

Anna Pacześniak

Uniwersytet Wrocławski¹

ORCID: 0000-0002-4782-4432

ZAWŁASZCZANIE PAŃSTWA PRZEZ PARTIĘ RZĄDZĄCĄ JAKO KONSEKWENCJA DEMONTAŻU DEMOKRACJI LIBERALNEJ W POLSCE

■ WPROWADZENIE

Polska po 1989 roku była uważana za przykład udanej transformacji demokratycznej. Podobnie jak w pozostałych państwach Europy Środkowej, które w pierwszej dekadzie XXI wieku wstąpiły do Unii Europejskiej, wydawało się, że mało prawdopodobne jest odwrócenie trajektorii obranej na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX wieku (Ekiert, Kubik 1998). Polski system polityczny został po 1989 roku wyposażony nie tylko w otwarte, wolne i rywalizacyjne wybory, ale również w konstytucję dekretującą rządy prawa, mechanizmy kontroli i równowagi władzy, gwarancje praw podstawowych i praw mniejszości, wypełniając tym samym standardy liberalnej demokracji.

Kiedy wiosną 2015 roku kandydat wspierany przez Prawo i Sprawiedliwość został prezydentem kraju, a jesienią tego samego roku koalicja Zjednoczonej Prawicy uzyskała w wyborach parlamentarnych wynik umożliwiający jej samodzielne utworzenie większościowego rządu, reguły konstytuujące demokrację liberalną zaczęły być przez rządzących poddawane w wątpliwość. Wyniki kolejnych wyborów parlamentarnych w 2019 roku i prezydenckich w 2020 roku pozwoliły politykom kontestującym wartości, na których opiera się demokracja liberalna, na kontynuację kontroli nad prezydentem i rządowym ośrodkiem władzy i dalszą penetrację instytucji państwowych. Wzmocniły także de facto społeczną legitymizację procesu ograniczania znaczenia takich instytucji, jak Trybunał Konstytucyjny, państwowe organy kontrolne, Narodowy Bank Polski, neutralna służba cywilna, niezależne media, zapoczątkowanego w pierwszej kadencji rządów Zjednoczonej Prawicy (zob. Bustikova, Guasti 2017:

¹ E-mail: anna.paczesniak@uwr.edu.pl

170). Uzasadnieniem podporządkowania tych instytucji ośrodkowi władzy miała być wola suwerena wyrażona w wyborach parlamentarnych.

W artykule analizuję proces penetracji systemu instytucjonalnego państwa przez środowisko Zjednoczonej Prawicy, który może być badany zarówno jako konsekwencja zjawiska rządów partii (*party government*, zob. Castles, Wildenmann 1986; Blondel, Cotta 2000; Blondel 2002), jak i w kontekście dysfunkcyjnego procesu zawłaszczania państwa (*state capture*, zob. Buscaglia, van Dijk 2003; Magyar 2016; Woźnica 2021). Niektórzy publicyści i komentatorzy polityki określają nasilenie tego typu praktyk po 2015 roku mianem partyjnego pasożytnictwa, kolonizacji, a nawet kanibalizacji państwa. W artykule stawiam tezę, że proces upartyjnienia instytucji państwowych przez Zjednoczoną Prawicę jest logiczną konsekwencją kwestionowania przez ideologów i polityków Prawa i Sprawiedliwości nadrzędności rządów prawa, rozdziału władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, pluralizmu politycznego, czyli atrybutów konstytuujących system demokracji liberalnej. Jest to zatem działanie celowe i zaplanowane, które można interpretować jako element szerszego projektu politycznego, jakim jest zwrot w stronę nieliberalnego modelu demokracji.

■ KONTESTACJA HEGEMONICZNEJ POZYCJI LIBERALNEGO MODELU DEMOKRACJI

Demokracja jest jedną z centralnych kategorii myśli politycznej i teorii polityki, co sprawia, że mimo istnienia wspólnego rdzenia, jest ona definiowana w różny sposób w zależności od przyjętej koncepcji doktrynalnej i perspektywy aksjologicznej. Sprawia to, że w zależności od zastosowanej koncepcji demokracji inaczej charakteryzuje się znaczenie konkretnych wartości ustrojowych, rozwiązań prawnych, mechanizmów legitymizowania władzy czy ograniczeń, którym powinni podlegać rządzący. Literatura przedmiotu poświęcona teorii demokracji jest tak rozbudowana (m.in. Sartori 1998; Tilly 2008; Held 2010; Antoszewski 2016), że odstępując w tym miejscu od nawet pobieżnej rekapitulacji zawartych w niej dociekań. Nie podejmuję się również omówienia ewolucji systemów demokratycznych, wychodząc z założenia, iż nie jest konieczne przeprowadzenie pogłębionej analizy historycznej, by stwierdzić, że upowszechnienie praw wyborczych oraz parlamentarna forma sprawowania władzy sprawiły, że model demokracji liberalnej, sięgający swoimi ideowymi korzeniami drugiej połowy XIX wieku, uzyskał pozycję hegemoniczną. Mimo że demokracja i liberalizm nie są połączeniem bezalternatywnym, gdyż zarówno liberalizm niekoniecznie jest demokratyczny, jak i demokracja nie musi być liberalna, to – przynajmniej w państwach zachodnich – systemy demokratyczne zbudowane są na liberalnych fundamentach (Levitsky, Way 2002; Pasquino 2019). Ten mariaż obu tradycji był przez lata gwarantem utrzymania równowagi między wolą większości a pluralizmem (Mouffe 2000). Dominacja liberalnego modelu

demokracji była niemal niekwestionowana (Melito 2022), czego dowodzi choćby przyjęcie przez Radę Europejską na szczycie w 1993 roku tzw. kryteriów kopenhaskich, które określały, iż warunkiem akcesji do Unii Europejskiej musi być posiadanie instytucji gwarantujących praworządność, respektowanie praw człowieka oraz poszanowanie i ochronę mniejszości.

Tym, co łączy liberalnych demokratów, jest obawa przed ograniczeniem wolności jednostek przez wolę absolutnej większości, wyrażoną w demokratycznych procedurach (wyborach czy referendum). Zabezpieczeniem przed szantażem większości, arbitralnością rządzących i omnipotencją państwa są rządy prawa, kontrola konstytucyjności, istnienie instytucji, których celem jest ograniczanie i równoważenie władz (Zmierczak 2019: 469 i 470). Niezależność mediów i sądów, prawa człowieka, ochrona mniejszości, równość płci, neutralność światopoglądowa państwa, czyli wartości uważane za standard demokracji liberalnej, są z kolei kwestionowane przez apologetów suwerenności ludu (narodu), nie tylko jako nie w pełni demokratyczne (bo nie odwołujące się do reguły większościowej), ale również potencjalnie godzące w tradycję narodową, religię czy dziedzictwo kulturowe (Kolozova, Milanese 2023: 1). Skoro podmiotem władzy jest zorganizowana zbiorowość obywateli, to najważniejszym (w nieliberalnej wersji wystarczającym) wyznacznikiem demokracji są rywalizacyjne wybory, będące formą zbiorowego podejmowania decyzji i nadawania legitymacji wybranym w ten sposób reprezentantom. Absolutyzacja woli wyrażonej w akcie wyborczym prowadzi do wniosku, iż partia ciesząca się poparciem suwerena może dowolnie kształtować ustrój państwa i nie powinna być ograniczona żadnymi instytucjonalnymi hamulcami.

Tranzycja demokratyczna w Polsce zbiegła się z uzyskaniem przez liberalny światopogląd dominującej pozycji na płaszczyźnie kulturowej, społecznej, ekonomicznej i politycznej. Konieczność spełnienia przez Polskę warunków stawianych przed akcesją do struktur zachodnich (Paktu Północnoatlantyckiego i Unii Europejskiej) dodatkowo wzmocniła hegemoniczną pozycję liberalnego modelu demokracji. Aktorzy polityczni dążący do nieliberalnej kontrrewolucji w Polsce stają zatem przed koniecznością odrzucenia zastanego porządku, zastąpienia reprezentujących go elit (politycznych i intelektualnych) własnymi elitami oraz redefinicji wartości, na których ma się opierać społeczeństwo i które – przy wsparciu instytucji państwa – mają szansę uzyskać charakter jeśli nie monopolistyczny, to przynajmniej dominujący. Z jednej strony wykorzystują w tym celu rozczarowanie części obywateli konsekwencjami transformacji systemowej zapoczątkowanej w 1989 roku kojarzonymi z liberalizmem ekonomicznym i politycznym, z drugiej strony sięgają po antyunijną narrację, by wzbudzić w społeczeństwie niechęć wobec liberalnych elit i instytucji UE.

Istniejąca literatura na temat de-demokratyzacji, analizowanej zazwyczaj na przykładzie Węgier po 2010 roku i Polski po 2015 roku, skupia się często na czynnikach, które ułatwiły ten proces w państwach Europy Środkowej i Wschodniej (Buzogany, Varga 2018). Według niektórych autorów, jedną z przyczyn nieliberalnego

zwrotu zachodzącego w państwach postkomunistycznych, był brak konsensusu w zakresie wartości liberalno-demokratycznych w momencie transformacji (Halmai 2019). Elity polityczne tych państw zaimplementowały minimalistyczną wersję liberalnej demokracji, rozumianej jako zbiór zasad i praw, ale niekoniecznie aksjologicznych norm (Dawson, Hanley 2016). Na straży prawnego konstytucjonalizmu i państwa prawa stanęły sądy (Blokker 2013; Sadurski 2005), a nie zaangażowani politycznie obywatele czy instytucje społeczeństwa obywatelskiego, których obsada byłaby uniezależniona od wyniku wyborów parlamentarnych (Bohle, Greskovits 2012). To sprawiło, że przejście do liberalnej demokracji kojarzyło się w Polsce (i innych państwach regionu) z „technokratyzacją” debaty politycznej (Grzymała-Busse, Innes 2003), a nie z politycznym upodmiotowieniem obywateli. Inni badacze za niedemokratyczny zwrot „obwiniają” polaryzację systemu partyjnego (Palonen 2009; Enyedi 2016). W literaturze przedmiotu wskazywany jest też pośredni wpływ aktorów zewnętrznych, takich jak Unia Europejska. W pierwszym odruchu może się to wydawać co najmniej dyskusyjne, zwłaszcza w kontekście promocji wartości liberalno-demokratycznych podczas przygotowań do akcesji do UE. Jednak depolityzacja krajowej sfery publicznej związana z pogłębianiem integracji i przeniesieniem procesu decyzyjnego na poziom ponadnarodowy oraz brak demokratycznej debaty na temat możliwych alternatyw, bywają interpretowane jako czynniki, które ułatwiły kontestatorom demokracji liberalnej (nie tylko w państwach postkomunistycznych) zbudowanie kontrnarracji (Cianciara 2022) i spójnego projektu politycznego odwołującego się do suwerenności politycznej i tożsamości zbiorowej ludu (Mouffe 2005; Zielonka 2018; Melito 2021; Gora, de Wilde 2022).

□

■ DEMONTAŻ LIBERALNEJ DEMOKRACJI W WYKONANIU ZJEDNOCZONEJ PRAWICY

W Polsce – podobnie jak w wielu innych współczesnych systemach parlamentarno-gabinetowych w Europie – mamy do czynienia z wertykalną integracją egzekutywy i legislatywy pod kontrolą partii politycznych. Oznacza to, że czynnik decyzyjny ulokowany jest w rządzie i poddany kontroli partyjnej. W przypadku rządu koalicyjnego wiąże się to z dystrybucją władzy między dużym i małym partnerem koalicyjnym. Mniejszy (ale nie zbyt mały i nie zbyt słaby) partner koalicyjny równoważy większego, i czyni to czasem skuteczniej niż partie opozycyjne, choćby dlatego, że dysponuje potencjałem szantażu, którego finałem może być nawet zerwanie koalicji gabinetowej. Dwu- lub wielopartyjny rząd jest dodatkowym, obok systemowych „bezpieczników”, mechanizmem ograniczającym wszechwładzę partii politycznej, która osiągnęła najlepszy wynik wyborczy.

Od początku transformacji ustrojowej do 2015 roku wszystkie gabinety rządowe w Polsce miały albo koalicyjny charakter większościowy, albo jednopartyjny mniejszościowy. Ta druga sytuacja była zawsze uznawana za ekstraordynaryjną i możliwą

do utrzymania w perspektywie krótkoterminowej, czyli od momentu upadku koalicji gabinetowej do czasu kolejnych, najczęściej przyspieszonych wyborów. Sytuacja zmieniła się w 2015 roku. Wyłoniony wtedy rząd nie był wprawdzie *stricte* jednopartyjny, ale został oparty na większości parlamentarnej składającej się z polityków jednego politycznego obozu (Zjednoczonej Prawicy), startujących z list partii Prawo i Sprawiedliwość, którzy po wyborach parlamentarnych weszli w skład wspólnego klubu parlamentarnego. Sytuacja powtórzyła się po wyborach parlamentarnych w 2019 roku. Od początku pierwszej kadencji rządów Zjednoczonej Prawicy rozpoczął się proces równoczesnego rozmontowywania bezpieczników chroniących obywateli przed samowolą rządzących oraz partyjnej penetracji instytucji państwa.

Symbioza partii politycznych i państwa została dobrze opisana w połowie lat dziewięćdziesiątych XX wieku przez Richarda Katza i Petera Maira (1995). Nowy typ zaobserwowanych relacji skłonił tych autorów do nazwania uczestniczących w nim ugrupowań mianem partii kartelowych. Stworzony przez nich model i płynące z niego konsekwencje systemowe były w dużej mierze polemiką wobec tezy o kryzysie partii politycznych. Dowodziły, że mimo erozji w wypełnianiu funkcji społecznych partie nie tyle znalazły się w kryzysie, ile w celu uzyskania systemowej dominacji skoncentrowały swoje wysiłki na relacjach ze strukturami państwowymi. Sytuację po przejściu władzy wykonawczej i ustawodawczej w Polsce przez Zjednoczoną Prawicę trudno jednak opisywać w kategoriach relacji symbiotycznej partii rządzącej i państwa, ponieważ proces jego zawłaszczania bardziej przypomina relację pasożytniczą, a nawet drapieżczą.

Puzzle, które składają się na obraz zawłaszczania państwa przez rządzących, idącego w parze z osłabianiem instytucji kontrolujących władzę, dostarczane są przez polityków opozycji i media niepubliczne niemal każdego dnia. Zaczniemy od procesów zachodzących w mediach publicznych, bo był to jeden z pierwszych obszarów głębokiej ingerencji partii rządzącej po wyborach w 2015 roku. Badacze relacji między politykami a mediami w Polsce zauważają, że od początku transformacji demokratycznej partie wchodzące w skład gabinetów rządowych podejmowały działania o charakterze patronażu, których celem było wywieranie nacisku lub przejście kontroli nad mediami publicznymi (Gwiazda 2008). Zdaniem Iwony Merklejn i Agnieszki Węglińskiej (2014: 114), problemy z niezależnością mediów publicznych w Polsce nie wynikały z wadliwego prawa, ale z mniej lub bardziej otwartych prób wpływania polityków na telewizję publiczną. Peter Bajomi-Lázár zauważył, że w Polsce i innych państwach Europy Środkowo-Wschodniej partie traktują nadawców publicznych jako zasób polityczny, za pomocą którego starają się pozyskać niezdecydowanych wyborców, mobilizują swoich zwolenników, ograniczają widoczność rywali politycznych oraz wpływają na procesy decyzyjne (Bajomi-Lázár 2015: 76). Proces ten widoczny jest przede wszystkim w mediach publicznych, które są znacznie bardziej podatne na próby kontrolowania przez polityków rządzących niż nadawcy prywatni. Próby upolitycznienia mediów publicznych nie

są zatem zjawiskiem nowym, ale jego skala zmieniła się znacząco po 2015 roku. Według organizacji Reporterzy bez Granic (RWB 2017), działania podejmowane w Polsce przez rządzących zagrażają mechanizmom kontroli i równowagi, a także wolności wypowiedzi. Raport dotyczący wolności prasy opublikowany rok po dojściu PiS-u do władzy odnotował spektakularny spadek Polski z 18. na 47. miejsce wśród 180 badanych krajów, a w kolejnej edycji Polska znalazła się na 62. miejscu (RWB 2017).

Zjednoczona Prawica wyszła poza praktykę wywierania nacisku na dziennikarzy i przystąpiła do kolonizacji mediów publicznych w stopniu niespotykanym wcześniej w demokratycznej Polsce. Zaczęto od daleko idących zmian personalnych, po których nastąpiły zmiany strukturalne i programowe. W grudniu 2015 roku rząd przyjął ustawy umożliwiające m.in. ministrowi skarbu państwa bezpośrednie powoływanie szefów publicznej telewizji i radia, z pominięciem Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, konstytucyjnej instytucji, której zadaniem jest zagwarantowanie niezależności państwowych mediów (Sata, Karolewski 2020: 213). Rządzący motywowali swoje działania pragnieniem przywrócenia pluralizmu mediów, jednak rozumienie przez nich pluralizmu było dość osobliwe. Politycy PiS-u twierdzili, że skoro media prywatne konsekwentnie krytykują rząd, to by zachować równowagę media publiczne powinny go wspierać (Jacuński i in. 2021: 113). Media publiczne zostały przekształcone w „media narodowe”, nie tylko pod względem semantycznym, ale także merytorycznym. Projekt ustawy medialnej związany z funkcjonowaniem nadawców publicznych (przede wszystkim TVP S.A. i Polskiego Radia S.A.) określał w 2016 roku, że ich misją jest „kultywowanie narodowych tradycji historycznych, a także wartości patriotycznych i humanistycznych, w celu zaspokojenia potrzeb duchowych widzów i słuchaczy” (Bubula 2016). W 2016 roku PiS powołał nową instytucję: Radę Mediów Narodowych, z uprawnieniami do powoływania szefów TVP S.A., Polskiego Radia S.A. i Polskiej Agencji Prasowej. W tym samym czasie Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji została pozbawiona swoich kompetencji ustawowych, a następnie przejęta w całości przez partię rządzącą. Dzięki temu rządzący weszli w posiadanie instrumentów wywierania presji również na media prywatne, czego efekty są widoczne choćby w odniesieniu do telewizji TVN należącej do koncernu Warner Bros. Discovery czy radia TOK FM, którego współwłaścicielem jest Agora S.A.

Kolejnym fundamentem demokracji liberalnej, w który uderzyła Zjednoczona Prawica był proces kontroli konstytucyjności stanowionego prawa. Swoimi działaniami jesienią 2015 roku (np. odmową publikacji wybranych wyroków Trybunału Konstytucyjnego, w których ten uznał, że zmiany wprowadzone przez rząd PiS-u są sprzeczne z Konstytucją RP, odmową powołania przez prezydenta trzech sędziów wybranych przez poprzedni parlament i powołaniem na obsadzone już miejsca tzw. sędziów dublerów) władza wykonawcza doprowadziła do paraliżu TK. Podobnie jak w przypadku ingerencji w niezależność mediów, PiS i tutaj znalazł

uzasadnienie swoich działań. Po pierwsze, politycy tej partii twierdzili, że są zobowiązani do zreformowania Trybunału, aby cofnąć „skandaliczne błędy popełnione przez PO”. Po drugie, niektórzy z nich otwarcie mówili, że ich celem było zapobieżenie potencjalnemu zakwestionowaniu konstytucyjności ustawy o świadczeniach rodzinnych, która była sztandarową obietnicą złożoną suwerenowi podczas kampanii wyborczej (De Waele, Paczeński 2016: 331).

Służba cywilna stała się kolejnym obszarem ingerencji władzy państwowej. Rządzący po wygranych wyborach zrezygnowali z otwartych konkursów na stanowiska publiczne, a merytokratyczny mechanizm ich obsady został zastąpiony praktykami klientelistycznymi. Cała pula stanowisk w administracji centralnej i lokalnej mogła zostać potraktowana jako łup polityczny. Dotyczyło to nie tylko istniejących instytucji, ale wraz z pączkowaniem nowych bytów politycznych w obrębie teoretycznie spójnego obozu Zjednoczonej Prawicy, tworzone były kolejne stanowiska, które zwiększały pulę do podziału. Rady nadzorcze spółek Skarbu Państwa zostały w całości podporządkowane ośrodkowi władzy wykonawczej. Zjawisko to było obserwowane także wcześniej, np. Maria Jarosz odnotowywała już dwie dekady temu bardzo wyraźne partyjne podporządkowanie członków rad, określając tryb ich obsady personalnej mianem „kolonizacji maszyny państwowej” i „klasyczną patologią własności, władzy i kontroli, a także korupcji politycznej” (Jarosz 2004). Jednak skalę procederu, z którym mamy do czynienia po 2015 roku, trudno postrzegać jedynie jako zmianę ilościową. W relacji klientelistycznej nie ma niczego za darmo. Osoby obsadzone przez polityków Zjednoczonej Prawicy w spółkach państwowych mają zapewniać partii dodatkowe finansowanie z pieniędzy publicznych poprzez „dobrowolne” wpłaty, np. na poczet kampanii wyborczej. Ponadto, mając ludzi odpowiadających w spółkach Skarbu Państwa za działania marketingowe, a więc dysponujących ogromnymi budżetami na reklamę czy sponsoring, politycy sprawujący władzę uzyskali wpływ na takie zarządzanie strumieniem wydatków, by korzystała na tym partia, a nie Skarb Państwa.

Inną zmianą, która uderzyła w instytucje niezależne, a czasem opozycyjne wobec władzy centralnej, było trwałe ograniczenie dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Zmiany w systemie podatkowym, które dotknęły przede wszystkim duże miasta, spowodowały ubytek w dochodach własnych JST uniemożliwiający realizację zadań na dotychczasowym poziomie. Ograniczenie zasobów własnych jest rekompensowane poprzez rozdysponowywane na poziomie centralnym programy dotacyjne. Szanse na otrzymanie uznaniowej dotacji np. z Funduszu Dróg Samorządowych, Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych czy Programu Inwestycji Strategicznych znacząco rosną w przypadku przynależności wójta (burmistrza) gminy do rządzącej partii (Swianiewicz, Flis 2022). Wprawdzie rząd argumentuje, że jego celem jest kierowanie wsparcia przede wszystkim do małych gmin, by zredukować przewagę średnich i dużych miast, ale nie dodaje przy tym, że w hojnie dofinansowanych jednostkach samorządu terytorialnego PiS uzyskuje

wyższe poparcie wyborcze niż opozycja. To kolejny dowód, że partia rządząca traktuje pieniądze publiczne jak swoją własność, którą może swobodnie dysponować, stawiając na pierwszym planie własny interes polityczny.

Klientelistyczne podejście stosowane jest również wobec organizacji pozarządowych. Rząd PiS-u przekierowuje strumień środków publicznych na organizacje pozarządowe o profilu ideowym odpowiadającym sprawującym władzę, np. powiązane z Kościołem katolickim czy ruchami nacjonalistycznymi, limitując dostęp do zasobów finansowych organizacjom niezależnym lub krytycznym wobec rządzących. To działanie ma znamiona szerszego planu, którego celem jest fortyfikowanie wybranych organizacji ruchów społecznych, by za pomocą publicznych zasobów będących w dyspozycji państwa budować „oddolne społeczeństwo obywatelskie”. Nie jest to wynalazek PiS-u, organizacje pozarządowe tworzone lub sponsorowane przez rząd w celu wspierania jego interesów politycznych mają w literaturze przedmiotu swoje określenie: GONGO (od ang. *Government Organized Non-Governmental Organizations*). Jak pisze Daniel Baer z OBWE,

represyjne reżimy odkryły, że ponieważ często nie są w stanie w przekonujący sposób odpowiedzieć na krytykę wyrażaną przez obywateli, którzy łączą się w organizacje społeczeństwa obywatelskiego w dobrej wierze, mogą założyć własne fałszywe organizacje, które będą bronić rządu, próbując odwrócić uwagę od jego niepowodzeń. GONGO bronią polityki państwa, próbują delegitymizować autentyczne głosy społeczeństwa obywatelskiego i zużywają czas, przestrzeń i inne ograniczone zasoby, które mogłyby być wykorzystane do prawdziwego, sensownego dialogu (Baer 2016).

Skuteczność tego typu działań dla budowania dominującej pozycji środowisk odwołujących się do tradycji narodowych będzie zapewne dostrzegalna w dłuższej perspektywie.

■ KONKLUZJE

Jedną z funkcji, jakie partie polityczne pełnią w systemach demokratycznych, jest przejście odpowiedzialności za jakość procesów decyzyjnych, co realizowane jest poprzez wylanianie kadr politycznych, obsadzanie stanowisk publicznych oraz przejmowanie kontroli nad zasobami państwa po wygranych wyborach. Konsekwencje tego stanu rzeczy, określanego mianem rządów partii (*party government*) nie muszą być dysfunkcyjne dla państwa, zwłaszcza jeśli uznamy, że celem jest efektywność rządzenia rozumiana jako umiejętność przekuwania partyjnych propozycji programowych w obowiązujące rozwiązania prawne. Co więcej, kontrola nad polityką państwa sprawowana przez partię lub partie polityczne, które uzyskały ku temu mandat społeczny w wyborach parlamentarnych, jest zgodna z ideą demokracji przedstawicielskiej.

Z idei tej nie wynika jednak przyzwolenie na traktowanie zasobów państwa jako politycznego łupu, przechodzącego w dyspozycję partii, której wyborcy udzielili legitymizacji do rządzenia. Liberalne demokracje wbudowały w swoją konstrukcję wiele mechanizmów samoograniczających zarówno formalno-prawnych, jak i odwołujących się do politycznych obyczajów. Do tych ostatnich można zaliczyć zasady dotyczące obsady stanowisk publicznych: od przestrzegania choćby minimalnych wymogów kompetencyjnych, poprzez wyodrębnienie stanowisk wyłączonych z puli partyjnej, czy – jak w państwach skandynawskich – pozostawienie trzonu administracji publicznej w rękach bezstronnych i nieupartyjnionych profesjonalistów. Celem formalnych i nieformalnych ograniczeń jest nie tylko zapewnienie merytokratycznej obsady instytucji państwowych, ale również realizacja zasady pluralizmu politycznego.

Analiza praktyki sprawowania władzy przez partie wchodzące w skład projektu politycznego nazywanego Zjednoczoną Prawicą, dowodzi w moim przekonaniu, że proces upartyjnienia instytucji państwowych po 2015 roku został zintensyfikowany zarówno pod względem ilościowym, jak i jakościowym w porównaniu z rządami sprawowanymi przez poprzedników. Zmiana ta wynika z podważania nadrzędności rządów prawa, zasady pluralizmu politycznego i kulturowego, co prowadzi do prób zawłaszczenia kolejnych instytucji i dziedzin życia społecznego oraz systematycznego „wykręcania” bezpieczników demokracji liberalnej, mających chronić obywateli przed arbitralnością władzy.

Można zadać sobie pytanie, czy po zmianie władzy nastąpi odwrót od partyjnego obsadzania stanowisk w organach istotnych dla zapewnienia równych szans konkurencji politycznej, w tym zwłaszcza w Trybunale Konstytucyjnym, Sądzie Najwyższym, Krajowej Radzie Sądownictwa, Naczelnym Sądzie Administracyjnym, Państwowej Komisji Wyborczej oraz innych kluczowych instytucjach państwa, takich jak Najwyższa Izba Kontroli, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, media publiczne, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Komisja Nadzoru Finansowego, Urząd Regulacji Energetyki, Urząd Zamówień Publicznych, Narodowy Bank Polski, Bankowy Fundusz Gwarancyjny, Polska Agencja Prasowa, Narodowe Centrum Badań i Rozwoju. Polityczni konkurenci Zjednoczonej Prawicy przekonują, że powrót do wartości demokracji liberalnej i przywrócenie mechanizmów kontroli rządzących jest ich nadrzędnym celem politycznym. Dodatkowym argumentem mogą być wnioski z badań nad partyjnym zawłaszczaniem państwa (*state capture*). Edgardo Buscaglia i Jan van Dijk (2003), wykorzystując jakościową i ilościową analizę danych, wykazali, że państwa charakteryzujące się słabymi rządami prawa, wątpliwą niezależnością sądów i zwiększoną ingerencją polityczną w mianowanie urzędników państwowych, mają wyższy poziom zorganizowanej działalności przestępczej. W ekstremalnym przypadku grozi to stworzeniem państwa mafijnego, co w opinii Bálinta Magyara (2016) wydarzyło się już na Węgrzech pod rządami Victora Orbána. Z punktu widzenia

sytuacji w Polsce jest to istotna obserwacja, ponieważ liderzy PiS wielokrotnie stawiali premiera Orbána za przykład godny naśladowania. Ścieżka, którą podąża Zjednoczona Prawica po 2015 roku została wcześniej wytyczona przez Budapeszt. Premier Węgier nieraz podkreślał, że realizuje projekt polityczny umożliwiający zdjęcie liberalnego gorsetu, „udoskonalenie” demokracji i skuteczną realizację narodowych interesów (Antoszewski 2018: 12 i 13). I nawet jeśli polityczni ideolodzy Prawa i Sprawiedliwości są bardziej powściągliwi w kwestionowaniu demokracji liberalnej, to działania zmierzające do zawłaszczania państwa przez ośrodek partyjny analizowane w artykule są niemniej widoczne, zaplanowane i konsekwentnie realizowane.

LITERATURA PRZYWOŁANA

- Antoszewski Andrzej (2016), *Współczesne teorie demokracji*, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Antoszewski Andrzej (2018), *Demokracja neoliberalna jako projekt polityczny*, „Przegląd Europejski”, 2, s. 11–31.
- Baer Daniel B. (2016), *Mind the GONGOS: How Government Organized NGOs Troll Europe's Largest Human Rights Conference*, <https://osce.usmission.gov/mind-gongos-government-organized-ngos-troll-europes-largest-human-rights-conference/> (dostęp 3.05.2023).
- Bajomi-Lázár Peter (2015), *Political actors and the colonization of the media*, w: Jan Zielonka (red.), *Media and politics in new democracies: Europe in a comparative perspective*, Oxford: Oxford University Press.
- Blokker Paul (2013), *New Democracies in crisis? A comparative constitutional study of the Czech Republic, Hungary, Poland, Romania and Slovakia*, London–New York: Routledge.
- Blondel Jean (2002), *Party government, Patronage, and Party Decline in Western Europe*, w: Richard Gunther, José R. Montero, Juan J. Linz (red.), *Political Parties: Old Concepts and New Challenges*, Oxford: Oxford University Press.
- Blondel Jean, Cotta Maurizio (red.) (2000), *The nature of party government: a comparative European perspective*, New York: St. Martin's Press.
- Bohle Dorothee, Greskovits Béla (2012), *Capitalist diversity on Europe's periphery*, London: Cornell University Press.
- Bubula Barbara (2016), *Sprawozdanie Komisji Kultury i Środków Przekazu o poselskim projekcie ustawy o Radzie Mediów Narodowych oraz o zmianie niektórych ustaw*, <http://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/wypowiedz.xsp?posiedzenie=21&dzien=1&wyp=80&view=5> (dostęp 2.05.2023).
- Buscaglia Edgardo, van Dijk Jan (2003), *Controlling Organized Crime and Corruption in the Public Sector*, „Forum on Crime and Society”, 3 (1–2), s. 3–34.
- Bustikova Lenka, Guasti Petra (2017), *The illiberal turn or swerve in Central Europe?* „Politics and Governance”, 5 (4), s. 166–176.
- Buzogány Aron, Varga Mihai (2018), *The ideational foundations of the illiberal backlash in Central and Eastern Europe: the case of Hungary*, „Review of International Political Economy”, 25 (6), s. 811–828.
- Castles Francis G., Wildenmann Rudolf (red.) (1986), *Visions and realities of party government*, Berlin–New York: Walter de Gruyter.

- Cianciara Agnieszka K. (2022), *Between EU's aspiring saint and disillusioned rebel: hegemonic narrative and counter-narrative production in Poland*, „Journal of Contemporary European Studies”, 30 (1), s. 84–96.
- Dawson James, Hanley Seán (2016), *What's wrong with East-Central Europe? The fading mirage of the liberal consensus*, „Journal of Democracy”, 27 (1), s. 20–34.
- De Waele Jean-Michel, Paczeński Anna (2016), *Pologne: Les libertés en péril?* „Politique Internationale”, 152, s. 325–337.
- Ekiert Grzegorz, Kubik Jan (1998), Contentious Politics in New Democracies: East Germany, Hungary, Poland, and Slovakia, 1989–93, „World Politics”, 50 (4), s. 547–581.
- Enyedi Zsolt (2016), *Populist Polarization and Party System Institutionalization: The Role of Party Politics in De-Democratization*, „Problems of Post-Communism”, 63 (4), s. 210–220.
- Gora Anna, de Wilde Pieter (2022), *The essence of democratic backsliding in the European Union: deliberation and rule of law*, „Journal of European Public Policy”, 29 (3), s. 342–362.
- Grzymała-Busse Anna, Innes Abby (2003), *Great expectations: the EU and domestic political competition in East-Central Europe*, „East European Politics and Societies”, 17 (1), s. 64–73.
- Gwiazda Anna (2008), *Party patronage in Poland: The Democratic Left Alliance and Law and Justice compared*, „East European Politics and Societies”, 22 (4), s. 802–827.
- Halmi Gábor (2019), *Illiberalism in East-Central Europe*, EUI Working Paper LAW 05.
- Held David (2010), *Modele demokracji*, Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Jacubiński Michał, Brodzińska-Mirowska Barbara, Paczeński Anna, Winclawska Maria (2021), *Party Organization and Communication in Poland*, Palgrave MacMillan.
- Jarosz Maria (2004), *Władza. Przywileje. Korupcja*, Warszawa: Oficyna Naukowa.
- Katz Richard S., Mair Peter (1995), *Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party*, „Party Politics”, 1 (1), s. 5–28.
- Kolozova Katerina, Milanese Niccolò (2023), *„Illiberal Democracies” in Europe: An Authoritarian Response to the Crisis of Liberalism*, Washington: The George Washington University.
- Levitsky Steven, Way Lucan A. (2002), *Elections Without Democracy: The Rise of Competitive Authoritarianism*, „Journal of Democracy”, 13 (2), s. 51–65.
- Magyar Bálint (2016), *Post-Communist Mafia State: the Case of Hungary*, Budapest: CEU Press.
- Melito Francesco (2021), *Finding the roots of neo-traditionalist populism in Poland: ‘Cultural displacement’ and European integration*, „New Perspectives”, 29 (1), s. 23–44.
- Melito Francesco (2022), *The Role of Culture and Tradition in the Shift Towards Illiberalism. The Counter-hegemonic Challenge of Polish Neo-traditionalism*, nieopublikowana praca doktorska, Kraków: Uniwersytet Jagielloński.
- Merklejn Iwona, Węglińska Agnieszka (2014), *Media landscape of Poland – from a distance*, „Journal of Information Studies”, 86, s. 101–117.
- Mouffe Chantal (2000), *The Democratic Paradox*, London: Verso.
- Mouffe Chantal (2005), *The ‘End of Politics’ and the Challenge of Right-wing Populism*, w: Francisco Panizza (red.), *Populism and The Mirror of Democracy*, London–New York: Verso, s. 50–71.
- Palonen Emilia (2009), *Political polarization and populism in contemporary Hungary*, „Parliamentary Affairs”, 62 (2), s. 318–334.
- Pasquino Gianfranco (2019), *The Ideal of Western Liberal Democracy and Real Democracies*, „Chinese Political Science Review”, 4, s. 238–254.
- Reporters Without Borders (2017), *Brussels triggers Article 7 but ignores Poland's press freedom violations*, <https://rsf.org/en/news/brussels-triggers-Article-7-ignores-polands-press-freedom-violations> (dostęp 2.05.2023).

- Sadurski Wojciech (2005), *Transitional constitutionalism: Simplistic and fancy theories*, w: Adam Czarnota, Martin Krygier, Wojciech Sadurski (red.), *Rethinking the Rule of Law after Communism*, Budapest–New York: CEU Press, s. 9–24.
- Sartori Giovanni (1998), *Teoria demokracji*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Sata Robert, Karolewski Paweł I. (2020), *Caesarean politics in Hungary and Poland*, „East European Politics”, 36 (2), s. 206–225.
- Swianiewicz Paweł, Flis Jarosław (2022), *Janosikowe kumotry – podwójne standardy rządowych dotacji*, Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego.
- Tilly Charles (2008), *Demokracja*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Woźnica Rafał (2021), *Organized crime and state capture in the Western Balkans*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej”, 19 (4), s. 287–306.
- Zielonka Jan (2018), *Counter-Revolution. Liberal Europe in Retreat*, Oxford: Oxford University Press.
- Zmierzczak Maria (2019), *Demokracja a liberalizm – uwagi z perspektywy XXI w.*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G”, 66 (1), s. 465–474.

Anna Pacześniak

STATE CAPTURE AS A CONSEQUENCE OF THE DISMANTLING OF LIBERAL DEMOCRACY BY THE RULING PARTY IN POLAND

The author's thesis in the article is that the process of state capture by the United Right is of a different nature than the actions undertaken by the political parties in power before 2015. A project of a illiberal counter-revolution is being implemented in a planned and consistent manner. The rejection of liberal democratic values involves the replacement of political and intellectual elites and attempts to impose and make dominant, with the support of institutions and resources at the disposal of the state, traditional values.

Słowa kluczowe: patronaż; klientelizm; nieliberalna demokracja; rządy partii; Polska

Keywords: patronage; clientelism; illiberal democracy; party rule; Poland