybory nie współgrałaby też z wizerunkiem premiera Morawieckiego. Dlatego zwalniamy" (tamże; por. Zakrzewski 2017; Wantuch, współpr. Dobrosz-Oracz 2017).

Wśród 144 poprawek zgłoszonych przez klub PiS podczas drugiego czytania[529] część dotyczyła spraw ustroju i funkcjonowania samorządu terytorialnego objętych analizą. W wystąpieniu M. Horały znalazły się tylko niektóre: pozostawienie jednomandatowych okręgów wyborczych w gminach do 20 tys. mieszkańców, odejście od umożliwienia kandydowania w wyborach do rady gminy kandydatom zamieszkującym poza jej granicami, wydłużenie kadencji samorządów do pięciu lat czy rezygnacja z przeniesienia kompetencji powoływania skarbnika z rady gminy na wójta[530].

Zgłoszenie poprawek nie zmieniło nastawienia opozycji do projektu ustawy. Podobnie jak podczas pierwszego czytania dyskusja dotyczyła głównie zmian w Kodeksie wyborczym. Padały wzajemne oskarżenia o złą wolę, posłowie opozycji krytykowali proponowane zmiany, czasami z różnego rodzaju złośliwościami, które podtrzymywały ostry konflikt:

> No proszę, na początku, 2 tygodnie temu słyszeliśmy, że jest to doskonały projekt, którego nie można krytykować, i że nasze poprawki, nasze uwagi, nasze zastrzeżenia są absolutnie bezpodstawne. Potwierdza się fakt, że ten projekt był napisany na

[529] Klub Parlamentarny Prawo i Sprawiedliwość, Poprawki do projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Druk nr 2001 i 2113), Załącznik do protokołu 8. pos. NPW w dniu 13.12.2017 r., BKS, VIII kad.

[530] SS z 54. pos. Sejmu VIII kadencji w dniu 13 grudnia 2017 r. (drugi dzień obrad), s. 90.

kolanie i skrojony tylko pod to, żeby zwiększyć szanse jednej, przewodniej siły narodu w zbliżających się wyborach samorządowych[531].

Z kolei W. Kosiniak-Kamysz (PSL) powiedział:

Kiedy PiS mówi prawdę i jaka jest jego prawdziwa twarz? Czy to jest twarz gołąbka pokoju premiera Morawieckiego czy drapieżnego jastrzębia Ryszarda Terleckiego? Kiedy PiS mówi prawdę? Czy dzisiaj, kiedy daje serce na dłoni, czy kiedy nazywa samorządowców sitwą? Kiedy mówicie prawdę? Kiedy o JOW-ach mówicie wszystko, co najgorsze, że to jest marnowanie głosu obywatelskiego, czy dzisiaj, kiedy chcecie je ponownie przywrócić? Macie jedno, honorowe zadanie w tej debacie: wycofać ten nadal spartolony projekt, który jest totalnym upolitycznieniem procesu wyborczego.

Mimo powszechnej krytyki i podtrzymywania zdania opozycji o projekcie ustawy jako całości pojawiały się również głosy, w których zauważano pewne pozytywne z punktu widzenia opozycji zmiany. Jednak podkreślano przy tym, że propozycja ich wprowadzenia nie była wynikiem refleksji autorów projektu ustawy, czy szerzej Prawa i Sprawiedliwości, lecz zdecydowanej postawy opozycji, samorządowców oraz krytyki wielu środowisk, w tym mediów. Zdarzała się przy tym szersza krytyka postawy PiS wobec samorządu:

W ciągu ostatnich 2 lat obserwujemy proces ograbiania samorządów z kompetencji. Zabraliście państwo samorządom wojewódzkim ODR-y, WFOŚ-ie, melioracje od 1 stycznia. […] W ciągu 2 lat nie została przegłosowana żadna ustawa, która wzmacniałaby czy decentralizowałaby kompetencje na rzecz samorządów. […] Ja rozumiem, że samorządów nie było w PRL-u, dlatego państwo ich nie rozumiecie. […] Stąd też wprowadzacie moim zdaniem pewne ubezwłasnowolnienie też obywateli, którzy będą mieli przekonanie, że nieważne, na kogo zagłosują, tych głosów się tak wiele zmarnuje, i tak wygrają ci, którzy mają wygrać[532].

Poseł Ł. Schreiber (PiS), odnosząc się do wypowiedzi i zapytań poselskich, jeszcze raz podkreślił, że Prawo i Sprawiedliwość było otwarte na współpracę zarówno z posłami opozycji, jak i z organizacjami społecznymi, samorządowcami i wszystkimi, którzy chcieli zabrać głos w sprawie projektu ustawy. Stwierdził, że każdy, kto chciał, miał możliwość zabrania głosu podczas prac komisji nadzwyczajnej. Nie poinformował jednak o jednominutowym czasie przeznaczonym na każdą wypowiedź, a miało to przecież znaczenie dla kompletności rozważań nad poszczególnymi kwestiami. Z drugiej strony, należy mieć na uwadze, że wobec zdecydowanie negatywnego stosunku opozycji do projektu ustawy, wykorzystywała ona każdą możliwość, by

[531] Wypowiedź posła J. Protasa (PO), tamże, s. 92.

[532] Wypowiedź poseł Urszuli Pasławskiej (UED), tamże, s. 110. Podobne opinie pojawiały się w prasie (zob. Gadomski 2017; Jedlecki 2017a).

prace opóźnić. Prawdopodobnie miało to wpływ na ustanowienie tak krótkiego czasu wypowiedzi.

W odpowiedzi na zarzuty dotyczące dużej liczby zgłoszonych przez klub Prawa i Sprawiedliwości poprawek, co zdaniem opozycji świadczyło o słabej jakości projektu i konieczności jego poprawiania, poseł Ł. Schreiber stwierdził, że świadczy to o uwzględnieniu zgłaszanych uwag. Ponadto zauważył, że „jest absurdem, czymś niedorzecznym mówienie, że dziś, w drugim czytaniu, proponujemy sto kilkanaście poprawek, bo de facto proponujemy siedem poprawek"[533]. Dodał, że pozostałe są ich konsekwencją. Do tych siedmiu zaliczył: 1) Pozostawienie organom stanowiącym samorządu terytorialnego kompetencji do zmiany granic okręgów wyborczych oraz zmniejszenie liczby komisarzy wyborczych; 2) wydłużenie kadencji dla wszystkich organów samorządowych do pięciu lat; 3) zmiany o charakterze legislacyjnym postulowane przez Biuro Legislacyjne Sejmu; 4) sposób powoływania skarbnika gminy; 5) jednomandatowe okręgi wyborcze w gminach do 20 tys. mieszkańców; 6) sposób wyboru szefa Krajowego Biura Wyborczego; 7) przywrócenie zasady, że osoba kandydująca do organu stanowiącego gminy musi w niej zamieszkiwać[534].

Kluby Platformy Obywatelskiej, Polskiego Stronnictwa Ludowego oraz Unii Europejskich Demokratów złożyły wnioski o odrzucenie projektu ustawy. Niezależnie od tego opozycja również zgłosiła szereg poprawek, często będących powieleniem odrzuconych podczas pracy w komisji nadzwyczajnej. W związku z tym prowadząca obrady wicemarszałek zaproponowała ponowne skierowanie projektu ustawy do Komisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego, w celu przedstawienia sprawozdania. Propozycji nikt się nie sprzeciwił[535].

Komisja zebrała się jeszcze tego samego dnia. Ponieważ Biuro Legislacyjne nie było w stanie pogrupować wszystkich poprawek zgłoszonych przez poszczególne klubu parlamentarne, M. Horała (PiS) zgłosił wniosek formalny, by procedować poprawki blokowo, według podmiotu zgłaszającego. Zwrócił uwagę, że znaczna ich część dotyczy kwestii, które były już wielokrotnie omawiane. Zaproponował, żeby przeznaczyć pięć minut dla wnioskodawców bloku poprawek i dwie minuty na ustosunkowanie się do każdego bloku. Opozycja nie chciała zaakceptować takiego sposobu pracy. Padły propozycje ogłoszenia przerwy w obradach, tak by Biuro Legislacyjne mogło

[533] SS z 54. pos. Sejmu VIII kadencji w dniu 13 grudnia 2017 r. (drugi dzień obrad), s. 131.

[534] Tamże.

[535] Tamże, s. 133.

przygotować odpowiednie zestawienie poprawek. Przewodnicząca komisji była skłonna ogłosić przerwę, ale nie tak długą (do godz. 19.30). Ustalenia proceduralne ponownie wpłynęły na dynamikę konfliktu, wzmacniając jego natężenie. Posłanka A. Pomaska (PO, spoza składu komisji) uznała sposób procedowania za „skandaliczny". Podniesionym głosem zarzuciła traktowanie posłów „jak wyrobników". Zwracając się do posłów PiS, stwierdziła: „Tak naprawdę jest to pokazanie, w jaki sposób traktujecie obywateli. Jest to absolutny skandal, w jaki sposób powstaje ordynacja samorządowa. […] Proszę dać posłom pracować normalnie, a nie robić z tego miejsca jakiegoś domu wariatów, za przeproszeniem"[536]. Mimo takich opinii przewodnicząca komisji ogłosiła przerwę do godz. 19.30.

Po wznowieniu obrad atmosfera nie uległa zmianie. Poseł M. Kierwiński (PO) powiedział:

> Mam inną prośbę do panów posłów wnioskodawców. To, że pracujemy w warunkach skandalicznych, to, że sami tak naprawdę nie wiecie, jakie poprawki zgłosiliście, to, że jest pełen bałagan, to przecież jest fakt. Ale może po to, żebyście to wy się nie kompromitowali, dlatego że gdzieś na samym końcu to wy podpiszecie się pod projektem, według którego Polacy będą głosować w najbliższych wyborach samorządowych, weźcie chwilę na wstrzymanie, ochłońcie trochę, idą święta, przestudiujcie to raz jeszcze, napiszcie nowy projekt. W ramach Komisji zyskaliście trochę wiedzy. Przyjdźcie z nowym poprawionym projektem. Tak będzie po prostu prościej[537].

W odpowiedzi M. Horała (PiS) zarzucił opozycji hipokryzję:

> Teraz atakujecie nas państwo za to, że uwzględniamy część z waszych uwag. Rozumiem, że w waszym mniemaniu byłoby lepiej, gdybyśmy teraz nie złożyli nowych poprawek – atakujecie, że są nowe poprawki – lepiej byłoby, gdybyśmy poszli tzw. walcem legislacyjnym i odrzucili wszystkie wasze uwagi. To, że jak mówię, jako wnioskodawcy podeszliśmy z sercem na dłoni do waszych uwag, że czasem zostawiliśmy sobie coś do rozważenia w naszym gronie, żeby się zastanowić, żeby ewentualnie to uwzględnić, teraz jest jednym z elementów ataku. Rozumiem, że czego byśmy nie zrobili, i tak będziecie przeciw. Mamy to już ustalone[538].

Po tych słownych utarczkach na tle problemów proceduralnych komisja zaaprobowała pierwszy wniosek M. Horały (przy dziewięciu głosach poparcia, ośmiu przeciwnych i braku wstrzymujących się) i rozpoczęła się merytoryczna praca komisji nad zgłoszonymi wnioskami i poprawkami[539]. Wnioski

[536] BKS, VIII kad., PZPP NPW (nr 8) z dnia 13 grudnia 2017 r., s. 7.

[537] Tamże, s. 11.

[538] Tamże, s. 12.

[539] Wnioski i poprawki zgłoszone w czasie drugiego czytania w dniu 13 grudnia 2017 r. do poselskiego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału

o odrzucenie projektu ustawy przedstawione przez kluby parlamentarne Platformy Obywatelskiej, .Nowoczesnej oraz Koła Poselskiego Unia Europejskich Demokratów zostały odrzucone, podobnie jak i poprawka Klubu Parlamentarnego .Nowoczesna, dotycząca zmiany tytułu ustawy. Przy rozpatrywaniu kolejnych poprawek zgłoszonych przez kluby PiS oraz .Nowoczesnej, a dotyczących wydłużenia do pięciu lat kadencji rad gmin, powiatów oraz sejmików województw, znowu doszło do nieporozumień na tle dopuszczania posłów do głosu. Wynikiem tego był kolejny wniosek formalny i przyjęcie następnego ograniczenia, żeby przy każdej poprawce głos mógł zabrać jeden przedstawiciel klubu. Wniosek został przyjęty dziewięcioma głosami, przy ośmiu przeciwnych[540]. Jeśli chodzi o stosunek posłów, zwłaszcza opozycji, do wydłużenia kadencji organów stanowiących, to wbrew pozorom, nie był on jednoznacznie pozytywny. Pojawiły się zarzuty zarówno co do rozstrzygnięcia merytorycznego, jak i kwestii proceduralnych. Poseł P. Zgorzelski (PSL) zarzucał, że propozycja pięcioletniej kadencji nie została poparta jakimkolwiek dowodem, doświadczeniem czy badaniem. Pytał: „dlaczego kadencja ma wynosić pięć lat, a nie np. sześć? A może siedem?"[541]. Z kolei M. Witczak (PO) podkreślił, że

> Biuro Legislacyjne zwróciło pani przewodniczącej uwagę, że poprawka ta wykracza poza zakres przedsięwzięć realizowanych przez Komisję. Została zgłoszona w drugim czytaniu. W normalnych warunkach, gdyby funkcjonował normalny Trybunał Konstytucyjny, po uchwaleniu zmiany, która wykracza poza zakres projektowanych zmian, po prostu uchyliłby ów przepis. […] Po drugie, powiem konkretnie, że nie skonsultowaliście państwo tego z Komisją Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego. […] Zmieniacie państwo ustrój samorządu od czapy[542].

Poprawki poparł pełnomocnik zarządu do spraw legislacyjnych Związku Miast Polskich. Stwierdził, że środowiska samorządowe od wielu lat postulowały potrzebę wydłużenia kadencji. W głosowaniu poprawki zyskały poparcie większości; oddano jedenaście głosów „za" przy pięciu przeciwnych i braku głosów wstrzymujących się[543].

Z pakietu poprawek dotyczących ustroju i funkcjonowania samorządu terytorialnego komisja przyjęła jeszcze poprawki dotyczące rezygnacji z powoływania skarbnika gminy przez wójta, przywrócenia większościo-

obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (druki nr 2001 i 2113), Załącznik do protokołu 8. pos. NPW w dniu 13.12.2017 r., BKS, VIII kad.

[540] BKS, VIII kad., PZPP NPW (nr 8) z dnia 13 grudnia 2017 r., s. 18–19.

[541] Tamże, s. 19.

[542] Tamże, s. 20.

[543] Tamże, s. 21.

wych wyborów w okręgach jednomandatowych do rad gmin liczących do 20 tys. mieszkańców oraz rezygnacji z dopuszczenia do kandydowania do rad gmin osób niezamieszkujących na ich terenie, tylko mieszkających na terenie województwa.

Podczas rozpatrywania tych i innych poprawek jeszcze wielokrotnie dochodziło do nieporozumień pomiędzy posłami opozycji, również spoza składu komisji, a przewodniczącą komisji i posłami PiS, dotyczących zarówno możliwości zabierania głosu, jak i oceny merytorycznej proponowanych rozwiązań. Przebieg posiedzenia był burzliwy. Przykładem może być wypowiedź M. Witczaka (PO), który odniósł się do propozycji przywrócenia wyborów większościowych w gminach, tłumacząc jednocześnie powód głosowaniu posłów PO przeciwko jej przyjęciu:

> Państwo na dobrą sprawę organizujecie sobie wielomandatowe wybory w tych miejscach, czyli w większych miastach – są to miasta czterdziestotysięczne, pięćdziesięciotysięczne, siedemdziesięciotysięczne – tam, gdzie macie słabe kadry samorządowe i po prostu bardzo wam się to opłaca. Wy osiągacie swój cel. Na dobrą sprawę wcale nie chodziło wam o gminy do 20 tys. mieszkańców, tylko chcieliście skasować JOW-y w tych miejscach, w których chcecie upartyjnić samorządy i podnieść własne kadry samorządowe. Dlatego to robicie. Osiągacie swój cel. Jest to bardzo smutna zmiana. Będziemy głosowali przeciwko, ponieważ nie możemy godzić się na system wyprowadzania kozy i oszukiwania takimi chwytami, że najpierw JOW-y były przeklęte, więc wykasowaliście JOW-y, a teraz po wielkiej nawałnicy medialnej i burzy samorządowej część JOW-ów przywracacie. Jesteśmy zwolennikami obecnie funkcjonującego Kodeksu i rozwoju JOW-ów na kolejnych etapach funkcjonowania samorządów w Polsce. To jest kierunek. Dlatego będziemy głosowali przeciw[544].

Mimo konfliktu i działań posłów opozycji, by rozpatrywaniu poprawek poświęcić więcej czasu, co z kolei przedstawiciele koalicji rządzącej odbierali jako próbę obstrukcji, wszystkie zgłoszone wnioski i poprawki zostały rozpatrzone (przynajmniej formalnie) podczas jednego posiedzenia komisji, co pozwoliło sporządzić dodatkowe sprawozdanie.

Sprawozdanie Komisji nadzwyczajnej o poselskim projekcie ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych[545] Sejm rozpatrzył już następnego dnia. Regulamin Sejmu nie przewiduje debaty podczas trzeciego czytania projektów ustaw, lecz tylko pytania poselskie. Posłowie opozycji wykorzystywali jednak każdą możliwą okazję, by

[544] Tamże, s. 33.

[545] Druk nr 2113-A, Sejm VIII kadencji.

pod pozorem pytania wyrazić krytyczną opinię na temat projektu ustawy. Już pierwsze wystąpienia potwierdziły, że do żadnego zbliżenia stanowisk nie doszło, a konflikt na tle ustawy, który ujawnił się już podczas pierwszego czytania, nie tylko nie osłabł, ale wręcz się nasilił. Świadczyły o tym na przykład takie wypowiedzi:

> Posłowie Prawa i Sprawiedliwości! Po co wam to było? Już bardziej skompromitować procesu legislacyjnego, niż wyście to zrobili, nie można. (*Oklaski*) Jeszcze w ubiegłym tygodniu broniliście jak Częstochowy zmian w Kodeksie wyborczym. Po nagłym zwrocie akcji zapadła głucha cisza i zgłosiliście 250 poprawek. Wstyd. (*Oklaski*) To konsekwencja rewolucyjnej gorączki. Najpierw myślicie, później robicie. Kompromitacja. Najlepiej wyrzućcie ten projekt do kosza i oszczędźcie sobie wstydu[546].

M. Witczak (PO) stwierdził, że ustawa wpisuje się „w ciąg antydemokratycznych działań" Prawa i Sprawiedliwości, które „wybrało się na Daleki Wschód" i tą ustawą „dociera do Kremla". Przyrównał posunięcia PiS do sposobu działania „partii Putina", która „sama sobie pisze ordynację wyborczą, sama sobie kroi okręgi wyborcze, sama organizuje wybory, kontroluje je, włącznie z kontrolą sądową"[547].

Niezrzeszony poseł R. Winnicki zarzucił PiS, że projekt ustawy jest nieprzemyślany, że nawet nie wiadomo, jaka intencja polityczna przyświeca wnioskodawcom, że nie wiedzą, czego chcą. Jak powiedział, „niestety procedowanie nad tą ustawą przypomina trochę frazę z bajki «Madagaskar», w której król Julian krzyczy: A teraz szybko, zanim zorientujemy się, że to, co robimy, jest głupie"[548].

Wnioskodawców i szerzej Prawa i Sprawiedliwości bronił m.in. poseł M. Horała:

> I tak źle, i tak niedobrze. Zobaczcie państwo, jesteśmy krytykowani za to, że podczas prac w komisji wsłuchiwaliśmy się również w głos opozycji, strony społecznej, samorządowców (*Poruszenie na sali*), za to, że przyjęliśmy kilka poprawek opozycji. (*Poseł Tomasz Szymański:* Nie wiesz, co tu jest. To jest bałagan!). Jak rozumiem, żal wam teraz, że nie możecie krytykować swoich własnych propozycji, że wreszcie, w drugim czytaniu, znów posunęliśmy się dalej, wyciągnęliśmy rękę, poszliśmy na kompromis. To również spotyka się z krytyką, to wam przeszkadza[549].

[546] Wypowiedź posła P. Zgorzelskiego (PSL), SS z 54. pos. Sejmu VIII kadencji w dniu 14 grudnia 2017 r. (trzeci dzień obrad), s. 303.

[547] Tamże.

[548] Tamże, s. 304.

[549] Tamże, s. 305.

W takiej atmosferze przebiegały głosowania nad wnioskami i poprawkami zgłoszonymi podczas drugiego czytania. Jeśli chodzi o wniosek o odrzucenie projektu ustawy w całości, to nie przeszedł on głosami posłów klubu Prawa i Sprawiedliwości oraz koła Wolni i Solidarni. Jednomyślnością wykazali się posłowie wszystkich klubów opozycyjnych, od głosu wstrzymał się tylko jeden poseł niezrzeszony (tabela 46).

Tabela 46. Głosowanie nad przyjęciem wniosku o odrzucenie w całości projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli […], 14 grudnia 2017 r.

Klub/Koło	Liczebność	Głosowało	Za	Przeciw	Wstrzymało się	Nie głosowało
PiS	237	228	-	228	-	9
PO	136	130	130	-	-	6
Kukiz'15	30	23	23	-	-	7
.Nowoczesna	26	22	22	-	-	4
PSL	15	14	14	-	-	1
WiS	6	5	-	5	-	1
UED	4	2	2	-	-	2
niezrzeszeni	6	3	2	-	1	3

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Głosowanie nr 30 podczas 54. posiedzenia Sejmu VIII kadencji, http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&nrkadencji=8&nrposiedzenia=52&nrglosowania=90 (12.11.2018).

Sejm zaaprobował wszystkie poprawki będące przedmiotem poddanej analizie debaty sejmowej, czyli odnoszące się do ustroju samorządu terytorialnego (wraz z wykazującymi z nimi związki przepisami Kodeksu wyborczego). Poprawki te nadal wzbudzały emocje, przy czym w pytaniach zadawanych przed głosowaniami znalazły się odniesienia do polityki Prawa i Sprawiedliwości w ogóle i stylu wprowadzania zmian. Odnośnie do poprawek wydłużających do pięciu lat kadencje rad gmin, powiatów i sejmików województw J. Protas (PO) powiedział, że nie wprowadza się tak ważnego rozwiązania bez konsultacji ze środowiskiem samorządowców, dodatkowo w drugim czytaniu, przeciw czemu protestowało nawet Biuro Legislacyjne. Przyznał, że PO miała dylemat, jak postąpić, jednak zdecydowała się poprzeć poprawki ze względu na inne zmiany, tj. „kadencyjność, ograniczenie biernych praw wyborczych, ograniczenie możliwości działania na tym stanowisku

do 8 lat [chodziło o okres pełnienia funkcji wójta w przypadku, gdyby poprawka została odrzucona – B.K.]"[550]. Poseł P. Zgorzelski zaprotestował: „nie trzeba urządzać życia samorządowcom, zmniejszając liczbę kadencji do dwóch. Jeżeli chcecie urządzać życie innym, to zacznijmy od siebie, wprowadźmy dwukadencyjność powszechną, także dla posłów. Przyda się wam"[551].

Mimo krytycznych uwag przeciwko głosowanym łącznie poprawkom głosy oddało jedynie czternastu posłów, w tym ośmiu z klubu PiS (tabela 47).

Tabela 47. Głosowanie nad przyjęciem poprawek 2., 6. i 8. do projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli […], 14 grudnia 2017 r.

Klub/Koło	Liczebność	Głosowało	Za	Przeciw	Wstrzymało się	Nie głosowało
PiS	237	229	221	8	-	8
PO	136	128	128	-	-	8
Kukiz'15	30	26	26	-	-	4
.Nowoczesna	26	23	23	-	-	3
PSL	15	12	12	-	-	3
WiS	6	5	-	5	-	1
UED	4	2	2	-	-	2
niezrzeszeni	6	3	1	1	1	3

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Głosowanie nr 37 podczas 54. posiedzenia Sejmu VIII kadencji, http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&NrKadencji=8&NrPosiedzenia=54&NrGlosowania=37 (12.11.2018).

Przed głosowaniem poprawek dotyczących rezygnacji z przeniesienia kompetencji powołania skarbnika gminy z rady na wójta również padły głosy świadczące o wysokim poziomie emocji i trwającym konflikcie. Poseł R. Wilczyński (PO) zapytał: „Zdecydujcie się: Czy chcecie wzmacniać burmistrzów, czy osłabiać? Ja rozumiem, że chcecie wzmacniać tam, gdzie rządzą, i osłabiać, gdzie nie rządzą, ale póki co nie potraficie tego w prawie zapisać. Jest jednak trzech młodych posłów, jeszcze ze 2 lata porządzicie (*Dzwonek*), to dacie radę"[552]. Na zarzuty co do stylu procedowania ustawy zgłoszone przez posłów T. Jaskółę (Kukiz'15) i K. Paszyka (PSL) odpowiedział Ł. Schreiber,

[550] Tamże, s. 310.
[551] Tamże, s. 311.
[552] Tamże, s. 312.

uznając, że zostały przekroczone wszelkie granice hipokryzji, i podając przykłady, jak posłowie PO i PSL procedowali ustawy o OFE, o zmianie ustawy o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego, czy też ustawę dotyczącą reformy emerytalnej[553]. Niezależnie od tych słownych utarczek poprawka została przyjęta podobnym stosunkiem głosów jak poprzednie (tabela 48).

Tabela 48. Głosowanie nad przyjęciem 3. i 5. poprawki do projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli […], 14 grudnia 2017 r.

Klub/Koło	Liczebność	Głosowało	Za	Przeciw	Wstrzymało się	Nie głosowało
PiS	237	224	220	4	-	13
PO	136	129	124	5	-	7
Kukiz'15	30	25	25	-	-	5
.Nowoczesna	26	22	22	-	-	4
PSL	15	14	14	-	-	1
WiS	6	5	-	5	-	1
UED	4	2	2	-	-	2
niezrzeszeni	6	3	2	-	1	3

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Głosowanie nr 38 podczas 54. posiedzenia Sejmu VIII kadencji, http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&NrKadencji=8&NrPosiedzenia=54&NrGlosowania=38 (12.11.2018).

Przy okazji głosowania nad poprawką przywracającą większościowe wybory w okręgach jednomandatowych do rad gmin liczących do 20 tys. mieszkańców nie padły żadne pytania o charakterze merytorycznym. Posłowie opozycji ciągle podnosili problem sposobu procedowania nad projektem ustawy i nad sprawozdaniem komisji nadzwyczajnej. Poprawka, razem z innymi zblokowanymi, została przyjęta (tabela 49). Należy zwrócić uwagę, że przeciwko niej zagłosowali posłowie Platformy Obywatelskiej, przedstawiający się niezmiennie jako zwolennicy wyborów większościowych. Trzeba jednak przyznać, że taki stosunek do poprawki zapowiedzieli (podając również powody) już w trakcie posiedzenia komisji nadzwyczajnej.

Podobnie zachowali się posłowie PO podczas głosowania nad poprawką znoszącą możliwość kandydowania do rady gminy osobom, które w niej nie

[553] Tamże.

zamieszkują. Wprowadzenie tej zmiany podczas prac w komisji nadzwyczajnej zdecydowanie krytykowali, jednak w sytuacji wycofania jej przez wnioskodawców projektu ustawy zagłosowali przeciw.

Tabela 49. Głosowanie nad przyjęciem bloku poprawek obejmującego 11. poprawkę do projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli […], 14 grudnia 2017 r.

Klub/Koło	Liczebność	Głosowało	Za	Przeciw	Wstrzymało się	Nie głosowało
PiS	237	230	228	1	1	7
PO	136	127	1	126	-	9
Kukiz'15	30	25	24	-	1	5
.Nowoczesna	26	23	6	3	14	3
PSL	15	14	7	1	6	1
WiS	6	5	5	-	-	1
UED	4	2	-	-	2	2
niezrzeszeni	6	3	1	1	1	3

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Głosowanie nr 46 podczas 54. posiedzenia Sejmu VIII kadencji, http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&NrKadencji=8&NrPosiedzenia=54&NrGlosowania=46 (12.11.2018).

Tabela 50. Głosowanie nad przyjęciem poprawek 14. i 104. do projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli […], 14 grudnia 2017 r.

Klub/Koło	Liczebność	Głosowało	Za	Przeciw	Wstrzymało się	Nie głosowało
PiS	237	228	226	2	-	9
PO	136	122	1	120	1	14
Kukiz'15	30	26	26	-	-	4
.Nowoczesna	26	23	23	-	-	3
PSL	15	14	14	-	-	1
WiS	6	6	3	-	3	-
UED	4	2	2	-	-	2
niezrzeszeni	6	2	1	-	3	-

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Głosowanie nr 53 podczas 54. posiedzenia Sejmu VIII kadencji, http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&NrKadencji=8&NrPosiedzenia=54&NrGlosowania=53 (12.11.2018).

Blok głosowań zakończyły pytania posłów dotyczące całości ustawy. Nie było w nich nowych wątków. Posłowie opozycji zdecydowanie i emocjonalnie krytykowali zarówno przepisy ustawy, jak i sposób procedowania. Do pytań/zarzutów odniósł się Ł. Schreiber (PiS). Wystąpienie spotkało się emocjonalną reakcją posłów, którzy mu wielokrotnie przerywali. Doszło do regularnej kłótni, a konflikt osiągnął wysokie natężenie, również z powodu zastosowanych form walki – szykan i agresji słownej. Atmosferę na sali obrad obrazują niżej cytowane fragmenty stenogramu posiedzenia:

> Poseł Łukasz Schreiber: Panie Marszałku! Wysoka Izbo! (*Głos z sali*: Przeproś niepełnosprawnych!). Państwa zachowanie w tym momencie pokazuje, co by się stało, gdybyście nie daj Boże wygrali wybory. (*Głos z sali*: Przeproś!) (*Głos z sali*: Hańba!). Już dziś jest w was taka buta i arogancja. (*Oklaski*) (*Poseł Grzegorz Schetyna*: Zobaczysz!) […] Odpowiadaliśmy na państwa pytania, odpowiadaliśmy w komisji na wszystkie wątpliwości. Państwo wolicie w zamian za to kłótnię, awanturę, krzyki, pomówienia i wyzwiska (*Oklaski*). Wysoka Izbo! Oskarżacie państwo o to, że te zapisy projektu ustawy mogą się przyczynić do fałszowania wyborów. (*Głos z sali*: To, co robicie, to jest skandal.) Jak możecie coś takiego mówić? (*Poseł Bartosz Arłukowicz*: Utopisz się w tej hipokryzji.) […] I wreszcie sympatyczni przedstawiciele PSL-u. No, ja rozumiem, tylko że mam taką prośbę do was: zmieńcie może nazwę i nazwijcie się tak jak powinniście: Pragniemy Stołków Lepszych. (*Oklaski*) I to będzie jednocześnie hasło na każde wybory. (*Część posłów skanduje*: Misiewicze! Misiewicze! Misiewicze!) Wysoka Izbo! Wnoszę o przyjęcie tego projektu ustawy. (*Głos z sali:* Demokracja!) (*Poruszenie na sali*) Wysoka Izbo! No… I to jest wasz poziom rozmowy i dyskusji. To jest debata. (*Głos z sali*: To nie zaczynaj!) Wysoka Izbo! To jest projekt, który zwiększa uprawnienia obywateli… (*Głos z sali*: Bzdura!) (*Poseł Waldy Dzikowski*: Bzdura!)[554].

Emocjonalne oskarżenia i wypowiedzi nie wpłynęły na podjęcie ostatecznej decyzji. Ustawa o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych została uchwalona. Poparło ją 234 posłów, natomiast 199 było przeciwnych (dwóch wstrzymało się od głosu) (tabela 51). Wynik głosowania świadczył o tym, że debata sejmowa nie przyczyniła się do wypracowania takiej decyzji, która byłaby akceptowana przez zdecydowaną większość uczestników procesu decyzyjnego, tak jak to się stało na przykład w przypadku ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta.

[554] Tamże, s. 354.

Tabela 51. Głosowanie nad przyjęciem w całości ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli […], wraz z przyjętymi poprawkami, 14 grudnia 2017 r.

Klub/Koło	Liczebność	Głosowało	Za	Przeciw	Wstrzymało się	Nie głosowało
PiS	237	232	232	-	-	5
PO	136	131	-	131	-	5
Kukiz'15	30	27	-	27	-	3
.Nowoczesna	26	23	-	23	-	3
PSL	15	13	-	13	-	2
WiS	6	3	2	-	1	3
UED	4	3	-	3	-	1
niezrzeszeni	6	3	-	2	1	3

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Głosowanie nr 107 podczas 54. posiedzenia Sejmu VIII kadencji, http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&NrKadencji=8&NrPosiedzenia=54&NrGlosowania=107 (12.11.2018).

Ustawa została przekazana Prezydentowi i Marszałkowi Senatu 15 grudnia 2017 r.[555] Senat wniósł do niej dziewiętnaście poprawek. Żadna z nich nie dotyczyła jednak przepisów regulujących ustrój samorządu terytorialnego, czy szerzej, warunki jego funkcjonowania. Najistotniejszą z zaproponowanych zmian było częściowe przywrócenie głosowania korespondencyjnego[556]. Poprawki senackie rozpatrzyła Komisja nadzwyczajna do spraw prawa wyborczego na posiedzeniu 8 stycznia 2018 r.[557], natomiast Sejm 10 stycznia 2018 r.[558] Zarówno podczas posiedzenia komisji nadzwyczajnej, jak i Sejmu nie pojawiły się okoliczności, które świadczyłyby o zmianie nastawienia opozycji do ustawy. Jej przepisy były ciągle krytykowane, podobnie jak sposób procedowania nad projektem. Treść i styl wypowiedzi posłów potwierdzały trwanie konfliktu:

> Za chwilę, za godzinę czy dwie Sejm przyjmie ustawę antysamorządową, wewnętrznie niespójną, idącą w kierunku upolitycznienia procesu wyborczego od komisarza do Państwowej Komisji Wyborczej, oddając go w ręce funkcjonariuszy

[555] Druk nr 696, Senat IX kadencji.

[556] Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 21 grudnia 2017 r. w sprawie ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, Druk nr 2143, Sejm VIII kadencji.

[557] BKS, VIII kad., PZPP NPW (nr 9) z dnia 8 stycznia 2018 r.

[558] SS z 55. pos. Sejmu VIII kadencji w dniu 10 stycznia 2018 r. (drugi dzień obrad).

z jednej partii, ustawę, do której zgłoszono 250 poprawek i wycofano się z wielu fundamentalnych rozwiązań, często pod naporem argumentów, tłumacząc to oczywiście otwartością na głos opozycji[559].

Konfliktowa retoryka nie przeszkodziła jednak w przyjęciu wszystkich poprawek Senatu[560]. Tym samym zakończyła się debata sejmowa nad ustawą, a decyzja przyjęła ostateczny kształt. Prezydent podpisał ustawę 15 stycznia 2018 r.[561]

Podsumowując proces decyzyjny w kategoriach przyjętego modelu analizy, należy zwrócić uwagę, jak postrzegali sytuację decyzyjną członkowie ośrodka decyzyjnego. Czy w ich ocenie istniał problem decyzyjny, a jeżeli tak, to jaki mieli do niego stosunek? Można powiedzieć, że obiektywnie istniejącą sytuację decyzyjną w kategoriach problemu decyzyjnego postrzegało Prawo i Sprawiedliwość i Platforma Obywatelska, w niewielkim zakresie .Nowoczesna, a reaktywnie również ugrupowanie Kukiz'15. Jednak tylko Prawo i Sprawiedliwość jednoznacznie uważało, że funkcjonowanie samorządu terytorialnego dotknięte jest mankamentami, czy wręcz nieprawidłowościami. Tak więc motywem podjęcia działania (inicjatywy ustawodawczej) była chęć naprawy istniejącego systemu. W ślad za tym proponowano z jednej strony modyfikację istniejących rozwiązań, z drugiej zaś – wprowadzenie nowych, niestosowanych dotychczas w samorządzie terytorialnym. Dla Platformy Obywatelskiej problemem (decyzyjnym) nie była konieczność naprawiania istniejącego systemu, lecz jego doskonalenie poprzez rozszerzanie istniejących form/sposobów działania samorządu terytorialnego. Wydaje się, że podobnie sytuację decyzyjną oceniała .Nowoczesna, z zastrzeżeniem, że zauważała nierówność w relacjach organy wykonawcze – organy stanowiące. Natomiast ugrupowanie Kukiz'15, jako zdecydowany zwolennik jednomandatowych okręgów wyborczych i przeciwnik zbyt dużej – zdaniem jego członków – roli partii politycznych w życiu publicznym, problem decyzyjny widziało w kategoriach szerszych, dotyczących systemu politycznego w ogóle *(Czwarty rozbiór Polski*…). Natomiast wspomniana reaktywność dotyczyła tego, że jednak podjęta przez to ugrupowanie inicjatywa ustawodawcza (Druk nr 2023) miała charakter wtórny wobec projektu Prawa i Spra-

[559] Wypowiedź posła P. Zgorzelskiego (PSL), tamże, s. 244.

[560] Tamże, s. 270–275.

[561] Prace Sejmu VIII kadencji, Poselski projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Druk nr 2001), http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=2F3E1A7FE6AD7A70C12581D700511502 (18.11.2018); Ustawa z dnia 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.

wiedliwości (Druk nr 2001) i jej celem było przede wszystkim zachowanie jednomandatowych okręgów wyborczych w gminach do 20 tys. mieszkańców, a przy okazji próba rozszerzenia tego systemu wyborów na pozostałe szczeble samorządu terytorialnego. Wydaje się, że dla pozostałych ugrupowań, w tym Polskiego Stronnictwa Ludowego, sytuacja decyzyjna w odniesieniu do samorządu terytorialnego nie była postrzegana w kategoriach problemu decyzyjnego.

Niezależnie od sposobu postrzegania sytuacji decyzyjnej, czyli *de facto* od subiektywnego problemu decyzyjnego, celem podjętych działań było osiągnięcie postępu w zakresie funkcjonowania samorządu terytorialnego, czemu miały służyć wprowadzane innowacje. W tym zakresie proces decyzyjny odpowiadał modelowemu inkrementalnemu procesowi decyzyjnemu. Nie proponowano stworzenia zupełnie nowych rozwiązań/instytucji o zasadniczym charakterze, tak jak na przykład przy zmianie sposobu wyboru organu wykonawczego gminy. Propozycje miały charakter narastający. Ponadto, bez względu na to, jak poszczególni uczestnicy ośrodka decyzyjnego definiowali „własne" cele, to jednak miały one również wymiar perspektywiczny, przy czym przebieg procesu decyzyjnego wykazał, że te perspektywiczne cele były jednak odmiennie definiowane, co utrudniało osiągnięcie kompromisu. W części decyzji odnoszącej się do ustroju i funkcjonowania samorządu terytorialnego Prawo i Sprawiedliwość kładło nacisk raczej na tworzenie i wzmacnianie mechanizmów kontrolnych wobec organów JST, jak i odgórnego zinstytucjonalizowania pewnych form aktywnego udziału społeczności lokalnych i regionalnych w procesach decyzyjnych (budżet obywatelski, inicjatywa uchwałodawcza). Platforma Obywatelska była zwolenniczką pozostawienia w tym zakresie większej swobody samorządom. Postęp widziała raczej w rozszerzaniu kompetencji JST. Obie partie różnił stosunek do wyborów w systemie większościowym w jednomandatowych okręgach wyborczych. Niezależnie od deklaracji PiS o dążeniu do poprawy reprezentatywności mieszkańców w organach stanowiących JST chęć wprowadzenia wyborów w systemie proporcjonalnym we wszystkich gminach można interpretować również jako jeszcze jeden element wzmocnienia kontroli nad władzami lokalnymi, tym razem poprzez struktury partyjne. Dążenia PO, .Nowoczesnej, a przede wszystkim Kukiz'15 lokowały się na przeciwległym biegunie. Między innymi te rozbieżności powodowały trudności w uzgodnieniu celów dalekosiężnych, czyli były okolicznością charakterystyczną dla inkrementalnego procesu decyzyjnego. W analizowanym procesie decyzyjnym w bardzo niewielkim zakresie doszło do zakończonych powodzeniem uzgodnień i uzyskania akceptacji dla określonych propozycji. Wycofanie się PiS z niektórych początkowych propozycji, jak na przykład z wyborów proporcjonalnych we

wszystkich gminach czy też zmiany sposobu wyboru skarbnika, nie miało jednak charakteru uzgodnień. W ich efekcie nie pojawiało się żadne inne kompromisowe rozwiązanie, a opozycja traktowała je raczej jako efekt nacisku, w tym również społecznego (otoczenia systemu) i nie widziała w tym żadnej dobrej woli wnioskodawców projektu, co wydaje się nieodzowne przy zawieraniu jakiegokolwiek uzgodnienia (kompromisu). Jedyną zmianą wykazującą pewne cechy uzgodnienia było obniżenie, na wniosek posłów .Nowoczesnej, liczby podpisów koniecznych do zgłoszenia obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej.

Długofalowość stawianych celów powoduje konieczność postępowania według nieco innych reguł niż w przypadku decyzji w pewnym sensie pośrednich, sekwencyjnych, charakterystycznych dla narastającego procesu decyzyjnego. Pojawia się potrzeba dokonania głębszych analiz, wzięcia pod uwagę różnorodnych uwarunkowań, czyli uwzględnienia części warunków racjonalnego modelu podejmowania decyzji. Właśnie ten złożony charakter decyzji potwierdza słuszność posługiwania się kompromisowym modelem procesu decyzyjnego A. Etzioniego, uwzględniającym zarówno elementy modelu inkrementalnego, jak i racjonalnego. Analizowany proces decyzyjny nie wypełniał warunków racjonalności, nawet przy uwzględnieniu, że realnie możemy mieć do czynienia co najwyżej z racjonalnością ograniczoną[562]. Jedną z nielicznych okoliczności charakterystycznych dla racjonalnego modelu był fakt zlecenia pewnej liczby ekspertyz, co zapewne poszerzało zakres informacji, które mogły być wykorzystane przy podejmowaniu decyzji cząstkowych. Jednak samo dysponowanie ekspertyzami czy opracowaniami naukowymi nie przesądza o tym, że zostaną wykorzystane. W analizowanym procesie decyzyjnym raczej dochodziło do ich wybiórczego traktowania – każda ze stron powoływała się na korzystne dla niej opinie/ustalenia. Na rzecz racjonalności procesu przemawiało respektowanie prawie wszystkich zaleceń Biura Legislacyjnego, jednak należy pamiętać, że w niewielkim stopniu związane były z merytorycznym zakresem podejmowanych regulacji.

Niezgodne z racjonalnym modelem było ograniczenie konsultacji, które mogły poszerzyć informacje o sytuacji/problemie decyzyjnym, jak i pomóc przewidzieć możliwe skutki decyzji dla funkcjonowania samorządu terytorialnego. Zastrzeżenia budzi również ograniczanie dyskusji poprzez ustalanie

[562] W jednym z tekstów zamieszczonych we „Wspólnocie" M. Kiełbus (2018, s. 38) krytycznie odniósł się do połączenia w jednym projekcie ustawy „zasadniczo odmiennych kwestii związanych z ustrojowymi ustawami samorządowymi i prawem wyborczym". Jego zdaniem utrudniło to rzetelną dyskusję. Negatywnie ocenił również sposób procedowania nad projektem, z naruszeniem standardów „rzetelnej i prawidłowej legislacji".

niskich limitów czasu wypowiedzi. Trudno wyobrazić sobie szersze odniesienie się do jakiegokolwiek problemu podczas jednominutowego wystąpienia, a takim czasem dysponowali posłowie (i inni uczestnicy) podczas posiedzeń komisji nadzwyczajnej. Ponadto nie zawsze przestrzegano nawet postanowienia regulaminu Sejmu, które ustanowiono z myślą o stworzeniu optymalnych warunków procedowania ustaw. Nie sprzyjało to refleksji nad proponowanymi zmianami, a tym bardziej nad ich możliwymi skutkami[563]. Nie bez znaczenia było prowadzenie wielogodzinnych obrad, również w porze nocnej, co w oczywisty sposób ograniczało zdolności percepcyjne uczestników debaty i kładło się cieniem na jej intelektualnej jakości.

W procesie decyzyjnym występowały trudności z komunikacją. Nie zawsze posłowie mieli czas na zapoznanie się z ekspertyzami, a nawet ze zgłoszonymi poprawkami. W trakcie debaty wielokrotnie podnoszono problem, że posłowie nie wiedzą, nad czym głosują, zwłaszcza gdy głosowano nad całymi blokami poprawek. Trudno w takich okolicznościach mówić o racjonalności procesu decyzyjnego.

Zgodnie z przyjętym modelem analizy immanentną cechą procesów decyzyjnych będących elementem debat sejmowych są konflikty. W tej perspektywie analizowany proces decyzyjny wyróżniał się dynamiką i natężeniem konfliktu. Ponadto, ze względu na to, że projekt ustawy dotyczył nie tylko spraw samorządu terytorialnego, ale i Kodeksu wyborczego – i to w szerokim wymiarze, wykraczającym poza uregulowanie sposobu wyboru organów JST – „ogólny" konflikt był sumą wielu innych związanych z podejmowaniem różnych decyzji cząstkowych. Tak wielowymiarowa decyzja w naturalny sposób poszerzała możliwe pola konfliktów i katalog ich źródeł. Odwołując się do przyjętej typologii, można stwierdzić, że w procesie decyzyjnym wystąpiła w mniejszym lub większym stopniu zdecydowana większość wyróżnionych typów.

Biorąc pod uwagę treść konfliktu, był to zarówno konflikt interesów, adaptacyjny, jak i konflikt postaw. W debacie ścierały się interesy polityczne polegające na dążeniu do ustanowienia takich ram prawnych wyboru władz samorządowych, które stworzyłyby możliwość oddziaływania na podejmowanie regionalnych i lokalnych decyzji poprzez obsadzenie stanowisk własnymi kandydatami i/lub ustanowienie mechanizmów kontroli i zinstytucjonalizowanych form nacisku na władze JST. Pomijając to, na ile proponowane roz-

[563] O tym, że w ustawie popełniono błędy, świadczy jej szybka nowelizacja, zaledwie pół roku po uchwaleniu ustawy o wzmocnieniu udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontroli niektórych organów publicznych (Wroński 2018; *PiS przyspiesza przed wyborami…*).

wiązania okazałyby się (okażą się) skuteczne i ile spośród nich znalazło się w ustawie (decyzji), jako przykłady można wymienić: wprowadzenie wyborów wszystkich organów stanowiących JST w systemie proporcjonalnym, zmniejszenie liczby wybieranych radnych w okręgach, co w połączeniu z większymi możliwościami ustalania ich granic mogło sprzyjać uzyskaniu lepszego wyniku wyborczego przez partię aktualnie sprawującą władzę, wprowadzenie instytucji udzielania wotum zaufania dla organu wykonawczego, czy też komisji skarg, wniosków i petycji. Formalnie proponowane regulacje miały służyć obywatelom-mieszkańcom JST, ale pośrednio mogły być wykorzystywane również przez partie polityczne. Z rozwiązań tych mogli wprawdzie korzystać członkowie/sympatycy każdej z partii politycznych, jednak jeżeli weźmie się pod uwagę słabszą reprezentację Prawa i Sprawiedliwości we władzach jednostek samorządu terytorialnego przed wyborami w 2018 r., wówczas widać, dla kogo proponowane rozwiązania (przynajmniej w krótkookresowej perspektywie) miały być bardziej korzystne i dlaczego stały się źródłem konfliktu. Z konfliktem politycznym wiązał się również w pewien sposób konflikt o pozycję i prestiż, w tym przypadku chodziło z jednej strony o zajęcie uprzywilejowanych miejsc w strukturze władzy lokalnej/regionalnej, ale także symboliczny wydźwięk wygranej w wyborach samorządowych, który w warunkach ostrej politycznej rywalizacji miał dużą wartość i mógł się przyczynić do wzrostu prestiżu „zwycięskiej" partii politycznej.

Jeśli chodzi o konflikty adaptacyjne, to przyjmowały one postać zarówno konfliktów motywacyjnych (na tle nieakceptowania celów strony przeciwnej), jak i funkcjonalnych, przy czym ten drugi typ odegrał szczególną rolę. Uczestnicy ośrodka decyzyjnego nie mogli w ogóle porozumieć się co do sposobu prowadzenia debaty, mimo uregulowania jej w dużym zakresie w regulaminie Sejmu. Na tle proceduralnym dochodziło do częstych nieporozumień, a liczba zgłaszanych wniosków formalnych wyróżniała ten proces decyzyjny wśród analizowanych. Nawet podczas drugiego posiedzenia komisji nadzwyczajnej, kiedy to odbyła się dyskusja ogólna bez limitów czasowych, doszło do wielu konfliktów, np. na tle niewpuszczenia na salę obrad części samorządowców i ekspertów, czy też niedostarczenia posłom niektórych ekspertyz. Można uznać, że konflikt adaptacyjny zdominował proces decyzyjny, a kwestia sposobu procedowania nad projektem ustawy pojawiała się praktycznie w każdym wystąpieniu przedstawicieli opozycji, co oczywiście prowokowało do odpowiedzi posłów klubu Prawa i Sprawiedliwości. Różnica zdań doprowadziła kilkukrotnie do klasycznej kłótni.

W procesie decyzyjnym ujawnił się również konflikt postaw. Jego źródło tkwiło w różnicach oceny sytuacji decyzyjnej, czyli w definiowaniu problemu

decyzyjnego. Prawo i Sprawiedliwość oraz przedstawiciele partii opozycyjnych, przede wszystkim Platformy Obywatelskiej, przyjmowali odmienne postawy wobec samorządu terytorialnego i zakresu dopuszczalnej ingerencji w jego funkcjonowanie. Wydaje się, że większość rządząca uznała za zasadne odgórne dookreślenie ram działania jednostek samorządu terytorialnego, natomiast opozycja była w większym stopniu zwolennikiem pozostawienia im większej swobody. Co więcej, w konflikcie pojawiały się elementy wykraczające poza przedmiot debaty, a odnoszące się do wyznawanych wartości i moralnej oceny stylu działania strony przeciwnej, m.in. wprowadzanych przez Prawo i Sprawiedliwość zmian w Trybunale Konstytucyjnym, czy też w sądownictwie.

Kolejną charakterystyczną cechą konfliktów towarzyszących analizowanemu procesowi decyzyjnemu było to, że część z nich miała formę konfliktów irracjonalnych, opartych na subiektywnych przesłankach. Związane były z wzajemnymi uprzedzeniami, można powiedzieć, że już zastanymi, będącymi wynikiem wcześniejszych działań obecnych w Sejmie frakcji politycznych. Posłowie często *a priori* zakładali złą wolę drugiej strony. Ponadto treścią konfliktów były często hipotetyczne skutki podejmowanych decyzji cząstkowych oraz decyzji ostatecznej. Celowali w tym zwłaszcza posłowie opozycji, którzy np. przewidywali, że wprowadzenie instytucji wotum zaufania stworzy kolejne pole konfliktów w JST, ustanowienie przewodniczących organów stanowiących zwierzchnikami służbowymi pracowników obsługi rad gmin, powiatów i sejmików województw doprowadzi do niejasnej sytuacji w zakresie ich podległości, powoływanie przez wójta skarbnika gminy zagrozi stabilności i bezpieczeństwu finansowemu tych jednostek terytorialnych, a przyznanie uprawnień kontrolnych radnym może doprowadzić do paraliżu działania niektórych samorządowych instytucji.

W konfliktach stosowano większość modelowych form walki, lecz w różnym zakresie. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę, że w porównaniu do innych analizowanych procesów decyzyjnych „podstawowa" forma walki, czyli dyskusja (debata) w jej pozytywnym wymiarze odegrała tu mniejszą rolę. Po części spowodowane to było limitowaniem czasu wypowiedzi, ale wydaje się, że duży wpływ odegrało wysokie natężenie konfliktu związane z emocjonalnym zaangażowaniem stron. W wypowiedziach w mniejszym zakresie stosowano próbę przekonania strony przeciwnej do własnych racji. Na pierwszy plan wysunęły się za to szykany i agresja słowna (przykłady zostały podane w opisowej części analizy). Decydującą rolę odgrywało głosowanie, które jednocześnie stało się sposobem przezwyciężenia konfliktu. Wyniki głosowań, w tym głosowania nad przyjęciem całości projektu ustawy, świadczą o tym, że stronom konfliktu nie udało się zbliżyć stanowisk, żadna

z niego się nie wycofała, nie został on także wygaszony, a tym bardziej rozwiązany. Dynamika konfliktu była również wysoka i nie osłabła, nawet po uchwaleniu ustawy. Potwierdził to przebieg posiedzenia Sejmu, na którym rozpatrywano poprawki Senatu. W konflikcie nie wystąpiła faza pokonywania sprzeczności poprzez łagodne formy walki. Od momentu ujawnienia się sprzeczności strony posługiwały się formami ostrymi. Brak również podstaw to stwierdzenia, że doszło do normalizacji stosunków, przynajmniej w czasie analizowanej debaty sejmowej.

Konflikt spełnił funkcje różnicujące i identyfikacyjne, a w ślad za tym integracyjne i dezintegracyjne, chociaż należy wziąć pod uwagę, że podział na rządzącą większość i opozycję istniał już wcześniej, zanim rozpoczęła się debata nad projektami ustaw zgłoszonymi przez posłów Prawa i Sprawiedliwości oraz Kukiz'15. Skierowanie projektów ustaw, a zwłaszcza projektu PiS stało się kolejnym źródłem konfliktu i stworzyło okazję do zamanifestowania przez jego strony własnych poglądów na temat proponowanych rozwiązań. Spowodowało to identyfikowanie się posłów rządzącej większości oraz opozycji ze stanowiskami własnych klubów i integrację tych grup. Skutkiem tego była dezintegracja Sejmu jako całości, która utrudniała przebieg debaty. Zgodnie z przyjętym założeniem o dychotomii funkcji konfliktów w analizowanym przypadku wśród negatywnych skutków konfliktu należy wskazać wzmocnienie dezintegracji Sejmu, pogłębienie się różnic, wzrost nieufności i utrudnienie przebiegu debaty, w której nad merytoryczną dyskusją przeważały emocje i wzajemne oskarżenia. Trudno jest jednoznacznie określić pozytywne funkcje tego konfliktu. Można przyjąć, że spowodował on większe zainteresowanie opinii publicznej projektowanymi zmianami, co w efekcie wzmocniło nacisk otoczenia systemu na ośrodek decyzyjny, a ściślej – na rządzącą większość, i wpłynęło na wycofanie się z niektórych kontrowersyjnych propozycji. Należy jednak pamiętać, że takie ujęcie problemu powoduje konieczność odwołania się do rzeczowej racjonalności decyzji, a ta może się ujawnić po jej implementacji, czyli jednak w dłuższej perspektywie.

6.3. Decyzja

Decyzja, jaką było uchwalenie ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, pod wieloma względami była podobna do decyzji dotyczącej bezpośredniego wyboru wójta, burmistrza i prezydenta miasta. Oczywiście należy zastrzec, że w części odnosiła się do zmian w Kodeksie wyborczym wykraczających poza regulacje dotyczące

wyborów do organów jednostek samorządu terytorialnego, a więc i poza przyjęty zakres analizy debaty sejmowej. Miała przede wszystkim charakter zewnętrzny (przedmiotowy), chociaż w trakcie procesu decyzyjnego podjęto szereg decyzji cząstkowych (podmiotowych), które zaliczane są do kategorii decyzji wewnętrznych. Krąg adresatów był jednak podobny, jak w przypadku wspomnianej decyzji o bezpośrednim wyborze wójta. Wśród podmiotów wykonujących postanowienia decyzji znalazły się instytucje odpowiedzialne za przeprowadzanie wyborów samorządowych, partie polityczne i organizacje społeczne zaangażowane w różny sposób w działalność samorządu terytorialnego lub zainteresowane tą działalnością, a przede wszystkim same jednostki samorządu terytorialnego, rozumiane zarówno jako instytucjonalne struktury z ich organami, jak i jako regionalne/lokalne wspólnoty mieszkańców – obywateli.

Biorąc pod uwagę kryterium złożoności decyzji, miała ona charakter programujący. Uchwalenie ustawy uruchomiło nowy łańcuch decyzyjny. Wskazani wcześniej adresaci decyzji zostali zobowiązani do podjęcia określonych działań, co wymagało kolejnych decyzji, podejmowanych już poza granicami systemu przez inne ośrodki decyzyjne. Jako przykłady takich koniecznych działań poprzedzonych odpowiednimi decyzjami można wskazać na przykład dostosowanie statutów JST do przepisów ustaw ustrojowych, powołanie komisji skarg, wniosków i petycji, sporządzanie i rozpatrywanie raportu o stanie gminy wraz z udzieleniem bądź odmową udzielenia organowi wykonawczemu wotum zaufania z tego tytułu.

Według kryterium stopnia trudności, w zakresie możliwości percepcyjnych i intelektualnych decydenta, decyzję należy zaliczyć do normalnych. Nawet gdy występowały określone wątpliwości, zwłaszcza o charakterze prawnym czy legislacyjnym, posłowie mogli skorzystać ze wsparcia Biura Legislacyjnego bądź z usług ekspertów. Odrębną kwestią jest, na ile z tych możliwości korzystali. Natomiast to, że decyzja pod tym względem była „normalna", nie wyklucza jednoczesnego uznania jej za trudną, zwłaszcza jeżeli weźmie się pod uwagę nie sam proces decyzyjny, a skutki podjętej decyzji, przy czym i pod tym względem decyzja była niejednorodna. Zakres wprowadzanych regulacji nie ograniczał się jedynie do spraw samorządu terytorialnego, ale dotyczył również prawa wyborczego, w dużej części instytucjonalno-organizacyjnego. Odnośnie do kwestii zmian ustrojowych w samorządzie terytorialnym, jak również regulacji wpływających na sposób jego funkcjonowania, należy stwierdzić, że nie były one na tyle zasadnicze, żeby nieść za sobą jakieś większe ryzyko. Nie pojawiły się zupełnie nowe rozwiązania, większość z nich już była stosowana w części jednostek samorządu terytorialnego bez ustawowego unormowania (budżet obywatelski, inicjatywa

uchwałodawcza, transmisja obrad organów stanowiących) lub w innych obszarach administracji publicznej (sporządzanie imiennego wykazu głosowań w Sejmie i Senacie). Niektóre z wprowadzonych regulacji były podobne do już istniejących, jak na przykład rozpatrzenie raportu o stanie JST i udzielenie wotum zaufania z tego tytułu do instytucji absolutorium. Tak więc w części dotyczącej samorządu terytorialnego decyzja nie spełniała kryteriów decyzji trudnych. Natomiast w części decyzji dotyczącej prawa wyborczego znajdowały się zupełnie nowe rozwiązania, dotychczas niestosowane – zreorganizowano organy i instytucje wyborcze. Ograniczono rolę sądów powszechnych (sędziów) w procesie wyborczym na rzecz zwiększenia uprawnień innych organów, bardziej uzależnionych od bieżącej polityki i polityków. Brak było pewności, czy implementacja decyzji będzie przebiegać prawidłowo, bez zakłóceń. Nie ulega również wątpliwości, że decyzja w swym całokształcie była obarczona dużą odpowiedzialnością zarówno ze względu na szeroki krąg adresatów, jak i na materię regulacji dotykającą istotnych elementów systemu politycznego – samorządu terytorialnego oraz instytucji wyborów. Z tych powodów decyzja wypełnia jednocześnie niektóre kryteria decyzji trudnych.

Tak jak w przypadku ustaw o bezpośrednim wyborze wójta oraz o zmianie samorządowej ordynacji wyborczej, analizowana decyzja miała przede wszystkim charakter strategiczny, gdyż ustalała pewne ogólne zasady, ramy działania. Była decyzją programującą, a więc wyznaczała ogólny kierunek, a nie odnosiła się do konkretnych sytuacji decyzyjnych, tak jak w przypadku decyzji operacyjnych. Uwzględniała szersze uwarunkowania środowiskowe, w jakich funkcjonuje samorząd terytorialny, i – zdaniem wnioskodawców – pozwalała wykorzystać w sposób optymalny jego możliwości. W decyzji można jednak wskazać cele krótkookresowe, na których osiągnięcie liczyli wnioskodawcy projektu ustawy. Po wejściu w życie ustawa dawała partii rządzącej (czyli aktualnie Prawu i Sprawiedliwości) większy wpływ na kształtowanie składu osobowego organów i instytucji wyborczych. W mniemaniu PiS miał to być warunek zapewnienia uczciwości wyborów, co – biorąc pod uwagę zastrzeżenia tej partii odnośnie do wyborów samorządowych z 2014 r. – powinno przełożyć się na osiągnięcie lepszych wyników przez kandydatów PiS w wyborach w 2018 r.[564]

W procesie decyzyjnym ujawniły się zarówno zalety, jak i wady grupowego (kolegialnego) podejmowania decyzji. Mimo konfliktu, który wystąpił już podczas pierwszego czytania projektów ustaw (chociaż skupiono się na

[564] Jak napisał P. Wroński (2017, s. 5), „po maratonie prac komisji nadzwyczajnej pracującej nad projektem zmian w kodeksie wyborczym społeczeństwo trudno będzie przekonać, że władzy chodzi o coś więcej poza partyjnym skokiem na samorządy".

przedłożeniu PiS, to formalnie rozpatrywano również projekt Kukiz'15), doszło do zaprezentowania przez opozycję jej oglądu sytuacji decyzyjnej. Miało to miejsce zwłaszcza w czasie tzw. dyskusji ogólnej podczas drugiego posiedzenia komisji nadzwyczajnej. Przedstawiciele poszczególnych klubów i koła poselskiego prezentowali zróżnicowane poglądy na temat wskazywanych przez wnioskodawców powodów podjęcia interwencji. Pozwoliło to szerzej spojrzeć na istniejącą obiektywnie sytuację, dzięki czemu jej ocena była pełniejsza i wieloaspektowa, czyli relatywnie lepsza. W ślad za odmiennym postrzeganiem sytuacji decyzyjnej i problemu decyzyjnego przedstawiono większą liczbę wariantów wyboru, przede wszystkim w odniesieniu do decyzji cząstkowych. W żadnym z analizowanych przypadków nie zgłoszono takiej liczby poprawek. Oczywiście sam fakt ich zgłoszenia nie przesądzał o tym, że zostaną zaakceptowane, niemniej w większości przypadków była to okazja do ponownego i bardziej wnikliwego rozważenia proponowanych pierwotnie rozwiązań. Poza wymienionymi zaletami trudno wskazać inne, charakterystyczne dla grupowego podejmowania decyzji. Wysokie natężenie konfliktu, który towarzyszył całemu procesowi decyzyjnemu, stało na przeszkodzie zwiększeniu obiektywizmu wyboru czy też lepszemu uprawomocnieniu decyzji. Przeciwnie, konflikt pomiędzy Klubem Parlamentarnym Prawo i Sprawiedliwość a opozycyjnymi klubami parlamentarnymi Platformy Obywatelskiej, Polskiego Stronnictwa Ludowego, .Nowoczesnej, Kukiz'15 oraz Kołem Poselskim Unii Europejskich Demokratów, którego podłoże wykraczało poza spór o kształt tej konkretnej decyzji, uniemożliwił osiągnięcie jakiegokolwiek kompromisu. Zintegrowanie się grup wokół własnych propozycji wywołało „efekt myślenia grupowego". Poza dwoma wypowiedziami posła A. Matusiewicza (PiS), różniącymi się od stanowiska zajętego przez jego kolegów, wypowiedzi posłów były zgodne z poglądami wyrażanymi w imieniu klubów, do których należeli. Jednocześnie dał o sobie znać konformizm wynikający z obawy przed narażeniem się grupie czy też władzom partyjnym, co mogłoby mieć poważne konsekwencje na przyszłość (np. niewpisanie na listę kandydatów w kolejnych wyborach parlamentarnych).

Jak już kilkukrotnie wspomniałem, podjęta decyzja nie ograniczała się wyłącznie do kwestii samorządu terytorialnego. W znacznej części była poświęcona zmianom w Kodeksie wyborczym, wykraczającym poza przyjęty zakres analizy. Stąd też należy zastrzec założoną z góry pewną wycinkowość oceny wpływu debaty na treść decyzji. Została ona ograniczona do kwestii istotnych dla realizacji założonego celu badań, czyli do regulacji dotyczących ustroju i funkcjonowania JST oraz tych zmian w Kodeksie wyborczym, które dotyczą wyborów do organów samorządu terytorialnego. Jeśli chodzi o ten zakres, to przede wszystkim należy podkreślić, że konflikt i towarzysząca mu

retoryka – z wyjątkiem propozycji odejścia od systemu większościowego i jednomandatowych wyborów organów stanowiących gmin – dotyczyły nie tyle idei proponowanych zmian, co ich formy i rozwiązań szczegółowych. Wydaje się, że w przypadku części decyzji szczegółowych krytyka opozycji wynikała z generalnego sprzeciwu i ostrego sporu dotyczącego prowadzonej przez Prawo i Sprawiedliwość polityki w ogóle.

Niezależnie od motywów każdej ze stron konfliktu debata jednak w pewnym zakresie wpłynęła na treść ostatecznej decyzji – ustawy. Niewątpliwie najważniejszą zmianą, również z punktu widzenia opozycji, było przyjęcie poprawki wycofującej proporcjonalny system wyboru rad gmin, chociaż nie była to rezygnacja całkowita, gdyż zmiana dotyczyła tylko gmin do 20 tys. mieszkańców. Ponadto zrezygnowano z projektowanej zmiany dotyczącej powoływania skarbnika gminy przez wójta (w drodze zarządzenia), jak również z umożliwienia kandydowania do rady gminy osobom, które w niej nie zamieszkują. W ustawie znalazło się także wydłużenie samorządowej kadencji do pięciu lat, chociaż w projekcie ustawy takiego przepisu nie było. Była to w pewnym sensie reakcja na krytykę wprowadzenia ograniczenia możliwości pełnienia funkcji wójta do dwóch kadencji.

Na zmiany w treści ustawy wprowadzone w trakcie debaty sejmowej można również popatrzeć w ujęciu ilościowym, przez pryzmat liczby zgłoszonych i zaakceptowanych poprawek. Pod tym względem debata nad ustawą o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych była wyjątkowa. W czasie drugiego czytania zostało zgłoszonych 186 poprawek, w tym 144 przez Klub Parlamentarny Prawo i Sprawiedliwość. Zdecydowana większość z nich została przyjęta. Niezależnie od tego, w jakim zakresie poprawki miały charakter merytoryczny, a w jakim legislacyjny, wynikający z wniosków Biura Legislacyjnego, liczba wprowadzonych zmian była znacząca.

Uwagi końcowe

Samorząd terytorialny jednoznacznie kojarzy się z decentralizacją władzy publicznej. Współcześnie dominuje pogląd znajdujący oparcie w państwowej teorii samorządu terytorialnego, że to państwo decyduje o zakresie decentralizacji. To państwo określa, w jakim stopniu samorząd będzie samodzielny, decyduje o jego ustroju oraz o tym, jaką część zadań publicznych powierzy do realizacji jednostkom samorządu terytorialnego. Zasadnicze regulacje są zawarte w Konstytucji, jednak część ważnych norm jest ustalana w drodze ustaw. „Samorząd nie działa suwerennie, lecz tylko na podstawie i w ramach ustaw przez nie [tj. państwo – B.K.] wytyczonych, a zgodność jego działania z prawem podlega nadzorowi organów państwowych" (Izdebski 2012a, s. 15). W takim stanie rzeczy ważną rolę odgrywa Sejm, stanowiąc odpowiednie prawo. Uchwalanie ustaw przebiega w ramach procesów ustawodawczych, których ważną częścią są debaty sejmowe. To w nich wykuwa się ostateczna treść decyzji – ustaw. Stąd też ważne jest poszerzanie wiedzy na temat okoliczności, efektów i przebiegu sejmowych debat nad istotnymi dla samorządu terytorialnego regulacjami oraz tworzenie/adaptowanie teorii i metod, które pozwolą je obiektywnie opisać i w miarę możliwości wyjaśnić.

Przeprowadzone badanie potwierdziło zasadność postawionych we *Wstępie* pytań, jak również umożliwiło uzyskanie na nie odpowiedzi. W zdecydowanej większości sprawdziły się również przyjęte założenia analizy, w tym skonstruowany na jej potrzeby model. Jeśli chodzi o ocenę problemów decyzyjnych przez posłów oraz o to, czy podejmowane decyzje były reakcją na problemy, czy też kreowaniem nowej rzeczywistości, to zwraca uwagę fakt, że w debacie raczej powierzchownie dokonywano oceny problemów, akcentując te kwestie, które były uzasadnieniem przyjmowanej postawy wobec przedłożonego projektu ustawy. W zasadzie w każdym z analizowanych przypadków problem decyzyjny był widziany odmiennie przez większość rządzącą i opozycję, przy czym wśród opozycji występowały jeszcze dodatkowe różnice. Analiza potwierdziła słuszność teoretycznego, modelowego rozróżnienia sytuacji decyzyjnej i problemu decyzyjnego. W toku badania nie przeprowadzałem dogłębnej analizy sytuacji decyzyjnych „ulokowanych" poza granicami systemu odpowiadającego debacie sejmowej. Jednak nawet ogólna ich ocena wykazała, że w żadnym z przypadków nie

była to sytuacja wymagająca bezwzględnej interwencji ustawodawcy. Samorząd terytorialny funkcjonował i nie występowały kryzysowe sytuacje decyzyjne. Procesy decyzyjne nie miały więc charakteru adaptacji reaktywnej. Natomiast istotne było subiektywne postrzeganie tych obiektywnych sytuacji decyzyjnych, które „tworzyło" problemy decyzyjne. I to już na tym etapie pojawiły się różnice, które miały konsekwencje dla sytuacji decyzyjnej powstającej w ramach debaty sejmowej (w granicach modelowego systemu). Odrzucenie poglądu, że w przypadku projektów ustaw będących przedmiotem analizowanych debat zachodziła kryzysowa sytuacja decyzyjna, ma swoje konsekwencje. Powoduje, że sytuacja zdefiniowana przez uczestników debaty sejmowej jako problem decyzyjny[565] przyjmowała postać sytuacji wymagającej interwencji ze względu na chęć/potrzebę jej modyfikacji (można by ją uznać za adaptacyjną/innowacyjną). Ale i w tym przypadku motywy podjęcia działania były różne. Wynikały one albo z subiektywnie postrzeganej potrzeby „naprawienia" czegoś w niedoskonale działającym systemie, albo z dążenia do postępu i stworzenia szans na lepsze wykorzystanie drzemiących w nim możliwości.

W przypadku debaty nad projektem ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta koalicja rządząca oraz Platforma Obywatelska i wszystkie frakcje parlamentarne postrzegały problem decyzyjny w kategoriach sytuacji wymagającej poprawy dotychczasowych rozwiązań. Oczywiście różnie widziano drogi realizacji tego zamierzenia, ale ta kwestia dotyczyła nie problemu decyzyjnego, a sposobu jego rozwiązania. W przypadku projektu ustawy dotyczącego zmiany samorządowej ordynacji wyborczej i wprowadzenia blokowania list stanowiska nie były już tak klarowne. Przedstawiciele koalicji większościowej widzieli potrzebę „naprawy istniejących rozwiązań", przedstawiciele Platformy Obywatelskiej ich „udoskonalenia", natomiast pozostali uczestnicy debaty nie zajęli jednoznacznego stanowiska, chociaż skłaniali się raczej ku poglądowi wyrażanemu przez PO, mimo iż absolutnie nie zgadzali się z proponowanymi przez tę formację rozwiązaniami. Natomiast zdecydowanie inaczej interpretowano problem decyzyjny w debacie nad projektem ustawy dotyczącej wzmocnienia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów władzy publicznej. W tym przypadku tylko koalicyjny klub PiS podnosił kwestię mankamentów funkcjonowania samorządu terytorialnego i konieczności podjęcia działań naprawczych. Kluby opozycyjne, jeżeli nawet dopuszczały możliwość jakichś działań, to motywowały je zgoła inaczej i sprowa-

[565] Należy przypomnieć, że zgodnie z teoretycznymi założeniami, problem decyzyjny jest subiektywnym spojrzeniem na obiektywną sytuację decyzyjną.

dzały do rozwiązań traktowanych jako sposób na osiągnięcie postępu w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego.

Należy podkreślić, że ani uzasadnienia załączone do projektów ustaw, ani wystąpienia posłów, którzy je prezentowali podczas pierwszych czytań, nie odwoływały się do obiektywnych opisów odpowiedniego fragmentu rzeczywistości społecznej czy diagnozy sytuacji. Nie były poparte ekspertyzami ani też naukowymi opracowaniami[566]. Były formułowane w taki sposób, by potwierdzać potrzebę przyjęcia rozwiązań zawartych w projekcie ustawy. Nie można wykluczyć, że pojedynczy posłowie podejmowali jakieś wysiłki, by zgłębić dany problem, jednak w debacie nie znajdowały one odzwierciedlenia.

Jeśli chodzi o prognozowanie skutków decyzji, to dla wnoszonych projektów ustaw nie były opracowywane oceny skutków regulacji (OSR), ponieważ zgłaszały je grupy posłów. Natomiast można uznać, że w trakcie analizowanych debat prognozowanie skutków w jakimś zakresie się pojawiało. Przybierało dwie formy, chociaż przeważały prognozy życzeniowe, nieoparte na racjonalnych przesłankach, które należałoby raczej określić jako „przewidywania". Nawet jeżeli w toku debaty odnoszono się np. do zamówionych ekspertyz, to raczej przywoływano to, co dla preferowanych rozwiązań było sprzyjające, natomiast pomijano to, co mogłoby zasiać niepewność co do możliwych efektów decyzji. Znamienne było unikanie organizowania wysłuchań publicznych, podczas których mogłyby zostać przedstawione prognozy formułowane np. przez specjalistów lub praktyków. Wyjątek stanowiły spotkania (określane przez opozycję mianem wysłuchań publicznych). Jedno zostało zorganizowane przez PO, SLD i PSL po tym, jak komisja STR odwołała zaplanowane wysłuchanie publiczne w Sejmie w sprawie ustawy o zmianie samorządowej ordynacji wyborczej (*Apel o prezydenckie weto*...). Drugie było inicjatywą posłów Platformy Obywatelskiej, odbyło się w reakcji na odrzucenie przez koalicyjną większość wniosków o wysłuchanie publiczne nad projektem ustawy o wzmocnieniu udziału obywateli […], przy czym w tym przypadku należy uwzględnić motywację, która miała raczej charakter polityczny, a nie merytoryczny. Inaczej kwestia prognozowania wyglądała w przypadku debaty dotyczącej bezpośredniego wyboru wójta, burmistrza i prezydenta miasta. Wówczas nie obowiązywało jeszcze prawo dotyczące wysłuchania publicznego, jednak projekt ustawy był przedmiotem oceny podczas dwóch konferencji, w których wzięli udział m.in. przedstawiciele nauki i samorządowcy, a w sprawie proponowanych zmian wypowiadali się również

[566] O ile się na nie decydowano, to już po wpłynięciu projektu ustawy do Sejmu, czyli w trakcie debaty.

twórcy reformy samorządowej (chociaż ich zdanie co do istoty wprowadzonych zmian nie zostało uwzględnione).

W kontekście prognozowania skutków decyzji należy jeszcze odnieść się do tego, na ile przełożyło się ono na proponowanie podczas debaty sejmowej innych wariantów decyzji i ewentualne ich przyjęcie, przy czym należy uwzględnić tu zarówno związki prognozowania skutków z decyzją ostateczną, jak i decyzjami cząstkowymi podejmowanymi w czasie debaty, przede wszystkim podczas prac w komisjach i podkomisjach sejmowych. Jeżeli chodzi o samo podjęcie decyzji ostatecznej, to takiego wpływu nie widać. Wszystkie analizowane debaty zakończyły się uchwaleniem ustaw, czyli podjęciem decyzji ostatecznej. W żadnym z analizowanych przypadków nie doszło do istotnej zmiany „kierunkowej" treści decyzji (zakładanego celu głównego). Natomiast podczas debaty zgłaszano wnioski i poprawki, z których część była akceptowana i włączana do procedowanego projektu poprzez decyzje cząstkowe. Abstrahuję w tym momencie od motywów i tego, jakie cele wnioskodawcy/autorzy poprawek chcieli osiągnąć. W największym i istotnym zakresie do takich sytuacji doszło w przypadku debaty nad ustawą o bezpośrednim wyborze wójta. Jako najważniejsze przykłady można wskazać objęcie bezpośrednim wyborem organów wykonawczych wszystkich gmin, a nie tylko tych, które liczyły do 20 tys. mieszkańców, wprowadzenie wymogu uzyskania przez kandydata większości ponad połowy ważnie oddanych głosów jako warunku objęcia funkcji, co wiązało się z koniecznością przeprowadzenia w niektórych przypadkach ponownego głosowania. Mniej zmian wprowadzono w ustawie zmieniającej ordynację wyborczą oraz w ustawie o wzmocnieniu udziału obywateli […]. W pierwszym przypadku przykładem może być podniesienie progu wyborczego w wyborach do sejmików województw z 10 do 15% czy też zmiana sposobu podziału mandatów wewnątrz grupy list z metody d'Hondta na metodę Sainte-Laguë'a. W drugim zaś – wydłużenie kadencji samorządowych do pięciu lat, częściowe przywrócenie możliwości głosowania korespondencyjnego, czy też rezygnacja z przeniesienia kompetencji wyboru skarbnika gminy z organu stanowiącego na organ wykonawczy. Jednak gdyby porównać liczbę wprowadzanych decyzjami cząstkowymi zmian do liczby ustalanych przez ustawę (decyzję ostateczną) norm, to jednoznacznie należy stwierdzić, że była ona niewielka, wręcz znikoma.

Prezentowane uwagi dotyczące traktowania problemów decyzyjnych odnoszą się do deklaracji. Odrębną kwestią pozostaje to, jaki był rzeczywisty stosunek posłów i frakcji parlamentarnych do problemów decyzyjnych. Można ją zawrzeć w pytaniu, czy artykułowane problemy były „subiektywnie prawdziwe"? Wiąże się ono z innym sformułowanym pytaniem badawczym:

na ile w debacie sejmowej można zauważyć troskę o dobro państwa, a na ile interesy polityczne członków ośrodka decyzyjnego i/lub jego otoczenia? W przypadku debat poddanych analizie wystąpiły okoliczności, które wskazują raczej na pierwszorzędne znaczenie interesów partykularnych. Przede wszystkim decyzje dotyczące ważnych aspektów funkcjonowania państwa są decyzjami strategicznymi, wyznaczającymi kierunkowe i długoterminowe cele. W takich przypadkach proces decyzyjny powinien w sposób szczególny zapewnić jak najlepsze warunki do wypracowania treści decyzji, czyli powinny być spełnione w możliwie szerokim zakresie warunki racjonalności metodologicznej decyzji. Wiąże się to m.in. z koniecznością zgromadzenia odpowiednich informacji zarówno o sytuacji decyzyjnej, jak i o możliwych wariantach wyboru i ich prognozowanych skutkach. Zapewnić to może udział ekspertów, przedstawicieli świata nauki i praktyków w przygotowaniu projektu ustawy i w czasie procedury ustawodawczej, zwłaszcza debaty sejmowej, oraz szerokie konsultacje społeczne. Z kolei zapewnienie wskazanych warunków wyklucza działanie pod presją czasu. Proces decyzyjny musi trwać odpowiednio długo. Patrząc z punktu widzenia długofalowych celów, wykraczających poza kadencję parlamentarną czy samorządową, wydłużenie debaty nawet o kilkanaście miesięcy nie powinno być przeszkodą. Kolejnym warunkiem propaństwowego działania jest koncentrowanie się w debacie sejmowej (i nie tylko) na jej przedmiocie, a nie na towarzyszących jej okolicznościach, w tym szeroko rozumianej rywalizacji politycznej. Spór, a nawet możliwe konflikty powinny ograniczać się do kwestii merytorycznych, a nie personalnych. Żadnego ze wskazanych warunków analizowane debaty nie wypełniały. Jak już wskazałem, brak jest dowodów na to, że sytuacje/problemy decyzyjne zostały właściwie rozpoznane; tak naprawdę nie wiadomo, kto i przy czyim udziale projekty ustaw faktycznie przygotował. Poza tym debaty były zdominowane przez konflikty (może poza częścią debaty nad ustawą o bezpośrednim wyborze wójta) personalne i międzyfrakcyjne, toczyły się w bardzo szybkim tempie, nawet z nierespektowaniem postanowień regulaminu Sejmu. Z drugiej strony zidentyfikowane okoliczności nie pozwalają na stwierdzenie, że posłowie i kluby parlamentarne (czy szerzej – partie polityczne, które reprezentowały) postępowali wyłącznie cynicznie. Jednak wydaje się, że takie zachowania przeważały.

Przytoczone ustalenia potwierdzają prawdziwość hipotez szczegółowych o determinowaniu przebiegu debat sejmowych przez interesy polityczne frakcji parlamentarnych oraz o wprowadzaniu *ad hoc* istotnych dla funkcjonowania samorządu terytorialnego zmian bez właściwego ich przygotowania. Jednocześnie przebieg debat wykazał, że problemy samorządu terytorialnego nie stanowiły sfery wyłączonej ze sporów politycznych. Nie zaobserwowano

zjawiska ograniczania się w dyskusji wyłącznie do merytorycznych problemów samorządu terytorialnego, bez politycznego kontekstu. Nie traktowano samorządu terytorialnego jako dobra „pozostawionego" przede wszystkim regionalnym i lokalnym społecznościom. W debatach w pełni ujawniło się polityczne znaczenie samorządu terytorialnego, a wszystkie frakcje zabiegały o to, by wykorzystując narzędzia prawne, stworzyć dla siebie jak najlepsze warunki wykorzystania go do osiągania własnych celów politycznych. Proponowane decyzje wynikały bardziej, a może nawet przede wszystkim, z pobudek politycznych, a nie z chęci wzmocnienia roli samorządu terytorialnego w systemie politycznym i jak najlepszego wykorzystania jego potencjału dla dobra państwa. Przeprowadzone badanie daje podstawy do uznania, że hipoteza: problemy samorządu terytorialnego stanowiące przedmiot debat nie były „politycznie neutralne" dla jej uczestników, została zweryfikowana. Jednocześnie w debacie nie pojawiły się okoliczności, które wskazywałyby, że podejmowane przez jej uczestników działania były zakorzenione (świadomie) w jakiejś ideologii.

Jedno z pytań, na które odpowiedź miało przynieść przeprowadzone badanie, dotyczyło tego, czy posłowie rzeczywiście podejmowali (własne) decyzje, czy też legitymizowali cudze (np. projektodawcy, władz partyjnych)? Odnosząc się do wskazanego w pytaniu problemu, należy zwrócić uwagę na jego podwójny wymiar. Pierwszy dotyczy tego, kto przygotował projekty ustaw, czyli – w kategoriach teorii decyzji – opracowywał warianty wyboru. Drugi, na ile prezentowane, jak również wyrażone w głosowaniach stanowiska posłów na temat całych projektów ustaw lub niektórych norm w nich zawartych odzwierciedlały ich osobiste poglądy, a na ile były podyktowane stanowiskiem klubu parlamentarnego i linią partii. We wszystkich trzech przypadkach projektodawcami formalnie były grupy posłów. Natomiast trudno jest jednoznacznie przesądzić, czy tak było faktycznie, przy czym jest mało prawdopodobne, żeby autorami projektów ustaw byli sami posłowie. Wydaje się, że ich rola mogłaby się raczej przejawiać w warstwie sformułowania idei regulacji, wyznaczenia głównych celów, których osiągnięcie określona decyzja powinna umożliwić. Ważniejsze jednak od tego, kto operacyjnie przygotował projekt ustawy, jest to, kto go firmuje i bierze za niego polityczną odpowiedzialność. W każdym z analizowanych przypadków były to kluby parlamentarne i władze partii. W takim ujęciu można przyjąć, że to posłowie (ale nie indywidualnie) byli „autorami" projektów ustaw – decyzji. Należy również zwrócić uwagę, że w toku debat nie wystąpiły symptomy wskazujące na znaczące zaangażowanie w opracowanie projektów lobby samorządowego lub rządu (a nawet jego niektórych członków), także w ramach Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Jeśli chodzi o rząd, to wpływ

na brak jego większego zaangażowania mogło mieć to, że projekty ustaw dotyczyły samorządowych kwestii ustrojowych i wyborczych. Taka materia z natury rzeczy bardziej interesuje partie polityczne jako podmioty uczestniczące w grze o władzę i wpływy – również na poziomie regionalnym oraz lokalnym – niż rząd, który już władzę sprawuje. Zmiany w ustawach samorządowych zawsze mają wpływ na funkcjonowanie administracji publicznej, jednak samodzielność jednostek samorządu terytorialnego i wykonywanie przez nie zadań we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność (art. 16 ust. 2 Konstytucji) powodują, że co do zasady brak jest bezpośredniego przełożenia tych zmian na warunki działania rządu. W żadnym z analizowanych przypadków rząd nie zajął oficjalnego stanowiska wobec projektów ustaw ani nie uczestniczył aktywnie w debatach sejmowych. W przypadku tworzenia prawa materialnego lub procesowego, którego adresatem byłyby również jednostki samorządu terytorialnego, zaangażowanie rządu w procesy decyzyjne jest większe.

Jeśli chodzi o drugi wymiar problemu – na ile posłowie wnosili osobisty wkład w proces decyzyjny – należy stwierdzić, że w każdej propozycji, w każdym wniosku można by się doszukać czyjegoś indywidualnego „decydującego wkładu". Jednak ten aspekt nie jest aż tak istotny, gdyż jak wynika z przeprowadzonych analiz, propozycje i wnioski dotyczące poprawek realny wymiar osiągały w sytuacji, gdy zyskiwały poparcie władz klubu, a pośrednio partii (co wynikało również z osobowego i funkcjonalnego zespolenia tych podmiotów). Co więcej, z przebiegu debat, zwłaszcza na etapie prac w komisjach/podkomisjach, jednoznacznie wynika, że każda z ważniejszych inicjatyw była wcześniej uzgodniona i przez to automatycznie zyskiwała wsparcie pozostałych przedstawicieli klubu. Naprawdę sporadycznie zdarzało się, by poseł wystąpił z własną inicjatywą bez uzgodnień, zwłaszcza gdy miałaby ona odbiegać od stanowiska klubu/partii. Ale nawet gdy miało to miejsce, to reakcją innych członków klubu było ignorowanie takiego głosu bądź „dyscyplinowanie indywidualisty". Za przykład może posłużyć sytuacja opisana w podrozdz. 5.2. tej pracy, dotycząca zgłoszenia nieuzgodnionej poprawki przez posła LPR podczas posiedzenia sejmowej komisji zajmującej się projektem ustawy o zmianie ordynacji samorządowej. Poprawka dotyczyła zmiany progu wyborczego w wyborach do sejmików województw. Propozycja wywołała zdziwienie, a przewodniczący komisji (przedstawiciel koalicji, w której skład wchodziła LPR) natychmiast ogłosił przerwę. Po wznowieniu obrad poseł poprawkę wycofał.

Sejm jako organ kolegialny decyzje podejmuje w głosowaniach (podobnie jak jego kolegialne organy wewnętrzne). Niezależnie od słownych deklaracji i treści zgłaszanych poprawek, tego, co można potraktować jako swoisty

teatr polityczny (zob. Łukomski 1993, s. 283–290), to w głosowaniu dokonuje się wybór wariantu decyzji cząstkowej lub ostatecznej. Analiza głosowań przeprowadzonych w czasie badanych debat wskazuje, że posłowie głosowali zgodnie w ramach klubów parlamentarnych. Odstępstwa zdarzały się bardzo rzadko i stanowiły znikomy odsetek nawet w łonie klubów. W przypadku głosowań o szczególnej wadze posłowie poszczególnych frakcji parlamentarnych głosowali jednomyślnie (co nie oznacza jednak, że podejmowane decyzje były zgodne z ich indywidualnymi poglądami). Taka wyjątkowa, demonstrowana w wielu głosowaniach zgodność poglądów nie wydaje się realna. Biorąc pod uwagę wszystkie okoliczności charakterystyczne dla badanych debat, należy stwierdzić, że indywidualnie posłowie „legitymizowali cudze (ew. wspólne) decyzje". To, czy się z nimi wewnętrznie zgadzali, czy też nie, nie miało większego znaczenia. Natomiast trudno udzielić jednoznacznej odpowiedzi na takie pytanie odnoszące się do Sejmu. W przypadku analizowanych debat skłaniałbym się do przyjęcia oceny, że jednak podjęte decyzje były bardziej decyzjami „własnymi" niż legitymizacją decyzji podjętych wcześniej, przez podmioty spoza systemu, jaki tworzy Sejm.

Ważną częścią badania była analiza procesów decyzyjnych – jako jednej z faz debaty sejmowej w modelowym ujęciu – w perspektywie teorii konfliktu. Przyjęcie tego założenia okazało się słuszne, gdyż poszerzyło możliwości analityczne. Jak już wcześniej zaznaczyłem, wykorzystałem szeroką definicję konfliktu R. Dahrendorfa, co spowodowało, że proces decyzyjny każdej analizowanej debaty wypełniał warunki uznania go za konfliktowy. Dzięki temu możliwe było wykorzystanie w analizie definicji/twierdzeń, kategorii i siatki pojęciowej charakterystycznych dla teorii konfliktu.

We wszystkich analizowanych przypadkach konflikt dotyczył interesów politycznych. Każdej ze stron (ogólnie rzecz ujmując, większości rządzącej i opozycji) chodziło o przeforsowanie rozwiązań, które stwarzałyby jej możliwości poszerzenia wpływów we władzach samorządowych, najlepiej przez obsadzenie stanowisk w organach JST swoimi przedstawicielami, a przynajmniej poprzez ustanowienie takich instrumentów, które umożliwiałyby oddziaływanie na lokalne władze, nawet jeżeli w warstwie deklaratywnej proponowane zmiany uzasadniano innymi powodami. Interesy te wytykano sobie wzajemnie, przez co była ułatwiona ich identyfikacja w toku analizy. Interesy polityczne nie były jednak jedyną treścią konfliktów, które wypełniały jednocześnie kryteria konfliktów adaptacyjnych (zarówno motywacyjnych, jak i funkcjonalnych), a w przypadku wszystkich debat ujawniły się również konflikty postaw. Jeśli chodzi o konflikty motywacyjne, to ich treścią była niechęć do zaakceptowania celów strony przeciwnej. Dotyczyły one przede wszystkim sprzeczności celów głównych, tzn. jedna ze stron dążyła do uchwa-

lenia ustawy, natomiast przeciwna (opozycja) do jej odrzucenia. Niezależnie od tego każda decyzja cząstkowa była zwykle powodem podobnego sporu. Sprzeczności te utrudniały organizację współpracy, która w przypadku podejmowania decyzji kolegialnych jest niezwykle istotna. Między innymi ograniczano czas wystąpień poselskich, zgłaszano dużą liczbę wniosków formalnych, których głównym celem było opóźnienie prac, manipulowano składami komisji i podkomisji, tak by ograniczyć wpływy strony przeciwnej, bojkotowano udział w pracach itp. W konfliktach adaptacyjnych – ale również w ogóle w debatach – pewną rolę, nie zawsze pozytywną, odgrywały osoby pełniące funkcje kierownicze w Sejmie. Dotyczyło to zwłaszcza kwestii proceduralnych oraz sposobu prowadzenia obrad, zwracania uwagi posłom, odbierania głosu czy uznawania wniosków formalnych. O tym, jak istotny był niekiedy wpływ takich osób na debatę, świadczy sposób kierowania Komisją Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej przez jej przewodniczącego (W. Pawlaka, PSL) podczas debaty nad zmianą samorządowej ordynacji wyborczej. Przewodniczący najpierw zwlekał ze zwołaniem komisji, następnie na jednym z pierwszych posiedzeń poddał pod głosowanie wnioski o wysłuchanie publiczne, co w przypadku ich zrealizowania uniemożliwiłoby zmianę ordynacji jeszcze przed zbliżającymi się wyborami. Sejmowa większość doprowadziła do zmiany przewodniczącego, żeby temu zapobiec. Nawet ten incydentalny fakt potwierdza, jak ważne dla przebiegu debat było to, kto pełni określone funkcje.

Konflikty motywacyjne, podobnie jak i konflikty postaw, wystąpiły we wszystkich debatach. Konflikt postaw ujawnił się wyraźnie zwłaszcza w przypadku debaty nad zmianą samorządowej ordynacji wyborczej i dotyczył stosunku frakcji parlamentarnych do poziomu możliwego angażowania się partii politycznych w działalność samorządu oraz do zakresu niezależności JST w kontekście próby wprowadzenia wyborów większościowych organów stanowiących na wszystkich szczeblach samorządu terytorialnego. Przedstawiciel Ligi Polskich Rodzin wiązał to nawet z postawą wobec państwa, którego władza miałaby zostać osłabiona po wprowadzeniu takiego systemu wyborów.

Ze względu na kryterium formy w każdej debacie konflikty były racjonalne, tzn. ich podłożem były rzeczywiste i uświadomione interesy, przede wszystkim grupowe. Przybierały formę logicznie skalkulowanej i realizowanej walki. Należy jednak podkreślić, że w przypadku debaty nad projektem ustawy o wzmocnieniu udziału obywateli […] pojawiły się również konflikty irracjonalne wynikające z wzajemnych uprzedzeń, nieporozumień i powodowanych nimi napięć psychicznych. W ich wywoływaniu celowali posłowie opozycji, którzy z góry zakładali złą wolę Prawa i Sprawiedliwości, a przy

tym odnosili się do wyobrażonych, hipotetycznych złych skutków, jakie miała wywołać procedowana ustawa. W przeciwieństwie do konfliktów racjonalnych, przybierających zwykle formę zorganizowaną, konflikty irracjonalne były chaotyczne, pełne emocji i często miały personalny charakter.

W konfliktach wykorzystywano całą przyjętą w modelu paletę form walki. Oczywiście najczęściej były to dyskusja i głosowanie, formy łagodne. Gdyby przyjąć jedną z wąskich definicji konfliktu, nie byłyby one w ogóle rozpatrywane w kategoriach form walki. Jednak obok łagodnych w debatach stosowano, i to powszechnie, formy ostrzejsze, takie jak protesty, szykany, a nawet agresję słowną. W debacie nad zmianą samorządowej ordynacji wyborczej doszło także do wielokrotnego bojkotowania prac parlamentarnych. W debatach szybko, już podczas pierwszego czytania projektów, występowały sprzeczności i powstawało napięcie pomiędzy stronami. W przebiegu konfliktów nie ujawniła się wyraźnie faza pokonywania sprzeczności poprzez łagodne formy walki. Od razu stosowano formy ostre, a w miarę upływu czasu poszerzały się obszary konfliktów. Trudno jednoznacznie stwierdzić, czy po ich przezwyciężeniu dochodziło do normalizacji stosunków. Wydaje się, że gdyby tę normalizację ograniczyć do kwestii, które były przyczyną wybuchu konfliktu, to do niej nie dochodziło. Natomiast Sejm ma swoją specyfikę, pracuje jednocześnie nad wieloma projektami ustaw i w takim szerszym kontekście można przyjąć, że konflikty związane z procedowaniem ustaw dotyczących *stricte* spraw samorządu terytorialnego nie utrudniały bezpośrednio funkcjonowania Sejmu. Przytoczone okoliczności potwierdzają hipotezę o debatach toczących się w atmosferze konfliktów o wysokiej dynamice i natężeniu.

Konflikty w debatach nad zmianą ordynacji wyborczej oraz nad wzmocnieniem udziału obywateli […] miały wysoką dynamikę i natężenie, które nie tylko nie słabły w miarę upływu czasu, ale wręcz rosły. Tylko w przypadku debaty nad bezpośrednim wyborem wójta, burmistrza i prezydenta miasta można mówić o zauważalnym osłabieniu dynamiki i natężenia konfliktu w miarę postępu prac. Debata ta była charakterystyczna również ze względu na przezwyciężenie konfliktu. Wprawdzie nie został on rozwiązany, podobnie zresztą jak i w przypadku dwóch pozostałych debat, ale można przyjąć, że doszło do wycofania się z niego większości uczestników. Natomiast debaty nad ustawami o zmianie ordynacji wyborczej i o wzmocnieniu udziału obywateli […] nie doprowadziły nawet do takiego stanu. W obu przypadkach konflikty zostały przezwyciężone poprzez głosowanie, bez oznak jakiegokolwiek zbliżenia stanowisk.

Konflikty, które towarzyszyły wszystkim debatom, wpływały również na pojawianie się zalet i wad grupowego podejmowania decyzji. W debacie nad

ustawą o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, w której dynamika i natężenie konfliktu osłabły, uwidoczniły się takie zalety, jak bardziej wnikliwa i wielostronna analiza wariantów decyzji (przede wszystkim cząstkowych), zwiększenie trafności wyboru, osłabienie konfliktu na jego wczesnym etapie, czy też lepsze uprawomocnienie decyzji. W pozostałych dwóch debatach można mówić jedynie o pewnym poszerzeniu bazy informacyjnej[567] oraz o zwiększeniu liczby wariantów wyboru. Jednak jak już wcześniej wspomniałem, nie miało to wielkiego przełożenia na ocenę sytuacji decyzyjnej, gdyż ta była już przez strony konfliktu „zdefiniowana w problemie decyzyjnym", a konflikt przeszkadzał w rewizji poglądów. Niemniej, nawet jeżeli nie było wymiernych efektów pozyskiwania wiedzy z dodatkowych źródeł (od członków grupy), to jednak w debacie takie „dodatkowe" informacje były prezentowane. Wysokie natężenie konfliktów utrudniało podejmowanie obiektywnych decyzji, gdyż przeciwne strony uparcie trwały przy propozycji rozwiązań preferowanych przez własne kluby parlamentarne i władze partyjne. W takiej sytuacji grupowe podejmowanie decyzji ani nie osłabiło dynamiki konfliktów (nie mówiąc już o ich rozwiązaniu), ani nie przyczyniło się do silniejszego uprawomocnienia decyzji. W obu debatach wystąpiły bariery komunikacyjne. Natomiast we wszystkich debatach uzewnętrznił się konformizm, a w pewnym zakresie również efekt grupowego myślenia. Grupowe podejmowanie decyzji nie miało wpływu na wydłużenie czasu potrzebnego na podjęcie decyzji. We wszystkich debatach był on relatywnie krótki. Podsumowując, można przyjąć, że hipoteza, zgodnie z którą kolegialne podejmowanie decyzji nie stanowiło wartości dodanej w procesach decyzyjnych, została zweryfikowana.

W kontekście konfliktów można również rozpatrywać optymalizację decyzji. Wydawać by się mogło, że brak zgody co do niektórych rozstrzygnięć był okolicznością wpływającą na rezygnację z pewnych rozwiązań szczegółowych lub ich modyfikację po to, by osiągnąć cel główny i podjąć decyzję ostateczną. Jedynie w przypadku debaty nad projektem ustawy o bezpośrednim wyborze wójta można doszukać się takiej optymalizacji. Jednak dodatkową okolicznością, która w sumie zmusiła Sojusz Lewicy Demokratycznej do korekty swoich poglądów, była postawa partnera koalicyjnego – Polskiego Stronnictwa Ludowego, które nie utożsamiało się w pełni z przedłożonym projektem ustawy. We wszystkich innych sytuacjach sejmowe większości zdolne do przegłosowania swoich propozycji nie widziały potrzeby optymali-

[567] Poszerzenie wiedzy na temat problemów, na które decyzja miała być odpowiedzią, ujawniło się zwłaszcza podczas dyskusji ogólnej w czasie drugiego posiedzenia komisji nadzwyczajnej rozpatrującej projekt ustawy o wzmocnieniu udziału obywateli [...].

zowania decyzji. Jako wyjątek należy potraktować pewne ustępstwa poczynione przez Prawo i Sprawiedliwość w przypadku ustawy o wzmocnieniu udziału obywateli […], chociaż powodem był raczej nacisk otoczenia systemu i mocno artykułowany przez opozycję sprzeciw, a nie konieczność wynikająca z sejmowej arytmetyki.

Liczba zmian przepisów, które wprowadzono do procedowanych projektów ustaw w wyniku debat w stosunku do liczby przepisów ustanawianych, była niewielka. Różne było też ich znaczenie. Najwięcej zmian, w tym również ważnych merytorycznie, wprowadzono do projektu ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta. W pozostałych dwóch przypadkach było ich mniej, przy czym debata nad zmianą samorządowej ordynacji wyborczej nie przyniosła żadnych istotnych zmian merytorycznych, natomiast w debacie nad wzmocnieniem udziału obywateli […] było ich kilka. Niemniej, w żadnym z badanych przypadków debata nie wpłynęła na brzmienie ustawy – treść ostatecznej decyzji – w taki sposób, który można byłoby uznać za istotny, czyli zmieniający główny cel regulacji, jej filozofię. Jako przykłady można podać utrzymanie kolegialności organu wykonawczego gminy, wybieranego nadal przez radę, odstąpienie od możliwości grupowania list, czy też rezygnację z ograniczenia liczby kadencji wójtów. Przedstawione wyżej uwagi i oceny analizowanych przypadków debat sejmowych upoważniają do twierdzenia, że wyniki badania potwierdziły trafność hipotezy głównej: debaty sejmowe dotyczące samorządu terytorialnego nie wpłynęły istotnie na ostateczny kształt przyjmowanych regulacji prawnych. Mimo to badanie dowiodło, że debat sejmowych nie należy deprecjonować. Odgrywają one bowiem ważną rolę w procesach ustawodawczych bez względu na to, jakie przynoszą efekty bezpośrednie w postaci zmiany brzmienia konkretnych przepisów. W każdym przypadku debaty sejmowe stwarzają przestrzeń refleksji nad proponowanymi zmianami, umożliwiają artykulację i ścieranie się różnych opinii i poglądów, pozwalają zwrócić uwagę na pomijane lub niezauważane problemy, a tym samym zwiększają szanse stanowienia lepszego prawa.

Źródła i literatura

Źródła prawne

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

Europejska Karta Samorządu Lokalnego, Dz.U. 1994, nr 124, poz. 607.

Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz.U. 1989, nr 75, poz. 444.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 1990, nr 16, poz. 94.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, Dz.U. 1990, nr 16, poz. 95.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, Dz.U. 1990, nr 16, poz. 96.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jedn. Dz.U. 2001, nr 142, poz. 1591.

Ustawa z dnia 6 listopada 1992 r. o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym, Dz.U. 1992, nr 100, poz. 499.

Ustawa z dnia 29 września 1995 r. o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 1995, nr 124, poz. 601.

Ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora, tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 1510 z późn. zm.

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, Dz.U. 1997, nr 106, poz. 679.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. 1998, nr 91, poz. 578.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. 1998, nr 91, poz. 576.

Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, Dz.U. 1998, nr 95, poz. 602.

Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, Dz.U. 1998, nr 155, poz. 1014 z późn. zm.

Ustawa z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. 2001, nr 45, poz. 497.

Ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego, Dz.U. 2001, nr 100, poz. 1080.

Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, Dz.U. 2002, nr 113, poz. 984.
Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz ustawy o uruchamianiu środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej, Dz.U. 2004, nr 93, poz. 890.
Ustawa z dnia 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej, Dz.U. 2005, nr 90, poz. 759.
Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa, Dz.U. 2005, nr 169, poz. 1414.
Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii, Dz.U. 2005, nr 179, poz. 1485.
Ustawa z dnia 6 września 2006 r. o zmianie ustawy Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, Dz.U. 2006, nr 19, poz. 1127.
Ustawa z dnia 11 kwietnia 2008 r. o zmianie ustawy Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, Dz.U. 2008, nr 96, poz. 607.
Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, Dz.U. 2008 nr 223, poz. 1458.
Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. 2009, nr 157, poz. 1240.
Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy, Dz.U. 2011, nr 21, poz. 112.
Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego, Dz.U. 2015, poz. 1240 z późn. zm.
Ustawa z dnia 15 września 2017 r. o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych, Dz.U. 2017, poz. 1930.
Ustawa z dnia 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 27 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu oraz ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary, Dz.U. 2018, poz. 1277.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 listopada 2006 r., sygn. akt K 31/06, OTK ZU 10A/2006, poz. 147.

Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 26 września 2001 r. o wynikach wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 23 września 2001 r., Dz.U. 2001, nr 109, poz. 1186.
Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 27 września 2005 r. o wynikach wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 25 września 2005 r., Dz.U. 2005, nr 195, poz. 1626.
Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 27 września 2005 r. o wynikach wyborów do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 25 września 2005 r., Dz.U. 2005, nr 195, poz. 1627.

Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 27 października 2015 r. o wynikach wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 25 października 2015 r., Dz.U. 2015, poz. 1731.
Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 27 października 2015 r. o wynikach wyborów do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 25 października 2015 r., Dz.U. 2015, poz. 1732.

Regulamin Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, M.P. 1986, nr 21, poz. 151.
Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30 lipca 1992 r., tekst jedn. M.P. 2012, poz. 32.

Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 28 października 1997 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, M.P. 1997, nr 80, poz. 779.
Uchwała z dnia 24 lutego 2006 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, M.P. 2006, nr 15, poz. 194.
Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 19 grudnia 2008 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, M.P. 2009, nr 2, poz. 9.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 2008 r. w sprawie określenia ogólnopolskich organizacji jednostek samorządu terytorialnego, które są uprawnione do wyznaczania przedstawicieli do Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, Dz.U. 2008, nr 15, poz. 97.

Oświadczenie rządowe z dnia 14 lipca 1994 r. w sprawie ratyfikacji przez Rzeczpospolitą Polską Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., Dz.U. 1994, nr 124, poz. 608.

Zarządzenie nr 20 Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 lipca 1993 r. w sprawie powołania Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Statut Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego, Dz.Urz. MSWiA.2016.58.

Dokumenty

Archiwum Sejmu

Protokoły posiedzeń Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej – IV kadencja, t. 2 i 3.
Protokoły posiedzeń Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej – V kadencja, t. 4 i 5.
Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, Podkomisja nadzwyczajna do rozpatrzenia poselskich projektów ustaw: o samorządzie gminnym, samorządzie powiatowym i samorządzie województwa oraz o zmianie ustawy Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (druki nr 151, 152, 153, 154, 167, 167-A i 168) (10 stycznia 2002 r. – 19 kwietnia 2002 r.).
Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, Podkomisja nadzwyczajna do rozpatrzenia poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy z dnia 16 lipca

1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, powiatów i sejmików województw oraz ustawy z 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta (Druk nr 818), 23 sierpnia 2006 r. – 24 sierpnia 2006 r.

Druki sejmowe i senackie

Sejm III kadencji, nr: 1993, 2036.
Sejm IV kadencji, nr: 151, 152, 153, 154, 167, 167A, 168, 420, 420-A, 497, 559, 569.
Sejm V kadencji, nr: 817, 818, 875, 906, 906A, 912.
Sejm VI kadencji, nr: 126.
Sejm VII kadencji, nr: 1699, 3796.
Sejm VIII kadencji, nr: 2001, 2023, 2050, 2113, 2113-A, 2143.
Senat V kadencji, nr: 116.
Senat IX kadencji, nr: 696.

Sprawozdania stenograficzne z posiedzeń Sejmu

Sprawozdanie Stenograficzne z 1. posiedzenia Sejmu IV kadencji w dniu 19 października 2001 r.
Sprawozdanie Stenograficzne z 9. posiedzenia Sejmu IV kadencji w dniu 21 grudnia 2001 r.
Sprawozdanie Stenograficzne z 21. posiedzenia Sejmu IV kadencji w dniu 8 maja 2002 r.
Sprawozdanie Stenograficzne z 22. posiedzenia Sejmu IV kad. w dniu 22 i 23 maja 2002 r., cz. I.
Sprawozdanie Stenograficzne z 24. posiedzenia Sejmu IV kadencji w dniach 19, 20 i 21 czerwca 2002 r.
Sprawozdanie Stenograficzne z 1. posiedzenia Sejmu V kadencji w dniu 3 listopada 2017 r. (pierwszy dzień obrad).
Sprawozdanie Stenograficzne z 22. posiedzenia Sejmu V kadencji w dniu 21 lipca 2006 r.
Sprawozdanie Stenograficzne z 22. posiedzenia Sejmu V kadencji w dniu 22 lipca 2006 r.
Sprawozdanie Stenograficzne z 23. posiedzenia Sejmu V kadencji w dniu 22 sierpnia 2006 r.
Sprawozdanie Stenograficzne z 23. posiedzenia Sejmu V kadencji w dniu 24 sierpnia 2006 r.
Sprawozdanie Stenograficzne z 23. posiedzenia Sejmu V kadencji w dniu 25 sierpnia 2006 r.
Sprawozdanie Stenograficzne z 24. posiedzenia Sejmu V kadencji w dniu 6 września 2006 r.
Sprawozdanie Stenograficzne z 50. posiedzenia Sejmu VII kadencji w dniu 26 września 2013 r. (drugi dzień obrad).
Sprawozdanie Stenograficzne z 1. posiedzenia Sejmu VIII kadencji w dniu 12 listopada 2015 r. (pierwszy dzień obrad).

Sprawozdanie Stenograficzne z 52. posiedzenia Sejmu VIII kadencji w dniu 23 listopada 2017 r. (drugi dzień obrad).
Sprawozdanie Stenograficzne z 52. posiedzenia Sejmu VIII kadencji w dniu 24 listopada 2017 r. (trzeci dzień obrad).
Sprawozdanie Stenograficzne z 54. posiedzenia Sejmu VIII kadencji w dniu 13 grudnia 2017 r. (drugi dzień obrad).
Sprawozdanie Stenograficzne z 55. posiedzenia Sejmu VIII kadencji w dniu 10 stycznia 2018 r. (drugi dzień obrad).

Biuletyny komisji sejmowych

Biuletyn nr 12/IV kad., 24.10.2001 r., z posiedzenia Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (nr 1).
Biuletyn nr 214/IV kad., 10.01.2002 r., z posiedzenia Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (nr 15) i UST (nr 11).
Biuletyn nr 507/IV kad., 23.04.2002 r., z posiedzenia Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (nr 27) i UST (nr 26).
Biuletyn nr 566/IV kad., 9.05.2002.r., z posiedzenia Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (nr 28) i Komisji Ustawodawczej (nr 28).
Biuletyn nr 693/IV kad., 18.06.2002.r., z posiedzenia Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (nr 33) i Komisji Ustawodawczej (nr 35).
Biuletyn nr 27/V kad., 9.11.2005 r., z posiedzenia Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (nr 1).
Biuletyn nr 993/V kad., 23.08.2006 r., z posiedzenia Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (nr 56).
Biuletyn nr 971/V kad., 17.08.2006 r., z posiedzenia Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (nr 55).
Biuletyn nr 1008/V kad., 23.08.2006 r., z posiedzenia Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (nr 58).
Biuletyn nr 1026/V kad., 24.08.2006 r., z posiedzenia Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (nr 59).
Biuletyn nr 1028/V kad., 24.08.2006 r., z posiedzenia Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (nr 61).
Biuletyn nr 1038/V kad., 5.09.2006 r., z posiedzenia Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (nr 62).
Biuro Komisji Sejmowych, VII kadencja, Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (nr 225) z dnia 10 grudnia 2013 r.
Biuro Komisji Sejmowych, VIII kadencja, Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (nr 1) z dnia 17 listopada 2015 r.
Biuro Komisji Sejmowych, VIII kadencja, Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego (nr 1) z dnia 24 listopada 2017 r.
Biuro Komisji Sejmowych, VIII kadencja, Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego (nr 2) z dnia 28 listopada 2017 r.

Biuro Komisji Sejmowych, VIII kadencja, Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego (nr 3) z dnia 30 listopada 2017 r.

Biuro Komisji Sejmowych, VIII kadencja, Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego (nr 7) z dnia 7 grudnia 2017 r.

Biuro Komisji Sejmowych, VIII kadencja, Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego (nr 8) z dnia 13 grudnia 2017 r.

Biuro Komisji Sejmowych, VIII kadencja, Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego (nr 9) z dnia 8 stycznia 2018 r.

Varia

IV Rzeczpospolita. Sprawiedliwość dla wszystkich, Prawo i Sprawiedliwość, Program 2005, http://old.pis.org.pl/bip/download.php?f=program_2005_skrot.pdf (18.08.2018).

Diariusz Senatu Rzeczypospolitej Polskiej nr 21, 5 września 2006 r., http://ww2.senat.pl/k6/dok/diar/21/2101.htm#a2 (29.10.2018).

Klub Parlamentarny Polskiego Stronnictwa Ludowego, Pismo z dnia 20 lipca 2006 r. do druków nr 817 i 818, http://orka.sejm.gov.pl/Druki5ka.nsf/0/10CB36759EE9A89BC12571B20033C617/$file/817-818-006.pdf (25.09.2018).

Klub Parlamentarny Prawo i Sprawiedliwość, Poprawki do projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Druk nr 2001 i 2113), Załącznik do protokołu 8. pos. Komisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego w dniu 13.12.2017 r., Biuro Komisji Sejmowych, VIII kad.

Klub Poselski Sojuszu Lewicy Demokratycznej, Pismo z dnia 20 lipca 2006 r. do druków 817 i 818, http://orka.sejm.gov.pl/Druki5ka.nsf/0/54A6549124A8673FC12571B2002D41AB/$file/818-817-005.pdf (25.09.2018).

Komunikat z badań BS/71/2002, CBOS, Warszawa, kwiecień 2002, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2002/K_071_02.PDF (10.11.2018).

Marek Kuchciński, Przewodniczący Klubu Parlamentarnego Prawo i Sprawiedliwość, Notatka w sprawie rozpatrzenia projektu ustawy o zmianie ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, powiatów i sejmików województw oraz ustawy z 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta (Druk nr 818), http://orka.sejm.gov.pl/Druki5ka.nsf/0/6EB145B4CF208FBDC12571B2002C6BD1/$file/818-004.pdf (25.09.2018).

Pismo Unii Metropolii Polskich z 30 listopada 2017 r., Załącznik nr 5 do protokołu 5. posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego w dniu 4.12.2017, Biuro Komisji Sejmowych, VIII kad.

Poseł Jacek Protas, Klub Parlamentarny Platforma Obywatelska, Poprawka do Druku nr 2001, Załącznik nr 12 do protokołu 3. pos. NPW w dniu 30.11.2017 r., Biuro Komisji Sejmowych, VIII kad.
Poseł Jacek Protas, Klub Parlamentarny Platforma Obywatelska, Poprawka do Druku nr 2001, Załącznik nr 19, Załącznik nr 23 i Załącznik nr 29 do protokołu 3. pos. NPW w dniu 30.11.2017 r., Biuro Komisji Sejmowych, VIII kad.
Poseł Jacek Protas, Klub Parlamentarny Platforma Obywatelska, Poprawka do Druku nr 2001, Załącznik nr 14, Załącznik nr 21 i Załącznik nr 28 do protokołu 3. pos. NPW w dniu 30.11.2017 r., Biuro Komisji Sejmowych, VIII kad.
Poseł Marcin Horała, Poprawki do Druku nr 2001, Załącznik nr 11 do protokołu 3. pos. NPW w dniu 30.11.2017 r., Biuro Komisji Sejmowych, VIII kad.
Poseł Marek Sowa, Klub Poselski .Nowoczesna, Poprawka do ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Druk sejmowy nr 2001), Załącznik nr 17 do protokołu 3. pos. NPW w dniu 30.11.2017 r., Biuro Komisji Sejmowych, VIII kad.
Poseł Waldy Dzikowski, Poprawka, Załącznik nr 15 do protokołu 3. pos. NPW w dniu 30.11.2017 r., Biuro Komisji Sejmowych, VIII kad.
Program nowoczesna Polska dla każdego, https://nowoczesna.org/wp-content/uploads/2016/09/Program-Nowoczesnej.pdf (25.08.2018).
Sprawozdanie Komisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów staw z zakresu prawa wyborczego o poselskim projekcie ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Druk nr 2001).
Stanowisko II Kongresu Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie bezpośredniego wyboru wójta, burmistrza i prezydenta miasta oraz zmian w ustawach samorządowych, „Wspólnota" 2002, nr 12.
Strategia zmiany. Kukiz'15 Potrafisz Polsko!, http://ruchkukiza.pl/klub-poselski/strategia-zmiany/ (25.08.2018).
Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 25 sierpnia 2006 r. w sprawie ustawy o zmianie ustawy Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, http://ww2.senat.pl/k6/dok/uch/017/219uch.pdf (29.10.2018).
Wniosek o odroczenie prac komisji, Załącznik nr 11 do protokołu 2. pos. Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego w dniu 28.11.2017 r., Biuro Komisji Sejmowych, VIII kad.
Wniosek o odrzucenie poselskiego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Druk nr 2001), Załącznik nr 13 do protokołu 2. pos. Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego w dniu 28.11.2017 r., Biuro Komisji Sejmowych, VIII kad.
Wniosek o wysłuchanie publiczne, Załącznik nr 10 do protokołu 2. pos. Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego w dniu 28.11.2017 r., Biuro Komisji Sejmowych, VIII kad.

Wniosek o wysłuchanie publiczne, Załącznik nr 12 do protokołu 2. pos. Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego w dniu 28.11.2017 r., Biuro Komisji Sejmowych, VIII kad.
Wniosek o wysłuchanie publiczne, Załącznik nr 16 do protokołu 2. pos. Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego w dniu 28.11.2017 r., Biuro Komisji Sejmowych, VIII kad.
Wniosek o wysłuchanie publiczne, Załącznik nr 9 do protokołu 2. pos. Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego w dniu 28.11.2017 r., Biuro Komisji Sejmowych, VIII kad.
Wnioski i poprawki zgłoszone w czasie drugiego czytania w dniu 13 grudnia 2017 r. do poselskiego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (druki nr 2001 i 2113), Załącznik do protokołu 8. pos. Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego w dniu 13.12.2017 r., Biuro Komisji Sejmowych, VIII kad.
Załącznik nr 19 do protokołu 7. pos. Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego w dniu 7.12.2017 r., Biuro Komisji Sejmowych, VIII kad.
Załącznik nr 30 do protokołu 6. pos. Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego w dniu 5.12.2017 r., Biuro Komisji Sejmowych, VIII kad.
Załączniki nr 6, 46–48 do protokołu 5. pos. Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego w dniu 4.12.2017 r., Biuro Komisji Sejmowych, VIII kad.
Załączniki nr 59, 60 do protokołu 5. pos. Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego w dniu 4.12.2017 r., Biuro Komisji Sejmowych, VIII kad.
Załączniki nr 7–37 do protokołu 3. pos. Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego w dniu 30.11.2017 r., Biuro Komisji Sejmowych, VIII kad.

Opracowania

Ackoff R.L. (1969), przy współpr. S.K. Gupty i J.S. Minasa, *Decyzje optymalne w badaniach stosowanych*, tłum. B. Walentynowicz przy współpr. B. Osuchowskiej i T. Sapińskiego, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
Ackoff R.L. (1993), *Zarządzanie w małych dawkach*, tłum. B. Pohoryles, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
Adamus-Matuszyńska A. (1998), *Współczesne teorie konfliktu społecznego*, Katowice: Wydawnictwo Uczelniane Akademii Ekonomicznej.
Allison A. (1971), *Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis* [w:] W.F. Hanrieder (ed.), *Comparative Foreign Policy. Theoretical Essays*, New York: David McKay Company, s. 322–384.
Antoszewski A. (1999), *System polityczny jako kategoria analizy politologicznej* [w:] A. Jabłoński, L. Sobkowiak (red.), *Studia z teorii polityki*, t. 1, wyd. 3 popr., Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, s. 73–104.

Antoszewski A. (2008), współudz. R. Alberski, *Systemy wyborcze* [w:] A. Antoszewski, R. Herbut (red.), *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*, wyd. III zm., Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, s. 268–288.
Antoszewski A. (2012), *System polityczny RP*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
Antoszewski A. (2016), *Współczesne teorie demokracji*, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
Antoszewski A., Herbut R. (red.) (1995), *Leksykon politologii*, Wrocław: Atla 2.
Apanowicz J. (2002), *Metodologia ogólna*, Gdynia: Wydawnictwo Bernardinum.
Arrow K.J. (1958), *Utilities, Attitudes, Choices: A Review Note*, „Econometrica", vol. 26, no. 1, s. 1–23.
Babbie E. (2003), *Badania społeczne w praktyce*, tłum. W. Betkiewicz i in., Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
Bäcker R. i in. (2016), *Metodologia badań politologicznych*, Warszawa: Polskie Towarzystwo Nauk Politycznych.
Bankowicz M. (2006), *Demokracja. Zasady, procedury, instytucje*, Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
Barański M. (1994), *Gmina jako lokalny system polityczny* [w:] J. Wódz (red.), *Polityczne życie lokalne*, Katowice: Wydawnictwo Naukowe Śląsk.
Barański M. i in. (2016), *Wybory, prawo wyborcze, systemy wyborcze w państwach Grupy Wyszehradzkiej*, Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.
Bąkiewicz M. (2008), *System wyborczy do samorządu terytorialnego w Polsce na tle europejskim*, Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
Bernard J. (1951), *The conceptualization of intergroup relations: With special reference to conflict*, „Social Forces", no. 29(3), s. 243–251.
Beyme K. von (2005), *Współczesne teorie polityczne*, przeł. A. Łoziński, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
Białyszewski H. (1983), *Teoretyczne problemy sprzeczności i konfliktów społecznych*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
Bodnar A. (1978), *Problemy teorii decyzji politycznych* [w:] K. Opałek (red.), *Z zagadnień teorii polityki. System polityczny. Interesy, wartości, normy polityczne. Decyzje polityczne*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, s. 277–315.
Bodnar A. (1985), *Decyzje polityczne. Elementy teorii*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
Bodnar A., Cetwiński O. (1977), *Teoria wyjaśniająca w nauce o polityce*, „Studia Nauk Politycznych", nr 4(30), s. 35–61.
Bolesta-Kukułka K. (2003), *Decyzje menedżerskie*, Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
Bosiacki A. (2006), *Od naturalizmu do etatyzmu. Doktryny samorządu terytorialnego Drugiej Rzeczypospolitej 1918–1939*, Warszawa: Liber.
Boulding K.E. (1984). *The World as a Total System*, London: Prentice Hall.
Bożyk S. (2009), *Sejm w systemie organów państwowych RP*, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
Bożyk S. (2013), *Tryb ustawodawczy w Sejmie RP i w parlamentach państw Unii Europejskiej*, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.

Brickwedde K. i in. (2017), *W zwierciadle mediów*, Kraków: Wydawnictwo ToC.
Budzisz R. (2007), *Kilka uwag w dyskusji nad modelem organu wykonawczego w gminie*, „Samorząd Terytorialny", nr 1–2, s. 37–49.
Burton M., Gunter R., Higley J. (1992), *Introduction: Elite Transformations and Democratic Regimes* [w:] J. Higley i R. Gunter (ed.), *Elites and Democratic Consolidation in Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press, s. 1–37.
CBOS (2014), *Zaufanie do procedur wyborczych*, Komunikat z badań nr 174/2014, https://cbos.pl/SPISKOM.POL/2014/K_174_14.PDF (25.08.2018).
Cetwiński O. (1981), *Warunki społecznego poczucia identyfikacji z politycznymi decyzjami*, „Studia Nauk Politycznych", nr 2, s. 131–143.
Chmaj M., Skrzydło W. (2011), *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, wyd. 4, Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
Chmaj M., Żmigrodzki M. (1996), *Wprowadzenie do teorii polityki*, wyd. 2 popr. i uzup., Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.
Chodubski A.J. (2004), *Wstęp do badań politologicznych*, Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.
Chruściak R. (1999), *System wyborczy i wybory w Polsce 1988–1998. Parlamentarne spory i dyskusje*, Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
Chruściak R. (2002), *Sejm i Senat w Konstytucji RP z 1997 r. Powstawanie przepisów*, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
Chruściak R. (2011), *Współpraca legislatywy z egzekutywą w sprawach europejskich. Projekty, prace parlamentarne i problemy konstytucyjne (2004–2011)*, Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
Chruściak R., Osiatyński W. (2001), *Tworzenie konstytucji w Polsce w latach 1989–1997*, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
Coser L.A. (1956), *The Functions of Social Conflict*, New York: The Free Press.
Coser L.A. (1957), *Conflict and the theory of social change*, „The British Journal of Sociology", no. 8(3), s. 197–207.
Crosier M., Friedberg E. (1982), *Człowiek i system. Ograniczenia działania zespołowego*, tłum. K. Bolesta-Kukułka, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne.
Czarny P., Naleziński B. (2002), *Organy Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
Czekaj J., Jabłoński M. (2013), *Zarządzanie informacjami i komunikacją* [w:] A. Stabryła (red.), *Podstawy organizacji i zarządzania. Wybrane problemy i przykłady praktyczne*, Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, s. 253–264.
Czerw J. (2017), *Zasady wyboru wójta – stan aktualny i zgłaszane propozycje zmian* [w:] M. Chrzanowski, J. Sobczak (red.), *Samorządy w procesie decentralizacji władzy publicznej*, Lublin: Wydawnictwo Polichymnia, s. 81–92.
Czeszejko-Sochacki Z. (1997), *Prawo parlamentarne w Polsce*, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
Dahl R.A., Stinebrickner B. (2007), *Współczesna analiza polityczna*, tłum. P.M. Kazimierczak, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Dahrendorf R. (1975), *Teoria konfliktu w społeczeństwie przemysłowym*, przeł. A Kamiński [w:] W. Derczyński, A. Jasińska-Kania, J. Szacki (red.), *Elementy teorii socjologicznych*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, s. 429–464.
Dahrendorf R. (2008), *Klasy i konflikt klasowy w społeczeństwie przemysłowym*, przeł. R. Babińska, Kraków: Wydawnictwo Nomos.
Dembiński H. (1934), *Osobowość publiczno-prawna samorządu w świetle metody dogmatycznej i socjologicznej*, Wilno: Skład Główny w Księgarni św. Wojciecha.
Deutsch M. (1977), *The Resolution of Conflict: Constructive and Destructive Processes*, New Haven and London, CT: Yale University Press.
Dudek A. (2008), *Główne konflikty polityczne w Sejmie V kadencji* [w:] J.K. Sokołowski, P. Poznański (red.), *Wybrane aspekty funkcjonowania Sejmu w latach 1997–2007*, Kraków: Oficyna Wydawnicza AFM, s. 155–185.
Dudek A. (2016), *Historia polityczna Polski*, Kraków: Wydawnictwo Znak Horyzont.
Dumała A. (1998), *Mechanizmy decyzyjne w demokracji konstytucyjnej*, Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.
Easton D. (1957), *An Approach to the Analysis of Political Systems*, „World Politics", vol. 9, no. 3, s. 383–400.
Easton D. (1979), *A System Analysis of Political Life*, Chicago: University of Chicago Press.
Ehrlich S. (1974), *Sześć tez o ekspertach i o ośrodku decyzji politycznej*, „Prakseologia", nr 1(49), s. 19–27.
Ehrlich S. (1979), *Ekspert – zagadnienia polityczne*, „Kultura i Społeczeństwo", nr 3, s. 27–41.
Elmore R.F. (1979), *Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions*, „Political Science Quarterly", vol. 94, no. 4, s. 601–616.
Emery F.E., Trist E.L. (1965), *The Causal Texture of Organizational Environments*, „Human Relations", vol. 18, no. 1, s. 21–32.
Etzioni A. (1967), *Mixed-Scanning: A „Third" Approach to Decision-Making*, „Public Administration Review", vol. 27, no. 5, s. 385–392.
Etzioni A. (1986), *Mixed Scanning Revisited*, „Public Administration Review", vol. 46, no. 1, s. 8–14.
Fabin M. (1997), *Miejsce i rola Kościoła w kształtowaniu ładu społecznego w Polsce*, „Saeculum Christianum", nr 2, s. 165–182.
Filip J. (2010), *Inżynieria wyborcza i system wyborczy w kontekście zmian ordynacji wyborczych*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego", nr 1, s. 31–40.
Findeisen W., Gutenbaum J. (1985), *Modele w analizie systemowej* [w:] W. Findeisen (red.), *Analiza systemowa – podstawy i metodologia*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, s. 292–338.
Fink C.F. 1968, *Some Conceptual Difficulties in the Theory of Social Conflict*, „The Journal of Conflict Resolution", vol. XII, no. 4, s. 412–460.
Fisher R.J. (1990), *The social psychology of intergroup and international conflict resolution*, New York: Springer Verlag.
Flakiewicz W. (1973), *Podejmowanie decyzji kierowniczych*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne.

Flis J. i in. (2015), *Co się stało 16 listopada? Wybory samorządowe 2014*, Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego.
Galtung J. (1964), *Foreign Policy Opinion as a Function of Social Position*, „Journal of Peace Research", vol. 1, no. 3/4, s. 206–231.
Galtung J. (1965), *Institutionalized Conflict Resolution,* „Journal of Peace Research", no. 4, s. 348–397.
Góral J. (2000), *Regulamin Sejmu a praktyka*, „Przegląd Sejmowy", nr 2(37), s. 45–51.
Grajewski K. (2014), *Komentarz do art. 17 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora* [w:] K. Grajewski, J. Stelina, P.J. Uziębło, *Komentarz do ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, s. 228–246.
Grawert R. (1992), *Prawodawstwo – między polityką a biurokracją* [w:] H. Suchocka (red.), *Tworzenie prawa w demokratycznym państwie* prawnym, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, s. 101–120.
Grenda-Solarska J. (1978), *O problemach związanych z metodologią procesu decyzyjnego* [w:] K. Opałek (red.), *Z zagadnień teorii polityki. System polityczny. Interesy wartości, normy polityczne. Decyzje polityczne*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, s. 339–359.
Griffin R.W. 2009, *Podstawy zarządzania organizacjami*, tłum. M. Rusiński, wyd. 2 zm., Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
Grzegorczyk W., *Studium przypadku jako metoda badawcza i dydaktyczna w naukach o zarządzaniu* [w:] W. Grzegorczyk (red.), *Wybrane problemy zarządzania i finansów. Studia przypadków*, Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, s. 9–16.
Habuda A., Habuda L. (2000), *Teorie decyzji w odniesieniu do administracji publicznej* [w:] L. Habuda (red.), *Administracja i polityka. Proces decyzyjny w administracji publicznej*, Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, s. 11–30.
Habuda L. (1980), *O pojęciu racjonalności decyzji*, „Prakseologia", nr 1(73), s. 107–122.
Habuda L. (2005), *Transformacyjne decyzje i decyzyjne procesy*, Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
Habuda L. (2010) *Prawa i Sprawiedliwości Rzeczpospolita Polska. Aksjologia, ustrój, uprawianie polityki, obywatelskie społeczeństwo*, Opole: Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego.
Haman J. (2005), *Większościowy system wyborczy: oczekiwania, ograniczenia, rozwiązania alternatywne*, „Decyzje", nr 4, s. 5–28.
Harrison E.F. (1995), *The Managerial Decision-Making Process*, Boston: Houghton Mifflin.
Hawrylyshyn B. (1990), *Drogi do przyszłości. Ku większej efektywności społeczeństw. Raport dla Klubu Rzymskiego*, tłum. E. Kolanowska, Warszawa: Polskie Towarzystwo Współpracy z Klubem Rzymskim.
Held D. (2010), *Modele demokracji*, przeł. W. Nowicki, Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
Herbut R. (1999), *Interes polityczny jako kategoria politologiczna* [w:] A. Jabłoński, L. Sobkowiak (red.), *Studia z teorii polityki*, t. 1, wyd. 3 popr., Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, s. 53–72.

Herbut R. (2000), *Proces decyzyjny w polityce – teoria i praktyka podejmowania decyzji* [w:] L. Habuda (red.), *Administracja i polityka. Proces decyzyjny w administracji publicznej*, Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, s. 31–41.

Heywood A. (2006), *Politologia*, tłum. B. Maliszewska i in., Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Horowitz D.L. (2000), *Ethnic Groups in Conflict*, Berkeley – Los Angeles – London: University of California Press.

Izdebski H. (2001), *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis.

Izdebski H. (2012), *Doktryny polityczno-prawne. Fundamenty współczesnych państw*, wyd. 2, Warszawa: LexisNexis Polska.

Izdebski H. (2012a), *Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej i zasada decentralizacji* [w:] A. Lutrzykowski (red.), *Ustrój terytorialny państwa a decentralizacja systemu władzy publicznej*, Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek, s. 13–32.

Jervis R. (1968), *Hypotheses on Misperception*, „World Politics", vol. 20, no. 3, s. 454–479.

Janik K. (2007), *Bezpośrednie wybory wójtów, burmistrzów i prezydentów miast – geneza i doświadczenie dwóch elekcji* [w:] J. Marszałek-Kawa (red.), *Samorząd terytorialny. Studium politologiczne*, Toruń: Dom Wydawniczy Duet, s. 186–198.

Janis I.L. (1972), *Victims of Groupthink. A psychological Study of Foreign-Policy Decisions and Fiascos*, Boston: Houghton Niffin Co.

Janis I.L. (1982), *Groupthink. Psychological Studies of Policy Decisions and Fiascoes*, sec. ed., Boston: Houghton Niffin Co.

Jaroszyński M. (1936) (reprint 1990), *Rozważania ideologiczne i programowe na temat samorządu*, Warszawa: Wydawnictwo Przemiany.

Jaskiernia J. (1997), *Kierunki doskonalenia sejmowego postępowania ustawodawczego w warunkach demokratycznego państwa prawnego* [w:] A. Gwiżdż (red.), *Założenia ustrojowe, struktura i funkcjonowanie parlamentu*, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, s. 185–211.

Johnson J.B., Reynolds H.T., Mycoff J.D. (2010), *Metody badawcze w naukach politycznych*, przeł. A. Kloskowska-Dudzińska, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Kaczmarek B. (2001), *Polityka jako artykulacja interesów* [w:] B. Kaczmarek (red.), *Metafory polityki*, Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa, s. 45–79.

Kamiński R. (2014), *Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej Polskiej. Odbudowa i jej efekty*, Łódź: Wydawnictwo Akademii Humanistyczno-Ekonomicznej w Łodzi.

Karwat M. (2000), *Racjonalność myślenia i działania w polityce* [w:] W. Zacher (red.), *Racjonalność myślenia, decydowania i działania (Problemy stare i nowe)*, Warszawa: Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości im. Leona Koźmińskiego, s. 201–221.

Karwat M., Milanowski W. (1982), *Podmiotowość polityczna* [w:] J.P. Gieorgica (red.), *Wprowadzenie do teorii polityki*, t. 2: *Obiektywny kontekst polityki*, Warszawa: Centralny Ośrodek Metodyczny Studiów Nauk Politycznych, s. 3–25.

Klementowicz T. (1987), *O racjonalności decyzji politycznej* [w:] A. Bodnar, W.J. Szczepański (red.), *Decyzje polityczne w systemach społecznych*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, s. 48–62.
Klepka R. (2008), *Wizje państwa w programach wyborczych z 2005 r. Platformy Obywatelskiej oraz Prawa i Sprawiedliwości*, „Chorzowskie Studia Polityczne", nr 1, s. 153–168.
Klimek M. (2013), *Samorząd terytorialny w deklaracjach ideowych i praktyce politycznej Polskiego Stronnictwa Ludowego w III Rzeczypospolitej*, Lublin: Wydawnictwo KUL.
Kłosiński K. (1983), *Teoria sytuacji decyzyjnych*, Wrocław: Zakład Narodowy im. Ossolińskich – Wydawnictwo.
Kłosowska-Lasek K. (2018), *Procesy kierowania w administracji publicznej*, Rzeszów: Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego.
Knosala E. (2011), *Zarys teorii decyzji w nauce o administracji*, Warszawa: Lex a Wolters Kluwer business.
Kopcińska M. (2017), *Jednomandatowe okręgi wyborcze a wybrane aspekty funkcjonowania lokalnej sceny politycznej*, „Samorząd Terytorialny", nr 12, s. 64–78.
Korpi W. (1974), *Conflict and the balance of power*, „Acta Sociologica", no. 17(2), s. 99–114.
Kotarba B. (2011), *Walka polityczna na forum Rady Miasta Rzeszowa w latach 2002–2010*, Rzeszów: Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego.
Kotarba B. (2014), *Opozycja w samorządzie terytorialnym*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne", vol. 43, s. 160–175.
Kotarba B. (2016), *Problemy współdziałania organów polskich gmin*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne", nr 1, s. 209–229.
Kotarba B. (2017), *Instytucja absolutorium w polskim samorządzie terytorialnym. Regulacje prawne a praktyka*, „Chorzowskie Studia Polityczne", nr 13, s. 197–213.
Kotarbiński T. (1982), *Traktat o dobrej robocie*, wyd. 7, Wrocław: Zakład Narodowy im. Ossolińskich – Wydawnictwo.
Kowalczyk K. (2014), *Kościół katolicki jako podmiot oddziałujący na system polityczny*, „Wrocławskie Studia Politologiczne", nr 17, s. 126–141.
Kowalczyk-Grzenkowicz J., Arcimowicz J., Jermakowicz P. (2003), *Rozwiązywanie konfliktów, sztuka negocjacji i komunikacji*, Warszawa: Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej.
Kowalska-Napora E. (2015), *Inżynieria systemów i analiza systemowa w zarządzaniu*, Kęty: Wydawnictwo Marek Drzewiecki.
Kowalski J. (1986), *System prawa* [w:] J. Kowalski, W. Lamentowicz, P. Winczorek (red.), *Teoria państwa i prawa*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, s. 204–234.
Kozielecki J. (1970), *Konflikt, teoria gier i psychologia*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
Kozielecki J. (1975), *Psychologiczna teoria decyzji*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
Kozielecki J. (1977), *Psychologiczna teoria decyzji*, wyd. 2 popr. i rozszerz., Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.

Koźmiński A.K., Zawiślak A.M. (1979), *Analiza systemowa* [w:] A.K. Koźmiński (red.), *Decyzje. Analiza systemowa organizacji*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, s. 80–94.
Kożuch A., Marzec I. (2014), *Studium przypadku jako strategia badawcza w naukach społecznych*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Oficerskiej Wojsk Lądowych", nr 2(172), s. 32–44.
Krasnowolski A. (oprac.) (2010), *Koncepcje systemów wyborczych*, Kancelaria Senatu. Biuro Analiz i Dokumentacji, Opracowania Tematyczne, OT-578.
Kratiuk K. (2012), *Poglądy Jarosława Kaczyńskiego, Porozumienia Centrum oraz Prawa i Sprawiedliwości na temat roli samorządu terytorialnego w latach 1989–2011* [w:] K. Łabędź (red.), *Transformacja systemowa w Polsce – wybrane aspekty*, Kraków: Księgarnia Akademicka, s. 123–140.
Krauz-Mozer B. (2005), *Teorie polityki. Założenia metodologiczne*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
Kroński A. (1932) (reprint 1990), *Teorja samorządu terytorialnego*, Warszawa: Wydawnictwo Przemiany.
Krzakiewicz K. (1993), *Podejmowanie decyzji kierowniczych*, Poznań: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu.
Krzakiewicz K., Cyfert S. (2015), *Podstawy zarządzania organizacjami*, Poznań: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu.
Kuć-Czajkowska K.A., Wasil J., Sidor M. (2017), *Konsekwencje systemu wyborczego do miejskich samorządów w Polsce – wybrane problemy*, „Acta Politica Polonica" nr 3, s. 31–53.
Kulesza M. (2002), *Polskie doświadczenia w zarządzaniu reformą decentralizacyjną*, „Samorząd Terytorialny", nr 9, s. 5–34.
Kulesza M. (2008), *Budowanie samorządu. Wybór tekstów ze „Wspólnoty" 1990–2007*, Warszawa: Municipum SA.
Kustra E. (1973), *Proces ustawodawczy jako proces decyzyjny*, „Acta Universitatis Nicolai Copernici. Nauki Humanistyczno-Społeczne. Prawo", s. 109–121.
Lamentowicz W. (1981), *Procesy decyzyjne w systemach politycznych* [w:] J. Kowalski, W. Lamentowicz, P. Winczorek (red.), *Teoria państwa i prawa*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, s. 365–382.
Lamentowicz W. (1981a), *Społeczno-ekonomiczne i kulturowo-ideologiczne uwarunkowania systemów politycznych* [w:] J. Kowalski, W. Lamentowicz, P. Winczorek (red.), *Teoria państwa i prawa*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, s. 274–326.
Lange O. (1967), *Optymalne decyzje. Zasady programowania*, wyd. 2, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
Laska A. (2017), *Teoria polityki. Próba ujęcia integralnego*, Bydgoszcz: Wydawnictwo Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego.
Leoński Z. (1992), *Ustrój samorządu terytorialnego w RP*, Poznań: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa w Poznaniu.
Leoński Z. (1998), *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
Lindblom C.E. (1959), *The Science of „Muddling Through"*, „Public Administration Review", vol. 19, no. 2, s. 79–88.

Luce R.D., Raiffa H. (1964), *Gry i decyzje*, tłum. J. Kucharczyk, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
Lutrzykowski A. (1982), *System polityczny socjalizmu. Model i polskie doświadczenia*, Warszawa: Wydawnictwo Książka i Wiedza.
Lutrzykowski A. (2010), *Wprowadzenie* [w:] A. Lutrzykowski, M. Popławski, R. Gawłowski (red.), *Samorząd terytorialny na przełomie XX/XXI wieku*, Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek, s. 5–12.
Lutrzykowski A. (2012), *Wprowadzenie* [w:] A. Lutrzykowski (red.), *Ustrój terytorialny państwa a decentralizacja systemu władzy publicznej*, Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek, s. 7–12.
Lutrzykowski A. (2013), *Wprowadzenie* [w:] A. Lutrzykowski (red.), *System władzy publicznej Polski Ludowej. Od Manifestu PKWN do Konstytucji PRL*, Toruń: Europejskie Centrum Edukacyjne, s. 5–18.
Łabędź K. (2015), *Postrzeganie zjawisk patologicznych w polityce przez społeczeństwo polskie* [w:] K. Łabędź (red.), *Patologie w polskim życiu politycznym*, Kraków: Księgarnia Akademicka, s. 7–21.
Łabędź K. (2016), *Funkcjonowanie i charakter opozycji w Sejmie VII kadencji* [w:] K. Łabędź (red.), *Rola opozycji w systemach demokratycznych*, Kraków: Wydawnictwo WAM, s. 117–135.
Łukasik-Goszczyńska M. (1979), *Podstawowe twierdzenia psychologicznej teorii decyzji* [w:] X. Gliszczyńska (red.), *Psychologia pracy. Wybrane zagadnienia*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, s. 144–167.
Łukomski P. (2003), *Polityka jako teatr* [w:] B. Kaczmarek (red.), *Metafory polityki*, t. 2, Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa, s. 283–290.
Łuszczyński A. (2005), *Podstawy metodologiczne badań politologicznych*, Rzeszów: Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego.
Machaczka J. (1986), *Wprowadzenie do modelowania w zarządzaniu* [w:] A. Stabryła, J. Trzcieniecki (red.), *Organizacja i zarządzanie. Zarys problematyki*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, s. 216–243.
Machelski Z. (2013), *Dynamika podziału politycznego* [w:] A. Machelski (red.), *Demokracja polska na początku drugiej dekady XXI wieku*, Opole: Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, s. 199–231.
March J.G. i Olsen J.P. (2005), *Instytucje. Organizacyjne podstawy polityki*, tłum. D. Sielski, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
Matland R.E. (1995), *Synthesizing the implementation literature: The ambiguity-conflict model of policy implementation*, „Journal of Public Administration Research and Theory", no. 5(2), s. 145–174.
Mesjasz C. (2012), *Procesy informacyjno-decyzyjne w zarządzaniu* [w:] A. Stabryła (red.), *Podstawy organizacji i zarządzania. Podejścia i koncepcje badawcze*, Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, s. 83–97.
Michalak B. (2007), *Zmiany przepisów prawa wyborczego w związku z wyborami do organów samorządu terytorialnego w 2006 r.*, „Athenaeum", vol. 17, s. 11–22.
Mieczkowska A. (2002), *Nadzór nad działalnością gminną*, „Zeszyty Naukowe Ostrołęckiego Towarzystwa Naukowego", nr 16, s. 135–154.

Mielewczyk J. (2015), *Wpływ jednomandatowych okręgów wyborczych na wyniki wyborów do rad gmin w gminach powyżej 20 tys. mieszkańców*, „Refleksje. Pismo naukowe studentów i doktorantów WNPiD UAM", nr 12, s. 239–256.
Miller D.W., Starr M.K. (1971), *Praktyka i teoria decyzji*, tłum. A. Ehrlich, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
Mills C.W. (1961), *Elita władzy*, tłum. M. Maneli, Warszawa: Wydawnictwo Książka i Wiedza.
Mintzberg H., Raisinghani D., Théorêt A. (1976), *The Structure of „Unstructured" Decision Processes*, „Administrative Science Quarterly", vol. 21, no. 2, s. 246–275.
Mojak R. (2007), *Parlament a rząd w ustroju Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.
Morrison D.G., Stevenson H.M. (1971), *Political instability in independent black Africa: more dimensions of conflict behavior within nations*, „The Journal of Conflict Resolution", vol. XV, no. 3, s. 347–368.
Mucha J. (1978), *Konflikt i społeczeństwo: z problematyki konfliktu społecznego we współczesnych teoriach zachodnich*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
Nachmias C.F., Nachmias D. (2001), *Metody badawcze w naukach społecznych,* przeł. E. Hornowska, Poznań: Wydawnictwo Zysk i S-ka.
Neumann J. von, Morgenstern O. (1944), *Theory of Games and Economic Behavior*, Princeton: Princeton University Press.
Nocoń J., Laska A. (2005), *Teoria polityki. Wprowadzenie*, Warszawa: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP.
Nohlen D. (2004), *Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych*, tłum. R. Alberski, J. Sroka, Z. Wiktor, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
Nowak S. (1970), *Metodologia badań socjologicznych. Zagadnienia ogólne*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
Nowak S. (2008), *Metodologia badań społecznych*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
Nowakowski M.K., Rzemieniak M.L. (2003), *Kryzys i przetrwanie w marketingu*, Warszawa: Difin.
O'Shaughnessy J. (1975), *Metodologia decyzji*, tłum. T. Mroczkowski, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne.
Olson D.M. (1998), *Demokratyczne instytucje legislacyjne*, tłum. J.S. Kugler, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
Orłowski W. (2014), *O potrzebie optymalizacji procesu ustawodawczego w Polsce*, „Studia Iuridica Lublinensia", nr 22, s. 479–495.
Owsiak K. (2007), *Z historii doktryny samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie", nr 754, s. 123–136.
Owsiak K. (2009), *Kontrowersje wokół zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Usług", nr 29, s. 328–334.
Panejko J. (1926), *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Paryż: Imprimerie de Navarre.

Penc J., (2008), *Decyzje i zmiany w organizacji. W poszukiwaniu skutecznych sposobów działania*, Warszawa: Centrum Doradztwa i Informacji Difin.
Peters B.G. (1999), *Administracja publiczna w systemie politycznym*, tłum. K.W. Frieske, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
Piasecki A.K. (2002), *Władza w samorządzie terytorialnym III RP. Teoria i praktyka kadencji 1990–2002*, Zielona Góra: Wydawnictwo Tęcza.
Piasecki A.K. (2005), *Referenda w III RP*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
Piasecki A.K. (2006), *Menadżer i polityk. Wójt, burmistrz, prezydent miasta*, Kraków: Wydawnictwo Profesja.
Piasecki A.K. (2009), *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
Piasecki A.K. (2011), *Samorząd terytorialny w Polsce w latach 1918–1939 oraz 1989–2009. Sukcesy i porażki* [w:] R. Domke i in. (red.), *Druga i trzecia niepodległość. Dwa polskie dwudziestolecia 1918–1939, 1989–2009*, Zielona Góra: Oficyna Wydawnicza Uniwersytetu Zielonogórskiego, s. 85–96.
Piasecki A.K. (2012), *Wybory w Polsce 1989–2011*, Kraków: Arkana.
Piasecki A.K. (2018), *Wiek burzy i spokoju. Kalendarium dziejów Polski 1918–2018*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
Piasecki A.K., Michalak R. (2016), *Polska 1945–2015. Historia polityczna*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
Pietraś Z.J. (1984), *Państwo jako uczestnik stosunków międzynarodowych*, „Studia Nauk Politycznych", nr 5, s. 55–69.
Pietraś Z.J. (1988), *Decyzje i niedecyzje polityczne* [w:] F. Ryszka, K. Opałek, W. Sokolewicz (red.), *Prawo i polityka*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, s. 185–199.
Pietraś Z.J. (1990), *Teoria decyzji politycznych*, Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.
Pietraś Z.J. (1997), *Polityka zagraniczna państwa* [w:] T. Łoś-Nowak (red.), *Współczesne stosunki międzynarodowe*, wyd. 3, Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, s. 51–66.
Pietraś Z.J. (1997a), *Teoria gier jako sposób analizy procesów podejmowania decyzji politycznych*, Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.
Pietraś Z.J. (2000), *Decydowanie polityczne*, wyd. 1 dodruk., Warszawa – Kraków: Wydawnictwo Naukowe PWN SA.
Pietraś Z.J. (2007), *Patologia elit politycznych* [w:] K. Pałecki (red.), *Elity polityczne w Polsce*, Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek, s. 296–306.
Pietrzyk K. (2004), *Samorządowa i rządowa administracja publiczna w terenie – 1989–1998* [w:] I. Jackiewicz (red.), *Budowanie instytucji państwa 1989–2001. W poszukiwaniu modelu*, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, s. 119–172.
Pondy L. (1967), *Organizational Conflicts: Concepts and Models*, „Administrative Science Quarterly", vol. 12, no. 2, s. 296–320.
Procedury wyborcze w krajach europejskich, Opracowania Tematyczne OT-635, Biuro Analiz i Dokumentacji. Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych, Warszawa: Kancelaria Senatu, Lipiec 2015.

Projekty Konstytucji 1993–1997, cz. 1, do druku przygot. R. Chruściak, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
Projekty Konstytucji 1993–1997, cz. 2, do druku przygot. R. Chruściak, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
Ptak A. (2010), *Ewolucja systemu wyborczego do organów samorządu terytorialnego w Polsce* [w:] A. Stelmach (red.), *Prawo wyborcze i wybory. Doświadczenia dwudziestu lat procesów demokratyzacyjnych w Polsce*, Poznań: Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM, s. 143–152.
Pulzl H., Treib O. (2007), *Implementing Public Policy* [in:] F. Fischer, G.J. Miller, M.S. Sidney (ed.), *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics and Methods*, Boca Raton – London – New York: CRC Press, s. 89–107.
Raciborski J. (2006), *Teoria demokracji a reguły wyborów*, „Nauka", nr 3, s. 27–44.
Radomski G. (2017), *Spory o samorząd terytorialny w polskiej myśli politycznej po 1989 roku*, Toruń: Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika.
Regulski J. (2000), *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
Regulski J. (oprac.) (2000a), *Reforma samorządowa. Materiały źródłowe 1980–1990*, Warszawa: Wydawnictwo Samorządowe FRDL.
Regulski J. (2005), *Samorządna Polska*, Warszawa: Rosner i Wspólnicy.
Regulski J., Kulesza M. (2009), *Droga do samorządu. Od pierwszych koncepcji do inicjatywy Senatu (1981–1989)*, Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
Reykowski J. (1999), *Konflikty polityczne* [w:] K. Skarżyńska (red.), *Psychologia polityczna*, Poznań: Zysk i S-ka, s. 169–195.
Rubenstein A.H., Haberstroh C.J. (1966), *Some Theories of Organization,* Homewood: R.D. Irwin.
Rycerska I. (2010), *Zmiana ordynacji wyborczej i jej wpływ na wyniki wyborów do sejmiku województwa świętokrzyskiego w wyborach w 2006 roku*, „Studia i Prace Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie", nr 9, s. 377–394.
Rydlewski G. (2002), *Rządowy system decyzyjny w Polsce. Studium politologiczne okresu transformacji*, Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
Rydlewski G. (2011), *Decydowanie* [w:] G. Rydlewski (red.), *Decydowanie publiczne. Polska na tle innych państw członkowskich Unii Europejskiej*, Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa, s. 13–26.
Rydlewski G. (2014), *Polska polityczna 2012/2013. Sfera publiczna jako środowisko decydowania politycznego*, Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
Rydlewski G. (2015), *Modernizacja administracji. Studium polityk administracyjnych w Polsce*, Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
Rymarz F. (2007), *Grupowanie list kandydatów w wyborach samorządowych w 2006 r.*, „Przegląd Sejmowy", nr 2, s. 53–66.
Ryszka F. (1984), *Nauka o polityce*. *Rozważania metodologiczne*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
Sadowski W. (1960), *Teoria podejmowania decyzji. Wstęp do badań operacyjnych*, Warszawa: Polskie Wydawnictwa Gospodarcze.
Sadowski W. (1976), *Teoria podejmowania decyzji. Wstęp do badań operacyjnych*, wyd. 6 popr., Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne.

Sadowski W. (1981), *Decyzje i prognozy*, wyd. 2 zm., Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne.
Secler B. (2013), *Polityka i media w obliczu demokracji medialnej* [w:] M. Musiał-Karg (red.), *Demokracja w obliczu nowych mediów. Elektroniczna demokracja, wybory przez Internet, kampania w sieci*, Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek, s. 160–182.
Sielski J. (1984), *Racjonalność aksjologiczna decyzji politycznych*, „Studia Nauk Politycznych", nr 1(67), s. 119–126.
Sielski J. (1997), *Pierwotne kategorie aksjologicznej analizy decyzyjnej*, Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.
Simon H.A (1993), *Decision making: Rational, nonrational, and irrational*, „Educational Administration Quarterly", no. 29(3), s. 392–411.
Simon H.A. (1946), *The Proverbs of Administration*, „Public Administration Review", vol. 6, no. 1, s. 53–67.
Simon H.A. (1976), *Działanie administracji*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
Simon H.A. (1982), *Podejmowanie decyzji kierowniczych. Nowe nurty*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne.
Simon H.A. (2007), *Podejmowanie decyzji i zarządzanie ludźmi w biznesie i administracji*, wyd. 4, tłum. A. Sobolewska, Gliwice: Wydawnictwo Helion.
Skarżyńska K. (2005), *Człowiek a polityka. Zarys psychologii społecznej*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
Słaboń A. (1995), *Konflikt społeczny i negocjacje*, Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego.
Słodkowska I. (red.) (2002), *Wybory 2001. Partie i ich programy*, Warszawa: Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk.
Słodkowska I., Dołbakowska M. (red.) (2006), *Wybory 2005. Partie i ich programy*, Warszawa: Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk.
Słodkowska I., Dołbakowska M. (red.) (2011), *Wybory 2007. Partie i ich programy*, wstęp M. Cześnik, Warszawa: Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk.
Snyder R.C., Bruck H.W., Sapin B. (1962), *Decision-making as an approach to the study of international politics* [in:] R.C. Snyder, H.W. Bruck, B. Sapin (ed.), *Foreign policy decision-making*, New York: Free Press of Glencoe, s. 14–185.
Sobkowiak L., (1999), *Konflikt polityczny – analiza pojęcia* [w:] A. Jabłoński, L. Sobkowiak (red.), *Studia z teorii polityki*, t. 1, wyd. 3 popr., Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, s. 115–131.
Sokołowski J.K. (2008), *Organizacja wewnętrzna, tryb i zasady funkcjonowania organów ustawodawczych* [w:] J.K. Sokołowski i P. Poznański (red.), *Wybrane aspekty funkcjonowania Sejmu w latach 1997–2007*, Kraków: Oficyna Wydawnicza AFM, s. 31–70.
Sokołowski J.K., Streb K. (2008), *Skład polityczny Sejmu w latach 1997–2007* [w:] J.K. Sokołowski, P. Poznański (red.), *Wybrane aspekty funkcjonowania Sejmu w latach 1997–2007*, Kraków: Oficyna Wydawnicza AFM, s. 113–153.

Sokołowski J.K., Studnicka K. (2008), *Przebieg procesu decyzyjnego* [w:] J.K. Sokołowski, P. Poznański (red.), *Wybrane aspekty funkcjonowania Sejmu w latach 1997–2007*, Kraków: Oficyna Wydawnicza AFM, s. 71–109.
Sokołowski S.J. (1975), *Decyzja a działanie*, Warszawa: Wydawnictwo Ministerstwa Obrony Narodowej.
Sokół W. (2007), *Geneza i ewolucja systemów wyborczych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.
Sorensen T. (1966), *Decision-Making in the White House. The Olive Branch Or the Arrows*, New York: Columbia University Press.
Sosnowska H. (1999), *Klasyfikowanie reguł decyzyjnych* [w:] H. Sosnowska (red.), *Grupowe podejmowanie decyzji. Elementy teorii, przykłady zastosowań*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
Steinbrunner J.D. (2002), *The Cybernetic Theory of Decision. New Dimensions of Political Analysis*, second. ed., Princeton: Princeton University Press.
Stelmach A., Zyborowicz S. (2007), *Elity polityczne a partycypacja polityczna* [w:] K. Pałecki (red.), *Elity polityczne w Polsce*, Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek, s. 52–63.
Stoner J.A.F., Wankel C. (1997), *Kierowanie*, tłum. A. Erlich, Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
Strategor (oprac.) (1995), *Zarządzanie firmą. Strategie, struktury, decyzje, tożsamość*, tłum. K. Bolesta-Kukułka, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne.
Strzelecki M. (2016), *Polityczne aspekty przebudowy i funkcjonowania administracji publicznej w III Rzeczypospolitej* [w:] M. Strzelecki, W. Zubrzycki, D. Jurczak (red.), *Jaka administracja? Rozważania nad teorią i praktyką administracji polskiej po 1989 roku*, Olsztyn: Wydawnictwo Uczelniane Wyższej Szkoły Informatyki i Ekonomii TWP w Olsztynie, s. 7–16.
Supernat J. (1997), *Decydowanie w zarządzaniu. Problemy, metody, techniki*, Wrocław: Kolonia Limited.
Supernat J. (2003), *Techniki decyzyjne i organizatorskie*, wyd. 2, Wrocław: Kolonia Limited.
Szaniawski K. (1980), *Filozofia podejmowania decyzji*, „Prakseologia", nr 2(74), s. 5–21.
Szaniawski K. (1983), *Racjonalność jako wartość*, „Studia Filozoficzne", nr 5–6, s. 7–15.
Szczudlińska-Kanoś A. (2013), *Regionalne elity polityczne w Polsce*, Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
Szmulik B., Żmigrodzki M. (2006), *Konflikt polityczny* [w:] B. Szmulik, M. Żmigrodzki (red.), *Wprowadzenie do nauki o państwie i prawie*, Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, s. 399–426.
Szmyt A. (2008), *Elementy praktyki sejmowej pod rządami Konstytucji RP (1997–2007)*, Gdańsk: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Administracji.
Szmyt A. (2010), *Uchwała komisji sejmowej o przeprowadzeniu wysłuchania publicznego* [w:] W. Odrowąż-Sypniewski (wyb. i oprac.), *Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych*, t. I, Warszawa: Biuro Analiz Sejmowych. Kancelaria Sejmu, s. 414–421.

Sztompka P. (1975), *Analiza systemowa w naukach politycznych* [w:] K. Opałek (red.), *Metodologiczne i teoretyczne problemy nauk politycznych*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, s. 77–108.
Sztompka P. (2002), *Socjologia. Analiza społeczeństwa*, Kraków: Wydawnictwo Znak.
Sztumski J. (2000), *Konflikty społeczne i negocjacje jako sposoby ich przezwyciężania*, Częstochowa: Wydawnictwo Wydziału Zarządzania Politechniki Częstochowskiej.
Sztumski J. (2007), *Elity, ich miejsce i rola w społeczeństwie*, wyd. 3, Katowice: Wydawnictwo Śląsk.
Sztumski J. (2013), *Systemowa analiza społeczeństwa*, Katowice: Wydawnictwo Śląsk.
Szymanek J. (1999), *Izby drugie parlamentu w procesie ustawodawczym*, Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
Szymanek J. (2006), *Funkcja ustawodawcza parlamentu (w ujęciu analizy politologicznej)*, „Przegląd Legislacyjny", nr 2(54), s. 35–51.
Szymanek J. (2011), *Decydowanie parlamentarne* [w:] G. Rydlewski (red.), *Decydowanie publiczne*, Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa, s. 70–115.
Szymanek J., Zaleśny J. (2002), *Charakter prawny regulaminu parlamentarnego* [w:] J. Szymanek, J. Zaleśny (oprac.), *Polskie regulaminy parlamentarne 1986–2002*, Warszawa: Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, s. 13–26.
Śliwa M. (2000), *Rozwój idei samorządowej w Polsce* [w:] A. Jaeschke i M. Mikołajczyk, *Co znaczył i znaczy samorząd*, Kraków: Wydawnictwo Naukowe Akademii Pedagogicznej, s. 5–24.
Targalski J. (1977), *Metodyka podejmowania decyzji w zarządzaniu*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
Targalski J. (1986), *Organizacyjne aspekty podejmowania decyzji w zarządzaniu*, Kraków: Akademia Ekonomiczna w Krakowie.
Targalski J. (1986a), *Podejmowanie decyzji* [w:] A. Stabryła, J. Trzcieniecki (red.), *Organizacja i zarządzanie. Zarys problematyki*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 193–215.
Turner J.H. (2005), *Struktura teorii socjologicznej*, tłum. G. Woroniecka i in., wyd. nowe, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
Tyszka T. (1986), *Analiza decyzyjna i psychologia decyzji*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
Tyszka T. (2010), *Decyzje. Perspektywa psychologiczna i ekonomiczna*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
Watkins J.W.N. (2001), *Wyjaśnianie historii. Indywidualizm metodologiczny i teoria decyzji w naukach społecznych*, przeł. A. Chmielewski, Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
Wawrzyniak B. (1980), *Decyzje kierownicze w teorii i praktyce zarządzania*, wyd. 2, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne.
Weible C.M., Heikkila T. (2017), *Policy conflict framework*, „Policy Science", no. 50, s. 23–40.
Wesołowski W. (1980), *Klasy, warstwy i władza*, wyd. 5, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
Wiatr J. (1980), *Socjologia stosunków politycznych*, wyd. trzecie zaktual. i uzupełn., Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.

Wiktorowska A. (2002), *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa: Wydawnictwo Liber.
Wnuk-Lipiński E. (2005). *Socjologia życia publicznego*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
Wojnicki J. (2011), *Trudne początki i niełatwe lata następne – samorząd lokalny w II i III Rzeczypospolitej* [w:] R. Domke i in. (red.), *Druga i trzecia niepodległość. Dwa polskie dwudziestolecia 1918–1939, 1989–2009*, Zielona Góra: Oficyna Wydawnicza Uniwersytetu Zielonogórskiego, s. 67–84.
Wojtasik W. (2013), *Systemowa specyfika wyborów samorządowych w Polsce*, „Rocznik Nauk Społecznych", t. 5(41), nr 1, s. 53–72.
Wojtasik W. (2014), *Drugorzędność wyborów samorządowych w teorii i badaniach empirycznych*, https://www.researchgate.net/profile/Waldemar_Wojtasik/publication/256374664_Drugorzednosc_wyborow_samorzadowych_w_teorii_i_badaniach_empirycznych/links/00b7d52263403c7523000000/Drugorzednosc-wyborow-samorzadowych-w-teorii-i-badaniach-empirycznych.pdf (21.11.2018).
Woleński J. (1987), *Teoria decyzji politycznych a teoria decyzji* [w:] A. Bodnar, W.J. Szczepański (red.), *Decyzje polityczne w systemach społecznych*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, s. 17–32.
Wright Q. (1965), *The Escalation of International Conflict*, „Journal of Conflict Resolution", vol. 9, no. 4, s. 434–449.
Wronkowska S. (1992), *Zmiany prawa. Zagadnienia poprawnego legislacyjnie i nieuciążliwego dokonywania zmian w systemie prawnym* [w:] H. Suchocka (red.), *Tworzenie prawa w demokratycznym państwie prawnym*, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, s. 151–171.
Wróblewska I. (2012), *Wysłuchanie publiczne w Polsce. Analiza rozwiązań normatywnych na tle praktyki ich stosowania*, „Przegląd Sejmowy", nr 3(110), s. 89–108.
Wróblewski J. (1985), *Teoria racjonalnego tworzenia prawa*, Polska Akademia Nauk. Instytut Państwa i Prawa, Wrocław: Zakład Narodowy im. Ossolińskich.
Wróblewski J. (1989), *Zasady tworzenia prawa*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
Wytrążek W. (2006), *Sprawność działania administracji publicznej w Polsce w warunkach decentralizacji*, Lublin: Wydawnictwo KUL.
Wytrążek W. (2009), *Samorząd terytorialny w XX wieku w Polsce*, Lublin: Wydawnictwo KUL.
Yin R.K. (2015), *Studium przypadku w badaniach naukowych. Projektowanie i metody*, tłum. J. Gilewicz, Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
Zajonc R.B. (1965), *Social Facilitation*, „Science", New Series, vol. 149, no. 3681, s. 269–274.
Zawadzki S. (1978), *Przyczynek do teorii podejmowania decyzji politycznych* [w:] K. Opałek (red.), *Z zagadnień teorii polityki. System polityczny, interesy, wartości, normy polityczne, decyzje polityczne*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, s. 316–338.
Zawora J., Zawora P. (2013), *Deficyt i zadłużenie samorządów gminnych w świetle ograniczeń ustawowych*, „Przedsiębiorstwo i Region", nr 5, s. 131–139.

Zdyb M. (1993), *Istota decyzji*, Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.
Zieleniewski J. (1972), *Organizacja zespołów ludzkich. Wstęp do teorii organizacji i kierowania*, wyd. 4, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
Zięba R. (2013), *Polityka zagraniczna Polski w strefie euroatlantyckiej*, Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego.
Zubik M. (2003), *Organizacja wewnętrzna Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
Żyromski M. (1996), *Gaetano Mosca – twórca socjologicznej teorii elity*, Poznań: Wydawnictwo Naukowe UAM.

Prasa, netografia

1 : 0 dla opozycji w bitwie o ordynację, „Gazeta Wyborcza", 18.08.2006 r.
Apel o prezydenckie weto, Interia Fakty, 5.09.2006 r., https://fakty.interia.pl/polska/news-apel-o-prezydenckie-weto,nId,811795 (16.08.2018).
Australijski do lamusa, „Gazeta Wyborcza", 7.06.2002 r.
Bezpośrednio według Sojuszu, „Rzeczpospolita", 26.04.2002 r., http://archiwum.rp.pl/drukuj/382845.html (15.08.2018).
Bilans zerowy. Z Januszem Wojciechowskim (PSL) – wicemarszałkiem Sejmu rozmawia Beata Kalinowska, „Wspólnota" 2002, nr 8.
Biskupski R. (2018), *Zmiany sprzeczne z prawem?*, „Rzeczpospolita", 3.01.2018 r., http://archiwum.rp.pl/drukuj/1362955.html (10.11.2018).
Blisko ludzkich spraw. Deklaracja wyborcza PSL. Wybory parlamentarne 2015, https://mamprawowiedziec.pl/file/27845 (25.08.2018).
Bronisław Komorowski dla Gazeta.pl: PiS chce Samoobronę i LPR w samorządach, „Wyborcza.pl", 21.06.2006, http://wyborcza.pl/1,76842,3499156.html (30.09.2018).
„Brońmy sądów". Weekendowe protesty Razem i KOD, Polsat News.pl, 15.07.2017, http://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2017-07-15/bronmy-sadow-razem-i-kod-zapowiadaja-weekendowe-protesty/ (28.08.2018).
Cała opozycja przeciw ordynacji, „Gazeta Wyborcza", 9.09.2006 r.
Chmielnicki P. (2010), *Z perspektywy 20 lat doświadczeń*, „Wspólnota", nr 9.
Cyrankiewicz M. (2006), *Ordynacja na miarę Czwartej RP*, „Wspólnota", nr 35.
Cyrankiewicz M. (2006a), *Zmiana reguł gry*, „Wspólnota", nr 37.
Cyrankiewicz M. (2017), *Karta samorządności uchwalona*, „Rzeczpospolita", 22.02.2017 r., https://www.rp.pl/Ustroj-i-kompetencje/302229966-Karta-Samorzadnosci-uchwalona.html (12.10.2018).
Cyrankiewicz M. (2018), *Limit kadencji wójtów, burmistrzów i prezydentów miast*, „Rzeczpospolita", 22.01.2017, https://www.rp.pl/Opinie/301229989-Limit-kadencji-wojtow-burmistrzow-i-prezydentow-miast.html (25.08.2018).
Czujemy się odpowiedzialni za reformę. Rozmowa z Krzysztofem Janikiem, szefem zespołu do spraw reformy administracji publicznej w SDRP, rozmawiała R. Wróbel, „Rzeczpospolita", 15.01.1994 r.
Czwarty rozbiór Polski pod jednowładztwem PiS. Rozmowa J. Nizinkiewicza z P. Kukizem, liderem ruchu Kukiz'15, „Rzeczpospolita", 6.12.2017 r., http://archiwum.rp.pl/drukuj/1360810.html (1.102018).

Dajmy łupnia szkodnikom. Z Waldemarem Pawlakiem, odwołanym przewodniczącym Sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej rozmawiają Michał Cyrankiewicz i Łukasz Sobiech, „Wspólnota 2006, nr 35.

Dąbrowska Z. (2017), *Samorząd na dwie kadencje*, „Rzeczpospolita", 17.01.2017 r., http://archiwum.rp.pl/drukuj/1331059.html (2.10.2018).

Dąmbska A. (2017), *Szeroko pojęta transparentność w samorządzie*, „Wspólnota", nr 16.

Danielewski M. (2006), *Premier o wyborach samorządowych*, „Gazeta Wyborcza" 2006, 28.06.2006 r.

Deja M. (2016), *Nowoczesna ogłasza program. Petru: Chcemy ograniczenia władzy prezydenta i liczby kadencji u posłów*, „Dziennik Polski 24", 11 września 2016, http://www.dziennikpolski24.pl/aktualnosci/a/nowoczesna-oglasza-program-petru-chcemy-ograniczenia-wladzy-prezydenta-i-liczby-kadencji-u-poslow,10614420/ (25.08.2018).

Dobrowolski P. (2018), *Dekada publicznego wysłuchania w Polsce. Główne wnioski. Propozycje, kierunku rozwoju*, http://www.dobrowol.org/drobiazgi/lodka%20wolnosci_books_Dekada%20publicznego%20wysluchania.pdf (4.10.2018).

Dorn się waha, „Wspólnota" 2006, nr 11.

Dyduch M., Nałęcz T. (2002), *Bezpośrednie częściowo*, „Gazeta Wyborcza", 29.04. 2002 r.

Dywersja w SLD, „Rzeczpospolita", 20.04.2002 r. http://archiwum.rp.pl/drukuj/381999.html (15.08.2018).

Flieger E., Kondzińska A., Szpala I. (2017), *Taktyczny odwrót władzy*, „Gazeta Wyborcza", 14.12.2017 r.

Flis J. (2014), *Zmiany samorządowego systemu wyborczego*, Projekt „Systemowe Wsparcie Procesów Zarządzania w JST", Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, https://www.nist.gov.pl/files/zalacznik/1452372999_J.Flis%20-%20Zmiany%20samorz%C4%85dowego%20systemu%20 wyborczego.pdf (9.09.2018).

Flis J. (2017), *Przedwyborcze manewry z ordynacją*, „Rzeczpospolita", 27.09.2017 r., http://archiwum.rp.pl/drukuj/1354298.html (2.10.2018).

Flis J. (2017a), *Toporna zmiana ordynacji oznacza chaos*, „Rzeczpospolita", 29.11. 2017 r., http://archiwum.rp.pl/drukuj/1360093.html (2.10.2018).

Flis J., Gendźwiłł A. (2017), *Przedstawiciele i rywale – samorządowe reguły wyboru*, Fundacja Batorego, http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy% 20 operacyjne/Masz%20Glos/Przedstawiciele%20i%20rywale-samorzadowe%20reguly%20wyboru.pdf (9.09.2018).

Frankiewicz Z. (2016), *Burmistrz na dwie kadencje?*, „Wspólnota", nr 4.

Frydrykiewicz F. (2000), *Wybory bezpośrednie prezydentów, burmistrzów, wójtów*, „Rzeczpospolita", 18.01.2000 r., http://archiwum.rp.pl/drukuj/259622.html (15.08. 2018).

Frydrykiewicz F. (2002), *Wybierz sobie prezydenta miasta*, „Rzeczpospolita", 18.01. 2002 r., http://archiwum.rp.pl/drukuj/369498.html (15.08.2018).

Frydrykiewicz F. (2002a), *Jesień dużych partii*, „Rzeczpospolita", 16.02.2002 r., http://archiwum.rp.pl/drukuj/373540.html (15.08.2018).

Frydrykiewicz F. (2002b), *Mniej lub bardziej bezpośrednio*, „Rzeczpospolita", 22.01. 2002 r., http://archiwum.rp.pl/drukuj/369941.html (15.08.2018).

Gadomski W. (2017), *Samorządy umierają po cichu*, „Gazeta Wyborcza", 30.10.2017 r.
Gałczyńska M. (2017), *Sędziowie z wizytą w Brukseli. PiS krytykuje i zapowiada przyspieszenie reformy KRS*, https://wiadomosci.onet.pl/kraj/sedziowie-z-wizyta-w-brukseli-pis-krytykuje-i-zapowiada-przyspieszenie-reformy-krs/02zcesj (28.08.2018).
Gawryś F. (2000), *Burmistrz z woli wyborców*, „Rzeczpospolita", 23.09.2000 r., http://archiwum.rp.pl/drukuj/299764.html (15.08.2018).
Gendźwiłł A. (2015), *Zmiany niezauważone? O tym, jak zadziałały jednomandatowe okręgi wyborcze w wyborach do rad gmin w 2014 roku*, http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/Adam-Gendzwill-Zmiany-niezauwazone.pdf (25.08.2018).
Giertych straszy Trybunał, „Gazeta Wyborcza", 25.10.2006 r.
Głosowania nr 7–12 podczas 9. posiedzenia Sejmu IV kadencji, http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/listaglos?OpenAgent&356 (20.09.2018).
Głosowania nr 4–8 podczas 24. posiedzenia Sejmu V kadencji w dniu 6 września 2006 r., http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/listaglos?OpenAgent&760 (29.10.2018).
Głosowanie nad przyjęciem wniosku o odrzucenie w pierwszym czytaniu poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, zawartego w druku nr 497, http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&4&24&4 (3.11.2018).
Głosowanie nr 1 podczas 23. posiedzenia Sejmu V kadencji, http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&5&23&1 (22.09.2018).
Głosowanie nr 107 podczas 54. posiedzenia Sejmu VIII kadencji, http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&NrKadencji=8&NrPosiedzenia=54&NrGlosowania=107 (12.11.2018).
Głosowanie nr 11 podczas 9. posiedzenia Sejmu IV kadencji w dniu 21.12.2001 r., http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&4&9&11 (13.08.2018).
Głosowanie nr 12 podczas 22. posiedzenia Sejmu IV kadencji, http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&4&22&12 (20.11.2018).
Głosowanie nr 13 podczas 9. posiedzenia Sejmu IV kadencji, http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&4&9&13 (20.09.2018).
Głosowanie nr 2 nad wnioskiem o odrzucenie projektu ustawy ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, podczas 88. posiedzenia Sejmu III kadencji w dniu 11.10.2000 r., http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&3&88&2 (20.06.2018).
Głosowanie nr 2 podczas 23. posiedzenia Sejmu V kadencji, http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&5&23&2 (22.09.2018).
Głosowanie nr 28 podczas 24. posiedzenia Sejmu IV kadencji, http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&4&24&28 (20.11.2018).
Głosowanie nr 3 nad wnioskiem o odrzucenie projektu ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, podczas 88. posiedzenia Sejmu III kadencji w dniu 11.10.2000 r., http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&3&88&3 (20.06.2018).
Głosowanie nr 30 podczas 54. posiedzenia Sejmu VIII kadencji, http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&nrkadencji=8&nrposiedzenia=52&nrglosowania=90 (12.11.2018).

Głosowanie nr 32 podczas 24. posiedzenia Sejmu IV kadencji, http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&4&24&32 (20.11.2018).
Głosowanie nr 33 podczas 22. posiedzenia Sejmu IV kadencji, http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&4&22&33 (20.11.2018).
Głosowanie nr 37 podczas 54. posiedzenia Sejmu VIII kadencji, http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&NrKadencji=8&NrPosiedzenia=54&NrGlosowania=37 (12.11.2018).
Głosowanie nr 38 podczas 54. posiedzenia Sejmu VIII kadencji, http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&NrKadencji=8&NrPosiedzenia=54&NrGlosowania=38 (12.11.2018).
Głosowanie nr 4 podczas 22. posiedzenia Sejmu IV kadencji, http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&4&22&4 (20.11.2018).
Głosowanie nr 4 podczas 23. posiedzenia Sejmu V kadencji, http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&5&23&4 (22.09.2018).
Głosowanie nr 41 podczas 24. posiedzenia Sejmu IV kadencji, http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&4&24&41 (20.11.2018).
Głosowanie nr 46 podczas 22. posiedzenia Sejmu IV kadencji, http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&4&22&46 (20.11.2018).
Głosowanie nr 46 podczas 54. posiedzenia Sejmu VIII kadencji, http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&NrKadencji=8&NrPosiedzenia=54&NrGlosowania=46 (12.11.2018).
Głosowanie nr 5 podczas 23. posiedzenia Sejmu V kadencji, http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&5&23&5 (22.09.2018).
Głosowanie nr 53 podczas 54. posiedzenia Sejmu VIII kadencji, http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&NrKadencji=8&NrPosiedzenia=54&NrGlosowania=53 (12.11.2018).
Głosowanie nr 6 podczas 13. posiedzenia Sejmu VI kadencji, http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&6&13&6 (22.09.2018).
Głosowanie nr 6 podczas 23. posiedzenia Sejmu V kadencji, http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&5&23&6 (22.09.2018).
Głosowanie nr 6 podczas 24. posiedzenia Sejmu IV kadencji, http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&4&24&6 (20.11.2018).
Głosowanie nr 7 podczas 23. posiedzenia Sejmu V kadencji, http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&5&23&7 (22.09.2018).
Głosowanie nr 71 podczas 23. posiedzenia Sejmu V kadencji, http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&5&23&71 (22.09.2018).
Głosowanie nr 8 podczas 23. posiedzenia Sejmu V kadencji, http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&5&23&8 (22.09.2018).
Głosowanie nr 81 podczas 22. posiedzenia Sejmu V kadencji, http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&5&22&81 (22.09.2018).
Głosowanie nr 82 podczas 22. posiedzenia Sejmu V kadencji, http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&5&22&82 (22.09.2018).
Głosowanie nr 86 podczas 22. posiedzenia Sejmu V kadencji, http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&5&22&86 (22.09.2018).

Głosowanie nr 87 podczas 22. posiedzenia Sejmu V kadencji, http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&5&22&87 (13.09.2018).
Głosowanie nr 87 podczas 22. posiedzenia Sejmu V kadencji, http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&5&22&87 (22.09.2018).
Głosowanie nr 88 podczas 22. posiedzenia Sejmu V kadencji, http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&5&22&88 (22.09.2018).
Głosowanie nr 88 podczas 52. posiedzenia Sejmu VIII kadencji, http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&nrkadencji=8&nrposiedzenia=52&nrglosowania=88 (23.08.2018).
Głosowanie nr 88 podczas 52. posiedzenia Sejmu VIII kadencji, http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&nrkadencji=8&nrposiedzenia=52&nrglosowania=88 (25.08.2018).
Głosowanie nr 89 podczas 52. posiedzenia Sejmu VIII kadencji, http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&nrkadencji=8&nrposiedzenia=52&nrglosowania=89 (25.08.2018).
Głosowanie nr 9 podczas 22. posiedzenia Sejmu V kadencji, http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&5&22&9 (22.09.2018).
Głosowanie nr 90 podczas 52. posiedzenia Sejmu VIII kadencji, http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&nrkadencji=8&nrposiedzenia=52&nrglosowania=90 (25.08.2018).
Głosowanie nr 98 podczas 52. posiedzenia Sejmu VIII kadencji, http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&nrkadencji=8&nrposiedzenia=52&nrglosowania=98 (25.08.2018).
Głosowanie nr 98 podczas 52. posiedzenia Sejmu VIII kadencji, http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&nrkadencji=8&nrposiedzenia=52&nrglosowania=98 (25.08.2018).
Gniadkowski A. (2017), *Koniec świata bezpartyjnych samorządów*, „Wspólnota", nr 8.
Górski R. (2018), *Dwie kadencje nie tylko w samorządzie*, „Wspólnota", nr 5.
Graczyk R. (2002), *Kalukin, wójta się nie bójta*, „Gazeta Wyborcza", 22.01.2002 r.
Harłukowicz J. (2017), *Samorządowcy są wkurzeni*, „Gazeta Wyborcza Wrocław", 13.04.2017 r.
Igraszka w rękach polityków. Z profesorem Michałem Kuleszą rozmawia Beata Kalinowska, „Wspólnota" 2002, nr 21–22.
Jackiewicz ma przyspieszyć zmiany w ordynacji, rozmowa R. Grochal z Dawidem Jackiewiczem, „Gazeta Wyborcza Wrocław", 24.08.2006 r.
Jak koalicja przepchnie ordynację, „Gazeta Wyborcza", 22.08.2006 r.
Jankowski K. (2006), *Nowa ordynacja – kosmetyka czy poważne zmiany?*, „Gazeta Wyborcza Mazowsze", 2.08.2006 r.
Jedlecki P. (2017), *Prezydenci przeciw PiS. „Stawiamy opór polityczny"*, „Gazeta Wyborcza Katowice", 2.03.2017 r.
Jedlecki P. (2017a), *PiS zmienia reguły*, „Gazeta Wyborcza Katowice", 9.12.2017 r.
Jezierska M. (2011), *Chodzi o prawdziwie obywatelski samorząd*, „Wspólnota", nr 33.
Jeżowski A. (2000), *Burmistrz z bezpośrednich wyborów*, „Rzeczpospolita", 21.01.2000 r., http://archiwum.rp.pl/drukuj/260243.html (15.08.2018).

Kaczyński J. (2006), *To wojna o demokrację, przeciw oligarchizacji*, „Gazeta Wyborcza", 20.03.2006.
Kalinowska B. (2001), *Tańszy samorząd*, „Wspólnota", nr 44.
Kalinowska B. (2002), *Jednak dwie tury*, „Wspólnota", nr 13.
Kalinowska B. (2002a), *Wiosenne przesilenie*, „Wspólnota", nr 4.
Kalinowska B. (2002b), *Spór o tury*, „Wspólnota", nr 19–20.
Kalinowska B. (2002c), *Bezpośrednio dwa razy*, „Wspólnota", nr 21–22.
Kalinowska B. (2002d), *Spór o kompetencje*, „Wspólnota", nr 10.
Kalinowska B. (2002e), *Wybory bezpośrednie i…*, „Wspólnota", nr 12.
Kalinowska B. (2002f), *Wybory jesienią*, „Wspólnota", nr 8.
Kalinowska B. (2002g), *Wiosna czy jesień*, Wspólnota", nr 7.
Kalukin R. (2001), *Wójt panisko*, „Gazeta Wyborcza", 22.12.2001.
Kalukin R. (2002), *Idzie wójt partyjny*, „Gazeta Wyborcza", 19.03.2002 r.
Kalukin R. (2002a), *Tury dzielą*, „Gazeta Wyborcza", 9.05.2002 r.
Kalukin R. (2002b), *Setki liderów czy Lepperów?*, „Gazeta Wyborcza", 7.01.2002 r.
Kalukin R. (2002c), *Przepychanie wójta*, „Gazeta Wyborcza", 6.02.2002 r.
Kalukin R. (2002d), *Dzielić i samorządzić*, „Gazeta Wyborcza", 13.02.2002 r.
Kalukin R. (2002e), *Jesień dużych partii*, „Gazeta Wyborcza", 16.02.2002 r.
Kalukin R. (2002f), *Wójt w odwrocie*, „Gazeta Wyborcza", 15.04.2002 r.
Kalukin R. (2002g), *Bezpośrednio, ale…*, „Gazeta Wyborcza", 6.06.2002 r.
Katka K. (2006), *Doradca prezydenta przeciw zmianom w ordynacji*, „Gazeta Wyborcza", 27.07.2006 r.
Kiedy wybory samorządowe, „Gazeta Wyborcza", 12.01.2002 r.
Kiełbus M. (2018), *Zmiany w samorządowym prawie wyborczym*, „Wspólnota", nr 1.
Kolanko M. (2017), *Ordynacja od nowa*, „Rzeczpospolita", 14.12.2017 r., http://archiwum.rp.pl/drukuj/1361588.html (2.10.2018).
„Komisja Europejska nie ustąpi, bo nie może"; *„Ten serial będzie trwał"*, TVP INFO, 12.06.2018, https://www.tvp.info/37614908/komisja-europejska-nie-ustapi-bo-nie-moze-ten-serial-bedzie-trwal (28.08.2018).
Komisja Europejska odrzuciła wyjaśnienia Polski w sprawie reformy sądownictwa, „Wprost", 29.08.2017, https://www.wprost.pl/kraj/10072723/Komisja-Europejska-odrzucila-wyjasnienia-Polski-w-sprawie-reformy-sadownictwa.html (28.08.2018).
Komisja Europejska rozpoczyna postępowanie przeciwko Polsce w związku z reformą sądów, „Do Rzeczy", 29.07.2017, https://dorzeczy.pl/kraj/37151/Komisja-Europejska-rozpoczyna-postepowanie-przeciwko-Polsce-w-zwiazku-z-reforma-sadow.html (28.08.2018).
Komisja specjalna, „Wspólnota" 2006, nr 35.
Komisja Wenecka zaniepokojona sytuacją w Trybunale, „Newsweek Polska", 16.01.2017 r., https://www.newsweek.pl/polska/polityka/komisja-wenecka-o-polsce-trybunal-konstytucyjny/5pqt55k (28.08.2018).
Komisje wspólne, BIP Rady Ministrów, https://bip.kprm.gov.pl/kpr/bip-rady-ministrow/organy-pomocnicze/komisje-wspolne (5.06.2018).
Kondzińska A. (2017), *Zaczyna się operacja „samorządy"*, „Gazeta Wyborcza", 17.01.2017 r.

Kondzińska A., Szpala I. (2017), *Władza się bierze za wybory*, „Gazeta Wyborcza", 11.10.2017.
Kondzińska A., Szpala I. (2017a), *Kto stoi za ordynacją*, „Gazeta Wyborcza", 5.07.2017 r.
Kondzińska A., Szpala I. (2017b), *Zmiany w ordynacji: Kukiz z opozycją*, „Gazeta Wyborcza", 23.11.2017 r.
Kryszkiewicz M. (2017), *Reforma sądownictwa: Senaccy legislatorzy przeciwko resortowi sprawiedliwości*, „Gazeta Prawna.pl", 15.06.2017, http://prawo. gazetaprawna.pl/artykuly/1027330,reforma-sadownictwa-senat-legislacja.html (28.08.2018).
Kracik S. (2006), *Dwie kadencje*, „Wspólnota", nr 11.
Krzyk J. (2006), *Platforma broni bezpośrednich wyborów*, „Gazeta Wyborcza", 29.05.2006 r.
Krzysztofowicz D. (2016), *Kadencyjność dzieli samorządowców*, „Wspólnota", nr 21.
Krzysztofowicz D. (2017), *Samorządy szykują się na wojnę*, „Wspólnota", nr 6.
Kulesza M. (2006), *Dyskryminacja*, „Wspólnota", nr 11.
Łękawski W. (2006), *Wybory 12 listopada*, „Wspólnota", nr 27.
Łukaszewicz A. (2017), *Krystian Markiewicz: Tak, jest podział w środowisku sędziowskim*, „Rzeczpospolita" 26.11.2017, https://www.rp.pl/Sady-i-prokuratura/ 311269993 -Krystian-Markiewicz-Tak-jest-podzial-w-srodowisku-sedziowskim. html (28.08.2018).
Majda A. (2006), *Lokalni politycy: nie blokujcie nas*, „Rzeczpospolita", 6.09.2006, http://archiwum.rp.pl/drukuj/636759.html (2.09.2018).
Majda A. (2006a), *Ordynacja napisana dla koalicji*, „Rzeczpospolita", 19.07.2006 r., http://archiwum.rp.pl/drukuj/627951.html (2.09.2006).
Majda A., Stankiewicz A. (2006), *Koalicja w blokach przed wyborami*, „Rzeczpospolita", 20.07.2006, http://archiwum.rp.pl/drukuj/628197.html (2.09.2018).
Mazurczyk A. (2016), *Komisja Wenecka krytykuje ustawę PiS o TK. Rząd jej nie posłucha, bo dziś nagle stała się „stronnicza"*, „Polityka", 14.10.2016 r., https:// www.polityka.pl/tygodnikpolityka/swiat/1679494,1,komisja-wenecka-krytykuje-ustawe-pis-o-tk-rzad-jej-nie-poslucha-bo-dzis-nagle-stala-sie-stronnicza.read (28.08.2018).
Michalak B. (2017), *Jak zmieniać prawo wyborcze. Doświadczenia porównawcze*, Fundacja im. Stefana Batorego, http://www.batory. org.pl/upload/ files/ Programy % 20operacyjne/Masz%20Glos/Jak%20zmieniac%20prawo%20wyborcze_% 20 Doswiadczenia%20porownawcze%20.pdf (15.11.2018).
Mieszkańcy chcą wybierać wójta, „Rzeczpospolita", 20.01.2000 r., http://archiwum. rp.pl/drukuj/260013.html (15.08.2018).
Milewicz E. (2006), *Dla PiS liczy się tylko koszenie mandatów*, „Gazeta Wyborcza", 23.08.2006 r.
Miłkowski M. (2017), *Kadencje sprzeczne. Eksperci ocenili projekt ograniczenia liczby kadencji w samorządach*, Serwis Samorządowy PAP, 28.11.2017, http:// samorzad. pap. pl/depesze/wiadomosci_centralne/179247/Kadencje-sprzeczne–Eksperci-ocenili-projekt-ograniczenia-liczby-kadencji-w-samorzadach (25.08.2018).
Moim ideałem jest samorząd oparty na wartościach. Rozmowa J. Króla z T. Wroną, przewodniczącym Ligi Krajowej, „Wspólnota" 2017, nr 17.

Mościcki B. (2006), *Partie mocniejsze w radach*, „Wspólnota", nr 31.
Mościcki B. (2006a), *Diabeł tkwi w kontekstach*, „Wspólnota", nr 35.
Mościcki B. (2011), *Szeroki wachlarz konsultacji*, „Wspólnota", nr 17.
Na nic protesty części środowiska sędziowskiego! Sejmowa komisja: Można dalej pracować nad rządowym projektem noweli ustawy o KRS, „w Polityce.pl", 23.03.2017, https://wpolityce.pl/polityka/332712-na-nic-protesty-czesci-srodowiska-sedziowskiego-sejmowa-komisja-mozna-dalej-pracowac-nad-rzadowym-projektem-noweli-ustawy-o-krs?strona=1 (28.08.2018).
Na radnego i wójta, „Gazeta Wyborcza", 8.06.2002 r.
Najmądrzejszy z całej wsi, ale nie dyktator. Z profesorem Jerzym Regulskim, prezesem Fundacji Demokracji Lokalnej, rozmawiała Małgorzata Subotić, „Rzeczpospolita", 14.03.2002 r., http://archiwum.rp.pl/drukuj/377175.html (15.08.2018).
Narzućmy partiom prawybory. Z Jarosławem Flisem rozmawia Roman Graczyk, „Gazeta Wyborcza", 6.05.2002 r.
„Niekonstytucyjna, niszcząca niezawisłość". Miażdżąca opinia naukowców o reformie sądownictwa, RMF 24, 5.05.2017, https://www.rmf24.pl/fakty/polska/news-niekonstytucyjna-niszczaca-niezawislosc-miazdzaca-opinia-nau, nId, 2389880 (28.08.2018).
Nowicka P. (2017), *Poznańscy radni przyjęli Kartę Samorządności*, „Gazeta Wyborcza Poznań", 5.04.2017 r.
Nowy punkt widzenia. Z Jerzym Stępniem, prezesem Trybunału Konstytucyjnego, rozmawiają Michał Cyrankiewicz i Łukasz Sobiech, „Wspólnota" 2006, nr 49.
Nyczka T. (2017), *PiS i samorządy: Polska centralnie sterowana*, „Gazeta Wyborcza", 4.07.2017).
Oczkowicz A. (2006), *Wygrali samorządowcy*, „Wspólnota", nr 47.
Odblokować samorząd. Z Michałem Kuleszą rozmawia Janusz Król, „Wspólnota" 2002, nr 41–42.
Opozycja znów zbojkotowała głosowanie, „WP wiadomości", 21.07.2006, https://wiadomosci.wp.pl/opozycja-znow-zbojkotowala-glosowanie-6031939705123969a (30.09.2018).
Ordynacja konstytucyjna, „Wspólnota" 2006, nr 45.
PiS przyspiesza przed wyborami, „Rzeczpospolita", 15.06.2018 r., http://archiwum.rp.pl/drukuj/1378714.html (2.10.2018).
Polityczne zaangażowanie sędziów, RadioMaryja.pl, 31.07.2017, http://www.radiomaryja.pl/informacje/polityczne-zaangazowanie-sedziow-2/ (28.08.2018).
Polityką w samorząd. Rozmowa z prof. Jerzym Regulskim, rozmawiał R. Kalukin, „Gazeta Wyborcza", 7.02.2002 r.
Polska Przyszłości. Program Platformy Obywatelskiej RP 2015, http://www.platforma.org/aktualnosc/42974/program (25.08.2018).
Polska samorządna – poznajcie nasz program, 20.10.2017, http://www.platforma.org/aktualnosc/50945/polska-samorzadna-poznajcie-nasz-program (25.08.2018).
Polska samorządna. Platforma Obywatelska RP 2017, https://www.dropbox.com/s/6a6q5smxecu69js/Polska%20Samorz%C4%85dna%202017%20WEB.pdf?dl=0 (24.08.2018).

Polubmy samorząd, rozmowa R. Kalukina z prof. Michałem Kuleszą, „Gazeta Wyborcza", 13.11.2002 r.
Pośpiech niewskazany, „Wspólnota" 2002, nr 6.
Potemska B. (2018), *Retroakcja – czy polski ustawodawca dopuszcza możliwość działania prawa wstecz?*, „Wspólnota", nr 5.
Prace Sejmu IV kadencji, Poselski projekt ustawy o bezpośrednim wyborze wójta gminy (Druk nr 154), http://orka.sejm.gov.pl/proc4. nsf/0/365FF24B73 4CEB 36C12570C7002FFA35?OpenDocument (28.11.2018).
Prace Sejmu V kadencji, Poselski projekt ustawy zmianie ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, powiatów i sejmików województw oraz ustawy z 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta (Druk nr 818), http://orka.sejm.gov.pl/proc5. nsf/0/96 D9AFDFF 8A7C26FC 12571AF003C7564?OpenDocument (22.09.2018).
Prace Sejmu VIII kadencji, http://www. sejm.gov. pl/ Sejm8. nsf/Przebieg Proc. xsp? nr=2663 (30.06.2018).
Prace Sejmu VIII kadencji, http://www.sejm.gov.pl/Sejm8. nsf/Przebieg Proc.xsp? id= 886391821FD99A5AC1258138003B3DD8 (25.08.2018).
Prace Sejmu VIII kadencji, Poselski projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Druk nr 2001), http://www. sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=2F3E1A7FE6AD7A70C12581D70 0511502 (18.11.2018).
Praczyk G. (2006), *Fortelem przeciwko blokowaniu list*, „Rzeczpospolita", 18.08. 2006, http://archiwum.rp.pl/drukuj/633310.html (2.09.2018).
Praczyk G. (2006a), *Koalicja przegłosowała, co chciała*, „Rzeczpospolita", 23.08. 2006, http://archiwum.rp.pl/drukuj/634046.html (2.09.2018).
Praczyk G. (2006b), *Kontrowersje pozostały*, „Rzeczpospolita", 28.08.2006r. http:// archiwum.rp.pl/drukuj/634983.html (2.09.2018).
Praczyk G. (2006c), *Nie trzeba politycznego zaplecza, żeby zostać radnym*, „Rzeczpospolita", 20.04.2006, http://archiwum.rp.pl/drukuj/611196.html (2.09.2018).
Praczyk G. (2006d), *Pawlak odwołany, wysłuchania nie będzie*, „Rzeczpospolita", 24.08.2006, http://archiwum.rp.pl/drukuj/634282.html (2.09.2018).
Praczyk G. (2006e), *Wojna o zblokowane listy*, „Rzeczpospolita", 22.08.2006 r., http://archiwum.rp.pl/drukuj/633864.html (2.09.2018).
Praczyk G., Stankiewicz A. (2006), *Blokowanie list pod lupą Trybunału Konstytucyjnego*, „Rzeczpospolita", 2.11.2006, http://archiwum.rp.pl/drukuj/647143.html (2.09.2018).
Prezydent podpisał nowelizację ustawy o IPN, Oświadczenie KPRP, http://www. prezydent.pl/aktualnosci/wydarzenia/art,1052,prezydent-podpisal-nowelizacje-ustawy-o-ipn.html (30.06.2018).
Program sanacji. Rozmowa z Leszkiem Millerem – przewodniczącym Sojuszu Lewicy Demokratycznej, rozmawiała A. Repetowska, „Wspólnota" 2001, nr. 36.
Protesty w obronie niezależnych sądów wracają. Polacy wyjdą na ulice, protestować przeciwko „reformie" sądów wg PiS-u, „Newsweek Polska", 22.11.2017, http://

www. newsweek.pl/polska/polityka/protesty-w-obronie-sadow-wracaja-ustawy-o-sn-i-krs-,artykuly,419358,1.html (28.08.2018).
Przywróćmy samorządom rzeczywistą niezależność. Rozmowa z Bronisławem Komorowskim, Prezydentem RP, J. Król, „Wspólnota" 2010, nr 51.
Raciborski J. (2006), *Pułapka okręgów*, „Rzeczpospolita", 9.08.2006 r., http:// archiwum.rp.pl/drukuj/631881.html (2.09.2018).
Romaszewski Z. (2002), *Samorząd 2002 – obywatelski czy partyjny*, „Rzeczpospolita", 12.03.2002 r., http://archiwum.rp.pl/drukuj/376837.html (15.08.2018).
Rozmowa z Donaldem Tuskiem – wicemarszałkiem Senatu, liderem Platformy Obywatelskiej, rozmawiała B. Kalinowska, współpr. J. Nyc, „Wspólnota" 2001, nr 34.
Rudnicki R. (2017), *PiS kontra dinozaur*, „Rzeczpospolita", 24.02.2017 r., http://archiwum.rp.pl/drukuj/1334749.html (2.10.2018).
Rządzenie kontrolowane. Rozmowa z Lechem Kaczyńskim – liderem Prawa i Sprawiedliwości, rozmawiali H. Miklaszewska i J. Nyc, „Wspólnota" 2001, nr 35.
Samoobrona chce poprawki w ordynacji, „Gazeta Wyborcza", 25.07.2006 r.
Samorządowcy chcą zmian, „Wspólnota" 2011, nr 21.
Samorządy nie zostały wysłuchane, „Wspólnota" 2006, nr 37.
Samorządy sobie poradzą. Z Adamem Puzą (PiS), posłem-sprawozdawcą zmian w ordynacji wyborczej do samorządów, rozmawia Bogdan Mościcki, „Wspólnota" 2006, nr 37.
Sędziowie strajkują! Nadzwyczajna kasta protestuje przeciw zmianom. Ministerstwo Sprawiedliwości odpowiada, „Niezależna", 20.04.2017, http://niezalezna.pl /9 7 435 -sedziowie-strajkuja-nadzwyczajna-kasta-protestuje-przeciw-zmianom-ministerstwo-sprawiedliwosci-odpowiada (28.08.2018).
Siedlecka E. (2006), *Trybunał zaprzepaścił szansę*, „Gazeta Wyborcza", 6.11.2006 r.
Skwarło R. (2006), *Wcześniejsze wybory w samorządach*, „Wspólnota", nr 1.
SLD: blokowanie list w ordynacji do Sejmu – do Trybunału, „Wprost", 4.06.2007 r., https://www.wprost.pl/wybory-samorzadowe-2018/107736/sld-blokowanie-list-w-ordynacji-do-sejmu-do-trybunalu.html (28.09.2018).
Sobczak K. (2017), *Eksperci Batorego proszą o zawetowanie ustaw o SN i KRS*, „Prawo.pl", 15.12.2017, https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/eksperci-batorego-prosza-o-zawetowanie-ustaw-o-sn-i-krs,73242.html)28.08.2018).
Sobczyk P. (2018), *Wójt złoży raport o stanie gminy*, „Wspólnota", nr 5.
Solecka M. (2006), *Bliżej ludzi… władzy*, „Rzeczpospolita", 26.08.2006 r., http:// archiwum.rp.pl/drukuj/634827.html (2.09.2018).
Sowiński S. (red.) (2013), *Obecność Kościoła katolickiego w sferze publicznej demokratycznego państwa prawa. Przykład współczesnej Polski*, Raport 02/13, Warszawa, http://www.kas.de/wf/doc/kas_33431-1522-8-30.pdf?130204162717 (5.06.2018).
Społeczeństwo w rozsypce, *rozmowa R. Kalukina z prof. Wiktorem Osiatyńskim*, „Gazeta Wyborcza", 13.11.2002 r.
Spór o ordynację, czyli blok i kontrblok, „Gazeta Wyborcza", 17.08.2006 r.
Stępień J. (2002), *Uwaga niebezpieczny zakręt*, „Rzeczpospolita", 29.03.2002 r., http://archiwum.rp.pl/drukuj/379267.html (15.08.2018).
Strojny J. (2017), *Wielokadencyjność przyspiesza rozwój lokalny*, „Wspólnota", nr 15.

Stępień J. (2017a), *Zamach na samorządy*, „Rzeczpospolita", 28.11.2017 r., http://archiwum.rp.pl/drukuj/1359962.html (2.10.2018).
Swianiewicz P. (2006), *Co zmieniły wybory?*, „Wspólnota", nr 49.
Swianiewicz P. (2006a), *Zmiana krajobrazu*, „Wspólnota" nr 47.
Swianiewicz P. (2010), *Wybory samorządowe 2010 – pierwsze refleksje*, „Wspólnota", nr 49.
Swianiewicz P., Gendźwiłł A. (2017), *Najbardziej bezpartyjne samorządy w Europie*, „Wspólnota", nr 4.
Swianiewicz P., Gendźwiłł A. (2017a), *Limit kadencji w samorządzie?*, „Wspólnota" nr 3.
Swianiewicz P., Gendźwiłł A. (2017b), *Potrzebujemy ustrojowej cierpliwości*, „Rzeczpospolita", 26.01.2017 r., http://archiwum.rp.pl/drukuj/1331912.html (2.10.2018).
Szacki W. (2006), *Czas biegnie, ordynacja zwalnia*, „Gazeta Wyborcza", 18.08.2006 r.
Szacki W., Uhlig D. (2006), *Ordynacja uszyta pod PiS*, „Gazeta Wyborcza", 26.08.2006 r.
Szacki W., Załuska W. (2006), *Pawlaka odwołać, komisję przejąć, ordynację przyspieszyć*, „Gazeta Wyborcza", 21.08.2006 r.
Szczęśniak A. (2017), *#WolneSądy. Ponad 100 tysięcy osób w obronie sądów niezależnych od PiS*, https://oko.press/wolnesady-ponad-100-tysiecy-osob-obronie-niezaleznych-pis-sadow/ (28.08.2018).
Środa M. (2006), *Czy mamy jeszcze demokrację?*, „Gazeta Wyborcza", 1.09.2006 r.
Timmermans o polskich sądach, Komisja Europejska, Przedstawicielstwo w Polsce, 26.07.2017, https://ec.europa.eu/poland/news/170726_rule_of_law_pl (28.08.2018).
Trójstronna Komisja ds. Społeczno-Gospodarczych, http://www.dialog. gov.pl/ archiwum/trojstronna-komisja-ds-spoleczno-gospodarczych/ (5.06.2018).
Trzeba wzmocnić kontrolną funkcję rady. Rozmowa J. Króla z B. Kośmidrem, przewodniczącym Rady Miasta Krakowa, „Wspólnota" 2017, nr 1.
Trzeciak S. (2010), *Partie dla samorządów czy samorządy dla partii?*, „Wspólnota", nr 51.
Uhlig D. (2006), *Upartyjnianie samorządów. Rozmowa z Adamem Sierzputowskim*, „Gazeta Wyborcza", 28.07.2006 r.
Uhlig D. (2006a), *Ruszyła akcja na rzecz zmiany ordynacji*, „Gazeta Wyborcza", 27.05.2006 r.
Uhlig D. (2006b), *Koalicja przyrządza ordynację*, „Gazeta Wyborcza", 20.07.2006 r.
Uhlig D. (2006c), *Jak być radnym z 3 proc.?*, „Gazeta Wyborcza", 21.07.2006 r.
Uhlig D. (2006d), *Była wojna w Sejmie*, „Gazeta Wyborcza", 22.07.2006 r.
Uhlig D. (2006e), *Samoobrona ostrzega PiS: Tej ordynacji nie chcemy!*, „Gazeta Wyborcza", 24.07.2006 r.
Uhlig D. (2006f), *Wysłuchanie samorządowców na puszczy*, „Gazeta Wyborcza", 6.09.2006 r.
Uhlig D. (2006g), *PiS, LPR i Samoobrona mają już swoją ordynację*, „Gazeta Wyborcza", 7.09.2006 r.
Uhlig D. (2008), *Koniec blokowania list*, „Wyborcza.pl", 23.01.2008, http://wyborcza.pl/1,75398,4860556.html (20.09.2018).

Waldemar Pawlak: samorząd obroni się przed PiS. Rozmowa W. Szackiego i P. Wrońskiego z Waldemarem Pawlakiem, „Gazeta Wyborcza", 16.11.2006 r.
Wantuch D. (2017), współpr. J. Dobrosz-Oracz, *Wybory a la PiS*, „Gazeta Wyborcza", 16.12.2017 r.
W interesie partii czy społeczeństwa, „Rzeczpospolita", 8.02.2002 r., http://archiwum.rp.pl/drukuj/372337.html (15.08.2018).
Władza – zawód wysokiego ryzyka. Z profesorem Michałem Kuleszą rozmawiają Dorota Bąbiak-Kowalska i Michał Cyrankiewicz, „Wspólnota" 2006, nr 45.
Woźnicki Ł. (2017), *Prawnicy krytycznie o reformie sądownictwa ministra Ziobry*, „Wyborcza.pl", 8.05.2017, http://krakow.wyborcza.pl/krakow/7,44425,21782051,prawnicy-krytycznie-o-reformie-sadownictwa-ministra-ziobry.html (28.08.2018).
Wójt w szczegółach, „Gazeta Wyborcza", 10.05.2002 r.
Wraca nowe. Z profesorem Michałem Kuleszą rozmawia Beata Kalinowska, „Wspólnota" 2001, nr 50.
Wroński P. (2002), *Wójt się uczy naszym kosztem*, „Gazeta Wyborcza", 23.12.2002 r.
Wroński P. (2002a), *Lokalne przezroczyste*, „Gazeta Wyborcza", 29.05.2002 r.
Wroński P. (2017), *Nieudolny skok PiS*, „Gazeta Wyborcza", 4.12.2017 r.
Wroński P. (2018), *PiS łata prawo wyborcze*, „Gazeta Wyborcza", 7.06.2018 r.
Wszystko jest możliwe. Z Jerzym Mazurkiem – wiceministrem spraw wewnętrznych i administracji odpowiedzialnym za kontakty rządu z samorządami rozmawia Zbigniew Marecki, „Wspólnota" 2002, nr 1.
Wybieramy, ale po co? Rozmowa z Michałem Kuleszą, b. pełnomocnikiem rządu ds. reformy administracyjnej kraju, rozmawiał W. Załuska, „Gazeta Wyborcza", 11.10.2002 r.
Wybrać lidera czy mistera?, „Gazeta Wyborcza", 22.05.2002 r.
Zakrzewski R. (2017), *Robią demokrację w bambuko*, „Gazeta Wyborcza", 15.12.2017 r.
Załuska W. (2002), *Bo pójdziecie sobie sami*, „Gazeta Wyborcza", 29.04.2002 r.
Zdrowie, praca, rodzina. Program Prawa i Sprawiedliwości 2014, http://pis.org.pl/media/download/528ca7b35234fd7dba8c1e567fe729741baaaf33.pdf (25.08.2018).
Ziemkiewicz R.A. (2006), *Niewysłuchanie*, „Rzeczpospolita", 7.09.2006, http://archiwum.rp.pl/drukuj/637025.html (2.09.2018).
Znicze na ulicach, klepsydry na sądach. Protesty „w obronie sądów" w całej Polsce, TVN24, 17.07.2017, https://www.tvn24.pl/poznan,43/protesty-w-obronie-sadow-w-calej-polsce,757497.html (28.08.2018).
Żakowski J. (2006), *Weto, panie prezydencie!*, „Gazeta Wyborcza", 24.07.2006 r.

Spis tabel i rysunków

Tabela 1. Różnice pomiędzy podejściem indukcyjnym i dedukcyjnym w analizie decyzyjnej 38
Tabela 2. Typologia sytuacji decyzyjnych 53
Tabela 3. Złożone sytuacje decyzyjne według kryterium stanu środowiska i poziomu analizy 56
Tabela 4. Klasyfikacja sytuacji decyzyjnych według C. Hermanna 59
Tabela 5. Zalety i wady grupowego (kolegialnego) podejmowania decyzji 90
Tabela 6. Typologia sytuacji decyzyjnych w procesach decyzyjnych (ustawodawczych) dotyczących samorządu terytorialnego 123
Tabela 7. Ośrodek decyzyjny w modelu debaty sejmowej 127
Tabela 8. Liczba projektów ustaw wniesionych do Sejmu przez uprawnione podmioty w kadencjach III–VIII 132
Tabela 9. Typologia konfliktów charakterystycznych dla debaty sejmowej według kryterium przedmiotowego 142
Tabela 10. Typologia decyzji charakterystycznych dla debaty sejmowej 149
Tabela 11. Podział mandatów w wyborach do Sejmu w 2001 r. oraz liczebność klubów/kół parlamentarnych w czasie pierwszego czytania projektów ustaw dotyczących zmian ustrojowych samorządu terytorialnego w grudniu 2001 r. 160
Tabela 12. Stanowiska klubów parlamentarnych i kół poselskich wobec wybranych rozwiązań szczegółowych zawartych w przedłożonych projektach ustaw (druki nr 152–154, 167 i 167A, 168), wyrażone podczas pierwszego ich czytania 169
Tabela 13. Stanowiska klubów wyrażone w głosowaniach nad wnioskami o odrzucenie w pierwszym czytaniu projektów ustaw (druki nr 152, 151, 153, 154, 167 i 167A, 168), 21 grudnia 2001 r. 173
Tabela 14. Głosowanie nad skierowaniem poselskich projektów ustaw zawartych w drukach nr 153, 154, 151, 152, 168, 167 i 167-A do Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej oraz do Komisji Ustawodawczej podczas pierwszego czytania, 21 grudnia 2001 r. 174
Tabela 15. Liczba poprawek do projektu ustawy o bezpośrednim wyborze wójta gminy, burmistrza, prezydenta miasta zgłoszonych podczas drugiego czytania oraz rekomendacje komisji dla Sejmu 196
Tabela 16. Głosowanie nad przyjęciem wniosku o odrzucenie w całości projektów ustaw o bezpośrednim wyborze wójta […] (druki nr 153, 154, 151, 152, 168, 167 i 167-A, 420, 420-A) podczas trzeciego czytania, 22 maja 2002 r. 201

Tabela 17. Głosowanie nad przyjęciem poprawek 15., 16. i 27. do projektów ustaw o bezpośrednim wyborze wójta […] (druki nr 153, 154, 151, 152, 168, 167 i 167-A, 420, 420-A) podczas trzeciego czytania, 22 maja 2002 r. ... 202
Tabela 18. Głosowanie nad przyjęciem poprawki 41. ustawy o bezpośrednim wyborze wójta […] (druki nr 153, 154, 151, 152, 168, 167 i 167-A, 420, 420-A) podczas trzeciego czytania, 22 maja 2002 r. 203
Tabela 19. Głosowanie nad przyjęciem w całości projektu ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta w brzmieniu proponowanym przez komisje STR i UST wraz z przyjętymi poprawkami, 22 maja 2002 r. 204
Tabela 20. Głosowanie nad odrzuceniem 1. poprawki Senatu (druki sejmowe nr 559 i 569) podczas 24. posiedzenia Sejmu, 20 czerwca 2002 r. 206
Tabela 21. Głosowanie nad odrzuceniem 29. poprawki Senatu (druki sejmowe nr 559 i 569) podczas 24. posiedzenia Sejmu, 20 czerwca 2002 r. 206
Tabela 22. Głosowanie nad odrzuceniem 33. poprawki Senatu (druki sejmowe nr 559 i 569) podczas 24. posiedzenia Sejmu, 20 czerwca 2002 r. 207
Tabela 23. Głosowanie nad odrzuceniem 44. poprawki Senatu (druki sejmowe nr 559 i 569) podczas 24. posiedzenia Sejmu, 20 czerwca 2002 r. 208
Tabela 24. Podział mandatów w wyborach do Sejmu w 2005 r. oraz liczebność klubów/kół parlamentarnych w czasie pierwszego czytania projektu ustawy o zmianie Ordynacji wyborczej do rad gmin, powiatów i sejmików województw oraz ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta, w lipcu 2006 r. 224
Tabela 25. Głosowanie nad uzupełnieniem porządku dziennego o pierwsze czytanie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy Ordynacja wyborcza do rad gmin […] (Druk nr 817), 21 lipca 2006 r. 228
Tabela 26. Ponowne głosowanie nad uzupełnieniem porządku dziennego o pierwsze czytanie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy Ordynacja wyborcza do rad gmin […] (Druk nr 817), 21 lipca 2006 r. 229
Tabela 27. Głosowanie nad uzupełnieniem porządku dziennego o pierwsze czytanie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy Ordynacja wyborcza do rad gmin […] oraz ustawy o bezpośrednim wyborze wójta […] (Druk nr 818), 21 lipca 2006 r. 229
Tabela 28. Głosowanie nad przyjęciem wniosku o odrzucenie w pierwszym czytaniu poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, zawartego w Druku nr 817, 22 lipca 2006 r. 233
Tabela 29. Głosowanie nad przyjęciem wniosku o odrzucenie w pierwszym czytaniu poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, powiatów i sejmików województw oraz ustawy z 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta, zawartego w Druku nr 818, 22 lipca 2006 r. 234
Tabela 30. Głosowanie nad przyjęciem wniosku o zobowiązanie komisji STR do przedstawienia sprawozdania do projektu ustawy (Druk nr 818) do 21 sierpnia 2006 r. (w ciągu miesiąca), 22 lipca 2006 r. 235

Tabela 31. Głosowanie nad przyjęciem propozycji uzupełnienia porządku dziennego o punkt obejmujący dokonanie zmian w składach osobowych komisji sejmowych, 22 sierpnia 2006 r. 239
Tabela 32. Głosowanie (drugie) nad przyjęciem propozycji uzupełnienia porządku dziennego o punkt obejmujący dokonanie zmian w składach osobowych komisji sejmowych, 22 sierpnia 2006 r. 240
Tabela 33. Głosowanie (trzecie) nad przyjęciem propozycji uzupełnienia porządku dziennego o punkt obejmujący dokonanie zmian w składach osobowych komisji sejmowych, 22 sierpnia 2006 r. 240
Tabela 34. Głosowanie nad przyjęciem zmian w składach osobowych komisji sejmowych w brzmieniu proponowanym w Druku nr 875, 22 sierpnia 2006 r. 241
Tabela 35. Głosowanie nad przyjęciem wniosku formalnego o natychmiastowe przyjęcie do rozstrzygnięcia wniosku o rozszerzenie obrad, 22 sierpnia 2006 r. 242
Tabela 36. Głosowanie (drugie) nad przyjęciem zmian w składach osobowych komisji sejmowych w brzmieniu proponowanym w Druku nr 875, 22 sierpnia 2006 r. 243
Tabela 37. Głosowanie nad uzupełnieniem porządku dziennego o rozpatrzenie sprawozdania Komisji STR o poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin […] oraz ustawy z 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta […], zawartego w Druku nr 906, 24 sierpnia 2006 r. 251
Tabela 38. Głosowanie nad przyjęciem w całości projektu ustawy o zmianie ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin […] oraz ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta […], w brzmieniu proponowanym przez komisję STR, wraz z przyjętymi poprawkami, 25 sierpnia 2006 r. 255
Tabela 39. Podział mandatów w wyborach do Sejmu w 2015 r. oraz liczebność klubów/kół parlamentarnych w czasie pierwszego czytania projektu ustawy dotyczącego zmian ustrojowych samorządu terytorialnego, w listopadzie 2017 r. 271
Tabela 40. Stanowiska klubów parlamentarnych i kół poselskich wobec wybranych rozwiązań szczegółowych zawartych w przedłożonych projektach ustaw (druki nr 2001 i 2023), wyrażone podczas pierwszego ich czytania ... 284
Tabela 41. Głosowanie nad przyjęciem wniosku o odrzucenie w pierwszym czytaniu projektu ustawy zawartego w Druku nr 2001 podczas pierwszego czytania, 24 listopada 2017 r. 290
Tabela 42. Głosowanie nad skierowaniem projektu ustawy zawartego w Druku nr 2001 do komisji nadzwyczajnej podczas pierwszego czytania, 24 listopada 2017 r. 290
Tabela 43. Głosowanie nad skierowaniem projektu ustawy zawartego w Druku nr 2023 do komisji nadzwyczajnej podczas pierwszego czytania 24 listopada 2017 r. 291

Tabela 44. Głosowanie nad powołaniem komisji nadzwyczajnej (Druk nr 2050), podczas pierwszego czytania, 24 listopada 2017 r. 292
Tabela 45. Reprezentacja klubów parlamentarnych w Komisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego 293
Tabela 46. Głosowanie nad przyjęciem wniosku o odrzucenie w całości projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli […], 14 grudnia 2017 r. 325
Tabela 47. Głosowanie nad przyjęciem poprawek 2., 6. i 8. do projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli […], 14 grudnia 2017 r. 326
Tabela 48. Głosowanie nad przyjęciem 3. i 5. poprawki do projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli […], 14 grudnia 2017 r. 327
Tabela 49. Głosowanie nad przyjęciem bloku poprawek obejmującego 11. poprawkę do projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli […], 14 grudnia 2017 r. 328
Tabela 50. Głosowanie nad przyjęciem poprawek 14. i 104. do projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli […], 14 grudnia 2017 r. 328
Tabela 51. Głosowanie nad przyjęciem w całości ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli […], wraz z przyjętymi poprawkami, 14 grudnia 2017 r. 330

Rysunek 1. Schemat procesu decyzyjnego debaty sejmowej 137

Indeks nazwisk

A

Ackoff R.L., 32, 100
Adamus-Matuszyńska A., 49, 50, 120
Aganbenian A.G., 104
Alberski R., 220
Albert M., 73, 74
Allison G., 70
Altman S., 92
Antoszewski A., 30, 46, 219, 220
Apanowicz J., 17
Arcimowicz J., 147
Arłukowicz B., 329
Arrow K.J., 27

B

Babbie E., 15
Bäcker R., 18, 46
Bankowicz M., 220
Barański M., 54, 219
Bąkiewicz M., 221
Bernard J., 120
Beyme K., 18
Białyszewski H., 17, 142, 146
Biskupski R., 279
Blalock H.M., 104
Błażak W., 247
Bodnar A., 21, 22, 30, 31, 32, 33, 48, 55, 56, 57, 62, 65, 75, 77, 87, 98
Bolesta-Kukułka K., 67, 68, 69, 90, 91, 92, 93, 94
Borodkin F.M., 104
Bosiacki A., 9
Boulding K.E., 72, 120
Bożyk S., 11, 106, 113, 114, 119
Brickwedde K., 116
Brilman J., 78
Bruck H.W., 34, 35, 53, 62, 123
Brudziński J., 272
Bruyne P., 39
Budner A., 258
Budzisz R., 184
Burton M., 61

C

Castro F., 72
Cetwiński O., 32, 87
Chmaj M., 30, 219, 310, 312
Chmielnicki P., 218
Chodubski A.J., 18, 46
Chruściak R., 11, 106
Chwałek S., 295
Coser L.A., 17, 120, 177
Crosier M, 70
Cyfert S., 78, 79, 84, 95, 149
Cymański T., 246
Cyrankiewicz M., 247, 259, 279, 298,
Czarny P., 11, 103, 105, 106, 111
Czekaj J., 79
Czepułkowski J., 171
Czerw J., 269
Czerwiński A., 230
Czerwiński J., 170, 172, 177, 182, 184, 187, 192, 197, 198, 200, 205
Czeszejko-Sochacki Z., 139

D

d'Hondt V., 154, 163, 168, 169, 172, 173, 175, 176, 226, 247, 267, 280, 345
Dahl R., 31
Dahrendorf R., 17, 50, 121, 141, 349
Danielewski M., 225
Dąbrowska Z., 279
Dąmbska A., 307

Deja M., 275
Dembiński H., 9
Deutsch M., 142
Dobrosz J., 253
Dobrosz-Oracz J., 318
Dobrowolski P., 238
Dolniak B., 272
Dołbakowska M., 124, 224
Dorn L., 170, 172, 176, 273
Drucker P.F., 96
Duda A., 270
Dudek A., 124, 159, 222, 223, 224, 270
Dumała A., 11, 117
Dyduch M., 171
Dzikowski W., 160, 163, 167, 189, 190, 197, 198, 199, 205, 207, 223, 298, 305, 307, 308, 312, 316, 329

E

Easton D., 30, 46, 51, 54
Eden A., 72
Ehrlich S., 64, 65
Elmore R.F., 96
Emery F.E., 55, 123
Etzioni A., 70, 133, 134, 179, 210, 211, 260, 333

F

Fabin M., 116
Fiedorowicz C., 244
Filip J., 248
Findeisen W., 104
Fink C.F., 142
Fisher R.J., 120
Flakiewicz W., 24, 79
Flieger E., 318
Flis J., 248, 279, 281
Frankiewicz F., 286
Friedberg E., 70
Frydrykiewicz F., 157, 165, 175, 211

G

Gadomski W., 319
Galtung J., 61, 142
Gałczyńska M., 294
Gawryś F., 158
Gendźwiłł A., 222, 248, 279, 281
Giertych R., 267
Gintowt-Dziewałtowski W., 160, 163, 178, 179, 181, 182, 183, 184, 186, 200, 231, 237, 258
Girzyński Z., 241, 242
Głogowski T., 236
Gniadkowski A., 271
Gosiewski P., 181, 184, 190, 196, 197, 198, 199, 200, 209
Góral J., 118
Górski R., 288
Graczyk R., 186
Grajewski K., 112
Grawert R., 119
Grenda-Solarska J., 30
Griffin R.W., 44, 73, 78
Grupiński R., 283, 284
Grzegorczyk W., 15
Grzeszczak E., 232, 237
Gunter R., 61
Gutenbaum J., 104

H

Haberstroh C.J., 43
Habuda A., 21, 22, 43, 45, 66, 74, 75
Habuda L., 11, 12, 21, 22, 24, 26, 43, 45, 66, 73, 74, 75, 103, 288
Haman J., 222
Harłukowicz J., 302
Harrison E.F., 45, 75
Hartley J., 17
Hawrylyshyn B., 60
Heikkila T., 121
Held D., 177
Herbut R., 46, 49, 67, 69, 71, 74, 75, 76, 77, 78, 101
Hermann C., 58, 59
Heywood A., 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73
Higley J., 61
Hitler A., 72
Hodgetts R.M., 92
Holsti O.R., 51

Horała M., 285, 297, 298, 299, 303, 304, 308, 309, 311, 312, 313, 317, 318, 320, 321, 324
Horowitz D.L., 120
Hurwicz L., 28
Huskowski S., 252, 263

I

Iwiński T., 242
Izdebski H., 99, 155, 342

J

Jabłoński M., 79
Jackiewicz D., 223, 244
Janik E., 183
Janik K., 157
Janis I.L., 40, 51, 72, 93, 94
Jankowski K., 246
Jaroszyński M., 10
Jaskiernia J., 106
Jaskóła T., 293, 297, 305, 311, 312, 315, 326
Jedlecki P., 298, 319
Jermakowicz P., 147
Jervis R., 72
Jezierska M., 269
Jeżowski A., 157
Johnson J.B., 18
Jurek M., 223, 231, 239
Jurgiel K., 244, 246

K

Kaczmarek B., 49
Kaczyński J., 227, 288, 298, 299, 316
Kaczyński L., 162, 259
Kalinowska B., 161, 170, 175, 179, 180, 188, 218
Kalinowski J., 223
Kalisz R., 178
Kalukin R., 165, 175, 180, 186, 205,
Kamiński M., 288
Kamiński R., 9, 10, 158
Karwat M., 25, 61
Katka K., 259
Khedouri F., 73, 74
Kidawa-Błońska M., 272, 297
Kiełbus M., 333
Kierwiński M., 283, 299, 311, 314, 317, 321
Kim Dzong U., 311
Klementowicz T., 90
Klepka R., 223
Klimek M., 171
Kloc I., 257, 263
Kłopotek E., 182, 183, 191, 192, 205, 209
Kłosiński K., 49, 64, 133
Kłosowska-Lasek K., 95
Knosala E., 21, 44, 60, 74, 79, 83, 84, 100, 101, 149
Kochan M., 244, 317
Kochanowski J., 160, 183, 188, 189, 197, 198, 253
Kolanko M., 318
Komorowski B., 223, 229, 269, 298
Kondzińska A., 279, 286, 299, 316, 318
Kopcińska M., 222
Kopińska G., 191
Korpi W., 120
Kosiniak-Kamysz W., 288, 319
Kośmider B., 285
Kotarba B., 36, 45, 142, 143, 146, 147, 155, 281, 295
Kotarbiński T., 25, 26, 87
Kotlinowski M., 223
Kowalczyk K., 116
Kowalczyk-Grzenkowicz J., 147
Kowalska-Napora E., 105
Kowalski J., 118
Kozielecki J., 16, 22, 25, 27, 29, 30, 41, 85, 94
Koźmiński A.K., 51
Kożuch A., 16, 17
Kracik S., 273
Krasnowolski A., 222
Kratiuk K., 224
Krauz-Mozer B., 37
Kroński A., 10
Kryszkiewicz M., 294

Krzakiewicz K., 21, 28, 29, 43, 73, 78, 79, 82, 84, 95, 149
Krzyk J., 225
Krzysztofowicz D., 271, 286
Kuchciński M., 228, 253, 272
Kuć-Czajkowska K., 222
Kukiz P., 286, 289
Kulesza M., 12, 15, 156, 164, 180, 187, 195, 218, 269, 287
Kurczuk G., 197
Kuropatwiński L., 195, 241
Kustra E., 119
Kuźmiuk Z., 160, 173
Kwaśniewski A., 180

L

Lamentowicz W., 87, 88
Lange O., 21
Laplace P.S., 28
Laska A., 12, 146
Leoński Z., 155
Lepper A., 159, 223, 247
Lindblom C.E., 69, 70, 133, 134
Lipiński D., 247
Lisek K., 256
Locke J., 9
Luce R.D., 25, 27
Lutrzykowski A., 12, 14, 112, 153

Ł

Łabędź K., 133, 223
Łękawski W., 225
Łukasik-Goszczyńska M., 29
Łukaszewicz A., 294
Łukomski P., 349
Łuszczyński A., 18
Łyżwińska W., 169, 190, 198

M

Machaczka J., 103
Machelski Z., 223
Maciejewski A., 272, 282, 287, 316
Majda A., 227, 235, 259
Maliszewski M., 244
March J.G., 64
Markiewicz A., 179
Marzec I., 16, 17
Matland R.E., 120
Matusiewicz A., 309, 311, 340
Mazurczyk A., 294
Mescon M.H., 73, 74
Mesjasz C., 78, 90
Michalak B., 221, 226, 248
Michalak R., 124
Mieczkowska A., 9
Mielewczyk J., 281
Milanowski W., 61
Milewicz E., 231
Miller D.W., 24, 103
Miller L., 158, 161
Mills C.W., 60, 61
Miłkowski M., 279
Mintzberg H., 85, 149
Mojak R., 11, 106
Morawiecki M., 318, 319
Morgenstern O., 21, 27
Morrison D.G., 142
Mosca G., 60
Mościcki B., 245, 247, 269
Mucha J., 17, 120
Mycoff J.D., 18

N

Nachmias C.F., 18
Nachmias D., 18
Naleziński B., 11, 103, 105, 106, 111
Nałęcz T., 160, 171
Naser G.A., 72
Neumann J., 21, 27
Neumann S., 285, 286
Niewiarowski I., 194, 195
Nitras S., 283
Nocoń J., 146
Nohlen D., 226
Nowak S., 14, 18, 21, 22, 103
Nowakowski M.K., 42
Nowakowski W., 223, 230
Nowicka P., 298
Nyczka T., 302

O
O'Shaughnessy J., 103
Oczkowicz A., 268
Olejniczak W., 223, 253
Olsen J.P., 64
Olson D.M., 119
Orkisz J., 172, 193, 194
Orłowski W., 11
Osiatyński W., 106, 218
Owsiak K., 9, 151

P
Panejko J., 9
Pasławska U., 319
Paszyk K., 326
Pawlak W., 223, 231, 236, 238, 239, 243, 245, 246, 251, 350
Paxman J., 60
Penc J., 78, 81
Peters B.G., 76, 96, 100, 101
Piasecki A.K., 10, 12, 15, 124, 153, 155, 156, 157, 184, 222, 223, 235
Pietraś Z.J., 11, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 45, 47, 48, 49, 50, 51, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 70, 71, 74, 75, 77, 80, 82, 85, 86, 87, 88, 96, 97, 98, 123, 130, 149
Pomaska A., 321
Porawski A., 269
Potemska B., 279
Praczyk G., 225, 229, 238, 239, 259, 267
Protas J., 272, 286, 290, 291, 305, 307, 308, 310, 316, 319, 325
Ptak A., 221
Pulzl H., 102
Puza A., 230, 238, 245, 253

R
Raciborski J., 221, 247
Radomski G., 15
Raiffa H., 25, 27
Raisinghani D., 85, 149
Regulski J., 12, 15, 155, 156, 164, 180, 195, 249
Reykowski J., 146, 147
Reynolds H.T., 18
Robinson J., 58
Rokita J., 257
Romaszewski Z., 183
Rubenstein A.H., 43
Rudnicki R., 279
Rutnicki J., 283
Rycerska I., 248
Rydlewski G., 10, 12, 66
Rymarz F., 226
Ryszka F., 18
Rzemieniak M.L., 42

S
Sabatier P., 72
Sadowski W., 22, 23, 24, 41, 57, 58, 123
Sainte-Laguë A., 154, 163, 247, 267, 345
Sapin B., 34, 35, 53, 62, 123
Savage L.J., 28
Schetyna G., 329
Scheuring-Wielgus J., 272
Schreiber Ł., 281, 282, 283, 305, 307, 309, 310, 312, 314, 319, 320, 326, 329
Secler B., 116
Sidor M., 222
Siedlecka E., 268
Sielski J., 25, 31, 33, 96
Simon H.A., 22, 33, 37, 43, 60, 66, 68, 69, 73, 80, 81, 82, 99, 126, 149
Skarżyńska K., 50
Skrzydło W., 185, 219
Skwarło R., 170
Słaboń A., 146
Słodkowska I., 124, 161, 224
Snyder R.C., 34, 35, 53, 58, 62, 123
Sobczak K., 294
Sobczyk P., 307
Sobkowiak L., 147
Sokołowski J.K., 11, 104, 105, 223
Sokołowski S.J., 48, 58, 83, 88, 89, 98, 104, 105, 149

Sokół W., 219, 220, 226
Solecka M., 259
Sorensen T., 37
Sosnowska H., 89
Sosnowski A., 232, 243, 248, 253, 254, 266
Sowa M., 272, 287, 292, 298, 303, 304, 306, 310, 311, 313, 314, 316
Sowiński S., 116
Sprout H., 51
Sprout M., 51
Stankiewicz A., 235, 267
Starr M.K., 24, 103
Steinbrunner J.D., 42, 52
Stelmach A., 61
Stevenson H.M., 142
Stępień J., 186, 276
Stinebrickner B., 31
Stoner J.A.F., 80
Streb K., 223
Strojny J., 286
Studnicka K., 11
Suchoń M., 295
Supernat J., 24, 25, 27, 28, 60, 69, 70, 84, 85, 89, 95, 96, 149
Suski M., 241
Swianiewicz P., 222, 268, 279
Szacki W., 238, 259
Szaniawski K., 86, 141
Szczęśniak A., 294
Szczudlińska-Kanoś A., 60
Szczurek W., 259
Szmajdziński J., 257
Szmulik B., 147
Szmyt A., 120, 238
Szpala I., 279, 286, 299, 318
Sztompka P., 46, 53
Sztumski J., 18, 49, 60, 104, 146, 147
Szymanek J., 11, 106, 110, 114, 120
Szymański T., 324
Szynkowski vel Sęk S., 287

Ś

Ścigaj A., 286
Śledzińska-Katarasińska I., 241
Śliwa M., 9, 10
Środa M., 259
Świętalski L., 181, 302

T

Targalski J., 40, 44, 46, 50, 51, 74, 97, 103
Terlecki R., 272, 319
Théorêt A., 85, 149
Tomczykiewicz T., 230, 257, 263
Treib O., 102
Trist E.L., 55, 123
Trzeciak S., 222
Trzoska M., 303
Turner J.H., 177
Tusk D., 157, 159, 176, 257
Tyszka T., 25, 66, 90, 93, 94, 272
Tyszkiewicz W., 301

U

Uhlig D., 225, 226, 229, 235, 247, 248, 251, 259, 267
Uszok P., 164

V

Valenzi E., 92

W

Wald A., 27
Wankel C., 80
Wantuch D., 318
Wasil J., 222
Wawrzyniak B., 26, 38
Weible C.M., 121
Wesołowski W., 60
Wiatr J., 44
Wiktorowska A., 10
Winczorek P., 10, 238
Winnicki R., 324
Wiśniowska G., 237
Wit T., 256, 267
Witczak M., 293, 294, 296, 297, 322, 323, 324
Wnuk-Lipiński E., 51
Wojciechowski G., 272
Wojciechowski J., 159, 168, 195

Wojtasik W., 221
Woleński J., 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 31, 81
Woźniak A., 272
Woźnicki Ł., 294
Wódz J., 147
Wójcik M., 298, 301, 309, 316
Wright Q., 146
Wrona T., 280
Wronkowska S., 139
Wroński P., 191, 218, 334, 339
Wróblewska I., 238
Wróblewski J., 118
Wytrążek W., 12, 86

Y

Yin R.K., 15, 17

Z

Zajonc R.B., 91
Zakrzewski R., 318
Zaleśny J., 106, 110
Załuska W., 171, 238
Zawadzki S., 86
Zawiślak A.M., 51
Zawora J., 151
Zawora P., 151
Zdrojewski B., 170, 176
Zdyb M., 44
Zgorzelski P., 288, 292, 298, 310, 316, 322, 324, 326, 331
Zieleniewski J., 21, 95
Zieliński J., 257
Ziemkiewicz R.A., 222
Zięba R., 36
Zubik M., 111
Zyborowicz S., 61
Zyska I., 288

Ż

Żakowski J., 253
Żmigrodzki M., 30, 147
Żyromski M., 60