

III. RECENZJE

Paweł Chmielnicki, Dobrochna Minich, *Gorzki smak kielbasy wyborczej. Obietnice wyborcze i ich realizacja ustawami w latach 2015–2016*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2019, ss. 584, ISBN 978-83-8160-914-2

Jak politycy, w imię zaskarżenia sobie przychylności wyborców, korzystają z instytucji państwa, a w szczególności z możliwości ingerencji w jego system prawny i finansowy? Pytanie to zamyka wstęp do książki Pawła Chmielnickiego i Dobrochny Minich. Autorzy prześledzili posunięcia legislacyjne obu koalicji rządowych, które stanowiły ustawy w latach 2015–2016, czyli w szczególnym okresie. W 2015 r. odbyły się wybory prezydenckie i parlamentarne. Rok wcześniej doszło zaś do zmiany na stanowisku premiera. Już z tego powodu recenzowana publikacja zasługuje na większe zainteresowanie. Jest to bowiem nie tylko oryginalne, ale wręcz pionierskie opracowanie.

Monografia, oprócz obszernego wstępu i takiegoż zakończenia, składa się z trzytnastu rozdziałów. Różny jest wkład w publikację każdego z autorów. Pierwszy rozdział napisała Dobrochna Minich, jedenaście następnych Paweł Chmielnicki, a pozostałe części zostały stworzone wspólnie. Rozdziały nie zawierają odrębnych wprowadzeń i cząstkowych podsumowań. Niemniej jednak charakter wprowadzający ma w każdym rozdziale jego pierwszy punkt, a wnioski końcowe można znaleźć pod koniec ostatniego punktu.

We wstępie autorzy w sposób pogłębiony przybliżyli określenie „kielbasa wyborcza”, odwołując się do znaczeń przypisywanych mu obecnie i przykładów z polskiej historii. Tytuł wstępu „Kielbasa wyborcza a dobro wspólne” oddaje jego treść. Znalazły się w nim ogólne rozważania o sposobie działania partii politycznych, funkcjonowaniu państwa i stosunku jednostek do prawa. Stanowią one dobre wprowadzenie do problematyki objętej zakresem badań.

Recenzowaną pracę można podzielić na dwie części. W rozdziale pierwszym Dobrochna Minich przedstawiła m.in. zjawisko władzy, relacje pomiędzy władzą a polityką oraz grą polityczną a ideologiami. Rozdział ten ma charakter samodzielnego studium władzy, w którym autorka sięgnęła do dorobku wielkich filozofów i socjologów, przywołując wyrażane przez nich poglądy i sformułowane koncepcje istotne w kontekście tematyki książki, np. koncepcję polityki jako formy rozrywki Jeana Baudrillarda czy cechy myślenia ideologicznego według Mirosława Karwata. Do pierwszej części, wpisującej się w nurt rozważań ogólnych, zalicza się też rozdział trzynasty. Znalazły się w nim tabele z wyznacznikami trzech głównych orientacji

politycznych (konserwatyzm, liberalizm, socjalizm) i wykresy ilustrujące profile ideologiczne dwóch najpopularniejszych partii (Prawo i Sprawiedliwość, Platforma Obywatelska) sporządzone na podstawie badań przeprowadzonych w latach 2005–2007 przez Anitę Filipczak-Białkowską. Wykorzystując wyniki własnych badań z lat 2015–2016, autorzy podjęli się zdefiniowania profilów ideologicznych wszystkich głównych aktorów polskiej sceny politycznej.

Od rozważań zawartych w rozdziałach pierwszym i trzynastym różnią się zasadniczo pozostałe rozdziały monografii. Należy je przyporządkować do części szczegółowej. Przedstawiono w nich obietnice wyborcze, które można by określić mianem „kiełbasy wyborczej”, a także zweryfikowano, w jakim stopniu realizacja tych obietnic znalazła odzwierciedlenie w legislacji i działalności wykonawczej w latach 2015–2016. Część rozdziałów (II, V, VI, VII) została poświęconych okresowi, kiedy u władzy była koalicja PO–PSL, inna część (VIII, IX, X, XI, XII) dotyczy rządów Zjednoczonej Prawicy, a w niektórych (III, IV) odniesiono się do czasów zarówno przed wyborów parlamentarnych z 2015 r., jak i po nich. Uwagę zwracają błyskotliwe tytuły rozdziałów. Składają się z dwóch członów. W pierwszym posłużono się np. słowami wypowiedzianymi przez polityka bądź górnika albo użyto popularnego określenia dla omawianego świadczenia. Drugi człon jest nieco dłuższy i w większym stopniu zdradza zawartość danego rozdziału. Przykładowo można przywołać tytuł rozdziału drugiego „Grubo po podwieczorku. Oferta Platformy Obywatelskiej na trzecią kadencję” i dwunastego „Gra w Kartę. Powrót sześciolatek do przedszkoli i likwidacja gimnazjów”. Podczas lektury daje się jednak zauważyć, że niektóre rozdziały (VI, VII, IX) mają szerszy zakres tematyczny, niż sugerują ich tytuły.

Opracowanie jest obszerne i nie sposób odnieść się do wszystkich wątków poruszonych przez autorów. W dalszej części recenzji poruszone więc zostaną wybrane zagadnienia.

Tytuł publikacji sugeruje, że dotyczy ona okresu 2015–2016. Wiele z poruszonych w niej tematów jest jednak aktualnych do dzisiaj, jak choćby dotyczący około 900 tysięcy Polaków problem kredytów zaciągniętych we frankach szwajcarskich, spowodowany skokowym wzrostem kursu tej waluty. Sytuacji „frankowiczów” został poświęcony rozdział czwarty. Paweł Chmielnicki dogłębnie zbadał zagadnienie, opisując skutki decyzji Szwajcarskiego Banku Narodowego, przybliżając sylwetki osób, które zadłużyły się we franku, a także ukazując legislacyjne próby zaspokojenia postulatów tej grupy przed wyborami parlamentarnymi z 2015 r. i po nich. Pierwsza część tytułu rozdziału brzmi „Efekt szoku powyborczego”. Wątpliwości wzbudza adekwatność użycia przez autora partykuły „dopiero” w zdaniu informującym o wyniku Bronisława Komorowskiego w pierwszej turze głosowania w wyborach prezydenckich, które odbyły się w 2015 r. (s. 197). Kandydat ten, pomimo przewidywań, nie wygrał pierwszej ani, jak się później okazało, drugiej tury wyborów. Zdobył jednak procentowo niewiele mniej głosów niż Andrzej Duda i zdecydowanie najwięcej spośród pozostałych kandydatów. Odpowiedzi na pytanie, dlaczego większość parlamentarna nie uchwaliła ustawy godzącej w rozsądny sposób potrzeby dłużników frankowych, złotówkowych i możliwości sektora bankowego, napawają goryczą. Autor wytknął, że od czasu złożenia przez polityków obecnej ekipy rządzącej deklaracji systemowego rozwiązania problemu kredytów

frankowych do dnia ukazania się książki bezowocnie minęły cztery lata. Nie sposób nie podzielić tego zarzutu i nie zauważyć, że obietnice składane „frankowiczom” okazały się puste. Kredytobiorcy, w celu rozwiązania swojego problemu, występują natomiast na drogę sądową, gdzie wygrywają większość sporów z bankami.

Wiele miejsca w książce zajęły kwestie zabezpieczenia społecznego. Problematyka ta znalazła się aż w trzech rozdziałach (II, V, XI), z których dwa zostały jej całkowicie poświęcone. Nadanie punktowi piątemu rozdziału drugiego tytułu „Główny problem: zabezpieczenie społeczne” należy uznać za uzasadnione. Paweł Chmielnicki wyjaśnił, że niewydolność Funduszu Ubezpieczeń Społecznych pogłębiała się z roku na rok, a stan finansów publicznych nie dawał rządzącej koalicji PO–PSL komfortu dalszego odkładania problemu reformy systemu emerytalnego. Następnie przybliżył zakres i okoliczności wprowadzania po 2011 r. zmian w systemie emerytalnym, a także trwający w latach 2011–2013 proces drenowania środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych. Nie sposób nie skojarzyć, że pomimo upływu lat i zmiany ekipy rządzącej proces ten jest kontynuowany w 2021 r. W Sejmie trwają bowiem prace nad projektem ustawy (druk sejmowy nr 114/IX kadencja), która ma doprowadzić do ostatecznej likwidacji tych funduszy, a przy okazji zasilenia budżetu państwa miliardami złotych z tzw. opłaty przekształceniowej. Wywody autora w punkcie piątym rozpoczynają się i kończą wnioskami, że Ewa Kopacz nie doszacowała skali cichego rozczarowania, z jakim podniesienie wieku emerytalnego zostało przyjęte, a ponadto nie stworzyła żadnych wariantów pośrednich, które łagodziłyby odbiór reformy emerytalnej rządu Donalda Tuska. Do treści tego punktu wkradły się dwa lapsusy: zaniżona liczba głębokich reform instytucjonalnych zrealizowanych przez koalicję AWS–UW w latach 1997–2000 (s. 91), błędnie podane imię Ewy Kopacz (s. 108). Tytuł rozdziału piątego „Wyciskanie brukselki. Inicjatywy legislacyjne «mniejszego koalicjanta» w sprawie systemu ubezpieczeń społecznych” sugeruje, że dotyczy on rolników. Tak też jest w przeważającej mierze, gdyż przybliżono w nim m.in. przedsięwzięcia legislacyjne w sprawie składek na ubezpieczenie zdrowotne tej grupy osób (pkt 1). Obszerne i ciekawe są zwłaszcza uwagi pojawiające się przy omawianiu problemów Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w 2015 r. w kontekście sytuacji rolnictwa w Polsce (pkt 2). Paweł Chmielnicki wszechstronnie przeanalizował poszczególne zagadnienia, biorąc pod uwagę nie tylko aspekty ekonomiczne i prawne, ale co istotne – również faktyczne uwarunkowania oddziałujące na treść uprawnień emerytalnych rolników. We wnikliwie spostrzeżenia i cenne uwagi na temat zabezpieczenia społecznego obfituje także rozdział jedenasty „Rachunek za zmielone podpisy. Obniżenie wieku emerytalnego”. Dostrzeżona została prawidłowość, że politycy starają się stale nawiązywać do oceny, które grupy społeczne połączone są silnym poczuciem wspólnoty losów i wspólnego interesu ekonomicznego. Można nią tłumaczyć chociażby zaskakująco zgodne stanowiska polityków reprezentujących konkurujące ze sobą partie wobec waloryzacji emerytur i rent w latach 2015–2016, przy jednoczesnym braku reakcji na niepodwyższone przez lata wynagrodzenia w sferze budżetowej. Trafność pierwszej części tytułu książki („Gorzki smak kiełbasy wyborczej...”) potwierdza treść punktu poświęconego skutkom ustawy obniżającej wiek emerytalny.

Warto też wspomnieć o rozdziale dziewiątym, w którym wnikliwie omówiona została, jak to trafnie określił Paweł Chmielnicki, najsłynniejsza obietnica wyborcza

w dziejach III RP, czyli program „500+”. Interesujące są zwłaszcza wieloaspektowe rozważania nad problemem osiągnięcia głównych celów tego programu i konsekwencjami „ustawy 500+”.

Na zakończenie monografii autorzy podjęli się diagnozy porażki wyborczej Platformy Obywatelskiej oraz zwycięstwa Prawa i Sprawiedliwości w 2015 r. w kontekście wykorzystywania procesu ustawodawczego do realizacji obietnic wyborczych. Reasumując swoje dociekania, stwierdzili m.in., że „kielbasa wyborcza” zaoferowana przez Platformę Obywatelską pod wodzą Ewy Kopacz cechowała się wstrzemięźliwością prezentowaną ponad realną potrzebę, a „kielbasa wyborcza” zaoferowana przez Prawo i Sprawiedliwość została dobrze dopasowana do emocji i oczekiwań dużej części społeczeństwa. W przypadku obu koalicji rządowych to bieżący interes polityczny decydował przemożnie o kształcie uchwalanego prawa. Interes państwa czy też abstrakcyjna „sprawiedliwość” były zaś na drugim miejscu. Przeprowadzona analiza posunięć legislacyjnych z lat 2015–2016 kończy się negatywną oceną. Przy pracy nad tworzeniem prawa każda z ekip wówczas rządzących popełniała bowiem identyczne uchybienia, których lista jest długa.

Dzięki Pawłowi Chmielnickiemu i Dobrochnie Minich po raz pierwszy w polskiej literaturze prawniczej zgłębiony został temat wykorzystania procesu ustawodawczego jako narzędzia służącego zgłaszaniu i realizacji obietnic wyborczych. Przedsięwzięcie to było zarówno pożądane, jak i ambitne. Autorzy podeszli do problematyki w sposób kompleksowy i możliwie wyczerpujący. Zademonstrowano ujęcie interdyscyplinarne. Zawarte w książce treści należą do dziedziny nauk prawnych i politologii. Imponuje obfite wykorzystanie w niej materiałów źródłowych: uzasadnień projektów ustaw, opinii i stanowisk dotyczących tych projektów, sprawozdań stenograficznych z posiedzeń Sejmu i Senatu oraz zapisów przebiegu komisji parlamentarnych. Poruszone zagadnienia zostały przedstawione nierzadko w rozleglejszej perspektywie czasowej niż okres objęty tytułem monografii, co pozwoliło dostrzec ich pełniejszy kontekst. Odnosząc się do całości dzieła, należy podkreślić cechującą autorów hierarchię wartości. Wyraża się ona we wpisanej w tok rozważań troskę, aby wybieranym i wybierającym przy składaniu i konsumpcji obietnic wyborczych towarzyszyła szersza refleksja o ich wpływie na pomyślność całego państwa, w nieco dłuższej perspektywie niż tylko najbliższa kadencja. W sumie otrzymujemy interesujące opracowanie o wysokich walorach poznawczych. Można je rekomendować każdemu, kto chciałby zapoznać się z gruntowną i zobiektywizowaną analizą genezy, realizacji i konsekwencji obietnic wyborczych z lat 2015–2016.

*Marcin Czechowski**

* Marcin Czechowski, dr, asystent sędziego w Sądzie Okręgowym, e-mail: marcin-czechowski@interia.pl, <https://orcid.org/0000-0002-0895-3768>.