

Wstęp

Problemem badawczym niniejszej monografii jest przywództwo polityczne Prezesa Rady Ministrów w Rzeczypospolitej Polskiej po 1989 roku. Przywództwo polityczne znalazło się w ostatnich dekadach w głównym nurcie analiz politologicznych. Badacze tego fenomenu dostrzegli jego użyteczność w wyjaśnianiu zachowań podmiotów w przestrzeni politycznej oraz przebiegających w niej procesów. Przywództwo dotyczy zjawisk jednostkowych jak i społecznych, obejmuje także dziedzinę relacji międzyludzkich. Przywództwo *stricté* polityczne wiąże się ponadto z pojęciem władzy politycznej oraz z funkcjonowaniem struktur państwowych w oparciu o przepisy prawa konstytucyjnego. To sprawia, że jest ono jednym z ważniejszych regulatorów systemu politycznego państwa, a decyzje przywódców politycznych mają moc oddziaływania na życie wszystkich obywateli. Są to niezwykle istotne zagadnienia dla nauki o polityce.

Kwestie związane z przywództwem politycznym są przez politologów z całego świata, a zwłaszcza brytyjskich, amerykańskich i francuskich badane od ponad półwiecza. Fundamentalne prace zgłębiające ten temat stworzyli m.in. James Burns, Jean Blondel, Robert Tucker i Robert Elgie. Uczeni korzystają także z dorobku naukowego m.in. Aarona Wildavsky'ego, Margaret Hermann, Glenna Paige'a, Ludgera Helmsa i Amitai Etzioniego. W polskiej nauce o polityce problem przywództwa politycznego zaczęto wszechstronnie analizować dopiero w pierwszej dekadzie XXI wieku (choć pionierskie artykuły na ten temat ukazywały się już od lat 80.¹). W czasie ostatniego dwudziestolecia polska literatura przedmiotu wzbogaciła się o różnorodne i kompleksowe monografie², prace

¹ Zob. np. J.J. Wiatr, *Typy przywództwa politycznego*, „Miesięcznik Literacki” 1982, nr 9, s. 100–104; K. Doktor, *Władza, kierowanie i przywództwo w organizacjach*, „Studia Socjologiczne” 1982, nr 1–2, s. 195–210.

² Zob. np. J.J. Wiatr, *Przywództwo polityczne. Studium politologiczne*, Łódź 2008; P. Żukiewicz, *Przywództwo polityczne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2011; M. Hartliński, *Przywództwo polityczne. Wprowadzenie*, Olsztyn 2012; A. Kasińska-Metryka, *Proces kreacji przywódców politycznych. Od ujęcia tradycyjnego do współczesnego*, Kielce 2012; J. Sielski, *Teoretyczne aspekty przywództwa politycznego. Casus Polski*, Toruń 2013; B. Szklarski, *Przywództwo symboliczne: między rządzeniem a reprezentacją. Amerykańska prezydentura końca XX wieku*, Warszawa 2006; M. Hartliński, *Przywództwo partyjne w Polsce*, Toruń 2011.

zbiorowe³, studia przypadków⁴ i inne wartościowe opracowania tego zagadnienia. Przegląd tej literatury wskazuje jednak na niedostatek prac badawczych zajmujących się szeroko i w sposób pogłębiony przywództwem politycznym Prezesa Rady Ministrów. Kwestia istnienia tego rodzaju przywództwa, zasygnalizowana w niektórych publikacjach, została szerzej rozwinięta jedynie w pojedynczym opracowaniu autorstwa Macieja Hartlińskiego⁵ i w artykule Sławomira Patyry⁶. Równolegle prowadzone badania nad przywództwem politycznym prezydentów i liderów partii politycznych doczekały się większej liczby opracowań naukowych. Niniejsza publikacja wypełnia więc pewną lukę badawczą w polskiej politologii.

Zasadnicza część moich rozważań skoncentruje się na zbadaniu przywództwa politycznego osób zajmujących stanowisko *premiera*. Tym mianem określa się w piśmiennictwie urząd przewodniczącego kolegialnego organu wykonawczego państwa utożsamianego w europejskiej tradycji kontynentalnej z rządem, a w brytyjskiej – z gabinetem⁷. Mechanizmy uniezależnienia się rządu od głowy

³ Zob. np. T. Bodio, *Przywództwo polityczne w obliczu wyzwań transformacyjnych*, „Studia Politologiczne” 2001, t. 5, s. 200–225; A. Piasecki (red.), *Model przywództwa: wymiar lokalny, krajowy, międzynarodowy*, Kraków 2006; B. Szklarski (red.), *Gra w przywództwo – jak zdobyć i utrzymać władzę*, Warszawa 2008; M. Hartliński (red.), *Przywództwo polityczne w Polsce i na świecie*, Olsztyn 2013; L. Rubisz, K. Zuba (red.), *Przywództwo polityczne. Teorie i rzeczywistość*, Toruń 2004; A. Kasińska-Metryka (red.), *Studia nad przywództwem politycznym. Ustalenia metodologiczne i praktyka*, Toruń 2011; J. Knopek (red.), *Przywództwo polityczne a przywództwo polonijne. Między teorią a praktyką*, Koszalin 2011; W. Konarski, A. Durska, S. Bachrynowski (red.), *Kryzys przywództwa we współczesnej polityce*, Warszawa 2011; I. Kuraszko (red.), *Etyka przywództwa. Ujęcie interdyscyplinarne*, Warszawa 2014; E. Nowak, D. Litwin-Lewandowska (red.), *Władza i przywództwo polityczne w demokracji*, Toruń 2010; J. Sielski, M. Czerwiński (red.), *Partie polityczne – przywództwo partyjne*, Toruń 2008; S. Michałowski, Katarzyna Kuć-Czajkowska (red.), *Przywództwo lokalne a kształtowanie demokracji partycypacyjnej*, Lublin 2008.

⁴ Zob. np. P. Żukiewicz, *Przywództwo labilne. Mechanizm powrotu do władzy w świetle teorii przywództwa politycznego*, Wrocław–Poznań 2012; P. Żukiewicz, *Przywództwo prezydenckie w państwach Europy Środkowej i Wschodniej po 1989 roku. Analiza porównawcza*, Toruń 2013; A. Kasińska-Metryka (red.), *Dylematy współczesnego przywództwa w Europie. Analiza na wybranych przykładach*, Kielce 2014; T. Biernat, *Józef Piłsudski – Lech Wałęsa. Paradoks charyzmatycznego przywództwa*, Toruń 1999.

⁵ M. Hartliński, *Przywództwo polityczne. Wprowadzenie...*, cyt. wyd.

⁶ Zob. S. Patyra, *Przywództwo polityczne premiera a jego pozycja ustrojowa – doświadczenia dotychczasowego okresu obowiązywania Konstytucji RP z 1997 r. na tle porównawczym*, [w:] *Minikomentarz dla makroprofesora. Księga jubileuszowa profesora Leszka Garlickiego*, M. Zubik (red.), Warszawa 2017, s. 690–708. Monografia tego autora pod tytułem „Prawnoustrojowy status Prezesa Rady Ministrów w świetle Konstytucji z 2 kwietnia 1997” dotyczyła głównie aspektów prawnych wiążących się z funkcjonowaniem premiera w systemie rządów i traktowała pobieżnie kwestie wiążące się ze sferą polityki, a więc także z zagadnieniem przywództwa politycznego.

⁷ Termin „rząd” posiada w politologii co najmniej trzy desygnaty. W znaczeniu wąskim, oznacza podmiot sprawujący władzę wykonawczą na najwyższym szczeblu państwowym. Odpowiada on na ogół znaczeniu, w jakim używa się terminu „gabinet”. Również polskie konstytucje zidentyfikowały Radę Ministrów z rządem w wąskim znaczeniu, jako gremium skupiającym osoby wypeł-

państwa oraz poddania gabinetu odpowiedzialności politycznej przed parlamentem dały w przekonaniu Grzegorza Leopolda Seidlera początek systemowi parlamentarno-gabinetowemu⁸. W rezultacie tych procesów wzrosło znaczenie premiera, który pierwotnie był jedynie zaufanym pośrednikiem między monarchą i zespołem ministrów, „pierwszym pośród równych”⁹. Pod wpływem różnorodnych czynników w następnych dziesięcioleciach i stuleciach nabył on wiele kompetencji, które przeistoczyły go w rzeczywistego szefa gabinetu. Podobną ewolucję przeszedł także polski odpowiednik ustrojowy premiera, noszącego formalny tytuł Prezesa Rady Ministrów¹⁰. Zgodnie z Konstytucją RP uchyloną dnia 2 kwietnia 1997 r., reprezentował on Radę Ministrów oraz kierował jej pracami, wydawał rozporządzenia, zapewniał wykonywanie polityki rządu i określał sposoby jej wykonywania, koordynował i kontrolował pracę członków gabinetu, sprawował nadzór nad samorządem terytorialnym, będąc również zwierzchnikiem służbowym pracowników administracji rządowej. Wyposażenie premiera w coraz bardziej rozbudowany zasób kompetencji i zacieśnienie jego więzów organizacyjnych ze współpracownikami w gabinecie świadczyło o przeznaczeniu mu przez ustrojodawców ważnej roli w systemie politycznym państwa. Dzięki temu mógł on w pełni włączać się w procesy kojarzone ze sprawowaniem przywództwa politycznego.

Podstawowym celem mojej pracy badawczej jest zbadanie najistotniejszych procesów kształtujących przywództwo polityczne osób piastujących urząd Prezesa Rady Ministrów w Polsce w latach 1989–2015. Zawarcie przez kierownictwo PZPR porozumienia przy tzw. Okrągłym Stole z opozycją

niające funkcję naczelnego organu administracji państwowej lub zajmujące stanowiska wymienione w ustawach. Określenie „rząd” w drugim znaczeniu jest poszerzone o organy i obsługujące je aparaty urzędnicze takie jak premier oraz wicepremierzy, ministrowie wraz ze wspomagającymi ich pracę ministerstwami, kierownicy urzędów centralnych oraz zwierzchnicy organów terenowych podporządkowani wojewodzie lub bezpośrednio określonym podmiotom na szczeblu centralnym. Tworzą one wspólnie administrację rządową. Poza nią, zgodnie z demokratyczną zasadą decentralizacji państwa, pozostaje administracja samorządowa. Obie struktury mogą być rozpatrywane łącznie w ramach administracji publicznej państwa. Pojęcie „rządu” w trzecim znaczeniu, charakterystycznym dla ustroju brytyjskiego, wskazuje na cały system sprawowania władzy w państwie, a więc układ wszystkich organów państwowych. Przez analizę rządu rozumie się więc badanie reżimu politycznego państwa, a gabinet jest rozpatrywany jako jeden z jego elementów. Zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2011, s. 275–276; K. Zuba, *Polska scena polityczna. Ciągłość i zmiana*, Warszawa 2012, s. 124; E. Zieliński, *Administracja rządowa w Polsce*, Warszawa 2001, s. 14, 19–21; P. Mikuli, *Wielka Brytania*, [w:] *Systemy ustrojowe państw współczesnych*, S. Bożyk, M. Grzybowski (red.), Białystok 2012, s. 40.

⁸ G.L. Seidler, *Odpowiedzialność parlamentarna a konstytucyjna*, „Państwo i Prawo” 1989, nr 12, s. 6.

⁹ Zob. M. Wąsowicz, *Historia ustroju państw Zachodu*, Warszawa 2007, s. 156–159; P. Mikuli, *Wielka Brytania...*, [w:] *Systemy ustrojowe...*, cyt. wyd., s. 41.

¹⁰ Po raz pierwszy termin ten został użyty w Konstytucji Marcowej. Zob. *Ustawa z dnia 17 marca 1921 roku – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz.U. 1921 nr 44 poz. 267, art. 55.

demokratyczną związaną z „Solidarnością” przyczyniło się do zapoczątkowania doniosłych reform prawnych, społecznych i gospodarczych, nazywanych w literaturze *transformacją systemową*. Jednym z jej aspektów były istotne zmiany dotyczące usytuowania premiera w polskim ustroju prawnym, które wpłynęły na jego pozycję polityczną i możliwości zawiązywania przez niego relacji przywódczej ze zwolennikami. Procesy zapoczątkowane przez wydarzenia w roku 1989 przemożnie wpływały na system polityczny Rzeczypospolitej Polskiej w następnym ćwierćwieczu, kształtując wzorce przywództwa politycznego osób piastujących eksponowane stanowiska publiczne. Publikacja obejmuje okres urzędowania kolejnych premierów począwszy od Tadeusza Mazowieckiego, a skończywszy na Ewie Kopacz, pełniącej tę funkcję do dnia 16 listopada 2015 r. W czasie przeprowadzania przeze mnie badań misja kolejnego premiera, Beaty Szydło, nie była jeszcze zakończona, co uniemożliwiało dokonanie rzetelnej analizy jej przywództwa politycznego. Zakres przestrzenny opracowania wyznacza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Przeważająca część zjawisk wpływających na przywództwo polityczne polskich premierów zachodziła bowiem w systemie politycznym państwa. Dotyczyło to zarówno procesów kształtujących relację przywódczą szefów rządu z obywatelami, jak i interakcji, w jakie wchodził z innymi naczelnymi organami państwowymi oraz z członkami gabinetu.

Praca została podzielona na pięć części odpowiadających głównym, moim zdaniem, aspektom przywództwa politycznego premiera. W rozdziale pierwszym prezentuję najważniejsze założenia badawcze fenomenu przywództwa, do których należą istotne paradygmaty badań tego zjawiska, stosunek znaczeniowy pojęć przywództwa oraz przywództwa politycznego, a także ważne płaszczyzny analizy ostatniego z wymienionych zagadnień. Następnie, wskazując znaczenie kontekstu instytucjonalnego dla dociekań naukowych na temat przywództwa politycznego, wiąże omawiane zjawisko z płaszczyzną ustrojową i urzędem premiera. Wskazuję też prawnoustrojowe i polityczne wyznaczniki relacji przywódczej tworzonej przez szefów gabinetu ze swoimi zwolennikami.

W drugim rozdziale publikacji skupiam się na zbadaniu wpływu, jaki na przywództwo polityczne Prezesa Rady Ministrów wywierały procesy selekcji kandydatów na ten urząd. Dokonuję również analizy przesłanek odwołania premierów z zajmowanego stanowiska. Podmiotami, na które zwracam szczególną uwagę w tej części pracy, są posłowie na Sejm i liderzy formacji politycznych tworzących koalicje rządowe oraz prezydenci. To oni stanowili trzon grupy zwolenników instytucjonalnych każdego Prezesa Rady Ministrów. Wydaje się bowiem, że zjawiska związane z udzielaniem i wycofywaniem poparcia instytucjonalnego były kluczową determinantą powoływania określonych osób na urząd szefa gabinetu oraz odwołania ich z tej funkcji. Wynika to z przepisów prawnych oraz praktyki politycznej z lat 1989–2015.

Praktyczne i teoretyczne przejawy przywództwa politycznego Prezesa Rady Ministrów w rządzie analizuję w trzecim rozdziale niniejszej pracy. Skupiam się w nim m.in. na procesach modelujących przepływ poparcia wewnątrzrządowego dla premierów. Aspekt praktyczny przywództwa szefa rządu odnosi się bowiem do sfery kształtowania przez niego składu osobowego Rady Ministrów i uzyskiwania przez nią sejmowego wotum zaufania. Jest to pierwszy, bardzo ważny dla premiera jako przywódcy politycznego sprawdzian spójności więzi przywódczej, jaką zdołał on nawiązać z parlamentarzystami oraz członkami kierowanego przez siebie rządu. Z kolei wymiar teoretyczny przywództwa premiera w rządzie dotyczy zakresu działań premiera wobec członków rządu, których zastosowanie może pozytywnie albo negatywnie wpłynąć na jego relację przywódczą z jego współpracownikami w Radzie Ministrów. W zakres ten wchodzi różnorodne kompetencje i instytucje działające pod kierownictwem szefa gabinetu, przy pomocy których mógł on urzeczywistniać interesy własne i swoich zwolenników, wzmacniając swe przywództwo polityczne również poza strukturą administracji rządowej.

Przywództwo polityczne Prezesa Rady Ministrów wobec pozycji ustrojowo-politycznej prezydenta badam w rozdziale czwartym. Regulacje prawnoustrojowe, obowiązujące w latach 1989–2015 uczyniły z głowy państwa podmiot predestynowany do objęcia przywództwa politycznego. Prezydent należał do organów wykonawczych państwa tak jak Rada Ministrów, której kierownikiem był premier. Wskutek tego w polskim systemie politycznym w ramach egzekutywy funkcjonowało jednocześnie dwóch przywódców politycznych. Każdy z nich posiadał potencjał wystarczający do tego, by sukcesywnie poszerzać krąg swoich zwolenników i stać się przywódcą państwowym. Dlatego kwestią o fundamentalnym znaczeniu dla stabilności państwa było znalezienie takiej formuły współpracy między głową państwa i szefem rządu, która skłaniałaby ich do zgodnego działania i redukowałą ryzyko ich wejścia w spory. Mimo tego w okresie od 1989 do 2015 r. wystąpiło wiele przypadków konfliktów między tymi przywódcami politycznymi. Ich tłem była rywalizacja o prymat instytucjonalny w państwie, a także o wzmocnienie swojego przywództwa politycznego kosztem konkurenta.

Treścią piątego rozdziału jest analiza procesów kształtujących relację przywódczą Prezesa Rady Ministrów ze stronnikami społecznymi oraz próba stypizowania przywództwa politycznego poszczególnych premierów. Jego struktura jest dwuczęściowa. W pierwszej skupiam się na zagadnieniu przywództwa politycznego Prezesa Rady Ministrów w percepcji społecznej, bowiem w strukturze poparcia wszystkich przywódców politycznych w polskim systemie rządów najliczniejszą grupą zwolenników byli obywatele. Dla wielu przywódców stworzenie więzi z elektoratem było najważniejszym czynnikiem stabilizującym ich pozycję polityczną. Prezes Rady Ministrów nie był jednak organem wybieranym

w drodze wyborów powszechnych. Interesujące staje się więc, jak ważna dla nowo powołanego premiera była społeczna aprobata dla jego osoby przekładająca się na chęć zawiązania z nim relacji przywódczej przez różne grupy potencjalnych zwolenników. Natomiast w drugiej części niniejszego rozdziału przedstawiam wybrane typologie przywództwa politycznego stworzone przez badaczy tego zagadnienia. Posłużyły one jako punkt wyjścia dla sklasyfikowania poszczególnych przypadków przywództwa politycznego szefów gabinetu i przyporządkowania ich do określonych typów lub stylów przywódczych ze wskazaniem ich wyróżników.

Fundament niniejszej książki stanowi praca doktorska obroniona dnia 10 kwietnia 2019 r., której promotorem głównym był profesor Tomasz Słomka z Uniwersytetu Warszawskiego, a promotorem pomocniczym doktor Michał Mistygacz (również z Uniwersytetu Warszawskiego). Dziękując za opiekę naukową, kieruję do nich wyrazy wdzięczności za udzielone mi odpowiedzi oraz za nieustanne podsycanie zainteresowania polityką. Recenzentami dysertacji doktorskiej byli profesorowie Bożena Dziemidok-Olszewska z Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej i Rafał Głajcar z Uniwersytetu Śląskiego. Ich cenne uwagi bardzo wzbogaciły moją pracę i pozwoliły wyeliminować wiele jej niedociągnięć. Szczególnie gorąco chciałbym podziękować swoim Rodzicom, którzy ukształtowali mnie jako człowieka, wspierali w wyborze celów życiowych i utwierdzili w przekonaniu, że dogonienie swoich marzeń jest możliwe.