

Spis treści

Wykaz skrótowców	9
WSTĘP	11
I. RZĄDY I RZĄDZENIE W POLSCE JAKO PRZEDMIOT BADAŃ	15
1. Pojęcia i relacje	15
2. Paradygmat rządzenia jako systemu w procesie zmian	19
3. Specyfika politologicznych badań rządzenia i rządów	22
4. Przyjęte założenia badawcze	25
5. Problemy granic okresów i periodyzacji w rządzeniu	27
6. Periodyzacja rządzenia w Polsce przyjęta w książce	36
7. Problemy statystyki rządów w okresie lat 1918–2018	37
8. Przyjęty sposób prezentacji poszczególnych rządów	40
II. RZĄDY OKRESU MIĘDZYWOJENNEGO (1918–1939)	42
1. Punkt wyjścia	42
2. Etap rozwiązań przejściowych i prowizorium ustrojowego odtworzącego się państwa (1918–1921)	46
2.1. Ogólna charakterystyka tego etapu rządzenia	46
2.2. Rząd Jędrzeja Moraczewskiego	50
2.3. Rząd Ignacego Jana Paderewskiego	54
2.4. Rząd Leopolda Skulskiego	58
2.5. Pierwszy rząd Władysława Grabskiego	60
2.6. Pierwszy rząd Wincentego Witosa	62
3. Etap obowiązywania Konstytucji marcowej do zamachu majowego (1921–1926)	64
3.1. Ogólna charakterystyka tego etapu rządzenia	64
3.2. Pierwszy rząd Antoniego Ponikowskiego	68
3.3. Drugi rząd Antoniego Ponikowskiego	70
3.4. Rząd Artura Śliwińskiego	72
3.5. Rząd Juliana Nowaka	73
3.6. Rząd Władysława Sikorskiego	74
3.7. Drugi rząd Wincentego Witosa	76
3.8. Drugi rząd Władysława Grabskiego	78
3.9. Rząd Aleksandra Skrzyńskiego	82
3.10. Trzeci rząd Wincentego Witosa	84

4. Rządy w latach obowiązywania Konstytucji marcowej, po zamachu majowym (1926-1935)	85
4.1. Ogólna charakterystyka tego etapu rządzenia	85
4.2. Pierwszy rząd Kazimierza Bartła	88
4.3. Drugi rząd Kazimierza Bartła	90
4.4. Trzeci rząd Kazimierza Bartła	91
4.5. Pierwszy rząd Józefa Piłsudskiego	92
4.6. Czwarty rząd Kazimierza Bartła	98
4.7. Rząd Kazimierza Świtalskiego	99
4.8. Piąty rząd Kazimierza Bartła	100
4.9. Pierwszy rząd Walerego Sławka	101
4.10. Drugi rząd Józefa Piłsudskiego	102
4.11. Drugi rząd Walerego Sławka	103
4.12. Rząd Aleksandra Prystora	104
4.13. Rząd Janusza Jędrzejewicza	108
4.14. Rząd Leona Kozłowskiego	110
5. Rządy w latach obowiązywania Konstytucji kwietniowej – do wybuchu II wojny światowej (1935–1939)	112
5.1. Ogólna charakterystyka tego etapu rządzenia	112
5.2. Trzeci rząd Walerego Sławka	115
5.3. Rząd Mariana Zyndram-Kościałkowskiego	117
5.4. Rząd Felicjana Sławoja Składkowskiego	119

III. RZĄDY EMIGRACYJNE OKRESU II WOJNY ŚWIATOWEJ

I OKUPACJI (1939–1945)	125
1. Punkt wyjścia	125
2. Rządy w okresie do śmierci Władysława Sikorskiego (1939–1943) ...	127
2.1. Ogólna charakterystyka	127
2.2. Pierwszy rząd na uchodźstwie Władysława Sikorskiego	131
2.3. Drugi rząd na uchodźstwie Władysława Sikorskiego	137
3. Rządy w okresie po śmierci Władysława Sikorskiego do uzyskania uznania międzynarodowego przez Tymczasowy Rząd Jedności Narodowej (1943–1945)	142
3.1. Ogólna charakterystyka	142
3.2. Rząd na uchodźstwie Stanisława Mikołajczyka	146
3.3. Rząd na uchodźstwie Tomasza Arciszewskiego	149

IV. RZĄDY OKRESU KSZTAŁTOWANIA W POLSCE ROZWIĄZAŃ

USTROJU SOCJALISTYCZNEGO (1944–1989)	152
1. Punkt wyjścia	152
2. Czas walki o władzę i prowizorium ustrojowego do wejścia w życie Konstytucji PRL (1944–1952)	154
2.1. Ogólna charakterystyka tego etapu rządzenia	154

2.2.	Polski Komitet Wyzwolenia Narodowy	158
2.3.	Rząd Tymczasowy RP Edwarda Osóbki-Morawskiego	163
2.4.	Tymczasowy Rząd Jedności Narodowej Edwarda Osóbki-Morawskiego	165
2.5.	Pierwszy rząd RP Józefa Cyrankiewicza	170
3.	Okres od uchwalenia w 1952 r. Konstytucji PRL do przełomu politycznego 1956 r.	180
3.1.	Ogólna charakterystyka tego etapu rządzenia	180
3.2.	Rząd Bolesława Bieruta i drugi rząd Józefa Cyrankiewicza	184
4.	Okres od przełomu październikowego 1956 r. do nowelizacji Konstytucji PRL w 1976 r.	191
4.1.	Ogólna charakterystyka tego etapu rządzenia	191
4.2.	Trzeci rząd Józefa Cyrankiewicza	195
4.3.	Czwarty rząd Józefa Cyrankiewicza	201
4.4.	Piąty rząd Józefa Cyrankiewicza	204
4.5.	Szósty rząd Józefa Cyrankiewicza i pierwszy rząd Piotra Jaroszewicza	208
4.6.	Drugi rząd Piotra Jaroszewicza	212
5.	Rządy w latach 1976–1989 – okresie postępującej dekompozycji ustroju socjalistycznego	220
5.1.	Ogólna charakterystyka tego etapu rządzenia	220
5.2.	Trzeci rząd Piotra Jaroszewicza i pierwszy rząd Edwarda Babiucha	223
5.3.	Drugi rząd Edwarda Babiucha oraz rząd Józefa Pińkowskiego i Wojciecha Jaruzelskiego	227
5.4.	Rząd Zbigniewa Messnera	243
5.5.	Rząd Mieczysława Rakowskiego, Czesława Kiszcza i Tadeusza Mazowieckiego	249
V.	RZĄDY OKRESU PO ZMIANACH USTROJOWYCH Z ROKU 1989	257
1.	Punkt wyjścia	257
2.	Rządy w okresie do uchwalenia w 1992 r. prowizorium ustrojowego .	259
2.1.	Ogólna charakterystyka	259
2.2.	Rząd Tadeusza Mazowieckiego	260
2.3.	Rząd Jana Krzysztofa Bieleckiego	271
2.4.	Rząd Jana Olszewskiego i Waldemara Pawłaka	276
3.	Rządy w okresie od prowizorium ustrojowego z 1992 r. do Konstytucji RP z 1997 r.	280
3.1.	Ogólna charakterystyka	280
3.2.	Rząd Hanny Suchockiej	285
3.3.	Rząd Waldemara Pawłaka	288
3.4.	Rząd Józefa Oleksego	294
3.5.	Rząd Włodzimierza Cimoszewicza	298

4. Rządy w czasie obowiązywania Konstytucji RP z 1997 r.	307
4.1. Ogólna charakterystyka	307
4.2. Rząd Jerzego Buzka	313
4.3. Rząd Leszka Millera	327
4.4. Pierwszy rząd Marka Belki	336
4.5. Drugi rząd Marka Belki	338
4.6. Rząd Kazimierza Marcinkiewicza	344
4.7. Rząd Jarosława Kaczyńskiego	348
4.8. Pierwszy rząd Donalda Tuska	353
4.9. Drugi rząd Donalda Tuska	359
4.10. Rząd Ewy Kopacz	363
4.11. Rząd Beaty Szydło	366
4.12. Rząd Mateusza Morawieckiego	372
VI. KOMENTARZ DO STU LAT RZĄDZENIA W POLSCE	377
1. Główne prawidłowości i tendencje w polskim rządzeniu	377
2. Relacje między ciągłością i zmiennością w rządzeniu	379
3. Znaczące uzależnienie rządzenia od zmian w jego otoczeniu	386
4. Ludzie, instytucje i mechanizmy jako uzupełniające się zasoby systemu rządzenia	389
5. Trudności w relacjach między czynnikiem politycznym i administracyjnym w rządzeniu	391
6. Zmieniająca się pozycja rządu w rządzeniu	392
7. Polskie rządzenie na tle porównawczym	393
ANEKS	
1. Obraz statystyczny rządów w Polsce w latach 1918–2018	397
2. Syntetyczne wizerunki rządów w Polsce w latach 1918–2018	402
3. Obraz administracji na rzecz rządzenia w Polsce w latach 1918–2018	434
4. Dynamika układu ministerialnego w Polsce w latach 1918–2018	438
LITERATURA CYTOWANA I PRZYWOŁANA	457
INDEKS NAZWISK	473

WSTĘP

Dla politologa rządzenie to przede wszystkim formy i mechanizmy wykonywania władzy publicznej i realizacji polityk publicznych. To złożony system reguł, podmiotów, procedur, rozwiązań kadrowych, skoordynowanych zachowań i korelacji. Rozwiązania normatywne i instytucjonalne są oczywiście ważne, a ich rekonstrukcja i analiza musi stanowić punkt wyjścia badań funkcjonalnych. Kiedy jednak dążymy do udzielenia odpowiedzi na pytanie, jak działa dany system, trzeba przede wszystkim przeanalizować faktyczne procesy, by dowiedzieć się, kto, według jakich zasad i w jakim zakresie rozstrzyga w przestrzeni publicznej o zagospodarowaniu dostępnych zasobów i kierunkach rozwoju. Taki też zamiysł stał u podstaw zaproponowanego w tej książce spojrzenia na rządzenie w Polsce w latach 1918–2018. Nie trzeba chyba uzasadniać wyboru tego tematu. Setna rocznica odzyskania przez Polskę w 1918 r. niepodległości jest ważną okazją do badań nad różnymi aspektami naszego bytu narodowego i państwowego. Wyzwanie to narzuca się także w dziedzinie badań politologicznych nad rządzeniem.

Książka składa się z trzech części analityczno-opisowych, aneksu i obszernej bibliografii. W części pierwszej przedstawiam przedmiot opracowania oraz założenia i narzędzia badawcze. W części drugiej, podzielonej na cztery rozdziały, ukazuję wszystkie rządy – składające się na swoistą sztafetę rządzenia – w Polsce w latach 1918–2018. W części trzeciej zestawiam i komentuję węzłowe, ponadczasowe problemy rządzenia w Polsce w latach 1918–2018 i podejmuję próbę ujęcia zmian zachodzących w tej dziedzinie na tle przeobrażeń w rządzeniu w innych państwach.

W rozdziale pierwszym koncentruję się na ukazaniu przydatności kategorii „rządzenie” do badania instytucji i zjawisk z zakresu władzy wykonawczej i decydowania publicznego w Polsce w ostatnich stu latach. Ustalam też kryteria przydatne przy prezentacji, porównywaniu i wartościowaniu zjawisk oraz procesów zachodzących w Polsce. W tym fragmencie książki przyjmuję założenie, że w ostatnich stu latach, pod wpływem różnorodnych uwarunkowań, dochodziło w Polsce do zmian struktury instytucjonalnej, mechanizmów i standardów rządzenia. Analiza tego procesu wymaga odpowiedniego aparatu badawczego. Trzeba bowiem podkreślić, że rządzenie, polityka, władza publiczna i system polityczny są przedmiotem różnorodnych opisów i opracowań, w których dość

często przyjmuje się potoczne – dalekie od terminologicznej czy myślowej precyzji – rozumienie desygnatów tych pojęć lub też buduje się ich obraz czysto normatywny, niejednokrotnie daleki od stanu faktycznego.

W czterech kolejnych rozdziałach prezentuję rządy i rządzenie w Polsce w latach 1918–2018, sięgając po ujęcie procesualne i systemowe. To fragment publikacji skierowany również do tych czytelników, którzy są zainteresowani empirycznym wymiarem rządzenia. W rozdziałach tych przedstawiam kalendarium wydarzeń, referuję zmiany w ramach „sztafety” rządów ostatniego stulecia i kreślę obraz każdego z nich, składający się ze stałych części: sylwetki stojącego na jego czele polityka, uwarunkowań powołania, charakteru politycznego, relacji z innymi podmiotami, najważniejszych elementów programu, aktywności w przekształcaniu administracji, głównych napięć towarzyszących funkcjonowaniu rządu oraz okoliczności zakończenia jego działania. Sprawy dotyczące poszczególnych rządów zawsze rozpatruję w kontekście specyfiki politycznej okresu, w którym one działały.

W ciągu ostatnich stu lat w Polsce funkcjonowało sześćdziesiąt kilka rządów. Miały one zróżnicowany charakter i status polityczny. Różny był też mechanizm polityczny leżący u podstaw ich powoływania i odwoływania. Niektóre gabinety ministrów powstawały i upadały w związku z istotnymi zmianami politycznymi. Wiele rządów pojawiało się i odchodziło do historii z powodów taktycznych lub w ramach zwyczajowej praktyki politycznej wynikającej z kadencyjności parlamentu. Jedne gabinety ministrów funkcjonowały kilka dni, inne kilka lat. Zdarzało się, że w tym samym czasie działały dwa rządy, które wzajemnie siebie nie uznawały. Rządy i rządzenie w omawianym okresie naszej historii wymagają nadal analizy, mimo że są już dostępne liczne dokumenty źródłowe i wartościowe publikacje na ten temat. Trzeba pamiętać, że w przypadku instytucji i procesów politycznych nie ma jednej, raz na zawsze napisanej, historii. W dalszym ciągu wzrasta przecież nasza wiedza o faktach, dochodzą też nowe punkty odniesienia do analiz i ocen.

W ostatnim rozdziale wyodrębniam i komentuję podstawowe problemy, które mają – moim zdaniem – szczególnie istotne znaczenie w rządzeniu. Aspektowe ujęcie tematu stu lat polskiej niepodległości zmusza do dyscypliny w wyborze przedstawianych faktów, do uważnej ich selekcji. W przeciwnym razie można się łatwo zagubić w gąszczu faktów, które składają się na historię rządzenia i rządów w ostatnim stuleciu w Polsce. Analiza musi tymczasem prowadzić do wskazania charakterystycznych rysów badanych zjawisk i procesów. Zachowując szacunek dla faktów, trzeba wydobywać i eksponować uwarunkowania, tendencje, korelacje, cechy stałe i zmienne. Odreśniam komentuję pojawiające się od roku 1918 r. zagadnienia: ciągłości i zmian w rządzeniu, relacji między rządzeniem i jego otoczeniem, zasobów rządzenia, relacji między polityką i administracją,

pozycji rządu w rządzeniu, napięć pojawiających się w sferze rządzenia, statusu kontroli, odpowiedzialności i jakości w rządzeniu. Rozważając te kwestie, sytuuję je na tle kierunków zmian w rządzeniu w innych państwach.

Książka ta mówi przede wszystkim o przeszłości, o zdarzeniach i procesach, które już się dokonały. W narodowym widzeniu spraw publicznych w Polsce historia i teraźniejszość zlewają się jednak bardzo często w pewną całość. Niejednokrotnie w polityce ważniejsze staje się zagospodarowanie na własnych warunkach – czy mówiąc wprost: zawłaszczenie – historii niż przedstawienie klarownej wizji przyszłości. Tym ważniejsze jest, aby historia była ukazywana możliwie obiektywnie. Fałszywa wizja przeszłości stanowi bowiem przeszkodę w budowaniu lepszej przyszłości.

Sto ostatnich lat w polskiej historii stanowi przedmiot narracji i interpretacji – często skrajnie przeciwstawnych – narzucanych przez poszczególne siły polityczne. W tych interpretacjach niejednokrotnie daje o sobie znać dążenie do pielęgnowania mitów narodowych i tradycji patriotycznych, podtrzymywania pamięci historycznej, ochrony i wzmocnienia idealnej wizji Polaków i Polski. Wizji, w której nasz naród jest obrońcą i nośnikiem najlepszych wartości, a której podstawą jest zwykle przekonanie o wyjątkowym charakterze narodu polskiego jako gwaranta kulturowej ciągłości i tożsamości chrześcijańskiej Europy, ba, nawet szerzej: całej chrześcijańskiej cywilizacji.

W interpretacjach zdarzeń, jakie zaszły w ostatnich stu latach w Polsce, dochodzi do konfrontacji dwóch typów narracji o sprawach historii, dnia dzisiejszego i przyszłości. Narracja pierwszego typu mieści się w ramach racjonalnej refleksji intelektualnej operującej faktami, pokazującej rzeczywiste związki przyczynowe między nimi i ich oddziaływanie na siebie. Narracja drugiego typu posługuje się głównie środkami oddziałującymi na uczucia i emocje, często ma cechy wypowiedzi o charakterze perswazyjnym. Konfrontacja tych dwóch typów narracji ma przełożenie także na inne dziedziny, objawia się m.in. w sferze medialnej i w kulturze politycznej. Żyjemy w świecie tzw. postprawdy – świecie, w którym wizerunki medialne stają się ważniejsze od faktów materialnych, uzyskując status autonomicznego narzędzia kształtowania rzeczywistości. Obrazy umocowane w świadomości społecznej stają się niejednokrotnie ważniejsze od faktów.

Nie sposób nie zauważyć, że pewne zdarzenia w rządzeniu, którym dzisiaj nadaje się walor niepowtarzalności i wyjątkowości, pojawiały się już w podobnej postaci w przeszłości. Przykładem może być spór o model rządzenia czy ostra konfrontacja między rządzącymi i opozycją. Sprawa ta ma zresztą uniwersalny wymiar, dotyczy nie tylko nas i naszych czasów. Tukidydes uważał, że historia się powtarza, że wgląd w przeszłość pozwala „wyrobić sobie sąd o takich samych lub podobnych wydarzeniach, jakie zgodnie ze zwykłą kolejną spraw ludzkich

mogą zajść w przyszłości”¹. Niewątpliwie, z perspektywy historycznej można zidentyfikować elementy ciągłości i zmiany w rządzeniu oraz mechanizmy, które występują w tej dziedzinie. Przeszłość (ta dalsza – mierzona dziesiątkami lat, ale i ta nieodległa – sięgająca tylko czasów transformacji ustrojowej 1989 r.) to jedno z zasadniczych uwarunkowań tego, co obecnie dzieje się w przestrzeni wokół rządzenia.

Na wydarzenia przedstawione w tej książce patrzę z perspektywy politologicznej. W swych opisach i rozważaniach poruszam się na gruncie historii, ale nie próbuję konkurować ze specjalistycznymi opracowaniami historycznymi, których – trzeba stwierdzić z zadowoleniem – znacznie przybyło w ostatnich latach. Wielokrotnie wykorzystuję ten dorobek w swojej prezentacji, szczególnie wówczas, kiedy syntetycznie przypominam tło historyczne funkcjonowania poszczególnych gabinetów ministrów. Nawiązuję również do licznych opracowań prawników i administratywistów, ekonomistów i socjologów. Chcąc pełniej naświetlić sposób interpretacji spraw rządzenia w poszczególnych okresach, sięgam także do publikacji, które zawierają treści i ujęcia odrzucone w latach późniejszych. Odwołuję się do regulacji ustrojowych i prawnych oraz faktów z praktyki politycznej, aby udzielić odpowiedzi na pytania dotyczące wybranych przeze mnie problemów, ale nie podejmuję się ich całościowego opisu.

Wszystkie przywołane pozycje są zestawione w końcowej nocie bibliograficznej.

Ocena tego opracowania – jak zwykle w takich razach – należy do czytelników. Ze swej strony wyrażam nadzieję, że książka będzie pomocna w myśleniu o istocie rządzenia w zmieniających się warunkach oraz o możliwościach jak najlepszego wykorzystania dostępnych zasobów w prowadzeniu spraw społeczeństwa i państwa.

Dziękuję recenzentom oraz moim koleżankom i kolegom z Wydziału Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego za ich cenne podpowiedzi po lekturze projektu niniejszej publikacji.

Dziękuję też mojej żonie Ewie, która podjęła się niełatwego zadania opracowania redakcyjnego tej książki.

¹ Tukidydes, *Wojna peloponeska*, księga pierwsza, tłum. i oprac. K. Kumaniecki, Warszawa 1988, s. 10.