

Edward Olszewski

"Rządy Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1989–2001 : skład, organizacja i tryb funkcjonowania", Krystyna Leszczyńska, Toruń 2005 : [recenzja]

Polityka i Społeczeństwo nr 3, 175-179

2006

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Edward Olszewski

**KRYSTYNA LESZCZYŃSKA,
*RZĄDY RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
W LATACH 1989–2001. SKŁAD, ORGANIZACJA
I TRYB FUNKCJONOWANIA*
WYD. ADAM MARSZAŁEK, TORUŃ 2005, 484 SS.**

Prezentowana monografia Krystyny Leszczyńskiej zajmuje istotne miejsce wśród naukowych opracowań prawniczych i politologicznych dotyczących polityczno-ustrojowych problemów transformacji systemowej, a w szczególności w badaniach nad instytucjami ustrojowymi w Polsce po 1989 roku. Jak dotychczas, jest jedyną syntetyczną autorską publikacją, w której podjęto wnikliwą analizę ośmiu rządów (od rządu Tadeusza Mazowieckiego do rządu Jerzego Buzka), kształtujących i realizujących politykę państwa w szczególnym okresie tranzytacji ustrojowej.

Książka napisana jest na podstawie kompletu źródeł prawa od 1947 r. (konstytucje, ustawy, regulaminy Sejmu RP, rozporządzenia RM, rozporządzenia prezesa RM, zarządzenia prezesa RM i ministra-szefa Urzędu RM), dokumentów z Archiwum Akt Jawnych Rady Ministrów RP (protokoły ustaleń z posiedzeń RM, komunikaty sekretarza RM), druki parlamentarne, materiały z „Przeglądu Rządowego”, wydawnictwa Prezydenta RP i inne. Wykorzystano liczną literaturę przedmiotu, publicystykę czasopiśmienniczą, encyklopedie i słowniki. Dość wskazać, że sam wykaz pozycji bibliograficznych zajmuje 11 stron druku. W zakresie bazy źródłowej pracy niezwykle istotny i w zasadzie niepowtarzalny jest fakt, że Autorka dotarła do materiałów Archiwum Akt Jawnych RM, bez których tak wnikliwa prawno-politologiczna analiza podjętych zagadnień składu, organizacji i trybu funkcjonowania RM byłaby wprost niemożliwa. Zgromadzona niezwykle bogata i różnorodna faktografia umożliwiła wszechstronną prezentację zagadnień i sfor-

mułowanie zobiektywizowanych wniosków. W rozbudowanych odnośnikach dokumentujących treść pracy znajdujemy także dodatkowe wyjaśnienia, dane personalne, sprostowania nieścisłości w publikacjach. Istotną i niezwykle cenną część pracy stanowią zestawienia i tabele zawarte w aneksach (47 tabel i 15 zestawień (wykazów) zespołów, rad, komisji itp.), obejmujące 141 stron druku. Są one same w sobie istotnym osiągnięciem badawczym, dostarczając bogatego materiału faktograficznego.

Zasady i normy kształtowania się rządów i ich działalności określają regulacje konstytucyjne i regulacje niższego rzędu, natomiast efektywność i sprawność ich funkcjonowania zależą od czynników pozaprawnych. Połączenie w badaniach analiz formalnoprawnych w odniesieniu do regulacji konstytucyjnych (z lat 1989–1992, Małej Konstytucji z 1992 r. i Konstytucji RP z 1997 r.) i politologicznych w prezentacji praktyki politycznej wpłynęło na oryginalność warsztatu badawczego oraz pogłębioną źródłowo podstawę formułowanych wniosków i ocen. W pracy koncentrowano się na: uwarunkowaniach kształtowania się składów rządów, ich organizacji wewnętrznej i funkcjonowaniu w latach 1989–2001. Zagadnieniom tym podporządkowana została przejrzysta, problemowa konstrukcja pracy, którą otwiera rozdział poświęcony analizie konstytucyjnych uwarunkowań składu, organizacji i funkcjonowania rządu, zaś w kolejnych rozdziałach dokonano wnikliwej analizy ośmiu rządów obejmującej następujące problemy: skład Rady Ministrów, organizacja Rady Ministrów, funkcjonowanie Rady Ministrów. Pod tymi, wydawałoby się, standardowymi tytułami poszczególnych części pracy kryje się całe bogactwo podjętej problematyki: kształtowanie się składów rządów, ich liczebność, skład personalny i polityczny, parlamentarne i administracyjno-organizacyjne aspekty składu rządów; organizacja pracy rządów przez poszczególnych premierów, stałe komitety, rady i zespoły, komisje, pełnomocnicy i aparat pomocniczy rządów; wreszcie w zakresie funkcjonowania – tryb zwoływania i ustalania porządku obrad rządu, tryb kolegialny i obiegowy prac rządów, Rada Gabinetowa i reprezentacja Rady Ministrów.

Przy ograniczonej objętości recenzji trudno jest zaprezentować treść tak obszernej monografii. Ograniczamy się zatem do konkluzji badań. Wbrew dość powszechnej opinii o rządzie fachowców J. K. Bieleckiego Autorka dowodzi, że w latach 1989–2005 nie istniał żaden rząd fachowców. Misje tworzenia rządów powierzano 10 premierom, ale C. Kiszczakowi (w sierpniu 1989 r.) i W. Pawlakowi (w czerwcu–lipcu 1992 r.) nie

udało się ukształtować gabinety rządowych. W pracy podkreśla się znaczną samodzielność T. Mazowieckiego i J. Olszewskiego w doborze ministrów, natomiast Autorka pisze, że „decyzje personalne w kwestii obsady stanowisk w rządzie J. K. Bieleckiego oraz H. Suchockiej mogły zapadać bez udziału przyszłych premierów. W imieniu J. K. Bieleckiego konsultacje w sprawie składu gabinetu prowadził Prezydent L. Wałęsa. Natomiast H. Suchocka powróciła z Wielkiej Brytanii do Polski, kiedy partie mające wejść do przyszłego Rządu ustaliły jego personalny skład. Premierzy W. Pawlak, J. Oleksy, W. Cimoszewicz i J. Buzek przy doborze członków Rad Ministrów byli ograniczani stanowiskiem koalicjantów, a W. Pawlak i J. Oleksy dodatkowo stanowiskiem Prezydenta Wałęsy, który wprowadzał do Rządu »swoich« ministrów (szefów resortów: spraw zagranicznych, spraw wewnętrznych i obrony narodowej)”. Także „premier J. Buzek nie był najbardziej widoczną osobą w procesie tworzenia swojego gabinetu” (s. 90–91). W obsadzie stanowisk w rządzie (od 17 do 25 członków) często nie decydowały względy merytoryczne, lecz przede wszystkim „układy polityczne”, koleżeńskie, towarzyskie, wspólna przeszłość opozycyjna, umiejętne wykorzystywanie art. 61 Małej Konstytucji przez L. Wałęsę oraz układ sił w parlamencie. Poza korzystną dla siebie interpretacją prawa L. Wałęsa jako przywódca sił opozycyjnych realizujący misję obalenia komunizmu korzystał ze swoistego „przyzwolenia społecznego” na działania nawet pozaprawne. „(...) gabinety premierów dążących do znacznej samodzielności szybko upadały (J. Olszewski, J. Oleksy)” (s. 321). Specyfika okresu transformacji ujawniła się też w relacjach rządu z parlamentem. Kandydaci na ministrów w rządach T. Mazowieckiego, J. K. Bieleckiego, J. Olszewskiego, H. Suchockiej, W. Pawlaka i W. Cimoszewicza byli przesłuchiwani przez komisje sejmowe. Chociaż kilku z nich nie uzyskało pozytywnych rekomendacji, to bez przeszkód weszli do rządów (L. Balcerowicz, H. Goryszewski, Z. Hortmnowicz, Z. Jaworski, J. Kropiwnicki, W. Niewiarowski), a P. Łączkowski, A. Arendarski, Z. Dyka, Z. Eysymont, J. Kamiński, J. Kuroń, A. Milczanowski nie byli w ogóle przesłuchiwani przez komisje sejmowe.

Autorka sceptycznie odnosi się do praktyki politycznej pozwalającej łączyć mandat parlamentarzysty (posła w sejmie lub w senacie) z pełnieniem kilku różnych funkcji w rządzie (wicepremiera, resortowego ministra, przewodniczącego komitetu RM). W dodatku do 1997 r. członkowie rządu i zarazem posłowie wchodzili w skład komisji sejmowych, które sprawowały kontrolę nad działalnością RM i poszcze-

gólnych ministrów. Autorka opowiada się za rozwiązaniem stosowanym od 1992 r. w Republice Słowacji, gdzie zawieszają się mandaty parlamentarzysty w przypadku jego wejścia do rządu.

Osobne miejsce zajmuje kwestia organów wewnętrznych rządów: stałych komitetów, rad, zespołów, komisji, pełnomocników i aparatu pomocniczego Rady Ministrów. Premier lub Rada Ministrów mogą tworzyć ich dowolną liczbę, pod warunkiem koordynacji ich działań. Praca ujawnia ogromną liczbę tych organów i – jak wskazuje się – nie zawsze uzasadnioną względami merytorycznymi (np. w rządzie J. Buzka było 8 rad, 85 zespołów powołanych przez ten rząd, 11 pełnomocników i cały sztab aparatu pomocniczego dla rządu). Zważywszy na fakt, że np. w skład zespołu wchodzi od kilku do kilkudziesięciu stałych członków, możemy mieć wyobrażenie o wielkości tych organów i kosztach ich utrzymania. Autorka proponuje ujednoczyć ich różne nazwy (o podobnych zadaniach, a często identycznych zadaniach) na odpowiadające w zasadzie jednej funkcji organy pomocnicze lub organy wewnętrzne rządu.

Zasygnalizować chociażby należy tryb działania RM, który może być kolegialny lub obiegowy. W latach 1989–2001 z ogólnej liczby uchwał i rozporządzeń rządu przyjęły 53% uchwał i 33% rozporządzeń w trybie obiegowym. Gabinet J. Buzka skierował do rozpatrzenia w trybie obiegowym blisko 70 projektów ustaw (s. 324).

Książka K. Leszczyńskiej wnosi do wiedzy naukowej o rządach RP w latach 1989–2001 niezwykle bogatą, często unikalną faktografię oraz cenne i trafne wnioski wynikające z przeprowadzonych analiz. Syntetyzuje poza tym dotychczasowe badania studyjne i przyczynkarskie, wyjaśnia uwarunkowania składu, organizacji i trybu funkcjonowania rządów, krytycznie ustosunkowuje się do błędnych informacji i wątpliwych ocen. W tym względzie monografia wypełnia lukę badawczą nad procesami transformacji ustrojowej III Rzeczypospolitej. Rzetelność naukowa, wnikliwość badawcza, poprawność metodologiczna, klarowny język pracy pozwalają sądzić, że zostanie ona dobrze przyjęta przez krytykę naukową. W niniejszej opinii nie wyraziliśmy uwag krytycznych, wychodząc z założenia, że z faktami się nie dyskutuje, fakty same mówią za siebie. Natomiast wyrażamy przekonanie, że publikacja zadowoli naukowca-profesjonalistę, studenta prawa i politologii, dziennikarza i – jak sądzimy – zainteresuje także polityka: premiera, ministra, parlamentarzystę, prezydenta. Autorka pracuje nad identyczną problematyką w odniesieniu do rządów Leszka Millera i Marka Belki. To

dobra inicjatywa, gdyż wybory parlamentarne i prezydenckie 2005 roku zamykają określony etap dziejów III RP. Bez względu na komplikacje koalicyjne i zapowiedzi budowy „IV RP” rysuje się inny układ sceny politycznej. Zatem dobrze byłoby dokonać naukowej analizy 10 rządów III Rzeczypospolitej z lat 1989–2005.