

Grzegorz Rydlewski

RZĄDY I RZĄDZENIE W POLSCE 1918-2018



RZĄDY I RZĄDZENIE W POLSCE
1918–2018

Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych
Uniwersytet Warszawski

Grzegorz Rydlewski

**RZĄDY I RZĄDZENIE W POLSCE
1918–2018**

Ciągłość i zmiany



Warszawa 2018

Publikacja dofinansowana przez Wydział Nauk Politycznych
i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego

Recenzenci

prof. dr hab. Wojciech Jakubowski
prof. dr hab. Jan Wawrzyniak

Redakcja

Ewa Rydlewska

Projekt okładki

Agnieszka Miłaszewicz

Korekta

Zespół

© Copyright by Grzegorz Rydlewski
and Dom Wydawniczy ELIPSA
Warszawa 2018

ISBN 978-83-8017-217-3



Opracowanie komputerowe, druk i oprawa:
Dom Wydawniczy ELIPSA
ul. Inflancka 15/198, 00-189 Warszawa
tel. 22 635 03 01
e-mail: elipsa@elipsa.pl, www.elipsa.pl

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 Bartla	88
4.3. Drugi rząd Kazimierza Bartla	90
4.4. Trzeci rząd Kazimierza Bartla	91
4.5. Pierwszy rząd Józefa Piłsudskiego	92
4.6. Czwarty rząd Kazimierza Bartla	98
4.7. Rząd Kazimierza Świtalskiego	99
4.8. Piąty rząd Kazimierza Bartla	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. Znaczne 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

Wykaz skrótowców

ABW	– Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego
AW	– Agencja Wywiadu
AWS	– Akcja Wyborcza Solidarność
BBWR	– Bezpartyjny Blok Współpracy z Rządem
CBA	– Centralne Biuro Antykorupcyjne
ChSS	– Chrześcijańskie Stowarzyszenie Społeczne
Dz.Pr.Kr.P.	– Dziennik Praw Królestwa Polskiego
Dz.Pr.P.P.	– Dziennik Praw Państwa Polskiego
Dz.U.	– Dziennik Ustaw
EWG	– Europejska Wspólnota Gospodarcza
FJN	– Front Jedności Narodu
FKP	– Federacyjny Klub Parlamentarny
GL	– Gwardia Ludowa
KLD	– Kongres Liberalno-Demokratyczny
KPN	– Konfederacja Polski Niepodległej
KPP	– Komunistyczna Partia Polski
KRN	– Krajowa Rada Narodowa
KRP	– Krajowa Reprezentacja Polityczna
M.P.	– Monitor Polski
NATO	– North Atlantic Treaty Organization (Organizacja Paktu Północnoatlantyckiego)
NIK	– Najwyższa Izba Kontroli
NKWD	– Narodnyj komissariat wnutriennich diel (Ludowy Komitet Spraw Wewnętrznych)
NPR	– Narodowa Partia Robotnicza
NZL	– Narodowe Zjednoczenie Ludowe
OECD	– Organisation for Economic Co-operation and Development (Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju)
OPZZ	– Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych
OZN	– Obóz Zjednoczenia Narodowego
PC	– Porozumienie Centrum
PiS	– Prawo i Sprawiedliwość

PKWN	–	Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego
PO	–	Platforma Obywatelska
POW	–	Polska Organizacja Wojskowa
PPR	–	Polska Partia Robotnicza
PPS	–	Polska Partia Socjalistyczna
PRL	–	Polska Rzeczpospolita Ludowa
PRON	–	Patriotyczny Ruch Odrodzenia Narodowego
PSL	–	Polskie Stronnictwo Ludowe
PZKS	–	Polski Związek Katolicko-Społeczny
PZPR	–	Polska Zjednoczona Partia Robotnicza
RdR	–	Ruch dla Rzeczypospolitej
RP	–	Rzeczpospolita Polska
RPPS	–	Robotnicza Partia Polskich Socjalistów
RWPG	–	Rada Wzajemnej Pomocy Gospodarczej
SB	–	Służba Bezpieczeństwa
SD	–	Stronnictwo Demokratyczne
SDPL	–	Socjaldemokracja Polska
SdRP	–	Socjaldemokracja Rzeczypospolitej Polskiej
SL	–	Stronnictwo Ludowe
SLD	–	Sojusz Lewicy Demokratycznej
SN	–	Stronnictwo Narodowe
SP	–	Stronnictwo Pracy
SPK	–	Stronnictwo Pracy Konstytucyjnej
TRJN	–	Tymczasowy Rząd Jedności Narodowej
UB	–	Urząd Bezpieczeństwa
UE	–	Unia Demokratyczna
UE	–	Unia Europejska
UP	–	Unia Pracy
UPR	–	Unia Polityki Realnej
UW	–	Unia Wolności
WSI	–	Wojskowe Służby Informacyjne
ZChN	–	Zjednoczenie Chrześcijańsko-Narodowe
ZLN	–	Związek Ludowo-Narodowy
ZPP	–	Związek Patriotów Polskich
ZSL	–	Zjednoczone Stronnictwo Ludowe
ZUS	–	Zakład Ubezpieczeń Społecznych

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.

Rozdział pierwszy

RZĄDY I RZĄDZENIE W POLSCE JAKO PRZEDMIOT BADAŃ

1. Pojęcia i relacje

Znaczenie refleksji na temat pojęć i relacji. W każdym projekcie badawczym należy w punkcie wyjścia możliwie precyzyjnie określić przedmiot badań. W przypadku tej publikacji jest to szczególnie ważne, gdyż pojęcie „rządzenie” bywa bardzo różnie rozumiane. Także pojęcie „rząd” znajduje różne ujęcia w aktach normatywnych i w literaturze przedmiotu.

Doświadczenie uczy, że w debacie teoretycznej i badaniach nad sprawami polityki oraz w samej praktyce politycznej wiele nieporozumień bierze swój początek z używania w tym samym czasie w różnym rozumieniu tych samych kategorii i pojęć. Należy się w pełni zgodzić ze stanowiskiem wyrażonym w jednej z najnowszych publikacji na temat nauk o polityce, w której czytamy, że nie można uzyskać zadowalających wyników w badaniach bez uporządkowania warsztatu naukowego i że „przepustką do naukowego rozpoznania zmian systemowych, podmiotowych i procesowych w świecie polityki jest osiągnięcie podstawowego poziomu wspólnoty języka opisu i analizy”¹.

Nie mniej ważne od poczynienia podstawowych ustaleń terminologicznych jest określenie głównych punktów zainteresowania i metody poznania stosowanej do rekonstrukcji i analizy relacji, które zachodzą w badanym obszarze. Chociaż więc celem tej publikacji nie jest szczegółowe rozważanie kwestii teoretycznych², należy na początku przedstawić kilka podstawowych założeń badawczych.

¹ S. Sulowski (red.), *Nauki o polityce 2.0. Kontrowersje i konfrontacje*, Warszawa 2018, s. 8.

² W tych sprawach odsyłam m.in. do wcześniejszych moich publikacji. Zob. w szczególności: G. Rydlewski, *Rządzenie w świecie megazmian. Studium politologiczne*, Warszawa 2009, oraz *Coś więcej niż spór o model rządzenia. Kilka kwestii do przemyślenia nie tylko przez politologów*, Warszawa 2017. W tym rozdziale korzystam z niektórych ujęć zawartych w tamtych publikacjach.

Dwie podstawowe tożsamości materii rządzenia. Rządzenie można rozważać w kategoriach strukturalnych i funkcjonalnych. W ujęciu strukturalnym stanowi ono konstrukcję systemową, na którą składają się wartości, interesy, cele, zasady, normy, standardy, instytucje, procedury i rozwiązania kadrowe. W ujęciu funkcjonalnym rządzenie jest uporządkowanym zbiorem działań, w którym – w warunkach konkurencji celów, oczekiwań i programów, w układzie konfliktu interesów oraz w sytuacji nadmiaru społecznych potrzeb i deficytu możliwości ich zaspokojenia – dochodzi do nielosowych wyborów prowadzących do rozdziału dóbr, zarządzania zasobami i zagospodarowania kanałów przepływów. W ramach rządzenia nieustannie odbywa się decydowanie w zakresie spraw ogólnych, branżowych i jednostkowych, strategicznych i szczegółowych³.

Zróżnicowanie badań strukturalnych nad rządzeniem. W badaniach, które skupiają się na zagadnieniach strukturalnych, dominuje refleksja na temat instytucji i wzajemnych relacji między nimi. Konstytucjonalista będzie się w swych pracach koncentrował na usytuowaniu rządów jako organów władzy wykonawczej w ramach rozwiązań ustrojowych państwa. W takim ujęciu „System rządów przyjęty w państwie określany jest przez wzajemne zależności zachodzące między organami władzy ustawodawczej i władzy wykonawczej oraz wewnątrz tej ostatniej, czyli stosunki między głową państwa a rządem i jego szefem”⁴. Politolog, który wybierze ujęcie strukturalne, w swojej refleksji na temat rządów będzie rekonstruował i analizował usytuowanie organów władzy wykonawczej w systemie politycznym danego państwa oraz dążył do zidentyfikowania modelowych rozwiązań w tym zakresie. W przypadku konstytucjonalisty i politologa będziemy mieć do czynienia ze zróżnicowaniem podejść badawczych wynikającym z odmiennego rozumienia granic systemu politycznego. Jednak w ujęciu politologa, inaczej niż w klasycznym ujęciu konstytucjonalisty, w kręgu zainteresowania znajdują się również relacje między rządem i jego otoczeniem wykraczającym poza podmioty o charakterze państwowym. Zajmując się sprawami powołania i skutków działania rządu, politolog uwzględni także rolę partii politycznych i innych podmiotów artykulacji i agregacji interesów politycznych oraz będzie poszukiwał prawidłowości relacji w tym zakresie. Dobrą ilustrację

³ Zob. G. Rydlewski, *Decydowanie rządowe*, w: tegoż, *Decydowanie publiczne. Polska na tle innych państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 177 i nast.

⁴ D. Górecki, *Wpływ polskich tradycji ustrojowych na współczesne rozwiązania konstytucyjne*, w: M. Domagała (red.), *Konstytucyjne systemy rządów*, Warszawa 1997, s. 7. Publikacja ta zawiera ważne rozważania na temat różnych systemów rządów, także pod kątem możliwości ich wykorzystania w Polsce (por. m.in.: W. Brodziński, *System parlamentarno-gabinetowy – wykorzystanie modelu rządów parlamentarno-gabinetowych w konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*; A. Pułło, *System prezydencki*; S. Gebethner, *System rządów parlamentarno-gabinetowych, system rządów prezydenckich oraz rozwiązania pośrednie*; M. Domagała, *System kanclerski i możliwości jego zastosowania w nowej konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*; P. Sarnecki, *Założenia systemu „rządów zgromadzenia” i możliwości ich adaptacji do przyszłej konstytucji RP*).

takiego podejścia badawczego stanowi analiza i prezentacja współczesnych systemów rządów zawarta w publikacji autorstwa grupy politologów z Uniwersytetu Warszawskiego, która ukazała się niedawno w serii «Społeczeństwo i Polityka»⁵.

Specyfika podejścia funkcjonalnego w badaniach rządzenia. Funkcjonalne ujęcie problematyki rządzenia ma długą i bogatą tradycję (m.in. Talcott Parsons, Gabriel Almond, czy G. Bingham Powell). Na pierwszym planie są w tym ujęciu działania, ich uwarunkowania, cechy i konsekwencje. W analizach rządów, w których wykorzystuje się dorobek badań strukturalnych, akcent jest obecnie kładziony coraz wyraźniej na relacje i procesy wykraczające poza system polityczny.

W tym analizach aktywność rządów i innych podmiotów mających charakter polityczny lub znaczenie polityczne jest rozpatrywana w ramach trzech przenikających się sfer rzeczywistości: walki o władzę, polityk publicznych i organizacji struktur instytucjonalnych. Taki też wybór metodologiczny, zakładający przydatność całościowego spojrzenia na kwestie z obszaru *politics*, *policy* i *polity*, leży u podstaw niniejszej publikacji. W tym ujęciu rządzenie jest rozumiane w pierwszej kolejności jako proces, w którym występują określone stany, najczęściej podlegające wraz z upływem czasu zasadniczym przewartościowaniom i dające się klasyfikować i porównywać. Podstawą jest w tym przypadku rekonstrukcja mechanizmów decydowania, za sprawą którego, przy wykorzystaniu wszystkich uwarunkowań (w tym przede wszystkim dominujących wartości, obowiązujących standardów i norm, rozwiązań instytucjonalnych, struktury i charakteru podmiotów artykulacji i agregacji interesów politycznych oraz grup nacisku i autorytetów) następuje w domenie publicznej ukierunkowywanie, zagospodarowywanie i wykorzystywanie dostępnych zasobów (społecznych, normatywnych, organizacyjnych, gospodarczych, koncepcyjnych). Właściwe takiemu podejściu badawczemu jest zainteresowanie niedoborami, napięciami oraz dysfunkcjami pojawiającymi się w działaniu analizowanych instytucji i w relacjach międzyinstytucjonalnych.

Odmienne rozumienia kategorii rządzenia. Obok opracowań poświęconych rządzeniu, które sprowadzają się do analizy działalności rządów, coraz częściej pojawiają się publikacje, w których aktywność gabinetów ministrów jest tylko jednym z przedmiotów zainteresowania badawczego. Nie ulega wątpliwości, że w przypadku refleksji politologicznej ten drugi sposób podejścia badawczego jest szczególnie przydatny.

Centralnym zagadnieniem dotyczącym rządzenia jest wykonywanie władzy publicznej, w tym władzy politycznej. W tradycyjnym ujęciu granice wykonywania

⁵ Zob. K.A. Wojtaszczyk, W. Jakubowski, P. Załęski (red.), *Współczesne systemy rządów*, Warszawa 2017. Wśród książek wydanych w ostatnich latach przez politologów są też pozycje poświęcone rządóm w poszczególnych państwach, np. w serii poświęconej rządóm państw europejskich ukazały się następujące publikacje: E. Zieliński, I. Bokszczanin, *Rządy w państwach Europy (1)*, Warszawa 2003; tychże, *Rządy w państwach Europy (2)*, Warszawa 2005; E. Zieliński, J. Zieliński, *Rządy w państwach Europy (3)*, Warszawa 2006; tychże, *Rządy w państwach Europy (4)*, Warszawa 2007.

tej władzy pokrywają się z granicami państwowymi. Marek Chmaj proponował jeszcze niedawno, aby przez rządzenie rozumieć „wykonywanie władzy państwowej, w szczególności proces podejmowania decyzji i kierowania aparatem państwowym dla zapewnienia ich realizacji”. Zaznaczył równocześnie, że w skład rządzenia „wchodzi cztery grupy decyzji: a) decydowanie o tym, co jest treścią interesów poszczególnych grup społecznych w danych, konkretno-historycznych warunkach (określane mianem konkretyzacji interesów); b) decydowanie o kompetencji różnych podmiotów w zakresie realizacji interesów o skonkretyzowanej treści; c) decydowanie o celach, dla których możliwe jest użycie społecznych zasobów środków przymusu, oraz o ich dyslokacji pomiędzy poszczególne podmioty społeczne; d) decydowanie o składzie personalnym grup podejmujących i egzekwujących decyzje w powyższych zakresach”⁶. Marek Żmigrodzki uzupełnił tę definicję stwierdzeniem, że rządzenie „polega na rozstrzygnięciu konfliktów wynikających z zaspokajania potrzeb obywateli, zapewnia trwanie i pozycję państwa na arenie międzynarodowej oraz ład i porządek wewnętrzny”⁷. Od lat osiemdziesiątych XX wieku politolodzy nie mają już jednak wątpliwości co do tego, że należy odróżniać rządzenie od działania rządu i że przedmiotem zainteresowań badawczych muszą być – oprócz państwowych struktur instytucjonalnych aktywnych w sferze władzy wykonawczej – również inne podmioty, w tym niepaństwowe, które działają w tym segmencie przestrzeni publicznej⁸.

Wypada przypomnieć, że współcześnie funkcjonują obok siebie definicje rządzenia, które kładą akcent na różne elementy, m.in.: kwestie sieciowego charakteru relacji dotyczących władzy publicznej i wzajemnej gry politycznej, zagadnienia zasad tej gry i ich prawomocności oraz legitymizacji, problemy instytucji i polityk publicznych, sprawy skuteczności implementacji decyzji politycznych, tematy wewnątrzpaństwowego i globalnego usytuowania rządzenia. Rod Rhodes termin „rządzenie” odnosi do: zakresu i formy publicznej interwencji, systemu kierowania i kontrolowania w dużych organizacjach, Nowego Zarządzania Publicznego, dobrego rządzenia, systemu socjocybernetycznego zarządzania, samoorganizującej się sieci powiązań publicznych⁹. Z kolei Ian Kooiman rozumie rządzenie jako: proces sterowania, kontrolowania i zarządzania sektorem społecznym; międzynarodowy porządek oparty na „globalnym rządzeniu”; system zarządzania gospodarką; socjopolityczne rządzenie obejmujące interakcje o charakterze samorządzenia, współrządzenia i zarządzania hierarchicznego¹⁰.

⁶ M. Chmaj, *Rządzenie*, w: W. Sokół, M. Żmigrodzki (red.), *Encyklopedia politologii: teoria polityki*, Kraków 1999, s. 264 i nast.

⁷ M. Żmigrodzki, *Rządzący*, w: W. Sokół, M. Żmigrodzki (red.), *Encyklopedia politologii...*, s. 264.

⁸ Szerzej zob. A.M. Kjær, *Rządzenie*, Warszawa 2009, s. 11 i nast.

⁹ R.A.W. Rhodes, *Understanding governance*, Buckingham 1997.

¹⁰ I. Kooiman, *(Współ)rządzenie socjopolityczne*, „Zarządzanie Publiczne” 2008, nr 3 (5), s. 139. Tekst ten w wersji oryginalnej ukazał się w 1999 r.

Wielość sposobów ujmowania rządzenia nie powinna dziwić, gdyż zjawisko rządzenia w różnych jego aspektach może (i powinno) być przedmiotem zainteresowania licznych dyscyplin naukowych oraz skłaniać do stosowania odmiennych podejść metodologicznych. Od uzgodnienia jednej uniwersalnej definicji rządzenia ważniejsze jest całościowe rozpoznanie jego prawidłowości, tendencji, mechanizmów i uwarunkowań.

Rządzenie a działalność rządów. Pojawiła się i taka teza, że rządzenie może się już obejść bez rządów i polityki¹¹. Trzeba ją uznać za wątpliwą, a co najmniej nieprzydatną do analizy tej rzeczywistości, którą już znamy. Rządy stanowią ze swojej istoty centrum rządzenia. Wyjąwszy okres kształtowania się państwa i panującego w nim systemu, rządy zawsze i wszędzie pełnią taką centralną rolę. Należy się zgodzić z tym stwierdzeniem niezależnie od tego, czy przez rząd rozumiemy – tak jak w tej książce – kolegialny organ władzy wykonawczej (Radę Ministrów), czy też pojęciem tym obejmujemy całą strukturę instytucjonalną podporządkowaną temu organowi władzy. Równocześnie jednak, jak już powyżej zaznaczyłem, rządzenie wykracza pod względem treściowym i funkcjonalnym poza aktywność rządów. Zwłaszcza współcześnie ma zdecydowanie szerszy zakres podmiotowy i przedmiotowy. Rządy są obecnie tylko jednym z podmiotów kreuujących rozstrzygnięcia w materii objętej rządzeniem. W refleksji politologicznej na temat rządzenia trzeba wyjść poza problematykę rządu oraz głowy państwa i objąć zainteresowaniem całość zagadnień władzy wykonawczej, w tym kwestie udziału w niej podmiotów pozarządowych – różnorodnych samorządów, z samorządem terytorialnym na czele, organizacji obywatelskich, podmiotów gospodarczych i finansowych oraz mediów. Niezbędne jest uwzględnienie relacji między władzą wykonawczą a ustawodawczą i sądowniczą. Trzeba też wziąć pod uwagę faktyczne mechanizmy artykulacji i agregacji stanowisk politycznych w państwie oraz gry politycznej toczącej się w przestrzeni publicznej, również w obszarze ponadpaństwowym i międzypaństwowym. Tylko takie podejście badawcze może pomóc w rekonstrukcji realnych mechanizmów i procesów decyzyjnych w ramach rządzenia bez względu na ich tożsamość instytucjonalną.

2. Paradygmat rządzenia jako systemu w procesie zmian

Przydatność metodologiczna pojęcia „rządzenie”. Jak już zaznaczyłem, pojęcie rządzenia jest pomocne przy analizie materii społecznej i politycznej zwłaszcza wtedy, gdy zamierzamy ujmować ową materię w sposób funkcjonalny, a nie tylko instytucjonalny i normatywny.

¹¹ Zob. J. Golinowski, *Perspektywa porządku postpolitycznego. W stronę polityki władzy*, Warszawa 2007, s. 195 i nast.

W szczególności trzeba wziąć pod uwagę, że rządzenie ma obecnie „zakres szerszy niż system władz publicznych czy nawet sektor publiczny” i obejmuje swoim zasięgiem „podmioty gospodarki rynkowej (*corporate governance*) oraz podmioty sfery społeczeństwa obywatelskiego w wąskim znaczeniu (*civic governance*), a dopiero w kontekście powyższych kategorii podmiotów – instytucje publiczne (*public governance*)”¹². Do historii odchodzi więc, chociaż nie bez oporów, utożsamianie rządzenia z rządem (*governing*) i jego aktywnością. Dość powszechnie zaczyna się natomiast mówić o zjawisku współrządzenia (*governance*)¹³. Według definicji Banku Światowego, na rządzenie składają się: forma reżimu politycznego, proces sprawowania władzy oraz zarządzanie gospodarczymi i społecznymi zasobami kraju na rzecz jego rozwoju, a także zdolność rządu do projektowania, formułowania i wdrażania programów politycznych oraz do realizowania przypisanych mu funkcji. Komisja ds. Rządzenia Światowego (Commission on Global Governance) pod pojęciem rządzenia rozumie „sumę różnorodnych metod, jakimi jednostki i instytucje, publiczne i prywatne zarządzają wspólnymi sprawami”, zwracając równocześnie uwagę na fakt, że jest to „ciągły proces, który umożliwia uwzględnianie sprzecznych lub zróżnicowanych interesów i podejmowanie wspólnych działań” i że proces ten obejmuje zarówno „formalne instytucje i reżimy uprawnione do egzekwowania posłuszeństwa, jak i nieformalne uzgodnienia, na które ludzie lub instytucje udzielili zgody bądź uznali za zgodne z własnym interesem”¹⁴. Jednym z wyzwań stojących przed badaczem podejmującym próbę przeglądowej analizy rządzenia w Polsce

¹² J. Wilkin, *Kategoria jakości rządzenia w naukach społecznych – zagadnienia metodologiczne*, w: tenże (red.), *Jakość rządzenia w Polsce. Jak ją badać, monitorować i poprawiać*, Warszawa 2013, s. 19 i nast.; H. Izdebski, *Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2007, s. 69 i nast.

¹³ Z tym procesem wiąże się coraz liczniejsze próby interpretacji w literaturze światowej istoty pojęcia *governance*. Zob. J. Hausner, B. Jessop, S. Mazur (red.), *Governance. Wybór tekstów klasycznych*, Warszawa 2016. Hausner i Mazur mają bez wątpienia rację, zwracając uwagę na to, że trudności z akceptacją zmian podmiotowych związanych z kształtowaniem się koncepcji *governance* wynikają także z faktu, iż jej przyjęcie w dużej mierze oznacza zanegowanie klasycznej (Weberowskiej) koncepcji, zgodnie z którą „państwo to zwieńczenie hierarchii, której fundament stanowią obywatele”, tamże s. 354. Trzeba się także zgodzić z opinią, że upowszechnianie zjawiska *governance* „nie jest trendem linearnym. Przebija się przez kolejne instytucjonalne zakłócenia i kryzysy. Wpływ na ten proces ma bardzo wiele czynników, związanych nie tylko ze sferą polityki, lecz także gospodarki, kultury i aktywności społecznej. W przypadku każdego z nowoczesnych państw, które utrzymuje demokratyczny ład konstytucyjny, prawidłowość ta ujawnia się w specyficzny dla niego sposób, co odzwierciedla, z jednej strony, jego kulturowe dziedzictwo, a z drugiej – współczesne usytuowanie w relacjach międzynarodowych: regionalnych, kontynentalnych i globalnych”, J. Hausner, *Governance i jego konceptualne podstawy*, w: S. Mazur (red.), *Współzarządzanie publiczne*, Warszawa 2015, s. 18.

¹⁴ Zob. R. Carneiro, *Zmieniający się kanon rządzenia: od funkcji opiekuńczych do służby*, w: *Rząd przyszłości. Rządzenie*, Warszawa 2002, s. 126 (książka ta jest polskim przekładem publikacji *Government of the Future*, OECD 2001).

w okresie ostatnich stu lat jest usytuowanie polskiego przypadku w ramach zmian zachodzących na świecie.

Przyjęty w tej książce paradygmat rządzenia. Uwzględniając przywołane wyżej okoliczności, przez rządzenie rozumiem w tej książce złożone, stale zmieniające się pod względem podmiotowym i przedmiotowym spektrum działań i stosunków związanych z wykonywaniem władzy publicznej, w tym przede wszystkim władzy politycznej. Nawiązując do światowego dorobku teoretycznego nauk o polityce, skupiam uwagę na relacjach, mechanizmach decydowania, procesach i związkach przyczynowych w dziedzinach, które rozstrzygają w państwie o rozdziale dóbr, zarządzaniu zasobami i zagospodarowaniu kanałów przepływów. Przyjmuję, że w ramach rządzenia projekcje polityczne są przenoszone do praktyki działania państwa. Jakościowe zmiany warunków i rozwiązań dotyczących rządzenia rodzą stałą potrzebę konceptualizacji paradygmatu rządzenia. W tej publikacji jako ogólny wzór (model) poznawczy i interpretacyjny w tym zakresie przyjmuję paradygmat jakościowych zmian mających charakter procesualny. Obok strony podmiotowej i przedmiotowej tych zmian, akcentuję także ich uwarunkowania (oraz relacje między uwarunkowaniami zewnętrznymi i wewnątrzsystemowymi) i ich mechanizmy (ze szczególnym uwzględnieniem czynnika ewolucyjności tych zmian oraz występowania w nich sytuacji nadzwyczajnych i ekstremalnych).

Przyjęte kryteria zmian. Jako kryteria wykorzystywane w przeprowadzonej w dalszych częściach tej książki analizie przewartościowań w rządzeniu w Polsce przyjąłem zmienne uwzględniane przez badaczy w typologiach: po pierwsze – systemów ustrojowych i politycznych państw w XX i XXI wieku; po wtóre – systemów rządów działających we wskazanym wyżej okresie; po trzecie – wewnętrznej organizacji złożonych struktur instytucjonalnych funkcjonujących w przestrzeni publicznej; po czwarte – stanów rzeczy branych pod uwagę przy charakterystyce procesu współtworzenia rozwiązań *governance*.

W sprawach systemu ustrojowego i politycznego biorę pod uwagę zróżnicowanie: systemów na niedemokratyczne (w tym totalitarne i autorytarne) i demokratyczne (w tym zachowawcze i liberalne), modelu władzy państwowej (władczy lub partycypacyjny; z podziałem i równowagą władz lub jednolitością władz), ustroju terytorialnego państwa (unitarny, federacyjny, konfederacyjny, jednolity lub też z dewolucją i autonomią), kształtu systemu partyjnego (zbudowany na zasadzie konkurencyjności lub braku wolnej rywalizacji; wielopartyjny lub zintegrowany; utrwalony lub zmienny), charakteru zaplecza politycznego rządu (jednorodny politycznie lub koalicyjny; większościowy lub mniejszościowy, stabilny lub doraźny).

W sprawach systemu rządów uwzględniam rozwiązania: monarchistyczne i republikańskie; z systemem parlamentarnym, parlamentarno-gabinetowym, komitetowym, prezydenckim, semiprezydenckim i mieszanym; z dualistycznym

lub unitarnym systemem władzy wykonawczej; z rządami z silną pozycją szefa gabinetu (w tym w ramach rządów kanclerskich) i bez takiej pozycji.

W sprawach organizacji struktur rządowych oraz zarządzania tymi strukturami biorę pod uwagę zróżnicowanie w zakresie: elastyczności rozwiązań; sposobu zorganizowania struktur instytucjonalnych (funkcjonalny lub branżowy, hierarchiczny lub zadaniowy); mechanizmów programowania prac i zarządzania zmianami (tzw. segmentu administracji na rzecz rządzenia); rozwiązań służących koordynacji działań; mechanizmów kontroli i ewaluacji działań; relacji między czynnikiem politycznym, urzędniczym i eksperckim; stopnia centralizacji, dekoncentracji, regionalizacji i decentralizacji.

W kwestiach dotyczących *governance* analizuję dynamikę w dziedzinie rządzenia w Polsce w zakresie: wdrażania modelu rządu otwartego, kształtowania interaktywności, innowacyjności rozwiązań, rozproszenia władzy wykonawczej i zmian podmiotowych w ramach mechanizmów partnerstwa publiczno-społecznego oraz partnerstwa publiczno-prywatnego, rozwiązań rządzenia wielopoziomowego.

3. Specyfika politologicznych badań rządzenia i rządów

Różne aspekty rządzenia. Rządzenie jest zjawiskiem wieloaspektowym. W zależności od przyjętych założeń, można w badaniach tego zjawiska koncentrować uwagę na kwestiach społecznych, doktrynalnych, aksjologicznych, normatywnych, politycznych, administracyjnych i prakseologicznych. Jest rzeczą naturalną, że poszczególne dyscypliny naukowe eksponują wybrane aspekty, a refleksja na temat rządzenia w konkretnej dyscyplinie nauki jest prowadzona przy wykorzystaniu jej warsztatu teoretycznego i metodologicznego. Ma to swoje dobre strony, pozwala bowiem wnikliwie badać poszczególne segmenty lub też aspekty rządzenia. Istnieje jednak zapotrzebowanie na badania o charakterze całościowym, w których rządzenie jest traktowane jako system funkcjonalno-decyzyjny znajdujący się w procesie zmian.

Kontekst politologiczny rządzenia. Badania dotyczące rządzenia prowadzone w ramach nauk o polityce mają swoją specyfikę. W tej dyscyplinie naukowej podstawowe znaczenie ma osadzenie analizy w kontekście polityki i działań mających *stricte* polityczny charakter. Na użytek tych rozważań wykorzystuję ujęcie przedstawione przez Bernarda Cricka, zgodnie z którym politykę można zdefiniować „jako działanie, dzięki któremu dochodzi do uzgodnienia interesów różnych grup społecznych żyjących na obszarze podległym jednej władzy, poprzez przyznanie im udziału w rządach proporcjonalnie do ich znaczenia dla przetrwania i dobrobytu całej wspólnoty”, zaś ustrój polityczny scharakteryzować jako tego rodzaju system sprawowania władzy, który dzięki polityce „zachowu-

je zadowalającą stabilność i porządek”¹⁵. Polityka może być traktowana jako obszar nieustannego podejmowania decyzji, dokonywania nielosowych wyborów w sytuacji istnienia alternatywy zachowań¹⁶. Rządzenie zaś może być traktowane jako jeden z podstawowych, wewnętrznie złożonych mechanizmów dokonywania tych wyborów. Trzeba w związku z tym zauważyć, że rządzenie w każdym swoim wymiarze dotyczy takich zjawisk i procesów politycznych, jak: władza publiczna, organizacja i funkcjonowanie struktur i podmiotów publicznych mających także tożsamość polityczną, wybory strategiczne i taktyczne dokonywane w obszarze polityki. Główny instytucjonalny aktor w świecie rządzenia, którym – przy wszystkich zachodzących zmianach – nadal jest rząd (określony w polskim porządku ustrojowym jako Rada Ministrów), ma podwójną tożsamość. Z jednej strony jest organem działającym w imieniu państwa i w celu wykonywania zadań określonych w przepisach prawa powszechnie obowiązującego. Z drugiej zaś strony jest podmiotem politycznym, którego program, skład personalny i odpowiedzialność są uwarunkowane politycznie i mają znaczenie polityczne.

Rządzenie jako konstrukcja normatywna. Rządzenie stanowi przedmiot regulacji prawnych i jest – w ujęciu funkcjonalnym – miejscem wykonywania prawa. Musimy jednak zdawać sobie sprawę z tego, że w tworzeniu prawa świat polityki ma swój ważny udział. Dzieje się tak za sprawą politycznego charakteru instytucji uczestniczących w procesie stanowienia prawa oraz politycznego charakteru legitymizacji tych instytucji. Wchodzą tu w grę wartości i interesy polityczne, programy i wybory polityczne, sprawy większości politycznej, rządowych i parlamentarnych koalicji politycznych i inne ściśle polityczne uwarunkowania i mechanizmy. Tej politycznej tożsamości prawa nie można też pominąć w przypadku wykonywania norm prawnych. Bardzo często bowiem normy dopuszczają możliwość zachowań alternatywnych. To, które z tych zachowań zostanie wybrane w procesie rządzenia, to już kwestia czystej polityki. W ostatnim okresie jesteśmy też świadkami sytuacji, która uzasadnia twierdzenie, że analiza samej treści norm prawa to stanowczo za mało, aby zyskać wgląd w faktyczną kondycję rządzenia. Na naszych oczach bowiem odbywa się proceder, również na poziomie norm konstytucji, zmiany treści prawa bez zmiany tekstu normy prawnej. Rozstrzyga o tym siła interpretacji politycznej.

Tożsamość administracyjna rządzenia. Akcentując „polityczność” pojęcia rządzenia, trzeba równocześnie widzieć związki między rządzeniem, zarządzaniem i administrowaniem publicznym. Trzeba dostrzegać tendencje polegające na stopniowej utracie monopolu rządów na świadczenie usług publicznych oraz na przechodzeniu w tej dziedzinie od układów hierarchicznych do sieciowych

¹⁵ B. Crick, *W obronie polityki*, Warszawa 2004, s. 28.

¹⁶ Szerzej na ten temat: G. Rydlewski, *Decydowanie*, w: tenże (red.), *Decydowanie publiczne. Polska na tle innych państw członkowskich Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 58 i nast.

i na zmianie roli rządów – które przestają być dystrybutorami usług, a stają się strategicznymi regulatorami operującymi w warunkach kooperacji. Trzeba zauważać różnice między – użyję określeń, które wprowadzili David Osborne i Ted Gaebler – „sterowaniem” (właściwym rządowi i władzy publicznej) i „wiosłowaniem” (należącym do kompetencji innych podmiotów)¹⁷. Pamiętając o administracyjnym wymiarze rządzenia, nie można nie zauważać zmiany związanej z „istotnym przeniesieniem nacisku w refleksji nad administracją z normatywnych aspektów jej działania na cały kompleks politycznych uwarunkowań jej aktywności”¹⁸. Państwo, polityka, władza, administracja publiczna to konsekwencje i przejawy grupowego zorganizowania społeczeństwa. Funkcjonują one w tym samym środowisku społecznym i instytucjonalnym. Nie ulega wątpliwości, że są ogniwem tego samego systemu politycznego¹⁹.

Rządzenie jako polityka publiczna. Rządzenie jest w każdym przypadku także sferą działań państwa i jego instytucji oraz innych podmiotów publicznych realizujących przypisane państwu zadania i kompetencje. Ma swój wymiar technologiczny, może też być rozpatrywane jako układ rozwiązań normatywnych oraz ciąg działań podejmowanych z intencją osiągnięcia określonych celów. Badanie rządzenia może tym samym być prowadzone przy wykorzystaniu narzędzi teoretycznych i metodologicznych właściwych do analizy polityki publicznej²⁰ czy do rozważań z dziedziny zarządzania publicznego²¹ i współzarządzania publicznego²². Istotne jest jednak to, by było prowadzone zgodnie z uwarunkowaniami doktrynalnymi i ustrojowymi oraz dominującą kulturą polityczną i prawną. Jest nierozzerwalnie związane ze sposobem pojmowania roli państwa i z modelem władzy publicznej oraz określonym systemem politycznym i samorządowym. W badaniach rządzenia jako polityki publicznej nie można więc izolować wątków z obszaru *policy* (działania z zakresu realizacji zadań publicznych) i sfery *politics* (działania i procesy mające na celu zdobycie i utrzymanie władzy). Ma bez wątpienia rację Giandomenico Majone, kiedy zauważa, że polityka publiczna stanowi nie tylko „techniczny plan”, lecz także „strategiczny kierunek działania”, a tym samym, że w przypadku polityki publicznej w sposób nieunikniony trzeba zawsze opuścić „sferę planowania technicznego” i wejść „w obszar społecznych

¹⁷ D. Osborne, T. Gaebler, *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, Poznań 2005, s. 53 i nast.

¹⁸ A. Ferens, I. Macek (red.), *Administracja i polityka. Wprowadzenie*, Wrocław 1999, s. 21.

¹⁹ B.G. Peters, *Administracja publiczna w systemie politycznym*, Warszawa 1999, s. 18. Zob. też G. Rydlewski, *Polityka i administracja w rządach państw członkowskich Unii Europejskiej*, Warszawa 2006.

²⁰ B. Szatur-Jaworska (red.), *Polityki publiczne. Wybrane zagadnienia teoretyczne i metodologiczne*, Warszawa 2018.

²¹ J. Hausner, *Zarządzanie publiczne*, Warszawa 2008.

²² S. Mazur (red.), *Współzarządzanie...*, s. 38 i nast.

interakcji między racjonalnymi graczami”²³. Ponieważ owi „gracze” mają tożsamość polityczną, a przynajmniej znaczenie polityczne, podobnie jak wybory dokonywane w ramach polityki publicznej, to i cały proces decydowania ma w tym przypadku charakter polityczny. Wartość prakseologiczna rządzenia musi być zatem rozpatrywana w kontekście politycznym. Same wskaźniki i kryteria technologiczne są niewystarczające do jej oszacowania²⁴.

Nauki o polityce jako dziedzina zintegrowanego badania rządzenia. Poczwórna tożsamość rządzenia: polityczna, normatywna, administracyjna i technologiczna tworzy uzasadnione zapotrzebowanie na podejście zintegrowane. W świetle dotychczasowych rozważań widać wyraźnie, że próby analizy rządzenia prowadzą nieuchronnie do polityki. Oznacza to, że w naukach o polityce należy podejmować całościowe i wieloaspektowe badania zjawisk i procesów wchodzących w skład rządzenia. Istnieje bowiem w tym przypadku największa możliwość merytorycznego połączenia rozważań na temat uwarunkowań, kształtu, mechanizmów i efektów rządzenia.

4. Przyjęte założenia badawcze

Natłok faktów wymagających rozważenia. Rządzenie, zwłaszcza w zaproponowanym wyżej szerokim jego rozumieniu, obejmuje mnóstwo wzajemnie powiązanych zdarzeń i zjawisk o różnym znaczeniu i różnej trwałości. Obok spraw o znaczeniu fundamentalnym mieszczą się w nim elementy drugoplanowe, należące do działań rutynowych i bieżącego administrowania, czy też wręcz marginalne. Nie ulega wątpliwości, że im dłuższy jest okres objęty analizą (w przypadku tego opracowania to – bagatela! – okres stu lat), tym więcej faktów badacz musi „ogarnąć”. Rodzi to potrzebę wyodrębnienia kwestii, których przegląd i zestawienie przy pomocy podobnych kryteriów może stać się punktem wyjścia do przedstawienia merytorycznych wniosków analitycznych.

Cztery wyjściowe założenia badawcze. Po wstępnym przeglądzie faktów i procesów wchodzących w zakres podjętego tematu, przyjąłem – jako narzędzia porządkowania materii empirycznej – cztery założenia badawcze. Po pierwsze, założenie, że centrum instytucjonalnym rządzenia był w całym badanym okresie, jakkolwiek w zmieniającym się stopniu, rząd (rozumiany tu jako organ władzy wykonawczej w państwie). Po drugie, założenie, że w każdym podlegającym badaniu momencie rządzenie można scharakteryzować jako określony system funkcjonalno-strukturalny. Po trzecie, założenie, że rządzenie przecho-

²³ G. Majone, *Wiarygodność polityki: dlaczego jest ważna i jak można ją osiągnąć*, w: A. Surdej (red.), *Analiza ekonomiczna w polityce publicznej*, Warszawa 2012, s. 81.

²⁴ G. Rydlewski, *Prakseologia decydowania publicznego*, w: tenże (red.), *Decydowanie...*, s. 58 i nast. Zob. też P. Goodwin, G. Wright, *Analiza decyzji*, Warszawa 2011.

dziło w Polsce w omawianym okresie, a w istocie przechodzi nadal, proces zmian jakościowych. Po czwarte, założenie, że rozwiązania w obszarze rządzenia w omawianym okresie dadzą się zaklasyfikować i zróżnicować w czasie w ujęciu modelowym, za pomocą kryteriów porównawczych. W myśl tych założeń, dążyłem do zidentyfikowania i zestawienia pojawiających się w ciągu ostatnich stu lat różnych mutacji rządzenia w Polsce.

Rząd jako centrum rządzenia w Polsce. Wstępny przegląd materii empirycznej podlegającej analizie w tej książce pozwolił sformułować hipotezę badawczą, zgodnie z którą głównym aktorem instytucjonalnym w rządzeniu w Polsce był w ciągu ostatnich stu lat rząd. Równocześnie jednak już nawet ogólna wiedza na temat istniejącej w tym zakresie sytuacji dała podstawy ocenie, że miejsce rządu w rządzeniu w Polsce ulegało zmianom. Zasadnicze znaczenie dla tych zmian miała podlegająca dynamice siła innych podmiotów władzy publicznej i politycznej, dominujące w poszczególnych okresach składających się na badane sto lat historii rządzenia koncepcje doktrynalne dotyczące charakteru i granic władzy państwowej, dominujące wyobrażenia społeczne o rządzeniu. Próbowałem ustalić uwarunkowania i ścieżki zmian w zakresie faktycznej pozycji rządu w rządzeniu.

Rządzenie w Polsce jako układ funkcjonalno-systemowy. Zgodnie z kolejnym założeniem badawczym przyjętym w tych rozważaniach, układ rozwiązań funkcjonalnych i instytucjonalnych składających się na rządzenie można w każdym przypadku przedstawić jako określony system decyzyjny. Rządzenie stanowi w takim ujęciu funkcjonalną całość, na którą składają się wartości, zasady, rozwiązania normatywne, instytucje, procedury, rozwiązania kadrowe, mechanizmy komunikacji z otoczeniem. Zainteresowania badawcze zostają skierowane w tym przypadku na określenie strony przedmiotowej, podmiotowej, proceduralnej, relacyjnej i prakseologicznej rządzenia. Z tym założeniem łączy się teza, że kształt systemu rządzenia i jego relacje z otoczeniem podlegały zmianom, które miały charakter jakościowy i pozwalają na wyodrębnienie w tym zakresie odmiennych modeli. Pytania kontrolne związane z tym założeniem badawczym dotyczyły kwestii kształtu i umiejscowienia granic systemu rządzenia, okoliczności wyznaczających porządek wewnątrz systemu i struktury wewnętrznej tego systemu.

Rządzenie w Polsce jako proces historyczny. Potraktowanie rządzenia w kategoriach procesu zmian jakościowych na skali czasu miało na celu wyodrębnienie w rządzeniu okresów składowych w latach 1918–2018. Założeniem jest w tym ujęciu ocena, że można z pożytkiem merytorycznym dokonać periodyzacji stu lat rządzenia. Zainteresowania badawcze zostają skierowane w tym przypadku na określenie istoty, uwarunkowań, mechanizmów i kierunków zachodzących zmian. Ponadto, poszczególne etapy rządzenia zostają w tym przypadku usytuowane na tle ogólnych zmian historycznych zacho-

dających w Polsce i otoczeniu międzynarodowym. Pytania kontrolne związane z tym założeniem badawczym dotyczyły przede wszystkim określenia obszarów ciągłości i zmian w rządzeniu.

Rządzenie w Polsce w kontekście klasycznych ujęć modelowych. Niezbędne jest usytuowanie polskich rozwiązań w dziedzinie rządzenia w kontekście proponowanych w literaturze przedmiotu modeli porównawczych. Związane z tym problemy badawcze przedstawiłem już we wcześniejszym fragmencie tej książki. Odrębnym zadaniem jest wskazanie w polskim rządzeniu cech uniwersalnych oraz specyficznych, charakterystycznych dla naszego państwa.

5. Problemy granic okresów i periodyzacji w rządzeniu

Umowny charakter wyznaczania etapów w historii politycznej. Przystępując do periodyzacji rządzenia w Polsce w okresie ostatnich stu lat, należy pamiętać, że wyznaczanie etapów w historii politycznej zawsze ma charakter umowny. Wskazać można dwie główne tego przyczyny.

Po pierwsze, nie ma jednego bezdyskusyjnego kryterium, za pomocą którego można periodyzować wydarzenia w przestrzeni społecznej i państwowej. W różnych dziedzinach nauki różne kryteria są przydatne do wyodrębnienia poszczególnych okresów i etapów. Mogą to być kryteria społeczne, normatywne, polityczne, ekonomiczne czy prakseologiczne. Ponadto, w periodyzacji historii rządzenia – które ma przecież na wskroś polityczny charakter – są zwykle uwzględniane preferencje polityczne.

Po drugie, odwoływanie się do określonej daty lub konkretnego wydarzenia pomaga ustalić kalendarz, ale nie zawsze ułatwia zrozumienie „ducha czasu”. Najczęściej bowiem ważniejsze od jednostkowych faktów są złożone procesy. Historyczne przełomy i zmiany systemowe w sferze rządzenia mają w wielu przypadkach ewolucyjny przebieg. Granice etapów historycznych często są rozciągnięte w czasie. To czas rywalizacji, a nieraz ostrej walki między różnymi projektami oraz grupami programowymi i podmiotami instytucjonalnymi. Właśnie w takich warunkach kształtowały się zwykle rozwiązania i sytuacje, które stanowiły już nowy etap historii rządzenia.

Trzy główne „początki” w rządzeniu w Polsce po 1918 r. Aby potwierdzić procesualny charakter zmian w przestrzeni publicznej, można sięgnąć do trzech głównych historycznych „początków” w analizowanym tu przebiegu rządzenia w ostatnich stu latach w Polsce. Pierwszy z nich – to stworzenie systemu organów władzy państwowej w Polsce w listopadzie 1918 r. Drugi – to ukształtowanie organów władzy w Polsce na terenach, które znalazły się w latach 1944–1945 pod radziecką administracją wojskową. Trzeci – powołanie jesienią 1989 r. rządu Tadeusza Mazowieckiego. W każdym z tych przypadków, powszechnie – i słusznie

– traktowanych jako zasadnicza cezura w historii polskiego rządzenia, można bez trudu odnaleźć cechy procesu, a nie jednostkowego, wyizolowanego zdarzenia.

Rok 1918. Początek rządzenia w Polsce niepodległej nastąpił w listopadzie 1918 r. Trudno jednak zrozumieć bieg spraw w odzyskującym niepodległość państwie polskim, nie uwzględniając zdarzeń i procesów związanych z tworzeniem struktur władzy wykonawczej na ziemiach polskich w latach poprzedzających powrót Józefa Piłsudskiego do Warszawy w listopadzie 1918 r. Trzeba podkreślić, że w momencie przełomu, jesienią 1918 r., proces zmierzający do odzyskania przez Polskę miejsca na mapie suwerennych państw oraz ukształtowania struktur władz państwowych był już mocno zaawansowany. Ówczesny stan spraw w tej dziedzinie charakteryzuję w dalszej części opracowania.

Lata 1944–1945. Także drugi zasadniczy „początek” w rządzeniu w Polsce trzeba wpisać w ramy pewnego procesu. W roku 1944 na polskich terenach administrowanych przez wojska radzieckie po wyparciu wojsk niemieckich, jako organ władzy wykonawczej został ustanowiony Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego. Do jego powstania prowadził dość długi ciąg wydarzeń i decyzji. Należy do nich zaliczyć: niepowodzenie rozmów rządu emigracyjnego z kierownictwem państwa radzieckiego dotyczących uzgodnień w sprawie powołania ośrodków władzy na wyzwolonych terenach polskich; wpisanie przez mocarstwa wchodzące w skład koalicji antyhitlerowskiej sprawy polskiej w szerszy kontekst interesów politycznych i wyzwń militarnych związanych z pokonaniem III Rzeszy; podjęcie przez Stalina decyzji, by podstawą nowej władzy uczynić środowiska komunistów polskich aktywnych na wyzwolonych terenach, co oznaczało rezygnację z wyłącznego poparcia dla środowisk polskich komunistów działających w ZSRR. Te właśnie czynniki miały decydujący wpływ na dalsze losy rządzenia w Polsce.

Rok 1989. Także zmiany ustrojowe w państwie, w tym w obszarze rządzenia, które nastąpiły w 1989 r., trzeba widzieć jako zwieńczenie dłuższej trwającego procesu. Za punkty graniczne najczęściej uznaje się wybory w czerwcu 1989 r. lub utworzenie rządu Tadeusza Mazowieckiego we wrześniu tego roku. Z formalnego punktu widzenia jest to uzasadnione. Nie wolno jednak rozpatrywać tych faktów w oderwaniu od trwającego od drugiej połowy dekady lat siedemdziesiątych procesu kształtowania się, instytucjonalizacji i umacniania się opozycji antysystemowej, występującej przeciwko ustrojowi socjalistycznemu, oraz od trudnego dialogu władz partyjno-państwowych z opozycją, którego symbolem stały się ostatecznie obrady Okrągłego Stołu.

Periodyzacja rządzenia ujęta w perspektywie politologicznej. Należy zauważyć, że trudności z wydzieleniem poszczególnych okresów w rządzeniu w Polsce ostatnich stu lat dotyczą nie tylko wyznaczenia dat granicznych, lecz także charakteru jakościowego określonych zdarzeń, w tym zdarzeń dotyczących polskiej państwowości. Politolog, podejmując próbę nakreślenia obrazu zmian w funkcjonowaniu instytucji polityczno-prawnych, nie może się zadowolić zestawieniem

faktów, zwłaszcza zaś faktów ściśle normatywnych. Musi usytuować te fakty na płaszczyźnie uwarunkowań, korelacji i następstw o znaczeniu społecznym i politycznym. Trudności w zakresie periodyzacji napotykają zresztą również prawnicy konstytucjonaliści. Przyjmując jako kryterium formalne zmiany podstaw normatywnych ustroju konstytucyjnego, muszą oni uwzględnić w historii rządzenia w Polsce w ostatnich stu latach okresy wykonywania władzy bez podstaw konstytucyjnych oraz etapy prowizorium konstytucyjnego. Nie można w tym przypadku poprzestać na zestawieniu okresów wyznaczonych przez kolejne konstytucje i ich nowelizacje. Niejednokrotnie bowiem te same normy konstytucyjne stanowiły ramy prawne bardzo różnych odmian praktyki rządzenia.

Problem ciągłości polskiej państwowości. Przyjęcie stanowiska, że kryterium periodyzacji jest istnienie polskiej państwowości, tylko pozornie załatwia sprawę, choć jest w oczywisty sposób wygodne. Prowadzi bowiem do klarownego wyodrębnienia w ciągu ostatnich stu lat trzech różnych okresów rządzenia. Pierwszy z nich obejmuje lata od odrodzenia państwowości w 1918 r. do wybuchu II wojny światowej, rozpoczęcia okupacji kraju i zakończenia działalności rządu Felicjana Sławoja Składkowskiego w dniu 30 września 1939 r. Drugi okres stanowią lata, kiedy Polska była pozbawiona niepodległości – to czas okupacji, wypełniania obowiązków przez władze emigracyjne i działania struktur Polskiego Państwa Podziemnego. Trzeci okres – rozpoczęty wraz z powrotem Polski na mapę państw po II wojnie światowej – trwa do chwili obecnej. W tej czytelnej periodyzacji pojawiają się jednak istotne komplikacje. Wynikają one przede wszystkim ze zróżnicowania ocen politycznych dotyczących sytuacji w Polsce w poszczególnych okresach, z niejednorodności wewnętrznej tych okresów oraz odmiennych stanowisk w sprawie zdarzeń inicjujących główne ich etapy i charakteru tych zdarzeń.

Problem określenia charakteru zdarzeń z końca 1918 r. Niejednakowo w literaturze przedmiotu rozstrzygany jest już sam problem, czy pod koniec 1918 r. powstało nowe państwo polskie²⁵, czy też było to państwo, w ramach którego kontynuowany był byt prawny Polski z lat przed zaborami²⁶. Jak przypomina Marek Żukowski, kwestia ta nie była jednoznacznie potraktowana nawet w orzecznictwie sądowym. Izba Karne Sądu Najwyższego raz stanęła na stanowisku ciągłości Królestwa Polskiego (orzeczenie Izby Karnej z 17 października 1919 r.), innym zaś razem uznała, że państwo polskie istniało mimo

²⁵ Zob.: L. Antonowicz, *Narodziny Drugiej Rzeczypospolitej ze stanowiska prawa międzynarodowego*, „Przeгляд Sejmowy” 1998, nr 5; C. Berezowski, *Powstanie i uznanie państwa polskiego w 1918 r.*, „Państwo i Prawo” 1959, nr 2, s. 215; S. Krukowski, *Polska odrodzona czy państwo nowe?*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1977, t. XXIV, z. 1; F. Ryszka (red.), *Historia państwa i prawa Polski. 1918–1939*, cz. 1, Warszawa 1962, s. 50.

²⁶ R. Kwiecień, *Tożsamość i ciągłość prawnomiędzynarodowa państwa polskiego*, „Państwo i Prawo” 1998, nr 8, s. 16–17; J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 1976, s. 487.

III rozbioru (orzeczenie z 30 września 1922 r.). Izba Cywilna Sądu Najwyższego uznała w 1923 r., że „państwo polskie powstało niewątpliwie 11.11.1918 r. po wypędzeniu Niemców, a więc jest ono «nowo powstałym» na «gruzach» państw zaborczych”²⁷. W preambule do Konstytucji z 17 marca 1921 r.²⁸ wskazano tylko na wyzwolenie z półtorawiekowej niewoli. Wyraźniej sprawę ujęto w ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 r., w której w art. 1 ust. 2 określono państwo polskie jako „wskrzeszone walką i ofiarą najlepszych swoich synów”, dodając równocześnie, że ma ono być „przekazywane w spadku dziejowym z pokolenia na pokolenie”²⁹.

Problem określenia charakteru zdarzeń od roku 1944 do 1989. Kwestie ciągłości państwa pojawiały się także po roku 1944 i były rozmaicie interpretowane. Dotyczy to zarówno sposobu postrzegania dokonujących się zmian z perspektywy kształtujących się władz, jak i opinii formułowanych przez komentatorów i analityków. Nie ulega wątpliwości, że punktem wyjścia w koncepcji sił politycznych zmierzających do objęcia władzy w Polsce po II wojnie światowej było zaprzeczenie legitymacji rządu emigracyjnego. Takie stanowisko zostało jasno zapisane w deklaracji programowej Polskiej Partii Robotniczej (*O co walczymy?*), gdzie stwierdzono: „Rząd emigracyjny, wyłoniony przez przypadkowo zebrane na emigracji elementy, opierający się na antydemokratycznej, nielegalnej i nie uznawanej przez naród ozonowej Konstytucji z 23 kwietnia 1935 r., nie może być powołany do realizowania ustroju demokratycznego w odrodzonej Polsce”³⁰. Andrzej Ajnenkiel zwraca uwagę w tym kontekście na negatywne stanowisko PPR wobec struktur władz Polski Podziemnej, której mandaty „unieważnia się natychmiast”³¹. Mimo że kształtujące się władze komunistyczne w pierwszym okresie działania przeważnie akcentowały ciągłość ustrojową państwa, czyniły to jednak niekonsekwentnie. Zdecydowanie wyjmowano z tej historii zmiany Konstytucji z 1935 r. oraz fakt funkcjonowania władz emigracyjnych. Odwoływano się natomiast do Konstytucji marcowej z 1921 r. Była ona jednak dość swobodnie integrowana z pakietem aktów normatywnych stanowionych przez Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego i inne organy powołane po 1944 r.³². W ustawie konstytucyjnej z 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej (zwanej często małą konstytucją),

²⁷ Cyt. za: M. Żukowski, *Dzieje administracji w Polsce w XX wieku*, Warszawa 2011, s. 11.

²⁸ Dz.U. z 1921 r. nr 44, poz. 267.

²⁹ Dz.U. z 1935 r. nr 30, poz. 227.

³⁰ Por. E. Duraczyński, *Polska 1939–1945. Dzieje polityczne*, Warszawa 1999, s. 320 i nast.

³¹ A. Ajnenkiel, *Konstytucje Polski 1791–1997*, Warszawa 2001, s. 253. (Autor ten przytacza deklarację PPR za publikacją: *Kształtowanie się podstaw programowych Polskiej Partii Robotniczej w latach 1942–1945. Wybór materiałów i dokumentów*, Warszawa 1958, s. 143–145).

³² Zob. K. Działocha, J. Trzciniński, *Zagadnienia obowiązywania Konstytucji marcowej w Polsce Ludowej 1944–1952*, Wrocław 1977; K. Działocha, *Rola Konstytucji marcowej w prawie państwowym Polski Ludowej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1976, t. VII.

kształtując rozwiązania prawne „do czasu wejścia w życie nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”, stwierdzono, że Sejm Ustawodawczy działa „jako organ władzy zwierzchniej Narodu Polskiego i w oparciu o podstawowe założenia Konstytucji z dnia 17 marca 1921 r., zasady Manifestu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 22 lipca 1944 r., zasady ustawodawstwa o radach narodowych oraz reformy społeczne i ustrojowe, potwierdzone przez Naród w głosowaniu ludowym z dnia 30 czerwca 1946 r.”³³.

Koncepcja mówiąca o braku niepodległości Polski w latach 1945–1989.

Niektórzy politycy, historycy i komentatorzy polityczni naszych najnowszych dziejów uważają, że Polska w czasach ustroju socjalistycznego była państwem niesuwerennym i że niepodległy byt państwowy odzyskała dopiero w początku lat dziewięćdziesiątych, po zmianach 1989 r. i wyborach prezydenckich, w których głową państwa został Lech Wałęsa. Inni natomiast uznają, że pierwszym organem władzy wykonawczej po wojnie na terenach Polski oswojonych spod okupacji hitlerowskiej był Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego, co oznacza, iż datą inicjalną trzeciego z wymienionych wyżej etapów jest 21 lipca 1944 r.

Tak więc, kwestia formalnego ukonstytuowania się po II wojnie światowej polskiego niepodległego bytu państwowego jest przedmiotem fundamentalnego sporu. Zwolennicy tego drugiego stanowiska wskazują na faktycznie kształtującą się sytuację. Wymowę faktów rzeczywistych stawiają wyżej niż okoliczności wynikające z prawa międzynarodowego i konstytucyjnego. Przeciwnicy tego stanowiska wysuwają zastrzeżenia wobec PKWN. Wskazują oni na brak niezbędnej legitymizacji wykraczającej poza środowisko komunistów gotowych realizować politykę wynikającą z decyzji władz ZSRR, w tym przede wszystkim – uwzględniając realia tamtych czasów – samego Józefa Stalina. Przypominają o braku uznania międzynarodowego (z wyjątkiem uznania przez ZSRR). Powołują się na fakt, że mocarstwa zachodnie nadal utrzymywały stosunki z rządem emigracyjnym w Londynie. Wskazują też na trwającą na terenach okupowanych aktywność struktur Polskiego Państwa Podziemnego (w tym wybuch powstania warszawskiego 1 sierpnia 1944 r.). Podobne zastrzeżenia, poszerzone o zarzuty przejmowania władzy przy pomocy Armii Czerwonej, z użyciem siły, metodą faktów dokonanych, nie pozwalają także wielu komentatorom uznać za legalny organ władzy wykonawczej w Polsce następcy PKWN, którym był Rząd Tymczasowy Rzeczypospolitej Polskiej, utworzony decyzją Krajowej Rady Narodowej w dniu 31 grudnia 1944 r.

Można się też zetknąć z poglądem, że początek legalnych organów władzy wykonawczej w Polsce nastąpił w połowie 1945 r. Rzecznicy tego poglądu podają argument, że 28 czerwca 1945 r. – w ramach porozumienia (realizującego posta-

³³ Dz.U. z 1947 r. nr 18, poz. 71, art. 1. Zauważyć trzeba, że w ustawie tej mają miejsce odwołania do artykułów Konstytucji z 1921 r., które zostały uchylone w 1935 r.

nowienia w sprawie Polski podjęte na konferencji jałtańskiej w lutym 1945 r.) zawartego w Moskwie między przedstawicielami KRN i Rządu Tymczasowego RP a częścią polskich polityków emigracyjnych (był wśród nich m.in. Stanisław Mikołajczyk) – powołano Tymczasowy Rząd Jedności Narodowej (dokonując zmian w składzie Rządu Tymczasowego RP). Organ ten, mimo sprzeciwu prezydenta i rządu RP na uchodźstwie, został w ciągu kilku dni uznany przez wiele państw (w tym Francję, Wielką Brytanię, USA i Chiny). Reprezentował on Polskę w lipcu 1945 r. na konferencji poczdamskiej (w trakcie której przesądzono o przyznaniu Polsce Ziemi Zachodnich i Północnych). W sierpniu 1945 r. TRJN zawarł umowę z ZSRR w sprawie polskiej granicy wschodniej. W październiku 1945 r. podpisał Kartę Narodów Zjednoczonych. Ten ciąg zdarzeń zamknął w ocenie większości komentatorów sprawę uznania ukształtowanych w ich następstwie władz w Polsce. Faktu tego nie zmienił ani opór poddawanych fizycznej eliminacji sił politycznych w kraju przeciwnych rządowi komunistycznym, ani utrzymujący się brak uznania ze strony władz na uchodźstwie i ze strony niektórych państw (w tym przez długi czas ze strony Watykanu).

Sposób kwalifikowania zmian roku 1989. Różne interpretacje dotyczą do dnia dzisiejszego charakteru zmian na przełomie lat 1989 i 1990. Także w tym przypadku ciągłość państwa stanowi przedmiot zróżnicowanych opinii. Za wyraźnie podporządkowaną bieżącym interesom politycznym trzeba uznać tezę formułowaną w związku ze sporem o odpowiedzialność za kampanię antyżydowską w Polsce w 1968 r., zgodnie z którą w tamtym czasie „polskie państwo nie istniało”. Należy przy tym zaznaczyć, że dość często można się zetknąć – w literaturze przedmiotu, publicystyce, a nawet w bieżącej walce politycznej – z interpretacją wyłączającą lata 1944–1989 z historii niepodległego i suwerennego państwa polskiego. W tej sprawie na uwagę zasługuje wyważone stanowisko Jerzego Eislera. Badacz ten uważa, że państwo polskie w okresie ustroju socjalistycznego „było pozbawione w wymiarze wewnętrznym i zewnętrznym suwerenności”, ale równocześnie prezentuje i szczegółowo uzasadnia pogląd, iż „Polska Ludowa była państwem niepodległym”, zaś w stosunkach z gospodarzami Kremla „stopień podległości i uzależnienia w różnych okresach był (...) różnorodny”³⁴.

Problem urzędowej nazwy państwa. Przy próbie wyznaczenia granic poszczególnych okresów rządzenia w Polsce od 1918 r. niewiele wnoszą zmiany nazwy państwa. Warto powtórzyć za Markiem Żukowskim, że „Obyczaj numerowania Rzeczypospolitych narodził się dopiero w XX w. W okresie odzyskiwania niepodległości posługiwano się dwoma równoległymi terminami: «Rzeczpospolita Odrodzona» oraz «Druga Niepodległość». Po pewnym czasie pojawiła się «zbitka» II Rzeczpospolita. Nazwę Rzeczpospolita Polska wprowadziła Konstytucja

³⁴ J. Eisler, *Czterdzieści pięć lat, które wstrząsnęły Polską. Historia polityczna PRL*, Warszawa 2018, s. 9–10.

marcowa 1921 r. (...) W okresie międzywojennym nazwa II Rzeczpospolita nie weszła do powszechnego użytku”³⁵. Trzeba zauważyć, że w pierwszych dekretach ustrojowych Józefa Piłsudskiego z listopada 1918 r. używano nazwy „Republika Polska”³⁶, w kolejnych aktach normatywnych posługiwano się nazwą „Państwo Polskie”³⁷. W ustawie z 31 lipca 1919 r. użyto już nazwy „Rzeczpospolita Polska”³⁸. Ta sama nazwa państwa była stosowana w latach następnych, w tym także przez władze, które formowały się po znalezieniu się Polski w orbicie wpływów radzieckich³⁹. Polska Rzeczpospolita Ludowa jako nazwa państwa pojawiła się dopiero w Konstytucji uchwalonej przez Sejm Ustawodawczy 22 lipca 1952 r.⁴⁰ i obowiązywała do nowelizacji konstytucji z dnia 29 grudnia 1989 r.⁴¹. Powrócono wówczas do nazwy Rzeczpospolita Polska.

Różne nazwy państwa polskiego. Niezależnie od nazewnictwa dotyczącego państwa przyjętego w konstytucjach, można wskazać jeszcze inne sposoby określania nazwy państwa w okresie kształtowania ustroju socjalistycznego. Przykładowo już w 1951 r., w ustawie konstytucyjnej wskazano, że przygotowujący jest projekt „Konstytucji Polski Ludowej”⁴². Marian Kallas zauważa, że okres obejmujący lata 1944–1989 najczęściej określa się terminem Polska Ludowa⁴³. Jerzy Eisler w swojej historii politycznej PRL odnosi zaś nazwę „Polska Rzeczpospolita Ludowa” do całego okresu rządów komunistycznych w Polsce⁴⁴. Już po przywróceniu w końcu 1989 r. nazwy „Rzeczpospolita Polska” pojawiły się w przestrzeni politycznej także inne nazwy państwa. Chodzi przede wszystkim o pojęcie III Rzeczypospolitej, które trzeba wiązać z orędziem wygłoszonym przez Lecha Wałęsę 22 grudnia 1990 r. przed Zgromadzeniem Narodowym,

³⁵ M. Żukowski, *Dzieje administracji...*, s. 13.

³⁶ Dekret z dnia 14 listopada 1918 r. oraz dekret o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej z dnia 22 listopada 1918 r., Dz.Pr.P.P. z 1918 r. nr 17, poz. 41; rozporządzenie z dnia 2 grudnia 1918 r. Rady Ministrów w przedmiocie roty przysięgi dla urzędników i sędziów, Dz.Pr.P.P. z 1918 r. nr 18, poz. 49.

³⁷ Por. m.in.: dekret z dnia 28 listopada 1918 r. o ordynacji do Sejmu Ustawodawczego, Dz.Pr.P.P. z 1918 r. nr 18, poz. 46; dekret Naczelnika Państwa z dnia 24 grudnia 1918 r. w przedmiocie statutu tymczasowego Palestry Państwa Polskiego, Dz.Pr.P.P. z 1918 r. nr 22, poz. 75.

³⁸ Ustawa z dnia 31 lipca 1919 r. w sprawie wydawania Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.Pr.P.P. z 1919 r. nr 66, poz. 400.

³⁹ Zob. np.: dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 31 sierpnia 1944 r. o ustanowieniu przysięgi dla Wojska Polskiego, Dz.U. z 1944 r. nr 3, poz. 13.; ustawa z dnia 31 grudnia 1944 r. o powołaniu Rządu Tymczasowego Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 1944 r. nr 19, poz. 99; ustawa konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 1947 r. nr 18, poz. 71.

⁴⁰ Dz.U. z 1952 r. nr 33, poz. 232.

⁴¹ Dz.U. z 1989 r. nr 75, poz. 444.

⁴² Ustawa konstytucyjna z dnia 26 maja 1951 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Polski Ludowej, Dz.U. z 1951 r. nr 33, poz. 255.

⁴³ M. Kallas, *Historia ustroju Polski X–XX w.*, Warszawa 2003, s. 387.

⁴⁴ J. Eisler, *Czterdzieści pięć lat...*, s. 9.

po wygraniu przezeń wyborów prezydenckich. We wprowadzeniu tej nazwy do słownika politycznego można się dopatrywać próby odcięcia się od tradycji PRL⁴⁵. Trzeba zauważyć, że określenie to nie znalazło szerszego potwierdzenia w aktach prawnych. Można je jednak odnaleźć w preambule do Konstytucji z 1997 r., w której deklaruje się nawiązanie do „najlepszych tradycji Pierwszej i Drugiej Rzeczypospolitej” i mówi się o stosowaniu Konstytucji „dla dobra Trzeciej Rzeczypospolitej”. W okresie po 2005 r. zaczęło pojawiać się pojęcie „IV Rzeczypospolita”⁴⁶. Tym razem chodziło o symboliczne odcięcie się środowiska Prawa i Sprawiedliwości od polityki poprzedników, z okresu po 1989 r. W 2007 r., po wyborach parlamentarnych, w wyniku których Prawo i Sprawiedliwość utraciło wpływ na kształt rządu, ogłoszono „koniec IV Rzeczypospolitej”. Zmiany polityczne po wyborach parlamentarnych w 2015 r. sprawiły, że w zasadzie władze państwowe przestały się posługiwać numeracją formacji państwowej.

Problem istnienia rządów równoległych. Rozstrzygnięcia wymaga kwestia, które rządy na uchodźstwie należy traktować jako byty politycznie istotne i – w związku z tym – wpisać do polskiej sztafety rządowej. Niewątpliwie, należy tak uczynić w przypadku Rad Ministrów, które nie miały konkurentów faktycznie sprawujących władzę na ziemiach polskich. Problem pojawia się w odniesieniu do rządów na uchodźstwie funkcjonujących w okresie po utworzeniu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego. W tym opracowaniu – licząc się z wymową faktów – wpisuję do katalogu polskich rządów uczestniczących w sztafecie rządzenia gabinety emigracyjne działające do lipca 1945 r. Kilkanaście gabinetów emigracyjnych, które działały nadal (niejednokrotnie równoległe do siebie – w następstwie podziałów politycznych w środowiskach wychodźstwa) po tym, jak Tymczasowy Rząd Jedności Narodowej został uznany przez główne mocarstwa światowe w lipcu 1945 r., traktuję jako byty głównie symboliczne, niemające istotnego wpływu na rzeczywistość polityczną w Polsce. Nie uwzględniam ich więc w analizie. Chodzi tu o ostatni okres funkcjonowania rządu Tomasza Arciszewskiego oraz rządy kierowane przez Tadeusza Komorowskiego, Tadeusza Tomaszewskiego, Romana Odzierzyńskiego, Jerzego Hryniewskiego, Stanisława Mackiewicza, Hugona Hanke, trzy kolejne gabinety ministrów Antoniego Pająka, rządy Aleksandra Zawiszy, Zygmunta Muchniewskiego, dwa gabinety Alfreda Urbańskiego, cztery gabinety Kazimierza Sabbata, dwa gabinety Edwarda Szcze-

⁴⁵ Szerzej zob. M. Żukowski, *Dzieje administracji...*, s. 705–708. W literaturze brak jednego stanowiska w sprawie sensowności samej metody numerowania kolejnych formacji ustrojowych państwa. Obok zwolenników (np. K. Kersten, A. Micewski, A. Werblan, A. Garlicki, *Trzecia czy czwarta Rzeczypospolita? Moralność, polityka, historia. Rozmowa o powojennych dziejach Polski*, „Polityka” 1991, nr 6) można też wskazać badaczy kwestionujących tę metodę (A. Klafkowski, *Uznanie międzynarodowe ciągłości państwa. Kilka uwag na marginesie terminu „Trzecia Rzeczypospolita”*, „Dziś” 1991, nr 6, s. 17).

⁴⁶ Najpierw stało się tak w publicystyce, a następnie w dokumentach programowych PiS. Zob. J.F. Stanilko, *Dziesięć też o IV Rzeczypospolitej*, „Arcana” 2007, nr 6 (78), s. 13–34.

panika⁴⁷. Przyjęcie równoległości funkcjonowania do czerwca 1945 r. rządów emigracyjnych (wraz z powiązаныmi z nimi strukturami Polskiego Państwa Podziemnego, łącznie z Krajową Radą Ministrów) i organów władzy wykonawczej istniejących od 1944 r. na terenach Polski wynika z politycznej specyfiki historii organów państwa polskiego.

Rozróżnianie zmian rządu i zmian w rządzie. Pojawia się kwestia kwalifikowania poszczególnych rozsad kadrowych w rządach jako zmian gabinetów ministrów lub też zmian w gabinetach ministrów. Rozstrzygnięcie tej kwestii jest ważne, gdyż stanowi podstawę prowadzenia statystyki w tym zakresie. Utrudnieniem jest w tym przypadku fakt, że w latach 1945–1989, inaczej niż w okresie 1918–1945, sama zmiana Prezesa Rady Ministrów nie była traktowana jako zmiana rządu, lecz jako zmiana w rządzie⁴⁸. W dalszej części tego opracowania uwzględniłem przyjęte w poszczególnych okresach zasady definiowania pojęcia zmiany rządu.

Problem odróżnienia zmian rządów od zmian w rządzeniu. W perspektywie politologicznej periodyzację rządzenia komplikuje fakt, że w ustroju socjalistycznym prawdziwe zmiany w rządzeniu były następstwem zdarzeń zachodzących poza rządem, w tym przede wszystkim w partii rządzącej w Polsce oraz w ZSRR. Ponadto, ogólnie rzecz biorąc, przy wyznaczaniu etapów rządzenia ważniejszy od zmian gabinetów ministrów jest odrębny kalendarz związany z istotnymi wydarzeniami ustrojowymi. Dotyczy to w szczególności zmian: charakteru i pozycji głowy państwa, statusu samorządu terytorialnego, rozwiązań wyznaczających kształt i pozycję innych podmiotów (w przestrzeni wewnątrz krajowej i międzynarodowej), które można uznawać za element współczesnego modelu współrządzenia. Kalendarz zmian w rządzeniu w Polsce w okresie od 1918 r. nie może też być rozpatrywany w oderwaniu od najważniejszych wydarzeń na scenie politycznej, w tym zmian programowych i personalnych w siłach politycznych, które decydują o biegu spraw związanych z rządzeniem. Kalendarz tych zmian musi być także

⁴⁷ Istnieje obszerna literatura na ten temat. Zob. m.in.: Z. Błazyński, R. Zakrzewski (red.), *Zakończenie działalności władz RP na uchodźstwie 1990*, Londyn 1995; D. Górecki, *Polskie naczelne władze państwowe na uchodźstwie w latach 1939–1990*, Warszawa 2002; Z. Rutkowski, *Prezydent i Rząd Rzeczypospolitej Polskiej na uchodźstwie*, Poznań 2001; M.Cz. Sokołowski, *Dzieje prezydentury Rzeczypospolitej Polskiej na uchodźstwie*, Warszawa 2008; A. Sudoł, *Edward Franciszek Szczepanik: ostatni premier rządu RP na uchodźstwie*, Bydgoszcz 2009; H. Taborska, M. Fleming, A. Rzegocki (red.), *Prezydenci i rządy RP na uchodźstwie 1939–1990. Wybrane problemy z historii polskiej emigracji*, Kraków 2013 (szczególniej uwadze polecam tekst A. Rzegockiego zawarty w tej publikacji, pt. *Polskie władze na uchodźstwie: symbol czy realna siła?*); T. Wolsza, *Rząd RP na obczyźnie wobec wydarzeń w kraju 1945–1950*, Warszawa 1998; P. Ziętara, *Misja ostatniej szansy: próba zjednoczenia polskiej emigracji politycznej przez gen. Kazimierza Sosnkowskiego w latach 1952–1956*, Warszawa 1995.

⁴⁸ Zob. A. Bałaban, *Problemy periodyzacji ustroju Polski Ludowej*, w: A. Burda (red.), *Polskie problemy ustrojowe (konstytucja, źródła prawa, samorząd terytorialny, prawa człowieka)*, Kraków 2003.

budowany z uwzględnieniem przełomowych wydarzeń w przestrzeni geopolitycznej, do których dochodziło w udziale Polski lub które dotyczyły Polski.

6. Periodyzacja rządu w Polsce przyjęta w książce

Przesłanki przyjętego podziału na okresy i etapy rządu. Biorąc pod uwagę wszystkie wskazane wyżej uwarunkowania, w periodyzacji przeprowadzonej w dalszej części tej publikacji wyodrębniam jakościowo odmienne i wewnętrznie niejednorodne okresy. Wewnętrzny podział tych okresów na etapy cząstkowe powiązałem ze zmianami w zakresie: dominujących uwarunkowań rządu – w tym przede wszystkim ram konstytucyjnych i systemowych; środowiska politycznego, w którym przebiegało rządy – w tym koncepcji doktrynalnych i instrumentarium artykulacji i agregacji interesów politycznych; rozumienia misji i standardów rządu. Uwzględniłem fakt, że kalendarium zmian w rządy w Polsce w okresie od 1918 r. nie można budować w oderwaniu od najważniejszych dla Polski wydarzeń w przestrzeni geopolitycznej, zwłaszcza w jej części europejskiej. Na rządy w Polsce zawsze aktywnie wpływały czynniki zewnętrzne. Różne było natomiast natężenie tego wpływu, zmieniały się jego formy i mechanizmy. Wpływ ten zwiększał się w momentach przełomowych dla Polski i rządu w naszym kraju. Przyjąłem też, że w analizie rządu należy uwzględnić wydarzenia polityczne lub wydarzenia o znaczeniu politycznym, które same w sobie nie miały znaczenia normatywnego.

Okres rządów międzywojennych. W okresie 1918–1939 wyodrębniam cztery etapy. Pierwszy z nich obejmuje rządy na podstawie rozwiązań przejściowych i prowizorium ustrojowego odtwarzającego się państwa (1918–1921). Drugi – rządy od uchwalenia Konstytucji marcowej do zamachu majowego (1921–1926). Trzeci – rządy oparte na Konstytucji marcowej po zamachu majowym i po tzw. noweli sierpniowej, zmieniającej tę konstytucję (1926–1935). Czwarty – rządy w czasie obowiązywania Konstytucji kwietniowej do wybuchu II wojny światowej (1935–1939).

Okres rządów emigracyjnych w czasie II wojny światowej. Kolejny okres w rządy w ostatnich stu latach w Polsce, który wyodrębniam, to czas II wojny światowej, okupacji i działania Państwa Podziemnego. Okres ten dzielę na dwa etapy. Pierwszy z nich obejmuje rządy emigracyjne do śmierci Władysława Sikorskiego (1939–1943). Drugi – czas po śmierci Władysława Sikorskiego do uzyskania uznania międzynarodowego przez Tymczasowy Rząd Jedności Narodowej (1943–1945).

Okres rządów w czasie trwania państwa socjalistycznego. Następnym, niejednorodnym wewnętrznie, okresem w rządy przypada, zgodnie z przyjętą w tym opracowaniu periodyzacją, na lata 1945–1989. W tym okresie podejmowano

próby ukształtowania i ugruntowania w Polsce ustroju socjalistycznego. Próby, które – jak wiadomo – zakończyły się ostatecznie niepowodzeniem. Na początku tego okresu władze sięgały po środki i metody działania właściwe dyktaturze, z przymusem fizycznym włącznie. Na końcu – podejmowały próby formalnego zbliżenia rozwiązań stosowanych w Polsce do standardów państw demokratycznych, poszukiwały też substytutów mechanizmów dialogu z opozycją. Wykorzystywano w tym celu przede wszystkim kontakty przedstawicieli władz państwowych z Episkopatem Polski oraz rozmowy Okrągłego Stołu.

W tym okresie wyodrębniam cztery etapy. Po pierwsze – etap walki o władzę i prowizorium ustrojowego do wejścia w życie Konstytucji PRL (1944–1952). Po drugie – etap obowiązywania Konstytucji PRL do przełomu politycznego 1956 r. Po trzecie – etap od przełomu politycznego 1956 r. do uchwalenia noweli Konstytucji PRL w 1976 r. Po czwarte – etap postępującej dekompozycji ustroju socjalistycznego po konstytucjonalizacji w 1976 r. tego ustroju (1976–1989).

Okres rządów po przełomie politycznym 1989 r. Ostatni wyodrębniony w tym opracowaniu okres rządzenia rozpoczyna się po zmianach ustrojowych w Polsce na przełomie lat 1989–1990 i trwa do dnia dzisiejszego. Tak jak dwa poprzednie, jest to również okres wewnętrznie zróżnicowany. Wyodrębniam w nim trzy etapy. Pierwszy z nich to etap odchodzenia od rozwiązań państwa socjalistycznego w trybie nowelizacji konstytucji i kształtowania nowych zasad funkcjonowania polityki i gospodarki do uchwalenia w 1992 r. prowizorium ustrojowego (1989–1992). Drugi – etap obowiązywania prowizorium ustrojowego do wejścia w życie Konstytucji RP z 1997 r. (1992–1997). Trzeci – etap obowiązywania Konstytucji RP z 1997 r. Od reszty tego etapu swym charakterem znacznie odbiega rządzenie po 2015 r., w ramach którego poddano rewizji liczne założenia strategiczne wypracowane w kilkunastu poprzednich latach.

7. Problemy statystyki rządów w okresie 1918–2018

Szczegółowe dane dotyczące rządów w latach 1918–2018 są zawarte w aneksie do tej publikacji. Dlatego też w tym miejscu ograniczam się do kilku uwag zawierających wyjaśnienie kwestii, które mogą się pojawiać na marginesie statystyki rządów.

Liczba rządów. Poczynając od listopada 1918 r. do dnia dzisiejszego, w Polsce funkcjonowało sześćdziesiąt kilka rządów. Odpowiedź na pytanie o dokładną ich liczbę nie jest jednak bezdyskusyjna. Wymaga przyjęcia określonych założeń. Jeśli zastosujemy kryterium praktyki i faktów, można mówić o sześćdziesięciu sześciu rządach. W tym przypadku do katalogu gabinetów trzeba wprowadzić także te, które nie miały uznania międzynarodowego. Dotyczy to rządu Jędrzeja

Moraczewskiego oraz Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego i Rządu Tymczasowego Rzeczypospolitej Polskiej.

Wylimitowanie ze wzgledów formalno-prawnych z katalogu rządów gabinetu Moraczewskiego byłoby wyrazem zbytecznej pedanterii. Nie mając bowiem pełnego uznania międzynarodowego, rząd ten swoim powstaniem i działaniem symbolizował suwerenną wolę odradzającego się państwa polskiego. Z tych powodów w zamieszczonym poniżej katalogu, pierwszą pozycję stanowi właśnie rząd Jędrzeja Moraczewskiego.

Poważniejsze problemy nastęca określenie statusu PKWN i Rządu Tymczasowego RP. Wpisanie ich do katalogu rządów nasuwa zastrzeżenia, przede wszystkim związane z tym, że w czasie funkcjonowania tych podmiotów działał w Londynie rząd emigracyjny cieszący się nadal uznaniem międzynarodowym. Ponadto, pojawia się tu problem deficytu niezbędnej legitymizacji z punktu widzenia suwerenności Polski. Oba te podmioty zostały bowiem utworzone w dużej mierze z woli władz radzieckich i realizowały zadania ustalone w ostatecznej instancji przez Józefa Stalina. Uwzględniam te podmioty w zamieszczonym poniżej katalogu głównie w związku z koniecznością objęcia w analizie politologicznej sfery praktyki politycznej. Nie ulega bowiem wątpliwości, że niezależnie od toczącej się walki o władzę, to właśnie PKWN i Rząd Tymczasowy RP wypełniały funkcje władzy wykonawczej na terenach polskich znajdujących się pod kontrolą radziecką. To, że czyniły to przy użyciu siły, w konfrontacji z dużą częścią społeczeństwa, przy wyeliminowaniu istotnych sił politycznych oraz w dużej mierze niesamodzielnie, nie zmienia faktu, iż to one w praktyce rządziły.

Jak już wspominałem, przystępując do sporządzenia statystyki gabinetów funkcjonujących w okresie stu lat nowszej i najnowszej historii Polski, trzeba uwzględnić problem kilkunastu gabinetów emigracyjnych, które nadal działały po uzyskaniu przez Tymczasowy Rząd Jedności Narodowej uznania głównych mocarstw światowych w lipcu 1945 r. Każda próba statystyki w tej dziedzinie musi się opierać na udzieleniu jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, do kiedy rządy na uchodźstwie zachowały polityczną istotność. Przeważa – słuszny, jak sądzę – pogląd, że podstawowe znaczenie ma w tej sprawie data 5 lipca 1945 r., kiedy to w sposób formalny rząd na uchodźstwie utracił uznanie międzynarodowe na rzecz TRJN. Dlatego też pomijam w swoim zestawieniu kolejne gabinety ministrów na emigracji działające po lipcu 1945 r.

Zmiana rządu a zmiana w rządzie. Przy ustalaniu liczby rządów działających w Polsce w ciągu ostatnich stu lat kieruję się rozumieniem pojęcia „zmiana rządu”, które było właściwe porządkowi ustrojowemu państwa w poszczególnych okresach. Tak więc, w odniesieniu do okresu międzywojennego oraz w przypadku rządów emigracyjnych, jako nowy rząd traktuję każdy gabinet, na którego czele stanął kolejny (co nie oznacza: inny) premier. Jeśli nawet w składzie

tego gabinetu nie zaszły inne ruchy kadrowe, zmianę szefa gabinetu uznając za zmianę rządu. Równocześnie uwzględniam porządek ustrojowy wyznaczony przez Konstytucję PRL z 1952 r., w ramach którego sama dymisja szefa gabinetu ministrów nie była traktowana jako zakończenie działania rządu. Biorę też pod uwagę fakt, że po zmianach ustrojowych w 1989 r. powrócono do powiązania zmiany szefa gabinetu ze zmianą rządu.

Historyczna sztafeta rządów. Biorąc pod uwagę wszystkie wskazane wyżej okoliczności, w przedstawionym poniżej katalogu rządów umieściłem: trzydzieści gabinetów ministrów funkcjonujących w okresie międzywojennym; cztery – w okresie II wojny światowej; czternaście – w okresie walki o władzę i tworzenia w Polsce ustroju socjalistycznego; osiemnaście – w okresie po zmianach ustrojowych 1989 r.

Rozbieżność między liczbą rządów a liczbą szefów gabinetów ministrów. W sporządzonej w ramach tego opracowania statystyce liczba rządów nie pokrywa się z liczbą szefów gabinetu ministrów. Wynika to z faktu, że w okresie stosowania konstytucji z 1952 r. obowiązywała – przedstawiona wyżej – zasada, zgodnie z którą tym samym rządem mogli kierować różni premierzy. W latach 1952–1989 r. kilka rządów miało w poszczególnych okresach różnych premierów⁴⁹. Rozbieżności między liczbą rządów a liczbą szefów gabinetów ministrów wynikały także z kierowania przez jedną osobę więcej niż jednym gabinetem ministrów. Taka sytuacja wystąpiła w przypadku piętnastu polityków.

Osoby kierujące rządem więcej niż jeden raz. Niekwestionowanym liderem wśród nich jest Józef Cyrankiewicz, który stał na czele sześciu rządów. Tylko nieznacznie ustępuje mu w tej statystyce Kazimierz Bartel, który kierował pięcioma rządami. Jeśli jednak Cyrankiewicz stał na czele rządu w sumie przez blisko dwadzieścia lat, to Bartel był premierem łącznie przez około półtora roku.

Wypada uzupełnić listę polityków, którzy stali na czele gabinetu ministrów więcej niż jeden raz. W okresie międzywojennym byli to: Władysław Grabski (dwukrotnie), Józef Piłsudski (dwukrotnie), Antoni Ponikowski (dwukrotnie), Walery Sławek (trzykrotnie), Wincenty Witos (trzykrotnie). W okresie II wojny

⁴⁹ Było tak w przypadku rządów kierowanych przez: Bolesława Bieruta i Józefa Cyrankiewicza (21 listopada 1952 – 27 lutego 1957); Józefa Cyrankiewicza i Piotra Jaroszewicza (28 czerwca 1969 – 29 marca 1972); Piotra Jaroszewicza i Edwarda Babiucha (27 marca 1976 – 3 kwietnia 1980); Edwarda Babiucha, Józefa Pińkowskiego i Wojciecha Jaruzelskiego (3 kwietnia 1980 – 12 listopada 1985). W dość skomplikowany sposób przebiegała obsada stanowiska Prezesa Rady Ministrów w latach 1988–1989. W pierwszym okresie stanowisko to zajmował Mieczysław Rakowski. Po przyjęciu przez Sejm PRL w dniu 1 sierpnia 1989 r. dymisji rządu złożonej przez premiera (M.P. z 1989 r. nr 26, poz. 203), od 2 do 24 sierpnia 1989 r. stanowisko Prezesa Rady Ministrów zajmował formalnie Czesław Kiszczak, a po przyjęciu przez Sejm jego rezygnacji, od 24 sierpnia 1989 r. do 12 września 1989 r., kiedy to Sejm powołał nowy rząd z Tadeuszem Mazowieckim na czele, Prezesem Rady Ministrów był także T. Mazowiecki, którego Sejm powołał na to stanowisko, powierzając mu równocześnie – uchwałą z dnia 24 sierpnia 1989 r. – przedstawienie wniosków w sprawie składu Rady Ministrów (M.P. z 1989 r. nr 30, poz. 224).

światowej i okupacji (w ramach rządów emigracyjnych): Władysław Sikorski (dwukrotnie, przy czym poprzednio kierował rządem na przełomie lat 1922 i 1923 r.). W okresie walki o władzę i kształtowania ustroju socjalistycznego: Edward Babiuch (dwukrotnie), Piotr Jaroszewicz (dwukrotnie), Edward Osóbka-Morawski (trzykrotnie). W okresie po zmianach ustrojowych 1989 r.: Marek Belka (dwukrotnie, z tym że pierwszy z tych rządów miał charakter epizodyczny, co wynikało z nieuzyskania wotum zaufania ze strony Sejmu), Waldemar Pawlak (dwukrotnie, z tym że w pierwszym przypadku Pawlak kierował zastanym gabinetem i nie doszło do powołania nowego składu rządu), Donald Tusk (dwukrotnie).

Premierzy bezskutecznie usiłujący utworzyć gabinet ministrów. Rozbieżność między liczbą rządów a liczbą szefów gabinetów ministrów w Polsce w omawianym okresie wynikała także z faktu, że trzem politykom nie udało się stworzyć rządu, mimo że mieli już formalną nominację na stanowisko szefa gabinetu. Są to: Ignacy Daszyński⁵⁰, Czesław Kiszczak⁵¹, Waldemar Pawlak⁵².

8. Przyjęty sposób prezentacji poszczególnych rządów

Uwzględnienie specyfiki czasu funkcjonowania poszczególnych gabinetów ministrów. Nie ulega wątpliwości, że każda próba porządkowania problematyki powstawania, działania i upadku kolejnych gabinetów ministrów, jeśli ma mieć merytoryczny charakter, musi uwzględniać specyfikę poszczególnych okresów i etapów częściowych w historii – w tym historii politycznej – Polski. Poszczególne gabinety ministrów należy ujmować na ich tle. Dlatego też kolejne gabinety ministrów prezentuję, próbując charakteryzować poszczególne okresy i etapy rządzenia.

Ranga poszczególnych rządów. Jak już wspomniałem, charakter gabinetów ministrów był w ostatnim stuleciu w Polsce pod wieloma względami zróżnicowany. Niektóre z rządów wносиły nową jakość polityczną, inne stanowiły jedynie kolejne ogniwo w tym samym układzie politycznym. Niektóre zapisały

⁵⁰ Został on mianowany przez Józefa Piłsudskiego „prezydentem gabinetu” w dniu 14 listopada 1918 r. i zakończył bez powodzenia swoją misję po trzech dniach. Zob. dekret naczelnego dowódcy Józefa Piłsudskiego z dnia 14 listopada, Dz.Pr.P.P. z 1918 r. nr 17, poz. 40.

⁵¹ Został on powołany na wniosek Prezydenta PRL na stanowisko Prezesa Rady Ministrów przez Sejm PRL w dniu 2 sierpnia 1989 r. (M.P. z 1989 r. nr 26, poz. 204) i w związku z trudnościami w utworzeniu Rady Ministrów został na swój wniosek odwołany przez Sejm z tego stanowiska oraz z misji tworzenia rządu w dniu 24 sierpnia 1989 r. (M.P. z 1989 r. nr 30, poz. 223).

⁵² Został on powołany na wniosek Prezydenta RP na stanowisko Prezesa Rady Ministrów przez Sejm w dniu 5 czerwca 1992 r. (M.P. z 1992 r. nr 17, poz. 126) i w związku ze zgłoszoną rezygnacją, na wniosek Prezydenta RP, został odwołany z tego stanowiska przez Sejm w dniu 10 lipca 1992 r. (M.P. z 1992 r. nr 23, poz. 166).

się w historii rządzenia jakimiś szczególnie ważnymi dokonaniem, inne były tylko mało znaczącym elementem w sztafecie rządzenia. Wreszcie, rządy można różnicować ze względu na miejsce osadzenia (kraj lub emigracja) i długość funkcjonowania (od kilku dni do kilku lat).

Zachowanie porównywalnej struktury charakterystyki poszczególnych gabinetów ministrów. W charakterystyce poszczególnych rządów stosowałem ten sam schemat, za każdym razem więc próbowałem przedstawić: sylwetkę szefa rządu; okoliczności ukształtowania gabinetu i jego charakter polityczny; środowisko działania i relacje gabinetu z innymi organami i podmiotami pozarządowymi; podstawowe kwestie programowe i charakter rozwiązań dotyczących rządu i administracji, które zostały wdrożone przez dany gabinet lub też zostały przyjęte przez inne organy państwa w czasie funkcjonowania tego gabinetu; główne napięcia pojawiające się w czasie aktywności rządu oraz okoliczności zakończenia jego działania.

Granice poszczególnych etapów rządzenia. Kolejne rządy starałem się usytuować w ramach tego etapu historycznego, który był dla niego najważniejszy. Nieraz wymagało to dokonania arbitralnych wyborów, by wskazać tylko przykład rządów utworzonych i działających już po uchwaleniu Konstytucji marcowej z 1921 r., które funkcjonowały jednak jeszcze w porządku ustrojowym z 1919 r. Charakteryzując poszczególne etapy, na wstępie umieszczałem podstawowe uwagi na temat ram rządzenia w tych latach. W każdym przypadku próbowałem zasygnalizować najważniejsze moim zdaniem kwestie odnoszące się do danego momentu historycznego, sytuacji ustrojowej, stanu spraw w obszarze wewnątrzpaństwowym i międzynarodowym, głównych napięć oraz problemów dotyczących administracji.

Ujęcie syntetyczne. Przegląd ma charakter syntetyczny. Nie podejmuję w nim analizy kwestii szczegółowych. W niektórych przypadkach jest to bardziej katalog spraw niż dokładna ich analiza. Wskazałem w związku z tym liczne źródła, w tym akty normatywne oraz zbiory archiwalne, w których można znaleźć szerszą charakterystykę danego rządu i jego działalności oraz momentu historycznego, w którym ten gabinet funkcjonował. Zgodnie z rozpowszechnioną praktyką, przy poszczególnych rządach wskazałem nazwisko kierującego nim polityka. W przypadku aktów normatywnych i dokumentów zachowywałem oryginalną pisownię.

Rozdział drugi

RZĄDY OKRESU MIĘDZYWOJENNEGO (1918–1939)

1. Punkt wyjścia

Polska droga do odzyskania niepodległości nie rozpoczęła się w listopadzie 1918 r. Podstawowe znaczenie dla tego procesu miało kształtowanie się polskich ośrodków władzy i instytucji politycznych w warunkach zmian geopolitycznych związanych z wojną światową.

Konsekwencje I wojny światowej. Ważne impulsy wzmocniające i urealniane niepodległościowe dążenia Polaków przyniosła I wojna światowa¹. W jej następstwie radykalnie zmieniła się sytuacja w zakresie polskich spraw². Mocarstwa zaborcze weszły na drogę konfrontacji zbrojnej. Państwa ententy odniosły zwycięstwo nad Niemcami i Austro-Węgrami. Kierując się własnymi interesami, Rosja, Niemcy i Austro-Węgry zaczęły dopuszczać możliwość odtworzenia polskiej struktury państwowej, która miała mieć ograniczony zasięg terytorialny i kompetencyjny. Pojawiła się, wyrażona m.in. w odezwie cesarza Niemiec i Austro-Węgier z 5 listopada 1916 r., koncepcja reaktywacji Królestwa Polskiego, jako samodzielnego państwa z dziedziczną monarchią i ustrojem konstytucyjnym. W styczniu 1917 r. postulat przyznania Polsce niepodległości wysunął prezydent Stanów Zjednoczonych. Zapowiedź zgody na utworzenie państwa polskiego przedstawił na krótko przed swoją abdykacją car Rosji. Znalazła ona potwierdzenie w proklamacji rosyjskiego rządu tymczasowego z końca marca 1917 r., w oświadczeniu konkurencyjnej wobec tego rządu Piotrogradzkiej Rady Delegatów Robotniczych i Żołnierskich oraz – w dokumentach kształtujących się nowych władz Rosji po rewolucji bolszewickiej – w ramach ogólnej (jak się

¹ Na temat stanu polskich spraw u progu I wojny światowej i w jej trakcie zob.: R. Kaczmarek, *Historia Polski. 1914–1989*, Warszawa 2014, s. 25 i nast., oraz W. Roszkowski, *Historia Polski 1914–2015*, Warszawa 2017, s. 7 i nast.

² Zob. J. Bardach, *Przemiany ustrojowo-polityczne w latach I wojny światowej*, w: K. Grzybowski (red.), *Historia państwa i prawa Polski*, t. IV: *Od uwłaszczenia do odrodzenia Państwa*, Warszawa 1982.

szybko okazało, głównie propagandowej) deklaracji w sprawie praw narodów do samookreślenia się. Nastąpiło umiędzynarodowienie sprawy niepodległości Polski. W dniu 8 stycznia 1918 r. prezydent USA przedstawił następujące stanowisko: „Powinno być stworzone niepodległe państwo polskie, które winno obejmować ziemie zamieszkane przez ludność bezsprzecznie polską, mieć zapewniony wolny i bezpieczny dostęp do morza; jego niezawisłość polityczna i całość terytorialna winna być zagwarantowana układem międzynarodowym”³.

Rada Regencyjna jako ogniwo procesu odradzania się polskiego państwa. Próby tworzenia struktur przyszłego państwa szły najdalej na terenie Królestwa Polskiego⁴. Rada Regencyjna stała się na tych terenach ogniwem w tworzeniu infrastruktury instytucjonalnej polskiego państwa. Już w końcu 1916 r., na podstawie wydanego na polecenie cesarza niemieckiego i austro-węgierskiego rozporządzenia generałów-gubernatorów w Warszawie, przystąpiono do tworzenia Tymczasowej Rady Stanu⁵. Organ ten miał działać do momentu ustanowienia Rady Stanu⁶. Od stycznia 1917 r. Tymczasowa Rada rozpoczęła tworzenie departamentalnej struktury administracyjnej. Zakończyła ona swoją działalność we wrześniu 1917 r. opracowaniem dokumentu zawierającego projekt „Tymczasowej organizacji polskich naczelnych władz państwowych”. Po ustąpieniu Rady monarchowie państw okupacyjnych (tzn. Austro-Węgier i Niemiec) zapowiedzieli przystąpienie do budowy państwa polskiego. Następstwem tego było utworzenie Rady Regencyjnej, jako organu władzy państwowej w Królestwie Polskim⁷. Rada miała działać do czasu ustanowienia władzy króla lub regenta. W jej skład zostali powołani: książę Zdzisław Lubomirski, arcybiskup metropolita warszawski Aleksander Kakowski oraz prawnik Józef Ostrowski. Proces tworzenia przez władze okupacyjne Rady Regencyjnej był sprzeczny z prawem międzynarodowym, zaś zakres kompetencji Rady – skromny. Władze okupacyjne zagwarantowały sobie prawo zatwierdzania działań Rady. Wszystkie te okoliczności nie zmieniają jednak faktu, że Rada Regencyjna stała się organem kładącym podwaliny pod przyszłe rozwiązania instytucjonalne państwa polskiego.

³ Cyt. za: W. Roszkowski, *Historia Polski...*, s. 17.

⁴ Zob. K.W. Kumaniecki, *Odbudowa państwowości polskiej. Najważniejsze dokumenty: 1912 – styczeń 1924*, Warszawa–Kraków 1924.

⁵ Jurysdykcja tego organu, nadzorowanego przez gubernatorów przy pomocy ich przedstawicieli (komisarzy), obejmowała tylko tereny obu generalnych gubernatorstw. Pozostałe tereny Królestwa Polskiego podlegały dowództwu armii niemieckiej. Zob.: D. Górecki, *Powstawanie władz naczelnych w odradzającej się Polsce 1914–1919*, Łódź 1983; G. Górski, *Odbudowa polskiej administracji publicznej w latach 1916–1919*, „Czasy Nowożytnie” 1998, t. V, s. 32 i nast.

⁶ Na temat tego procesu zob.: M. Żukowski, *Dzieje administracji...*, s. 15 i nast. (głównie na podstawie tego opracowania referuję też w dalszym fragmencie książki przebieg procesu kształtowania Rady Ministrów przez Radę Regencyjną).

⁷ Zob. Z.J. Winnicki, *Rada Regencyjna Królestwa Polskiego i jej organy (1917–1918)*, Wrocław 1991.

Regulacje Rady Regencyjnej dotyczące rządów. Przygotowano pierwsze regulacje dotyczące Rady Ministrów w Królestwie Polskim. Dekretem z dnia 3 stycznia 1918 r. o tymczasowej organizacji Władz Naczelnych w Królestwie Polskim⁸ Rada określiła kwestie ustrojowe i zakres działania rządu polskiego (Rady Ministrów), jako naczelnego organu składającego się z Prezydenta Ministrów oraz ministrów. Rada Ministrów została określona w dekrete jako naczelnny organ zbiorowy, stanowiący Rząd Państwa Polskiego. Rada Ministrów miała za zadanie określanie kierunków zasad polityki rządowej oraz podejmowanie decyzji w sprawach wykraczających poza kompetencje poszczególnych ministrów. Dokumenty przyjęte przez Radę Ministrów miały być przedkładane Radzie Regencyjnej. Ustanowiono ministerstwa: sprawiedliwości, spraw wewnętrznych, skarbu, oświaty i wyznań, rolnictwa i dóbr koronnych, przemysłu i handlu, opieki społecznej i ochrony pracy oraz aprowizacji. Określono zakres działania poszczególnych ministrów. Przy Prezydencie Ministrów utworzono m.in. Komisję Wojskową, Departament Spraw Publicznych (przekształcony później w Ministerstwo Spraw Zagranicznych) i Komisję Urzędniczą Państwa Polskiego. Rozstrzygnięto, że „urzędy państwowe noszą tytuł królewsko-polskich i działają w imieniu Korony Polskiej”.

Rządy Rady Regencyjnej. Poczynając od jesieni 1917 r. funkcjonowały kolejne rządy powoływane przez Radę Regencyjną. Już w listopadzie 1917 r. regenci powierzyli misję tworzenia rządu historykowi i prawnikowi Janowi Kucharzewskiemu, który pełnił urząd Prezydenta Ministrów od 26 listopada 1917 do 27 lutego 1918 r. Jego rząd podał się do dymisji na znak protestu po podpisaniu 9 lutego 1918 r. w Brześciu na Bugiem traktatu pokojowego między Niemcami, Austro-Węgrami, Rosją i Ukrainą⁹. Przez krótki okres (od 27 lutego do 4 kwietnia 1918 r.) obowiązki rządu wykonywał zespół złożony z kierowników ministerstw, na których czele stał, jako tymczasowy premier, Antoni Ponikowski. 4 kwietnia 1918 r. kolejnym Prezydentem Rady Ministrów został ekonomista i prawnik Jan Kanty Steczkowski. Jego rząd musiał ustąpić pod wpływem krytyki związanej z ujawnieniem tajnej noty premiera do Państw Centralnych, w której m.in. godził się on przy kształtowaniu granicy z Ukrainąską Republiką Ludową na utratę czterech północnych powiatów guberni suwalskiej w zamian za uzyskanie terenów na wschód od linii rzek Narew–Biebrza. 5 września 1918 r. premier podał się do dymisji. 22 września 1918 r. Rada Regencyjna powołała ponownie na premiera Jana Kucharzewskiego, który nie utworzył jednak rządu i 9 października 1918 r. podał się do dymisji. Dwa dni wcześniej, 7 października 1918 r. Rada Regencyjna wydała orędzie do Narodu Polskiego, w którym zapowiadała, że zbliża się czas niepodległości i – odwołując się do stanowi-

⁸ Dz.Pr.Kr.P. z 1918 r. nr 1, poz. 1.

⁹ Wojciech Roszkowski zwraca uwagę na to, że w traktacie brzeskim uznano w istocie kwestię polską za „sprawę wewnątrzniemiecką”, zob. W. Roszkowski, *Historia Polski...*, s. 17.

ska prezydenta Stanów Zjednoczonych – wyrażała przekonanie, iż niepodległe państwo polskie obejmie wszystkie ziemie polskie, będzie miało dostęp do morza, polityczną i gospodarczą niezawisłość oraz terytorialną nienaruszalność zagwarantowaną w traktatach międzynarodowych. W tym samym dokumencie Rada zapowiedziała powołanie rządu, który będzie złożony z przedstawicieli najszerszych warstw narodu i różnych kierunków politycznych, oraz nałożenie na ten rząd obowiązku przygotowania ordynacji do sejmu polskiego opartego na powszechnie uznawanych zasadach demokratycznych. Rada zadeklarowała też złożenie władzy w ręce wybranego sejmu¹⁰. 23 października 1918 r. na stanowisko Prezydenta Ministrów został powołany Józef Świeżyński (Stronnictwo Narodowo-Demokratyczne), który sformował nowy gabinet. Rada Regencyjna nie zabiegała już tym razem o zgodę gubernatora na nominację premiera, co miało być sygnałem, że uniezależnia się od zaborców. Nowy rząd działał bardzo krótko: od 23 października do 3 listopada 1918 r. Jego próba „odcięcia się” od Rady Regencyjnej i nadania gabinetowi charakteru narodowego nie powiodła się m.in. w związku z brakiem poparcia ze strony ludowców i PPS. Nieskuteczna okazała się także próba doprowadzenia do uwolnienia z więzienia w Magdeburgu Józefa Piłsudskiego (przywódcy Polskiej Partii Socjalistycznej, twórcy Organizacji Bojowej PPS i Polskiej Organizacji Wojskowej, cieszącego się znacznym uznaniem społecznym za udział w walce o niepodległość), któremu premier chciał powierzyć stanowisko ministra spraw wojskowych. Instytucją władzy wykonawczej w Królestwie Polskim stał się formalnie kolejny gabinet ministrów (mający status prowizorium rządowego), funkcjonujący w dniach 4–17 listopada 1918 r. Kierował nim dotychczasowy szef Biura Prezydialnego Rady Ministrów Władysław Wróblewski. Był to w istocie ostatni rząd Królestwa Polskiego utworzony już po upadku Austro-Węgier oraz po rewolucji niemieckiej z jesieni 1918 r.

Ośrodki działań niepodległościowych poza wpływami Rady Regencyjnej. Wskazując na zasadnicze znaczenie organów powołanych przez Radę Regencyjną, trzeba dostrzegać, że równolegle kształtowały się konkurujące ze sobą ośrodki działań niepodległościowych pozostające poza wpływami Rady Regencyjnej¹¹. Już w połowie 1917 r. powstał w Lozannie (później siedzibę przeniesiono do Paryża) Komitet Narodowy Polski, na którego czele stanął Roman Dmowski. Komitet stał się emigracyjnym przedstawicielstwem polskich ugrupowań prawicowych. Zyskał uznanie (jako reprezentacja interesów Polski) i poparcie Francji, a następnie również Anglii i Stanów Zjednoczonych. Dążenie do pozyskania tego środowiska politycznego stało się później, już w niepodległym państwie polskim, jednym z głównych uwarunkowań utworzenia rządu Ignacego J. Paderewskiego. W zaborze pruskim już od lipca 1918 r. funkcjonował Centralny Komitet Oby-

¹⁰ Orędzie Rady Regencyjnej do Narodu Polskiego z dnia 7 października 1918 r., Dz.Pr.PP. z 1918 r. nr 12, poz. 23.

¹¹ Zob. M. Zukowski, *Dzieje administracji...*, s. 24–48.

watelski utworzony w 1916 r. w Poznaniu przez działaczy wywodzących się ze środowiska endeckiego. Komitet, który współdziałał z Komitetem Narodowym Polskim, powołał rady ludowe w poszczególnych ośrodkach zaboru pruskiego. Działały środowiska piłsudczyków oraz związana z nimi Polska Organizacja Wojskowa (POW), z Edwardem Rydzem-Śmigłym na czele. W końcu października powstała w Krakowie Polska Komisja Likwidacyjna, z przywódcą PSL „Piast” Wincentym Witosem na czele, która uznała się za tymczasowy rząd regionalny. Wielość ośrodków narodowościowego zrywu, która na początku była dużą wartością, z chwilą ukształtowania się w połowie listopada 1918 r. w Warszawie struktur państwowych stała się problemem. Niektóre z tych ośrodków bowiem dość długo nie mogły się zdecydować na uznanie struktur władz tworzonych przez Piłsudskiego.

Rząd Ignacego Daszyńskiego. W nocy z 6 na 7 listopada 1918 r. powstał w Lublinie lewicowy rząd pod kierunkiem Ignacego Daszyńskiego¹². Gabinet ten określił się jako tymczasowy rząd Republiki Polskiej¹³. Został utworzony przez działaczy lewicy niepodległościowej wywodzących się głównie z Polskiej Partii Socjalistycznej oraz Polskiego Stronnictwa Ludowego. Pretendował do uzyskania statusu organu ogólnopaństwowego. W deklaracji programowej rządu zapisano: „Państwo polskie, obejmujące sobą wszystkie ziemie, zamieszkałe przez lud polski, z własnym wybrzeżem morskim, stanowić ma po wszystkie czasy Polską Republikę Ludową”.

2. Etap rozwiązań przejściowych i prowizorium ustrojowego odtworzającego się państwa (1918–1921)

2.1. Ogólna charakterystyka tego etapu rządzenia

Skomplikowana i nieuporządkowana sytuacja. Między listopadem 1918 r. a połową września 1921 r. działało aż pięć rządów. W roku 1918, kiedy Polska odzyskiwała niepodległość, jej masa spadkowa – środowisko społeczne, polityczne i gospodarcze oraz instrumentarium rządzenia – była w ruinie. Trudno znaleźć wśród polskich spraw z tego okresu coś, co miałyby znamiona klarowności, uporządkowania i stabilności¹⁴.

Najważniejszymi elementami skomplikowanego polskiego pejzażu na tym etapie historii były: tymczasowość; rozbieżności terytorialne i polityczne; zróżnicowany charakter rozwiązań obowiązujących na ziemiach trzech zaborów; funk-

¹² W. Najdus, *Ignacy Daszyński 1866–1936*, Warszawa 1988.

¹³ E. Maj (red.), *Tymczasowy Rząd Ludowy Republiki Polskiej w Lublinie*, Lublin 2009.

¹⁴ Na temat głównych problemów tego okresu polskiej historii zob.: R. Kaczmarek, *Historia Polski...*, s. 73 i nast., oraz W. Roszkowski, *Historia Polski...*, s. 21 i nast.

cjonowanie regionalnych ośrodków władzy niechętnie nastawionych do uznania ewentualnych władz krajowych; skomplikowany, tworzący się dopiero układ granic i relacji między państwami w Europie po I wojnie światowej; brak powszechnego uznania międzynarodowego dla odtwarzającej się polskiej państwowości; sytuacja wojenna na znacznej części granic terytorium mogącego być podstawą polskiej państwowości; braki w zakresie podstawowych rozwiązań ustrojowych, prawnych i kadrowych; silne napięcia społeczne, w tym o podłożu narodowościowym i ekonomicznym, oraz umacnianie się środowisk lewicy komunistycznej z nadzieją patrzących na wydarzenia rewolucyjne w Rosji.

Dwa modele ustrojowe. Podstawy prawne funkcjonowania władz państwowych na tym etapie polskiej historii wyznaczały początkowo dekrety wydawane przez Józefa Piłsudskiego, a następnie regulacje tzw. małej konstytucji przyjętej w drodze uchwały przez Sejm Ustawodawczy. Były to dwa w dużej mierze odmienne modele władz publicznych w kształtującym się państwie¹⁵.

Objęcie władzy przez Józefa Piłsudskiego. Punktem wyjścia do objęcia władzy przez Józefa Piłsudskiego był w wymiarze normatywnym dekret Rady Regencyjnej z dnia 11 listopada 1918 r. w sprawie przekazania naczelnego dowództwa wojsk polskich¹⁶. To wydarzenie zostało później uznane za datę kluczową w tworzeniu niepodległego państwa polskiego. W dekrecie Rada Regencyjna stwierdziła, że przekazuje władzę wojskową i naczelne dowództwo wojsk polskich jej podległych Józefowi Piłsudskiemu „wobec grożącego niebezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego, dla ujednostajnienia wszelkich zarządzeń wojskowych i utrzymania porządku w kraju”. W dokumencie była też mowa o tym, że po utworzeniu rządu narodowego, w którego ręce Rada Regencyjna złoży zwierzchnią władzę państwa, Józef Piłsudski zobowiązuje się złożyć temu rządowi władzę wojskową, będącą częścią zwierzchniej władzy państwowej, „co stwierdza podpisaniem tej odezwy”. Kolejnym etapem legitymizacji władzy w odtwarzającym się państwie było orędzie Rady Regencyjnej z 14 listopada 1918 r. w przedmiocie rozwiązania Rady i „przekazania Najwyższej Władzy Państwowej naczelnemu dowódcy wojsk polskich Józefowi Piłsudskiemu”¹⁷. W swoim orędziu Rada Regencyjna, zwracając się do Piłsudskiego jako naczelnego dowódcy, stwierdziła, że stan przejściowy podziału zwierzchniej władzy państwowej, ustanowiony odezwą z dnia 11 listopada 1918 r. nie może trwać bez szkody dla powstającego państwa polskiego i że władza ta powinna

¹⁵ Na temat pierwszych aktów ustrojowych Polski niepodległej zob. A. Ajnenkiel, *Konstytucje Polski w rozwoju dziejowym 1791–1997*, Warszawa 2001, s. 152 i nast.

¹⁶ Orędzie Rady Regencyjnej w przedmiocie przekazania naczelnego dowództwa wojsk polskich brygadierowi Józefowi Piłsudskiemu, Dz.Pr.P.P. z 1918 r. nr 17, poz. 38. Zob. też: P. Wróbel, *Listopadowe dni – 1918. Kalendarium narodzin II Rzeczypospolitej*, Warszawa 2018.

¹⁷ Orędzie Rady Regencyjnej w przedmiocie rozwiązania Rady Regencyjnej i przekazania Najwyższej Władzy Państwowej naczelnemu dowódcy wojsk polskich Józefowi Piłsudskiemu, Dz.Pr.P.P. z 1918 r. nr 17, poz. 39.

być jednolita. Decyzję o rozwiązaniu Rady Regencyjnej w dokumencie uzasadniono „dobrem Ojczyzny”.

Dekrety ustrojowe Józefa Piłsudskiego. Działalność pierwszego gabinetu ministrów przypadła na okres rozwiązań przejściowych i prowizorium ustrojowego odtwarzającego się państwa, a więc odbywała się w sytuacji nieistnienia parlamentu i w ramach pełnej podległości rozwiązaniom stanowionym w trybie dekretów przez Józefa Piłsudskiego jako Tymczasowego Naczelnika Państwa. Dekrety te tworzyły w trybie bieżących rozwiązań normatywnych zręby regulacji ustrojowych. Podstawowe znaczenie miał dekret z 22 listopada 1918 r. o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej, który określił *ex post* pozycję Józefa Piłsudskiego w systemie władzy¹⁸. Na podstawie tego dekretu Józef Piłsudski objął, jako Tymczasowy Naczelnik Państwa, „Najwyższą Władzę Republiki Polskiej” do czasu zwołania Sejmu Ustawodawczego. Rząd Republiki Polskiej stanowili mianowani przez Piłsudskiego i przed nim odpowiedzialni – aż do zebrania się Sejmu – Prezydent Ministrów i ministrowie. Projekty ustawodawcze uchwalone przez Radę Ministrów wymagały zatwierdzenia przez Tymczasowego Naczelnika Państwa i uzyskiwały moc obowiązującą (o ile ustawa nie stanowiła inaczej) z chwilą ogłoszenia w Dzienniku Praw Państwa Polskiego. Miały one utracić moc obowiązującą, o ile nie będą przedstawione na pierwszym posiedzeniu Sejmu Ustawodawczego do zatwierdzenia¹⁹. Akty rządowe kontrasygnował Prezydent Ministrów. Sądy miały wydawać wyroki w imieniu Republiki Polskiej. Wszyscy urzędnicy państwa polskiego mieli składać przysięgę na wierność Republice Polskiej. Mianowanie wyższych urzędników państwowych, zastrzeżone w myśl przepisów dotychczasowych dla głowy państwa, następowało na podstawie decyzji Tymczasowego Naczelnika Państwa, na wniosek Prezydenta Ministrów i właściwego ministra. Budżet państwa na pierwszy okres budżetowy miał uchwalić rząd i podlegał on zatwierdzeniu przez Tymczasowego Naczelnika Państwa.

Regulacje ustrojowe Sejmu Ustawodawczego. Od 9 lutego 1918 r. kolejne rządy działały już w warunkach istnienia Sejmu Ustawodawczego i uchwalonej przez ten organ w dniu 20 lutego 1919 r. tzw. małej konstytucji. Na podstawie tej uchwały Józef Piłsudski zachował stanowisko głowy państwa jako Naczelnik Państwa, z tym że równocześnie jego uprawnienia zostały ograniczone na rzecz Sejmu. Zgodnie z tzw. małą konstytucją Naczelnik Państwa miał wykonywać

¹⁸ Dekret Naczelnika Państwa o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej, Dz.Pr.P.P. z 1918 r. nr 17, poz. 41.

¹⁹ W dniu 10 lutego 1919 r. rząd przedstawił Sejmowi Ustawodawczemu 210 noszących różne nazwy własne aktów normatywnych (w tym stanowionych jeszcze przez Radę Regencyjną), które określały ramy prawne działania władz w okresie do pierwszego posiedzenia Sejmu Ustawodawczego. Zob. Sprawozdanie stenograficzne z 1. posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 10 lutego 1919 r., łam 8 i nast.

swoją funkcję aż do ustawowego uchwalenia konstytucji. Określono jednak zasady, które mają być poszanowane przez Naczelnika Państwa. Rozstrzygnięto, że: władzą suwerenną i ustawodawczą w Państwie Polskim jest Sejm Ustawodawczy (ustawy ogłasza Marszałek z kontrasygnatą Prezydenta Ministrów i odnośnego ministra fachowego); Naczelnik Państwa jest przedstawicielem Państwa i najwyższym wykonawcą uchwał Sejmu w sprawach cywilnych i wojskowych, powołuje rząd w pełnym składzie na podstawie porozumienia z Sejmem, odpowiada wraz z rządem przed Sejmem za sprawowanie swego urzędu; każdy akt państwowy Naczelnika Państwa wymaga podpisu odnośnego ministra.

Skomplikowana sytuacja w odtwarzającym się państwie. Rządzenie w tworzącym się państwie odbywało się w okolicznościach niejasnej przynależności do Polski poszczególnych terytoriów, w tym szczególnie na wschodzie, na północy, na Śląsku i Mazurach, oraz w warunkach katastrofalnych zniszczeń wojennych. Sytuację w tworzącym się państwie wyznaczały w tym czasie przede wszystkim następujące czynniki: rozbitcie polityczne; stanowczo przeciwstawne koncepcje ustrojowe zgłaszane przez ugrupowania wyrażające określone interesy polityczne i stojące na ich straży; braki w zakresie podstawowych rozwiązań ustrojowych, prawnych, kadrowych; funkcjonowanie regionalnych ośrodków władzy nieskłonnych do uznania tworzących się władz krajowych; silne nastroje rewolucyjne (podział lewicy na niepodległościową i na odłamy postulujące pójdzie drogą bolszewików w Rosji). W granicach tworzącego się państwa, liczącego w 1921 r. 27 mln mieszkańców, Polacy stanowili zaledwie 65% ogółu ludności. Istniały, mające swoje własne interesy polityczne, mniejszości narodowe, w tym przede wszystkim mniejszość ukraińska (ok. 16% w 1921 r.) oraz Żydzi (ok. 10%). Taka struktura narodowościowa społeczeństwa rodziła liczne napięcia w całym okresie międzywojennym²⁰. Większość ludności (ponad 60%) zamieszkiwała na wsi. Duża część społeczeństwa była dotknięta analfabetyzmem. Poczynając od 1919 r. istotne znaczenie miało to, że Sejm Ustawodawczy wewnętrznie był bardzo zróżnicowany politycznie i utrzymywała się względna równowaga między opozycyjnymi względem siebie ugrupowaniami politycznymi. Zasadniczo utrudniało to kształtowanie stabilnych rządów. Skomplikowało też dyskusję na temat przyszłej konstytucji.

Skomplikowana i zmienna sytuacja międzynarodowa. Losy Polski w zasadniczym stopniu zależały od rozwoju sytuacji geopolitycznej w Europie, w tym szczególnie w Niemczech i Rosji, oraz od stanowiska zajmowanego przez przywódców państw ententy. Bardzo skomplikowane kwestie nastęrczał tworzący się układ granic i relacji między państwami w Europie po I wojnie światowej. Granice Polski dopiero się kształtowały, częściowo w drodze konfrontacji militarnej, częściowo zaś w trybie rozstrzygnięć międzynarodowych (głównie

²⁰ Zob. L. Wyszczelski, *Konflikty narodowe i wewnętrzne w II Rzeczypospolitej*, Warszawa 2015.

w ramach traktatu wersalskiego) lub negocjacji (m.in. na Śląsku Zaolziańskim) i plebiscytów (na Górnym Śląsku oraz na Warmii i Mazurach). Gdańsk uzyskał status wolnego miasta pod nadzorem Ligi Narodów. Na sytuację w kraju destabilizująco oddziaływały silne napięcia w relacjach na Wschodzie i regularna wojna z Rosją Radziecką, w trakcie której wojska rosyjskie znacznie zbliżyły się do Warszawy. Wydatki związane z tą wojną stanowiły poważne obciążenie finansów państwa.

Stan spraw administracji. W zakresie instytucji, procedur i kadr publicznych dominowała tymczasowość rozwiązań oraz konieczność integrowania odmiennych rozwiązań instytucjonalnych pochodzących z trzech zaborów. Dodatkowym wyzwaniem w sferze koordynacji działań stało się utworzenie w połowie 1920 r. Rady Obrony Państwa. Organ ten, złożony z przedstawicieli parlamentu, rządu i innych reprezentantów środowisk politycznych, stanowił swoiste centrum władzy politycznej wypełniające niektóre obowiązki Sejmu i rządu w zakresie spraw dotyczących prowadzenia i zakończenia wojny oraz zawarcia pokoju na Wschodzie.

Główne wyzwania. Kolejne rządy na tym etapie polskiej historii stanęły przed zadaniami, które wynikały z takich czynników, jak: znaczne rozmiary biedy i zniszczeń wojennych; ogromne potrzeby gospodarcze i związana z tym konieczność uruchomienia przemysłu; napięcia społeczne i ekonomiczne; konflikty na tle ustalania granic państwa, a także przebieg wojny polsko-bolszewickiej; spór w sprawach przygotowywanych regulacji konstytucyjnych.

* * *

2.2. Rząd Jędrzeja Moraczewskiego (17 listopada 1918 – 16 stycznia 1919)

Szef gabinetu. Jędrzej Moraczewski został powołany na szefa pierwszego rządu niepodległej Polski (Prezydenta Ministrów) na podstawie decyzji Józefa Piłsudskiego. Był inżynierem, absolwentem Politechniki Lwowskiej. Wywodził się z Polskiej Partii Socjalno-Demokratycznej Galicji i Śląska. Związany z Józefem Piłsudskim, 1914–1917 w Legionach Polskich, m.in. służył w I Brygadzie. W październiku 1918 r. wszedł w skład Polskiej Komisji Likwidacyjnej w Krakowie. W rządzie lubelskim Ignacego Daszyńskiego został powołany na ministra komunikacji, nie przystąpił jednak do wykonywania tych obowiązków. Był zwolennikiem realizacji postulatów socjalnych w warunkach niepodległego i demokratycznego państwa. W pierwszych tygodniach działania swojego rządu sprawował także urząd ministra komunikacji. Już po odejściu ze stanowiska szefa gabinetu działał w kierownictwie Polskiej Partii Socjalistycznej. W latach 1919–1930 był posłem. W 1927 r. został usunięty z PPS w związku z poparciem

udzielanym Józefowi Piłsudskiemu i objęciem stanowiska ministra w rządach, wobec których PPS znajdowała się w opozycji²¹.

Utworzenie gabinetu. Rząd Jędrzeja Moraczewskiego²² powstał w warunkach narastającego napięcia wynikającego z szybko zachodzących zmian na scenie politycznej. Powołanie gabinetu było poprzedzone powrotem Józefa Piłsudskiego z Magdeburga (10 listopada 1918 r.) i przekazaniem mu dzień później władzy wojskowej przez Radę Regencyjną. W dniu 14 listopada 1918 r. Rada Regencyjna przekazała pełnię władzy Piłsudskiemu. W tym samym dniu wydał on dekret, w którym powiadomił m.in., że postanowił „zamianować prezydentem gabinetu pana pośła Ignacego Daszyńskiego”. Z tą chwilą zostało rozwiązane prowizorium rządowe Władysława Wróblewskiego. Misja utworzenia przez Ignacego Daszyńskiego kolejnego gabinetu zakończyła się – po trzech dniach – fiaskiem. Premier złożył dymisję na ręce Józefa Piłsudskiego (posługującego się już, prawnie jeszcze nieokreślonym, tytułem Tymczasowego Naczelnika Państwa). Doszło do protestów, na ulice wyszli socjaliści, niezadowoleni z upadku gabinetu Ignacego Daszyńskiego. W tej sytuacji rząd Jędrzeja Moraczewskiego odgrywał w planach Józefa Piłsudskiego istotną rolę, a mianowicie miał się przyczynić do stabilizacji sytuacji w kraju. Był – jak to celnie ujął Andrzej Garlicki – „przykrą koniecznością, był ustępstwem na rzecz wymogów chwili”²³. Rząd Jędrzeja Moraczewskiego funkcjonował przez kilka pierwszych miesięcy w czasie tworzenia podstaw organizacyjnych państwa.

Charakter polityczny gabinetu. Przyjęcie nazwy: Tymczasowy Rząd Ludowy Republiki Polskiej było nawiązaniem do nazwy lubelskiego gabinetu Ignacego Daszyńskiego i miało w zamyśle Józefa Piłsudskiego zjednać nowemu rządowi przychyłność wśród zwolenników tamtego gabinetu. Rząd był wielopartyjny i miał charakter lewicowo-ludowy. Stanowił próbę zintegrowania zasobów prowizorium rządowego Władysława Wróblewskiego oraz środowisk politycznych skupionych wokół Ignacego Daszyńskiego – pod kierunkiem polityka cieszącego się zaufaniem Józefa Piłsudskiego. W gabinecie znaleźli się obok polityków bezpartyjnych przedstawiciele kilku partii lewicowych i ludowych (Polskiej Partii

²¹ Na temat sylwetek premierów i członków rządu okresu międzywojennego, niezależnie od przywoływanej dalej literatury poświęconej poszczególnym politykom tego okresu, zob.: M. Baumgart, H. Walczak, A. Wątor (red.), *Ministrowie Polski Niepodległej 1918–1945*, Szczecin 2001; A. Chojnowski, P. Wróbel (red.), *Prezydenci i premierzy Drugiej Rzeczypospolitej*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1992, oraz opracowanie encyklopedyczne Wydawnictwa Naukowego PWN pt. *Polska Niepodległa*, Warszawa 2018.

²² Zob. szerzej: J. Goclon, *Rząd Jędrzeja Moraczewskiego 17 XI 1918 – 16 I 1919 r. (struktura, funkcjonowanie, dekrety)*, „Przegląd Nauk Historycznych” 2009, R. 8, nr 2, s. 99–138; J. Gołota, *Jędrzej Moraczewski (1870–1944), pierwszy premier II Rzeczypospolitej*, Ostrołęka 2002; L. Kropkowski, *Gabinet Jędrzeja Moraczewskiego 17 XI 1918 – 16 I 1919*, w: J. Faryś, J. Pajewski (red.), *Gabinety Drugiej Rzeczypospolitej*, Szczecin–Poznań 1991; W. Roszkowski, *Rząd Moraczewskiego*, w: tegoż, *Mistrzowska gra Józefa Piłsudskiego*, Kraków 2018, s. 106–129.

²³ A. Garlicki, *Józef Piłsudski 1867–1935*, Kraków 2017.

Socjalno-Demokratycznej, Polskiej Partii Socjalistycznej, Polskiego Stronnictwa Ludowego – Lewica, Polskiego Stronnictwa Ludowego „Piast”, Polskiego Stronnictwa Ludowego „Wyzwolenie”, Zjednoczenia Ludowego, Zjednoczenia Demokratycznego i Stronnictwa Niezawisłości Narodowej). Rząd nie miał akceptacji ze strony endecji.

Podstawy prawne funkcjonowania gabinetu. Rząd został powołany zgodnie z zasadami określonymi przez Józefa Piłsudskiego w trybie dekretu z 22 listopada 1918 r., w którym marszałek mianował się Tymczasowym Naczelnikiem Państwa²⁴. Dekret ten był kontrasygnowany przez Moraczewskiego. Rząd był w praktyce swojego działania całkowicie uzależniony od woli Naczelnika Państwa. Nie funkcjonował bowiem wówczas organ władzy ustawodawczej w postaci parlamentu, zaś żaden inny podmiot nie miał zdolności przejęcia inicjatywy politycznej lub też sprawowania kontroli nad aktywnością rządu. Ukształtowane zostały własne struktury administracyjnej obsługi Tymczasowego Naczelnika Państwa²⁵. Gotowość uznania rządu wyraziły tylko Niemcy.

Lewicowy charakter programu gabinetu. Rząd powiązał jednoznacznie swoją aktywność z realizacją lewicowych haseł i projektów. Znalazły się wśród nich m.in. następujące zagadnienia: powszechne prawo wyborcze (z prawem wyborczym dla kobiety), ośmiogodzinny dzień pracy²⁶, minimalna płaca, gwarancje legalności związków zawodowych, prawo do strajku, ubezpieczenia chorobowe; zapowiedź wywłaszczenia wielkiej własności ziemskiej, upaństwowienie kopalń i przemysłu. Rząd przygotował pięcioprzymiotnikową ordynację wyborczą do Sejmu²⁷. Podjął też prace na rzecz opracowania projektu konstytucji. Przy Prezydium Rady Ministrów wyodrębniono sekcję mającą prowadzić prace nad przygotowaniem projektu ustawy zasadniczej, a następnie, w połowie stycznia 1919 r., powołano Biuro Konstytucyjne Prezydium Rady Ministrów. W ramach prac konstytucyjnych przygotowano trzy projekty konstytucji, którym nadano następujące określenia: amerykański – autorstwa Józefa Buzka; ludowy – opracowany przez Mieczysława Niedziałkowskiego; francuski – przygotowany przez Władysława Wróblewskiego. Określenia te wynikały z podobieństwa przedłożonych projektów do ustrojów innych państw lub też z charakteru społecznego proponowanych regulacji²⁸. Gabinet był też aktywny w dziedzinie formowania

²⁴ Dekret Naczelnika Państwa o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej, Dz.Pr.P.P. z 1918 r. nr 17, poz. 41.

²⁵ Dekret z dnia 11 grudnia 1918 r. w przedmiocie utworzenia Kancelarii Cywilnej Naczelnika Państwa, Dz.Pr.P.P. z 1918 r. nr 20, poz. 59.

²⁶ Dekret z dnia 23 listopada 1918 r. o 8-mio godzinnym dniu pracy, Dz.Pr.P.P. z 1918 r. nr 17, poz. 42.

²⁷ Dekret z dnia 28 listopada 1918 r. o ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego, Dz.Pr.P.P. z 1918 r. nr 18, poz. 47.

²⁸ Zob.: M. Jabłonowski, W. Jakubowski, K. Jajecznik (oprac.), *O niepodległą i granice. Ku Rzeczypospolitej demokratycznej. Polska debata ustrojowa 1917–1921*, Pułtusk–Warszawa 2015,

Wojska Polskiego. Przeprowadzono likwidację granic między zaborami. Z perspektywy czasu nie ulega wątpliwości, że rząd Jędrzeja Moraczewskiego wniósł istotny wkład w kształtowanie nowych rozwiązań społecznych, unikając przy tym aplikowania treści politycznych czy ideowych o skrajnym charakterze.

Sprawy administracji. W zakresie struktur rządowych przejęto w dużej mierze rozwiązania wypracowane na wcześniejszych etapach kształtowania władzy wykonawczej w Królestwie Polskim. Podstawowym, wyjściowym aktem normatywnym w obszarze spraw dotyczących funkcjonowania gabinetu ministrów były, jeśli nie uległy zmianie w trybie dekretów stanowiących po 11 listopada 1918 r., regulacje dekretu Rady Regencyjnej z dnia 3 stycznia 1918 r.²⁹. Większość ministerstw działała na podstawie dekretów Rady Regencyjnej wydawanych w kolejnych miesiącach roku 1918. Struktura rządu była działowa³⁰. W gabinecie liczącym w dniu powołania 20 członków znalazło się czterech ministrów bez teki. Zmiany strukturalne w rządzie w stosunku do rozwiązań wprowadzonych przez Radę Regencyjną objęły utworzenie ministerstwa sztuki i kultury³¹ oraz ministerstwa robót publicznych³². Józef Piłsudski objął początkowo tekę ministra spraw wojskowych i obowiązki wodza naczelnego. Po formalnym odwołaniu ze stanowiska ministra nie powołano jego następcy. W praktyce uprawnienia w tym obszarze zostawiono w rękach Piłsudskiego, wyznaczając formalnie osoby kierujące sprawami wojskowymi³³. Po zasygnalizowanych wyżej zmianach struktura działowa gabinetu obejmowała urzędy ministrów: aprowizacji, komunikacji, kultury i sztuk pięknych, pracy i opieki społecznej, przemysłu i handlu, robót publicznych, rolnictwa i dóbr państwowych, skarbu państwa, spraw wewnętrznych, spraw wojskowych, spraw zewnętrznych, sprawiedliwości, wyznań religijnych i oświecenia publicznego. W okresie funkcjonowania gabinetu tworzono zręby tymczasowych struktur administracyjnych. M.in. utworzone zostały: urząd patentowy³⁴,

s. 58–60, 327–378; A. Korobowicz, R. Mojak, W. Skrzydło, *Zarys dziejów konstytucjonalizmu polskiego*, Lublin 1996, s. 60.

²⁹ Dekret Rady Regencyjnej dnia 3 stycznia 1918 r. o tymczasowej organizacji Władz Naczelnych w Królestwie Polskiem, Dz.Pr.Kr.P. z 1918 r. nr 1, poz. 1. Dekret ten był kilkakrotnie nowelizowany w latach 1919–1928. Stanowił on też podstawę prawną przywoływaną w 60 aktach normatywnych o charakterze wykonawczym wydawanych w okresie międzywojennym (ostatni raz w 1933 r.).

³⁰ Zob. J. Goclon, *Ustrój Rady Ministrów, ministerstw i system kontroli resortowej w Polsce w latach 1918–1928*, „Folia Iuridica Wratislaviensis”, 2013, vol. 2 (1).

³¹ Dekret z dnia 5 grudnia 1918 r. o utworzeniu Ministerstwa Sztuki i Kultury, Dz.Pr.P.P. z 1918 r. nr 19, poz. 52.

³² Dekret z dnia 16 stycznia 1919 r. o utworzeniu Ministerstwa Robót Publicznych, Dz.Pr.P.P. z 1919 r. nr 8, poz. 118.

³³ Zob. T. Böhm, *Z dziejów naczelnych władz wojskowych II Rzeczypospolitej. Organizacja i kompetencje Ministerstwa Spraw Wojskowych w latach 1918–1939*, Warszawa 1994.

³⁴ Dekret tymczasowy z dnia 13 grudnia 1918 r. o Urzędzie Patentowym, Dz.Pr.P.P. z 1918 r. nr 21, poz. 66.

urząd do spraw walki z lichwą i spekulacją³⁵, straż graniczna³⁶, policja komunalna³⁷. Podjęto działania zmierzające do prawnego uporządkowania form aktywności społecznej w ramach stowarzyszeń³⁸.

Źródła napięć. Gabinet działał w warunkach zniszczeń wojennych i nasilających się napięć gospodarczych oraz ostrej krytyki ze strony skrajnej lewicy, środowisk endeckich i konserwatystów. Nie miał on uznania i szerszego poparcia międzynarodowego. W Paryżu nadal rezydował Komitet Narodowy Polski Romana Dmowskiego, uznawany przez państwa ententy. Rząd nie potrafił też wypracować stanowiska dotyczącego granic państwa oraz komplikującej się sytuacji na Wschodzie. Miał wyraźne trudności w uzyskaniu poparcia w terenie, chociaż formalnie objął swoją władzę niemal całe były Królestwo Polskie i zachodnią część Galicji.

Zakończenie działalności gabinetu. Rząd podał się do dymisji po konsultacjach z Józefem Piłsudskim. Dymisja miała bezpośredni związek z przekonaniem Piłsudskiego o potrzebie powołania gabinetu z udziałem Narodowej Demokracji. Rząd Jędrzeja Moraczewskiego w końcowych dniach swojego działania (konkretnie, w nocy z 4 na 5 stycznia 1919 r.) stał się przedmiotem nieudanego, bezkrwawego zamachu stanu ze strony oficerów garnizonu warszawskiego powiązanych z endecją i pravicowymi politykami (tzw. puczu Januszajtisa)³⁹. Dymisja gabinetu otworzyła drogę do kształtowania rozwiązań ponadpartyjnych z udziałem środowisk pravicowych.

* * *

2.3. Rząd Ignacego Jana Paderewskiego (16 stycznia – 9 grudnia 1919)

Szef gabinetu. Ignacy Paderewski został powołany na stanowisko Prezydenta Ministrów przez Tymczasowego Naczelnika Państwa w trybie określonym w dekrete z 22 listopada 1918 r. o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej. Formalnie była to samodzielna decyzja Józefa Piłsudskiego, faktycznie była ona jednak wynikiem trudnych uzgodnień z przedstawicielami Narodowej Demokracji. Szef rządu, światowej sławy pianista i kompozytor, miał liczne kontakty w świecie, znał przywódców wielu państw. Był członkiem Komitetu

³⁵ Dekret z dnia 11 stycznia 1919 r. w sprawie utworzenia Urzędu walki z lichwą i spekulacją przy Ministerstwie Aprowizacji, Dz.Pr.P.P. z 1919 r. nr 7, poz. 109.

³⁶ Dekret tymczasowy z dnia 18 grudnia 1918 r. w sprawie utworzenia straży granicznej, Dz.Pr.P.P. z 1918 r. nr 21, poz. 70.

³⁷ Dekret z dnia 9 stycznia 1919 r. o organizacji policji komunalnej, Dz.Pr.P.P. z 1919 r. nr 5, poz. 98.

³⁸ Dekret z dnia 3 stycznia 1919 r. o stowarzyszeniach, Dz.Pr.P.P. z 1919 r. nr 3, poz. 88.

³⁹ Zob.: J. Chelstowski, *Styczniowy zamach stanu 1919 r.*, „Dzieje Najnowsze” 1975, nr 3; J. Skrzypek, *Zamach stanu płk. Januszajtisa i ks. Sapiehy 4–5 stycznia 1919 r.*, Warszawa 1948.

Narodowego Polskiego w Paryżu. Formalnie bezpartyjny, na początku swojej misji miał poparcie Romana Dmowskiego. W swoim gabinecie pełnił także funkcję ministra spraw zewnętrznych. W przeprowadzonych 26 stycznia 1919 r. wyborach do Sejmu kandydował z powodzeniem w stolicy z listy Związku Ludowo-Narodowego. Już po odejściu ze stanowiska szefa gabinetu był delegatem Polski przy Lidze Narodów (1920–1921). W 1936 r., wraz z Władysławem Sikorskim, Wincentym Witosem i Józefem Hallerem, w ramach porozumienia polityków partii centrowych (tzw. Frontu Morges) zaproponował program działań zmierzających do ograniczenia tendencji autorytarnych związanych z rządami sanacji oraz osłabienia zagrożeń ze strony faszyzmu w Europie. W okresie II wojny światowej aktywnie wspierał rząd Władysława Sikorskiego, m.in. jako przewodniczący Rady Narodowej RP. Zmarł w 1941 r.

Utworzenie i charakter polityczny gabinetu. Rząd Ignacego Paderewskiego⁴⁰ został ukształtowany w wyniku obfitujących w napięcia negocjacji Józefa Piłsudskiego z endecją, która szukała sposobu na wyeliminowanie marszałka ze sceny politycznej. Rząd ten miał niejednorodny charakter polityczny. Był to z założenia gabinet ponadpartyjny i tymczasowy. W jego składzie znajdowała się duża grupa ministrów bezpartyjnych (część z nich jednak faktycznie należała do zwolenników Narodowej Demokracji), a także przedstawiciele PPS, PSL-Lewica, SPK, ZLN.

Był to pierwszy rząd działający w nowym systemie organów władzy po rozpoczęciu pracy przez Sejm Ustawodawczy (9 lutego 1919 r.) i uchwaleniu przez Sejm tzw. małej konstytucji (uchwała Sejmu z 20 lutego 1919 r.)⁴¹. W uchwale tej powierzono ponownie Józefowi Piłsudskiemu pełnienie funkcji głowy państwa. Równocześnie jednak wyraźnemu ograniczeniu uległy uprawnienia Naczelnika Państwa⁴². Wynik wyborów do Sejmu był korzystny dla Narodowej Demokracji, nie dawał jednak temu ugrupowaniu bezwzględnej większości, co wymagało od

⁴⁰ Zob. szerzej: C. Bloch (red.), *Paderewski i Piłsudski w 1919 r.*, Lublin 1988; M.M. Drozdowski, *Ignacy Jan Paderewski. Zarys biografii politycznej*, Warszawa 1986; J.A. Goclon, *Próby reform i dokonania gabinetu Ignacego Paderewskiego w świetle protokołów posiedzeń Rady Ministrów (16 stycznia – 9 grudnia 1919 r.)*, „Słupskie Studia Historyczne” 2013, nr 19, s. 133–171; J.A. Goclon, *Ignacy Paderewski jako Prezes Rady Ministrów (16 stycznia – 9 grudnia 1919)*, „Czasopismo Prawno-Historyczne”, T. 63, 2011, z. 1, s. 221–245; J.A. Goclon, *Rząd Ignacego Paderewskiego. Geneza, skład osobowy i działalność (16 stycznia 1919 – 9 grudnia 1919 r.)*, „Acta Universitatis Lodziensis”. Folia Historica 86, 2011, s. 94–145; A. Kosicka, *Gabinet Paderewskiego 16 I 1919 – 9 XII 1919*, w: J. Faryś, J. Pajewski (red.), *Gabinety Drugiej Rzeczypospolitej*; W. Suleja, *Ignacy Jan Paderewski, premier Republiki Polskiej 16 I – 9 XII 1919*, w: A. Chojnowski, P. Wróbel (red.), *Prezydenci i premierzy...*; A.A. Urbanowicz, *Gabinet Ignacego Jana Paderewskiego 16 stycznia – 9 grudnia 1919*, w: J. Faryś, A. Wątor, H. Walczak (red.), *Od Moraczewskiego do Składkowskiego. Gabinety Polski Odrodzonej 1918–1939*, Szczecin 2010, s. 29–52; R. Wapiński, *Ignacy Paderewski*, Wrocław 2009.

⁴¹ Należy zauważyć, że był to Sejm pracujący prawie permanentnie. Odbył w sumie 342 posiedzenia, z czego tylko w roku 1919 było ich 106.

⁴² Uchwała Sejmu z dnia 20 lutego 1919 r. o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa, Dz.Pr.P.P. z 1919 r. nr 19, poz. 226.

rządu uwzględniania w swojej działalności interesów także innych sił politycznych, wśród których największe były ugrupowania ludowe: PSL „Wyzwolenie” i PSL „Piast”, a także PPS⁴³. Różnorodność polityczna Sejmu znalazła odzwierciedlenie już w niejednorodnej reakcji na sprawozdanie Prezydenta Ministrów wygłoszone w Izbie w dniu 20 lutego 1919 r.⁴⁴. Należy podkreślić, że gabinet Ignacego Paderewskiego, jako pierwszy rząd odrodzonego państwa polskiego, miał uznanie na arenie międzynarodowej.

Relacje gabinetu z innymi organami. W systemie organów państwa pojawiły się nowe podmioty istotne dla procesów rządzenia. Na wniosek Rady Ministrów powołano, podległą Naczelnikowi Państwa, Najwyższą Izbę Kontroli Państwa, jako organ właściwy w zakresie kontroli dochodów i wydatków państwowych, prawidłowości gospodarowania majątkiem państwa oraz gospodarki instytucji i innych podmiotów, w tym jednostek samorządowych⁴⁵. Utworzono Prokuratorię Generalną, jako organ właściwy w sprawach obrony prawnej interesów państwa i skarbu państwa⁴⁶.

Kwestie programowe. Rząd podjął się realizacji zadań związanych ze zorganizowaniem i zespoleniem struktur administracji państwowej, z doprowadzeniem do porozumienia z Komitetem Narodowym Polskim w Paryżu, z przeprowadzeniem wyborów do Sejmu Ustawodawczego, ze sprowadzeniem do Polski armii gen. Józefa Hallera oraz innych polskich oddziałów wojskowych formujących się w różnych częściach Europy, z prowadzeniem istotnych dla Polski spraw na konferencji w Wersalu. Program gospodarczy został oparty na reżimie oszczędnościowym. Rząd prowadził prace związane z opracowaniem projektu konstytucji. Obejmowały one m.in. przygotowanie przez zespół Michała Bobrzyńskiego (pod auspicjami szefa rządu) dokumentu w formie ankiety konstytucyjnej oraz wniesienie do Sejmu dwóch projektów ustawy zasadniczej uchwalonych przez Radę Ministrów w dniach 3 maja i 1 listopada 1919 r.⁴⁷.

Sprawy administracji. Zachowano podstawową strukturę działową ministerstw. Zmiana dotyczyła utworzenia ministerstwa poczt i telegrafów⁴⁸ oraz

⁴³ Sejm Ustawodawczy był mocno podzielony politycznie. Posłowie zmieniali swoją identyfikację polityczną. Początkowo w Sejmie było 10 klubów poselskich, zaś w chwili rozwiązania było ich już 17. Zob. A. Ajnenkiel, *Historia sejmu polskiego*, t. 2, cz. 2, Warszawa 1989, s. 286 i nast.

⁴⁴ Sprawozdanie stenograficzne z 3. posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 20 lutego 1919 r., łam 8 i nast., oraz Sprawozdanie stenograficzne z 4. posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 22 lutego 1919 r., łam 102 i nast.

⁴⁵ Dekret z dnia 7 lutego 1919 r. o najwyższej Izbie Kontroli Państwa, Dz.Pr.P.P. z 1919 r. nr 14, poz. 183.

⁴⁶ Dekret z dnia 7 lutego 1919 r. w przedmiocie utworzenia Prokuratorji Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.Pr.P.P. z 1919 r. nr 14, poz. 181.

⁴⁷ Zob. M. Jabłonowski, W. Jakubowski, K. Jajecznik (oprac.), *O niepodległą...*, s. 380–400, 408–414, 458–467.

⁴⁸ Dekret o utworzeniu Ministerstwa Poczt i Telegrafów z dnia 5 lutego 1919 r., Dz.Pr.P.P. z 1919 r. nr 13, poz. 142.

przekształcenia ministerstwa komunikacji w ministerstwo kolei żelaznych. Uwzględniając odmienność sytuacji w byłym zaborze pruskim, utworzono ministerstwo do spraw dotyczących tych ziem⁴⁹. Silną pozycję w gabinecie miał Stanisław Wojciechowski, minister spraw wewnętrznych, późniejszy Prezydent RP, który cieszył się szczególnym zaufaniem Józefa Piłsudskiego. Przejął on w dużym stopniu kierowanie rządem w kwietniu 1919 r., po wyjeździe Ignacego Paderewskiego do Paryża. Podjęto wtedy próbę uporządkowania i selekcji spraw przeznaczonych do rozpatrzenia przez rząd⁵⁰. Z myślą o poprawie koordynacji międzyresortowej utworzono Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów (1 sierpnia 1919 r.) oraz Centralną Komisję Handlu Zagranicznego przy Prezydium Rady Ministrów, jako międzyministerialną strukturę do spraw handlu zagranicznego. Uregulowano kwestie statystyki administracyjnej⁵¹.

Równoległe z działaniami na poziomie centralnym państwa kształtowano rozwiązania normatywne i struktury kadrowe administracji terenowej. W ramach przepisów ustawy z 2 sierpnia 1919 r. o organizacji władz administracyjnych II instancji ustalono pozycję wojewody w niektórych województwach⁵². Prowadzono prace zmierzające do stworzenia (szczególnie na szczeblu gminy i powiatu) podstaw samorządu terytorialnego na obszarach byłego zaboru rosyjskiego⁵³. Uregulowano kwestie administracji na terenie Galicji⁵⁴. Wstępnie uregulowano też kwestie kompetencji i organizacji służb skarbowych⁵⁵. Opracowano podstawy prawne działania Policji Państwowej⁵⁶.

Źródła napięć. Na nietatwe wyzwania, przed jakimi stał gabinet, składały się w pierwszej kolejności: problemy graniczne (w tym porażka w starciu z Czechami

⁴⁹ Zob. A. Gulczyński, *Ministerstwo byłej Dzielnicy Pruskiej (1919–1922)*, Poznań 1995.

⁵⁰ Zob. J.A. Goclon, *Rząd Ignacego Paderewskiego...*, s. 107.

⁵¹ Ustawa z dnia 21 października 1919 r. o organizacji statystyki administracyjnej, Dz.U. z 1919 r. nr 85, poz. 464.

⁵² Ustawa tymczasowa z dnia 2 sierpnia 1919 r. o organizacji władz administracyjnych II instancji, Dz.Pr.P.P. z 1919 r. nr 65, poz. 395. Zob. też rozporządzenie wykonawcze Rady Ministrów do ustawy tymczasowej z dnia 2 sierpnia 1919 r. o organizacji władz administracyjnych drugiej instancji, Dz.U. z 1919 r. nr 90, poz. 490.

⁵³ Dekret z dnia 4 lutego 1919 r. o tymczasowej ordynacji powiatowej dla obszarów Polski byłego zaboru rosyjskiego, Dz.Pr.P.P. z 1919 r. nr 13, poz. 141, oraz dekret z dnia 4 lutego 1919 r. o samorządzie miejskim, Dz.Pr.P.P. z 1919 r. nr 13, poz. 140. Zob. też rozporządzenie wykonawcze Rady Ministrów do rozporządzenia z dnia 28 sierpnia 1919 r. o tymczasowej organizacji powiatowych władz administracyjnych pierwszej instancji na obszarze b. zaboru rosyjskiego, Dz.U. z 1919 r. nr 90, poz. 489, oraz rozporządzenie wykonawcze Rady Ministrów do rozporządzenia z dnia 28 sierpnia 1919 r. określające zasady zespolenia urzędów i organów powiatowej administracji państwowej, Dz.U. z 1919 r. nr 90, poz. 488.

⁵⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 marca 1919 r. w przedmiocie administracji państwowej Galicji, Dz.Pr.P.P. z 1919 r. nr 24, poz. 240.

⁵⁵ Ustawa z dnia 31 lipca 1919 r. o tymczasowej organizacji władz i urzędów skarbowych, Dz.Pr.P.P. z 1919 r. nr 65, poz. 391.

⁵⁶ Ustawa z dnia 24 lipca 1919 r. o policji państwowej, Dz.Pr.P.P. z 1919 r. nr 61, poz. 363.

o Śląsk Cieszyński oraz trudności w negocjacjach podczas konferencji w Wersalu⁵⁷; ogromny poziom zniszczeń po wojnie; bardzo zła sytuacja gospodarcza; kłopoty aprowizacyjne; wzmagające się napięcia społeczne. Przyczyną licznych sporów były nieprecyzyjnie rozgraniczone kompetencje członków gabinetu; znajdowało to odzwierciedlenie w relacjach ministrów z Sejmem.

Zakończenie działalności gabinetu. Rząd podał się do dymisji, co w dużej mierze wiązało się z osłabieniem pozycji premiera (również osłabieniem poparcia ze strony Piłsudskiego) oraz zarzutami o zbyt słabe uwzględnianie polskich interesów w ustaleniach konferencji w Wersalu⁵⁸, jak też z silnymi napięciami w rządzie. Dymisji towarzyszyły oskarżenia pod adresem premiera o brak zdolności do kierowania rządem oraz narastające ataki ze strony lewicy.

* * *

2.4. Rząd Leopolda Skulskiego (13 grudnia 1919 – 9 czerwca 1920)

Szef gabinetu. Leopold Skulski został powołany na stanowisko Prezydenta Ministrów przez Naczelnika Państwa w trybie określonym w uchwale Sejmu z dnia 20 lutego 1919 r. o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa. Uchwała ta stanowiła, że Naczelnik Państwa powołuje rząd w pełnym składzie na podstawie porozumienia z Sejmem. Szef gabinetu, z zawodu farmaceuta i chemik, był w przeszłości burmistrzem Łodzi. Politycznie związany z Narodowym Zjednoczeniem Ludowym⁵⁹. W pierwszym rządzie Wincentego Witosa został ministrem spraw wewnętrznych. Doprowadził do połączenia NZL z PSL „Piast”. Poseł na Sejm w latach 1919–1920. Po zamachu majowym wycofał się z działalności politycznej.

Utworzenie i charakter polityczny gabinetu. Rząd Leopolda Skulskiego⁶⁰ został powołany w następstwie braku możliwości rekonstrukcji gabinetu Pade-

⁵⁷ Zob. M.K. Kamiński, *Konflikt polsko-czeski 1918–1921*, Warszawa 2001.

⁵⁸ Polsce przyznano niemal całą Wielkopolskę (obszar większy niż tereny opanowane przez powstańców wielkopolskich na przełomie grudnia 1919 r. i stycznia 1920 r.). Gdańsk uzyskał status wolnego miasta. O przynależności państwowej Górnego Śląska oraz Warmii i Mazur miano zdecydować w plebiscytach mieszkańców tych terenów.

⁵⁹ Zob. Ł. Kot, *Leopold Skulski. Premier z Zamościa 1877–1939*, Zamość 2007.

⁶⁰ Zob. szerzej: K. Badziak, *Polityka gospodarcza rządu Leopolda Skulskiego: program Władysława Grabskiego i próby jego realizacji do końca czerwca 1920 r.*, „Dzieje Najnowsze” 2004, t. 36, nr 2, s. 37–48; K. Badziak, *W oczekiwaniu na przełom. Na drodze od odrodzenia do załamania państwa polskiego: listopad 1918 – czerwiec 1920*, Łódź 2004; J. Goclon, *Działalność gabinetu Leopolda Skulskiego w świetle protokołów posiedzeń Rady Ministrów (13 XII 1919 – 9 VI 1920) i rola rządu w okresie do „wyprawy kijowskiej”*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2014, t. XIII, z. 1, s. 253–276; J. Goclon, *Rząd Leopolda Skulskiego (13 XII 1919 – 9 VI 1920), skład, funkcjonowanie i jego polityka wschodnia*, „Acta Universitatis Lodzianensis”. Folia Historica 88, 2012,

rewskiego. Podstawą ukształtowania gabinetu była zawarta w dniu 12 grudnia 1919 r. tzw. umowa większości sejmowej dotycząca reformy rolnej, spraw konstytucyjnych, naprawy sytuacji w administracji państwowej, realizacji zadań z zakresu ustawodawstwa robotniczego i społecznego. Gabinet funkcjonował zaledwie pół roku. Był to parlamentarny rząd koalicyjny, który – jako pierwszy – dysponował poparciem większości sejmowej. W składzie koalicji rządowej znalazły się Narodowe Zjednoczenie Ludowe, PSL „Piast” i Narodowy Związek Robotniczy. Neutralną postawę wobec gabinetu zajmowali parlamentarzyści Zjednoczenia Mieszczańskiego i Narodowo-Chrześcijańskiego Klubu Robotniczego. Przeciwna rządowi była PPS.

Relacje gabinetu z innymi organami. Działalność rządu komplikowały ostre spory parlamentarne w sprawie polityki na Wschodzie (szczególnie w relacjach z Ukrainą) oraz różnice zdań w sprawach rolnych. Wódz Naczelny dysponował znaczną samodzielnością w określaniu potrzeb finansowych związanych z woj-
skiem.

Kwestie programowe. W swoim wystąpieniu programowym w Sejmie w dniu 18 grudnia 1919 r. Prezydent Ministrów zawarł wiele wątków: zapowiedział prowadzenie polityki mającej na celu zaspokajanie elementarnych potrzeb ludności, dokonanie reform społecznych i zagwarantowanie zasad demokracji oraz utrwalenie i umocnienie za wszelką cenę porządku prawno-państwowego; zaakcentował znaczenie reformy rolnej; obiecał poprawę koordynacji w ramach ministerstw oraz unifikację administracji terenowej; deklarował stanowczą walkę o uwzględnienie polskich interesów w stosunkach zagranicznych⁶¹. Główne obszary działalności programowej gabinetu wiązały się z przeprowadzeniem unifikacji walutowej (29 kwietnia 1920 r.) oraz realizacją zadań w zakresie polityki budżetowej i podatkowej (m.in. wprowadzono podatek dochodowy). Zadania te realizował głównie Władysław Grabski (jako minister skarbu). Prowadzono intensywne prace nad treścią i kształtem konstytucji. Rząd przygotował poprawki do projektu konstytucji wniesionego przez gabinet Ignacego Paderewskiego⁶². Istotne znaczenie miała konieczność zapewnienia przez rząd bezpieczeństwa i zaspokojenia finansowych potrzeb wynikających z wojny z Rosją Radziecką. Podjęto próby uporządkowania spraw obywatelstwa polskiego⁶³.

s. 176–202; A. Paczkowski, *Leopold Skulski, premier Republiki Polskiej 13 XII 1919 – 9 VI 1920*, w: A. Chojnowski, P. Wróbel (red.), *Prezydenci i premierzy...*; A. Wątor, *Gabinet Leopolda Skulskiego 13.XII.1919 – 9.VI.1920*, w: J. Faryś, J. Pajewski (red.), *Gabinety Drugiej Rzeczypospolitej*, s. 55–61; A. Wątor, A.A. Urbanowicz, *Gabinet Leopolda Skulskiego 13 grudnia – 9 czerwca 1920*, w: J. Faryś, A. Wątor, H. Walczak (red.), *Od Moraczewskiego do Składkowskiego...*, s. 53–63.

⁶¹ Sprawozdanie stenograficzne z 105. posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 18 grudnia 1919 r., łam 6 i nast.

⁶² Zob. M. Jabłonowski, W. Jakubowski, K. Jajecznik (oprac.), *O niepodległą...*, s. 467–470.

⁶³ Ustawa z dnia 20 stycznia 1920 r. o obywatelstwie Państwa Polskiego, Dz.U. z 1920 r. nr 7, poz. 44.

Sprawy administracji. Struktura ministerstw nie uległa zmianie. Utrzymano też ministerstwo do spraw byłej dzielnicy pruskiej oraz Radę Gospodarczą (złożoną z ministrów skarbu, rolnictwa i dóbr państwowych, przemysłu i handlu, aprowizacji, kolei żelaznych i spraw wojskowych oraz ministra b. Dzielnicy Pruskiej). Wzmocniono pozycję Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów w sprawach uzgodnień projektów gospodarczych. W okresie funkcjonowania rządu uchwalono drakońskie przepisy dotyczące odpowiedzialności urzędników za przestępstwa popełnione z chęci zysku, które w wielu przypadkach przewidywały karę śmierci przez rozstrzelanie. Można je uznać za pierwsze regulacje antykorupcyjne w Polsce⁶⁴.

Źródła napięć. Podstawowe trudności w działaniach rządu w sposób istotny wiązały się ze zbrojną konfrontacją na Wschodzie. W maju 1920 r. wojska polskie wkroczyły na Ukrainę i zajęły Kijów. Szybko jednak doszło do kontruderzenia Armii Czerwonej i rosnącego zagrożenia ze strony Rosji Radzieckiej⁶⁵. Nie powiodły się próby stworzenia międzynarodowej koalicji antybolszewickiej. Coraz wyraźniej dawały się we znaki koszty kampanii wojennej. Nasiliły się napięcia wewnętrzne (m.in. na tle trudności aprowizacyjnych, rosnącego bezrobocia, wzrostu inflacji, braku porozumienia w sprawie kształtu przyszłej konstytucji, nierealizowania przez rząd uzgodnień dotyczących reformy rolnej). Na jednolitości programowej gabinetu ciążyły różnice zdań w sprawie rozmiarów monopoli państwowych w gospodarce.

Zakończenie działalności gabinetu. Dymisję rządu spowodowała dekompozycja zaplecza politycznego po opuszczeniu gabinetu przez ministrów z PSL. Gabinet utracił poparcie parlamentarne, w dużej mierze pod wpływem krytyki (przy dużej aktywności Wincentego Witosa) ze strony PSL „Piast” i PSL „Wyzwolenie” w sprawach polityki dotyczącej reformy rolnej oraz w kwestiach strategii wojny na Wschodzie.

* * *

2.5. Pierwszy rząd Władysława Grabskiego (23 czerwca – 24 lipca 1920)

Szef gabinetu. Władysław Grabski został powołany na Prezydenta Rady Ministrów przez Naczelnika Państwa w sytuacji kryzysu rządowego i braku możli-

⁶⁴ Ustawa z dnia 30 stycznia 1920 r. w przedmiocie odpowiedzialności urzędników za przestępstwa popełnione z chęci zysku, Dz.U. z 1920 r. nr 11, poz. 60. Sankcje przewidziane w tej ustawie zostały w kolejnym roku nieco złagodzone, zob. ustawa z dnia 18 marca 1921 r. o zwalczaniu przestępstw z chęci zysku, popełnionych przez urzędników, Dz.U. z 1921 r. nr 30, poz. 177.

⁶⁵ Zob. J. Goclon, *W obronie Europy. Wojna z bolszewicką Rosją w 1920 roku*, Wrocław 2009; Z.G. Kowalski, *Wojna polsko-bolszewicka na łamach polskich fachowych periodyków wojskowych z lat 1919–1939*, Toruń 2002; W. Gostyńska (oprac.), *Tajne rokowania polsko-radzieckie w 1919 r. Materiały archiwalne i dokumenty*, Warszawa 1986.

wości stworzenia rządu, który miałby większościowe poparcie w Sejmie. Był politykiem Związku Ludowo-Narodowego (formalnie bezpartyjny). Na przełomie października i listopada 1918 r. pełnił funkcję ministra rolnictwa w gabinecie Józefa Świeżyńskiego. Organizator i prezes Głównego Urzędu Likwidacyjnego (zajmującego się rozliczeniami zobowiązań finansowych z okresu wojny) oraz delegat Polski na konferencję pokojową w Wersalu (gdzie zajmował się sprawami ekonomiczno-finansowymi). Był ministrem skarbu w poprzednim gabinecie. Utrzymał to stanowisko w swoim rządzie. W kolejnych latach był ponownie szefem gabinetu ministrów i ministrem skarbu.

Utworzenie i charakter polityczny gabinetu. Rząd Władysława Grabskiego⁶⁶ został utworzony w celu zażegnania kryzysu rządowego w obliczu wyzwań wynikających z wojny na Wschodzie i braku stabilnej większości w Sejmie. Powstał po nieudanej próbie utworzenia rządu centrolewicowego z Wincentym Witosem na czele. Okazał się tworem efemerycznym – istniał niespełna miesiąc. Był to pozaparlamentarny gabinet poparty przez partie centrowe i prawicę. Znalazło się w nim wielu ministrów z poprzedniego gabinetu. Miał niewielkie poparcie w Sejmie, nie cieszył się też pełnym poparciem Naczelnika Państwa.

Relacje gabinetu z innymi organami. Istotnym uwarunkowaniem stało dla rządu działanie Rady Obrony Państwa⁶⁷. Rada ta została utworzona z inicjatywy premiera 1 lipca 1920 r. Funkcjonowała do 1 października 1920 r. jako organ złożony z przedstawicieli parlamentu, rządu i innych reprezentantów środowisk politycznych. Była swoistym centrum władzy politycznej wypełniającym niektóre obowiązki Sejmu i rządu w zakresie spraw dotyczących prowadzenia i zakończenia wojny oraz zawarcia pokoju. Miała prawo do wydawania w tych sprawach zarządzeń i rozporządzeń podlegających natychmiastowemu wykonaniu. Rozporządzenia i zarządzenia, które na podstawie ustaw wymagały uchwały Sejmu, były składane za pośrednictwem Prezydenta Rady Ministrów do Sejmu w celu zatwierdzenia na najbliższym posiedzeniu. Radę zwoływał Naczelnik Państwa bądź z jego upoważnienia Prezydent Rady Ministrów. Dokumenty Rady przygotowywano w strukturach rządowych.

Kwestie programowe. W swoim wystąpieniu programowym w Sejmie w dniu 30 czerwca 1920 r. Prezydent Ministrów, koncentrując się na zadaniach Rady Obrony Państwa, uznał za najważniejsze w sprawach wewnątrzpaństwowych przygo-

⁶⁶ Zob. szerzej: M.M. Drozdowski, *Władysław Grabski*, Rzeszów 2004; J. Goclon, *Rząd Władysława Grabskiego (23 VI – 24 VII 1920 r.), skład, działalność i pozycja wobec Rady Obrony Państwa*, „Klio” 2011, t. 18, nr 3, s. 75–101; W. Grabski, *Wybór pism*, oprac. J. Wojnarowski, Warszawa 1987; W. Morawski, *Władysław Grabski, premier rządu polskiego 23 VI – 24 VII 1920, 19 XII 1923 – 14 XI 1925*, w: A. Chojnowski, P. Wróbel (red.), *Prezydenci i premierzy...*; A. Wątor, *Gabinet Władysława Grabskiego*, w: J. Faryś, J. Pajewski (red.), *Gabinety Drugiej Rzeczypospolitej*.

⁶⁷ Ustawa z dnia 1 lipca 1920 r. o utworzeniu Rady Obrony Państwa, Dz.U. z 1920 r. nr 53, poz. 327. Zob. też P.M. Marszałek, *Rada Obrony Państwa z 1920 roku. Studium prawnohistoryczne*, Wrocław 1995.

towanie reformy rolnej oraz zapewnienie oszczędnego funkcjonowania struktur państwowych⁶⁸. Uwaga rządu była w dużym stopniu skoncentrowana na kwestiach terytorialnych na Wschodzie. Mimo krótkiego okresu działania przygotował reformę rolną⁶⁹.

Sprawy administracji. W krótkim okresie funkcjonowania rządu uregulowano ustawowo status województwa śląskiego⁷⁰. Podjęto próbę uporządkowania zasad prezentowania stanowisk w imieniu rządu w pracach parlamentarnych przez urzędników reprezentujących ministrów.

Źródła napięć. Problemy w działalności rządu wiązały się przede wszystkim z porażką wojskową na Wschodzie oraz brakiem sukcesów w sprawach uzyskania poparcia międzynarodowego (szczególnie ze strony Wielkiej Brytanii) w kwestiach wschodniej granicy Polski. Pod naciskiem Wielkiej Brytanii Władysław Grabski zaakceptował na konferencji w Spa w Belgii granicę wschodnią na tzw. linii Curzona, tj. linii środkowego Bugu. Spotkało się to z silną krytyką w kraju i zostało potraktowane jako klęska dyplomatyczna.

Zakończenie działalności gabinetu. Dymisja rządu nastąpiła w sytuacji, gdy nabrało mocy przekonanie, że jest potrzebne powołanie koalicyjnego „rządu obrony narodowej”, co sugerował m.in. Maciej Rataj⁷¹ i za czym opowiadał się Naczelnik Państwa.

* * *

2.6. Pierwszy rząd Wincentego Witosa (24 lipca 1920 – 13 września 1921)

Szef gabinetu. Wincenty Witos został powołany na szefa rządu na podstawie decyzji Naczelnika Państwa mającej poparcie większościowe w Sejmie. Był on czołowym działaczem ludowym, współzałożycielem i przywódcą Polskiego Stronnictwa Ludowego „Piast”. W 1918 r. był współtwórcą i przewodniczącym Polskiej Komisji Likwidacyjnej. Poseł na Sejm w latach 1919–1933. W następnych latach, po zakończeniu funkcjonowania tego gabinetu, stał jeszcze dwa razy na czele rządu, w tym ostatniego gabinetu przed zamachem majowym w 1926 r. Zdecydowany przeciwnik rządów sanacji, współorganizator Centrolewu, skazany na 1,5 roku więzienia w procesie brzeskim. Należał do inicjatorów zawiązania Frontu Morges. Po II wojnie światowej, w czerwcu 1945 r., został powołany

⁶⁸ Sprawozdanie stenograficzne z 156. posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 30 czerwca 1920 r., łam 9 i nast.

⁶⁹ Ustawa z dnia 15 lipca 1920 r. o wykonaniu reformy rolnej, Dz.U. z 1920 r. nr 70, poz. 462.

⁷⁰ Ustawa Konstytucyjna z dnia 15 lipca 1920 r. zawierająca statut organiczny Województwa Śląskiego, Dz.U. z 1920 r. nr 73, poz. 497.

⁷¹ Zob. A. Kołodziejczyk, *Maciej Rataj 1884–1940*, Warszawa 1991.

na stanowisko wicepremiera Tymczasowego Rządu Jedności Narodowej. Od sierpnia 1945 r. był prezesem PSL. Zmarł 31 października 1945 r.

Utworzenie i charakter polityczny gabinetu. Pierwszy rząd Wincentego Witosa⁷² został ukształtowany przy aktywnej mediacji Józefa Piłsudskiego i większościowym poparciu parlamentarnym. Miało to związek z dążeniem do powołania Rządu Obrony Narodowej. Rząd funkcjonował zaledwie kilka miesięcy. Gabinet był początkowo ponadpartyjny i koalicyjny, później centrowy. Funkcję wicepremiera pełnił Ignacy Daszyński. Ministrem spraw wewnętrznych był do czasu rozłam w NZL Leopold Skulski, zaś ministrem skarbu Władysław Grabski. Taki skład miał gwarantować szersze poparcie w Sejmie. Rząd funkcjonował w okresie finalizowania prac nad Konstytucją marcową z 1921 r.⁷³ Jego relacje z Sejmem określiło ostatecznie odejście z zaplecza rządu NZL, które doprowadziło do utraty większości w parlamencie.

Relacje gabinetu z innymi organami. W pierwszych tygodniach funkcjonowania rządu istotne decyzje podejmowała Rada Obrony Narodowej. W końcowym okresie aktywności rządu, uwzględniając treść Konstytucji marcowej, Sejm uchwalił ustawę regulującą w nowy sposób kwestie kontroli państwowej, wykonywanej na zasadzie kolegalności przez organy niezależne od rządu i podlegające wyłącznie Prezydentowi RP. Ustawa określiła szczegółowo status Najwyższej Izby Kontroli⁷⁴.

Kwestie programowe. Do głównych wyzwań, przed jakimi stawał rząd, należało sprostanie sytuacji wynikającej z inwazji bolszewickiej, co Prezydent Ministrów wyraźnie podkreślił w swoim oświadczeniu programowym w Sejmie w dniu 24 lipca 1920 r.⁷⁵ Rząd skupiał się na misji zakończenia wojny i ustanowienia sprawiedliwego i trwałego pokoju. Podejmowano próby wzmocnienia praworządności w państwie, wykorzystując w tym celu rygory stanu wojennego. Szukano międzynarodowych możliwości wzmocnienia gwarancji bezpieczeństwa i wspierania wysiłków gospodarczych. W dniu 19 lutego 1921 r. podpisano w związku z tym umowę polityczną z Francją, zgodnie z którą, jeśli oba lub jedno z umawiających się państw zostanie zaatakowane „bez wyzwania ze swej strony”, rządy obu tych państw „porozumieją się celem obrony ich terytoriów i ochrony swych słusznych interesów (...)”⁷⁶.

⁷² Zob.: A. Wątor, *Gabinet Wincentego Witosa 24.VII.1920 – 13.IX.1921*, w: J. Faryś, J. Pajewski (red.), *Gabinety Drugiej Rzeczypospolitej*, s. 69–78; A. Wątor, *Pierwszy gabinet Wincentego Witosa 24 lipca 1920 – 13 września 1921*, w: J. Faryś, A. Wątor, H. Walczak (red.), *Od Moraczewskiego do Składkowskiego...*, s. 75–90.

⁷³ Zob. S. Krukowski, *Geneza Konstytucji z 17 marca 1921 r.*, Warszawa 1977; A. Ajnenkiel, *Spór o model parlamentaryzmu polskiego do roku 1926*, Warszawa 1972.

⁷⁴ Ustawa z dnia 3 czerwca 1921 r. o Kontroli Państwowej, Dz.U. z 1921 r. nr 51, poz. 314.

⁷⁵ Sprawozdanie stenograficzne z 166. posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 24 lipca 1919 r., łam 9 i nast.

⁷⁶ Umowa polityczna francusko-polska, podpisana w Paryżu dnia 19 lutego 1921 r., Dz.U. z 1922 r. nr 63, poz. 563. Umowa ta została ratyfikowana w maju 1922 r. Zob. ustawa z dnia 12 maja

Sprawy administracji. Podjęto próby wzmocnienia w terenie pozycji organów o właściwości ogólnej (województw i starostw) w stosunku do administracji niespolonej. W październiku 1920 r. rząd ustalił zasady organizacji i działania ministerstw⁷⁷.

Źródła napięć. Coraz bardziej dawały o sobie znać konflikty polityczne w sprawach wewnętrznych po podpisaniu 18 marca 1921 r. w Rydze traktatu pokojowego z Rosyjską FSR i Ukraińską SRR⁷⁸. Zwycięstwo wojsk polskich pod Warszawą stało się początkiem dekompozycji programowej rządu. Nasiliły się spory co do warunków, jakie należy postawić Rosjanom, kształtu wschodniej granicy Polski, stosunku do kwestii ukraińskiej. Dodatkowe napięcia pojawiły się wraz z wybuchem 3 maja 1921 r. III powstania śląskiego.

Zakończenie działalności gabinetu. W związku z rozpadem zaplecza politycznego rządu Wincenty Witos złożył dymisję już 27 maja 1921 r. Naczelnik Państwa jej jednak nie przyjął, oceniając, że przesilenie gabinetowe jest w istniejących wówczas warunkach niepożądane dla państwa. Przedłużyło to tylko o kilkadziesiąt dni istnienie tego gabinetu.

3. Etap obowiązywania Konstytucji marcowej do zamachu majowego (1921–1926)

3.1. Ogólna charakterystyka tego etapu rządzenia

Opóźnienie wejścia w życie przepisów konstytucji dotyczących systemu organów państwa. Na tym etapie polskiej historii⁷⁹ funkcjonowało dziewięć kolejnych gabinetów ministrów. Pierwsze cztery z nich zostały jednak powołane i działały w ramach rozwiązań ustrojowych małej konstytucji uchwalonej przez Sejm w 1919 r. Miało to związek z odłożeniem wejścia w życie przepisów dotyczących organów państwa zawartych w konstytucji z marca 1921 r. na okres po wyborach parlamentarnych.

Od jesieni 1922 r. rządzenie odbywało się już w systemie parlamentarno-gabinetowym, który charakteryzował się silną pozycją parlamentu i znacznym

1922 r. w przedmiocie ratyfikacji polsko-francuskiej umowy politycznej, podpisanej w Paryżu dnia 19 lutego 1921 r., Dz.U. z 1922 r. nr 63, poz. 562.

⁷⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 października 1920 r. w sprawie organizacji i zasad urzędowania Ministerstw, M.P. z 1920 r. nr 251.

⁷⁸ Traktat pokoju między Polską a Rosją i Ukrainą podpisany w Rydze dnia 18 marca 1921 roku, Dz.U. z 1921 r. nr 49, poz. 300. Traktat ten został ratyfikowany w dniu 15 kwietnia 1921 r. Zob. ustawa z dnia 15 kwietnia 1921 r. o ratyfikacji Traktatu Pokoju między Polską a Rosją i Ukrainą, podpisanego w Rydze dnia 18 marca 1921 roku, Dz.U. z 1921 r. nr 49, poz. 299.

⁷⁹ Na temat głównych problemów tego okresu polskiej historii zob.: R. Kaczmarek, *Historia Polski...*, s. 134 i nast., oraz W. Roszkowski, *Historia Polski...*, s. 48 i nast.

rozdrobieniem partyjnym⁸⁰. W ustawie wprowadzającej przepisy Konstytucji marcowej rozstrzygnięto, że Sejm Ustawodawczy będzie sprawował swoje funkcje do dnia ukonstytuowania się nowych władz ustawodawczych, zaś Naczelnik Państwa będzie wykonywał swoje zadania i kompetencje do dnia objęcia urzędu przez Prezydenta RP wybranego zgodnie z przepisami konstytucji przez Zgromadzenie Narodowe⁸¹. W związku z przeciąganiem się prac nad nową ordynacją wyborczą wybory do Sejmu i Senatu odbyły się dopiero w listopadzie 1922 r. Dopiero wtedy też weszły w życie przepisy konstytucji z marca 1921 r. dotyczące systemu władz państwowych. W praktyce przedłużyło to bezpośredni wpływ Józefa Piłsudskiego na bieg procesów związanych z kształtowaniem rządów.

Regulacje dotyczące ustroju państwa. Nowe zasady ustrojowe zostały ustalone przez Sejm w konstytucji w dniu 17 marca 1921 r. (określanej powszechnie jako Konstytucja marcowa)⁸².

Warto zauważyć, że prace nad pierwszą ustawą zasadniczą odrodzonej Polski rozpoczęły się na kilka lat przed faktycznym odtworzeniem polskiej państwowości⁸³. Pierwszy projekt został przygotowany już w 1917 r. przez Komisję Sejmo-Konstytucyjną funkcjonującą w Królestwie Polskim przy Tymczasowej Radzie Stanu⁸⁴. Aktywną postawę w kwestii opracowania projektu konstytucji zajął rząd Jędrzeja Moraczewskiego, prace konstytucyjne kontynuowano w czasie działania rządu Ignacego Paderewskiego, swoje stanowisko w sprawie treści konstytucji przygotował także gabinet Leopolda Skulskiego. Wraz z rozpoczęciem prac Sejmu nad konstytucją, w Komisji Konstytucyjnej opracowano projekt zawierający także zestawienie zgłoszonych wniosków mniejszości. Projekt ten pokazuje, jak różne były w tym czasie poglądy dotyczące ustroju konstytucyjnego państwa reprezentowane w Sejmie. Zróżnicowanie propozycji rozwiązań konstytucyjnych widać jeszcze wyraźniej, kiedy czyta się zgłaszane do Sejmu projekty poselskie⁸⁵.

⁸⁰ Zob. A. Ajnenkiel, *Od rządów ludowych do przewrotu majowego. Zarys dziejów politycznych Polski 1918–1926*, Warszawa 1978.

⁸¹ Ustawa przechodnia z dnia 18 maja 1921 r. do Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 marca 1921 r. w sprawie czasowej organizacji władzy zwierzchniej Rzeczypospolitej, Dz.U. z 1921 r. nr 44, poz. 268.

⁸² Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 1921 r. nr 44, poz. 267.

⁸³ Pokazuje to obszerna i zawierająca w aneksie liczne dokumenty związane z pracami konstytucyjnymi publikacja: M. Jabłonowski, W. Jakubowski, K. Jajecznik (oprac.), *O niepodległą...*, oraz zbiór źródeł pt. *Projekty Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1920. Zob. też S. Krukowski, *Geneza Konstytucji z 17 marca 1921 r. ...*

⁸⁴ W dokumencie tym (zwanym, od nazwiska głównego referenta, konstytucją Buzka) zakładano, że Polska będzie monarchią konstytucyjną z silną władzą króla i władzą ustawodawczą Sejmu (złożonego z Senatu i Izby Poselskiej). Zob. K.W. Kumaniecki, *Zbiór najważniejszych dokumentów do powstania państwa polskiego*, Warszawa–Kraków 1920. Zob. też M. Jabłonowski, W. Jakubowski, K. Jajecznik (oprac.), *O niepodległą...*, s. 310 i nast.

⁸⁵ Por. projekty zgłoszone przez: Klub Sejmowy Polskiego Stronnictwa Ludowego „Wyzwolenie”; posła Mieczysława Niedziałkowskiego i towarzyszy (Związku Polskich Posłów Socjalistycznych);

Konstytucja ukształtowała ustrój parlamentarno-gabinetowy z dwuizbowym parlamentem, silną pozycją Sejmu oraz ograniczonymi kompetencjami Prezydenta RP wybieranego przez Zgromadzenie Narodowe⁸⁶.

Jak słusznie ocenia Zbigniew Witkowski, w ustawie zasadniczej doszła do głosu koncepcja „suwerenności parlamentu”, a tym samym jego prymatu w systemie organów państwa⁸⁷. Widać tu wyraźnie wpływy modelu ustrojowego III Republiki Francuskiej. Monteskiuszowską ideę trójpodziału władz przyjęto jako podstawową zasadę ustrojową państwa, ale równocześnie dopuszczano partycypację poszczególnych władz w obszarach właściwych dla władz innych.

System władzy wykonawczej. W konstytucji wprowadzono pojęcie Rady Ministrów (uchwała z 1919 r. posługiwała się kategorią „rząd”). Rada Ministrów została usytuowana w systemie organów władzy wykonawczej jako podmiot silniejszy od Prezydenta RP. Rada Ministrów miała prawo inicjatywy ustawodawczej. Prezydent RP sprawował władzę przez ministrów odpowiedzialnych przed Sejmem.

Utworzenie Rady Ministrów miało się odbywać co do zasady w trybie parlamentarnym, w którym desygnowany przez Prezydenta RP premier musiał się cieszyć poparciem większości posłów, chociaż nie przewidziano instytucji formalnego wotum zaufania dla rządu. Alternatywną ścieżką powołania premiera i rządu stała się, wzmacniająca znaczenie decyzji Prezydenta RP, procedura przewidziana dla sytuacji, gdy w Sejmie nie ma większości, która byłaby zdolna wykreować gabinet ministrów. Ten pozaparlamentarny tryb powołania rządu okazał się w praktyce rozwiązaniem nieuniknionym w warunkach rozbicia politycznego w Sejmie.

Konstytucja wprowadziła instytucję wotum nieufności dla gabinetu i poszczególnych ministrów. W razie uchwalenia wotum nieufności rząd albo członek gabinetu podawali się do dymisji. Prezydent nie miał w tym przypadku prawa interwencji. Miał natomiast prawo zajęcia negatywnego stanowiska w sprawie wniosku o dymisję ze strony premiera, co nie wiązało się z formalnym wotum nieufności. Rząd ponosił polityczną odpowiedzialność parlamentarną: solidarną i indywidualną. Przewidziano odpowiedzialność za akty rządowe Prezydenta RP.

posła Stanisława Głabińskiego i towarzyszy (Związku Sejmowego Ludowo-Narodowego); posła Józefa Buzka i towarzyszy. Treść tych projektów zob.: M. Jabłonowski, W. Jakubowski, K. Jajecznik (oprac.), *O niepodległą...*, s. 401 i nast. Zgłaszane były też tzw. projekty prywatne (autorstwa: Stanisława Hłaski i Józefa Polaka; Włodzimierza Wakara; Tadeusza Jankowskiego). Ich treść zob. tamże, s. 501 i nast.

⁸⁶ Na temat pozycji głowy państwa w systemie Konstytucji marcowej zob. Z. Witkowski, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej 1921–1935*, Warszawa–Poznań–Toruń 1987.

⁸⁷ Zob. Z. Witkowski, *Status ustrojowy Rady Ministrów w konstytucjach polskich okresu międzywojennego*, w: A. Bałaban (red.), *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, Kraków 2002, s. 55 i nast. Zob. też P. Sarnecki (red.), *Prawo konstytucyjne II Rzeczypospolitej. Nauka i instytucje*, Kraków 2006.

Ustanowiono także odpowiedzialność konstytucyjną ministrów za naruszenie konstytucji albo ustaw i narażenie interesów państwa na niebezpieczeństwo lub znaczne szkody. Sprawy te szczegółowo uregulowano w 1923 r. w ustawie o Trybunale Stanu. Konstytucja niezbyt szczegółowo ujmowała kwestie składu, organizacji i trybu funkcjonowania Rady Ministrów. Stanowiła jednak, że Radę Ministrów tworzą ministrowie pod przewodnictwem Prezesa Rady Ministrów (tym samym zrezygnowano z nazwy „Prezydent Rady Ministrów”, jaką dotychczas określano stanowisko szefa gabinetu).

Ostre napięcia polityczne w rozdrobnionym układzie partyjnym. Sytuację w systemie organów państwa na tym etapie rządzenia charakteryzowały coraz ostrzejsze napięcia na mocno rozdrobnionej polskiej scenie politycznej. W wyborach z 1922 r. zgłoszono aż 19 list wyborczych. Taki stan generował w następnych latach trudności w uzyskaniu jednoznacznej większości w Sejmie i niestabilność rządów, które powstawały w ramach zmieniających się koalicji partyjnych, a w niektórych przypadkach miały charakter pozaparlamentarny⁸⁸. W wyniku wyborów parlamentarnych w 1922 r. osłabieniu uległy ugrupowania centrowe, a wyraźnie wzmocniła swoje wpływy Chrześcijańska Jedność Narodowa. Powiększyły swój stan posiadania także ugrupowania lewicowe i reprezentujące mniejszości narodowe. Panowała jednak atmosfera bezpardonowej walki politycznej. Pierwszy Prezydent RP Gabriel Narutowicz – wybrany 9 grudnia 1922 r. na ten urząd przez Zgromadzenie Narodowe po kilku turach głosowań, głosami partii lewicowych i przedstawicieli mniejszości narodowych, przy stanowczym sprzeciwie endecji – został 16 grudnia 1922 r. zamordowany przez fanatycznego nacjonalistę.

Napięcia gospodarcze. Utrzymywała się trudna sytuacja gospodarcza. Przeprowadzona w 1923 r. reforma finansowa nie była w stanie powstrzymać fali inflacji, wzrostu bezrobocia oraz pogorszenia i tak już trudnej sytuacji materialnej znacznej części społeczeństwa. Na porządku dziennym były strajki i protesty społeczne. Dochodziło do starć w trakcie manifestacji ulicznych organizowanych przez ugrupowania lewicowe. Sytuację tylko przejściowo poprawiło przeprowadzenie w 1924 r. reformy walutowej.

Koncepcja przejścia władzy w trybie pozaparlamentarnym. Józef Piłsudski wycofał się w połowie 1925 r. z działalności politycznej, w obliczu ograniczenia swoich wpływów na bieg spraw w wojsku, na znak protestu przeciwko rządowym projektom redukcji uprawnień szefa Sztabu Generalnego. W środowisku politycznym z nim związanym dojrzewała coraz wyraźniej koncepcja ograniczenia władzy parlamentu i stworzenia silnej władzy wykonawczej. Marszałek sterował działaniami swoich zwolenników z willi w Sulejówku. Wydarzeniem granicznym

⁸⁸ Zob. M. Pietrzak, *Rządy parlamentarne w Polsce w latach 1919–1926*, Warszawa 1969.

stał się zamach majowy w 1926 r., otwierając sanacji drogę do władzy, którą obóz ten sprawował aż do wybuchu II wojny światowej⁸⁹.

Napięcia w relacjach z państwami sąsiadującymi z Polską. Trudnym problemem były relacje z sąsiadami. Polska nadal nie miała w pełni uregulowanych wielu kwestii związanych z przebiegiem granic państwa. Bezproblemowo układały się relacje tylko na granicach z Rumunią i Łotwą. Tradycyjnie źle przedstawiały się sprawy odnoszące się do naszej wschodniej granicy. Dotyczyło to nie tylko stosunków z Rosją i Ukrainą, ale i – na tle sporów o Wileńszczyznę – z Litwą, z którą nawiązaliśmy stosunki dyplomatyczne dopiero w 1938 r. Spór o Zaolzie, Spisz i Orawę czynił napiętymi stosunki z Czechosłowacją. Bez względu na taktyczne porozumienia, wrogie były stosunki z Niemcami. W 1925 r. nasiliła się wojna celna z Niemcami, która jednoznacznie pokazała nieprzyjazne Polsce nastawienie zachodniego sąsiada. W warunkach trudności w relacjach z Niemcami i Rosją, Polska dążyła do wzmocnienia międzynarodowych gwarancji swojego bezpieczeństwa w kontaktach z Francją i Wielką Brytanią.

* * *

3.2. Pierwszy rząd Antoniego Ponikowskiego (19 września 1921 – 5 marca 1922)

Szef gabinetu. Antoni Ponikowski został powołany na szefa rządu przez Naczelnika Państwa zgodnie z przepisami małej konstytucji z 1919 r. Premierem został specjalista w dziedzinie geodezji, profesor Politechniki Warszawskiej (czasowo także rektor), polityk Polskiego Stronnictwa Chrześcijańskiej Demokracji. Pełnił już funkcję ministra oświaty i kierował prowizorium rządowym w końcowym okresie działania Rady Regencyjnej. W swoim gabinecie sprawował także obowiązki ministra oświaty, kultury i sztuki oraz ministra wyznań religijnych i oświecenia publicznego. W latach 1930–1935 był posłem na Sejm.

Utworzenie i charakter polityczny gabinetu. Pierwszy rząd Antoniego Ponikowskiego⁹⁰ został powołany w warunkach znacznego zróżnicowania politycznego i braku większości w Sejmie. Funkcjonował on niespełna pół roku. Został utworzony już po uchwaleniu Konstytucji marcowej, działał jednak w ramach przepisów małej konstytucji z 1919 r., co wiązało się z treścią przepisów wpro-

⁸⁹ Zob.: A. Garlicki, *Przewrót majowy*, Warszawa 1979; M. Sioma (red.), *Zamach stanu Józefa Piłsudskiego*, Lublin 2007; P. Kołakowski, A. Pepłoński, *Majowy zamach stanu. W świetle dokumentów wywiadu, dyplomacji i organów bezpieczeństwa II Rzeczypospolitej*, Słupsk 2008.

⁹⁰ Zob.: J. Faryś, *I gabinet Antoniego Ponikowskiego 19.IX.1921 – 5.III.1922*, w: J. Faryś, J. Pajewski (red.), *Gabinety Drugiej Rzeczypospolitej*, s. 79–85; J. Faryś, *Pierwszy gabinet Antoniego Ponikowskiego 19 września 1921 – 5 marca 1922*, w: J. Faryś, A. Wątor, H. Walczak (red.), *Od Moraczewskiego do Składkowskiego...*, s. 91–100.

wadzających Konstytucję marcową. Był to rząd mniejszościowy. Z założenia miał charakter pozaparlamentarnego gabinetu fachowców. Korzystał z poparcia partii centrowych i lewicowych. Nie dysponując większością w Sejmie, był uzależniony od pozyskiwania poparcia ugrupowań zainteresowanych niedopuszczeniem endecji do rządu. W gronie ministrów znalazło się wiele osób bezpartyjnych.

Relacje gabinetu z innymi organami. Rząd nie miał stabilnego poparcia w Sejmie, mógł jednak liczyć na poparcie Naczelnika Państwa, który starał się zablokować możliwość objęcia rządów przez endecję.

Kwestie programowe. W swojej deklaracji programowej wygłoszonej w Sejmie w dniu 27 września 1921 r. Prezydent Ministrów podkreślił zamiar działania na rzecz pokojowego zagwarantowania polskich interesów w relacjach z sąsiadami. W sprawach wewnątrz krajowych skoncentrował się na dramatycznej sytuacji finansowej państwa, o wiele gorszej – jego zdaniem – niż sytuacja materialna poszczególnych grup społecznych, stwierdził więc, że to naprawa stanu Skarbu Państwa jest najpilniejszym zadaniem⁹¹. Program rządu był zdominowany przez zagadnienia gospodarcze. Podjęto działania zmierzające do bardziej efektywnego prowadzenia spraw skarbowych, m.in. przez zwiększenie uprawnień ministra skarbu w zakresie kontrolowania wydatków ze Skarbu Państwa, w tym reglamentowania zatrudnienia urzędników. Powołano Radę Finansową działającą przy tym ministrze⁹². Przyjęto wypracowane w czasie konferencji w Paryżu w dniu 22 października 1921 r. rozstrzygnięcia dotyczące podziału Górnego Śląska⁹³.

Sprawy administracji. Zlikwidowano ministerstwo aprowizacji i przekazano sprawy tego resortu do ministerstwa spraw wewnętrznych⁹⁴. W strukturach centrum rządu, w celu poprawy działania Rady Ministrów, powołano uchwałą z dnia 6 października 1921 r. Komitet Polityczny Rady Ministrów. Organ ten, działający pod przewodnictwem szefa gabinetu z udziałem ministrów spraw zagranicznych, spraw wewnętrznych, skarbu oraz członka rządu wskazanego przez Radę Ministrów, opracowywał założenia programowe polityki gabinetu⁹⁵.

⁹¹ Sprawozdanie stenograficzne z 247. posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 27 września 1921 r., łam 6 i nast.

⁹² Ustawa z dnia 17 grudnia 1921 r. o środkach naprawy państwowej gospodarki skarbowej, Dz.U. z 1921 r. nr 103, poz. 741.

⁹³ Oświadczenie rządowe z dnia 23 maja 1922 r. w sprawie podziału Górnego Śląska, Dz.U. z 1922 r. nr 44, poz. 369.

⁹⁴ Ustawa z dnia 17 grudnia 1921 r. w przedmiocie przekazania czynności Ministerstwa Apropizacji, Dz.U. z 1921 r. nr 106, poz. 774.

⁹⁵ W 1925 r. w ramach Komitetu powołano sekcje do spraw mniejszości narodowych oraz do spraw województw wschodnich. Jak ocenia Z. Witkowski, Komitet, działający do sierpnia 1926 r., stał się istotnym mechanizmem programowania prac Rady Ministrów, a niejednokrotnie nawet podejmowania decyzji w zastępstwie gabinetu. Por. Z. Witkowski, *Status ustrojowy Rady Ministrów...*, s. 70. Zob.: M. Jabłonowski, W. Janowski (oprac.), *Protokoły Komitetu Politycznego Rady Ministrów 1921–1926*, Pułtusk 2004; J. Goclon, *Prezydium Rady Ministrów*

W okresie funkcjonowania rządu Sejm uchwalił fundamentalną ustawę o służbie cywilnej, która stała się na wiele lat podstawą kształtowania kadr w administracji państwowej⁹⁶. W służbie cywilnej wyodrębniono grupę urzędników i niższych funkcjonariuszy państwowych. W stosunku do członków korpusu służby cywilnej ustalono status, warunki i tryb mianowania, obowiązki, prawa, zasady stosunku służbowego i odpowiedzialności służbowej. W znacznym stopniu zastosowano rozwiązania właściwe dla systemu awansowego służby cywilnej. Ustawa weszła w życie z dniem 1 kwietnia 1922 r. Z licznymi zmianami i uzupełnieniami obowiązywała (po II wojnie światowej w dużej mierze tylko formalnie) aż do roku 1974, kiedy to została uchylona przy okazji wprowadzania do porządku prawnego Kodeksu pracy⁹⁷. W odrębnej ustawie uregulowano sprawy odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych⁹⁸.

Zakończenie działalności gabinetu. Tłem dymisji gabinetu był spór z ugrupowaniami pravicowymi. Przedmiotem tego sporu był w szczególności status przyłączonej do Polski Wileńszczyzny. Pełnej integracji tych terenów z Rzeczypospolitą domagały się Narodowa Demokracja i PSL „Piast”. Ugrupowania lewicowe dopuszczały zachowanie pewnej autonomii, w czym miały poparcie Józefa Piłsudskiego, dążącego do odtworzenia układu federacyjnego w relacjach polsko-litewskich.

* * *

3.3. Drugi rząd Antoniego Ponikowskiego (10 marca 1922 – 6 czerwca 1922)

Szef gabinetu. Antoni Ponikowski kolejny raz został powołany na szefa gabinetu przez Naczelnika Państwa w ramach przepisów małej konstytucji z 1919 r. W swoim gabinecie pełnił także obowiązki ministra wyznań religijnych i oświecenia publicznego.

Utworzenie i charakter polityczny gabinetu. Drugi gabinet Antoniego Ponikowskiego⁹⁹ został powołany w sytuacji odmowy podjęcia się misji utworzenia rządu przez Wincentego Witosa z PSL „Piast” i Stanisława Głąbińskiego ze

w latach 1918–1939. Struktura, zakres kompetencji i działalność projektodawcza (zarys problemu), „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2012, z. 2 (64).

⁹⁶ Ustawa z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej, Dz.U. z 1922 r. nr 21, poz. 164. Zob. też K. Arct, *Przepisy o polskiej państwowej służbie cywilnej*, Warszawa 1925.

⁹⁷ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Przepisy wprowadzające Kodeks pracy, Dz.U. z 1974 r. nr 24, poz. 142.

⁹⁸ Ustawa z dnia 17 lutego 1922 r. o organizacji władz dyscyplinarnych i postępowaniu dyscyplinarnem przeciwko funkcjonariuszom państwowym, Dz.U. z 1922 r. nr 24, poz. 143.

⁹⁹ Zob.: J. Faryś, *II gabinet Antoniego Ponikowskiego 10.III.1922 – 6.VI.1922*, w: J. Faryś, J. Pajewski (red.), *Gabinety Drugiej Rzeczypospolitej*, s. 87–93; J. Faryś, *Drugi gabinet Antoniego*

Związku Ludowo-Narodowego. Funkcjonował przez zaledwie przez trzy miesiące w ramach regulacji małej konstytucji z 1919 r. Posiadał status pozaparlamentarnego rządu fachowców. Z założenia miał to być gabinet kontynuacji. W jego skład wchodziła duża reprezentacja ministrów z poprzedniego rządu. Gabinet ten nie dysponował stabilnym politycznym zapleczem parlamentarnym. Pod względem politycznym był uzależniony od wewnętrznie niejednorodnego wsparcia większościowego w Sejmie.

Relacje gabinetu z innymi organami. Rząd nie mógł liczyć na poparcie ze strony Józefa Piłsudskiego, premier był bowiem skonfliktowany z Naczelnikiem Państwa na tle obsady stanowiska ministra spraw zagranicznych.

Kwestie programowe. W deklaracji programowej wygłoszonej w Sejmie w dniu 21 marca 1922 r. Prezydent Ministrów potwierdził chęć kontynuowania dotychczasowej polityki, raz jeszcze akcentując kwestie równowagi finansowej i potrzebę dalszych oszczędności. Zapowiedział też walkę z nieuzasadnionymi podwyżkami cen towarów i produktów oraz działania zmierzające do ograniczenia bezrobocia, a w sprawach międzynarodowych dążenie do definitywnego uregulowania polskich granic, w tym także na terenach Wileńszczyzny. Za jedno z najważniejszych zadań uznał rozwój oświaty jako instrumentu rozwoju kraju¹⁰⁰.

Sprawy administracji. Rząd przejął administrację na Ziemi Wileńskiej¹⁰¹. Podjęto działania zmierzające do konsolidacji administracji terenowej. W kwietniu 1922 r. zlikwidowano ministerstwo do spraw byłej Dzielnicy Pruskiej¹⁰². Ustalono granice między województwami na Kresach Wschodnich.

Zakończenie działalności gabinetu. Rząd ustąpił w następstwie wotum nieufności ze strony Józefa Piłsudskiego, który uznał, że gabinet nie da sobie rady z wyzwaniem wynikającym z zawarcia 16 kwietnia 1922 r. przez Niemcy i Rosję układu w Rapallo i pogorszenia się międzynarodowej sytuacji Polski. Przy okazji zakończenia działalności gabinetu doszło do kryzysu gabinetowego i sporu konstytucyjnego w sprawie uprawnień Naczelnika Państwa do samodzielnego odwołania rządu. Spór wynikał z interpretacji przepisu małej konstytucji, który stanowił, że „Naczelnik Państwa powołuje rząd na podstawie porozumienia z Sejmem”. Potwierdziła się w praktyce opinia, że wadą rozwiązania z 1919 r. był brak jednoznacznego rozstrzygnięcia, jak należy postępować w sprawach rządu, jeśli Naczelnik Państwa i Sejm nie mogą dojść do porozumienia. Opo-

Ponikowskiego 10 marca 1922 – 6 czerwca 1922, w: J. Faryś, A. Wątor, H. Walczak (red.), *Od Moraczewskiego do Składkowskiego...*, s. 101–109.

¹⁰⁰ Sprawozdanie stenograficzne z 290. posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 21 marca 1922 r., łam 8 i nast.

¹⁰¹ Uchwała Sejmu Ustawodawczego z dnia 24 marca 1922 r. o objęciu władzy państwowej w Ziemi Wileńskiej przez Rząd Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 1922 r. nr 20, poz. 162.

¹⁰² Ustawa z dnia 7 kwietnia 1922 r. w przedmiocie zniesienia Ministerstwa b. Dzielnicy Pruskiej, Dz.U. z 1922 r. nr 30, poz. 247. Kompetencje ministra b. Dzielnicy Pruskiej przejęli inni, właściwi przedmiotowo ministrowie.

zycja uważała, że brak zaufania ze strony Piłsudskiego nie może być przyczyną odwołania rządu. Zgodnie z wypracowanym przez Sejm stanowiskiem przyjęto ostatecznie, że Naczelnik Państwa ma inicjatywę powoływania rządu, ale Sejm musi wyrazić zgodę na osobę desygnowaną na stanowisko premiera lub wziąć w swoje ręce inicjatywę wskazania szefa gabinetu.

* * *

3.4. Rząd Artura Śliwińskiego (28 czerwca – 7 lipca 1922)

Szef gabinetu. Artur Śliwiński został powołany na szefa rządu przez Józefa Piłsudskiego samodzielnie, bez uzgodnień z Sejmem, w ramach regulacji ustrojowych z 1919 r. Z wykształcenia był historykiem. W młodości był związany z Polską Partią Socjalistyczną. Sympatyk Józefa Piłsudskiego. W latach 1917–1918 działał w Komisji Porozumiewawczej Stronnictw Demokratycznych. Był współtwórcą Stronnictwa Niezawisłości Narodowej.

Utworzenie i charakter polityczny gabinetu. Rząd Artura Śliwińskiego¹⁰³ został powołany w sytuacji, gdy w Sejmie istniały dwa przeciwstawne obozy polityczne o zrównoważonej sile (prawicowo-centrystyczny i lewica z mniejszościami narodowymi), w warunkach przeciągającego się kryzysu gabinetowego. Miał charakter pozaparlamentarny. Większość ministrów stanowili członkowie poprzedniego rządu. Rząd nie miał większościowego poparcia w Sejmie. Był ostro atakowany przez polityków prawicy.

Sprawy programowe. Rząd działał zaledwie kilkanaście dni. Nie miał czasu na podjęcie decyzji programowych. W swoim wystąpieniu programowym w Sejmie w dniu 5 lipca 1922 r. (a więc na dwa dni przed uzyskaniem wotum nieufności), które spotkało się z gwałtowną krytyką, Prezydent Rady Ministrów zapowiadał łączenie działań w pokojowej polityce zagranicznej z aktywnością na rzecz stosunków gospodarczych w kraju. Kreśląc perspektywę powiększenia deficytu budżetowego, zapowiedział potrzebę zwiększenia niektórych opłat i podatków. Uznał też za niezbędne wdrożenie rozwiązań reformy rolnej¹⁰⁴.

Zakończenie działalności gabinetu. Rząd ustąpił w następstwie uchwalenia dla niego w Sejmie wotum nieufności. Stało się to głównie za sprawą ostrej krytyki ze strony Narodowej Demokracji. Rządowi nie udało się uzyskać poparcia

¹⁰³ Zob.: J. Faryś, *Gabinet Artura Śliwińskiego 28 czerwca – 7 lipca 1922*, w: J. Faryś, A. Wątor, H. Walczak (red.), *Od Moraczewskiego do Składkowskiego...*, s. 111–116; W. Suleja, *Artur Śliwiński, premier Republiki Polskiej 28 VI – 7 VII 1922*, w: A. Chojnowski, P. Wróbel (red.), *Prezydenci i premierzy...*, s. 168–176.

¹⁰⁴ Sprawozdanie stenograficzne z 324. posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 5 lipca 1922 r., lam 10 i nast.

posłów Klubu Pracy Konstytucyjnej, które mogło oddalić uchwalenie tego wotum. Dymisja rządu otworzyła drogę do kolejnych sporów o skład gabinetu ministrów.

* * *

3.5. Rząd Juliana Nowaka (31 lipca – 14 grudnia 1922)

Szef gabinetu. Julian Nowak, ostatni premier powołany na szefa rządu przez Józefa Piłsudskiego w ramach regulacji z 1919 r., był lekarzem weterynarii, profesorem i rektorem Uniwersytetu Jagiellońskiego. Był politykiem Stronnictwa Prawicy Narodowej powiązany z PSL „Piast”. W swoim rządzie pełnił także urząd ministra wyznań religijnych i oświecenia publicznego.

Utworzenie i charakter polityczny gabinetu. Rząd Juliana Nowaka¹⁰⁵ został utworzony przez Józefa Piłsudskiego po dymisji rządu Artura Śliwińskiego; Naczelnik Państwa nie zaakceptował kandydatury Wojciecha Korfanteo na stanowisko premiera. Gabinet miał charakter pozaparlamentarny, uzyskał jednak wotum zaufania (głosów za: 193, przeciw: 139).

Relacje gabinetu z innymi organami. Rząd funkcjonował w okresie wyborów do Sejmu i Senatu zarządzonych na 5 i 12 listopada 1922 r.¹⁰⁶ i wyborów Prezydenta RP. W wyniku wyborów wyraźnie zwiększyła swoją reprezentację w Sejmie prawica (do 28% mandatów). Poprawiły swoją pozycję także ugrupowania mniejszości narodowych (zdobyły 20% mandatów). Porażkę odnotowały ugrupowania centrowe (uzyskały niecałe 30% mandatów). Naczelnik Państwa zwołał na dzień 28 listopada 1922 r. pierwsze posiedzenia Sejmu i Senatu¹⁰⁷, a 14 grudnia 1922 r. przekazał swoją władzę Prezydentowi RP Gabrielowi Narutowiczowi. Do systemu organów państwa wprowadzono w okresie działalności rządu Najwyższy Trybunał Administracyjny, jako podmiot właściwy w zakresie orzekania o legalności zarządzeń i orzeczeń administracji rządowej i samorządowej¹⁰⁸. Kontrolą parlamentarną objęto zwiększanie poziomu długów państwowych¹⁰⁹.

¹⁰⁵ Zob.: W. Łazuga, *Gabinet Juliana Ignacego Nowaka 31.VII.1922 – 14.XII.1922*, w: J. Faryś, J. Pajewski (red.), *Gabinety Drugiej Rzeczypospolitej*, s. 99–104; J. Faryś, *Gabinet Juliana Ignacego Nowaka 31 lipca – 14 grudnia 1922*, w: J. Faryś, A. Wątor, H. Wąlczak (red.), *Od Moraczewskiego do Składkowskiego...*, s. 117–128.

¹⁰⁶ Dekret z dnia 18 sierpnia 1922 r. o zarządzeniu wyborów do Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 1922 r. nr 66, poz. 593.

¹⁰⁷ Dekret z dnia 17 listopada 1922 r. o zwołaniu Sejmu i Senatu, Dz.U. z 1922 r. nr 100, poz. 914.

¹⁰⁸ Ustawa z dnia 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym, Dz.U. z 1922 r. nr 67, poz. 600.

¹⁰⁹ Ustawa z dnia 25 września 1922 r. o kontroli nad długami Państwa, Dz.U. z 1922 r. nr 89, poz. 805.

Kwestie programowe. Rząd skoncentrował się na sprawach gospodarczych. W deklaracji programowej wygłoszonej w Sejmie w dniu 3 sierpnia 1922 r. Prezydent Ministrów jako główne zadanie wskazał podjęcie prac w zakresie polityki skarbowej pozwalających na zaspokojenie najważniejszych potrzeb państwa, jednak bez uszczerbku dla przedsięwzięć gospodarczych, reform społecznych i socjalnych. Nie krył, że plany rządu wymagają ofiar ze strony podatników. W sprawach polityki zagranicznej premier w imieniu rządu opowiedział się za kontynuacją działań zmierzających do rozbudowy sojuszy gwarantujących bezpieczeństwo polskich granic. Zapewnił też, że rząd będzie dbał o jakość administracji¹¹⁰. Wśród kierunków aktywności wskazanych w deklaracji programowej znalazły się również rozbudowa miast i poprawa sytuacji mieszkaniowej w miastach¹¹¹ oraz rozbudowa dróg¹¹². Podjęto decyzję o budowie portu morskiego w Gdyni¹¹³.

Źródła napięć. Rząd stanął przed wieloma problemami, szczególnie na terenach wschodnich, związanymi z przeprowadzeniem wyborów parlamentarnych. Trudna społecznie i politycznie sytuacja powstała po wybraniu (jak już było powiedziane – głosami lewicy i mniejszości narodowych) Gabriela Narutowicza na urząd prezydenta i po jego zabójstwie w warszawskiej Zachęcie. Rząd miał wyraźne kłopoty z zapanowaniem nad niepokojami ulicznymi w Warszawie.

Zakończenie działalności gabinetu. Po wyborze Prezydenta RP premier podał gabinet do dymisji. Odwołanie rządu nastąpiło formalnie na podstawie decyzji prezydenta Gabriela Narutowicza (który do wyboru na stanowisko głowy państwa pełnił do 9 grudnia 1922 r. w tym gabinecie funkcję ministra spraw zagranicznych)¹¹⁴. 16 grudnia 1922 r., po zabójstwie Narutowicza, decyzję w tej sprawie podtrzymał pełniący funkcję głowy państwa marszałek Sejmu Maciej Rataj.

* * *

3.6. Rząd Władysława Sikorskiego (16 grudnia 1922 – 26 maja 1923)

Szef gabinetu. Władysław Sikorski – polityk i wojskowy, wybitny dowódca, od 1920 r. generał, z wykształcenia był inżynierem budownictwa wodnego. W prze-

¹¹⁰ Sprawozdanie stenograficzne z 333. posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 3 sierpnia 1922 r., tom 7 i nast.

¹¹¹ Ustawa z dnia 26 września 1922 r. w przedmiocie rozbudowy miast, Dz.U. z 1922 r. nr 89, poz. 811.

¹¹² Ustawa z dnia 26 września 1922 r. w przedmiocie rozszerzenia sieci dróg państwowych, Dz.U. z 1922 r. nr 89, poz. 808.

¹¹³ Ustawa z dnia 23 września 1922 r. o budowie portu w Gdyni, Dz.U. z 1922 r. nr 90, poz. 824.

¹¹⁴ Zob. J. Nowak, *Wspomnienia z ławy rządowej*, Kraków 1938.

szłości kilkakrotnie różnił się politycznie z Józefem Piłsudskim w poglądach na działania wojskowe mające prowadzić do odzyskania przez Polskę niepodległości, co bez wątplenia – wraz z cechami charakterologicznymi obydwóch polityków – nie ułatwiało ich wzajemnych stosunków. W swoim gabinecie pełnił także obowiązki ministra spraw wewnętrznych. Po zamachu majowym w 1926 r. zajął stanowisko jednoznacznie opozycyjne wobec sanacji. Premier dwóch kolejnych rządów emigracyjnych po wrześniu 1939 r.¹¹⁵.

Utworzenie i charakter polityczny gabinetu. Rząd Władysława Sikorskiego¹¹⁶ został powołany na podstawie decyzji marszałka Sejmu Macieja Rataja bezpośrednio po zabójstwie w dniu 16 grudnia 1922 r. w warszawskiej Zachęcie prezydenta Gabriela Narutowicza. Kilka dni później (21 grudnia 1922 r.) decyzję w tej sprawie potwierdził kolejny Prezydent RP, który nie przyjął równocześnie dymisji gabinetu złożonej po jego wyborze¹¹⁷. Jedną z pierwszych jego decyzji było wprowadzenie stanu wyjątkowego w Warszawie¹¹⁸. Rząd był niejednorodny politycznie, pozbawiony stabilnego zaplecza partyjnego, miał nikłe poparcie w Sejmie. Wspierała go lewica i centrum. W trakcie jego działalności toczyły się rozmowy polityków opozycyjnych mające na celu osiągnięcie porozumienia między PLS „Piast” i ugrupowaniami pravicowymi.

Relacje gabinetu z innymi organami. W dniu 20 grudnia 1922 r. rozpoczął urzędowanie kolejny Prezydent RP Stanisław Wojciechowski. W dniu 27 kwietnia 1923 r. Sejm uchwalił ustawę o Trybunale Stanu, która uregulowała kwestie odpowiedzialności konstytucyjnej ministrów¹¹⁹.

Kwestie programowe. W swoim wystąpieniu programowym w Sejmie w dniu 19 stycznia 1923 r. szef gabinetu za główne kierunki aktywności swojego rządu uznał: poprawę jakości administracji i pracy Rady Ministrów, doprowadzenie do zgodności między obowiązującymi ustawami i konstytucją, przygotowanie projektów kodyfikacji prawa, uporządkowanie finansów państwa, walkę z anarchią i demagogią osłabiającymi siłę państwa, uregulowanie spraw mniejszości narodowych, podniesienie poziomu obronności państwa i wykorzystanie polityki zagranicznej do zagwarantowania interesów Polski¹²⁰. Rząd dążył do ustabilizowania statusu polskich granic na wschodzie. W dniu 15 marca 1923 r. zamknięto

¹¹⁵ Zob. O. Terlecki, *General Sikorski*, cz. 1 i 2, Kraków 2000.

¹¹⁶ Zob.: M. Baumgart, *Gabinet Władysława Eugeniusza Sikorskiego 16.XII.1922 – 26.V.1923*, w: J. Faryś, J. Pajewski (red.), *Gabinety Drugiej Rzeczypospolitej*, s. 105–112; A.A. Urbanowicz, *Gabinet Władysława Eugeniusza Sikorskiego 16 grudnia 1922 – 26 maja 1923*, w: J. Faryś, A. Wątor, H. Walczak (red.), *Od Moraczewskiego do Składkowskiego...*, s. 129–142.

¹¹⁷ Sprawozdanie stenograficzne z 6. posiedzenia Sejmu z dnia 16 stycznia 1923 r., łam 7 i nast.

¹¹⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 1922 r. w przedmiocie zarządzenia stanu wyjątkowego na obszarze stoł. m. Warszawy, Dz.U. z 1922 r. nr 110, poz. 1010.

¹¹⁹ Ustawa z dnia 27 kwietnia 1923 r. o Trybunale Stanu, Dz.U. z 1923 r. nr 59, poz. 415.

¹²⁰ Sprawozdanie stenograficzne z 7. posiedzenia Sejmu z dnia 19 stycznia 1923 r., łam 5 i nast.

decyzją Rady Ambasadorów Ligi Narodów kwestie uznania międzynarodowego tych granic¹²¹.

Sprawy administracji. W programie premiera znalazła się reforma administracji publicznej. 12 lutego 1923 r. Władysław Sikorski stworzył pod swoim przewodnictwem komisję reformy administracji¹²². Uchwałą z dnia 21 lutego 1923 r. zatwierdzono regulamin Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów, jako organu pomocniczego w zakresie przygotowywania projektów decyzji rządowych. W składzie Komitetu znaleźli się ministrowie właściwi w sprawach skarbu państwa, rolnictwa, przemysłu i handlu, pracy i opieki społecznej oraz komunikacji. Pracom Komitetu przewodniczył minister wskazany przez premiera. Sam Prezes Rady Ministrów uczestniczył w pracach Komitetu, w sytuacji gdy uznał to za potrzebne¹²³.

Źródła napięć. W pierwszym okresie swojego funkcjonowania rząd stanął przed koniecznością uśmierzenia niepokojów społecznych po zabójstwie prezydenta Narutowicza. Wprowadzono w związku z tym stan wyjątkowy. W okresie późniejszym narastała krytyka ze strony endecji. Rząd napotykał poważne trudności w swoich staraniach na rzecz utrzymania porządku wewnątrz kraju (m.in. po serii zamachów bombowych w kwietniu i maju 1923 r.).

Zakończenie działalności gabinetu. W sytuacji nasilenia się dążeń do przejęcia władzy przez ugrupowania powstałej centroprawicowej większości parlamentarnej (utworzonej w następstwie tzw. paktu lanckorońskiego), Sikorski powiązał dalsze funkcjonowanie swojego gabinetu z wynikiem głosowania w sprawie prowizorium budżetowego. Mimo poparcia PSL „Wyzwolenie”, PPS i NPR oraz skupionych wokół Jana Dąbskiego dysydentów z PSL „Piast”, prowizorium budżetowe zostało odrzucone głosami PSL „Piast”, ZLN, chadecji, komunistów i mniejszości narodowych. Rząd podał się w tej sytuacji do dymisji.

* * *

3.7. Drugi rząd Wincentego Witosa (28 maja – 15 grudnia 1923)

Szef gabinetu. Wincenty Witos kierował już poprzednio rządem – od 24 lipca 1920 do 13 września 1921 r. Tym razem stanął na czele Rady Ministrów jako lider centroprawicy.

¹²¹ Oświadczenie Rządowe z dnia 20 kwietnia 1923 r. w przedmiocie uznania granic wschodnich Rzeczypospolitej, Dz.U. z 1923 r. nr 49, poz. 333.

¹²² Zob. J. Przygodzki, *Problematyka administracji publicznej na łamach „Gazety Administracji i Policji Państwowej” z 1923 r.*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”. Prawo CCCXV/2, 2013, nr 3483, s. 118 i nast.

¹²³ W latach późniejszych zasady pracy Komitetu Ekonomicznego były kilkakrotnie zmieniane, m.in. w uchwale Rady Ministrów z 29 października 1926 r. Zob. M.P. z 1926 r. nr 260, poz. 734.

Utworzenie i charakter polityczny gabinetu. Drugi gabinet Wincentego Witos¹²⁴ został ukształtowany w następstwie wcześniejszego porozumienia ugrupowań centroprawicowych, które doprowadziło do upadku rządu Władysława Sikorskiego. Rząd funkcjonował niespełna pół roku. Miał charakter centroprawicowy. Endecja nazwała ten gabinet rządem „większości polskiej”, zaś jego przeciwnicy polityczni – rządem Chjeno-Piasta. W skład koalicji weszły Związek Ludowo-Narodowy, Polskie Stronnictwo Ludowe „Piast” i Chrześcijańska Demokracja. Kształt gabinetu wynikał w większym stopniu z potrzeby uzyskania poparcia parlamentarnego niż ze wspólnoty programowej. Funkcjonowaniu gabinetu towarzyszyła ostra krytyka pochodząca od stronnictw lewicowych i mniejszości narodowych. Z kolei endecja coraz mocniej krytykowała zbyt rozbudowane jej zdaniem uprawnienia parlamentu. Stanowczo niechętnie do powołania gabinetu odniósł się Józef Piłsudski. W lipcu 1923 r. zrezygnował on ze swoich funkcji w wojsku i „udał się na emigrację” do Sulejówka¹²⁵.

Kwestie programowe. W wystąpieniu programowym w Sejmie w dniu 1 czerwca 1923 r. Wincenty Witos skoncentrował się na sprawach polityki zagranicznej, na rozwoju armii i przemysłu zbrojeniowego, przeprowadzeniu reformy rolnej, poprawie warunków prowadzenia prywatnej działalności gospodarczej i handlowej w granicach wynikających z interesów państwowych, na rozwoju oświaty, a także na zagwarantowaniu praw Kościoła rzymskokatolickiego, w ramach umowy ze Stolicą Apostolską, oraz innych wyznań¹²⁶. Rząd wyraźnie eksponował kwestię interesu narodowego. Podjął też działania służące stabilizacji sytuacji fiskalnej, reagując na znaczny wzrost inflacji.

Sprawy administracji. Utworzono urząd ministra reform rolnych i powierzono temu organowi sprawy przebudowy ustroju rolnego¹²⁷. Uregulowano kwestie związane z funkcjonowaniem Głównego Urzędu Likwidacyjnego, jako podmiotu właściwego w zakresie spraw wynikających z wojen, w tym wojny światowej

¹²⁴ Zob.: J. Borkowski, *Drugi gabinet rządowy Wincentego Witos (28 V – 15 XII 1923 r.)*, „Wies Współczesna” 1984, nr 4, s. 106–118; J. Faryś, *II Gabinet Wincentego Witos 28.V.1923 – 15.XII.1923*, w: J. Faryś, J. Pajewski (red.), *Gabinety Drugiej Rzeczypospolitej*, s. 113–121; E. Maj, *Udział Związku Ludowo-Narodowego w rządzie „większości polskiej” Wincentego Witos w 1923 r.*, „Kwartalnik Historyczny”, R. CIII, 1996, nr 1, s. 43–60; A. Paczkowski, *Wincenty Witos, premier rządu polskiego*, w: A. Chojnowski, P. Wróbel (red.), *Prezydenci i premierzy...*, s. 135–151.

¹²⁵ Nieco wcześniej (28 czerwca 1923 r.) Sejm przyjął uchwałę, w której stwierdził, że „Marszałek Józef Piłsudski jako Naczelnik Państwa i Naczelnny Wódz zasłużył się Narodowi”, i zalecił publikację tej uchwały w Dzienniku Ustaw oraz „w gminach wiejskich i miejskich”. Zob. zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 4 lipca 1923 r. w przedmiocie uchwały Sejmu w sprawie zasłużenia się Narodowi Marszałka Józefa Piłsudskiego, Dz.U. z 1923 r. nr 67, poz. 520.

¹²⁶ Sprawozdanie stenograficzne z 41. posiedzenia Sejmu z dnia 1 czerwca 1923 r., tom 4 i nast.

¹²⁷ Ustawa z dnia 6 lipca 1923 r. o ustanowieniu urzędu Ministra Reform Rolnych, Dz.U. z 1923 r. nr 71, poz. 556.

i wojny polsko-bolszewickiej¹²⁸. Podjęto przygotowania do wzmocnienia i zintegrowania administracji w terenie, m.in. przez zwiększenie stopnia zespolenia tej administracji w zakresie funkcji ogólnych. W trybie ustawy uregulowano kwestie finansów komunalnych, w tym samoistnych podatków komunalnych oraz udziału samorządu wojewódzkiego w dochodach podatkowych związków komunalnych¹²⁹. Wprowadzono jednolite zasady i procedury odwołania od decyzji administracyjnych¹³⁰. Zniesiono ustawę z dnia 18 marca 1921 r. o zwalczaniu przestępstw z chęci zysku, popełnionych przez urzędników¹³¹.

Źródła napięć. W czasie funkcjonowania gabinetu dały o sobie znać następujące zjawiska: konflikty spowodowane restrykcyjną polityką w stosunku do mniejszości narodowych¹³²; trudności w ustalaniu wspólnego stanowiska w ramach koalicji rządowej; podziały wewnętrzne w Związku Ludowo-Demokratycznym (wynikające z niezgodnienia poglądów na granice kompromisów programowych zawieranych z ludowcami); brak postępu w stabilizowaniu sytuacji społecznej i politycznej. Jesienią 1923 r. doszło do nasilenia akcji strajkowych.

Zakończenie działalności gabinetu. Rząd ustąpił w wyniku utraty większościowego poparcia w Sejmie, w następstwie rozłamu w PSL „Piast”, m.in. w związku z różnicami zdań w sprawie projektu reformy rolnej.

* * *

3.8. Drugi rząd Władysława Grabskiego (19 grudnia 1923 – 14 listopada 1925)

Szef gabinetu. Władysław Grabski, o czym była wyżej mowa, wcześniej pełnił już funkcję premiera – od 23 czerwca do 24 lipca 1920 r. kierował rządem o epizodycznym charakterze. Podobnie jak wtedy, i tym razem objął on także stanowisko ministra skarbu. Takie stanowisko zajmował także w gabinecie L. Skulskiego, pierwszym rządzie W. Witosy i gabinecie W. Sikorskiego.

¹²⁸ Ustawa z dnia 4 lipca 1923 r. o organizacji i zakresie działania Głównego Urzędu Likwidacyjnego, Dz.U. z 1923 r. nr 75, poz. 583.

¹²⁹ Ustawa z dnia 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych, Dz.U. z 1924 r. nr 94, poz. 747.

¹³⁰ Ustawa z dnia 1 sierpnia 1923 r. w sprawie środków prawnych od orzeczeń władz administracyjnych, Dz.U. z 1923 r. nr 91, poz. 712.

¹³¹ Ustawa z dnia 1 czerwca 1923 r. w przedmiocie uchylecia ustawy z dnia 18 marca 1921 r. o zwalczaniu przestępstw z chęci zysku, popełnionych przez urzędników, oraz uzupełnienia art. 149 kodeksu karnego z r. 1903, Dz.U. z 1923 r. nr 60, poz. 435.

¹³² Np.: „wprowadzenie mocą okólnika zasady «numerus clausus», czyli procentowego ograniczenia liczby niepolskiej młodzieży studiującej, likwidacja szkół niemieckich w Poznańskim i na Pomorzu, rozwiązanie niektórych organizacji mniejszości narodowych, usuwanie z administracji na Kresach Wschodnich urzędników nie będących rdzennymi Polakami”, E. Maj, *Udział Związku Ludowo-Narodowego...*, s. 50–51.

Utworzenie i działalność polityczna gabinetów. Drugi gabinet Władysława Grabskiego został powołany decyzją prezydenta Stanisława Wojciechowskiego, która zapadła po nieudanej próbie stworzenia gabinetu centrolewicowego. Mimo że miał charakter pozaparlamentarny, funkcjonował prawie dwa lata. Cieszył się poparciem prezydenta, nie miał jednak stabilnej większości w Sejmie. Premier był zmuszony do lawirowania między prawicą i lewicą w związku z głosowaniami w sprawie wotum zaufania. Znajdowało to wyraz także w zmianach kadrowych w gabinecie w drugiej połowie 1924 r.

Kwestie programowe. W swoim wystąpieniu programowym w Sejmie w dniu 20 grudnia 1923 r. Wincenty Witos poinformował posłów, że głównymi zadaniami gabinetu będą: naprawa Skarbu Państwa, reforma walutowa, uporządkowanie administracji, wzmocnienie praworządności oraz utrzymanie na niezbędnym poziomie obronności i oświaty publicznej¹³³. Rząd był skoncentrowany na kwestiach finansowych, w tym na walce z inflacją¹³⁴. Wiosną 1924 r. zintensyfikowano wysiłki zmierzające do ograniczenia wydatków państwowych, w tym w ramach reorganizacji urzędów oraz zmian procedur administracyjnych. Powołano specjalny urząd Nadzwyczajnego Komisarza Oszczędnościowego¹³⁵ oraz Państwową Radę Oszczędnościową¹³⁶. Od 1 lipca 1924 r. marki polskie przestały być prawnym środkiem płatniczym¹³⁷. Połączono państwowe instytucje kredytowe w Bank Gospodarki Kredytowej¹³⁸. W 1925 r. rząd przeprowadził reformę walutową, nie był jednak w stanie zapanować nad załamaniem się kursu złotego w połowie tegoż roku. W maju 1924 r. uregulowano sprawy powszechnego obowiązku służby wojskowej¹³⁹. Podjęto próbę zabezpieczenia pracowników na wypadek bezrobocia¹⁴⁰. Polska ratyfikowała w 1925 r., zgodnie z ustawą z dnia

¹³³ Sprawozdanie stenograficzne z 89. posiedzenia Sejmu z dnia 20 grudnia 1923 r., łam 5 i nast.

¹³⁴ Ustawa z dnia 11 stycznia 1924 r. o naprawie Skarbu Państwa i reformie walutowej, Dz.U. z 1924 r. nr 4, poz. 28.

¹³⁵ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 28 stycznia 1924 r. o ustanowieniu Nadzwyczajnego Komisarza Oszczędnościowego, Dz.U. z 1924 r. nr 11, poz. 93.

¹³⁶ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 lutego 1924 r. o Państwowej Radzie Oszczędnościowej, Dz.U. z 1924 r. nr 13, poz. 118.

¹³⁷ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 14 kwietnia 1924 r. o zmianie ustroju pieniężnego, Dz.U. z 1924 r. nr 34, poz. 351. Na podstawie przepisów tego rozporządzenia, w dniu 28 kwietnia 1924 r. rozpoczął działalność Bank Polski (zob. obwieszczenie Ministra Skarbu z dnia 15 kwietnia 1924 r. w przedmiocie rozpoczęcia czynności przez Bank Polski, Dz.U. z 1924 r. nr 34, poz. 360).

¹³⁸ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 17 kwietnia 1924 r. o połączeniu (fuzji) państwowych instytucji kredytowych w Bank Gospodarstwa Krajowego, Dz.U. z 1924 r. nr 36, poz. 382.

¹³⁹ Ustawa z dnia 23 maja 1924 r. o powszechnym obowiązku służby wojskowej, Dz.U. z 1924 r. nr 61, poz. 609.

¹⁴⁰ Ustawa z dnia 18 lipca 1924 r. o zabezpieczeniu na wypadek bezrobocia, Dz.U. z 1924 r. nr 67, poz. 650.

19 grudnia 1923 r., Międzynarodową Konwencję w sprawie bezrobocia¹⁴¹. Przy ministrze pracy i opieki społecznej utworzono Radę Opieki Społecznej, jako organ doradczy i opiniodawczy w zakresie regulacji prawnych i praktyki działania w sprawach polityki społecznej oraz wzmocnienia pozycji samorządów i organizacji społecznych w opiece społecznej¹⁴². W 1925 r. ponownie podjęto kwestie poprawy sytuacji mieszkaniowej, łącząc to z nowymi – w stosunku do rozwiązań pochodzących z 1922 r. – ustaleniami dotyczącymi rozbudowy miast¹⁴³. W dniu 10 lutego 1925 r. podpisano Konkordat między Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską, który określił stosunek państwa do Kościoła rzymskokatolickiego w Polsce¹⁴⁴.

Sprawy administracji. W dniu rozpoczęcia działalności rządu weszły w życie ustawy o zniesieniu ministerstwa poczt i telegrafów (prowadzone w nim sprawy zostały przekazane do ministerstwa przemysłu i handlu)¹⁴⁵ oraz ministerstwa zdrowia publicznego (prowadzone w nim sprawy zostały przekazane do ministerstwa spraw wewnętrznych oraz ministerstwa pracy i opieki społecznej)¹⁴⁶. W czerwcu 1924 r. zmieniono nazwę i zakres działania ministra właściwego w sprawach kolei¹⁴⁷. W uchwale z dnia 26 czerwca 1924 r. Rada Ministrów uregulowała zasady pracy rządu¹⁴⁸.

¹⁴¹ Oświadczenie Rządowe z dnia 24 lutego 1925 r. o złożeniu dokumentu ratyfikacyjnego Międzynarodowej Konwencji w sprawie bezrobocia, której tekst został przyjęty na I Międzynarodowej Konferencji Pracy w Waszyngtonie w 1919 roku, Dz.U. z 1925 r. nr 54, poz. 365.

¹⁴² Ustawa z dnia 18 lutego 1925 r. o Radzie Opieki Społecznej, Dz.U. z 1925 r. nr 26, poz. 171.

¹⁴³ Ustawa z dnia 29 kwietnia 1925 r. o rozbudowie miast, Dz.U. z 1925 r. nr 51, poz. 346.

¹⁴⁴ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1925 r. o zatwierdzeniu układu ze Stolicą Apostolską, określającego stosunek Państwa do Kościoła Rzymsko-Katolickiego, Dz.U. z 1925 r. nr 47, poz. 324. Zob. też: Konkordat pomiędzy Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską, podpisany w Rzymie dnia 10 lutego 1925 r. (ratyfikowany zgodnie z ustawą z dnia 23 kwietnia 1925 r.), Dz.U. z 1925 r. nr 72, poz. 501, oraz Oświadczenie Rządowe z dnia 9 czerwca 1925 r. w sprawie wymiany dokumentów ratyfikacyjnych Konkordatu pomiędzy Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską, podpisanego w Rzymie dnia 10 lutego 1925 r., Dz.U. z 1925 r. nr 72, poz. 502.

¹⁴⁵ Ustawa z dnia 5 grudnia 1923 r. w przedmiocie zniesienia Ministerstwa Poczt i Telegrafów, Dz.U. z 1923 r. nr 131, poz. 1061. W styczniu 1924 r. ustanowiono, jako narzędzie instytucjonalne ministra przemysłu i handlu, Generalną Dyрекcyję Poczt i Telegrafów (zob. rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 18 stycznia 1924 r. w przedmiocie ustanowienia Generalnej Dyrekcji Poczt i Telegrafów, Dz.U. z 1924 r. nr 9, poz. 85).

¹⁴⁶ Ustawa z dnia 28 listopada 1923 r. w przedmiocie zniesienia Ministerstwa Zdrowia Publicznego, Dz.U. z 1923 r. nr 131, poz. 1060, oraz rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 18 stycznia 1924 r. w przedmiocie rozdziału kompetencji Ministra Zdrowia Publicznego, Dz.U. z 1924 r. nr 9, poz. 86.

¹⁴⁷ Ustawa z dnia 12 czerwca 1924 r. o zakresie działania Ministra Kolei Żelaznych i o organizacji urzędów kolejowych, Dz.U. z 1924 r. nr 57, poz. 580.

¹⁴⁸ Regulamin prac Rady Ministrów był później kilkakrotnie zmieniany, m.in. w dniach 25 marca 1925 r. i 11 maja 1926 r.

Doprecyzowano przepisy regulujące status wojewody jako reprezentanta rządu, który sprawuje z ramienia rządu władzę państwową, oraz uregulowano organizację urzędów wojewódzkich¹⁴⁹. Podjęto prace nad rozwiązaniami zwiększającymi dekoncentrację administracji. Ten kierunek zmian powiązано z zamiarem zwiększenia efektywności funkcjonowania struktur państwa i gospodarki¹⁵⁰. Rząd zapewnił sobie jednak pozycję organu nadzoru nad zgodnością gospodarki i zasad funkcjonowania związków komunalnych i innych organów publicznoprawnych. Stworzono ustawowe podstawy kierowania do tych podmiotów tzw. delegatów rządowych mających prawo badania działalności, szczególnie finansowej, i wydawania zarządzeń z tym związanych¹⁵¹.

Rozpoczęto prace nad stworzeniem podstaw sądownictwa administracyjnego. Wypracowano rozwiązania służące uregulowaniu kwestii sporów co do właściwości między organami administracji i sądami administracyjnymi oraz innymi sądami. Do rozstrzygnięcia w zakresie takich sporów powołano Trybunał Kompetencyjny¹⁵². Uporządkowano w sposób kompleksowy kwestie struktury stanowisk i powiązanych z nimi stopni służbowych w administracji państwowej¹⁵³.

Ustalono zasady używania języka polskiego (jako podstawowego) i innych języków (w sytuacjach szczegółowo wymienionych w ustawie) w postępowaniu administracyjnym oraz działaniach władz państwowych i samorządu terytorialnego¹⁵⁴.

Zadeklarowano utworzenie stałej reprezentacji interesów rolniczych w formie wyłonionej z organizacji samorządu rolniczego i powołanie Państwowej Rady Rolniczej, jako organu doradczo-opiniotwórczego przy ministrze rolnictwa i dóbr państwowych¹⁵⁵.

Źródła napięć. Na Kresach Wschodnich panowała niespokojna atmosfera. Napięcia społeczne zostały wykorzystane przez rząd w 1925 r. do ograniczenia działalności Komunistycznej Partii Robotniczej Polski. W 1925 r. pojawiły się napięcia gospodarczo-walutowe związane m.in. z wojną celną z Niemcami, które

¹⁴⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 lutego 1924 r. w przedmiocie organizacji władz administracyjnych II instancji, Dz.U. z 1924 r. nr 21, poz. 225.

¹⁵⁰ Ustawa z dnia 31 lipca 1924 r. o naprawie Skarbu Państwa i poprawie gospodarstwa społecznego, Dz.U. z 1924 r. nr 71, poz. 687.

¹⁵¹ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 grudnia 1924 r. o ustanawianiu delegatów rządowych przy poszczególnych samorządach i innych związkach prawnopublicznych, Dz.U. z 1924 r. nr 113, poz. 1002.

¹⁵² Ustawa z dnia 25 listopada 1925 r. o Trybunale Kompetencyjnym, Dz.U. z 1925 r. nr 126, poz. 897.

¹⁵³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 czerwca 1924 r. o ustanowieniu tabeli stanowisk we władzach i urzędach państwowych, Dz.U. z 1924 r. nr 64, poz. 631.

¹⁵⁴ Ustawa z dnia 31 lipca 1924 r. o języku państwowym i języku urzędowania rządowych i samorządowych władz administracyjnych, Dz.U. z 1924 r. nr 73, poz. 724.

¹⁵⁵ Ustawa z dnia 17 marca 1925 r. o Państwowej Radzie Rolniczej, Dz.U. z 1925 r. nr 41, poz. 278.

w pewnym momencie przybrały postać kryzysu. W końcu funkcjonowania rządu coraz wyraźniej podnosiły się głosy wzywające do powrotu Józefa Piłsudskiego do aktywności w polityce i w wojsku.

Zakończenie działalności gabinetu. Przyczyny upadku gabinetu wiązały się bezpośrednio z napięciami na tle polityki fiskalnej. W oświadczeniu informującym o dymisji Władysław Grabski powiedział m.in.: „spadek złotego pomimo zrównoważonego już trzeci miesiąc bilansu handlowego oraz nieustanny wzrost bezrobocia, stanowią objawy życia zbiorowego, wymagające bezwzględnie porozumienia wszystkich czynników życia politycznego kraju, dbających o losy państwa polskiego, w celu zaprzestania walk politycznych i parlamentarnych i stworzenia dla rządu podstawy niezbędnego w takich chwilach dziejowych autorytetu”, a w konkluzji stwierdził: „ponieważ moja osoba na stanowiskach urzędowych stoi ku temu przeszkodą, (...) czuję się zmuszony prosić p. prezydenta o zwolnienie mnie z piastowanych urzędów natychmiastowo (...)”¹⁵⁶. Do czasu powołania nowego rządu pracami gabinetu kierował minister spraw wewnętrznych Władysław Raczekiewicz.

* * *

3.9. Rząd Aleksandra Skrzyńskiego (20 listopada 1925 – 5 maja 1926)

Szef gabinetu. Aleksander Skrzyński był politykiem Stronnictwa Prawicy Narodowej. Formalnie bezpartyjny. Poprzednio był ministrem spraw zagranicznych w rządzie Władysława Grabskiego¹⁵⁷. Urząd ten pełnił też w kierowanym przez siebie gabinecie.

Utworzenie i charakter polityczny gabinetu. Rząd Aleksandra Skrzyńskiego¹⁵⁸ został powołany w sytuacji zagrożenia inflacją, w warunkach napięć będących następstwami reformy finansowej Grabskiego. Poszukiwano wówczas stabilnej podstawy politycznej rządzenia. Gabinet był większościowym rządem koalicyjnym. Jego zaplecze polityczne tworzyła szeroka koalicja (lewicowo-prawicowa), w której skład wchodziły: Związek Ludowo-Narodowy, Polskie Stron-

¹⁵⁶ *Ustąpienie rządu p. Wł. Grabskiego*, „Kurier Warszawski. Dodatek poranny”, 14 listopada 1925, s. 1. Zob. protokoły posiedzeń Prezydium Rady Ministrów, Archiwum Akt Nowych w Warszawie, t. XX.

¹⁵⁷ Zob. P. Wandycz, *Aleksander Skrzyński, minister spraw zagranicznych II Rzeczypospolitej*, Warszawa 2006.

¹⁵⁸ Zob.: W. Morawski, *Polityka gospodarcza rządu Aleksandra Skrzyńskiego*, Warszawa 1990; H. Walczak, *Gabinet Aleksandra Skrzyńskiego*, w: J. Faryś, A. Wątor, H. Walczak (red.), *Od Moraczewskiego do Składkowskiego...*; K. Wrotkowski, *Między Grabskim a Piłsudskim: rząd Aleksandra hr. Skrzyńskiego w „Pamiętnikach” Macieja Rataja*, „Argumenta Historica. Czasopismo Naukowo-Dydaktyczne” 2016, nr 3, s. 138–147.

nictwo Chrześcijańskiej Demokracji, Narodowa Partia Robotnicza, Polska Partia Socjalistyczna oraz Polskie Stronnictwo Ludowe „Piast”. Koalicję tę popierało początkowo w Sejmie 250 posłów (co stanowiło 57% składu izby). Był to rząd parlamentarny, który miał silne umocowanie w układzie sił w Sejmie.

Kwestie programowe. Rząd skupiał się na poprawie sytuacji gospodarczej, przy utrzymaniu rozwiązań przyjętych w reformie Władysława Grabskiego. W swoim wystąpieniu programowym w Sejmie w dniu 25 listopada 1925 r. szef gabinetu wskazał jako swój główny cel walkę z kryzysem gospodarczym, bezrobociem i drożyzną¹⁵⁹. W grudniu 1925 r., dążąc do zapewnienia równowagi budżetowej, obniżono na okres przejściowy, do 31 marca 1926 r., wydatki na administrację, m.in. przez zmniejszenie wysokości płac funkcjonariuszy państwowych oraz żołnierzy zawodowych¹⁶⁰. Wypracowano zasady wykonania reformy rolnej, mającej na celu m.in. tworzenie samodzielnych gospodarstw rolnych. Ustawa regulowała m.in. kwestie przymusowego wykupu ziemi oraz parcelacji własności ziemskiej¹⁶¹. W związku z utrzymującymi się brakami w zaopatrzeniu w produkty powszechnego użytku wprowadzono na okres przejściowy reglamentację w zakresie obrotu tymi produktami oraz ustalania ich cen¹⁶². Rząd podejmował próby balansowania między interesami miast i wsi.

Szukano sposobów wzmocnienia gwarancji pokojowego układu stosunków z innymi państwami, w tym przede wszystkim z Niemcami. W dniu 1 grudnia 1925 r. podpisano w Londynie traktat arbitrażowy z Rzeszą Niemiecką, w którym określono zasady i procedury pokojowego rozstrzygnięcia sporów¹⁶³. W tym samym dniu podpisano traktat z Francją, w którym oba państwa zobowiązywały się, że udzielą sobie niezwłocznie pomocy i poparcia w sytuacji, gdyby ucierpiały przez niewykonywanie zobowiązań zaciągniętych między nimi a Niemcami w celu utrzymania pokoju powszechnego, jeśli owo niewykonanie zobowiązania nastąpi bez prowokacji przy użyciu siły militarnej¹⁶⁴.

Sprawy administracji. Premier wykazywał małą aktywność programową, skupiając się na rezultatach przetargów wewnątrz koalicji.

Źródła napięć. W czasie funkcjonowania gabinetu narastały problemy polityki budżetowej (określonej przez PPS mianem „polityki dla bogatych”). Kwestie

¹⁵⁹ Sprawozdanie stenograficzne z 255. posiedzenia Sejmu z dnia 25 listopada 1923 r., tom 5 i nast.

¹⁶⁰ Ustawa z dnia 22 grudnia 1925 r. o środkach zapewnienia równowagi budżetowej, Dz.U. z 1925 r. nr 129, poz. 918.

¹⁶¹ Ustawa z dnia 28 grudnia 1925 r. o wykonaniu reformy rolnej, Dz.U. z 1926 r. nr 1, poz. 1.

¹⁶² Ustawa z dnia 29 grudnia 1925 r. o zabezpieczeniu podaży przedmiotów powszechnego użytku, Dz.U. z 1926 r. nr 1, poz. 2.

¹⁶³ Traktat arbitrażowy pomiędzy Polską a Niemcami, podpisany w Londynie dnia 1 grudnia 1925 r., Dz.U. z 1926 r. nr 114, poz. 662.

¹⁶⁴ Traktat Gwarancyjny pomiędzy Polską a Francją, podpisany w Londynie dnia 1 grudnia 1925 r., Dz.U. z 1926 r. nr 114, poz. 660.

te były przedmiotem zasadniczych tarć między koalicjantami. Licznym sporom w gabinecie sprzyjała jego szeroka formuła programowa. Nasiliły się demonstracje bezrobotnych, zaostrzała się sytuacja polityczna w kraju. Zmieniała się także sytuacja zewnętrzna – niekorzystne zmiany polityczne zachodziły w Niemczech.

Zakończenie działalności gabinetu. Upadek rządu nastąpił po wcześniejszym opuszczeniu gabinetu przez ministrów z PPS, przeciwnych restrykcyjnej polityce gospodarczej. Pojawił się postulat przywrócenia Józefa Piłsudskiego do urzędów wojskowych. Premier Aleksander Skrzyński złożył dymisję rządu 21 kwietnia 1926 r. Została ona odrzucona przez prezydenta Stanisława Wojciechowskiego, co przedłużyło istnienie tego rządu tylko o kilkanaście dni.

* * *

3.10. Trzeci rząd Wincentego Witosa (10–14 maja 1926)

Szef gabinetu. Wincenty Witos stał już dwukrotnie na czele gabinetu ministrów. Tym razem nie cieszył się większym poparciem politycznym i społecznym.

Utworzenie i charakter polityczny gabinetu. Trzeci rząd Wincentego Witosa został powołany w atmosferze napięcia politycznego, w sytuacji przetargów politycznych oraz utraty autorytetu władzy publicznej. Objęciu obowiązków premiera przez Witosa był przeciwny prezydent Stanisław Wojciechowski, który obawiał się negatywnej reakcji ugrupowań lewicowych. W tle powołania rządu pozostawało zadeklarowanie przez Józefa Piłsudskiego gotowości powrotu do działalności politycznej i podjęcia walki z upartyjnieniem w Polsce. Rząd działał zaledwie cztery dni, od południa 10 maja 1926 r. do godzin wieczornych 14 maja 1926 r. Miał charakter centroprawicowy. Opierał się na koalicji PSL „Piast”, Związku Ludowo-Narodowego, Chrześcijańskiej Demokracji i Narodowej Partii Robotniczej. Ostry sprzeciw wobec rządu zgłosiły PPS, PSL „Wyzwolenie”, Stronnictwo Chłopskie i Klub Pracy. Jego los był przesądzony, w sytuacji gdy Józef Piłsudski podjął już decyzję o przejęciu władzy w wyniku zamachu stanu.

Kwestie programowe. Rząd nie miał czasu na podjęcie prac programowych oraz działań w sprawach administracji rządowej. Już w pierwszych godzinach jego funkcjonowania pojawiły się, w dużej mierze zlekceważone, sygnały o działaniach świadczących o planowanym zamachu stanu. Rząd wprowadził na terenie Warszawy oraz województwa warszawskiego i wileńskiego ograniczenia w zakresie korzystania z praw obywatelskich, w tym „wolności osobistej, nietykalności mieszkania, wolności prasy, tajemnicy korespondencji, prawa koalicji, zgromadzania się i zawiązywania stowarzyszeń”¹⁶⁵.

¹⁶⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 maja 1926 r. o zawieszeniu praw obywatelskich, Dz.U. z 1926 r. nr 46, poz. 281. Rozporządzenie zostało uchylone w dniu 16 maja 1926 r.

Zakończenie działalności gabinetu. Bezpośrednią przyczyną dymisji rządu był krwawy zamach wojskowy przeprowadzony przez Józefa Piłsudskiego przy pomocy wiernych mu oddziałów wojskowych. Wincenty Witos wycofał się z walki o utrzymanie władzy, argumentując, że może to doprowadzić do ponownego zagrożenia niepodległości Polski. Do dymisji podał się także prezydent Stanisław Wojciechowski.

4. Rządy w latach obowiązywania Konstytucji marcowej, po zamachu majowym (1926–1935)

4.1. Ogólna charakterystyka tego etapu rządzenia

Wokół koncepcji silnej władzy wykonawczej. Na tym etapie rządzenia w Polsce funkcjonowało trzynaście gabinetów. Wszystkie były związane ze środowiskiem sanacji¹⁶⁶. Zmiany gabinetów odzwierciedlały dynamikę taktyki działania obozu władzy. U podstaw tego etapu polskiej historii¹⁶⁷ leżał zbrojny zamach stanu dokonany przez Józefa Piłsudskiego przy pomocy wiernych mu oddziałów wojskowych. W trwających trzy dni starciach zginęło 379 osób, w tym 164 cywilów. Rannych zostało ponad 900 osób¹⁶⁸. Przewrót majowy zapoczątkował wdrażanie w Polsce przez rządy sanacji koncepcji silnej władzy wykonawczej uwolnionej od ingerencji parlamentu, mającej praktycznie – przy ograniczonych możliwościach działania opozycji politycznej – pełnię prerogatyw¹⁶⁹. Kraj zaczął wyraźnie zmierzać w kierunku rządów autorytarnych.

Zmiany konstytucyjne osłabiające władzę ustawodawczą. Kierunek zmian ustrojowych został określony już na początku tego etapu historii polskiego systemu władzy, gdy pojawił się – formułowany przez Piłsudskiego i jego środowisko polityczne – postulat naprawy ustroju państwa, m.in. przez umocnienie instytucji prezydenta¹⁷⁰. Zasadniczym posunięciem było wprowadzenie istotnych zmian

¹⁶⁶ Por. S. Głabiński, *Rządy sanacji w Polsce (1926–1939)*, Warszawa 2004.

¹⁶⁷ Na temat głównych problemów tego okresu polskiej historii zob.: R. Kaczmarek, *Historia Polski...*, s. 197 i nast., oraz W. Roszkowski, *Historia Polski...*, s. 58 i nast.

¹⁶⁸ Osoby cywilne poszkodowane w tych wydarzeniach uzyskały odszkodowanie od państwa dopiero w grudniu 1927 r. Zob. rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 17 grudnia 1927 r. w sprawie zaopatrzenia osób cywilnych, poszkodowanych w związku z działaniami Wojska Polskiego w dniach 12–15 maja 1926 roku, Dz.U. z 1927 r. nr 116, poz. 981.

¹⁶⁹ Zob.: T. Chłopecki, N. Baranowska, *Koncepcje ustrojowo-prawne obozu rządzącego w II Rzeczypospolitej w latach 1926–1932*, w: P. Fiktus, H. Malewski, M. Marszał (red.), „Rodzinna Europa”. *Europejska myśl polityczno-prawna u progu XXI wieku*, Wrocław 2015, s. 257–268; W.T. Kulesza, *Koncepcje ideowo-polityczne obozu rządzącego w Polsce w latach 1926–1935*, Warszawa 1985.

¹⁷⁰ Zob.: J.M. Majchrowski (oprac.), *Stanisław Car – polska koncepcja autorytaryzmu*, Warszawa 1996; J. Srokosz, *Autorytarna władza Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w myśli Stanisława Cara*, „Studia nad Faszyzmem i Zbrodniami Hitlerowskimi” 2009, t. XXXI, s. 273–291.

w ramach nowelizacji konstytucji z 1921 r. (nowela z 2 sierpnia 1926 r.)¹⁷¹. Wzmocniono pozycję władzy wykonawczej kosztem władzy ustawodawczej. Prezydent uzyskał prawo zwoływania, otwierania, odraczania oraz zamykania sesji i obrad Sejmu i Senatu. Odroczenie sesji Sejmu wymagało zgody izby tylko wówczas, gdy miało być powtórzone w ramach tej samej sesji zwyczajnej lub też miało trwać dłużej niż 30 dni. Dopuszczono sytuację, w której Prezydent ogłasza budżet na podstawie przedłożenia rządowego jako ustawę, jeśli Sejm i Senat w wyznaczonych terminach nie powzięły uchwał w sprawie projektu budżetu. Prezydent uzyskał też możliwość rozwiązania Sejmu i Senatu przed upływem kadencji na wniosek Rady Ministrów umotywowany w orędziu, jednakże raz jeden z tego samego powodu.

Prezydent z uprawnieniami do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy.

W okresie, w którym Sejm i Senat są rozwiązane, Prezydent RP miał prawo wydawania „w razie nagłej konieczności państwowej rozporządzenia z mocą ustawy w zakresie ustawodawstwa państwowego”. Uprawnienia te nie mogły jednak dotyczyć zmiany konstytucji i niektórych innych regulacji ustawowych, w tym ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu. Rozstrzygnięto dodatkowo, że ustawa może upoważnić Prezydenta RP do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy w zakresie i w czasie w tej ustawie wskazanych. I w tym przypadku uprawnienia te nie dotyczyły zmiany konstytucji. Rozporządzenia traciły moc, jeśli nie zostały złożone Sejmowi w ciągu 14 dni od wydania albo też zostały przez Sejm uchylone. Postanowiono również, że wniosek w sprawie ustąpienia Rady Ministrów lub poszczególnych ministrów nie może być poddany pod głosowanie na posiedzeniu, na którym został zgłoszony.

W ustawie, uchwalonej na tym samym posiedzeniu, na którym zostały uchwalone zmiany w konstytucji, Prezydent RP uzyskał prawo do wydawania w okresie do ukonstytuowania się kolejnego Sejmu rozporządzeń z mocą ustawy¹⁷². Rozporządzenia te, z wyjątkami wskazanymi w ustawie, mogły dotyczyć uzgadniania ustaw z konstytucją, reorganizacji i uproszczenia administracji państwa, uporządkowania stanu prawnego w państwie, wymiaru sprawiedliwości oraz świadczeń społecznych, a także zabezpieczenia równowagi budżetowej, stabilizacji waluty i naprawy stanu gospodarczego, w szczególności w dziedzinie rolnictwa i leśnictwa. Przyjęto, że Prezydent RP, z wyjątkiem spraw zastrzeżonych w konstytucji dla władzy ustawodawczej, wydaje dekrety w zakresie najwyższego zwierzchnictwa Sił Zbrojnych po kontrasygnacie ministra spraw wojskowych¹⁷³.

¹⁷¹ Ustawa z dnia 2 sierpnia 1926 r. zmieniająca i uzupełniająca Konstytucję Rzeczypospolitej z dnia 17 marca 1921 r., Dz.U. z 1926 r. nr 78, poz. 442.

¹⁷² Ustawa z dnia 2 sierpnia 1926 r. o upoważnieniu Prezydenta Rzeczypospolitej do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy, Dz.U. z 1926 r. nr 78, poz. 443.

¹⁷³ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 sierpnia 1926 r. o wydawaniu dekretów w zakresie Najwyższego Zwierzchnictwa sił zbrojnych Państwa, Dz.U. z 1926 r. nr 79, poz. 444.

Nowy kształt systemu dowodzenia wojskiem. Wprowadzono do systemu organów stanowisko Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych. Równocześnie zagwarantowano prawnie znaczną niezależność generalnego Inspektora od innych organów, w tym od Sejmu, ustanawiając wyłączną podległość Prezydentowi RP¹⁷⁴.

Zmiany na scenie politycznej. Na sytuację polityczną w państwie wpływały przede wszystkim napięcia po zamachu z maja 1926 r. oraz intensywna walka obozu rządowego z „sejmowładztwem”. W praktyce wzmacniała się pozycja głowy państwa. Prezydentem został wybrany Ignacy Mościcki, cieszący się zaufaniem Józefa Piłsudskiego. Sprzyjało to konsolidacji władz państwowych. W pierwszych latach tego etapu rządzenia, na scenie politycznej kształtował się coraz wyraźniej sojusz partii centrowych i lewicowych (tzw. Centrolewu). Równocześnie postępowała integracja środowiska politycznego skupionego wokół Józefa Piłsudskiego. W październiku 1927 r. powstał Bezpartyjny Blok Współpracy z Rządem¹⁷⁵, jako zaplecze polityczne rządzących. Utworzenie BBWR wiązało się z ostatecznym rozwianiem się nadziei Józefa Piłsudskiego na pozyskanie poparcia PPS i PSL „Wyzwolenie”. Rząd zaangażował się w zwalczanie Komunistycznej Partii Polski jako siły antypaństwowej. Coraz częściej sięgano do argumentu siły w polityce władz wobec opozycji.

Umacnianie pozycji obozu rządowego. W 1928 r. odbyły się wybory parlamentarne, które, mimo zaangażowania środków państwowych w promocję kandydatów sił rządowych, nie przyniosły BBWR przewagi w Sejmie. Klęskę w tych wyborach poniosła endecja. Rząd, który nie mógł liczyć na poparcie w Sejmie, wykorzystywał procedurę, w ramach której Prezydent RP odraczał sesje parlamentarne lub je zamykał niezwłocznie po otwarciu. Opozycja przeniosła swoją działalność poza parlament. Organizowano liczne manifestacje antyrządowe. W czerwcu 1930 r. działacze Centrolewu zwołali w Krakowie Kongres Obrony Praw i Wolności Ludu, który stał się miejscem konfrontacji politycznej z rządem. W sierpniu 1930 r. prezydent Ignacy Mościcki rozwiązał parlament. Nasilały się represje wobec opozycji. Liderzy Centrolewu zostali aresztowani, a następnie osadzeni w twierdzy w Brześciu. Działania te były prowadzone w dużym stopniu z naruszeniem obowiązujących zasad i norm prawa. Stały się one przykładem wykorzystania siły państwa przez rządzących do osiągnięcia celów politycznych. Kolejne wybory parlamentarne, w 1930 r., przebiegały w napiętej sytuacji wywołanej uwięzieniem przywódców Centrolewu. W wielu przypadkach listy opozycji nie zostały zarejestrowane przez władze

¹⁷⁴ Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 sierpnia 1926 r. o sprawowaniu dowództwa nad siłami zbrojnymi w czasie pokoju i o ustanowieniu Generalnego Inspektora sił zbrojnych, Dz.U. z 1926 r. nr 79, poz. 445.

¹⁷⁵ Zob. A. Chojnowski, *Piłsudzczy u władzy. Dzieje Bezpartyjnego Bloku Współpracy z Rządem*, Wrocław 1986.

wyborcze, otwarcie sprzyjające politykom sanacji. W tych warunkach kandydaci BBWR uzyskali dobry wynik wyborczy, który przełożył się na 56% mandatów w Sejmie i 68% w Senacie. Parlament został wykorzystany do uchwalenia przepisów zaostrzających reglamentację i kontrolę działalności politycznej i społecznej. Stał się maszynką do legalizowania polityki obozu rządowego. Nie było też przeszkód, aby sprzymierzony z obozem rządowym Ignacy Mościcki został w 1933 r. wybrany ponownie na Prezydenta RP.

Urzędowa konsolidacja narodowa. Rozpoczęto przyspieszoną, prowadzoną w trybie administracyjnym, akcją konsolidacji narodowej społeczeństwa, co przyczyniało się do radykalizacji środowisk mniejszości narodowych¹⁷⁶. Wprowadzono elementy odpowiedzialności zbiorowej, m.in. w stosunku do organizacji mniejszości ukraińskiej.

Zmienna sytuacja gospodarcza. W charakteryzowanym tu okresie rządzenia zmieniała się znacznie sytuacja gospodarcza. Pierwsze lata rządów po zamachu majowym przypadły na okres ogólnej poprawy sytuacji gospodarczej w Europie. Europejska prosperity znalazła odbicie także w Polsce. W kraju spadło bezrobocie, wzrosła produkcja przemysłowa i rolna. Zaawansowano, trwające już od 1922 r., prace przy budowie portu w Gdyni. Zwiększył się poziom inwestycji zagranicznych. Umocniła się waluta. W 1927 r. udało się uzyskać międzynarodową pożyczkę stabilizującą finanse publiczne. Wyraźnie wpłynęło to na poprawę nastrojów społecznych. Jednak po okresie ożywienia gospodarczego, w Polsce, podobnie jak w innych państwach Europy i w USA, doszło do recesji, którą zapoczątkował krach na giełdzie w Nowym Jorku w październiku 1928 r. Dramatycznie zmniejszyła się produkcja, zahamowane zostały procesy industrializacji kraju, pogłębiała się bieda na przeludnionej wsi.

W kierunku silnej władzy państwowej. W Europie zyskiwała w tym czasie coraz większy wpływ idea silnej władzy. Rządy sanacji wpisywały się tym samym w ogólną tendencję zmian w europejskiej polityce.

* * *

4.2. Pierwszy rząd Kazimierza Bartla (15 maja – 4 czerwca 1926)

Szef gabinetu. Kazimierz Bartel był matematykiem, rektorem Politechniki Lwowskiej. Do 1925 r. działał w PSL „Wyzwolenie”. Z chwilą powołania Bezpartyjnego Bloku Współpracy z Rządem stał się politykiem tego ugrupowania. Był zwolennikiem ograniczenia władzy parlamentu tylko do stanowienia prawa. Pre-

¹⁷⁶ Zob. W. Paruch, *Od konsolidacji państwowej do konsolidacji narodowej. Mniejszości narodowe w myśli politycznej obozu pilsudczykowskiego (1926–1939)*, Lublin 1997.

mier został desygnowany przez pełniącego obowiązki głowy państwa marszałka Sejmu Macieja Rataja, a wskazany przez Józefa Piłsudskiego. W swoim rządzie pełnił także urząd ministra kolei żelaznych. Podobne stanowisko zajmował już w pierwszych rządach W. Grabskiego i W. Witosa.

Utworzenie i charakter polityczny gabinetu. Kształt rządu wyraźnie wiązał się z realiami po przewrocie majowym. Rząd miał charakter centrowy, jednak bez jednoznacznej identyfikacji partyjnej. W ogólnym zamieszanu politycznym poparcia rządowi udzieliła początkowo także PPS. Poza rządem, w gronie najbliższych współpracowników Józefa Piłsudskiego, ukształtował się silny, nieformalny ośrodek decyzji politycznych. Gabinet był nastawiony na wykonywanie obowiązków administracyjnych zgodnie z koncepcjami wypracowanymi przez Józefa Piłsudskiego¹⁷⁷.

Kwestie programowe. Rząd kontynuował politykę poprzedniego gabinetu. Położono nacisk na wypracowywanie równowagi budżetowej oraz stabilizowanie kursu złotego, miało się to jednak odbywać bez podejmowania radykalnych działań i przyjmowania eksperymentalnych rozwiązań. Wyeksponowano wspieranie rozwoju wsi. Przyjęto specjalny program pomocy dla Górnego Śląska. Zapowiedziano nasilenie walki z klęską bezrobocia¹⁷⁸.

W czerwcu 1926 r. rząd wprowadził ograniczenia w korzystaniu z praw obywatelskich na terenie województwa poznańskiego i pomorskiego, w tym wolności osobistej, nietykalności mieszkania, wolności prasy, tajemnicy korespondencji, prawa koalicji, zgromadzania się i zawierania stowarzyszeń¹⁷⁹. Na terenie województwa pomorskiego wprowadzono dodatkowo zakaz organizowania zgromadzeń publicznych i pochodów oraz zebrań publicznych urządzanych w pomieszczeniach bez zgody władz administracyjnych, prawo ograniczania ruchu ulicznego w godzinach wieczornych i nocnych oraz prawo konfiskowania wydawnictw i czasopism, które swoją treścią zagrażają bezpieczeństwu lub porządkowi publicznemu. Do treści zagrażającej bezpieczeństwu zaliczono w pierwszym rządzie „treść zawierającą napaść na Rząd, władze państwowe i ich zarządzenia lub budzącą nieufność do jednolitego zarządu państwowego” oraz „treść rozszerzającą wiadomości jątrzące ludność lub niepokojące ją a niezgodne z rzeczywistością”¹⁸⁰.

¹⁷⁷ Zob. A. Garlicki, *Pod rządami marszałka*, Warszawa 1994.

¹⁷⁸ Zob. M. Łapa, *Polityka stabilizacyjna w gospodarce polskiej po przewrocie majowym (15 V – 30 IX 1926 r.)*, „Acta Universitatis Lodziensis”. Folia Historica 61, 1998, s. 157–173.

¹⁷⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 czerwca 1926 r. o zawieszeniu praw obywatelskich, Dz.U. z 1926 r. nr 54, poz. 320. Rozporządzenie zostało uchylone w dniu 16 czerwca 1926 r.

¹⁸⁰ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 3 czerwca 1926 r. o zawieszeniu praw obywatelskich, Dz.U. z 1926 r. nr 54, poz. 321.

Sprawy administracji. Józef Piłsudski objął w gabinecie stanowisko ministra spraw wojskowych. Pozostał na tym stanowisku także w kolejnych rządach – aż do swojej śmierci w maju 1935 r.¹⁸¹.

Zakończenie działalności gabinetu. Premier, zgodnie z wcześniejszą zapowiedzią, podał rząd do dymisji z chwilą wyboru nowego prezydenta. Wybrany przez Zgromadzenie Narodowe na prezydenta Józef Piłsudski nie przyjął urzędu, uzasadniając to ograniczonymi kompetencjami głowy państwa. Prezydentem RP został, popierany przez premiera, Ignacy Mościcki¹⁸².

* * *

4.3. Drugi rząd Kazimierza Bartla (8 czerwca – 24 września 1926)

Szef gabinetu. Kazimierz Bartel pozostał na stanowisku szefa rządu na podstawie decyzji Józefa Piłsudskiego. Ponownie kierował też resortem komunikacji.

Utworzenie i charakter polityczny gabinetu. Utworzenie rządu było związane z wyborem nowego prezydenta. Charakter polityczny rządu pozostał bez zmian w stosunku do poprzedniego gabinetu. Był to rząd kontynuacji. Stosunki polityczne gabinetu z innymi podmiotami nie uległy zmianie. Zasadniczo zmieniły się natomiast ramy konstytucyjne funkcjonowania rządu, co wiązało się z przyjęciem przez Sejm w dniu 2 sierpnia 1926 r. z inicjatywy rządu noweli konstytucyjnej, w której zdecydowanie wzmocniono pozycję Prezydenta RP kosztem Sejmu.

Kwestie programowe. W okresie funkcjonowania rządu uregulowano ustawowo kwestie nieuczciwej konkurencji, w tym prawnej ochrony karnej i cywilnej przedsiębiorców¹⁸³.

Sprawy administracji. Dokonano istotnych zmian w zakresie kierowania sprawami wojskowymi. Przywrócono regulacje dekretu o organizacji najwyższych władz wojskowych z 7 stycznia 1921 r., co zwiększyło możliwości kierowania ministerstwem spraw wojskowych bez kontroli rządu i Sejmu. Takie rozwiązanie stanowiło warunek ponownego objęcia stanowiska ministra spraw wojskowych przez Józefa Piłsudskiego. Utworzono ministerstwo komunikacji,

¹⁸¹ Na temat obsady stanowiska ministra spraw wojskowych zob.: M. Jabłonowski (red.), *Ministrowie Spraw Wojskowych 1918–1944. Z badań nad polityką wojskową Polski*, Pułtusk 2005; B. Woszczyński, *Ministerstwo Spraw Wojskowych 1918–1921. Zarys organizacji i działalności*, Warszawa 1972. Zob. też P.K. Marszałek, *Najwyższe władze wojskowe w systemie ustrojowym II Rzeczypospolitej*, Wrocław 2011.

¹⁸² Protokół przekazania władzy przez Marszałka Sejmu Macieja Rataja Prezydentowi Rzeczypospolitej Ignacemu Mościckiemu, Dz.U. z 1926 r. nr 56, poz. 327.

¹⁸³ Ustawa z dnia 2 sierpnia 1926 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, Dz.U. z 1926 r. nr 96, poz. 559.

likwidując równocześnie ministerstwo kolei¹⁸⁴. Premier zdecydowanie wzmocnił też dyscyplinę wśród członków rządu, ograniczając samodzielną działalność polityczną ministrów. Wzrosła pozycja Prezydium Rady Ministrów¹⁸⁵. Poprawie jakości działalności legislacyjnej w rządzie miało służyć utworzenie Rady Prawniczej, która uzyskała status organu doradczego i opiniodawczego w sprawie projektów ustaw i rozporządzeń. Rada działała pod przewodnictwem ministra sprawiedliwości z udziałem specjalistów spoza administracji¹⁸⁶. Powołano komisję rządową (z ministrem spraw wewnętrznych Kazimierzem Młodzianowskim na czele), która przygotowała reformę struktur administracji rządowej na szczeblu centralnym. Komisja w nowy sposób określiła pozycję ministra w strukturze organów rządowych i zasady organizacji ministerstw¹⁸⁷. Rząd przeprowadził rozległe zmiany kadrowe w administracji, eliminując urzędników podejrzewanych o negatywne nastawienie do nowej władzy.

Zakończenie działalności gabinetu. Premier podał rząd do dymisji po przegłosowaniu na wniosek Klubu Chrześcijańskiej Demokracji wotum nieufności względem dwóch ministrów (Kazimierza Młodzianowskiego – ministra spraw wewnętrznych, Antoniego Sujkowskiego – ministra oświaty). Zarzucano im prowadzenie czystek politycznych w administracji państwowej oraz zbyt daleko idące ustępstwa w sprawie mniejszości narodowych (m.in. znajdujące wyraz w inicjatywie utworzenia uniwersytetu ukraińskiego we Lwowie). Sejm uchwalił w dniu 24 września 1926 r. wotum nieufności obu ministrom.

* * *

4.4. Trzeci rząd Kazimierza Bartla (26–30 września 1926)

Szef gabinetu. W stosunku do dwóch poprzednich gabinetów nie nastąpiła zmiana na stanowisku premiera. Józef Piłsudski raz jeszcze uznał, że najlepszym kandydatem na organizatora prac Rady Ministrów jest Kazimierz Bartel.

Utworzenie i charakter polityczny gabinetu. Rząd został utworzony na podstawie decyzji Prezydenta RP (przy poparciu Józefa Piłsudskiego) w składzie

¹⁸⁴ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 września 1926 r. w sprawie ustanowienia urzędu Ministra Komunikacji, Dz.U. z 1926 r. nr 97, poz. 567.

¹⁸⁵ Znalazło to wyraz w nowym statucie organizacyjnym z 28 sierpnia 1926 r. Zob. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 sierpnia 1926 r. w sprawie zatwierdzenia statutu organizacyjnego Prezydium Rady Ministrów, M.P. z 1926 r. nr 196, s. 1.

¹⁸⁶ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 12 sierpnia 1926 r. o utworzeniu Rady Prawniczej, Dz.U. z 1926 r. nr 83, poz. 466.

¹⁸⁷ Zob. W. Kozyra, *Polityka administracyjna...*, s. 185. Zob. też rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 sierpnia 1926 r. w sprawie zasad organizacji i funkcjonowania ministerstw, M.P. z 1926 r. nr 23.

personalnym poprzedniego gabinetu. Charakter rządu pozostał bez zmian w stosunku do dwóch poprzednich gabinetów. Był to epizodyczny rząd kontynuacji, działał zaledwie cztery dni. Fakt pozostania w składzie rządu ministrów, wobec których uchwalono wotum nieufności pod koniec działania poprzedniej Rady Ministrów, był wyraźnym sygnałem lekceważenia parlamentu i jego decyzji.

Kwestie programowe. Rząd nie miał czasu na podjęcie aktywności programowej.

Sprawy administracji. Józef Piłsudski zachował stanowisko ministra spraw wojskowych.

Zakończenie działalności gabinetu. Dymisja rządu została uzasadniona formalnie cięciami budżetowymi w sprawach wojskowości wynikającymi z żądań endecji. Wiele wskazuje na to, że faktycznie o dymisji przesądziła decyzja Józefa Piłsudskiego, aby osobiście przejąć kierowanie rządem w związku z zamiarem przeciwdziałania wyraźnemu wzrostowi siły opozycji.

* * *

4.5. Pierwszy rząd Józefa Piłsudskiego (2 października 1926 – 27 czerwca 1928)

Szef gabinetu. Na czele rządu stanął Józef Piłsudski, główny architekt rozwiązań politycznych w Polsce tego okresu, były Naczelnik Państwa, sprawca zamachu majowego, faktyczny kreator polityki rządów Kazimierza Bartła. Jak już wspomniano, 31 maja 1926 r. został wybrany na prezydenta, jednak powierzonego mu urzędu nie objął. Już za życia Piłsudski, powszechnie nazywany Marszałkiem, stał się obiektem swoistego kultu; funkcjonowanie rządu, którym kierował, mogło służyć tylko wzmocnieniu jego pozycji.

Utworzenie i charakter polityczny gabinetu. Pierwszy gabinet Józefa Piłsudskiego¹⁸⁸ formalnie został powołany w związku z trudnościami rządu Kazimierza Bartła w przeprowadzeniu przez Sejm projektu budżetu. W istocie jednak ważniejszą przyczyną był wzrost siły opozycji, z którą poprzednie rządy słabo dawały sobie radę. Utworzeniu gabinetu nie przeszkodziło negatywne przyjęcie przez marszałków Sejmu i Senatu faktu powołania na stanowisko premiera Józefa Piłsudskiego, wynikające z uznawania go za polityka niezdolnego do współpracy z parlamentem. Pod względem politycznym gabinet był niejednorodny, co

¹⁸⁸ Zob.: E. Brzosko, *Gabinet Piłsudskiego 2 X 1926 – 27 VI 1928*, w: J. Faryś, J. Pajewski (red.), *Gabinety Drugiej Rzeczypospolitej*; J. Goclon, *I gabinet Józefa Piłsudskiego (2 X 1926 – 27 VI 1928 r.). Rola premiera i osiągnięcia rządu*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis” 2015, vol. 4 (1), s. 75–112; D. Nałęcz, T. Nałęcz, *Józef Piłsudski, premier Rzeczypospolitej 2 X 1926 – 27 VI 1928, 25 VIII 1930 – 4 XII 1930*, w: A. Chojnowski, P. Wróbel (red.), *Prezydenci i premierzy...*; T. Smoliński, *Rządy Józefa Piłsudskiego w latach 1926–1935*, Poznań 1985.

miało związek z koncepcją poszerzenia poparcia politycznego (m.in. zakładającą spadek poparcia dla endecji ze strony ziemiaństwa). W gabinecie zasiadało wielu członków poprzedniego rządu (łącznie z Kazimierzem Bartlem). Mimo obecności w rządzie Jędrzeja Moraczewskiego (PPS) i dwóch ministrów ze środowiska konserwatystów, gabinet nie uzyskał poparcia tych ugrupowań. Zapleczem rządu w parlamencie stał się BBWR jako ugrupowanie niemające statusu partii politycznej.

Relacje gabinetu z innymi organami. W stosunkach rządu z innymi podmiotami na pierwszy plan wybijała się konfrontacja z parlamentem. Premier publicznie, w ostrych słowach, zapowiedział, że jeśli parlament nie będzie współdziałał z rządem, zostanie rozwiązany. Wybory do Sejmu odbyły się 4 marca 1928 r., zaś do Senatu – tydzień później, 11 marca. Po tych wyborach miejscy opozycji wobec rządu zajęły głównie ugrupowania centrowe i lewicowe, co było następstwem uzyskania przez endecję bardzo małej liczby głosów. Wybory przyniosły obozowi rządowemu całkiem dobry wynik: 130 mandatów w Sejmie. Józef Piłsudski usiłował początkowo wypracować niekonfrontacyjne stosunki z ugrupowaniami liczącymi się w parlamencie, równocześnie ostro atakując Sejm jako instytucję. Główną linią programową rządu (realizowaną m.in. przy pomocy przychylniej rządowi prasy) było obciążanie parlamentu winami za napięcia w systemie organów władzy.

W okresie funkcjonowania rządu wprowadzono na okres przejściowy przepisy reglamentujące krytykę władz państwowych. Rozporządzeniem Prezydenta RP z dnia 4 listopada 1926 r. rozstrzygnięto, że karze grzywny będzie podlegać ten, kto publicznie lub w druku świadomie rozpowszechnia nieprawdziwe lub przeinaczone, a mogące wyrządzić szkodę interesom państwa albo wywołać niepokój publiczny, wiadomości o niebezpieczeństwie grożącym państwu w jego stosunkach zewnętrznych lub wewnętrznych, a w szczególności o niebezpieczeństwie grożącym jego ustrojowi konstytucyjnemu lub społecznemu, choćby wiadomości te podawał jako pogłoskę. Podobne sankcje groziły w przypadku rozpowszechniania nieprawdziwych wiadomości o działalności władz państwowych lub o działalności ich przedstawicieli, będącej w związku z ich urzędowymi czynnościami. W obu przypadkach przewidziano konfiskatę druków zawierających wiadomości podlegające karze¹⁸⁹.

¹⁸⁹ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 4 listopada 1926 r. o karach za rozpowszechnianie nieprawdziwych wiadomości, oraz o karach za zniewagę władz i ich przedstawicieli, Dz.U. z 1926 r. nr 110, poz. 640. Rozporządzenie zostało uchylone w połowie grudnia 1926 r. (Por. ustawa z dnia 15 grudnia 1926 r. w przedmiocie uchylenia mocy prawnej rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 4 listopada 1926 r. o karach za rozpowszechnianie nieprawdziwych wiadomości oraz o karach za zniewagę władz i ich przedstawicieli, Dz.U. z 1926 r. nr 128, poz. 755).

W czasie funkcjonowania rządu utworzono Komitet Obrony Państwa, jako organ właściwy w sprawach obronności oraz opracowania wytycznych dla mobilizacyjnego zorganizowania państwa. Przewodniczącym Komitetu został z mocy prawa Prezydent RP, wiceprzewodniczącym Prezes Rady Ministrów, stałymi członkami ministrowie spraw wojskowych, spraw wewnętrznych, spraw zagranicznych, skarbu oraz Generalny Inspektor Sił Zbrojnych¹⁹⁰. Uregulowano kwestie dotyczące stanu wojennego¹⁹¹. Unormowano też sprawy związane ze stanem wyjątkowym, rozstrzygając, że może on być wprowadzony „podczas wojny, albo gdy grozi wybuch wojny, jako też w razie rozruchów wewnętrznych lub rozległych knowań o charakterze zdrady stanu, zagrażających Konstytucji Państwa, lub bezpieczeństwu obywateli (...)”¹⁹².

Kwestie programowe. Rząd miał znaczne sukcesy na polu poprawy sytuacji gospodarczej Polski, czemu sprzyjała polepszająca się koniunktura gospodarcza w Europie. Tak więc, został ograniczony deficyt budżetowy, wzrosła produkcja i eksport. Opracowano program stabilizacji waluty i naprawy stanu gospodarki, który zakładał zwiększenie dochodów budżetowych oraz reglamentację wydatków, w tym restrykcyjne ograniczenie wydatków, które nie były przewidziane w budżecie¹⁹³. Uregulowano status spółek akcyjnych, jako spółek handlowych z osobowością prawną¹⁹⁴. Przygotowano program tworzenia polskiej floty morskiej, a koordynowaniem jego realizacji miał się zająć nowo powołany Komitet Floty Narodowej¹⁹⁵. Przedsięwzięcia mające na celu rozwój gospodarki morskiej połączono z preferencjami finansowymi dla miasta Gdyni oraz przedsiębiorców, którzy prowadzą działalność w tym mieście¹⁹⁶. Z uwagi na utrzymujące się bezrobocie, poddano reglamentacji zatrudnianie przez przedsiębiorców pracowników niebędących obywatelami polskimi¹⁹⁷. Wprowadzono szczegółowe regulacje dotyczące inspekcji pracy, do której zakresu kompetencji zaliczono działania związane z nadzorem nad przestrzeganiem i wykonywaniem przepisów prawa o ochronie pracy, a w szczególności o ochronie życia, zdrowia i sił pracowników, o przestrze-

¹⁹⁰ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 25 października 1926 r. o utworzeniu Komitetu Obrony Państwa, Dz.U. z 1926 r. nr 108, poz. 633.

¹⁹¹ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 stycznia 1928 r. o stanie wojennym, Dz.U. z 1928 r. nr 8, poz. 54.

¹⁹² Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 marca 1928 r. o stanie wyjątkowym, Dz.U. z 1928 r. nr 32, poz. 307.

¹⁹³ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 13 października 1927 r. o planie stabilizacyjnym i zaciągnięciu pożyczki zagranicznej, Dz.U. z 1927 r. nr 88, poz. 789.

¹⁹⁴ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. Prawo o spółkach akcyjnych, Dz.U. z 1928 r. nr 39, poz. 383.

¹⁹⁵ Ustawa z dnia 16 lutego 1927 r. o Komitecie Floty Narodowej, Dz.U. z 1927 r. nr 27, poz. 206.

¹⁹⁶ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 1 czerwca 1927 r. o popieraniu rozbudowy i rozwoju gospodarczego miasta i portu Gdyni, Dz.U. z 1927 r. nr 51, poz. 452.

¹⁹⁷ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 4 czerwca 1927 r. o ochronie rynku pracy, Dz.U. z 1927 r. nr 54, poz. 472.

ganiu dobrych obyczajów w stosunkach pracy, o umowie o pracy, o zbiorowych umowach pracy, o regulaminie pracy, o czasie pracy, o dniach świątecznych, o urlopach, o pracy młodocianych i umożliwianiu im kształcenia się ogólnego i zawodowego, o pracy kobiet, o przedstawicielstwie pracowników i jego uprawnieniach, o pracy chałupniczej¹⁹⁸. Rozstrzyganie sporów w zakresie stosunków pracy oddano do właściwości sądów pracy¹⁹⁹. W 1927 r. zintensyfikowano walkę z naruszaniem interesów państwa. Została utworzona Komisja nadzwyczajna²⁰⁰, w której zakres czynności wchodziło „wykrywanie i dochodzenie wszelkich czynów karygodnych, zdziałanych z naruszeniem interesów Państwa, w urzędach, instytucjach i przedsiębiorstwach państwowych, monopolach oraz zakładach, fundacjach, stowarzyszeniach i spółkach, działających z udziałem finansowym Skarbu Państwa, bądź korzystających z jego gwarancji lub pomocy finansowej, tudzież śledztwo w takich sprawach”. Skład Komisji określał Prezydent RP na wniosek Rady Ministrów. Członkami mogli zostać sędziowie, prokuratorzy oraz osoby wchodzące w skład kolegium Najwyższej Izby Kontroli. Stworzono podstawy prawne działania samorządu gospodarczego w formie izb przemysłowo-handlowych, którym powierzono stałą reprezentację interesów gospodarczych przemysłu i handlu. Izby uzyskiwały status publicznoprawny²⁰¹. W celu zorganizowania zawodu rolniczego oraz obrony interesów rolnictwa podjęto decyzję o tworzeniu przez Radę Ministrów izb rolniczych²⁰². Uregulowano kwestie związane z prawem prasowym, w tym z obowiązkami wydawców wobec władz administracyjnych, zakazami publikacji oraz zakazami rozpowszechniania druków już wydanych²⁰³. Rozporządzenie w tych sprawach zostało jednak uchylone przez Sejm w dniu 19 września 1927 r.²⁰⁴. Wykonując postanowienia Konkordatu, szczegółowo uregulowano sprawy nauki religii dla uczniów katolików we wszystkich szkołach

¹⁹⁸ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 14 lipca 1927 r. o inspekcji pracy, Dz.U. z 1927 r. nr 67, poz. 590.

¹⁹⁹ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o sądach pracy, Dz.U. z 1928 r. nr 37, poz. 350.

²⁰⁰ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 30 kwietnia 1927 r. o utworzeniu Komisji Nadzwyczajnej do walki z nadużyciami, naruszającymi interesy Państwa, Dz.U. z 1927 r. nr 41, poz. 369. Komisja zakończyła działalność w 1928 r., zaś prowadzone przez nią sprawy zostały przekazane do właściwości sądów (zob. rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 26 marca 1928 r. w sprawie Komisji Nadzwyczajnej do walki z nadużyciami, naruszającymi interesy Państwa, Dz.U. z 1928 r. nr 40, poz. 388).

²⁰¹ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 15 lipca 1927 r. o izbach przemysłowo-handlowych, Dz.U. z 1927 r. nr 67, poz. 591.

²⁰² Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o izbach rolniczych, Dz.U. z 1928 r. nr 39, poz. 385.

²⁰³ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 10 maja 1927 r. o prawie prasowym, Dz.U. z 1927 r. nr 45, poz. 398.

²⁰⁴ Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 28 lutego 1930 r. w sprawie ogłoszenia uchwały Sejmu uchylającej rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 10 maja 1927 r., Dz.U. z 1930 r. nr 13, poz. 92.

państwowych (z wyjątkiem wyższych), samorządowych oraz prywatnych, korzystających z dofinansowania państwowego lub samorządowego, albo posiadających prawa szkół państwowych lub publicznych. Ograniczono możliwość ingerowania w nauczanie religii przez dyrektorów szkół, którzy w świetle tej regulacji mogli tylko „być obecni na nauce religii, bez prawa czynienia jakichkolwiek uwag”. Ustalono też, że praktyki religijne młodzieży szkolnej katolickiej należą do całości nauczania i wychowania oraz że młodzież katolicka obowiązana jest brać w nich udział (do praktyk tych zaliczono: wspólne nabożeństwa w niedziele i święta oraz na początku i końcu roku szkolnego, co roku wspólne trzydniowe rekolekcje, trzy razy w roku wspólną spowiedź i komunię św., wspólną modlitwę przed lekcjami i po ich zakończeniu)²⁰⁵.

Polska uzyskała w 1926 r. stałe miejsce w Radzie Ligi Narodów²⁰⁶.

Sprawy administracji. Przywrócono urząd ministra poczt i telegrafów²⁰⁷. Na posiedzeniach Rady Ministrów rozpatrywano głównie kwestie administracyjne i wykonawcze. Decydowanie w sprawach kierunków polityki przeniesiono w praktyce na forum spotkań Józefa Piłsudskiego z wybranymi ministrami. Kazimierz Bartel jako wicepremier wyręczał szefa gabinetu w wypełnianiu obowiązków administracyjnych (w tym bardzo często w prowadzeniu posiedzeń Rady Ministrów). On też reprezentował rząd w Sejmie w związku ze stałą nieobecnością szefa gabinetu na posiedzeniach Izby I kadencji. Józef Piłsudski zachował stanowisko ministra spraw wojskowych. Wzrosło znaczenie Gabinetu Prezesa Rady Ministrów i jego przedstawicieli przy poszczególnych ministrach w prowadzeniu spraw rządowych. Przy ministrze skarbu utworzono Radę Finansową, jako organ doradczy w sprawach finansowych i skarbowych²⁰⁸. Główny Urząd Likwidacyjny został włączony do ministerstwa skarbu²⁰⁹. Utworzono Główną Radę oraz Wojewódzkie Rady naprawy ustroju rolnego, jako organy doradcze i opiniotwórcze ministra reform rolnych²¹⁰. Uregulowano ustawowo kwestie dotyczące Policji Państwowej²¹¹, Straży Granicznej²¹² oraz zasad użycia broni

²⁰⁵ Rozporządzenie Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego z dnia 9 grudnia 1926 r. o nauce szkolnej religii katolickiej, Dz.U. z 1927 r. nr 1, poz. 9.

²⁰⁶ Zob. M. Kamiński, *W cieniu zagrożenia: polityka zagraniczna RP 1918–1939*, Warszawa 1993.

²⁰⁷ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 stycznia 1927 r. w sprawie ustanowienia urzędu Ministra Poczt i Telegrafów, Dz.U. z 1927 r. nr 5, poz. 26.

²⁰⁸ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 10 grudnia 1926 r. o utworzeniu Rady Finansowej przy Ministrze Skarbu, Dz.U. z 1926 r. nr 121, poz. 695.

²⁰⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 stycznia 1927 r. w sprawie wcielenia Głównego Urzędu Likwidacyjnego do Ministerstwa Skarbu, Dz.U. z 1927 r. nr 5, poz. 27.

²¹⁰ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 4 stycznia 1927 r. o utworzeniu Głównej i Wojewódzkich Rad naprawy ustroju rolnego, Dz.U. z 1927 r. nr 3, poz. 14.

²¹¹ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 marca 1928 r. o Policji Państwowej, Dz.U. z 1928 r. nr 28, poz. 257.

²¹² Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o Straży Granicznej, Dz.U. z 1928 r. nr 37, poz. 349.

przez służby działające na rzecz bezpieczeństwa²¹³. Uregulowano też sprawy ewidencji i kontroli ruchu ludności²¹⁴.

Wyraźnie wzmocniono aparat państwowy. Wprowadzono nowe, wspólne dla podstawowej części terytorium państwa, zasady organizacji i działania administracji ogólnej, które dotyczyły wojewodów (mianowanych przez Prezydenta RP na wniosek Rady Ministrów, przedstawiony jej przez ministra spraw wewnętrznych), komisarza rządu, starostów powiatowych (mianowanych przez ministra spraw wewnętrznych) i starostów grodzkich oraz organów komunalnych. Przyjęto specyficzne rozwiązania w województwach poznańskim i pomorskim, gdzie nie zostały utworzone rady wojewódzkie. Odmienną regulację zastosowano też w województwie śląskim²¹⁵. W przypadku miasta stołecznego Warszawy rozstrzygnięto, że do czasu unormowania w drodze ustawy ustroju miasta władzami administracji ogólnej na jego obszarze będą: komisarz rządu (mający status zbliżony do wojewody), starostowie grodzcy (powoływani przez ministra spraw wewnętrznych) i magistrat miasta stołecznego Warszawy (w zakresie określonym przez Radę Ministrów)²¹⁶. W przypadku kilkunastu miast utworzono dla celów administracji państwowej odrębne powiaty miejskie²¹⁷. Uregulowano też kwestie związane ze statusem prawnym i organizacyjnym oraz działalnością związków międzykomunalnych, które mogły powoływać gminy miejskiej i wiejskie oraz powiatowe i wojewódzkie związki komunalne²¹⁸. Ustalono zasady i tryb postępowania administracyjnego we wszystkich sprawach z zakresu prawa administracyjnego prowadzonych przez władze i urzędy administracji państwowej i samorządu terytorialnego²¹⁹.

Źródła napięć. Narastała atmosfera konfrontacji politycznej z ugrupowaniami opozycyjnymi. Jesienią 1927 r., kiedy Sejm nie obradował z powodu zamkniętej sesji, doszło do aresztowania pięciu posłów pod zarzutem prowa-

²¹³ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 14 lutego 1928 r. o użyciu broni przez organa służby bezpieczeństwa publicznego i ochrony granic, Dz.U. z 1928 r. nr 27, poz. 243.

²¹⁴ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 marca 1928 r. o ewidencji i kontroli ruchu ludności, Dz.U. z 1928 r. nr 32, poz. 309.

²¹⁵ Zob. J. Ciągwa, *Autonomia Śląska (1922–1939)*, Katowice 1988.

²¹⁶ Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej, Dz.U. z 1928 r. nr 11, poz. 86. Zob. M. Gałędek, *Rozporządzenie Prezydenta RP z 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej – przełom w budowie ustroju administracyjnego państwa polskiego doby międzywojennej*, „Zeszyty Prawnicze UKSW” 2011, nr 3, s. 95–123.

²¹⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 marca 1928 r. w sprawie powiatów miejskich, Dz.U. z 1928 r. nr 45, poz. 426.

²¹⁸ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o związkach międzykomunalnych, Dz.U. z 1928 r. nr 39, poz. 386.

²¹⁹ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym, Dz.U. z 1928 r. nr 36, poz. 341.

dzenia działalności antypaństwowej za obce pieniądze²²⁰. Pierwsze posiedzenie II kadencji Sejmu w dniu 27 marca 1928 r. rozpoczęło się od usunięcia z sali Sejmu posłów komunistycznych przeszkadzających w wystąpieniu Józefowi Piłsudskiemu²²¹. Nasilał się spór o model władzy, w którym obozowi rządowemu stawiano zarzuty wprowadzania reżimu autorytarnego. Sytuację zaogniał fakt, że rząd celowo – dla uzyskania określonych korzyści politycznych – wchodził w konflikty z Sejmem. Doszło do sporu w sprawie oderwania terminu zwołania sesji Sejmu od otwarcia pierwszego posiedzenia izby. Ten wybieg prawny powodował bowiem, że mimo trwania sesji nie mogły się odbywać posiedzenia Sejmu.

Zakończenie działalności gabinetu. Dymisja rządu została złożona dość niespodziewanie z inicjatywy własnej Józefa Piłsudskiego. Uzasadniono ją względami zdrowotnymi (w kwietniu 1928 r. premier doznał wylewu). W komentarzach przeważała opinia, że decyzja ta w dużej mierze była związana z dojrzewającą koncepcją zmian ustrojowych zmierzających do dalszego osłabienia roli parlamentu.

* * *

4.6. Czwarty rząd Kazimierza Bartła (28 czerwca 1928 – 13 kwietnia 1929)

Szef gabinetu. Kazimierz Bartel stał już poprzednio na czele trzech gabinetów funkcjonujących po zamachu majowym. Był oceniany jako przedstawiciel liberałów w obozie BBWR, co nie przełożyło się jednak na sposób działania rządu.

Utworzenie i charakter polityczny gabinetu. Powołanie tego gabinetu wiązało się z faktem, że Józef Piłsudski postanowił zrezygnować z osobistego kierowania rządem. Pod względem politycznym gabinet ten nie różnił się od poprzedniego i pozostawał w ostrym konflikcie z opozycją parlamentarną.

Kwestie programowe. Również pod względem programowym był to rząd kontynuacji. Polska podpisała w dniu 27 sierpnia 1928 r. w Paryżu traktat, którego sygnatariusze zadeklarowali wyrzeczenie się wojny. Stronami tego traktatu były także m.in. Niemcy, Stany Zjednoczone, Francja i Wielka Brytania²²².

Sprawy administracji. Józef Piłsudski objął ponownie stanowisko ministra spraw wojskowych. Kontynuowano przekazywanie wykonywania niektórych uprawnień ministrów do właściwości wojewodów i komisarza rządu w Warszawie²²³. W dniu 27 września 1928 r. Rada Ministrów powołała Komisję dla

²²⁰ Sprawozdanie stenograficzne z 311. posiedzenia Sejmu z dnia 25 stycznia 1927 r., łam 5 i nast.

²²¹ Sprawozdanie stenograficzne z 1. posiedzenia Sejmu z dnia 27 marca 1928 r., łam 1 i nast.

²²² Traktat Przeciwwojenny, podpisany w Paryżu dnia 27 sierpnia 1928 r. (Ratyfikowany zgodnie z ustawą z dnia 13 lutego 1929 r.), Dz.U. z 1929 r. nr 63, poz. 489.

²²³ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 23 sierpnia 1928 r. o przekazaniu Komisarzowi Rządu m.st. Warszawy niektórych decyzji, Dz.U. z 1928 r. nr 78, poz. 694; roz-

Usprawnienia Administracji Publicznej, na której czele formalnie stanął premier, a którą w praktyce kierował Maurycy Jaroszyński, były podsekretarz stanu w ministerstwie spraw wewnętrznych²²⁴. Dokumentacja prac tej Komisji uległa zniszczeniu w czasie II wojny światowej. Zachowały się jednak materiały publikowane przez Komisję, które jednoznacznie wskazują, że prowadzone w niej były intensywne prace nad projektami zmian w systemie administracji. Swoiste podsumowanie tych prac stanowi materiał z 1933 r. dotyczący organizacji centralnych władz administracyjnych²²⁵.

Zakończenie działalności gabinetu. Premier złożył dymisję gabinetu, kiedy minister skarbu Gabriel Czechowicz zmuszony został do odejścia ze stanowiska, w związku z postawieniem przez Sejm w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu za wykorzystanie środków budżetowych na kampanię wyborczą BBWR.

* * *

4.7. Rząd Kazimierza Świtalskiego (14 kwietnia – 7 grudnia 1929)

Szef gabinetu. Kazimierz Świtalski należał do grona najbliższych współpracowników Józefa Piłsudskiego. Był współorganizatorem przewrotu majowego, następnie politykiem Bezpartyjnego Bloku Współpracy z Rządem. Zwolennik silnej władzy wykonawczej i ograniczenia roli parlamentu, w poprzednim gabinecie pełnił funkcję ministra wyznań religijnych i oświecenia publicznego.

Utworzenie i charakter polityczny gabinetu. Powołanie tego gabinetu stanowiło element planu zaostrzenia kursu politycznego. W składzie Rady Ministrów znalazło się wielu wojskowych związanych z Józefem Piłsudskim, stąd często

porządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 11 października 1928 r. o dekoncentracji niektórych kompetencji w zakresie administracji spraw wewnętrznych, Dz.U. z 1928 r. nr 93, poz. 828, oraz rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 24 października 1928 r. o przekazaniu wojewodom i Komisarzowi Rządu m. st. Warszawy niektórych decyzji Ministra Spraw Wewnętrznych, Dz.U. z 1928 r nr 95, nr 841.

²²⁴ M.P. z 1928 r. nr 224. W składzie Komisji znaleźli się m.in. wojewoda wileński Władysław Raczkiewicz, były wojewoda poleski Walery Roman oraz dyrektor Głównego Urzędu Statystycznego Józef Buzek. Por. J. Przygodzki, *Kilka uwag na temat końcowych wniosków Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej z 1928 roku o podziale administracyjnym państwa na województwa*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, nr 3270, Prawo CCCXI, Wrocław 2010, s. 317.

²²⁵ Zob. *Materiały Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów*, t. XI: *Organizacja centralnych władz administracyjnych. Projekt Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów*, Warszawa 1933. W opracowaniu w sposób całościowy przeanalizowano stan i zebrano wnioski (także w formie projektu rozwiązań normatywnych) w zakresie spraw dotyczących: ogólnych zasad i funkcji administracji, Prezydium Rady Ministrów, ministrów, kontroli i nadzoru, urzędów i instytucji naukowo-badawczych, zasad wprowadzenia nowych regulacji, zmian w ustroju administracji.

jest stosowane określenie „rząd pułkowników”. Rozwijał się ostry konflikt rządu z parlamentem, w którym na jesieni 1929 r. doszło do integracji posłów lewicy i centrum.

Sprawy administracji. Józef Piłsudski sprawował ponownie stanowisko ministra spraw wojskowych.

Zakończenie działalności gabinetu. Dymisja gabinetu nastąpiła w wyniku przegłosowania przez posłów Centrolewu i mniejszości narodowych wniosku o wotum nieufności wobec rządu, złożonego w związku z podejrzeniami o działania wymierzone w Sejm. Wniosek przegłosowano niezwłocznie po rozpoczęciu kilkakrotnie odraczanej sesji Sejmu. Rząd podał się do dymisji 6 grudnia 1929 r. W praktyce urzędował jeszcze przez kilkanaście dni do powołania kolejnego gabinetu.

* * *

4.8. Piąty rząd Kazimierza Bartla (29 grudnia 1929 – 17 marca 1930)

Szef gabinetu. Kazimierz Bartel po raz kolejny stanął na czele rządu, na podstawie wskazania Józefa Piłsudskiego.

Utworzenie i charakter polityczny gabinetu. Powołanie tego gabinetu miało ułatwić kontakty z opozycją. Pod względem politycznym był on podobny do poprzednich gabinetów sanacji. W składzie Rady Ministrów znalazła się jednak duża grupa nowych członków – polityków bez doświadczenia w pracy rządowej. Gestem ze strony szefa gabinetu było przedstawienie w Sejmie deklaracji programowej, co nawiązywało do tradycji parlamentarnej, a odbiegało od praktyki przyjętej przez rządy po zamachu majowym. Mimo próby jakiegoś porozumienia się z parlamentem, co wyraźnie miało charakter taktyczny i wiązało się z koniecznością pozyskania głosów potrzebnych do przyjęcia budżetu państwa, utrzymywał się stan napięcia w relacjach między parlamentem a rządem i jego administracją. Świadczy o tym uchwalenie przez Sejm ustawy o ochronie swobody wyborów przed nadużyciem władzy urzędników²²⁶.

Kwestie programowe. Bardzo rozbudowany program rządu, przedstawiony przez premiera w Sejmie 10 stycznia 1930 r., akcentował potrzebę dokonania zmian konstytucyjnych zmierzających do umocnienia władzy wykonawczej. Prezes Rady Ministrów wskazał jako szczególnie ważne zadanie doprowadzenie do uchwalenia budżetu, pozytywnie oceniając przy tej okazji wyniki polityki finansowej i gospodarczej poprzednich kilku lat. Wyraził także zamiar tworzenia

²²⁶ Ustawa z dnia 12 lutego 1930 r. o ochronie swobody wyborów przed nadużyciem władzy urzędników, Dz.U. z 1930 r. nr 17, poz. 123.

profesjonalnej, dobrze działającej, wolnej od politycznych uwikłań, administracji²²⁷. Praktyka działania członków Rady Ministrów odbiegała jednak znacznie od tych deklaracji, była wyjątkowo silnie uwikłana politycznie.

Sprawy administracji. Józef Piłsudski pozostawał na stanowisku ministra spraw wojskowych.

Zakończenie działalności gabinetu. Premier podał rząd do dymisji po przegłosowaniu w Sejmie, głosami partii Centrolewu i endecji, wotum nieufności wobec ministra pracy i opieki społecznej Aleksandra Prystora (krytykowanego za likwidację samorządu w Kasach Chorych i zastąpienie zarządów tych kas komisarzami rządowymi). Był to już ostatni gabinet ministrów, którym kierował Kazimierz Bartel. Premier coraz mniej pasował do koncepcji ostrej konfrontacji z opozycją, która stała się podstawą działania obozu sanacji.

* * *

4.9. Pierwszy rząd Walerego Sławka (29 marca – 23 sierpnia 1930)

Szef gabinetu. Walery Sławek²²⁸ wywodził się z PPS. Współtwórca i do 1935 r. prezes Bezpartyjnego Bloku Współpracy z Rządem, zaufany współpracownik i realizator polityki Józefa Piłsudskiego, lider tzw. grupy pułkowników. Był zdecydowanym zwolennikiem rozwiązywania problemów na drodze pozaustawowej i eliminowania Sejmu z procesów decyzyjnych oraz orędownikiem zmiany konstytucji – w taki sposób, by wzmocnić pozycję prezydenta kosztem parlamentu.

Powołanie i charakter polityczny gabinetu. Pierwszy gabinet Walerego Sławka²²⁹ został powołany po kilkunastodniowym przesileniu gabinetowym i po dwóch nieudanych próbach utworzenia rządu. W składzie Rady Ministrów większość stanowili członkowie poprzedniego rządu. Był to kolejny „rząd pułkowników”. W gabinecie, na stanowisku ministra pracy i opieki społecznej, znalazł się także Aleksander Prystor, któremu w poprzednim rządzie Sejm uchwalił wotum nieufności; był to przejaw arogancji obozu rządowego i znamieny wyraz jego stosunku do parlamentu. Nic więc dziwnego, że powołanie rządu w tym składzie zostało potraktowane przez lewicę i centrum jako prowokacja w ramach walki z parlamentem i parlamentaryzmem.

Relacje gabinetu z innymi organami. Rząd działał w warunkach zawieszenia prac parlamentu i wykorzystywał środki prawne w celu niedopuszczenia

²²⁷ Sprawozdanie stenograficzne z 66. posiedzenia Sejmu z dnia 10 stycznia 1930 r., łam 20 i nast.

²²⁸ Zob. P. Adamski, *Plk dypl. Walery Sławek. Biografia polityczna (1926–1939): od BBWR do śmierci*, Łódź 2010.

²²⁹ Zob. P. Samuś, *Pierwszy gabinet Walerego Sławka (29 III – 23 VIII 1930)*, „Acta Universitatis Lodzianensis”. Folia Historica 54, 1995, s. 113–142.

do zwołania nadzwyczajnej sesji Sejmu. W połowie 1930 r. Józef Piłsudski nie ukrywał już swoich zamiarów rozwiązania Sejmu.

Kwestie programowe. Premier eksponował kwestie dotyczące walki z kryzysem, w tym uzyskania rentowności w rolnictwie przy wykorzystaniu narzędzi pozaustawowych. Akcentowano też potrzebę zapewnienia równowagi budżetowej.

Sprawy administracji. Józef Piłsudski kolejny raz pozostawał na stanowisku ministra spraw wojskowych.

Źródła napięcia. W dalszym ciągu nasilał się konflikt obozu rządowego z opozycją. Centrolew zorganizował w czerwcu 1930 r. w Krakowie Kongres Obrony Prawa i Wolności Ludu, na którym domagano się odsunięcia od władzy obozu politycznego Józefa Piłsudskiego. Realna stała się perspektywa strajku powszechnego i konfrontacji ulicznych.

Zakończenie działalności gabinetu. Dymisja gabinetu złożona przez premiera stanowiła część planu rozwiązania parlamentu i ograniczenia możliwości działania opozycji (w tym Centrolewu). Józef Piłsudski uznał, że wobec narastającej konfrontacji politycznej raz jeszcze musi sam stanąć na czele gabinetu ministrów. W kilka dni po dymisji rządu (29 sierpnia 1930 r.) prezydent Ignacy Mościcki rozwiązał obie izby parlamentu i ogłosił wybory parlamentarne na 16 listopada 1930 r. (do Sejmu) oraz na 23 listopada (do Senatu). Zakończenie działalności gabinetu powiązano z aresztowaniem kilkunastu posłów opozycji (w tym przywódców Centrolewu).

* * *

4.10. Drugi rząd Józefa Piłsudskiego (25 sierpnia – 4 grudnia 1930)

Szef gabinetu. Józef Piłsudski łączył kierowanie gabinetem z pełnieniem funkcji ministra spraw wojskowych. W jego bezpośrednim zainteresowaniu znajdowały się też sprawy polityki zagranicznej.

Utworzenie i charakter polityczny gabinetu. Powołanie tego rządu było odpowiedzią sanacji na zaostrzającą się sytuację polityczną w kraju. Pod względem politycznym był on podobny do poprzedniego rządu. W składzie Rady Ministrów większość stanowili członkowie gabinetu Walerego Sławka. Rząd działał w okresie kampanii wyborczej do parlamentu²³⁰, której klimat polityczny wyznaczyło aresztowanie – na podstawie decyzji administracyjnej ministra spraw wewnętrznych Felicjana Sławoja Składkowskiego – grupy posłów opozycyjnych

²³⁰ W związku z kampanią wyborczą ukazało się rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 12 września 1930 r. o karach dla ochrony swobody wyborów, Dz.U. z 1930 r. nr 64, poz. 509. Zostało ono potraktowane jako akt wymierzony w istocie w opozycję.

niezwłocznie po rozwiązaniu parlamentu. Wśród aresztowanych i więzionych w Brześciu nad Bugiem polityków znalazło się kierownictwo Centrolewu, włącznie z Wincentym Witosem. Zostali oskarżeni o działalność antypaństwową.

Zakończenie działalności gabinetu. Zmiana rządu nastąpiła po jesiennych wyborach parlamentarnych, które dały obozowi rządzącemu przewagę w Sejmie i w Senacie²³¹. Józef Piłsudski uznał, że w tych warunkach może powrócić do – pozostających w centrum jego zainteresowania – spraw wojskowych i wycofać się z działań administracyjnych, którymi obciążona jest funkcja premiera.

* * *

4.11. Drugi rząd Walerego Sławka (5 grudnia 1930 – 26 maja 1931)

Szef gabinetu. Walery Sławek przejął tym razem kierowanie rządem z rąk Józefa Piłsudskiego bezpośrednio po wygranych przez sanację wyborach parlamentarnych. Jego powrót na stanowisko szefa rządu oznaczał przyjęcie kursu na coraz ostrzejszą konfrontację z opozycją oraz pełną dyspozycyjność wobec Józefa Piłsudskiego.

Utworzenie i charakter polityczny gabinetu. Do powołania tego rządu doszło w sytuacji, kiedy Piłsudski uznał, że minęły już zagrożenia dla rządów sanacji i może oddać kierowanie gabinetem swojemu zaufanemu współpracownikowi. Charakter polityczny rządu nie uległ zmianie w stosunku do poprzedniego gabinetu. Był to już trzeci z kolei „rząd pułkowników”.

Kwestie programowe. W okresie funkcjonowania rządu została uchwalona ustawa, zgodnie z którą zawarte w przepisach prawnych wydanych przed odzyskaniem państwowości polskiej ograniczenia praw, jak również przywileje obywateli z tytułu ich pochodzenia, narodowości, języka, rasy lub religii, sprzeczne ze stanem prawnym wynikającym z odzyskania państwowości polskiej bądź niezgodne z postanowieniami konstytucji o równości obywateli wobec prawa, nie mają mocy obowiązującej, choćby nie były wyraźnie uchylone²³².

Podejmowano działania zmierzające do zwiększenia eksportu krajowych produktów rolnych i przemysłowych, w związku z czym utworzono Państwowy Fundusz Eksportowy²³³.

²³¹ Zob. D. Nałęcz, T. Nałęcz, *Józef Piłsudski, premier Rzeczypospolitej...*, w: A. Chojnowski, P. Wróbel (red.), *Prezydenci i premierzy...*

²³² Ustawa z dnia 13 marca 1931 r. o wygaśnięciu mocy prawnej przepisów wyjątkowych, związanych z pochodzeniem, narodowością, językiem, rasą lub religią obywateli Rzeczypospolitej, Dz.U. z 1931 r. nr 31, poz. 214.

²³³ Ustawa z dnia 27 lutego 1931 r. o Państwowym Funduszu Eksportowym, Dz.U. z 1931 r. nr 23, poz. 135.

Sprawy administracji. Józef Piłsudski kolejny raz zajmował stanowisko ministra spraw wojskowych. W grudniu 1930 r. w nowy sposób uregulowano strukturę organizacyjną Prezydium Rady Ministrów. Zgodnie z uchwałą Rady Ministrów, w skład urzędu Prezydium RM weszły: Biuro Prezydzialne Prezesa Rady Ministrów, Biuro Prawne Prezesa Rady Ministrów, Biuro Ekonomiczne Prezesa Rady Ministrów oraz Biuro Usprawniania Administracji. Szczegółowo określono zakres przedmiotowy zadań oraz strukturę wewnętrzną poszczególnych biur. W przypadku Biura Usprawniania Administracji ustalono, że współpracuje ono z Komisją do Spraw Usprawnienia Administracji i „załatwia sprawy dotyczące usprawnienia administracji publicznej, dekoncentracji administracji, metod pracy w urzędach, organizacji i zakresu działania władz i urzędów oraz systemu kształcenia personelu urzędniczego”²³⁴. Uregulowano też status Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów, jako organu powołanego do rozpatrywania spraw dotyczących programu i ogólnych zasad polityki ekonomicznej Rządu. W skład Komitetu wchodził: Prezes Rady Ministrów jako przewodniczący (lub minister wyznaczony przez premiera do przewodniczenia Komitetowi) oraz ministrowie właściwi w zakresie spraw: skarbu, rolnictwa, przemysłu i handlu, pracy i opieki społecznej, komunikacji, a także minister spraw zagranicznych. W miarę potrzeby, jeśli wynikało to z przedmiotu obrad, w posiedzeniach mogli też uczestniczyć inni ministrowie²³⁵.

Źródła napięć. Nasilały się głosy żądające poniesienia odpowiedzialności przez obóz władzy za aresztowanie we wrześniu 1930 r. polityków opozycyjnych i osadzenie ich w twierdzy brzeskiej.

Zakończenie działalności gabinetu. Odwołanie rządu miało charakter taktyczny. Józef Piłsudski nie traktował stabilności rządów jako priorytetu swej polityki.

* * *

4.12. Rząd Aleksandra Prystora (27 maja 1931 – 9 maja 1933)

Szef gabinetu. Aleksander Prystor był politykiem Bezpartyjnego Bloku Współpracy z Rządem. W marcu 1930 r. z powodu uchwalonego wobec niego (jako ministra pracy i opieki społecznej), głosami partii Centrolewu i endecji, wotum nieufności podał się do dymisji rząd Kazimierza Bartła.

²³⁴ Uchwała Rady Ministrów z dnia 12 grudnia 1930 r. w sprawie statutu organizacyjnego Prezydium Rady Ministrów, M.P. z 1930 r. nr 288, poz. 406.

²³⁵ Regulamin Komitetu Ekonomicznego Ministrów, zatwierdzony uchwałą Rady Ministrów z dnia 12 grudnia 1930 r., M.P. z 1930 r. nr 290, poz. 410.

Utworzenie i charakter polityczny gabinetu. Powołanie nowej Rady Ministrów było decyzją taktyczną. Rząd nie różnił się pod względem politycznym od poprzednich gabinetów.

Relacje gabinetu z innymi organami. W marcu 1932 r., w trybie ustawy, zostały przedłużone do chwili zwołania najbliższej sesji Sejmu uprawnienia Prezydenta RP w zakresie wydawania rozporządzeń z mocą ustawy. Głowa państwa uzyskała na podstawie ustawy możliwość wydawania, poza przypadkami wskazanymi w ustawie, rozporządzeń w zakresie spraw gospodarczych i finansowych, uporządkowania stanu prawnego w państwie i wymiaru sprawiedliwości oraz – w terminie do 31 grudnia 1934 r. – w zakresie organizacji administracji publicznej. Z mocy tych uprawnień Prezydent RP uzyskał prawo do: znoszenia, łączenia, dzielenia i tworzenia urzędów oraz ustalania zakresu ich działania; regulowania zasad wewnętrznej organizacji urzędów i trybu urzędowania; wydawania przepisów w sprawach postępowania administracyjnego; przeprowadzania zmian w podziale administracyjnym; przekazywania niektórych dotychczasowych funkcji organów administracji rządowej organom związków samorządowych²³⁶.

W nowy sposób uregulowano całościowo ustrój oraz zasady i procedury działania Najwyższego Trybunału Administracyjnego, który – do czasu utworzenia sądów administracyjnych niższego rzędu – miał status jedynej instancji sądowej powołanej do orzekania o legalności zarządzeń i orzeczeń wchodzących w zakres administracji rządowej i samorządowej²³⁷.

Kwestie programowe. Rząd eksponował zagadnienie zachowania równowagi budżetowej. W sposób całościowy uregulowano kwestie dotyczące pomocy bezrobotnym, którzy nie posiadają środków utrzymania i nie pobierają zasiłków na wypadek braku pracy. Powołano w związku z tym Fundusz Pomocy Bezrobotnym²³⁸. W marcu 1933 r. Sejm uchwalił ustawę o ubezpieczeniu społecznym²³⁹. W okresie funkcjonowania gabinetu całościowo uregulowano w trybie ustawy

²³⁶ Ustawa z dnia 17 marca 1932 r. o upoważnieniu Prezydenta Rzeczypospolitej do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy, Dz.U. z 1932 r. nr 22, poz. 165. Kolejny raz – tym razem bardziej ogólne – upoważnienie do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy Prezydent RP uzyskał w marcu 1933 r. (zob. ustawa z dnia 25 marca 1933 r. o upoważnieniu Prezydenta Rzeczypospolitej do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy, Dz.U. z 1933 r. nr 29, poz. 249) oraz w marcu 1935 r. (zob. ustawa z dnia 26 marca 1935 r. o upoważnieniu Prezydenta Rzeczypospolitej do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy, Dz.U. z 1935 r. nr 28, poz. 215).

²³⁷ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1932 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym, Dz.U. z 1932 r. nr 94, poz. 806.

²³⁸ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 23 sierpnia 1932 r. o pomocy bezrobotnym, Dz.U. z 1932 r. nr 74, poz. 664.

²³⁹ Ustawa z dnia 28 marca 1933 r. o ubezpieczeniu społecznym, Dz.U. z 1933 r., Dz.U. z 1933 r. nr 51, poz. 396.

sprawy stowarzyszeń²⁴⁰ oraz zgromadzeń publicznych i niepublicznych²⁴¹. W trybie rozporządzeń Prezydenta RP przyjęto Kodeks karny²⁴², Prawo o wykroczeniach²⁴³ i Kodeks karny wojskowy²⁴⁴. W nowy sposób uregulowano kwestie postępowania doraźnego przed sądami²⁴⁵. Została uchwalona ustawa, która wprowadziła obowiązkowe składki na Kościół katolicki²⁴⁶. Uregulowano w sposób całościowy sprawy szkolnictwa. Funkcjonowanie szkolnictwa miało ułatwić państwu organizację wychowania i kształcenia ogółu na świadomych swych obowiązków i twórczych obywateli, zaś obywatelom tym zapewnić „jak najlepsze wyrobienie religijne, moralne, umysłowe i fizyczne oraz jak najlepsze przygotowanie do życia, zdolniejszym zaś i dzielniejszym jednostkom ze wszystkich środowisk umożliwić osiągnięcie najwyższych szczebli naukowego i zawodowego wykształcenia”²⁴⁷. Podjęto próbę uregulowania stosunków z ZSRR zakończoną podpisaniem w 1932 r. paktu nieagresji²⁴⁸.

Sprawy administracji. Józef Piłsudski kolejny raz zajmował w rządzie stanowisko ministra spraw wojskowych. Zniesiono urząd ministra robót publicznych, przekazując jego kompetencje innym ministrom²⁴⁹. Urzędy ministra rolnictwa i ministra reform rolnych połączono w jeden urząd – ministra rolnictwa i reform

²⁴⁰ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1932 r. – Prawo o stowarzyszeniach, Dz.U. z 1932 r. nr 94, poz. 808.

²⁴¹ Ustawa z dnia 11 marca 1932 r. o zgromadzeniach, Dz.U. z 1932 r. nr 48, poz. 450.

²⁴² Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 11 lipca 1932 r. – Kodeks karny, Dz.U. z 1932 r. nr 60, poz. 571.

²⁴³ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 11 lipca 1932 r. – Prawo o wykroczeniach, Dz.U. z 1932 r. nr 60, poz. 572.

²⁴⁴ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 21 października 1932 r. – Kodeks karny wojskowy, Dz.U. z 1932 r. nr 91, poz. 765.

²⁴⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 sierpnia 1932 r. o wprowadzeniu postępowania doraźnego, Dz.U. z 1932 r. nr 74, poz. 669. Niektóre przepisy tego rozporządzenia zostały uchylone w 1934 r. (zob. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 marca 1934 r. o uchyleniu postępowania doraźnego w sprawach o niektóre przestępstwa, Dz.U. z 1934 r. nr 20, poz. 159).

²⁴⁶ Ustawa z dnia 17 marca 1932 r. o składkach na rzecz Kościoła Katolickiego, Dz.U. z 1932 r. nr 35, poz. 358. Zgodnie z ustawą, dla pokrycia wydatków parafii katolickiej tego samego obrządku zostali zobowiązani do opłacania składek zwykłych – dotyczyło to osób zamieszkałych na terenie parafii, które były objęte podatkiem dochodowym lub gruntowym, oraz składek nadzwyczajnych – w przypadku osób posiadających na terenie parafii nieruchomości lub przedsiębiorstwo przemysłowe albo handlowe.

²⁴⁷ Ustawa z dnia 11 marca 1932 r. o ustroju szkolnictwa, Dz.U. z 1932 r. nr 38, poz. 389.

²⁴⁸ Pakt nieagresji między Rzeczpospolitą Polską a Związkiem Socjalistycznych Republik Rad, podpisany w Moskwie dnia 25 lipca 1932 r., Dz.U. z 1932 r. nr 115, poz. 951. Obowiązki tego porozumienia zostało przedłużone w 1934 r. (zob. Protokół podpisany w Moskwie dnia 5 maja 1934 r. między Rzeczpospolitą Polską a Związkiem Socjalistycznych Republik Rad o przedłużeniu Paktu Nieagresji między Rzeczpospolitą Polską a Związkiem Socjalistycznych Republik Rad, podpisanego w Moskwie dnia 25 lipca 1932 r., Dz.U. z 1934 r. nr 53, poz. 487).

²⁴⁹ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 21 maja 1932 r. w sprawie zniesienia urzędu Ministra Robót Publicznych, Dz.U. z 1932 r. nr 51, poz. 479.

rolnych²⁵⁰. Zniesiono Urząd Emigracyjny, przekazując jego kompetencje do ministerstwa spraw zagranicznych²⁵¹. Sprawy zdrowia publicznego przeniesiono z ministerstwa spraw wewnętrznych do ministerstwa pracy i opieki społecznej²⁵². Nazwę urzędu „minister pracy i opieki społecznej” zmieniono na „minister opieki społecznej”²⁵³. Uregulowano sprawy Służby Więziennej²⁵⁴.

Zaawansowano działania zmierzające do reformy administracji, m.in. na podstawie projektów przygotowanych w ramach prac Komisji do Usprawnienia Administracji Publicznej. Podstawowe zadania związane z tymi działaniami wykonywał minister spraw wewnętrznych Bronisław W. Pieracki. Liczne zmiany dotyczyły administracji terenowej, w tym administracji samorządu terytorialnego, której koszty zmniejszono obligatoryjnie w relacjach roku budżetowego 1932/33 do faktycznych kosztów administracji poniesionych w roku 1930/31 w granicach od 20 do 25%²⁵⁵.

W nowy sposób zostały uregulowane sprawy powiatów miejskich²⁵⁶. Rozstrzygnięto, że do czasu wydania ogólnej ustawy regulującej sprawę podziału administracyjnego państwa, minister spraw wewnętrznych, po wysłuchaniu zainteresowanych ciał samorządowych, może dokonywać na obszarze województw poznańskiego i pomorskiego zmian granic gmin wiejskich i obszarów dworskich oraz miast niestanowiących odrębnych powiatów miejskich, tworzyć nowe bądź znosić istniejące. W przypadku zmian granic powiatów oraz miast stanowiących odrębne powiaty tworzenie nowych oraz znoszenie istniejących zaliczono do kompetencji Rady Ministrów działającej na wniosek ministra spraw wewnętrznych, po wysłuchaniu zainteresowanych ciał samorządowych. Na podobnych zasadach uregulowano zmiany w podziale administracyjnym na obszarze byłego zaboru rosyjskiego. W sposób specyficzny uregulowano natomiast te kwestie

²⁵⁰ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 21 maja 1932 r. o ustanowieniu urzędu Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych, Dz.U. z 1932 r. nr 51, poz. 480.

²⁵¹ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 21 czerwca 1932 r. o przekazaniu zakresu działania w sprawach emigracyjnych Ministrowi Spraw Zagranicznych i o zniesieniu Urzędu Emigracyjnego, Dz.U. z 1932 r. nr 52, poz. 492.

²⁵² Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 21 czerwca 1932 r. o przekazaniu zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawach zdrowia publicznego Ministrowi Pracy i Opieki Społecznej, Dz.U. z 1932 r. nr 52, poz. 493.

²⁵³ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 12 lipca 1932 r. o wprowadzeniu nazwy „Minister Opieki Społecznej” i „Ministerstwo Opieki Społecznej”, Dz.U. z 1932 r. nr 64, poz. 597.

²⁵⁴ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 23 sierpnia 1932 r. o Straży Więziennej, Dz.U. z 1932 r. nr 74, poz. 667.

²⁵⁵ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 21 października 1932 r. w sprawie obniżenia kosztów administracji komunalnej, Dz.U. z 1932 r. nr 91, poz. 777.

²⁵⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 1932 r. w sprawie powiatów miejskich, Dz.U. z 1932 r. nr 41, poz. 408.

na obszarze byłego Królestwa Galicji i Lodomerii wraz z Wielkim Księstwem Krakowskim²⁵⁷.

Wzmocniono pozycję wojewodów oraz starostów powiatowych jako przedstawicieli rządu. Wprowadzono m.in. procedury uzgadniania działań całej administracji państwowej ze stanowiskiem rządu oraz obligatoryjnego opiniowania przez wojewodów osób, które mają być przyjęte do służby państwowej na podstawie przepisów o państwowej służbie cywilnej. Wojewodowie uzyskali prawo informowania kierowników jednostek organizacyjnych w administracji o swojej opinii, motywowanej interesami bezpieczeństwa państwa oraz porządku i spokoju publicznego, na temat funkcjonariuszy państwowych zatrudnionych na obszarze województwa. Wojewodowie stali się też koordynatorami działalności administracji cywilnej z potrzebami obrony państwa²⁵⁸. Trwał proces eliminowania z pracy w administracji publicznej osób krytycznych wobec obozu rządowego i polityki sanacji.

Zakończenie działalności gabinetu. Jako oficjalną przyczynę dymisji szefa rządu podano wybór Prezydenta RP na nową kadencję. Panowała jednak opinia, że prawdziwą przyczyną była utrata zaufania Józefa Piłsudskiego do premiera.

* * *

4.13. Rząd Janusza Jędrzejewicza (10 maja 1933 – 13 maja 1934)

Szef gabinetu. Janusz Jędrzejewicz był politykiem Bezpartyjnego Bloku Współpracy z Rządem. Jako premier angażował się przede wszystkim w sprawy edukacji. Stanowiło to kontynuację jego wcześniejszej aktywności jako ministra. W swoim gabinecie pełnił także obowiązki ministra wyznań religijnych i oświecenia publicznego.

Utworzenie i charakter polityczny gabinetu. Zmiana rządu nie miała charakteru jakościowego. W składzie Rady Ministrów kierowanej przez Janusza Jędrzejewicza²⁵⁹ większość stanowili członkowie poprzedniego gabinetu.

Relacje gabinetu z innymi organami. Rząd działał w czasie przygotowywania przez BBWR nowej konstytucji. W trakcie jego funkcjonowania Ignacy Mościcki został wybrany ponownie przez Zgromadzenie Narodowe obradujące

²⁵⁷ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 3 grudnia 1932 r. w sprawie zmiany właściwości niektórych władz w zakresie podziału administracyjnego Państwa, Dz.U. z 1932 r. nr 109, poz. 895.

²⁵⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 lipca 1931 r. o stanowisku wojewodów i starostów jako przedstawicieli Rządu, Dz.U. z 1931 r. nr 66, poz. 546.

²⁵⁹ D. Nałęcz, T. Nałęcz, *Janusz Jędrzejewicz, premier Rzeczypospolitej 10 V 1933 – 13 V 1934*, w: A. Chojnowski, P. Wróbel (red.), *Prezydenci i premierzy...*

w dniach 8 i 9 maja 1933 r. na urząd Prezydenta RP i rozpoczął swoją kolejną siedmioletnią kadencję²⁶⁰. Widoczne były napięcia w relacjach między gabinetem i Sejmem. W praktyce została znacznie ograniczona parlamentarna ścieżka legislacyjna. Większość regulacji wprowadzano w drodze aktów normatywnych głowy państwa.

Kwestie programowe. Kontynuowano politykę poprzedniego rządu. Rozporządzeniami Prezydenta RP uregulowane zostały istotne sprawy dotyczące stosunków gospodarczych i finansowych oraz obrotu prawnego, w tym: Kodeks zobowiązań²⁶¹, Kodeks handlowy²⁶², Prawo o spółkach z ograniczoną odpowiedzialnością²⁶³, Prawo o notariacie²⁶⁴, prawo celne²⁶⁵. W sposób całościowy ustalono zasady i tryb postępowania w sprawach podatków²⁶⁶. Stworzono całościowe podstawy funkcjonowania izb rzemieślniczych i ich związków jako stałej reprezentacji gospodarczych i zawodowych interesów rzemiosła. Izby, jako podmioty samorządu gospodarczego, wyposażone zostały w osobowość prawną²⁶⁷. Ograniczono instrumenty państwowego nadzoru przewidziane w prawie o stowarzyszeniach w stosunku do stowarzyszeń służących katolickim celom religijnym i wyznaniowym, a działających za zgodą właściwego biskupa²⁶⁸.

Kontynuowano działania zmierzające do stabilizacji stosunków na wschodniej granicy państwa, między innymi przez ustalenie z ZSRR trybu badania i rozstrzygnięcia incydentów i zatargów granicznych²⁶⁹. Działania stabilizujące podejmowano także w stosunkach z Rzeszą Niemiecką, z którą podpisano deklarację o niestosowaniu przemocy w stosunkach wzajemnych. W dokumencie stwierdzono m.in., że zamiarem obu rządów, stron deklaracji, jest porozumiewanie się we wszystkich sprawach, które dotyczą ich wzajemnych stosunków i w żadnym

²⁶⁰ Protokół objęcia władzy przez Prezydenta Rzeczypospolitej Ignacego Mościckiego na dalsze siedmioletnie, Dz.U. z 1933 r. nr 41, poz. 325.

²⁶¹ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1933 r. – Kodeks zobowiązań, Dz.U. z 1933 r. nr 82, poz. 598.

²⁶² Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1933 r. – Kodeks handlowy, Dz.U. z 1933 r. nr 82, poz. 600.

²⁶³ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1933 r. – Prawo o spółkach z ograniczoną odpowiedzialnością, Dz.U. z 1933 r. nr 82, poz. 602.

²⁶⁴ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1933 r. – Prawo o notariacie, Dz.U. z 1933 r. nr 84, poz. 609.

²⁶⁵ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1933 r. o prawie celnym, Dz.U. z 1933 r. nr 84, poz. 610.

²⁶⁶ Ustawa z dnia 15 marca 1934 r. – Ordynacja Podatkowa, Dz.U. z 1934 r. nr 39, poz. 346.

²⁶⁷ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1933 r. o izbach rzemieślniczych i ich związku, Dz.U. z 1933 r. nr 85, poz. 638.

²⁶⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 stycznia 1934 r. o stowarzyszeniach służących katolickim celom religijnym i wyznaniowym, Dz.U. z 1934 r. nr 9, poz. 72.

²⁶⁹ Konwencja pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a Związkiem Socjalistycznych Republik Rad o trybie badania i rozstrzygnięcia incydentów i zatargów granicznych, podpisana w Moskwie dnia 3 czerwca 1933 r., Dz.U. z 1933 r. nr 90, poz. 698.

wypadku nie będą się uciekać do stosowania przemocy w załatwianiu spraw spornych²⁷⁰.

Sprawy administracji. Józef Piłsudski zachował stanowisko ministra spraw wojskowych. W okresie funkcjonowania tego rządu wykazywał on także znaczne zaangażowanie w sprawy polityki zagranicznej, za którą odpowiadał jako minister Józef Beck. Wypracowano zasady ochrony przed pożarami i innymi klęskami. Podstawowym założeniem przyjętych regulacji było, że organem odpowiedzialnym za zwalczanie klęsk w granicach gmin są „przełożeni tych gmin”, jako organy wykonawcze rządowych władz administracji ogólnej, zaś wszyscy są zobowiązani współdziałać w tych działaniach²⁷¹.

Zakończenie działalności gabinetu. Dymisja rządu została złożona z inicjatywy własnej premiera.

* * *

4.14. Rząd Leona Kozłowskiego (15 maja 1934 – 28 marca 1935)

Szef gabinetu. Leon Kozłowski, z wykształcenia archeolog, w latach 1921–1931 i 1935–1939 był profesorem Uniwersytetu Jana Kazimierza we Lwowie. W czasie I wojny światowej służył w Legionach Polskich, od 1917 należał do POW. Jako ochotnik uczestniczył w wojnie polsko-bolszewickiej. Polityk Bezpartyjnego Bloku Współpracy z Rządem, na początku lat trzydziestych minister reform rolnych. Był zaangażowany w spór z Sejmem. Zwolennik zwiększenia kompetencji prezydenta i Senatu. Pomysłodawca utworzenia Miejsca Odosobnienia w Berezie Kartuskiej w reakcji na zastrzelenie przez ukraińskiego nacjonalistę w dniu 15 czerwca 1934 r. w Warszawie ministra spraw wewnętrznych Bronisława W. Pierackiego. W kierowanym przez siebie rządzie pełnił także krótko obowiązki ministra spraw wewnętrznych po zabójstwie Pierackiego.

Utworzenie i charakter polityczny gabinetu. Pod względem politycznym gabinet ten stanowił kontynuację poprzedniej Rady Ministrów. Polityka rządu i jego zaplecza była nastawiona na ostrą konfrontację z opozycją. Zabójstwo ministra spraw wewnętrznych stało się pretekstem do zaostrzenia kursu wobec osób i organizacji prowadzących działalność uznawaną przez władze za zagrożenie bezpieczeństwa i porządku publicznego. Prezydent wydał przepisy, które pozwalały organom administracji ogólnej, w trybie administracyjnym, przetrzymać i umieszczać w miejscach odosobnienia osoby, których działalność lub

²⁷⁰ Deklaracja między Polską a Niemcami o niestosowaniu przemocy, podpisana w Berlinie dnia 26 stycznia 1934 r., Dz.U. z 1934 r. nr 16, poz. 124.

²⁷¹ Ustawa z dnia 13 marca 1934 r. o ochronie przed pożarami i innymi klęskami, Dz.U. z 1934 r. nr 41, poz. 365.

postępowanie daje podstawę do przypuszczenia, że grozi z ich strony naruszenie bezpieczeństwa, spokoju lub porządku publicznego. Od takich decyzji nie przysługiwało odwołanie. Internowanie mogło być orzeczone na trzy miesiące i być przedłużane na dalsze trzy miesiące²⁷². Szczegółowo uregulowano sprawy odpowiedzialności i procedur jej ustalania w przypadku niektórych przestępstw przeciwko bezpieczeństwu państwa, w tym związanych z ujawnieniem tajemnicy państwowej i informacji wojskowej²⁷³. Uchylono przepisy w sprawie postępowania doraźnego przed sądami²⁷⁴.

Kwestie programowe. Rząd w swych działaniach koncentrował się na sprawach gospodarczych: oddłużeniu wsi, zwiększeniu eksportu, ożywieniu handlu międzynarodowego i zahamowaniu spadku dochodów budżetowych. Uregulowano kwestie upadłości podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, w sytuacji gdy przestają one być wypłacalne²⁷⁵. Rozporządzeniem Prezydenta RP wprowadzono przepisy dotyczące sądownictwa pracy²⁷⁶.

Sprawy administracji. Józef Piłsudski kolejny raz zajmował stanowisko ministra spraw wojskowych. W rozporządzeniu Prezydenta RP z czerwca 1934 r. wzmocniono pozycję wojewody i ustanowiono stanowisko wicewojewody²⁷⁷. W kolejnym rozporządzeniu z grudnia 1934 r. dokonano wielu zmian w zakresie kompetencji organów administracji państwowej, w tym szczególnie rządowej. Generalny kierunek tych bardzo szczegółowych zmian wyznaczyła dekoncentracja decyzji oraz zastąpienie w licznych sprawach decydenta wyższego rzędu przez podmiot niższego rzędu. M.in. kompetencje Prezydenta RP w niektórych sprawach przeszły na Radę Ministrów, zaś Prezes Rady Ministrów, minister spraw wewnętrznych oraz pozostali ministrowie uzyskali niektóre kompetencje przypisane dotychczas do Rady Ministrów²⁷⁸. W marcu 1935 r. niektóre uprawnienia i zadania wójtów na terenie województwa poznańskiego i pomorskiego zostały przekazane właściwym powiatowym organom admini-

²⁷² Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 17 czerwca 1934 r. w sprawie osób zagrażających bezpieczeństwu, spokojowi i porządkowi publicznemu, Dz.U. z 1934 r. nr 50, poz. 473.

²⁷³ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 października 1934 r. o niektórych przestępstwach przeciwko bezpieczeństwu Państwa, Dz.U. z 1934 r. nr 94, poz. 851.

²⁷⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 października 1934 r. o całkowitem uchyleniu postępowania doraźnego, Dz.U. z 1934 r. nr 94, poz. 852.

²⁷⁵ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 października 1934 r. Prawo upadłościowe, Dz.U. z 1934 r. nr 93, poz. 834.

²⁷⁶ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 października 1934 r. – Prawo o sądach pracy, Dz.U. z 1934 r. nr 95, poz. 854.

²⁷⁷ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 12 czerwca 1934 r. w sprawie zmiany przepisów o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej, Dz.U. z 1928 r. nr 80, poz. 743.

²⁷⁸ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 28 grudnia 1934 r. o unormowaniu właściwości władz i trybu postępowania w niektórych działach administracji państwowej, Dz.U. z 1934 r. nr 110, poz. 976.

stracji ogólnej²⁷⁹. W trakcie funkcjonowania rządu uregulowano, na zasadach tymczasowych, w sposób odrębny, ustrój organów administracji w Warszawie. Rozstrzygnięto m.in., że prezydenta miasta powołuje i odwołuje Rada Ministrów na wniosek ministra spraw wewnętrznych, minister ten zaś powołuje i odwołuje pięciu wiceprezydentów miasta. Postanowiono, że w Warszawie, przy prezydencie miasta, będzie działała Tymczasowa Rada Miasta²⁸⁰.

Zakończenie działalności gabinetu. Premier podał rząd do dymisji po uchwaleniu 23 marca 1935 r. przez Sejm nowej konstytucji (nazywanej kwietniową, gdyż prezydent podpisał ją 23 kwietnia 1935 r.). Ku zaskoczeniu premiera, dymisja została przyjęta przez prezydenta Ignacego Mościckiego.

5. Rządy w latach obowiązywania Konstytucji kwietniowej – do wybuchu II wojny światowej (1935–1939)

5.1. Ogólna charakterystyka tego okresu rządzenia

Rządzenie bez udziału Piłsudskiego. Na tym etapie polskiej historii²⁸¹ funkcjonowały trzy gabinety ministrów. W ostatnich latach Polski międzywojennej, życie polityczne toczyło się już bez udziału Józefa Piłsudskiego. Rządzenie odbywało się w warunkach odejścia od trójpodziału władz i ukształtowania silnej władzy wykonawczej, przy podejmowaniu prób powstrzymania negatywnych zjawisk w gospodarce oraz na tle szybko komplikującej się sytuacji międzynarodowej. Działania decyzyjne parlamentu zostały ograniczone przez rozstrzyganie w trybie dekretów Prezydenta RP i rządu. Śmierć Józefa Piłsudskiego była wydarzeniem o kluczowym znaczeniu politycznym. Marszałek zmarł, po długiej chorobie, 3 maja 1935 r. Wraz z jego odejściem rozpoczęła się dekompozycja obozu piłsudczykowski. Jej przejawem była rywalizacja między prezydentem Ignacym Mościckim a Edwardem Rydzem-Śmigłym (Głównym Inspektorem Sił Zbrojnych) o zajęcie dominującej pozycji w obozie władzy.

Nowe ramy konstytucyjne rządzenia. W ramach Konstytucji kwietniowej²⁸² zaszły istotne zmiany ustroju państwa. Samo uchwalenie konstytucji nastąpiło z naruszeniem regulaminu prac parlamentu. Jak zauważył Andrzej Ajnenkiel, „przy przyjęciu konstytucji naruszono wiele podstawowych norm prawnych”, co

²⁷⁹ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 27 marca 1935 r. w sprawie przekazania niektórych obowiązków wójtów powiatowym władzom administracji ogólnej, Dz.U. z 1935 r. nr 27, poz. 206.

²⁸⁰ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 września 1934 r. o tymczasowych organach ustrojowych gminy m. st. Warszawy, Dz.U. z 1934 r. nr 86, poz. 778.

²⁸¹ Na temat głównych problemów tego okresu polskiej historii zob.: R. Kaczmarek, *Historia Polski...*, s. 247 i nast., oraz W. Roszkowski, *Historia Polski...*, s. 84 i nast.

²⁸² Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r., Dz.U. z 1935 r. nr 30, poz. 277.

pozwoili sanacji zmienić konstytucję „w sejmie, w którym nie miała wystarczającej większości, by legalnie przegłosować odpowiedni projekt”²⁸³. Ten sposób działania zwiastował dalsze eliminowanie opozycji z określania zasad i kierunków funkcjonowania państwa. W ustawie konstytucyjnej odrzucono zasadę trójpodziału władz. Przyjęto nowy model państwa. Był to – zdaniem Zbigniewa Witkowskiego – „model państwa silnego, wolnego od kryzysów gabinetowych”²⁸⁴. Podstawą nowego rozwiązania ustrojowego stała się struktura instytucjonalna złożona z silnego prezydenta, silnego rządu i mającego ograniczone kompetencje parlamentu. Państwo zostało w tej nowej konstrukcji ustrojowej ujęte jako wartość najwyższa.

Dominująca pozycja głowy państwa. Prezydent RP uzyskał dominującą pozycję w systemie organów władzy, jako podmiot, w którym miała się skupiać jednolita i niepodzielna władza. Prezydent miał harmonizować działanie innych organów państwowej. Odstąpiono od zasady politycznej i prawnej odpowiedzialności głowy państwa. Rząd został w znacznym stopniu podporządkowany prezydentowi. Członkowie Rady Ministrów stali się odpowiedzialni przed prezydentem, który mógł w każdej chwili zadecydować o ich ewentualnym odwołaniu. Głowa państwa uzyskała prawo stawiania członków rządu w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu. Prezydentowi przyznano też (pod warunkiem kontrasygnaty premiera) uprawnienia prawodawcze w zakresie określania zasad organizacji rządu i administracji rządowej.

Wzmocnienie pozycji rządu. Konstytucja wzmocniała pozycję rządu w relacjach z parlamentem. Przykładowo, w razie uchwalenia przez Sejm wotum nieufności wobec rządu lub ministra (wprowadzono przy tym zasadę potwierdzania takiej uchwały przez Senat) prezydent mógł wybrać, czy odwołuje rząd lub członka gabinetu, czy też rozwiązuje parlament. Współpraca szefa gabinetu ministrów z prezydentem stała się ważniejsza od stosunków między Radą Ministrów i parlamentem. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że można mówić o pojawieniu się nowego rodzaju władzy, tj. władzy rządowej, która wykraczała poza tradycyjne obszary właściwe władzy wykonawczej, gdyż w istotny sposób uczestniczyła w tworzeniu polityki, a nie tylko jej wykonywaniu²⁸⁵. Wzmocnieniu uległa też pozycja szefa gabinetu ministrów w Radzie Ministrów. Uzyskał on istotne kompetencje kierownicze w ramach Rady Ministrów i rządu²⁸⁶. Mógł określać kierunki i zasady prowadzonej polityki państwa.

²⁸³ A. Ajnenkiel, *Konstytucje Polski...*, s. 210. Tam też znajduje się szczegółowy opis sposobu działania wykorzystanego przy głosowaniu w Sejmie w dniu 26 stycznia 1934 r.

²⁸⁴ Z. Witkowski, *Status ustrojowy...*, s. 71.

²⁸⁵ D. Górecki, *Pozycja ustrojowo-prawna Prezydenta Rzeczypospolitej i rządu w ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 roku*, Łódź 1992, s. 154.

²⁸⁶ Jak zauważają konstytucjoniści, ustawa posługiwała się pojęciami Rady Ministrów i rządu w sposób różnicujący zakres kompetencyjny obu podmiotów. Zob. Z. Witkowski, *Status ustrojowy...*, s. 73.

Zmiany na scenie partyjnej. W obozie władzy miejsce rozwiązanego w dniu 30 października 1935 r. Bezpartyjnego Bloku Współpracy z Rządem zajął powstały w lutym 1927 r. Obóz Zjednoczenia Narodowego (zwany przez opozycję „Ozonem”), którego rozbudowę w terenie otwarcie wspierały władze administracyjne. W obozie rządowym zaczęto kłaść silniejszy akcent na ideologię narodową i koncepcję solidaryzmu społecznego. Mimo prób czynionych w tym kierunku przez kierownictwo OZN (z Adamem Kocem na czele²⁸⁷), organizacji tej nie udało się pozyskać większego poparcia w kręgach ruchu narodowego. W ostatnich latach przed wybuchem II wojny światowej rządzący starali się politycznie zyskiwać (m.in. w trakcie wyborów parlamentarnych) na zaniepokojeniu społeczeństwa możliwością utraty niepodległości, wzywając do jednoczenia się wokół władz państwowych. Opozycja polityczna, pozbawiona możliwości skutecznego działania za pomocą mechanizmów parlamentarnych, skupiała się na budowaniu programów politycznych; przykładowo, działacze stronnictw centrowych zawarli, z inicjatywy Władysława Sikorskiego i Ignacego Paderewskiego, w 1936 r. w Szwajcarii porozumienie (tzw. Front Morges), z udziałem W. Witosa i J. Hallera, poparte m.in. przez W. Korfatego. Poza sferą gry politycznej znaleźli się działacze lewicy komunistycznej, co w dużej mierze miało związek z decyzją Józefa Stalina z 1937 r. dotyczącą Komunistycznej Partii Polski, która skutkowałą ograniczeniem jej działalności, aresztowaniami i straceniem jej przywódców w ZSRR, a w 1939 r. ostatecznie rozwiązaniem KPP.

Napięcia społeczne. Wzmagaly się niepokoje i protesty społeczne, głównie w środowiskach robotniczych i chłopskich. Dochodziło, zwłaszcza od 1936 r., do gwałtownych manifestacji i strajków, które niejednokrotnie kończyły się brutalną interwencją sił porządkowych oraz aresztowaniami organizatorów i uczestników protestów.

Próba uruchomienia państwowych programów rozwojowych. Wykorzystując słabnięcie tendencji kryzysowych w gospodarce światowej, podjęto próby rozruszania produkcji przemysłowej i zwiększenia opłacalności produkcji rolnej w ramach programów rozwojowych opracowywanych pod kierunkiem wicepremiera Eugeniusza Kwiatkowskiego²⁸⁸. Państwo zaangażowało się w kształtowanie kierunków rozwoju gospodarki. Sztandarowym projektem był, ogłoszony w 1937 r., czteroletni plan budowy Centralnego Okręgu Przemysłowego. COP, zlokalizowany w widłach Wisły i Sanoku, miał mieć kluczowe znaczenie dla rozwoju przemysłowego Polski i stać się punktem wyjścia do dalszych działań zmierzających do niwelowania różnic gospodarczych między poszczególnymi regionami kraju. Przedstawiane przez władze programy sięgały do roku 1954.

²⁸⁷ J. Mierzwa, *Pulkownik Adam Koc. Biografia polityczna*, Kraków 2006.

²⁸⁸ Zob. M.M. Drodzowski, *Eugeniusz Kwiatkowski*, Wrocław 2001.

Gwałtowny wzrost zagrożeń zewnętrznych. Mimo pewnej poprawy sytuacji, nadal dawały o sobie znać negatywne konsekwencje kryzysu gospodarczego. W Europie nasilały się tendencje anarchistyczne i faszystowskie. Hitler przejął władzę w Niemczech i zaczął realizować swoją politykę podboju terytoriów graniczących z III Rzeszą. Doszło do aneksji Austrii. W ramach ustaleń układu monachijskiego z 1938 r. Rzesza zagwarantowała sobie przejęcie terenów Czechosłowacji zamieszkałych przez Niemców sudeckich. W marcu 1939 r. Niemcy zajęły Czechy i Morawy. Rozbudowywał się i umacniał system władzy totalitarnej w ZSRR. Związek Radziecki i Niemcy podjęły ze zdwojoną mocą działania wzmacniające ich zdolności militarne. Od 1938 r. pojawiało się coraz więcej sygnałów wskazujących na nieprzyjazne zamiary wobec Polski ze strony III Rzeszy. W niezgodzie z polskimi przewidywaniami i założeniami strategicznymi, rozpoczął się proces zbliżania politycznego Niemiec i Związku Radzieckiego. Ukoronowaniem tego procesu stał się w sierpniu 1939 r. pakt Ribbentrop–Mołotow. Mimo formalnego wyciszenia sporu, trudnym problemem w stosunkach polsko-niemieckich był status Gdańska. Wielka Brytania i Francja, uznawane w doktrynie politycznej polskiego rządu za państwa gwarantujące nienaruszalność naszych granic, zachowywały bierność wobec niepokojącego rozwoju wydarzeń i ograniczały się w istocie do dyplomatycznych protestów²⁸⁹.

* * *

5.2. Trzeci rząd Walerego Sławka (28 marca – 12 października 1935)

Szef gabinetu. Walery Sławek został kolejny raz wskazany na szefa rządu przez Józefa Piłsudskiego. Tym razem miało to bezpośredni związek z chorobą Piłsudskiego i jego dążeniem do tego, aby sprawy rządu znalazły się w rękach najbliższego, najbardziej zaufanego współpracownika. Sławek, w okresie poprzedzającym ponowne powołanie na stanowisko premiera, aktywnie uczestniczył w opracowaniu nowych regulacji ustrojowych zawartych w Konstytucji kwietniowej. Był jednym z głównych twórców założeń tych regulacji. Nie ukrywał, że przepisy konstytucji przygotowuje z myślą o przygotowaniu silnej pozycji dla Józefa Piłsudskiego w roli głowy państwa. Kres tym planom położyła rychła śmierć Piłsudskiego. Premier bardzo szybko zderzył się z nowym, opartym na rywalizacji układem sił kształtującym się w obozie władzy. Prezydent Ignacy Mościcki zmierzał do osłabienia pozycji Sławka (w związku z jego aspiracjami

²⁸⁹ Zob. pozycje przeglądowe dotyczące tego okresu: A. Ajnenkiel, *Polska po przewrocie majowym. Zarys dziejów politycznych Polski 1926–1939*, Warszawa 1980; T. Chłopecki, *Myśl polityczna i prawna obozu rządzącego w Polsce w latach 1935–1939*, Warszawa 2018; A. Chojnowski, *Piłsudzczy u władzy...*; S. Suchodolski, *Czarna księga sanacji*, Warszawa 2018.

do objęcia stanowiska głowy państwa). Premier skonfliktował się też szybko z Edwardem Rydzem-Śmigłym, usiłującym przejąć schedę po Piłsudskim i jego prerogatywy w sprawach wojskowych.

Utworzenie i charakter polityczny gabinetu. Powołanie rządu miało zagwarantować sprawne wdrożenie przepisów nowej konstytucji oraz przeprowadzenie na nowych zasadach wyborów parlamentarnych. Pod względem politycznym rząd stanowił kontynuację programową i personalną, zostali do niego powołani wszyscy członkowie poprzedniego gabinetu, z wyjątkiem premiera. Gabinet był mocno skonfliktowany z wszystkimi ośrodkami pozarządowymi.

Kwestie programowe. Działalność rządu koncentrowała się na przygotowaniu projektów ordynacji wyborczych do Sejmu i Senatu²⁹⁰.

Sprawy administracji. Józef Piłsudski pozostawał na stanowisku ministra spraw wojskowych aż do śmierci w dniu 12 maja 1935 r.

Sprawy terenowej administracji rządowej. Uregulowano kwestie zastępstwa wojewody jako szefa administracji ogólnej w województwie²⁹¹.

Źródła napięć. Problemy, z którymi musiał się zmierzyć rząd, dotyczyły w równej mierze sfery gospodarczej, co i politycznej. Rząd miał duże trudności w zwalczaniu następstw kryzysu gospodarczego. Coraz wyraźniej dawała o sobie znać dekompozycja personalna obozu sanacji po śmierci Józefa Piłsudskiego. Wybory do Sejmu w dniu 8 września 1935 r. odbyły się – za sprawą bojkotu ze strony opozycji – przy niskiej frekwencji. Uznano to za porażkę obozu rządowego. Bojkot wyborów przez opozycję sprawił, że w nowym Sejmie obok przedstawicieli obozu rządowego zasiedli tylko posłowie mniejszości narodowych.

Zakończenie działalności gabinetu. Dymisja rządu po wyborach parlamentarnych była związana w dużej mierze z otwartą krytyką premiera w jego własnym obozie politycznym za słabe wyniki wyborów parlamentarnych oraz brak zdolności mobilizowania elektoratu. Sam premier nie krył zawodu z powodu braku gotowości prezydenta Ignacego Mościckiego do scedowania na niego funkcji głowy państwa, co – zgodnie z powszechną wówczas wiedzą – było wolą Józefa Piłsudskiego²⁹². Już po odejściu ze stanowiska szefa gabinetu Walery Sławek był w 1938 r. przez kilka miesięcy marszałkiem Sejmu. Odsunięty od władzy, popełnił w maju 1939 r. samobójstwo.

²⁹⁰ Ustawa z dnia 8 lipca 1935 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu, Dz.U. z 1935 r. nr 47, poz. 319, oraz ustawa z dnia 8 lipca 1935 r. – Ordynacja wyborcza do Senatu, Dz.U. z 1935 r. nr 47, poz. 320. Uchwalona została także ustawa z dnia 8 lipca 1935 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej, Dz.U. z 1935 r. nr 47, poz. 321.

²⁹¹ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 9 maja 1935 r. w sprawie zastępstwa wojewodów, Dz.U. z 1935 r. nr 38, poz. 264.

²⁹² Por. R. Kaczmarek, *Historia Polski...*, s. 249.

* * *

5.3. Rząd Mariana Żyndram-Kościałkowskiego (13 października 1935 – 15 maja 1936)

Szef gabinetu. Marian Żyndram-Kościałkowski został wskazany na szefa rządu przez prezydenta Ignacego Mościckiego. W trakcie I wojny światowej kierował Polską Organizacją Wojskową w Królestwie Polskim. W przeszłości był posłem z ramienia PSL „Wyzwolenie”, a następnie prezesem Klubu Pracy. Poparł zamach majowy. Wywodził się z Bezpartyjnego Bloku Współpracy z Rządem, którego był wiceprzewodniczącym do połowy 1930 r. Sprawował urząd komisarzyckiego prezydenta Warszawy w 1934 r. W poprzednim rządzie, od 28 czerwca 1934 r., zajmował stanowisko ministra spraw wewnętrznych.

Utworzenie i charakter polityczny gabinetu. Powołanie rządu było elementem gry prezydenta Ignacego Mościckiego mającej na celu odsunięcie od władzy tzw. grupy pułkowników – byłych współpracowników Józefa Piłsudskiego wywodzących się z wojska. Skład gabinetu zasadniczo różnił się od kilku poprzednich. Dzięki dominacji posłów obozu sanacji w Sejmie, rząd bez trudu uzyskał akceptację izby. Gabinet pozostawał w ostrym konflikcie z opozycją, zwłaszcza zaś ze środowiskami lewicy, które organizowały strajki i zamieszki uliczne. W końcowym okresie działania rząd był też zdecydowanie krytykowany przez grupę byłych współpracowników Józefa Piłsudskiego związanych z Edwardem Rydzem-Śmigłym.

Relacje gabinetu z innymi organami. Gabinet blisko współdziałał z prezydentem. Mimo sprzeciwów rząd doprowadził do udzielenia prezydentowi (na okres przejściowy – do 15 stycznia 1936 r.) prawa wydawania dekretów w sprawach gospodarczych i finansowych, z wyjątkiem zmian przepisów o stabilności złotego²⁹³. Kolejny raz takie upoważnienie zostało zawarte w ustawie z marca 1936 r., z tym że w tym przypadku do spraw, które nie mogą być przedmiotem regulacji, dołączono nakładanie nowych obciążeń oraz te sprawy, które były przedmiotem inicjatywy ustawodawczej rządu w czasie sesji zwyczajnej na przełomie 1935/1936 i nie zostały uchwalone przez parlament. W ustawie rozstrzygnięto, że uprawnienia te dotyczą okresu od zamknięcia sesji zwyczajnej Sejmu na przełomie 1935/1936 do dnia otwarcia najbliższej sesji nadzwyczajnej Sejmu, ale nie dłuższego niż do dnia 1 czerwca 1936 r. Taki sposób ujęcia materii ustawowej wskazuje, że parlament – na podstawie dotychczasowych doświadczeń – obawiał się ze strony prezydenta manipulowania terminami zwołania

²⁹³ Ustawa z dnia 6 listopada 1935 r. o upoważnieniu Prezydenta Rzeczypospolitej do wydawania dekretów, Dz.U. z 1935 r. nr 81, poz. 501.

i zamknięcia sesji parlamentarnych²⁹⁴. W lipcu 1936 r. ponownie udzielono Prezydentowi RP upoważnienia do wydawania dekretów (do dnia otwarcia najbliższej sesji zwykłej Sejmu), utrzymując poprzednie wyłączenia przedmiotowe, z tym że dopuszczono nakładanie nowych obciążeń, jeśli będzie to prowadziło do uproszczenia lub ujednoczenia obowiązującego systemu podatków i opłat. Prezydent został też upoważniony do ustalenia stosunku państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Polsce²⁹⁵.

Prezydent RP w swoim dekrete z 9 maja 1936 r. w nowy sposób, wzmacniający pozycję głowy państwa jako Zwierzchnika Sił Zbrojnych, uregulował kwestie dotyczące Sił Zbrojnych oraz organizacji władz wojskowych w czasie pokoju. W dekrete rozstrzygnięto, że Siły Zbrojne są podporządkowane Prezydentowi RP za pośrednictwem Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych i ministra spraw wojskowych²⁹⁶. Kolejnym dekretem prezydent utworzył stanowisko Inspektora Obrony Powietrznej Państwa²⁹⁷.

Gabinet konsekwentnie zmierzał do ograniczenia aktywności parlamentu. Ze strony parlamentu podjęto tymczasem działania zmierzające do objęcia kontrolą długów państwowych przy pomocy powołanej w tym celu komisji złożonej z przedstawicieli Sejmu i Senatu²⁹⁸. Rząd próbował rozwiązać problemy polityczne z przeszłości, m.in. występując z inicjatywą amnestii dla skazanych ze względów politycznych (amnestia ta została ogłoszona w styczniu 1936 r.).

Kwestie programowe. Rząd koncentrował się na sprawach gospodarczych. W tej dziedzinie uzyskano pewne sukcesy, które przekładały się na stabilizację nastrojów społecznych. W dekrete Prezydenta RP zapowiedziano podejmowanie stosownych kroków ochronnych, w sytuacji gdy państwo obce w ramach swoich regulacji prawnych naraża na uszczerbek interesy materialne państwa polskiego lub obywateli polskich²⁹⁹. Podjęto działania zmierzające do poprawy stanu gospodarki i finansów samorządu terytorialnego³⁰⁰.

²⁹⁴ Ustawa z dnia 30 marca 1936 r. o upoważnieniu Prezydenta Rzeczypospolitej do wydawania dekretów, Dz.U. z 1936 r. nr 23, poz. 186.

²⁹⁵ Ustawa z dnia 2 lipca 1936 r. o upoważnieniu Prezydenta Rzeczypospolitej do wydawania dekretów, Dz.U. z 1936 r. nr 51, poz. 363.

²⁹⁶ Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 9 maja 1936 r. o sprawowaniu zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi i organizacji naczelných władz wojskowych w czasie pokoju, Dz.U. z 1936 r. nr 38, poz. 286.

²⁹⁷ Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 4 lipca 1936 r. o ustanowieniu Inspektora Obrony Powietrznej Państwa, Dz.U. z 1936 r. nr 52, poz. 368.

²⁹⁸ Ustawa z dnia 2 stycznia 1936 r. o wykonywaniu kontroli parlamentarnej nad długami Państwa, Dz.U. z 1936 r. nr 2, poz. 3.

²⁹⁹ Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 14 stycznia 1936 r. o ochronie interesów Państwa Polskiego i jego obywateli w stosunkach międzynarodowych, Dz.U. z 1936 r. nr 3, poz. 22.

³⁰⁰ Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 14 listopada 1935 r. w sprawie zmiany rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 października 1934 r. o poprawie gospodarki i finansów związków samorządowych, Dz.U. z 1935 r. nr 82, poz. 506.

Sprawy administracji. Bardzo silną pozycję w gabinecie miał Eugeniusz Kwiatkowski, wicepremier i minister skarbu, który cieszył się też wyraźnym poparciem Prezydenta RP.

Źródła napięć. Mimo pewnej poprawy sytuacji, rząd borykał się nadal z utrzymującymi się trudnościami natury gospodarczej. Odczuwalne było rozbitcie obozu sanacji po likwidacji BBWR. Wzmogła się fala protestów społecznych, w tym związanych ze znacznym bezrobociem. Wyraźnie komplikowała się sytuacja polityczna w Europie.

Zakończenie działalności gabinetu. Rząd utracił poparcie w swoim własnym obozie politycznym. Podał się do dymisji po konflikcie (tzw. wawelskim) dotyczącym miejsca usytuowania na Wawelu trumny Józefa Piłsudskiego.

* * *

5.4. Rząd Felicjana Sławoja Składkowskiego (15 maja 1936 – 30 września 1939)

Szef gabinetu. Felicjan Sławoj Składkowski z zawodu był lekarzem. W latach młodości działał w PPS. W czasie I wojny światowej służył jako lekarz w Legionach Polskich. Od 1918 w Wojsku Polskim, w 1924 r. został mianowany generałem. Uczestnik przewrotu majowego, następnie komisarz rządowy w Warszawie. Trzykrotnie w okresie po przewrocie majowym zajmował stanowisko ministra spraw wewnętrznych, po raz trzeci – w rządzie, którym kierował³⁰¹. Od 1930 r. poseł na Sejm. Skrajnie lojalny wobec Józefa Piłsudskiego, rygorystycznie wywiązywał się z wykonywania jego poleceń. Zwolennik twardej polityki wobec opozycji parlamentarnej. Swoim podpisem legitymizował aresztowanie posłów opozycji i uwięzienie ich w twierdzy brzeskiej. Jego kandydatura na urząd premiera została uzgodniona przez dwóch głównych konkurentów do przewodzenia obozowi politycznemu sanacji po śmierci Józefa Piłsudskiego – prezydenta Ignacego Mościckiego i Edwarda Rydza-Śmigłego.

Utworzenie i charakter polityczny gabinetu. Powołanie tego rządu stanowiło wynik kompromisu między Ignacym Mościckim i Edwardem Rydzem-Śmigłym. Był on w efekcie politycznie wewnętrznie niejednorodny. W jego składzie znajdowali się ministrowie powiązani z konkurującymi frakcjami obozu sanacji. Znaczące zamieszanie powstało po wydaniu przez premiera w dniu 15 lipca 1936 r. okólnika, w którym, określając Edwarda Rydza-Śmigłego jako drugą po prezydencie osobę w państwie, stwierdził, że wszyscy funkcjonariusze państwowi, łącznie z Prezesem Rady Ministrów, powinni okazywać Rydzo-

³⁰¹ Zob. A. Chojnowski, *Piłsudczycy u władzy...*

wi-Śmigłemu posłuszeństwo. W sposób oczywisty klóciło się to z regulacjami konstytucyjnymi³⁰².

Relacje gabinetu z innymi organami. Na podstawie uchwalonej w lipcu 1936 r. nowej ustawy o Trybunale Stanu, Prezes Rady Ministrów oraz ministrowie znaleźli się w grupie osób ponoszących odpowiedzialność konstytucyjną za umyślne naruszenie konstytucji lub innego aktu ustawodawczego, dokonane w związku z urzędowaniem. Utrata urzędu nie powodowała wygaśnięcia tej odpowiedzialności³⁰³.

Do wyborów w 1938 r. stosunki gabinetu z Sejmem miały charakter konfrontacyjny. Prezydent, wyraźnie optujący na rzecz środowiska rządowego, skrócił kadencję parlamentu i rozwiązał we wrześniu 1938 r. obie jego izby. Wybory do Sejmu i Senatu, które odbyły się w listopadzie 1938 r., zostały zbojkotowane przez znaczną część opozycji. Sukces odnieśli politycy wywodzący się z kręgów sanacji, którzy startowali z listy Obozu Zjednoczenia Narodowego, stanowiącego zaplecze polityczne rządu. Liderem politycznym rządzących stał się w wyniku tych wyborów Edward Rydz-Śmigły, który zajmował formalnie stanowisko Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych. Przedstawiciele OZN uzyskali 166 mandatów na 208 miejsc w Sejmie. Porażkę ponieśli politycy skupieni wokół Walerego Sławka, który nie uzyskał mandatu. Tym razem frekwencja była na przyzwoitym poziomie – wynosiła ponad 67% uprawnionych do głosowania³⁰⁴.

Kwestie programowe. Rząd ukierunkował swój program na wzmocnienie gospodarki za pomocą kilkuletnich programów inwestycyjnych. Pod kierunkiem wicepremiera Eugeniusza Kwiatkowskiego opracowano i rozpoczęto realizację planów budowy Centralnego Okręgu Przemysłowego jako podstawy rozwoju gospodarczego. Zaczęło to wpływać pozytywnie na sytuację gospodarczą państwa.

Uregulowano w trybie ustawy, w sposób jednolity, kwestie dotyczące publicznej służby zdrowia, w tym uprawnienia i obowiązki organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego w zakresie wykonywania „pieczy nad zdrowiem ludności”³⁰⁵. W odniesieniu do stosunków pracy określono i przyjęto w trybie ustawy warunki, jakim powinny odpowiadać indywidualne umowy o pracę lub umowy o naukę „uczniów przemysłowych” i wzajemne zobowiązania stron związane z pracą³⁰⁶. Uregulowano sprawy sądów ubezpieczeń społecznych sprawujących wymiar sprawiedliwości w sporach z zakresu ubezpieczeń społecznych³⁰⁷.

³⁰² Zob. A. Adamczyk, *Wokół premierostwa Felicjana Sławoja Składkowskiego. Uwagi i spostrzeżenia*, „Acta Universitatis Lodziana”. Folia Historica 60, 1997, s. 92 i nast.

³⁰³ Ustawa z dnia 14 lipca 1936 r. o Trybunale Stanu, Dz.U. z 1936 r. nr 56, poz. 403.

³⁰⁴ Zob. szerzej: W. Kozyra, *Polityka administracyjna...*, s. 563.

³⁰⁵ Ustawa z dnia 15 czerwca 1939 r. o publicznej służbie zdrowia, Dz.U. z 1939 r. nr 54, poz. 342.

³⁰⁶ Ustawa z dnia 14 kwietnia 1937 r. o układach zbiorowych pracy, Dz.U. z 1937 r. nr 31, poz. 242.

³⁰⁷ Ustawa z dnia 28 lipca 1939 r. – Prawo o sądach ubezpieczeń społecznych, Dz.U. z 1939 r. nr 71, poz. 476.

W nowy sposób uregulowano sprawy sądownictwa wojskowego³⁰⁸, wojskowego postępowania karnego³⁰⁹, prawa karnego skarbowego³¹⁰, adwokatury³¹¹ oraz prawa prasowego, w którego zapisach przyjęto, że granicą wolności prasy jest „dobro powszechne”³¹². Dokonano zmian w zakresie postępowania karnego, które miały usprawnić postępowanie³¹³. Uregulowano całościowo sprawy więziennictwa, ustalając ministra sprawiedliwości jako właściwego w sprawie nadzoru nad więzieniami i aresztami³¹⁴. W strukturze instytucjonalnej przedsiębiorstw wyodrębniono i poddano szczególnej reglamentacji podmioty „specjalnego zaufania”, które mogły prowadzić działalność w zakresie ochrony mienia, usług detektywistycznych, usług paszportowych i wizowych, pośrednictwa w sprawach zawierania małżeństw oraz pośrednictwa w sprawie prowadzenia działalności rozrywkowej³¹⁵.

Izby rzemieślnicze uznano za stałą reprezentację gospodarczych i zawodowych interesów rzemiosła, nadając im status instytucji samorządu gospodarczego i osób prawa publicznego³¹⁶.

W dekretach Prezydenta RP uregulowano stosunek państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Polsce³¹⁷ oraz do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego³¹⁸. Rozwiązano zrzeczenia wolnomularskie i wprowadzono kary za nielegalne działanie w rozwiązanych zrzeczeniach lub ich popieranie³¹⁹.

³⁰⁸ Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 29 września 1936 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych, Dz.U. z 1936 r. nr 76, poz. 536.

³⁰⁹ Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 29 września 1936 r. – Kodeks wojskowego postępowania karnego, Dz.U. z 1936 r. nr 76, poz. 537.

³¹⁰ Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 3 listopada 1936 r. – Prawo karne skarbowe, Dz.U. z 1936 r. nr 84, poz. 581.

³¹¹ Ustawa z dnia 4 maja 1938 r. – Prawo o ustroju adwokatury, Dz.U. z 1938 r. nr 33, poz. 289.

³¹² Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 21 listopada 1938 r. – Prawo prasowe, Dz.U. z 1938 r. nr 89, poz. 608.

³¹³ Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 21 listopada 1938 r. o usprawnieniu postępowania sądowego, Dz.U. z 1938 r. nr 89, poz. 609.

³¹⁴ Ustawa z dnia 26 lipca 1939 r. o organizacji więziennictwa, Dz.U. z 1939 r. nr 68, poz. 457.

³¹⁵ Ustawa z dnia 18 lutego 1938 r. o przedsiębiorstwach, wymagających szczególnego zaufania, Dz.U. z 1938 r. nr 12, poz. 79.

³¹⁶ Ustawa z dnia 19 lipca 1939 r. o izbach rzemieślniczych i ich związku, Dz.U. z 1939 r. nr 65, poz. 434.

³¹⁷ Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 25 listopada 1936 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 1936 r. nr 88, poz. 613.

³¹⁸ Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 18 listopada 1938 r. o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego, Dz.U. z 1938 r. nr 88, poz. 597. W 1939 r. podjęto próbę uporządkowania statusu nieruchomości i praw rzeczowych, które należały do Kościoła Prawosławnego w dniu 11 listopada 1918 r. (zob. ustawa z dnia 23 czerwca 1939 r. o uregulowaniu stanu prawnego majątków Kościoła Prawosławnego, Dz.U. z 1939 r. nr 57, poz. 370).

³¹⁹ Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 listopada 1938 r. o rozwiązaniu zrzeczeń wolnomularskich, Dz.U. z 1938 r. nr 91, poz. 624.

Działania programowe związane z interesami państwa i obronnością. Podano dodatkowej ochronie wybrane interesy państwa. Dotyczyło to obronności, waluty i gospodarki narodowej, niezależności życia publicznego, porządku publicznego. Wśród czynów podlegających karze wskazano m.in.: działanie przez obywatela polskiego w interesie innego państwa, nawoływanie do strajku powszechnego, powoływanie się na swój wpływ na urzędnika w celu uzyskania korzyści majątkowej lub osobistej, publiczne rozpowszechnianie fałszywych wiadomości mogących „wyrządzić dotkliwą szkodę interesom Państwa, bądź osłabić ducha obronnego społeczeństwa”, fałszywe przedstawianie toku postępowania sądowego. Wprowadzono instytucję dozoru policyjnego wobec osób skazanych za zbrodnie stanu³²⁰.

W sytuacji narastającego zagrożenia wojną uregulowano kwestie stanu wojennego, jako stanu nadzwyczajnego zarządzanego przez Prezydenta RP na obszarze całego państwa lub jego części na wniosek Rady Ministrów, uchwalony z inicjatywy ministra spraw wojskowych³²¹, oraz stanu wyjątkowego, jako stanu nadzwyczajnego wprowadzanego przez Radę Ministrów na wniosek ministra spraw wewnętrznych³²². Uregulowano też kwestie logistyczne związane z możliwością przemieszczania poza tereny zagrożone urzędów, instytucji, ludności i mienia. Postanowiono m.in., że o wycofaniu władz centralnych poza tereny zagrożone decyduje Rada Ministrów po zasięgnięciu opinii Naczelnego Wodza³²³. Odrębnie uregulowano zasady zapewnienia sprawności funkcjonowania instytucji komunikacji w warunkach obronnych, w tym kwestie współdziałania w tym zakresie władz i organów rządowych oraz państwowych przedsiębiorstw komunikacyjnych³²⁴. Na kilka tygodni przed wybuchem II wojny światowej podjęto decyzję o zaciągnięciu kredytu zagranicznego na zakup środków służących obronie państwa³²⁵.

Sprawy administracji. Premier funkcjonował w tym gabinecie w większym stopniu jako koordynator administracyjny niż kreator polityki. Ministrowie swoje kluczowe decyzje uzgadniali ze swoimi politycznymi protektorami (Ignacym

³²⁰ Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 listopada 1938 r. o ochronie niektórych interesów Państwa, Dz.U. z 1938 r. nr 91, poz. 623.

³²¹ Ustawa z dnia 23 czerwca 1939 r. o stanie wojennym, Dz.U. z 1939 r. nr 57, poz. 366. Stan wojenny został zarządzony na obszarze całego państwa (zob. zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 1 września 1939 r. o stanie wojennym, Dz.U. z 1939 r. nr 86, poz. 544).

³²² Ustawa z dnia 22 lutego 1937 r. o stanie wyjątkowym, Dz.U. z 1937 r. nr 17, poz. 108. Stan wyjątkowy został zarządzony na obszarze całego państwa (zob. zarządzenie Rady Ministrów z dnia 1 września 1939 r. o stanie wyjątkowym, Dz.U. z 1939 r. nr 85, poz. 542).

³²³ Ustawa z dnia 30 marca 1939 r. o wycofaniu urzędów, ludności i mienia z zagrożonych obszarów Państwa, Dz.U. z 1939 r. nr 29, poz. 197.

³²⁴ Ustawa z dnia 30 marca 1939 r. o komunikacjach w służbie obrony Państwa, Dz.U. z 1939 r. nr 29, poz. 195.

³²⁵ Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 8 sierpnia 1939 r. o upoważnieniu Ministra Skarbu do zaciągnięcia kredytu zagranicznego na cele obrony Państwa, Dz.U. z 1939 r. nr 73, poz. 490.

Mościckim lub Edwardem Rydzem-Śmigłym). Zachowano podstawową strukturę gabinetu. Zmiany wprowadzone formalnie po wybuchu wojny (m.in. utworzenie ministerstwa propagandy i informacji) nie miały już znaczenia praktycznego. Sprawy aprowizacyjne związane z zaopatrzeniem sił zbrojnych, ludności cywilnej i zwierząt gospodarskich w przedmioty powszechnego użytku, z uwzględnieniem potrzeb gotowości obronnej państwa, włączono do kompetencji ministra rolnictwa i reform rolnych³²⁶.

W 1936 r. dekretem Prezydenta RP zostały wprowadzone przepisy, które – we współczesnym rozumieniu – można określić jako antykorupcyjne. Zgodnie z tymi przepisami, urzędnik, do którego obowiązków należały kontrola lub nadzór nad przedsiębiorstwem lub instytucją finansową bądź wydawanie decyzji w sprawach tego przedsiębiorstwa lub instytucji, a w szczególności zawieranie albo zatwierdzanie w imieniu Skarbu Państwa umów lub udzielanie koncesji, nie mógł w ciągu 3 lat od dnia rozwiązania z nim stosunku służbowego objąć stanowiska w zarządzie, radzie nadzorczej lub komisji rewizyjnej, albo innego stanowiska w powyższym przedsiębiorstwie lub instytucji, jeżeli miałby otrzymywać wynagrodzenie w jakiegokolwiek formie. Przepisy te odnosiły się również do żołnierzy. Dekret określał sankcje za naruszenie wskazanych w nim zakazów zatrudnienia³²⁷.

Postanowiono wzmocnić integrację terytorialną państwa, rozciągając obowiązywanie licznych przepisów na terenie całego państwa, z utrzymaniem odrębności województwa śląskiego³²⁸. Rozstrzygnięto, że gmina miasta stołecznego Warszawy jest jednostką samorządu terytorialnego gminnego i powiatowego oraz osobą publicznoprawną. Ustalono, że organami miasta stołecznego są rada miejska, rady dzielnicowe i zarząd miejski, który składa się z prezydenta miasta, 5 wiceprezydentów i 9 członków wybieranych przez radnych. Wybór prezydenta miasta wymagał zatwierdzenia przez Radę Ministrów, zaś wiceprezydentów – przez ministra spraw wewnętrznych³²⁹. Ustalono zasady, sposób i tryb wyboru radnych miejskich³³⁰ oraz radnych gromadzkich, gminnych i powiatowych³³¹.

³²⁶ Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 lutego 1938 r. o poruczeniu spraw aprowizacyjnych Ministrowi Rolnictwa i Reform Rolnych, Dz.U. z 1938 r. nr 13, poz. 89.

³²⁷ Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 13 września 1936 r. o ograniczeniu urzędników i żołnierzy w obejmowaniu stanowisk w niektórych przedsiębiorstwach i instytucjach finansowych, Dz.U. z 1936 r. nr 70, poz. 500.

³²⁸ Ustawa z dnia 15 marca 1939 r. o dalszym zjednoczeniu ziem odzyskanych z Rzeczpospolitą Polską, Dz.U. z 1939 r. nr 22, poz. 136.

³²⁹ Ustawa z dnia 16 sierpnia 1938 r. o samorządzie gminy m.st. Warszawy, Dz.U. z 1938 r. nr 63, poz. 479.

³³⁰ Ustawa z dnia 16 sierpnia 1938 r. o wyborze radnych miejskich, Dz.U. z 1938 r. nr 63, poz. 480.

³³¹ Ustawa z dnia 16 sierpnia 1938 r. o wyborze radnych gromadzkich, gminnych i powiatowych, Dz.U. z 1938 r. nr 63, poz. 481.

Uregulowano kwestie wyboru sołtysów, jako organów gromad³³², i dotyczące działania gromad, jako podmiotów zarządzających w granicach swoich dochodów sprawami o znaczeniu wyłącznie miejscowym, wynikającymi z sąsiedzkiego współżycia, w celu podniesienia stanu kulturalnego, zdrowotnego i gospodarczego osiedli³³³. Na okres jednej kadencji zawieszono na terenach wschodnich warunek władania językiem polskim przy wyborze do organów samorządu³³⁴. Jesienią 1938 r. skrócono kadencję rad gromadzkich, miejskich i gminnych³³⁵.

Źródła napięć. Rząd borykał się z protestami robotniczymi, z którymi nie dał sobie rady poprzedni gabinet. Ponadto miały miejsce silne protesty na wsi. Skomplikowała się sytuacja geopolityczna Polski. Coraz bardziej realne stawało się zagrożenie inwazją militarną.

Zakończenie działalności gabinetu. Upadek rządu miał bezpośredni związek z wybuchem wojny oraz inwazją niemiecką, a 17 września także radziecką, na terytorium państwa polskiego. 7 września rząd ewakuował się do Łucka, zaś po inwazji radzieckiej przedostał się do Rumunii, gdzie nastąpiło internowanie członków gabinetu³³⁶. W dniu 30 września 1939 r. rząd złożył formalną dymisję nowemu Prezydentowi RP, Władysławowi Raczkiewiczowi, który został powołany na ten urząd w Londynie. Rozpoczął się tym samym kolejny etap w historii polskich rządów, któremu jest poświęcony następny rozdział tej książki.

³³² Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 8 października 1936 r. w sprawie regulaminu wyborów sołtysa i podsołtysa, Dz.U. z 1936 r. nr 81, poz. 558.

³³³ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 29 stycznia 1937 r. wydane w porozumieniu z Ministrem Skarbu o gromadach, Dz.U. z 1937 r. nr 9, poz. 70.

³³⁴ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 20 października 1936 r. w sprawie zawieszenia mocy obowiązującej warunku władania językiem polskim, jako warunku wybieralności do organów ustrojowych związków samorządowych, Dz.U. z 1936 r. nr 81, poz. 559.

³³⁵ Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 listopada 1938 r. o skróceniu kadencji niektórych organów ustrojowych w samorządzie terytorialnym, Dz.U. z 1938 r. nr 91, poz. 625.

³³⁶ Zob. A. Adamczyk, *Wokół premierostwa Felicjana Sławoja Składkowskiego...*, s. 79–99.

Rozdział trzeci

RZĄDY EMIGRACYJNE OKRESU II WOJNY ŚWIATOWEJ I OKUPACJI (1939–1945)

1. Punkt wyjścia

Nadzwyczajne okoliczności. Sytuację z tych lat rządzenia wyznaczyły wydarzenia, które przerwały normalne funkcjonowanie państwa¹. Klęska wrześniowa, której następstwem stała się w ciągu kilkunastu dni okupacja całego terytorium Polski przez wojska niemieckie lub radzieckie; ewakuacja władz naczelnych poza Polskę i internowanie rządu w Rumunii; brak szans na szybkie odwrócenie biegu spraw związanych z odcięciem rządu od kraju – to tylko główne z tych okoliczności. Podstawą reakcji na nową sytuację było przyjęcie stanowiska, że okupacja nie oznacza przerwania ciągłości państwa i że należy ukształtować organy władzy na emigracji, które podejmą się działań zmierzających do odzyskania niepodległości Polski. Istotną okolicznością było poparcie tego stanowiska, a w ślad za tym uznanie prawomocności tworzących się władz emigracyjnych przez Francję, Wielką Brytanię i USA oraz inne państwa niezaangażowane w inwazję militarną na Polskę. Upadek państwa polskiego uznały natomiast Litwa i Słowacja.

Dwie koncepcje polityczne w kwestii władz państwowych. Rozpoczęciu nowego okresu rządzenia towarzyszyło zderzenie się dwóch koncepcji politycznych dalszego działania. Pierwsza z nich znalazła wyraz m.in. w aktach nominacyjnych, w których prezydent Ignacy Mościcki, zgodnie z przepisami ustawy konstytucyjnej

¹ Na temat historii Polski w okresie okupacji 1939–1945 zob. całościowe analizy przeglądowe: E. Duraczyński, *Polska 1939–1945. Dzieje polityczne*, Warszawa 1999; R. Kaczmarek, *Historia Polski 1914–1989*, Warszawa 2014, s. 372–497; W. Pobóg-Malinowski, *Najnowsza historia polityczna Polski 1864–1945*, t. III: *Okres 1939–1945*, Londyn 1960; W. Roszkowski, *Historia Polski 1914–2015*, Warszawa 2017, s. 100–170. Sprawy konstytucyjne, ustrojowe i administracyjne tego okresu w sposób przeglądowy przedstawiono w: A. Ajnenkiel, *Konstytucje Polski w rozwoju dziejowym 1791–1997*, Warszawa 2001, s. 232–251; M. Żukowski, *Dzieje administracji w Polsce w XX wieku*, Warszawa 2011, s. 285–370.

z 1935 r., wskazał na swojego następcę Edwarda Rydza-Śmigłego, a następnie Bolesława Wieniawę-Długoszowskiego², zaś ostatni rząd obozu sanacji zgłaszał roszczenia do kontynuowania swojej misji na emigracji. Druga koncepcja, wyraźnie wspierana przez Francję i Wielką Brytanię, zakładała, że w kwestii kształtowania władz emigracyjnych nastąpi zerwanie polityczne i personalne z obozem rządowym Polski przedwrześniowej. Podstawowe znaczenie uzyskała w niej idea zespolenia narodowego ponad podziałami politycznymi. W jej ramach prezydent Ignacy Mościcki wyznaczył na następcę Prezydenta RP – na wypadek opróżnienia tego urzędu przed zawarciem pokoju – kolejnego polityka, tj. dotychczasowego marszałka Senatu Władysława Raczkiewicza³. W dniu 30 września 1939 r. I. Mościcki złożył urząd i niezwłocznie nastąpiło w Paryżu zaprzysiężenie prezydenta W. Raczkiewicza⁴. Jednymi z pierwszych decyzji w procesie kształtowania nowych władz było zdymisjonowanie rządu Felicjana Sławoja Składkowskiego⁵ i powołanie nowego premiera, którym został Władysław Sikorski, oraz nowego gabinetu ministrów⁶.

-
- ² Zarządzenie Władz Naczelnych – Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 17 września 1939 r. o wyznaczeniu następcy Prezydenta Rzeczypospolitej, M.P. z 1939 r. nr 213, poz. 2. Ambasador RP w Rzymie Bolesław Wieniawa-Długoszowski nie przyjął tej nominacji, mając świadomość, że podjęcie przez niego obowiązków głowy państwa utrudniłoby poparcie dla tworzącego się układu władz emigracyjnych ze strony Francji (zob. komunikat Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej – pismo gen. Bolesława Wieniawy-Długoszowskiego, M.P. z 1939 r. nr 214, poz. 5).
- ³ Zarządzenie Władz Naczelnych – Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 17 września 1939 r. o wyznaczeniu następcy Prezydenta Rzeczypospolitej, M.P. z 1939 r. nr 214, poz. 3. Na temat sylwetki politycznej nowego prezydenta zob. J. Klaczko i in. (red.), *Władysław Raczkiewicz (1885–1947)*, Toruń 2017. Zob. też: R. Habielski, *Poczet prezydentów Rzeczypospolitej Polskiej na uchodźstwie w latach 1939–1990*, Białystok 2015; J. Klaczko i in. (red.), *Londyńska reduta. Prezydenci RP na uchodźstwie i działalność polskiej emigracji niepodległościowej*, Toruń 2017.
- ⁴ Protokół zaprzysiężenia Prezydenta Rzeczypospolitej Władysława Raczkiewicza, M.P. z 1939 r. nr 218, poz. 1.
- ⁵ Komunikat – Pismo Prezydenta Rzeczypospolitej do Pana Generała Dywizji Felicjana Sławoja Składkowskiego, Prezesa Rady Ministrów zwalniające go z urzędu oraz pisma zwalniające z urzędu wszystkich członków Jego Rządu, M.P. z 1939 r. nr 218, poz. 2.
- ⁶ Komunikat – Pismo Prezydenta Rzeczypospolitej do Pana Generała Władysława Sikorskiego mianujące Go Prezesem Rady Ministrów, M.P. z 1939 r. nr 218, poz. 3. Na temat rządów emigracyjnych zob. m.in.: E. Duraczyński, *Rząd polski na uchodźstwie (1939–1945). Organizacja, personalia, polityka*, Warszawa 1993; tegoż, *Polska 1939–1945...*; W. Grabowski, *Delegatura Rządu Rzeczypospolitej Polskiej na Kraj*, Warszawa 1995; W. Rojek (oprac.), *Protokoły posiedzeń Rady Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej*, t. I–VIII, Kraków 1994–2008; W. Rojek, A. Suchcitz (oprac.), *Dokumenty Rządu RP na obczyźnie*, Kraków 2010; W. Rostocki, *Stosowanie Konstytucji kwietniowej w okresie drugiej wojny światowej 1939–1945*, Lublin 1988; Z. Rutkowski, *Prezydent i Rząd Rzeczypospolitej Polskiej na Uchodźstwie*, Poznań 2001; J. Smoliński, *Polskie władze państwowe i wojskowe na uchodźstwie*, Warszawa 1999; M.C. Sokołowski, *Dzieje prezydentury Rzeczypospolitej Polskiej na uchodźstwie*, Warszawa 2008; R.P. Żurawski vel Grajewski (red.), *Rządy bez ziemi. Struktury władzy na uchodźstwie*, Warszawa 2014.

Rozwój wydarzeń, niewolny od emocji⁷, zapewnił ciągłość personalną w systemie organów władzy i pozwolił przejść do tworzenia struktur państwa na emigracji⁸. W środowisku komentatorów panowało dość powszechne przekonanie, że internowanie rządu odbyło się pod wpływem Francji współdziałającej z politykami skupionymi wokół Sikorskiego i Paderewskiego⁹. Ostatni w okresie międzywojennym premier Polski zdecydowanie przeciwstawiał się, w otwartej polemice z Władysławem Sikorskim, obciążaniu obozu sanacji odpowiedzialnością za „klęskę narodową”¹⁰.

2. Rządy w okresie do śmierci Władysława Sikorskiego (1939–1943)

2.1. Ogólna charakterystyka

Zasada ciągłości istnienia państwa mimo okupacji. W tych latach działały dwie Rady Ministrów mające charakter rządów jedności narodowej. Jak już wskazałem wyżej, podstawowe znaczenie miało przyjęcie założenia, że państwo polskie istnieje mimo zawieszenia – na skutek okupacji – właściwych mu czynności.

Zasada ciągłości konstytucyjnej i prawnej. Podstawą ukształtowania się i funkcjonowania organów władzy państwowej na emigracji stały się zmodyfikowane regulacje konstytucyjne z okresu międzywojennego zawarte w ustawie konstytucyjnej z 1935 r.¹¹. Już na początku analizowanego tu okresu prezydent zobowiązał się wobec Rady Ministrów, że będzie korzystał z przepisów z 1935 r. w uzgodnieniu z Prezesem Rady Ministrów, co było wyrazem dystansowania się od praktyki politycznej w Polsce przed wybuchem II wojny światowej. W rzeczywistości stanowisko to modyfikowało, jak się później okazało – niekonsekwentnie, istotę rozwiązań konstytucyjnych z 1935 r. Umowa między Prezydentem RP

⁷ Zob. M. Żukowski, *Dzieje administracji w Polsce...*, s. 328.

⁸ Obszerna dokumentacja okresu rządów emigracyjnych, szczególnie tych kierowanych przez Władysława Sikorskiego, znajduje się w zbiorach archiwalnych Instytutu Polskiego i Muzeum im. gen. Sikorskiego w Londynie. Istotne jest, że liczne dokumenty źródłowe (notatki, korespondencja, programy i protokoły) są dostępne w trybie online (<http://www.pism.co.uk/dokumenty.htm>).

⁹ Zob. W. Pobóg-Malinowski, *Najnowsza historia polityczna Polski...*, t. III, s. 69. Zob. też T. Wyrwa, *Bezdroża dziejów Polski. Kraj i emigracja po 1 września 1939 r.*, Lublin 1999, s. 13.

¹⁰ Swoje stanowisko w tych sprawach Felicjan Sławoj Składkowski przedstawił m.in. w obszernej liście do Prezydenta RP z dnia 17 listopada 1939 r. Zob. archiwum Instytutu Polskiego i Muzeum im. gen. Sikorskiego w Londynie, teczka PRM.7 1939 r. sprawy ogólne, poz. 16, s. 49 i nast., www.pism.co.uk/dokumenty.htm.

¹¹ Zob.: M. Hułas, *Podstawy prawne działania rządu RP na obczyźnie*, w: Z. Błażyński (red.), *Władze RP na obczyźnie podczas II wojny światowej 1939–1945*, Londyn 1994; M. Hułas, *Goście czy intruzi? Rząd polski na uchodźstwie wrzesień 1939–lipiec 1943*, Warszawa 1996; W. Rostocki, *Stosowanie Konstytucji kwietniowej w okresie...*

i premierem w sprawie zasad korzystania z uprawnień przewidzianych w ustawie konstytucyjnej (zwana nieraz umową paryską) była jednak z politycznego punktu widzenia niezwykle ważna. Powołany na urząd prezydenta Władysław Raczkiewicz był bowiem mocno związany ze środowiskiem sanacji i pełnił po zamachu majowym liczne funkcje państwowe, w tym funkcję ministra spraw wewnętrznych, i należał do osób współdziałających z prezydentem Mościckim. Sikorski zaś należał do zdecydowanych krytyków polityki sanacji.

Rada Narodowa RP. W listopadzie 1939 r. Prezydent RP rozwiązał Sejm i Senat, podkreślając przy okazji, że wybory w listopadzie 1938 r., w których obie te Izby zostały wybrane, „nie zadośćuczyniły potrzebom Państwa”¹². Powołano na wniosek rządu nową strukturę instytucjonalną – Radę Narodową Rzeczypospolitej Polskiej, mającą kompetencje organu doradczego Prezydenta RP i rządu¹³. Członkowie Rady byli powoływani przez prezydenta na wniosek Prezesa Rady Ministrów. Rada rozpatrywała i opiniowała projekty decyzji przedstawiane przez prezydenta i rząd. W szczególności dotyczyło to budżetu państwowego. Zgodnie z dekretem mogła też opracowywać zagadnienia przyszłego ustroju państwa. Skład Rady miał być w założeniu odzwierciedleniem ówczesnego układu sił politycznych. W 1941 r. – najwyraźniej w związku ze sporem o kierunki i zasady rządzenia – pierwsza Rada Narodowa Rzeczypospolitej Polskiej została rozwiązana z inicjatywy Prezesa Rady Ministrów, co uzasadniono w dekreście Prezydenta RP z 3 września 1941 r. zasadniczymi zmianami w sytuacji, które nakładają na Radę „nowe zadania, zwłaszcza w dziedzinie zagadnień politycznych, społecznych i gospodarczych przyszłej Polski”, oraz potrzebą pełniejszego dostosowania składu Rady do „stanu sił politycznych w kraju, z uwzględnieniem (...) przedstawicieli polskiego życia politycznego, przebywających obecnie na obszarze Związku Socjalistycznych Republik Rad”¹⁴. Nowy skład Rady został powołany, po długotrwałych uzgodnieniach politycznych, dopiero w lutym 1942 r.¹⁵.

Tło wewnętrzne. Warunki działania organów emigracyjnych wyznaczała okupacja terytorium państwa polskiego w wyniku agresji Niemiec i ZSRR we

¹² Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 2 listopada 1939 r. o rozwiązaniu Sejmu i Senatu, M.P. z 1939 r. nr 245, poz. 1. Prezydent postanowił, że wybory do obu Izb odbędą się po „ustaniu siły wyższej”, która uniemożliwia ich przeprowadzenie w terminach określonych w ustawie konstytucyjnej, a także zapowiedział, że odbędą się one na podstawie nowej demokratycznej ordynacji (zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 1 grudnia 1939 r. o wyborach do Sejmu i Senatu, M.P. z 1939 r. nr 268, poz. 1).

¹³ Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 9 grudnia 1939 r. o powołaniu Rady Narodowej, Dz.U. z 1939 r. nr 104, poz. 1006 z późn. zm. (zob. też tekst jedn. Dz.U. z 1940 r. nr 8, poz. 22).

¹⁴ Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej o rozwiązaniu Rady Narodowej Rzeczypospolitej Polskiej – Londyn 3 września 1941 r., Dz.U. z 1941 r. nr 5, poz. 10.

¹⁵ Komunikat – Powołanie nowego składu Rady Narodowej R.P., Dz.U. z 1942 r. nr 2, poz. 5.

wrześniu 1939 r.¹⁶. Rząd był odcięty od okupowanego kraju. Na terenach przyłączonych do Rzeszy (tzw. „wcielonych ziemiach wschodnich”) wprowadzono zarząd wojskowy oraz utworzono po 26 października 1939 r. niemiecką władzę cywilną. Na pozostałych ziemiach polskich znajdujących się pod okupacją niemiecką, w ramach odrębnego systemu władzy (przy utrzymaniu polskiego aparatu samorządowego na szczeblu gmin), funkcjonowało utworzone w dniu 12 października 1939 r. Generalne Gubernatorstwo, do którego w sierpniu 1941 r. przyłączono również tereny przedwojennych województw lwowskiego, tarnopolskiego, stanisławowskiego. Na terenach Kresów Wschodnich objętych okupacją radziecką została ustanowiona po 16 września 1939 r. administracja radziecka (w ramach Białoruskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej i Ukraińskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej).

Polityka okupantów. Okupanci w sposób planowy i bezwzględny przystąpili do fizycznej likwidacji polskich elit i niszczenia polskiej kultury. Represje, w tym wykorzystywanie miejscowej ludności jako taniej siły roboczej, aresztowania, osadzanie w obozach koncentracyjnych i więzieniach, tortury i egzekucje, dotknęły całe społeczeństwo¹⁷. Szczególne środki zastosowano jednak wobec ludności narodowości żydowskiej. Początkowo były to głównie środki administracyjne. Zostały utworzone dzielnice zamknięte (getta), do których przesiedlono ludność pochodzenia żydowskiego. Wkrótce Niemcy przystąpili do realizacji zbrodniczego programu fizycznej eksterminacji Żydów, ludobójstwa w obozach zagłady. Wiosna 1943 r. przyniosła tragedię krwawo stłumionego powstania w getcie warszawskim.

Krajowy ruch podziemny. Na terenach okupowanych powstały zorganizowane w konspiracji formy walki z okupantem, którym nadano później nazwę Polskiego Państwa Podziemnego¹⁸. Elementem struktur konspiracyjnych stały się – działające w dużej mierze niezależnie od siebie – oddziały bojowe. Należy tu wymienić oddziały wchodzące w skład Związku Walki Zbrojnej i Batalionów Chłopskich. Próbą integracji tych form działalności zbrojnej było utworzenie Armii Krajowej, której komendantem głównym został generał Stefan Rowe-

¹⁶ Zob. M. Pietrzak, *Polska w okresie II wojny światowej*, w: J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 2000.

¹⁷ Zob. P. Madajczyk, *Polityka III Rzeszy w okupowanej Polsce*, t. 1–2, Warszawa 1970.

¹⁸ Zob.: M. Adamczyk, J. Gmitruk (oprac.), *Polskie Państwo Podziemne w depeşach do rządu RP Stanisława Mikołajczyka w Londynie 1943–1944*, Warszawa 2012; W. Borodziej, A. Chmielarz, A. Friszke, K.A. Kunert, *Polska podziemna 1939–1945*, Warszawa 1991; G. Górski, *Administracja Polski Podziemnej w latach 1939–1945. Studium historyczno-prawne*, Toruń 1995; tegoż, *Polskie Państwo Podziemne 1939–1945*, Toruń 1998; J.Z. Hirsch, *II Rzeczpospolita. Polskie państwo podziemne*, Białystok 1998; S. Korboński, *Polskie Państwo Podziemne. Przewodnik po Podziemiu z lat 1939–1945*, Bydgoszcz 1990; S. Salmonowicz, *Polskie Państwo Podziemne*, Warszawa 1994; T. Strzembosz, *Rzeczpospolita podziemna. Społeczeństwo polskie a państwo podziemne 1939–1945*, Warszawa 2000.

ki-Grot. Łącznikiem między rządem emigracyjnym i strukturami działającymi na terenach okupowanych był Delegat Rządu na Kraj.

Armia Andersa. W 1941 r. utworzono – na mocy układu Sikorski–Majski – Armię Polską w ZSRR, pod dowództwem gen. Władysława Andersa, która została ostatecznie ewakuowana do Iranu w następstwie różnic w interpretacji uzgodnień dokonanych między stronami. Oddziały tej armii podjęły wspólnie z aliantami działania zbrojne przeciw wojskom hitlerowskim, m.in. w Syrii, Palestynie, Egipcie i we Włoszech. Na stosunki polsko-radzieckie w coraz większym stopniu wpływały napięcia na tle nieznanego losu tysięcy polskich oficerów aresztowanych na okupowanych przez Związek Radziecki terytoriach Polski.

Powstawanie struktur komunistycznych. Równolegle kształtowały się struktury instytucjonalne skupiające działaczy komunistycznych, inspirowanych i wspomaganych przez władze radzieckie, oraz powiązane z nimi formacje wojskowych¹⁹. W styczniu 1942 r. rozpoczęła działalność Polska Partia Robotnicza (PPR)²⁰, której konspiracyjną formacją zbrojną była Gwardia Ludowa (GL). W 1943 r. utworzono Związek Patriotów Polskich (ZPP). W noc sylwestrową 1943/1944 r. powołano Krajową Radę Narodową (KRN), jako organ stanowiący załączek nowej władzy państwowej (konkurencyjnej wobec władz emigracyjnych). Z inicjatywy ZPP zorganizowano 1. Dywizję Piechoty im. Tadeusza Kościuszki, pod dowództwem gen. Zygmunta Berlinga, podporządkowaną strategii wojskowej ustalonej przez władze radzieckie.

Tło międzynarodowe. We wrześniu 1939 r. Polska walcząca z okupantem niemieckim i radzieckim nie uzyskała praktycznego wsparcia ze strony Francji i Anglii. Wypowiedzenie w dniu 3 września 1939 r. przez te państwa wojny III Rzeszy nie przełożyło się na działania ofensywne ich wojsk. Kraje koalicji antyhitlerowskiej uznały jednak ciągłość państwa polskiego i legalność jego władz emigracyjnych oraz stworzyły warunki do funkcjonowania tych władz na swoich terytoriach (najpierw we Francji, a następnie – po zajęciu tejże w wyniku ofensywy niemieckiej – w Wielkiej Brytanii). Atak Niemiec na Związek Radziecki w czerwcu 1941 r. sprawił, że priorytetem dla Wielkiej Brytanii stało się współdziałanie z władzami Związku Radzieckiego w walce z Niemcami. Sprawy Polski zeszyły w polityce premiera Winstona Churchilla na drugi plan.

Napięcia polityczne. W gabinetach działających w tym okresie ujawniały się różnice zdań między zasiadającymi w nich osobami wynikające w dużej mierze z przyjętej wielopartyjnej formuły zaplecza, które miało z założenia reprezentować wszystkie liczące się siły polityczne. Spory polityczne i programowe naruszały jednolitość działań rządów emigracyjnych. Kilkakrotnie pro-

¹⁹ Zob. M. Adamczyk, J. Gmitruk, A. Koseski (oprac.), *Ziemie Wschodnie: raporty Biura Wschodniego Delegatury Rządu na Kraj 1943–1944*, Warszawa 2005.

²⁰ Zob. P. Gontarczyk, *Polska Partia Robotnicza. Droga do władzy (1941–1944)*, Warszawa 2006.

wadziły wręcz do groźnych przesileń politycznych. Sytuacja ta została dobrze scharakteryzowana w notatce przygotowanej dla premiera w marcu 1943 r. W dokumencie tym stwierdzono, że ministrowie „partyjni” dążą do narzucenia rządowi swojego „prymatu”, wielu ministrów „wyłamuje się chronicznie z zasady zespołowej odpowiedzialności Rządu, uważając resorty swoje za podlegające ich osobom”, kadra rządowa jest dobierana za pomocą kryteriów politycznych, a nie merytorycznych, i w efekcie w „niektórych resortach od kierownika do referentów nikt nie posiada istotnego przygotowania naukowego i kompetencyjnego w powierzanej sobie dziedzinie działania”²¹.

W pierwszych miesiącach funkcjonowania rządu Władysława Sikorskiego pojawiły się też napięcia między premierem i prezydentem. Te różnice zdań i związane z nimi otwarte konflikty dotyczyły przede wszystkim kwestii stosunku do państwa radzieckiego oraz porządku w Europie wyznaczonego decyzjami podjętymi przez przywódców Wielkiej Brytanii, ZSRR i USA. Napięcia na linii prezydent–rząd dotyczyły też samej zasady koniecznego uzgadniania najważniejszych decyzji.

* * *

2.2. Pierwszy rząd na uchodźstwie Władysława Sikorskiego (30 września 1939 – 18 lipca 1940)

Szef gabinetu. Władysław Sikorski stał już wcześniej na czele rządu – między grudniem 1922 r. a majem 1923 r. Sympatyzował później z opozycją, dzieląc jej krytyczny stosunek do sanacji. Był jednym z sygnatariuszy antysanacyjnego Frontu Morges. Jego kandydaturę na funkcję szefa rządu emigracyjnego popierały Francja i Wielka Brytania. W rządzie tym pełnił też urząd ministra spraw wojskowych, zaś od połowy października 1939 r. również urząd ministra sprawiedliwości. Po odwołaniu z tych stanowisk Edwarda Rydza-Śmigłego²²,

²¹ Notatka pt. *Główne przyczyny tarć i niedociągnięć w łonie Rządu*, archiwum Instytutu Polskiego i Muzeum im. gen. Sikorskiego w Londynie, teczka PRM.112. cz. II, poz. 57, s. 10 i nast., www.pism.co.uk/dokumenty.htm. W dokumencie tym zwrócono uwagę, że ponad 600 urzędników w Wielkiej Brytanii i 600 „pracujących ponad etatami” jest źle zarządzanych, osoby zatrudnione w administracji rządowej wywodzące się z różnych nurtów politycznych nie mają do siebie nawzajem zaufania, poszczególne resorty wychodzą poza swoje kompetencje statutowe, wewnętrzne struktury urzędów są pozbawione porównywalnych rozwiązań, nie są rozgraniczone „komórki pracy bieżącej i komórki planowania”, zaś w całości administracji brak właściwej sprawozdawczości i kontroli.

²² Komunikat – Pismo Pana Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 7 listopada 1939 r. zwalniające Marszałka Polski Edwarda Śmigłego-Rydza ze stanowiska Naczelnego Wodza i Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych, M.P. z 1939 r. nr 245, poz. 2.

Sikorski został w listopadzie 1939 r. mianowany Naczelnym Wodzem i Generalnym Inspektorem Sił Zbrojnych²³.

Utworzenie i charakter polityczny gabinetu. Rząd, który funkcjonował w pierwszym okresie II wojny światowej, został zaprzysiężony przez prezydenta Władysława Raczkiewicza w Paryżu w dniu 1 października 1939 r.²⁴. Miał to być z założenia rząd koalicyjny ponad podziałami politycznymi, jak to określił prezydent w dniu 30 września 1939 r. w swoim orędziu – „rząd jedności i obrony narodowej”²⁵. W jego skład weszli politycy sanacyjni oraz przedstawiciele partii opozycyjnych wobec sanacji: Polskiej Partii Socjalistycznej (PPS), Stronnictwa Ludowego (SL), Stronnictwa Narodowego (SN) oraz Stronnictwa Pracy (SP). Początkowo gabinet tworzyły tylko cztery osoby. Obok premiera w składzie rządu znalazł się minister Stanisław Stroński jako zastępca Prezesa Rady Ministrów oraz ministrowie: spraw zagranicznych i skarbu (te dwa newralgiczne stanowiska objęli politycy sanacyjni). W kolejnych kilkunastu dniach zostali mianowani kolejni członkowie gabinetu, co miało się przyczynić do poszerzenia zaplecza politycznego gabinetu²⁶. Minister skarbu został powołany równolegle na urząd ministra przemysłu i handlu²⁷. Premier – jak już wspomniano – objął dodatkowo stanowiska ministra spraw wojskowych i ministra sprawiedliwości²⁸.

Sprawa odpowiedzialności za klęskę wrześniową. W pracach gabinetu przeżywał się temat oceny rządów sanacji z okresu przed wybuchem wojny. Władysław Sikorski nie ukrywał swojego krytycznego stosunku do polityki tego

²³ Komunikat – Pismo Pana Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 7 listopada 1939 r. mianujące Generała Dywizji Władysława Sikorskiego Naczelnym Wodzem i Generalnym Inspektorem Sił Zbrojnych, M.P. z 1939 r. nr 245, poz. 3.

²⁴ Protokół zaprzysiężenia członków Rządu z dnia 1 października 1939 r. w Paryżu, M.P. z 1939 r. nr 218, poz. 4.

²⁵ Orędzie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 30 września 1939 r. do obywateli Rzeczypospolitej, M.P. z 1939 r., nr 220, poz. 1.

²⁶ Komunikat – Pismo Pana Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 2 października 1939 r. do Pana Jana Stańczyka b. posła na Sejm mianujące go Ministrem Opieki Społecznej, M.P. z 1939 r. nr 220, poz. 2; Komunikat – Pismo Pana Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 3 października 1939 r. do Pana Generała broni Józefa Hallera mianujące go Ministrem, M.P. z 1939 r. nr 220, poz. 3; komunikat – Pismo Pana Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 3 października 1939 r. do Pana Aleksandra Ładosia mianujące go Ministrem, M.P. z 1939 r. nr 220, poz. 4; komunikat Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej – zaprzysiężenie w dniu 2 października 1939 r. Pana Jana Stańczyka, mianowanego Ministrem Opieki Społecznej, M.P. z 1939 r. nr 220, poz. 5; komunikat – Pismo Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 października 1939 r. do Gen. Broni Kazimierza Sosnkowskiego, mianujące Go Ministrem, M.P. z 1939 r. nr 229, poz. 3; komunikat – Pismo Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 października 1939 r. do Dr Mariana Seydy, b. ministra mianujące Go Ministrem, M.P. z 1939 r. nr 229, poz. 4.

²⁷ Komunikat – Mianowanie p. Adama Koca Ministra Skarbu, Ministrem Przemysłu i Handlu w dniu 9 października 1939 r., M.P. z 1939 r. nr 221, poz. 1.

²⁸ Komunikat – Pismo Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 października 1939 r. do Gen. Dyw. Władysława Sikorskiego, mianujące Go Ministrem Sprawiedliwości, M.P. z 1939 r. nr 229, poz. 2.

obożu. W piśmie z października 1939 r. do Ignacego Paderewskiego wyraźnie podkreślił w imieniu rządu, że obok ciągłości prawnej liczy się „ciągłość duchowa Polski nieśmiertelnej”, której Paderewski jest „najbardziej świetlanym przedstawicielem”²⁹. Widoczna była intencja wyciszenia kultu Józefa Piłsudskiego, między innymi przez wskazywanie zasług Ignacego Paderewskiego na rzecz kształtowania niepodległej Polski po 1918 r. Sam Ignacy Paderewski aż do swojej śmierci w 1941 r. wyraźnie popierał Władysława Sikorskiego, a równocześnie jednoznacznie wskazywał, że premier musi uwzględnić fakt, iż działa w złożonej sytuacji politycznej i nie może liczyć na poparcie ze strony wszystkich przedstawicieli władz emigracyjnych. Symptomatyczna jest treść listu Paderewskiego do Sikorskiego z 8 października 1939 r., w którym kieruje on do premiera następujące słowa: „Nie może ani na chwilę Pan Generał zapomnieć, że ani Pan Prezydent Rzeczypospolitej, ani reszta członków rządu, ludzie zresztą najlepszej woli i najszlachetniejszych zamiarów, nie uosabiają ani wobec naszych sprzymierzeńców, ani wobec kraju tych wielkich nadziei, jakie pokładamy w Panu, drogi Generale” [pisownia oryginalna]³⁰. Już w pierwszych dniach swojego urzędowania Rada Ministrów przyjęła projekt amnestii dla byłych więźniów brzeskich połączonej z przywróceniem więzionym w Brześciu praw obywatelskich, godności i odznaczeń oraz orderów³¹. W maju 1940 r. z inicjatywy rządu została powołana przy Prezesie Rady Ministrów Komisja, której celem miało być zebranie materiału pomocnego w ustaleniu „odpowiedzialności za wyniki kampanii 1939 r. we wszystkich dziedzinach administracji państwowej i obrony narodowej”, a tym samym zapewnienie „należytego wymiaru sprawiedliwości w przyszłości”. Komisja uzyskała prawo przesłuchiwania wezwanych na swoje posiedzenia osób³². Jak zauważa M. Żukowski, „przedmiotem ostrej krytyki na posiedzeniach Rady Ministrów był marszałek E. Rydz-Śmigły oraz rząd gen. F. Sławoja-Składkowskiego”³³.

Krytyczny stosunek do działania władz w okresie poprzedzającym klęskę wrześniową był tonowany przez motyw jedności narodowej. Oficjalnie nie skupiano się więc na rozliczaniu poprzedników i kwestię tę przesuwano na

²⁹ Komunikat Prezydium Rady Ministrów – pismo Rządu RP do Ignacego Paderewskiego, M.P. z 1939 r. nr 221, poz. 8.

³⁰ Pismo I.J. Paderewskiego do gen. Sikorskiego w sprawie odpowiedzialności i obowiązku, archiwum Instytutu Polskiego i Muzeum im. gen. Sikorskiego w Londynie,teczka PRM.7 1939 r. sprawy ogólne, poz. 3, s. 9, www.pism.co.uk/dokumenty.htm.

³¹ Komunikat o posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 10 października 1939 r. – projekt dekretu o amnestii dla byłych więźniów brzeskich, M.P. z 1939 r. nr 221, poz. 11. Wkrótce dekret taki został wydany przez prezydenta (dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 31 października 1939 r. o amnestji dla byłych więźniów brzeskich, M.P. z 1939 r. nr 232, poz. 1).

³² Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 30 maja 1940 r. o powołaniu Komisji w związku z wynikiem kampanii wojennej 1939 r., Dz.U. z 1940 r. nr 10, poz. 27.

³³ M. Żukowski, *Dzieje administracji w Polsce...*, s. 331.

okres późniejszy. Tak też rzecz została przedstawiona w instrukcji dla służb dyplomatycznych Polski, w której wskazano, że: „Rząd Jedności Narodowej nie zamierza obecnie pociągać do odpowiedzialności tych, którzy są sprawcami niebywałej w historii klęski. Ustalając fakty, pozostawia Rząd to niesłuchanie ciężkie i przykre zadanie Narodowi, które je przejmie we właściwej chwili. (...) obrona czy usprawiedliwianie błędnej polityki zagranicznej, wewnętrznej, wojskowej czy gospodarczej ostatnich lat, które umożliwiły Niemcom równie gwałtowne zwycięstwo, narażając nieszczęśliwy kraj na niebywałe cierpienia, jest w rażącej sprzeczności z zamiarami Rządu jako szkodliwe dla państwa. Sprawy te należy pokryć wobec obcych taktownym milczeniem, skierowując cały wysiłek ku przyszłości”³⁴. Równocześnie jednak, z inicjatywy polityków antysanacyjnych, gabinet podejmował działania zmierzające do analizy uwarunkowań, które doprowadziły do wojny z III Rzeszą. M.in. postanowiono przygotować tzw. Zieloną Księgę zawierającą zestawienie dokumentów odnoszących się do stosunków polsko-niemieckich od chwili podpisania przez marszałka Józefa Piłsudskiego i Hitlera aktu o nieagresji między Polską i Niemcami na początku 1934 r.³⁵.

Sprawy kontroli państwowej. W 1940 r. uregulowano w sposób całościowy, na czas wojny, kwestie kontroli państwowej, w tym zasady kontroli wykonywania budżetu. Ustalono m.in. kompetencje mianowanego przez prezydenta Prezesa Najwyższej Izby Kontroli oraz delegatów kontroli państwowej. Regulacja ta zastąpiła ustawę z 1921 r.³⁶.

Program gabinetu. Działania rządu wiązały się przede wszystkim z sytuacją, w jakiej znalazła się Polska po agresji niemieckiej i radzieckiej na jej terytorium. Jednym z pierwszych aktów rządu było skierowanie za pośrednictwem ambasadorów stanowczego protestu przeciwko umowie podpisanej w Moskwie w dniu 28 września 1939 r. pomiędzy rządami Niemiec i ZSRR, w której dokonano podziału terytorium polskiego między oba te państwa³⁷. Rząd wystąpił także zdecydowanie przeciw okrucieństwu przejawiającemu się w działaniu wojsk i okupantów niemieckich, podkreślając, że „Ziemia Polska, pod władaniem niemieckim, stała się ziemią męczeństwa”³⁸. W dekrete Prezydenta RP szczegółowo

³⁴ Instrukcja Rządu dla Kierowników Placówek Zagranicznych uchwalona przez Radę Ministrów dnia 10.X.1939 r., teczka PRM.7 1939 r. sprawy ogólne, poz. 3, s. 9, www.pism.co.uk/dokumenty.htm.

³⁵ Zob. Komunikat Ministerstwa Spraw Zagranicznych w sprawie Zielonej Księgi, M.P. z 1940 r. nr 5, poz. 13.

³⁶ Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 17 lutego 1940 r. o Kontroli Państwowej, Dz.U. z 1940 r. nr 5, poz. 11.

³⁷ Komunikat Ministerstwa Spraw Zagranicznych, M.P. z 1939 r. nr 220, poz. 11.

³⁸ Komunikat Prezydium Rady Ministrów – Protest Rządu Polskiego przeciw okrucieństwom niemieckim, M.P. z 1939 r. nr 268, poz. 7. W specjalnej uchwale rząd zapowiedział zastosowanie po zwycięstwie stosownych retorsji wobec Niemców, w tym „zwłaszcza wobec ich sfer

uregulowano kwestie nieważności aktów prawnych władz okupacyjnych, które były niezgodne z regulacjami prawa międzynarodowego w sprawach wojny³⁹. W dokumencie programowym z 18 grudnia 1939 r. za głównego wroga Polski została uznana III Rzesza. Potwierdzono stan wojny z ZSRR na skutek agresji 17 września 1939 r. Przedstawiono żądania uznania nienaruszalności polskiej granicy wschodniej oraz włączenia do Polski Prus Wschodnich, Śląska Opolskiego i Gdańska. Zapowiedziano zorganizowanie polskich sił zbrojnych we Francji⁴⁰. W programie rządu znalazła się deklaracja dotycząca koordynacji działań podziemia w kraju. Rząd monitorował w ramach swoich możliwości rozwój wydarzeń na okupowanych ziemiach polskich, podejmował też wysiłki dotarcia za pośrednictwem przedstawicieli dyplomatycznych do władz innych państw z wiedzą o bezprawnych działaniach niemieckich i rosyjskich władz okupacyjnych⁴¹.

Sprawy administracji. Ukształtowano nową strukturę wewnętrzną Prezydium Rady Ministrów. Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 1939 r. powołano w ramach tej struktury gabinet osobisty premiera, Biuro Prezydiálne oraz referaty: ogólny, polityczny, kulturalny. W związku ze sprawowaniem przez premiera urzędu ministra sprawiedliwości, w strukturach Prezydium Rady Ministrów działał też departament ministerstwa sprawiedliwości⁴². W kwestiach kadr państwowych i samorządowych przyjęto zasadę, że – poza przypadkami zatrudnienia w administracji emigracyjnej – udziela się bezpłatnego urlopu urzędnikom i funkcjonariuszom państwowym, sędziom i prokuratorom oraz urzędnikom i pracownikom samorządu terytorialnego i gospodarczego, przedsiębiorstw państwowych i samorządowych i wszelkich instytucji publicznych, którzy w związku z wojną opuścili obszar państwa. W grudniu 1939 r. premier zwrócił się do wszystkich osób aktywnych w procesie tworzenia aparatu państwa emigracyjnego z kategorycznym apelem o harmonijne współdziałanie, powstrzymanie się od sporów kompetencyjnych i zdrażeń personalnych oraz

kierowniczych” (uchwała Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 1939 r., w sprawie okrucieństw niemieckich w Polsce, M.P. z 1939 r. nr 285, poz. 1).

³⁹ Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 30 listopada 1939 r. o nieważności aktów prawnych władz okupacyjnych, Dz.U. z 1939 r. nr 102, poz. 1006.

⁴⁰ Komunikat o podpisaniu Umów wojskowych polsko-francuskich, M.P. z 1940 r. nr 5, poz. 8.

⁴¹ Komunikat Ministerstwa Spraw Zagranicznych o protestach Ambasadorów i Posłów R.P. złożonych rządowi, przy których są akredytowani przeciwko konfiskacie przez Rząd Niemiecki dóbr nieruchomości położonych na terytoriach polskich wcielonych do Rzeszy a należących do osób pochodzenia polskiego, M.P. z 1940 r. nr 58, poz. 28; komunikat Ministerstwa Spraw Zagranicznych o protestach Ambasadorów i posłów R.P. złożonych rządowi, przy których są akredytowani przeciwko konfiskacie przez Rząd ZSRR przedmiotów stanowiących własność Rządu Polskiego lub obywateli polskich, M.P. z 1940 r. nr 58, poz. 30.

⁴² Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 1939 r., archiwum Instytutu Polskiego i Muzeum im. gen. Sikorskiego w Londynie,teczka PRM.7 1939 r. sprawy ogólne, poz. 33, s. 107, www.pism.co.uk/dokumenty.htm.

zapowiedział usuwanie z aparatu państwowego wszystkich, którzy nie zastosują się do tego wezwania⁴³. W listopadzie 1939 r. rząd przeniósł swoją siedzibę do Angers, gdzie na podstawie decyzji rządu francuskiego przyznano prawa eksterytorialności budynkom zajmowanym przez władze oraz członkom rządu i personelowi urzędniczemu⁴⁴. Po kapitulacji Francji w końcu czerwca 1940 r. gabinet ministrów i jego administracja przeniosły się do Londynu.

Źródła napięcia. Niezależnie od problemów związanych z okupacją niemiecką i radziecką terytorium państwa polskiego, coraz większego znaczenia zaczęły nabierać pogarszające się stosunki polsko-radzieckie. Wynikało to z faktu, że napięcia w tych stosunkach pozostawały w konflikcie z wyraźnymi dążeniami krajów koalicji antyhitlerowskiej do wypracowania rozwiązań politycznych i militarnych w kontakcie z władzami ZSRR. Kwestie zwłoki w przeniesieniu siedziby rządu do Londynu i odpowiedzialności Władysława Sikorskiego za pozostanie na terytorium zajętej przez wojska niemieckie Francji większości polskich oddziałów wojskowych, które zostały utworzone w tym państwie, wywołały istotne napięcia w relacjach między prezydentem i premierem. Przedmiotem sporu były też granice uprawnień głowy państwa do zdymisjonowania rządu bez zgody samej Rady Ministrów. Środowiska sanacyjne podjęły na tym tle próbę usunięcia ze stanowiska Władysława Sikorskiego.

Zakończenie działalności gabinetu. W lipcu 1940 r. doszło do wymuszonej dymisji Władysława Sikorskiego. Do kryzysu rządowego doprowadził memoriał premiera z czerwca 1940 r. przygotowany bez uzgodnień z prezydentem i innymi członkami Rady Ministrów. Pod wpływem Wielkiej Brytanii, szukającej współpracy z ZSRR w warunkach zagrożenia swego bezpieczeństwa ze strony III Rzeszy, w dokumencie tym wyrażono chęć poprawy stosunków polsko-radzieckich w przyszłości, nie podnosząc w ogóle kwestii granicy wschodniej⁴⁵. Od 18 do 20 lipca 1940 r. obowiązki szefa rządu pełnił minister spraw zagranicznych August Zaleski (który także w latach 1926–1932 był ministrem spraw zagranicznych), przedstawiciel środowiska sanacji w gabinecie, przeciwnik linii politycznej Sikorskiego wobec ZSRR. Ta nominacja miała symboliczne znaczenie w sytuacji konfliktu między Sikorskim i Zaleskim⁴⁶.

⁴³ Okólnik Prezesa Rady Ministrów i Naczelnego Wodza z dnia 28 grudnia 1939 r. w sprawie należytego funkcjonowania aparatu państwowego, M.P. z 1939 r. nr 289, poz. 6.

⁴⁴ Komunikat Prezydium Rady Ministrów – przeniesienie siedziby Rządu Polskiego do Angers w dniu 22 listopada 1939 r., M.P. z 1939 r. nr 258, poz. 6.

⁴⁵ Obszerna dokumentacja przebiegu tego kryzysu, podobnie jak całego okresu rządów emigracyjnych znajduje się w zbiorach archiwalnych Instytutu Polskiego i Muzeum im. gen. Sikorskiego w Londynie. Liczne dokumenty, w tym związane z kryzysami w obu rządach Władysława Sikorskiego, oraz wybrane protokoły z posiedzeń Rady Ministrów i Komitetu Politycznego Rady Ministrów są dostępne w trybie online (<http://www.pism.co.uk/dokumenty.htm>).

⁴⁶ Stan stosunków między tymi politykami dobrze charakteryzuje fragment pisma premiera do prezydenta z dnia 21 sierpnia 1941 r., w którym stwierdzono m.in.: „Proszę o łaskawe wstrzy-

* * *

2.3. Drugi rząd na uchodźstwie Władysława Sikorskiego (20 lipca 1940 – 4 lipca 1943)

Szef gabinetu. Dymisja Władysława Sikorskiego została cofnięta, objął on ponownie urząd premiera. Stało się tak m.in. dzięki zdecydowanemu poparciu udzielonemu Sikorskiemu przez Ignacego Paderewskiego. Do 26 września 1942 r. premier pełnił także urząd ministra spraw wojskowych.

Utworzenie i charakter polityczny gabinetu. Powołanie rządu, którego czas funkcjonowania przypadł na rozszerzanie się w Europie i poza jej granicami obszarów objętych działaniami wojennymi, nastąpiło przy poparciu Rady Narodowej RP, w dużej mierze pod naciskiem grupy oficerów niezadowolonych z dymisji Władysława Sikorskiego. Był to kolejny emigracyjny rząd koalicyjny. W składzie gabinetu znaleźli się ponownie politycy sanacyjni oraz przedstawiciele partii opozycyjnych wobec sanacji: Polskiej Partii Socjalistycznej (PPS), Stronnictwa Ludowego (SL), Stronnictwa Narodowego (SN).

Program gabinetu. W dokumencie rządowym z sierpnia 1940 r. zapowiedziano gotowość ponownego rozważenia stosunku władz emigracyjnych do Związku Radzieckiego w przypadku przystąpienia ZSRR do wojny po stronie Wielkiej Brytanii. Stwierdzono jednak wyraźnie, że ZSRR musi uznać granice II RP sprzed września 1939 r. i opuścić tereny zajęte w 1939 r.

W ramach porozumienia z ZSRR (tzw. układu Sikorski–Majski) z 30 lipca 1941 r., po inwazji w czerwcu 1941 r. III Rzeszy na ten kraj, uzgodniono, że traktaty radziecko-niemieckie z 1939 r. należy uważać za niebyłe i że zostaną przywrócone stosunki dyplomatyczne między Polską a ZSRR⁴⁷. Zadeklarowano też, że rządy ZSRR i Polski będą udzielać sobie wzajemnej pomocy w walce z III Rzeszą. Postanowiono, że zostanie utworzona armia polska na terenie ZSRR, której dowódca będzie mianowany przez stronę polską (w porozumieniu ze stroną radziecką). W protokole dodatkowym uzgodniono, że nastąpi amnestia dla obywateli polskich więzionych na terenie ZSRR. Sprawy granicy pozostawiono do dalszych uzgodnień. Porozumienie stało się powodem kryzysu rządowego na początku sierpnia 1941 r. Kwestią sporną było wyrażenie zgody na użycie w protokole dodatkowym do dokumentu określenia „amnestia” w odnie-

manie nominacji p. Ministra Augusta Zaleskiego, na szefa Kancelarii Cywilnej. (...) Współpraca z Ministrem, który zrobił wszystko, ażeby nie dopuścić do układu polsko-rosyjskiego, jako doradcą Pana Prezydenta, będzie niemożliwa w okresie realizacji tego paktu. (...) Rząd uważałby ten krok za chęć kontynuowania szkodliwej dla Państwa polityki, której p. Zaleski był jednym z głównych wyrazicieli”, archiwum Instytutu Polskiego i Muzeum im. Gen. Sikorskiego w Londynie,teczka PRM.60A, Kryzys Rządowy w Sierpniu 1941 r., poz. 26, s. 105, www.pism.co.uk/dokumenty.htm. Wystąpienie premiera okazało się bezskuteczne.

⁴⁷ Zob. E. Duraczyński (oprac.), *Układ Sikorski–Majski: wybór dokumentów*, Warszawa 1990.

sieniu do obywateli polskich więzionych na terenie ZSRR, co – jak podkreślali krytycy tej formuły – może sugerować zgodę na kwalifikowanie ich aktywności jako działalności przestępczej.

W umowie z 14 sierpnia 1941 r. postanowiono, że armia polska będzie liczyć 30 tys. żołnierzy stanowiących część polskich sił zbrojnych, organizacyjnie będzie podlegać władzom polskim (dowódcą został Władysław Anders), pod względem operacyjnym będzie podlegać władzom radzieckim i zostanie wykorzystana w ramach radzieckich planów operacyjnych po osiągnięciu pełnej gotowości bojowej (w jednostkach nie mniejszych od dywizji). W polsko-radzieckiej deklaracji z 4 grudnia 1941 r. (podpisanej przez Sikorskiego w Moskwie) zapowiedziano wspólną walkę z Niemcami aż do ostatecznego zwycięstwa, zapewnienie po wojnie trwałego i sprawiedliwego pokoju („nową organizację stosunków międzynarodowych, opartą na zjednoczeniu krajów w trwałym sojuszu”), powiększenie armii polskiej do 96 tys. żołnierzy (mających zagwarantowane wyżywienie i uzbrojenie).

W grudniu 1941 r. postanowiono, na wniosek Rady Ministrów, że Polska znajduje się w stanie wojny z Japonią⁴⁸.

Wizja Polski powojennej. W deklaracji przedstawionej przez Prezesa Rady Ministrów w dniu 24 lutego 1942 r. w Radzie Narodowej zarysowano założenia ustrojowe Polski powojennej. Deklaracja zawierała siedem zasadniczych – wartych przypomnienia i zacytowania – zapowiedzi. Po pierwsze, Polska będzie stać „na gruncie kultury i zasad chrześcijańskich”. Po drugie, „Polska będzie państwem demokratycznym republikańskim, przestrzegającym ściśle zasady rządów prawnych, odpowiedzialnych przed rzetelnym przedstawicielem narodowym, reprezentującym w pełni wolę całego społeczeństwa i wybranym w powszechnym, równym, bezpośrednim i tajnym głosowaniu”, zaś „Naród polski odcina się bezwzględnie od wszelkich, sprzecznych z zasadami demokratycznymi totalitarnych systemów rządzenia i jakiegokolwiek formy dyktatur”. Po trzecie, „Polska zapewni poszanowanie wolności i praw obywatelskich wszystkim wiernym Rzeczypospolitej obywatelom bez względu na różnice narodowości, wyznania i rasy”, zaś „Mniejszościom narodowym spełniającym swoje obowiązki obywatelskie wobec Państwa, Polska zapewni przy równych obowiązkach równe prawa oraz da im możliwość swobodnego rozwoju politycznego, kulturalnego i społecznego. Wolność wyznania, sumienia i słowa, stowarzyszenia i zgromadzania się będzie wszystkim w pełni zapewniona. Wymiar sprawiedliwości będzie niezależny od jakichkolwiek wpływów administracji państwowej”. Po czwarte, „Polska powojenna dążyć będzie do zagwarantowania całej swojej ludności zatrudnienia i godziwego zarobku, usuwając w ten sposób ze swych ziem klęskę bezrobocia. Każdy obywatel mieć

⁴⁸ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 11 grudnia 1941 r. o stanie wojny z Japonią, Dz.U. z 1941 r. nr 8, poz. 28.

będzie prawo do pracy i obowiązek pracy przy zachowaniu swobody zatrudnienia. Całość gospodarki narodowej prowadzona będzie w myśl powyższego założenia i podporządkowana zostanie ogólnym wytycznym, zgodnie z koniecznością planowej odbudowy zniszczeń wojennych, uprzemysłowienia Kraju oraz wydobycia wszystkich sił wytwórczych, nieodzownych dla pomyślności ogółu obywateli. Racjonalna reforma rolna, gwarantując masom włościańskim dalszy sprawiedliwy podział ziemi, stworzyć powinna, poza nielicznymi gospodarstwami wzorowymi i doświadczalnymi, niewielkie, obsługiwane w zasadzie przez rodziny właścicieli, lecz samodzielne warsztaty rolne, opłacalne i posiadające zdolność produkcyjną. Opierając się na tych założeniach prawno-politycznych i społeczno-gospodarczych podniesiemy poziom bytu mas pracujących – włościan, robotników i inteligencji – zapewniając im współudział należyty w rozwoju własnej kultury narodowej”. Po piąte, „Naród polski poczyni wszelkie wysiłki, ażeby w najkrótszym czasie podnieść ogólny stan gospodarczy Polski opóźniony w swym rozwoju z powodów politycznych, w czasie zaborów i cofnięty w czasie okupacji, pragnąc w dziedzinie tej współpracować z innymi narodami demokratycznymi”. Po szóste, „Ofiarny patriotyzm i zdrowy zmysł polityczny (...) nakazuje oprzeć całość życia publicznego w Polsce na inicjatywie i działalności samego społeczeństwa, a w szczególności pozostawić jak największy zakres spraw życia publicznego do swobodnego rozstrzygnięcia samorządom terytorialnym, gospodarczym i zawodowym”. Po siódme, „Polska mieć będzie silną i sprężystą władzę wykonawczą, zdolną do działań szybkich i stanowczych, celem uprzedzenia wrogich wobec Polski zamierzeń, oraz skupiającą całą energię narodu w chwilach niebezpieczeństwa”⁴⁹.

Komisja Spraw Ustrojowych. Prace studialne dotyczące ustroju Polski powojennej prowadzono od października 1941 r. w ramach, powołanej uchwałą Rady Ministrów, Komisji Spraw Ustrojowych przy Prezesie Rady Ministrów; do marca 1942 r. odbyły się 22 posiedzenia Komisji, na których omawiano, na podstawie odrębnych referatów, zagadnienia: ustroju Polski, relacji między organami władzy, miejsca organów jednoosobowych i kolegialnych w systemie władz, administracji, bezpieczeństwa państwa, zasad wyborczych, statusu głowy państwa, ustroju społeczno-gospodarczego, ustroju rolnego⁵⁰.

Sprawy administracji. Dokonywano zmian w strukturze aparatu rządowego. Wypracowano nowe zasady organizacji naczelnich władz wojskowych w czasie wojny. Jako zwierzchnik Sił Zbrojnych został wskazany Prezydent RP, który sprawuje swoje obowiązki z tym związane za pośrednictwem Naczelnego

⁴⁹ Deklaracja ta została opublikowana w Dz.U. z 1943 r. nr 8, poz. 40; rozpoczynający pracę rząd Stanisława Mikołajczyka uczynił ją także podstawą swojego działania.

⁵⁰ Archiwum Instytutu Polskiego i Muzeum im. gen. Sikorskiego w Londynie,teczka PRM. K.-20, *Komisja Spraw Ustrojowych przy Prezesie Rady Ministrów*, www.pism.co.uk/dokumenty.htm; P.K. Marszałek (oprac.), *Komisja Spraw Ustrojowych Grabskiego w latach 1941–1942. Dokumenty i materiały*, Toruń 2009.

Wodza i ministra spraw wojskowych. Ustalono, że dekrety Prezydenta w zakresie zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi kontrasygnuje Prezes Rady Ministrów i minister spraw wojskowych, a w sprawach odnoszących się do zakresu działania innych ministrów, także właściwy minister. Rząd uzyskał kompetencje w zakresie uchwał dotyczących prowadzenia wojny i określania jej celów. Naczelnny Wódz został wskazany jako dowodzący Siłami Zbrojnymi, który kieruje całością operacji wojennych⁵¹. W sierpniu 1941 r. powołano Biuro Prac Politycznych, Ekonomicznych i Prawnych, działające pod kierunkiem ministra wyznaczonego uchwałą Rady Ministrów. Do zadań Biura zaliczono opracowywanie zagadnień związanych z przyszłą konferencją pokojową⁵². Rok później Biuro zostało zastąpione przez urząd ministra spraw kongresowych, który przejął zadania w zakresie przygotowywania stanowiska Polski w sprawach związanych z przyszłymi umowami pokojowymi⁵³. W maju 1942 r. utworzono Biuro Prac Administracyjnych, działające pod kierunkiem ministra wyznaczonego uchwałą Rady Ministrów. Do zadań Biura zaliczono opracowywanie: zagadnień z zakresu organizacji i trybu urzędowania władz i urzędów państwowych oraz samorządowych; zagadnień z zakresu kwalifikowania pracowników publicznych i pragmatyki służbowej; planu działalności poszczególnych działów administracji w okresie przejściowym. W zakresie prac Biura znalazło się też prowadzenie rejestracji kadr publicznych przebywających poza granicami kraju oraz organizowanie szkoleń dla kandydatów do służby administracyjnej⁵⁴. W lipcu 1943 r. kolejny rząd zastąpił Biuro urzędem ministra odbudowy administracji publicznej. Decyzja ta odzwierciedlała ogólny kierunek działań związanych z przygotowaniem Polski po ustaniu okupacji do odbudowy gospodarki morskiej oraz zagospodarowania terenów nadmorskich⁵⁵. W ramach porządkowania struktury działów administracji i ministerstw utworzono ministerstwo przemysłu, handlu i żeglugi⁵⁶.

⁵¹ Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 maja 1942 r. o organizacji naczelných władz wojskowych w czasie wojny, Dz.U. z 1942 r. nr 5, poz. 9.

⁵² Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 2 lipca 1941 r. o utworzeniu Biura Prac Politycznych, Ekonomicznych i Prawnych, Dz.U. z 1941 r. nr 5, poz. 9.

⁵³ Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 lipca 1942 r. o utworzeniu urzędu Ministra Prac Kongresowych, Dz.U. z 1942 r. nr 6, poz. 12.

⁵⁴ Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 maja 1942 r. o utworzeniu Biura Prac Administracyjnych, Dz.U. z 1942 r. nr 4, poz. 6. W ramach działalności Biura powstało m.in. opracowanie: M. Jaroszyński, *Zagadnienie szefa rządu z punktu widzenia potrzeb administracji*. *Materiały Biura Prac Administracyjnych*, Londyn 1942.

⁵⁵ Przygotowanie szczegółowych planów z tym związanych powierzono Radzie Morskiej mającej status organu doradczego i opiniodawczego. Zob. Zarządzenie Ministra Przemysłu, Handlu i Żeglugi z dnia 18 lutego 1943 r. w sprawie utworzenia przy Ministrze Przemysłu, Handlu i Żeglugi organu opiniodawczego i doradczego w sprawach morskich pod nazwą „Rada Morska”, Dz.U. z 1943 r. nr 2, poz. 7.

⁵⁶ Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 29 czerwca 1942 r. o wprowadzeniu nazwy „Minister Przemysłu, Handlu i Żeglugi” oraz „Ministerstwo Przemysłu, Handlu i Żeglugi”, Dz.U. z 1942 r. nr 6, poz. 10.

Źródła napięć. W okresie funkcjonowania tego rządu powróciła kwestia oceny działania władz RP w okresie rządów sanacji. Zostały one poddane otwartej krytyce. Potępienie polityki obozu piłsudczykowskiego znalazło wyraz między innymi w uchyleniu przez Radę Ministrów rozporządzenia z 1934 r. w sprawie osób zagrażających bezpieczeństwu, spokojowi i porządkowi publicznemu. Na uwagę zasługują oceny zawarte w dokumencie rządowym, w którym stwierdza się, że rozporządzenie Prezydenta RP z 1934 r.: „naruszyło godność człowieka i podstawowe prawa obywatela; podeptało zasadę wolności myśli i sumienia, co było sprzeczne z duchem i wiekową tradycją Narodu Polskiego; pogwałciło zasadę niezawisłości sądów, będącą najistotniejszą podstawą państwa praworządneho”. Rada Ministrów zapowiedziała w swoim rozporządzeniu, że „po ustaniu wyjątkowych okoliczności wywołanych wojną, osobna ustawa określi w Odbudowanej Ojczyźnie” prawo do odszkodowania dla osób, które z powodu uchylanego aktu prawa „utraciły życie czy też doznały trwałego uszczerbku na czci, zdrowiu lub majątku”, a także zasady odpowiedzialności osób, które nadużywając swojej władzy urzędowej, spowodowały lub przyczyniły się do wystąpienia takich skutków⁵⁷. Uchylono też ustawę z 1938 r. o pozbawianiu obywatelstwa, przewidującą taką sankcję m.in. wobec obywateli polskich, którzy działali za granicą na szkodę Państwa Polskiego lub nie powrócili do Polski na wezwanie urzędu zagranicznego RP⁵⁸.

Nieprzerwanie utrzymywała się napięta atmosfera wewnątrz Rady Ministrów, w relacjach między członkami gabinetu a premierem. Ministrowie konsekwentnie zarzucali premierowi wykraczanie w swoich wypowiedziach i decyzjach poza wspólnie przyjęte ustalenia. Premier zdecydowanie i dość apodyktycznie odrzucał te oskarżenia. Przykładem jego reakcji może być odpowiedź na krytykę w sprawie organizacji prac rządu zawartą w piśmie kilku ministrów (w tym Stanisława Mikołajczyka i Karola Popiela), w której premier stwierdził m.in.: „Złożona przez Panów notatka zawiera (...) szereg postulatów, które: 1. Są niezgodne zarówno z dzisiejszą konstytucją, jak i duchem poprzedniej. 2. Są sprzeczne z zasadami demokratycznymi, na jakich opiera się Rząd Jedności Narodowej. 3. Są oparte na fałszywych przesłankach, względnie na zupełnym braku znajomości rzeczy. 4. Są sformułowane często w sposób niezrozumiały i poruszają szereg spraw ze sobą niewspółmiernych”⁵⁹.

⁵⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 września 1941 r. o uchyleniu rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 czerwca 1934 r. w sprawie osób zagrażających bezpieczeństwu, spokojowi i porządkowi publicznemu, Dz.U. z 1941 r. nr 6, poz. 14.

⁵⁸ Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 28 listopada 1941 r. o uchyleniu ustawy z dnia 31 marca 1938 r. o pozbawianiu obywatelstwa, Dz.U. z 1941 r. nr 8, poz. 22.

⁵⁹ Archiwum Instytutu Polskiego i Muzeum im. gen. Sikorskiego w Londynie,teczka PRM.91, Różne sprawy polityczne od lipca do grudnia 1942, poz. 30, s. 117 i nast., www.pism.co.uk/dokumenty.htm. Pismo jest datowane na 29 września 1942 r.

Znacznie pogarszały się stosunki polsko-radzieckie. Ostatecznie zostały one zerwane, co miało związek m.in. z informacjami na temat zaginięcia oficerów i żołnierzy polskich uwięzionych we wrześniu 1939 r. w Starobielsku, Kozielsku i Ostaszku. Poważne napięcia dotyczyły formowania i wyposażenia wojska polskiego oraz problemów z uznawaniem polskiego obywatelstwa Polaków przebywających na terenach ZSRR. Między kwietniem i sierpniem 1942 r. nastąpiła ewakuacja do Iranu 80 tys. żołnierzy i 35 tys. cywilów polskich. Władze radzieckie rozpoczęły organizowanie w 1943 r. struktur wojska polskiego w ZSRR; znajdowało się ono pod pełną kontrolą tych władz oraz związanych z nimi działaczy Związku Patriotów Polskich (ZPP) w ZSRR (z Wandą Wasilewską na czele). W kwietniu 1943 r. Niemcy ogłosili informację o znalezieniu masowych grobów żołnierzy polskich zamordowanych przez Rosjan w okolicach Katynia. Na tle tych zdarzeń jeszcze wyraźniej uwidoczniły się różnice zdań w zapleczu politycznym rządu.

Zakończenie działania gabinetu. Bezpośrednią przyczyną odwołania rządu była śmierć Władysława Sikorskiego w katastrofie lotniczej w Gibraltarze w dniu 4 lipca 1943 r. Do dnia dzisiejszego pytania o przyczynę tej katastrofy pozostają bez jednoznacznych odpowiedzi. Jak zawsze w takich sytuacjach, nie brakuje również zwolenników koncepcji zamachu.

3. Rządy w okresie po śmierci Władysława Sikorskiego do uzyskania uznania międzynarodowego przez Tymczasowy Rząd Jedności Narodowej (1943–1945)

3.1. Ogólna charakterystyka

Sytuacja konstytucyjna. W tych latach nie zmieniły się przyjęte wcześniej podstawowe zasady dotyczące funkcjonowania władz emigracyjnych w warunkach okupacji. Nadal obowiązywał pogląd, że państwo polskie istnieje mimo zawieszenia w związku z okupacją właściwych mu czynności. Nadal też rząd działał na podstawie zmodyfikowanych regulacji konstytucyjnych z okresu międzywojennego, zakładających, że Prezydent będzie uzgadniał swoje decyzje z Prezesem Rady Ministrów.

Tło wewnętrzne. Trwała okupacja terytorium państwa polskiego w wyniku agresji Niemiec i Związku Radzieckiego. Sukcesywnie przesuwała się na zachód linia frontu dzieląca wojska niemieckie i radzieckie. Po klęsce pod Stalingradem wojska niemieckie znalazły się w defensywie. Coraz bliższym tematem stawała się sytuacja Polski po wojnie.

Latem 1943 r. podjęto dramatyczną decyzję o rozpoczęciu powstania warszawskiego. Przez 63 dni oddziały zbrojne Państwa Podziemnego wraz lud-

nością cywilną toczyły nierówną walkę z oddziałami niemieckimi. Powstańcy nie uzyskali pomocy od znajdujących się na wschodnim brzegu Wisły wojsk radzieckich. Nie dostały też wystarczającego wsparcia od aliantów zachodnich. Klęska militarna powstania przyniosła olbrzymie straty po stronie polskiej – ludzkie i materialne, gdyż w odwecie hitlerowcy przystąpili do metodycznego niszczenia Warszawy.

Działalność struktur Polskiego Państwa Podziemnego. Na terenach okupowanych przez III Rzeszę i zajmowanych przez wojska radzieckie rozwijały swoją działalność zorganizowane w konspiracji różnego rodzaju struktury Polskiego Państwa Podziemnego. Coraz intensywniej podejmowano w nich, w tym w ramach Rady Jedności Narodowej, kwestie przyszłego kształtu i ustroju państwa polskiego. Wiosną 1944 r. podjęto, we współpracy organów emigracyjnych w Londynie i struktur krajowych Polskiego Państwa Podziemnego, zadanie kształtowania tymczasowej organizacji władz na wyzwolonych z okupacji terenach kraju. Dekretem Prezydenta RP, kontrasygnowanym przez członków Rady Ministrów Stanisława Mikołajczyka, ustanowiono urząd Delegata Rządu na Kraj, który uzyskał status zastępcy Prezesa Rady Ministrów na terenie Rzeczypospolitej. Delegat miał wykonywać swoją władzę konspiracyjnie do czasu ustania przeszkód ujawnienia. Organem doradczym i opiniodawczym Delegata stała się Rada Jedności Narodowej. Do powrotu na terytorium kraju Naczelnego Wodza, dowództwo Sił Zbrojnych na terenie kraju powierzono Komendantowi Sił Zbrojnych w Kraju, wyznaczonemu przez Naczelnego Wodza i jemu bezpośrednio podległemu⁶⁰.

Powołanie Krajowej Rady Ministrów. Na początku maja 1944 r. Delegat Rządu na Kraj poinformował o utworzeniu Krajowej Rady Ministrów, w której skład weszli Delegat Rządu na Kraj jako przewodniczący oraz trzech ministrowie do spraw Kraju⁶¹.

Krajowa Rada Ministrów niezwłocznie wydała liczne zarządzenia związane z: podjęciem na poszczególnych obszarach państwa, w miarę uwalniania ich od okupacji, czynności przez władze, urzędy i instytucje rządowe⁶²; powołaniem do służby funkcjonariuszy państwowych (urzędników i funkcjonariuszy niższych

⁶⁰ Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 26 kwietnia 1944 r. o tymczasowej organizacji władz na terytorium Rzeczypospolitej, Dz.U. z 1944 r. (warszawski) nr 1, poz. 1. Delegatem był Jan Stanisław Jankowski, posługujący się pseudonimem „Klonowski”.

⁶¹ Oświadczenie Delegata na Kraj Wicepremiera Rządu Rzeczypospolitej z dnia 3 maja 1944 r. o utworzeniu Krajowej Rady Ministrów, Dz.U. z 1944 r. (warszawski) nr 1, poz. 2. W skład Rady Ministrów oprócz Jana S. Jankowskiego weszli: Adam Bień ze Stronnictwa Ludowego (posługujący się pseudonimem „Wąlkowicz”), Stanisław Jasiukowicz ze Stronnictwa Narodowego (posługujący się pseudonimem „Opolski”) i Antoni Pajdak z PPS (posługujący się pseudonimem „Traugutt”).

⁶² Rozporządzenie tymczasowe Krajowej Rady Ministrów z dnia 3 maja 1944 r. o podjęciu czynności przez władze, urzędy i instytucje rządowe, Dz.U. z 1944 r. (warszawski) nr 1, poz. 3.

w rozumieniu ustawy o państwowej służbie cywilnej z 1922 r.)⁶³; przywróceniem funkcjonowania organów samorządu terytorialnego i uchyleniem przepisów prawnych wydanych w sprawach samorządu terytorialnego i związków międzygminnych przez władze okupacyjne⁶⁴. W kolejnych miesiącach Krajowa Rada Ministrów wydała zarządzenia m.in. w sprawie: podjęcia czynności urzędowych w sądownictwie⁶⁵; uruchomienia adwokatury⁶⁶; tymczasowego ustroju władz administracyjnych na obszarze miasta stołecznego Warszawy⁶⁷; tymczasowej organizacji służby bezpieczeństwa⁶⁸. Zarządzenia Krajowej Rady Ministrów dotyczyły też: utraty obywatelstwa przez Niemców⁶⁹; Polaków, którzy w czasie okupacji otrzymali obywatelstwo Rzeszy Niemieckiej lub zostali wpisani na niemiecką listę narodową lub otrzymali kartę rozpoznawczą dla Niemca albo dla osoby pochodzenia niemieckiego⁷⁰; rozwiązania korpusu Policji Państwowej⁷¹. Do zapowiedzi przebudowy ustroju wsi i stosunków pracy nawiązywały zarządzenia w sprawie zabezpieczenia ziemi na cele przebudowy ustroju rolnego⁷² oraz rad zakładowych⁷³.

Działalność Krajowej Rady Ministrów została zakończona w kwietniu 1945 r., kiedy to jej członkowie zostali podstępnie zwabieni na rzekome rozmowy z przedstawicielami wojskowych władz radzieckich, a następnie aresztowani, przewiezieni do Moskwy i wraz z innymi przywódcami Polskiego Państwa Podziemnego skazani w czerwcu 1945 r. w tzw. procesie szesnastu⁷⁴.

⁶³ Rozporządzenie tymczasowe Krajowej Rady Ministrów z dnia 3 maja 1944 r. o powołaniu do służby funkcjonariuszów państwowych, Dz.U. z 1944 r. (warszawski) nr 1, poz. 4.

⁶⁴ Rozporządzenie tymczasowe Krajowej Rady Ministrów z dnia 3 maja 1944 r. o podjęciu działalności przez organa samorządu terytorialnego, Dz.U. z 1944 r. (warszawski) nr 1, poz. 5.

⁶⁵ Rozporządzenie tymczasowe Krajowej Rady Ministrów z dnia 1 sierpnia 1944 r. o podjęciu czynności urzędowych w sądownictwie, Dz.U. z 1944 r. (warszawski) nr 2, poz. 13.

⁶⁶ Rozporządzenie tymczasowe Krajowej Rady Ministrów z dnia 1 sierpnia 1944 r. o uruchomieniu adwokatury, Dz.U. z 1944 r. (warszawski) nr 2, poz. 14.

⁶⁷ Rozporządzenie Krajowej Rady Ministrów z dnia 1 sierpnia 1944 r. o tymczasowym ustroju władz administracyjnych na obszarze miasta stołecznego Warszawy, Dz.U. z 1944 r. nr 2, poz. 15.

⁶⁸ Rozporządzenie Krajowej Rady Ministrów z dnia 1 sierpnia 1944 r. o tymczasowej organizacji służby bezpieczeństwa, Dz.U. z 1944 r. (warszawski) nr 2, poz. 18.

⁶⁹ Rozporządzenie Krajowej Rady Ministrów z dnia 1 sierpnia 1944 r. o utracie obywatelstwa przez Niemców, Dz.U. z 1944 r. (warszawski) nr 2, poz. 7.

⁷⁰ Rozporządzenie Krajowej Rady Ministrów z dnia 1 sierpnia 1944 r. o Polakach zaliczonych w czasie okupacji do Niemców, Dz.U. z 1944 r. (warszawski) nr 2, poz. 8.

⁷¹ Rozporządzenie Krajowej Rady Ministrów z dnia 1 sierpnia 1944 r. o rozwiązaniu korpusu Policji Państwowej, Dz.U. z 1944 r. (warszawski) nr 2, poz. 17.

⁷² Rozporządzenie Krajowej Rady Ministrów z dnia 1 sierpnia 1944 r. o zabezpieczeniu ziemi na cele przebudowy ustroju rolnego, Dz.U. z 1944 r. (warszawski) nr 2, poz. 9.

⁷³ Rozporządzenie Krajowej Rady Ministrów z dnia 1 sierpnia 1944 r. o radach zakładowych, Dz.U. z 1944 r. (warszawski) nr 2, poz. 16.

⁷⁴ E. Duraczyński, *Generał Iwanow zaprasza. Przywódcy podziemnego państwa polskiego przed sądem moskiewskim*, Warszawa 1989.

Ukształtowanie struktur władzy związanych z ZSRR. Równoległe na obszarze przejętym przez Armię Czerwoną umacniały się struktury instytucjonalne tworzone przez działaczy komunistycznych inspirowanych i wspomaganych przez władze radzieckie. Rozwijały się też powiązane z tym strukturami formacje wojskowe. Postępowała budowa struktur Polskiej Partii Robotniczej. Procesy te zostaną szerzej przedstawione w kolejnym rozdziale, tu zaś wypada wskazać tylko ich zasadnicze elementy.

W noc sylwestrową 1943/1944 r. rozpoczęła działalność Krajowa Rada Narodowa, jako organ stanowiący załóżek władzy państwowej (konkurencyjnej wobec władz emigracyjnych). Kolejnymi elementami struktury instytucjonalnej władz na terenach, które znalazły się pod zarządem radzieckim, były Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego i – następnie – Rząd Tymczasowy Rzeczypospolitej Polskiej. Oba te podmioty podejmowały na terenach swojego działania aktywność właściwą dla organów władzy wykonawczej. Nie posiadały one jednak uznania międzynarodowego. Ich siła wynikała głównie z ochrony, jaką zapewniały im wojska radzieckie oraz oddziały NKWD i tworzone w przyspieszonym tempie organy bezpieczeństwa nowej władzy. Na wyzwolonych terenach polskich istniała faktyczna dwuwładza. W tej sytuacji wszelka działalność kwestionująca prawomocność nowych władz popieranych przez ZSRR spotykała się z gwałtownym przeciwdziałaniem przy użyciu różnorodnych form przymusu⁷⁵.

Tło międzynarodowe. Zostało utrzymane uznanie ciągłości polskiego państwa i jego władz emigracyjnych przez kraje koalicji antyhitlerowskiej. Trwała ofensywa wojsk radzieckich na Wschodzie. W dniu 6 czerwca 1944 r. rozpoczęła się ofensywa sił sojusznicznych na Zachodzie. Równocześnie z postępującym ograniczaniem w wyniku zwycięstw militarnych zasięgu terenów znajdujących się pod zarządem III Rzeszy coraz intensywniej podejmowano kwestie dotyczące porządku politycznego w Europie po rozgromieniu państwa hitlerowskiego. Zasadniczą rolę w tych działaniach odgrywały trzy mocarstwa koalicji antyhitlerowskiej: Stany Zjednoczone, Wielka Brytania i Związek Radziecki. Polska stała się przedmiotem przetargów i uzgodnień między ich przywódcami, tzw. wielką trójką, w trakcie kolejnych konferencji: teherańskiej, jałtańskiej i poczdamskiej⁷⁶. Znalazła się w wyniku tych uzgodnień w radzieckiej strefie wpływów. Już w końcu 1943 r. na konferencji w Teheranie postanowiono wstępnie, że granice naszego państwa zostaną przesunięte na zachód (i obejmą część Prus Wschodnich oraz Pomorze i Opolszczyznę), a podstawą wytyczenia granicy na wschodzie stanie się – po raz drugi w XX w. – tzw. linia Curzona. Granice Polski miały się więc zasadniczo zmienić. Rząd emigracyjny miał coraz mniej-

⁷⁵ Zob. Ł. Adamski, G. Hryciuk, G. Motyka (red.), *Sowieci a polskie podziemie 1943–1946*, Warszawa 2016.

⁷⁶ Zob. A. Sudol, *Polska na szachownicy wielkich mocarstw: sprawa polska w tajnej korespondencji dyplomatycznej (1941–1945)*, Bydgoszcz 1995.

szy wpływ na bieg zdarzeń dyktowany przez wielką trójkę. W lutym 1943 r. zakończyły się fiaskiem rozmowy PPR z Delegaturą Rządu na Kraj w sprawie włączenia PPR do struktur Polskiego Państwa Podziemnego.

* * *

3.2. Rząd na uchodźstwie Stanisława Mikołajczyka (14 lipca 1943 – 29 listopada 1944)

Szef gabinetu. Stanisław Mikołajczyk był politykiem Stronnictwa Ludowego i Polskiego Stronnictwa Ludowego. W latach 1930–1935 poseł na Sejm RP. Po klęsce wrześniowej na emigracji we Francji i Wielkiej Brytanii. W latach 1939–1941 był wiceprzewodniczącym Rady Narodowej RP spełniającej rolę przedstawicielstwa społecznego w sytuacji braku parlamentu. W okresie 1941–1943 wicepremier i minister spraw wewnętrznych w rządzie W. Sikorskiego. W okresie późniejszym wicepremier i minister rolnictwa w Tymczasowym Rządzie Jedności Narodowej. W latach 1945–1947 prezes Polskiego Stronnictwa Ludowego. Mimo fałszerstw w trakcie wyborów w styczniu 1947 r. został wybrany do Sejmu Ustawodawczego. W obliczu zagrożenia aresztowaniem, w październiku 1947 r. nielegalnie opuścił Polskę i przybył do Stanów Zjednoczonych.

Utworzenie i charakter polityczny gabinetu. Rząd, którego czas funkcjonowania przypadł na okres ofensywy radzieckiej na froncie wschodnim, został utworzony w Londynie po śmierci Władysława Sikorskiego. Był to kolejny emigracyjny rząd koalicyjny. W jego składzie znaleźli się politycy Polskiej Partii Socjalistycznej (PPS), Stronnictwa Ludowego (SL), Stronnictwa Narodowego (SN), Stronnictwa Ludowego oraz bezpartyjni.

Powołanie rządu należy rozpatrywać na tle procesu integracji sił politycznych działających w kraju od marca 1943 r. w ramach Krajowej Reprezentacji Politycznej (KRP) obejmującej przedstawicieli: Polskiej Partii Socjalistycznej – Wolność Równość Niepodległość, Stronnictwa Ludowego, Stronnictwa Narodowego i Stronnictwa Pracy. Działacze polityczni skupieni w tej strukturze optowali za utrzymaniem formuły rządu koalicyjnego oraz rozdzieleniem stanowiska premiera i Wodza Naczelnego. W deklaracji z 15 sierpnia 1943 r. KRP opowiedziała się też za powołaniem Rady Jedności Narodowej jako prowizorycznego parlamentu podziemnego. W dokumencie wyrażono wolę współpracy z aliantami na zasadach równorzędności, z zachowaniem samodzielności w sprawach dotyczących Polski, jej praw suwerennych i nienaruszalności jej terytorium. W sprawach wewnętrznych przedstawiono postulat dokonywania zmian w Rządzie Jedności Narodowej tylko za zgodą współtworzących KRP ugrupowań politycznych. Zapowiedziano, że „dotychczasowe ustawodawstwo polityczne, gospodarcze i społeczne będzie dekretami oczyszczone z naleciałości reżimu sanacyjnego i okupacyjnego” oraz

rozbudowane w związku z potrzebą realizacji postulatów: wolności obywatelskiej, równości praw i obowiązków, pełnego samorządu (terytorialnego, gospodarczego, socjalnego i kulturalnego), uznania pracy ludzkiej za najwyższą wartość społeczną, przejęcia w okresie przejściowym aktywów niemieckich pod zarząd państwowy, niezwłocznego przystąpienia do reformy rolnej, zapewnienia ludności niezbędnych środków (w tym żywnościowych), opracowania planu finansowego i przebudowy kraju, repatriacji przesiedlonych, uwięzionych i internowanych oraz likwidacji bezrobocia.

Stanowisko Rady Jedności Narodowej w sprawie kształtowania politycznej i społecznej rzeczywistości Polski powojennej. Utworzona w styczniu 1944 r. Rada Jedności Narodowej przedstawiła swoją wizję przyszłej Polski w deklaracji z 15 marca 1944 r. zatytułowanej „O co walczy Naród Polski”. W dokumencie tym, mającym cechy kompromisu między różnymi koncepcjami sił politycznych reprezentowanych w RJN, opowiedziano się za sojuszniczymi stosunkami z Wielką Brytanią, Francją i USA. Dobre stosunki z ZSRR uzależniono od uznania przez państwo radzieckie polskiej integralności w granicach przedwojennych. Sformułowano też postulaty w sprawie granicy polsko-niemieckiej oraz polsko-czechosłowackiej. W kwestiach ustroju wewnętrznego państwa przedstawiono wizję konstytucyjnej demokracji parlamentarnej z silną władzą rządową i zdecentralizowaną administracją. Zapowiedziano zmiany zmierzające do zagwarantowania równości społecznej, w tym uspołecznienia głównych gałęzi przemysłu, przebudowy ustroju rolnego i wzmocnienia gwarancji pracowniczych oraz równouprawnienia mniejszości narodowych.

Program gabinetu. Obejmując urząd premiera, Stanisław Mikołajczyk zadeklarował kontynuowanie linii politycznej wytyczonej przez Władysława Sikorskiego⁷⁷. Potwierdzono, że zgodnie ze stanowiskiem Krajowej Reprezentacji Politycznej rząd uznaje za dalej obowiązującą podstawę działania gabinetu deklarację gabinetu Sikorskiego z 24 lutego 1942 r.⁷⁸. Program rządu obejmował próby unormowania stosunków z władzami państwa radzieckiego. Podjęte w tym kierunku działania ostatecznie zakończyły się fiaskiem⁷⁹.

Bez powodzenia zabiegano też w Moskwie o udzielenie pomocy powstaniu warszawskiemu, które upadło na początku października 1944 r. po 63 dniach walki ze zmasowanymi siłami niemieckimi. Dwie wizyty Stanisława Mikołajczyka w Moskwie (na przełomie lipca i sierpnia oraz w październiku 1944 r.)

⁷⁷ Komunikat – Zaprzysiężenie nowego Rządu, Dz.U. z 1943 r. nr 8, poz. 35.

⁷⁸ Uchwała Rady Ministrów z dnia 21 lipca 1943 r. oraz tekst deklaracji rządowej przedstawionej przez Prezesa Rady Ministrów Generała Władysława Sikorskiego Radzie Narodowej R.P. w dniu 24 lutego 1943 r. [uwaga: w tytule błędnie wpisano rok przedstawienia deklaracji, powinno być 24 lutego 1942 r., a nie 24 lutego 1943 r. – G.R.], Dz.U. z 1943 r. nr 8, poz. 40.

⁷⁹ Zob. Z.A. Derwiński, *W okowach wielkiej trójki. Polityka zagraniczna rządu Rzeczypospolitej Polskiej na obczyźnie pod kierownictwem Stanisława Mikołajczyka (14 lipiec 1943 – 28 listopad 1944)*, Melbourne 2012.

potwierdziły, że Józef Stalin nie jest skłonny uznawać władz emigracyjnych Polski i oczekuje, iż przedstawiciele tych władz włączą się do struktur tworzonych w kraju przez komunistów. Jako warunek ewentualnego porozumienia ponownie przedstawiono uznanie linii Curzona za podstawę wytyczenia granicy polsko-radzieckiej. Kwestie te stały się przedmiotem napięć w łonie rządu. Stanisław Mikołajczyk zdawał się bowiem gotowy do kompromisów w większym stopniu niż jego ministrowie⁸⁰.

Sprawy administracji. Rząd podejmował coraz więcej działań mających przygotować struktury państwowe zdolne do podjęcia pracy po zakończeniu wojny. W lipcu 1943 r. w miejsce powołanego rok wcześniej Biura Prac Administracyjnych powstał urząd ministra odbudowy administracji publicznej. Do zakresu działania tego ministra zaliczono opracowywanie ogólnych planów odbudowy wszystkich działów administracji publicznej i planów szczegółowych w zakresie administracji ogólnej i samorządu terytorialnego oraz planów zarządu cywilnego ziem okupowanych przez państwa sprzymierzone, a także przygotowanie kadr pracowników administracji publicznej w Polsce i na ziemiach okupowanych przez państwa sprzymierzone⁸¹. W strukturach rządu wyodrębniono, na szczeblu ministerialnym, organ zajmujący się prowadzeniem spraw polskich na Wschodzie⁸². Nazwę urzędową „Minister Spraw Wojskowych” zastąpiono nazwą „Minister Obrony Narodowej”⁸³.

Źródła napięć. Przedmiotem kontrowersji w rządzie były przede wszystkim sprawy granicy wschodniej i kwestia uznania przez ZSRR za prawowitą władzę Krajowej Rady Narodowej. Sytuację pogarszało słabnące poparcie Wielkiej Brytanii i Stanów Zjednoczonych dla postulatów władz emigracyjnych w stosunku do ZSRR, gdyż przywódcy obydwu tych państw byli żywotnie zainteresowani współdziałaniem ze Związkiem Radzieckim w walce z III Rzeszą.

Zakończenie działalności gabinetu. Premier Stanisław Mikołajczyk złożył dymisję w dniu 24 listopada 1944 r. w reakcji na uzgodnienia konferencji w Teheranie oraz w związku z trudnościami w ustaleniu wspólnego stanowiska gabinetu w sprawie dopuszczalnych ustępstw wobec żądań terytorialnych i politycznych ZSRR.

⁸⁰ Por. R. Kaczmarek, *Historia Polski...*, s. 492 i nast.

⁸¹ Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 lipca 1943 r. o utworzeniu urzędu Ministra Odbudowy Administracji Publicznej, Dz.U. z 1943 r. nr 7, poz. 15.

⁸² Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 lipca 1943 r. o powołaniu Ministra – Delegata Rządu do Spraw Polskich na Wschodzie, Dz.U. z 1943 r. nr 7, poz. 16.

⁸³ Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 października 1942 r. o wprowadzeniu nazwy „Minister Obrony Narodowej” oraz „Ministerstwo Obrony Narodowej”, Dz.U. z 1942 r. nr 10, poz. 21.

* * *

3.3. Rząd na uchodźstwie Tomasza Arciszewskiego (29 listopada 1944 – 2 lipca 1947)

Szef gabinetu. Tomasz Arciszewski był politykiem Polskiej Partii Socjalistycznej. Pełnił funkcję ministra pracy i opieki społecznej w rządzie Ignacego Daszyńskiego oraz ministra poczt i telegrafów w rządzie Jędrzeja Moraczewskiego. W okresie międzywojennym poseł na Sejm. Działał w konspiracji na terenie okupowanej Polski, był liderem podziemnej PPS-WRN. Wchodził w skład Rady Jedności Narodowej. Należał do polityków zdecydowanie odrzucających linię rozwiązań kompromisowych w stosunkach z ZSRR. Swoją strategię opierał na przekonaniu o nieuchronnym konflikcie między państwem radzieckim a innymi członkami koalicji antyhitlerowskiej. Sceptyczny wobec koncepcji przesunięcia terytorium Polski na zachód, w tym włączenia do Polski Szczecina i Wrocławia. Po utracie w lipcu 1945 r. przez jego rząd uznania międzynarodowego pozostawał nadal aktywny na emigracji, aż do śmierci w 1955 r.

Utworzenie i charakter polityczny gabinetu. Powołanie Rady Ministrów nastąpiło w atmosferze sporu w strukturach krajowych władz podziemnych, gdyż przedstawiciele Stronnictwa Ludowego domagali się powrotu Stanisława Mikołajczyka na stanowisko premiera. Prezydent powierzył misję utworzenia rządu Tomaszowi Arciszewskiemu po konsultacjach z przedstawicielami ugrupowań politycznych oraz po rezygnacji z tworzenia rządu przez wskazanego wcześniej kandydata, którym był, pełniący w rządzie Stanisława Mikołajczyka funkcję zastępcy Prezesa Rady Ministrów, Jan Kwapiński (finalnie objął on urząd ministra przemysłu, handlu i żeglugi oraz kierownika ministerstwa skarbu). Był to kolejny, ostatni mający szersze poparcie międzynarodowe, emigracyjny rząd koalicyjny. W jego składzie znaleźli się politycy Polskiej Partii Socjalistycznej (PPS), Stronnictwa Ludowego (SL), Stronnictwa Narodowego (SN) oraz minister bezpartyjny. Od 5 lipca 1945 r. był to gabinet pozbawiony szerszego uznania międzynarodowego.

W składzie gabinetu Arciszewskiego, obok premiera znaleźli się w chwili powołania rządu także ministrowie: spraw zagranicznych; spraw wewnętrznych; przemysłu, handlu i żeglugi; sprawiedliwości; informacji i dokumentacji; prac kongresowych; odbudowy administracji publicznej. Na poziomie kierownika ministerstwa obsadzono funkcje w ministerstwie pracy i opieki społecznej (tu kierownikiem został Tomasz Arciszewski) oraz skarbu, wyznań religijnych i oświecenia publicznego, a także obrony narodowej⁸⁴.

⁸⁴ Tamże.

Uwarunkowania działania rządu. Powołanie i funkcjonowanie gabinetu przypadło na okres, w którym na ziemiach polskich uwolnionych od okupacji niemieckiej w wyniku ofensywy wojsk radzieckich i związanych z nimi formacji polskich szybko umacniała się władza organów tworzonych przez władze radzieckie i współdziałające z nimi ugrupowania komunistów polskich. Podejmowane równoległe próby tworzenia struktur administracji przez podmioty działające w ramach Polskiego Państwa Podziemnego natrafiały na coraz większe przeszkody⁸⁵.

Z punktu widzenia władz emigracyjnych wyraźnie pogarszała się perspektywa rozwoju wydarzeń wokół Polski i na jej terenach. O nastrojach panujących w środowisku rządu emigracyjnego świadczy następujący fragment wypowiedzi premiera z początku 1945 r.: „Ojczyźnie naszej zagrażają wielkie niebezpieczeństwa. Niebezpieczeństwa, które nie zostaną – być może – całkowicie zażegnane w dniu zwycięstwa Sprzymierzonych nad Niemcami. Pokonanie wroga, z którym pierwsi wśród Narodów Zjednoczonych rozpoczęliśmy walkę, nie będzie dla nas ostatecznym zwycięstwem, jeżeli nie przyniesie ono naszemu Narodowi całkowitej wolności, bez której – nie ma dla nas niepodległości”⁸⁶.

Program gabinetu. Obejmując swoje obowiązki, premier Tomasz Arciszewski zadeklarował poszanowanie ustaleń przyjętych przez krajowe stronnictwa w porozumieniu z 15 sierpnia 1944 r. oraz deklaracji Rady Jedności Narodowej z marca 1944 r. Zapowiedział też kontynuację linii programowej nakreślonej przez Władysława Sikorskiego oraz realizowanej przez rząd Stanisława Mikołajczyka⁸⁷.

W kolejnych miesiącach główną przesłanką programu Rady Ministrów było odrzucenie w lutym 1945 r. ustaleń konferencji w Jałcie. Przyjęcie tzw. linii Curzona jako granicy wschodniej Polski rząd określił jako nowy rozbiór Polski dokonany przez sojuszników Polski. Odrzucił też projekt utworzenia tymczasowego rządu polskiego jedności narodowej przy wykorzystaniu struktur legitymizowanych przez ZSRR. Powołany 28 czerwca 1945 r. w Moskwie Tymczasowy Rząd Jedności Narodowej został więc przez rząd Arciszewskiego uznany za samowładny twór polityczny złożony z komunistów.

Sprawy administracji. W marcu 1945 r. dekretem Prezydenta dokonano zmian w organizacji naczelnych władz wojskowych na czas wojny. Został utworzony Komitet Obrony Państwa, który działając pod przewodnictwem Prezydenta RP, miał wydawać opinie w sprawach dotyczących zasadniczych decyzji związanych z prowadzeniem wojny i dysponowaniem siłami zbrojnymi, dostarczaniem środków i zasobów do prowadzenia wojny. Miał on też opracować plan przejścia

⁸⁵ Zob. W. Grabowski, *Polska Tajna Administracja Cywilna 1940–1945*, Warszawa 2003.

⁸⁶ Komunikaty Kancelarii Cywilnej Prezydenta Rzeczypospolitej, Dz.U. z 1945 r. nr 1, poz. 11.

⁸⁷ Komunikat – Zmiana Rządu R.P. – Komunikaty Kancelarii Cywilnej Prezydenta Rzeczypospolitej, Dz.U. z 1944 r. nr 14, poz. 33.

sił zbrojnych ze stanu wojny do stanu pokoju. W skład Komitetu powołano: Prezesa Rady Ministrów (jako zastępcę Przewodniczącego), Naczelnego Wodza oraz wskazanych w dekrete ministrów i szefa sztabu Naczelnego Wodza⁸⁸. W marcu 1945 r. została też rozwiązana Rada Narodowa Rzeczypospolitej Polskiej, co uzasadniono w dekrete Prezydenta potrzebą powołania nowego składu Rady, który zapewni miejsce „przedstawicielom Kraju oraz najszerszym grupom społeczeństwa, łącznie ze skupieniami emigracji”, przebywającym zarówno na terenach wyzwolonych spod okupacji niemieckiej, jak i na innych terenach⁸⁹.

Źródła napięć. Wyraźnym problemem było słabnące poparcie polityczne dla linii programowej rządu ze strony Wielkiej Brytanii i USA, które oskarżały polskiego premiera o brak realizmu. W swoim twardym oporze wobec uzgodnień wielkiej trójki w sprawie Polski rząd miał coraz mniej sojuszników. Ustalenia z Jałty uznała m.in. Rada Jedności Narodowej, która – w miejsce Krajowej Reprezentacji Politycznej – od stycznia 1944 r. pełniła rolę parlamentu Polskiego Państwa Podziemnego. Wraz z upływem czasu rząd miał coraz mniejszy wpływ na bieg spraw politycznych w kraju.

Zakończenie działalności gabinetu. Dymisja rządu nastąpiła w połowie 1947 r. po odwołaniu Tomasza Arciszewskiego z funkcji następcy Prezydenta RP. Sytuacja gabinetu uległa jednak zasadniczej zmianie już wcześniej, kiedy to, w związku z powołaniem Tymczasowego Rządu Jedności Narodowej, rządy USA i Wielkiej Brytanii wycofały w dniu 5 lipca 1945 r. swoje poparcie dla gabinetu Arciszewskiego. Międzynarodowego poparcia nie miał też żaden z późniejszych rządów emigracyjnych.

⁸⁸ Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 15 marca 1945 r. o zmianie dekretu z dnia 27 maja 1942 r. o organizacji Naczelných Władz Wojskowych w czasie wojny, Dz.U. z 1945 r. nr 3, poz. 6.

⁸⁹ Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej o rozwiązaniu Rady Narodowej Rzeczypospolitej Polskiej – Londyn 21 marca 1945 r., Dz.U. z 1945 r. nr 2, poz. 5.

Rozdział czwarty

RZĄDY OKRESU KSZTAŁTOWANIA W POLSCE USTROJU SOCJALISTYCZNEGO (1944–1989)

1. Punkt wyjścia

Sytuację wyjściową tego okresu rządzenia¹ wyznaczały: potrzeba rozstrzygnięcia spraw Polski powojennej, bezkompromisowa postawa ZSRR legitymizowana ustaleniami w ramach koalicji antyhitlerowskiej oraz przejmowanie inicjatywy w sprawach rządzenia w Polsce przez środowiska współdziałające z ZSRR.

Polska w radzieckiej strefie wpływów. Rozgromienie III Rzeszy spowodowało konieczność praktycznego rozstrzygnięcia spraw dotyczących losów i kształtu powojennej Europy. Jednym z elementów procesu decyzyjnego musiało się stać nakreślenie mapy terytorialnej i ukształtowanie rozwiązań ustrojowych w państwach Europy Środkowo-Wschodniej, w tym także w Polsce. Inicjatywę w tych sprawach zmonopolizowali przywódcy wielkiej trójki (Wielkiej Brytanii, USA i Rosji). O sprawach poszczególnych państw, w tym Polski, decydowali oni, uwzględniając swoje własne interesy geopolityczne. Nie brano pod uwagę rozwiązań sprzecznych z tymi interesami wysuwanych przez własne (w tym krajowe) środowiska polityczne poszczególnych państw. Zarys nowych realiów politycznych przyniosły uzgodnienia wypracowane na konferencjach w Teheranie i w Jałcie. Polska została w następstwie tych ustaleń zaliczona do radzieckiej strefy wpływów i zmieniła swoje usytuowanie terytorialne, przesuując się na zachód i północ, a równocześnie tracąc Kresy Wschodnie.

¹ Na temat historii Polski w okresie kształtowania ustroju socjalistycznego w latach 1944–1989 zob.: J. Eisler, *Czterdzieści pięć lat, które wstrząsnęły Polską. Historia polityczna PRL*, Warszawa 2018; R. Kaczmarek, *Historia Polski. 1914–1989*, Warszawa 2014, s. 498 i nast.; W. Roszkowski, *Historia Polski 1914–2015*, Warszawa 2017, s. 171–462; A.L. Sowa, *Historia polityczna 1944–1991*, Kraków 2011. Sprawy zmian konstytucyjnych, ustrojowych i administracyjnych w tym okresie przedstawiono w: A. Ajnenkiel, *Konstytucje Polski w rozwoju dziejowym. 1791–1997*, Warszawa 2001, s. 252–348; M. Kallas, *Historia ustroju Polski X–XX w.*, Warszawa 1999, s. 389–516; M. Żukowski, *Dzieje administracji w Polsce w XX wieku*, Warszawa 2011, s. 371–604.

Zróźnicowanie strategii działań w polskich środowiskach politycznych niezależnych od wpływów ZSRR. Wielka trójka narzucała władzom emigracyjnym Polski oraz związanym z nimi przedstawicielstwom krajowym rolę, która miała się sprowadzać do włączenia się we wdrażanie nowych rozwiązań ustrojowych realizowanych metodą faktów dokonanych, w dużej mierze pod osłoną wojska i służb bezpieczeństwa ZSRR, przez środowiska lewicy komunistycznej. Na tym tle doszło do zróźnicowania stanowiska polityków polskich aktywnych w strukturach niezależnych od władzy komunistycznej. Niektórzy z nich uznali, że w istniejącej sytuacji jedyną możliwość oddziaływania na bieg wydarzeń politycznych w Polsce stwarza przyjęcie postawy współpracy z tworzonymi przez komunistów strukturami. W połowie 1945 r. najważniejsi z tych polityków weszli w skład Tymczasowego Rządu Jedności Narodowej. Natomiast zwolennicy postawy bezkompromisowej, liczący na szybki konflikt między ZSRR i państwami Zachodu należącymi do koalicji antyhitlerowskiej, podlegali coraz większej marginalizacji politycznej na arenie międzynarodowej. Stali się oni przedmiotem bezwzględnej eliminacji, także fizycznej, prowadzonej przez radzieckie i polskie służby bezpieczeństwa na terenie kraju. Politycy, którzy znajdowali się nadal na emigracji, współtworzyli później kolejne organy władzy – pozbawione już jednak uznania międzynarodowego i realnego wpływu na bieg zdarzeń politycznych².

Stan między wojną i pokojem. Kraj znajdował się w położeniu trudnym do jednoznacznego określenia; był to stan między wojną i pokojem oraz między wolnością i jej brakiem³. Zwolennicy i przeciwnicy nowych rozwiązań ustrojowych ostro się ze sobą ścierali. Dochodziło do regularnych walk między oddziałami antykomunistycznej partyzantki i siłami bezpieczeństwa podległymi tworzącej się władzy. Organy bezpieczeństwa zostały na trwałe wpisane w system władzy państwa socjalistycznego oraz w jego relacje z obywatelami⁴. Masowym zjawiskiem były urzędowe przesiedlenia ludności połączone z usuwaniem poza terytorium Polski ludności niemieckiej⁵. Stopień zniszczenia kraju w wyniku wojny i polityki okupantów nakazywał podjęcie pilnych działań zmierzających do przywrócenia normalnych warunków życia i uruchomienia gospodarki. Szybkiej interwencji wymagała sytuacja w edukacji, bowiem zapaść w tej dziedzinie dotknęła znaczną część społeczeństwa.

² Zob. T. Wolsza, *Rząd RP na obczyźnie wobec wydarzeń w kraju 1945–1950*, Warszawa 1998.

³ Zob. K. Kersten, *Między wyzwoleniem a zniewoleniem. Polska 1944–1956*, Londyn 1993.

⁴ Zob. H. Dominiczak, *Organy bezpieczeństwa PRL 1944–1990. Rozwój i działalność w świetle dokumentów MSW*, Warszawa 1997; A. Misiuk, *Historia bezpieczeństwa wewnętrznego w Polsce. Zarys dziejów instytucji i służb w latach 1764–1990*, Warszawa 2015; R. Terlecki, *Miecz i tarcza komunizmu. Historia aparatu bezpieczeństwa w Polsce 1944–1990*, Kraków 2013.

⁵ Zob.: B. Nitschke, *Wysiedlenie czy wypędzenie. Ludność niemiecka w Polsce w latach 1945–1949*, Toruń 2000; M. Łuszczyna, *Mała zbrodnia. Polskie obozy koncentracyjne*, Kraków 2017.

2. Czas walki o władzę i prowizorium ustrojowego do wejścia w życie Konstytucji PRL (1944–1952)

2.1. Ogólna charakterystyka tego etapu rządzenia

Metoda faktów dokonanych. W pierwszych latach ustroju socjalistycznego dokonywano w Polsce zasadniczych zmian społecznych, politycznych, prawnych i gospodarczych. Nowy system władzy kształtował się w warunkach walki, pod dominującym wpływem decyzji podejmowanych przez polityków radzieckich⁶. Lewica komunistyczna z ogromną determinacją wprowadzała nowe rozwiązania ustrojowe, walcząc z wszystkimi przejawami opozycji i stosując metodę faktów dokonanych⁷.

Sytuacja konstytucyjna. Podstawy ustrojowe w tym okresie rządzenia ulegały zmianom i były wewnętrznie niespójne. Współtworzyły je regulacje okresu przejściowego stanowiące osłonę normatywną realizowanej polityki. Władze deklarowały, że uznają ciągłość państwa polskiego, odrzucając równocześnie ciągłość organów tego państwa. Kwestionowano regulacje Konstytucji kwietniowej, uznawano natomiast regulacje Konstytucji marcowej. Te formalne deklaracje przeplatały się z wprowadzaniem nowych rozwiązań o charakterze ustrojowym, które nie miały podstaw w porządku konstytucyjnym II Rzeczypospolitej. W 1946 r. w trybie referendum, którego wyniki zostały sfalszowane (co później potwierdziła analiza dokumentów), legitymizowano dokonanie istotnych zmian ustrojowych, w tym likwidację Senatu⁸. W 1947 r. przeprowadzono wybory do Sejmu Ustawodawczego, które dały nowej władzy zdecydowaną większość w parlamencie. Jak później udowodniono, również w tym przypadku doszło do sfalszowania wyników. Sejm Ustawodawczy⁹ ustanowił w 1947 r. prowizorium ustrojowe i rozpoczął przygotowania do opracowania nowej konstytucji. Ostatnim elementem ówczesnej transformacji ustrojowej było uchwalenie w 1952 r. Konstytucji PRL, która zostanie omówiona w kolejnym fragmencie książki.

Tło wewnątrz krajowe. Sytuacja w Polsce była kształtowana działaniami instytucji władzy oraz organów administracyjnych powołanych z inspiracji państwa radzieckiego przez polityków polskiej lewicy komunistycznej na terenach operowania armii radzieckiej. Wprowadzane do praktyki rozwiązania utrwa-

⁶ Zob. K. Kersten, *Narodziny systemu władzy. Polska 1943–1948*, Paryż 1986. Zob. też P. Dybicz (red.), *Polska Ludowa 1944–1956*, Warszawa 2014.

⁷ Zob.: A. Lutrzykowski, *System władzy publicznej Polski Ludowej. Od Manifestu PKWN do Konstytucji PRL*, Toruń 2013; Z. Hemmerling, M. Nadolski (wybór), *Opozycja antykomunistyczna w Polsce 1944–1956. Wybór dokumentów*, t. 1, Warszawa 1990.

⁸ Zob. Cz. Osękowski, *Referendum 30 czerwca 1946 r. w Polsce*, Warszawa 2000; A. Paczkowski (oprac.), *Referendum z 30 czerwca 1946 r. Przebieg i wyniki*, Warszawa 1993.

⁹ Zob. M. Rybicki (red.), *Sejm Ustawodawczy Rzeczypospolitej Polskiej 1947–1952*, Wrocław 1977.

lono w 1947 r. w ramach regulacji normatywnych prowizorium konstytucyjnego. Z bezwzględną konsekwencją realizowano program politycznej i fizycznej likwidacji przeciwników nowej władzy. Za zorganizowane środowisko wrogie politycznie uznano m.in. Armię Krajową oraz przedstawicieli rządów sanacyjnych z okresu międzywojennego. Do wrogów nowego ustroju zaliczono także ziemiaństwo. Jako dyrektywę działania przyjęto stanowisko Stalina, że rewolucje muszą być przeprowadzane metodami rewolucyjnymi, oraz otwarte stwierdzenie Władysława Gomułki, że lewica komunistyczna władzy raz uzyskanej w Polsce już nie odda. W połowie 1945 r. – jak się później okazało, w dużej mierze w celach taktycznych – doprowadzono, w kontakcie z częścią polityków emigracyjnych i opozycji, do ukształtowania Tymczasowego Rządu Jedności Narodowej. Stworzyło to podstawy legitymizacji nowych władz państwowych na arenie międzynarodowej.

Zintegrowanie partii lewicowych i ukształtowanie zamkniętego systemu partyjnego. W 1948 r., w wyniku zjednoczenia Polskiej Partii Robotniczej i Polskiej Partii Socjalistycznej, powstała Polska Zjednoczona Partia Robotnicza. Fakt ten został poprzedzony istotnymi zmianami politycznymi i kadrowymi w PPS. W kolejnych latach PZPR w coraz większym stopniu nabierała charakteru partii władzy. Ośrodek decydowania w sprawach publicznych został przeniesiony z organów państwowych do partii marksistowsko-leninowskiej. Decydem w sprawach rządzenia w istocie stało się grono kierownicze tej partii, które pozostawało w stałym kontakcie z władzami państwa radzieckiego, zaś centrum władzy stanowił aparat Komitetu Centralnego PZPR¹⁰. W terenie podstawowe znaczenie uzyskiwały komitety partyjne poszczególnych jednostek zasadniczego podziału terytorialnego kraju. Odtąd, przez kilkadziesiąt lat najważniejsze w sferze rządzenia w Polsce było to, kto stoi na czele PZPR¹¹ i jakie tendencje doktrynalne i programowe dominują w kierownictwie tej partii. Istotne zmiany zaszły w ruchu ludowym. W ramach unifikacji tego fragmentu sceny politycznej, po odejściu działaczy sceptycznie nastawionych do nowego ustroju państwa, utworzono Zjednoczone Stronnictwo Ludowe, które zajęło pozycję sojuszniczą wobec PZPR¹². W procesie zmian programowych, organizacyjnych i personalnych z lat 1943–1950, do obozu koalicjantów PZPR przystąpiło Stronnictwo Demokratyczne, zachowując pewną odrębność ideową. W rezultacie został ukształtowany w Polsce system partyjny złożony z PZPR – jako partii hegemonicznej – oraz dwóch partii satelickich: ZSL i SD. System ten wspierały

¹⁰ Zob.: A. Paczkowski (oprac.), *Centrum władzy w Polsce 1948–1970*, Warszawa 2003; A. Dudek, A. Kochoński, K. Persak (oprac.), *Protokoły posiedzeń kierownictwa PZPR. Wybór z lat 1949–1970*, seria «Dokumenty do dziejów PRL», z. 13, Warszawa 2000.

¹¹ Zob. J. Eisler, *Siedmiu wspaniałych. Poczet pierwszych sekretarzy KC PZPR*, Warszawa 2014.

¹² Zob. R. Turkowski, *Polskie Stronnictwo Ludowe w obronie demokracji 1946–1949*, Warszawa 1992.

uznające ustrój socjalistyczny stowarzyszenia wyznaniowe świeckich katolików i wyznawców innych religii.

Napięcia wewnętrzne w PZPR. Konflikty i walki wewnętrzne w obozie partii rządzącej bezpośrednio skutkowały zmianami personalnymi i programowymi w systemie władzy w państwie¹³. Na przełomie lat czterdziestych i pięćdziesiątych oskarżono grupę polityków z Władysławem Gomułką na czele o „odchylenie prawicowo-nacjonalistyczne”. W związku z tymi oskarżeniami, Gomułka został usunięty z władz PZPR, a w 1951 r. uwięziony¹⁴. W strukturach instytucji bezpieczeństwa utworzono specjalną jednostkę (Departament X) zajmującą się zwalczaniem odstępstw działaczy partyjnych od obowiązującej linii politycznej.

Industrializacja, upaństwowienie, centralne planowanie oraz ideologizacja życia publicznego. W tym okresie rządzenia dokonywano zasadniczych zmian w sferze społecznej i gospodarczej. Prowadzono przyspieszoną odbudowę kraju i intensywną akcję upowszechniania oświaty. Postępowała industrializacja. Kolejne obszary gospodarki były upaństwowiane i poddawane zasadom centralnego planowania. Życie publiczne podlegało ideologizacji.

Rozbudowa państwowego aparatu administracyjnego i wygaszanie samorządu terytorialnego. Przejęcie przez państwo nowych zadań w gospodarce skutkowało, szczególnie od roku 1949, gwałtownym powiększaniem liczby ministerstw i urzędów centralnych administracji rządowej. Kierując się zasadą centralizmu demokratycznego, pod wpływem modelu przyjętego w ZSRR, w 1950 r. zastąpiono organy samorządu terytorialnego radami narodowymi będącymi częścią systemu jednolitej władzy państwowej w terenie.

Kontestowanie ustroju socjalistycznego przez Kościół katolicki. Środowisko rządzenia w Polsce musiało się liczyć z zasadniczo stałym, dostosowywanym w szczególności do zmieniających się wyzwań politycznych, kontestowaniem ustroju socjalistycznego przez instytucjonalny Kościół katolicki w kraju oraz przez Watykan (który należał do podmiotów uznających polskie władze na emigracji także po utworzeniu Tymczasowego Rządu Jedności Narodowej). Na klimat stosunków między państwem i Kościołem katolickim rzutowało wydane w 1945 r. przez nowe władze państwowe oświadczenie mówiące o tym, że konkordat z 1925 r. nie obowiązuje, gdyż został zerwany przez Stolicę Apostolską za sprawą działań w okresie II wojny światowej¹⁵. W 1950 r. kierownictwo Kościoła zdecydowało się zawrzeć z władzami porozumienie, które – jak się szybko

¹³ Zob. R. Walenciak, *Modzelewski – Werblan. Polska Ludowa*, Warszawa 2017.

¹⁴ Zob. R. Spalek, *Komuniści przeciwko komunistom. Poszukiwanie wroga wewnętrznego w kierownictwie partii komunistycznej w Polsce w latach 1948–1956*, Warszawa–Poznań 2014.

¹⁵ Uchwała Tymczasowego Rządu Jedności Narodowej z dnia 12 września 1945 r., w: W. Kozub-Ciembroniewicz, J.M. Majchrowski, *Najnowsza historia polityczna Polski, wybór źródeł*, cz. IV: 1945–1948, Kraków 1993, s. 51.

okazało – nie spowodowało normalizacji stosunków państwo–Kościół¹⁶. Wobec fiaska zabiegów mających na celu pozyskanie aprobaty Kościoła dla nowego systemu politycznego, przystąpiono do ograniczania możliwości oddziaływania duchowieństwa katolickiego na bieg spraw w państwie¹⁷.

Polityczny podział Europy. Międzynarodowe uwarunkowania rządu wyznaczył fakt włączenia Polski, w ramach ustaleń mocarstw zwycięskich w II wojnie światowej, do radzieckiej strefy wpływów. Uzgodnienia między ZSRR, Wielką Brytanią i USA dotyczyły m.in. nowego usytuowania terytorialnego Polski¹⁸. W czasie konferencji jałtańskiej w lutym 1945 r. podejmowano decyzje w sprawach Polski bez konsultacji z rządem emigracyjnym. Z brakiem wyraźnej reakcji ze strony Wielkiej Brytanii i USA spotkało się zatrzymanie i wywiezienie do Moskwy oraz skazanie na kary więzienia w ramach tzw. procesu szesnastu kierownictwa Państwa Podziemnego, zaproszonego podstępnie przez Rosjan na rozmowy o współpracy w marcu 1945 r. Kolejne lata, niemal bezpośrednio po pokonaniu III Rzeszy, przyniosły podział polityczny kontynentu europejskiego. Europa została przedzielona – jak to określił w 1946 r. premier Wielkiej Brytanii – „żelazną kurtyną” przebiegającą wzdłuż linii Szczecin–Triest. Obserwatorzy polityczni brali coraz częściej pod uwagę możliwość wybuchu III wojny światowej. Rozpoczął się okres zimnej wojny¹⁹.

Państwa znajdujące się w radzieckiej strefie wpływów utworzyły w początku 1949 r. instytucjonalne narzędzie integracji gospodarczej: Radę Wzajemnej Pomocy Gospodarczej, która stała się ważnym instrumentem ich uzależniania od polityki ZSRR. Państwa Zachodu utworzyły w tym samym roku narzędzie współpracy wojskowej – Organizację Paktu Północnoatlantyckiego (NATO). W 1951 r. państwa Europy Zachodniej stworzyły instytucjonalne podstawy integracji gospodarczej: Europejską Wspólnotę Węgla i Stali. Ważne zmiany zaszły za zachodnią granicą Polski, gdzie utworzono Republikę Federalną Niemiec, a następnie – w radzieckiej strefie okupacyjnej – Niemiecką Republikę Demokratyczną.

Silne wpływy radzieckie. W całym charakteryzowanym tu okresie rządu utrzymywało się stałe oddziaływanie państwa radzieckiego i jego kierownictwa

¹⁶ Zob. Porozumienie między przedstawicielami Rządu RP i Episkopatu Polskiego z dnia 14 kwietnia 1950 r., w: *Państwowe prawo wyznaniowe Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Wybór tekstów źródłowych*, zebrał ks. M. Fąka, Warszawa 1978, s. 27–30. Zob. także: Protokół Wspólnej Komisji Rządu RP i Episkopatu w związku z zawartym porozumieniem (wraz z aneksami), tamże, s. 30–31.

¹⁷ Zob.: A. Dudek, *Państwo i Kościół w Polsce 1945–1970*, Kraków 1995; A. Dudek, R. Gryz, *Komuniści i Kościół w Polsce (1945–1989)*, Kraków 2003; J. Osuchowski, *Państwo Ludowe a Kościół Rzymskokatolicki w Polsce w latach 1944–1948*, Warszawa 1981; J. Żaryn, *Kościół a władza w Polsce (1945–1950)*, Warszawa 1997.

¹⁸ Zob. K. Kersten, *Jałta w polskiej perspektywie*, Warszawa 1989.

¹⁹ Zob. J. Holzer, *Europa zimnej wojny*, Kraków 2012.

politycznego na bieg spraw w Polsce. Siła tego oddziaływania sprawiała, że w Polsce znajdowały wyraźne odbicie kult jednostki i doktryna zaostrzającej się walki klasowej. Podstawowe znaczenie miało stacjonowanie na terenie kraju wojsk radzieckich, obecność oficerów radzieckich w strukturach kierowniczych Wojska Polskiego oraz działalność doradców radzieckich w strukturach państwowych²⁰.

* * *

2.2. Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego (21 lipca – 31 grudnia 1944)

Szef PKWN. Edward Osóbka-Morawski przed II wojną światową był lokalnym działaczem Polskiej Partii Socjalistycznej. W latach trzydziestych, w okresie pracy w spółdzielczości, poznał i zatrudnił Bolesława Bieruta. Podczas II wojny światowej działał początkowo w strukturach Robotniczej Partii Polskich Socjalistów, a następnie – po opowiedzeniu się, niezgodnie ze stanowiskiem RPPS, za współpracą z powstającą Polską Partią Robotniczą – coraz wyraźniej wiązał się ze środowiskiem Polskiej Partii Robotniczej, został m.in. wiceprzewodniczącym Krajowej Rady Narodowej. W PKWN kierował także sprawami zagranicznymi oraz polityką w zakresie rolnictwa i reform rolnych. Był zdecydowanym krytykiem rządu emigracyjnego.

Utworzenie i charakter polityczny PKWN. Powołanie PKWN było częścią projektu ustanowienia na terenach Polski struktur władz powiązanych z państwem radzieckim²¹. PKWN w okresie do przekształcenia w Rząd Tymczasowy Rzeczypospolitej Polskiej spełniał funkcje tymczasowego organu administracyjnego. Formalnie PKWN został utworzony przez Krajową Radę Narodową²². Faktycznie zasadnicze znaczenie miała decyzja podjęta w tej sprawie przez Józefa Stalina, na którą wpłynęły trzy czynniki: niepowodzenie rozmów o integracji środowiska działaczy PPR ze strukturami rządu emigracyjnego, słabość konkurencyjnego projektu utworzenia rządu przez środowisko Związku Patriotów Polskich oraz szybkie przesuwanie się na zachód frontu rosyjsko-niemieckiego. W ramach PKWN zostały zintegrowane środowiska PPR i ZPP.

Jak stwierdzono w ustawie powołującej PKWN, Komitet został ukształtowany jako tymczasowa władza wykonawcza w celu kierowania walką wyzwolenczą

²⁰ Zob. E.J. Nalepa, *Oficerowie Armii Radzieckiej w Wojsku Polskim 1943–1968*, Warszawa 1998.

²¹ Zob. K. Kersten, *Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego*, Lublin 1965. Zob. też A. Burda, *Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego i Manifest Lipcowy*, w: tegoż, *Krajowa Rada Narodowa*, Wrocław 1976, s. 79–95.

²² Ustawa z dnia 21 lipca 1944 r. o utworzeniu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego, Dz.U. z 1944 r. nr 1, poz. 1.

narodu, zdobycia niepodległości i odbudowy państwowości polskiej. Stwierdzono też, że do Komitetu KRN „delegowała działaczy ruchu podziemnego, którzy przedarli się przez linię frontu, oraz działaczy Polonii Radzieckiej”, a także delegowała, poza osobami wskazanymi w ustawie z imienia i nazwiska, pięciu członków, którzy pozostają pod okupacją niemiecką, gdzie kierują walką wyzwolenczą i zapewniają łączność z Krajową Radą Narodową. PKWN był uznawany wyłącznie przez ZSRR. Dla społeczności międzynarodowej legalnym organem władzy wykonawczej był wówczas nadal rząd RP na uchodźstwie. Pierwsze trzy posiedzenia PKWN odbyły się w Moskwie. Później organ ten funkcjonował w Chełmie i Lublinie. Utworzeniu PKWN towarzyszyły dwa ważne porozumienia z ZSRR. Pierwsze oddawało pod jurysdykcję organów radzieckich sprawy działań podejmowanych na terenach polskich przeciwko siłom zbrojnym ZSRR. Drugie, przez długi czas tajne, dotyczyło zgody PKWN na ustanowienie granicy polsko-radzieckiej wzdłuż tzw. linii Curzona.

Podstawa programowa PKWN. Program PKWN został przedstawiony w Manifeście datowanym na 22 lipca 1944 r. Był on prezentowany jako dokument ogłoszony w Chełmie. Dziś wiadomo, że został napisany i podpisany w Moskwie oraz zatwierdzony przez Józefa Stalina. Późniejszy rozwój wydarzeń pokazał, że był to dokument w dużej mierze obliczony na pozyskanie poparcia społecznego.

Delegitymizacja rządu emigracyjnego i ustawy konstytucyjnej z 1935 r. W Manifeście PKWN stwierdzono, że Krajowa Rada Narodowa, powołana przez walczący naród, jest jedynym legalnym źródłem władzy w Polsce. Rząd emigracyjny w Londynie i jego delegatura w Kraju zostały określone jako władza samozwańcza, nielegalna, oparta na bezprawnej „faszystowskiej konstytucji” z kwietnia 1935 r. Wyrażono opinię, że rząd ten hamował walkę z okupantem hitlerowskim, swą awanturniczą polityką pchał Polskę ku nowej katastrofie. Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego przedstawiono jako jedyną legalną tymczasową władzę wykonawczą. Stwierdzono, że Krajowa Rada Narodowa i Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego działają na podstawie Konstytucji z 17 marca 1921 r., jedynie obowiązującej konstytucji uchwalonej prawnie. Zadeklarowano, że podstawowe założenia Konstytucji z 17 marca 1921 r. będą obowiązywać aż do zwołania wybranego w głosowaniu powszechnym, bezpośrednim, równym, tajnym i „stosunkowym” Sejmu Ustawodawczego, który – jako wyraziciel woli narodu – uchwali nową konstytucję.

Deklarowane zadania i kierunki działania PKWN. W dokumencie stwierdzono też, że „Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego za naczelne swe zadanie uważa wzmoczenie udziału narodu polskiego w walce o zniaczenie Niemiec hitlerowskich”. Podkreślono rolę sojuszniczej Armii Czerwonej w wyzwoleniu i wezwano do jak najściślejszego współdziałania z nią. Wezwano również do walki o powrót do Polski Pomorza i Śląska Opolskiego oraz Prus Wschodnich, „o sze-

roki dostęp do morza, o polskie słupy graniczne nad Odrą”. Zapowiedziano zakończenie konfliktów między Polakami i Ukraińcami, Polakami i Białorusinami, Polakami i Rosjanami. Uznano, że uregulowanie granicy polsko-radzieckiej powinno nastąpić w drodze wzajemnego porozumienia, zgodnie z zasadą: „ziemie polskie – Polsce, ziemie ukraińskie, białoruskie i litewskie – Radzieckiej Ukrainie, Białorusi i Litwie”. Stwierdzono, że trwały sojusz z ZSRR i Czechosłowacją będzie podstawową zasadą polskiej polityki zagranicznej, zadeklarowano też pogłębienie sojuszu z Wielką Brytanią i Stanami Zjednoczonymi Ameryki Północnej, „zachowanie tradycyjnej przyjaźni i sojuszu z odrodzoną Francją” oraz współpracę z wszystkimi demokratycznymi państwami świata.

Jeśli chodzi o sprawy wewnętrzne, oświadczone, że na ziemi polskiej nie może działać żadna inna administracja prócz polskiej. Stwierdzono, że PKWN sprawuje władzę poprzez rady narodowe i przez upoważnionych swych przedstawicieli. Rady narodowe miały tworzyć Milicję Obywatelską, której zadaniem będzie utrzymanie porządku i bezpieczeństwa. Zadeklarowano „przywrócenie wszystkich swobód demokratycznych, równości wszystkich obywateli bez różnicy rasy, wyznania i narodowości, wolności organizacji politycznych, zawodowych, prasy, sumienia”, wskazując równocześnie, że demokratyczne swobody nie mogą służyć wrogom demokracji, zaś organizacje faszystowskie, jako antynarodowe, będą tępię z całą surowością prawa. Zapowiedziano przywrócenie własności zrabowanej przez Niemców, konfiskatę majątków niemieckich, prawne i faktyczne równouprawnienie Żydów, natychmiastowe przystąpienie do urzeczywistnienia na terenach wyzwolonych szerokiej reformy rolnej i utworzenie funduszu ziemi, rozdzielenie ziemi między chłopów małorolnych i średniorolnych oraz robotników rolnych.

Wśród zadań stawianych sobie przez nowe władze znalazły się też: natychmiastowa poprawa bytu szerokich rzesz narodu, zniesienie na wsi kontyngentów, urealnienie wysokości płac, budowa systemu ubezpieczeń społecznych, wprowadzenie nowoczesnego prawodawstwa w dziedzinie ochrony pracy, „rozładowywanie nędzy mieszkaniowej”, rozwój spółdzielczości, poparcie państwa dla inicjatywy prywatnej, zapewnienie normalnej aprowizacji, odbudowa szkolnictwa i zapewnienie bezpłatnego nauczania na wszystkich szczeblach, odbudowa szpitali.

PKWN zapowiedział też, że „dążyć będzie do jak najszybszego powrotu emigracji do Kraju i podejmie kroki dla zorganizowania tego powrotu”. Opowiedział się za jednością narodową. Wskazał równocześnie, że nie ma przebaczenia dla „agentów hitlerowskich i dla tych, którzy zdradzili Polskę we wrześniu 1939 r.”, a także dla „warchołów, agentów reakcji”.

Sprawy administracji centralnej. PKWN formalnie nie miał atrybutów rządu. W jego składzie znajdowali się „kierownicy resortów pełniący obowiązki ministrów”. W ustawie powołującej Komitet wymieniono z imienia i nazwi-

ska kierowników resortów: spraw zagranicznych; rolnictwa i reform rolnych; obrony narodowej; administracji publicznej; gospodarki narodowej i finansów; sprawiedliwości; bezpieczeństwa publicznego; pracy, opieki społecznej i zdrowia; komunikacji, poczt i telegrafu; odszkodowań wojennych; oświaty; kultury i sztuki; informacji i propagandy. W grudniu 1944 r. wprowadzono zmiany w strukturze resortów, znosząc resorty: gospodarki narodowej i finansów oraz poczt i telegrafu, a równocześnie tworząc resorty: skarbu; przemysłu; aprowizacji i handlu; komunikacji, poczt i telegrafów²³. W październiku 1944 r. utworzono Państwowy Urząd Repatriacyjny²⁴.

Narzędziem sprawowania władzy przez Komitet były dekrety²⁵ podlegające zatwierdzeniu przez KRN. W sprawach stosunków służbowych funkcjonariuszy przyjęto, że nadal obowiązują, ze zmianami wprowadzonymi dekretem, zasady obowiązujące do 1 września 1939 r.²⁶

Sprawy administracji terenowej. Wśród pierwszych dekretów znalazły się regulacje dotyczące organów terenowej administracji, w tym ich podległości właściwemu kierownikowi resortu PKWN²⁷. We wrześniu 1944 r. powołano rady narodowe jako tymczasowe organy „ustawodawcze i samorządowe na oswobodzonych od okupanta terenach”, które miały działać „do czasu powołania stałej politycznej reprezentacji narodu w myśl zasad z konstytucji z dnia 17 marca 1921 r.”²⁸. Równocześnie określono zakres działań oraz organy samorządu terytorialnego, mającego status korporacji prawa publicznego wyposażonej w osobowość prawną i właściwej w zakresie spraw publicznych o znaczeniu lokalnym²⁹.

²³ Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 1 grudnia 1944 r. w przedmiocie podziału niektórych resortów utworzonych ustawą z dnia 21 lipca 1944 r. (Dz.U.R.P. nr 1, poz. 1), Dz.U. z 1944 r. nr 14, poz. 73.

²⁴ Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 7 października 1944 r. o utworzeniu Państwowego Urzędu Repatriacyjnego, Dz.U. z 1944 r. nr 7, poz. 32.

²⁵ Ustawa Krajowej Rady Narodowej z dnia 15 sierpnia 1944 r. o tymczasowym trybie wydawania dekretów z mocą ustawy, Dz.U. z 1944 r. nr 1, poz. 3.

²⁶ Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 27 grudnia 1944 r. o tymczasowym unormowaniu stosunku służbowego i zaseregowania funkcjonariuszów państwowych, Dz.U. z 1944 r. nr 16, poz. 89.

²⁷ Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 15 sierpnia 1944 r. o organizacji wojewódzkich i powiatowych urzędów ziemskich, Dz.U. z 1944 r. nr 2, poz. 4; dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 21 sierpnia 1944 r. o trybie powołania władz administracji ogólnej I-ej i II-ej instancji, Dz.U. z 1944 r. nr 2, poz. 8.

²⁸ Ustawa z dnia 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych, Dz.U. z 1944 r. nr 5, poz. 22. Ustawa rozstrzygnęła, że na system rad składają się Krajowa Rada Narodowa oraz wojewódzkie, powiatowe, miejskie i gminne rady narodowe.

²⁹ Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 23 listopada 1944 r. o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego, Dz.U. z 1944 r. nr 14, poz. 74.

Instrumenty walki z alternatywnymi strukturami władzy i opozycją. W związku z powołaniem Wojska Polskiego³⁰ uznano, że na wyzwolonych terenach „tracą rację bytu wszystkie tajne organizacje wojskowe i pomocniczo-wojskowe”, i zdecydowano o ich rozwiązaniu. Za nieprzestrzeganie przepisów dekretu wprowadzono odpowiedzialność karną³¹. Dekret był wymierzony we wszystkie formacje wojskowe związane z rządem emigracyjnym. Utworzono Milicję Obywatelską, jako prawnopubliczną formację bezpieczeństwa publicznego działającą w ramach struktury podziału terytorialnego państwa na województwa i powiaty, podległą kierownikowi ministerstwa bezpieczeństwa publicznego³².

Prawnym instrumentem walki z siłami opozycyjnymi wobec linii politycznej PKWN oraz wdrażanych przez Komitet rozwiązań ustrojowych (w tym reformy rolnej) stał się dekret o ochronie Państwa z 30 października 1944 r., który ustanowił karę więzienia lub śmierci w 11 punktach przedmiotowych (i to ze wsteczną mocą obowiązywania – od 15 sierpnia 1944 r.)³³. Wśród regulacji ustanowionych przez PKWN znalazły się dekrety dotyczące zasadniczych zmian systemowych, w tym reformy rolnej³⁴, a także ścigania i karania osób zaliczonych do zbrodniarzy faszystowsko-hitlerowskich i zdrajców narodu polskiego³⁵. Ustanowiono nowy kodeks karny Wojska Polskiego³⁶.

Źródła napięć. Działania PKWN natrafiały na liczne trudności wynikające z ogromnych zniszczeń wojennych, siły opozycji antykomunistycznej na ziemiach polskich i braku uznania międzynarodowego.

Zakończenie działalności PKWN. Decyzja o zakończeniu funkcjonowania PKWN została podjęta przez Józefa Stalina w kontakcie z polskimi komunistami, na skutek przekonania o konieczności utworzenia organu władzy wykonawczej, który będzie mógł stanowić skuteczniejszą przeciwwagę dla funkcjonowania rządu emigracyjnego.

³⁰ Ustawa z dnia 21 lipca 1944 r. o przejęciu zwierzchnictwa nad Armią Polską w ZSRR i o scaleniu Armii Ludowej i Armii Polskiej w ZSRR, w jednolite Wojsko Polskie, Dz.U. z 1944 r. nr 1, poz. 2.

³¹ Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 24 sierpnia 1944 r. o rozwiązaniu tajnych organizacji wojskowych na terenach wyzwolonych, Dz.U. z 1944 r. nr 3, poz. 12.

³² Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 7 października 1944 r. o Milicji Obywatelskiej, Dz.U. z 1944 r. nr 7, poz. 33.

³³ Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 30 października 1944 r. o ochronie Państwa, Dz.U. z 1944 r. nr 10, poz. 50.

³⁴ Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej, Dz.U. z 1944 r. nr 4, poz. 17.

³⁵ Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 31 sierpnia 1944 r. o wymiarze kary dla faszystowsko-hitlerowskich zbrodniarzy winnych zabójstw i znęcania się nad ludnością cywilną i jeńcami oraz dla zdrajców Narodu Polskiego, Dz.U. z 1944 r. nr 4, poz. 16, oraz dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 12 września 1944 r. o specjalnych sądach karnych dla spraw zbrodniarzy faszystowsko-hitlerowskich, Dz.U. z 1944 r. nr 4, poz. 21.

³⁶ Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 23 września 1944 r. – Kodeks Karny Wojska Polskiego, Dz.U. z 1944 r. nr 6, poz. 27.

* * *

2.3. Rząd Tymczasowy RP Edwarda Osóbki-Morawskiego (31 grudnia 1944 – 28 czerwca 1945)

Szef gabinetu. Edward Osóbka-Morawski pozostawał na czele rządu, jako Prezes Rady Ministrów, i do 2 maja 1945 r. kierował też formalnie sprawami zagranicznymi.

Utworzenie i charakter polityczny gabinetu. Rząd został powołany ustawą Krajowej Rady Narodowej³⁷. Tym razem ustawa nie wskazywała nazwisk ministrów. Gabinet ten działał w końcowym okresie II wojny światowej. W sensie politycznym nie różnił się od PKWN. W akcji propagandowej towarzyszącej powstaniu tego organu akcentowano zamiar zintegrowania wszystkich antyfaszystowskich i antyreakcyjnych sił społecznych. Podkreślano więc koalicyjny charakter rządu, w którym znaleźli się reprezentanci PPR, PPS, SL i SD. Wicepremierami zostali Władysław Gomułka³⁸ z PPR oraz Stanisław Janusz ze Stronnictwa Ludowego. Powołanie rządu (formalnie przez KRN, faktycznie na podstawie decyzji Stalina) miało być świadectwem stabilizacji nowych organów władzy. W istocie oznaczało zakończenie prób wciągnięcia w nowy system władzy rządu emigracyjnego.

Relacje gabinetu z innymi organami. Prezesa Rady Ministrów oraz ministrów mianował prezydent Krajowej Rady Narodowej. W okresie funkcjonowania rządu funkcję głowy państwa, jako prezydent Krajowej Rady Narodowej, pełnił Bolesław Bierut. Przyznano rządowi uprawnienia – posiadane wcześniej przez PKWN – do wydawania dekretów z mocą ustawy³⁹.

Kwestie programowe. W ustawie o powołaniu rządu potwierdzono aktualność programu PKWN. Podjęto działania mające na celu rozliczenia z przeszłością wojenną. W odniesieniu do obywateli polskich, którzy w okresie wojny deklarowali swoją przynależność do narodowości niemieckiej, ustanowiono przepisy umożliwiające, na podstawie wyroku sądu grodzkiego, m.in. umieszczenie ich na czas nieoznaczony w miejscu odosobnienia (obozie), poddanie przymusowej pracy, pozbawienie na zawsze praw publicznych oraz obywatelskich, przepadek ich mienia⁴⁰. Dekret ten utracił moc prawną w związku z nieprzedłożeniem go

³⁷ Ustawa z dnia 31 grudnia 1944 r. o powołaniu Rządu Tymczasowego Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 1944 r. nr 19, poz. 99.

³⁸ P. Machcewicz, *Władysław Gomułka*, Warszawa 1995.

³⁹ Ustawa Krajowej Rady Narodowej z dnia 3 stycznia 1945 r. o trybie wydawania dekretów z mocą ustawy, Dz.U. z 1945 r. nr 1, poz. 1.

⁴⁰ Dekret z dnia 28 lutego 1945 r. o wyłączeniu ze społeczeństwa polskiego wrogich elementów, Dz.U. z 1945 r. nr 7, poz. 30.

na najbliższym posiedzeniu Krajowej Rady Narodowej⁴¹, nie miało to jednak większego znaczenia, gdyż jego regulacje zostały w dużej mierze potwierdzone w formie ustawowej⁴².

W czasie funkcjonowania gabinetu kolejnymi aktami prawnymi upaństwowiono niektóre zasoby (w tym lasy)⁴³ oraz rozwijano system obowiązkowych dostaw produktów i artykułów rolnych⁴⁴. Przystąpiono do systemowej odbudowy Warszawy, powołując w tym celu Naczelną Radę Odbudowy Warszawy, z Prezydentem Krajowej Rady Narodowej na czele⁴⁵.

Tworzono infrastrukturę prawną stosunków z ZSRR. Rząd nie zareagował na aresztowanie przez Rosjan i wywiezienie do więzienia w Moskwie kierownictwa Państwa Podziemnego (w tym Delegata Rządu na Kraj, przewodniczącego Rady Jedności Narodowej, Komendanta Głównego AK oraz członków Krajowej Rady Ministrów). W trybie ustawy wyrażono zgodę na ratyfikowanie przez Prezydenta Krajowej Rady Narodowej podpisanego w Moskwie w dniu 21 kwietnia 1945 r. układu o przyjaźni, pomocy wzajemnej i współpracy powojennej ze Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich⁴⁶.

Sprawy administracji. Została zachowana struktura resortowa ukształtowana w okresie działania PKWN (według stanu po zmianach z 1 grudnia 1944 r.), z tym że w miejsce jednego wiceprzewodniczącego ustanowiono dwóch wiceprezesów Rady Ministrów, zaś członkowie gabinetu uzyskali status ministrów. W kwietniu 1945 r. ministerstwo pracy, opieki społecznej i zdrowia zostało zastąpione dwoma odrębnymi resortami: ministerstwem pracy i opieki

⁴¹ Zob. obwieszczenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 7 maja 1945 r. o utracie mocy prawnej dekretów: o wyłączeniu ze społeczeństwa polskiego wrogich elementów oraz o majątkach opuszczonych i porzuconych, Dz.U. z 1945 r. nr 17, poz. 95.

⁴² Ustawa z dnia 6 maja 1945 r. o wyłączeniu ze społeczeństwa polskiego wrogich elementów, Dz.U. z 1945 r. nr 17, poz. 96.

⁴³ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 20 stycznia 1945 r. w sprawie wykonania dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 12 grudnia 1944 r. o przejęciu niektórych lasów na własność Skarbu Państwa, Dz.U. z 1944 r. nr 4, poz. 16.

⁴⁴ Zob. m.in.: rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 lutego 1945 r. o obowiązkowych dostawach zbóż, gryki, prosa, ziemniaków, siana, słomy, nasion oleistych, strączkowych i strączkowych pastewnych, Dz.U. z 1944 r. nr 6, poz. 23; rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 lutego 1945 r. o obowiązkowych dostawach mleka dla Państwa, Dz.U. z 1944 r. nr 6, poz. 24; rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 lutego 1945 r. o obowiązkowych dostawach mięsa na rzecz Państwa, Dz.U. z 1944 r. nr 6, poz. 26; rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 lutego 1945 r. o obowiązkowych dostawach jaj kurzych dla Państwa, Dz.U. z 1944 r. nr 7, poz. 31.

⁴⁵ Dekret z dnia 24 maja 1945 r. o odbudowie m.st. Warszawy, Dz.U. z 1945 r. nr 21, poz. 123.

⁴⁶ Ustawa z dnia 5 maja 1945 r. o ratyfikacji podpisanego w Moskwie dnia 21 kwietnia 1945 r. układu między Rzeczpospolitą Polską i Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich o przyjaźni, pomocy wzajemnej i współpracy powojennej, Dz.U. z 1945 r. nr 21, poz. 115. Zob. też: Układ o przyjaźni, pomocy wzajemnej i współpracy powojennej między Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich i Rzeczpospolitą Polską, Dz.U. z 1945 r. nr 47, poz. 268.

społecznej i ministerstwem zdrowia⁴⁷. W maju 1945 r. powołano ministerstwo odbudowy⁴⁸.

Sprawy zasadniczego podziału terytorialnego kraju. Zostało utworzone województwo gdańskie, co było potwierdzeniem przejęcia przez Polskę władzy na terenie byłego Wolnego Miasta Gdańska i sąsiednich powiatów⁴⁹. Zniesiono status organiczny województwa śląskiego i zdecydowano, że Skarb Państwa obejmuje zarząd nad majątkiem Skarbu Śląskiego⁵⁰.

Źródła napięć. Problemy, które musiał rozwiązywać gabinet, nie różniły się zasadniczo od tych, z którymi borykał się PKWN. Wraz z zakończeniem II wojny światowej rząd funkcjonował jednak w odmiennej sytuacji. W dniu 16 listopada 1945 r. uchylono stan wojenny⁵¹, nadal jednak działało zbrojne podziemie, różne formacje opozycji politycznej kontynuowały walkę z rządowymi siłami bezpieczeństwa. Rząd nie miał szerszego uznania międzynarodowego – grono państw uznających go ograniczało się do ZSRR, Czechosłowacji i Jugosławii.

Zakończenie działalności gabinetu. Kluczowe znaczenie dla zakończenia funkcjonowania rządu miały ustalenia wynikające z faktu, że w lutym 1945 r. na konferencji jałtańskiej opowiedziano się za poszerzeniem zaplecza gabinetu o polityków emigracyjnych.

* * *

2.4. Tymczasowy Rząd Jedności Narodowej Edwarda Osóbki-Morawskiego (28 czerwca 1945 – 7 lutego 1947)

Szef gabinetu. Edward Osóbka-Morawski stanął kolejny raz na czele rządu. Tym razem nie kierował on już resortem spraw zagranicznych. Tak jak w przypadku dwóch poprzednich struktur władzy wykonawczej w Polsce, podstawowe decyzje leżały w gestii wąskiej grupy kierownictwa partyjnego PPR współdziałającego z władzami w Moskwie.

Utworzenie i charakter polityczny gabinetu. Rząd miał formalnie charakter koalicyjny. Został powołany w następstwie uzgodnień konferencji w Jałcie.

⁴⁷ Dekret z dnia 11 kwietnia 1945 r. o podziale Ministerstwa Pracy, Opieki Społecznej i Zdrowia, utworzonego ustawą z dnia 31 grudnia 1944 r. (Dz.U.R.P. nr 19, poz. 99), Dz.U. z 1945 r. nr 12, poz. 63.

⁴⁸ Dekret z dnia 24 maja 1945 r. o utworzeniu Ministerstwa Odbudowy, Dz.U. z 1945 r. nr 21, poz. 123.

⁴⁹ Dekret z dnia 30 marca 1945 r. o utworzeniu województwa gdańskiego, Dz.U. z 1945 r. nr 11, poz. 57.

⁵⁰ Ustawa Konstytucyjna z dnia 6 maja 1945 r. o zniesieniu statutu organicznego województwa śląskiego, Dz.U. z 1945 r. nr 17, poz. 92.

⁵¹ Zarządzenie Prezydium Krajowej Rady Narodowej z dnia 16 listopada 1945 r. o uchyleniu stanu wojennego, Dz.U. z 1945 r. nr 57, poz. 320.

Jego formuła polityczna została wypracowana w czerwcu 1945 r. w Moskwie w czasie rozmów z udziałem Stanisława Mikołajczyka. W gabinecie zagwarantowano większość stanowisk dla polityków poprzedniego rządu. Mikołajczyk objął stanowisko wicepremiera i ministra rolnictwa. Do rządu weszło również pięciu innych polityków emigracyjnych. Pierwszym wicepremierem i – od jesieni 1945 r. – ministrem Ziem Odzyskanych został Władysław Gomułka. Dopełnieniem zmian politycznych przeprowadzonych w ramach organów państwowych stało się powołanie Wincentego Witosa i Stanisława Grabskiego na stanowiska wiceprezydentów Krajowej Rady Narodowej. Rząd został wkrótce po powołaniu uznany przez większość państw, w tym Wielką Brytanię, USA i Francję. W lipcu 1945 r. reprezentował Polskę na konferencji w Poczdamie.

Relacje gabinetu z innymi organami. Uprawnienia nominacyjne w stosunku do Prezesa Rady Ministrów oraz członków Rady Ministrów pozostawały w ręku prezydenta Krajowej Rady Narodowej Bolesława Bieruta.

30 czerwca 1946 r. przeprowadzono głosowanie ludowe (referendum), w którym przedstawiono pytania w sprawie: zniesienia Senatu; utrwalenia w postanowieniach przyszłej konstytucji ustroju gospodarczego wprowadzonego przez reformę rolną i unarodowienie podstawowych gałęzi gospodarki krajowej, z zachowaniem ustawowych uprawnień inicjatywy prywatnej; zachowania granic państwa polskiego na Bałtyku, Odrze i Nysie Łużyckiej⁵². Na podstawie sfałszowanych wyników tego referendum przystąpiono do prac nad projektami konstytucyjnymi, które zostało ustanowione w 1947 r. Decyzję o zniesieniu Senatu uzasadniono (niezgodnie z prawdą) wolą wyrażoną w głosowaniu ludowym.

W ramach przygotowań do wyborów Sejmu Ustawodawczego ustanowiono nową ordynację wyborczą do Sejmu⁵³. Wybory przeprowadzono 19 stycznia 1947 r. Pierwsze posiedzenie wybranego Sejmu odbyło się 4 lutego 1947 r.⁵⁴.

Sprawy gospodarki. Rząd przystąpił do odbudowy kraju, wyraźnie preferując działania dotyczące dużych miast oraz przemysłu. Przejęto na rzecz państwa główne gałęzie gospodarki (w tym upaństwowiono bez odszkodowania przedsię-

⁵² Ustawa z dnia 27 kwietnia 1946 r. o głosowaniu ludowym, Dz.U. z 1946 r. nr 15, poz. 104; ustawa z dnia 28 kwietnia 1946 r. o przeprowadzeniu głosowania ludowego, Dz.U. z 1946 r. nr 15, poz. 105; ogłoszenie Generalnego Komisarza głosowania ludowego o wyniku głosowania ludowego z dnia 30 czerwca 1946 r., M.P. z 1946 r. nr 61, poz. 115.

⁵³ Ustawa z dnia 22 września 1946 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Ustawodawczego, Dz.U. z 1946 r. nr 48, poz. 274. W ustawie zawarto obszerny indeks osób, które nie mają prawa wybierać ani być wybierane.

⁵⁴ Zob.: zarządzenie Prezydium Krajowej Rady Narodowej z dnia 12 listopada 1946 r. o przeprowadzeniu wyborów do Sejmu Ustawodawczego, Dz.U. z 1946 r. nr 58, poz. 322; protokół z posiedzenia Państwowej Komisji Wyborczej w dniu 27 stycznia 1947 r. dla ogłoszenia rezultatu wyborów w całym Państwie, M.P. z 1947 r. nr 10, poz. 19; protokół z posiedzenia Państwowej Komisji Wyborczej w dniu 1 lutego 1947 r., M.P. z 1947 r. nr 13, poz. 31; rozporządzenie Prezydenta Krajowej Rady Narodowej z dnia 29 stycznia 1947 r. o zwołaniu Sejmu Ustawodawczego, Dz.U. z 1947 r. nr 7, poz. 35.

biorstwa należące do obywateli niemieckich oraz niemieckich i gdańskich osób prawnych)⁵⁵. Uregulowano status przedsiębiorstw państwowych, które stały się głównymi elementami infrastruktury instytucjonalnej gospodarki⁵⁶. Ustanowiono przymusowy zarząd państwowy nad licznymi podmiotami gospodarczymi. Działania inwestycyjne miały się opierać na ogólnych i szczegółowych państwowych planach inwestycyjnych sporządzanych przez Centralny Urząd Planowania na podstawie wniosków właściwych ministrów⁵⁷. W przyspieszonym tempie miały być zagospodarowywane Ziemie Odzyskane, w związku z czym ustanowiono specjalną jednorazową daninę na ten cel opłacaną przez wszystkich podatników⁵⁸.

Walka z opozycją i rozliczanie czasu wojny oraz okupacji. Wyraźnie zaostrzyła się walka z opozycją. W dekrete z 16 listopada 1945 r. ustalono podwyższoną odpowiedzialność za przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi publicznemu oraz interesom gospodarczym państwa i przestępstwa urzędnicze⁵⁹. Do tych kwestii powrócono w dekrete z czerwca 1946 r.⁶⁰. Podjęto kolejne decyzje związane z rozliczeniem okresu wojny i okupacji. Utworzono Najwyższy Trybunał Narodowy i Prokuraturę Najwyższego Trybunału Narodowego, jako organy właściwe w sprawach zbrodni dokonanych na obszarze państwa polskiego w czasie okupacji oraz w sprawach przestępstw ujętych w dekrete o „odpowiedzialności za klęskę wrześniową i faszyczację życia państwowego”⁶¹. Po nowelizacji z października 1946 r. na czele Trybunału stanął Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego⁶².

W odrębnym dekrete ustanowiono odpowiedzialność karną, łącznie z karą śmierci, dla każdego, kto przed dniem 1 września 1939 r., „idąc na rękę ruchowi faszystowskiemu lub narodowo-socjalistycznemu, publicznie albo w związku z wykonywaniem urzędu lub zleconych czynności w zakresie zarządu państwowego albo reprezentując Państwo Polskie w stosunkach z rządem obcego państwa lub jego urzędnikami, działał na szkodę Narodu Polskiego lub Państwa Polskie-

⁵⁵ Ustawa z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejściu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej, Dz.U. z 1946 r. nr 3, poz. 17.

⁵⁶ Dekret z dnia 3 stycznia 1947 r. o tworzeniu przedsiębiorstw państwowych, Dz.U. z 1947 r. nr 8, poz. 42.

⁵⁷ Dekret z dnia 25 czerwca 1946 r. o państwowym planie inwestycyjnym, Dz.U. z 1946 r. nr 32, poz. 200.

⁵⁸ Dekret z dnia 13 listopada 1946 r. o daninie narodowej na zagospodarowanie Ziem Odzyskanych, Dz.U. z 1946 r. nr 61, poz. 341.

⁵⁹ Dekret z dnia 16 listopada 1945 r. o przestępstwach szczególnie niebezpiecznych w okresie odbudowy Państwa, Dz.U. z 1945 r. nr 53, poz. 300.

⁶⁰ Dekret z dnia 13 czerwca 1946 r. o przestępstwach szczególnie niebezpiecznych w okresie odbudowy Państwa, Dz.U. z 1946 r. nr 30, poz. 192.

⁶¹ Dekret z dnia 22 stycznia 1946 r. o Najwyższym Trybunale Narodowym, Dz.U. z 1946 r. nr 5, poz. 45.

⁶² Dekret z dnia 17 października 1946 r. o zmianie dekretu z dnia 22 stycznia 1946 r. o Najwyższym Trybunale Narodowym, Dz.U. z 1946 r. nr 59, poz. 325.

go”, albo też, „sprawując naczelne funkcje kierownicze w zakresie organizowania sił zbrojnych i potencjału gospodarczego i wojennego Państwa Polskiego oraz przygotowania i przeprowadzenia jego obrony, przez zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie powierzonych mu obowiązków przyniósł korzyści faszyzmowi lub narodowemu socjalizmowi”⁶³.

Objęto odpowiedzialnością karną obywateli polskich, którzy w okresie od 1 września 1939 r. do 9 maja 1945 r. zgłosili swoją przynależność do narodowości niemieckiej lub uprzywilejowanej przez okupanta⁶⁴. W trybie dekretu z września 1946 r. wprowadzono na okres przejściowy do 31 grudnia 1948 r. przepisy w sprawie pozbawienia obywatelstwa polskiego osób, które „po ukończeniu 18 roku życia swym zachowaniem wykazały niemiecką odrębność narodową”, decydując równocześnie, że osoby takie zostaną wysiedlone z obszaru państwa, zaś ich majątek ulega przypadkowi⁶⁵.

Uznano, że wszelki majątek (ruchomy i nieruchomy) osób, które w związku z wojną rozpoczętą 1 września 1939 r. utraciły go, a następnie nie odzyskały, jest majątkiem opuszczonym i na zasadzie zasiedzenia tytuł ich własności przechodzi na Skarb Państwa lub związku samorządu terytorialnego oraz że z mocy prawa przechodzi na własność Skarbu Państwa majątek osób fizycznych narodowości niemieckiej oraz niemieckich i gdańskich osób prawnych⁶⁶. Regulacja ta stała się podstawą przejęcia majątku pozostawionego m.in. przez Żydów, którzy opuścili terytorium Polski w czasie okupacji lub też stracili życie w tym czasie.

Sprawy Ziem Odzyskanych. Postanowiono, że na Ziemiach Odzyskanych prawo polskiego obywatelstwa przysługuje osobom, które miały na tych ziemiach stałe miejsce zamieszkania i udowodniły swą polską narodowość przed komisją weryfikacyjną (narodowościową)⁶⁷.

Sprawy działalności wydawniczej. Na pięć lat zawieszono prawa autorskie dotyczące dzieł literackich twórców wymienionych z nazwiska w dekreście i przekazano te prawa ministrowi kultury i sztuki, co uzasadniono potrzebą

⁶³ Dekret z dnia 22 stycznia 1946 r. o odpowiedzialności za klęskę wrześniową i faszyzację życia państwowego, Dz.U. z 1946 r. nr 5, poz. 46.

⁶⁴ Dekret z dnia 28 czerwca 1946 r. o odpowiedzialności karnej za odstępowanie od narodowości w czasie wojny 1939–1945 r., Dz.U. z 1946 r. nr 41, poz. 237. Sankcje za wymienione czyny zniesiono w połowie 1950 r., kiedy to w trybie ustawy darowano kary niewykonane oraz orzeczoną utratę praw publicznych i obywatelskich praw honorowych, zob. ustawa z dnia 20 lipca 1950 r. o zniesieniu sankcji oraz ograniczeń w stosunku do obywateli, którzy zgłosili swą przynależność do narodowości niemieckiej, Dz.U. z 1950 r. nr 29, poz. 270.

⁶⁵ Dekret z dnia 13 września 1946 r. o wyłączeniu ze społeczeństwa polskiego osób narodowości niemieckiej, Dz.U. z 1946 r. nr 55, poz. 310.

⁶⁶ Dekret z dnia 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i ponemieckich, Dz.U. z 1946 r. nr 13, poz. 87.

⁶⁷ Ustawa z dnia 28 kwietnia 1946 r. o obywatelstwie Państwa Polskiego osób narodowości polskiej zamieszkałych na obszarze Ziem Odzyskanych, Dz.U. z 1946 r. nr 15, poz. 106.

„zaspokojenia w dziedzinie wydawniczej najpilniejszych potrzeb kulturalnych społeczeństwa, spowodowanych wyniszczeniem w czasie wojny książki polskiej”⁶⁸.

Zacieśnianie powiązań z ZSRR i przyjęcie Karty Narodów Zjednoczonych. Kontynuowano tworzenie programowych i prawnych podstaw stosunków z ZSRR. W dniu 7 lipca 1945 r. podpisano w Moskwie układ handlowy z ZSRR⁶⁹, a 16 sierpnia 1945 r. – umowę między Rzeczpospolitą Polską a Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich o polsko-radzieckiej granicy państwowej⁷⁰. 24 października 1945 r. Polska ratyfikowała podpisaną 16 października 1945 r. Kartę Narodów Zjednoczonych⁷¹.

Sprawy administracji. W skład Rady Ministrów wchodził ministrowie: administracji publicznej, aprowizacji i handlu, bezpieczeństwa publicznego, informacji i propagandy, komunikacji, kultury i sztuki, lasów, obrony narodowej, odbudowy, oświaty, poczty i telegrafów, pracy i opieki społecznej, przemysłu, rolnictwa i reform rolnych (urząd ten sprawował wicepremier Stanisław Mikołajczyk), skarbu, spraw zagranicznych, sprawiedliwości, zdrowia, Ziemi Odzyskanych (urząd ministra został utworzony w listopadzie 1945 r.⁷²), żeglugi i handlu zagranicznego.

Przy Komitecie Ekonomicznym Rady Ministrów utworzono Centralny Urząd Planowania kierowany przez przewodniczącego powoływanego przez Prezydenta Krajowej Rady Narodowej na wniosek Prezesa Rady Ministrów, który miał programować, koordynować i kontrolować działalność gospodarczą ministerstw⁷³.

Rozstrzygnięto, że Główny Urząd Statystyczny, jako naczelny organ statystyki państwowej, podlega Prezesowi Rady Ministrów⁷⁴. Powołano Komisję Specjalną do walki z nadużyciami i szkodnictwem gospodarczym⁷⁵. Utworzono Centralny

⁶⁸ Dekret z dnia 9 kwietnia 1946 r. o zawieszeniu mocy niektórych umów wydawniczych w dziedzinie literackiej, Dz.U. z 1946 r. nr 19, poz. 133.

⁶⁹ Ustawa z dnia 23 lipca 1945 r. o ratyfikacji podpisanego w Moskwie w dniu 7 lipca 1945 r. układu handlowego między Rzeczpospolitą Polską i Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich, Dz.U. z 1945 r. nr 32, poz. 195.

⁷⁰ Ustawa z dnia 31 grudnia 1945 r. o ratyfikacji podpisanej w Moskwie dnia 16 sierpnia 1945 r. umowy między Rzeczpospolitą Polską a Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich o polsko-radzieckiej granicy państwowej, Dz.U. z 1946 r. nr 2, poz. 2; umowa między Rzeczpospolitą Polską i Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich o polsko-radzieckiej granicy państwowej, Dz.U. z 1947 r. nr 35, poz. 167.

⁷¹ Oświadczenie rządowe z dnia 8 lipca 1946 r. w sprawie ratyfikacji przez Polskę Karty Narodów Zjednoczonych podpisanej w Waszyngtonie dnia 16 października 1945 r., Dz.U. z 1947 r. nr 23, poz. 91.

⁷² Dekret z dnia 13 listopada 1945 r. o zarządzie Ziemi Odzyskanych, Dz.U. z 1945 r. nr 51, poz. 295.

⁷³ Dekret z dnia 10 listopada 1945 r. o utworzeniu Centralnego Urzędu Planowania przy Komitecie Ekonomicznym Rady Ministrów, Dz.U. z 1945 r. nr 52, poz. 298.

⁷⁴ Dekret z dnia 31 lipca 1946 r. o organizacji statystyki państwowej i o Głównym Urzędzie Statystycznym, Dz.U. z 1946 r. nr 41, poz. 239.

⁷⁵ Dekret z dnia 16 listopada 1945 r. o utworzeniu i zakresie działania Komisji Specjalnej do walki z nadużyciami i szkodnictwem gospodarczym, Dz.U. z 1945 r. nr 53, poz. 303.

Urząd Kontroli Prasy, Publikacji i Widowisk, jako organ podległy Prezesowi Rady Ministrów, do którego zadań należał nadzór nad prasą, publikacjami i widowiskami oraz kontrola rozpowszechniania wszelkiego rodzaju utworów za pomocą druku, obrazu i żywego słowa, w celu zapobieżenia: godzeniu w ustrój państwa polskiego, ujawnianiu tajemnic państwowych, naruszaniu międzynarodowych stosunków państwa polskiego, naruszaniu prawa lub dobrych obyczajów, wprowadzaniu w błąd opinii publicznej przez podawanie wiadomości niezgodnych z rzeczywistością⁷⁶.

Powołano Straż Leśną, „zorganizowaną na wzór wojskowy”, podległą ministrowi leśnictwa formację, do której zadań należała ochrona przed przestępstwami przeciwko mieniu pozostającemu w administracji tego ministra⁷⁷. Sprawy administracji rolnictwa i reform rolnych włączono w terenie do zakresu działania wojewodów i starostów⁷⁸. Zniesiono izby rolnicze, przekazując sprawy przedstawicielstwa i obrony interesów rolnictwa stowarzyszeniu „Związek Samopomocy Chłopskiej”⁷⁹.

Sprawy zasadniczego podziału terytorialnego. Utworzono województwo rzeszowskie⁸⁰. Dokonano tymczasowego podziału administracyjnego Ziemi Odzyskanych, w ramach którego utworzono województwa: olsztyńskie, szczecińskie i wrocławskie⁸¹.

Źródła napięć. Nie zmieniały się główne przyczyny napięć. Koalicyjny charakter rządu nie wpłynął na osłabienie aktywności sił opozycyjnych. Wyraźnie dawały o sobie znać trudności wynikające z ogromu zniszczeń wojennych.

Zakończenie działalności gabinetu. Rząd podał się do dymisji 5 lutego 1947 r. po wyborach do Sejmu Ustawodawczego, które odbyły się 19 stycznia 1947 r.

* * *

2.5. Pierwszy rząd Józefa Cyrankiewicza (7 lutego 1947 – 20 listopada 1952)

Szef gabinetu. Józef Cyrankiewicz⁸² rozpoczął działalność polityczną w okresie międzywojennym w Polskiej Partii Socjalistycznej. Był więźniem obozu

⁷⁶ Dekret z dnia 5 lipca 1946 r. o utworzeniu Głównego Urzędu Kontroli Prasy, Publikacji i Widowisk, Dz.U. z 1946 r. nr 34, poz. 210.

⁷⁷ Dekret z dnia 5 lipca 1946 r. o Straży Leśnej, Dz.U. z 1946 r. nr 41, poz. 238.

⁷⁸ Dekret z dnia 12 sierpnia 1946 r. o zespoleniu urzędów ziemskich z władzami administracji ogólnej, Dz.U. z 1946 r. nr 43, poz. 248.

⁷⁹ Dekret z dnia 26 sierpnia 1946 r. o zniesieniu izb rolniczych, Dz.U. z 1946 r. nr 47, poz. 265.

⁸⁰ Dekret z dnia 7 lipca 1945 r. o utworzeniu województwa rzeszowskiego, Dz.U. z 1945 r. nr 27, poz. 168.

⁸¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 maja 1946 r. w sprawie tymczasowego podziału administracyjnego Ziemi Odzyskanych, Dz.U. z 1946 r. nr 28, poz. 177.

⁸² Zob. P. Lipiński, *Cyrankiewicz. Wieczny premier*, Warszawa 2016.

w Auschwitz. W chwili powołania na urząd premiera stał na czele PPS. W latach 1947–1980 był sześć razy premierem i raz wicepremierem, zwano go „wiecznym premierem”. Identyfikowany jako polityk drugiej linii mający dużą skłonność do przyjmowania postawy konformistycznej. Stylem życia odbiegał od klasycznego działacza państwa komunistycznego. Został usunięty ze stanowiska premiera w ramach zmiany ekipy politycznej dokonanej wewnątrz PZPR po krwawych wydarzeniach na Wybrzeżu w grudniu 1970 r. Na „pocieszenie”, w ramach tzw. karuzeli stanowisk został Przewodniczącym Rady Państwa, a następnie od 1973 r. sprawował funkcję Przewodniczącego Ogólnopolskiego Komitetu Obrońców Pokoju. Zmarł w styczniu 1989 r.

Powołanie i charakter polityczny gabinetu. Rząd został powołany po rozpoczęciu prac przez Sejm Ustawodawczy. Miał doprowadzić do przygotowania nowej konstytucji. Jego funkcjonowanie przypadło na okres zastrzania się sytuacji politycznej w Polsce i na świecie. Rząd nie prowadził samodzielnej polityki, a jedynie realizował politykę wytyczaną przez ścisłe kierownictwo PZPR – w dużej mierze pod dyktando przywódców radzieckich.

Relacje gabinetu z innymi organami. Rozpoczęcie funkcjonowania pierwszego rządu Cyrankiewicza zbiegło się w czasie ze zmianami w systemie naczelnych organów władzy państwowej. W 1947 r. do systemu tego wprowadzono instytucję Prezydenta Rzeczypospolitej. Zgodnie z ustawą konstytucyjną Prezydent był wybierany przez Sejm bezwzględną większością na siedmioletnią kadencję spośród kandydatów zgłoszonych przez grupę co najmniej 50 posłów, przy czym zaznaczono, że „Rozprawa nad zgłoszonymi kandydaturami jest niedopuszczalna”⁸³. W dniu 5 lutego 1947 r. Sejm Ustawodawczy wybrał na Prezydenta RP Bolesława Bieruta⁸⁴. Członków Rady Ministrów mianował Prezydent RP.

Rozwiązania prowizorium ustrojowego przyjęte w ustawie konstytucyjnej z dnia 19 lutego 1947 r.⁸⁵ określiły stosunki rządu z innymi organami. Jako najwyższe organy Rzeczypospolitej Polskiej wskazano: w zakresie władzy ustawodawczej – Sejm Ustawodawczy, w zakresie władzy wykonawczej – Prezydenta Rzeczypospolitej, Radę Państwa i rząd Rzeczypospolitej, w zakresie wymiaru sprawiedliwości – niezawisłe sądy.

W sprawie władzy wykonawczej stwierdzono, że Prezydent RP sprawuje ją „przez odpowiedzialnych przed Sejmem ministrów i podległych im urzędników”. W sprawach dotyczących bezpośrednio rządu rozstrzygnięto m.in., że: Sejm

⁸³ Ustawa konstytucyjna z dnia 4 lutego 1947 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej, Dz.U. z 1947 r. nr 9, poz. 43.

⁸⁴ Zob. protokół objęcia władzy przez Prezydenta Rzeczypospolitej Bolesława Bieruta, Dz.U. z 1947 r. nr 11, poz. 46.

⁸⁵ Ustawa konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 1947 r. nr 18, poz. 71. Zob. też A. Ajnenkiel, *Konstytucje Polski...*, s. 273 i nast.

może w drodze ustawy, z włączeniami wskazanymi w ustawie konstytucyjnej, udzielić rządowi pełnomocnictw do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy⁸⁶; rząd ma prawo inicjatywy ustawodawczej; na czele rządu stoi Prezes Rady Ministrów, pod którego przewodnictwem ministrowie tworzą Radę Ministrów; dla rozpatrzenia spraw wyjątkowej wagi na życzenie Prezydenta RP Prezes Rady Ministrów zwołuje Radę Gabinetową; do Rady Ministrów i ministrów stosuje się odpowiednio wskazane w ustawie konstytucyjnej przepisy Konstytucji z dnia 17 marca 1921 r.; Sejm może odwołać rząd lub ministra.

W grudniu 1951 r. przedłużono ustawą konstytucyjną kadencję Sejmu Ustawodawczego i okres obowiązywania rozwiązań prowizorium ustrojowego z 1947 r. W dniu 22 lipca 1952 r. Sejm uchwalił jednomyślnie konstytucję, w której wprowadzano nowe rozwiązania instytucjonalne w systemie rządzenia, a której projekt został przygotowany przez Komisję Konstytucyjną działającą pod przewodnictwem Prezydenta RP⁸⁷.

Sprawy kontroli państwowej. W 1949 r. w nowy sposób uregulowano sprawy kontroli państwowej. Najwyższej Izbie Kontroli, podległej Radzie Państwa, wyznaczono zadanie wykonywania kontroli państwowej polegającej na „badaniu z punktu widzenia zgodności z wytycznymi polityki państwowej i planami gospodarczymi, a także pod względem finansowym, gospodarczym oraz organizacyjno-administracyjnym działalności naczelnych władz i instytucji w dziedzinie administracji publicznej i gospodarki narodowej (...)”⁸⁸. Formalnie niezależna od rządu Najwyższa Izba Kontroli przetrwała do jesieni 1952 r., kiedy to została zastąpiona przez urząd ministra kontroli państwowej. Ustanowiono urząd Generalnego Prokuratora Rzeczypospolitej⁸⁹.

System planowania i państwowej własności w gospodarce. Zapoczątkowano prowadzenie działań gospodarczych na podstawie planów narodowych⁹⁰. W 1947 r. ogłoszono Narodowy Plan Gospodarczy na lata 1947–1948, w którym wyznaczono ogólne i szczegółowe zadania oraz założone wielkości wskaźników rozwoju. Przyjęto, że podstawowym zadaniem tego planu jest „podniesienie stopy życiowej pracujących warstw ludności powyżej poziomu przedwojennego”,

⁸⁶ Takie upoważnienia zostały udzielone kolejnymi ustawami (m.in. ustawą z dnia 22 lutego 1947 r. o upoważnieniu Rządu do wydawania dekretów z mocą ustawy, Dz.U. z 1947 r. nr 20, poz. 79) na okresy między sesjami Sejmu Ustawodawczego.

⁸⁷ Ustawa konstytucyjna z dnia 26 maja 1951 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Polski Ludowej, Dz.U. z 1951 r. nr 33, poz. 255; ustawa konstytucyjna z dnia 15 grudnia 1951 r. o zmianie terminu opracowania projektu Konstytucji i przedłużeniu kadencji Sejmu Ustawodawczego, Dz.U. z 1952 r. nr 1, poz. 1.

⁸⁸ Ustawa z dnia 9 marca 1949 r. o kontroli państwowej, Dz.U. z 1949 r. nr 13, poz. 74.

⁸⁹ Ustawa z dnia 20 lipca 1950 r. o Prokuraturze Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 1950 r. nr 38, poz. 346.

⁹⁰ Dekret z dnia 1 października 1947 r. o planowej gospodarce narodowej, Dz.U. z 1947 r. nr 64, poz. 373.

a jako drogi jego realizacji wskazano: utrwalenie ustroju i przebudowę ustroju społeczno-gospodarczego kraju; wyrównanie szkód wojennych; scalenie Ziem Odzyskanych z resztą kraju, z wszechstronnym wykorzystaniem gospodarczym szerokiego wybrzeża; rozszerzenie udziału kraju w gospodarce światowej; powrót do kraju Polaków, którzy znaleźli się poza jego granicami; obniżenie kosztów własnych produkcji dóbr i usług oraz wzrost wydajności pracy⁹¹.

W roku 1950 uruchomiono, na podstawie ustawy o 6-letnim planie rozwoju gospodarczego i budowie podstaw socjalizmu na lata 1950–1955, plan sześcioletni, jako podstawę rozwoju gospodarczego i społecznego⁹². W ustawie tej wykaz zadań i planowanych wyników poprzedzono obszerną ideologiczną charakterystyką tła politycznego oraz bilansem strat wojennych. W nowy sposób określono status przedsiębiorstw państwowych⁹³.

Industrializacja i odbudowa miast. W programie gospodarczym rządu położono szczególnie nacisk na procesy industrializacji, zwłaszcza eksponowano wielkie inwestycje w dziedzinie przemysłu ciężkiego i zbrojeniowego. Koncentrowano się też na odbudowie ze zniszczeń wojennych miast. Kontynuowano intensywne działania zmierzające do odbudowy Warszawy, m.in. tworząc w celu koordynacji prac w tym zakresie Naczelną Radę Odbudowy m.st. Warszawy przy Prezecie Rady Ministrów⁹⁴.

Kolektywizacja wsi. Specjalnym regulacjom poddano prace związane z przebudową ustroju rolnego w ramach planów sporządzanych przez organy powiatowej władzy administracji ogólnej⁹⁵. W 1949 r. reformę rolną objęto przymusem administracyjnym, a następnie przyjęto system obowiązkowych dostaw⁹⁶. Uruchomiono program powszechnej elektryfikacji wsi⁹⁷. Poczynając od 1952 r. poszczególne rozwiązania przyjęte w planie kolektywizacji wsi ulegały przekształceniom, a cały proces podlegał spowolnieniu. Jak się bowiem okazało, projekt – nawet w ocenie władz – nie przystawał do polskich realiów.

⁹¹ Ustawa z dnia 2 lipca 1947 r. o Planie Odbudowy Gospodarczej, Dz.U. z 1947 r. nr 53, poz. 285.

⁹² Ustawa z dnia 21 lipca 1950 r. o 6-letnim planie rozwoju gospodarczego i budowy podstaw socjalizmu na lata 1950–1955, Dz.U. z 1950 r. nr 37, poz. 344.

⁹³ Dekret z dnia 26 października 1950 r. o przedsiębiorstwach państwowych, Dz.U. z 1950 r. nr 49, poz. 439.

⁹⁴ Ustawa z dnia 3 lipca 1947 r. o odbudowie m.st. Warszawy, Dz.U. z 1947 r. nr 52, poz. 268.

⁹⁵ Rozporządzenie Ministrów Rolnictwa i Reform Rolnych oraz Odbudowy z dnia 16 lipca 1947 r. w sprawie miejscowych planów zagospodarowania terenowego obszarów, objętych przebudową ustroju rolnego, Dz.U. z 1947 r. nr 52, poz. 284.

⁹⁶ Ustawa z dnia 15 lutego 1952 r. o obowiązkowych dostawach zwierząt rzeźnych, Dz.U. z 1952 r. nr 8, poz. 46; dekret z dnia 24 kwietnia 1952 r. o obowiązkowych dostawach mleka, Dz.U. z 1952 r. nr 22, poz. 142; ustawa z dnia 10 lipca 1952 r. o obowiązkowych dostawach zbóż, Dz.U. z 1952 r. nr 32, poz. 214; dekret z dnia 28 sierpnia 1952 r. o obowiązkowych dostawach ziemniaków, Dz.U. z 1952 r. nr 37, poz. 255.

⁹⁷ Ustawa z dnia 28 czerwca 1950 r. o powszechnej elektryfikacji wsi i osiedli, Dz.U. z 1950 r. nr 28, poz. 256.

Poszukiwanie dodatkowych źródeł finansowania wydatków publicznych.

Poszukując dodatkowych środków potrzebnych do realizacji programów inwestycyjnych, wprowadzono mechanizm obligatoryjnego gromadzenia środków przez wszystkich podatników (osoby fizyczne i prawne) w ramach Społecznego Funduszu Oszczędnościowego⁹⁸. Rezerw szukano także w sferze dyscypliny pracy. W 1950 r. w trybie ustawowym ustalono system kar za naruszenie dyscypliny pracy i nagród za wyróżnianie się nienaganną pracą, gdyż, jak podkreślił ustawodawca, „przestrzeganie socjalistycznej dyscypliny pracy jest nieodzownym warunkiem realizacji planu 6-letniego, zgodnie z interesami i postulatami klasy robotniczej”⁹⁹.

Scentralizowano i zunifikowano system bankowy¹⁰⁰. Dokonano wymiany pieniędzy w stosunku 100 zł starych na 1 zł nowy¹⁰¹. Wprowadzono restrykcyjne przepisy dotyczące zakazu posiadania walut obcych, złotych monet, złota i platyny oraz zaostrzono kary za przestępstwa dewizowe¹⁰². Wprowadzono obowiązek nieodpłatnych świadczeń w naturze na cele publiczne, którym objęto osoby fizyczne i prawne będące właścicielami gospodarstw rolnych lub przedsiębiorstw oraz osoby wykonujące zajęcia w celach zarobkowych¹⁰³.

Działania w sferze społecznej i politycznej. Prowadzono zasiedlanie przez Polaków Ziemi Zachodnich i Północnych. Osobom prowadzącym gospodarstwa rolne, przydzielone w trybie osadnictwa rolnego na Ziemiach Odzyskanych, nadano tytuły własności do tych gospodarstw¹⁰⁴. Przejęto na Skarb Państwa mienie pozostawione po osobach przesiedlonych do ZSRR¹⁰⁵.

Wprowadzono doktrynę i reguły socrealizmu jako obowiązujące ramy działalności literackiej i artystycznej. Podjęto próbę uregulowania spraw wolności sumienia i wyznania, równoważąc gwarancje w zakresie wolności wyznania odpowiedzialnością za nadużywanie tej wolności¹⁰⁶. Rozbudowywano system oświaty,

⁹⁸ Ustawa z dnia 30 stycznia 1948 r. o obowiązku społecznego oszczędzania, Dz.U. z 1948 r. nr 10, poz. 74.

⁹⁹ Ustawa z dnia 19 kwietnia 1950 r. o zabezpieczeniu socjalistycznej dyscypliny pracy, Dz.U. z 1950 r. nr 20, poz. 168.

¹⁰⁰ Dekret z dnia 25 października 1948 r. o reformie bankowej, Dz.U. z 1948 r. nr 52, poz. 412.

¹⁰¹ Ustawa z dnia 28 października 1950 r. o zmianie systemu pieniężnego, Dz.U. z 1950 r. nr 50, poz. 459.

¹⁰² Ustawa z dnia 28 października 1950 r. o zakazie posiadania walut obcych, monet złotych, złota i platyny oraz zaostrzeniu kar za niektóre przestępstwa dewizowe, Dz.U. z 1950 r. nr 50, poz. 460.

¹⁰³ Dekret z dnia 30 czerwca 1951 r. o obowiązku świadczeń w naturze na niektóre cele publiczne, Dz.U. z 1951 r. nr 38, poz. 284.

¹⁰⁴ Dekret z dnia 6 września 1951 r. o ochronie i uregulowaniu własności osadniczych gospodarstw chłopskich na obszarze Ziemi Odzyskanych, Dz.U. z 1951 r. nr 46, poz. 460.

¹⁰⁵ Dekret z dnia 5 września 1947 r. o przejściu na własność Państwa mienia pozostającego po osobach przesiedlonych do Z.S.R.R., Dz.U. z 1947 r. nr 59, poz. 318.

¹⁰⁶ Dekret z dnia 5 sierpnia 1949 r. o ochronie wolności sumienia i wyznania, Dz.U. z 1949 r. nr 45, poz. 334.

obejmując nauką także osoby pracujące. W sposób systemowy, m.in. poprzez powołanie pełnomocnika rządu, podjęto działania zmierzające do likwidacji analfabetyzmu¹⁰⁷.

Nowe regulacje kodeksowe i dotyczące poszczególnych form działalności pozarządowej. Ustanowiono nowy kodeks rodzinny¹⁰⁸ i kodeks cywilny¹⁰⁹. W 1949 r. zintegrowano związki zawodowe w ramach Centralnej Rady Związków Zawodowych. Dokonano zmian w zakresie prawa o stowarzyszeniach, rozporządzając równocześnie, że stowarzyszenia, które nie zastosują się do wymogów tego prawa, uważa się za rozwiązane z mocy samego prawa, zaś ich majątek ulega likwidacji¹¹⁰. Zniesiono fundacje, stanowiąc, że ich majątek przejmuje Skarb Państwa¹¹¹. W nowy sposób uregulowano kwestie dotyczące przepadku całości lub części majątku, orzeczonego jako kara dodatkowa, oraz przepadku orzeczonego przez Komisję Specjalną do walki z nadużyciami i szkodnictwem gospodarczym¹¹².

Sprawy granic państwowych oraz obrony pokoju. Uregulowano sprawy granicy państwowej z Niemiecką Republiką Demokratyczną¹¹³. W reakcji na pojawiające się przewidywania realnej konfrontacji militarnej w podzielonym żelazną kurtyną świecie, wprowadzono kary za podżeganie lub nawoływanie do wojny, które to czyny stanowią – jak napisano w ustawie – „największą groźbę dla pokojowej współpracy narodów i są zbrodnią przeciw ojczyźnie i całej ludzkości”¹¹⁴.

Znaczne zwiększenie liczby ministerstw. Rząd rozpoczął pracę, zachowując ministerialny podział działów administracji obowiązujący w przypadku poprzedniej Rady Ministrów. W kolejnych kilku latach w tym zakresie miały miejsce liczne zmiany, niejednokrotnie dotyczące tych samych organów. W 1947 r. przekształcono urząd ministra przemysłu w urząd ministra przemysłu i handlu, urząd ministra aprowizacji i handlu w urząd ministra aprowizacji, urząd ministra żeglugi i handlu zagranicznego w urząd ministra żeglugi. Dokonano też

¹⁰⁷ Ustawa z dnia 7 kwietnia 1949 r. o likwidacji analfabetyzmu, Dz.U. z 1949 r. nr 25, poz. 177.

¹⁰⁸ Ustawa z dnia 27 czerwca 1950 r. Kodeks rodzinny, Dz.U. z 1950 r. nr 34, poz. 308.

¹⁰⁹ Ustawa z dnia 18 lipca 1950 r. Przepisy ogólne prawa cywilnego, Dz.U. z 1950 nr 34, poz. 311.

¹¹⁰ Rozporządzenie Ministra Administracji Publicznej z dnia 10 marca 1950 r. w sprawie przystosowania stowarzyszeń do przepisów prawa o stowarzyszeniach, Dz.U. z 1950 r. nr 9, poz. 98.

¹¹¹ Dekret z dnia 24 kwietnia 1952 r. o zniesieniu fundacji, Dz.U. z 1952 r. nr 25, poz. 172.

¹¹² Dekret z dnia 22 października 1947 r. o przepadku majątku, Dz.U. z 1947 r. nr 65, poz. 390.

¹¹³ Ustawa z dnia 28 października 1950 r. o ratyfikacji Układu między Rzeczpospolitą Polską a Niemiecką Republiką Demokratyczną o wytyczeniu ustalonej i istniejącej polsko-niemieckiej granicy państwowej, podpisanego w Zgorzelcu dnia 6 lipca 1950 r., Dz.U. z 1950 nr 51, poz. 465; układ między Rzeczpospolitą Polską a Niemiecką Republiką Demokratyczną o wytyczeniu ustalonej i istniejącej polsko-niemieckiej granicy państwowej, podpisany w Zgorzelcu dnia 6 lipca 1950 r. (ratyfikowany zgodnie z ustawą z dnia 28 października 1950 r.), Dz.U. z 1951 r. nr 14, poz. 106.

¹¹⁴ Ustawa z dnia 29 grudnia 1950 r. o ochronie pokoju, Dz.U. z 1950 r. nr 58, poz. 521.

przesunąć kompetencji między organami, m.in. kompetencje przypisane Prezesowi Rady Ministrów w sprawach Głównego Urzędu Skarbowego przekazano Prezesowi Centralnego Urzędu Planowania¹¹⁵. Zniesiono również urząd ministra informacji i propagandy, przekazując jego zadania – odpowiednio – ministrowi kultury i sztuki lub ministrowi spraw zagranicznych¹¹⁶. W 1949 r. zniesiono urzędy: ministra aprowizacji, z równoczesnym przekazaniem jego zadań innym ministrom, w tym przede wszystkim ministrowi przemysłu i handlu¹¹⁷; ministra Ziemi Odzyskanych, z równoczesnym przekazaniem jego zadań odpowiednim ministrom, w tym przede wszystkim ministrowi administracji publicznej¹¹⁸; ministra odbudowy, z równoczesnym przekazaniem jego zadań ministrowi budownictwa¹¹⁹. Od 1949 r. zachodziła, szczególnie w dziedzinie gospodarki, tendencja do fragmentaryzacji zakresów działania ministrów. Przyjęcie przez gabinet roli głównego planisty i koordynatora działań gospodarczych skutkowało rozbudowywaniem struktur rządowych. Urząd ministra przemysłu i handlu zastąpiono urzędami ministrów: górnictwa i energetyki, przemysłu ciężkiego, przemysłu lekkiego, przemysłu rolnego i spożywczego, handlu wewnętrznego, handlu zagranicznego¹²⁰. W roku 1950 kolejnymi ustawami przekształcono urząd ministra skarbu w urząd ministra finansów¹²¹, a urząd ministra górnictwa i energetyki w urząd ministra górnictwa¹²². Utworzono także urzędy: ministra gospodarki komunalnej (z równoczesnym zniesieniem urzędu ministra administracji publicznej)¹²³, ministra szkół wyższych i nauki¹²⁴, ministra przemysłu chemicznego¹²⁵, ministra budownictwa przemysłowego, ministra budownictwa miast i osiedli

¹¹⁵ Dekret z dnia 27 marca 1947 r. o zmianach organizacji i zakresie działania naczelnych władz administracyjnych, Dz.U. z 1947 r. nr 31, poz. 130.

¹¹⁶ Dekret z dnia 11 kwietnia 1947 r. o zniesieniu urzędu Ministra Informacji i Propagandy oraz Urzędów Informacji i Propagandy, Dz.U. z 1947 r. nr 32, poz. 147.

¹¹⁷ Dekret z dnia 29 września 1948 r. o zniesieniu urzędu Ministra Apropowizacji, Dz.U. z 1948 r. nr 48, poz. 360.

¹¹⁸ Ustawa z dnia 11 stycznia 1949 r. o scaleniu zarządu Ziemi Odzyskanych z ogólną administracją państwową, Dz.U. z 1949 r. nr 4, poz. 22.

¹¹⁹ Ustawa z dnia 27 kwietnia 1949 r. o utworzeniu urzędu Ministra Budownictwa, Dz.U. z 1949 r. nr 30, poz. 216.

¹²⁰ Ustawa z dnia 10 lutego 1949 r. o zmianie organizacji naczelnych władz gospodarki narodowej, Dz.U. z 1949 r. nr 7, poz. 43.

¹²¹ Ustawa z dnia 7 marca 1950 r. o przekształceniu urzędu Ministra Skarbu w urząd Ministra Finansów, Dz.U. z 1950 r. nr 10, poz. 101.

¹²² Ustawa z dnia 7 marca 1950 r. o przekształceniu urzędu Ministra Górnictwa i Energetyki w urząd Ministra Górnictwa, Dz.U. z 1950 r. nr 10, poz. 102.

¹²³ Ustawa z dnia 19 kwietnia 1950 r. o zmianie organizacji naczelnych władz państwowych w zakresie gospodarki komunalnej i administracji publicznej, Dz.U. z 1950 r. nr 19, poz. 156.

¹²⁴ Ustawa z dnia 26 kwietnia 1950 r. o utworzeniu urzędu Ministra Szkół Wyższych i Nauki, Dz.U. z 1950 r. nr 21, poz. 181.

¹²⁵ Ustawa z dnia 30 grudnia 1950 r. o urzędzie Ministra Przemysłu Chemicznego, Dz.U. z 1950 r. nr 58, poz. 522.

(z równoczesnym zniesieniem urzędu ministra budownictwa)¹²⁶. W roku 1951 utworzono urzędy: ministra kolei oraz ministra transportu drogowego i lotniczego (z równoczesnym zniesieniem urzędu ministra komunikacji), ministra państwowych gospodarstw rolnych (z równoczesnym przekształceniem urzędu ministra rolnictwa i reform rolnych w urząd ministra rolnictwa)¹²⁷, ministra przemysłu drobnego i rzemiosła (z równoczesnym zniesieniem Centralnego Urzędu Drobnej Wytwórczości)¹²⁸. W roku 1952 utworzono urzędy: ministra hutnictwa oraz ministra energetyki (z równoczesnym przekształceniem urzędu ministra przemysłu ciężkiego w urząd ministra przemysłu maszynowego)¹²⁹, ministra przemysłu materiałów budowlanych, ministra przemysłu drzewnego i papierniczego¹³⁰ oraz ministra kontroli państwowej¹³¹.

Zmiany w centrum rządu. W 1949 r. utworzono Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów, jako organ właściwy w sprawach „kierowania gospodarką narodową” (przewodniczącego Komitetu powoływał Prezydent RP z grona członków rządu na wniosek Prezesa Rady Ministrów), oraz Państwową Komisję Planowania Gospodarczego, właściwą w sprawach kierowania działalnością gospodarczą i koordynowania jej (Komisją kierował przewodniczący Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów)¹³². Komitet działał niespełna rok, jego kompetencje przeszły w 1950 r. na nowo powołaną instytucję – Prezydium Rządu¹³³. W sytuacji znacznego zwiększenia liczby członków Rady Ministrów, Prezydium Rządu stało się nieformalnym substytutem Rady Ministrów, co było dyskusyjne nawet w świetle obowiązujących wówczas rozwiązań konstytucyjnych. Wiceprezisi Rady Ministrów uzyskali status swoistych nadzorców nad kilkoma ministrami kierujący-

¹²⁶ Ustawa z dnia 30 grudnia 1950 r. o organizacji władz i instytucji w dziedzinie budownictwa, Dz.U. z 1950 r. nr 58, poz. 523.

¹²⁷ Ustawa z dnia 26 maja 1951 r. o organizacji władz naczelných w dziedzinie rolnictwa, Dz.U. z 1951 r. nr 30, poz. 236.

¹²⁸ Ustawa z dnia 25 maja 1951 r. o urzędzie Ministra Przemysłu Drobnoego i Rzemiosła, Dz.U. z 1951 r. nr 32, poz. 247.

¹²⁹ Ustawa z dnia 15 lutego 1952 r. o organizacji władz naczelných w dziedzinie przemysłu ciężkiego, Dz.U. z 1952 r. nr 11, poz. 67.

¹³⁰ Dekret z dnia 17 listopada 1952 r. o utworzeniu urzędu Ministra Przemysłu Materiałów Budowlanych oraz urzędu Ministra Przemysłu Drzewnego i Papierniczego, Dz.U. z 1952 r. nr 45, poz. 304.

¹³¹ Ustawa z dnia 22 listopada 1952 r. o kontroli państwowej, Dz.U. z 1952 r. nr 47, poz. 316.

¹³² W 1950 r. niektóre zadania i kompetencje Państwowej Komisji Planowania Gospodarczego przejął minister finansów, zob. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 kwietnia 1950 r. w sprawie zakresu działania Ministra Finansów i zmiany zakresu działania Państwowej Komisji Planowania Gospodarczego, Dz.U. z 1950 r. nr 22, poz. 188.

¹³³ Dekret z dnia 21 września 1950 r. zmieniający ustawę o zmianie organizacji naczelných władz gospodarki narodowej, Dz.U. z 1950 r. nr 44, poz. 400. Na temat Prezydium Rządu zob.: J. Stembrowicz, *Struktura, organizacja i tryb funkcjonowania rządu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1974; J. Trzcíński, *Prezydium Rządu w Polsce Ludowej*, w: M. Rybicki (red.), *Studia nad rządem PRL w latach 1952–1980*, Warszawa 1985.

mi działami administracji rządowej. Przy Prezesie Rady Ministrów powołano Komitet Współpracy Kulturalnej z Zagranicą, mający w szczególności na celu zacieśnienie współpracy kulturalnej ze Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich i z krajami demokracji ludowej¹³⁴.

Liczne nowe urzędy centralne administracji rządowej. W strukturach centralnej administracji rządowej utworzono: Polski Komitet Normalizacyjny¹³⁵, Urząd Rezerw Państwowych¹³⁶, Centralny Urząd Drobnej Wytwórczości¹³⁷, Urząd Dozoru Technicznego¹³⁸, Główny Komitet Kultury Fizycznej (jako państwowy organ planowania, kierowania i kontrolowania w zakresie spraw kultury fizycznej i sportu)¹³⁹, Urząd do Spraw Wyznań (jako urząd podległy Prezesowi Rady Ministrów właściwy w sprawach stosunku państwa do wyznań i kościołów)¹⁴⁰, Centralny Urząd Skupu i Kontraktacji¹⁴¹, Centralny Urząd Gospodarki Materiałowej¹⁴², Inspekcję Zbożową¹⁴³.

Sprawy kadr administracji. Dokonano zmian w ustawie o państwowej służbie cywilnej, m.in. zwiększając wpływ polityków na sprawy nominacji i kariery urzędników¹⁴⁴. W celu ograniczenia przerostów zatrudnienia w administracji i organizacjach społecznych korzystających z subwencji i dotacji państwowych utworzono Państwową Komisję Etatów podlegającą Prezesowi Rady Ministrów. Do kompetencji Komisji zaliczono także ustalanie typowych schematów etatów dla urzędów, władz, instytucji, zakładów i organizacji¹⁴⁵. Przyjęto nowe rozwiązania instytucjonalne w zakresie ochrony przeciwpożarowej¹⁴⁶. Na nowych

¹³⁴ Ustawa z dnia 18 lipca 1950 r. o organizacji współpracy kulturalnej z zagranicą, Dz.U. z 1950 r. nr 36, poz. 324.

¹³⁵ Ustawa z dnia 20 grudnia 1949 r. o utworzeniu Polskiego Komitetu Normalizacyjnego oraz o polskich normach i standardach, Dz.U. z 1949 r. nr 63, poz. 493.

¹³⁶ Ustawa z dnia 7 marca 1950 r. o Urzędzie Rezerw Państwowych, Dz.U. z 1950 r. nr 10, poz. 103.

¹³⁷ Ustawa z dnia 7 marca 1950 r. o Centralnym Urzędzie Drobnej Wytwórczości, Dz.U. z 1950 r. nr 10, poz. 104.

¹³⁸ Dekret z dnia 26 października 1950 r. o Urzędzie Dozoru Technicznego, Dz.U. z 1950 r. nr 49, poz. 440.

¹³⁹ Ustawa z dnia 30 grudnia 1949 r. o organizacji spraw kultury fizycznej i sportu, Dz.U. z 1949 r. nr 65, poz. 526.

¹⁴⁰ Ustawa z dnia 19 kwietnia 1950 r. o zmianie organizacji naczelnych władz państwowych w zakresie gospodarki komunalnej i administracji publicznej, Dz.U. z 1950 r. nr 19, poz. 156.

¹⁴¹ Ustawa z dnia 25 maja 1951 r. o utworzeniu Centralnego Urzędu Skupu i Kontraktacji, Dz.U. z 1951 r. nr 30, poz. 234.

¹⁴² Dekret z dnia 24 kwietnia 1952 r. o Centralnym Urzędzie Gospodarki Materiałowej, Dz.U. z 1952 r. nr 22, poz. 143.

¹⁴³ Ustawa z dnia 9 czerwca 1952 r. o Inspekcji Zbożowej, Dz.U. z 1952 r. nr 30, poz. 202.

¹⁴⁴ Dekret z dnia 25 października 1948 r. o zmianie ustawy z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej, Dz.U. z 1948 r. nr 50, poz. 381.

¹⁴⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 stycznia 1950 r. w sprawie utworzenia Państwowej Komisji Etatów, Dz.U. z 1950 r. nr 5, poz. 39.

¹⁴⁶ Ustawa z dnia 4 lutego 1950 r. o ochronie przeciwpożarowej i jej organizacji, Dz.U. z 1950 r. nr 6, poz. 51.

zasadach ukształtowano też aparat administracji ochrony skarbowej mającej na celu walkę z przestępstwami skarbowymi¹⁴⁷. Utworzono Państwową Inspekcję Handlową, m.in. w celu zwalczania spekulacji¹⁴⁸.

Sprawy samorządu terytorialnego. W 1948 r. wprowadzono mechanizm wspomagania finansowego związków samorządu terytorialnego w ramach Samorządowego Funduszu Wyrównawczego „stosownie do wytycznych, ustalonych przez Radę Państwa, dla gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego i w ramach narodowego planu gospodarczego oraz państwowego planu inwestycyjnego”¹⁴⁹.

W 1950 r. przyjęto radziecki model jednolitości władzy w jednostkach zasadniczego podziału terytorialnego państwa. Odnośna ustawa zawierała m.in. następujące rozstrzygnięcia: pochodzące z wyborów rady narodowe „są terenowymi organami jednolitej władzy państwowej w gminach, miastach i dzielnicach większych miast, w powiatach i województwach”; organami wykonawczymi i zarządzającymi rad są ich prezydium, które działają zgodnie z uchwałami swojej rady oraz „zgodnie z wytycznymi i instrukcjami prezydium wyższego stopnia”; prezydium wojewódzkiej rady narodowej „działa stosownie do uchwał wojewódzkiej rady narodowej oraz zgodnie z wytycznymi i instrukcjami Rady Ministrów oraz właściwych ministrów”; zwierzchni nadzór nad radami sprawuje Rada Państwa. Ponadto, w drodze ustawowej zniesiono: związki samorządu terytorialnego; stanowiska wojewody, wicewojewody, starosty, wicestarosty, prezydenta, wiceprezydenta miasta, burmistrza, wiceburmistrza, wójta i podwójciego; wydziały wojewódzkie i powiatowe oraz zarządy miejskie i zarządy gminne¹⁵⁰. Te rozstrzygnięcia na kilkadziesiąt lat pozbawiły samorząd terytorialny warunków do działania.

Sprawy zasadniczego podziału terytorialnego kraju. Dokonano zmian w administracyjnym podziale terytorialnym kraju. M.in. utworzono nową strukturę województw na terenach Ziemi Zachodnich i Północnych, obejmującą województwa koszalińskie, zielonogórskie, opolskie. Zmieniono nazwę województwa śląskiego na katowickie oraz województwa pomorskiego na bydgoskie¹⁵¹.

Źródła napięć. Negatywnie na sytuację gospodarczą i społeczno-ekonomiczną w Polsce oddziaływał brak szerszych powiązań z gospodarkami innych państw, w tym szczególnie państw leżących po zachodniej stronie żelaznej kurtyny. Istniała potrzeba przeciwdziałania izolacji gospodarczej. W styczniu 1949 r.

¹⁴⁷ Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 5 sierpnia 1947 r. o organizacji i zakresie działania ochrony skarbowej, Dz.U. z 1947 r. nr 56, poz. 307.

¹⁴⁸ Dekret z dnia 21 września 1950 r. o Państwowej Inspekcji Handlowej, Dz.U. z 1950 r. nr 44, poz. 396.

¹⁴⁹ Ustawa z dnia 9 marca 1948 r. o Samorządowym Funduszu Wyrównawczym, Dz.U. z 1948 r. nr 16, poz. 111.

¹⁵⁰ Ustawa z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej, Dz.U. z 1950 r. nr 14, poz. 130.

¹⁵¹ Ustawa z dnia 28 czerwca 1950 r. o zmianach podziału administracyjnego Państwa, Dz.U. z 1950 r. nr 28, poz. 255.

nastąpiła inauguracja współpracy gospodarczej Polski z państwami rodzącego się bloku krajów socjalistycznych w ramach nowo powstałej Rady Wzajemnej Pomocy Gospodarczej. Sytuację za zachodnią granicą Polski kształtowało powstanie w 1949 r. Niemieckiej Republiki Federalnej, na które odpowiedzią stało się utworzenie w tym samym roku Niemieckiej Republiki Demokratycznej.

Do czynników komplikujących sytuację wewnętrzną należy zaliczyć silne konflikty w łonie partii (najpierw PPR, a następnie PZPR), ogrom potrzeb i niedoborów wynikających ze stanu kraju po zniszczeniach wojennych, działania podejmowane przez antysocjalistyczne środowiska opozycyjne. Stosunki wyznaniowe zaostrzyła decyzja Watykanu o nakładaniu ekskomuniki za przynależność do partii komunistycznych i robotniczych. Równoległe do rozmów z przedstawicielami Episkopatu Polski (zakończonych podpisaniem porozumienia z kwietnia 1950 r.) władze intensyfikowały działania zmierzające do ograniczenia bazy materialnej (m.in. w ramach ustawy z 1950 r. o przejęciu dóbr martwej ręki¹⁵²) i instytucjonalnej Kościoła.

W związku z restrykcyjną polityką władz, gwałtownie wzrastała liczba osób pozbawionych wolności z przyczyn politycznych. Jak podaje Andrzej Piasecki, w 1952 r. w więzieniach znajdowało się prawie 50 tys. takich osób, co oznacza, że ich liczba niemal podwoiła się w ciągu czterech poprzednich lat¹⁵³.

Zakończenie działalności gabinetu. Rząd podał się do dymisji po pierwszych wyborach parlamentarnych przeprowadzonych 26 października 1952 r. zgodnie z zasadami wynikającymi z Konstytucji PRL z 1952 r. ujętymi w ordynacji wyborczej uchwalonej w dniu 1 sierpnia 1952 r. (liczba kandydatów w okręgu nie mogła być większa od liczby mandatów w danym okręgu). Składanie przez rząd dymisji wraz z rozpoczęciem kolejnej kadencji Sejmu stało się regułą, która obowiązywała aż do 1989 r., została też utrzymana w późniejszych latach.

3. Okres od uchwalenia w 1952 r. Konstytucji PRL do przełomu politycznego 1956 r.

3.1. Ogólna charakterystyka tego etapu rządzenia

W kierunku społecznego i politycznego przesilenia. W tym okresie działał tylko jeden rząd, na którego czele stało jednak dwóch premierów, co miało związek z odejściem (w ślad za rozwiązaniami przyjętymi w ZSRR) od łączenia w jed-

¹⁵² Ustawa z dnia 20 marca 1950 r. o przejęciu przez Państwo dóbr martwej ręki, poręczeniu proboszczom posiadania gospodarstw rolnych i utworzeniu Funduszu Kościelnego, Dz.U. z 1950 r. nr 9, poz. 87.

¹⁵³ Zob. A. Piasecki, *Wiek burzy i spokoju. Kalendarium dziejów Polski 1918–2018*, Warszawa 2018, s. 81.

nym ręką stanowiska szefa gabinetu ministrów z funkcją sekretarza rządzącej partii. Okres ten był relatywnie krótki, miał jednak wyraźne oblicze ideowe, polityczne i społeczne, co uzasadnia jego oddzielne potraktowanie. W otoczeniu międzynarodowym (w tym szczególnie w ZSRR) oraz wewnątrz kraju doszło wówczas do istotnych wydarzeń zmieniających zasadniczo warunki sprawowania władzy i wymuszających, jak się później okazało – przejściową, demokratyzację. Miało miejsce pierwsze poważne przesilenie społeczne i polityczne w Polsce po przejściu władzy w państwie przez lewicę komunistyczną w 1944 r.

Na początku tego okresu występowały zjawiska wpisujące się w przyjętą w końcu lat czterdziestych koncepcję wprowadzania rozwiązań zapożyczonych od państwa radzieckiego. W kolejnych latach zmieniła się obsada stanowiska szefa partii komunistycznej w ZSRR i PRL. Po śmierci Stalina, po krótkim okresie nazywanym nieraz „stalinizmem bez Stalina”¹⁵⁴, w polskiej partii poddano krytyce kult jednostki. Poczynając od 1954 r., podejmowano próby ograniczania bezkarności organów bezpieczeństwa po ujawnieniu metod ich działania¹⁵⁵. Równocześnie doszło do krwawej konfrontacji ze strajkującymi robotnikami w Poznaniu. Jesienią 1956 r. rozpoczął się w Polsce okres odwilży politycznej. Kilka miesięcy później proces zmian demokratyzujących państwo został wyhamowany, a w niektórych dziedzinach wręcz zatrzymany.

Tło konstytucyjne. Całościowy model rozwiązań ustrojowych został zapisany w ustawie zasadniczej uchwalonej przez Sejm Ustawodawczy 22 lipca 1952 r.¹⁵⁶. Dziś wiadomo, że kilka drobnych poprawek do tekstu projektu konstytucji wprowadził Józef Stalin. Ustanowiono nową nazwę państwa: Polska Rzeczpospolita Ludowa.

W konstytucji wskazano nowego suwerena: lud pracujący miast i wsi. Za podstawę władzy ludowej uznano sojusz klasy robotniczej z chłopstwem pracującym, podkreślając równocześnie, że „rola kierownicza należy do klasy robotniczej jako przodującej klasy społeczeństwa, opierającej się na rewolucyjnym dorobku polskiego i międzynarodowego ruchu robotniczego, na historycznych doświadczeniach zwycięskiego budownictwa socjalistycznego w Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich, pierwszym państwie robotników i chłopów”.

Kilka regulacji dotyczących rządu zasługuje w tym miejscu na przypomnienie. Należy do nich, po pierwsze – zasada sprawowania kontroli przez Sejm nad działalnością innych organów władzy i administracji państwowej. Po drugie – prawo rządu do inicjatywy ustawodawczej. Po trzecie – zasada mówiąca, że

¹⁵⁴ Zob. J. Eisler, *Czterdzieści pięć lat...*, s. 149 i nast.

¹⁵⁵ Zob. R. Terlecki, *Miecz i tarcza komunizmu...*

¹⁵⁶ Zob.: Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r., Dz.U. z 1952 r. nr 33, poz. 232; ustawa konstytucyjna z dnia 22 lipca 1952 r. – Przepisy wprowadzające Konstytucję Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz.U. z 1952 r. nr 33, poz. 233.

Sejm powołuje i odwołuje rząd (Radę Ministrów) lub poszczególnych jej członków, zaś w okresach między sesjami Sejmu Rada Państwa na wniosek Prezesa Rady Ministrów powołuje i odwołuje członków Rady Ministrów (z obowiązkiem przedstawienia Sejmowi do zatwierdzenia uchwały na najbliższej sesji). Po czwarte – norma stanowiąca, że Rada Ministrów jest naczelnym wykonawczym i zarządzającym organem władzy państwowej, a za swoją działalność odpowiada przed Sejmem, zaś gdy ten nie obraduje – przed Radą Państwa. Po piąte – przepis stanowiący, że w skład Rady Ministrów wchodzi: Prezes Rady Ministrów jako jej przewodniczący, wiceprezesa Rady Ministrów, ministrowie, przewodniczący określonych w ustawie komisji i komitetów sprawujących funkcje naczelnych organów administracji państwowej. Po szóste – przepis mówiący, że Rada Ministrów wypełnia wskazane w konstytucji zadania, na które składają się: koordynacja i nadawanie kierunku pracy ministerstw i innych podległych sobie organów, uchwalanie i przedstawianie Sejmowi projektu budżetu i projektu narodowego programu gospodarczego na okres kilkuletni oraz rocznego narodowego planu gospodarczego, zapewnienie wykonania ustaw, czuwanie nad wykonaniem narodowego planu gospodarczego i budżetu państwa, składanie Sejmowi sprawozdania z wykonania budżetu państwa, zapewnienie ochrony porządku publicznego oraz interesów państwa i praw obywateli, wydawanie na podstawie ustaw i w celu ich wykonania rozporządzeń, sprawowanie ogólnego kierownictwa w dziedzinie stosunków z innymi państwami, sprawowanie ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju i organizacji sił zbrojnych PRL oraz określanie corocznie kontyngentu obywateli powoływanych do czynnej służby wojskowej, kierowanie pracą prezydiów rad narodowych. Po siódme – przepis, zgodnie z którym ministrowie kierują określonymi działami administracji państwowej, w zakresie określonym ustawami, i wydają na podstawie ustaw i w celu ich wykonania rozporządzenia i zarządzenia, zaś Rada Ministrów może uchylić rozporządzenie lub zarządzenie ministra. Dla działania rządu istotne znaczenie miały też przepisy konstytucji w zakresie zadań państwa oraz podstawowych praw i obowiązków obywateli¹⁵⁷.

Tło wewnętrzne. W 1952 r. na podstawie nowej ordynacji¹⁵⁸ odbyły się wybory do Sejmu¹⁵⁹. Z procedur wyborczych wyeliminowano konkurencyjność przez wprowadzenie systemu wspólnych list wyborczych. Równocześnie jednak walka wewnętrzna w łonie PZPR skutkowałą zmianami personalnymi

¹⁵⁷ Zob. W. Skrzydło, *Instytucja Rady Ministrów w okresie Polski Ludowej (1944–1989)*, w: A. Bałaban (red.), *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, Kraków 2002, s. 81 i nast.

¹⁵⁸ Ustawa z dnia 1 sierpnia 1952 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz.U. z 1952 r. nr 35, poz. 246.

¹⁵⁹ Uchwała Rady Państwa z dnia 5 sierpnia 1952 r. o zarządzeniu wyborów do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz.U. z 1952 r. nr 35, poz. 247.

i programowymi w systemie władzy publicznej w państwie. W 1954 r. Władysław Gomułka wyszedł na wolność, w 1956 r. powrócił on do władzy w PZPR.

Nadal dawały o sobie znać skutki zapaści cywilizacyjnej i zniszczeń z okresu wojny i okupacji. Przyspieszona industrializacja nie szła w parze z zapewnieniem oczekiwanej przez społeczeństwo poprawy warunków życia. Poszukiwanie dodatkowych środków niezbędnych dla realizacji przyjętej koncepcji rozwoju skutkowało zwiększaniem obciążeń finansowych i obowiązkowych świadczeń nakładanych na poszczególne grupy społeczne, w tym obowiązkowych dostaw towarów i produktów rolnych. Realizacja programu kolektywizacji wsi natrafiała na coraz więcej przeszkód, stawała się coraz mniej realna.

Upaństwowienie i objęcie planowaniem centralnym gospodarki oraz przyjęty model władzy wykonawczej¹⁶⁰ przekładały się na kontynuowanie rozpoczętego w końcu lat czterdziestych procesu niebywałego rozrostu administracji rządowej, w tym zwiększania liczby członków Rady Ministrów oraz liczby urzędów centralnych administracji rządowej¹⁶¹.

Na początku omawianego okresu nastąpiło drastyczne pogorszenie stosunków państwo–Kościół. W 1953 r. internowano w trybie administracyjnym prymasa Stefana Wyszyńskiego. Dopiero w ramach zmiany klimatu politycznego na jesieni 1956 r. doszło do względnej normalizacji stosunków państwo–Kościół. Przejściowo został wówczas również zahamowany proces ideologizacji kultury i sztuki.

Tło międzynarodowe. Na bieg spraw w Polsce w dalszym ciągu oddziaływało państwo radzieckie i jego kierownictwo polityczne. W związku z tym w Polsce wyraźnie odzwierciedlały się zmiany polityczne, które zaszły w ZSRR po śmierci 3 marca 1953 r. Józefa Stalina, w ślad za kształtowaniem się nowych treści w polityce ekipy Nikity Chruszczowa. Utworzenie 14 maja 1955 r. organizacji pod nazwą Układ Warszawski (oficjalna nazwa: Układ o przyjaźni, współpracy i pomocy wzajemnej) przyczyniło się do utrwalenia podziału na dwa bloki militarno-polityczne w Europie, przedzielone żelazną kurtyną na skutek trwającej zimnej wojny. Krwawe wydarzenia na Węgrzech związane z interwencją wojsk ZSRR przypominały, że państwo radzieckie jest gotowe przy użyciu siły wspierać utrzymanie ustroju socjalistycznego w obozie państw określanych mianem państw demokracji ludowej.

¹⁶⁰ Zob. J. Stembrowicz, *O koncepcji i roli rządu*, w: M. Rybicki (red.), *Studia nad rządem PR...*

¹⁶¹ Zob. J. Ciemniowski, *Ewolucja struktury rządu w Polsce Ludowej*, w: M. Rybicki (red.), *Studia nad rządem PRL...*

* * *

3.2. Rząd Bolesława Bieruta i drugi rząd Józefa Cyrankiewicza (21 listopada 1952 – 27 lutego 1957)

Szefowie gabinetu. Bolesław Bierut, stojący początkowo na czele rządu, w 1954 r. zajął stanowisko I sekretarza PZPR. Kierownictwo gabinetu objął w związku z tym w marcu 1954 r. ponownie Józef Cyrankiewicz. Zmiana ta była zgodna z rozdzieleniem w Związku Radzieckim personalnej obsady stanowiska szefa partii i rządu. Nie była to zmiana jakościowa, lecz czysto personalna; Bolesław Bierut, bez względu na zajmowane formalnie stanowiska w strukturach organów państwowych, był postacią dominującą w całym okresie tworzenia i w pierwszej dekadzie funkcjonowania ustroju socjalistycznego w Polsce. Zmarł 12 marca 1956 r. w Moskwie, gdzie przebywał w związku z uczestnictwem w zjeździe KPZR¹⁶². Na stanowisku I sekretarza PZPR zastąpił go Edward Ochab.

Powołanie i charakter polityczny gabinetu. Utworzenie rządu wynikało z przyjętego scenariusza politycznego, zgodnie z którym po wyborach parlamentarnych Sejm dokonuje wyboru nowej Rady Ministrów. Sam fakt powołania nowego rządu nie stanowił tym samym zmiany o charakterze jakościowym, w szczególności nie zmieniał charakteru politycznego gabinetu. Okres funkcjonowania tego rządu obfitował, jak już wspomniałem, w wydarzenia o zasadniczym znaczeniu dla rozwoju sytuacji w Polsce i całym obozie państw socjalistycznych.

Sprawy gospodarki. Kontynuowano program rozwoju przemysłu ciężkiego i industrializacji kraju. W listopadzie 1956 r. przyjęto kolejny, tym razem pięcioletni, plan rozwoju gospodarki narodowej. W całościowy sposób uregulowano sprawy z zakresu prawa górniczego¹⁶³.

Sprawy wsi. W nowy sposób uregulowano kwestie obowiązkowych dostaw produktów rolnych oraz odpowiedzialności karnej za uchylanie się od tych dostaw¹⁶⁴. Obowiązkowe dostawy mleka zostały zniesione w 1956 r.¹⁶⁵. Przeprowadzono uwłaszczenie na wsi. W trybie dekretu z 1955 r. postanowiono m.in., że „nieruchomości państwowe użytkowane przez rolników na podstawie umów dzierżawy co najmniej przez trzy lata przed wejściem w życie dekretu nadaje się tym rolnikom lub ich następcom prawnym na ich wniosek na własność, jeżeli gospodarują na tych nieruchomościach”, i że przekazuje się na własność

¹⁶² Zob. A. Garlicki, *Bolesław Bierut*, Warszawa 1994; P. Lipiński, *Bierut. Kiedy partia była bogiem*, Wołowiec 2017.

¹⁶³ Dekret z dnia 6 maja 1953 r. Prawo Górniczne, Dz.U. z 1953 r. nr 29, poz. 113.

¹⁶⁴ Dekret z dnia 1 grudnia 1953 r. o obowiązkowych dostawach zwierząt rzeźnych, Dz.U. z 1953 r. nr 50, poz. 244; dekret z dnia 1 grudnia 1953 r. o obowiązkowych dostawach mleka, Dz.U. z 1953 r. nr 50, poz. 245.

¹⁶⁵ Dekret z dnia 4 sierpnia 1956 r. o zniesieniu obowiązkowych dostaw mleka, Dz.U. z 1956 r. nr 35, poz. 159.

rolnikom lub ich następcom prawnym nieruchomości, które posiadają oni na podstawie wskazanych w dekrete przepisów¹⁶⁶.

Sprawy społeczne i polityczne. Ujednolicono przepisy dotyczące obowiązku szkolnego, ustalając m.in., że obejmuje on pobieranie nauki w zakresie siedmiu klas szkoły podstawowej¹⁶⁷.

Podniesiono kary za naruszanie własności społecznej (uznanej za podstawę ustroju państwa), stanowiąc równocześnie, że w sprawach o tego rodzaju przestępstwa nie stosuje się warunkowego zawieszenia kary¹⁶⁸.

Wprowadzono reglamentację w zakresie zabiegów przerywania ciąży, ustalając przesłanki zdrowotne i społeczne takiego zabiegu¹⁶⁹. Określono w sposób całościowy zasady powszechnego zaopatrzenia emerytalnego pracowników i ich rodzin¹⁷⁰.

Zinstytucjonalizowano współpracę z innymi państwami socjalistycznymi na rzecz utrzymania pokoju w ramach układu podpisanego w Warszawie w dniu 14 maja 1955 r. „uwzględniając (...) sytuację, jaka powstała w Europie w wyniku ratyfikacji układów paryskich, przewidujących utworzenie nowego ugrupowania wojennego w postaci «Unii zachodnio-europejskiej» z udziałem remilitaryzowanych Niemiec Zachodnich i ich włączeniem do bloku północnoatlantyckiego, co wzmaga niebezpieczeństwo nowej wojny i stwarza groźbę dla bezpieczeństwa narodowego państw miłujących pokój”¹⁷¹.

Na fali zmian liberalizujących stosunki społeczne uregulowano w sposób całościowy kwestie związane z działalnością izb rzemieślniczych¹⁷² i rad robotniczych¹⁷³. Przepisami z przełomu lat 1956 i 1957 przywrócono niektórym grupom społecznym prawa odebrane im w kilku poprzednich latach¹⁷⁴.

¹⁶⁶ Dekret z dnia 18 kwietnia 1955 r. o uwłaszczeniu i o uregulowaniu innych spraw, związanych z reformą rolną i osadnictwem rolnym, Dz.U. z 1955 r. nr 18, poz. 107.

¹⁶⁷ Dekret z dnia 23 marca 1956 r. o obowiązku szkolnym, Dz.U. z 1956 r. nr 9, poz. 52.

¹⁶⁸ Dekret z dnia 4 marca 1953 r. o wzmożeniu ochrony własności społecznej, Dz.U. z 1953 r. nr 17, poz. 68.

¹⁶⁹ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 11 maja 1956 r. w sprawie przerywania ciąży, Dz.U. z 1956 r. nr 13, poz. 68.

¹⁷⁰ Dekret z dnia 25 czerwca 1954 r. o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, Dz.U. z 1954 r. nr 30, poz. 116.

¹⁷¹ Zob. Układ o przyjaźni, współpracy i pomocy wzajemnej między Ludową Republiką Albanii, Ludową Republiką Bułgarii, Węgierską Republiką Ludową, Niemiecką Republiką Demokratyczną, Polską Rzeczpospolitą Ludową, Rumuńską Republiką Ludową, Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich i Republiką Czechosłowacką, podpisany w Warszawie dnia 14 maja 1955 roku, Dz.U. z 1955 r. nr 30, poz. 182.

¹⁷² Ustawa z dnia 11 września 1956 r. o izbach rzemieślniczych i Związku Izb Rzemieślniczych, Dz.U. z 1956 r. nr 41, poz. 190.

¹⁷³ Ustawa z dnia 19 listopada 1956 r. o radach robotniczych, Dz.U. z 1956 r., Dz.U. z 1956 r. nr 53, poz. 238.

¹⁷⁴ M.in.: rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 stycznia 1957 r. w sprawie przywrócenia niektórym osobom uprawnień emerytalnych z państwowego systemu emerytalnego, Dz.U.

Sprawy struktury Rady Ministrów. W chwili powołania przez Sejm w dniu 21 listopada 1952 r. Rada Ministrów liczyła 39 osób, w tym 8 wiceprezesów, na czterech dalszych stanowiskach ministrów były wakaty. W istniejącej sytuacji wzrastały kompetencje Prezydium Rządu. Organ ten coraz częściej działał w zastępstwie Rady Ministrów. W latach 1952–1957 w rządzie zachodziły liczne zmiany strukturalne i personalne. W 1953 r. utworzono urząd ministra skupu, znośząc równocześnie Centralny Urząd Skupu i Kontraktacji¹⁷⁵. W 1955 r. przekształcono ministerstwo poczt i telegrafów w ministerstwo łączności¹⁷⁶, ministerstwo górnictwa w ministerstwo górnictwa węglowego¹⁷⁷, z równoczesnym powołaniem Centralnego Urzędu Naftowego¹⁷⁸. Utworzono urząd ministra przemysłu motoryzacyjnego¹⁷⁹. Ministerstwo leśnictwa i ministerstwo przemysłu drzewnego i papierniczego połączono w ministerstwo leśnictwa i przemysłu drzewnego¹⁸⁰. W 1956 r. ministerstwo budownictwa przemysłowego i ministerstwo budownictwa miast i osiedli połączono w ministerstwo budownictwa¹⁸¹. W tym samym roku połączono też ministerstwo przemysłu rolnego i spożywczego z ministerstwem przemysłu mięsnego i mleczarskiego w ministerstwo przemysłu spożywczego¹⁸². Zniesiono urząd ministra przemysłu motoryzacyjnego¹⁸³ oraz urząd ministra Państwowych Gospodarstw Rolnych, którego zadania przeszły do ministra rolnictwa¹⁸⁴.

Sprawy struktury centralnej administracji rządowej. W 1954 r. zniesiono Centralny Urząd Gospodarki Materiałowej¹⁸⁵. W 1956 r. w nowy sposób

z 1957 r. nr 3, poz. 11; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 stycznia 1957 r. zmieniające rozporządzenie z dnia 22 marca 1952 r. w sprawie zaopatrzenia dla byłych właścicieli i dzierżawców aptek przejętych na własność Państwa, Dz.U. z 1957 r. nr 3, poz. 12.

¹⁷⁵ Dekret z dnia 25 marca 1953 r. o utworzeniu urzędu Ministra Skupu, Dz.U. z 1953 r. nr 20, poz. 77.

¹⁷⁶ Dekret z dnia 11 marca 1955 r. o przekształceniu urzędu Ministra Poczt i Telegrafów w urząd Ministra Łączności, Dz.U. z 1955 r. nr 12, poz. 70.

¹⁷⁷ Dekret z dnia 18 kwietnia 1955 r. o przekształceniu urzędu Ministra Górnictwa w urząd Ministra Górnictwa Węglowego, Dz.U. z 1955 r. nr 18, poz. 105.

¹⁷⁸ Dekret z dnia 18 kwietnia 1955 r. o Centralnym Urzędzie Naftowym, Dz.U. z 1955 r. nr 18, poz. 108.

¹⁷⁹ Dekret z dnia 16 kwietnia 1955 r. o utworzeniu urzędu Ministra Przemysłu Motoryzacyjnego, Dz.U. z 1955 r. nr 17, poz. 89.

¹⁸⁰ Dekret z dnia 11 lipca 1956 r. o utworzeniu urzędu Ministra Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego, Dz.U. z 1956 r. nr 30, poz. 139.

¹⁸¹ Dekret z dnia 5 lipca 1956 r. o utworzeniu urzędu Ministra Budownictwa, Dz.U. z 1956 r. nr 28, poz. 128.

¹⁸² Dekret z dnia 11 lipca 1956 r. o utworzeniu urzędu Ministra Przemysłu Spożywczego, Dz.U. z 1956 r. nr 30, poz. 138.

¹⁸³ Dekret z dnia 13 czerwca 1956 r. o zniesieniu urzędu Ministra Przemysłu Motoryzacyjnego, Dz.U. z 1956 r. nr 21, poz. 100.

¹⁸⁴ Ustawa z dnia 13 listopada 1956 r. o zmianie organizacji naczelnych organów administracji publicznej w zakresie rolnictwa, Dz.U. z 1956 r. nr 54, poz. 242.

¹⁸⁵ Dekret z dnia 2 czerwca 1954 r. o zniesieniu Centralnego Urzędu Gospodarki Materiałowej, Dz.U. z 1954 r. nr 25, poz. 96.

uregulowano sprawy Państwowej Inspekcji Sanitarnej, jako struktury podległej ministrowi zdrowia¹⁸⁶, oraz Głównego Komitetu Kultury Fizycznej¹⁸⁷. Centralny Urząd Geodezji i Kartografii został wskazany jako organ państwowej służby geodezji i kartografii¹⁸⁸. Zniesiono Państwową Komisję Etatów i Komitet Współpracy z Zagranicą¹⁸⁹.

Zgodnie z postulatami zgłaszanymi w trakcie przesilenia politycznego w 1956 r., zniesiono Państwową Komisję Planowania Gospodarczego, tworząc w jej miejsce Komisję Planowania¹⁹⁰. Równoległe utworzono Radę Ekonomiczną jako organ doradczy rządu w sprawach wypracowywania skutecznych form i metod polityki gospodarczej na podstawie wyników badań naukowych i praktyki gospodarczej¹⁹¹.

W ramach uproszczenia administracji państwowej, jesienią 1956 r. zniesiono także: Centralny Urząd Geodezji i Kartografii, Centralny Urząd Gospodarki Torfowej, Centralny Urząd Wydawnictw, Przemysłu Graficznego i Księgarstwa, Centralny Urząd Kinematografii, Naczelną Dyрекcję Archiwów Państwowych oraz Państwową Komisję Cen¹⁹².

Zmiany w systemie organów bezpieczeństwa państwa. W 1954 r., jeszcze wyraźnie w klimacie właściwym dla państwa dyktatury, uregulowano w całościowy sposób sprawy służby w organach bezpieczeństwa publicznego powołanych, zgodnie z dekretem, w celu „ochrony ustroju ludowo-demokratycznego, ustalonego w Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Polskiej”, które działając „na podstawie prawa ludowego (...) prowadzą nieugiętą walkę z agentami imperializmu, szpiegami, dywersantami, sabotażystami i innymi elementami godzącymi w ustrój demokracji ludowej oraz z wszelką wrogą działalnością wymierzoną przeciw budownictwu socjalistycznemu w Polsce”¹⁹³. Uregulowano też status Milicji Obywatelskiej, jako struktury, która „działając w ramach służby bezpieczeństwa publicznego, jest powołana do ochrony ludowego porząd-

¹⁸⁶ Dekret z dnia 14 sierpnia 1954 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, Dz.U. z 1954 r. nr 37, poz. 160.

¹⁸⁷ Dekret z dnia 18 stycznia 1956 r. o organizacji spraw kultury fizycznej, Dz.U. z 1956 r. nr 2, poz. 12.

¹⁸⁸ Dekret z dnia 13 czerwca 1956 r. o państwowej służbie geodezyjnej i kartograficznej, Dz.U. z 1956 r. nr 25, poz. 115.

¹⁸⁹ Ustawa z dnia 15 listopada 1956 r. o zmianie organizacji współpracy kulturalnej z zagranicą, Dz.U. z 1956 r. nr 54, poz. 245.

¹⁹⁰ Ustawa z dnia 15 listopada 1956 r. o utworzeniu przy Radzie Ministrów Komisji Planowania i o zniesieniu Państwowej Komisji Planowania Gospodarczego, Dz.U. z 1956 r. nr 54, poz. 244.

¹⁹¹ Uchwała nr 768 Rady Ministrów z dnia 1 grudnia 1956 r. w sprawie powołania Rady Ekonomicznej, M.P. z 1956 r. nr 101, poz. 1168.

¹⁹² Ustawa z dnia 15 listopada 1956 r. o zniesieniu i zmianach podporządkowania niektórych urzędów centralnych, Dz.U. z 1956 r. nr 54, poz. 246.

¹⁹³ Dekret z dnia 20 lipca 1954 r. o służbie w organach bezpieczeństwa publicznego, Dz.U. z 1954 r. nr 34, poz. 142.

ku prawnego, opartego na zasadach Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej¹⁹⁴, oraz Służby Więziennej, podlegającej ministrowi bezpieczeństwa publicznego¹⁹⁵. Jako organy ochrony granicy państwowej wskazano Wojska Ochrony Pogranicza¹⁹⁶.

Poczynając od końca 1954 r. łagodząco politykę władz, wprowadzając w systemie instytucji rządowych zmiany wynikające z krytyki działania organów bezpieczeństwa. Zniesiono Ministerstwo Bezpieczeństwa Publicznego. Powołano Ministerstwo Spraw Wewnętrznych oraz Komitet do Spraw Bezpieczeństwa Publicznego przy Radzie Ministrów¹⁹⁷. W końcu 1954 r. rozwiązano też Komisję Specjalną do Walki z Nadużyciami i Szkodnictwem Gospodarczym¹⁹⁸. W 1956 r. więziennictwo znalazło się w gestii ministra sprawiedliwości¹⁹⁹. Proces zmian zakończyło zlikwidowanie Komitetu do Spraw Bezpieczeństwa Publicznego przy Radzie Ministrów i przekazanie jego zadań ministrowi spraw wewnętrznych²⁰⁰ oraz uchwalenie ustawy o odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych (w tym osób powołanych z wyboru, sędziów i prokuratorów oraz żołnierzy sił zbrojnych)²⁰¹.

Sprawy zasadniczego podziału terytorialnego kraju. W związku ze śmiercią Józefa Stalina zmieniono nazwę miasta Katowice na Stalinogród, zaś nazwę województwa katowickiego na województwo stalinogrodzkie²⁰². Obie poprzednie nazwy przywrócono w końcu 1956 r.²⁰³. Kraków, Poznań i Wrocław wyłączono z grupy województw i nadano miejskim radom narodowym tych miast uprawnienia wojewódzkich rad narodowych²⁰⁴.

Sprawy rad narodowych. W 1954 r. zlikwidowano gminy, które zastąpiono mniejszymi i liczniejszymi gromadami (jako jednostkami podziału administra-

¹⁹⁴ Dekret z dnia 20 lipca 1954 r. o Milicji Obywatelskiej, Dz.U. z 1954 r. nr 34, poz. 143.

¹⁹⁵ Dekret z dnia 20 lipca 1954 r. o Służbie Więziennej, Dz.U. z 1954 r. nr 34, poz. 144.

¹⁹⁶ Dekret z dnia 23 marca 1956 r. o ochronie granic państwowych, Dz.U. z 1956 r. nr 9, poz. 51.

¹⁹⁷ Dekret z dnia 7 grudnia 1954 r. o naczelnych organach administracji państwowej w zakresie spraw wewnętrznych i bezpieczeństwa publicznego, Dz.U. z 1954 r. nr 54, poz. 269.

¹⁹⁸ Dekret z dnia 23 grudnia 1954 r. o zniesieniu Komisji Specjalnej do Walki z Nadużyciami i Szkodnictwem Gospodarczym, Dz.U. 1954 r. nr 57, poz. 282.

¹⁹⁹ Ustawa z dnia 11 września 1956 r. o przejściu więziennictwa do zakresu działania Ministra Sprawiedliwości, Dz.U. z 1956 r. nr 41, poz. 188.

²⁰⁰ Ustawa z dnia 13 listopada 1956 r. o zmianie organizacji naczelnych organów administracji publicznej w zakresie bezpieczeństwa publicznego, Dz.U. z 1956 r. nr 54, poz. 241.

²⁰¹ Ustawa z dnia 15 listopada 1956 r. o odpowiedzialności Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych, Dz.U. z 1956 r. nr 54, poz. 243.

²⁰² Dekret z dnia 7 marca 1953 r. o przemianowaniu miasta Katowice na miasto Stalinogród i województwa katowickiego na województwo stalinogrodzkie, Dz.U. z 1953 r. nr 13, poz. 51.

²⁰³ Dekret z dnia 10 grudnia 1956 r. o przywróceniu nazwy miasta Katowice i województwa katowickiego, Dz.U. z 1956 r. nr 58, poz. 269.

²⁰⁴ Dekret z dnia 31 grudnia 1956 r. o wyłączeniu z województw miast: Krakowa, Poznania i Wrocławia oraz nadaniu miejskim radom narodowym tych miast uprawnień wojewódzkich rad narodowych, Dz.U. z 1957 r. nr 1, poz. 1.

cyjnego wsi)²⁰⁵. Ustalono status osiedli i rad osiedlowych²⁰⁶. W ramach nowelizacji konstytucji postanowiono, że „organami władzy państwowej w gromadach, osiedlach, miastach, dzielnicach większych miast, powiatach i województwach są rady narodowe”²⁰⁷. Zgodnie z ordynacją wyborczą do rad narodowych, prawo zgłaszania kandydatów do rad miało przysługiwać „organizacjom politycznym, zawodowym i spółdzielczym, Związkowi Samopomocy Chłopskiej, Związkowi Młodzieży Polskiej, jak również innym masowym organizacjom społecznym ludu pracującego”²⁰⁸. Stworzono mechanizm samoopodatkowania się mieszkańców wsi (na podstawie uchwały zebrania wiejskiego) na potrzeby gromady²⁰⁹.

Napięcia i protesty społeczne. Ludności coraz wyraźniej dawały się we znaki trudne warunki socjalno-bytowe. Władze nie spełniały zapowiedzi znacznego podniesienia poziomu życia, co przełożyło się na protesty społeczne. W czerwcu 1956 r. doszło do strajku i protestu ulicznego robotników Poznania, m.in. na tle żądań podniesienia poziomu płac i obniżenia cen. Wystąpienia te zostały krwawo stłumione – było 57 zabitych i 575 rannych, a kilkaset osób aresztowano²¹⁰. Józef Cyrankiewicz w ostrym przemówieniu zapowiedział „obcinanie rąk” wrogom ustroju²¹¹. W kalendarz polskich miesięcy politycznych²¹² wpisał się w 1956 r. czerwiec – z dramatycznymi wydarzeniami w Poznaniu²¹³, i październik – symbolizujący zmiany w partii, które przeszły do historii pod nazwą odwilży politycznej²¹⁴.

Zmiany w partii rządzącej i w państwie. Zmiany po przetasowaniach na szczytach władzy w ZSRR prowadziły do sukcesywnego osłabiania represyjności władz. W kwietniu 1956 r. w ramach amnestii z więzień wyszło ok. 30 tys. więźniów politycznych. W 1954 r. z więzienia wyszedł także Władysław Gomułka, co było świadectwem zmian w samej PZPR. W lipcu 1956 r. na spotkaniu kierownictwa PZPR doszło do zasadniczego sporu między zwolennikami utrzymania dotychczasowego twardego kursu politycznego (zwanymi często – od miejsca

²⁰⁵ Ustawa z dnia 25 września 1954 r. o reformie podziału administracyjnego wsi i powołaniu gromadzkich rad narodowych, Dz.U. z 1954 r. nr 43, poz. 191. Jako organy władzy w gromadach wskazano gromadzkie rady narodowe.

²⁰⁶ Ustawa z dnia 25 września 1954 r. o osiedlach i radach narodowych osiedli, Dz.U. z 1954 r. nr 43, poz. 192.

²⁰⁷ Ustawa z dnia 25 września 1954 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz.U. z 1954 r. nr 43, poz. 190.

²⁰⁸ Ustawa z dnia 25 września 1954 r. – Ordynacja wyborcza do rad narodowych, Dz.U. z 1954 r. nr 43, poz. 193.

²⁰⁹ Dekret z dnia 8 czerwca 1955 r. o samoopodatkowaniu ludności wsi, Dz.U. z 1955 r. nr 22, poz. 138.

²¹⁰ Zob. A. Piasecki, *Wiek burzy i spokoju...*, s. 87.

²¹¹ Zob.: P. Grzelczak, *Czerwiec 1956. Walka o pamięć w latach 1956–1989*, Poznań 2016; E. Makowski, *Poznański Czerwiec 1956. Pierwszy bunt społeczeństwa w PRL*, Poznań 2001.

²¹² Zob. J. Eisler, *„Polskie miesiące”, czyli kryzys(y) w PRL*, Warszawa 2008.

²¹³ M.R. Bombicki, *Poznań '56*, Poznań 1992.

²¹⁴ W. Władyka, *Październik '56*, Warszawa 1994.

ich spotkań w ośrodku rządowym w Natolinie – „natolińczykami”) i rzecznikami liberalizacji systemowej (zwanymi – od nazwy ulicy, przy której niektórzy z nich mieszkali – „puławianami”). Przewagę uzyskali zwolennicy demokratyzacji.

W atmosferze zagrożenia interwencją radziecką, po rozmowach z przybyłą do Warszawy delegacją KPZR pod przewodnictwem Chruszczowa, nowe kierownictwo PZPR z Władysławem Gomułką na czele dopuściło pewne ustępstwa o charakterze ideologicznym²¹⁵. Sam Władysław Gomułka uzyskał poparcie społeczne, co znalazło wyraz na ponad trzystutysięcznym wiecu na Placu Defilad w Warszawie. Nieco zliberalizowano politykę wobec prasy, m.in. przywrócono wydawanie zamkniętego w 1953 r. „Tygodnika Powszechnego”.

W początkowym okresie doszło do zasadniczego wzrostu napięcia w stosunkach państwo–Kościół. Na podstawie dekretu z lutego 1953 r. władze zagwarantowały sobie wpływ na organizowanie i obsadzanie stanowisk kościelnych²¹⁶. Reakcją było wydanie przez Episkopat Polski oświadczenia o roli Kościoła. Memoriał został skierowany 8 maja 1953 r. do Bolesława Bieruta i przeszedł do historii pod nazwą „Non possumus”²¹⁷. W pokazowym procesie skazano na karę więzienia biskupa Czesława Kaczmarka. Na podstawie decyzji rządu z 24 września 1953 r.²¹⁸ internowano kardynała Stefana Wyszyńskiego. W komunikacie opublikowanym w „Trybunie Ludu” w dniu 18 września 1953 r. stwierdzono, że „Na skutek uporczywego mimo wielokrotnych ostrzeżeń nadużywania przez ks. arcybiskupa Stefana Wyszyńskiego piastowanych przez niego funkcji kościelnych dla łamania zasad porozumienia, prowadzenia akcji podburzającej i wytwarzania atmosfery jątrzenia, sprzyjającej – jak to wykazał również proces biskupa Kaczmarka – wrogiej działalności, co jest szczególnie szkodliwe w obliczu zakusów na nienaruszalność Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Prezydium Rządu w oparciu o swe uprawnienia ustawowe i w trosce o pełną normalizację stosunków między Rządem a hierarchią kościelną – zakazało arcybiskupowi Stefanowi Wyszyńskiemu wykonywania funkcji związanych z dotychczasowymi jego stanowiskami kościelnymi”²¹⁹. Przełom polityczny jesieni 1956 r. przyniósł

²¹⁵ Zob.: S. Hall, *1956. Rok rewolty*, Poznań 2016; P. Machcewicz, *Polski rok 1956*, Warszawa 1993; M. Jabłonowski i in. (wybór i oprac.), *Dokumenty centralnych władz Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej marzec – listopad '56*, Warszawa 2009.

²¹⁶ Dekret z dnia 9 lutego 1953 r. o obsadzaniu duchownych stanowisk kościelnych, Dz.U. z 1953 r. nr 10, poz. 103; zarządzenie nr 61 Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 maja 1953 r. w sprawie wykonania dekretu o obsadzaniu duchownych stanowisk kościelnych, M.P. z 1953 r. nr 43, poz. 522.

²¹⁷ Tekst tego obszernego memoriału Episkopatu, zob. P. Raina (oprac. i wybór), *Kościół w PRL. Dokumenty 1945–1959*, t. 1, Poznań 1994, s. 413–434.

²¹⁸ Decyzję podpisali: Bolesław Bierut, Franciszek Mazur, Józef Cyrankiewicz, Hilary Minc, Edward Ochab, Konstanty Rokossowski, Franciszek Jóźwiak i Stanisław Radkiewicz. Por. H. Jerzmański (red.), *Kardynał Stefan Wyszyński. Prymas Tysiąclecia. Mąż Stanu*, Warszawa 2001, s. 88.

²¹⁹ Cyt. za: P. Raina (oprac. i wybór), *Kościół w PRL...*, t. 1, s. 446. Dzień później poinformowano w specyficzny sposób o fakcie internowania Prymasa Polski, stwierdzając w komunikacie, że

przejściową normalizację w stosunkach państwo–Kościół. Prymas Wyszyński powrócił do pełnienia swojego urzędu. Wznowiono dialog instytucjonalny między władzami i Episkopatem Polski. Wypracowano nowe regulacje dotyczące obsadzania stanowisk kościelnych²²⁰. Przywrócono, jak się wkrótce okazało – tylko przejściowo, możliwość nauczania religii w szkołach państwowych. W końcu 1956 r., w wyraźnym związku z napięciami wynikającymi z – odbywających się w trakcie wydarzeń politycznych tego roku – ruchów wojsk radzieckich stacjonujących w Polsce, podpisano umowę dotyczącą statusu prawnego tych wojsk²²¹.

Zakończenie działalności gabinetu. Premier Józef Cyrankiewicz przetrwał całą kadencję Sejmu w rządzie, w tym przez kilka lat na stanowisku premiera. „Przetrzymał” wydarzenia czerwca i jesieni 1956 r. Rząd zakończył działanie po wyborach parlamentarnych, które początkowo były planowane na 16 grudnia 1956 r.²²², a ostatecznie odbyły się 20 stycznia 1957 r.²²³ na podstawie nowej ordynacji wyborczej, dopuszczającej przewagę liczby kandydatów nad liczbą mandatów poselskich²²⁴.

4. Okres od przełomu październikowego 1956 r. do nowelizacji Konstytucji PRL w 1976 r.

4.1. Ogólna charakterystyka tego etapu rządzenia

Od odwilży politycznej do potwierdzenia w konstytucji kierowniczej roli PZPR. Wyodrębniony tu okres rządzenia był wewnętrznie niejednorodny²²⁵. Objął różnorodne zjawiska i procesy: wycofywanie się z względnej otwartości ideologicznej kojarzonej z jesienią 1956 r. i z koncepcji „polskiej drogi do socjalizmu”,

„Episkopat (...) zwrócił się do Rządu o wyrażenie zgody, aby ks. arcybiskup Wyszyński mógł zamieszkać w jednym z klasztorów. Na tę propozycję Rząd wyraził zgodę”, tamże, s. 448. Zob. też B. Noszczak, *Polityka państwa wobec Kościoła rzymskokatolickiego w Polsce w okresie internowania prymasa Stefana Wyszyńskiego 1953–1956*, Warszawa 2008.

²²⁰ Dekret z dnia 31 grudnia 1956 r. o organizowaniu i obsadzaniu stanowisk kościelnych, Dz.U. z 1957 r. nr 1, poz. 6.

²²¹ Zob. umowa między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich o statusie prawnym wojsk radzieckich czasowo stacjonowanych w Polsce, podpisana w Warszawie dnia 17 grudnia 1956 r., Dz.U. z 1957 r. nr 29, poz. 127.

²²² Uchwała Rady Państwa z dnia 24 września 1956 r. o zarządzeniu wyborów do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz.U. z 1956 r. nr 40, poz. 181.

²²³ Uchwała Rady Państwa z dnia 26 października 1956 r. w sprawie zmiany daty wyborów do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz.U. z 1956 r. nr 47, poz. 211.

²²⁴ Ustawa z dnia 24 października 1956 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz.U. z 1956 r. nr 47, poz. 210.

²²⁵ Zob. P. Dybicz (red.), *Polska Ludowa 1957–1980*, Warszawa 2015.

stagnacyjną dekadę „małej stabilizacji” w latach sześćdziesiątych, kolejne kryzysy społeczne i polityczne²²⁶, fazę przyspieszonego rozwoju gospodarczego – i w pewnym stopniu również cywilizacyjnego – finansowanego w dużej mierze za pomocą kredytów zagranicznych, nowelizację konstytucji w 1976 r. wprowadzającą artykuły o kierowniczej roli PZPR i trwałym sojuszu ze Związkiem Radzieckim, narastanie kolejnej fali napięć społecznych.

Istnieją przesłanki, by traktować ten okres rządzenia jako pewną całość, mimo że po wydarzeniach grudniowych w 1970 r. doszło do zasadniczych zmian personalnych we władzach partyjno-państwowych oraz do rewizji koncepcji programowej tych władz. Przyjęcie roku 1956 jako cezury początkowej omawianego okresu raczej nie wymaga merytorycznego uzasadnienia. Za wyznaczeniem cezury końcowej przemawia fakt, że właśnie w 1976 r. w Polsce – w związku z ożywieniem działalności politycznej przeciwników ustroju socjalistycznego – rozpoczęła się stopniowa dekompozycja systemu władzy przyjętego w naszym kraju po 1944 r. Od roku 1957 do wiosny 1976 – przy wszystkich pojawiających się wówczas napięciach i nieraz dramatycznych wydarzeniach w Polsce – praktyka funkcjonowania ustroju socjalistycznego nie ulegała jeszcze systemowej dekompozycji. Natomiast od połowy 1976 r. proces ten już przebiegał, i to z coraz większym natężeniem, co nakazuje traktować kolejne lata jako odrębny okres.

Sytuacja konstytucyjna. Podstawą ustrojową były rozwiązania ustawy zasadniczej z 1952 r., które przez długi czas nie podlegały zasadniczym zmianom. W końcowej fazie tego okresu politycznego coraz częściej pojawiał się temat systemowej nowelizacji konstytucji, w tym przede wszystkim wyraźniejszego odzwierciedlenia w treści ustawy zasadniczej stopnia zaawansowania w Polsce „budowy socjalistycznego społeczeństwa i państwa” oraz specjalnych stosunków łączących Polskę z ZSRR i innymi państwami socjalistycznymi. Dość paradoksalnie, potwierdzenie w konstytucji socjalistycznego charakteru Polski w większym stopniu posłużyło przeciwnikom tego posunięcia niż jego zwolennikom.

Tło wewnętrzne. Początek omawianego okresu był w dużej mierze ukształtowany przez wynik walki wewnętrznej w partii rządzącej skutkujący zmianami personalnymi i programowymi w systemie władzy publicznej w państwie, które można potraktować jako przejawy demokratyzacji. Dość szybko jednak przywrócono dominację ideologii marksistowsko-leninowskiej w działaniu władz państwowych. Odwilż polityczna stawała się przeszłością²²⁷. Sytuację w kraju określała w coraz większym stopniu stagnacja gospodarcza. Pojawiały się napięcia społeczne, w tym konflikty, które znalazły swoje dramatyczne potwierdzenie w starciach na ulicach polskich miast.

²²⁶ Zob. A. Paczkowski, *Strajki, bunty, manifestacje jako „polska droga” przez socjalizm*, Poznań 2013.

²²⁷ Zob. M. Przeperski, *Odwrót od Października. Pacyfikacja prasy i dziennikarzy w latach 1956–1958*, „Pamięć i Sprawiedliwość” 2006, nr 2 (28), s. 311–352; W. Władyka, *Na czołowiec. Prasa w październiku 1956 roku*, Warszawa 1989.

Do polskich miesięcy politycznych historia dopisała marzec 1968 r. (z jego złożonym obliczem wyznaczonym przez antysemicką nagonkę oraz starcia uliczne z protestującymi studentami)²²⁸, grudzień 1970 r. (z tragicznymi starciami na ulicach miast Wybrzeża)²²⁹ oraz – graniczny w tym okresie rządzenia – czerwiec 1976 r. (z kolejną konfrontacją uliczną, m.in. w Radomiu). Kształtowało się i konsolidowało środowisko sił przeciwnych ustrojowi socjalistycznemu w Polsce. W początku dekady lat sześćdziesiątych działania dysfunkcjonalne ustrojowo były udziałem elitarnych grup wywodzących się ze środowisk kultury, nauki i mediów. Przyjmowały na przykład formę różnych petycji i listów kierowanych do władz (m.in. tzw. listu 34, w którym autorzy wskazywali negatywne skutki działania cenzury). W krytykę sposobu rządzenia włączyli się także niektórzy przedstawiciele samej PZPR, którzy jednak szybko zostali zyskali miano rewizjonistów i znaleźli się poza partią. W latach późniejszych działania tego rodzaju podejmowały liczniejsze, ale nadal znajdujące się w izolacji, grupy społeczne. Pod koniec omawianego okresu coraz częściej dochodziło do wspólnych działań różnych środowisk i grup społecznych. Nowe impulsy z tym związane przyniósł, jak już zauważyłem wyżej, spór o zakres nowelizacji konstytucji w 1976 r.²³⁰

Normalizacja, napięcia i ponowna poprawa w stosunkach państwo–Kościół. Kościół katolicki w Polsce trwał na pozycjach kontestacji ustroju socjalistycznego, dostosowując swą taktykę do zmieniających się wyzwań politycznych. Stosunki państwo–Kościół, po okresie konfliktu na tle likwidacji nauczania religii w szkołach i ograniczeń w budownictwie sakralnym, weszły w fazę urzędowych kontaktów na najwyższym szczeblu i względnej normalizacji. Kierownictwo Episkopatu Polski dopracowało do perfekcji taktykę wspomagania władz państwowych w sytuacjach, kiedy stawały one przed największymi zagrożeniami w obliczu żądań społecznych, oraz twardego przedstawiania swoich postulatów w okresie względnej stabilności politycznej²³¹. W połowie lat siedemdziesiątych powrócono do – zarzuconych w pierwszej połowie lat sześćdziesiątych – regularnych rozmów na najwyższym szczeblu z kierownictwem Episkopatu Polski²³². Wiele wskazuje

²²⁸ Zob.: J. Eisler, *Polski rok 1968*, Warszawa 2006; K. Rokicki, S. Stępień (red.), *Oblicza Marca 1968*, Warszawa 2004; D. Stola, *Kampania antysyjonistyczna w Polsce 1967–1968*, Warszawa 2000.

²²⁹ Zob.: J. Eisler, *Grudzień 1970. Geneza, przebieg, konsekwencje*, Warszawa 2012; B. Danowska, *Grudzień 1970 na Wybrzeżu Gdańskim. Przyczyny, przebieg, reperkusje*, Pelplin 2000; M.F. Rakowski, *Przesilenie grudniowe*, Warszawa 1981.

²³⁰ Zob.: Z. Hemmerling, M. Nadolski (wybór), *Opozycja wobec rządów komunistycznych w Polsce 1956–1976. Wybór dokumentów*, Warszawa 1991; L. Mażewski, *Długa dekada lat siedemdziesiątych (1968–1981). Rola nowelizacji z 10 lutego 1976 r. Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 r. w ewolucji ustroju PRL na tle konstytucji europejskich państw socjalistycznych*, Toruń 2011.

²³¹ Zob. G. Rydlewski, *Kościół rzymskokatolicki wobec kryzysów społeczno-politycznych w Polsce Ludowej*, w: B. Pasierb (red.), *Sprzeczności i konflikty społeczne oraz ich skutki polityczne*, Warszawa 1989, s. 247–260.

²³² Zob. P. Raina (oprac.), *Rozmowy z władzami PRL. Arcybiskup Dąbrowski. W służbie Kościoła i Narodu*, t. 1: 1970–1981, Warszawa 1995.

na to, że w obozie władzy nie było jednomyślnego stanowiska w tej sprawie i że wewnątrz niego toczyły się spory o stosunek do Kościoła i religii²³³.

Zmienne natężenie działań ideologicznych. Władze polityczne i państwowe podejmowały próby zwalczania zachowań oraz projektów ustrojowo dysfunkcjonalnych i zatrzymania zmian politycznych. W latach sześćdziesiątych rządzenie było silnie nacechowane ideologicznie.

Po przełomie w grudniu 1970 r. postawa władz stała się bardziej pragmatyczna. Pojawiło się też większe zrozumienie potrzeb materialnych społeczeństwa. Próbowano – przynajmniej w jakiejś mierze – wziąć pod uwagę aspiracje społeczne. Obficie korzystano przy tym z kredytów zagranicznych, co w efekcie prowadziło do napięć w finansach publicznych, których nie była w stanie ukryć nasilająca się propaganda sukcesu. W całym omawianym tu okresie rządzenia dokonywały się istotne zmiany społeczne. Polskie społeczeństwo było coraz bardziej wykształcone, nieskore do podporządkowywania się ideologicznym wyborom władz, gotowe do manifestowania swojego niezadowolenia i do obrony swoich interesów, mające coraz większą wiedzę o warunkach życia i pracy w państwach spoza obozu socjalistycznego.

Tło międzynarodowe. Polska stanowiła przez cały omawiany tu okres rządzenia ważny element systemu państw satelickich ZSRR. Na bieg spraw w Polsce stale oddziaływało państwo radzieckie i jego kierownictwo polityczne. Stąd też, w rozwoju wydarzeń w kraju odzwierciedlały się zmiany polityczne zachodzące w ZSRR, w tym zmiana w 1964 r. na stanowisku sekretarza generalnego KPZR (Nikitę Chruszczowa zastąpił wówczas Leonid Breżniew), oraz koncepcja doktrynalna rozwiniętego społeczeństwa socjalistycznego.

Klimat polityczny na świecie w pierwszym okresie kształtowało gwałtowne pogorszenie stosunków amerykańsko-radzieckich, m.in. na tle tzw. kryzysu kubańskiego związanego z umieszczeniem na Kubie przez ZSRR wyrzutni rakietowych umożliwiających atak na USA. Zaostrzenie stosunków Wschód–Zachód przeniosło się do Europy, co m.in. znalazło wyraz w budowie w 1961 r. muru oddzielającego Berlin Wschodni od Berlina Zachodniego. Polska jako członek Układu Warszawskiego i RWPG funkcjonowała w ramach podziału Europy na dwa bloki polityczno-wojskowe, a także dwa systemy gospodarcze, przedzielone żelazną kurtyną. Próba zaznaczenia przez Polskę swojej własnej tożsamości znalazła wyraz w projekcie przedstawionym formalnie przez ministra spraw zagranicznych Adama Rapackiego w 1957 r., zakładającym zakaz składowania broni jądrowej w Europie Środkowej.

Na rozwój wydarzeń w Polsce miały też wpływ zjawiska i procesy zachodzące w innych państwach bloku radzieckiego, w tym próba realizowania w Czecho-

²³³ Zob.: A. Friszke, *PRL wobec Kościoła. Akta 1970–1978*, Warszawa 2010; *Tajne dokumenty. Państwo–Kościół 1960–1980*, Londyn 1996.

słowacji programu reform idących w kierunku demokratyzacji systemu (pod hasłem „socjalizmu z ludzką twarzą”); w zdławieniu „praskiej wiosny” wzięły także udział polskie oddziały wojskowe podczas inwazji Układu Warszawskiego w 1968 r.²³⁴.

Dużym sukcesem władz PRL był fakt uznania w 1970 r. polskich granic przez Republikę Federalną Niemiec.

* * *

4.2. Trzeci rząd Józefa Cyrankiewicza (27 lutego 1957 – 18 maja 1961)

Szef gabinetu. Józef Cyrankiewicz, polityk zaangażowany w kształtowanie polityki w okresie 1945–1955, utrzymał się na stanowisku Prezesa Rady Ministrów, co świadczy o tym, że krytyka tego okresu przeprowadzona w 1956 r. przez władze miała w dużej mierze charakter taktyczny.

Powstanie i charakter polityczny gabinetu. Rząd został utworzony w ramach realizacji rutynowego scenariusza politycznego. Formalną decyzję w tej sprawie podjął nowo wybrany Sejm. Zmiany personalne w składzie gabinetu były następnie dokonywane przez Sejm lub na podstawie uchwał Rady Państwa zatwierdzanych przez Sejm. Charakter polityczny rządu pozostał bez zmian. Funkcjonowanie tego rządu przypadło na okres powolnego wycofywania się władz ze zmian demokratyzujących system rządzenia wprowadzonych w roku 1956.

Rząd musiał uwzględniać fakt, że w wyborach do Sejmu, przeprowadzonych w dniu 20 stycznia 1957 r., na listach Frontu Jedności Narodowej dopuszczono liczbę kandydatów większą od liczby mandatów do obsadzenia, co oznaczało, iż w Sejmie będą również zasiadać osoby spoza klucza partyjnego. Charakterystyczne dla atmosfery odwilży październikowej 1956 r. było to, że na listach kandydatów znaleźli się także kandydaci, którzy nie byli jednoznacznie identyfikowani z PZPR i dwoma ugrupowaniami sojuszniczymi tej partii: Zjednoczonym Stronnictwem Ludowym i Stronnictwem Demokratycznym.

Relacje gabinetu z innymi organami. Sytuację polityczną rządu określały dwie fundamentalne zasady: po pierwsze – ścisła podległość polityce wypracowywanej w kierownictwie PZPR; po drugie – brak konkurencyjności politycznej w ramach struktur politycznych funkcjonujących w państwie.

Istotne było to, że w 1957 r. wykluczono z PZPR polityków, których uznano za odpowiedzialnych za nadużycia w działaniu aparatu bezpieczeństwa w latach 1945–1955. W niektórych przypadkach zdecydowano się na wytoczenie im procesów karnych, w których zapadły wyroki skazujące. Równocześnie podjęto

²³⁴ Zob. Ł. Kamiński, *Wokół praskiej wiosny. Polska i Czechosłowacja w 1968 roku*, Warszawa 2004.

w PZPR, w ramach wymiany legitymacji partyjnych, działania zmierzające do ograniczenia frakcyjności w partii. Na jesieni 1956 r. utworzono Front Jedności Narodu, co miało m.in. na celu legitymizowanie działań rządu.

Przywrócono kontrolę państwową formalnie niezależną od rządu. Nowym elementem w systemie organów publicznych w państwie stała się powołana w grudniu 1957 r. Najwyższa Izba Kontroli, która uzyskała umocowanie w konstytucji²³⁵. Utworzenie NIK było związane z postulatami wysuwanymi w okresie październikowego przesilenia politycznego 1956 r.

Sprawy gospodarcze. Kontynuowano prowadzenie na podstawie planów gospodarczych akcji uprzemysłowienia kraju. W Planie Rozwoju Gospodarczego w latach 1956–1960 (przyjętym uchwałą Sejmu dopiero w połowie 1957 r.)²³⁶ stwierdzono, że Polska „w okresie planu sześcioletniego dokonała znacznego postępu w dziedzinie rozwoju sił wytwórczych i socjalistycznych przekształceń stosunków społecznych”. Równocześnie wskazano jednak, że „w toku realizacji planu sześcioletniego wystąpił szereg zahamowań i dysproporcji w rozwoju gospodarki narodowej, związanych zarówno z trudnościami obiektywnymi, jak i z błędami w polityce gospodarczej, co spowodowało, że zadania planu sześcioletniego nie na wszystkich odcinkach zostały wykonane pomyślnie. Przede wszystkim nie zrealizowano w pełni jednego z podstawowych zadań planu sześcioletniego – podniesienia poziomu życiowego ludności”. Przyjęto, że naczelne zadanie kolejnego planu „polega na pełnej mobilizacji wszystkich zasobów gospodarczych i na takim rozstawieniu sił i środków, aby zapewnić maksymalnie możliwą w obecnych warunkach poprawę położenia materialnego ludności, a równocześnie stworzyć przesłanki dalszego rozwoju naszej socjalistycznej gospodarki i dalszego wzrostu spożycia w następnym pięcioleciu”. Założono, że osiągnięcie tych celów wymaga zapewnienia odpowiedniego wzrostu dochodu narodowego i funduszu spożycia, przyspieszenia tempa wzrostu inwestycji mieszkaniowych oraz zwiększenia efektywności inwestycji produkcyjnych.

W kolejnym planie 5-letnim, przyjętym przez Sejm w 1961 r., znalazło się stwierdzenie, że podstawowe zadania poprzedniego planu zostały wykonane. Za podstawowe zadania na lata 1961–1965 uznano: rozszerzenie działalności inwestycyjnej w przemyśle i rolnictwie, zwiększenie stopnia intensywności gospodarki rolnej, poprawę bilansu płatniczego Polski, zagwarantowanie warunków nauki w szkołach przez uczniów, zapewnienie „płac realnych i siły nabywczej ludności równoległe i proporcjonalnie do wzrostu rynkowej masy towarowej”²³⁷.

²³⁵ Ustawa z dnia 13 grudnia 1957 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz.U. z 1957 r. nr 61, poz. 329.

²³⁶ Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 12 lipca 1957 r. o Planie Rozwoju Gospodarczego w latach 1956–1960, Dz.U. z 1957 r. nr 40, poz. 179.

²³⁷ Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 17 lutego 1961 r. o pięcioletnim planie rozwoju gospodarki narodowej na lata 1961–1965, Dz.U. z 1961 r. nr 11, poz. 58.

Uregulowano całościowo sprawy spółdzielni i ich związków, ustanawiając Naczelną Radę Spółdzielczą jako reprezentację ruchu spółdzielczego w Polsce²³⁸.

W 1958 r. wprowadzono drakońskie kary (łącznie z karą śmierci) za działalność na szkodę własności państwowej i społecznej²³⁹. Ustanowiono Straż Przemysłową jako formację powołaną do ochrony szczególnie ważnych dla gospodarki narodowej uspołecznionych zakładów pracy²⁴⁰.

Sprawy społeczne i polityczne. Rozbudowywano infrastrukturę oświaty, m.in. w ramach ogłoszonego we wrześniu 1958 r. programu budowy 1000 szkół na tysiąclecie państwa polskiego. W nowy sposób uregulowano sprawy Polskiej Akademii Nauk²⁴¹.

Dokonywał się powolny odwrót od niektórych rozwiązań wypracowanych w trakcie przesilenia politycznego 1956 r. Likwidacja w listopadzie 1957 r. tygodnika „Po prostu” pod zarzutem szerzenia niewiary w realność budowy socjalizmu była sygnałem ponownej ideologizacji życia publicznego w Polsce. Integracja przedstawicielstw pracowniczych i organizacji partyjnych w zakładach pracy na podstawie ustawy z 20 grudnia 1958 r. o samorządzie robotniczym oznaczała współpracę rad robotniczych, rad zakładowych oraz zakładowych struktur PZPR i stanowiła formę przejęcia przez władze kontroli nad kanałami reprezentacji interesów pracowniczych²⁴². W roku 1958 formalnie ogłoszono program ideologicznej ofensywy uwzględniającej program marksistowski, między innymi w nauce i szkolnictwie wyższym.

Mimo formalnego utrzymywania relacji na najwyższym szczeblu z kierownictwem Episkopatu Polski, zaostrzono kurs wobec duchownych wykraczających w swych działaniach poza aktywność ściśle religijną. Służył temu przyjęty w lipcu 1958 r. program przeciwdziałania wrogiej (antysocjalistycznej) działalności kleru i aktywu katolickiego. Przedmiotem konfrontacji z Kościołem uczyniono program obchodów tysiąclecia państwa polskiego.

W 1957 r. podjęto próbę uregulowania powrotu do Polski z ZSRR osób narodowości polskiej, które wyraziły chęć repatriowania się²⁴³. Ratyfikowano statut Rady Wzajemnej Pomocy Gospodarczej²⁴⁴.

²³⁸ Ustawa z dnia 17 lutego 1961 r. o spółdzielniach i ich związkach, Dz.U. z 1961 r. nr 12, poz. 61.

²³⁹ Ustawa z dnia 21 stycznia 1958 r. o wzmoczeniu ochrony mienia społecznego przed szkodami wynikającymi z przestępstwa, Dz.U. z 1958 r. nr 4, poz. 11.

²⁴⁰ Ustawa z dnia 31 stycznia 1961 r. o Straży Przemysłowej, Dz.U. z 1961 r. nr 6, poz. 42.

²⁴¹ Ustawa z dnia 17 lutego 1960 r. o Polskiej Akademii Nauk, Dz.U. z 1960 r. nr 10, poz. 64.

²⁴² Ustawa z dnia 20 grudnia 1958 r. o samorządzie robotniczym, Dz.U. z 1958 r. nr 77, poz. 397.

²⁴³ Umowa między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich w sprawie terminu i trybu dalszej repatriacji z ZSRR osób narodowości polskiej, Dz.U. z 1957 r. nr 47, poz. 222.

²⁴⁴ Statut Rady Wzajemnej Pomocy Gospodarczej podpisany w Sofii dnia 14 grudnia 1959 r., Dz.U. z 1960 r. nr 35, poz. 197.

Sprawy administracji rządowej. Powołany przez Sejm w dniu 27 lutego 1957 r. gabinet liczył 34 osoby. Dwa stanowiska ministrów pozostały nieobsadzone. W składzie rządu obok Prezesa Rady Ministrów znaleźli się trzej wiceprezesi Rady Ministrów, przewodniczący Komisji Planowania przy Radzie Ministrów²⁴⁵ oraz ministrowie: budownictwa, energetyki, finansów, handlu wewnętrznego, handlu zagranicznego, hutnictwa, kolei, kultury i sztuki²⁴⁶, leśnictwa i przemysłu drzewnego, łączności, obrony narodowej, oświaty, pracy i polityki społecznej, przemysłu chemicznego, przemysłu drobnego i rzemiosła, przemysłu lekkiego, przemysłu maszynowego, przemysłu materiałów budowlanych, przemysłu spożywczego, rolnictwa, skupu, spraw wewnętrznych, spraw zagranicznych, sprawiedliwości, szkolnictwa wyższego, transportu drogowego i lotniczego, zdrowia, żeglugi, a także jeden minister bez teki. Nie zostały obsadzone stanowiska ministrów gospodarki komunalnej i kontroli państwowej. Wkrótce ustawą zostały połączone urzędy ministrów: hutnictwa i przemysłu maszynowego w urząd ministra przemysłu ciężkiego; górnictwa węglowego i energetyki w urząd ministra górnictwa i energetyki (z równoczesnym zniesieniem Centralnego Urzędu Naftowego); budownictwa i przemysłu materiałów budowlanych w urząd ministra budownictwa i przemysłu materiałów budowlanych; przemysłu spożywczego i skupu w urząd ministra przemysłu spożywczego i skupu; kolei oraz transportu drogowego i lotniczego w urząd ministra komunikacji²⁴⁷. W maju 1957 r. urząd ministra żeglugi został zastąpiony przez urząd ministra żeglugi i gospodarki wodnej²⁴⁸. Powrót do starej nazwy i poprzedniego zakresu działania tego urzędu nastąpił już w czerwcu 1960 r., wraz z utworzeniem Centralnego Urzędu Gospodarki Wodnej²⁴⁹. W grudniu 1957 r., w związku z powołaniem Najwyższej Izby Kontroli zniesiono urząd ministra kontroli państwowej²⁵⁰. Kolejnymi ustawami zniesiono urząd ministra przemysłu drobnego i rzemiosła (z równoczesnym utworzeniem Komitetu Drobnej Wytwórczości)²⁵¹, utworzono Komitet do Spraw

²⁴⁵ W 1960 r. szczegółowo uregulowano kwestie dotyczące trybu i zakresu działania Komisji (rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 czerwca 1960 r. w sprawie szczegółowego zakresu i trybu działania Komisji Planowania przy Radzie Ministrów, Dz.U. z 1960 r. nr 31, poz. 171).

²⁴⁶ W 1961 r. uregulowano w nowy sposób zakres działania tego ministra (ustawa z dnia 16 lutego 1961 r. o zakresie działania Ministra Kultury i Sztuki, Dz.U. z 1961 r. nr 10, poz. 53).

²⁴⁷ Ustawa z dnia 22 marca 1957 r. o zmianach w organizacji i zakresie działania naczelných organów administracji państwowej w niektórych gałęziach przemysłu, budownictwa i komunikacji, Dz.U. z 1957 r. nr 17, poz. 86.

²⁴⁸ Ustawa z dnia 28 maja 1957 r. o utworzeniu urzędu Ministra Żeglugi i Gospodarki Wodnej, Dz.U. z 1957 r. nr 31, poz. 130.

²⁴⁹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. o utworzeniu Centralnego Urzędu Gospodarki Wodnej i przekształceniu urzędu Ministra Żeglugi i Gospodarki Wodnej w urząd Ministra Żeglugi, Dz.U. z 1960 r. nr 29, poz. 164.

²⁵⁰ Ustawa z dnia 13 grudnia 1957 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, Dz.U. z 1957 r. nr 61, poz. 330.

²⁵¹ Ustawa z dnia 2 lipca 1958 r. o Komitecie Drobnej Wytwórczości, Dz.U. z 1958 r. nr 45, poz. 225.

Techniki²⁵² oraz Komitet Pracy i Płac (z równoczesnym zniesieniem urzędu ministra pracy i płac oraz przekształceniem urzędu ministra zdrowia w urząd ministra zdrowia i opieki społecznej)²⁵³, przekształcono Komitet do Spraw Urbanistyki i Architektury w Komitet Budownictwa, Urbanistyki i Architektury²⁵⁴.

W centrum rządu, niezależnie od nadal funkcjonującego Prezydium Rządu, uchwałą Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 1957 r. został ponownie powołany Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów. W jego składzie znaleźli się: Prezes Rady Ministrów – jako przewodniczący, wicepremierzy i przewodniczący Komisji Planowania przy Radzie Ministrów – jako zastępcy przewodniczącego, a także ministrowie finansów, handlu zagranicznego, przemysłu ciężkiego i rolnictwa²⁵⁵.

Powołano Główny Urząd Kultury Fizycznej i Turystyki, jako centralny organ administracji rządowej działający przy Radzie Ministrów²⁵⁶. Przekształcono Komitet do Spraw Radiofonii „Polskie Radio” w Komitet do Spraw Radia i Telewizji „Polskie Radio i Telewizja” (jako działający przy Radzie Ministrów centralny organ administracji państwowej)²⁵⁷. Uregulowano status Centralnego Urzędu Geologicznego (jako centralnego organu administracji państwowej w zakresie prac geologicznych)²⁵⁸, Państwowej Inspekcji Handlowej (jako podmiotu powołanego do ochrony interesów konsumentów oraz interesów gospodarczych państwa)²⁵⁹, Służby Więziennej (jako formacji podległej ministrowi sprawiedliwości)²⁶⁰. W całościowy sposób uregulowano sprawy ochrony przeciwpożarowej²⁶¹. W ramach przepisów prawa budowlanego określono zadania i kompetencje organów władzy państwowej związane z nadzorem budowlanym²⁶². Ustalono także zasady i tryb planowania przestrzennego²⁶³.

²⁵² Ustawa z dnia 17 lutego 1960 r. o Komitecie do Spraw Techniki, Dz.U. z 1960 r. nr 10, poz. 63.

²⁵³ Ustawa z dnia 13 kwietnia 1960 r. o utworzeniu Komitetu Pracy i Płac oraz o zmianach właściwości w dziedzinie ubezpieczeń społecznych, rent, zaopatrzeń i opieki społecznej, Dz.U. z 1960 r. nr 20, poz. 119.

²⁵⁴ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. o przekształceniu Komitetu do Spraw Urbanistyki i Architektury w Komitet Budownictwa, Urbanistyki i Architektury, Dz.U. z 1960 r. nr 29, poz. 164.

²⁵⁵ Zob. *Informator o organizacji i obsadzie osobowej kierowniczych stanowisk państwowych w urzędach naczelných organów administracji państwowej w okresie od dnia 21 lipca 1944 r. do dnia 11 września 1989 r.*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2000, s. 79.

²⁵⁶ Ustawa z dnia 17 lutego 1960 r. o organizacji spraw kultury fizycznej i turystyki, Dz.U. z 1960 r. nr 10, poz. 65.

²⁵⁷ Ustawa z dnia 2 grudnia 1960 r. o Komitecie do Spraw Radia i Telewizji „Polskie Radio i Telewizja”, Dz.U. z 1960 r. nr 54, poz. 307.

²⁵⁸ Ustawa z dnia 16 listopada 1960 r. o prawie geologicznym, Dz.U. z 1960 r. nr 52, poz. 303.

²⁵⁹ Ustawa z dnia 25 lutego 1958 r. o Państwowej Inspekcji Handlowej, Dz.U. z 1958 r. nr 11, poz. 39.

²⁶⁰ Ustawa z dnia 10 grudnia 1959 r. o Służbie Więziennej, Dz.U. z 1959 r. nr 69, poz. 436.

²⁶¹ Ustawa z dnia 13 kwietnia 1960 r. o ochronie przeciwpożarowej, Dz.U. z 1960 r. nr 20, poz. 120.

²⁶² Ustawa z dnia 31 stycznia 1961 r. Prawo budowlane, Dz.U. z 1961 r. nr 7, poz. 46.

²⁶³ Ustawa z dnia 31 stycznia 1961 r. o planowaniu przestrzennym, Dz.U. z 1961 r. nr 7, poz. 47.

Ustanowiono jednolity Kodeks postępowania administracyjnego (jako akt normujący postępowanie w indywidualnych sprawach z zakresu administracji państwowej)²⁶⁴.

Sprawy rad narodowych. W nowej ordynacji wyborczej do rad narodowych prawo zgłaszania kandydatów nadano „organizacjom politycznym, zawodowym i spółdzielczym, jak również innym masowym organizacjom społecznym ludu pracującego”. Rozstrzygnięto, że „Liczba kandydatów na liście powinna przewyższać liczbę mandatów przypadających na dany okręg wyborczy, nie więcej jednak niż o połowę. Jeżeli w okręgu wyborczym ma być wybrany jeden radny, lista kandydatów powinna obejmować dwie osoby”²⁶⁵.

W ustawie z 1958 r. potwierdzono, że „Rady narodowe w gromadach, osiedlach, miastach, dzielnicach większych miast, powiatach i województwach są organami władzy państwowej ludu pracującego i wyrażają jego wolę”. Określono szczegółowo zakres działania rad narodowych, zasady ich organizacji i działania. W ramach przepisów o nadzorze nad działalnością rad narodowych potwierdzono kompetencje Rady Ministrów w zakresie koordynacji i nadawania kierunku prac prezydiów rad oraz hierarchiczny układ stosunków w systemie rad. Uregulowano też kwestie związane z działaniem komitetów blokowych, zebrań wiejskich i sołtysów²⁶⁶. Ustanowiono instytucję funduszu gromadzkiego, jako narzędzia wykorzystywanego w działaniach zmierzających do poprawy warunków życia gospodarczego i kulturalnego w gromadzie. Fundusz miał być zasilany wpłatami i świadczeniami rzeczowymi ludności oraz wpłatami jednostek gospodarki uspołecznionej. Z funduszem powiązano obowiązek świadczeń pieniężnych²⁶⁷. Uregulowano sprawy dochodów własnych i dochodów z dotacji oraz subwencji rad narodowych²⁶⁸.

Źródła napięć. Coraz wyraźniej dawały o sobie znać napięcia związane z negatywnymi reakcjami środowisk twórczych na postępujący odwrót od rozwiązań demokratycznych przyjętych w październiku 1956 r. Polityka władz w tym zakresie spotykała się z krytyką także w samej PZPR. Spór między państwem a Kościołem katolickim, szczególnie z powodu ograniczeń budownictwa sakralnego, przybierał nieraz formę bezpośredniej konfrontacji między osobami wierzącymi a siłami porządkowymi państwa. Plany rozwoju gospodarczego były realizowane w niewielkim stopniu.

²⁶⁴ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 1960 r. nr 30, poz. 168.

²⁶⁵ Ustawa z dnia 31 października 1957 r. Ordynacja wyborcza do rad narodowych, Dz.U. z 1957 r. nr 55, poz. 270.

²⁶⁶ Ustawa z dnia 25 stycznia 1958 r. o radach narodowych, Dz.U. z 1958 r. nr 5, poz. 16.

²⁶⁷ Ustawa z dnia 12 marca 1958 r. o funduszu gromadzkim na niektóre cele miejscowe, Dz.U. z 1958 r. nr 17, poz. 78.

²⁶⁸ Ustawa z dnia 1 lipca 1958 r. o dochodach rad narodowych, Dz.U. z 1958 r. nr 44, poz. 214.

Zakończenie działalności gabinetu. Rząd podał się do dymisji wraz z wyborem Sejmu PRL III kadencji.

* * *

4.3. Czwarty rząd Józefa Cyrankiewicza (18 maja 1961 – 27 czerwca 1965)

Szef gabinetu. Józef Cyrankiewicz został ponownie powołany na stanowisko Prezesa Rady Ministrów 15 maja 1961 r.

Powołanie i charakter polityczny gabinetu. Rząd został powołany uchwałą Sejmu w dniu 18 maja 1961 r. w ramach rutynowych procedur związanych z rozpoczęciem kolejnej kadencji Sejmu. Charakter polityczny gabinetu nie uległ zmianie.

Relacje gabinetu z innymi organami. W tej dziedzinie nie nastąpiły zmiany systemowe.

Kwestie programowe. W gospodarce realizowano zadania planu pięcioletniego na lata 1961–1965. Uregulowano całościowo sprawy systemu oświaty i wychowania. Podstawą rozwiązań były trzy zasady. Po pierwsze: „Szkoły i inne placówki oświatowo-wychowawcze wychowują w duchu socjalistycznej moralności i socjalistycznych zasad współżycia społecznego, w duchu umiłowania Ojczyzny, pokoju, wolności, sprawiedliwości społecznej i braterstwa z ludźmi pracy wszystkich krajów, uczą zamiłowania i szacunku do pracy, poszanowania mienia narodowego, przygotowują do czynnego udziału w rozwoju kraju, jego gospodarki i kultury”. Po drugie: „Szkoły i inne placówki oświatowo-wychowawcze są instytucjami świeckimi. Całokształt nauczania i wychowania w tych instytucjach ma charakter świecki”. Po trzecie: „Nauka w szkołach jest bezpłatna”²⁶⁹.

W ustawie o obywatelstwie zawarto m.in. przepisy, zgodnie z którymi: obywatel polski nie może być równocześnie uznany za obywatela innego państwa; nabycie obywatelstwa obcego pociąga za sobą utratę obywatelstwa polskiego; zmiana obywatelstwa jednego z małżonków nie pociąga za sobą zmiany obywatelstwa drugiego małżonka; obywatel polski, który przebywa za granicą, może być pozbawiony obywatelstwa polskiego w sytuacjach wskazanych w ustawie (m.in. jeżeli „naruszył obowiązek wierności wobec Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej”, działał na szkodę żywotnych interesów PRL, nielegalnie opuścił obszar PRL po dniu 9 maja 1945 r., odmówił powrotu do Polski na wezwanie właściwego organu państwowego)²⁷⁰.

²⁶⁹ Ustawa z dnia 15 lipca 1961 r. o rozwoju systemu oświaty i wychowania, Dz.U. z 1961 r. nr 32, poz. 160.

²⁷⁰ Ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim, Dz.U. z 1962 r. nr 10, poz. 49.

Unormowano sprawy zwoływania i odbywania zgromadzeń, wyłączając spod przepisów ustawy m.in. „nabożeństwa i obrzędy religijne uznanych przez Państwo związków wyznaniowych, odbywające się w obrębie kościołów, kaplic i przeznaczonych wyłącznie do tych celów domów modlitw” i obejmując odpowiedzialnością karną m.in. nadużywanie „miejsc przeznaczonych dla celów kultu religijnego dla zwoływania zgromadzeń wbrew przepisom niniejszej ustawy”²⁷¹. Nie uniknięto sporów o legalność organizowania procesji i zgromadzeń religijnych poza obiektami kościelnymi.

Przygotowano nowe regulacje kodeksowe w zakresie prawa cywilnego²⁷², postępowania cywilnego²⁷³ oraz kwestii dotyczących małżeństwa, pokrewieństwa, obowiązków alimentacyjnych, opieki i kuratel²⁷⁴. W ramach nowego prawa o ustroju adwokatury przyjęto, że „Adwokaturę stanowi ogół adwokatów i aplikantów adwokackich zorganizowanych na zasadach samorządu zawodowego”²⁷⁵. Ustanowiono pomoc państwa dla sądów społecznych w zakładach pracy oraz społecznych komisji pojednawczych w miastach, osiedlach i wsiach. Przypisano do właściwości tych sądów sprawy „o naruszenie zasad współżycia społecznego lub ładu społecznego, jak w szczególności lekceważenie obowiązków obywatelskich, lekceważenie obowiązków względem rodziny lub obowiązków pracowników, niewłaściwy stosunek do pracowników, zakłócanie spokoju i porządku w miejscu pracy lub w miejscu zamieszkania, lekceważenie przez pracowników zasad bezpieczeństwa i higieny pracy, naruszenie mienia społecznego lub zasad jego ochrony, naruszanie mienia obywateli, niedozwolone korzystanie przez pracowników dla celów osobistych ze środków należących do uspołecznionego zakładu pracy, spory na tle wspólnego zamieszkania i korzystania ze wspólnych urządzeń albo na tle stosunków sąsiedzkich na wsi”²⁷⁶.

W 1965 r. potwierdzono w trybie układu zawartego między Polską i ZSRR zasady przyjaźni, współpracy i wzajemnej pomocy²⁷⁷.

Sprawy administracji rządowej. Powołana przez Sejm w dniu 18 maja 1961 r. Rada Ministrów liczyła 23 osoby. W jej składzie znajdowało się pięciu wiceprezesów Rady Ministrów oraz Przewodniczący Komisji Planowania przy

²⁷¹ Ustawa z dnia 29 marca 1962 r. o zgromadzeniach, Dz.U. z 1962 r. nr 20, poz. 89.

²⁷² Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz.U. z 1964 r. nr 16, poz. 93.

²⁷³ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz.U. z 1964 r. nr 43, poz. 296.

²⁷⁴ Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy, Dz.U. z 1964 r. nr 9, poz. 59.

²⁷⁵ Ustawa z dnia 19 grudnia 1963 r. o ustroju adwokatury, Dz.U. z 1963 r. nr 57, poz. 309.

²⁷⁶ Ustawa z dnia 30 marca 1965 r. o sądach społecznych, Dz.U. z 1965 r. nr 13, poz. 92.

²⁷⁷ Układ między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich o przyjaźni, współpracy i wzajemnej pomocy podpisany w Warszawie dnia 8 kwietnia 1965 r., Dz.U. z 1965 r. nr 20, poz. 130. Jedną z przesłanek zawarcia tego układu był fakt, że – jak zapisano w jego treści – Układ o przyjaźni, pomocy wzajemnej i współpracy powojennej zawarty w 1945 r. „wymaga odnowienia z uwzględnieniem bogatego doświadczenia rozwoju stosunków polsko-radzieckich oraz zmian, jakie nastąpiły na świecie”.

Radzie Ministrów. Jedno stanowisko nie zostało obsadzone. Struktura naczelných organów administracji rządowej była w czasie działania tego rządu stabilna. Zmiany polegały na utworzeniu Komitetu Nauki i Techniki (z równoczesnym zniesieniem Komitetu do Spraw Techniki)²⁷⁸ i zniesieniu Komitetu Budownictwa, Urbanistyki i Architektury (z równoczesnym przeniesieniem spraw należących do Komitetu do wskazanych w ustawie ministerstw)²⁷⁹.

W ramach regulacji dotyczących prawa celnego postanowiono, że organami administracji celnej są Główny Urząd Ceł (podległy bezpośrednio ministrowi handlu zagranicznego) oraz graniczne i wewnętrzne urzędy celne (podległe Głównemu Urzędowi Celnemu)²⁸⁰. Polski Komitet Normalizacyjny otrzymał status centralnego organu administracji państwowej w dziedzinie normalizacji²⁸¹. Jako organy administracji państwowej w zakresie statystyki wskazano Główny Urząd Statystyczny oraz wojewódzkie urzędy statystyczne i miejskie urzędy statystyczne w miastach wyłączonych z województw²⁸². Postanowiono, że centralnym organem administracji państwowej w sprawach wynalazków, projektów racjonalizatorskich, wzorów użytkowych, znaków towarowych oraz wzorów zdobniczych jest podległy Prezesowi Rady Ministrów Urząd Patentowy Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej²⁸³. Główny Urząd Miar i urzędy probiercze wskazano jako organy administracji probierczej powołane do wykonywania kontroli zawartości metali szlachetnych w wyrobach przeznaczonych do obrotu handlowego²⁸⁴.

Sprawy rad narodowych. W ramach nowelizacji konstytucji z 1963 r. wprowadzono przepis, zgodnie z którym kadencja rad narodowych liczy cztery lata²⁸⁵. Ustawa z 1964 r. uregulowała kwestie związane z wydawaniem przez rady narodowe i ich prezydium, na podstawie upoważnienia ustawowego, przepisów powszechnie obowiązujących na terenie ich działania, w tym zarządzeń porządkowych, które mogą zawierać zakazy i nakazy określonego w nich zachowania w granicach niezbędnych dla ochrony bezpieczeństwa życia, zdrowia lub mienia albo dla zapewnienia spokoju publicznego lub zachowania porządku publicznego. W ustawie tej znalazło się stwierdzenie, że „Przy wykonywaniu

²⁷⁸ Ustawa z dnia 28 czerwca 1963 r. o utworzeniu Komitetu Nauki i Techniki, Dz.U. z 1963 r. nr 28, poz. 165.

²⁷⁹ Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. o zmianach w organizacji i zakresie działania naczelných organów administracji państwowej w dziedzinie budownictwa i planowania przestrzennego, Dz.U. z 1964 r. nr 8, poz. 49.

²⁸⁰ Ustawa z dnia 14 lipca 1961 r. Prawo celne, Dz.U. z 1961 r. nr 33, poz. 166.

²⁸¹ Ustawa z dnia 27 listopada 1961 r. o normalizacji, Dz.U. z 1961 r. nr 53, poz. 298.

²⁸² Ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. o organizacji statystyki państwowej, Dz.U. z 1962 r. nr 10, poz. 47.

²⁸³ Ustawa z dnia 31 maja 1962 r. o Urzędzie Patentowym Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz.U. z 1962 r. nr 33, poz. 157.

²⁸⁴ Ustawa z dnia 29 czerwca 1962 r. – Prawo probiercze, Dz.U. z 1962 r. nr 39, poz. 173.

²⁸⁵ Ustawa z dnia 19 grudnia 1963 r. o zmianie kadencji rad narodowych, Dz.U. z 1963 r. nr 57, poz. 306.

swoich uprawnień do wydawania przepisów prawnych rady narodowe korzystają w jak najszerszym zakresie z inicjatywy i współdziałania aktywności społecznej”²⁸⁶. Uregulowano kwestie związane z gospodarką terenami położonymi w granicach miast i osiedli oraz terenami, które zostały włączone do planu zagospodarowania przestrzennego miasta (osiedla)²⁸⁷.

Źródła napięć. W okresie funkcjonowania tego gabinetu, środowiska intelektualne i twórcze coraz częściej występowały przeciwko ograniczaniu przez władze wolności w działalności kulturalnej. W marcu 1964 r. protest w tej sprawie złożyło 34 twórców (tzw. list 34). Władze zareagowały nałożeniem zakazów cenzorskich na niektórych sygnatariuszy listu, który spotkał się z szerokim poparciem w kręgach kultury i nauki. Do radykalizacji politycznej tych kręgów opinii przyczyniały się też aresztowania osób oskarżonych o prowadzenie działalności antysocjalistycznej, w tym Jacka Kuronia i Karola Modzelewskiego. W kierownictwie PZPR działacze, którzy zajmowali stanowisko przychylnie październikowym przemianom, ustępowali miejsca zwolennikom ostrego kursu politycznego, zgodnego z linią programową wypracowaną przez PZPR. Stąd też, w grudniu 1964 r. ministrem spraw wewnętrznych został Mieczysław Moczar.

Zakończenie działalności gabinetu. Rząd podał się do dymisji wraz z wyborem Sejmu PRL IV kadencji.

* * *

4.4. Piąty rząd Józefa Cyrankiewicza (28 czerwca 1965 – 27 czerwca 1969)

Szef gabinetu. Józef Cyrankiewicz został ponownie powołany na stanowisko Prezesa Rady Ministrów w dniu 24 czerwca 1965 r.

Powołanie i charakter polityczny gabinetu. Rząd został powołany uchwałą Sejmu w dniu 25 czerwca 1965 r. w ramach rutynowych procedur związanych z rozpoczęciem kolejnej kadencji Sejmu. Charakter polityczny gabinetu nie uległ zmianie.

Relacje gabinetu z innymi organami. W stosunkach rządu z innymi podmiotami nie nastąpiły zmiany systemowe.

Kwestie programowe. W gospodarce realizowano zadania planu pięcioletniego na lata 1966–1970. Punktem wyjścia obszernego dokumentu określającego te zadania była pozytywna ocena wykonania poprzedniego planu – na lata 1960–1965. Jako zadania podstawowe wskazano „dalszy, wszechstronny

²⁸⁶ Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. o wydawaniu przepisów prawnych przez rady narodowe, Dz.U. z 1964 r. nr 8, poz. 47.

²⁸⁷ Ustawa z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach, Dz.U. z 1961 r. nr 32, poz. 159.

rozwój sił wytwórczych kraju przy jednoczesnym unowocześnieniu struktury ekonomicznej Polski oraz dostarczeniu zatrudnienia dla całego przyrostu siły roboczej i zapewnieniu dalszego wzrostu stopy życiowej ludności”²⁸⁸.

Uregulowano całościowo sprawę systemu oświaty i wychowania. W październiku 1968 r. stworzono podstawy ustawowe mianowania na wyższych uczelniach docentów poza normalnymi procedurami i wymaganiami²⁸⁹. To rozwiązanie było wyraźnie umotywowane politycznie – miało się przyczynić do zmiany tożsamości politycznej środowiska pracowników wyższych uczelni.

Unormowano kwestie powszechnego zaopatrzenia emerytalnego pracowników i ich rodzin, ustalając m.in., że wiek emerytalny wynosi 65 lat dla mężczyzn i 60 lat dla kobiet, zaś dla zatrudnionych na wskazanych w ustawie stanowiskach (w ramach tzw. pierwszej grupy zatrudnienia) odpowiednio: 60 i 55 lat²⁹⁰.

W 1967 r. całościowo uregulowano kwestie dotyczące prokuratury, stanowiąc m.in., że prokuratura podlega Radzie Państwa, jej zadaniem jest „strzeżenie praworządności ludowej, a w szczególności ściganie przestępstw, czuwanie nad ochroną własności społecznej, zapewnienie poszanowania praw obywateli”, zaś jej działalność ma na celu „ochronę i umacnianie ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej”²⁹¹. W 1969 r. ustanowiono nowe kodeksy: karny²⁹², postępowania karnego²⁹³ i karny wykonawczy²⁹⁴. Niektóre drobne przestępstwa włączono, jako wykroczenia, do orzecznictwa karno-administracyjnego²⁹⁵.

Sprawy administracji rządowej. Powołana przez Sejm w dniu 25 czerwca 1965 r. Rada Ministrów liczyła 32 osoby. W jej skład wchodziło m.in. sześciu wiceprezesów Rady Ministrów oraz Przewodniczący Komisji Planowania przy Radzie Ministrów. Struktura naczelných organów administracji rządowej była w trakcie działania tego rządu stabilna. Zmiany polegały na połączeniu urzędu ministra szkolnictwa wyższego i urzędu ministra oświaty w jeden urząd ministra oświaty i szkolnictwa wyższego²⁹⁶ i na utworzenia urzędu ministra przemysłu

²⁸⁸ Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 11 listopada 1966 r. o pięcioletnim planie rozwoju gospodarki narodowej na lata 1966–1970, Dz.U. z 1966 r. nr 48, poz. 296.

²⁸⁹ Ustawa z dnia 20 grudnia 1968 r. o zmianie ustawy o szkolnictwie wyższym, Dz.U. z 1968 r. nr 46, poz. 334.

²⁹⁰ Ustawa z dnia 23 stycznia 1968 r. o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, Dz.U. z 1968 r. nr 3, poz. 6.

²⁹¹ Ustawa z dnia 14 kwietnia 1967 r. o Prokuraturze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz.U. z 1967 r. nr 13, poz. 55.

²⁹² Ustawa z dnia 19 kwietnia 1969 r. Kodeks karny, Dz.U. z 1969 r. nr 13, poz. 94.

²⁹³ Ustawa z dnia 19 kwietnia 1969 r. Kodeks postępowania karnego, Dz.U. z 1969 r. nr 13, poz. 96.

²⁹⁴ Ustawa z dnia 19 kwietnia 1969 r. Kodeks karny wykonawczy, Dz.U. z 1969 r. nr 13, poz. 98.

²⁹⁵ Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o przekazaniu niektórych drobnych przestępstw jako wykroczeń do orzecznictwa karno-administracyjnego, Dz.U. z 1966 r. nr 23, poz. 149.

²⁹⁶ Ustawa z dnia 11 listopada 1966 r. o utworzeniu urzędu Ministra Oświaty i Szkolnictwa Wyższego, Dz.U. z 1966 r. nr 47, poz. 293.

maszynowego (z równoczesnym przekazaniem do tego urzędu niektórych zadań znajdujących się w kompetencji ministra przemysłu ciężkiego)²⁹⁷. W 1969 r. dokonano zmian szczegółowego zakresu i trybu działania Komisji Planowania przy Radzie Ministrów²⁹⁸.

Utworzono Centralny Urząd Jakości i Miar (jako urząd właściwy w sprawach jakości surowców, materiałów, półwyrobów i wyrobów gotowych oraz w sprawach miar i probiernictwa). Zniesiono równocześnie Główny Urząd Miar oraz okręgowe i obwodowe urzędy miar²⁹⁹. Uregulowano w sposób całościowy sprawy powszechnego obowiązku obrony Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, w tym sprawy dotyczące Sił Zbrojnych oraz status Komitetu Obrony Kraju jako komitetu Rady Ministrów do spraw obronności³⁰⁰. Ustanowiono podstawy prawne funkcjonowania Ochotniczej Rezerwy Milicji Obywatelskiej (jako organizacji społecznej, zrzeszającej „oddanych socjalizmowi i Polsce Ludowej obywateli, gotowych czynnie i w sposób zorganizowany uczestniczyć w ochronie ładu i porządku publicznego”)³⁰¹.

Uproszczone tryb działalności naczelnych i centralnych organów administracji, znosząc obowiązek dokonywania niektórych uzgodnień między instytucjami w ramach procesów decyzyjnych w administracji³⁰².

Sprawy rad narodowych. Ustanowiono przepisy dotyczące pracowników rad narodowych. Uregulowano m.in. ich zadania i obowiązki, kwalifikacje, kwestie stosunku pracy oraz sprawy wynagrodzenia, odpowiedzialności. Ustalono formułę ślubowania („Ślubuję uroczyście na powierzonym mi stanowisku przyczyniać się ze wszystkich sił do ugruntowania ustroju socjalistycznego i obronności Polskiej Rzeczypospolitej Polskiej, wierności Jej zawsze dochować, obowiązki swoje spełniać dokładnie i gorliwie, a w załatwianiu spraw kierować się przepisami prawa, interesem ludu pracującego i zadaniami budownictwa socjalistycznego”). Przepisy te sprawiły, że ostatecznie w stosunku do pracowników rad narodowych utraciła moc ustawa o państwowej służbie cywilnej z 1922 r. (która i tak po zmianach z lat czterdziestych była stosowana tylko w ograniczonym zakresie)³⁰³.

²⁹⁷ Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o utworzeniu urzędu Ministra Przemysłu Maszynowego, Dz.U. z 1967 r. nr 43, poz. 215.

²⁹⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 czerwca 1969 r. w sprawie szczegółowego zakresu i trybu działania Komisji Planowania przy Radzie Ministrów, Dz.U. z 1969 r. nr 20, poz. 149.

²⁹⁹ Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o utworzeniu Centralnego Urzędu Jakości i Miar, Dz.U. z 1966 r. nr 23, poz. 147.

³⁰⁰ Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 1967 r. nr 44, poz. 220.

³⁰¹ Ustawa z dnia 13 czerwca 1967 r. o Ochotniczej Rezerwie Milicji Obywatelskiej, Dz.U. z 1967 r. nr 23, poz. 108.

³⁰² Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 marca 1969 r. w sprawie uproszczenia trybu działalności naczelnych i centralnych organów administracji, Dz.U. z 1969 r. nr 7, poz. 59.

³⁰³ Ustawa z dnia 15 lipca 1968 r. o pracownikach rad narodowych, Dz.U. z 1968 r. nr 25, poz. 164.

Źródła napięć. Kolejny raz w historii PRL gwałtownemu zaostreniu uległy stosunki państwo–Kościół. W listopadzie 1965 r. rozgorzał spór między władzami a kierownictwem Kościoła katolickiego na tle listu biskupów polskich do biskupów niemieckich w związku z nadchodzącymi uroczystościami Tysiąclecia Chrztu Polski. W liście, podpisanym przez kardynała Stefana Wyszyńskiego, trzech arcybiskupów i 32 biskupów polskich, znalazły się słowa „udzielamy wybaczenia i prosimy o nie”³⁰⁴. List został potraktowany przez władze jako zdrada polskich interesów. W 1966 r. państwowe obchody tysiąclecia państwa polskiego zostały przeciwstawione obchodom kościelnym. Rząd odmówił zgody na przyjazd do kraju z okazji Millenium papieża Pawła VI. 22 czerwca 1966 r. nastąpiło „aresztowanie” i odstawienie na Jasną Górę peregrynującej po Polsce kopii obrazu Matki Boskiej Częstochowskiej. Jednak peregrynacja była kontynuowana – już tylko z pustymi ramami obrazu.

W 1967 r. doszło do gwałtownego napięcia w stosunkach między Egiptem i Izraelem. W czerwcu tego roku, po sześciodniowej wojnie, w której Izrael zaatakował Egipt, Polska wraz z innymi państwami bloku socjalistycznego zerwała stosunki dyplomatyczne z Izraelem. Rozpoczęła się „antysjonistyczna” kampania polityczna, w ramach której Władysław Gomułka określił Żydów mieszkających w Polsce mianem „piątej kolumny”.

Wiosną 1968 r. nasilały się protesty środowiska ludzi kultury i środowiska akademickiego przeciwko polityce władz. Stefan Kisielewski określił system polityczny w Polsce jako „dyktaturę ciemniaków”. Władze podjęły decyzję o zawieszeniu wystawiania w Teatrze Narodowym w Warszawie *Dziadów* w reżyserii Kazimierza Dejmka, co wywołało protesty młodzieży. W dniu 8 marca 1968 r. doszło do starć milicji ze studentami protestującymi w Warszawie i niektórych innych miastach. Władze zareagowały aresztowaniami uczestników protestów. Na fali represji, z wyższych uczelni zostało usuniętych kilkudziesięciu studentów i pracowników naukowych. Poślowie Koła „Znak” stanęli w obronie studentów aresztowanych podczas marcowych demonstracji i wystąpili w tej sprawie z interpelacją na forum sejmiku PRL. Natomiast na naradach i masówkach aktywnego partyjnego organizowanych przez władze odpowiedzialnością za protesty obarczono osoby pochodzenia żydowskiego. W wyniku antysemitycznej nagonki z Polski w najbliższym czasie wyemigrowało kilkanaście tysięcy obywateli pochodzenia żydowskiego.

Przeprowadzono weryfikację członków PZPR. Dokonano zmian w ustawie o szkolnictwie wyższym. Minister uzyskał prawo do samodzielnego powoływania rektora, bez udziału senatu uczelni³⁰⁵. Ustawa głosiła, że „Szkoły wyższe

³⁰⁴ *Orędzie biskupów polskich do ich niemieckich braci w Chrystusowym urzędzie pasterskim*, 18 listopada 1965 r., Watykan. Zob. P. Raina (oprac. i wybór), *Kościół w PRL. Dokumenty 1960–1974*, t. 2, Poznań 1995, s. 356–362.

³⁰⁵ Dekret z dnia 2 sierpnia 1968 r. o zmianie ustawy o szkolnictwie wyższym, Dz.U. z 1968 r. nr 29, poz. 188.

aktywnie uczestniczą w budowie socjalizmu w Polsce Ludowej”, zaś „Minister Oświaty i Szkolnictwa Wyższego może zawiesić, uchylić lub zmienić decyzję każdego organu szkoły, naruszającą prawo lub interes społeczny”³⁰⁶.

W 1968 r. w Czechosłowacji została podjęta próba demokratyzacji systemu socjalistycznego, która zakończyła się interwencją wojsk Układu Warszawskiego. Oddziały Wojska Polskiego uczestniczyły w tej interwencji.

Zakończenie działalności gabinetu. W czerwcu 1969 r. odbyły się kolejne wybory do Sejmu, których podstawą była wspólna lista kandydatów Frontu Jedności Narodu. Rząd podał się do dymisji wraz z wyborem Sejmu PRL V kadencji.

* * *

4.5. Szósty rząd Józefa Cyrankiewicza i pierwszy rząd Piotra Jaroszewicza (28 czerwca 1969 – 29 marca 1972)

Szef gabinetu. Józef Cyrankiewicz został ponownie powołany na stanowisko Prezesa Rady Ministrów 24 czerwca 1965 r. Była to już szósta i zarazem ostatnia jego nominacja na szefa rządu. Po kryzysie politycznym związanym z dramatycznymi wydarzeniami na Wybrzeżu w grudniu 1970 r. nowym Prezesem Rady Ministrów został w dniu 23 grudnia 1970 r. dotychczasowy wicepremier Piotr Jaroszewicz. Zmiana ta zaszła w wyniku przesilenia kadrowego w obozie władzy, w ramach którego na stanowisku I sekretarza PZPR Władysława Gomułkę zastąpił lider partii na Śląsku Edward Gierek. Nowy premier był generałem. Funkcjonował w strukturach rządowych od 1946 r., kiedy to został wiceministrem obrony narodowej. W swojej karierze rządowej był przez blisko 20 lat wiceprezesem Rady Ministrów. Od 1964 r. był członkiem Biura Politycznego KC PZPR.

Powołanie i charakter polityczny gabinetu. Rząd został powołany uchwałą Sejmu w dniu 28 czerwca 1969 r. w ramach rutynowych procedur związanych z rozpoczęciem kolejnej kadencji Sejmu. Charakterem politycznym nowy gabinet nie różnił się od poprzedniego. Zmiany personalne i programowe zostały wymuszone w grudniu 1970 r.

Relacje gabinetu z innymi organami. W stosunkach tego gabinetu z innymi podmiotami nie nastąpiły w okresie jego funkcjonowania istotne zmiany systemowe.

Kwestie programowe. W początkowym okresie funkcjonowania rządu realizowano z narastającymi trudnościami koncepcję i zadania planu pięcioletniego na lata 1966–1970. W gospodarce coraz wyraźniej dawały o sobie znać napięcia i niedobory. W 1970 r. władze wystąpiły z planem modyfikacji strategii rozwoju

³⁰⁶ Ustawa z dnia 20 grudnia 1968 r. o zmianie ustawy o szkolnictwie wyższym, Dz.U. z 1968 r. nr 46, poz. 334.

i przedstawiły koncepcję wprowadzenia tzw. bodźców materialnego zainteresowania pracowników, co miało zwiększyć efektywność działań w gospodarce.

Po zmianach z przełomu lat 1970/1971 poszukiwano nowych rozwiązań m.in. w pobudzaniu aktywności obywateli i zwiększeniu dyscypliny budżetowej. W trybie ustawy uregulowano w nowy sposób kwestie prawa budżetowego dotyczące planowania, gromadzenia i wydatkowania środków pieniężnych, które zapewniają wykonanie zadań publicznych³⁰⁷.

Istotne decyzje dotyczyły wsi. Postanowiono, że nieruchomości wchodzące w skład gospodarstw rolnych i znajdujące się w samoistnym władaniu rolników stają się z mocy prawa własnością tych rolników, jeżeli oni sami lub ich poprzednicy objęli te nieruchomości na określonych w ustawie warunkach³⁰⁸. Uregulowano też zasady oddawania nieruchomości, które przeszły na własność państwa wskutek wyjazdu poprzednich właścicieli z kraju, członkom ich rodzin³⁰⁹. Z dniem 1 stycznia 1972 r. zniesiono obowiązkowe dostawy zbóż, ziemniaków i zwierząt rzeźnych, zachowując jednak, w formie wpłaty równoważnika pieniężnego, roszczenia dotyczące zaległości w wywiązywaniu się z tych obowiązków przed początkiem 1972 r.³¹⁰.

Sukcesem rządu było podpisanie 7 grudnia 1970 r. przez premiera Józefa Cyrankiewicza i kanclerza Willy'ego Brandta układu między PRL i RFN, w którym została potwierdzona granica na Odrze i Nysie Łużyckiej. Był to końcowy akt w procesie uznania na arenie międzynarodowej polskich granic³¹¹.

Bezpośrednio po przełomie grudnia 1970 r. podjęto próby normalizacji stosunków państwo–Kościoł. W styczniu 1971 r. wznowiono kontakty na najwyższym szczeblu między państwem i Kościołem. Wkrótce uregulowano sprawy własności Kościoła na Ziemiach Zachodnich i Północnych, stanowiąc m.in., że własność nieruchomości państwowych położonych na tych ziemiach, które znajdowały się w dniu 1 stycznia 1971 r. w wyłącznym władaniu osób prawnych Kościoła Rzymskokatolickiego oraz innych kościołów i związków wyznaniowych, przechodzi nieodpłatnie na te osoby prawne³¹².

³⁰⁷ Ustawa z dnia 25 listopada 1970 r. Prawo budżetowe, Dz.U. z 1970 r. nr 29, poz. 244.

³⁰⁸ Ustawa z dnia 26 października 1971 r. o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych, Dz.U. z 1971 r. nr 27, poz. 250.

³⁰⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 maja 1970 r. w sprawie oddawania nieruchomości, które przeszły na własność Państwa wskutek wyjazdu poprzednich właścicieli z kraju, członkom ich rodzin, Dz.U. z 1970 r. nr 13, poz. 119.

³¹⁰ Ustawa z dnia 26 października 1971 r. o zniesieniu obowiązkowych dostaw zbóż, ziemniaków i zwierząt rzeźnych, Dz.U. z 1971 r. nr 27, poz. 253.

³¹¹ Zob. układ między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Republiką Federalną Niemiec o podstawach normalizacji ich wzajemnych stosunków, podpisany w Warszawie dnia 7 grudnia 1970 r., Dz.U. z 1972 r. nr 24, poz. 168.

³¹² Ustawa z dnia 23 czerwca 1971 r. o przejściu na osoby prawne Kościoła Rzymskokatolickiego oraz innych kościołów i związków wyznaniowych własności niektórych nieruchomości położonych na Ziemiach Zachodnich i Północnych, Dz.U. z 1971 r. nr 16, poz. 156.

Jeszcze 22 lipca 1969 r. Władysław Gomułka w trakcie uroczystych obchodów 25-lecia Polski Ludowej stwierdził, że w Polsce zdobycze socjalizmu są „czujnie” strzeżone i że kraj znajduje się w bezpiecznych granicach. Do początku 1971 r. kontynuowano politykę państwa silnie uwarunkowaną ideologicznie, co znajdowało wyraz m.in. w znacznej aktywności cenzury. Wiosną 1970 r. szczegółowo uregulowano sprawy zakresu i trybu sprawowania nadzoru i kontroli przez organy kontroli prasy, publikacji i widowisk³¹³. Ustanowiono nowe kodeksy: wykroczeń³¹⁴ oraz postępowania w sprawach o wykroczenia³¹⁵. Uregulowano też kwestie dotyczące kolegiów do spraw wykroczeń³¹⁶.

Sprawy administracji. Powołana przez Sejm 28 czerwca 1969 r. Rada Ministrów liczyła 32 osoby. W jej składzie było pięciu wiceprezesów Rady Ministrów oraz Przewodniczący Komisji Planowania przy Radzie Ministrów. Kolejne, wakuujące stanowisko ministra zostało obsadzone w okresie późniejszym. Struktura naczelnych organów administracji rządowej w trakcie działania tego rządu nie uległa zmianie. Uregulowano natomiast tryb działania Rady Ministrów i Prezydium Rządu. Ten drugi organ pojawił się w akcie normatywnym, co było rozwiązaniem nowym w stosunku do poprzedniego okresu, w którym Prezydium Rządu, jako swoisty organ prezydialny Rady Ministrów, funkcjonowało bez regulacji normatywnej.

W swojej uchwale³¹⁷ Rada Ministrów określiła dość szczegółowo cele działania. Stwierdzono m.in., że: „1. Rada Ministrów jako naczelny wykonawczy i zarządzający organ władzy państwowej nadaje kierunek, nadzoruje i koordynuje działalność ministerstw, urzędów centralnych i prezydiów wojewódzkich rad narodowych oraz wykonuje wszelkie inne czynności wchodzące w zakres jej kompetencji określonych w Konstytucji PRL. 2. W szczególności Rada Ministrów ustala kierunki polityki gospodarczej, nadzoruje i zapewnia wykonanie zadań określonych w narodowym planie gospodarczym (NPG) i budżecie Państwa oraz innych zadań resortów i prezydiów rad narodowych. 3. Rada Ministrów zapewnia wykonanie ustaw i uchwał Sejmu PRL przez wszystkie organy i instytucje administracji i gospodarki”. W skład Prezydium Rządu powołano

³¹³ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 21 marca 1970 r. w sprawie zakresu i trybu sprawowania nadzoru i kontroli przez organy kontroli prasy, publikacji i widowisk, Dz.U. z 1970 r. nr 6, poz. 50.

³¹⁴ Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń, Dz.U. z 1971 r. nr 12, poz. 114.

³¹⁵ Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, Dz.U. z 1971 r. nr 12, poz. 116.

³¹⁶ Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. o ustroju kolegiów do spraw wykroczeń, Dz.U. z 1971 r. nr 12, poz. 118.

³¹⁷ Uchwała nr 113 Rady Ministrów z dnia 30 czerwca 1969 r. w sprawie trybu działania Rady Ministrów i Prezydium Rządu, M.P. z 1969 r. nr 30, poz. 223. Zob. też komentarz w sprawie tej regulacji: S. Gebethner, *Nowe elementy w organizacji pracy Rządu PRL*, „Państwo i Prawo” 1970, nr 6 (292), s. 888 i nast.

Prezesa Rady Ministrów – jako przewodniczącego, wiceprezesów Rady Ministrów oraz Przewodniczącego Komisji Planowania przy Radzie Ministrów. Wśród zadań Prezydium Rządu wymieniono m.in. wydawanie operatywnych decyzji niezbędnych do zapewnienia wykonania zadań administracji i gospodarki oraz dysponowanie rezerwami narodowego planu gospodarczego. Postanowiono, że decyzje podejmowane przez ten organ są obowiązujące dla organów i instytucji administracji i gospodarki. Zgodnie z uchwałą utraciły moc regulacje dotyczące Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów z 1957 r.

Źródła napięć. Podana do wiadomości publicznej 12 grudnia 1970 r. informacja o znacznych podwyżkach cen na artykuły żywnościowe (w tym także na mięso) i niektóre artykuły i produkty przemysłowe doprowadziła do gwałtownych wystąpień w zakładach pracy i na ulicach Gdyni i Gdańska oraz innych miast Wybrzeża. Władze użyły wobec protestujących broni. Siły bezpieczeństwa zostały wsparte przez oddziały wojskowe. Brakowało jednego ośrodka decyzyjnego w obozie władzy: w tym samym czasie wicepremier Stanisław Kociołek kierował do protestujących stoczniovców wezwania do stawienia się w pracy i miała miejsce wojskowa blokada dostępu do stoczni. Przyniosło to tragiczne konsekwencje, były ofiary śmiertelne³¹⁸. Wydarzenia doprowadziły do zmian na szczytach władzy. Zakończyła się epoka Władysława Gomułki³¹⁹, którego na stanowisku I sekretarza PZPR zastąpił Edward Gierek³²⁰, i Józefa Cyrankiewicza, którego na stanowisku premiera zastąpił Piotr Jaroszewicz. Władze wycofały się z zapowiadanych podwyżek cen. Strajki trwały jeszcze na początku 1971 r., m.in. w Szczecinie i Łodzi. W lutym 1971 r. Edward Gierek zmuszony był przyznać, że do dramatycznych wydarzeń grudnia 1970 r. doszło na skutek błędów władz.

Zakończenie działalności gabinetu. 19 marca 1972 r., po wcześniejszym skróceniu ustawą konstytucyjną kadencji Sejmu V kadencji³²¹, odbyły się kolejne wybory do Sejmu – i tym razem z jedną listą kandydatów FJN. Rząd podał się do dymisji w związku z wyborem Sejmu PRL VI kadencji³²².

³¹⁸ Zob.: J. Eisler, *Grudzień 1970...*; B. Danowska, *Grudzień 1970 na Wybrzeżu Gdańskim...*; *Tajne dokumenty Biura Politycznego. Grudzień 1970*, oprac. P. Domański, Londyn 1991.

³¹⁹ Zob. P. Gajdziński, *Gomułka. Dyktatura ciemniaków*, Poznań 2017.

³²⁰ Zob.: A. Friszke, *Polska Gierka*, Warszawa 1995; P. Gajdziński, *Gierek. Człowiek z węgla*, Poznań 2014; E. Gierek, *Smak życia. Pamiętniki*, Warszawa 1993; J. Rolicki, *Edward Gierek. Przerwana dekada (wywiad rzeka)*, Warszawa 1990; J. Rolicki, *Edward Gierek. Życie i narodziny legendy*, Warszawa 2002.

³²¹ Ustawa konstytucyjna z dnia 22 grudnia 1971 r. o upływie kadencji Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz.U. z 1971 r. nr 36, poz. 311.

³²² Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 28 marca 1972 r. w sprawie przyjęcia dymisji Rządu, M.P. z 1972 r. nr 20, poz. 123.

* * *

4.6. Drugi rząd Piotra Jaroszewicza (29 marca 1972 – 27 marca 1976)

Szef gabinetu. Piotr Jaroszewicz został ponownie powołany na stanowisko Prezesa Rady Ministrów w dniu 28 marca 1972 r. na pierwszym posiedzeniu Sejmu VI kadencji³²³.

Powołanie i charakter polityczny gabinetu. Rząd został powołany uchwałą Sejmu w dniu 29 marca 1972 r. w ramach rutynowych procedur związanych z rozpoczęciem kolejnej kadencji Sejmu. Charakterem politycznym nowy gabinet nie różnił się od poprzedniego.

Relacje gabinetu z innymi organami. Stosunki rządu z innymi podmiotami podlegały początkowo dotychczasowym rozwiązaniom systemowym. Sytuację w końcowym okresie działania gabinetu wyznaczały już jednak nowe regulacje wynikające z nowelizacji konstytucji. W ustawie nowelizującej konstytucję zadekretowano m.in., że: „Polska Rzeczpospolita Ludowa jest państwem socjalistycznym”; PZPR jest „przewodnią siłą społeczeństwa w budowie socjalizmu”, zaś ZSL i SD współdziałają z PZPR; Front Jedności Narodowej jest „wspólną płaszczyzną działania organizacji społecznych ludu pracującego i patriotycznego zespolenia wszystkich obywateli (...) wokół żywotnych interesów Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej”; PRL umacnia przyjaźń i współpracę z ZSRR i innymi krajami socjalistycznymi³²⁴. Z nadal niepełnych informacji wynika, że jednym z pomysłów rozważanych w otoczeniu Edwarda Gierka było ponowne wprowadzenie do polskiego systemu ustrojowego instytucji jednoosobowej głowy państwa. Ostatecznie nie znalazło to jednak potwierdzenia w oficjalnie zgłaszanych i rozważanych projektach. Po nowelizacji konstytucji wyrażenie „kierownictwo partyjno-państwowe”, jako określenie podmiotu faktycznie podejmującego od 1944 r. decyzje w sprawach państwa, miało już podstawę w ustawie zasadniczej.

Rozwój na kredyt i eksplozja propagandy sukcesu. Podstawą działań gospodarczych rządu był przyjęty w roku 1972 plan pięcioletni rozwoju społeczno-gospodarczego na lata 1971–1975. Odwołując się bezpośrednio do wytycznych VI Zjazdu PZPR oraz doświadczeń polityki zapoczątkowanej w 1971 r., w dokumencie programowym na pierwszym miejscu umieszczono – jako cel gospodarki socjalistycznej – „zapewnienie stałego i odczuwalnego wzrostu poziomu materialnych, socjalnych i kulturalnych warunków życia całego społeczeństwa”. Jako cele cząstkowe wskazano: wydatny wzrost realnych dochodów pieniężnych

³²³ Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 28 marca 1972 r. w sprawie powołania Prezesa Rady Ministrów, M.P. z 1972 r. nr 20, poz. 124.

³²⁴ Ustawa z dnia 10 lutego 1976 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz.U. z 1976 r. nr 5, poz. 29.

ludności, zapewnienie pełnego i racjonalnego zatrudnienia, unowocześnienie gospodarki i usunięcie napięć i dysproporcji, stworzenie „podstaw pod dalszy, szybki i efektywny rozwój społeczno-ekonomiczny kraju”³²⁵.

Na okres funkcjonowania tego gabinetu przypadły takie zjawiska, jak wspomaganie rozwoju za pomocą kredytów zagranicznych, prokonsumpcyjne przeorientowanie programu władz państwowych oraz eksplozja propagandy sukcesu. Zasilanie gospodarki zewnętrznymi środkami z kredytów umożliwiło niespotykany wcześniej rozwój inwestycyjny. Już w lutym 1972 r. władze wystąpiły z hasłem „budowy drugiej Polski” i programem zapewnienia „mieszkania dla każdej rodziny”. Z okazji 30-lecia Polski Ludowej przypadającego w 1974 r., oddano do użytku liczne inwestycje. Czołową inwestycją była Huta Katowice w Dąbrowie Górniczej (decyzja o jej budowie zapadła w 1971 r.). Przystąpiono do modernizacji infrastruktury miejskiej i komunikacyjnej, m.in. w 1971 r. rozpoczęto budowę Centralnej Magistrali Kolejowej, w 1974 r. w Warszawie oddano do użytku Trasę Łazienkowską, a w 1975 r. Dworzec Centralny. W latach 1970–1975 zbudowano Port Północny w Gdańsku (połączony z Rafinerią Gdańską). Wiele inwestycji z tamtego okresu zachowało swoje znaczenie gospodarcze i praktyczne do dnia dzisiejszego.

W okresie działania rządu w nowy, bardziej przyjazny niż dotąd sposób, uregulowano kwestie dotyczące działalności rzemieślniczej, w tym organizacji samorządu rzemieślniczego³²⁶. Do rozpatrywania sporów o prawa majątkowe wprowadzono mechanizmy arbitrażu gospodarczego³²⁷.

Wydłużono urlopy macierzyńskie³²⁸. Podwyższono do 100% wysokość zasiłków przysługujących z ubezpieczenia społecznego w razie choroby pracownika³²⁹. Wprowadzono dwa dodatkowe dni wolne od pracy w roku³³⁰.

Trwała obecność wątków ideologicznych. Prezentując w pewnych swych działaniach stanowisko pragmatyczne, władze dawały jednocześnie wyraz swej tożsamości polityczno-ideowej. W oficjalnych dokumentach, w tym aktach prawnych, używano wysoce schematycznego języka, pełnego sloganów, typowego dla partyjnej propagandy w wydaniu dogmatycznym. Przykładowo, w Karcie praw

³²⁵ Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 8 czerwca 1972 r. o pięcioletnim planie społeczno-gospodarczego rozwoju kraju w latach 1971–1975, Dz.U. z 1972 r. nr 22 poz. 157.

³²⁶ Ustawa z dnia 8 czerwca 1972 r. o wykonywaniu i organizacji rzemiosła, Dz.U. z 1972 r. nr 23, poz. 164.

³²⁷ Ustawa z dnia 23 października 1975 r. o Państwowym Arbitrażu Gospodarczym, Dz.U. z 1975 r. nr 34, poz. 183.

³²⁸ Ustawa z dnia 6 lipca 1972 r. o przedłużeniu urlopow macierzyńskich, Dz.U. z 1972 r. nr 27 poz. 190.

³²⁹ Ustawa z dnia 6 lipca 1972 r. o podwyższeniu zasiłków przysługujących z ubezpieczenia społecznego w razie choroby pracownika, Dz.U. z 1972 r. nr 27, poz. 191.

³³⁰ Dekret z dnia 20 lipca 1972 r. o dodatkowych dniach wolnych od pracy, Dz.U. z 1972 r. nr 29, poz. 203.

i obowiązków nauczyciela zawarto m.in. następujące stwierdzenia: „Nauczyciel urzeczywistnia socjalistyczne ideały programowe kierowniczej siły narodu – Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej w dziedzinie kształtowania świadomości młodego pokolenia, jego patriotycznej i internacjonalistycznej postawy. Państwo Ludowe działające w imieniu narodu powierzyło nauczycielom wychowanie młodych pokoleń, które decydować będą o kształcie socjalistycznej przyszłości kraju. (...) Rzetelna i twórcza praca nauczycieli na wszystkich szczeblach edukacji narodowej powinna sprzyjać pełnemu urzeczywistnieniu ideałów wychowawczych socjalizmu. (...) Nauczyciel i nauczyciel akademicki Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej powinien (...) wychowywać uczniów i studentów w duchu socjalistycznej moralności i socjalistycznych zasad współżycia społecznego, umiłowania Ojczyzny, pokoju, sprawiedliwości społecznej i braterstwa z ludźmi pracy wszystkich krajów (...), obowiązany jest (...) współdziałać z organizacjami politycznymi i młodzieżowymi w rozwijaniu pracy ideowo-wychowawczej zmierzającej do wpojenia wychowankom naukowego światopoglądu i socjalistycznej moralności (...)”³³¹.

Trudny proces normalizacji stosunków państwa z Kościołem katolickim. Nastąpiła widoczna poprawa w stosunkach państwo–Kościół. W czerwcu 1972 r. papież Paweł VI zatwierdził nową administrację kościelną na Ziemiach Zachodnich i Północnych. W tym samym roku Watykan wycofał uznanie dla ambasadora polskiego rządu emigracyjnego. Rok później umorzono niektóre należności państwowe oraz przyznano ulgi podatkowe i dotacje dla osób prawnych Kościoła Rzymskokatolickiego, innych kościołów i związków wyznaniowych, duchownych i pracowników kościelnych na Ziemiach Zachodnich i Północnych³³². W 1974 r. władze podjęły rozmowy w sprawie nawiązania stosunków ze Stolicą Apostolską, które doprowadziły do ustanowienia zespołów do stałych kontaktów wzajemnych³³³. Równocześnie jednak Kościół traktowany był jako przeciwnik polityczny³³⁴.

Nowe sygnały w polityce zagranicznej. W polityce zagranicznej widoczne było przełamywanie blokad w kontaktach z państwami spoza obozu socjalistycznego. W 1972 r. wizytę w Polsce złożył prezydent USA Richard Nixon, a w 1975 r. jego następca – Gerald Ford. W 1973 r. Polska włączyła się w system bezpieczeństwa zbiorowego w Europie w ramach Konferencji Bezpieczeństwa

³³¹ Ustawa z dnia 27 kwietnia 1972 r. Karta praw i obowiązków nauczyciela, Dz.U. z 1972 r. nr 16, poz. 114.

³³² Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 lipca 1973 r. w sprawie umorzenia niektórych należności państwowych oraz przyznania ulg podatkowych i dotacji dla osób prawnych Kościoła Rzymskokatolickiego, innych kościołów i związków wyznaniowych, duchownych i pracowników kościelnych na Ziemiach Zachodnich i Północnych, Dz.U. z 1973 r. nr 30, poz. 175.

³³³ Zob. P. Raina (oprac.), *Arcybiskup Dąbrowski – rozmowy watykańskie*, Warszawa 2001.

³³⁴ Zob. M. Bielaszko i in. (wybór i oprac.), *Plany pracy Departamentu IV MSW na lata 1972–1979*, Warszawa 2007.

i Współpracy w Europie. Akt końcowy KBWE podpisano w 1975 r. z udziałem USA i Kanady.

Sprawy administracji rządowej. Powołana przez Sejm w dniu 29 marca 1972 r. Rada Ministrów liczyła 32 członków, w tym sześciu wiceprezesów Rady Ministrów, z których jeden łączył swój urząd ze stanowiskiem przewodniczącego Komisji Planowania przy Radzie Ministrów, kolejny zaś łączył urząd ze stanowiskiem ministra³³⁵. Bezpośrednio przed powołaniem Rady Ministrów dokonano licznych zmian w strukturze naczelných i centralnych organów administracji rządowej. Utworzono urzędy: ministra nauki, szkolnictwa wyższego i techniki oraz ministra oświaty i wychowania (znosząc urząd ministra oświaty i szkolnictwa wyższego oraz Komitet Nauki i Techniki)³³⁶; ministra handlu wewnętrznego i usług (znosząc urząd ministra handlu wewnętrznego oraz Komitet Drobnej Wytwórczości)³³⁷; ministra gospodarki terenowej i ochrony środowiska (znosząc urząd ministra gospodarki komunalnej oraz Centralny Urząd Gospodarki Wodnej)³³⁸; ministra pracy, płacy i spraw socjalnych (znosząc Komitet Pracy i Płac)³³⁹. Utworzono także: Polski Komitet Normalizacji i Miar (znosząc Centralny Urząd Jakości i Miar oraz Polski Komitet Normalizacyjny)³⁴⁰ oraz Państwową Radę Gospodarki Materiałowej (znosząc Urząd Rezerw Państwowych)³⁴¹. Już w czasie funkcjonowania rządu utworzono urzędy ministrów: do spraw kombatantów³⁴²;

³³⁵ Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 29 marca 1972 r. w sprawie powołania Rady Ministrów, Dz.U. z 1972 r. nr 21, poz. 125.

³³⁶ Ustawa z dnia 29 marca 1972 r. o utworzeniu urzędu Ministra Nauki, Szkolnictwa Wyższego i Techniki, Dz.U. z 1972 r. nr 11, poz. 70; ustawa z dnia 29 marca 1972 r. o utworzeniu urzędu Ministra Oświaty i Wychowania, Dz.U. z 1972 r. nr 11, poz. 71; ustawa z dnia 29 marca 1972 r. o zniesieniu urzędu Ministra Oświaty i Szkolnictwa Wyższego; Dz.U. z 1972 r. nr 11, poz. 73; ustawa z dnia 29 marca 1972 r. o zniesieniu Komitetu Nauki i Techniki, Dz.U. z 1972 r. nr 11, poz. 74.

³³⁷ Ustawa z dnia 29 marca 1972 r. o utworzeniu urzędu Ministra Handlu Wewnętrznego i Usług, Dz.U. z 1972 r. nr 11, poz. 74; ustawa z dnia 29 marca 1972 r. o zniesieniu urzędu Ministra Handlu Wewnętrznego, Dz.U. z 1972 r. nr 11, poz. 75; ustawa z dnia 29 marca 1972 r. o zniesieniu Komitetu Drobnej Wytwórczości, Dz.U. z 1972 r. nr 11, poz. 76.

³³⁸ Ustawa z dnia 29 marca 1972 r. o utworzeniu urzędu Ministra Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska, Dz.U. z 1972 r. nr 11, poz. 77; ustawa z dnia 29 marca 1972 r. o zniesieniu urzędu Ministra Gospodarki Komunalnej, Dz.U. z 1972 r. nr 11, poz. 78; ustawa z dnia 29 marca 1972 r. o zniesieniu Centralnego Urzędu Gospodarki Wodnej, Dz.U. z 1972 r. nr 11, poz. 79.

³³⁹ Ustawa z dnia 29 marca 1972 r. o utworzeniu urzędu Ministra Pracy, Płac i Spraw Socjalnych, Dz.U. z 1972 r. nr 11, poz. 80; ustawa z dnia 29 marca 1972 r. o zniesieniu Komitetu Pracy i Płac, Dz.U. z 1972 r. nr 11, poz. 81.

³⁴⁰ Ustawa z dnia 29 marca 1972 r. o utworzeniu Polskiego Komitetu Normalizacji i Miar, Dz.U. z 1972 r. nr 11, poz. 82; ustawa z dnia 29 marca 1972 r. o zniesieniu Centralnego Urzędu Jakości i Miar i Polskiego Komitetu Normalizacyjnego, Dz.U. z 1972 r. nr 11, poz. 83.

³⁴¹ Ustawa z dnia 29 marca 1972 r. o utworzeniu Państwowej Rady Gospodarki Materiałowej, Dz.U. z 1982 r. nr 11, poz. 84; ustawa z dnia 29 marca 1972 r. o zniesieniu Urzędu Rezerw Państwowych, Dz.U. z 1972 r. nr 11, poz. 85.

³⁴² Ustawa z dnia 8 czerwca 1972 r. o utworzeniu urzędu Ministra do Spraw Kombatantów, Dz.U. z 1972 r. nr 23, poz. 167.

handlu zagranicznego i gospodarki morskiej (znosząc urząd ministra handlu zagranicznego i urząd ministra żeglugi)³⁴³; administracji, gospodarki terenowej i ochrony środowiska (znosząc urząd ministra gospodarki terenowej i ochrony środowiska)³⁴⁴. Uregulowano w odrębnej ustawie zakres działania ministra spraw zagranicznych, w celu – jak to stwierdzono w treści ustawy – „zagwarantowania zgodności całości kształtu stosunków z zagranicą z generalną linią polityczną Państwa oraz w celu rozwoju i prawidłowej realizacji polityki zagranicznej”³⁴⁵.

W 1973 r. powołano, podległy Prezesowi Rady Ministrów, Urząd Energii Atomowej, w celu „stworzenia warunków pokojowego wykorzystywania energii atomowej dla przyspieszenia społeczno-gospodarczego rozwoju kraju”³⁴⁶. W prawie celnym wskazano jako organy administracji celnej Główny Urząd Ceł (podległy ministrowi handlu zagranicznego i gospodarki morskiej) oraz urzędy celne podległe Głównemu Urzędowi Celnemu³⁴⁷. W nowy sposób określono zakres i tryb sprawowania nadzoru i kontroli przez Główny Urząd Kontroli Prasy, Publikacji i Widowisk³⁴⁸.

Sprawy kadr publicznych. Przy okazji całościowych regulacji stosunków pracy w ramach Kodeksu pracy uchylono ostatecznie ustawę z 1922 r. o państwowej służbie cywilnej³⁴⁹. W regulacjach, które formalnie dotyczyły wynagrodzeń i uprawnień emerytalnych oraz świadczeń wypłacanych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, faktycznie ustalono katalogi kierowniczych stanowisk państwowych i politycznych w państwie. W tej drugiej grupie znaleźli się między innymi I sekretarz KC PZPR, członkowie Biura Politycznego KC PZPR i inni wymienieni w ustawie wyżsi funkcjonariusze aparatu partyjnego PZPR oraz stronnictw politycznych (na wniosek kierownictw tych stronnictw)³⁵⁰. To rozwiązanie świadczy o tym, że kierownictwo partyjne dążyło po 1970 r. już nie

³⁴³ Ustawa z dnia 10 kwietnia 1974 r. o utworzeniu urzędu Ministra Handlu Zagranicznego i Gospodarki Morskiej, Dz.U. z 1974 r. nr 13, poz. 78.

³⁴⁴ Ustawa z dnia 28 maja 1975 r. o utworzeniu urzędu Ministra Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska, Dz.U. z 1975 r. nr 16, poz. 90.

³⁴⁵ Ustawa z dnia 29 maja 1974 r. o urzędzie Ministra Spraw Zagranicznych, Dz.U. z 1974 r. nr 21, poz. 115.

³⁴⁶ Ustawa z dnia 12 kwietnia 1973 r. o utworzeniu Urzędu Energii Atomowej, Dz.U. z 1973 r. nr 12, poz. 88.

³⁴⁷ Ustawa z dnia 26 marca 1975 r. Prawo celne, Dz.U. z 1975 r. nr 10, poz. 56.

³⁴⁸ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 kwietnia 1975 r. w sprawie zakresu i trybu sprawowania nadzoru i kontroli przez Główny Urząd Kontroli Prasy, Publikacji i Widowisk, Dz.U. z 1975 r. nr 13, poz. 75.

³⁴⁹ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy, Dz.U. z 1974 r. nr 24, poz. 141; ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Przepisy wprowadzające Kodeks pracy, Dz.U. z 1974 r. nr 24, poz. 142.

³⁵⁰ Zob.: dekret z dnia 5 października 1972 r. o uposażeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, Dz.U. z 1972 r. nr 42, poz. 269; dekret z dnia 5 października 1972 r. o zaopatrzeniu emerytalnym osób zajmujących kierownicze stanowiska polityczne i państwowe oraz członków ich rodzin, Dz.U. z 1972 r. nr 42, poz. 270.

tylko do poszerzenia swojej władzy, lecz także do trwałego zagwarantowania swojej sytuacji materialnej.

Zniesienie gromad i powrót do struktury gminnej. W listopadzie 1972 r. w miejsce gromad przywrócono – większe terytorialnie i mniej liczne – gminy z naczelnikami (jako organami władzy samorządowej i państwowej) na czele. Jak napisano w preambule ustawy, jej postanowienia zostały przyjęte w celu „stworzenia korzystniejszych warunków dla rozwoju społeczno-gospodarczego wsi, intensyfikacji rolnictwa i poprawy warunków bytowych mieszkańców oraz w celu pogłębienia demokracji socjalistycznej, dalszego wzmocnienia roli i autorytetu rad narodowych i ich organów na terenach wiejskich, a także dla usprawnienia ich działalności (...)”. Postanowiono, że organem administracji państwowej w gminie i organem zarządzającym gminnej rady narodowej jest naczelnik gminy, którego powołuje na czas nieoznaczony przewodniczący wojewódzkiej rady narodowej na wniosek prezydium powiatowej rady narodowej zaopiniowany przez gminną radę narodową. Przewodniczący wojewódzkiej rady narodowej uzyskał uprawnienia do odwołania naczelnika gminy na wniosek prezydium powiatowej rady narodowej lub z własnej inicjatywy³⁵¹. W 1973 r., w ustawie nowelizującej konstytucję, przyjęto, że w mieście nie stanowiącym powiatu i w sąsiadującej z nim gminie może być powołana wspólna rada narodowa; ustalono też, że kadencja rad narodowych trwa cztery lata³⁵².

Monopol Frontu Jedności Narodu na sporządzanie list kandydatów do rad narodowych. W nowelizacji ordynacji wyborczej do rad narodowych stwierdzono, że wybory do rad narodowych odbywają się „w oparciu o program Frontu Jedności Narodu, będącego wyrazem wspólnej patriotycznej postawy wszystkich świadomych i aktywnych obywateli wobec zasadniczych interesów narodu i państwa socjalistycznego. Kierowniczą siłą ideową Frontu Jedności Narodu stanowi Polska Zjednoczona Partia Robotnicza, a podstawę polityczną – współdziałanie Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej ze Zjednoczonym Stronnictwem Ludowym i Stronnictwem Demokratycznym”. Rozstrzygnięto, że listy kandydatów do rad narodowych zgłaszają właściwe terytorialnie komitety FJN, na podstawie wniosków organizacji politycznych, zawodowych i spółdzielczych oraz „innych masowych organizacji społecznych ludu pracującego” realizujących wspólny program FJN, po zasięgnięciu opinii wyborców na zebraniach w miejscu zamieszkania, w zakładach pracy, na zebraniach wiejskich i w jednostkach wojskowych³⁵³.

³⁵¹ Ustawa z dnia 29 listopada 1972 r. o utworzeniu gmin i zmianie ustawy o radach narodowych, Dz.U. z 1972 r. nr 49, poz. 312.

³⁵² Ustawa z dnia 27 września 1973 r. o zmianie art. 34 Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz.U. z 1973 r. nr 38, poz. 222.

³⁵³ Ustawa z dnia 27 września 1973 r. o zmianie Ordynacji wyborczej do rad narodowych, Dz.U. z 1973 r. nr 38, poz. 223.

Potwierdzenie hierarchicznej struktury w systemie rad narodowych.

W nowelizacji konstytucji postanowiono, że terenowymi organami administracji państwowej oraz organami wykonawczymi i zarządzającymi rad narodowych są: wojewodowie, prezydenci lub naczelnicy miast, naczelnicy powiatów, naczelnicy dzielnic i naczelnicy gmin. Przyjęto też, że terenowe organy administracji państwowej podlegają organom wyższego stopnia, a w zakresie wykonywania zadań ustalonych przez radę narodową – właściwej radzie narodowej, oraz że „Rada narodowa wyższego szczebla uchyla uchwałę rady narodowej niższego szczebla, jeżeli ustawa jest sprzeczna z prawem lub niezgodna z zasadniczą linią polityki państwa”³⁵⁴.

Nowa struktura województw i zniesienie powiatów. W 1975 r. wprowadzono dwustopniowy podział administracyjny państwa na jednostki stopnia podstawowego (gminy i miasta oraz dzielnice większych miast) i województwa. W miejsce 17 powołano 49 województw i równocześnie zniesiono powiaty. Status jednostek wojewódzkich uzyskały województwa: stołeczne warszawskie, białkopodlaskie, białostockie, bielskie, bydgoskie, chełmskie, ciechanowskie, częstochowskie, elbląskie, gdańskie, gorzowskie, jeleniogórskie, kaliskie, katowickie, kieleckie, konińskie, koszalińskie, krakowskie, krośnieńskie, legnickie, leszczyńskie, lubelskie, łomżyńskie, łódzkie, nowosądeckie, olsztyńskie, opolskie, ostrołęckie, pilskie, piotrkowskie, płockie, poznańskie, przemyskie, radomskie, rzeszowskie, siedleckie, sieradzkie, skierniewickie, słupskie, suwalskie, szczecińskie, tarnobrzeskie, tarnowskie, toruńskie, wałbrzyskie, włocławskie, wrocławskie, zamojskie, zielonogórskie, a także miasto stołeczne Warszawa oraz miasta: Kraków, Łódź i Wrocław.

Postanowiono, że terenowymi organami administracji państwowej są: w województwie – wojewoda; w województwie stołecznym i miejskim – prezydent miasta; w województwie wrocławskim i w mieście Wrocławiu – wojewoda; w mieście liczącym powyżej 50 tys. mieszkańców oraz w mieście będącym siedzibą wojewódzkiej rady narodowej – prezydent miasta, a w mieście do 50 tys. mieszkańców – naczelnik miasta; w dzielnicy miasta – naczelnik dzielnicy; w gminie – naczelnik gminy; w mieście i gminie, w których działa wspólna rada narodowa – naczelnik miasta i gminy. Rozstrzygnięto też, że wojewodowie i prezydenci miasta stołecznego Warszawy, miasta Krakowa i miasta Łodzi na obszarze objętym ich działaniem są przedstawicielami rządu i działając w tym charakterze, wykonują zadania zlecone im przez rząd lub Prezesa Rady Ministrów³⁵⁵.

³⁵⁴ Ustawa z dnia 22 listopada 1973 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz.U. z 1973 r. nr 47, poz. 275. Powiązane z tymi zmianami przepisy zawarto w ustawie o radach narodowych (ustawa z dnia 22 listopada 1973 r. o zmianie ustawy o radach narodowych, Dz.U. z 1973 r. nr 47, poz. 276).

³⁵⁵ Ustawa z dnia 28 maja 1975 r. o dwustopniowym podziale administracyjnym Państwa oraz o zmianie ustawy o radach narodowych, Dz.U. z 1975 r. nr 16, poz. 91. Z nowym podziałem

Zmiany te przyjęto, jak czytamy w ustawie, w celu „dostosowania podziału administracyjnego do potrzeb przyspieszonego rozwoju społeczno-gospodarczego kraju, stworzenia warunków bardziej sprawnego zarządzania gospodarką narodową oraz funkcjonowania organów władzy i administracji państwowej, a także w celu lepszego zaspokajania rosnących potrzeb społeczeństwa (...)”. W komentarzach politycznych dotyczących tych zmian pojawiała się opinia, że jedną z istotnych przyczyn dekoncentracji władzy w terenie było dążenie władz centralnych do osłabienia politycznego wojewódzkich struktur politycznych i administracyjnych. Bez względu na to, jakie były faktyczne intencje władz, z perspektywy czasu trzeba przyznać, że nowy podział terytorialny stał się ważnym impulsem do rozwoju miast, w których zlokalizowano siedziby nowych województw.

Źródła napięć. Poczynając od 1975 r., narastały napięcia w sferze finansów publicznych. Władze sięgnęły po środki z dodatkowego podatku nałożonego na osoby mające – jak to określono – „majątki powstałe z nieproporcjonalnego wkładu pracy”. Jest rzeczą oczywistą, że to posunięcie nie było w stanie zrównoważyć skutków inwestowania na kredyt³⁵⁶. Pojawiły się napięcia na tle dążenia władz do potwierdzenia w konstytucji charakteru ustrojowego państwa oraz przyjęcia zasady łączenia praw z wywiązywaniem się z obowiązków. 10 lutego 1976 r., po wcześniejszej dyskusji – w której zastrzeżenia wobec projektów zostały przedstawione m.in. przez Episkopat Polski³⁵⁷ oraz środowiska kultury i nauki – dokonano nowelizacji konstytucji. W ustawie zasadniczej znalazły się treści ideologiczne dotyczące socjalistycznego charakteru państwa, wycofano się jednak z projektu w sprawie łączenia praw i obowiązków obywateli.

terytorialnym państwa związany był obszerny pakiet regulacji dostosowawczych o istotnym znaczeniu dla systemu rządzenia. Zob. m.in.: rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 maja 1975 r. w sprawie określenia miast oraz gmin wchodzących w skład województw, Dz.U. z 1975 r. nr 17, poz. 92; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 maja 1975 r. w sprawie zasad organizacji urzędów terenowych organów administracji państwowej, Dz.U. z 1975 r. nr 17, poz. 93; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 maja 1975 r. w sprawie określenia zadań i uprawnień należących do powiatowych rad narodowych i naczelników powiatów, które przejmują wojewódzkie rady narodowe i wojewodowie, Dz.U. z 1975 r. nr 17, poz. 94; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 maja 1975 r. w sprawie dostosowania organizacji i zakresu działania terenowych jednostek organizacyjnych do nowego podziału administracyjnego Państwa, Dz.U. z 1975 r. nr 17, poz. 95.

³⁵⁶ Ustawa z dnia 19 grudnia 1975 r. o podatku wyrównawczym, Dz.U. z 1975 r. nr 45, poz. 227.

³⁵⁷ Zob. m.in.: List Prymasa Polski i Sekretarza Konferencji Episkopatu do Przewodniczącego Komisji Nadzwyczajnej dla przygotowania projektu ustawy o zmianie Konstytucji PRL z dnia 9 stycznia 1976 r. w sprawie projektu zmian w Konstytucji w 1976 r. (Pismo Okólne. Biuro Prasowe Episkopatu Polski, Warszawa 18–31.01.1989 r. nr 51–52, s. 34–40); pismo z dnia 26 stycznia 1976 r. skierowane w imieniu Episkopatu Polski przez Przewodniczącego Konferencji Episkopatu Polski oraz Sekretarza Konferencji Episkopatu do tego samego adresata (Pismo Okólne..., 29.01.1990 r., s. 27–30). Szerzej zob. *Listy pasterskie Prymasa Polski oraz Episkopatu 1975–1981*, Paryż 1988.

Zakończenie działalności gabinetu. 21 marca 1976 roku odbyły się wybory do Sejmu i rad narodowych. Zgodnie z ordynacją uchwaloną w styczniu 1976 r., wybory odbyły się „w oparciu o program Frontu Jedności Narodu” oraz na podstawie list kandydatów ustalonych przez właściwe komitety FJN, na których liczba kandydatów powinna przewyższać liczbę mandatów, nie więcej jednak niż o połowę³⁵⁸. Według oficjalnych wyników, przy 98-procentowej frekwencji oddano 99 procent głosów na listy FJN.

5. Rządy w latach 1976–1989 – okresie postępującej dekompozycji ustroju socjalistycznego

5.1. Ogólna charakterystyka tego etapu rządzenia

Czas zasadniczych zmian politycznych i społecznych. W okresie od marca 1976 r. do sierpnia 1989 r. funkcjonowały cztery gabinety ministrów. Tylko jeden z nich działał przez cały czas pod kierunkiem tego samego premiera. Rząd ten funkcjonował jednak krócej, niż trwała kadencja Sejmu. W wymiarze konstytucyjnym i politycznym ten okres rządzenia charakteryzował się znaczną zmiennością. Jego początek bezpośrednio poprzedzało potwierdzenie w konstytucji w lutym 1976 r. ustrojowej tożsamości PRL jako państwa socjalistycznego. Pod koniec tego okresu rządzenia dochodziło do pewnych uzgodnień politycznych między słabnącą władzą i – umacniającą się po 1980 r. – opozycją polityczną. Znalazły one odbicie w zmianach konstytucyjnych³⁵⁹. W istocie był to koniec etapu historii Polski jako państwa o ustroju socjalistycznym, trwającego od 1944 r.

Kształtowanie się nowej sytuacji politycznej. Pierwsze lata tego okresu rządzenia pokazały, że władze partyjno-państwowe napotykały duże trudności w wypracowaniu właściwej reakcji na pogarszającą się sytuację gospodarczą. Kolejne lata przyniosły nową sytuację polityczną wynikającą z powstania organizacji niezależnych od władz partyjnych. Po okresie napięć politycznych władze polityczne sięgnęły do rozwiązań siłowych, wprowadzając stan wojenny dla utrzymania porządku ustrojowego. W kolejnych latach zaczęły się coraz liczniej pojawiać zmiany liberalizujące i dekomponujące ustrój socjalistyczny.

Początkowo do napięć i protestów społecznych dochodziło w wyniku podwyżek cen żywności; taka sytuacja miała miejsce w czerwcu 1976 r. Wraz z upływem

³⁵⁸ Ustawa z dnia 17 stycznia 1976 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i rad narodowych, Dz.U. z 1976 r. nr 2, poz. 15.

³⁵⁹ Zob.: A. Dudek, *Reglamentowana rewolucja. Rozkład dyktatury komunistycznej w Polsce 1988–1990*, Kraków 2014; P. Kowal, *Koniec systemu władzy. Polityka ekipy gen. Jaruzelskiego 1986–1989*, Warszawa 2012; J. Skórzyński, *Rewolucja Okrągłego Stołu*, Kraków 2009; *Tajne dokumenty Biura Politycznego i Sekretariatu KC. Ostatni rok władzy 1988–1989*, Londyn 1994.

czasu problemy ściśle płacowe i dotyczące poziomu cen zaczęły schodzić na drugi plan. Traciły również na znaczeniu walki personalne i frakcyjne wewnątrz partii rządzącej. Żądania poprawy warunków życia i liberalizacji systemu socjalistycznego coraz częściej były wypierane przez wezwania do odejścia w Polsce od tego systemu politycznego. Napięcia społeczne nabierały coraz wyraźniej charakteru politycznego. Protesty stopniowo wykraczały poza poszczególne środowiska zawodowe i społeczne. Przybierały wymiar ogólnospołeczny. Wraz z upływem czasu stawało się coraz bardziej oczywiste, że polityka gospodarcza oparta na wielkich inwestycjach jest nie do utrzymania z powodu stanu finansów publicznych.

Ciąg napięć i kryzysów. W omawianym tutaj okresie, w kalendarzu polskich miesięcy politycznych po raz drugi pojawił się czerwiec – tym razem roku 1976 – który zapisał się w pamięci społecznej brutalnie stłumionymi przez siły bezpieczeństwa protestami ulicznymi w Radomiu i Ursusie na tle zapowiedzianej drakońskiej podwyżki cen na podstawowe produkty żywnościowe³⁶⁰. Z kolei sierpień 1980 r. zapisał się strajkami robotniczymi na Wybrzeżu, w których obok postulatów finansowych pojawiły się żądania polityczne, wkrótce spełnione – władze podpisały porozumienia ze strajkującymi i zgodziły się na utworzenie wolnych, samorządnych związków zawodowych³⁶¹. Grudzień 1981 r. przeszedł do historii jako początek stanu wojennego. Po wcześniejszych (luty–kwiecień) rozmowach władz z opozycją w ramach tzw. Okrągłego Stołu, nastął czerwiec 1989 r. – miesiąc, w którym odbyły się częściowo wolne wybory parlamentarne zakończone frontalną porażką rządzących. Wewnętrznie niejednorodna opozycja antysocjalistyczna uzyskała legitymację do przejęcia władzy w państwie, do czego – jak pokazał rozwój wydarzeń po 1989 r. – była nie najlepiej przygotowana. Politykom i ugrupowaniom opozycji łatwiej było wspólnie ustalić, co trzeba odrzucić, niż dokonywać wyborów pozytywnych.

Umacnianie się struktur dysfunkcyjnych wobec zasad i praktyki ustroju socjalistycznego. W charakteryzowanym tu okresie rządzenia w Polsce trwał proces instytucjonalizacji i konsolidowania sił przeciwnych ustrojowi socjalistycznemu. Społecznym nośnikiem tej orientacji politycznej stał się po sierpniu 1980 r. kierowany przez Lecha Wałęsę Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność”. Równocześnie pojawiło się wiele innych struktur opozycyjnych wobec władz partyjnych i państwowych, jednak niekwestionowanym autorytetem w kraju i poza jego granicami cieszył się przywódca NSZZ „Solidarność”. Po stronie związkowo-opozycyjnej Wałęsa odgrywał główną rolę w rozmowach z władzami w sprawie modelu zmiany politycznej, a już w 1983 r. został laureatem Pokojowej Nagrody Nobla.

³⁶⁰ Zob. J. Eisler (wybór i oprac.), *Czerwiec 1976 w materiałach archiwalnych*, Warszawa 2001.

³⁶¹ Zob. A. Friszke, *Rewolucja Solidarności 1980–1981*, Kraków 2014.

Podejmowanie prób przygotowania zmian ustrojowych z wykorzystaniem kontaktów na linii państwo–Kościół. Kościół katolicki zasadniczo nie akceptował ustroju socjalistycznego w Polsce, dostosowywał jednak swą postawę do zmieniających się wyzwań politycznych. Kierownictwo Kościoła stabilizowało sytuację w momentach największych napięć politycznych i społecznych, natomiast konsekwentnie wzmacniało swoją krytykę władz w czasach względnego spokoju. Należy podkreślić, że tematy rozmów podejmowanych w ramach stosunków państwo–Kościół wykroczyły daleko poza sferę wyznaniową³⁶². Słabnące władze polityczne coraz wyraźniej zmieniały rozłożenie akcentów w polityce wobec Kościoła, oscylującej między ograniczaniem warunków jego działania a wykorzystywaniem go do stabilizowania sytuacji politycznej. Potwierdza to wyraźnie lektura protokołów kolejnych posiedzeń Komisji Wspólnej Przedstawicieli Rządu i Episkopatu Polski³⁶³. Stosunki państwo–Kościół posłużyły do wypracowywania podstaw późniejszych rozmów władz państwa i partii z opozycją polityczną. Istotny wpływ na dokonujące się zmiany wywarł wybór na papieża kardynała Karola Wojtyły. Podobne znaczenie miało nauczanie społeczne Jana Pawła II w czasie kolejnych pielgrzymek do Polski, które stanowiły ważne uwarunkowanie działań władz państwowych w Polsce.

Zmienne stanowisko słabnących władz partyjno-państwowych w sprawie pluralizmu politycznego. Władze polityczne i państwowe prezentowały w tym okresie rządzenia niejednorodny stosunek do zachowań i projektów ustrojowo dysfunkcyjnych. Z biegiem czasu rezygnowano z metod fizycznego zwalczania opozycji za pomocą przepisów prawa i działań pozaprawnych (w tym bezprawnych) oraz prób zatrzymania procesu przemian (głównie przez wprowadzenie stanu wojennego w grudniu 1981 r.³⁶⁴), w ich miejsce podejmowano rozmowy zmierzające do ewolucyjnego wejścia środowisk opozycyjnych w skład władz państwowych. Najpierw były to rozmowy z kierownictwem Episkopatu Polski, traktowanym jako substytut opozycji politycznej, następnie rozmowy w trakcie obrad Okrągłego Stołu.

Tło międzynarodowe. Na rządzenie w Polsce w latach 1976–1989 w dalszym ciągu istotny wpływ wywierało państwo radzieckie i jego kierownictwo polityczne. Ważne znaczenie miał w szczególności stopień gotowości władz ZSRR do zaakceptowania wyborów politycznych dokonywanych przez polskich polityków. W kontekście procesów zachodzących w Polsce raz po raz pojawiało się pytanie o reakcję kierownictwa radzieckiego. Odpowiedź na to pytanie nie była jednoznaczna. Niejednokrotnie dochodziły sygnały o negatywnych ocenach

³⁶² Zob.: P. Raina (oprac.), *Rozmowy z władzami PRL...*, t. 2: 1982–1989, Warszawa 1995; A. Orszulik, *Czas przełomu. Notatki z rozmów z władzami PRL w latach 1981–1989*, Warszawa 2006.

³⁶³ Zob. *Tajne dokumenty. Państwo–Kościół 1980–1989*, Londyn–Warszawa 1993.

³⁶⁴ Zob. A. Dudek (red.), *Stan wojenny w Polsce 1981–1983*, Warszawa 2003.

rozwoju sytuacji w Polsce ze strony kierownictwa KPZR. Nadal na terenie Polski stacjonowało w wydzielonych garnizonach kilkadziesiąt tysięcy żołnierzy radzieckich. W pamięci zbiorowej świeże były jeszcze ślady interwencji wojskowej państw Układu Warszawskiego w Czechosłowacji w 1968 r. w reakcji na próby demokratyzacji systemu pod hasłem „socjalizmu z ludzką twarzą”. Nadal obowiązywała sformułowana jeszcze przez Leonida Breżniewa doktryna głosząca, że Związek Radziecki ma prawo do zbrojnej interwencji w każdym z krajów bloku wschodniego, jeśliby zostały tam zagrożone podstawy ustroju socjalistycznego.

W końcowej fazie omawianego tu okresu rządzenia – mimo że nadal istniał w formie zinstytucjonalizowanej (m.in. w ramach NATO i Układu Warszawskiego) układ dwóch bloków militarno-politycznych w Europie – wyraźnie spadło natężenie konfrontacji między Wschodem i Zachodem, co tworzyło większe możliwości sięgania do instrumentów współpracy gospodarczej ponad granicami tychże bloków. Z biegiem lat traciły moc podziały znane z czasów zimnej wojny. Wznosząc się ponad te podziały, podejmowano próby uruchamiania nowych regionalnych mechanizmów współdziałania. Zwiększała się liczba kontaktów między Polską a państwami Europy Zachodniej i USA.

Istotnym uwarunkowaniem rządzenia w Polsce stawały się też napięcia wewnętrzne w ZSRR po objęciu steru KPZR przez Michaiła Gorbaczowa. Projekt wzmocnienia państwa radzieckiego przez politykę pierestrojki i głośności (jawności) okazał się ostatecznie trudny do pogodzenia z podstawowymi zasadami ustroju radzieckiego. Mimo wysiłków Gorbaczowa i podejmowanych zmian systemowych, m.in. ustanowienia stanowiska Prezydenta ZSRR, coraz bliższy był rozpad związkowego państwa radzieckiego. Raz jeszcze miała się potwierdzić zasada, że wolność nie znosi rozwiązań połowicznych.

* * *

5.2. Trzeci rząd Piotra Jaroszewicza i pierwszy rząd Edwarda Babiucha (27 marca 1976 – 3 kwietnia 1980)

Szefowie gabinetu ministrów. Piotr Jaroszewicz, który stanął ponownie na czele gabinetu, kierował rządem przez dłuższą część jego funkcjonowania. Złożył rezygnację ze stanowiska szefa rządu 18 lutego 1980 r., w związku z obarczeniem go na VIII Zjeździe PZPR odpowiedzialnością za niepowodzenia gospodarcze drugiej połowy lat siedemdziesiątych. Wkrótce po dymisji Jaroszewicz został usunięty z życia politycznego. Był internowany wraz z innymi członkami ekipy Edwarda Gierka w okresie stanu wojennego³⁶⁵. W 1991 r. został wraz z żoną zamordowany w trakcie napadu na ich dom.

³⁶⁵ Zob. P. Jaroszewicz, B. Roliński, *Przerywam milczenie... 1939–1989*, Warszawa 1991.

Na stanowisku premiera Piotra Jaroszewicza zastąpił Edward Babiuch, z wykształcenia ekonomista, który całą swoją karierę życiową związał z pracą zawodową w aparacie politycznym Polski Ludowej. Wcześniej działacz młodzieżowy, pracownik Komitetu Centralnego PZPR, długoletni poseł, bezpośrednio przed objęciem funkcji szefa gabinetu zastępca przewodniczącego Rady Państwa. Bliski współpracownik Edwarda Gierka, usunięty z polityki po sierpniu 1980 r. Wraz z innymi członkami ekipy Edwarda Gierka był internowany w czasie stanu wojennego.

Powołanie i charakter polityczny gabinetu. Rząd został powołany uchwałą Sejmu w dniu 27 marca 1976 r. w ramach rutynowych procedur związanych z rozpoczęciem kolejnej kadencji Sejmu. Zmiana na stanowisku premiera w dniu 18 lutego 1980 r. była próbą powstrzymania negatywnego z punktu widzenia władz rozwoju wydarzeń politycznych. W sensie politycznym gabinet przez cały okres działania Rady Ministrów nie różnił się od poprzednich rządów. Kolejny raz zaplecze rządu stanowiła koalicja PZPR, ZSL i SD. Tak jak poprzednio, przewodnią rolę w tej koalicji pełniła PZPR, jednak tym razem model władzy oparty na hegemonii miał już bezpośrednie umocowanie w konstytucji.

Relacje gabinetu z innymi organami. W dziedzinie stosunków normatywnych rząd funkcjonował w nowym układzie rozwiązań systemowych ustanowionych po nowelizacji konstytucji z lutego 1976 r. M.in. w nowy sposób ukształtowane były relacje między rządem i Najwyższą Izbą Kontroli, która w wyniku nowelizacji konstytucji oraz w następstwie uchwalenia nowej ustawy utraciła swoją formalną niezależność od rządu. W ustawie postanowiono m.in., że: nadzór nad Najwyższą Izbą Kontroli sprawuje Prezes Rady Ministrów, prezes NIK jest powoływany i odwoływany przez Sejm na wspólny wniosek Prezesa Rady Ministrów i Przewodniczącego Rady Państwa, NIK przy prowadzeniu kontroli z urzędu może kontrolować działalność naczelnych i centralnych organów administracji państwowej za zgodą Prezesa Rady Ministrów i w zakresie przez niego określonym³⁶⁶. Tym samym w 1976 r. nastąpił regres w stosunku do rozwiązań przyjętych w 1957 r., kiedy to NIK podporządkowano Radzie Państwa. Nowe okoliczności stworzyło powołanie w 1980 r. Naczelnego Sądu Administracyjnego³⁶⁷.

Kwestie programowe. Intensywnie poszukiwano sposobu zablokowania niekorzystnych zjawisk gospodarczych oraz poprawy sytuacji społecznej. Jest charakterystyczne, że w stopniu o wiele większym niż w poprzednich planach społeczno-gospodarczych, w planie pięcioletnim na lata 1976–1980 bezpośrednio odwołano się do wytycznych VI i VII Zjazdu PZPR, które „uzyskały poparcie Naczelnego Komitetu Zjednoczonego Stronnictwa Ludowego i Centralnego

³⁶⁶ Ustawa z dnia 27 marca 1976 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, Dz.U. z 1976 r. nr 12, poz. 66.

³⁶⁷ Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 1980 r. nr 4, poz. 8.

Komitetu Stronnictwa Demokratycznego, jak też Ogólnopolskiego Komitetu Frontu Jedności Narodu”. Jako cele na lata 1976–1980 wskazano: stałą poprawę warunków życia społeczeństwa, pełniejsze zaspokajanie zapotrzebowania na towary i usługi, rozbudowę i modernizację potencjału ekonomicznego, zapewnienie odpowiedniego tempa rozwoju produkcji materialnej, zwiększenie wymiany towarowej z zagranicą, zapewnienie pełnego zatrudnienia i zagwarantowanie przyrostu zatrudnienia w rolnictwie, poprawę jakości pracy, harmonijny rozwój gospodarki, w tym likwidowanie napięć i zagwarantowanie równowagi ekonomicznej oraz tworzenie warunków zapewniających obronność kraju i bezpieczeństwo publiczne³⁶⁸. Szybko się okazało, że cele te miały charakter życzeniowy i nie były powiązane z pokazaniem konkretnych sposobów ich osiągnięcia. Dodatkowym utrudnieniem stały się następstwa wyjątkowo srogiej zimy w 1979 r., która przybrała wymiar klęski żywiołowej.

Utrzymywano intensywne kontakty z przywódcami państw Zachodu. W grudniu 1977 r. wizytę w Polsce złożył prezydent USA Jimmy Carter.

Sprawy administracji. W chwili powołania Rada Ministrów liczyła 37 członków, w tym 8 wiceprezesów Rady Ministrów (dwaj z nich łączyli stanowisko z urzędem ministra, jeden zaś z obowiązkami Przewodniczącego Komisji Planowania przy Radzie Ministrów). W składzie Rady Ministrów znalazł się także Prezes Najwyższej Izby Kontroli, minister – Kierownik Urzędu do Spraw Wyznań oraz minister bez teki³⁶⁹. Bezpośrednio przed powołaniem Rady Ministrów dokonano zmian w strukturze naczelných i centralnych organów administracji rządowej. Utworzono urzędy: ministra energetyki i energii atomowej (znosząc Urząd Energii Atomowej)³⁷⁰, ministra górnictwa (znosząc urząd ministra górnictwa i energetyki)³⁷¹, ministra hutnictwa³⁷², ministra przemysłu maszyn ciężkich i rolniczych (znosząc urząd ministra przemysłu ciężkiego)³⁷³, ministra gospodarki materiałowej (znosząc Radę Gospodarki Materiałowej)³⁷⁴. W czasie funkcyjono-

³⁶⁸ Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 18 grudnia 1976 r. o pięcioletnim narodowym planie społeczno-gospodarczym na lata 1976–1980, Dz.U. z 1976 r. nr 39, poz. 226.

³⁶⁹ Zob.: uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 25 marca 1976 r. w sprawie powołania Prezesa Rady Ministrów, M.P. z 1976 r. nr 13, poz. 60; uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 27 marca 1976 r. w sprawie powołania Rady Ministrów, Dz.U. z 1976 r. nr 13, poz. 62.

³⁷⁰ Ustawa z dnia 27 marca 1976 r. o utworzeniu urzędu Ministra Energetyki i Energii Atomowej, Dz.U. z 1976 r. nr 12, poz. 67.

³⁷¹ Ustawa z dnia 27 marca 1976 r. o utworzeniu urzędu Ministra Górnictwa, Dz.U. z 1976 r. nr 12, poz. 68.

³⁷² Ustawa z dnia 27 marca 1976 r. o utworzeniu urzędu Ministra Hutnictwa, Dz.U. z 1976 r. nr 12, poz. 69.

³⁷³ Ustawa z dnia 27 marca 1976 r. o utworzeniu urzędu Ministra Przemysłu Maszyn Ciężkich i Rolniczych, Dz.U. z 1976 r. nr 12, poz. 70.

³⁷⁴ Ustawa z dnia 27 marca 1976 r. o utworzeniu urzędu Ministra Gospodarki Materiałowej, Dz.U. z 1976 r. nr 12, poz. 71.

wania rządu utworzono Główny Komitet Kultury Fizycznej i Sportu i Główny Komitet Turystyki (znosząc Główny Komitet Kultury Fizycznej i Turystyki)³⁷⁵.

W administracji terenowej szczegółowo uregulowano status wojewody, jako przedstawiciela rządu, organu wykonawczego i zarządzającego wojewódzkiej rady narodowej oraz terenowego organu administracji państwowej³⁷⁶, oraz naczelnika gminy, jako organu wykonawczego i zarządzającego rady narodowej oraz terenowego organu administracji państwowej stopnia podstawowego³⁷⁷. W strukturach rad narodowych utworzono komitety kontroli społecznej, jako podmioty pomocne w wykonywaniu funkcji kontrolnych przez rady narodowe³⁷⁸.

Załamanie się koncepcji rozwoju gospodarczego i wydarzenia czerwca 1976 r. W okresie funkcjonowania rządu załamała się dotychczasowa koncepcja rozwoju gospodarczego i nasilił się sprzeciw społeczny wobec rozwiązań ustroju socjalistycznego. Po etapie uprawiania propagandy sukcesu i realizowania wielkich inwestycji, z których jedną z ostatnich była oddana do użytku w październiku 1976 r. droga szybkiego ruchu Warszawa–Katowice, coraz wyraźniej dawały o sobie znać napięcia gospodarcze.

24 czerwca 1976 r. premier Piotr Jaroszewicz ogłosił projekt podwyżki cen połączonej z wprowadzeniem systemu rekompensat. Wywołało to gwałtowne protesty w Radomiu, Ursusie i Płocku. Doszło do starć z milicją. Władze zmuszone były odwołać podwyżki. Zgodnie z rutynowym scenariuszem w przypadku wystąpienia przeciwko polityce władz, latem 1976 r. zorganizowano wiece potępiające uczestników protestów i wyrażające poparcie dla ekipy rządzącej. Doszło do procesów uczestników wystąpień w Radomiu i Ursusie, które kończyły się niejednokrotnie wyrokami więzienia. Dość szybko jednak skazani w tych procesach zostali objęci amnestią. Pojawiało się coraz więcej sygnałów, że dalszy rozwój na kredyt nie jest już możliwy. O pogarszającej się sytuacji gospodarczej świadczył dobitnie fakt, że w sierpniu 1976 r. wprowadzono reglamentację sprzedaży cukru.

Zmiany sytuacji w stosunkach państwo–Kościół. Władze coraz intensywniej poszukiwały możliwości łagodzenia napięć w ramach kontaktów między przedstawicielami państwa i Kościoła. W 1977 r. Edward Gierek spotkał się z prymasem Stefanem Wyszyńskim i złożył wizytę w Watykanie papieżowi Pawłowi VI. Nowa sytuacja powstała po wyborze 16 października 1978 r. kardynała

³⁷⁵ Ustawa z dnia 26 maja 1978 r. o utworzeniu Głównego Komitetu Kultury Fizycznej i Sportu, Dz.U. z 1978 r. nr 14, poz. 59; ustawa z dnia 26 maja 1978 r. o utworzeniu Głównego Komitetu Turystyki, Dz.U. z 1978 r. nr 14, poz. 60.

³⁷⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 1978 r. w sprawie statusu wojewody, Dz.U. z 1978 r. nr 2, poz. 4.

³⁷⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 sierpnia 1978 r. w sprawie statusu naczelnika gminy, Dz.U. z 1978 r. nr 20, poz. 89.

³⁷⁸ Ustawa z dnia 26 maja 1978 r. o zmianie ustawy o radach narodowych, Dz.U. z 1978 r. nr 14, poz. 61.

Karola Wojtyły na papieża i wizycie Jana Pawła II w Polsce w czerwcu 1979 r. Nauczanie społeczne papieża powszechnie zostało odczytane jako zachęta do przeprowadzenia zmian ustrojowych w Polsce.

Rozwój i instytucjonalizacja ugrupowań antysocjalistycznych. W kolejnych latach w przestrzeni społecznej zaczęły się pojawiać różnego rodzaju inicjatywy instytucjonalne i programowe o wyraźnie antysocjalistycznym charakterze. W maju 1976 r. Polskie Porozumienie Niepodległościowe ogłosiło program zakładający odzyskanie przez Polskę suwerenności, przywrócenie demokracji, przestrzeganie swobód obywatelskich, swobodny rozwój kultury i gospodarki narodowej. We wrześniu 1976 r. powołano Komitet Obrony Robotników, który wkrótce przekształcił się w Komitet Samoobrony Społecznej „KOR”. W styczniu 1977 r. ukazał się pierwszy zeszyt kwartalnika „Zapis”, drukowanego w Niezależnej Oficynie Wydawniczej (NOWA). W marcu tego roku powstał Ruch Obrony Praw Człowieka i Obywatela. W lipcu powołano Studencki Komitet Solidarności. Pod koniec października działacze warszawskiej opozycji zorganizowali system samokształcenia nawiązujący do tradycji niepodległościowych (tzw. uniwersytet latający). W styczniu 1978 r. powstało Towarzystwo Kursów Naukowych, zaś w kolejnych miesiącach ukształtowały się komitety założycielskie wolnych związków zawodowych na Śląsku i na Wybrzeżu oraz Konwersatorium „Doświadczenie i Przyszłość”. W 1979 r. powstał m.in. Ruch Młodej Polski i Konfederacja Polski Niepodległej.

Zakończenie działalności gabinetu. 23 marca 1980 r. odbyły się wybory do Sejmu. Ukształtowanie się nowego Sejmu (VIII kadencji), zgodnie z obowiązującą praktyką, pociągało za sobą dymisję rządu³⁷⁹.

* * *

5.3. Drugi rząd Edwarda Babiucha oraz rząd Józefa Pińkowskiego i Wojciecha Jaruzelskiego (3 kwietnia 1980 – 12 listopada 1985)

Szefowie gabinetu. W pierwszych miesiącach funkcjonowania rządu wybrane go przez Sejm w kwietniu 1980 r. na czele gabinetu stanął ponownie Edward Babiuch³⁸⁰. Polityk ten nie utrzymał się jednak długo na tym stanowisku. W wyniku wydarzeń sierpnia 1980 r. został zastąpiony przez Józefa Pińkowskiego, który na początku września 1980 r. objął stanowisko wicepremiera pełniącego obowiązki premiera, a następnie został powołany przez Sejm na szefa gabi-

³⁷⁹ Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 2 kwietnia 1980 r. w sprawie przyjęcia ustąpienia Rządu, M.P. z 1980 r. nr 11, poz. 47.

³⁸⁰ Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 2 kwietnia 1980 r. w sprawie powołania prezesa Rady Ministrów, Dz.U. z 1980 r. nr 11, poz. 48.

netu. Pińkowski – ekonomista, członek PZPR, działacz państwowy i partyjny, długoletni poseł, od października 1971 r. do lutego 1974 r. zastępca przewodniczącego Komisji Planowania przy Radzie Ministrów, w drugiej połowie lat siedemdziesiątych sekretarz KC PZPR – kierowanie Radą Ministrów łączył z członkostwem w Biurze Politycznym KC PZPR. Również ten polityk stosunkowo szybko pożegnał się ze stanowiskiem szefa gabinetu. 11 lutego 1981 r. został zastąpiony przez Wojciecha Jaruzelskiego, który w chwili powołania na urząd Prezesa Rady Ministrów był ministrem obrony narodowej oraz, co w ówczesnym systemie władzy było jeszcze istotniejsze, pełnił funkcję I sekretarza Komitetu Centralnego PZPR. Nowy premier znajdował się od lat w kręgu władz partyjnych i państwowych. Był m.in. od 1 czerwca 1962 r. wiceministrem, a od 11 kwietnia 1968 r. ministrem obrony narodowej. W kluczowym dla funkcjonowania tego gabinetu okresie Wojciech Jaruzelski skoncentrował w swoim ręku najważniejsze funkcje w strukturze władzy w państwie. Był szefem rządzącej partii, Prezesem Rady Ministrów, ministrem obrony narodowej (a po odejściu z tego stanowiska w dniu 22 listopada 1983 r. przewodniczącym Komitetu Obrony Kraju) oraz przewodniczącym Wojskowej Rady Ocalenia Narodowego – pozakonstytucyjnego organu, który przejął w praktyce władzę w kraju w okresie stanu wojennego. Bezpośrednio po odejściu w dniu 6 listopada 1985 r. z urzędu premiera został powołany na stanowisko Przewodniczącego Rady Państwa, zaś 19 lipca 1989 r. na urząd Prezydenta Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, który pełnił także w Rzeczypospolitej Polskiej do 22 grudnia 1990 r. W latach późniejszych bezskutecznie próbowano go pociągnąć do odpowiedzialności karnej za działania w okresie sprawowania władzy. Zmarł 25 maja 2014 r.³⁸¹.

Utworzenie i charakter polityczny gabinetu. Charakter rządu nie uległ zmianie. Przez cały okres funkcjonowania gabinetu, jego zaplecze polityczne stanowiła PZPR wraz z ugrupowaniami satelickimi (ZSL, SD). Wymiana na stanowisku premiera we wrześniu 1980 r. wynikała z panującej w kręgach władz opinii, że gabinet pod kierunkiem Edwarda Babiucha nie jest w stanie poradzić sobie z wyzwaniami, które pojawiły się w następstwie wydarzeń sierpniowych, i jest zbyt mocno powiązany z ekipą Edwarda Gierka, poddawaną wewnętrznym rozliczeniom w PZPR. Wkrótce Babiuch został usunięty z PZPR wraz z grupą współpracowników Gierka. Odejście premiera miało być sygnałem zmian zachodzących w obozie władzy. Józef Pińkowski okazał się przejściowym szefem gabinetu. Kolejna zmiana, w wyniku której na czele gabinetu stanął Wojciech Jaruzelski, świadczyła o tym, że władze rozważają sięgnięcie po rozwiązanie siłowe w celu stłumienia aktywności środowisk opozycyjnych, zaś realna władza w państwie zostaje przesunięta ze struktur partyjnych w stronę wojska i orga-

³⁸¹ Zob.: P. Gajdziński, *Czerwony Ślepowron. Biografia Wojciecha Jaruzelskiego*, Poznań 2017; L. Kowalski, *Jaruzelski, generał ze skazą. Biografia wojskowa generała armii Wojciecha Jaruzelskiego*, Poznań 2012.

nów bezpieczeństwa. Potwierdzeniem tego był fakt, że jeszcze przed wprowadzeniem stanu wojennego do wszystkich newralgicznych instytucji i zakładów pracy w całym kraju zostali wysłani komisarze wojskowi.

Relacje gabinetu z innymi organami. Rozwiązania systemowe dotyczące organów władzy i struktur publicznych ulegały w okresie funkcjonowania tej Rady Ministrów zasadniczym zmianom.

Początkowo były to zmiany wynikające z uwzględnienia postulatów wysuwanych w trakcie przesilenia politycznego w sierpniu 1980 r. W październiku tego roku dokonano nowelizacji konstytucji, w ramach której Najwyższa Izba Kontroli uzyskała nowy status i została podporządkowana Sejmowi. Zmiany znalazły wyraz w uchwaleniu nowej ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, w której wyraźnie wskazano, że NIK kontroluje działalność naczelných, centralnych i terenowych organów władzy państwowej³⁸². Mieczysław Moczar, który pozostał na stanowisku prezesa NIK, uruchomił liczne procedury kontroli w stosunku do byłych i aktualnych funkcjonariuszy publicznych³⁸³. W trybie ustawy potwierdzono pluralizm związków zawodowych i ich zrzeszeń³⁸⁴. Dopuszczono tworzenie związków zawodowych rolników indywidualnych³⁸⁵. Utworzono Państwową Inspekcję Pracy jako organ powołany do nadzoru i kontroli przestrzegania prawa pracy, w szczególności przepisów i zasad bezpieczeństwa i higieny pracy, podległy Radzie Państwa i nadzorowany przez Prezesa NIK³⁸⁶.

Kolejna fala zmian systemowych w relacjach rządu z innymi organami miała już odmienny charakter. Nową sytuację prawną i faktyczną spowodowało wprowadzenie na terenie całego kraju w dniu 13 grudnia 1981 r. stanu wojennego i ukształtowanie pozakonstytucyjnego organu, jakim była Wojskowa Rada Ocalenia Narodowego³⁸⁷. Wśród najbliższych współpracowników Wojciecha Jaruzelskie-

³⁸² Ustawa z dnia 8 października 1980 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz.U. z 1980 r. nr 22, poz. 81; ustawa z dnia 8 października 1980 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, Dz.U. z 1980 r. nr 22, poz. 82.

³⁸³ W ramach tych kontroli, m.in. stwierdzono nadużycia polegające głównie na wykorzystywaniu swoich funkcji i środków publicznych do celów prywatnych w przypadku siedmiu wicepremierów, 18 ministrów, 56 wiceministrów, 21 wojewodów i 30 wicewojewodów. Zob. informacja o konferencji prasowej w dniu 3 lipca 1981 r. wiceprezesa NIK Władysława Piłatowskiego, w: J. Szumski, *Rozliczenia z ekipą Gierka. 1980–1984*, Warszawa 2018, s. 239. Na temat rozliczeń z ekipą Edwarda Gierka zob. też: M. Jabłonowski, W. Janowski (oprac.), *Komisja Grabskiego (1981)*, Warszawa 2013; M. Jabłonowski, W. Władka (oprac.), *Narady i telekonferencje kierownictwa PZPR w latach 1980–1981*, Warszawa 2004.

³⁸⁴ Ustawa z dnia 8 października 1980 r. o zmianie ustawy o związkach zawodowych, Dz.U. z 1980 r. nr 22, poz. 83; ustawa z dnia 6 maja 1981 r. w sprawie rejestracji organizacji międzyzwiązkowych, Dz.U. z 1981 r. nr 11, poz. 52.

³⁸⁵ Ustawa z dnia 6 maja 1981 r. o związkach zawodowych rolników indywidualnych, Dz.U. z 1981 r. nr 11, poz. 50.

³⁸⁶ Ustawa z dnia 6 marca 1981 r. o Państwowej Inspekcji Pracy, Dz.U. z 1981 r. nr 6, poz. 23.

³⁸⁷ Dekret z dnia 12 grudnia 1981 r. o stanie wojennym, Dz.U. z 1981 r. nr 29, poz. 154. Restrykcyjne przepisy tego dekretu weszły w życie jeszcze przed jego opublikowaniem w dniu 14 grudnia

go powołano wówczas tzw. dyrektoriat, nieformalne grono, które wypracowywało najważniejsze decyzje tradycyjnie mieszczące się w obszarze rządzenia³⁸⁸.

Trzecia fala zmian była związana z tworzeniem w końcowej fazie stanu wojennego infrastruktury instytucjonalnej, która miała świadczyć o tym, że władze zamierzają wykorzystać wzory państw demokratycznych i wzmocnić gwarancje praworządności. W marcu 1982 r. w ramach nowelizacji konstytucji wprowadzono do systemu ustrojowego Trybunał Konstytucyjny, jako organ, który „orzeka o zgodności z Konstytucją ustaw i innych aktów normatywnych naczelnych oraz centralnych organów państwowych”, oraz Trybunał Stanu, jako organ, który „orzeka o odpowiedzialności osób zajmujących określone w ustawie najwyższe stanowiska państwowe za naruszenie Konstytucji i ustaw”³⁸⁹. W trybie ustawowym szczegółowo uregulowano sprawy dotyczące Trybunału Stanu³⁹⁰ oraz – dopiero w 1985 r. – Trybunału Konstytucyjnego³⁹¹.

1981 r., co stało się przedmiotem późniejszych sporów co do legalności działania władz. Działania wynikające z dekretu władze prowadziły jeszcze przed podjęciem przez Radę Państwa stosownej uchwały i jej opublikowaniem przewidzianym w dekreście (por. uchwała Rady Państwa z dnia 12 grudnia 1981 r. w sprawie wprowadzenia stanu wojennego ze względu na bezpieczeństwo państwa, Dz.U. z 1981 r. nr 29, poz. 155). Równocześnie wprowadzono specjalne przepisy dotyczące odpowiedzialności za przestępstwa i wykroczenia (dekret z dnia 12 grudnia 1981 r. o postępowaniach szczególnych w sprawach o przestępstwa i wykroczenia w czasie obowiązywania stanu wojennego, Dz.U. z 1981 r. nr 29, poz. 156). Nowe regulacje prawne zostały zatwierdzone przez Sejm w dniu 25 stycznia 1982 r. W ustawie zatwierdzającej dekrety Rady Państwa stwierdzono m.in., że „dla efektywnego przywracania pokoju społecznego i odbudowy życia gospodarczego kraju, było niezbędne podjęcie nadzwyczajnych środków prawnych nie przewidzianych w dotychczasowych ustawach” (ustawa z dnia 25 stycznia 1982 r. o szczególnej regulacji prawnej w okresie stanu wojennego, Dz.U. z 1982 r. nr 3, poz. 18). Zob. też wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 marca 2011 r. sygn. akt K 35/08 (Dz.U. z 2011 r. nr 64, poz. 342), w którym Trybunał orzekł, że dekret z dnia 12 grudnia 1981 r. o stanie wojennym jest niezgodny z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w związku z art. 31 ust. 1 Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalonej przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. (Dz.U. z 1976 r. nr 7, poz. 36) oraz z art. 15 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych otwartego do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. z 1977 r. nr 38, poz. 167), zaś dekret z dnia 12 grudnia 1981 r. o postępowaniach szczególnych w sprawach o przestępstwa i wykroczenia w czasie obowiązywania stanu wojennego (Dz.U. z 1981 r. nr 29, poz. 156) jest niezgodny z art. 7 Konstytucji RP w związku z art. 31 ust. 1 Konstytucji PRL oraz z art. 15 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych.

³⁸⁸ Z zachowanych dokumentów i przekazów polityków biorących udział w rządzeniu w tamtym okresie wynika, że w skład dyrektoriatu wchodził: Mieczysław Rakowski (wiceprezes Rady Ministrów), Czesław Kiszczak (minister spraw wewnętrznych), Florian Siwicki (wiceminister obrony narodowej) oraz członkowie Biura Politycznego i sekretarze KC PZPR: Kazimierz Barcikowski, Mirosław Milewski i Stefan Olszowski (od 21 lipca 1982 r. minister spraw zagranicznych). Zob.: J. Szumski, *Rozliczenia z ekipą...*, s. 176; K. Barcikowski, *U szczytów władzy*, Warszawa 1998.

³⁸⁹ Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz.U. z 1982 r. nr 11, poz. 83.

³⁹⁰ Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu, Dz.U. z 1982 r. nr 11, poz. 84.

³⁹¹ Ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz.U. z 1985 r. nr 22, poz. 98.

W kolejnej nowelizacji konstytucji z 1983 r. wprowadzono do porządku prawnego Polski m.in. instytucję Patriotycznego Ruchu Odrodzenia Narodowego, jako płaszczyznę „jednoczenia społeczeństwa dla dobra Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, a także współdziałania partii politycznych, organizacji i stowarzyszeń społecznych oraz obywateli niezależnie od ich światopoglądu – w sprawach funkcjonowania i umacniania socjalistycznego państwa oraz wszechstronnego rozwoju kraju”³⁹². Powołaniu PRON-u w dużej mierze przyświecał cel wizerunkowy – chodziło o zastąpienie nim Frontu Jedności Narodu, który miał w społeczeństwie niski autorytet.

Próba utrzymania dotychczasowych rozwiązań systemowych w nowej sytuacji politycznej. W pierwszej fazie funkcjonowania gabinetu prężnie rozwijał się NSZZ „Solidarność” – związek zawodowy, który stawał się w znacznym stopniu substytutem opozycji politycznej. Coraz mniej realne były rachuby na wpisanie nowych struktur artykulacji interesu społecznego i politycznego w stary system sprawowania władzy. W tym czasie istotne napięcia występowały w PZPR – podejmowano próby rozliczeń dekady lat siedemdziesiątych, trwały też spory o sposób ustosunkowania się do nowej sytuacji politycznej związanej z aktywnością podmiotów otwarcie kontestujących podstawowe zasady ustroju socjalistycznego. Niepokój niektórych funkcjonariuszy organów centralnych i terenowych PZPR budziło przenoszenie decydowania politycznego z komitetów partyjnych do struktur wojskowych. Kraj znajdował się w kryzysowej sytuacji gospodarczej, utrzymywały się niedobory w zaopatrzeniu rynku w podstawowe produkty i towary³⁹³. ZSRR i inne państwa socjalistyczne zajmowały zdecydowanie krytyczne stanowisko wobec polskich przemian politycznych. Pojawiały się sygnały mówiące o tym, że kierownictwo radzieckie skłania się do zastosowania wobec Polski środków dyscyplinujących, zgodnie ze scenariuszem sprawdzonym w 1968 r. w Czechosłowacji. Próby poszukiwania rozwiązań możliwych do przyjęcia zarówno przez władze partyjno-państwowe, jak i przez coraz liczniejsze struktury antysocjalistyczne nie dawały rezultatów, mimo wykorzystywania w tym

³⁹² Ustawa z dnia 20 lipca 1983 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz.U. z 1983 r. nr 39, poz. 175.

³⁹³ W istniejącej sytuacji wprowadzono reglamentację (w ramach systemu kart zaopatrzenia) podstawowych towarów i produktów, w tym: mięsa i jego przetworów, masła, smalcu, cukru, słodyczy, mąki, mleka, kaszy, alkoholu, mydła, proszku do prania. Zob. uchwała nr 264 Rady Ministrów z dnia 12 grudnia 1981 r. w sprawie reglamentowanej sprzedaży towarów, M.P. z 1981 r. nr 32, poz. 291. Reglamentacja niektórych towarów i produktów obowiązywała już wcześniej. Zob. uchwała nr 42 Rady Ministrów z dnia 10 maja 1980 r. w sprawie zasad sprzedaży cukru dla ludności, M.P. z 1980 r. nr 14, poz. 64, oraz uchwała nr 211 Rady Ministrów z dnia 12 października 1981 r. w sprawie reglamentowanej sprzedaży podstawowych artykułów codziennego użytku dla niemowląt, M.P. z 1981 r. nr 27, poz. 233. Wprowadzono też restrykcyjne przepisy przewidujące odpowiedzialność karną za spekulację w obrocie artykułami powszechnego użytku (zob. ustawa z dnia 25 września 1981 r. o zwalczaniu spekulacji, Dz.U. z 1981 r. nr 24, poz. 124).

celu rozmów z kierownictwem Kościoła katolickiego, które było przez władze polityczne traktowane w pewnym sensie jako pośrednik w kontaktach z kształtującą się opozycją polityczną. Mnożyły się konflikty i demonstracje w różnych miejscach kraju³⁹⁴.

Próba siłowego powstrzymania zmian politycznych w ramach stanu wojennego. Regulacje prawne, wyprowadzenie wojska na ulice, drastyczne ograniczenia w zakresie korzystania z podstawowych praw i wolności, szturm sił bezpieczeństwa na strajkujące zakłady pracy, ofiary śmiertelne na Śląsku, internowanie czołowych przywódców niezależnych organizacji i ośrodków politycznych oraz kilkudziesięciu przedstawicieli władz politycznych i państwowych z lat siedemdziesiątych, wyroki skazujące w procesach politycznych, starcia sił porządkowych z uczestnikami demonstracji ulicznych – to elementy składające się na rzeczywistość stanu wojennego w Polsce. Miał on na celu zatrzymanie procesu antysystemowych zmian politycznych.

W wyniku wprowadzenia stanu wojennego zostały zamrożone stosunki z państwami spoza obozu socjalistycznego.

Stan wojenny³⁹⁵ został zawieszony 31 grudnia 1982 r.³⁹⁶, a zniesiony 22 lipca 1983 r.³⁹⁷. Jego rygory były sukcesywnie ograniczane, jednak przy zachowaniu narzędzi oddziaływania władz na zachowania polityczne poszczególnych grup zawodowych i społecznych³⁹⁸. Władze próbowały też, w dużym stopniu pod wpływem interwencji kierownictwa Kościoła katolickiego, odstępować od stosowania kary więzienia wobec osób skazanych za działalność wymierzoną w prawo stanu wojennego³⁹⁹.

Stan wojenny do dzisiaj jest przedmiotem kontrowersji i sporów – nie tylko historyków. W oczach części Polaków stan wojenny był narodową tragedią, zda-

³⁹⁴ Zob.: A. Paczkowski, *Droga do „mniejszego zła”. Strategia i taktyka obozu władzy, lipiec 1980 – styczeń 1982*, Kraków 2002; W. Jaruzelski (współpr. M. Jaworski, W. Łoziński), *Stan wojenny. Dlaczego...*, Warszawa 1991.

³⁹⁵ Zob. B. Kopka, G. Majchrzak (red.), *Stan wojenny w dokumentach władz PRL (1980–1983)*, Warszawa 2001; T. Walichnowski (red.), *Stan wojenny w Polsce. Dokumenty i materiały archiwalne 1981–1983*, Warszawa 2001.

³⁹⁶ Ustawa z dnia 18 grudnia 1982 r. o zmianie ustawy o szczególnej regulacji prawnej w okresie stanu wojennego, Dz.U. z 1982 r. nr 41, poz. 272; ustawa z dnia 18 grudnia 1982 r. o szczególnej regulacji prawnej w okresie zawieszenia stanu wojennego, Dz.U. z 1982 r. nr 41, poz. 273; uchwała Rady Państwa z dnia 19 grudnia 1982 r. w sprawie zawieszenia stanu wojennego, Dz.U. z 1982 r. nr 42, poz. 275.

³⁹⁷ Uchwała Rady Państwa z dnia 20 lipca 1983 r. w sprawie zniesienia stanu wojennego, Dz.U. z 1983 r. nr 39, poz. 178.

³⁹⁸ Ustawa z dnia 21 lipca 1983 r. o szczególnej regulacji prawnej w okresie przewycięzania kryzysu społeczno-ekonomicznego oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz.U. z 1983 r. nr 39, poz. 176.

³⁹⁹ Ustawa z dnia 21 lipca 1983 r. o amnestii, Dz.U. z 1983 r. nr 39, poz. 177; ustawa z dnia 21 lipca 1984 r. o amnestii, Dz.U. z 1984 r. nr 36, poz. 192.

niem innych – zapobiegł narodowej tragedii, a przynajmniej pozwolił powstrzymać rozwój wydarzeń prowadzący do konfliktu na wielką skalę.

Próby ograniczania zjawisk kryzysowych w gospodarce. Rząd, szczególnie po wydarzeniach sierpnia 1980 r., podejmował próby powstrzymania zjawisk kryzysowych w gospodarce. W połowie 1981 r. w ramach Komitetu Gospodarczego Rady Ministrów powołano specjalny sztab kryzysowy złożony z niektórych ministrów oraz wyższych urzędników rządowych. Na czele sztabu stał wiceprezes Rady Ministrów kierujący Komitetem Gospodarczym Rady Ministrów. Do zadań sztabu należało koordynowanie działań antykryzysowych podejmowanych przez naczelne, centralne i terenowe organy administracji państwowej, inicjowanie przemieszczania środków materialnych niezbędnych do zwalczania kryzysów, określanie warunków funkcjonowania infrastruktury gospodarczej i obronnej kraju oraz działalności podstawowych placówek służby zdrowia i zapewnienie środków na te cele⁴⁰⁰. Utworzono urząd ministra – pełnomocnika rządu do spraw reformy gospodarczej, którego zadaniem stało się realizowanie ustaleń Rady Ministrów i Prezydium Rządu w zakresie przygotowania i przeprowadzenia reformy gospodarczej. Pełnomocnika obsługiwał Urząd Rady Ministrów⁴⁰¹.

Ustalono nowe zasady planowania społeczno-gospodarczego, przyjmując m.in. założenie, że gospodarka PRL jest „gospodarką planową, opartą na socjalistycznym systemie gospodarczym” i że funkcjonowanie i rozwój gospodarki są regulowane przez „system planów społeczno-gospodarczych kształtujących aktywnie rozwój gospodarczy, z wykorzystaniem mechanizmu rynkowego”. Ustalono też strukturę planów oraz ich właściwości podmiotowe i przedmiotowe⁴⁰².

W nowy sposób uregulowano status przedsiębiorstw państwowych⁴⁰³ oraz przyjęto ustawę o prawie bankowym⁴⁰⁴. Stworzono podstawy do prowadzenia działalności gospodarczej przez podmioty zagraniczne, w szczególności polonijne, w celu zwiększenia „produkcji i usług na potrzeby rynku wewnętrznego

⁴⁰⁰ Uchwała nr 157 Rady Ministrów z dnia 10 sierpnia 1981 r. w sprawie działalności Operacyjnego Sztabu Antykryzysowego, Dz.U. z 1981 r. nr 20, poz. 189. Po nowelizacji tej uchwały do prac w sztabie byli zapraszani przedstawiciele Najwyższej Izby Kontroli, Prokuratury Generalnej, Komitetu Centralnego PZPR, Zjednoczonego Stronnictwa Ludowego, Stronnictwa Demokratycznego oraz – w miarę potrzeby – przedstawiciele organizacji spółdzielczych, eksperci i inne osoby. Zob. uchwała nr 205 Rady Ministrów z dnia 23 września 1981 r. zmieniająca uchwałę w sprawie działalności Operacyjnego Sztabu Antykryzysowego, Dz.U. z 1981 r. nr 26, poz. 226.

⁴⁰¹ Uchwała nr 164 Rady Ministrów z dnia 10 sierpnia 1981 r. w sprawie zakresu działania Ministra – Pełnomocnika Rządu do Spraw Reformy Gospodarczej, Dz.U. z 1981 r. nr 20, poz. 190.

⁴⁰² Ustawa z dnia 26 lutego 1982 r. o planowaniu społeczno-gospodarczym, Dz.U. z 1982 r. nr 7, poz. 51.

⁴⁰³ Ustawa z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych, Dz.U. z 1981 r. nr 24, poz. 122.

⁴⁰⁴ Ustawa z dnia 26 lutego 1982 r. – Prawo bankowe, Dz.U. z 1982 r. nr 7, poz. 56.

i na eksport”⁴⁰⁵. Ustanowiono przepisy dotyczące prowadzenia działalności gospodarczej w ramach spółdzielni, jako dobrowolnych i samorządnych zrzeszeń⁴⁰⁶. Stworzono podstawy do prowadzenia działalności gospodarczej przez tzw. przedsiębiorstwa mieszane: państwowo-spółdzielcze, państwowo-społeczne oraz państwowo-spółdzielczo-społeczne⁴⁰⁷.

Działania zmierzające do przezwyciężania kryzysu i stabilizowania gospodarki kraju były przewidziane w kolejnych planach społeczno-gospodarczych. Jak głosił obszerny i szczegółowy plan na lata 1983–1985, „przywrócenie sprawności funkcjonowania gospodarki narodowej, niezbędne dla podniesienia materialnego i kulturalnego poziomu życia obywateli i zapewnienia Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej właściwego miejsca w międzynarodowym podziale pracy, wymaga doskonalenia metod sterowania gospodarką oraz pełnej mobilizacji sił, środków i potencjału całego społeczeństwa wokół zadań npsg [narodowego planu społeczno-gospodarczego – G.R.]”. W dokumencie tym stwierdzono, że w tej dziedzinie Polska znajduje się „na początku długiej i trudnej drogi” i że nie można się cofać „przed wyrzeczeniami i ograniczeniami”. Jako cele podstawowe wskazano: zapewnienie wyżywienia narodu, przy zmniejszeniu zależności od importu artykułów żywnościowych, a szczególnie zbóż; maksymalnie możliwe zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych oraz rozwój technicznej i społecznej infrastruktury w miastach i osiedlach; poprawę zaopatrzenia ludności w niezbędne dla codziennego życia towary przemysłowe; ochronę przed skutkami kryzysu grup ludności znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji materialnej⁴⁰⁸. Opracowano nowe zasady prawa budżetowego⁴⁰⁹. Do systemu prawa wprowadzono liczne nowe regulacje umożliwiające dostosowanie mechanizmów gospodarki do przyjętej koncepcji reform⁴¹⁰.

Sprawy społeczne i polityczne. W omawianym okresie można wydzielić trzy odmienne fazy działania rządu w sprawach społecznych i politycznych.

W pierwszej z nich, trwającej od powołania rządu do momentu wprowadzenia stanu wojennego, związanej z wdrażaniem uzgodnień politycznych sierpnia 1980 r., niezależnie od przyjęcia regulacji dotyczących związków zawodowych

⁴⁰⁵ Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o zasadach prowadzenia na terytorium Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej działalności gospodarczej w zakresie drobnej wytwórczości przez zagraniczne osoby prawne i fizyczne, Dz.U. z 1982 r. nr 19, poz. 146.

⁴⁰⁶ Ustawa z dnia 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze, Dz.U. z 1982 r. nr 30, poz. 210.

⁴⁰⁷ Ustawa z dnia 10 lipca 1985 r. o przedsiębiorstwach mieszanych, Dz.U. z 1985 r. nr 32, poz. 142.

⁴⁰⁸ Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 28 kwietnia 1983 r. o narodowym planie społeczno-gospodarczym na lata 1983–1985, Dz.U. z 1983 r. nr 24, poz. 103.

⁴⁰⁹ Ustawa z dnia 3 grudnia 1984 r. Prawo budżetowe, Dz.U. z 1984 r. nr 56, poz. 283.

⁴¹⁰ Zob. przykładowo ustawa z dnia 31 lipca 1985 r. o dostosowaniu przepisów niektórych ustaw określających funkcjonowanie gospodarki do uwarunkowań i potrzeb dalszego rozwoju społeczno-gospodarczego kraju, Dz.U. z 1985 r. nr 37, poz. 174.

dopuszczono tworzenie przez studentów organizacji i ich związków, zróżnicowanych politycznie, o zasięgu ogólnokrajowym⁴¹¹. Uregulowano też sprawy samorządu załogi przedsiębiorstwa państwowego; ustalono m.in., że samorząd, rozstrzygając o istotnych sprawach przedsiębiorstwa, wyraża opinie, podejmuje inicjatywy i zgłasza wnioski oraz sprawuje kontrolę nad działalnością przedsiębiorstwa. Zasadnicze znaczenie miała norma ustawowa, zgodnie z którą samorząd załogi wykonuje swoje zadania „niezależnie od organów administracji państwowej, organizacji społecznych, związkowych i politycznych”⁴¹².

W drugiej fazie, przypadającej na okres obowiązywania stanu wojennego, działania w sprawach politycznych były podporządkowane celom wynikającym z przepisów stanu wojennego. Do nowej sytuacji dostosowano przepisy dotyczące związków zawodowych oraz społeczno-zawodowych organizacji rolników⁴¹³. Uregulowano m.in. status szkół wyższych jako państwowych jednostek organizacyjnych, powołanych do „prowadzenia badań naukowych, kształcenia i socjalistycznego wychowania studentów zgodnie z Konstytucją Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej”⁴¹⁴. W nowy sposób ujęto kwestie związane z funkcjonowaniem adwokatury⁴¹⁵ i radców prawnych⁴¹⁶ oraz przepisy w zakresie zaopatrzenia emerytalnego i ubezpieczeń społecznych⁴¹⁷. Interesy państwa zabezpieczono m.in. przepisami ustawy o ochronie tajemnicy państwowej i służbowej⁴¹⁸.

Ostatnia faza działań programowych obejmowała próby przywracania normalnego funkcjonowania państwa po zakończeniu stanu wojennego. Uchylono m.in. zawieszenie działalności samorządu załóg przedsiębiorstw pań-

⁴¹¹ Rozporządzenie Ministra Nauki, Szkolnictwa Wyższego i Techniki z dnia 18 grudnia 1980 r. w sprawie organizacji studenckich, Dz.U. z 1981 r. nr 1, poz. 3.

⁴¹² Ustawa z dnia 25 września 1981 r. o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego., Dz.U. z 1981 r. nr 24, poz. 123.

⁴¹³ Ustawa z dnia 8 października 1982 r. o związkach zawodowych, Dz.U. z 1982 r. nr 32, poz. 216; ustawa z dnia 8 października 1982 r. o społeczno-zawodowych organizacjach rolników; Dz.U. z 1982 r. nr 32, poz. 124. Z jednej strony podkreślono, że związki zawodowe są w swojej działalności niezależne od administracji państwowej i gospodarczej, z drugiej jednak strony stwierdzono: „Związek zawodowy działa na podstawie statutu, który powinien być zgodny z Konstytucją Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej oraz innymi ustawami. W szczególności związki zawodowe stoją na gruncie społecznej własności środków produkcji, będącej podstawą socjalistycznego ustroju Państwa, uznają określoną w Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej przewodnią rolę Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej w budowie socjalizmu oraz konstytucyjne zasady polityki zagranicznej Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej”. Podobne ramy polityczne przewidziano w ustawie dla społeczno-zawodowych organizacji rolników.

⁴¹⁴ Ustawa z dnia 4 maja 1982 r. o szkolnictwie wyższym, Dz.U. z 1982 r. nr 14, poz. 113.

⁴¹⁵ Ustawa z dnia 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze, Dz.U. z 1982 r. nr 16, poz. 124.

⁴¹⁶ Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych, Dz.U. z 1982 r. nr 19, poz. 145.

⁴¹⁷ Ustawa z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, Dz.U. z 1982 r. nr 40, poz. 267; ustawa z dnia 14 grudnia 1982 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin, Dz.U. z 1982 r. nr 40, poz. 268.

⁴¹⁸ Ustawa z dnia 14 grudnia 1982 r. o ochronie tajemnicy państwowej i służbowej, Dz.U. z 1982 r. nr 40, poz. 271.

stwowych⁴¹⁹. Stworzono możliwości działalności związków zawodowych w nowych dziedzinach i wprowadzono ochronę prawną stosunku pracy związkowców⁴²⁰. Jednak jeszcze w okresie zawieszenia stanu wojennego stosowano niektóre przepisy wprowadzone na czas obowiązywania stanu wojennego. Był to m.in. przepis, zgodnie z którym rozwiązywano bez wypowiedzenia stosunek pracy z nauczycielem akademickim skazanym przez sąd lub ukaranym przez kolegium do spraw wykroczeń za czyny zakłócające ład i porządek (m.in. uczestniczenie w strajku, akcji protestacyjnej i zgromadzeniu wbrew przepisom prawa) w okresie zawieszenia stanu wojennego. Za podobne czyny studenci byli skreślani z listy studentów⁴²¹. W 1983 r. przyjęto przepisy dotyczące stanu wyjątkowego, definiując go jako stan (wprowadzany przez Radę Państwa lub, w przypadkach niecierpiących zwłoki, przez przewodniczącego Rady Państwa, na wniosek Rady Ministrów, Komitetu Obrony Kraju lub z własnej inicjatywy), który może być ustanowiony na części lub całym terytorium państwa „w razie klęski żywiołowej lub jeżeli zostało zagrożone wewnętrzne bezpieczeństwo państwa”⁴²². W jednej ustawie uregulowano sprawy funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa i Milicji Obywatelskiej. W ślubowaniu składanym przez tych funkcjonariuszy zawarto m.in. zobowiązanie wiernej służby „Socjalistycznej Ojczyźnie – Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Narodowi Polskiemu i Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej”⁴²³. Określono zasady użycia uzbrojonych oddziałów lub pododdziałów zwartych Milicji Obywatelskiej oraz oddziałów zwartych Sił Zbrojnych Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w celu zapewnienia bezpieczeństwa państwa lub przywrócenia porządku publicznego⁴²⁴. Wskazując na potrzebę ochrony gospodarki uspołecznionej i interesów obywateli oraz poprawy ładu i porządku publicznego, ustalono zasady szczególnej (zaostrożonej) odpowiedzialności karnej za niektóre przestępstwa, w tym popełnione w stanie nietrzeźwości oraz związane ze spekulacją⁴²⁵.

⁴¹⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 1982 r. w sprawie uchylecia niektórych rozporządzeń obowiązujących w okresie stanu wojennego, Dz.U. z 1983 r. nr 2, poz. 11.

⁴²⁰ Zob. m.in. ustawa z dnia 24 lipca 1985 r. o zmianie ustawy o związkach zawodowych i niektórych innych ustaw określających uprawnienia związków zawodowych, Dz.U. z 1985 r. nr 35, poz. 162.

⁴²¹ Rozporządzenie Ministra Nauki, Szkolnictwa Wyższego i Techniki z dnia 14 stycznia 1983 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu postępowania wobec pracowników szkół wyższych i studentów zakłócających ład i porządek w okresie zawieszenia stanu wojennego, Dz.U. z 1983 r. nr 2, poz. 16.

⁴²² Ustawa z dnia 5 grudnia 1983 r. o stanie wyjątkowym, Dz.U. z 1983 r. nr 66, poz. 297.

⁴²³ Ustawa z dnia 31 lipca 1985 r. o służbie funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa i Milicji Obywatelskiej Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz.U. z 1985 r. nr 38, poz. 181.

⁴²⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 1984 r. w sprawie zasad użycia uzbrojonych oddziałów lub pododdziałów zwartych Milicji Obywatelskiej oraz oddziałów zwartych Sił Zbrojnych Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w celu zapewnienia bezpieczeństwa państwa lub przywrócenia porządku publicznego, Dz.U. z 1984 r. nr 27, poz. 137.

⁴²⁵ Ustawa z dnia 10 maja 1985 r. o szczególnej odpowiedzialności karnej, Dz.U. z 1985 r. nr 23, poz. 101.

Uregulowano w sposób całościowy sprawy dotyczące prasy⁴²⁶. Stwierdzono m.in., że korzysta ona „zgodnie z Konstytucją Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z wolności słowa i druku, realizuje prawo obywateli do informacji i wpływu na bieg spraw publicznych, umacnia konstytucyjny ustrój Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej”. W szczególności wskazano, że prasa: „1) rozpowszechnia informacje oraz wyraża opinie, służąc rozwojowi socjalistycznych stosunków społecznych, gospodarki narodowej, nauki i kultury, współpracy międzynarodowej w duchu pokoju, 2) urzeczywistnia zasady jawności życia publicznego i kontroli społecznej oraz ujawnia i krytykuje negatywne zjawiska życia społecznego i gospodarczego, jak również prowadzi działalność organizatorską i interwencyjną, 3) umożliwia obywatelom uczestnictwo w konsultacjach społecznych i dyskusjach, a tym samym ich współdziałanie w podejmowaniu decyzji dotyczących węzłowych problemów kraju i innych spraw publicznych”. Ustanowiono nowy organ – Radę Prasową, jako organ doradczy i wnioskujący, który działa przy Prezesie Rady Ministrów. Przywrócono możliwość zakładania i funkcjonowania fundacji⁴²⁷. Uregulowano kwestie dotyczące Sądu Najwyższego⁴²⁸, sądów powszechnych⁴²⁹ i prokuratury⁴³⁰. Ustalono obszary wyłączności państwa w sprawach dotyczących poczty, kolportażu prasy, telekomunikacji, radiofonii i telewizji powszechnego odbioru⁴³¹. Ustanowiono nowe regulacje dotyczące Państwowej Inspekcji Sanitarnej⁴³². Wyrażono zgodę na przedłużenie obowiązywania na okres kolejnych dwudziestu lat Układu Warszawskiego podpisanego w 1955 r.⁴³³.

Sprawy administracji rządowej. Powołana 3 kwietnia 1980 r. Rada Ministrów należała do najliczniejszych w historii PRL, liczyła 41 osób⁴³⁴. W jej składzie

⁴²⁶ Ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe, Dz.U. z 1984 r. nr 5, poz. 24. Zob. też rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 lipca 1984 r. w sprawie trybu udostępniania prasie informacji oraz organizacji i zadań rzeczników prasowych w urzędach organów administracji państwowej, Dz.U. z 1984 r. nr 40, poz. 209.

⁴²⁷ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach, Dz.U. z 1984 r. nr 21, poz. 97.

⁴²⁸ Ustawa z dnia 20 września 1984 r. o Sądzie Najwyższym, Dz.U. z 1984 r. nr 45, poz. 241.

⁴²⁹ Ustawa z dnia 20 czerwca 1985 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych, Dz.U. z 1985 r. nr 31, poz. 137.

⁴³⁰ Ustawa z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze, Dz.U. z 1985 r. nr 31, poz. 138.

⁴³¹ Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o łączności, Dz.U. z 1984 r. nr 54, poz. 275.

⁴³² Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, Dz.U. z 1984 r. nr 12, poz. 49.

⁴³³ Zob. Protokół o przedłużeniu okresu obowiązywania Układu o przyjaźni, współpracy i pomocy wzajemnej, podpisanego w Warszawie dnia 14 maja 1955 r., sporządzony w Warszawie dnia 26 kwietnia 1985 r., Dz.U. z 1985 r. nr 34, poz. 152.

⁴³⁴ Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 3 kwietnia 1980 r. w sprawie powołania Rady Ministrów, Dz.U. z 1980 r. nr 11, poz. 51. W towarzyszącej powołaniu Rady Ministrów uchwale Sejm stwierdził, że aprobuje przedstawiony przez Prezesa Rady Ministrów program, i podkreślił, że „program ten przewiduje podjęcie działań mających na celu realizację uchwały VIII Zjazdu Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej oraz Deklaracji Wyborczej Frontu Jedności Narodu, zaakceptowanej przez społeczeństwo w wyborach do Sejmu i wojewódzkich

znalazło się pięciu wiceprezesów Rady Ministrów (w tym jeden łączący swój urząd ze stanowiskiem ministra i jeden łączący urząd ze stanowiskiem Przewodniczącego Komisji Planowania przy Radzie Ministrów), prezes NIK, 34 ministrów (w tym minister – Kierownik Urzędu do Spraw Wyznań oraz pięciu ministrów bez teki). Pierwsze zmiany instytucjonalne (jeśli nie liczyć wcześniejszego wyłączenia prezesa NIK spod kontroli Prezesa Rady Ministrów) nastąpiły 3 lipca 1981 r., kiedy to utworzono: urząd ministra rolnictwa i gospodarki żywnościowej (z równoczesnym zniesieniem urzędu ministra przemysłu spożywczego)⁴³⁵, urząd ministra górnictwa i energetyki (z równoczesnym zniesieniem urzędu ministra górnictwa i urzędu ministra energetyki atomowej)⁴³⁶, urząd ministra hutnictwa i przemysłu maszynowego (z równoczesnym zniesieniem urzędów: ministra hutnictwa, ministra przemysłu ciężkiego i maszyn rolniczych, ministra przemysłu maszynowego)⁴³⁷, urząd ministra przemysłu chemicznego i lekkiego (z równoczesnym zniesieniem urzędu ministra przemysłu chemicznego i urzędu ministra przemysłu lekkiego)⁴³⁸, urząd ministra handlu zagranicznego (z równoczesnym zniesieniem urzędu ministra handlu zagranicznego i gospodarki morskiej)⁴³⁹, urząd ministra gospodarki morskiej⁴⁴⁰. 26 lutego 1982 r. utworzono urząd ministra do spraw cen⁴⁴¹. Przekształcono urząd ministra do spraw kombatantów w centralny organ administracji rządowej⁴⁴². 28 lipca 1983 r. utworzono urząd ministra administracji i gospodarki przestrzennej (z równoczesnym zniesieniem urzędu ministra administracji, gospodarki terenowej i ochrony śro-

rad narodowych w dniu 23 marca 1980 r.”. Zob. uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 3 kwietnia 1980 r. w sprawie programu prac Rządu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, M.P. z 1980 r. nr 11, poz. 50.

⁴³⁵ Ustawa z dnia 3 lipca 1981 r. o utworzeniu urzędu Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Dz.U. z 1981 r. nr 17, poz. 76.

⁴³⁶ Ustawa z dnia 3 lipca 1981 r. o utworzeniu urzędu Ministra Górnictwa i Energetyki, Dz.U. z 1981 r. nr 17, poz. 77. Niedługo później utworzono Państwową Agencję Atomistyki (ustawa z dnia 27 lutego 1982 r. o utworzeniu Państwowej Agencji Atomistyki, Dz.U. z 1982 r. nr 7, poz. 64).

⁴³⁷ Ustawa z dnia 3 lipca 1981 r. o utworzeniu urzędu Ministra Hutnictwa i Przemysłu Maszynowego, Dz.U. z 1981 r. nr 17, poz. 78.

⁴³⁸ Ustawa z dnia 3 lipca 1981 r. o utworzeniu urzędu Ministra Przemysłu Chemicznego i Lekkiego, Dz.U. z 1981 r. nr 17, poz. 79.

⁴³⁹ Ustawa z dnia 3 lipca 1981 r. o utworzeniu urzędu Ministra Handlu Zagranicznego, Dz.U. z 1981 r. nr 17, poz. 80.

⁴⁴⁰ Ustawa z dnia 3 lipca 1981 r. o utworzeniu Urzędu Gospodarki Morskiej, Dz.U. z 1981 r. nr 17, poz. 81.

⁴⁴¹ Ustawa z dnia 26 lutego 1982 r. o utworzeniu urzędu Ministra do Spraw Cen, Dz.U. z 1982 r. nr 7, poz. 53. Równocześnie uregulowano zasady kształtowania cen (ustawa z dnia 26 lutego 1982 r. o cenach, Dz.U. z 1982 r. nr 7, poz. 52).

⁴⁴² Ustawa z dnia 26 maja 1982 r. zmieniająca ustawę o utworzeniu urzędu Ministra do Spraw Kombatantów, Dz.U. z 1982 r. nr 16, poz. 123.

dowiska oraz utworzeniem urzędu ochrony środowiska i gospodarki wodnej)⁴⁴³. Ustawą z 3 grudnia 1984 r. utworzono urząd postępu naukowo-technicznego i wdrożeń, zaś urząd ministra nauki, szkolnictwa wyższego i techniki został przekształcony w urząd ministra nauki i szkolnictwa wyższego⁴⁴⁴. Uregulowano odrębnymi ustawami status urzędów: ministra kultury i sztuki⁴⁴⁵, ministra finansów⁴⁴⁶, ministra spraw wewnętrznych⁴⁴⁷ oraz status, skład i zasady działania Komisji Planowania przy Radzie Ministrów, jako naczelnego organu administracji państwowej w sprawach planowania społeczno-gospodarczego i planu zagospodarowania przestrzennego⁴⁴⁸.

W nowy sposób uregulowano tryb pracy Rady Ministrów i Prezydium Rządu. W szczególności wzmocniono pozycję Prezydium Rządu, m.in. w zakresie planowania prac Rady Ministrów. Określono wyraźniej status organów pomocniczych i opiniodawczo-doradczych Rady Ministrów, w tym komitetów Rady Ministrów⁴⁴⁹. W 1984 r. utworzono Radę Legislacyjną jako organ doradczy i opiniodawczy Prezesa Rady Ministrów w sprawach procesu prawotwórczego Rady Ministrów⁴⁵⁰.

W 1983 r. powołano Polską Agencję Prasową, jako rządową agencję, której zadaniem jest „informowanie społeczeństwa polskiego o sprawach kraju i zagranicy oraz informowanie zagranicy o Polsce”⁴⁵¹.

⁴⁴³ Ustawa z dnia 28 lipca 1983 r. o utworzeniu urzędu Ministra Administracji i Gospodarki Przestrzennej, Dz.U. z 1983 r. nr 44, poz. 200; ustawa z dnia 28 lipca 1983 r. o utworzeniu Urzędu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Dz.U. z 1983 r. nr 44, poz. 201.

⁴⁴⁴ Ustawa z dnia 3 grudnia 1984 r. o utworzeniu Komitetu do Spraw Nauki i Postępu Technicznego przy Radzie Ministrów oraz Urzędu Postępu Naukowo-Technicznego i Wdrożeń, Dz.U. z 1984 r. nr 55, poz. 280; ustawa z dnia 25 lipca 1985 r. o urzędzie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Dz.U. z 1985 r. nr 36, poz. 169.

⁴⁴⁵ Ustawa z dnia 4 maja 1982 r. o urzędzie Ministra Kultury i Sztuki, Dz.U. z 1982 r. nr 14, poz. 112.

⁴⁴⁶ Ustawa z dnia 29 grudnia 1982 r. o urzędzie Ministra Finansów oraz urzędach i izbach skarbowych, Dz.U. z 1982 r. nr 45, poz. 289.

⁴⁴⁷ Ustawa z dnia 14 lipca 1983 r. o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych i zakresie działania podległych mu organów, Dz.U. z 1983 r. nr 38, poz. 172.

⁴⁴⁸ Ustawa z dnia 12 lipca 1984 r. o Komisji Planowania przy Radzie Ministrów, Dz.U. z 1984 r. nr 35, poz. 186. Zob. też rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 sierpnia 1984 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Komisji Planowania przy Radzie Ministrów, jej Prezydium oraz Przewodniczącego Komisji Planowania przy Radzie Ministrów, Dz.U. z 1984 r. nr 43, poz. 225.

⁴⁴⁹ Uchwała nr 39 Rady Ministrów z dnia 2 sierpnia 1983 r. w sprawie regulaminu prac Rady Ministrów i Prezydium Rządu oraz trybu opracowywania, uzgadniania i ogłaszania normatywnych aktów prawnych, M.P. z 1983 r. nr 27, poz. 152.

⁴⁵⁰ Uchwała nr 46 Rady Ministrów z dnia 30 marca 1984 r. w sprawie Rady Legislacyjnej, M.P. z 1984 r. nr 10, poz. 66.

⁴⁵¹ Ustawa z dnia 28 lipca 1983 r. o Polskiej Agencji Prasowej, Dz.U. z 1983 r. nr 44, poz. 202.

W okresie funkcjonowania rządu, przez Radę Ministrów przewinęło się aż 107 osób⁴⁵². Sporo zmian personalnych nastąpiło wraz z odwołaniem, w dużej mierze w ramach rozliczeń politycznych, osób wchodzących w skład ekipy Edwarda Gierka i Piotra Jaroszewicza. Zmiany personalne w późniejszym okresie wiązały się przede wszystkim z wprowadzaniem do Rady Ministrów wojskowych, głównie generałów.

Sprawy kadr administracji. W całościowy sposób uregulowano kwestie związane ze statusem urzędników państwowych, co było próbą wypełnienia luki istniejącej w tej dziedzinie po zniesieniu ustawy o państwowej służbie cywilnej. Regulacja miała zastosowanie do pracowników zatrudnionych w: urzędach naczelnych i centralnych oraz terenowych organów administracji państwowej, Kancelarii Sejmu i Kancelarii Rady Państwa, urzędach podległych naczelnym organom władzy państwowej oraz naczelnym i centralnym organom administracji państwowej. Obejmowała przepisy dotyczące m.in.: nawiązywania, zmian i rozwiązania stosunku pracy; obowiązków i praw urzędnika państwowego, nagród i wyróżnień; odpowiedzialności porządkowej i dyscyplinarnej; sporów o roszczenia oraz przedstawicielstwa pracowniczego⁴⁵³. Utworzono Centrum Podyplomowego Kształcenia Pracowników Administracji Państwowej⁴⁵⁴.

Sprawy rad narodowych. Wprowadzenie stanu wojennego spowodowało odłożenie terminu wyborów do rad narodowych stopnia podstawowego „do czasu powstania warunków ich przeprowadzenia w atmosferze spokoju społecznego i w duchu konstytucyjnych zasad Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej”⁴⁵⁵.

W 1983 r. pojawiły się nowe, całościowe regulacje ustawowe dotyczące rad narodowych oraz – jak przyjęto w ustawie, choć nie miało to merytorycznego uzasadnienia – samorządu terytorialnego. Jak głosi preambuła, regulacje wypracowano w celu: „utrwalania socjalistycznego ludowładztwa i umacniania terenowych organów władzy i administracji państwowej oraz zapewnienia powszechnego udziału mieszkańców miast i wsi we współrządzeniu i współodpowiedzialności za sprawy kraju, mając na uwadze, że system rad narodowych i samorządu terytorialnego stanowi szczególnie ważną płaszczyznę wszechstronnego współdziałania przewodniej siły politycznej w budowaniu socjalizmu – Pol-

⁴⁵² Obliczenia własne na podstawie: *Informator o organizacji i obsadzie osobowej kierowniczych stanowisk...*, s. 159–172.

⁴⁵³ Ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych, Dz.U. z 1982 r. nr 31, poz. 214.

⁴⁵⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 kwietnia 1982 r. w sprawie utworzenia Centrum Podyplomowego Kształcenia Pracowników Administracji Państwowej, Dz.U. z 1982 r. nr 13, poz. 104.

⁴⁵⁵ Uchwała Rady Państwa z dnia 30 grudnia 1981 r. w sprawie odłożenia terminu wyborów do rad narodowych stopnia podstawowego, Dz.U. z 1981 r. nr 32, poz. 181. Zob. też ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o ujednoczeniu terminu upływu kadencji rad narodowych stopnia podstawowego i wojewódzkiego, Dz.U. z 1982 r. nr 11, poz. 85.

skiej Zjednoczonej Partii Robotniczej ze Zjednoczonym Stronnictwem Ludowym i Stronnictwem Demokratycznym, oraz działanie zespolonych w Patriotycznym Ruchu Odrodzenia Narodowego wszystkich sił społecznych i obywateli kierujących się konstytucyjnymi zasadami ustrojowymi Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej”. Ustawa nadawała radom narodowym status przedstawicielskich organów władzy państwowej, podstawowych organów samorządu społecznego i organów samorządu terytorialnego w gminach, miastach, dzielnicach miast i województwach. W myśl ustawy, pochodzące z wyborów rady „urzeczywistniają władzę ludu pracującego miast i wsi, umacniają i rozwijają jego zdobycze, uczestniczą w postępowej przebudowie społeczeństwa; strzegą podstaw socjalistycznego państwa oraz praworządności ludowej”. Ustawodawca zachował hierarchiczny charakter rad narodowych⁴⁵⁶.

W 1984 r. ustanowiono nową ordynację wyborczą do rad narodowych⁴⁵⁷. W ustawie przyjęto założenie, że „lud pracujący” wybiera na radnych obywateli „o nieposzlakowanej postawie moralno-politycznej, zaangażowanych w działalność społecznej (...) oraz w pełni aprobujących zasady socjalistycznego ustroju Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej”. Stwierdzono też, że wybory do rad narodowych odbywają się „w oparciu o deklarację Patriotycznego Ruchu Odrodzenia Narodowego będącego płaszczyzną jednoczenia społeczeństwa dla dobra Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, a także współdziałania partii politycznych, organizacji i stowarzyszeń społecznych oraz obywateli, niezależnie od ich światopoglądu – w sprawach funkcjonowania i umacniania socjalistycznego państwa oraz wszechstronnego rozwoju kraju”. W ustawie powołano organy mające wyłonić kandydatów na radnych, tj. Ogólnokrajowe Kolegium Wyborcze oraz terenowe kolegia wyborcze złożone z organów PRON i przedstawicieli władz sygnatariuszy deklaracji w sprawie PRON z 20 lipca 1982 r. Rozstrzygnięto, że do Ogólnokrajowego Kolegium Wyborczego mogą być zaproszeni przedstawiciele związków zawodowych, społeczno-zawodowych organizacji rolników i socjalistycznych organizacji młodzieżowych. Zachowano zasadę wspólnych list wyborczych. Wśród podmiotów uprawnionych do zgłaszania kandydatów, którzy mają figurować na tych listach, wymieniono też w ustawie władze Stowarzyszenia „Pax”, Chrześcijańskiego Stowarzyszenia Społecznego oraz Polskiego Związku Katolicko-Społecznego. Wprowadzono zasadę, że na liście mogą się znaleźć tylko ci kandydaci, którzy uzyskają poparcie odpowiedniego zebrania wyborczego mieszkańców. Zachowano zasadę, że liczba kandydatów umieszczonych na liście ma być dwukrotnie większa niż liczba mandatów przypadających na dany

⁴⁵⁶ Ustawa z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego, Dz.U. z 1983 r. nr 41, poz. 185.

⁴⁵⁷ Ustawa z dnia 13 lutego 1984 r. Ordynacja wyborcza do rad narodowych, Dz.U. z 1984 r. nr 8, poz. 32.

okręg wyborczy. Pierwsze wybory do rad narodowych odbyły się na podstawie tej ordynacji 17 czerwca 1984 r.⁴⁵⁸.

Zakończenie działalności gabinetu. Rząd zakończył funkcjonowanie wraz z wyborami nowego Sejmu (IX kadencji). Podał się do dymisji, która została przyjęta przez Sejm 6 listopada 1975 r. Sprawował swoje obowiązki do chwili powołania nowego rządu, co stało się 12 listopada 1975 r. Tym razem było to coś więcej niż tylko wpisanie się w rutynową procedurę powoływania nowego gabinetu wraz z rozpoczęciem nowej kadencji Sejmu. Zmiana rządu miała oznaczać zakończenie okresu konfrontacji kojarzonego ze stanem wojennym. Odmienność sytuacji wynikała także z faktu, że w 1984 r. VIII kadencja Sejmu została przedłużona⁴⁵⁹.

Wybory Sejmu IX kadencji odbyły się na podstawie nowej ordynacji wyborczej, w której miejsce Frontu Jedności Narodu zajął Patriotyczny Ruch Odrodzenia Narodowego. Wspólne listy kandydatów były przygotowywane przez konwenty wyborcze. W Ogólnopolskim Konwencie Wyborczym trzy piąte składu mieli stanowić przedstawiciele władz PRON, PZPR, ZSL, SD, Stowarzyszenia „Pax”, ChSS i PZKS. Pozostali członkowie konwentu mieli być reprezentantami naczelných władz i ogólnopolskich porozumień związków zawodowych, społeczno-zawodowych organizacji rolników, socjalistycznych związków młodzieży, organizacji kombatanckich i kobiecych. Wprowadzony został mechanizm listy krajowej, z której mogło być wybranych nie więcej niż 15% ogólnej liczby posłów (w tych wyborach ich liczba została ustalona na 50)⁴⁶⁰. W trybie ustawowym określono obowiązki i prawa posłów; stwierdzono m.in., że posłowie na Sejm „wykonują mandat zgodnie z wolą swoich wyborców, kierując się dobrem narodu oraz celami socjalistycznego państwa”⁴⁶¹.

⁴⁵⁸ Uchwała Rady Państwa z dnia 16 lutego 1984 r. o zarządzeniu wyborów do rad narodowych, Dz.U. z 1984 r. nr 10, poz. 40.

⁴⁵⁹ Ustawa konstytucyjna z dnia 13 lutego 1984 r. o przedłużeniu kadencji Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz.U. z 1984 r. nr 9, poz. 33; ustawa konstytucyjna z dnia 3 grudnia 1984 r. o terminie upływu kadencji Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz.U. z 1984 r. nr 55, poz. 279; uchwała Rady Państwa z dnia 10 czerwca 1985 r. o zarządzeniu wyborów do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz.U. z 1985 r. nr 27, poz. 113.

⁴⁶⁰ Ustawa z dnia 29 maja 1985 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz.U. z 1985 r. nr 26, poz. 112; uchwała Rady Państwa z dnia 10 czerwca 1985 r. w sprawie ustalenia liczby posłów wybieranych z krajowej listy wyborczej, Dz.U. 1985 r. nr 27, poz. 114.

⁴⁶¹ Ustawa z dnia 31 lipca 1985 r. o obowiązkach i prawach posłów na Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz.U. z 1985 r. nr 37, poz. 173. Sformułowanie zobowiązujące posłów do tego, by kierowali się celami państwa socjalistycznego, zostało usunięte z ustawy w 1989 r. (por. dekret z dnia 1 lipca 1989 r. o zmianie ustawy o obowiązkach i prawach posłów na Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz.U. z 1989 r. nr 42, poz. 230).

* * *

5.4. Rząd Zbigniewa Messnera (12 listopada 1985 – 14 października 1988)

Szef gabinetu ministrów. Zbigniew Messner, wybrany przez Sejm z rekomendacji kierownictwa PZPR na szefa gabinetu, był profesorem ekonomii, członkiem PZPR, działaczem partyjnym i państwowym. Po zakończeniu działalności politycznej powrócił do pracy naukowej oraz aktywności w Stowarzyszeniu Księgowych w Polsce, w którym został prezesem Zarządu Głównego. Zmarł w 2014 r.

Utworzenie i charakter polityczny rządu. Pod względem politycznym rząd Zbigniewa Messnera nie różnił się od poprzedniego gabinetu. Został powołany po zakończeniu stanu wojennego, miał za zadanie stabilizowanie sytuacji za pomocą środków politycznych. Funkcjonował w okresie narastających napięć gospodarczych i społecznych oraz licznych strajków. Nadal w jego składzie znajdowało się kilku generałów.

Relacje gabinetu z innymi organami. W ramach nowelizacji konstytucji z 1988 r. wprowadzono do polskiego systemu ustrojowego instytucję demokracji bezpośredniej, stanowiąc, że „Sprawowanie władzy państwowej przez lud pracujący następuje także poprzez wyrażenie woli w drodze referendum”⁴⁶². Szczegółowe regulacje w tej sprawie zawarto w ustawie, w której ustalono także podstawy prawne konsultacji społecznych⁴⁶³. Rozstrzygnięto m.in., że: „Konsultacji społecznej oraz referendum mogą być poddane sprawy mające węzłowe znaczenie dla rozwoju kraju, określonego terenu lub interesów i warunków życia obywateli”; referendum może mieć charakter ogólnokrajowy lub lokalny, zaś konsultacje – charakter ogólnokrajowy, lokalny lub środowiskowy; referendum ogólnokrajowemu mogą być poddane określone problemy wskazane przez Sejm; wynik referendum jest rozstrzygający, jeżeli za jednym z rozwiązań opowiedziało się więcej niż połowa uprawnionych do wzięcia udziału w referendum. Ta ostatnia zasada – jak pokazała późniejsza praktyka – okazała się przeszkodą w decydowaniu w trybie referendum. Do systemu prawnego państwa wprowadzono też nową instytucję: Rzecznika Praw Obywatelskich, w celu – jak sformułowano to w ustawie⁴⁶⁴ – „umacniania socjalistycznej praworządności i stworzenia dalszych gwarancji ochrony praw i wolności obywateli”. Postanowiono, że rzecznika

⁴⁶² Ustawa z dnia 6 maja 1987 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz.U. z 1988 r. nr 14, poz. 82.

⁴⁶³ Ustawa z dnia 6 maja 1987 r. o konsultacjach społecznych i referendum, Dz.U. z 1988 r. nr 14, poz. 83; uchwała Rady Państwa z dnia 17 września 1987 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu przeprowadzania referendum, Dz.U. z 1987 r. nr 28, poz. 158.

⁴⁶⁴ Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich, Dz.U. z 1987 r. nr 21, poz. 123.

powołuje na czteroletnią kadencję Sejm na wniosek Prezydium Sejmu, zgłoszony po zasięgnięciu opinii Rady Krajowej PRON, i że jest on w swojej działalności niezawisły, niezależny od innych organów państwowych i odpowiada tylko przed Sejmem na zasadach określonych w ustawie.

Sprawy rozwoju gospodarczego. Główne zadanie programowe rządu polegało na dokonaniu zmian systemowych w gospodarce pozwalających na wprowadzenie Polski na ścieżkę rozwoju. Stworzono podstawy do prowadzenia działalności gospodarczej w formie spółek z kapitałem zagranicznym⁴⁶⁵. Określono instrumenty ograniczania praktyk monopolistycznych w działalności gospodarczej⁴⁶⁶. W związku z trudną sytuacją finansową emerytów podjęto decyzję o podwyższeniu niektórych świadczeń emerytalnych⁴⁶⁷.

Władze nie ukrywały, że poprawa sytuacji będzie wymagała zwiększonego wysiłku także od społeczeństwa. W planie społeczno-gospodarczym na lata 1986–1990 stwierdzono: „głównym strategicznym celem npsg jest tworzenie i utrwalanie zdolności gospodarki narodowej do zrównoważonego i efektywnego rozwoju, jako niezbędnej przesłanki dla zapewnienia stałej poprawy warunków życia społeczeństwa oraz pozycji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w rozwoju społeczno-gospodarczym krajów wspólnoty socjalistycznej oraz w międzynarodowym podziale pracy”, dodając równocześnie: „Rozwój ekonomiczny naszego kraju i podniesienie poziomu życia narodu wymagać będzie aktywności społecznej, politycznej i zawodowej społeczeństwa, w tym również zwiększonego własnego udziału społeczeństwa w zaspokajaniu potrzeb ogólnospołecznych oraz lokalnych”⁴⁶⁸.

29 listopada 1987 r. odbyło się referendum ogólnokrajowe, które w zamyśle władz miało stanowić legitymizację projektowanych zmian gospodarczych (określonych jako II etap reformy), w tym także działań przerzucających na społeczeństwo koszty trudnej sytuacji ekonomicznej. W referendum zadano Polakom dwa pytania. Pierwsze dotyczyło stosunku do programu radykalnego uzdrowienia gospodarki, zmierzającego do wyraźnego poprawienia warunków życia, który będzie jednak wymagał „przejścia przez trudny dwu-trzyletni okres szybkich zmian”. Drugie pytanie dotyczyło stosunku do polskiego modelu „głębokiej demokratyzacji” życia politycznego, „której celem jest umocnienie samorządności, rozszerzenie praw obywateli i zwiększenie ich uczestnictwa w rządzeniu

⁴⁶⁵ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1986 r. o spółkach z udziałem zagranicznym, Dz.U. z 1986 r. nr 17, poz. 88.

⁴⁶⁶ Ustawa z dnia 28 stycznia 1987 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym w gospodarce narodowej, Dz.U. z 1987 r. nr 3, poz. 18.

⁴⁶⁷ Ustawa z dnia 30 stycznia 1986 r. o podwyższeniu emerytur i rent w 1986 r., Dz.U. z 1986 r. nr 1, poz. 1; ustawa z dnia 29 stycznia 1987 r. o podwyższeniu emerytur i rent w 1987 i 1988 r., Dz.U. z 1988 r. nr 3, poz. 20.

⁴⁶⁸ Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 18 grudnia 1986 r. o narodowym planie społeczno-gospodarczym na lata 1986–1990, Dz.U. z 1986 r. nr 45, poz. 224.

krajem”. Ustawa o referendum zawierała wymóg uzyskania poparcia ponad 50% wszystkich osób uprawnionych do głosowania. Mimo znacznej frekwencji (67,3% uprawnionych) oraz przewagi pozytywnych odpowiedzi na oba pytania, nie udało się spełnić ustawowego wymogu poparcia.

W maju 1988 r. Rada Ministrów uzyskała, na okres do końca roku, nadzwyczajne uprawnienia i upoważnienia dotyczące głównie nakładania na podmioty gospodarcze dodatkowych obowiązków, wpływania na organizację wewnętrzną przedsiębiorstw państwowych i innych podmiotów gospodarczych oraz dokonywania zmian kadrowych w kierownictwach tych podmiotów, ustalania cen i regulowania płac⁴⁶⁹.

Sprawy społeczne i polityczne. Przychylny stosunek władz do socjalistycznych związków młodzieży znalazł wyraz m.in. w treści ustawy o zasadach udziału młodzieży w życiu państwowym, społecznym, gospodarczym i kulturalnym kraju, w której przyznano tym organizacjom dodatkowe uprawnienia⁴⁷⁰. Kolejny raz złagodzone przepisy dotyczące odpowiedzialności za przestępstwa popełnione przed 1985 r. przeciwko państwu i porządkowi publicznemu, w sytuacji gdy „istnieją podstawy uzasadniające przypuszczenie, że sprawcy tych przestępstw włączają się do czynnego udziału w życiu kraju i nie powrócą na drogę przestępstwa”⁴⁷¹.

Sprawy administracji rządowej. W chwili powołania Rada Ministrów liczyła 32 członków, w tym pięciu wiceprezesów Rady Ministrów (jeden z wicepremierów łączył swój urząd ze stanowiskiem Przewodniczącego Komisji Planowania przy Radzie Ministrów). W okresie działania rządu miały miejsce liczne zmiany w organizacji oraz w zakresie działania naczelných i centralnych organów administracji rządowej. Kierunek tych zmian wyznaczała konsolidacja organów i urzędów.

Pierwszych zmian dokonano bezpośrednio przed powołaniem Rady Ministrów. W ustawie z 12 listopada 1985 r.⁴⁷² jako cele wprowadzenia nowej struktury Rady Ministrów wskazano stworzenie lepszych warunków funkcjonowania naczelných i centralnych organów administracji państwowej oraz doskonalenie ich organizacji, dalsze wdrażanie reformy gospodarczej, kompleksowe rozwiązywanie ważnych społecznie problemów, decentralizowanie administracji

⁴⁶⁹ Ustawa z dnia 11 maja 1988 r. o nadzwyczajnych uprawnieniach i upoważnieniach dla Rady Ministrów, Dz.U. z 1988 r. nr 13, poz. 98.

⁴⁷⁰ Ustawa z dnia 22 maja 1986 r. o zasadach udziału młodzieży w życiu państwowym, społecznym, gospodarczym i kulturalnym kraju, Dz.U. z 1986 r. nr 21, poz. 108.

⁴⁷¹ Ustawa z dnia 17 lipca 1986 r. o szczególnym postępowaniu wobec sprawców niektórych przestępstw, Dz.U. z 1986 r. nr 26, poz. 126.

⁴⁷² Ustawa z dnia 12 listopada 1985 r. o zmianach w organizacji oraz zakresie działania niektórych naczelných i centralnych organów administracji państwowej, Dz.U. z 1985 r. nr 50, poz. 262. Zob. też rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 grudnia 1986 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra – Szefa Urzędu Rady Ministrów w dziedzinie kontroli oraz trybu przeprowadzania kontroli, Dz.U. z 1986 r. nr 44, poz. 217.

państwowej i zarządzania gospodarką narodową. Utworzono wówczas urzędy: ministra budownictwa, gospodarki przestrzennej i komunalnej; ministra rolnictwa, leśnictwa i gospodarki żywnościowej; ministra ochrony środowiska i zasobów naturalnych; ministra gospodarki materiałowej i paliwowej. Równocześnie zniesiono urzędy: ministra budownictwa i przemysłu materiałów budowlanych; ministra administracji i gospodarki przestrzennej; ministra rolnictwa i gospodarki żywnościowej; ministra leśnictwa i przemysłu drzewnego; ministra gospodarki materiałowej; ministra do spraw cen.

Istotne zmiany nastąpiły w centrum rządu. Urząd Rady Ministrów stał się naczelnym organem administracji rządowej. Został wskazany w ustawie jako podmiot powołany do: określania zasad organizowania i funkcjonowania urzędów administracji państwowej; koordynowania realizacji polityki kadrowej w administracji państwowej; prowadzenia spraw kadrowych osób zajmujących kierownicze stanowiska w administracji państwowej; organizowania działalności legislacyjnej rządu; kontrolowania realizacji zadań wskazanych przez Radę Ministrów i Prezesa Rady Ministrów; koordynowania działalności kontrolnej naczelnych i centralnych organów administracji państwowej; ustalania zasad zarządu nieruchomościami państwowymi pozostającymi w dyspozycji organów administracji państwowej; zapewnienia zasad zarządu nieruchomościami państwowymi pozostającymi w dyspozycji organów administracji; zapewnienia obsługi organizacyjnej, prawnej i techniczno-biurowej rządu. Do zakresu działania Urzędu Rady Ministrów zostały przeniesione zadania należące do kompetencji ministra administracji i gospodarki przestrzennej, które dotyczyły nadzoru nad bieżącą działalnością terenowych organów administracji państwowej, koordynacji i kontroli tych organów, analiz i ocen działania wskazanych wyżej organów, dokonywania kompleksowej kontroli województw. W ustawie przyjęto zasadę, że Urzędem Rady Ministrów kieruje minister – szef Urzędu Rady Ministrów, powoływany i odwoływany na zasadach przewidzianych w konstytucji w przypadku członków Rady Ministrów.

Ustawą z 23 października 1987 r. utworzono w miejsce urzędów ministrów: górnictwa i energetyki, hutnictwa i przemysłu maszynowego, przemysłu chemicznego i lekkiego, gospodarki materiałowej i paliwowej – jeden urząd ministra przemysłu⁴⁷³. W tej samej ustawie utworzono: urząd ministra gospodarki przestrzennej i budownictwa, znosząc równocześnie urząd ministra budownictwa, gospodarki przestrzennej i komunalnej⁴⁷⁴; urząd ministra transportu, żeglugi i łączności, znosząc urząd ministra komunikacji, urząd ministra łączności i Urząd

⁴⁷³ Ustawa z dnia 23 października 1987 r. o utworzeniu urzędu Ministra Przemysłu, Dz.U. z 1987 r. nr 33, poz. 172.

⁴⁷⁴ Ustawa z dnia 23 października 1987 r. o utworzeniu urzędu Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa, Dz.U. z 1987 r. nr 33, poz. 173.

Gospodarki Morskiej⁴⁷⁵. Utworzono urząd ministra pracy i polityki socjalnej, znosząc urząd ministra pracy, płac i spraw socjalnych oraz Urząd do Spraw Kombatantów⁴⁷⁶. W miejsce urzędu ministra oświaty i wychowania oraz urzędu ministra nauki i szkolnictwa wyższego utworzono urząd ministra edukacji narodowej⁴⁷⁷. Utworzono urząd ministra współpracy gospodarczej z zagranicą (znosząc równocześnie urząd ministra handlu zagranicznego) oraz urząd ministra rynku wewnętrznego (w miejsce urzędu ministra handlu wewnętrznego)⁴⁷⁸. Zmiany instytucjonalne połączono z określeniem nowych zakresów działania poszczególnych ministrów⁴⁷⁹. Odrębną ustawą utworzono Komitet Młodzieży i Kultury Fizycznej (znosząc równocześnie Główny Komitet Kultury Fizycznej i Sportu)⁴⁸⁰.

Obowiązywała zasada podziałów branżowych, od której wyjątkiem było powołanie ministra – członka Rady Ministrów (urząd ten sprawował w okresie od 12 listopada 1985 r. do 24 października 1987 r. Aleksander Kwaśniewski). We wrześniu 1988 r. rząd liczył 30 członków, w tym pięciu wiceprezesów Rady Ministrów. W ramach zmian regulaminu Rady Ministrów i Prezydium Rządu wzmocniono pozycję ministra – Szefa Urzędu Rady Ministrów w sprawach dotyczących prac obu tych organów⁴⁸¹.

Zniesiono: Urząd Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Centralny Urząd Geologii, Główny Komitet Kultury Fizycznej i Sportu, Główny Komitet Turystyki, Urząd Cen, Urząd Głównego Inspektora Gospodarki Energetycznej. Utworzono Główny Komitet Kultury Fizycznej i Turystyki.

Nowe rozwiązania w strukturze stanowisk kierowniczych w administracji rządowej. Ustawą z 12 listopada 1985 r. o zmianach w organizacji oraz zakresie działania niektórych naczelnych i centralnych organów administracji państwowej, do dotychczasowej struktury stanowisk rządowych wprowadzono dwa istotne uzupełnienia.

⁴⁷⁵ Ustawa z dnia 23 października 1987 r. o utworzeniu urzędu Ministra Transportu, Żeglugi i Łączności, Dz.U. z 1987 r. nr 33, poz. 174.

⁴⁷⁶ Ustawa z dnia 23 października 1987 r. o utworzeniu urzędu Ministra Pracy i Polityki Socjalnej, Dz.U. z 1987 r. nr 33, poz. 175.

⁴⁷⁷ Ustawa z dnia 23 października 1987 r. o utworzeniu urzędu Ministra Edukacji Narodowej, Dz.U. z 1987 r. nr 33, poz. 178.

⁴⁷⁸ Ustawa z dnia 23 października 1987 r. o utworzeniu urzędu Ministra Współpracy Gospodarczej z Zagranicą, Dz.U. z 1987 r. nr 33, poz. 176.

⁴⁷⁹ Ustawa z dnia 23 października 1987 r. o zmianach w zakresie działania niektórych naczelnych i centralnych organów administracji państwowej, Dz.U. z 1987 r. nr 33, poz. 180; ustawa z dnia 23 października 1987 r. o zmianie niektórych ustaw regulujących zasady funkcjonowania gospodarki narodowej, Dz.U. z 1987 r. nr 33, poz. 181.

⁴⁸⁰ Ustawa z dnia 23 października 1987 r. o utworzeniu Komitetu do Spraw Młodzieży i Kultury Fizycznej, Dz.U. z 1987 r. nr 33, poz. 179.

⁴⁸¹ Uchwała nr 160 Rady Ministrów z dnia 23 listopada 1987 r. w sprawie regulaminu prac Rady Ministrów i Prezydium Rządu, M.P. z 1987 r. nr 38, poz. 331.

Po pierwsze – ustalono, że Rada Ministrów w celu zapewnienia jednolitości realizacji prawnie wyodrębnionych zadań o szczególnym znaczeniu społecznym lub gospodarczym może utworzyć stanowisko sekretarza stanu w urzędzie Komisji Planowania, ministerstwie lub innym urzędzie kierowanym przez ministra. Rada Ministrów uzyskała prawo decydowania o organach centralnych administracji państwowej, których kierownicy są powoływani w randze sekretarza stanu. Sekretarza stanu powoływał i odwoływał zgodnie z wprowadzoną regulacją Prezes Rady Ministrów.

Po drugie – Radzie Ministrów przyznano prawo do tworzenia w strukturze urzędu naczelnego organu administracji państwowej funkcji pełnomocnika rządu do zadań o szczególnym znaczeniu społecznym lub gospodarczym. Przyjęto, że powoływanie i odwoływanie pełnomocników rządu należy do kompetencji Prezesa Rady Ministrów.

Sprawy rad narodowych. W ramach nowelizacji konstytucji dokonanej w czerwcu 1988 r. ustanowiono zasadę, że „Rady narodowe na podstawie ustaw dysponują mieniem komunalnym stanowiącym własność samorządu terytorialnego”⁴⁸². W połowie 1988 r., w ramach szerszego pakietu zmian w ustawie o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego, zwiększono uprawnienia rad narodowych w zakresie gospodarki terenowej w stosunku do podmiotów gospodarczych zlokalizowanych na terenie ich działania, określono też pozycję wojewody jako przedstawiciela rządu na terenie województwa oraz status samorządu mieszkańców⁴⁸³.

Źródła napięć. Rządowi nie udało się uzyskać poparcia dla swojego programu w referendum w listopadzie 1987 r. Równocześnie nasilały się napięcia gospodarcze oraz strajki, do których doszło wiosną i latem 1988 r. (m.in. w związku z podwyżkami cen w lutym 1988 r.). Wybory do rad narodowych w czerwcu 1988 r. zostały zbojkotowane przez opozycję⁴⁸⁴. Nasiliły się żądania legalizacji Solidarności. Władze z jednej strony ostro występowały przeciwko strajkom i protestom społecznym, wykorzystując siły bezpieczeństwa, z drugiej zaś strony rozpoczęły nieformalne kontakty ze środowiskami opozycji politycznej. Po raz pierwszy pojawiła się idea rozmów Okrągłego Stołu. Premier Zbigniew Messner był obwiniany w partii o brak zdolności do zapanowania nad sytuacją.

Zakończenie działalności gabinetu. Prezes Rady Ministrów podał rząd do dymisji 19 września 1988 r. Rada Ministrów pełniła swoje obowiązki do czasu

⁴⁸² Ustawa z dnia 16 czerwca 1988 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz.U. z 1988 r. nr 19, poz. 129.

⁴⁸³ Ustawa z dnia 16 czerwca 1988 r. o zmianie ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego, Dz.U. z 1988 r. nr 19, poz. 130.

⁴⁸⁴ Uchwała Rady Państwa z dnia 21 marca 1988 r. o zarządzeniu wyborów do rad narodowych, Dz.U. z 1988 r. nr 8, poz. 56.

powołania nowego gabinetu⁴⁸⁵. Sejm w uchwale podjętej w dniu przyjęcia dymisji rządu Zbigniewa Messnera krytycznie ocenił istniejącą sytuację społeczno-gospodarczą i realizację reformy gospodarczej. Stwierdzono, że bezwzględnym wymogiem ekonomicznym jest dokonanie dalszych przekształceń, a za szczególnie negatywne zjawiska uznano: połączenie wysokiej inflacji z nierównowagą i wzrostem przymusowych oszczędności, poważne zagrożenie zaufania społecznego, niedostosowanie polityki gospodarczej do wymogów reformy, niską efektywność i niesprawność procesu inwestycyjnego. W uchwale czytamy też, że Sejm, „uznając zasadność krytyki społecznej, stwierdza nieodzowność zasadniczych i głębokich zmian w Rządzie, w administracji centralnej i terenowej, które zagwarantują radykalne przyspieszenie reformy gospodarczej i osiągnięcie założonych celów społecznych”⁴⁸⁶. Uchwałą z 27 września 1988 r. Sejm powołał na Prezesa Rady Ministrów Mieczysława Rakowskiego⁴⁸⁷. Rząd Zbigniewa Messnera nie przetrwał więc całej kadencji Sejmu. Tym razem zmiana premiera spowodowała zmianę całej Rady Ministrów, co stanowiło odejście od wcześniejszej praktyki. W całej historii PRL był to jedyny przypadek powołania nowej Rady Ministrów bez bezpośredniego związku z rozpoczęciem nowej kadencji Sejmu.

* * *

5.5. Rząd Mieczysława Rakowskiego, Czesława Kiszcza i Tadeusza Mazowieckiego (14 października 1988 – 11 września 1989)

Szef gabinetu. Mieczysław F. Rakowski⁴⁸⁸ został powołany na stanowisko Prezesa Rady Ministrów przez Sejm 27 września 1988 r., po rezygnacji z kierowania gabinetem przez Zbigniewa Messnera i dymisji poprzedniego rządu. Nowy

⁴⁸⁵ Zob.: uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 19 września 1988 r. w sprawie odwołania Rady Ministrów, M.P. z 1988 r. nr 26, poz. 227; uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 19 września 1988 r. w sprawie powierzenia Rządowi pełnienia obowiązków, M.P. z 1988 r. nr 26, poz. 228.

⁴⁸⁶ Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 19 września 1988 r. w sprawie realizacji reformy oraz aktualnej sytuacji społeczno-gospodarczej kraju, M.P. z 1988 r. nr 26, poz. 229.

⁴⁸⁷ Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 27 września 1988 r. w sprawie powołania prezesa Rady Ministrów, M.P. z 1988 r. nr 28, poz. 242.

⁴⁸⁸ Zob. m.in.: J. Eisler, *Siedmiu wspaniałych...*, s. 455–519; J. Wegner, *Sternicy. Od Nowotki do Rakowskiego*, Kraków 1997, s. 218–235; A. Powalka, *Mieczysław F. Rakowski: casus partyjnego reformatora*, „Społeczeństwo i Polityka” 2009, nr 3, s. 35–47; M. Przeperski, *Janczar Gomułki. Pozycja polityczna Mieczysława Rakowskiego w latach 1956–1970*, „Polska 1944/45–1989. Studia i materiały”, t. 11, 2013, s. 209–233; tegoż, *Mieczysław Rakowski i opozycja przed Sierpniem 1980 r.*, „Polska 1944/45–1989. Studia i materiały”, t. 12, 2014, s. 247–275. Zob. też M.F. Rakowski, *Dzienniki polityczne*, t. 10: 1987–1990, Warszawa 2005.

premier był wiceprezesem Rady Ministrów w rządzie Wojciecha Jaruzelskiego. Dziennikarz, z wykształcenia historyk, od 1946 r. członek Polskiej Partii Robotniczej, a od 1948 r. w PZPR. Od 1958 r. związany z wpływowym tygodnikiem społeczno-politycznym „Polityka”, którego do 1982 r. był redaktorem naczelnym. Od 1987 r. członek Biura Politycznego KC PZPR. Po zakończeniu pełnienia funkcji premiera został ostatnim I Sekretarzem KC PZPR. Zmarł w 2008 r.

Utworzenie i charakter polityczny gabinetu. Rząd Rakowskiego⁴⁸⁹ w sensie politycznym był kontynuacją poprzednich gabinetów. W jego zapleczu znajdowały się te same ugrupowania polityczne, co w przypadku poprzednich gabinetów. Tak jak poprzednio, podstawowe decyzje były w dużej mierze wypracowane w kierownictwie PZPR. Należy podkreślić, że Mieczysław Rakowski należał do grona krytyków rządu Messnera, a Wojciech Jaruzelski był zdecydowanie zawieszony wynikami pracy tego rządu. W dużym stopniu to właśnie zadecydowało o wyborze Rakowskiego na nowego Prezesa Rady Ministrów, a także o tym, że do nowej Rady Ministrów powołano wiele osób, które poprzednio nie zasiadały w rządzie. W kraju panowała trudna sytuacja społeczna, stale pogarszała się też sytuacja gospodarcza, władza pilnie potrzebowała skutecznego rządowego programu naprawczego, co premier wykorzystał, zapewniając sobie spory margines swobody w fazie kształtowania składu rządu i ustalania kierunków jego działania. W składzie Rady Ministrów znalazły się osoby, które miały dać impuls do przestawienia pracy rządu na nowe tory, w tym Ireneusz Sekuła – jako nowy sternik polityki gospodarczej, Aleksander Kwaśniewski – jako minister kierujący pracami Komitetu Społeczno-Politycznego, Mieczysław Wilczek – jako minister przemysłu, który stał się symbolem otwartości na zmiany, gdyż jednoznacznie opowiadał się za poszerzeniem obszarów prywatyzacji w gospodarce. Do rządu powołano więcej niż dotąd przedstawicieli ZSL i SD. Nie powiodły się jednak próby włączenia do rządu przedstawicieli opozycji⁴⁹⁰.

Zmieniające się uwarunkowania polityczne i konstytucyjne. W okresie funkcjonowania rządu Rakowskiego coraz intensywniej podejmowano próby doprowadzenia do zawarcia porozumienia władz państwowych z opozycją polityczną i związkami zawodowymi w ramach rozmów Okrągłego Stołu. Uwieńczeniem tych rozmów było zawarcie porozumienia w sprawach reform politycznych, polityki społecznej i gospodarczej, pluralizmu związkowego, a także powołanie Komisji Porozumiewawczej⁴⁹¹. Rozmowy z opozycją prowadzono też w wąskich gronach⁴⁹².

⁴⁸⁹ Zob. M. Przeperski, *Ostatnia próba modernizacji PRL. Rząd Mieczysława F. Rakowskiego (1988–1989)*, „Pamięć i Sprawiedliwość” 2016, nr 27, s. 197–230.

⁴⁹⁰ Zob. tamże, s. 204.

⁴⁹¹ Zob. K. Dubiński (oprac.), *Okrągły Stół*, Warszawa 1999, s. 551–576. Zob. też K. Trembicka, *Okrągły stół w Polsce. Studium o porozumieniu politycznym*, Lublin 2003; P. Raina, *Droga do „okrągłego stołu”*. Zakulisowe rozmowy przygotowawcze, Warszawa 1999.

⁴⁹² Zob. K. Dubiński, *Magdalenka. Transakcja epoki. Notatki z poufnych spotkań Kiszczak–Wałęsa*, Warszawa 1990.

W czasie działania rządu doszło do ważnych zmian w konstytucji wynikających z treści zawartych porozumień. W nowelizacji konstytucji z 7 kwietnia 1989 r. m.in. powołano nowe organy władzy państwowej – Senat i Prezydenta Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (wybieranego na sześcioletnią kadencję przez Zgromadzenie Narodowe składające się z Sejmu i Senatu) oraz określono kompetencje tych organów⁴⁹³. W trybie ustawy ustalono zasady przekazania dotychczasowych kompetencji Rady Państwa innym organom, w tym przede wszystkim Prezydentowi PRL, z chwilą wyboru jednoosobowej głowy państwa⁴⁹⁴.

Ustanowiono nową ordynację wyborczą do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej X kadencji, na lata 1989–1993, oraz ordynację wyborczą do Senatu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej⁴⁹⁵. Kluczowe znaczenie miały przyjęte w tych ustawach zasady wynikające z porozumienia zawartego przy Okrągłym Stole. Postanowiono, że w wyborach do Sejmu Rada Państwa ustali liczbę mandatów przeznaczonych dla kandydatów będących członkami PZPR, ZSL, SD, Stowarzyszenia „Pax”, Unii Chrześcijańsko-Społecznej, Polskiego Związku Katolicko-Społecznego, uwzględniając przy tym wymóg pozostawienia w każdym okręgu wyborczym przynajmniej jednego mandatu dla kandydata bezpartyjnego, a ponadto że zostanie utworzona lista krajowa (na podstawie zgłoszeń władz: PZPR, ZSL, SD, Stowarzyszenia „Pax”, Unii Chrześcijańsko-Społecznej, Polskiego Związku Katolicko-Społecznego oraz PRON). Rada Państwa określiła, że z listy krajowej wybiera się 35 posłów (na 460 przewidzianych w Sejmie)⁴⁹⁶. Postanowiono, że w wyborach do Senatu prawo zgłaszania kandydatów przysługuje naczelnym i wojewódzkim władzom organizacji politycznych, społecznych i zawodowych o zasięgu ogólnokrajowym (organizacje te potwierdzają zgłoszenie kandydata podpisami co najmniej 3000 wyborców) oraz wyborcom z danego okręgu wyborczego w liczbie co najmniej 3000. W ostatnich miesiącach funkcjonowania rządu na klimat polityczny wpływała głównie kampania przed wyborami do Sejmu i Senatu zapowiedzianymi na 4 czerwca 1989 r.⁴⁹⁷. Ponieważ 4 czerwca z listy krajowej wybrano mniej kandydatów, niż było to

⁴⁹³ Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz.U. z 1989 r. nr 19, poz. 101.

⁴⁹⁴ Ustawa z dnia 29 maja 1989 r. o przekazaniu dotychczasowych kompetencji Rady Państwa Prezydentowi Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i innym organom państwowym, Dz.U. z 1989 r. nr 34, poz. 178.

⁴⁹⁵ Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej X kadencji, na lata 1989–1993, Dz.U. z 1989 r. nr 19, poz. 102; ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Ordynacja wyborcza do Senatu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz.U. z 1989 r. nr 19, poz. 103.

⁴⁹⁶ Uchwała Rady Państwa z dnia 13 kwietnia 1989 r. w sprawie liczby posłów wybieranych z krajowej listy wyborczej, Dz.U. z 1989 r. nr 21, poz. 110.

⁴⁹⁷ Uchwała Rady Państwa z dnia 13 kwietnia 1989 r. o zarządzeniu wyborów do Sejmu i Senatu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz.U. z 1989 r. nr 21, poz. 109.

przewidziane w ordynacji, ustalono zasady ponownego głosowania zmierzające do obsadzenia wszystkich mandatów⁴⁹⁸.

Sprawy programu gospodarczego. Rząd wyeksponował w swoim programie kwestie związane z przeprowadzeniem reformy systemowej w dziedzinie gospodarki, rolnictwa, budownictwa i ochrony środowiska. Prowadzono przygotowania do wypracowania Planu Konsolidacji Gospodarki Narodowej na lata 1989–1990 i powiązanych z nim, niejednokrotnie rewolucyjnych, projektów działań szczegółowych w zakresie poszczególnych działów administracji rządowej, w których miano ograniczyć monopole państwowe i bezpośrednią aktywność państwa w gospodarce. Prezentując program, rząd podkreślał swą stanowczą wolę i gotowość do podejmowania trudnych społecznie decyzji oraz otwarcie na inicjatywy podmiotów pozarządowych. W takim też kierunku zmieniono narodowy plan społeczno-gospodarczy na lata 1986–1990⁴⁹⁹. W ustawie o działalności gospodarczej przyjęto zasadę, że prowadzenie tej działalności „jest wolne i dozwolone każdemu na równych prawach, z zachowaniem warunków określonych przepisami prawa”⁵⁰⁰. W odniesieniu do aktywności finansowej przedsiębiorstw państwowych wprowadzono zasadę samofinansowania i pokrywania z posiadanych środków i uzyskiwanych przychodów kosztów działalności i zobowiązań⁵⁰¹. Ustanowiono gwarancje prawne współpracy kapitałowej między podmiotami krajowymi i zagranicznymi, w tym gwarancje dla podmiotów zagranicznych w zakresie ich własności, dochodów i innych praw⁵⁰². Stworzono możliwość testowania rozwiązań eksperymentalnych w specjalnych warunkach na terenie województwa lub jego części, lub w wybranych podmiotach gospodarczych⁵⁰³. Ustalono warunki wcześniejszego przechodzenia na emeryturę pracowników likwidowanych zakładów pracy⁵⁰⁴.

Kontrowersyjnym posunięciem było postawienie w stan likwidacji Stoczni Gdańskiej, uzasadniane przez władze dążeniem do oderwania spraw gospodarki od polityki. W praktyce decyzja ta została jednak powszechnie potraktowana

⁴⁹⁸ Zob.: dekret z dnia 12 czerwca 1989 r. o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej X kadencji, na lata 1989–1993, Dz.U. z 1989 r. nr 36, poz. 198; uchwała Rady Państwa z dnia 12 czerwca 1989 r. w sprawie ponownego głosowania do mandatów nie obsadzonych z krajowej listy wyborczej, Dz.U. z 1989 r. nr 36, poz. 199.

⁴⁹⁹ Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 31 stycznia 1989 r. w sprawie zmian w narodowym planie społeczno-gospodarczym na lata 1986–1990, Dz.U. z 1989 r. nr 5, poz. 30.

⁵⁰⁰ Ustawa z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej, Dz.U. z 1988 r. nr 41, poz. 324.

⁵⁰¹ Ustawa z dnia 31 stycznia 1989 r. o gospodarce finansowej przedsiębiorstw państwowych, Dz.U. z 1989 r. nr 3, poz. 10.

⁵⁰² Ustawa z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej z udziałem podmiotów zagranicznych, Dz.U. z 1988 r. nr 41, poz. 325.

⁵⁰³ Ustawa z dnia 24 lutego 1989 r. o niektórych warunkach konsolidacji gospodarki narodowej oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz.U. z 1989 r. nr 10, poz. 57.

⁵⁰⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 lutego 1989 r. w sprawie wcześniejszego przechodzenia na emeryturę pracowników likwidowanych zakładów pracy, Dz.U. z 1989 r. nr 11, poz. 58.

jako wyraz złej woli władz – planu zniszczenia zakładu nazywanego kolebką Solidarności – i doprowadziła do napięć politycznych, w tym także napięć w samej PZPR.

Kolejne rozwiązania przyjęte przez rząd w ramach wypracowania nowej strategii systemowej w gospodarce polegały na radykalnym ograniczaniu w tej dziedzinie reglamentacji państwowej oraz dopuszczeniu do działania podmiotów prywatnych, w tym z kapitałem zagranicznym. Rząd stanął wobec konieczności przeciwdziałania próbom oporu wobec tak gruntownych zmian, podejmowanym przez podmioty zainteresowane utrzymaniem dotychczasowych rozwiązań. Musiał też zaradzić napięciom wynikającym ze stanu finansów publicznych. W tej ostatniej sprawie pomoc miały kontakty z zagranicznymi instytucjami finansowymi oraz państwami zachodnimi, w których poszukiwano możliwości dalszego zasilenia kredytowego oraz renegotjacji warunków spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań finansowych. Do systemu ekonomicznego wprowadzono obligacje jednostek gospodarczych, rad narodowych, organizacji społecznych i fundacji jako papiery wartościowe, których emitent stwierdza, że jest dłużnikiem wobec właściciela obligacji (wierzyciela) i zapłaci kwotę pieniężną oraz ustalone oprocentowanie w terminach i w sposób określony w obligacji⁵⁰⁵. Projektowane i wprowadzane zmiany w dziedzinie gospodarki i finansów, w tym szczególnie działania w kierunku urynkowienia gospodarki żywnościowej, rodziły napięcia społeczne (w pierwszych miesiącach 1989 r. znajdujące wyraz także w strajkach) i komplikowały stosunki rządu ze związkami zawodowymi skupionymi w OPZZ.

Sprawy społeczne i polityczne. Symboliczne znaczenie miało ustanowienie Narodowego Święta Niepodległości w dniu 11 listopada dla „upamiętnienia rocznicy odzyskania przez Naród Polski niepodległego bytu państwowego oraz walk pokoleń Polaków o wolność i niepodległość”⁵⁰⁶.

Przyjęto, uwzględniając treść porozumienia zawartego przy Okrągłym Stole, nowe regulacje dotyczące stowarzyszeń, związków zawodowych oraz związków zawodowych rolników indywidualnych⁵⁰⁷. W ostatnich miesiącach działania rządu sfinalizowano prowadzone od kilku lat z Episkopatem Polskim oraz z przedstawicielami kierownictw kościołów nierymskokatolickich rozmowy na temat stosunków wyznaniowych i uchwalono ustawy uwzględniające treść ustaleń przyjętych na zakończenie tych rozmów⁵⁰⁸.

⁵⁰⁵ Ustawa z dnia 27 września 1988 r. o obligacjach, Dz.U. z 1988 r. nr 34, poz. 254.

⁵⁰⁶ Ustawa z dnia 15 lutego 1989 r. o ustanowieniu Narodowego Święta Niepodległości, Dz.U. z 1989 r. nr 6, poz. 34.

⁵⁰⁷ Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach, Dz.U. z 1989 r. nr 20, poz. 104; ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie ustawy o związkach zawodowych, Dz.U. z 1989 r. nr 20, poz. 105; ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o związkach zawodowych rolników indywidualnych, Dz.U. z 1989 r. nr 20, poz. 106.

⁵⁰⁸ Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz.U. z 1989 r. nr 29, poz. 154; ustawa z dnia 17 maja 1989 r.

Kolejny raz podjęto kwestię rozliczenia się z wyrokami politycznymi wydanymi na podstawie ustawodawstwa stanu wojennego oraz późniejszych przepisów. Ponadto postanowiono, powołując się na postępującą normalizację życia społecznego i osiągnięte porozumienie narodowe, że przebacza się i puszcza w niepamięć: występki popełnione z powodów politycznych albo w związku ze strajkiem lub akcją protestacyjną; przestępstwa skarbowe popełnione z powodów politycznych; występki związane z militaryzacją; występki popełnione przy przeciwdziałaniu strajkom oraz akcjom protestacyjnym oraz innym naruszeniom bezpieczeństwa lub porządku publicznego z powodów politycznych – jeśli przestępstwo zostało popełnione w okresie po 31 stycznia 1980 r. do 29 maja 1989 r.⁵⁰⁹.

Rozstawano się z symbolami poprzedniego okresu politycznego, m.in. zmieniając nazwę Uniwersytetu Wrocławskiego⁵¹⁰. Ograniczono zakres działania cenzury⁵¹¹. Stworzono podstawy działania samorządu zawodowego, w ramach izb gospodarczych, w tym Krajowej Izby Gospodarczej⁵¹².

Sprawy administracji. Powołana 14 października Rada Ministrów liczyła 21 członków⁵¹³. W jej składzie znalazło się trzech wiceprezesów Rady Ministrów (w tym jeden łączący urząd ze stanowiskiem ministra), w grupie ministrów był jeden minister – członek Rady Ministrów oraz minister – Kierownik Urzędu do Spraw Wyznań. W grudniu 1988 r. Komisję Planowania przy Radzie Ministrów zastąpiono Centralnym Urzędem Planowania kierowanym przez ministra – Kierownika Urzędu⁵¹⁴. Posunięcie to miało być połączone z ograniczeniem centralnego planowania gospodarczego. W centrum rządu powołano Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów, jako organ Rady Ministrów zapewniający bieżącą koordynację działań i sprawne podejmowanie decyzji w sprawach gospo-

o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, Dz.U. z 1989 r. nr 29, poz. 155; ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o ubezpieczeniu społecznym duchownych, Dz.U. z 1989 r. nr 29, poz. 156. Zob. też: G. Rydlewski, *Geneza i tryb przygotowania ustawodawstwa wyznaniowego w Polsce w roku 1989*, w: B. Górowska, G. Rydlewski, *Regulacje prawne stosunków wyznaniowych w Polsce*, Warszawa 1992, s. 202–216; G. Rydlewski, *Geneza i tryb przygotowania ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania*, „Rocznik Teologiczny” ChAT, R. XLII, 2000, z. 1, s. 301–308.

⁵⁰⁹ Ustawa z dnia 29 maja 1989 r. o przebaczeniu i puszczeniu w niepamięć niektórych przestępstw i wykroczeń, Dz.U. z 1989 r. nr 34, poz. 179.

⁵¹⁰ Ustawa z dnia 29 maja 1989 r. o nadaniu Uniwersytetowi Wrocławskiemu im. Bolesława Bieruta nazwy „Uniwersytet Wrocławski”, Dz.U. z 1989 r. nr 34, poz. 184.

⁵¹¹ Ustawa z dnia 29 maja 1989 r. o zmianie ustawy o kontroli publikacji i widowisk, Dz.U. z 1989 r. nr 34, poz. 186.

⁵¹² Ustawa z dnia 30 maja 1989 r. o samorządzie zawodowym niektórych podmiotów gospodarczych, Dz.U. z 1989 r. nr 35, poz. 194; ustawa z dnia 30 maja 1989 r. o izbach gospodarczych, Dz.U. z 1989 r. nr 35, poz. 195.

⁵¹³ Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 14 października 1988 r. w sprawie powołania Rady Ministrów, M.P. z 1988 r. nr 30, poz. 262.

⁵¹⁴ Ustawa z dnia 23 grudnia 1988 r. o utworzeniu Centralnego Urzędu Planowania, Dz.U. z 1988 r. nr 41, poz. 327.

darczyczych (z równoczesnym zniesieniem Komitetu Rady Ministrów do Spraw Realizacji Reformy Gospodarczej)⁵¹⁵, oraz Komitet Społeczno-Polityczny Rady Ministrów, jako organ Rady Ministrów wykonujący podobne zadania w sferze społeczno-politycznej państwa (z równoczesnym pozbawieniem mocy podobnej uchwały podjętej przez Radę Ministrów 11 grudnia 1986 r.)⁵¹⁶.

Okoliczności zakończenia działalności gabinetu. Dymisję rządu Mieczysława Rakowskiego spowodowały dwa różne czynniki.

Pierwszy z nich miał charakter w jakimś sensie rutynowy: zgodnie z procedurą wprowadzoną w PRL, Prezes Rady Ministrów podał rząd do dymisji w związku z zakończeniem kadencji Sejmu i wyborem nowego parlamentu.

Drugim czynnikiem był fakt, że w nowo wybranym parlamencie zasiadło wielu przedstawicieli opozycji antysocjalistycznej⁵¹⁷. W Sejmie na 460 posłów było ich 161. W Senacie – wprowadzonej ponownie, po kilkudziesięciu latach, do systemu organów władzy w Polsce drugiej izbie parlamentu – na 100 senatorów było ich aż 99. Ta całkowicie nowa sytuacja wymagała zdecydowanie nierutynowych działań w obliczu szybko zmieniających się okoliczności. Tak więc, 4 lipca 1989 r. Mieczysław Rakowski zgłosił Sejmowi dymisję Rady Ministrów. Sejm przyjął dymisję Rady Ministrów 1 sierpnia 1989 r. i powierzył jej pełnienie obowiązków do czasu powołania nowego rządu⁵¹⁸. Wcześniej Zgromadzenie Narodowe (złożone z posłów i senatorów) wybrało w dniu 19 lipca 1989 r. na urząd Prezydenta PRL generała Wojciecha Jaruzelskiego. Wybór nastąpił 270 głosami, przy 233 głosach przeciwnych i 34 wstrzymujących się. Była to najmniejsza wymagana do elekcji liczba głosów⁵¹⁹. W dniu 2 sierpnia 1989 r., a więc w momencie, kiedy Rada Ministrów była już w stanie dymisji, na wniosek Prezydenta PRL, Sejm powołał na stanowisko Prezesa Rady Ministrów generała Czesława Kiszczaka⁵²⁰. To, co się stało później, niezbitnie świadczyło o tym, że nie jest już w Polsce możliwy powrót do kształtowania scenariusza wydarzeń przez dotychczas rządzące siły polityczne. Posłowie wybrani z listy Solidarności wchodzący w skład Obywatelskiego Klubu Parlamentarnego przy przewodniczącym NSZZ „Solidarność” nie byli skłonni poprzeć powołania rządu z Czesławem Kiszczakiem na czele. Powróciło, rzucone wcześniej przez redak-

⁵¹⁵ Uchwała nr 178 Rady Ministrów z dnia 17 października 1988 r. w sprawie powołania Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów, M.P. z 1988 r. nr 31, poz. 278.

⁵¹⁶ Uchwała nr 179 Rady Ministrów z dnia 17 października 1988 r. w sprawie powołania Komitetu Społeczno-Politycznego Rady Ministrów, M.P. z 1988 r. nr 31, poz. 279.

⁵¹⁷ Zob. A. Małkiewicz, *Wybory czerwcowe 1989*, Warszawa 1994.

⁵¹⁸ Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 1 sierpnia 1989 r. w sprawie przyjęcia ustąpienia rządu, M.P. z 1989 r. nr 26, poz. 203.

⁵¹⁹ Uchwała Zgromadzenia Narodowego z dnia 19 lipca 1989 r. w sprawie wyboru Prezydenta Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, M.P. z 1989 r. nr 23, poz. 176.

⁵²⁰ Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 2 sierpnia 1989 r. w sprawie powołania Prezesa Rady Ministrów, M.P. z 1989 r. nr 26, poz. 204.

tora naczelnego „Gazety Wyborczej”, hasło: „Wasz prezydent, nasz premier”⁵²¹. W wyniku intensywnych zabiegów zmierzających do stworzenia w Sejmie większości zdolnej wybrać rząd, 17 sierpnia 1989 r. zawiązała się koalicja Solidarności, Zjednoczonego Stronnictwa Ludowego i Stronnictwa Demokratycznego. Trudności w utworzeniu Rady Ministrów sprawiły, że Kiszczak złożył 24 sierpnia 1989 r. dymisję ze stanowiska szefa gabinetu⁵²². Sejm przyjął rezygnację w tym samym dniu i powołał na stanowisko Prezesa Rady Ministrów Tadeusza Mazowieckiego⁵²³. Na wniosek nowego premiera, przedstawiony po porozumieniu z prezydentem PRL, w dniu 12 września 1989 r. Sejm powołał nową Radę Ministrów⁵²⁴. Trzeba dodać, że z formalnego punktu widzenia Radą Ministrów, która zakończyła w tym samym dniu swoją działalność, kierowali, w różnych okresach jej funkcjonowania, trzech kolejni premierzy: Mieczysław Rakowski, Czesław Kiszczak i Tadeusz Mazowiecki. W praktyce, co potwierdzają podpisy na dokumentach rządowych, w okresie od 2 sierpnia do 11 września obowiązki związane z kierowaniem zdymisjonowanym rządem wypełniał wiceprezes Rady Ministrów Ireneusz Sekuła. Równocześnie jednak trzeba zauważyć, że w ostatnich dniach funkcjonowania gabinetu decyzje podejmował już także Tadeusz Mazowiecki⁵²⁵.

⁵²¹ A. Michnik, *Wasz prezydent, nasz premier*, „Gazeta Wyborcza” z 3 sierpnia 1989 r.

⁵²² Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 24 sierpnia 1989 r. w sprawie odwołania Prezesa Rady Ministrów, M.P. z 1989 r. nr 30, poz. 223.

⁵²³ Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 24 sierpnia 1989 r. w sprawie powołania Prezesa Rady Ministrów, M.P. z 1989 r. nr 30, poz. 224.

⁵²⁴ Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 12 września 1989 r. w sprawie powołania Rady Ministrów, M.P. z 1989 r. nr 32, poz. 243.

⁵²⁵ Np. w sprawie powołania w dniu 24 sierpnia 1989 r. na stanowisko podsekretarza stanu w Urzędzie Rady Ministrów Jacka Ambroziaka (zob. *Informator o obsadzie osobowej kierowniczych stanowisk...*, s. 154).

Rozdział piąty

RZĄDY OKRESU PO ZMIANACH USTROJOWYCH Z ROKU 1989

1. Punkt wyjścia

Nowe wyzwania. Polska, wraz z innymi państwami tzw. bloku wschodniego, stanęła w tym okresie swej historii w obliczu całkiem nowych wyzwań, które wiązały się z odejściem od ustroju socjalistycznego i kształtowaniem w to miejsce ustroju demokratycznego. Dotyczyło to nie tylko budowy państwa, w tym struktur władzy i administracji. Zmiany musiały objąć także stosunki społeczne oraz świadomość ludzi. Wiele spraw i decyzji występowało po raz pierwszy i z natury rzeczy niosło ze sobą znaczny potencjał niepewności i zagrożeń.

Bieg spraw po wyborach parlamentarnych 1989 r. wyznaczały porozumienia Okrągłego Stołu zakładające ewolucyjne zmiany ustrojowe i kadrowe. Niewątpliwie, na sposób realizacji przyjętego scenariusza wpływało niewielkie (by nie powiedzieć: zerowe) doświadczenie w sprawowaniu władzy, którym dysponowali ludzie obejmujący wówczas urzędy publiczne. Dotychczasowi opozycjoniści musieli – niemal z dnia na dzień – stać się organizatorami rządzenia i administrowania. Nie było czasu na uczenie się działania w nowych rolach. Problem stanowiło jednak nie tylko dotrzymanie kroku błyskawicznemu tempu przemian, lecz także – a może przede wszystkim – podołanie ogromowi wyzwań gospodarczych dotyczących zarówno państwa, jak i sytuacji ekonomicznej oraz zawodowej ludności.

Nowa sytuacja międzynarodowa. Stawało się oczywiste, że następuje kres konfrontacyjnego układu Wschód–Zachód, a wraz z rozpadem ZSRR – koniec istnienia bloku socjalistycznego złożonego z jego państw satelickich. Równocześnie jednak przyszłość rysowała się niejasno i niepewnie, nie było wiadomo, jakie zagrożenia pociągną za sobą dokonujące się zmiany. Potężny arsenał środków, w tym broni atomowej i masowego rażenia, znajdował się w dyspozycji tych, którzy stawali się wielkimi przegranymi historii, co uzasadniało stawianie pytań o ich reakcję na zachodzące wydarzenia.

Konieczność ustalenia relacji między ciągłością i zmianą. Wielość spraw, które – w świetle programu zwycięzców wyborów w 1989 r. – wymagały zmiany, zmuszała do szybkiego ustalenia scenariusza działań. Od pierwszych dni po wygranej w wyborach 1989 r. widoczne było zróżnicowanie stanowisk w tych sprawach w środowisku dotychczasowej opozycji. Nie brak było wezwań do radykalnych działań i do stanowczych rozliczeń ludzi i instytucji związanych z poprzednią władzą. Wybór drogi działania w państwie okazał się trudny w różnicującym się obozie większości parlamentarnej.

Okres zmian zachodzących w Polsce od 1989 r. jest przedmiotem licznych opracowań przeglądowych dotyczących historii politycznej naszego kraju¹, rozwiązań konstytucyjnych i politycznych², funkcjonowania organów ustrojowych, w tym rządu³ i Prezydenta RP⁴, oraz wybranych problemów społecznych, politycznych i gospodarczych. Najważniejsze z tych publikacji przywołuję w dalszych fragmentach tego rozdziału. Zgodnie z przyjętym w tej książce założeniem, koncentruję się na kwestiach dotyczących rządów.

-
- ¹ W. Roszkowski, *Historia Polski 1914–2015*, Warszawa 2017, s. 453 i nast.; A. Dudek, *Historia polityczna Polski 1989–2015*, Kraków 2016; tegoż, *Pierwsze lata III Rzeczypospolitej 1989–1995*, Kraków 1997; A. Łuczak, *Dekada polskich przemian. Studium władzy i opozycji*, Warszawa 2010.
 - ² A. Antoszewski (red.), *Ewolucja polskiego systemu politycznego po 1989 roku w świetle komparatystycznej teorii polityki*, Wrocław 1994; K.A. Paszkiewicz (red.), *Partie i koalicje polityczne III Rzeczypospolitej*, Wrocław 2004.
 - ³ A. Bałaban (red.), *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, Kraków 2002; M. Chmaj (red.), *Rządy koalicyjne w III RP*, Olsztyn 2006; M. Chmaj, M. Żmigrodzki (red.), *Gabinety koalicyjne w Polsce w latach 1989–1996*, Lublin 1998; W. Jednaka, *Gabinety koalicyjne w III RP*, Wrocław 2004; K. Leszczyńska, *Rządy Rzeczypospolitej Polskiej (1989–2005). Skład, organizacja i tryb funkcjonowania*, Toruń 2007; R. Mojak, *Parlament a rząd w ustroju Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2007; G. Rydlewski, *Rządowy system decyzyjny w Polsce. Studium politologiczne okresu transformacji*, Warszawa 2002; tegoż, *Rządzenie koalicyjne w Polsce. Bilans doświadczeń lat dziewięćdziesiątych*, Warszawa 2000; J. Sadecki, *Trzynastu: premierzy wolnej Polski, Kraków 2009*; Z. Szeliga, *Rada Ministrów a Sejm (1989–1997)*, Lublin 1998; K.A. Wojtaszczyk, E.M. Marciniak, W. Jakubowski (red.), *System rządów w Polsce (Instytucje polityczne w latach 1989–2018)*, Warszawa 2018; tychże (red.), *System rządów w Polsce (Tradycje i współczesność)*, Warszawa 2017.
 - ⁴ J. Ciapała, *Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989–1997)*, Warszawa 1999; R. Głajcar, M. Migalski, *Prezydent w Polsce po 1989 roku*, Warszawa 2006; T. Nałęcz, *Strażnicy Rzeczypospolitej. Prezydenci Polski w latach 1989–2017*, Warszawa 2017; T. Słomka, *Prezydent Rzeczypospolitej po 1989 roku. Ujęcie porównawcze*, Warszawa 2005; J. Wawrzyniak, *Sejm a Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów*, Warszawa 2016.

2. Rządy w okresie do uchwalenia w 1992 r. prowizorium ustrojowego

2.1. Ogólna charakterystyka

Sytuacja konstytucyjna. Po przełomie politycznym 1989 r. przyjęto zasadę ciągłości konstytucyjnej i ewolucyjnego kształtowania nowych form w polityce i w gospodarce. Punktem wyjścia w dziedzinie ustrojowej były regulacje z 1952 r., które, mimo zmian wprowadzonych do nich w ostatnim okresie przed wyborami parlamentarnymi 1989 r., słabo przystawały do szybko zmieniającej się sytuacji politycznej. Przyjęcie zasady ewolucyjnych zmian wynikało częściowo z generalnego scenariusza transformacji ustrojowej, częściowo było też następstwem braku jednej koncepcji ustrojowej, która mogłaby zostać w demokratyczny sposób zaakceptowana jako nowe, całościowe rozwiązanie konstytucyjne.

Sprawy wewnętrzne. Sytuację społeczną i polityczną charakteryzowało nagromadzenie nadziei i lęków oraz ogrom wyzwań pojawiających się w każdej dziedzinie, w tym w szczególności w gospodarce. Nieuniknione zmiany ekonomiczne miały coraz większe koszty społeczne. Wystąpiły i nasilały się zjawiska bezrobocia oraz strukturalnego wykluczenia społecznego obejmujące znaczne grupy ludności, w tym przede wszystkim mieszkańców miejscowości silnie związanych z upadającymi zakładami pracy oraz pracowników likwidowanych Państwowych Gospodarstw Rolnych. Czynnikiem o zasadniczym znaczeniu stawał się postępujący proces różnicowania politycznego środowiska Solidarności i rozbieżności partyjnej.

Tło międzynarodowe. W sytuacji międzynarodowej, w tym panującej na obszarach najbliższych Polsce, następowały jakościowe zmiany. W grudniu 1991 r., po wcześniejszych konfliktach między republikami oraz w samej Rosyjskiej Socjalistycznej Republice Radzieckiej, nastąpił rozpad ZSRR. Wraz z nim do historii odeszła też tzw. doktryna Breżniewa, zgodnie z którą ZSRR gwarantował sobie interwencję, w tym militarną, w sprawy innych państw socjalistycznych, traktując ją jako obronę wspólnych, a w istocie własnych, interesów. Poszczególne republiki związkowe ZSRR uzyskały (w niektórych zaś przypadkach uznały, że odzyskały) niepodległość. Z wyjątkiem republik nadbałtyckich, utworzyły one Wspólnotę Niepodległych Państw, którą Federacja Rosyjska zaczęła z czasem traktować jako strefę swoich wpływów.

Europa Środkowo-Wschodnia przeżyła w 1989 r. okres, który bywa określany jako „jesień ludów” lub „jesień narodów”. W 1990 r. doszło do zjednoczenia państw niemieckich, z mapy zniknęła Niemiecka Republika Demokratyczna. W 1991 r. zakończył działalność Układ Warszawski, a wraz z nim odeszły w przeszłość pewne formy współpracy wojskowej i politycznej. W tym samym roku przestała istnieć Rada Wzajemnej Pomocy Gospodarczej i funkcjonujące w jej

ramach mechanizmy współpracy, w tym wspólne systemy: walutowe, technologiczne, gazociągów i rurociągów, energetyczne.

Mechanizmy rządzenia. W 1989 r. i na początku lat 90. w Polsce pojawił się problem rządzenia w warunkach trójpodziału władz oraz wolnej gry między siłami politycznymi stanowiącymi zaplecze władzy i ugrupowaniami legalnej opozycji. Ten model rządzenia, od dawna znany i praktykowany w państwach demokratycznych, w naszym kraju tworzył zupełnie nową sytuację (jej elementy występowały może jedynie w okresie od obowiązywania Konstytucji marcowej z 1921 r. do zamachu majowego w 1926 r.). Politycy i społeczeństwo w przyspieszonym tempie musieli się uczyć tej nowej sytuacji i dostosowywać do niej swoje działania i umiejętności polityczne. Postępujące zróżnicowanie kadrowe, instytucjonalne i programowe w Sejmie wymagało przyspieszonego opanowania zasad rządzenia wielopartyjnego⁵ i koalicyjnego⁶, w tym prowadzenia rywalizacji politycznej między partiami współtworzącymi gabinet ministrów⁷. Dualistyczny układ władzy wykonawczej zmuszał do poszukiwania rozwiązań gwarantujących optymalne relacje decyzyjne między głową państwa (szczególnie z chwilą, gdy miała ona legitymizację pochodzącą z wyborów powszechnych) a rządem. Odejście od zasady „partia kieruje, rząd administruje” oznaczało, że trzeba poszukiwać nowych mechanizmów programowania działań rządu. W strukturach rządowych dominowali ludzie oczekujący na dyspozycje programowe i polecenia polityczne z zewnątrz, niezdolni do samodzielnych działań w tej dziedzinie.

* * *

2.2. Rząd Tadeusza Mazowieckiego (12 września 1989 – 14 grudnia 1990)

Szef gabinetu. Tadeusz Mazowiecki był publicystą i działaczem katolickim. W latach 1948–1955 członek Stowarzyszenia „Pax”, po odejściu z niego działał w Klubie Inteligencji Katolickiej. Przez długi czas był redaktorem naczelnym

⁵ Trzeba się zgodzić z opinią, że jeśli rząd jest popierany w parlamencie przez więcej niż jedno ugrupowanie polityczne i funkcjonuje z udziałem polityków wywodzących się z różnych ugrupowań, nie oznacza to automatycznie, iż jest to rząd koalicyjny. Zob. R. Mojak, *Status politycznoustrojowy rządu koalicyjnego w systemie rządów parlamentarnych (podstawowe zagadnienia prawa i praktyki konstytucyjnej)*, w: L. Garlicki, A. Szmyt (red. nauk.), *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, Warszawa 2003, s. 203.

⁶ Zob.: Z. Kiełmiński, *Koalicje rządowe w systemach parlamentarnych*, Warszawa 1984; W. Sokół, *Teoretyczne aspekty tworzenia i funkcjonowania rządów koalicyjnych*, w: M. Chmaj (red.), *Rządy koalicyjne...*, s. 9 i nast.

⁷ Jak bowiem słusznie zauważa Andrzej Antoszewski w swej książce pt. *Wzorce rywalizacji politycznej we współczesnych demokracjach europejskich* (Wrocław 2004, s. 84 i nast.), funkcjonowanie w układzie koalicyjnym nie likwiduje rywalizacji między partiami współtworzącymi rząd, a tylko zmienia warunki tej rywalizacji.

miesięcznika „Więź”. W latach 1961–1972 zasiadał w Sejmie z ramienia ugrupowania Znak. Krytyk polityki państwa, w tym polityki wobec Kościoła. Powiązany z licznymi inicjatywami opozycyjnymi, m.in. z Towarzystwem Kursów Naukowych. Był jednym z ekspertów wspomagających w sierpniu 1980 r. stoczniovców strajkujących w Gdańsku. Związany z NSZZ „Solidarność”. Internowany w stanie wojennym. Brał aktywny udział w wypracowywaniu porozumień Okrągłego Stołu. Po odejściu ze stanowiska premiera kierował Unią Demokratyczną i był posłem na Sejm. W ostatnich latach swojej aktywności pełnił funkcję doradcy Prezydenta RP Bronisława Komorowskiego. Zmarł w 2013 r.

Utworzenie i charakter polityczny gabinetu. Rząd został powołany przez Sejm na wniosek Prezesa Rady Ministrów przedstawiony po porozumieniu z Prezydentem PRL, po nieudanej próbie utworzenia gabinetu Czesława Kiszczaka. W głosowaniu, w którym uczestniczyło 415 posłów, za powołaniem gabinetu głosowało 402 posłów, nikt nie był temu przeciwny⁸. Był to gabinet zmiany politycznej, o którego powołaniu bezpośrednio przesądził wynik wyborów parlamentarnych, a w szerszym ujęciu – kompromis polityczny wypracowany między władzami PRL i środowiskami opozycji politycznej w rozmowach Okrągłego Stołu⁹. Ten ostatni rząd Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i pierwszy Rzeczypospolitej Polskiej był niejednorodny politycznie, gdyż na ważnych stanowiskach zostali obsadzeni prominentni politycy wywodzący się z PRL.

Formalnie był to rząd koalicji Obywatelskiego Klubu Parlamentarnego, ZSL i SD. Faktycznie nie miał atrybutów właściwych takiemu rządowi (m.in. umowy koalicyjnej). W praktyce ważną pozycję polityczną miała w nim też PZPR, której członkowie objęli trzy ministerialne stanowiska (w jednym przypadku było to połączone z pełnieniem funkcji wiceprezesa Rady Ministrów). Dopiero 6 lipca 1990 r. w ramach zmian kadrowych w gabinecie odeszły ze swoich stanowisk osoby, które wchodziły w skład poprzedniego rządu, w tym dwaj bliscy współpracownicy generała Wojciecha Jaruzelskiego z okresu stanu wojennego: generał Czesław Kiszczak, zwolniony ze stanowiska wiceprezesa Rady Ministrów i ministra spraw wewnętrznych, oraz generał Florian Siwicki, zwolniony ze stanowiska ministra obrony narodowej.

Środowisko działania gabinetu. 29 grudnia 1989 r. dokonano bardzo istotnej ustrojowo nowelizacji Konstytucji. Państwo uzyskało nową nazwę – Rzeczpospolita Polska. Z treści Konstytucji usunięto treści ideologiczne, w tym wprowadzone do ustawy zasadniczej w 1976 r. Polska została określona jako „demokratyczne państwo prawne, urzeczywistniające zasady sprawiedliwości społecznej”. Jako

⁸ Sejm PRL X kadencji, 7. posiedzenie w dniu 12 września 1989 r., Sprawozdanie stenograficzne, lam 46 i nast. Zob. też: uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 12 września 1989 r. w sprawie powołania Rady Ministrów, M.P. z 1989 r. nr 32, poz. 243.

⁹ M. Chmaj, *Rząd Tadeusza Mazowieckiego (12 IX 1989 – 14 XII 1990)*, w: tenże (red.), *Rządy koalicyjne w III...*, s. 49 i nast.

suweren został ustanowiony Naród, sprawujący swoją władzę bądź bezpośrednio – poprzez wyrażanie woli w drodze referendum, bądź poprzez przedstawicieli wybranych do Sejmu, Senatu i rad narodowych. Postanowiono, że wszystkie organy władzy i administracji państwowej działają na podstawie prawa i że „Partie polityczne zrzeszają na zasadach dobrowolności i równości obywateli Rzeczypospolitej Polskiej w celu wpływania metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa, zaś o sprzeczności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznej orzeka Trybunał Konstytucyjny”. Sformułowano normę, zgodnie z którą państwo gwarantuje udział samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy oraz swobodę działalności innych form samorządu, a także swobodę działalności gospodarczej bez względu na formę własności¹⁰.

Partnerem rządu w ramach władzy wykonawczej był początkowo Prezydent Wojciech Jaruzelski, który przyjął postawę samoograniczania swoich działań. Swoistym patronem politycznym był Lech Wałęsa jako lider sił, które zwyciężyły w wyborach 1989 r. Szybko się jednak okazało, że miał on własne, w dużej mierze niespójne z rządowymi, koncepcje polityczne i kadrowe. Ukształtowała się sytuacja polityczna zwana nieraz „wojną na górze”. Po rezygnacji przez Wojciecha Jaruzelskiego z pełnienia funkcji głowy państwa, postanowiono w ramach nowelizacji konstytucji, że jego następcą będzie wyłoniony w wyborach powszechnych¹¹. W czasie kampanii wyborczej doszło do rozdzwiewu między Lechem Wałęsą i urzędującym Prezesem Rady Ministrów. Tadeusz Mazowiecki podał rząd do dymisji po pierwszej turze wyborów, w której otrzymał 18,08% głosów, uzyskując dopiero trzecie miejsce (pierwsze miejsce zdobył Lech Wałęsa – otrzymując 39,96% głosów, drugie – Stanisław Tymiński z 23,1% głosów)¹². W drugiej turze wyborów, przy mobilizacji wszystkich sił politycznych zaniepokojonych możliwością zwycięstwa Stanisława Tymińskiego, Prezydentem RP został Lech Wałęsa (uzyskując 74,25% ogółu ważnych głosów)¹³.

W relacjach między rządem i Sejmem coraz większego znaczenia nabierało postępujące programowe i kadrowe dywersyfikowanie się obozu zmiany politycznej 1989 r.

¹⁰ Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz.U. z 1989 r. nr 75, poz. 444.

¹¹ Ustawa z dnia 27 września 1990 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej, Dz.U. z 1990 r. nr 67, poz. 397; ustawa z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 1990 r. nr 67, poz. 398; zarządzenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 października 1990 r. w sprawie wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 1990 r. nr 68, poz. 399.

¹² Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 26 listopada 1990 r. o wynikach głosowania i wyniku wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzonych na dzień 25 listopada 1990 r., Dz.U. z 1990 r. nr 83, poz. 483.

¹³ Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 10 grudnia 1990 r. o wynikach ponownego głosowania i wyniku wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 1990 r. nr 85, poz. 499.

Wzmocniono pozycję sądów. Wprowadzono dodatkowe gwarancje niezawisłości sędziów, tworząc Krajową Radę Sądownictwa i powierzając temu organowi rozstrzyganie w różnych szczegółowych sprawach dotyczących sędziów¹⁴.

W styczniu 1990 r. zakończyła swoją działalność – w trybie samorozwiązania – PZPR.

Kwestie programowe w dziedzinie gospodarki. Przedstawiając w Sejmie 24 sierpnia 1989 r. swoją deklarację programową (aktualną także w przypadku rządu utworzonego 12 września), Tadeusz Mazowiecki podkreślił zamiar przeprowadzenia reform i równocześnie zadeklarował otwarcie na współdziałanie z wszystkimi siłami reprezentowanymi w parlamencie. Za najważniejszą sprawę uznał poprawę stanu polskiej gospodarki, ograniczenie deficytu budżetowego, zrównoważenie bilansu handlowego. Zapowiedział kontynuowanie marszu ku wolności, wprowadzenie rządów prawa, przejście od monopolu do pluralizmu w relacjach między władzą i obywatelami oraz na rynku mediów¹⁵.

Program gabinetu objął wprowadzenie mechanizmów rynkowych do gospodarki. Głównym architektem tej części programu był wiceprezes Rady Ministrów Leszek Balcerowicz, który stał się – użyję języka reklamy – twarzą przeprowadzanych reform. W latach późniejszych okazało się, że stał się też więźniem wybranej ścieżki zmian. Nie dostrzegał żadnych słabych punktów w swoim projekcie; był, a w istocie jest nadal, głównym adresatem krytyki liberalnego oblicza polskiej transformacji.

W ramach wprowadzanych zmian uchylono przepisy dotyczące planowania społeczno-gospodarczego¹⁶. Ustalono nowe regulacje w zakresie prawa budżetowego¹⁷. W nowy sposób uregulowano kwestie związane z działaniem państwa w sprawach zatrudnienia, w tym w sprawach osób poszukujących pracy¹⁸ (a także osób pozostających bez pracy i mających status bezrobotnego¹⁹), oraz prawa osób tracących zatrudnienie z przyczyn leżących po stronie zakładu pracy (w tym w związku ze zmniejszeniem zatrudnienia, upadłością lub likwidacją zakładu pracy)²⁰. W związku z gwałtownie powiększającą się liczbą osób bezrobotnych

¹⁴ Ustawa z dnia 20 grudnia 1989 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa, Dz.U. z 1989 r. nr 73, poz. 435.

¹⁵ Sejm PRL X kadencji, 6. posiedzenie w dniu 24 sierpnia 1989 r., Sprawozdanie stenograficzne, łam 83 i nast. Zob. też: Sejm PRL X kadencji, 7. posiedzenie w dniu 12 września 1989 r., Sprawozdanie stenograficzne, łam 30 i nast.

¹⁶ Ustawa z dnia 30 listopada 1990 r. o uchyleniu ustawy o planowaniu społeczno-gospodarczym oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz.U. z 1990 r. nr 87, poz. 505.

¹⁷ Ustawa z dnia 5 stycznia 1991 r. Prawo budżetowe, Dz.U. z 1991 r. nr 4, poz. 18.

¹⁸ Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zatrudnieniu, Dz.U. z 1989 r. nr 75, poz. 446.

¹⁹ Ustawa z dnia 27 lipca 1990 r. o zmianie ustawy o zatrudnieniu, Dz.U. z 1990 r. nr 56, poz. 323.

²⁰ Ustawa z dnia 28 grudnia 1989 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn dotyczących zakładu pracy oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz.U. z 1990 r. nr 4, poz. 19.

wprowadzono stosowne regulacje dotyczące pomocy społecznej²¹. W reakcji na zmniejszanie się siły nabywczej emerytur ustalono zasady rewaloryzacji emerytur i rent dla osób, które ukończyły 80 lat²². Ubezpieczeniem społecznym objęto rolników i pracujących z nimi domowników²³.

Dokonano zmian prawnych w zakresie form i zasad działalności gospodarczej. Zniesiono związki spółdzielcze, stanowiąc, że reprezentantem ruchu spółdzielczego jest Naczelna Rada Spółdzielcza²⁴. Wprowadzono przepis, zgodnie z którym dyrektora przedsiębiorstwa państwowego wybiera rada pracownicza, zaś w przypadku przedsiębiorstwa użyteczności publicznej organ założycielski²⁵. Ustanowiono zasady i mechanizmy prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych²⁶. Wzmocniono ochronę przed praktykami monopolistycznymi w celu ochrony konkurencji i praw konsumentów, m.in. utworzono Urząd Antymonopolowy jako centralny organ administracji państwowej w sprawach przeciwdziałania praktykom monopolistycznym²⁷. Zlikwidowano Wspólnotę Węgla Kamiennego i Wspólnotę Energetyki i Węgla Brunatnego (z równoczesnym zniesieniem Państwowej Rady Górnictwa i Państwowej Rady Górnictwa Energetycznego)²⁸. Postawiono w stan likwidacji kilkanaście budżetowych funduszy celowych, stanowiąc równocześnie, że zadania, które dotychczas były z nich finansowane, od tego momentu będą finansowane z budżetu państwa lub budżetu gmin, stosownie do przepisów prawa budżetowego. Takie rozwiązanie miało uelastyczyć i zintegrować budżet²⁹. Wprowadzono zasadę, że osoba pełniąca funkcje kierownicze w podmiotach gospodarczych „nie może zajmować się interesami konkurencyjnymi (...)”³⁰.

²¹ Ustawa z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej, Dz.U. z 1990 r. nr 87, poz. 506.

²² Ustawa z dnia 14 grudnia 1990 r. o rewaloryzacji emerytur i rent dla osób, które ukończyły 80 lat, oraz o zmianie niektórych przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym, Dz.U. z 1990 r. nr 92, poz. 540.

²³ Ustawa z dnia 5 stycznia 1991 r. Prawo budżetowe, Dz.U. z 1991 r. nr 7, poz. 24.

²⁴ Ustawa z dnia 20 stycznia 1990 r. o zmianach w organizacji i działalności spółdzielczości, Dz.U. z 1990 r. nr 6, poz. 36.

²⁵ Ustawa z dnia 9 marca 1990 r. o zmianie ustawy o przedsiębiorstwach państwowych, Dz.U. z 1990 r. nr 17, poz. 99; ustawa z dnia 9 listopada 1990 r. o rozszerzeniu działania ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, Dz.U. z 1990 r. nr 85, poz. 498.

²⁶ Ustawa z dnia 13 lipca 1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, Dz.U. z 1990 r. nr 51, poz. 298.

²⁷ Ustawa z dnia 24 lutego 1990 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym, Dz.U. z 1990 r. nr 14, poz. 88.

²⁸ Ustawa z dnia 24 lutego 1990 r. o likwidacji Wspólnoty Węgla Kamiennego i Wspólnoty Energetyki i Węgla Brunatnego oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz.U. z 1990 r. nr 14, poz. 89.

²⁹ Ustawa z dnia 14 grudnia 1990 r. o zniesieniu i likwidacji niektórych funduszy, Dz.U. z 1990 r. nr 89, poz. 517.

³⁰ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o zmianie ustawy o działalności gospodarczej, Dz.U. z 1990 r. nr 26, poz. 149.

Kwestie programowe związane z demokratyzacją państwa. W okresie istnienia tego rządu podejmowano działania związane z rozliczeniem przeszłości i odejściem od wielu rozwiązań wprowadzonych w latach 1944–1989. Ustalono specjalne zasady ponownego nawiązania stosunku pracy i przywrócenia praw pracowniczych osobom pozbawionym zatrudnienia za działalność związkową, samorządową, przekonania polityczne i religijne³¹. Stworzono podstawy wliczania okresów pracy w indywidualnym gospodarstwie rolnym do pracowniczego stażu pracy³². Ustalono zasady zwrotu majątku utraconego przez związki zawodowe i organizacje społeczne w wyniku wprowadzenia stanu wojennego³³. Symboliczne znaczenie miało zniesienie 22 lipca jako Narodowego Święta Odrodzenia Polski oraz przywrócenie Święta Narodowego Trzeciego Maja³⁴. W wielu miejscach podejmowano działania zmierzające do usunięcia nazw i patronów z okresu panowania ustroju socjalistycznego, przykładowo Akademii Wychowania Fizycznego im. gen. broni Karola Świerczewskiego przywrócono nazwę Akademia Wychowania Fizycznego Józefa Piłsudskiego w Warszawie³⁵. Zniesiono Akademię Nauk Społecznych, nad którą nadzór sprawował Komitet Centralny PZPR, a która w 1984 r. przejęła zadania Wyższej Szkoły Nauk Społecznych i Instytutu Podstawowych Problemów Marksizmu-Leninizmu³⁶. Zniesiono Akademię Spraw Wewnętrznych³⁷. W listopadzie 1989 r. rozwiązano Ochotniczą Rezerwę Milicji Obywatelskiej³⁸. Zniesiono Wojskową Akademię Polityczną i utworzono Akademię Obrony Narodowej³⁹. Uchylono lub zmieniono liczne regulacje prawne zawierające wyraźne ślady ustroju, który odchodził w przeszłość⁴⁰. W ustawie całościowo regulującej kwestie doty-

³¹ Ustawa z dnia 7 grudnia 1989 r. o zmianie ustawy o szczególnych uprawnieniach niektórych osób do ponownego nawiązania stosunku pracy, Dz.U. z 1989 r. nr 64, poz. 391.

³² Ustawa z dnia 20 lipca 1990 r. o wliczaniu okresów pracy w indywidualnym gospodarstwie rolnym do pracowniczego stażu pracy, Dz.U. z 1990 r. nr 54, poz. 310.

³³ Ustawa z dnia 25 października 1990 r. o zwrocie majątku utraconego przez związki zawodowe i organizacje społeczne w wyniku wprowadzenia stanu wojennego, Dz.U. z 1991 r. nr 4, poz. 17.

³⁴ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o zniesieniu 22 lipca jako Narodowego Święta Odrodzenia Polski, Dz.U. z 1990 r. nr 28, poz. 159; ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o przywróceniu Święta Narodowego Trzeciego Maja, Dz.U. z 1990 r. nr 28, poz. 160.

³⁵ Ustawa z dnia 8 czerwca 1990 r. o przywróceniu Akademii Wychowania Fizycznego nazwy „Akademia Wychowania Fizycznego Józefa Piłsudskiego w Warszawie”, Dz.U. z 1990 r. nr 43, poz. 252.

³⁶ Ustawa z dnia 21 czerwca 1990 r. o zniesieniu Akademii Nauk Społecznych, Dz.U. z 1990 r. nr 44, poz. 256.

³⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 września 1990 r. w sprawie utworzenia Wyższej Szkoły Policji oraz zniesienia Akademii Spraw Wewnętrznych, Dz.U. z 1990 r. nr 64, poz. 373.

³⁸ Ustawa z dnia 23 listopada 1989 r. o rozwiązaniu Ochotniczej Rezerwy Milicji Obywatelskiej, Dz.U. z 1989 r. nr 64, poz. 388.

³⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 maja 1990 r. w sprawie utworzenia Akademii Obrony Narodowej i Wyższej Szkoły Oficerskiej Inżynierii Wojskowej oraz zniesienia Wojskowej Akademii Politycznej, Dz.U. z 1990 r. nr 37, poz. 208.

⁴⁰ Przykładowo można wskazać: ustawę z dnia 21 czerwca 1990 r. o uchyleniu ustawy o zasadach udziału młodzieży w życiu państwowym, społecznym, gospodarczym i kulturalnym kraju, Dz.U.

czące partii politycznych ustanowiono zakaz funkcjonowania partyjnych jednostek organizacyjnych w zakładach pracy oraz w Siłach Zbrojnych⁴¹.

Komitet Obrony Kraju 21 lutego 1990 r. uchwalił nową Doktrynę Obronną Rzeczypospolitej Polskiej, która zawierała już nowe podejście do suwerenności, ale w dużej mierze była jeszcze obciążona rozwiązaniami pochodzącymi ze starego porządku politycznego (opartego na istnieniu Układu Warszawskiego, RWPG i ZSRR) oraz obecnością na terytorium Polski jednostek Północnej Grupy Wojsk Armii Radzieckiej⁴².

Sprawy struktury Rady Ministrów. W chwili powołania przez Sejm w dniu 12 września 1989 r. Rada Ministrów liczyła 24 członków, w tym czterech wiceprezesów Rady Ministrów i czterech ministrów zadaniowych (bez teki)⁴³. 13 września 1989 r. Rada Ministrów przyjęła do wiadomości powołanie przez Prezesa Rady Ministrów Prezydium Rządu (w składzie: prezes Rady Ministrów, wiceprezesi Rady Ministrów i minister – Szef Urzędu Rady Ministrów). Wszyscy wiceprezesi Rady Ministrów łączyli swoje stanowiska ze stanowiskami ministrów kierujących działem administracji rządowej. W grudniu 1989 r. dokonano zmian w strukturze naczelných organów administracji rządowej, tworząc: urząd ministra transportu i gospodarki morskiej (z równoczesnym zniesieniem urzędu ministra transportu, żeglugi i łączności)⁴⁴, urząd ministra łączności⁴⁵, urząd ministra ochrony środowiska, zasobów naturalnych i leśnictwa (z równoczesnym zniesieniem urzędu ministra ochrony środowiska i zasobów naturalnych)⁴⁶, urząd ministra rolnictwa i gospodarki żywnościowej (z równoczesnym zniesieniem urzędu ministra rolnictwa, leśnictwa i gospodarki żywnościowej)⁴⁷. W lipcu 1990 r. utworzono urząd ministra przekształceń własnościowych, jako organ realizujący politykę państwa w dziedzinie przekształceń własnościowych. Równocześnie przy Radzie Ministrów powołano Radę Przekształceń Własnościowych, jako organ doradczy⁴⁸.

z 1990 r. nr 44, poz. 257; ustawę z dnia 5 lipca 1990 r. o uchyleniu ustawy o zwalczaniu spekulacji, Dz.U. z 1990 r. nr 44, poz. 258; ustawę z dnia 5 lipca 1990 r. Prawo o zgromadzeniach, Dz.U. z 1990 r. nr 51, poz. 297; ustawę z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym, Dz.U. z 1990 r. nr 65, poz. 385.

⁴¹ Ustawa z dnia 28 lipca 1990 r. o partiach politycznych, Dz.U. z 1990 r. nr 54, poz. 312.

⁴² Zob. tekst dokumentu: M.P. z 1990 r. nr 9, poz. 66.

⁴³ Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 12 września 1989 r. w sprawie powołania Rady Ministrów, M.P. z 1989 r. nr 32, poz. 243.

⁴⁴ Ustawa z dnia 1 grudnia 1989 r. o utworzeniu urzędu Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej, Dz.U. z 1989 r. nr 67, poz. 407.

⁴⁵ Ustawa z dnia 1 grudnia 1989 r. o utworzeniu urzędu Ministra Łączności, Dz.U. z 1989 r. nr 67, poz. 408.

⁴⁶ Ustawa z dnia 20 grudnia 1989 r. o utworzeniu urzędu Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, Dz.U. z 1989 r. nr 73, poz. 433.

⁴⁷ Ustawa z dnia 20 grudnia 1989 r. o utworzeniu urzędu Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Dz.U. z 1989 r. nr 73, poz. 434.

⁴⁸ Ustawa z dnia 13 lipca 1990 r. o utworzeniu urzędu Ministra Przekształceń Własnościowych, Dz.U. z 1990 r. nr 51, poz. 299.

Sprawy centralnych organów administracji rządowej. W listopadzie 1989 r. w trybie ustawy zniesiono Urząd do Spraw Wyznań, z równoczesnym przekazaniem do kompetencji Urzędu Rady Ministrów spraw związanych z realizacją zadań w dziedzinie stosunków państwa z Kościołem katolickim oraz innymi kościołami i związkami wyznaniowymi⁴⁹. W kwietniu 1990 r. zniesiono Główny Urząd Kontroli Publikacji i Widowisk oraz okręgowe urzędy kontroli publikacji i widowisk⁵⁰. Utworzono Agencję Rynku Rolnego⁵¹.

Sprawy kadr administracji rządowej. Stworzono podstawy prawne rozwiązywania, w okresie przejściowym, stosunków pracy z pracownikami mianowanymi administracji rządowej, także z „innych ważnych przyczyn”⁵². W praktyce pozwoliło to dokonać wymiany kadr w administracji również na podstawie oceny postaw politycznych urzędników w okresie przed 1989 r.

Sprawy administracji publicznej w zakresie bezpieczeństwa. W kwietniu 1990 r. w całościowy sposób uregulowano sprawy organów administracji publicznej w zakresie bezpieczeństwa. Utworzono Policję, jako umundurowaną i uzbrojoną formację przeznaczoną do ochrony bezpieczeństwa obywateli oraz do utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego (rozwiązując równocześnie Milicję Obywatelską)⁵³. W odrębnej ustawie⁵⁴ utworzono Urząd Ochrony Państwa. Jako cel działania Urzędu została wskazana „ochrona bezpieczeństwa Państwa i jego porządku konstytucyjnego”. Postanowiono, że zadania przewidziane dla Urzędu Ochrony Państwa wykonują także służby wywiadu i kontrwywiadu podległe ministrowi obrony narodowej. Do zadań Urzędu Ochrony Państwa zaliczono: „1) rozpoznawanie i przeciwdziałanie zagrożeniom godzącym w bezpieczeństwo, obronność, niezależność i całość państwa, 2) zapobieganie i wykrywanie przestępstw szpiegostwa i terroryzmu, a także innych poważnych przestępstw przeciwko państwu, oraz ściganie ich sprawców; 3) rozpoznawa-

⁴⁹ Ustawa z dnia 23 listopada 1989 r. zmieniająca ustawę o zmianach w organizacji oraz zakresie działania niektórych naczelnych i centralnych organów administracji państwowej, Dz.U. z 1989 r. nr 64, poz. 387.

⁵⁰ Ustawa z dnia 11 kwietnia 1990 r. o uchyleniu ustawy o kontroli publikacji i widowisk, zniesieniu organów tej kontroli oraz o zmianie ustawy – Prawo prasowe, Dz.U. z 1990 r. nr 29, poz. 173.

⁵¹ Ustawa z dnia 7 czerwca 1990 r. o utworzeniu Agencji Rynku Rolnego, Dz.U. z 1990 r. nr 39, poz. 223.

⁵² Ustawa z dnia 13 lipca 1990 r. o rozwiązywaniu stosunku pracy z pracownikami państwowymi mianowanymi w urzędach naczelnych i centralnych organów administracji państwowej oraz terenowych organów administracji rządowej, Dz.U. z 1990 r. nr 51, poz. 300.

⁵³ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, Dz.U. z 1990 r. nr 30, poz. 179. W ustawie postanowiono m.in., że z chwilą jej wejścia ustaje członkostwo w partiach politycznych tych policjantów, którzy do takich organizacji dotąd należeli.

⁵⁴ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa, Dz.U. z 1990 r. nr 30, poz. 180. Zob. też: rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 lipca 1990 r. w sprawie trybu i warunków przyjmowania kandydatów do służby w Urzędzie Ochrony Państwa, Dz.U. z 1990 r. nr 47, poz. 278.

nie i przeciwdziałanie naruszeniom tajemnicy państwowej; 4) przygotowywanie dla najwyższych organów władzy i administracji państwowej informacji i analiz istotnych dla bezpieczeństwa państwa”. W ustawie zawarto przepisy w zakresie rozwiązania Służby Bezpieczeństwa, zwolnienia z mocy prawa ze służby funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa oraz zasad przyjmowania kandydatów do służby w Urzędzie Ochrony Państwa.

W trybie ustawy ustalono przepisy odnośnie do ministra spraw wewnętrznych⁵⁵, jako naczelnego organu administracji państwowej realizującego „politykę państwa w dziedzinie ochrony bezpieczeństwa państwa oraz bezpieczeństwa i porządku publicznego, a także ochrony przed bezprawnymi zamachami na życie i zdrowie ludzkie oraz dorobek kulturalny i materialny społeczeństwa i poszczególnych obywateli, jak również w dziedzinie ochrony granicy państwa i kontroli ruchu granicznego, ochrony przeciwpożarowej oraz administracji spraw wewnętrznych”. Postanowiono m.in., że Rada Ministrów powoła przy ministrze spraw wewnętrznych Polityczny Komitet Doradczy i że sprawy nadzoru nad kolegiami do spraw wykroczeń zostaną przekazane ministrowi sprawiedliwości.

Uregulowano kwestie dotyczące Straży Granicznej, jako jednolitej, umundurowanej formacji, przeznaczonej do ochrony granicy państwowej na lądzie i na morzu oraz kontroli ruchu granicznego, kierowanej przez Komendanta Głównego Straży Granicznej podległego ministrowi spraw wewnętrznych⁵⁶.

Sprawy terenowej administracji rządowej. W 1990 r. uregulowano całościowo sprawy terenowych organów rządowej administracji ogólnej. Rozstrzygnięto, że zadania administracji rządowej w terenie wykonują: wojewodowie i podporządkowane im organy, jako organy administracji ogólnej; terenowe organy administracji podporządkowane bezpośrednio ministrom, jako organy administracji specjalnej; organy gminy działające w ramach zadań zleconych. Ustalono też, że wojewoda jest na terenie województwa przedstawicielem rządu i że wykonuje nadzór nad organami samorządu terytorialnego w trybie i granicach określonych w ustawach. W poszczególnych przepisach ustawy uregulowano kwestie dotyczące: pozycji wojewody jako przedstawiciela rządu w województwie, współpracy wojewody z sejmikiem samorządowym, prawa miejscowego, urzędu wojewódz-

⁵⁵ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych, Dz.U. z 1990 r. nr 30, poz. 181. Zob. też: rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 lipca 1990 r. w sprawie powołania Politycznego Komitetu Doradczygo przy Ministrze Spraw Wewnętrznych oraz nadania mu statutu, Dz.U. z 1990 r. nr 47, poz. 279; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 lipca 1990 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych, Dz.U. z 1990 r. nr 49, poz. 287; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 lipca 1990 r. w sprawie nadania statutu organizacyjnemu Ministerstwu Spraw Wewnętrznych, Dz.U. z 1990 r. nr 49, poz. 288.

⁵⁶ Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej, Dz.U. z 1990 r. nr 78, poz. 462.

kiego, rejonowych organów administracji rządowej, kierownictwa i nadzoru, podziału terytorialnego (w tym terytorialnego podziału specjalnego)⁵⁷.

Sprawy samorządu terytorialnego. Nastąpiło odtworzenie samorządu terytorialnego w gminie. Odrzucono przejętą od ZSRR w 1950 r. zasadę jednolitości władzy państwowej w terenie. W nowelizacji konstytucji z 8 marca 1990 r. stworzono podstawy ustrojowe rozgraniczenia administracji rządowej i samorządu terytorialnego. Postanowiono m.in., że: wojewoda jest organem administracji rządowej oraz przedstawicielem rządu w województwie; samorząd terytorialny jest podstawową formą organizacji życia publicznego w gminie; gmina posiada osobowość prawną i wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym, na zasadach określonych w ustawach; organem stanowiącym w gminie jest rada wybierana przez mieszkańców gminy; rada gminy wybiera organ wykonawczy gminy; gmina ma prawa własności i inne prawa majątkowe; dochody własne gminy są uzupełniane subwencjami na zasadach określonych w ustawach⁵⁸.

W uchwalonej w tym samym dniu systemowej ustawie o samorządzie terytorialnym szczegółowo uregulowano kwestie samorządu gminy, w tym sprawy: zakresu działania i zadania gminy, władz gminy, przepisów gminnych, miasta komunalnego, komunalnej gospodarki finansowej, związków i porozumień komunalnych, sejmików samorządowych jako wspólnych reprezentacji gmin z obszaru województwa, stowarzyszenia gmin i nadzoru nad działalnością komunalną. Kluczowe znaczenie miał fakt, że organy gminy przestały być traktowane jako podmioty podległe organom rządowym, stanowiące element jednolitej, zhierarchizowanej administracji państwowej. Nadzór rządowy nad działalnością samorządu gminnego został ograniczony do oceny według kryterium zgodności z prawem oraz – tylko w przypadku zadań zleconych – kryteriów celowości, rzetelności i gospodarności. Jako organy nadzoru w sprawach budżetowych wskazano regionalne izby obrachunkowe⁵⁹.

W uchwalonej równolegle ordynacji wyborczej do rad gmin ustalono, że w okręgach jednomandatowych zgłoszenie listy na radnych powinno być podpisane przez co najmniej 15 wyborców zamieszkałych w danym okręgu wyborczym, a w okręgach wielomandatowych – przez co najmniej 150 wyborców. Pełnomocnik listy uzyskał prawo wnoszenia o oznaczenie listy wyborczej, a w ramach listy

⁵⁷ Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej, Dz.U. z 1990 r. nr 21, poz. 123. Ustanowiono także strukturę urzędów rejonowych (zob. rozporządzenie Ministra – Szefa Urzędu Rady Ministrów z dnia 1 sierpnia 1990 r. w sprawie określenia siedzib i terytorialnego zasięgu działania urzędów rejonowych, Dz.U. z 1990 r. nr 54, poz. 316).

⁵⁸ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 1990 r. nr 16, poz. 94.

⁵⁹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, Dz.U. z 1990 r. nr 16, poz. 95. Z dniem 29 grudnia 1998 r. tytuł ustawy otrzymał brzmienie: ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 1998 r. nr 162, poz. 1126), co wiązało się z wprowadzeniem samorządu terytorialnego na poziom powiatowy i wojewódzki z dniem 1 stycznia 1999 r.

także poszczególnych kandydatów, nazwą lub skrótem nazwy partii bądź ugrupowania politycznego, komitetu obywatelskiego albo innej organizacji popierającej daną listę lub kandydata. Ustalono zasady prowadzenia kampanii wyborczej. Ustanowiono m.in. zakaz agitacji na rzecz kandydata w dniu wyborów oraz jawność finansów kampanii⁶⁰. Pierwsze wybory na podstawie nowej ordynacji odbyły się 27 maja 1990 r.⁶¹.

W stu kilkudziesięciu przypadkach, w których miasto i gmina miały wspólne organy, jednostki te zostały połączone w jeden podmiot⁶².

W całościowy sposób uregulowano sprawy pracowników samorządu terytorialnego, wyodrębniając stanowiska obsadzone w trybie wyboru, mianowania, powołania i umowy o pracę. Określono kwestie dotyczące: nawiązania, zmiany i rozwiązania stosunku pracy; obowiązków i praw pracownika samorządowego; odpowiedzialności porządkowej i dyscyplinarnej pracowników samorządowych mianowanych. Ustawę napisano językiem odideologizowanym. Do obowiązków pracownika samorządowego zaliczono: „dbałość o wykonywanie zadań publicznych gminy, z uwzględnieniem interesu państwa, interesu właściwej gminy (...) oraz indywidualnych interesów obywateli”⁶³. Odrębną ustawą uregulowano ustroj samorządu Warszawy. Rozstrzygnięto, że miasto stołeczne Warszawa z mocy prawa jest związkiem dzielnic-gmin i posiada osobowość prawną⁶⁴.

Źródła napięć. Rząd stanął w obliczu wyzwań wynikających z politycznego różnicowania się środowiska zwycięzców wyborów parlamentarnych 1989 r. Zasadniczym problemem rządu stały się hiperinflacja i koszty społeczne dokonywanych zmian w gospodarce, które w wielu przypadkach wiązały się z likwidacją miejsc pracy oraz pojawieniem się bezrobocia.

Gabinet działał w niepewnej sytuacji geopolitycznej, w warunkach rozpadu ZSRR i obozu państw socjalistycznych.

Zakończenie działalności gabinetu. Premier podał rząd do dymisji 27 listopada 1990 r., bezpośrednio po ogłoszeniu wyników pierwszej tury wyborów Prezydenta RP, w której przegrał nie tylko z Lechem Wałęsą, ale i mało znanym kandydatem z zagranicy Stanisławem Tymińskim. Dymisja została przyjęta przez Sejm 14 grudnia 1990 r. Izba powierzyła równocześnie rządowi dalsze pełnienie

⁶⁰ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, Dz.U. z 1990 r. nr 16, poz. 96.

⁶¹ Zarządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 marca 1990 r. w sprawie zarządzenia wyborów do rad gmin, Dz.U. z 1990 r. nr 17, poz. 101.

⁶² Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 1990 r. w sprawie połączenia niektórych miast i gmin, w których dotychczas działały wspólne organy, Dz.U. z 1991 r. nr 3, poz. 12.

⁶³ Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych, Dz.U. z 1990 r. nr 21, poz. 124. Zob. też: ustawa z dnia 10 maja 1990 r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych, Dz.U. z 1990 r. nr 32, poz. 191.

⁶⁴ Ustawa z dnia 18 maja 1990 r. o ustroju samorządu miasta stołecznego Warszawy, Dz.U. z 1990 r. nr 34, poz. 200.

obowiązków do czasu powołania nowego gabinetu, co nastąpiło 12 stycznia 1991 r.⁶⁵.

* * *

2.3. Rząd Jana Krzysztofa Bieleckiego (12 stycznia – 5 grudnia 1991)

Szef gabinetu. Jan Krzysztof Bielecki został powołany na Prezesa Rady Ministrów przez Sejm 4 stycznia 1991 r. po porozumieniu z Prezydentem RP⁶⁶. Absolwent studiów w zakresie ekonomiki transportu. Jeden z doradców NSZZ „Solidarność”, m.in. w czasie stanu wojennego. Poseł w latach 1989–1993. Współzałożyciel Kongresu Liberalno-Demokratycznego. Po odejściu ze stanowiska Prezesa Rady Ministrów minister w rządzie Hanny Suchockiej. W latach późniejszych aktywny w sektorze bankowym, m.in. jako przedstawiciel Polski w Europejskim Banku Odbudowy i Rozwoju i prezes Banku Pekao. W rządzie Donalda Tuska przewodniczący Rady Gospodarczej przy Prezesie Rady Ministrów

Utworzenie i charakter polityczny gabinetu. Przy formowaniu rządu dużą aktywność przejawiał Lech Wałęsa, który rozważał różnych kandydatów na urząd premiera, w tym Jana Olszewskiego. Rząd z założenia miał mieć charakter przejściowy⁶⁷. Nie posiadał jednorodnego poparcia w Sejmie. W głosowaniu w Sejmie kandydaturę premiera poparło 276 posłów (spośród 386 uczestniczących w tym głosowaniu). Z dystansem do osoby nowego premiera odnieśli się posłowie utworzonej w grudniu 1990 r. Unii Demokratycznej. Rząd korzystał z poparcia Kongresu Liberalno-Demokratycznego, Porozumienia Centrum i Stronnictwa Demokratycznego. W jego składzie większość stanowiły osoby bezpartyjne. Nie był to formalnie rząd koalicyjny.

Środowisko działania gabinetu. Rząd mógł liczyć na poparcie Prezydenta RP. Aktywnym uczestnikiem decydowania publicznego stał się Trybunał Konstytucyjny, który wydawał liczne uchwały w sprawie wykładni poszczególnych przepisów. Wzmocniono pozycję Rzecznika Praw Obywatelskich⁶⁸.

⁶⁵ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 14 grudnia 1990 r. w sprawie odwołania Rady Ministrów, M.P. z 1990 r. nr 48, poz. 364.

⁶⁶ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 4 stycznia 1991 r. w sprawie powołania Prezesa Rady Ministrów, M.P. z 1991 r. nr 1, poz. 3.

⁶⁷ Zob.: M. Podolak, *Rząd Jana Krzysztofa Bieleckiego (12 I – 5 XII 1990)*, w: M. Chmaj, M. Żmigrodzki (red.), *Gabinety koalicyjne w Polsce...*, s. 51 i nast.; J. Wrona, *Rząd Jana Krzysztofa Bieleckiego (12 I – 5 XII 1991)*, w: M. Chmaj (red.), *Rządy koalicyjne w III RP...*, s. 71 i nast.

⁶⁸ Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich oraz ustaw – Kodeks postępowania karnego, o Sądzie Najwyższym i o Trybunale Konstytucyjnym, Dz.U. z 1991 r. nr 83, poz. 371.

W trakcie działania rządu Sejm podjął decyzję w sprawie rozwiązania się jesienią 1991 r., do czego zobowiązywała uchwała Sejmu z 21 września 1990 r.⁶⁹. W jednej z ostatnich uchwał przed wyborami Sejm uznał, że okoliczności wprowadzenia stanu wojennego w grudniu 1981 r. powinny być przedmiotem prac Sejmu wybranego w demokratycznych wyborach. W tej samej uchwale Sejm stwierdził, że „wyraża przywiązanie do zasady państwa prawa, w myśl której sprawy przestępstw – i tylko oni – winni być pociągnięci do odpowiedzialności karnej na podstawie obowiązujących ustaw. Sejm z całą mocą odrzuca zasadę zbiorowej odpowiedzialności”⁷⁰.

Kwestie programowe. W swoim wystąpieniu programowym Jan Krzysztof Bielecki na pierwszym planie umieścił sprawy gospodarki⁷¹. Kontynuowano zmiany gospodarcze związane z wprowadzaniem zasad wolnorynkowych oraz zwiększaniem udziału kapitału zagranicznego w działalności gospodarczej w Polsce⁷². Wśród instrumentów finansowych, które zostały poddane nowym, całościowym regulacjom ustawowym, znalazły się papiery wartościowe i fundusze powiernicze⁷³.

W związku z nasilającym się problemem bezrobocia podjęto próbę stworzenia optymalnych narzędzi prawnych przeciwdziałających temu zjawisku oraz łagodzących jego skutki. Określono w szczególności zadania ministra pracy i polityki socjalnej, Urzędu Pracy (powołanego w trybie ustawy) oraz wojewódzkich i rejonowych urzędów pracy⁷⁴. Do zmieniającej się sytuacji społecznej i gospodarczej dostosowano przepisy w zakresie rewaloryzacji emerytur i rent oraz zasad ustalania emerytur i rent⁷⁵.

Uregulowano w całościowy sposób kwestie dotyczące związków zawodowych⁷⁶, organizacji pracodawców⁷⁷ oraz rozwiązywania sporów zbiorowych

⁶⁹ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 9 marca 1991 r. w sprawie terminu rozwiązania się Sejmu, M.P. z 1991 r. nr 9, poz. 63. Prezydent RP wyznaczył termin wyborów do Sejmu i Senatu na dzień 27 października 1991 r. (zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 3 lipca 1991 r. w sprawie zarządzenia wyborów do Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 1991 r. nr 60, poz. 254).

⁷⁰ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 października 1991 r., M.P. z 1991 r. nr 33, poz. 239.

⁷¹ Sejm PRL X kadencji, 48. posiedzenie w dniu 5 stycznia 1991 r., Sprawozdanie stenograficzne, łam 158 i nast.

⁷² Ustawa z dnia 14 czerwca 1991 r. o spółkach z udziałem zagranicznym, Dz.U. z 1991 r. nr 60, poz. 253.

⁷³ Ustawa z dnia 22 marca 1991 r. Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi i funduszach powierniczych, Dz.U. z 1991 r. nr 35, poz. 155.

⁷⁴ Ustawa z dnia 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu, Dz.U. z 1991 r. nr 106, poz. 547.

⁷⁵ Ustawa z dnia 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz.U. z 1991 r. nr 104, poz. 450.

⁷⁶ Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych, Dz.U. z 1991 r. nr 55, poz. 234.

⁷⁷ Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców, Dz.U. z 1991 r. nr 55, poz. 235.

(w tym strajków)⁷⁸. Utworzono samorząd zawodowy pielęgniarek i położnych⁷⁹ oraz izby aptekarskie⁸⁰ dla reprezentowania interesów zawodowych, społecznych i gospodarczych tych zawodów.

W ordynacjach wyborczych do Sejmu i Senatu wprowadzono m.in. zakaz przekazywania na cele kampanii wyborczej środków finansowych pochodzących z budżetu państwa i państwowych jednostek organizacyjnych, budżetu gmin i sejmików samorządowych oraz związków komunalnych, funduszy państwowych podmiotów gospodarczych oraz źródeł zagranicznych⁸¹.

Regulacjom ustawowym poddano system oświaty. Usuwając treści ideologiczne właściwe poprzedniej formacji ustrojowej, postanowiono, że „Nauczanie i wychowanie – respektując chrześcijański system wartości – za podstawę przyjmuje uniwersalne zasady etyki”⁸².

Zgodnie z przyjętą zasadą określania sytuacji prawnej niektórych nierzymskokatolickich kościołów i innych związków wyznaniowych na podstawie odrębnych ustaw, w uzgodnieniu z kierownictwami tych związków wyznaniowych, przygotowano regulacje dla Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego⁸³.

Szczegółowo uregulowano zasady i warunki użycia oddziałów i pododdziałów Policji oraz Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w razie zagrożenia bezpieczeństwa lub niebezpiecznego zakłócenia porządku publicznego oraz zasady użycia broni palnej przez te jednostki⁸⁴.

Polska ratyfikowała Konwencję o prawach dziecka, przyjętą przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w 1989 r.⁸⁵. Podpisano Traktat o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy z Niemcami. Polska stała się członkiem Rady Europy. W ostatnich dniach działania gabinetu podpisano układ o stowarzyszeniu Polski z EWG, w którym potwierdzono chęć wejścia naszego kraju do UE.

⁷⁸ Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o rozwiązywaniu sporów zbiorowych, Dz.U. z 1991 r. nr 55, poz. 236.

⁷⁹ Ustawa z dnia 19 kwietnia 1991 r. o samorządzie pielęgniarek i położnych, Dz.U. z 1991 r. nr 41, poz. 178.

⁸⁰ Ustawa z dnia 19 kwietnia 1991 r. o izbach aptekarskich, Dz.U. z 1991 r. nr 41, poz. 179.

⁸¹ Ustawa z dnia 28 czerwca 1991 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 1991 r. nr 59, poz. 252; ustawa z dnia 10 maja 1991 r. Ordynacja wyborcza do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 1991 r. nr 58, poz. 251.

⁸² Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, Dz.U. z 1991 r. nr 95, poz. 425.

⁸³ Ustawa z dnia 4 lipca 1991 r. o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego, Dz.U. z 1991 r. nr 66, poz. 287.

⁸⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 marca 1991 r. w sprawie szczegółowych zasad i warunków użycia oddziałów i pododdziałów Policji oraz Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w razie zagrożenia bezpieczeństwa lub niebezpiecznego zakłócenia porządku publicznego oraz zasad użycia broni palnej przez te jednostki, Dz.U. z 1991 r. nr 26, poz. 104.

⁸⁵ Oświadczenie Rządowe z dnia 30 września 1991 r. w sprawie ratyfikacji przez Rzeczpospolitą Polską Konwencji o prawach dziecka, przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r., Dz.U. z 1991 r. nr 120, poz. 527.

Rozliczenia z przeszłością. W trybie ustawy postanowiono, że nieruchomości i ruchomości byłej Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej przechodzą na Skarb Państwa⁸⁶. Zaliczono do kombatantów osoby poszkodowane przez władze w okresie powojennym, w tym z przyczyn politycznych, narodowościowych, religijnych i rasowych. Kombatantom i osobom represjonowanym przyznano specjalne świadczenia emerytalne. Wyłączono z grona uprawnionych do pobierania tych świadczeń wymienione w ustawie kategorie osób, w tym osoby, które były zatrudnione w aparacie bezpieczeństwa lub informacji wojskowej, a także – w latach 1944–1956 – były zatrudnione w prokuraturze, sądownictwie i służbie więziennej na stanowiskach związanych ze stosowaniem represji wobec osób podejrzanych lub skazanych za działalność „na rzecz suwerenności i niepodległości Rzeczypospolitej Polskiej”. Utworzono Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych jako centralny organ administracji państwowej⁸⁷. Uznano za nieważne orzeczenia wydane wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego⁸⁸. Włączono do zakresu działania Głównej Komisji Badania Zbrodni Hitlerowskich w Polsce – Instytutu Pamięci Narodowej działalność śledczą, archiwalną i naukowo-badawczą dotyczącą zbrodni popełnionych na osobach narodowości polskiej lub obywatelach polskich innych narodowości, do których zaliczono zbrodnie hitlerowskie, zbrodnie stalinowskie (tzn. „przestępstwa na szkodę jednostek lub grup ludności popełnione w okresie do 31 grudnia 1956 r. przez władze państwa komunistycznego albo przez nie inspirowane lub tolerowane”) oraz inne przestępstwa stanowiące zbrodnie wojenne lub zbrodnie przeciwko ludzkości⁸⁹.

Sprawy struktury i zasad działania Rady Ministrów oraz administracji rządowej. Powołana przez Sejm, na wniosek Prezesa Rady Ministrów uzgodniony z Prezydentem RP, w dniu 12 stycznia 1991 r. Rada Ministrów liczyła 20 członków. Jedynym wiceprezesem Rady Ministrów był Leszek Balcerowicz, który łączył ten urząd ze stanowiskiem ministra finansów. W składzie Rady Ministrów znajdował się też minister – Szef Urzędu Rady Ministrów⁹⁰.

W dniu powołania rządu utworzono Komitet Badań Naukowych, jako naczelny organ administracji państwowej do spraw polityki naukowej i naukowo-tech-

⁸⁶ Ustawa z dnia 9 listopada 1990 r. o przejęciu majątku byłej Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej, Dz.U. z 1991 r. nr 16, poz. 72.

⁸⁷ Ustawa z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego, Dz.U. z 1991 r. nr 17, poz. 75.

⁸⁸ Ustawa z dnia 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego, Dz.U. z 1991 r. nr 31, poz. 149.

⁸⁹ Ustawa z dnia 4 kwietnia 1991 r. o zmianie ustawy o Głównej Komisji Badania Zbrodni Hitlerowskich w Polsce – Instytucie Pamięci Narodowej, Dz.U. z 1991 r. nr 45, poz. 195.

⁹⁰ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 12 stycznia 1991 r. w sprawie powołania Rady Ministrów, M.P. z 1991 r. nr 3, poz. 12.

nicznej państwa. Postanowiono, że przewodniczącego powołuje i odwołuje Sejm na wniosek Prezesa Rady Ministrów⁹¹. W połowie 1991 r. utworzono urząd ministra przemysłu i handlu (znosząc równocześnie urzędy ministra przemysłu oraz ministra rynku wewnętrznego)⁹².

Na początku działalności gabinetu przyjęto całościowy regulamin prac Rady Ministrów, w którym określono tryb: opracowywania i uzgadniania projektów dokumentów rządowych, wnoszenia projektów pod obrady Rady Ministrów, organizacji i przebiegu posiedzeń Rady Ministrów i rozpatrywania spraw przez organy opiniodawczo-doradcze. W regulacjach tych zagwarantowano dominującą pozycję Prezesowi Rady Ministrów oraz ministrowi – Szeffowi Urzędu Rady Ministrów⁹³. Przyjęto też bardzo ważne z punktu widzenia jakości działań normotwórczych rządu regulacje dotyczące techniki prawodawczej⁹⁴. Ukształtowano nowy skład Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów⁹⁵.

Utworzono Urząd Kultury Fizycznej i Turystyki (z równoczesnym zniesieniem Komitetu do Spraw Młodzieży i Kultury Fizycznej)⁹⁶. Ustalono, że organem kontroli przestrzegania przepisów o ochronie środowiska oraz badania stanu środowiska jest Państwowa Inspekcja Ochrony Środowiska⁹⁷. Rozstrzygnięto, że naczelnym organem właściwym w sprawach ochrony przeciwpożarowej jest minister spraw wewnętrznych, zaś centralnym organem administracji państwowej w sprawach ochrony przeciwpożarowej oraz organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego jest Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej⁹⁸.

Sprawy kadr administracji. W trybie ustawowym uregulowano kwestie Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, której zadaniem stało się kształcenie i przygotowanie do służby publicznej kadr wyższych urzędników administracji⁹⁹.

⁹¹ Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o Komitecie Badań Naukowych, Dz.U. z 1991 r. nr 8, poz. 28.

⁹² Ustawa z dnia 28 czerwca 1991 r. o utworzeniu Urzędu Ministra Przemysłu i Handlu, Dz.U. z 1991 r. nr 66, poz. 286.

⁹³ Uchwała nr 20 Rady Ministrów z dnia 12 lutego 1991 r. w sprawie regulaminu prac Rady Ministrów, Dz.U. z 1991 r. nr 7, poz. 47.

⁹⁴ Uchwała nr 147 Rady Ministrów z dnia 5 listopada 1991 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej, M.P. z 1991 r. nr 44, poz. 310.

⁹⁵ Uchwała nr 21 Rady Ministrów z dnia 12 lutego 1991 r. w sprawie powołania Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów, M.P. z 1991 r. nr 8, poz. 55.

⁹⁶ Ustawa z dnia 25 stycznia 1991 r. o utworzeniu Urzędu Kultury Fizycznej i Sportu, Dz.U. z 1991 r. nr 16, poz. 74.

⁹⁷ Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska, Dz.U. z 1991 r. nr 77, poz. 335.

⁹⁸ Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, Dz.U. z 1991 r. nr 81, poz. 351. Zob. też: ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej, Dz.U. z 1991 r. nr 88, poz. 400.

⁹⁹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1991 r. o Krajowej Szkole Administracji Publicznej, Dz.U. z 1991 r. nr 63, poz. 266. KSAP stał się następcą szkoły o tej samej nazwie utworzonej w maju 1990 r.

Sprawy samorządu terytorialnego. Uregulowano ustawowo kwestie dotyczące referendum gminnego, jako formy wyrażania przez mieszkańców w głosowaniu swojej woli co do rozstrzygnięcia sprawy lub odwołania rady gminy przed upływem kadencji. Przyjęto, że referendum może być przeprowadzane z inicjatywy rady gminy lub na wniosek mieszkańców¹⁰⁰. W 389 przypadkach miast i gmin, które miały wspólne organy, jednostki te zostały połączone w jeden podmiot¹⁰¹.

Źródła napięć. Polityka restrukturyzacji gospodarki, która prowadziła do narastania bezrobocia, wywoływała napięcia społeczne. W związku z tym w Sejmie były zgłaszane wnioski o odwołanie rządu. Pojawiały się różnice zdań w samym gabinecie ministrów. Projekt rządu w sprawie przyznania specjalnych pełnomocnictw, które miały być wykorzystane do przyspieszenia zmian gospodarczych, nie uzyskał wystarczającego poparcia.

Zakończenie działalności gabinetu. Dzień przed pierwszym posiedzeniem Sejmu wybranego w dniu 27 października 1991 r. Prezes Rady Ministrów złożył Sejmowi dymisję rządu, która została przyjęta 5 grudnia 1991 r.¹⁰². Rząd pełnił obowiązki do 23 grudnia 1991 r. Prezydent Lech Wałęsa do ostatniej chwili usiłował wpłynąć na Sejm, aby ten nie przyjął dymisji rządu.

* * *

2.4. Rząd Jana Olszewskiego i Waldemara Pawlaka (23 grudnia 1991 – 5 czerwca 1992)

Szef gabinetu. Jan Olszewski został powołany na Prezesa Rady Ministrów przez Sejm 6 grudnia 1991 r.¹⁰³. Adwokat, działacz opozycji demokratycznej i obrońca w procesach politycznych w okresie PRL. Od 1990 r. należał do Porozumienia Centrum. Założyciel Ruchu dla Rzeczypospolitej. Poseł w latach 1991–1993 i 1997–2005. Aktywny w Lidze Polskich Rodzin. W 1995 r. kandydował bez powodzenia na Prezydenta RP.

Utworzenie i charakter polityczny gabinetu. Rząd został powołany przez Sejm 23 grudnia 1991 r. na wniosek Prezesa Rady Ministrów, uzgodniony z Pre-

(uchwała nr 74 Rady Ministrów z dnia 30 maja 1990 r. w sprawie utworzenia Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, M.P. z 1990 r. nr 21, poz. 161).

¹⁰⁰ Ustawa z dnia 11 października 1991 r. o referendum gminnym, Dz.U. z 1991 r. nr 110, poz. 473.

¹⁰¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 września 1991 r. w sprawie podziału lub połączenia niektórych miast i gmin, w których dotychczas działały wspólne organy, oraz zmiany i ustalenia ich nazw i siedzib, Dz.U. z 1991 r. nr 87, poz. 397.

¹⁰² Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 grudnia 1991 r. w sprawie przyjęcia ustąpienia Rządu, M.P. z 1991 r. nr 45, poz. 313.

¹⁰³ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 grudnia 1991 r. w sprawie powołania Prezesa Rady Ministrów, M.P. z 1991 r. nr 45, poz. 315.

zydentem RP¹⁰⁴, po wyborach parlamentarnych, które odbyły się 27 października 1991 r.¹⁰⁵. Przed powierzeniem Janowi Olszewskiemu misji utworzenia rządu Lech Wałęsa podejmował działania mające prowadzić do sformowania gabinetu pod innym kierownictwem. Prezydent rozważał kilka wariantów, w tym wariant, w którym to on miałby stanąć na czele rządu. Początkowo propozycję utworzenia rządu złożył Bronisławowi Geremkowi, reprezentującemu Unię Demokratyczną, który jednak wycofał swoją kandydaturę z powodu braku większościowego poparcia koniecznego do otrzymania wotum zaufania. Sytuację komplikował fakt, że Sejm I kadencji został wybrany na podstawie ordynacji proporcjonalnej pozbawionej progów zaporowych, co skutkowało tym, że w Izbie znaleźli się przedstawiciele 29 ugrupowań politycznych¹⁰⁶. Już po wyborze na stanowisko premiera Olszewski, mając trudności z ukształtowaniem zaplecza politycznego rządu, złożył rezygnację z tego stanowiska, jednak Sejm jego rezygnacji nie przyjął¹⁰⁷. W wyniku takiego rozwoju wydarzeń, Prezydent RP był zmuszony poprzeć wniosek o powołanie gabinetu Jana Olszewskiego. Rząd uzyskał głosy posłów Porozumienia Centrum, Zjednoczenia Chrześcijańsko-Narodowego, Porozumienia Ludowego, PSL i NSZZ „Solidarność”. Za powołaniem rządu oddano 235 głosów (przy wymaganych 218)¹⁰⁸. W czasie działania gabinet nie miał stabilnej większości w Sejmie. Był skonfliktowany z Unią Demokratyczną i Kongresem Liberalno-Demokratycznym.

Środowisko działania gabinetu. W dniu wyborów Polska stała się pełnoprawnym członkiem Rady Europy¹⁰⁹. W związku z pierwszymi wolnymi wyborami parlamentarnymi, w 1991 r. zakończyła działalność Rada Narodowa Rzeczypospolitej Polskiej w Londynie¹¹⁰.

Prezydent RP ustanowił zarządzeniem skład oraz zasady i tryb działania Komitetu Obrony Kraju, a także zakres działania Biura Bezpieczeństwa Naro-

¹⁰⁴ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 grudnia 1991 r. w sprawie powołania Rady Ministrów, M.P. z 1992 r. nr 1, poz. 1.

¹⁰⁵ Zob.: S. Patyra, *Rząd Jana Olszewskiego (23 XII – 5 VI 1992)*, w: M. Chmaj, M. Żmigrodzki (red.), *Gabinety koalicyjne...*, s. 73 i nast.; tegoż, *Rząd Jana Olszewskiego (23 XII – 5 VI 1992)*, w: M. Chmaj (red.), *Rządy koalicyjne w III RP...*, s. 91 i nast.

¹⁰⁶ Zob. M. Chmaj, *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1991–1997 (I i II kadencji)*, Warszawa 1999, s. 100 i nast.

¹⁰⁷ Sejm RP I kadencji, 2. posiedzenie w dniach 17 i 18 grudnia 1991 r., Sprawozdanie stenograficzne, łam 38 i nast.

¹⁰⁸ Sejm RP I kadencji, 4. posiedzenie w dniu 23 grudnia 1992 r., Sprawozdanie stenograficzne, łam 29.

¹⁰⁹ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 18 grudnia 1991 r. w sprawie przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Rady Europy, M.P. z 1991 r. nr 46, poz. 322.

¹¹⁰ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 18 grudnia 1991 r. w sprawie zakończenia działalności przez Radę Narodową Rzeczypospolitej Polskiej w Londynie, M.P. z 1991 r. nr 46, poz. 323.

dowego¹¹¹. W zarządzeniu wskazano członków Rady Ministrów wchodzących w skład Komitetu Obrony Kraju.

W okresie funkcjonowania gabinetu, z pełną mocą powróciły wezwania do politycznego rozliczenia PRL-owskiej przeszłości. Sejm uznał decyzję o wprowadzeniu stanu wojennego za nielegalną. Powołał Komisję Nadzwyczajną do zbadania m.in. skutków ograniczania praw i swobód obywatelskich i uprawnień pracowniczych, w tym szczególnie poprzez stosowanie ustawodawstwa stanu wojennego i specjalnych ustaw karnych, oraz zbadania możliwości naprawienia krzywd i szkód wyrządzonych obywatelom z powodów politycznych, ustalenia zakresu odpowiedzialności prawnej osób przygotowujących i realizujących stan wojenny¹¹².

Sejm zobowiązał ministra spraw wewnętrznych do przedstawienia informacji na temat urzędników państwowych od szczebla wojewody, posłów i senatorów, sędziów, prokuratorów i adwokatów, a także radnych gmin i członków zarządów gmin, będących współpracownikami UB i SB w latach 1945–1990¹¹³. Kwestie te podjęto też w uchwale Senatu, już po ujawnieniu tzw. listy Macierewicza, wskazując, że zagadnienie wymaga regulacji ustawowej i że nie można ograniczać się do uwzględniania treści dokumentów służb z okresu PRL¹¹⁴.

Kwestie programowe. Wystąpienie programowe premiera było poświęcone głównie sprawom gospodarczym oraz potrzebie dokonania rozliczeń z ludźmi aktywnymi w służbach bezpieczeństwa w okresie PRL¹¹⁵. Z dużym opóźnieniem, dopiero 5 czerwca 1992 r., uchwalono ustawę budżetową na rok 1992¹¹⁶. Wprowadzono ustawowe ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne¹¹⁷.

¹¹¹ Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 13 grudnia 1991 r. w sprawie składu oraz zasad i trybu działania Komitetu Obrony Kraju oraz zakresu działania Biura Bezpieczeństwa Narodowego, M.P. z 1991 r. nr 47, poz. 332.

¹¹² Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 lutego 1992 r. w sprawie uznania decyzji o wprowadzeniu stanu wojennego za nielegalną oraz powołania Komisji Nadzwyczajnej, M.P. z 1992 r. nr 5, poz. 23.

¹¹³ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 28 maja 1992 r., M.P. z 1992 r. nr 16, poz. 116. Wykonanie uchwały zostało najpierw zawieszane przez Trybunał Konstytucyjny (obwieszczenie Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 czerwca 1992 r. o zawieszeniu stosowania uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 28 maja 1992 r., M.P. z 1992 r. nr 20, poz. 157), a następnie pozbawione mocy obowiązującej (obwieszczenie Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 października 1992 r. o utracie mocy obowiązującej uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 28 maja 1992 r., M.P. z 1992 r. nr 34, poz. 245).

¹¹⁴ Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 czerwca 1992 r. w sprawie procesu ujawniania byłych współpracowników SB i UB, M.P. z 1992 r. nr 19, poz. 139.

¹¹⁵ Sejm RP I kadencji, 3. posiedzenie w dniu 21 grudnia 1991 r., Sprawozdanie stenograficzne, łam 5 i nast.

¹¹⁶ Ustawa budżetowa na rok 1992 z dnia 5 czerwca 1992 r., Dz.U. z 1992 r. nr 50, poz. 229.

¹¹⁷ Ustawa z dnia 5 czerwca 1992 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, Dz.U. z 1992 r. nr 56, poz. 274.

Przyjęto regulacje dotyczące organizacji kształcenia umożliwiającego podtrzymywanie poczucia tożsamości narodowej, etnicznej i językowej uczniów należących do mniejszości narodowych, w tym na poziomie przedszkola i szkoły publicznej¹¹⁸. Ustalono warunki i sposób organizowania nauki religii w szkołach publicznych¹¹⁹.

Sprawy administracji. Powołany w dniu 23 grudnia 1991 r. gabinet liczył 17 członków. Nie utworzono stanowiska wiceprezesa Rady Ministrów. W skład gabinetu wchodził, obok ministrów kierujących działami administracji: minister – Kierownik Centralnego Urzędu Planowania, minister – Szef Urzędu Rady Ministrów oraz jeden minister bez teki, odpowiedzialny za kontakty z partiami politycznymi. Na początku swojego funkcjonowania rząd zlikwidował Radę Ekonomiczną działającą od listopada 1989 r.¹²⁰ oraz Radę Rozwoju Wsi¹²¹. Powołano Komitet Społeczno-Ekonomiczny Rady Ministrów (znosząc równocześnie Komitet Ekonomiczny)¹²². Utworzono urząd Pełnomocnika Rządu do Spraw Telekomunikacji na Wsi¹²³.

Źródła napięć. Gabinet był niestabilny w swym składzie, w krótkim okresie jego funkcjonowania doszło do kilku ważnych zmian personalnych. Prezydent RP był skonfliktowany z ministrem obrony narodowej. Na atmosferę końcowego okresu działania rządu wpłynęły przede wszystkim napięcia wynikające z opublikowania tzw. listy Macierewicza.

Zakończenie działalności gabinetu. Rząd został odwołany przez Sejm w dniu 5 czerwca 1992 r.¹²⁴ w atmosferze kryzysu politycznego¹²⁵ wywołanego ujawnieniem przez ministra spraw wewnętrznych listy osób, które były związane – jak uznano na podstawie dokumentów znajdujących się w zasobach MSW – ze służbami specjalnymi okresu PRL. Na tzw. liście Macierewicza znaleźli się m.in. Prezydent RP Lech Wałęsa, marszałek Sejmu Wiesław Chrzanowski

¹¹⁸ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 24 marca 1992 r. w sprawie organizacji kształcenia umożliwiającego podtrzymywanie poczucia tożsamości narodowej, etnicznej i językowej uczniów należących do mniejszości narodowych, Dz.U. z 1992 r. nr 34, poz. 150.

¹¹⁹ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 14 kwietnia 1992 r. w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w szkołach publicznych, Dz.U. z 1992 r. nr 36, poz. 155.

¹²⁰ Uchwała Nr 2 Rady Ministrów z dnia 15 stycznia 1992 r. uchylająca uchwałę w sprawie powołania Rady Ekonomicznej, M.P. z 1992 r. nr 2, poz. 9.

¹²¹ Uchwała nr 16 Rady Ministrów z dnia 25 lutego 1992 r. uchylająca uchwałę w sprawie powołania Rady Rozwoju Wsi, M.P. z 1992 r. nr 7, poz. 49.

¹²² Uchwała nr 3 Rady Ministrów z dnia 21 stycznia 1992 r. w sprawie powołania Komitetu Społeczno-Ekonomicznego Rady Ministrów, M.P. z 1992 r. nr

¹²³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 marca 1992 r. w sprawie zadań i kompetencji Pełnomocnika Rządu do Spraw Telekomunikacji na Wsi, M.P. z 1992 r. nr 24, poz. 103.

¹²⁴ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 czerwca 1992 r. w sprawie odwołania Rady Ministrów, M.P. z 1992 r. nr 17, poz. 125.

¹²⁵ Sejm RP I kadencji, 17. posiedzenie w dniach 4–6 czerwca 1992 r., Sprawozdanie stenograficzne, łam 68 i nast. Zob. też: J. Kurski, P. Semka, *Lewy czerwcowy. Mówią: Kaczyński, Macierewicz, Parys, Glapiński, Kostrzewa-Zorbas*, Warszawa (bdw).

i minister finansów Andrzej Olechowski. Głosowanie w sprawie odwołania rządu odbyło się na wniosek grupy posłów, przy czym wniosek tej samej treści złożył Prezydent RP.

Równocześnie Sejm podjął w tym samym dniu uchwałę o powołaniu na urząd Prezesa Rady Ministrów Waldemara Pawlaka¹²⁶ i powierzył nowemu premierowi kierowanie gabinetem oraz przedstawienie propozycji składu kolejnego rządu¹²⁷. W związku z blokowaniem możliwości działania nowego premiera ze strony ministra – Szefa Urzędu Rady Ministrów Sejm podjął uchwałę w sprawie zwolnienia tegoż z pełnienia powierzonych obowiązków¹²⁸.

Waldemar Pawlak wkrótce złożył rezygnację z pełnienia urzędu Prezesa Rady Ministrów i 10 lipca 1992 r. został odwołany przez Sejm¹²⁹. Tego samego dnia Sejm na wniosek Prezydenta RP powołał na stanowisko premiera Hannę Suchocką, a na jej wniosek dzień później powołał Radę Ministrów. W ten sposób zakończył się pierwszy poważniejszy kryzys w obsadzie najwyższych stanowisk rządowych po 12 września 1989 r.

3. Rządy w okresie od prowizorium ustrojowego z 1992 r. do Konstytucji RP z 1997 r.

3.1. Ogólna charakterystyka

Czas istotnych decyzji. W tym okresie działały cztery rządy. Wszystkie z nich miały charakter koalicyjny. Owe koalicje tylko w ograniczonym stopniu opierały się na podstawach programowych. Najbardziej zróżnicowane pod względem programowym było zaplecze polityczne gabinetu Hanny Suchockiej. Istotne różnice dzieliły też koalicjantów współtworzących trzy kolejne rządy, w których zapleczu znajdowały się ugrupowanie lewicy i partia ludowców. W czasie funkcjonowania tych gabinetów w dalszym ciągu dochodziło do napięć społecznych związanych z wdrażaniem programu wolnorynkowych reform gospodarczych.

¹²⁶ Zob. A. Łuczak, *33 dni premiera Pawlaka*, Warszawa 1992.

¹²⁷ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 czerwca 1992 w sprawie powołania Prezesa Rady Ministrów, M.P. z 1992 r. nr 17, poz. 126.

¹²⁸ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 20 czerwca 1992 r. w sprawie zwolnienia Ministra-Szefa Urzędu Rady Ministrów z pełnienia powierzonych obowiązków, M.P. z 1992 r. nr 20, poz. 149. Podobną decyzję Sejm podjął w stosunku do ministra spraw wewnętrznych (zob. uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 20 czerwca 1992 r. w sprawie zwolnienia Ministra Spraw Wewnętrznych z pełnienia powierzonych obowiązków, M.P. z 1992 r. nr 20, poz. 149).

¹²⁹ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 10 lipca 1992 r. w sprawie odwołania Prezesa Rady Ministrów, M.P. z 1992 r. nr 23, poz. 166.

Był to okres, w którym udało się doprowadzić do uchwalenia w 1997 r. nowej konstytucji, zawansowano polskie starania o członkostwo w Unii Europejskiej i NATO, podpisano konkordat z Watykanem.

W 1997 r. wystąpiła klęska powodzi na znacznych obszarach kraju.

Reform wymagała administracja. Przyjęto i zrealizowano program zasadniczych zmian w zakresie organizacji i zasad funkcjonowania Rady Ministrów i centralnych urzędów administracji rządowej.

Sytuacja konstytucyjna. Ramy ustrojowe rządu wyznaczały w tym okresie regulacje wypracowane w 1992 r. Były to tymczasowe rozwiązania w sferze relacji między organami władzy publicznej¹³⁰. W warunkach silnych podziałów politycznych zwyciężyła koncepcja kształtowania nowych rozwiązań ustrojowych w trybie ewolucyjnym, co wynikało z realistycznego założenia, że opracowanie i uzgodnienie całościowych regulacji konstytucyjnych wymaga więcej czasu. W regulacjach z 1992 r. (zwanymi często „małą konstytucją”) jako zasadę ogólną przyjęto wyodrębnienie organów: władzy ustawodawczej – Sejmu i Senatu RP, władzy wykonawczej – Prezydenta RP i Rady Ministrów, władzy sądowniczej – niezawisłych sądów. Utrzymano instytucję referendum.

Kompetencje i zadania rządu. Rada Ministrów została określona w ustawie konstytucyjnej z 1992 r. jako organ prowadzący politykę wewnętrzną i zagraniczną RP, kierujący administracją rządową oraz podejmujący decyzje we wszystkich sprawach nie zastrzeżonych ustawowo do właściwości innych organów. Jako zadania i kompetencje Rady Ministrów wskazano m.in.: wykonywanie ustaw; kierowanie, koordynowanie i kontrolę pracy wszystkich innych organów administracji państwowej i ponoszenie odpowiedzialności za ich pracę przed Sejmem; sporządzanie projektu budżetu i innych planów finansowych i ich wykonywanie; nadzór – w granicach i formach określonych w ustawach – nad samorządem terytorialnym i innymi formami samorządu; utrzymywanie stosunków z rządami innych państw i organizacjami międzynarodowymi; zapewnienie bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego. Rada Ministrów uzyskała (obok posłów, Senatu i Prezydenta) prawo inicjatywy ustawodawczej. Na Radę Ministrów nałożono obowiązek przedstawiania skutków finansowych wnoszonych przez nią projektów oraz projektów podstawowych aktów wykonawczych. Radzie Ministrów przyznano prawo wnioskowania w sprawie odmowy poddania pod głosowanie w Sejmie poprawki, która nie była uprzednio przedstawiona komisji. Rada Ministrów uzyskała w niektórych przypadkach prawo uznania swojej inicjatywy za projekt

¹³⁰ Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, Dz.U. z 1992 r. nr 84, poz. 426. Zob.: J. Ciemniński, *Podział władz w „Małej konstytucji” (kilka uwag o stosunkach między parlamentem a rządem)*, w: M. Kruk (red.), *„Mała konstytucja” w procesie przemian ustrojowych w Polsce*, Warszawa 1993; D. Górecki, *Pozycja ustrojowoprawna Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i rządu w ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1992 r.*, Łódź 1994.

pilny. Zachowano prawo i obowiązek przedstawiania przez rząd projektu ustawy budżetowej. Ustanowiono zasadę, że Sejm może – z wyjątkami wskazanymi w samej ustawie konstytucyjnej – bezwzględną większością głosów upoważnić Radę Ministrów na jej umotywowany wniosek do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy, ustalając, iż w tym czasie inicjatywa ustawodawcza w danym zakresie przysługuje wyłącznie Radzie Ministrów.

Skład oraz zasady organizacji i działania rządu. Ustawa konstytucyjna ustaliła, że Radę Ministrów (rząd) tworzą: Prezes Rady Ministrów – jako przewodniczący, wiceprezesa Rady Ministrów, ministrowie, przewodniczący określonych w ustawie komisji i komitetów sprawujących funkcje naczelnych organów administracji państwowej. Ustalono, że Rada Ministrów działa kolegialnie, zaś organizację i tryb jej pracy określa ustawa, i że w celu wykonania ustaw i na podstawie udzielonych w nich upoważnień ciało to wydaje rozporządzenia, podejmuje uchwały w zakresie wykonywania swoich konstytucyjnych uprawnień. Postanowiono, że Prezes Rady Ministrów kieruje pracami Rady Ministrów oraz koordynuje i kontroluje pracę poszczególnych ministrów, jest zwierzchnikiem służbowym wszystkich pracowników administracji rządowej, w celu wykonania ustaw wydaje rozporządzenia. Przyjęto, że minister kieruje określonym działem administracji państwowej w zakresie ustalonym w ustawie (przy pomocy sekretarzy i podsekretarzy stanu powoływanych na jego wniosek przez Prezesa Rady Ministrów) i może złożyć rezygnację z dalszego pełnienia funkcji, składając dymisję Prezesowi Rady Ministrów, zaś Prezydent RP może dokonywać zmian na stanowiskach poszczególnych ministrów. W ramach nowelizacji ustawy konstytucyjnej dokonanej w 1996 r. wyodrębniono dwie kategorie ministrów, tj. ministrów kierujących działem administracji rządowej oraz ministrów powołanych dla wypełniania zadań wyznaczonych przez Prezesa Rady Ministrów¹³¹.

Tryb powołania i odwołania Rady Ministrów i jej członków. W ustawie konstytucyjnej postanowiono, że Prezydent desygnuje Prezesa Rady Ministrów, a na jego wniosek powołuje Radę Ministrów, zaś powołanie Prezesa Rady Ministrów następuje wraz z powołaniem przez Prezydenta Rady Ministrów. Ustalono następujący tryb postępowania: Prezes Rady Ministrów przedstawia Sejmowi program działania rządu wraz z wnioskiem o udzielenie wniosku w sprawie wotum zaufania; Sejm udziela wotum zaufania bezwzględną większością głosów; w razie niepowołania Rady Ministrów w powyższym trybie Sejm wybiera (bezwzględną większością głosów) Prezesa Rady Ministrów i zaproponowany przez niego skład rządu; Prezydent powołuje tak wybrany rząd.

Ustalono też dwa rozwiązania mające charakter rezerwy. Po pierwsze, jeśli w podstawowym trybie nie zostanie powołana Rada Ministrów, proces

¹³¹ Ustawa konstytucyjna z dnia 21 czerwca 1996 r. o zmianie ustawy konstytucyjnej o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, Dz.U. z 1996 r. nr 106, poz. 488.

nominacyjny jest ponawiany, z tym że dla uchwalenia wotum zaufania Sejmowi rząd potrzebuje w głosowaniu w Izbie uzyskać tylko większość zwykłą. Po drugie, jeśli i w tym trybie nie uda się powołać rządu, Prezydent RP ma prawo rozwiązać Sejm albo powołać, na okres nie dłuższy niż 6 miesięcy, Prezesa Rady Ministrów i Radę Ministrów, jeżeli zaś przed upływem tego terminu Sejm nie uchwali rządowi wotum zaufania lub uchwali rządowi wotum nieufności, Prezydent może rozwiązać Sejm.

Jako powody złożenia Prezydentowi RP przez Prezesa Rady Ministrów dymisji rządu wskazano rezygnację z dalszego pełnienia funkcji przez Radę Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów, nieudzielenie przez Sejm wotum zaufania, uchwalenie przez Sejm rządowi wotum nieufności. Przyjmując dymisję rządu, Prezydent RP miał mu powierzać pełnienie obowiązków do czasu powołania nowej Rady Ministrów.

Stosunki między Radą Ministrów a Sejmem. Sejm uzyskał w ustawie konstytucyjnej z 1992 r. prawo uchwalenia (bezwzględna większość głosów) Radzie Ministrów wotum nieufności. Sejm mógł połączyć wotum nieufności z wyborem nowego Prezesa Rady Ministrów, w przeciwnym zaś razie Prezydent RP miał możliwość dokonania wyboru między przyjęciem dymisji rządu a rozwiązaniem Sejmu. Sejm miał także prawo uchwalania wotum nieufności poszczególnym ministrom, którzy mieli w takiej sytuacji obowiązek złożenia dymisji.

Stosunki między Radą Ministrów a Prezydentem RP. W ustawie konstytucyjnej wzmocniono instytucję Prezydenta RP. Prezydent został określony jako najwyższy przedstawiciel państwa polskiego w stosunkach wewnętrznych i zewnętrznych, który czuwa nad przestrzeganiem konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa, nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium oraz przestrzegania umów międzynarodowych. Rozstrzygnięto, że Prezydent RP sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie stosunków zagranicznych oraz zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa państwa. Przyjęto zasadę, że Prezes Rady Ministrów informuje Prezydenta o podstawowych problemach będących przedmiotem prac Rady Ministrów, zaś Prezydent może zwoływać posiedzenia Rady Ministrów i im przewodniczyć. Prezes Rady Ministrów został zobowiązany do zasięgnięcia opinii Prezydenta RP w kwestii wniosku o powołanie ministrów spraw zagranicznych, obrony narodowej i spraw wewnętrznych. Ustalono zasadę, że akty prawne Prezydenta – z wyjątkami wskazanymi w ustawie konstytucyjnej – wymagają dla swojej ważności kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów lub właściwego ministra.

Status samorządu terytorialnego. Ustawa konstytucyjna stanowiła m.in., że: samorząd terytorialny jest podstawową formą organizacji lokalnego życia publicznego; samorząd terytorialny wykonuje w ramach ustaw istotną część zadań publicznych, z wyłączeniem zadań zastrzeżonych ustawowo do kompetencji administracji rządowej; jednostki samorządu terytorialnego wykonują przysłu-

gujące im zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców; w zakresie uregulowanym ustawami jednostki samorządu terytorialnego wykonują zadania administracji rządowej, w tym celu zostają wyposażone w odpowiednie środki.

Sprawy wewnętrzne. Wprowadzanie zmian gospodarczych, w szczególności zasad wolnej konkurencji i prywatyzacji, skutkowało ogromnym wzrostem bezrobocia oraz pojawieniem się licznej grupy ludzi wykluczonych. Sytuacja w kraju nosiła znamiona zapaści społecznej.

Pogłębiały się podziały polityczne wewnątrz obozu zwycięzców w wyborach 1989 r. Utrzymywało się rozdrobnienie i nieustabilizowanie sceny politycznej. Liczne napięcia w obozie rządowym pokazywały, jak trudne jest działanie w układzie koalicyjnym. Równocześnie następowało konsolidowanie się i umacnianie lewicy postsocjalistycznej.

Tło międzynarodowe. Nastąpił ostateczny rozpad ZSRR i obozu państw socjalistycznych, zlikwidowano Układ Warszawski i Radę Wzajemnej Pomocy Gospodarczej. Sytuacja geopolityczna na świecie była niestabilna i dynamiczna.

Trwał proces wzmacniania integracji europejskiej i poszerzania jej zakresu. W ramach poszukiwania miejsca Polski na nowej mapie politycznej świata wybrano jednoznacznie kurs w stronę instytucji Zachodu, co znalazło potwierdzenie w aplikacji do NATO i UE¹³².

Sprawy administracji. Odtworzono i wzmocniono na poziomie gminy samorząd terytorialny. Zaawansowano budowanie nowych rozwiązań systemowych, instytucjonalnych i kadrowych w rządzie i administracji rządowej, zgodnych z wizją rządu niepoddanego kierowniczej roli partii oraz gospodarki w coraz większym stopniu wolnorynkowej, uwolnionej od monopolu własności państwowej i ram planowania centralnego. Przygotowano i przeprowadzono reformę centrum administracyjno-gospodarczego rządu. Wypracowano nowe mechanizmy elastycznego kształtowania instytucjonalnych struktur działów administracji rządowej. Zaczęto porządkować relacje kadrowe między polityką a administracją. Szybko okazało się, że ustawowe odtworzenie służby cywilnej w administracji rządowej natrafia w praktyce na liczne trudności wynikające z silnego przywiązania polityków do obejmowania zasięgiem swoich decyzji, w tym decyzji kadrowych, bieżącego administrowania. Przystąpiono także do porządkowania relacji między polityką a biznesem, wprowadzając rozwiązania przeciwdziałające konfliktowi interesu.

Główne problemy. Do podstawowych problemów występujących w tym okresie rządzenia trzeba zaliczyć: znaczną niestabilność sytuacji, dużą liczbę ludzi

¹³² Zob. *Założenia Polskiej Polityki Bezpieczeństwa oraz Polityka Bezpieczeństwa i Strategia Obronna Rzeczypospolitej Polskiej* – dokumenty uchwalone przez Komitet Obrony Kraju 2 listopada 1992 r. Teksty tych dokumentów są zamieszczone w aneksie publikacji: R. Kupiecki (red.), *Strategia bezpieczeństwa narodowego RP. Pierwsze 25 lat*, Warszawa 2015, s. 220 i nast.

przeegranych – w tym dotkniętych klęską strukturalnego bezrobocia, głębokie podziały polityczne w obozie beneficjentów zmiany ustrojowej 1989 r., zasadnicze różnice programowe w zapleczu politycznym rządu w latach 1993–1997, które utrudniały w wielu sprawach prowadzenie spójnej polityki.

* * *

3.2. Rząd Hanny Suchockiej (11 lipca 1992 – 26 października 1993)

Szefowa gabinetu. Hanna Suchocka została powołana na urząd Prezesa Rady Ministrów na wniosek Prezydenta RP uchwałą Sejmu z 11 lipca 1992 r.¹³³. Prawniczka, nauczyciel akademicki. Posłanka kilku kadencji (w PRL z listy Stronnictwa Demokratycznego, później z list Komitetu Obywatelskiego i Unii Wolności). Była w Polsce pierwszą kobietą kierującą rządem. Po odejściu z funkcji premiera zajmowała m.in. stanowisko ministra sprawiedliwości i prokuratora generalnego w rządzie J. Buzka oraz ambasadora Polski w Stolicy Apostolskiej. Członkini Komisji Weneckiej.

Utworzenie i charakter polityczny gabinetu. Rząd powstał w wyniku długotrwałych przetargów między partiami wywodzącymi się ze środowiska politycznego, które zwyciężyło w wyborach 1989 r.¹³⁴. Był gabinetem z najliczniejszym i najbardziej zróżnicowanym ideologicznie i politycznie po 1989 r. zapleczem parlamentarnym, w którego skład wchodziły: Unia Demokratyczna, Zjednoczenie Chrześcijańsko-Narodowe, Partia Chrześcijańskich Demokratów, Kongres Liberalno-Demokratyczny, Porozumienie Ludowe, Stronnictwo Ludowo-Chrześcijańskie oraz koło poselskie Polski Program Gospodarczy. Rząd został powołany przez Sejm przy poparciu 226 posłów (spośród 378 uczestniczących w głosowaniu). Przeciwno powołaniu gabinetu głosowali posłowie SLD, PSL, KPN, UPR, RdR i Solidarności Pracy. Wstrzymali się posłowie z Porozumienia Centrum. Rządem wstrząsały napięcia wewnątrzkoalicyjne, czego przykładem może być zablokowanie (m.in. głosami ZChN) rządowej inicjatywy uzyskania prawa do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy czy sprzeciw ZChN z sprawie ratyfikacji układu stowarzyszeniowego z EWG.

Środowisko działania gabinetu. Jesienią 1992 r. uchwalono ustawę konstytucyjną o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą a wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym. Wyznaczały one

¹³³ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 10 lipca 1992 r. w sprawie powołania Prezesa Rady Ministrów, M.P. z 1992 r. nr 23, poz. 167.

¹³⁴ W. Jednaka, *Rząd Hanny Suchockiej (11 VII 1992 – 26 X 1993)*, w: M. Chmaj (red.), *Rządy koalicyjne w III RP...*, s. 117 i nast.; M. Kowalska, M. Żmigrodzki, *Rząd Hanny Suchockiej*, w: M. Chmaj, M. Żmigrodzki (red.), *Gabinety koalicyjne w Polsce...*, s. 95 i nast.

podstawy normatywne stosunków rządu z innymi organami¹³⁵. W całym okresie funkcjonowania gabinetu trwały w Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego prace związane z przygotowaniem konstytucji, w których uczestniczyli upoważnieni przedstawiciele rządu¹³⁶.

Sejm na wniosek Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej podjął uchwałę o postawieniu przed Trybunałem Stanu kilku byłych ministrów (dwóch w rządzie Mieczysława Rakowskiego i jednego w rządzie Tadeusza Mazowieckiego) oraz byłego prezesa Głównego Urzędu Cei za naruszenie ustaw¹³⁷. W kolejnych uchwałach Sejm podejmował decyzje o umorzeniu odpowiedzialności konstytucyjnej poszczególnych członków poprzednich gabinetów oraz pociągnięciu do takiej odpowiedzialności niektórych innych osób (w tym Czesława Kiszcza) ¹³⁸. Na podstawie przepisów ustawy o radiofonii i telewizji ukształtowano nowy organ: Krajową Radę Radiofonii i Telewizji, jako podmiot stojący na straży wolności słowa w radiu i telewizji, samodzielności nadawców i interesów odbiorców oraz mający zapewnić otwarty i pluralistyczny charakter radiofonii i telewizji¹³⁹.

Kwestie programowe. Opracowano Program Powszechnej Prywatyzacji oraz zasady restrukturyzacji podmiotów gospodarczych i finansowych. Doskonalamo instrumenty ograniczania bezrobocia i negatywnych skutków tego zjawiska. Dotyczyło to w pierwszej kolejności bezrobocia strukturalnego oraz bezrobocia wśród wchodzących na rynek pracy absolwentów szkół. Poszukiwano sposobów finansowania inwestycji tworzących nowe miejsca pracy w regionach zagrożonych wysokim bezrobociem¹⁴⁰. Przygotowano projekt wprowadzenia powiatów i zmniejszenia liczby województw. Symboliczne znaczenie miało ustanowienie 15 sierpnia dniem Święta Wojska Polskiego¹⁴¹. Kontynuowano usuwanie z przestrzeni publicznej, w tym z nazw instytucji publicznych, śladów ustroju

¹³⁵ Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, Dz.U. z 1992 r. nr 84, poz. 426.

¹³⁶ Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 1992 r. nr 67, poz. 336.

¹³⁷ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 19 września 1992 r. w sprawie pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej, M.P. z 1992 r. nr 31, poz. 212.

¹³⁸ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 marca 1993 r. o umorzeniu postępowania w sprawie odpowiedzialności konstytucyjnej, M.P. z 1993 r. nr 13, poz. 86; uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 marca 1993 r. w sprawie pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej, M.P. z 1993 r. nr 13, poz. 87; Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 31 marca 1993 r. o umorzeniu postępowania w sprawie odpowiedzialności konstytucyjnej, M.P. z 1993 r. nr 18, poz. 178.

¹³⁹ Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji, Dz.U. z 1992 r. nr 7, poz. 34.

¹⁴⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 września 1992 r. w sprawie dotacji z budżetu państwa na finansowanie inwestycji tworzących nowe miejsca pracy w regionach zagrożonych wysokim bezrobociem, Dz.U. z 1992 r. nr 76, poz. 378.

¹⁴¹ Ustawa z dnia 30 lipca 1992 r. o ustanowieniu Święta Wojska Polskiego, Dz.U. z 1992 r. nr 60, poz. 303.

socjalistycznego¹⁴². Polska ratyfikowała Konwencję o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności¹⁴³.

Sprawy administracji. Rada Ministrów została powołana przez Sejm 11 lipca 1992 r. na wniosek premier. Gabinet liczył 25 osób; w jego skład, obok ministrów kierujących działami administracji, weszli: dwaj wiceprezesi Rady Ministrów, trzech ministrów bez teki, minister – kierownik Centralnego Urzędu Planowania, minister – Szef Urzędu Rady Ministrów¹⁴⁴. Funkcjonowało Prezydium Rządu, w skład którego wchodził Prezes Rady Ministrów i wiceprezesi Rady Ministrów. Dokonano zmian w zakresie stałych komitetów Rady Ministrów. Utworzono Komitet Społeczny i Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów (likwidując Komitet Społeczno-Ekonomiczny)¹⁴⁵. W nowy sposób uregulowano sprawy Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów¹⁴⁶. W trybie ustawy określono status regionalnych izb obrachunkowych¹⁴⁷.

Źródła napięć. Zróznicowane programowo zaplecze polityczne powodowało stałe napięcia w gabinecie ministrów i utrudniało stosunki rządu z Sejmem. Chadeacy i liberałowie toczyli między sobą spór światopoglądowy o aborcję, przedmiotem kontrowersji w rządzie była też polityka podatkowa. Rząd był skazany na kompromisy programowe. Zjednoczenie Chrześcijańsko-Narodowe i Porozumienie Ludowe (do czasu wyjścia z koalicji rządowej) stanowiły w istocie wewnątrzrządową opozycję. Sytuację rządu komplikował Prezydent RP, rozszerzając interpretując swoje uprawnienia konstytucyjne, m.in. w sprawie decydowania o przyjęciu lub odrzuceniu wniosków premier w sprawie zmian kadrowych w Radzie Ministrów. Pojawiały się napięcia związane z postulatami płacowymi wysuwanymi przez NSZZ „Solidarność”, które doprowadziły do ogłoszenia strajku generalnego.

Zakończenie działalności gabinetu. Wydarzenia, które doprowadziły do dymisji rządu, miały niestandardowy przebieg. Napięcia w zapleczu politycznym rządu oraz niezaspokojone żądania płacowe sfery budżetowej sprawiły, że Sejm 28 maja 1993 r. uchwalił gabinetowi z inicjatywy posłów opozycji wotum

¹⁴² Przykładem – ustawa z dnia 6 listopada 1992 r. o nadaniu Pomorskiej Akademii Medycznej imienia generała Karola Świerczewskiego nazwy „Pomorska Akademia Medyczna w Szczecinie”, Dz.U. z 1992 r. nr 94, poz. 462.

¹⁴³ Ustawa z dnia 2 października 1992 r. o ratyfikacji Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, Dz.U. z 1992 r. nr 85, poz. 427.

¹⁴⁴ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 11 lipca 1992 r. w sprawie powołania Rady Ministrów, M.P. z 1992 r. nr 23, poz. 168.

¹⁴⁵ Uchwała nr 84 Rady Ministrów z dnia 31 lipca 1992 r. w sprawie Komitetu Społecznego Rady Ministrów, M.P. z 1992 r. nr 25, poz. 178; uchwała nr 85 Rady Ministrów z dnia 31 lipca 1992 r. w sprawie Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów, M.P. z 1992 r. nr 25, poz. 179.

¹⁴⁶ Uchwała nr 8 Rady Ministrów z dnia 26 stycznia 1993 r. w sprawie Rady Legislacyjnej, M.P. z 1993 r. nr 4, poz. 14.

¹⁴⁷ Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, Dz.U. z 1992 r. nr 85, poz. 428.

nieufności¹⁴⁸. Zaważył brak poparcia ze strony dwóch posłów ZChN (w tym usuniętego wcześniej z gabinetu ministra sprawiedliwości). Dzień później Prezydent RP, korzystając ze swoich konstytucyjnych uprawnień, odmówił udzielenia dymisji Radzie Ministrów i rozwiązał Sejm RP¹⁴⁹. Wybory parlamentarne odbyły się 19 września 1993 r. Rząd podał się do dymisji w przededniu pierwszego posiedzenia nowo wybranego Sejmu. Prezydent powołał kolejny rząd zarządzeniem z 26 października 1993 r.

* * *

3.3. Rząd Waldemara Pawlaka (26 października 1993 – 7 marca 1995)

Szef gabinetu. Waldemar Pawlak został powołany na funkcję Prezesa Rady Ministrów zarządzeniem Prezydenta RP z 26 października 1993 r. Absolwent Wydziału Samochodów i Maszyn Roboczych Politechniki Warszawskiej. Działacz Polskiego Stronnictwa Ludowego, w latach 1991–1997 oraz 2005–2012 prezes tej partii. Poseł na Sejm w latach 1989–2015. W związku z niepowodzeniem powierzonej mu misji sformowania gabinetu podał się do dymisji. W późniejszych latach był m.in. wiceprezesem Rady Ministrów i ministrem gospodarki (2007–2012). Kandydował bez powodzenia w wyborach na Prezydenta RP w 1995 i 2010 r. Prezes Ochotniczych Straży Pożarnych.

Utworzenie i charakter polityczny gabinetu¹⁵⁰. Rada Ministrów została powołana zarządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej 26 października 1993 r.¹⁵¹ po wyborach parlamentarnych, w których SLD i PSL uzyskały bardzo dobre wyniki i zagwarantowały sobie niezbędną większość do rządzenia. Sejm RP uchwałą z dnia 10 listopada 1993 r. udzielił Radzie Ministrów wotum zaufania¹⁵².

Utworzenie gabinetu w koalicji z SLD poprzedzały nieudane próby zbudowania koalicji z innymi ugrupowaniami politycznymi. Na układ sił w Sejmie wpłynął fakt, że ugrupowania postsolidarnościowe nie wzięły w rachubę w swojej taktyce wyborczej implikacji nowej ordynacji wyborczej (zawierającej progi

¹⁴⁸ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 28 maja 1993 r. w sprawie wotum nieufności dla Rady Ministrów, M.P. z 1993 r. nr 27, poz. 283.

¹⁴⁹ Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 29 maja 1993 r. w sprawie rozwiązania Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, M.P. nr 27, poz. 285.

¹⁵⁰ W. Sokół, *Rząd Waldemara Pawlaka (26 X 1993 – 1 III 1995)*, w: M. Chmaj, M. Żmigrodzki (red.), *Gabinety koalicyjne w Polsce...*, s. 129 i nast.

¹⁵¹ Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 26 października 1993 r. w sprawie powołania Rady Ministrów, M.P. z 1993 r. nr 55, poz. 509.

¹⁵² Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 10 listopada 1993 r. w sprawie wotum zaufania dla Rady Ministrów, M.P. z 1993 r. nr 58, poz. 533.

zaporowe), co spowodowało utratę przez nie dużej liczby głosów¹⁵³. Bardzo dobry wynik wyborczy uzyskała Unia Pracy (41 mandatów), która nie weszła formalnie do koalicji rządowej, zarzucając SLD zbyt liberalny, odbiegający od doktryny socjaldemokratycznej, kurs w polityce społecznej i gospodarczej, ale w praktyce popierała rząd. Czołowy działacz UP Marek Pol pełnił w tym gabinecie funkcję ministra przemysłu.

Rząd Waldemara Pawlaka był pierwszym po zmianach 1989 r. gabinetem ministrów, którego ramy działania określono wyraźnie w porozumieniu koalicyjnym. W dokumencie ustalono też zasady działania większości rządowej w Sejmie. W załącznikach do porozumienia zawarto szczegółowe założenia polityki ekonomicznej i socjalnej rządu oraz uzgodnienia dotyczące kierunków polityki zagranicznej¹⁵⁴. W wypracowywaniu porozumienia uczestniczyli także przedstawiciele Unii Pracy, którzy ostatecznie nie podpisali dokumentu.

Negatywny wpływ na procesy decyzyjne w rządzie miał fakt, że poza gabinetem znajdował się lider lewicy Aleksander Kwaśniewski, który niejednokrotnie przyjmował postawę krytyka działań Rady Ministrów.

Środowisko działania gabinetu. Rząd powstał i działał w ramach wyznaczonych przez ustawę konstytucyjną z 1992 r. Miał większość w Sejmie. Funkcjonował w warunkach wyraźnego umacniania się tendencji lewicowych w społeczeństwie i krytyki neoliberalnych koncepcji programowych.

Rząd nie mógł liczyć na poparcie ze strony opozycji. Rada Ministrów kierowana przez Hannę Suchocką w ostatnim momencie swojej aktywności, już po inauguracji prac Sejmu II kadencji, skierowała do parlamentu pakiet ustaw o zasadniczym znaczeniu systemowym. Nowy gabinet rozpoczął swoją działalność od wycofania tych inicjatyw ustawodawczych. Sejm nie przyjął sprawozdania z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 1992 r. i podjął uchwałę w sprawie nieudzielenia absolutorium dla rządu za ten okres¹⁵⁵. W sytuacji, gdy odmowa udzielenia absolutorium dotyczyła rządów, które już nie funkcjonowały, uchwała w tej sprawie miała charakter symboliczny, ale równocześnie wzmacniała podziały między rządzącymi a opozycją.

W trakcie działania gabinetu silną pozycję w dziedzinie kontroli administracji rządowej i samorządu terytorialnego¹⁵⁶ uzyskała podległa Sejmowi Najwyższa Izba Kontroli.

¹⁵³ Zob. S. Gebethner (red.), *Wybory parlamentarne 1991 i 1993*, Warszawa 1995.

¹⁵⁴ Por. Porozumienie koalicyjne PSL–SLD z 1993 r. (tekst dokumentu w: G. Rydlewski, *Rządzenie koalicyjne...*, s. 95 i nast.).

¹⁵⁵ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 grudnia 1993 r. w sprawie nieprzyjęcia sprawozdania z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 1992 r. oraz w sprawie nieudzielenia absolutorium dla Rządu, M.P. z 1993 r. nr 68, poz. 599.

¹⁵⁶ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, Dz.U. z 1995 r. nr 13, poz. 59.

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji uregulowała sprawy przedstawiania w programach publicznej radiofonii i telewizji stanowisk partii politycznych, związków zawodowych i związków pracodawców w węzłowych sprawach publicznych¹⁵⁷.

Kwestie programowe. Realizowano program określony w porozumieniu koalicyjnym. Po zmianach na stanowisku wicepremiera i ministra finansów (Marka Borowskiego, który zrezygnował po konflikcie z Prezesem Rady Ministrów, zastąpił Grzegorz Kołodko) opracowano dokument „Strategia dla Polski”. Podstawą tego programu było integrowanie działań w sferze społecznej ze wzrostem produktu krajowego brutto. W celu pobudzenia rozwoju wybranych regionów wprowadzono regulacje dotyczące specjalnych stref ekonomicznych obejmujące m.in. preferencyjne warunki prowadzenia działalności gospodarczej¹⁵⁸.

Podejmowano działania zmierzające do ograniczenia negatywnych skutków społecznych wprowadzenia do gospodarki zasad wolnorynkowych. Stworzono m.in. gwarancje ochrony roszczeń pracowniczych w razie niemożności ich zaspokojenia z powodu niewypłacalności pracodawcy, m.in. wynikającej z upadłości lub likwidacji zakładu pracy¹⁵⁹. Ustalono zadania państwa na rzecz łagodzenia skutków bezrobocia, a także w zakresie zatrudnienia oraz aktywizacji zawodowej bezrobotnych i innych osób poszukujących pracy. Określono m.in. zadania Krajowego Urzędu Pracy i wojewódzkich oraz rejonowych urzędów pracy¹⁶⁰. Podejmowano działania zmierzające do ochrony interesów polskich producentów rolnych, m.in. wprowadzono opłatę wyrównawczą od niektórych towarów rolnych i spożywczych przywożonych z zagranicy, która dotyczyła towarów o istotnym znaczeniu dla dochodowości gospodarstw rolnych i restrukturalizacji gospodarki żywnościowej¹⁶¹.

Wprowadzono rozwiązania mające gwarantować zachowanie zasady konkurencyjności w zakresie zamówień publicznych¹⁶². Stworzono specjalne regulacje dotyczące inwestycji infrastrukturalnych w drogownictwie, m.in. budowania autostrad¹⁶³.

¹⁵⁷ Rozporządzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 13 maja 1994 r. w sprawie trybu postępowania w związku z przedstawianiem w programach publicznej radiofonii i telewizji stanowisk partii politycznych, związków zawodowych i związków pracodawców w węzłowych sprawach publicznych, Dz.U. z 1994 r. nr 74, poz. 335.

¹⁵⁸ Ustawa z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych, Dz.U. z 1994 r. nr 123, poz. 600.

¹⁵⁹ Ustawa z dnia 29 grudnia 1993 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy, Dz.U. z 1994 r. nr 1, poz. 1.

¹⁶⁰ Ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, Dz.U. z 1995 r. nr 1, poz. 1.

¹⁶¹ Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. o opłacie wyrównawczej od niektórych towarów rolnych i spożywczych przywożonych z zagranicy, Dz.U. z 1994 r. nr 43, poz. 160.

¹⁶² Ustawa z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych, Dz.U. z 1994 r. nr 76, poz. 344.

¹⁶³ Ustawa z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym, Dz.U. z 1994 r. nr 127, poz. 627.

Określono zasady systemu ochrony środków pieniężnych zgromadzonych na rachunkach bankowych¹⁶⁴. Przeprowadzono ekwiwalentną denominację złotego. Poczynając od 1 stycznia 1995 r. nowa jednostka pieniężna uzyskiwała wartość równą 10 000 starych złotych¹⁶⁵. Porozumiano się z Klubem Londyńskim w sprawie redukcji polskiego zadłużenia.

Wzmocniono ochronę praw autorskich¹⁶⁶.

Ustalono zasady zagospodarowania nieruchomości Skarbu Państwa przejętych od wojsk Federacji Rosyjskiej¹⁶⁷ oraz zniesiono urząd pełnomocnika rządu do spraw pobytu wojsk Federacji Rosyjskiej w Polsce¹⁶⁸.

Zlikwidowano Agencję do Spraw Prywatyzacji¹⁶⁹.

Kontynuowano proces uzgadniania z nierzymskokatolickimi kościołami i innymi związkami wyznaniowymi ich statusu ustawowego¹⁷⁰.

Wszedł w życie Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie Polski z Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi, co było dużym krokiem na drodze do uzyskania członkostwa we Wspólnotach Europejskich¹⁷¹. Weszły w życie postanowienia Traktatu o stosunkach handlowych i gospodarczych między Polską a Stanami Zjednoczonymi Ameryki¹⁷². Polska uznała postanowie-

¹⁶⁴ Ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, Dz.U. z 1995 r. nr 4, poz. 18.

¹⁶⁵ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o denominacji złotego, Dz.U. z 1994 r. nr 84, poz. 386.

¹⁶⁶ Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych, Dz.U. z 1994 r. nr 24, poz. 83.

¹⁶⁷ Ustawa z dnia 10 czerwca 1994 r. o zagospodarowaniu nieruchomości Skarbu Państwa przejętych od wojsk Federacji Rosyjskiej, Dz.U. z 1994 r. nr 79, poz. 363.

¹⁶⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 stycznia 1995 r. w sprawie zniesienia urzędu Pełnomocnika Rządu Rzeczypospolitej Polskiej do Spraw Pobytu Wojsk Federacji Rosyjskiej w Polsce, Dz.U. z 1995 r. nr 12, poz. 55.

¹⁶⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 1994 r. w sprawie likwidacji Agencji do Spraw Prywatyzacji, Dz.U. z 1994 r. nr 134, poz. 698.

¹⁷⁰ Ustawa z dnia 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 1994 r. nr 73, poz. 323; ustawa z dnia 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Reformowanego w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 1994 r. nr 74, poz. 324.

¹⁷¹ Oświadczenie Rządowe z dnia 23 grudnia 1993 r. w sprawie wejścia w życie Układu Europejskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską, z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi, z drugiej strony, sporządzonego w Brukseli dnia 16 grudnia 1991 r., Dz.U. z 1994 r. nr 11, poz. 38. Zob. też: Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską, z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi, z drugiej strony, sporządzony w Brukseli dnia 16 grudnia 1991 r., Dz.U. z 1994 r. nr 11, poz. 37.

¹⁷² Oświadczenie Rządowe z dnia 11 lipca 1994 r. w sprawie wymiany dokumentów ratyfikacyjnych Traktatu o stosunkach handlowych i gospodarczych między Rzeczpospolitą Polską a Stanami Zjednoczonymi Ameryki, sporządzonego w Waszyngtonie dnia 21 marca 1990 r., Dz.U. z 1994 r. nr 97, poz. 468. Zob. też: Traktat o stosunkach handlowych i gospodarczych między Rzeczpospolitą Polską a Stanami Zjednoczonymi Ameryki, sporządzony w Waszyngtonie dnia 21 marca 1990 r., Dz.U. z 1994 r. nr 97, poz. 467.

nia statutu Rady Europy¹⁷³. Ratyfikowano Traktat między Polską a Republiką Litewską o przyjaznych stosunkach i dobrosąsiedzkiej współpracy¹⁷⁴.

Sprawy administracji rządowej. Rada Ministrów została powołana zarządzeniem Prezydenta RP z 26 października 1993 r. Liczyła 21 osób. W jej składzie było trzech wiceprezesów Rady Ministrów, z których każdy kierował jako minister określonym działem administracji, a także minister – Kierownik Centralnego Urzędu Planowania oraz minister – Szef Urzędu Rady Ministrów. Rada Ministrów podjęła decyzję o dalszym funkcjonowaniu Komitetu Ekonomicznego¹⁷⁵ i utworzyła – w miejsce Komitetu Społecznego – Komitet Społeczno-Polityczny Rady Ministrów¹⁷⁶.

Utworzono Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, powierzając jej zadanie wspierania m.in.: inwestycji w rolnictwie, przetwórstwie rolno-spożywczym oraz usługach dla rolnictwa; poprawy struktury agrarnej; przedsięwzięć tworzących nowe miejsca pracy w rolnictwie; rozwoju infrastruktury techniczno-produkcyjnej rolnictwa¹⁷⁷. W prawie budowlanym uregulowano status organów państwowego nadzoru budowlanego, w tym pozycję Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego, jako centralnego organu administracji państwowej w sprawach nadzoru architektoniczno-budowlanego¹⁷⁸.

Sprawy samorządu terytorialnego. Istotne różnice zdań między koalicjantami współtworzącymi zaplecze polityczne rządu utrudniały efektywne kontynuowanie prac nad reformą administracji publicznej w terenie¹⁷⁹. W tej dziedzinie rząd podejmował działania kompromisowe. Uregulowano sprawy finansów gmin,

¹⁷³ Oświadczenie Rządowe z dnia 20 maja 1994 r. w sprawie przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Statutu Rady Europy, przyjętego w dniu 5 maja 1949 r. w Londynie, Dz.U. z 1994 r. nr 118, poz. 566. Zob. też: Statut Rady Europy, przyjęty w Londynie dnia 5 maja 1949 r., Dz.U. z 1994 r. nr 118, poz. 565.

¹⁷⁴ Oświadczenie Rządowe z dnia 29 listopada 1994 r. w sprawie wymiany dokumentów ratyfikacyjnych Traktatu między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Litewską o przyjaznych stosunkach i dobrosąsiedzkiej współpracy, sporządzonego w Wilnie dnia 26 kwietnia 1994 r., Dz.U. z 1995 r. nr 15, poz. 72. Zob. też: Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Litewską o przyjaznych stosunkach i dobrosąsiedzkiej współpracy, sporządzony w Wilnie dnia 26 kwietnia 1994 r., Dz.U. z 1995 r. nr 15, poz. 71.

¹⁷⁵ Uchwała nr 97 Rady Ministrów z dnia 16 listopada 1993 r. w sprawie Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów, M.P. z 1993 r. nr 60, poz. 549.

¹⁷⁶ Uchwała nr 99 Rady Ministrów z dnia 23 listopada 1993 r. w sprawie Komitetu Społeczno-Politycznego Rady Ministrów, M.P. z 1993 r. nr 63, poz. 565.

¹⁷⁷ Ustawa z dnia 29 grudnia 1993 r. o utworzeniu Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Dz.U. z 1994 r. nr 1, poz. 2.

¹⁷⁸ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, Dz.U. z 1994 r. nr 89, poz. 414. Zob. też: ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. z 1994 r. nr 89, poz. 415.

¹⁷⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 września 1994 r. w sprawie zniesienia urzędu Pełnomocnika Rządu do Spraw Reformy Administracji Publicznej, Dz.U. z 1994 r. nr 103, poz. 505.

w tym dotyczące źródeł dochodów gmin, zasad ustalania i przekazywania gminom subwencji i dotacji z budżetu państwa, a także warunków, na jakich gmina może zaciągać kredyty i pożyczki i emitować papiery wartościowe¹⁸⁰. Wprowadzono mechanizm rozstrzygania w drugiej instancji w ramach postępowania administracyjnego przez samorządowe kolegia odwoławcze¹⁸¹. Po raz kolejny uregulowano ustrój miasta stołecznego Warszawy. Utrzymując układ strukturalny miasta złożonego z gmin, wzmocniono kompetencje organów ogólnomiejskich¹⁸².

Polska ratyfikowała Europejską Kartę Samorządu Lokalnego z 1985 r., co miało fundamentalne znaczenie dla wzmocnienia gwarancji samorządu terytorialnego w zakresie regulacji prawnych, statusu, zakresu działania, finansów, ochrony społeczności lokalnych, środków administracyjnych, uprawnień i kontroli oraz zrzeszania się¹⁸³.

Źródła napięć. Koalicja rządowa opierała się w większym stopniu na wspólnocie interesów bieżących niż na wspólnocie ideowej i programowej, co było źródłem napięć w czasie funkcjonowania gabinetu. Sytuację komplikowało podejmowanie przez Waldemara Pawlaka samodzielnych decyzji – bez uzgodnień z koalicjantami z SLD. Napięć nie wyeliminowały w praktyce kolejne porozumienia między PSL i SLD, spotkania w ramach tzw. kierownictwa koalicji oraz wspólne posiedzenia klubów parlamentarnych¹⁸⁴. Napięcia występowały także w relacjach rządu z Prezydentem RP, który interpretował rozszerzająco swoje konstytucyjne kompetencje.

Zakończenie działalności gabinetu. Bezpośrednią przyczyną zakończenia funkcjonowania rządu stała się kryzysowa sytuacja w koalicji. Kierownictwa SLD i PSL uznały, że najlepszym wyjściem będzie dokonanie zmiany na stanowisku premiera w sposób ograniczający wpływ na wybór nowego szefa rządu Prezydenta RP i opozycji parlamentarnej. Chciano także uniknąć sytuacji, w której

¹⁸⁰ Ustawa z dnia 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin, Dz.U. z 1993 r. nr 129, poz. 600.

¹⁸¹ Ustawa z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych, Dz.U. z 1994 r. nr 122, poz. 593.

¹⁸² Ustawa z dnia 25 marca 1994 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy, Dz.U. z 1994 r. nr 48, poz. 195.

¹⁸³ Oświadczenie Rządowe z dnia 14 lipca 1994 r. w sprawie ratyfikacji przez Rzeczpospolitą Polską Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., Dz.U. z 1994 r. nr 124, poz. 608. Zob. też: Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., Dz.U. z 1994 r. nr 124, poz. 607. Oba te dokumenty zostały opublikowane z błędną nazwą „Europejska Karta Samorządu Terytorialnego”, co zostało skorygowane dopiero w roku 2006, kiedy to – m.in. w toku prac Rady Europy nad Europejską Kartą Samorząd Regionalnego – ustalono nazwę „Europejska Karta Samorządu Lokalnego” (por. obwieszczenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 22 sierpnia 2006 r. o sprostowaniu błędu, Dz.U. z 2006 r. nr 154, poz. 1107).

¹⁸⁴ Por. m.in. dokument: *Zasady działania koalicji związane z podejmowaniem decyzji przez rząd pod kierownictwem Waldemara Pawlaka z 25 października 1993 r.* Por. Porozumienie koalicyjne PSL–SLD z 1993 r. (tekst dokumentu w: G. Rydlewski, *Rządzenie koalicyjne...*, s. 98, tam też opis stosunków w koalicji SLD–PSL, s. 29 i nast).

Lech Wałęsa wykorzystał kryzys rządowy do rozwiązania Sejmu. Sięgnięto po mechanizm konstruktywnego wotum nieufności. Ugrupowania koalicji rządowej, zgłaszając konstruktywne wotum nieufności „swojej” Radzie Ministrów, zagwarantowały sobie wpływ na obsadę personalną kolejnego gabinetu. Po przegłosowaniu wotum nieufności Waldemar Pawlak podał rząd do dymisji, która została przyjęta przez Prezydenta RP.

* * *

3.4. Rząd Józefa Oleksego (7 marca 1995 – 7 lutego 1996)

Szef gabinetu. Józef Oleksy¹⁸⁵ został wybrany na Prezesa Rady Ministrów przez Sejm uchwałą z dnia 1 marca 1995 r. w sprawie wyrażenia wotum nieufności Radzie Ministrów i wyboru nowego Prezesa Rady Ministrów¹⁸⁶. 4 marca 1995 r. Sejm wybrał na jego wniosek Radę Ministrów¹⁸⁷. Prezydent RP powołał Radę Ministrów swoim zarządzeniem z dnia 7 marca 1995 r.¹⁸⁸. Nowy szef gabinetu był ekonomistą, nauczycielem akademickim, długoletnim działaczem PZPR, w przeszłości m.in. ministrem do spraw związków zawodowych w rządzie Mieczysława Rakowskiego oraz (już po zmianach politycznych 1989 r.) marszałkiem Sejmu. Poseł na Sejm kilku kadencji. Po zakończeniu pełnienia funkcji premiera m.in. wicepremier i minister spraw wewnętrznych w rządzie Leszka Millera oraz przewodniczący Socjaldemokracji Rzeczypospolitej Polskiej (SdRP) i Sojuszu Lewicy Demokratycznej. Zmarł w 2015 r.

Utworzenie i charakter polityczny gabinetu. Był to gabinet kontynuacji politycznej¹⁸⁹. Jego powołanie było następstwem porozumienia między ugrupowaniami współtworzącymi zaplecze poprzedniego gabinetu. Zadaniem nowego premiera stało się ograniczenie napięć między SLD i PSL. Formalną podstawą programową działania gabinetu była nowa umowa koalicyjna z 1995 r. W dokumencie tym potwierdzono aktualność założeń programowych z 1993 r. i szcze-

¹⁸⁵ Zob. W. Czuchnowski, Ł. Perzyna (red.), *Józef Oleksy. Niepublikowane wspomnienia, wywiady, materiały do biografii*, Warszawa 2016.

¹⁸⁶ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 marca 1995 r. w sprawie wyrażenia wotum nieufności Radzie Ministrów i wyboru nowego Prezesa Rady Ministrów, M.P. z 1995 r. nr 12, poz. 138.

¹⁸⁷ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 4 marca 1995 r. w sprawie wyboru Rady Ministrów, M.P. z 1995 r. nr 13, poz. 158.

¹⁸⁸ Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 marca 1995 r. w sprawie powołania Rady Ministrów, M.P. z 1995 r. nr 13, poz. 161.

¹⁸⁹ Zob.: W. Skrzydło, *Rząd Józefa Oleksego (4 III 1995 – 26 I 1996)*, w: M. Chmaj, M. Żmigrodzki (red.), *Gabinety koalicyjne w Polsce...*, s. 153 i nast.; W. Skrzydło, *Rząd Józefa Oleksego (4 III 1995 – 26 I 1996)*, w: M. Chmaj (red.), *Rządy koalicyjne w III RP...*, s. 159 i nast.

gółowo omówiono zasady współdziałania w rządzie i parlamencie oraz program w zakresie polityki społeczno-gospodarczej, reformy administracji gospodarczej i rozwoju samorządności, bezpieczeństwa i porządku publicznego, polityki zagranicznej, polityki informacyjnej rządu, wewnętrznego działania koalicji¹⁹⁰.

Środowisko działania gabinetu. Rząd miał większość w Sejmie. Nie mógł liczyć na poparcie ze strony Prezydenta RP Lecha Wałęsy. W listopadzie 1995 r. odbyły się wybory prezydenckie. W drugiej turze na urząd Prezydenta RP został wybrany Aleksander Kwaśniewski¹⁹¹.

Przyjęto nowe zasady funkcjonowania Naczelnego Sądu Administracyjnego w zakresie skarg na decyzje administracyjne, uchwały organów gmin oraz akty terenowych organów administracji rządowej stanowiących przepisy prawa miejscowego¹⁹².

Szczegółowo uregulowano kwestie dotyczące referendum, w tym referendum konstytucyjnego¹⁹³.

Kwestie programowe. Realizowano politykę społeczno-gospodarczą określoną w dokumencie „Strategia dla Polski” przygotowanym przez zespół Grzegorza Kołodko. Priorytetami były: wzrost gospodarczy, reforma systemu ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych, decentralizacja państwa oraz przyspieszenie działań związanych z integracją europejską.

Utworzono samorząd rolniczy, niezależny w wykonywaniu swoich zadań na rzecz rozwiązywania problemów rolnictwa i podlegający tylko przepisom ustaw, którego jednostkami organizacyjnymi ustanowiono izby rolnicze¹⁹⁴.

Kompleksowo uregulowano kwestie kultury fizycznej, jako fragmentu kultury narodowej¹⁹⁵.

Kontynuowano uzgadnianie z nierzymskokatolickimi kościołami i innymi związkami wyznaniowymi ich statusu ustawowego¹⁹⁶.

¹⁹⁰ Por. *Porozumienie koalicyjne PSL–SLD z 1995 r.*, które zostało podpisane w dniu 15 lutego 1995 r. (tekst dokumentu w: G. Rydlewski, *Rządzenie koalicyjne...*, s. 99 i nast.). Zob. też: *Aneks do porozumienia koalicyjnego PSL–SLD z 1996 r.* (z 7 lutego 1996 r.), tamże, s. 117 i nast.

¹⁹¹ Zarządzenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 września 1995 r. w sprawie wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 1995 r. nr 103, poz. 509; obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 7 listopada 1995 r. o wynikach głosowania i wyniku wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzonych na dzień 5 listopada 1995 r., Dz.U. z 1995 r. nr 126, poz. 604; obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 20 listopada 1995 r. o wynikach głosowania i wyniku wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w drugiej turze głosowania, przeprowadzonej w dniu 19 listopada 1995 r., Dz.U. z 1995 r. nr 126, poz. 603.

¹⁹² Ustawa z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, Dz.U. z 1995 r. nr 74, poz. 368.

¹⁹³ Ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o referendum, Dz.U. z 1995 r. nr 99, poz. 487.

¹⁹⁴ Ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. o izbach rolniczych, Dz.U. z 1996 r. nr 1, poz. 3.

¹⁹⁵ Ustawa z dnia 18 stycznia 1996 r. o kulturze fizycznej, Dz.U. z 1996 r. nr 25, poz. 113.

¹⁹⁶ Ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Methodystycznego w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 1995 r. nr 97, poz. 479; ustawa z dnia 30 czerwca

Polska ratyfikowała Europejską Konwencję w sprawie przemocy i niedopuszczalnych zachowań widzów w czasie imprez sportowych, zwłaszcza meczów piłki nożnej¹⁹⁷.

Zacieśniano stosunki handlowe z Europejską Wspólnotą Gospodarczą oraz Europejską Wspólnotą Węgla i Stali w ramach Układu Europejskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Polską a Wspólnotami Europejskimi¹⁹⁸. Polska ratyfikowała Porozumienie ustanawiające Światową Organizację Handlu (WTO)¹⁹⁹.

Sprawy administracji. Rada Ministrów została powołana zarządzeniem Prezydenta RP z 6 marca 1995 r. Liczyła 21 osób. W skład rządu weszli trzej wiceprezesi Rady Ministrów, którzy kierowali równocześnie określonymi działaniami administracji, a także minister – Kierownik Centralnego Urzędu Planowania i minister – Szef Urzędu Rady Ministrów. Uregulowano w trybie ustawy status ministra obrony narodowej²⁰⁰. W nowy sposób określono strukturę stałych komitetów Rady Ministrów oraz ich skład i zakres działania. Utworzono Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów²⁰¹, Komitet Społeczno-Polityczny Rady Ministrów²⁰² i Komitet Spraw Obronnych Rady Ministrów²⁰³.

1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Chrześcijan Baptystów w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 1995 r. nr 97, poz. 480; ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 1995 r. nr 97, poz. 481; ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Polskokatolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 1995 r. nr 97, poz. 482.

¹⁹⁷ Oświadczenie Rządowe z dnia 31 maja 1995 r. w sprawie ratyfikacji przez Rzeczpospolitą Polską Europejskiej konwencji w sprawie przemocy i ekscesów widzów w czasie imprez sportowych, a w szczególności meczów piłki nożnej, sporządzonej w Strasburgu dnia 19 sierpnia 1985 r., Dz.U. z 1995 r. nr 129, poz. 626. Zob. też: Europejska konwencja w sprawie przemocy i ekscesów widzów w czasie imprez sportowych, a w szczególności meczów piłki nożnej, sporządzona w Strasburgu dnia 19 sierpnia 1985 r., Dz.U. z 1995 r. nr 129, poz. 625.

¹⁹⁸ Oświadczenie Rządowe z dnia 2 lutego 1995 r. w sprawie wejścia w życie Protokołu dodatkowego do Umowy przejściowej dotyczącej handlu i spraw związanych z handlem między Rzeczpospolitą Polską a Europejską Wspólnotą Gospodarczą i Europejską Wspólnotą Węgla i Stali oraz do Układu Europejskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi, sporządzonych w Brukseli dnia 16 grudnia 1991 r., Dz.U. z 1995 r. nr 63, poz. 325.

¹⁹⁹ Oświadczenie Rządowe z dnia 31 lipca 1995 r. w sprawie ratyfikacji przez Rzeczpospolitą Polską Porozumienia ustanawiającego Światową Organizację Handlu (WTO), sporządzonego w Marakeszu dnia 15 kwietnia 1994 r., Dz.U. z 1995 r. nr 98, poz. 484. Zob. też: Porozumienie ustanawiające Światową Organizację Handlu (WTO), sporządzone w Marakeszu dnia 15 kwietnia 1994 r., Dz.U. z 1995 r. nr 98, poz. 485.

²⁰⁰ Ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej, Dz.U. z 1996 r. nr 10, poz. 56.

²⁰¹ Uchwała nr 39 Rady Ministrów z dnia 28 marca 1995 r. w sprawie Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów, M.P. z 1995 r. nr 18, poz. 222.

²⁰² Uchwała nr 38 Rady Ministrów z dnia 28 marca 1995 r. w sprawie Komitetu Społeczno-Politycznego Rady Ministrów, M.P. z 1995 r. nr 18, poz. 221.

²⁰³ Uchwała nr 37 Rady Ministrów z dnia 28 marca 1995 r. w sprawie Komitetu Spraw Obronnych Rady Ministrów, M.P. z 1995 r. nr 18, poz. 220.

Już na początku funkcjonowania gabinetu podjęto systemowe prace w zakresie reformy centrum gospodarczego rządu oraz tworzenia struktur zarządzania mieniem państwowym²⁰⁴. Wprowadzono system aplikacji legislacyjnej jako mechanizm doskonalenia zawodowego osób uczestniczących w rządowych procesach legislacyjnych²⁰⁵. Ustanowiono urząd Pełnomocnika Rządu do Spraw Rodziny i Kobiet²⁰⁶. Określono tryb udostępniania prasie informacji oraz organizacji i zadań rzeczników prasowych w urzędach organów administracji rządowej²⁰⁷. Przekazano niektóre kompetencje organów administracji rządowej do właściwości organów samorządu w dużych miastach²⁰⁸.

Źródła napięć. Mimo wyraźnej poprawy we wzajemnych relacjach w zapleczu politycznym gabinetu, przedmiotem kontrowersji w rządzie były nadal zasady współdziałania koalicyjnego. SLD i PSL nie potrafiły rozwiązywać problemów wynikających z różnic programowych bez pośrednictwa mediów. W związku z zakończeniem urzędowania na stanowisku Prezydenta RP przez Lecha Wałęsę, ze stanowisk odeszli mający jego rekomendację ministrowie spraw zagranicznych, spraw wewnętrznych i obrony narodowej.

Zakończenie działalności gabinetu. W końcowym okresie działania rządu pojawiły się publiczne oskarżenia ze strony ministra spraw wewnętrznych pod adresem premiera Józefa Oleksego o jego współpracę z wywiadem Rosji. Sprawa ta, przy aktywnym udziale Prezydenta RP Lecha Wałęsy, stała się przedmiotem publicznej debaty. W istocie uniemożliwiało to normalne funkcjonowanie rządu. Premier podał się do dymisji dopiero po decyzji Prokuratury Wojskowej o wszczęciu śledztwa w tej sprawie. Józef Oleksy zaprzeczył równocześnie oskarżeniom kierowanym pod jego adresem, zaś zarzuty w sprawie „zagrożenia bezpieczeństwa państwa” nie zostały w późniejszym okresie potwierdzone. Prezydent RP przyjął dymisję rządu 26 stycznia i powierzył rządowi pełnienie obowiązków do momentu powołania nowej Rady Ministrów.

²⁰⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 marca 1995 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rady Ministrów do Spraw Reformy Centrum Gospodarczego Rządu, Dz.U. z 1995 r. nr 28, poz. 144.

²⁰⁵ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 czerwca 1995 r. w sprawie aplikacji legislacyjnej, Dz.U. z 1995 r. nr 74, poz. 370.

²⁰⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 maja 1995 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Rodziny i Kobiet, Dz.U. z 1995 r. nr 49, poz. 260.

²⁰⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 listopada 1995 r. w sprawie trybu udostępniania prasie informacji oraz organizacji i zadań rzeczników prasowych w urzędach organów administracji rządowej, Dz.U. z 1995 r. nr 132, poz. 642.

²⁰⁸ Ustawa z dnia 24 listopada 1995 r. o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych, Dz.U. z 1995 r. nr 141, poz. 692.

* * *

3.5. Rząd Włodzimierza Cimoszewicza (7 lutego 1996 – 17 października 1997)

Szef gabinetu. Włodzimierz Cimoszewicz został powołany 7 lutego 1996 r. przez Prezydenta RP na stanowisko Prezesa Rady Ministrów. Prawnik i były nauczyciel akademicki. Od 1989 r. do 2005 r. aktywny w działalności poselskiej. W przeszłości w PZPR. Lider Sojuszu Lewicy Demokratycznej, był przewodniczącym Parlamentarnego Klubu Lewicy Demokratycznej. Kandydat lewicy w wyborach prezydenckich w 1991 r. Wicepremier i minister sprawiedliwości w rządzie Waldemara Pawlaka oraz w tym samym czasie prokurator generalny. Już po odejściu ze stanowiska premiera m.in. minister spraw zagranicznych w rządzie Leszka Millera, marszałek Sejmu oraz senator niezależny.

Utworzenie i charakter polityczny gabinetu. Był to trzeci rząd koalicji PSL–SLD²⁰⁹. Z założenia – rząd kontynuacji. Został powołany przez Prezydenta RP 7 lutego 1996 r.²¹⁰ po wcześniejszym porozumieniu wypracowanym między PSL i SLD²¹¹. Także tym razem PSL przed podpisaniem porozumienia poszukiwało innych wariantów utworzenia koalicji, co w ówczesnym układzie sił w Sejmie było zdane na niepowodzenie. Kilka dni po powołaniu rząd uzyskał wotum zaufania w Sejmie²¹².

Środowisko działania gabinetu. Rząd miał większość w Sejmie. Mógł liczyć na współpracę ze strony Prezydenta RP Aleksandra Kwaśniewskiego. W okresie działania tego rządu zakończono prace konstytucyjne. Zgromadzenie Konstytucyjne uchwaliło 2 kwietnia 1997 r. nową konstytucję, która 25 maja 1997 r. została zatwierdzona w referendum²¹³. We wrześniu tego roku odbyły się wybory

²⁰⁹ Zob. M. Bąkiewicz, *Rząd Włodzimierza Cimoszewicza (7 II 1996 – 31 X 1997)*, w: M. Chmaj (red.), *Rządy koalicyjne w III RP...*, s. 177 i nast.; B. Dziemidok, B. Szmulik, *Rząd Włodzimierza Cimoszewicza*, w: M. Chmaj, M. Żmigrodzki (red.), *Gabinety koalicyjne w Polsce...*, s. 173 i nast. Zob. też: G. Rydlewski, *Lewica w rządach i rządzeniu w III RP*, w: D. Waniek (red.), *Lewica w praktyce rządzenia*, Toruń 2010, s. 79 i nast.

²¹⁰ Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 7 lutego 1996 r. w sprawie powołania Rady Ministrów, M.P. z 1996 r. nr 10, poz. 103.

²¹¹ Por. *Aneks do porozumienia koalicyjnego PSL–SLD z 1996 r. (z 7 lutego 1996 r.)*, tekst dokumentu w: G. Rydlewski, *Rządzenie koalicyjne...*, s. 117 i nast.

²¹² Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 15 lutego 1996 r. w sprawie wotum zaufania dla Rady Ministrów, M.P. z 1996 r. nr 15, poz. 180.

²¹³ Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. w sprawie przeprowadzenia referendum konstytucyjnego, Dz.U. z 1997 r. nr 31, poz. 174; uchwała Sądu Najwyższego z dnia 15 lipca 1997 r. w sprawie ważności referendum konstytucyjnego przeprowadzonego w dniu 25 maja 1997 r., Dz.U. z 1997 r. nr 79, poz. 490; Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana

do Sejmu i Senatu RP²¹⁴, w których opozycja uzyskała wyniki dające jej mandat do utworzenia rządu.

W lutym 1996 r. odbyło się referendum o powszechnym uwłaszczeniu obywateli; mimo że zdecydowana większość głosujących (tj. 94,54%) opowiedziała się za wprowadzeniem rozwiązań poddanych pod głosowanie w referendum, nie miało ono mocy wiążącej, gdyż wzięła w nim udział mniej niż połowa (tj. 32,40%) uprawnionych²¹⁵.

Ustalono tryb postępowania w związku z prezentowaniem i wyjaśnianiem w publicznej radiofonii i telewizji polityki państwa przez naczelne organy państwowe²¹⁶.

Uchwalono ustawę o ujawnieniu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944–1990 osób pełniących funkcje publiczne, wprowadzając obowiązek składania przez osoby ubiegające się o objęcie wskazanych w ustawie stanowisk oświadczeń w tych sprawach i tworząc procedury orzekania przez sąd lustracyjny o prawdziwości tych oświadczeń²¹⁷.

Uregulowano status partii politycznych²¹⁸ i Trybunału Konstytucyjnego²¹⁹.

Kwestie programowe. Kontynuowano realizację programu określonego w porozumieniach koalicyjnych z 1993 i 1995 r. Stworzono podstawy prawne komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych (tzn. przekształcania tych przedsiębiorstw w spółki) i ich prywatyzacji (tzn. zbywania akcji lub udziałów Skarbu Państwa spółek powstałych w wyniku komercjalizacji), ustalając równocześnie uprawnienia pracowników tych podmiotów²²⁰. Uregulowano kwestie publicznego obrotu papierami wartościowymi²²¹. Określono zasady tworzenia i działa-

przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r., Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483.

²¹⁴ Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 25 czerwca 1997 r. w sprawie zarządzenia wyborów do Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 1997 r. nr 67, poz. 422.

²¹⁵ Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 29 listopada 1995 r. w sprawie przeprowadzenia referendum o powszechnym uwłaszczeniu obywateli, Dz.U. z 1995 r. nr 138, poz. 685; obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 20 lutego 1996 r. o wynikach głosowania i wynikach referendum przeprowadzonych w dniu 18 lutego 1996 r., Dz.U. z 1996 r. nr 22, poz. 101.

²¹⁶ Rozporządzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 21 sierpnia 1996 r. w sprawie trybu postępowania w związku z prezentowaniem i wyjaśnianiem w publicznej radiofonii i telewizji polityki państwa przez naczelne organy państwowe, Dz.U. z 1996 r. nr 109, poz. 526.

²¹⁷ Ustawa z dnia 11 kwietnia 1997 r. o ujawnieniu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944–1990 osób pełniących funkcje publiczne, Dz.U. z 1997 r. nr 70, poz. 443.

²¹⁸ Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych, Dz.U. z 1997 r. nr 98, poz. 604.

²¹⁹ Ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz.U. z 1997 r. nr 102, poz. 643.

²²⁰ Ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników, Dz.U. z 1996 r. nr 118, poz. 561.

²²¹ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi, Dz.U. z 1997 r. nr 118, poz. 754.

nia funduszy inwestycyjnych zajmujących się lokowaniem środków pieniężnych zebranych publicznie w określone w ustawie papiery wartościowe i inne prawa majątkowe²²². Uregulowano kwestie dotyczące sektora bankowego²²³.

W formie pracowniczych programów emerytalnych określono warunki gromadzenia środków ze składek pracowników przeznaczonych do wypłat w wieku emerytalnym²²⁴. Poszukiwano mechanizmów stymulowania rozwoju i zwiększania liczby miejsc pracy w poszczególnych regionach zagrożonych strukturalnym bezrobociem, m.in. poprzez tworzenie specjalnych stref ekonomicznych²²⁵.

Stworzono mechanizmy promowania i wspomagania wdrażania innowacyjnych technik i technologii oraz komercjalizacji wyników badań w celu podwyż-

²²² Ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 r. o funduszach inwestycyjnych, Dz.U. z 1997 r. nr 139, poz. 933.

²²³ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim, Dz.U. z 1997 r. nr 140, poz. 938; ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe, Dz.U. z 1997 r. nr 140, poz. 939; ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o listach zastawnych i bankach hipotecznych, Dz.U. z 1997 r. nr 140, poz. 940.

²²⁴ Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o pracowniczych programach emerytalnych, Dz.U. z 1997 r. nr 139, poz. 932; ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych, Dz.U. z 1997 r. nr 139, poz. 934.

²²⁵ M.in.: rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 września 1997 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia specjalnej strefy ekonomicznej w Mielcu, Dz.U. z 1997 r. nr 120, poz. 757; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 września 1997 r. w sprawie ustanowienia specjalnej strefy ekonomicznej w Częstochowie, Dz.U. z 1997 r. nr 135, poz. 902; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 września 1997 r. w sprawie ustanowienia specjalnej strefy ekonomicznej w Kamiennej Górze, Dz.U. z 1997 r. nr 135, poz. 903; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 września 1997 r. w sprawie ustanowienia „Kostrzyńsko-Słubickiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej”, Dz.U. z 1997 r. nr 135, poz. 904; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 września 1997 r. w sprawie ustanowienia słupskiej specjalnej strefy ekonomicznej, Dz.U. z 1997 r. nr 135, poz. 905; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 września 1997 r. w sprawie ustanowienia Specjalnej Strefy Ekonomicznej „Starachowice”, Dz.U. z 1997 r. nr 135, poz. 906; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 września 1997 r. w sprawie ustanowienia tarnobrzeskiej specjalnej strefy ekonomicznej, Dz.U. z 1997 r. nr 135, poz. 907; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 września 1997 r. w sprawie ustanowienia Specjalnej Strefy Ekonomicznej „Tezew”, Dz.U. z 1997 r. nr 135, poz. 908; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 września 1997 r. w sprawie ustanowienia warmińsko-mazurskiej strefy ekonomicznej, Dz.U. z 1997 r. nr 135, poz. 909; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 września 1997 r. w sprawie ustanowienia Specjalnej Strefy Ekonomicznej „Żarnowiec”, Dz.U. z 1997 r. nr 135, poz. 910; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 października 1997 r. w sprawie ustanowienia Mazowieckiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej, Dz.U. z 1997 r. nr 135, poz. 911; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 października 1997 r. w sprawie ustanowienia specjalnej strefy ekonomicznej w Krakowie, Dz.U. z 1997 r. nr 135, poz. 912; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 października 1997 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia łódzkiej specjalnej strefy ekonomicznej, Dz.U. z 1997 r. nr 135, poz. 913; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 października 1997 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia specjalnej strefy ekonomicznej w Mielcu, Dz.U. z 1997 r. nr 135, poz. 914.

szenia poziomu nowoczesności i konkurencyjności polskich produktów, w tym w ramach utworzonej w tym celu Agencji Techniki i Technologii²²⁶.

Uregulowano kwestie gospodarki nieruchomościami²²⁷.

Nadzwyczajny charakter miały działania rządu związane z katastrofalną powodzią, która dotknęła Polskę latem 1997 r.²²⁸.

Kontynuowano uzgadnianie z nierzymskokatolickimi kościołami i innymi związkami wyznaniowymi ich statusu ustawowego²²⁹.

Wprowadzono ustawowe mechanizmy ochrony danych osobowych²³⁰. Uregulowano kwestie dotyczące prawa karnego²³¹, Krajowego Rejestru Sądowego²³² oraz sądownictwa wojskowego²³³. Całościowo uregulowano sprawy Służby Więziennej, jako formacji powołanej do realizowania, w ramach zasad określonych

²²⁶ Ustawa z dnia 12 kwietnia 1996 r. o utworzeniu Agencji Techniki i Technologii, Dz.U. z 1996 r. nr 74, poz. 352.

²²⁷ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz.U. z 1997 r. nr 115, poz. 741.

²²⁸ Ustawa z dnia 17 lipca 1997 r. o stosowaniu szczególnych rozwiązań w związku z likwidacją skutków powodzi, która miała miejsce w lipcu 1997 r., Dz.U. z 1997 r. nr 80, poz. 491; ustawa z dnia 17 lipca 1997 r. o szczególnych zasadach remontów i odbudowy obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych wskutek powodzi, Dz.U. z 1997 r. nr 80, poz. 492; ustawa z dnia 17 lipca 1997 r. o szczególnych zasadach gospodarki gruntami i wywłaszczania nieruchomości na terenach objętych powodzią z lipca 1997 r., Dz.U. z 1997 r. nr 80, poz. 493; ustawa z dnia 17 lipca 1997 r. o szczególnych zasadach postępowania administracyjnego i sądowego w związku z usuwaniem skutków powodzi z lipca 1997 r., Dz.U. z 1997 r. nr 80, poz. 494; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 lipca 1997 r. w sprawie Pełnomocnika Rządu do Spraw Usuwania Skutków Powodzi, Dz.U. z 1997 r. nr 76, poz. 477; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 lipca 1997 r. w sprawie zniesienia urzędu Pełnomocnika Rządu do Spraw Usuwania Skutków Powodzi, Dz.U. z 1997 r. nr 87, poz. 546.

²²⁹ Ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 1997 r. nr 41, poz. 251; ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego Mariawitów w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 1997 r. nr 41, poz. 252; ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Starokatolickiego Mariawitów w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 1997 r. nr 41, poz. 253; ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Zielonoświątkowego w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 1997 r. nr 41, poz. 254.

²³⁰ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych, Dz.U. z 1997 r. nr 133, poz. 883.

²³¹ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, Dz.U. z 1997 r. nr 88, poz. 553; ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Przepisy wprowadzające Kodeks karny, Dz.U. z 1997 r. nr 88, poz. 554; ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, Dz.U. z 1997 r. nr 89, poz. 555; ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Przepisy wprowadzające Kodeks postępowania karnego, Dz.U. z 1997 r. nr 89, poz. 556; ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy, Dz.U. z 1997 r. nr 90, poz. 557.

²³² Ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym, Dz.U. z 1997 r. nr 121, poz. 769.

²³³ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych, Dz.U. z 1997 r. nr 117, poz. 753.

w Kodeksie karnym wykonawczym, zadań w zakresie wykonywania kar pozbawienia wolności i tymczasowego aresztowania²³⁴.

Polska przystąpiła do Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju²³⁵, ratyfikowała Europejską konwencję o zwalczaniu terroryzmu²³⁶ i dołączyła do państw uczestniczących w Partnerstwie dla Pokoju²³⁷.

Sprawy administracji rządowej. Rada Ministrów została powołana przez Prezydenta RP 7 lutego 1996 r. Liczyła 21 osób, w tym trzech wiceprezesów Rady Ministrów, z których dwóch kierowało też działami administracji, zaś jeden, jako minister, stał na czele Centralnego Urzędu Planowania. Stworzono stanowisko koordynatora służb specjalnych obsadzone przez ministra – członka Rady Ministrów. W zakresie działania tego ministra znalazły się wyznaczone przez Prezesa Rady Ministrów zadania związane z inicjowaniem, programowaniem i koordynowaniem działań Urzędu Ochrony Państwa i Wojskowych Służb Informacyjnych oraz działania podejmowane dla ochrony bezpieczeństwa państwa przez Policję, Straż Graniczną, Żandarmerię Wojskową i inne jednostki²³⁸. W celu inicjowania, programowania i koordynowania działań administracji rządowej w sprawach usuwania skutków powodzi z lipca 1997 r. utworzono stanowisko ministra – członka Rady Ministrów²³⁹. Zasadnicze zmiany w strukturze Rady Ministrów zaszły po opisanej niżej reformie centrum administracyjno-gospodarczego rządu.

Ustalono nową strukturę stałych komitetów Rady Ministrów oraz ich skład i zakres działania. Utworzono: Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów, Komitet Rozwoju Regionalnego Rady Ministrów, Komitet Społeczno-Polityczny Rady Ministrów oraz Komitet Spraw Obronnych Rady Ministrów²⁴⁰.

²³⁴ Ustawa z dnia 26 kwietnia 1996 r. o Służbie Więziennej, Dz.U. z 1996 r. nr 61, poz. 283.

²³⁵ Ustawa z dnia 27 września 1996 r. o ratyfikacji Konwencji o Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, Dz.U. z 1996 r. nr 128, poz. 603.

²³⁶ Oświadczenie Rządowe z dnia 22 marca 1996 r. w sprawie ratyfikacji przez Rzeczpospolitą Polską Europejskiej konwencji o zwalczaniu terroryzmu, sporządzonej w Strasburgu dnia 27 stycznia 1977 r., Dz.U. z 1996 r. nr 117, poz. 558. Zob. też: Europejska konwencja o zwalczaniu terroryzmu, sporządzona w Strasburgu dnia 27 stycznia 1977 r., Dz.U. z 1996 r. nr 117, poz. 557.

²³⁷ Ustawa z dnia 21 listopada 1996 r. o ratyfikacji Umowy między Państwami-Stronami Traktatu Północnoatlantyckiego a innymi Państwami uczestniczącymi w Partnerstwie dla Pokoju dotyczącej statusu ich sił zbrojnych oraz jej Protokołu dodatkowego, Dz.U. z 1997 r. nr 6, poz. 30.

²³⁸ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 1997 r. w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działania Ministra – członka Rady Ministrów Zbigniewa Siemiątkowskiego, Dz.U. z 1997 r. nr 5, poz. 27.

²³⁹ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 lipca 1997 r. w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działania Ministra – członka Rady Ministrów Andrzeja Piłata, Dz.U. z 1997 r. nr 87, poz. 550.

²⁴⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 lutego 1997 r. w sprawie utworzenia stałych komitetów Rady Ministrów, Dz.U. z 1997 r. nr 13, poz. 70.

Reforma centrum administracyjno-gospodarczego rządu. W okresie funkcjonowania gabinetu zostały uchwalone, po kilku latach prac nad nimi, ustawy reformujące centrum administracyjno-gospodarcze rządu oraz zmieniające zasady kształtowania i funkcjonowania działów administracji rządowej. Wprowadzone zmiany miały służyć trzem głównym celom. Po pierwsze, chodziło o usunięcie poza urząd obsługujący Prezesa Rady Ministrów i Radę Ministrów zadań i kompetencji związanych z określonymi działami administracji (w tym działem administracji publicznej). Po drugie – o oddzielenie funkcji administrowania działem administracji od wykonywania uprawnień właścicielskich wobec podmiotów działających w tym dziale. Po trzecie – o zastąpienie układu branżowego układem funkcjonalnym.

W ramach ustawy uregulowano kwestie dotyczące organizacji i trybu pracy Rady Ministrów oraz zakresu działania ministrów. Określono w szczególności sprawy dotyczące: członków Rady Ministrów, organów wewnętrznych Rady Ministrów, posiedzeń Rady Ministrów, Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, zakresu i zasad działania ministrów²⁴¹. Określono ustawowo termin wejścia w życie regulacji²⁴².

Z dniem 31 grudnia 1996 r. zlikwidowano Urząd Rady Ministrów, zastępując go Kancelarią Prezesa Rady Ministrów. Odrębnymi ustawami uregulowano status ministrów: finansów²⁴³, gospodarki²⁴⁴, skarbu państwa²⁴⁵, spraw

²⁴¹ Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, Dz.U. z 1996 r. nr 106, poz. 492. Z dniem 1 stycznia 2002 r. tytuł ustawy otrzymał brzmienie: ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz.U. z 2001 r. nr 154, poz. 1800).

²⁴² Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej, Dz.U. z 1996 r. nr 106, poz. 497; ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zmianie niektórych ustaw normujących funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej, Dz.U. z 1996 r. nr 106, poz. 496. Zob. też: rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 września 1996 r. w sprawie trybu likwidacji ministerstw i urzędów znoszonych w ramach reformy centrum administracyjno-gospodarczego Rządu oraz trybu organizowania ministerstw, urzędów i innych organów utworzonych w ramach tej reformy, Dz.U. z 1996 r. nr 108, poz. 517. W rozporządzeniu ustalono tryb likwidacji ministerstw: przemysłu i handlu, przekształceń własnościowych, współpracy gospodarczej z zagranicą, spraw wewnętrznych oraz gospodarki przestrzennej i budownictwa, a także tryb likwidacji Centralnego Urzędu Planowania i Urzędu Rady Ministrów. Ustalono także tryb organizowania ministerstw: spraw wewnętrznych i administracji, gospodarki oraz Skarbu Państwa, a także urzędu Komitetu Integracji Europejskiej, urzędu Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, Rządowego Centrum Studiów Strategicznych oraz Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

²⁴³ Ustawa z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędzie Ministra Finansów oraz o urzędach i izbach skarbowych, Dz.U. z 1996 r. nr 106, poz. 489.

²⁴⁴ Ustawa z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędzie Ministra Gospodarki, Dz.U. z 1996 r. nr 106, poz. 490.

²⁴⁵ Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o urzędzie Ministra Skarbu Państwa, Dz.U. z 1996 r. nr 106, poz. 493. Tytuł ustawy został zmieniony ustawą z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji

wewnętrznych i administracji²⁴⁶, a także Komitetu Integracji Europejskiej (jako nowego naczelnego organu administracji do spraw związanych z integracją Polski z Unią Europejską oraz działań dostosowawczych do standardów europejskich)²⁴⁷ i Rządowego Centrum Studiów Strategicznych (jako państwowej jednostki organizacyjnej prowadzącej prace służące Radzie Ministrów i Prezesowi Rady Ministrów do programowania strategicznego, prognozowania rozwoju gospodarczego i społecznego oraz zagospodarowania przestrzennego kraju)²⁴⁸.

Ustalono elastyczne zasady wyodrębniania, obsady i funkcjonowania działów administracji rządowej. W tym przypadku przyjęto długi okres przejściowy, w związku z czym niektóre rozwiązania ustawy zostały w tym okresie poddane nowelizacji. Podstawowe znaczenie miało odejście od zasady określania zakresów działania poszczególnych ministrów kierujących działem oraz ministerstw w drodze odrębnych ustaw. Prezes Rady Ministrów, z wyjątkami określonymi w ustawie, uzyskał możliwość elastycznego kształtowania struktury Rady Ministrów przez grupowanie i przypisywanie działów administracji do władztwa poszczególnych ministrów²⁴⁹.

Równoległe ze zmianami w centrum rządu wprowadzono nowe rozwiązania dotyczące terenowych organów rządowej administracji ogólnej. Istota tych regulacji sprowadzała się do wzmocnienia pozycji wojewody, w tym także w zakresie wykonywania uprawnień właścicielskich w imieniu Skarbu Państwa²⁵⁰. Nad wdrażaniem reformy czuwał pełnomocnik rządu z nowymi zadaniami ukierunkowanymi na sprawy realizacyjne (wdrożeńowe)²⁵¹.

państwowej (Dz.U. z 1997 r. nr 141, poz. 943) i otrzymał brzmienie: o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa.

²⁴⁶ Ustawa z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Dz.U. z 1996 r. nr 106, poz. 491. Ustawa ta zaliczyła do zadań ministra, obok spraw ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, ochrony granicy państwa oraz ochrony przeciwpożarowej, także sprawy administracji publicznej oraz stosunków państwa z Kościołem katolickim i innymi kościołami oraz związkami wyznaniowymi.

²⁴⁷ Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Komitecie Integracji Europejskiej, Dz.U. z 1996 r. nr 106, poz. 494. Równocześnie zniesiono urzędy Pełnomocników Rządu działających w tym obszarze. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 października 1996 r. w sprawie zniesienia urzędu Pełnomocnika Rządu do Spraw Integracji Europejskiej oraz Pomocy Zagranicznej, Dz.U. z 1996 r., nr 122, poz. 573.

²⁴⁸ Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Rządowym Centrum Studiów Strategicznych, Dz.U. z 1996 r. nr 106, poz. 495.

²⁴⁹ Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, Dz.U. z 1997 r. nr 141, poz. 943.

²⁵⁰ Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zmianie ustawy o terenowych organach rządowej administracji ogólnej, Dz.U. z 1996 r. nr 106, poz. 498.

²⁵¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 lutego 1997 r. w sprawie Pełnomocnika Rządu do Spraw Reformy Centrum Gospodarczego Rządu, Dz.U. z 1997 r. nr 15, poz. 86; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 maja 1997 r. w sprawie zniesienia urzędu Pełnomocnika Rządu do Spraw Reformy Centrum Gospodarczego Rządu, Dz.U. z 1997 r. nr 53, poz. 339.

Inne sprawy dotyczące administracji rządowej. W ramach regulacji dotyczących rezerw państwowych utworzono Agencję Rezerw Materiałowych oraz Agencję Rezerw Artykułów Sanitarnych.

W nowy sposób określono zakres działania Agencji Rynku Rolnego²⁵².

Ustalono przepisy prawa celnego, w ramach których uregulowano m.in. status Prezesa Głównego Urzędu Celnego, jako centralnego organu administracji państwowej w sprawach celnych²⁵³. Utworzono Inspekcję Celną, jako służbę administracji rządowej powołaną do przeciwdziałania naruszeniom prawa obowiązującego w dziedzinie obrotu towarowego z zagranicą i obrotu towarami pochodzącymi z zagranicy oraz zwalczania tych naruszeń²⁵⁴.

Wykorzystywano instytucje pełnomocników rządów do prowadzenia spraw wykraczających poza poszczególne działy administracji. Ustanowiono lub w nowy sposób ukształtowano kilka urzędów pełnomocnika²⁵⁵ oraz zniesiono niektóre z tych urzędów²⁵⁶.

Oddzielono kierowanie działem administracji rządowej przez ministra od kierowania przez dyrektora generalnego urzędem obsługującym ten dział²⁵⁷. W ramach standaryzacji struktur terenowej administracji rządowej o właściwości ogólnej określono ramowy statut urzędu wojewódzkiego²⁵⁸.

²⁵² Ustawa z dnia 30 maja 1996 r. o rezerwach państwowych oraz zapasach obowiązkowych paliw, Dz.U. z 1996 r. nr 90, poz. 404.

²⁵³ Ustawa z dnia 9 stycznia 1997 r. – Kodeks celny, Dz.U. z 1997 r. nr 23, poz. 117.

²⁵⁴ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. o Inspekcji Celnej, Dz.U. z 1997 r. nr 71, poz. 449.

²⁵⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 czerwca 1996 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Realizacji Restrukturyzacji Górnictwa Węgla Kamiennego, Dz.U. z 1996 r. nr 82, poz. 379; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 lipca 1997 r. w sprawie Pełnomocnika Rządu do Spraw Telekomunikacji na Wsi, Dz.U. z 1997 r. nr 79, poz. 486; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 lipca 1996 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Reformy Zabezpieczenia Społecznego, Dz.U. z 1996 r. nr 88, poz. 398 (zastąpione przez rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 lutego 1997 r. w sprawie Pełnomocnika Rządu do Spraw Reformy Zabezpieczenia Społecznego, Dz.U. z 1997 r. nr 10, poz. 51); rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 kwietnia 1997 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Wprowadzenia Powszechnego Ubezpieczenia Zdrowotnego, Dz.U. z 1997 r. nr 41, poz. 256; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 sierpnia 1996 r. w sprawie Pełnomocnika Rządu do Spraw Polskiego Dziedzictwa Kulturalnego za Granicą, Dz.U. z 1996 r. nr 107, poz. 504; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 kwietnia 1997 r. w sprawie Pełnomocnika Rządu do Spraw Dzieci, Dz.U. z 1997 r. nr 47, poz. 302; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 1996 r. w sprawie ustanowienia urzędu Pełnomocnika Rządu do Spraw Realizacji Oświęcimskiego Strategicznego Programu Rządowego, Dz.U. z 1996 r. nr 145, poz. 672.

²⁵⁶ M.in. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 kwietnia 1997 r. w sprawie zniesienia urzędu Pełnomocnika Rządu do Spraw Spółdzielczości, Dz.U. z 1997 r. nr 34, poz. 205.

²⁵⁷ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 września 1997 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania dyrektora generalnego urzędu, Dz.U. z 1997 r. nr 124, poz. 788.

²⁵⁸ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 października 1996 r. w sprawie ramowego statutu urzędu wojewódzkiego, Dz.U. z 1996 r. nr 123, poz. 580.

Sprawy kadr administracji. Wprowadzono w trybie ustawy instytucję służby cywilnej w administracji rządowej. Jako cel regulacji wskazano zapewnienie zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i neutralnego politycznie wykonywania zadań państwa. W ustawie określono kwestie dotyczące: organizacji służby cywilnej (w tym status Rady Służby Cywilnej, Szefa Służby Cywilnej i Urzędu Służby Cywilnej); zasad nawiązywania, zmiany i ustania stosunku pracy w służbie cywilnej; obowiązków i uprawnień urzędnika służby cywilnej; szkolenia i doskonalenia w służbie cywilnej; odpowiedzialności dyscyplinarnej urzędników służby cywilnej²⁵⁹. Równoległe ze służbą cywilną ukształtowano w administracji rządowej instytucje gabinetów politycznych oraz doradców osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe²⁶⁰.

Sprawy samorządu terytorialnego. Liczne zadania i kompetencje administracji rządowej przekazano samorządowi terytorialnemu w dużych miastach²⁶¹. Uregulowano sprawy prowadzenia przez gminę gospodarki komunalnej²⁶². Ukształtowano podstawy ustawowe do tworzenia straży gminnej, jako umundurowanej formacji samorządowej przeznaczonej do ochrony porządku publicznego na terenie gminy²⁶³. Powołano Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego w celu wypracowywania wspólnego stanowiska w sprawach ważnych dla polityki rządu i dla interesów samorządu terytorialnego²⁶⁴.

Źródła napięć. W okresie działania gabinetu nasiliły się różnice występujące w jego zapleczu politycznym. Dotyczyły one nie tylko prowadzonej polityki, w tym polityki gospodarczej i finansowej, ale i spraw personalnych²⁶⁵. Dodatkową okazją do sporów stała się obsada stanowisk ministerialnych w rządzie po reformie centrum.

Latem 1997 r. doszło w Polsce do katastrofalnej powodzi. Wyrwaną z kontekstu, niepozabawioną słuszności, choć – trzeba przyznać – nieempatyczną wypowiedź premiera, m.in. wytykającą ludziom poszkodowanym w powodzi nieubezpieczenie się na wypadek klęsk żywiołowych, poddano ostrej krytyce. Położono na niej w przekazie medialnym silniejszy akcent niż na dużej aktywności rządu mającej na celu ograniczanie negatywnych skutków tej klęski i pomoc ludziom nią dotkniętym.

²⁵⁹ Ustawa z dnia 5 lipca 1996 r. o służbie cywilnej, Dz.U. z 1996 r. nr 89, poz. 402.

²⁶⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 stycznia 1997 r. w sprawie zasad wynagradzania i innych świadczeń przysługujących pracownikom urzędów państwowych zatrudnionym w gabinetach politycznych oraz doradcom lub pełniącym funkcję doradców osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, Dz.U. z 1997 r. nr 2, poz. 8.

²⁶¹ Ustawa z dnia 5 grudnia 1996 r. zmieniająca ustawę o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych, Dz.U. z 1996 r. nr 156, poz. 773.

²⁶² Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, Dz.U. z 1997 r. nr 9, poz. 43.

²⁶³ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych, Dz.U. z 1997 r. nr 123, poz. 779.

²⁶⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 lipca 1997 r. w sprawie powołania Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, Dz.U. z 1997 r. nr 91, poz. 558.

²⁶⁵ Zob. na ten temat: G. Rydlewski, *Rządzenie koalicyjne...*, s. 40 i nast.

Zakończenie działalności gabinetu. Włodzimierz Cimoszewicz złożył Prezydentowi RP dymisję rządu 17 października 1997 r., bezpośrednio po wejściu w życie nowej Konstytucji. Dymisja została przyjęta²⁶⁶. Rząd pełnił swoje obowiązki do chwili powołania nowej Rady Ministrów. Na decyzji premiera, by nie czekać z dymisją do czasu rozpoczęcia nowej kadencji Sejmu, zaważyły słabe wyniki uzyskane przez SLD w wyborach parlamentarnych.

4. Rządy w czasie obowiązywania Konstytucji RP z 1997 r.

4.1. Ogólna charakterystyka

Jakościowa zmiana warunków politycznych i różne koncepcje władzy publicznej. Od wejścia w życie Konstytucji RP z 1997 r. do jesieni 2018 r. funkcjonowało 11 gabinetów ministrów. W całym tym okresie ramy konstytucyjne rządu były stabilne. Z formalnego punktu widzenia, zasadnicze regulacje nie ulegały zmianie. Jednak przepisy konstytucji, w swej postaci literalnej lub nieznacznie znowelizowanej, uzyskiwały z różnych powodów nową praktyczną treść. Po pierwsze – Polska znalazła się już po wejściu w życie nowej konstytucji w Unii Europejskiej i NATO. Decydowanie w wielu sprawach, tradycyjnie podlegających uregulowaniom wewnątrz krajowym, zostało wpisane w ponadpaństwowe i międzypaństwowe mechanizmy współdecydowania. Po drugie – zasadniczo zmieniał się stosunek ugrupowań rządzących do Konstytucji z 1997 r. Zwłaszcza po 2015 r. rośnie zainteresowanie rewizją poszczególnych rozwiązań konstytucyjnych. Po trzecie – w ślad za zmianami na polskiej scenie politycznej decydowanie publiczne jest coraz bardziej podporządkowane woli większości politycznej, zaś mechanizmy rządu partycypacyjnego słabną. Po czwarte – gwałtowny rozwój interaktywnej komunikacji elektronicznej sprawił, że cyberprzestrzeń stała się jedną z zasadniczych sfer wykorzystywanych w polityce. Obraz medialny prowadzonej polityki jest niejednokrotnie ważniejszy od jej merytorycznej wartości. Po piąte – pojawiają się nowe wyzwania środowiska międzynarodowego związane z systemowymi przekształceniami geopolitycznymi w istotnych dla Polski obszarach.

Sytuacja konstytucyjna. Konstytucja z 1997 r. została wypracowana w trakcie długotrwałych prac parlamentarnych i zawiera wiele rozwiązań kompromisowych²⁶⁷. W związku z tematem konstytucji toczył się spór o różne modele

²⁶⁶ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 października 1997 r. o przyjęciu dymisji Rady Ministrów, M.P. z 1997 r. nr 79, poz. 764.

²⁶⁷ Zob.: R. Chruściak, W. Osiatyński, *Tworzenie konstytucji w Polsce w latach 1989–1997*, Warszawa 2001; W. Tomaszewski, *Kompromis polityczny w procesie stanowienia Konstytucji Rzeczypospolitej z kwietnia 1997 roku*, Pułtusk 2007.

rządów²⁶⁸. Ostatecznie przyjęte rozwiązania, które zostały zatwierdzone w referendum konstytucyjnym, stworzyły system ustrojowy oparty na podziale i równowadze trzech władz: ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej.

Ukształtowano system parlamentarno-gabinetowy z dualistycznym modelem władzy wykonawczej obejmującym Prezydenta RP i Radę Ministrów, w ramach którego silniejszą pozycję ma Rada Ministrów²⁶⁹. Założono, że oba człony władzy wykonawczej będą ze sobą współdziałać.

W kolejnych latach rozwiązania konstytucyjne potwierdziły swą stabilność. Nowelizacje Konstytucji z 1997 r. były nieliczne i nie dotyczyły systemu organów władzy²⁷⁰. Równocześnie pojawiły się niejednolite interpretacje poszczególnych rozwiązań, w tym szczególnie dotyczących relacji w systemie władzy wykonawczej między Prezydentem RP i rządem. Różnice zdań nasilały się, gdy Prezydent RP miał inny rodowód polityczny niż Rada Ministrów.

Po 2015 r. dało o sobie znać silne dążenie do zmiany regulacji blokujących swobodę działania sił politycznych stanowiących podstawę obozu władzy, zwłaszcza w relacjach z organami wymiaru sprawiedliwości. Rządzący nie mają jednak niezbędnej większości konstytucyjnej pozwalającej w sposób legalny przeprowadzić zmiany konstytucji lub też zmiany w konstytucji. Opozycja polityczna i przedstawiciele różnych środowisk pozarządowych, zarzucając rządzącej większości doprowadzenie do polityzacji sądownictwa konstytucyjnego, czego skutkiem jest utrata zaufania do Trybunału Konstytucyjnego, poszukują gwarancji praworządności i niezależności sądownictwa w ramach procedur i instytucji Unii Europejskiej i Rady Europy. Spór o konstytucję angażuje część opinii publicznej i wyraża się coraz częściej w różnego rodzaju protestach i manifestacjach.

²⁶⁸ Zob. J. Wawrzyniak, *Pozycja konstytucyjna rządu*, w: M. Kruk (red.), *Jaka konstytucja? Analiza projektów Konstytucji RP zgłoszonych Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego w 1993 roku*, Warszawa 1994.

²⁶⁹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r., Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483. Zob.: B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009; W. Skrzydło, R. Mojak (red.), *Ustrój polityczny Rzeczypospolitej Polskiej w nowej konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, Lublin 1998; M. Grzybowski (red.), *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, Warszawa 2006; tegoż, *Władza wykonawcza w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. i w praktyce jej stosowania (zagadnienia wybrane)*, w: J. Jaskiernia, K. Spryszak (red.), *Dwadzieścia lat obowiązywania Konstytucji RP. Polska myśl konstytucyjna a międzynarodowe standardy demokratyczne*, Toruń 2017; T. Słomka, A. Materska-Sosnowska (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. Ciągłość i zmiana*, Warszawa 2012; B. Opaliński, *Rozdzielenie kompetencji władzy wykonawczej między Prezydenta RP oraz Radę Ministrów na tle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Warszawa 2012.

²⁷⁰ R. Chruściak, *Prace konstytucyjne w latach 1997–2007*, Warszawa 2009; tegoż, *Prace konstytucyjne w latach 2008–2011*, Warszawa 2013.

Kompetencje i zadania rządu. Rada Ministrów została określona w Konstytucji z 1997 r., podobnie jak w ustawie konstytucyjnej z 1992 r., jako organ władzy wykonawczej: prowadzący politykę wewnętrzną i zagraniczną RP, kierujący administracją rządową, podejmujący decyzje we wszystkich sprawach nie zastrzeżonych ustawowo do właściwości innych organów.

Jako zadania i kompetencje Rady Ministrów wskazano w Konstytucji z 1997 r. m.in.: wykonywanie ustaw; kierowanie administracją rządową, koordynowanie i kontrolę pracy organów administracji rządowej; ochronę Skarbu Państwa, sporządzanie projektu budżetu i innych planów finansowych i ich wykonywanie; zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego i porządku publicznego oraz bezpieczeństwa zewnętrznego państwa; sprawowanie ogólnego kierownictwa w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi; zawieranie umów międzynarodowych wymagających ratyfikacji oraz zatwierdzanie i wypowiedzanie innych umów międzynarodowych; sprawowanie ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju; określanie organizacji i trybu swojej pracy. Rada Ministrów zachowała (obok posłów, Senatu, Prezydenta i grupy obywateli) prawo inicjatywy ustawodawczej (z wyjątkiem inicjatywy konstytucyjnej). Rada Ministrów ma obowiązek przedstawiania skutków finansowych wnoszonych przez nią projektów oraz przedstawiania projektów podstawowych aktów wykonawczych. Rada Ministrów zachowała prawo uznania w niektórych przypadkach swojej inicjatywy za projekt pilny. Ma też prawo i obowiązek przedstawiania projektu ustawy budżetowej.

Skład i zasady organizacji i działania rządu. Zgodnie z konstytucją, Radę Ministrów tworzą Prezes Rady Ministrów i ministrowie. Dopuszczono powoływanie w skład Rady Ministrów wiceprezesów Rady Ministrów oraz przewodniczących komitetów wskazanych w ustawie. Prezes i wiceprezesi Rady Ministrów zachowali możliwość sprawowania funkcji ministrów. Postanowiono, że Prezes Rady Ministrów ma następujący zakres zadań: reprezentuje Radę Ministrów, kieruje pracami Rady Ministrów, zapewnia wykonywanie polityki Rady Ministrów i określa sposoby jej wykonywania, koordynuje i kontroluje pracę poszczególnych ministrów, sprawuje nadzór nad samorządem terytorialnym w granicach i formach określonych w konstytucji i ustawach, jest zwierzchnikiem służbowym pracowników administracji rządowej. Minister został wskazany jako organ kierujący określonym działem administracji państwowej w zakresie ustalonym w ustawie lub wypełnia zadania wyznaczone przez Prezesa Rady Ministrów. Rada Ministrów, Prezes Rady Ministrów oraz ministrowie kierujący działem administracji rządowej wydają rozporządzenia. Zgodnie z regulacją ustawową, przedstawicielem Rady Ministrów w województwie jest wojewoda.

Tryb powołania i odwołania Rady Ministrów i jej członków. W konstytucji postanowiono, w dużej mierze powtarzając regulacje z 1992 r., że Prezydent desygnuje Prezesa Rady Ministrów, a na jego wniosek powołuje Radę Mini-

strów, zaś powołanie Prezesa Rady Ministrów następuje wraz z powołaniem Rady Ministrów²⁷¹. Ustalono, że Prezes Rady Ministrów przedstawia Sejmowi program działania rządu wraz z wnioskiem o udzielenie wotum zaufania. Sejm udziela wotum zaufania bezwzględną większością głosów; w razie niepowołania Rady Ministrów w powyższym trybie Sejm wybiera (bezwzględną większością głosów) Prezesa Rady Ministrów i zaproponowany przez niego skład rządu. Prezydent powołuje wybrany przez Sejm rząd. Ustalono też dwa rozwiązania mające charakter rezerwowy. Jeśli w przedstawionym wyżej trybie nie zostanie powołana Rada Ministrów, proces nominacyjny jest ponawiany, z tym że dla uchwalenia wotum zaufania Sejmu rząd potrzebuje uzyskać w głosowaniu w Izbie tylko większość zwykłą. W sytuacji gdy i w tym trybie nie uda się powołać rządu, Prezydent RP zachował prawo rozwiązania Sejmu i zarządzenia wyborów.

Konstytucja stanowi, że Prezes Rady Ministrów składa Prezydentowi RP dymisję rządu w razie: rezygnacji z dalszego pełnienia funkcji przez Radę Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów, nieudzielenia przez Sejm wotum zaufania dla rządu, uchwalenia przez Sejm wotum nieufności dla rządu. Nowym rozwiązaniem w stosunku do regulacji z 1992 r. było prawo Prezydenta RP do odmowy przyjęcia dymisji rządu z powodu rezygnacji Prezesa Rady Ministrów. Przyjmując dymisję rządu, Prezydent RP powierza gabinetowi pełnienie obowiązków do czasu powołania nowej Rady Ministrów. Prezydent RP może dokonywać na wniosek Prezesa Rady Ministrów zmian w składzie gabinetu.

Stosunki między Radą Ministrów i Sejmem. Sejm utrzymał w Konstytucji z 1997 r. prawo uchwalenia (bezwzględną większością głosów) Radzie Ministrów wotum nieufności, z tym że musi to być konstruktywne wotum nieufności, tzn. musi być połączone z wyborem nowego Prezesa Rady Ministrów. Sejm zachował także prawo uchwalania wotum nieufności poszczególnym ministrom, którzy mają w takiej sytuacji obowiązek złożenia dymisji.

Stosunki między Radą Ministrów i Prezydentem RP. W konstytucji Prezydent RP został określony jako organ władzy wykonawczej, najwyższy przedstawiciel państwa polskiego i gwarant ciągłości władzy państwowej. Prezydent RP czuwa nad przestrzeganiem konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa, nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium oraz przestrzegania umów międzynarodowych. W konstytucji wskazano kompetencje Prezydenta RP, jako reprezentanta państwa w stosunkach zewnętrznych oraz jako najwyższego zwierzchnika Sił Zbrojnych RP. Przyjęto, że w sprawach szczególnej wagi Prezydent RP może zwoływać Radę Gabinetową (Radę Ministrów obradującą pod przewodnictwem Prezydenta RP), która nie ma jednak kompetencji Rady Ministrów. Wprowadzono zasadę, że akty prawne Prezydenta – z wyjątkami

²⁷¹ Zob. B. Opaliński, *Udział Prezydenta RP w kształtowaniu składu Rady Ministrów w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Toruń 2013.

wskazanymi w ustawie konstytucyjnej – wymagają dla swojej ważności kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów. W stosunku do regulacji ustawy konstytucyjnej z 1992 r. Prezydent utracił prawo zwoływania Rady Ministrów i przewodniczenia jej posiedzeniom oraz opiniowania kandydatów na ministrów: spraw zagranicznych, obrony narodowej i spraw wewnętrznych.

Konstytucjonalizacja służby cywilnej. Po raz pierwszy w polskiej konstytucji w ramach administracji rządowej uwzględniono instytucję służby cywilnej, w następujący sposób przedstawiając jej misję: „W celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa, w urzędach administracji działa korpus służby cywilnej”. Wskazano, że zwierzchnikiem korpusu służby cywilnej jest Prezes Rady Ministrów.

Status samorządu terytorialnego. Konstytucja zawiera rozbudowane regulacje dotyczące samorządu terytorialnego, które są istotne dla określenia modelu rządzenia w Polsce. Zgodnie z postanowieniami konstytucji: ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej; ogół mieszkańców jednostki zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową; samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej i przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność; samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez samą konstytucję i ustawy dla organów innych władz publicznych. Konstytucja rozstrzyga także, że: podstawową jednostką samorządu terytorialnego, która wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego nie zastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego, jest gmina; inne jednostki samorządu regionalnego albo lokalnego i regionalnego określa ustawa; jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną, prawo własności i inne prawa majątkowe; samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej; zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane jako zadania własne; jeśli wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa, ustawa może zlecić jednostkom samorządu terytorialnego wykonywanie innych zadań publicznych; spory kompetencyjne między organami samorządu terytorialnego i administracji rządowej rozstrzygają sądy administracyjne; jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań. W myśl przepisów konstytucji: jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych; członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować w drodze referendum; Prezes Rady Ministrów i wojewodowie są organami nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego z punktu widzenia kryterium legalności; jednostki samorządu terytorialnego mają prawo zrzeszania się.

Sprawy wewnątrz krajowe. Traumatyczne doświadczenie katastrofy smoleńskiej z 10 kwietnia 2010 r. – przez krótki czas łączące Polaków w narodowej

żałobie – wkrótce stało się zarzewiem niezgody. Pojawiły się oskarżenia władz o zaniedbania, nieudolność czy złą wolę, a nawet o przeprowadzenie zamachu. Tak więc, cechą charakterystyczną omawianego okresu rządzenia jest utrzymująca się, a po 2015 r. przybierająca ekstremalną postać „podziału na dwa wrogie plemiona”, polaryzacja polityczna społeczeństwa. Ostre podziały polityczne znajdują wyraz w podejściu do spraw przeszłości, teraźniejszości i przyszłości państwa i społeczeństwa, odzwierciedlają się także w ocenie przyczyn katastrofy smoleńskiej.

Na scenie politycznej nastąpiły zasadnicze zmiany. Po okresie rządów lewicowo-ludowych i centrowo-liberalnych, doszło do konsolidacji i stworzenia większości rządowej przez konserwatywne ugrupowania prawicowe posługujące się retoryką narodowościową i adresujące swój program do szerokich kręgów społeczeństwa – zwykłych Polaków, ludzi gorzej sytuowanych, przeciwstawianych elitom.

Kłękę w wyborach parlamentarnych w 2015 r. poniosła lewica postsocjalistyczna. Po przegranej w tych wyborach siły polityczne liberalnego centrum z trudnościami próbowały się odnaleźć na scenie politycznej. Nastąpiła względna stabilizacja zaplecza rządowego i wydłużenie działania gabinetów ministrów. Umocniła się tendencja do personalizacji polityki, w dużej mierze za sprawą silnej pozycji liderów obozów politycznych.

Kościół katolicki podejmował konsekwentne działania na rzecz odzwierciedlenia w przestrzeni publicznej, w tym normatywnej, religijnie inspirowanych zasad i norm.

Po uchwaleniu konstytucji przyśpieszeniu uległ proces decentralizacji połączony z poszerzeniem obszaru władztwa samorządu terytorialnego. Wiązało się to ze zmniejszeniem liczby województw oraz rozwojem zespolenia terytorialnego przez wzmocnienie pozycji wojewody i zmniejszenie rozmiarów rządowej administracji niezespolonej w województwach.

Po 2015 r. odrodziła się tendencja do utożsamiania tego, co służy umacnianiu państwa, z silną władzą centralną, w tym władzą podmiotów rządowych. Rozgorzał spór o model rządzenia mający związek z podejmowaną próbą pójścia w kierunku demokracji większościowej uwolnionej od ograniczeń trójpodziału władzy.

Tło międzynarodowe. Z punktu widzenia rządzenia w okresie po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r. największe znaczenie miały: instytucjonalizacja obecności Polski wśród państw Zachodu, utrzymywanie się napięć z Federacją Rosyjską oraz zmiany układu sił w świecie.

Tło międzynarodowe rządzenia wyznaczało w pierwszej kolejności członkostwo w Unii Europejskiej i NATO, sojusznicze relacje z USA oraz napięcia w stosunkach z Rosją próbującą odbudować swoją mocarstwową pozycję. Po 2015 r. pojawiły się daleko idące rozbieżności w sposobie rozumienia podsta-

wowych standardów demokracji i praworządności przez instytucje europejskie i przez obóz polityczny rządzący w Polsce. W dużej mierze stało się to przeszkodą w wypracowywaniu przez Polskę silnej pozycji w ramach Unii Europejskiej i doprowadziło do rozważania możliwości ograniczenia korzystania przez nasz kraj z funduszy unijnych.

Przeformatowaniu uległa mapa polityczna świata. Rozpadł się układ dwubiegunowy, nastąpiła dywersyfikacja światowej sceny politycznej. Pojawili się nowi ważni gracze; we współzawodnictwie gospodarczym wysoką pozycję zajęły państwa azjatyckie, w tym szczególnie Chiny. Trwałym elementem sytuacji były niepokoje za wschodnią granicą: agresywna polityka Rosji i niestabilność polityczna Ukrainy.

Zmieniła się hierarchia zagrożeń bezpieczeństwa, wśród których na pierwszym planie umieszcza się terroryzm i zagrożenia hybrydowe. Pojawiła się i rozwinęła nowa sfera rzeczywistości: cyberprzestrzeń, która nabrała istotnego znaczenia także w wymiarze politycznym.

Nowy status uzyskała komunikacja społeczna i związana z nią władza nadawania znaczenia faktom.

Upadek i osłabienie reżimów w państwach azjatyckich i afrykańskich powiększyło do kryzysowych rozmiarów zjawisko nieuporządkowanej imigracji z terenów tych państw, co stało się przyczyną napięć w Europie, w tym w ramach Unii Europejskiej.

Postępująca globalizacja wzmacnia współzależność zjawisk i procesów społecznych w różnych – nieraz bardzo odległych od siebie – miejscach na świecie, przyczynia się do deterytorializacji gospodarki.

Pojawia się perspektywa nowej rewolucji technologicznej: to wstęp do epoki sztucznej inteligencji.

* * *

4.2. Rząd Jerzego Buzka

(31 października 1997 – 19 października 2001)

Szef gabinetu. Jerzy Buzek, chemik, profesor nauk technicznych, był w chwili objęcia obowiązków Prezesa Rady Ministrów posłem i działaczem Akcji Wyborczej Solidarność. Luteranin. W okresie PRL działacz NSZZ „Solidarność” i opozycji politycznej. 17 października 1997 r. został desygnowany na Prezesa Rady Ministrów przez Prezydenta RP Aleksandra Kwaśniewskiego²⁷². W trakcie funkcjonowania gabinetu objął również urząd Przewodniczącego Komitetu

²⁷² Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 października 1997 r. o desygnowaniu Prezesa Rady Ministrów, M.P. z 1997 r. nr 79, poz. 765.

Integracji Europejskiej. Już po odejściu ze stanowiska premiera został posłem do Parlamentu Europejskiego. W latach 2009–2012 był przewodniczącym Parlamentu Europejskiego.

Utworzenie i charakter polityczny gabinetu. Rząd²⁷³ powstał w następstwie wyłonienia się nowego układu sił po wyborach parlamentarnych, w których dotychczas rządzące ugrupowania uzyskały relatywnie słaby wynik. Był to gabinet zmiany politycznej. W jego zapleczu znalazły się ugrupowania opozycyjne wobec rządzącej od 1993 r. koalicji lewicy i ludowców, wywodzące swój rodowód od zmiany ustrojowej 1989 r. Rząd miał charakter koalicyjny. Na początku funkcjonowania gabinet dysponował większościovym poparciem w Sejmie, co znalazło potwierdzenie w uzyskaniu wotum zaufania²⁷⁴. Koalicja Akcja Wyborcza Solidarność – Unia Wolności (AWS–UW) miała wówczas poparcie 66,7% posłów. Programowo było to zaplecze mocno zróżnicowane, tym bardziej że sama AWS stanowiła konglomerat różnych sił politycznych.

Podstawą wspólnego rządzenia stała się umowa koalicyjna z 11 listopada 1997 r., która zawierała szczegółowe zasady działania koalicji związane z: programem rządu, wspólnymi przedsięwzięciami klubów AWS i UW w parlamencie, składem organów Sejmu i Senatu, strukturą rządu, poparciem parlamentarnym dla rządu. W sprawach programowych, obok przesłania aksjologicznego, w umowie zawarto: zestawienie głównych zadań, uzgodnienie w sprawie sporządzenia „Bilansu otwarcia” po czterech latach rządów SLD–PSL, wizję państwa i gospodarki, a także szczegółowe zapatrywania na kwestie dotyczące życia społeczno-gospodarczego i politycznego. Postanowiono, że w sprawach nieujętych w umowie, AWS i UW zachowują swoją tożsamość ideową i programową, a w miarę potrzeby dążą do określenia rozbieżności, zbliżenia stanowisk lub porozumienia. Ustalono, że odbywają się regularne konsultacje koalicyjantów. Do umowy koalicyjnej włączono treści sejmowego przemówienia programowego wygłoszonego przez premiera. Szczegółowo uregulowano sposób prowadzenia spraw kadrowych i obsady najważniejszych urzędów w państwie. Dokonano podziału między uczestników koalicji stanowisk ministerialnych. Przyjęto zasadę, że w ministerstwie, w którym ministrem jest reprezentant jednego ugrupowania, pierwszym zastępcą ministra jest przedstawiciel drugiego ugrupowania. Uregulowano sprawy obsady stanowisk politycznych w wojewódzkiej administracji rządowej²⁷⁵.

²⁷³ J. Marszałek-Kawa, D. Kawa, *Rząd Jerzego Buzka (31 X 1997 – 18 X 2001)*, w: M. Chmaj (red.), *Rządy koalicyjne w III RP...*, s. 193 i nast.; G. Rydlewski, *Rządzenie koalicyjne w Polsce...*, s. 45 i nast.

²⁷⁴ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 11 listopada 1997 r. w sprawie wotum zaufania dla Rady Ministrów, M.P. z 1997 r. nr 82, poz. 792.

²⁷⁵ Umowa koalicyjna zawarta pomiędzy Akcją Wyborczą Solidarność i Unią Wolności w dniu 11 listopada 1997 r., „Rzeczpospolita” z 12 listopada 1997 r.

Lider AWS Marian Krzaklewski nie wszedł w skład rządu. Podstawowym mechanizmem uzgodnień dotyczących działania rządu stały się spotkania liderów ugrupowań. Wydłużało to proces decyzyjny i nasuwało pytania o odpowiedzialność za prowadzoną politykę. W pierwszych dwóch latach pojawiały się opinie, że faktycznym decydentem w sprawach rządowych był Marian Krzaklewski. W koalicji rządowej stawiano sobie nawzajem zarzuty, m.in. o głosowania w parlamencie przeciwko inicjatywom rządowym, o zaskakiwanie się projektami ustaw i koncepcjami programowymi, a także o nieuzgodnione decyzje personalne i wchodzenie w taktyczne sojusze z innymi ugrupowaniami. W związku z pojawieniem się opinii, że koalicja AWS–UW zatraciła zdolność wspólnego działania, w październiku 1999 r. przygotowano aneks do umowy koalicyjnej²⁷⁶. Nie zapobiegło to rozpadowi w 2000 r. koalicji rządowej i wycofaniu z rządu i administracji rządowej osób znajdujących się tam z rekomendacji Unii Wolności. Proces destrukcji objął także AWS.

Środowisko działania gabinetu. W systemie organów władzy wykonawczej partnerem Rady Ministrów był, jako Prezydent RP, Aleksander Kwaśniewski, który wywodził się z innego obozu politycznego niż rząd. W trakcie funkcjonowania gabinetu, w 2000 r. Aleksander Kwaśniewski został wybrany na drugą kadencję²⁷⁷. Przepisy Konstytucji z 1997 r. dały Prezydentowi mniej instrumentów bezpośredniego oddziaływania na prace rządu niż regulacje ustawy konstytucyjnej z 1992 r. Zlikwidowano przepis, zgodnie z którym część ministrów była powoływana po zasięgnięciu opinii głowy państwa, a w praktyce realizowała uzgodnioną z prezydentem politykę. Pojawił się spór o udział przedstawicieli Prezydenta RP w posiedzeniach Rady Ministrów²⁷⁸. Prezydent utracił prawo zwoływania i przewodniczenia obradom Rady Ministrów. Wprowadzona do systemu organów przez Konstytucję z 1997 r. instytucja Rady Gabinetowej jest, ze swojej istoty, pozbawiona zdolności do podejmowania decyzji i może stanowić najwyżej narzędzie wyrażania opinii Prezydenta RP o pracy rządu. W praktyce, znaczenie tej instytucji okazało się niewielkie.

²⁷⁶ Aneks do umowy koalicyjnej AWS–UW uzgodniony w dniu 10 października 1999 r. przez przewodniczącego UW – Leszka Balcerowicza, przewodniczącego AWS – Mariana Krzaklewskiego oraz Prezesa Rady Ministrów – Jerzego Buzka, „Gazeta Wyborcza” z 11 października 1999 r.

²⁷⁷ Postanowienie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 czerwca 2000 r. o zarządzeniu wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 2000 r. nr 49, poz. 565; obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 9 października 2000 r. o wynikach głosowania i wyniku wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzonych na dzień 8 października 2000 r., Dz.U. z 2000 r. nr 85, poz. 952.

²⁷⁸ Zob.: list premiera Jerzego Buzka do prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego w odpowiedzi na list dotyczący spotkań (5 stycznia / 7 stycznia 1998 r.) („Biuletyn Tygodniowy” Biura Prasowego Rządu nr 1–2 z 12–18 stycznia 1998 r., s. 13); wymiana listów między szefami kancelarii premiera i prezydenta – Wiesława Walendziaka i Danuty Hübner ze stycznia 1998 roku („Biuletyn Tygodniowy” Biura Prasowego Rządu nr 1–2 z 12–18 stycznia 1998 r., s. 17).

W nowy sposób uregulowano zasady wyborów posłów i senatorów²⁷⁹.

Określono mechanizmy instytucjonalne i proceduralne dotyczące dostępu do dokumentów organów bezpieczeństwa państwa wytworzonych oraz gromadzonych od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 grudnia 1989 r., a także organów bezpieczeństwa Trzeciej Rzeszy Niemieckiej i Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich oraz tryb postępowania w zakresie ścigania przestępstw dokonywanych przez te organy²⁸⁰.

Wprowadzono możliwość badania określonych spraw, w tym także dotyczących działania rządu, przez sejmową komisję śledczą²⁸¹. Utworzono urząd Rzecznika Praw Dziecka²⁸². Nowe obowiązki na rząd nałożyły regulacje dotyczące dostępu do informacji publicznej²⁸³.

Kwestie programowe. W umowie koalicyjnej szczegółowo ujęto cele i zadania programowe m.in. w sprawach: polityki na rzecz rodziny, reformy systemu edukacji, zadań w sferze nauki i kultury, reformy systemu ubezpieczeń społecznych, ochrony środowiska, ochrony zdrowia, osób niepełnosprawnych, działań antymonopolistycznych i antykorupcyjnych, rozwoju wsi i małych miast, prywatyzacji, powszechnego uwłaszczenia i reprivatyzacji, poprawy infrastruktury prawnej gospodarki oraz spółdzielczości, rynku pracy i bezrobocia, stosunków pracy, finansów publicznych, restrukturyzacji gospodarki i rolnictwa, odbudowy i rozwoju regionów dotkniętych powodzią, reformy samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych, mediów publicznych, bezpieczeństwa obywateli, reformy wojska, priorytetów polityki zagranicznej, wejścia do NATO i Unii Europejskiej.

Rząd opracował dokumenty strategiczne dotyczące obronności i bezpieczeństwa państwa uwzględniające regulacje konstytucyjne z 1997 r. i fakt przynależności Polski do NATO²⁸⁴.

Gabinet przygotował cztery reformy systemowe. Pierwsza z nich dotyczyła organizacji państwa, w tym zasadniczego podziału terytorialnego państwa oraz stworzenia samorządu terytorialnego na poziomie powiatów i województw. Druga – powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego, w tym wprowadzenia systemu Kas

²⁷⁹ Ustawa z dnia 12 kwietnia 2001 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 2001 r. nr 46, poz. 499.

²⁸⁰ Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, Dz.U. z 1998 r. nr 155, poz. 1016.

²⁸¹ Ustawa z dnia 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej, Dz.U. z 1999 r. nr 35, poz. 321.

²⁸² Ustawa z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka, Dz.U. z 2000 r. nr 6, poz. 69.

²⁸³ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Dz.U. z 2001 r. nr 112, poz. 1198.

²⁸⁴ *Strategia Obronności Rzeczypospolitej Polskiej* – przyjęta przez Radę Ministrów 23 maja 2000 r., i *Strategia Bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej* – przyjęta 4 stycznia 2000 r. Teksty tych dokumentów są zamieszczone w aneksie publikacji: R. Kupiecki (red.), *Strategia bezpieczeństwa...*, s. 240 i nast.

Chorych i wolnego wyboru lekarza²⁸⁵. Trzecia – oświaty, w tym wprowadzenia sześcioletniej szkoły podstawowej i trzyletniego gimnazjum²⁸⁶. Czwarta – ubezpieczeń społecznych, w tym utworzenia indywidualnych rachunków służących do gromadzenia wpłacanych składek w ZUS²⁸⁷.

Zmieniono regulacje dotyczące finansów publicznych²⁸⁸. Ustalono całościowe zasady prowadzenia działalności gospodarczej²⁸⁹. Wzmocniono ochronę interesów polskich producentów przez ograniczenie przywozu na polski obszar celny towarów po cenach dumpingowych²⁹⁰. Ustalono zasady organizowania się producentów rolnych w grupy producentów i ich związki oraz zasady pomocy państwa dla tych grup i związków²⁹¹. Kontynuowano politykę wykorzystywania w celu rozwoju gospodarczego stref ekonomicznych, zmieniając zasady ich funkcjonowania²⁹². Opracowano mechanizmy wspierania rozwoju regionalnego²⁹³ oraz małych przedsiębiorstw i eksportu²⁹⁴. Opracowano nowe prawo spółek handlowych²⁹⁵.

Wprowadzono mechanizm dialogu w ramach Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisji dialogu społecznego w zakresie spraw związanych z godzeniem interesów pracowników z interesami pracodawców i z dobrem publicznym²⁹⁶.

²⁸⁵ Ustawa z dnia 18 lipca 1998 r. o zmianie ustawy o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz.U. z 1998 r. nr 117, poz. 756.

²⁸⁶ Ustawa z dnia 25 lipca 1998 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty, Dz.U. z 1998 r. nr 117, poz. 759; ustawa z dnia 8 stycznia 1999 r. – Przepisy wprowadzające reformę ustroju szkolnego, Dz.U. z 1999 r. nr 12, poz. 96.

²⁸⁷ Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, Dz.U. z 1998 r. nr 137, poz. 887.

²⁸⁸ Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 1998 r. nr 155, poz. 1014.

²⁸⁹ Ustawa z dnia 19 listopada 1999 r. Prawo działalności gospodarczej, Dz.U. z 1999 r. nr 101, poz. 1178.

²⁹⁰ Ustawa z dnia 11 grudnia 1997 r. o ochronie przed nadmiernym przywozem towarów na polski obszar celny, Dz.U. z 1997 r. nr 157, poz. 1027; ustawa z dnia 11 grudnia 1997 r. o ochronie przed przywozem na polski obszar celny towarów po cenach dumpingowych, Dz.U. z 1997 r. nr 157, poz. 1028; ustawa z dnia 11 grudnia 1997 r. o ochronie przed nadmiernym przywozem na polski obszar celny niektórych towarów tekstylnych i odzieżowych, Dz.U. z 1997 r. nr 157, poz. 1029 (zob. też: Dz.U. z 2001 r. nr 110, poz. 1188).

²⁹¹ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie innych ustaw, Dz.U. z 2000 r. nr 88, poz. 983.

²⁹² Ustawa z dnia 16 listopada 2000 r. o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz.U. z 2000 r. nr 117, poz. 1228.

²⁹³ Ustawa z dnia 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego, Dz.U. z 2000 r. nr 48, poz. 550.

²⁹⁴ Ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, Dz.U. z 2000 r. nr 109, poz. 1158.

²⁹⁵ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych, Dz.U. z 2000 r. nr 94, poz. 1037.

²⁹⁶ Ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego, Dz.U. z 2001 r. nr 100, poz. 1080.

Wyodrębniono gminy, w których zastosowano szczególne rozwiązania dotyczące zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu mające na celu likwidację skutków powodzi²⁹⁷. Podejmowano próby systemowego przeciwdziałania zagrożeniom strukturalnym recesją i degradacją społeczną²⁹⁸. Uregulowano sprawy ochrony środowiska, ustalając zadania poszczególnych organów administracji publicznej²⁹⁹, a także zasady gospodarki odpadami³⁰⁰. Ustalono zasady ochrony języka polskiego i używania go w działalności publicznej i obrocie prawnym³⁰¹. Wyodrębniono strategiczne zasoby naturalne kraju mające zachować narodowy charakter³⁰².

Uregulowano ustawowo kwestie dotyczące Państwowego Ratownictwa Medycznego³⁰³. Wypracowano systemowe mechanizmy przebudowy i modernizacji technicznej oraz finansowania Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2001–2006³⁰⁴. Całościowo uregulowano zasady ochrony informacji stanowiących tajemnicę państwową lub służbową³⁰⁵. Wprowadzono mechanizmy przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu³⁰⁶. Uregulowano sprawy Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organów porządkowych³⁰⁷. Ustalono zasady repatriacji Polaków, którzy pozostali na Wschodzie na skutek deportacji, zesłań i innych prześladowań i nie mogli w Polsce nigdy się osiedlić³⁰⁸.

²⁹⁷ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 15 listopada 1997 r. w sprawie wykazu gmin, w których stosowane są szczególne rozwiązania dotyczące zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu mające na celu likwidację skutków powodzi, Dz.U. z 1997 r. nr 153, poz. 1006.

²⁹⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 stycznia 2001 r. w sprawie określenia powiatów (gmin) zagrożonych strukturalną recesją i degradacją społeczną, w których stosuje się szczególne instrumenty ekonomiczno-finansowe i inne preferencje oraz przyznaje się prawo do stypendium zamieszkałym w nich bezrobotnym, Dz.U. z 2001 r. nr 7, poz. 57.

²⁹⁹ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, Dz.U. z 2001 r. nr 62, poz. 627.

³⁰⁰ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach, Dz.U. z 2001 r. nr 62, poz. 628.

³⁰¹ Ustawa z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim, Dz.U. z 1999 r. nr 90, poz. 999.

³⁰² Ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju, Dz.U. z 2001 r. nr 97, poz. 1051.

³⁰³ Ustawa z dnia 25 lipca 2001 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym, Dz.U. z 2001 r. nr 113, poz. 1207.

³⁰⁴ Ustawa z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2001–2006, Dz.U. z 2001 r. nr 76, poz. 804; ustawa z dnia 22 czerwca 2001 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Wypożyczenie Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w samoloty wielozadaniowe” i zapewnieniu warunków jego realizacji, Dz.U. z 2001 r. nr 89, poz. 972.

³⁰⁵ Ustawa z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych, Dz.U. z 1999 r. nr 11, poz. 95.

³⁰⁶ Ustawa z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, Dz.U. z 2000 r. nr 116, poz. 1216 (zob. też: ustawa z dnia 8 czerwca 2001 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł, Dz.U. z 2001 r. nr 63, poz. 641).

³⁰⁷ Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych, Dz.U. z 2001 r. nr 123, poz. 1353.

³⁰⁸ Ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji, Dz.U. z 2000 r. nr 106, poz. 1118.

Ratyfikowano Konkordat między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską podpisany 28 lipca 1993 r.³⁰⁹.

Ustalono zasady użycia Sił Zbrojnych poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej³¹⁰. Polska przystąpiła do Konwencji o Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju³¹¹ oraz ratyfikowała Umowę między Państwami-Stronami Traktatu Północnoatlantyckiego a innymi państwami uczestniczącymi w Partnerstwie dla Pokoju³¹², a następnie ratyfikowała Traktat Północnoatlantycki³¹³ oraz przyjęła liczne regulacje obowiązujące w ramach NATO, w tym standardy dotyczące ochrony informacji niejawnych³¹⁴. Ustalono zasady pobytu wojsk obcych na terytorium Polski oraz zasady ich przemieszczania się przez to terytorium³¹⁵. Polska ratyfikowała też: Europejską Kartę Społeczną³¹⁶, Konwencję ramową

³⁰⁹ Konkordat między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską, podpisany w Warszawie dnia 28 lipca 1993 r., Dz.U. z 1998 r. nr 51 poz. 318; ustawa z dnia 8 stycznia 1998 r. o ratyfikacji Konkordatu między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską, Dz.U. z 1998 r. nr 12, poz. 42; obwieszczenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 29 lipca 1999 r. o wykonaniu Konkordatu między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską, Dz.U. z 1999 r. nr 63, poz. 727.

³¹⁰ Ustawa z dnia 19 lutego 1998 r. o zasadach użycia Sił Zbrojnych poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej w 1998 r., Dz.U. z 1998 r. nr 23, poz. 119.

³¹¹ Oświadczenie Rządowe z dnia 18 maja 1998 r. w sprawie przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Konwencji o Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju oraz Protokołów dodatkowych nr 1 i 2 do tej konwencji, stanowiących jej integralną część, sporządzonych w Paryżu dnia 14 grudnia 1960 r., Dz.U. z 1998 r. nr 76, poz. 491; Konwencja o Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, wraz z Protokołami dodatkowymi nr 1 i 2 do tej konwencji, stanowiącymi jej integralną część, sporządzone w Paryżu dnia 14 grudnia 1960 r., Dz.U. z 1998 r. nr 76, poz. 490.

³¹² Umowa między Państwami-Stronami Traktatu Północnoatlantyckiego a innymi państwami uczestniczącymi w Partnerstwie dla Pokoju, dotycząca statusu ich sił zbrojnych, sporządzona w Brukseli dnia 19 czerwca 1995 r., Dz.U. z 1998 r. nr 97, poz. 605; Oświadczenie Rządowe z dnia 28 maja 1998 r. w sprawie ratyfikacji przez Rzeczpospolitą Polską Umowy między Państwami-Stronami Traktatu Północnoatlantyckiego a innymi państwami uczestniczącymi w Partnerstwie dla Pokoju, dotyczącej statusu ich sił zbrojnych, oraz Protokołu dodatkowego do tej umowy, sporządzonych w Brukseli dnia 19 czerwca 1995 r., Dz.U. z 1998 r. nr 97, poz. 606.

³¹³ Ustawa z dnia 17 lutego 1999 r. o ratyfikacji Traktatu Północnoatlantyckiego, sporządzonego w Waszyngtonie dnia 4 kwietnia 1949 r., Dz.U. z 1999 r. nr 13, poz. 111; Oświadczenie Rządowe z dnia 18 sierpnia 2000 r. w sprawie ratyfikacji przez Rzeczpospolitą Polską Traktatu Północnoatlantyckiego, sporządzonego w Waszyngtonie dnia 4 kwietnia 1949 r., Dz.U. z 2000 r. nr 87, poz. 971.

³¹⁴ Oświadczenie Rządowe z dnia 29 grudnia 1999 r. w sprawie ratyfikacji przez Rzeczpospolitą Polską Umowy między Stronami Traktatu Północnoatlantyckiego o ochronie informacji, sporządzonej w Brukseli dnia 6 marca 1997 r., Dz.U. z 2000 r. nr 64, poz. 741; Umowa między Stronami Traktatu Północnoatlantyckiego o ochronie informacji, sporządzona w Brukseli dnia 6 marca 1997 r., Dz.U. z 2000 r. nr 64, poz. 740; Traktat Północnoatlantycki sporządzony w Waszyngtonie dnia 4 kwietnia 1949 r., Dz.U. z 2000 r. nr 87, poz. 970.

³¹⁵ Ustawa z dnia 23 września 1999 r. o zasadach pobytu wojsk obcych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz zasadach ich przemieszczania się przez to terytorium, Dz.U. z 1999 r. nr 93, poz. 1063.

³¹⁶ Oświadczenie Rządowe z dnia 30 listopada 1998 r. w sprawie ratyfikacji przez Rzeczpospolitą Polską Europejskiej Karty Społecznej, sporządzonej w Turynie dnia 18 października 1961 r.,

o ochronie mniejszości narodowych³¹⁷, Protokół nr 6 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, dotyczący zniesienia kary śmierci³¹⁸, Konwencję Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej³¹⁹.

Sprawy strukturalne administracji rządowej. Rada Ministrów została powołana przez Prezydenta RP 31 października 1997 r. Liczyła 23 członków. W składzie rządu znalazło się dwóch wiceprezesów Rady Ministrów pełniących równocześnie urzędy ministrów kierujących działaniami administracji oraz pięcioro ministrów – członków Rady Ministrów³²⁰. Status ministrów uzyskali: szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, szefowa gabinetu politycznego Prezesa Rady Ministrów, kierownik Rządowego Centrum Studiów Strategicznych, koordynator służb specjalnych oraz koordynator prac związanych z usuwaniem skutków powodzi z lipca 1997 r.³²¹. W trakcie funkcjonowania gabinetu powo-

Dz.U. z 1999 r. nr 8, poz. 67; Europejska Karta Społeczna sporządzona w Turynie dnia 18 października 1961 r., Dz.U. z 1999 r. nr 8, poz. 67.

³¹⁷ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2000 r. o ratyfikacji Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych, Dz.U. z 2000 r. nr 50, poz. 579.

³¹⁸ Oświadczenie Rządowe z dnia 29 listopada 2000 r. w sprawie mocy obowiązującej Protokołu nr 6 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, dotyczącego zniesienia kary śmierci, sporządzonego w Strasburgu dnia 28 kwietnia 1983 r., Dz.U. z 2001 r. nr 23, poz. 267; Protokół Nr 6 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, dotyczący zniesienia kary śmierci, sporządzony w Strasburgu dnia 28 kwietnia 1983 r., Dz.U. z 2001 r. nr 23, poz. 266.

³¹⁹ Ustawa z dnia 19 lipca 2001 r. o ratyfikacji Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej, Dz.U. z 2001 r. nr 90, poz. 994.

³²⁰ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 31 października 1997 r. o powołaniu Prezesa Rady Ministrów, M.P. z 1997 r. nr 81, poz. 786; postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 31 października 1997 r. o powołaniu w skład Rady Ministrów, M.P. z 1997 r. nr 81, poz. 787.

³²¹ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 listopada 1997 r. w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działania Ministra – członka Rady Ministrów Wiesława Walendziaka, Dz.U. z 1997 r. nr 136, poz. 921 (zob. też: rozporządzenie Prezesa Rady Ministra z dnia 4 marca 1999 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działania Ministra – członka Rady Ministrów Wiesława Walendziaka, Dz.U. z 1999 r. nr 18, poz. 163); rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 listopada 1997 r. w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działania Ministra – członka Rady Ministrów Teresy Kamińskiej, Dz.U. z 1997 r. nr 136, poz. 922; rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 listopada 1997 r. w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działania Ministra – członka Rady Ministrów Janusza Pałubickiego, Dz.U. z 1997 r. nr 136, poz. 924. (zob. też: rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 maja 2001 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działania Ministra – członka Rady Ministrów Janusza Pałubickiego, Dz.U. z 2001 r. nr 50, poz. 518); rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 listopada 1997 r. w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działania Ministra – członka Rady Ministrów Jerzego Kropiwnickiego, Dz.U. z 1997 r. nr 136, poz. 923; rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 listopada 1997 r. w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działania Ministra – członka Rady Ministrów Jerzego Widzyka, Dz.U. z 1997 r. nr 136, poz. 925 (zob. też: rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 marca 1999 r. zmieniające rozporządze-

łano jeszcze jednego ministra – członka Rady Ministrów odpowiedzialnego za sprawy promocji w kraju integracji europejskiej³²².

W 1999 r. zgodnie z wymaganiami ustawy o działach administracji rządowej ustalono w trybie rozporządzeń Prezesa Rady Ministrów zakres odpowiedzialności poszczególnych ministrów oraz – w trybie rozporządzeń Rady Ministrów – zakres właściwości poszczególnych ministerstw³²³. Taki sposób kształtowania struktury instytucjonalnej rządu stał się trwałym mechanizmem i był wykorzystywany także we wszystkich kolejnych rządach. W 2001 r. zniesiono urząd ministra łączności, przekazując sprawy łączności do kompetencji ministra gospodarki³²⁴.

Jako stałe komitety Rady Ministrów utworzono: Komitet Ekonomiczny, Komitet Społeczny i Komitet Spraw Obronnych oraz powołany w trakcie funkcjonowania Rady Ministrów Komitet do Spraw Polityki Regionalnej i Zrównoważonego Rozwoju³²⁵.

Zmniejszono liczbę urzędów nadzorowanych bezpośrednio przez Prezesa Rady Ministrów. Korzystano z możliwości powierzania określonych zadań wykraczających poza jeden dział administracji pełnomocnikom rządu w przypadku określonych dziedzin przedmiotowych³²⁶, pro-

nie w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działania Ministra – członka Rady Ministrów Jerzego Widzyka, Dz.U. z 1999 r. nr 18, poz. 164).

³²² Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 września 1998 r. w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działania Ministra – członka Rady Ministrów Ryszarda Czarneckiego, Dz.U. z 1998 r. nr 120, poz. 775.

³²³ Zob. przykładowo: rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 października 1999 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Dz.U. z 1999 r. nr 85, poz. 941; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 października 1999 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, Dz.U. z 1999 r. nr 85, poz. 940.

³²⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 lipca 2001 r. w sprawie przekształcenia Ministerstwa Gospodarki i zniesienia Ministerstwa Łączności, Dz.U. z 2001 r. nr 76, poz. 814.

³²⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 listopada 1997 r. w sprawie utworzenia stałych komitetów Rady Ministrów, Dz.U. z 1997 r. nr 143, poz. 953; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 września 1998 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie utworzenia stałych komitetów Rady Ministrów, Dz.U. z 1998 r. nr 121, poz. 789.

³²⁶ Zob. przykładowo: rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 listopada 1997 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Rodziny, Dz.U. z 1997 r. nr 137, poz. 927 (zob. też: Dz.U. z 2001 r. nr 10, poz. 74); rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 listopada 1997 r. w sprawie zniesienia urzędu Pełnomocnika Rządu do Spraw Rodziny i Kobiet, Dz.U. z 1997 r. nr 137, poz. 928; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 listopada 1997 r. w sprawie zniesienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Dzieci, Dz.U. z 1997 r. nr 137, poz. 929; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 marca 1998 r. w sprawie Pełnomocnika Rządu do Spraw Reprezentowania Rządu Rzeczypospolitej Polskiej przed Międzynarodowymi Organami Kontroli Przestrzegania Praw Człowieka, Dz.U. z 1998 r. nr 34, poz. 188; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 czerwca 1998 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Obsługi Środków Finansowych Pochodzących z Unii Europejskiej, Dz.U. z 1998 r. nr 76, poz. 494; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 maja 2001 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Bezpieczeństwa Żywności, Dz.U. z 2001 r. nr 56, poz. 581;

jektów strategicznych³²⁷, nadzwyczajnych wyzwań³²⁸, programów długoletnich³²⁹. Zmieniono zakres kompetencji niektórych urzędów pełnomocników, niektóre urzędy znoszono³³⁰. Urząd Kultury Fizycznej i Turystyki został zastąpiony przez Urząd Kultury Fizycznej i Sportu³³¹. W ramach całościowych regulacji dotyczących prawa atomowego ustanowiono urząd Prezesa Państwowej Agencji Atomistyki, jako centralny organ administracji rządowej właściwy w sprawach bezpieczeństwa jądowego i ochrony radiologicznej³³². W nowy sposób uregulowano status Prezesa Głównego Urzędu Miar³³³, Inspekcji Handlowej³³⁴ oraz Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców³³⁵. W trybie ustawowym uregulowano sprawy Biura Ochrony Rządu³³⁶.

Rozwiązania instytucjonalne i proceduralne zmierzające do poprawy jakości rządowej legislacji. Utworzono Rządowe Centrum Legislacji, jako państwową jednostkę organizacyjną, zapewniającą koordynację działalności legislacyjnej

rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 lutego 2001 r. w sprawie Pełnomocnika Rządu do Spraw Repatriacji, Dz.U. z 2001 r. nr 10, poz. 73.

³²⁷ Zob. przykładowo: rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 1997 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Reform Ustrojowych Państwa, Dz.U. z 1997 r. nr 146, poz. 985; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 maja 1998 r. w sprawie Pełnomocnika Rządu do Spraw Decentralizacji Finansów Publicznych, Dz.U. z 1998 r. nr 66, poz. 432; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 marca 1998 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Negocjacji o Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, Dz.U. z 1998 r. nr 39, poz. 225.

³²⁸ Zob. przykładowo: rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2000 r. w sprawie Pełnomocnika Rządu do Spraw Usuwania Skutków Suszy, Dz.U. z 2000 r. nr 51, poz. 602 (zob. też: rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 kwietnia 2001 r. uchylające rozporządzenie w sprawie Pełnomocnika Rządu do Spraw Usuwania Skutków Suszy, Dz.U. z 2001 r. nr 32, poz. 361).

³²⁹ Zob. przykładowo: rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 kwietnia 2000 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Dostosowania Polskiego Rolnictwa do Wymogów Unii Europejskiej, Dz.U. z 2000 r. nr 30, poz. 372; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 sierpnia 2001 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Programu „Wisła – 2020”, Dz.U. z 2001 r. nr 92, poz. 1017; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 października 2001 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Programu dla Odry – 2006, Dz.U. z 2001 r. nr 118, poz. 1255.

³³⁰ W nowy sposób określono status pełnomocnika rządu do spraw reformy zabezpieczenia społecznego (Dz.U. z 1997 r. nr 141, poz. 946). Zniesiono urząd Pełnomocnika Rządu do Spraw Realizacji Restrukturyzacji Górnictwa Węgla Kamiennego (Dz.U. z 1998 r. nr 30, poz. 162) oraz urząd Pełnomocnika Rządu do Spraw Konwencji Klimatycznej (Dz.U. z 2000 r. nr 105, poz. 1108).

³³¹ Ustawa z dnia 20 stycznia 2000 r. o zmianie ustawy o utworzeniu Urzędu Kultury Fizycznej i Turystyki, Dz.U. z 2000 r. nr 9, poz. 116.

³³² Ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. Prawo atomowe, Dz.U. z 2001 r. nr 3, poz. 18.

³³³ Ustawa z dnia 11 maja 2001 r. Prawo o miarach, Dz.U. z 2001 r. nr 63, poz. 636.

³³⁴ Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej, Dz.U. z 2001 r. nr 4, poz. 25.

³³⁵ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 czerwca 2001 r. w sprawie nadania statutu Urzędowi do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców, Dz.U. z 2001 r. nr 67, poz. 686.

³³⁶ Ustawa z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu, Dz.U. z 2001 r. nr 27, poz. 298.

Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów i innych organów administracji rządowej³³⁷.

W związku z wymogami obecności Polski w OECD wprowadzono system oceny skutków regulacji normatywnych przygotowywanych przez rząd. Organ wnoszący projekt regulacji został zobowiązany do przedstawienia oceny przewidywanego wpływu proponowanych rozwiązań na: dochody i wydatki budżetu i sektora publicznego, rynek pracy, konkurencyjność wewnętrzną i zewnętrzną gospodarki, rozwój regionalny, ograniczenie uznaniowości i uproszczenie stosowanych procedur oraz wewnętrzną spójność systemu prawa³³⁸. Wprowadzono obowiązek ustalenia, jak proponowane regulacje wpływają na toczący się proces aplikacji rozwiązań prawa europejskiego. W czasie funkcjonowania gabinetu uporządkowano kwestie związane z ogłaszaniem aktów normatywnych i innych aktów prawnych³³⁹ oraz z kontrolą finansową i audytem wewnętrznym w jednostkach sektora finansów publicznych³⁴⁰.

Dokonano nowelizacji w stu kilkudziesięciu ustawach określających kompetencje i zasady działania poszczególnych organów administracji publicznej.

Sprawy kadr administracji rządowej. Wprowadzono nowe rozwiązania dotyczące służby cywilnej. Podstawowym założeniem było zaliczenie do korpusu służby cywilnej, jako pracowników służby cywilnej, wszystkich osób zatrudnionych w administracji rządowej na stanowiskach urzędniczych oraz stworzenie grupy urzędników służby cywilnej, do której można wejść po spełnieniu dodatkowych wymagań w ramach procedur postępowania kwalifikacyjnego³⁴¹. Uregulowano sprawy służby zagranicznej³⁴².

Sprawy wojewódzkiej administracji rządowej. Zmieniono kształt rządowej administracji w województwie w związku z utworzeniem powiatów i zmianą statusu województw. Rozstrzygnięto³⁴³, że administrację publiczną w województwie wykonują wojewoda jako organ rządowej administracji ogólnej, organy administracji niespolonej oraz organy samorządu terytorialnego. Ustalono, że wojewodę powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Szczegółowo określono status

³³⁷ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 grudnia 1999 r. w sprawie nadania statutu Rządowemu Centrum Legislacji, Dz.U. z 1999 r. nr 109, poz. 1239.

³³⁸ Uchwała Nr 125 Rady Ministrów z dnia 4 września 2001 r. zmieniająca uchwałę – Regulamin pracy Rady Ministrów, M.P. z 2001 r. nr 33, poz. 547.

³³⁹ Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, Dz.U. z 2000 r. nr 62, poz. 718.

³⁴⁰ Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych, ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działaniach administracji rządowej oraz ustawy o służbie cywilnej, Dz.U. z 2001 r. nr 102, poz. 1116.

³⁴¹ Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej, Dz.U. z 1999 r. nr 49, poz. 483.

³⁴² Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej, Dz.U. z 2001 r. nr 128, poz. 1403.

³⁴³ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie, Dz.U. z 1998 r. nr 91, poz. 577.

województwa. Opisano kształt wojewódzkiej zespolonej i niezespolonej administracji rządowej. Uregulowano kwestie dotyczące aktów prawa miejscowego stanowionego przez organy administracji rządowej w województwie. Część kompetencji ministrów została przekazana wojewodom. W terenowej administracji rządowej zmniejszono liczbę administracji niezespolonych podległych bezpośrednio ministrom lub kierownikom urzędów centralnych. Zmieniono mechanizm finansowania zadań publicznych.

Reforma samorządu terytorialnego i zasadniczego podziału terytorialnego państwa. W istotny sposób zmieniono kształt samorządu terytorialnego w Polsce oraz strukturę zasadniczego podziału terytorialnego kraju. Z dniem 1 stycznia 1999 r. wprowadzono zasadniczy trójstopniowy podział terytorialny państwa, znacznie zmniejszono liczbę województw (z 49 do 16) i nadano im status samorządowo-rządowy oraz dokonano zmian w zakresie kompetencji poszczególnych organów publicznych³⁴⁴.

Utworzono województwa: dolnośląskie (z siedzibą wojewody i sejmiku województwa we Wrocławiu), kujawsko-pomorskie (z siedzibą wojewody w Bydgoszczy i sejmiku województwa w Toruniu), lubelskie (z siedzibą wojewody i sejmiku województwa w Lublinie), lubuskie (z siedzibą wojewody Gorzowie Wielkopolskim i sejmiku województwa w Zielonej Górze), łódzkie (z siedzibą wojewody i sejmiku województwa w Łodzi), małopolskie (z siedzibą wojewody i sejmiku województwa w Krakowie), mazowieckie (z siedzibą wojewody i sejmiku województwa w Warszawie), opolskie (z siedzibą wojewody i sejmiku województwa w Opolu), podkarpackie (z siedzibą wojewody i sejmiku województwa w Rzeszowie), podlaskie (z siedzibą wojewody i sejmiku województwa w Białymstoku), pomorskie (z siedzibą wojewody i sejmiku województwa w Gdańsku), śląskie (z siedzibą wojewody i sejmiku województwa w Katowicach), świętokrzyskie (z siedzibą wojewody i sejmiku województwa w Kielcach), warmińsko-mazurskie (z siedzibą wojewody i sejmiku województwa w Olsztynie), wielkopolskie (z siedzibą wojewody i sejmiku województwa w Poznaniu), zachodniopomorskie (z siedzibą wojewody i sejmiku województwa w Szczecinie). Uregulowano sprawy referendum lokalnego³⁴⁵. Liczne kompetencje wojewodów zostały przekazane organom samorządu terenowego.

³⁴⁴ Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, Dz.U. z 1998 r. nr 96, poz. 603; ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa, Dz.U. z 1998 r. nr 106, poz. 668; ustawa z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną, Dz.U. z 1998 r. nr 133, poz. 872; ustawa z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2001 r. nr 45, poz. 497.

³⁴⁵ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym, Dz.U. z 2000 r. nr 88, poz. 985.

Samorządowo-rządowe województwa. Rozstrzygnięto³⁴⁶, że mieszkańcy województwa stanowią z mocy prawa samorządową wspólnotę regionalną. Ustalono, że: wojewódzka administracja samorządowa jest zespolona w jednym urzędzie i pod jednym zwierzchnictwem; organy samorządu wojewódzkiego nie stanowią organów wyższego stopnia wobec powiatu i gminy; decyzje są podejmowane przez członków wspólnoty wojewódzkiej w głosowaniu powszechnym (w drodze wyborów i referendum) lub za pośrednictwem organów samorządu województwa (organu stanowiącego, tj. pochodzącego z wyborów powszechnych³⁴⁷ sejmiku województwa, i organu wykonawczego, tj. wybieranego przez sejmik województwa zarządu województwa z marszałkiem województwa na czele); mienie samorządu województwa obejmuje własność i inne prawa majątkowe nabyte przez województwo lub inne wojewódzkie osoby prawne; podstawę samodzielnej gospodarki stanowi budżet województwa; nadzór nad działalnością samorządu województwa sprawuje Prezes Rady Ministrów i wojewoda, a w zakresie spraw finansowych – regionalna izba obrachunkowa; organy nadzoru mogą wkraczać w działalność województwa tylko w przypadkach określonych ustawami; na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych organy województwa stanowią akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze województwa lub jego części.

Samorządowe powiaty. Utworzono powiaty, jako drugi szczebel lokalny w zasadniczym podziale terytorialnym państwa. Jednostki powiatowe uzyskały status samorządowy. Rozstrzygnięto³⁴⁸, że mieszkańcy powiatu stanowią z mocy prawa lokalną wspólnotę samorządową. Ustalono, że: powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność; samodzielność powiatu podlega ochronie sądowej; powiaty tworzy, łączy, dzieli i znosi oraz ustala ich granice Rada Ministrów; powiat wykonuje wskazane w ustawach zadania publiczne o charakterze ponadgminnym; zadania powiatu nie mogą naruszać zakresu działania gmin; decyzje są podejmowane przez mieszkańców powiatu w głosowaniu powszechnym (w drodze wyborów i referendum) lub za pośrednictwem organów samorządu powiatu (organu stanowiącego, tj. pochodzącej z wyborów powszechnych rady powiatu, i organu wykonawczego, tj. wybieranego przez radę powiatu zarządu powiatu ze starostą powiatu na czele); mienie powiatu obejmuje własność i inne prawa majątkowe nabyte przez powiat lub inne powiatowe osoby prawne; podstawę samodzielnej gospodarki stanowi budżet powiatu; nadzór nad działalnością powiatu sprawuje Prezes Rady Ministrów i wojewoda, a w zakresie spraw finansowych – regionalna izba obrachunkowa; organy nadzoru mogą wkraczać w działalność powiatu tylko

³⁴⁶ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. z 1998 r. nr 91, poz. 576.

³⁴⁷ Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, Dz.U. z 1998 r. nr 95, poz. 602.

³⁴⁸ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. z 1998 r. nr 91, poz. 578.

w przypadkach określonych ustawami; na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych organy powiatu stanowią akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze powiatu lub jego części; w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych powiaty mogą tworzyć związki z innymi powiatami.

Miasta na prawach powiatu. W ustawie o samorządzie powiatowym postanowiono, że miastem na prawach powiatu jest miasto liczące więcej niż 100 000 mieszkańców oraz miasto, które przestało być siedzibą wojewody z dniem 31 grudnia 1998 r. (chyba że rada tego miasta ma w tej sprawie zdanie odmienne). Miasta takie są gminą wykonującą zadania powiatu. Funkcje organów sprawują w tych jednostkach rada miasta i zarząd miasta. W 1999 r. postanowiono, że Prezydenta miasta stołecznego Warszawy wybiera Rada miasta stołecznego Warszawy³⁴⁹.

Źródła napięć. Wewnętrzne napięcia i nieporozumienia w rządzie i koalicji rządowej były ściśle związane z rozwojem sytuacji społeczno-politycznej i gospodarczej. Wynikały ze zróżnicowania programowego zaplecza rządu oraz dużej liczby zmian systemowych, które w sposób oczywisty naruszały różne interesy partykularne. Napięcia te utrudniały realizację programu oraz podejmowanie decyzji w sprawach kadrowych. Występowało sprzężenie zwrotne między sytuacją w koalicji rządowej a stanem opinii publicznej. Znaczne pogorszenie nastrojów społecznych, które miało miejsce w drugiej połowie funkcjonowania gabinetu, przyczyniało się do narastania nieporozumień między koalicjantami, te zaś były przyczyną dalszego pogarszania się stanu opinii publicznej.

Zakończenie działalności gabinetu. Rząd podał się do dymisji w związku z powołaniem (w wyniku wyborów w dniu 26 września 2001 r.³⁵⁰) nowego Sejmu³⁵¹. Był to pierwszy gabinet od początku okresu transformacji w 1989 r., który – przy wszystkich napięciach wewnętrznych – przetrwał całą kadencję parlamentu.

³⁴⁹ Ustawa z dnia 18 marca 1999 r. o zmianie ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy, Dz.U. z 1999 r. nr 92, poz. 1044.

³⁵⁰ Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 26 września 2001 r. o wynikach wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 23 września 2001 r., Dz.U. z 2001 r. nr 109, poz. 1186; obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 26 września 2001 r. o wynikach wyborów do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 23 września 2001 r., Dz.U. z 2001 r. nr 109, poz. 1187.

³⁵¹ Prezes Rady Ministrów Józef Buzek złożył na ręce Prezydenta RP dymisję Rady Ministrów 19 października 2001 r. Dymisja została przyjęta tego samego dnia. Gabinet pełnił swoje obowiązki do 31 października 1997 r. (postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 19 października 2001 r. nr 113-20-01 o przyjęciu dymisji Rady Ministrów, M.P. z 2001 r. nr 37, poz. 601).

* * *

4.3. Rząd Leszka Millera (19 października 2001 – 2 maja 2004)

Szef gabinetu. Leszek Miller w przeszłości był działaczem PZPR, m.in. sekretarzem KC PZPR. Po zmianach ustrojowych w 1989 r. zajmował m.in. stanowisko ministra pracy i polityki społecznej, szefa Urzędu Rady Ministrów oraz ministra spraw wewnętrznych i administracji. W kadencji poprzedzającej objęcie urzędu premiera był liderem SLD. Kierował równocześnie klubem parlamentarnym tego ugrupowania. Został desygnowany przez Prezydenta RP na urząd Prezesa Rady Ministrów 4 października 2001 r.³⁵², a 19 października 2001 r. powołano go na ten urząd oraz stanowisko Przewodniczącego Komitetu Integracji Europejskiej³⁵³.

Utworzenie i charakter polityczny gabinetu. Rząd³⁵⁴ powstał po wyborach parlamentarnych, w których najlepszy wynik uzyskał komitet wyborczy Sojusz Lewicy Demokratycznej – Unia Pracy. Był to rząd koalicyjny SLD i UP oraz PSL. Jego skład personalny odzwierciedlał kształt zaplecza politycznego. Podstawą działania rządu była umowa koalicyjna. Premierem został lider głównego ugrupowania politycznego wchodzącego w skład koalicji, co ułatwiało przebieg procesów decyzyjnych w rządzie. Na początku swojego działania gabinet miał większościowe poparcie w Sejmie i bez trudności uzyskał wotum zaufania³⁵⁵. W czasie działania gabinetu następowały częste zmiany personalne w Radzie Ministrów, w tym na newralgicznym stanowisku ministra finansów.

Środowisko działania gabinetu. Rząd funkcjonował w stabilnym układzie konstytucyjnym. W trakcie działania gabinetu pojawiły się różnice zdań między premierem i Prezydentem RP. Stosunki obu polityków, wywodzących się z tego samego obozu politycznego, były określane jako „szorstka przyjaźń”.

Przyjęto nowe zasady decydowania w trybie referendum ogólnokrajowego³⁵⁶. Miało to bezpośredni związek z referendum akcesyjnym do Unii Europejskiej,

³⁵² Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 4 października 2001 r. nr 113-12-01 o desygnowaniu Prezesa Rady Ministrów, M.P. z 2001 r. nr 34, poz. 560.

³⁵³ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 19 października 2001 r. nr 113-21-01 o powołaniu Prezesa Rady Ministrów, M.P. z 2001 r. nr 37, poz. 602; postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 19 października 2001 r. nr 113-22-01 o powołaniu Przewodniczącego Komitetu Integracji Europejskiej, M.P. z 2001 r. nr 37, poz. 603.

³⁵⁴ B. Michałak, M.S. Winclawska, *Rząd Leszka Millera (19 X 2001 – 2 V 2004)*, w: M. Chmaj (red.), *Rządy koalicyjne w III RP...*, s. 223 i nast. Zob. też: L. Miller, *Tak to było*, Warszawa 2009.

³⁵⁵ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 26 października 2001 r. w sprawie wotum zaufania dla Rady Ministrów, M.P. z 2001 r. nr 38, poz. 612.

³⁵⁶ Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym, Dz.U. z 2003 r. nr 57, poz. 507; uchwała Sejmu Rzeczypospolitej z dnia 17 kwietnia 2003 r. o zarządzeniu ogólnokrajowego referendum w sprawie wyrażania zgody na ratyfikację Traktatu dotyczącego przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej, Dz.U. z 2003 r. nr 66, poz. 613.

w którym – przy frekwencji wynoszącej 58,85% uprawnionych, uzyskanej w dużej mierze dzięki pełnej mobilizacji zwolenników polskiej obecności w UE – za akcesją opowiedziało się 77,45% głosujących³⁵⁷. Uregulowano zasady wyboru w Polsce posłów do Parlamentu Europejskiego³⁵⁸.

Coraz większego znaczenia nabierał obraz medialny prowadzonej polityki, który z upływem czasu był coraz mniej korzystny dla rządu. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji określiła nowy tryb postępowania w związku z przedstawianiem w programach publicznej radiofonii i telewizji stanowisk partii politycznych, związków zawodowych i związków pracodawców w węzłowych sprawach publicznych³⁵⁹.

Określono status i zasady działania sądów administracyjnych (Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych), jako organów sprawujących wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiami odwoławczymi i między tymi organami a organami administracji rządowej³⁶⁰.

Kwestie programowe. W trakcie działania rządu w końcową, rozstrzygającą fazę weszły negocjacje w sprawie członkostwa Polski w Unii Europejskiej oraz intensywne prace nad implementacją prawa europejskiego w Polsce. Prace te, wraz z wynikami referendum ogólnokrajowego, stworzyły podstawę do przystąpienia Polski do Unii Europejskiej³⁶¹. Członkostwo w UE wymagało dokonania zmian w bardzo wielu ustawach³⁶² oraz rewizji niektórych mechanizmów (w tym

³⁵⁷ Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 9 czerwca 2003 r. o wyniku ogólnokrajowego referendum w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację Traktatu dotyczącego przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej, Dz.U. z 2003 r. nr 103, poz. 953; obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 21 lipca 2003 r. o skorygowanym wyniku ogólnokrajowego referendum w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację Traktatu dotyczącego przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej, Dz.U. z 2003 r. nr 132, poz. 1223.

³⁵⁸ Ustawa z dnia 23 stycznia 2004 r. Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego, Dz.U. z 2004 r. nr 25, poz. 219.

³⁵⁹ Rozporządzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 18 września 2001 r. w sprawie trybu postępowania w związku z przedstawianiem w programach publicznej radiofonii i telewizji stanowisk partii politycznych, związków zawodowych i związków pracodawców w węzłowych sprawach publicznych, Dz.U. z 2001 r. nr 124, poz. 1360.

³⁶⁰ Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych, Dz.U. z 2002 r. nr 153, poz. 1269; ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. z 2002 r. nr 153, poz. 1270; rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 25 kwietnia 2003 r. w sprawie utworzenia wojewódzkich sądów administracyjnych oraz ustalenia ich siedzib i obszarów właściwości, Dz.U. z 2003 r. nr 72, poz. 652.

³⁶¹ Traktat (...) podpisany w Atenach w dniu 16 kwietnia 2003 r., Dz.U. z 2004 r. nr 90, poz. 864; Oświadczenie Rządowe z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie mocy obowiązującej Traktatu dotyczącego przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej, podpisanego w Atenach w dniu 16 kwietnia 2003 r., Dz.U. z 2004 r. nr 90, poz. 865.

³⁶² Zob. m.in. ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o zmianie i uchyleniu niektórych ustaw w związku z uzyskaniem przez Rzeczpospolitą Polską członkostwa w Unii Europejskiej, Dz.U. z 2004 r. nr 96, poz. 959.

dotyczących specjalnych warunków obowiązujących w poszczególnych strefach gospodarczych). Polska włączyła się do Europejskiego Obszaru Gospodarczego³⁶³.

Podjęmowano działania zmierzające do ożywienia gospodarki i ograniczenia bezrobocia. Opracowano zasady promocji zatrudnienia i regulacje dotyczące instytucji funkcjonujących na rynku pracy³⁶⁴. Ustanowiono dodatkowe mechanizmy finansowego wspierania inwestycji³⁶⁵. Podjęto prace nad przygotowaniem długofalowej strategii rozwoju regionalnego kraju³⁶⁶. Uporządkowano sprawy planowania i zagospodarowania przestrzennego³⁶⁷. Stworzono dodatkowe mechanizmy osłonowe w przypadku restrukturyzacji podmiotów gospodarczych o szczególnym znaczeniu dla rynku pracy³⁶⁸ oraz w sytuacji rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników³⁶⁹. Opracowano program restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego³⁷⁰. W celu wzmocnienia bezpieczeństwa obrotu gospodarczego uregulowano kwestie udostępniania przez przedsiębiorców informacji gospodarczych dotyczących wiarygodności płatniczej innych przedsiębiorców i konsumentów, w szczególności danych o zwłoce w wykonywaniu zobowiązań pieniężnych³⁷¹. Określono zasady upadłości finansowej oraz dochodzenia roszczeń finansowych związanych z upadłością przedsiębiorców³⁷², a także zasady pomocy publicznej³⁷³.

³⁶³ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ratyfikacji Porozumienia w sprawie udziału Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej w Europejskim Obszarze Gospodarczym, podpisanego w Brukseli w dniu 14 października 2003 r., Dz.U. z 2004 r. nr 130, poz. 1375.

³⁶⁴ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz.U. z 2004 r. nr 99, poz. 1001.

³⁶⁵ Ustawa z dnia 20 marca 2002 r. o finansowym wspieraniu inwestycji, Dz.U. z 2002 r. nr 41, poz. 363.

³⁶⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 listopada 2002 r. w sprawie szczegółowego trybu i harmonogramu prac nad Długofalową strategią rozwoju regionalnego kraju, Dz.U. z 2002 r. nr 201, poz. 1695.

³⁶⁷ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. z 2003 r. nr 80, poz. 717.

³⁶⁸ Ustawa z dnia 30 października 2002 r. o pomocy publicznej dla przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu dla rynku pracy, Dz.U. z 2002 r. nr 213, poz. 1800.

³⁶⁹ Ustawa z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników, Dz.U. z 2003 r. nr 90, poz. 844.

³⁷⁰ Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego w latach 2003–2006, Dz.U. z 2003 r. nr 210, poz. 2037.

³⁷¹ Ustawa z dnia 14 lutego 2003 r. o udostępnianiu informacji gospodarczych, Dz.U. z 2003 r. nr 50, poz. 424.

³⁷² Ustawa z dnia 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe, Dz.U. z 2003 r. nr 60, poz. 535.

³⁷³ Ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, Dz.U. z 2004 r. nr 123, poz. 1291.

Stworzono mechanizmy: zatrudnienia pracowników tymczasowych³⁷⁴; zatrudnienia socjalnego osób, które „podlegają wykluczeniu społecznemu i ze względu na swoją sytuację życiową nie są w stanie własnym staraniem zaspokoić swoich podstawowych potrzeb życiowych i znajdują się w sytuacji powodującej ubóstwo (...)”³⁷⁵; przyznawania renty socjalnej³⁷⁶; pomocy społecznej³⁷⁷; przyznawania świadczeń przedemerytalnych³⁷⁸.

W ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie określono zasady włączenia organizacji pozarządowych do realizacji zadań publicznych³⁷⁹.

W kompleksowy sposób ustalono zasady powszechnego ubezpieczenia w Narodowym Funduszu Zdrowia³⁸⁰. Uregulowano sprawy zamówień publicznych³⁸¹. Określono status cudzoziemców w Polsce³⁸².

Rząd przygotował nową Strategię Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, która została podpisana przez Prezydenta RP w 2003 r. Stanowiła ona odpowiedź na wyzwania wynikające z nowej fali zagrożeń terrorystycznych (m.in. atak z 11 września 2001 r. w USA) i w dużym stopniu była skoncentrowana na sprawach bezpieczeństwa państwa³⁸³. Uregulowano tryb wprowadzenia i zniesienia stanu klęski żywiołowej, a także zasady działania organów władzy publicznej oraz zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu klęski żywiołowej, stanu wyjątkowego i stanu wojennego³⁸⁴.

³⁷⁴ Ustawa z dnia 9 lipca 2003 r. o zatrudnianiu pracowników tymczasowych, Dz.U. z 2003 r. nr 166, poz. 1608.

³⁷⁵ Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym, Dz.U. z 2003 r. nr 122, poz. 1143.

³⁷⁶ Ustawa z dnia 27 czerwca 2003 r. o rencie socjalnej, Dz.U. z 2003 r. nr 135, poz. 1268.

³⁷⁷ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz.U. z 2004 r. nr 64, poz. 593.

³⁷⁸ Ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o świadczeniach przedemerytalnych, Dz.U. z 2004 r. nr 120, poz. 1252.

³⁷⁹ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz.U. z 2003 r. nr 96, poz. 873.

³⁸⁰ Ustawa z dnia 23 stycznia 2003 r. o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia, Dz.U. z 2003 r. nr 45, poz. 391.

³⁸¹ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, Dz.U. z 2004 r. nr 19, poz. 117.

³⁸² Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach, Dz.U. z 2003 r. nr 128, poz. 1175; ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 2003 r. nr 128, poz. 1176.

³⁸³ Tekst tego dokumentu jest zamieszczony w aneksie publikacji: R. Kupiecki (red.), *Strategia bezpieczeństwa...*, s. 262 i nast.

³⁸⁴ Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, Dz.U. z 2002 r. nr 62, poz. 558; ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym, Dz.U. z 2002 r. nr 113, poz. 985; ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 2002 r. nr 156, poz. 1301.

Polska ratyfikowała Międzynarodową Konwencję o zwalczaniu finansowania terroryzmu, przyjętą przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych³⁸⁵, oraz Konwencję o praniu, ujawnianiu, zajmowaniu i konfiskacie dochodów pochodzących z przestępstwa³⁸⁶.

Sprawy administracji rządowej. Rada Ministrów została powołana postanowieniem Prezydenta RP z dnia 19 października 2001 r.³⁸⁷. Liczyła 16 członków, w tym trzech wiceprezesów Rady Ministrów, z których każdy pełnił także urząd ministra kierującego działem administracji rządowej. Strukturę gabinetu ukształtowano na podstawie przepisów ustawy o działach administracji rządowej. Rozporządzeniami Rady Ministrów zmieniono strukturę ministerstw. Utworzono ministerstwo infrastruktury (w miejsce ministerstwa transportu i gospodarki morskiej)³⁸⁸. Zniesiono ministerstwo rozwoju regionalnego i budownictwa, przenosząc jego komórki organizacyjne do ministerstwa gospodarki³⁸⁹. Poszerzono zakres działania ministerstwa edukacji narodowej, nadając mu nazwę: ministerstwo edukacji narodowej i sportu³⁹⁰. W miejsce ministerstwa kultury i dziedzictwa narodowego utworzono ministerstwo kultury³⁹¹. Już w trakcie działania rządu, w dużej mierze w związku z nasilającymi się napięciami między ministrem gospodarki a ministrem pracy i polityki społecznej, utworzono urząd ministra gospodarki, pracy i polityki społecznej i zniesiono urząd ministra gospodarki³⁹². Powołano też urząd ministra nauki i informatyzacji,

³⁸⁵ Ustawa z dnia 9 stycznia 2003 r. o ratyfikacji Międzynarodowej Konwencji o zwalczaniu finansowania terroryzmu, przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w dniu 9 grudnia 1999 r., Dz.U. z 2003 r. nr 44, poz. 374.

³⁸⁶ Konwencja o praniu, ujawnianiu, zajmowaniu i konfiskacie dochodów pochodzących z przestępstwa, sporządzona w Strasburgu dnia 8 listopada 1990 r., Dz.U. z 2003 r. nr 46, poz. 394; Oświadczenie Rządowe z dnia 19 czerwca 2002 r. w sprawie mocy obowiązującej Konwencji o praniu, ujawnianiu, zajmowaniu i konfiskacie dochodów pochodzących z przestępstwa, sporządzonej w Strasburgu dnia 8 listopada 1990 r., Dz.U. z 2003 r. nr 46, poz. 395.

³⁸⁷ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 19 października 2001 r. nr 113-23-01 o powołaniu w skład Rady Ministrów, M.P. z 2001 r. nr 37, poz. 304.

³⁸⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 października 2001 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Infrastruktury, Dz.U. z 2001 r. nr 122, poz. 1326.

³⁸⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 października 2001 r. w sprawie przekształcenia Ministerstwa Gospodarki oraz zniesienia Ministerstwa Rozwoju Regionalnego i Budownictwa, Dz.U. z 2001 r. nr 122, poz. 1327.

³⁹⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 października 2001 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie utworzenia Ministerstwa Edukacji Narodowej, Dz.U. z 2001 r. nr 122, poz. 1328.

³⁹¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 października 2001 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie utworzenia Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Dz.U. z 2001 r. nr 12, poz. 1329.

³⁹² Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 stycznia 2003 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej i zniesienia Ministerstwa Gospodarki, Dz.U. z 2003 r. nr 1, poz. 2.

znosząc równocześnie urząd Komitetu Badań Naukowych³⁹³. W ostatniej fazie prac związanych z polską aplikacją do Unii Europejskiej utworzono stanowisko ministra – członka Rady Ministrów odpowiedzialnego za działania informacyjne związane z przygotowaniem referendum akcesyjnego³⁹⁴. Po referendum utrzymano stanowisko ministra – członka Rady Ministrów, wyznaczając mu zadania związane z kierowaniem Rządowym Centrum Studiów Strategicznych oraz przygotowaniem do utworzenia Narodowego Centrum Studiów Strategicznych, które w założeniach miało wspomagać współdziałanie planistyczne i analityczne rządu i podmiotów pozarządowych³⁹⁵. Utworzono także stanowisko ministra – członka Rady Ministrów odpowiedzialnego za koordynowanie prac związanych z przygotowaniem wejścia Polski do Unii Europejskiej i uczestnictwem Polski w pracach organów Unii Europejskiej³⁹⁶.

W pierwszych dniach działania rządu utworzono Stały Zespół Rady Ministrów, zwany Komitetem Rady Ministrów, jako organ opiniotawczo-doradczy w sprawach należących do zakresu działania Rady Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów. Komitetem kierował wskazany przez premiera wiceprezes Rady Ministrów. Jeżeli Prezes Rady Ministrów był obecny na posiedzeniu Komitetu, wówczas przewodniczył jego obradom. Tym samym zrezygnowano z rozwiązania, w ramach którego funkcjonowało kilka „branżowych” stałych komitetów Rady Ministrów, co wynikało z oceny, że istnienie kilku komitetów utrudnia przygotowanie jednego stanowiska dla Rady Ministrów³⁹⁷. Początkowo znacznie ograniczono, a następnie zwiększono liczbę pełnomocników rządu³⁹⁸. W nowy

³⁹³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 marca 2003 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Nauki i Informatyzacji i zniesienia urzędu Komitetu Badań Naukowych, Dz.U. z 2003 r. nr 51, poz. 443.

³⁹⁴ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 stycznia 2003 r. w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działania Ministra – członka Rady Ministrów Lecha Nikolskiego, Dz.U. z 2003 r. nr 1, poz. 6.

³⁹⁵ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działania Ministra – członka Rady Ministrów Lecha Nikolskiego, Dz.U. z 2003 r. nr 116, poz. 1091.

³⁹⁶ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 lipca 2003 r. w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działania Ministra – członka Rady Ministrów Danuty Hübner, Dz.U. z 2003 r. nr 121, poz. 1136.

³⁹⁷ Zarządzenie Nr 127 Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 października 2001 r. w sprawie utworzenia Stałego Zespołu Rady Ministrów, M.P. z 2001 r. nr 38, poz. 623; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 października 2001 r. uchylające rozporządzenie w sprawie utworzenia stałych komitetów Rady Ministrów, Dz.U. z 2001 r. nr 126, poz. 1385.

³⁹⁸ Zniesiono urzędy pełnomocników rządu do spraw: polskiego dziedzictwa narodowego za granicą, realizacji oświęcimskiego strategicznego programu rządowego, zagospodarowania mienia przejętego od wojsk Federacji Rosyjskiej, współpracy północno-wschodnich województw RP z obwodem kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej oraz regionów RP z regionem Sankt Petersburga, telekomunikacji na wsi, reformy zabezpieczenia społecznego, reprezentowania rządu RP przed międzynarodowymi organami kontroli przestrzegania praw człowieka, decentralizacji finansów publicznych, obsługi środków finansowych pochodzących z Unii Europejskiej, bezpieczeństwa

sposób uregulowano sprawy dotyczące Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego³⁹⁹.

Dokonano zmian w organizacji i funkcjonowaniu centralnych organów administracji rządowej i jednostek im podporządkowanych, które polegały na likwidacji lub połączeniu licznych organów i ich urzędów⁴⁰⁰. Utworzono Komisję

żywności, programu Wisła – 2020. Sprawy prowadzone przez pełnomocników przekazano właściwym przedmiotowo ministrom (Dz.U. z 2001 r. nr 122, poz. 1330). Utworzono urzędy pełnomocników rządu do spraw: rodziny oraz równego statusu kobiet i mężczyzn (Dz.U. z 2001 r. nr 122, poz. 1331, i Dz.U. z 2002 r. nr 96, poz. 848), negocjacji o członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (Dz.U. z 2001 r. nr 122, poz. 1332; urząd zniesiono w 2003 r. w związku z powierzeniem zadań dotyczących negocjacji europejskich członkowi Rady Ministrów, Dz.U. z 2003 r. nr 141, poz. 1352), informacji europejskiej (Dz.U. z 2001 r. nr 144, poz. 1618), organizacji Światowej Wystawy EXPO 2010 we Wrocławiu (Dz.U. z 2002 r. nr 3, poz. 27; urząd zniesiono w 2003 r., Dz.U. z 2003 r. nr 110, poz. 1040), Programu dla Odrzy – 2006 (Dz.U. z 2002 r. nr 31, poz. 278), negocjacji w ramach Światowej Organizacji Handlu (Dz.U. z 2002 r. nr 31, poz. 283), informacji europejskiej (Dz.U. z 2002 r. nr 84, poz. 754; urząd zniesiono w 2003 r., Dz.U. z 2003 r. nr 1, poz. 3, w związku z powołaniem członka Rady Ministrów, który przejął kompetencje w sprawach informacji europejskiej), dostosowania polskiego rolnictwa do wymogów Unii Europejskiej (Dz.U. z 2002 r. nr 96, poz. 847), negocjacji o członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (Dz.U. z 2002 r. nr 96, poz. 848), restrukturyzacji finansów publicznych (Dz.U. z 2002 r. nr 122, poz. 1043), udziału Rzeczypospolitej Polskiej w powojennej przebudowie Iraku (Dz.U. z 2003 r. nr 72, poz. 654, urząd zniesiono w 2003 r., Dz.U. z 2003 r. nr 118, poz. 1110), dróg krajowych i autostrad (Dz.U. z 2003 r. nr 118, poz. 1109), zwalczania nieprawidłowości finansowych na szkodę Rzeczypospolitej Polskiej lub Unii Europejskiej (Dz.U. z 2003 r. nr 119, poz. 1113), udziału Rzeczypospolitej Polskiej w Światowej Wystawie EXPO 2500 w Aichi (Dz.U. z 2003 r. nr 198, poz. 1924), reformy systemu zabezpieczenia społecznego (Dz.U. z 2004 r. nr 58, poz. 554).

³⁹⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 lutego 2002 r. w sprawie powołania Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, Dz.U. z 2002 r. nr 13, poz. 124.

⁴⁰⁰ Do zniesionych lub zlikwidowanych podmiotów, których kompetencje i zadania przekazano innym podmiotom, należą: Generalny Dyrektor Dróg Publicznych, Główny Inspektor Inspekcji Nasiennej, Główny Inspektor Ochrony Roślin, Generalny Konserwator Zabytków, Komitet Kinematografii, Państwowy Urząd Nadzoru Ubezpieczeń, Prezes Krajowego Urzędu Pracy, Prezes Urzędu Regulacji Telekomunikacji, Urząd Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi, Prezes Urzędu Kultury Fizycznej i Sportu, Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, Urząd Nadzoru Ubezpieczeń Zdrowotnych, Polskie Centrum Badań i Certyfikacji, Centralny Inspektorat Standaryzacji, Główny Inspektor Skupu i Przetwórstwa Artykułów Rolnych, Prezes Głównego Urzędu Cel, Generalny Inspektor Celný, wojewódzcy inspektorzy Inspekcji Nasiennej i Inspekcji Ochrony Roślin, Agencja Budowy i Eksploatacji Autostrad, Agencja Techniki i Technologii, Agencja Rezerw Artykułów Sanitarnych, Agencja Prywatyzacji. Równocześnie utworzono, jako centralne organy administracji rządowej, następujące podmioty: Komisję Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych, Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, Głównego Inspektora Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Prezesa Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty (ustawa z dnia 1 marca 2002 r. o zmianach w organizacji i funkcjonowaniu centralnych organów administracji rządowej i jednostek im podporządkowanych oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz.U. z 2002 r. nr 25, poz. 253). Zniesiono też, jako centralny organ administracji rządowej, Generalnego Inspektora Celnego (ustawa z dnia 7 czerwca 2002 r. o zniesieniu Generalnego Inspektora Celnego, o zmianie ustawy o kontroli skarbowej oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2002 r. nr 89, poz. 804).

Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych jako organ nadzoru w sprawach ubezpieczeń⁴⁰¹.

W celu poprawy jakości rządowych aktów normatywnych uregulowano zasady techniki prawodawczej⁴⁰². Określono standardy Biuletynu Informacji Publicznej⁴⁰³. W trybie ustawy określono zasady współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, w tym w zakresie stanowienia prawa Unii Europejskiej, tworzenia prawa polskiego wykonującego prawo Unii Europejskiej oraz wysuwania kandydatów na stanowiska w Unii Europejskiej⁴⁰⁴.

Znowelizowano przepisy dotyczące wyższych stanowisk w służbie cywilnej, dopuszczając – na zasadzie wyjątku – obsadzanie tych stanowisk bez postępowania konkursowego, co wkrótce okazało się rozwiązaniem stosowanym nagminnie w przypadku dyrektorów generalnych⁴⁰⁵.

Zmiany w systemie służb specjalnych. Utworzono Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego właściwą w sprawach ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i jego porządku konstytucyjnego oraz Agencję Wywiadu właściwą w sprawach ochrony bezpieczeństwa zewnętrznego państwa. Ustanowiono przy Radzie Ministrów Kolegium do Spraw Służb Specjalnych, jako organ opiniodawczo-doradczy w sprawach programowania, nadzorowania i koordynowania działalności ABW, AW i Wojskowych Służb Informacyjnych oraz podejmowanych dla ochrony bezpieczeństwa państwa działań Policji, Straży Granicznej, Żandarmerii Wojskowej, Służby Więziennej, Biura Ochrony Rządu, Inspekcji Celnej, organów celnych, urzędów skarbowych, izb skarbowych, organów kontroli skarbowej, organów informacji finansowej oraz służb rozpoznania Sił Zbrojnych RP⁴⁰⁶. Po raz pierwszy od ich powołania, uregulowano status Wojskowych Służb Informacyjnych jako wyodrębnionej i wyspecjalizowanej służby w Siłach Zbrojnych stanowiącej służbę specjalną i służbę ochrony państwa właściwą w sprawach obronności państwa i bezpieczeństwa Sił Zbrojnych⁴⁰⁷.

⁴⁰¹ Ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym, Dz.U. z 2003 r. nr 124, poz. 1153.

⁴⁰² Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, Dz.U. z 2002 r. nr 100, poz. 908.

⁴⁰³ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 maja 2002 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej, Dz.U. z 2002 r. nr 67, poz. 619.

⁴⁰⁴ Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, Dz.U. z 2004 r. nr 52, poz. 515.

⁴⁰⁵ Ustawa z dnia 24 lipca 2002 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej, Dz.U. z 2002 r. nr 150, poz. 1237.

⁴⁰⁶ Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, Dz.U. z 2002 r. nr 74, poz. 676.

⁴⁰⁷ Ustawa z dnia 9 lipca 2003 r. o Wojskowych Służbach Informacyjnych, Dz.U. z 2003 r. nr 139, poz. 1326.

Sprawy samorządu terytorialnego. Zmieniono ustrój miasta stołecznego Warszawy, nadając stolicy status gminy na prawach powiatu z obligatoryjnym podziałem na dzielnice mające charakter jednostek pomocniczych⁴⁰⁸.

Wprowadzono zasadę bezpośredniego wyboru wójta, burmistrza i prezydenta miasta⁴⁰⁹. Uregulowano sprawy dochodów jednostek samorządu terytorialnego⁴¹⁰.

Źródła napięć. Spadało społeczne poparcie i nasilały się kłopoty wizerunkowe premiera i gabinetu w związku z zarzutami dotyczącymi afer finansowych oraz nieprawidłowości w procesie regulacji sytuacji prawnej mediów. Powołano komisję śledczą dla wyjaśnienia tzw. afery Rywina⁴¹¹. W tych okolicznościach nastąpiła dekompozycja zaplecza politycznego gabinetu. Grupa polityków związana z Markiem Borowskim opuściła SLD, tworząc odrębną partię polityczną – Socjaldemokrację Polską. Poparcie dla polityki rządu wycofało PSL, co spowodowało rozpad koalicji parlamentarnej. Gabinet został zmuszony do korzystania z niestabilnego poparcia posłów, którzy opuścili swoje ugrupowania polityczne i byli zainteresowani utrzymaniem mandatów parlamentarnych. Leszek Miller, jako pierwszy premier, wykorzystał w celu zdyscyplinowania swojego zaplecza konstytucyjną instytucję wniosku o wotum zaufania. Uzyskał w tym trybie przyzwolenie Sejmu na przedłużenie działania gabinetu⁴¹², ale nie był już w stanie poprawić jego społecznego odbioru, odwrócić tendencji spadkowej w notowaniach rządu.

Zakończenie działalności gabinetu. Premier złożył dymisję gabinetu, w porozumieniu z Prezydentem RP, bezpośrednio po zakończeniu z sukcesem negocjacji europejskich i uzyskaniu przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej⁴¹³. Decyzja o dymisji zapadła w związku z dekompozycją zaplecza parlamentarnego rządu oraz nasilającą się krytyką rządu.

⁴⁰⁸ Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy, Dz.U. z 2002 r. nr 41, poz. 361.

⁴⁰⁹ Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, Dz.U. z 2002 r. nr 113, poz. 984.

⁴¹⁰ Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. z 2003 r. nr 203, poz. 1966.

⁴¹¹ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24 września 2004 r. w sprawie sprawozdania Komisji Śledczej do zbadania ujawnionych w mediach zarzutów dotyczących przypadków korupcji podczas prac nad nowelizacją ustawy o radiofonii i telewizji, M.P. z 2004 r. nr 41, poz. 711.

⁴¹² Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 13 czerwca 2003 r. w sprawie wyrażenia Radzie Ministrów wotum zaufania, M.P. z 2003 r. nr 34, poz. 436.

⁴¹³ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 maja 2004 r. nr 113-13-04 o przyjęciu dymisji Rady Ministrów, M.P. z 2004 r. nr 19, poz. 333.

* * *

4.4. Pierwszy rząd Marka Belki (2–14 maja 2004)

Szef gabinetu. Marek Belka jest profesorem ekonomii. W rządzie Włodzimierza Cimoszewicza (w 1997 r.) oraz w rządzie Leszka Millera (w latach 2001–2002) był wiceprezesem Rady Ministrów i ministrem finansów. Kierował zespołem doradców Prezydenta RP Aleksandra Kwaśniewskiego. Od listopada 2003 do kwietnia 2004 r. działał w Iraku jako szef koalicyjnej Rady Koordynacji Międzynarodowej i dyrektor w Tymczasowych Władzach Koalicyjnych. Został desygnowany przez Prezydenta RP na urząd Prezesa Rady Ministrów 2 maja 2004 r. i tego samego dnia powołany na ten urząd oraz na urząd Przewodniczącego Komitetu Integracji Europejskiej⁴¹⁴. Po zakończeniu działalności w charakterze premiera był m.in. Prezesem Narodowego Banku Polskiego (2010–2016).

Utworzenie i charakter polityczny gabinetu. Rząd⁴¹⁵ z założenia miał charakter przejściowy. Formalnie miał to być gabinet kontynuacji koalicji SLD–UP. Podstawą jego działania miał być swoisty kontrakt zawarty przez rząd z Sejmem i opinią publiczną na wykonanie – jeszcze przed wyborami parlamentarnymi – wyraźnie określonych zadań. Faktycznie skład personalny gabinetu miał w dużej mierze charakter autorski, określony przez premiera. Zabiegi Marka Belki o uzyskanie poparcia PSL nie przyniosły efektów. Rząd nie otrzymał wotum zaufania Sejmu (przy obecności 450 posłów, za wnioskiem w tej sprawie głosowało 188, przeciw – 262, nikt się nie wstrzymał)⁴¹⁶.

Środowisko działania gabinetu. Premierowi nie udało się zintegrować i poszerzyć zaplecza parlamentarnego. Rząd został przyjęty z rezerwą nawet w środowisku SLD. Istotne znaczenie miała perspektywa bliskich wyborów parlamentarnych, która rodziła niechęć kierownictw poszczególnych partii do brania odpowiedzialności za działanie przejściowego rządu. Rząd mógł jednak liczyć na poparcie głowy państwa.

Był to pierwszy gabinet funkcjonujący w okresie członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Po raz pierwszy niektóre przepisy prawa europejskiego zaczęły

⁴¹⁴ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 maja 2004 r. nr 113-14-04 o desygnowaniu Prezesa Rady Ministrów, M.P. z 2004 r. nr 19, poz. 334; postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 maja 2004 r. nr 113-15-04 o powołaniu Prezesa Rady Ministrów, M.P. z 2004 r. nr 19, poz. 334; postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 maja 2004 r. nr 113-17-04 o powołaniu Przewodniczącego Komitetu Integracji Europejskiej, M.P. z 2004 r. nr 19, poz. 336.

⁴¹⁵ Zob. G. Rydlewski, *Rząd Marka Belki (2 V 2004 – 31 X 2005)*, w: M. Chmaj (red.), *Rządy koalicyjne w III RP...*, s. 256 i nast.

⁴¹⁶ Sejm RP IV kadencji, 75. posiedzenie pkt 27 (głos nr 21), <http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania>.

obowiązywać bezpośrednio, a podstawowe zasady prawa wspólnotowego i prawo pierwotne oraz akty wydane na jego podstawie stały się nadrzędne w stosunku do prawa krajowego⁴¹⁷, zaś w działaniu rządu wzrosło znaczenie prac związanych z koordynacją polityki europejskiej⁴¹⁸.

W warunkach rosnącego napięcia politycznego Sejm zwiększył swoją aktywność w zakresie funkcji kontrolnych w stosunku do rządu⁴¹⁹.

Kwestie programowe. Z powodu krótkiego okresu działania oraz w związku z brakiem większościowego poparcia w Sejmie, rząd nie wyszedł poza bieżące administrowanie. W okresie funkcjonowania gabinetu uporządkowano w trybie ustawy zasady tworzenia i działania funduszy inwestycyjnych mających siedzibę na terytorium Polski oraz zasady prowadzenia działalności przez fundusze zagraniczne i spółki zarządzające⁴²⁰.

Sprawy administracji rządowej. Rada Ministrów została powołana postanowieniem Prezydenta RP z dnia 2 maja 2004 r. Liczyła 18 członków⁴²¹. W składzie rządu znalazło się dwóch wiceprezesów Rady Ministrów, z których jeden nie pełnił urzędu ministra kierującego działem administracji rządowej⁴²². Struktura ministerialna gabinetu została ustalona na podstawie przepisów ustawy o działach administracji rządowej. Rozporządzeniami Rady Ministrów zmieniono strukturę ministerstw. Utworzono ministerstwo gospodarki i pracy oraz ministerstwo polityki społecznej (znosząc ministerstwo gospodarki, pracy i polityki społecznej)⁴²³. Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów został powołany jako minister

⁴¹⁷ Ogłoszenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 maja 2004 r. w sprawie stosowania prawa Unii Europejskiej, M.P. z 2004 r. nr 20, poz. 359.

⁴¹⁸ Zob. T. Kołodziej, *Rządowa koordynacja polityki europejskiej w Polsce. Ewolucja systemowa w okresie od aplikacji o członkostwo do prezydentury w Radzie Unii Europejskiej*, Warszawa 2012.

⁴¹⁹ Zob. m.in.: uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27 maja 2004 r. w sprawie zlecenia Najwyższej Izbie Kontroli przeprowadzenia kontroli działalności Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji w zakresie dotyczącym prowadzonych w latach 2001–2003 postępowań koncesyjnych w sprawach rozpowszechniania programów radiowych i telewizyjnych, M.P. z 2004 r. nr 24, poz. 4121; uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 28 maja 2004 r. w sprawie powołania Komisji Śledczej do zbadania zarzutu nieprawidłowości w nadzorze Ministerstwa Skarbu Państwa nad przedstawicielami Skarbu Państwa w spółce PKN Orlen S.A. oraz zarzutu wykorzystania służb specjalnych (d. UOP) do nielegalnych nacisków na organa wymiaru sprawiedliwości w celu uzyskania postanowień służących do wywierania presji na członków Zarządu PKN Orlen S.A., M.P. z 2004 r. nr 24, poz. 412.

⁴²⁰ Ustawa z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi, Dz.U. z 2004 r. nr 146, poz. 1546.

⁴²¹ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 maja 2004 r. nr 113-16-04 o powołaniu w skład Rady Ministrów, M.P. z 2004 r. nr 19, poz. 335.

⁴²² Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 maja 2004 r. w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działania Wiceprezesa Rady Ministrów, Ministra – członka Rady Ministrów Izabeli Jarugi-Nowackiej, Dz.U. z 2004 r. nr 109, poz. 1155.

⁴²³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 maja 2004 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Gospodarki i Pracy oraz zniesienia Ministerstwa Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej,

w skład Rady Ministrów⁴²⁴. Utworzono stanowisko Pełnomocnika Rządu do Spraw Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007–2013⁴²⁵.

Źródła napięć. Premierowi nie udało się zagwarantować dostatecznego poparcia w Sejmie.

Zakończenie działalności gabinetu. Premier podał gabinet do dymisji po odmowie udzielenia zaufania gabinetowi przez Sejm. Dymisja została przyjęta 14 maja 2004 r.⁴²⁶. Rząd pełnił obowiązki do powołania nowego gabinetu w dniu 11 czerwca 2004 r.

* * *

4.5. Drugi rząd Marka Belki (11 czerwca 2004 – 19 października 2005)

Szef gabinetu. Marek Belka został ponownie desygnowany przez Prezydenta RP na urząd Prezesa Rady Ministrów w dniu 11 czerwca 2004 r., tego samego dnia został powołany na ten urząd oraz na urząd Przewodniczącego Komitetu Integracji Europejskiej⁴²⁷. Prezydent Aleksander Kwaśniewski przyjął interpretację przepisów Konstytucji, zgodnie z którą nowy premier nie musi być innym premierem niż ten, który nie uzyskał wotum zaufania.

Utworzenie i charakter polityczny gabinetu. Rząd⁴²⁸ został powołany przez Prezydenta RP po odmowie przez Sejm wyrażenia wotum zaufania dla poprzedniego gabinetu. Mimo prób podjętych przez PSL, Sejm nie skorzystał z prawa do powołania Prezesa Rady Ministrów, co miało związek z rozbiciem politycznym w tej izbie parlamentu. W tej sytuacji, do uzyskania wotum zaufania

Dz.U. z 2004 r. nr 106, poz. 1115; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 maja 2004 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Polityki Społecznej, Dz.U. z 2004 r. nr 106, poz. 1116.

⁴²⁴ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 maja 2004 r. w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działania Ministra – członka Rady Ministrów Sławomira Cytryckiego, Dz.U. z 2004 r. nr 106, poz. 1117.

⁴²⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 maja 2004 r. w sprawie Pełnomocnika Rządu do Spraw Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007–2013, Dz.U. z 2004 r. nr 118, poz. 1228.

⁴²⁶ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 14 maja 2004 r. nr 113-20-04 o przyjęciu dymisji Rady Ministrów, M.P. z 2004 r. nr 22, poz. 388.

⁴²⁷ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 11 czerwca 2004 r. nr 113-23-04 o desygnowaniu Prezesa Rady Ministrów, M.P. z 2004 r. nr 27, poz. 453; postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 11 czerwca 2004 r. nr 113-24-04 o powołaniu Prezesa Rady Ministrów, M.P. z 2004 r. nr 27, poz. 454; postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 11 czerwca 2004 r. nr 113-25-04 o powołaniu Przewodniczącego Komitetu Integracji Europejskiej, M.P. z 2004 r. nr 27, poz. 455.

⁴²⁸ Zob. G. Rydlewski, *Rząd Marka Belki (2 V 2004 – 31 X 2005)*, w: M. Chmaj (red.), *Rządy koalicyjne w III RP...*, s. 256 i nast.

w Sejmie niezbędna była tylko zwykła większość głosów⁴²⁹. Premier zapewnił sobie również zmianę negatywnego stanowiska ugrupowania kierowanego przez Marka Borowskiego, m.in. przez zapowiedź, że po kilku miesiącach „próby” poprosi z własnej inicjatywy o głosowanie w Sejmie w sprawie wotum zaufania⁴³⁰. W głosowaniu rząd poparło 236 posłów (spośród 452 biorących udział w głosowaniu). Za udzieleniem wotum zaufania głosowali głównie posłowie z SLD, SDPL, UP i FKP⁴³¹. Rząd z powodzeniem przeszedł kilka głosowań w sprawie wotum nieufności w Sejmie wobec poszczególnych członków Rady Ministrów. Wpłynął na to przede wszystkim brak możliwości powołania przez Sejm alternatywnego gabinetu połączony z niechęcią znacznej części posłów do skrócenia kadencji parlamentu.

W krótkim okresie funkcjonowania gabinetu następowały liczne zmiany kadrowe. Premier wystrzegął się nadawania partyjnej identyfikacji swojemu rządowi. Z upływem czasu rząd w coraz większym stopniu ograniczał się do administrowania. Wiosną 2005 r. Prezes Rady Ministrów zadeklarował zaangażowanie się w działania tworzonego wówczas pozaparlamentarnego ugrupowania opozycyjnego (Partii Demokratycznej), zaś przewodnicząca Unii Pracy (zajmująca stanowisko wiceprezesa Rady Ministrów i ministra) przeszła do nowego ugrupowania (Unia Lewicy), konkurencyjnego wobec UP.

Środowisko działania gabinetu. Rząd miał przyjaznego partnera w osobie Prezydenta RP. Relacje między rządem a mocno podzielonym politycznie, pozbawionym wyraźnej większości Sejmem komplikowała rozbieżność w sprawie samorozwiązania parlamentu, do czego intensywnie namawiał premier.

W dniu 13 czerwca 2004 r. wybrano w Polsce po raz pierwszy posłów do Parlamentu Europejskiego⁴³².

W końcowym okresie działania gabinetu odbyły się wybory parlamentarne i prezydenckie⁴³³, w wyniku których doszło do zmian politycznych. Prezyden-

⁴²⁹ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24 czerwca 2004 r. w sprawie udzielenia Radzie Ministrów wotum zaufania, M.P. z 2004 r. nr 28, poz. 470.

⁴³⁰ Zapowiedź ta została spełniona w październiku 2004 r. (zob. uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 15 października 2004 r. w sprawie wyrażenia Radzie Ministrów wotum zaufania, M.P. z 2004 r. nr 43, poz. 742).

⁴³¹ Sejm RP IV kadencji, 77. posiedzenie pkt 30 (głos nr 120), <http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania>.

⁴³² Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 15 czerwca 2004 r. o wynikach wyborów posłów do Parlamentu Europejskiego przeprowadzonych w dniu 13 czerwca 2004 r., Dz.U. z 2004 r. nr 137, poz. 1460.

⁴³³ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 maja 2005 r. w sprawie zarządzenia wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 2005 r. nr 92, poz. 767; postanowienie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 maja 2005 r. o zarządzeniu wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 2005 r. nr 92, poz. 766.

tem RP został kandydat opozycyjnego PiS Lech Kaczyński⁴³⁴, zaś dotychczasowe zaplecze rządowe utraciło większość w Sejmie i Senacie⁴³⁵.

Kwestie programowe. Rząd koncentrował się na sprawach gospodarczych. Kontynuowano dostosowywanie prawa do wymogów regulacji europejskich⁴³⁶, opracowywanie programów strukturalnych i operacyjnych realizowanych w ramach mechanizmów UE oraz planów wykorzystania środków europejskich. Przyjęto Narodowy Plan Rozwoju 2004–2006⁴³⁷.

Zliberalizowano zasady podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej, uporządkowano ewidencjonowanie działalności gospodarczej, wydawanie koncesji, kontrolowanie przedsiębiorców, a także prowadzenie działalności przez podmioty zagraniczne oraz właściciele mikroprzedsiębiorstw i małych oraz średnich przedsiębiorstw⁴³⁸. Określono zasady wspierania działalności innowacyjnej, w tym w ramach kredytów technologicznych oraz poprzez tworzenie centrów badawczo-rozwojowych⁴³⁹. Ustalono zasady wspomagania kapitałowego przedsiębiorców przez Krajowy Fundusz Kapitałowy⁴⁴⁰.

Uregulowano całościowo sprawy finansów publicznych⁴⁴¹. Ustalono zasady obrotu instrumentami finansowymi⁴⁴², a także tryb i zasady nadzoru nad rynkiem kapitałowym, w tym zasady działania Komisji Papierów Wartościowych i Giełd⁴⁴³.

⁴³⁴ Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 10 października 2005 r. o wynikach głosowania i wyniku wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzonych na dzień 9 października 2005 r., Dz.U. z 2005 r. nr 200, poz. 1647; obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 24 października 2005 r. o wynikach ponownego głosowania i wyniku wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 2005 r. nr 208, poz. 1739.

⁴³⁵ Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 27 września 2005 r. o wynikach wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 25 września 2005 r., Dz.U. z 2005 r. nr 195, poz. 1626; Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 27 września 2005 r. o wynikach wyborów do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 25 września 2005 r., Dz.U. z 2005 r. nr 195, poz. 1627.

⁴³⁶ Zob. np. ustawa z dnia 4 marca 2005 r. o europejskim zgrupowaniu interesów gospodarczych i spółce europejskiej, Dz.U. z 2005 r. nr 62, poz. 551. Od 2 maja 2004 r. do 30 czerwca 2005 r. Rada Ministrów skierowała do Sejmu 205 projektów ustaw, w tym 55 projektów mających na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej.

⁴³⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 czerwca 2004 r. w sprawie przyjęcia Narodowego Planu Rozwoju 2004–2006, Dz.U. z 2004 r. nr 149, poz. 1567.

⁴³⁸ Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, Dz.U. z 2004 r. nr 173, poz. 1807.

⁴³⁹ Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej, Dz.U. z 2005 r. nr 179, poz. 1484.

⁴⁴⁰ Ustawa z dnia 4 marca 2005 r. o Krajowym Funduszu Kapitałowym, Dz.U. z 2005 r. nr 57, poz. 491.

⁴⁴¹ Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2005 r. nr 249, poz. 2104.

⁴⁴² Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi, Dz.U. z 2005 r. nr 183, poz. 1536.

⁴⁴³ Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o nadzorze nad rynkiem kapitałowym, Dz.U. z 2005 r. nr 183, poz. 1537.

Uregulowano zasady partnerstwa publiczno-prywatnego, jako formy współdziałania mającego na celu realizację zadania publicznego⁴⁴⁴.

W celu udzielenia pomocy znajdującym się w najtrudniejszej sytuacji finansowej emerytom, rencistom i osobom pobierającym świadczenia lub zasiłki przedemerytalne, podjęto decyzję o przyznaniu tym grupom osób dodatku pieniężnego⁴⁴⁵.

Przyjęto w trybie ustawy wieloletni program działań zmierzających do poprawy sytuacji w dziedzinie zwalczania chorób nowotworowych⁴⁴⁶.

W całościowy sposób uregulowano gwarancje dla mniejszości narodowych i etnicznych, w tym dotyczące używania języka mniejszości i języka regionalnego oraz praw mniejszości w zakresie oświaty i kultury⁴⁴⁷.

Uregulowano sprawy szkolnictwa wyższego⁴⁴⁸.

Ustalono zasady informatyzacji podmiotów realizujących zadania publiczne⁴⁴⁹.

Polska ratyfikowała Konwencję o ekstradycji między państwami członkowskimi Unii Europejskiej⁴⁵⁰, Międzynarodową Konwencję o Zwalczaniu Finansowania Terroryzmu⁴⁵¹, Konwencję Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej (wraz z protokołami dotyczącymi przeciwdziałania handlowi ludźmi oraz przemytu migrantów)⁴⁵², Prawnokarną

⁴⁴⁴ Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz.U. z 2005 r. nr 169, poz. 1420.

⁴⁴⁵ Ustawa z dnia 20 maja 2005 r. o dodatku pieniężnym dla niektórych emerytów, rencistów i osób pobierających świadczenie przedemerytalne albo zasiłek przedemerytalny, Dz.U. z 2005 r. nr 102, poz. 852.

⁴⁴⁶ Ustawa z dnia 1 lipca 2005 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Narodowy program zwalczania chorób nowotworowych”, Dz.U. z 2005 r. nr 143, poz. 1200.

⁴⁴⁷ Ustawa z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym, Dz.U. z 2005 r. nr 17, poz. 141.

⁴⁴⁸ Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym, Dz.U. z 2005 r. nr 164, poz. 1365.

⁴⁴⁹ Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, Dz.U. z 2005 r. nr 64, poz. 565.

⁴⁵⁰ Ustawa z dnia 23 lipca 2004 r. o ratyfikacji Konwencji odnoszącej się do ekstradycji między Państwami Członkowskimi Unii Europejskiej, sporządzonej w Dublinie dnia 27 września 1996 r., Dz.U. z 2004 r. nr 187, poz. 1923.

⁴⁵¹ Międzynarodowa Konwencja o Zwalczaniu Finansowania Terroryzmu przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 9 grudnia 1999 r., Dz.U. z 2004 r. nr 263, poz. 2620; Oświadczenie Rządowe z dnia 10 września 2004 r. w sprawie mocy obowiązującej Międzynarodowej konwencji o zwalczaniu finansowania terroryzmu, przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w dniu 9 grudnia 1999 r., Dz.U. z 2004 r. nr 264, poz. 2621.

⁴⁵² Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 15 listopada 2000 r., Dz.U. z 2005 r. nr 18, poz. 158; Oświadczenie Rządowe z dnia 27 sierpnia 2004 r. w sprawie mocy obowiązującej Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej, przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia

Konwencję o Korupcji⁴⁵³ oraz Konwencję Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącą minimalnych norm zabezpieczenia społecznego⁴⁵⁴.

Sprawy administracji. Rada Ministrów została powołana postanowieniem Prezydenta RP z dnia 11 czerwca 2004 r. Liczyła 18 członków⁴⁵⁵. W składzie rządu ponownie znalazło się dwóch wiceprezesów Rady Ministrów, z których jeden nie pełnił urzędu ministra kierującego działem administracji rządowej. Struktura ministerstw nie uległa zmianie w stosunku do poprzedniego rządu. W skład Rady Ministrów jako minister został powołany ponownie szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów⁴⁵⁶. Już w czasie funkcjonowania gabinetu wiceprezes Rady Ministrów, która nie kierowała działem administracji, objęła dodatkowo urząd ministra polityki społecznej⁴⁵⁷. W końcowym okresie działania gabinetu

15 listopada 2000 r., Dz.U. z 2005 r. nr 18, poz. 159; protokół o zapobieganiu, zwalczaniu oraz karaniu za handel ludźmi, w szczególności kobietami i dziećmi, uzupełniający Konwencję Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej, przyjęty przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 15 listopada 2000 r., Dz.U. z 2005 r. nr 18, poz. 160; Oświadczenie Rządowe z dnia 27 sierpnia 2004 r. w sprawie mocy obowiązującej Protokołu o zapobieganiu, zwalczaniu oraz karaniu za handel ludźmi, w szczególności kobietami i dziećmi, uzupełniającego Konwencję Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej, przyjętego przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 15 listopada 2000 r., Dz.U. z 2005 r. nr 18, poz. 161; Protokół przeciwko przemytowi migrantów drogą lądową, morską i powietrzną, uzupełniający Konwencję Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej, przyjęty przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 15 listopada 2000 r., Dz.U. z 2005 r. nr 18, poz. 162; Oświadczenie Rządowe z dnia 27 sierpnia 2004 r. w sprawie mocy obowiązującej Protokołu przeciwko przemytowi migrantów drogą lądową, morską i powietrzną, uzupełniającego Konwencję Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej, przyjętego przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 15 listopada 2000 r., Dz.U. z 2005 r. nr 18, poz. 163.

⁴⁵³ Prawnikarna Konwencja o Korupcji sporządzona w Strasburgu dnia 27 stycznia 1999 r., Dz.U. z 2005 r. nr 29, poz. 249; Oświadczenie Rządowe z dnia 23 sierpnia 2004 r. w sprawie mocy obowiązującej Prawnikarnej konwencji o korupcji, sporządzonej w Strasburgu dnia 27 stycznia 1999 r., Dz.U. z 2005 r. nr 29, poz. 30.

⁴⁵⁴ Konwencja Nr 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotycząca minimalnych norm zabezpieczenia społecznego, Dz.U. z 2005 r. nr 93, poz. 775; Oświadczenie Rządowe z dnia 18 lutego 2005 r. w sprawie mocy obowiązującej Konwencji nr 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej minimalnych norm zabezpieczenia społecznego, przyjętej w Genewie dnia 28 czerwca 1952 r., Dz.U. z 2005 r. nr 29, poz. 31.

⁴⁵⁵ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 11 czerwca 2004 r. nr 113-26-04 o powołaniu w skład Rady Ministrów, M.P. z 2004 r. nr 27, poz. 456.

⁴⁵⁶ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 maja 2004 r. w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działania Ministra – członka Rady Ministrów Sławomira Cytryckiego, Dz.U. z 2004 r. nr 106, poz. 1117.

⁴⁵⁷ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 czerwca 2004 r. w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działania Wiceprezesa Rady Ministrów, Ministra – członka Rady Ministrów Izabeli Jarugi-Nowackiej, Dz.U. z 2004 r. nr 134, poz. 1424; rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 czerwca 2004 r. w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działania Ministra – członka Rady Ministrów Sławomira Cytryckiego, Dz.U. z 2004 r. nr 134, poz. 1425; rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 2004 r. w sprawie szczegółowego

utworzono ministerstwo edukacji narodowej i ministerstwo sportu (zniesiono równocześnie ministerstwo edukacji narodowej i sportu)⁴⁵⁸. Utworzono kilka stanowisk pełnomocników rządu⁴⁵⁹.

Wprowadzono zasadę, że Prezes Rady Ministrów powołuje szefów Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu po zasięgnięciu opinii Prezydenta RP, Kolegium do Spraw Służb Specjalnych oraz Sejmowej Komisji do Spraw Służb Specjalnych⁴⁶⁰. W celu zapewnienia ochrony praw i interesów Skarbu Państwa utworzono Prokuratorię Generalną Skarbu Państwa, nad którą nadzór powierzono ministrowi właściwemu do spraw skarbu państwa⁴⁶¹.

W związku z polskim członkostwem w Unii Europejskiej dokonano zmian w zakresie działania Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz ustalono zasady i tryb wyznaczania kandydatów na przedstawicieli Polski w Komitecie Regionów Unii Europejskiej⁴⁶².

Uregulowano sprawy dotyczące prowadzenia działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa⁴⁶³.

Sprawy kadr administracji rządowej. Ustalono, że stanowiska kierownika centralnej administracji rządowej, prezesa agencji rządowej – bez względu na formę organizacyjno-prawną tej agencji – oraz prezesa zarządu państwowego funduszu celowego są obsadzone w drodze konkursu. W ustawie określono zakres podmiotowy, zasady i tryb przeprowadzania tych konkursów⁴⁶⁴.

zakresu działania Wiceprezesa Rady Ministrów, Ministra Polityki Społecznej, Dz.U. z 2004 r. nr 265, poz. 2643.

⁴⁵⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 sierpnia 2005 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Edukacji Narodowej oraz zniesienia Ministerstwa Edukacji Narodowej i Sportu, Dz.U. z 2005 r. nr 165, poz. 1367; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 sierpnia 2005 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Sportu, Dz.U. z 2005 r. nr 165, poz. 1368.

⁴⁵⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2004 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Rządowego Programu Rozwoju Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach, Dz.U. z 2004 r. nr 264, poz. 2631; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2004 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Przygotowania Organów Administracji Państwowej do Współpracy z Systemem Informacyjnym Schengen II (SIS II) i Systemem Informacji Wizowej (VIS), Dz.U. z 2004 r. nr 281, poz. 2788.

⁴⁶⁰ Ustawa z dnia 25 listopada 2004 r. o zmianie ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, Dz.U. z 2004 r. nr 267, poz. 2647.

⁴⁶¹ Ustawa z dnia 8 lipca 2005 r. o Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa, Dz.U. z 2005 r. nr 169, poz. 1417.

⁴⁶² Ustawa z dnia 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej, Dz.U. z 2005 r. nr 90, poz. 759.

⁴⁶³ Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa, Dz.U. z 2005 r. nr 169, poz. 1414.

⁴⁶⁴ Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. o przeprowadzaniu konkursów na stanowiska kierowników centralnych urzędów administracji rządowej, prezesów agencji państwowych oraz prezesów zarządów państwowych funduszy celowych, Dz.U. z 2005 r. nr 163, poz. 1362; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 sierpnia 2005 r. w sprawie konkursów na stanowiska kierowników

Źródła napięć. Rząd funkcjonował w okresie pogłębiania się napięć w środowiskach lewicy i rozbicia politycznego w Sejmie. Premier realizował swoją autorską linię programową w słabnącym współdziałaniu z pierwotnym zapleczem gabinetu. Nie krył swej opinii, że optymalnym rozwiązaniem byłoby samorozwiązanie się Sejmu, tak aby budżet na 2006 r. opracował już nowy rząd, wyłoniony przez większość, która powstanie po wyborach parlamentarnych. W maju 2005 r. Marek Belka złożył w związku z tym dymisję gabinetu, która nie została jednak przyjęta przez Prezydenta RP⁴⁶⁵.

Zakończenie działalności gabinetu. Rząd podał się ponownie do dymisji po wyborze nowego parlamentu⁴⁶⁶. Sprawował obowiązki do powołania nowego rządu, co – na skutek trudności w formowaniu gabinetu – nastąpiło dopiero 31 października 2005 r.

* * *

4.6. Rząd Kazimierza Marcinkiewicza (31 października 2005 – 10 lipca 2006)

Szef gabinetu. Kazimierz Marcinkiewicz jest z zawodu fizykiem i nauczycielem. Swoją działalność polityczną związał początkowo ze Zjednoczeniem Chrześcijańsko-Narodowym, którego był współzałożycielem. Od 2002 r. aktywnie działał w PiS w Sejmie oraz w strukturach terenowych tej partii. Przed wyznaczeniem przez PiS na kandydata na premiera był posłem kilku kadencji, miał też doświadczenie w pracy w administracji rządowej. W latach 1992–1993 był wiceministrem edukacji narodowej. W rządzie Jerzego Buzka kierował gabinetem politycznym premiera. Został desygnowany przez Prezydenta RP na Prezesa Rady Ministrów w dniu 19 października 2005 r.⁴⁶⁷. Negocjacje między PiS i PO w sprawie stworzenia wspólnego gabinetu przeciągały się i zakończyły się fiaskiem. Kazimierz Marcinkiewicz przedstawił skład swego rządu dopiero 31 października 2005 r. Wtedy też został powołany na urząd Prezesa Rady Ministrów⁴⁶⁸. Nie łączył on sprawowania obowiązków premiera z wykonywaniem urzędu ministra kierującego działem administracji. Przejściowo pełnił obowiązki ministra skarbu w okresie

centralnych urzędów administracji rządowej, prezesów agencji państwowych oraz prezesów zarządów, Dz.U. z 2005 r. nr 166, poz. 1383.

⁴⁶⁵ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 maja 2005 r. nr 113-9-05 o odmowie przyjęcia dymisji Rady Ministrów, M.P. z 2005 r. nr 27, poz. 373.

⁴⁶⁶ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 19 października 2005 r. nr 113-19-05 o przyjęciu dymisji Rady Ministrów, M.P. z 2005 r. nr 62, poz. 855.

⁴⁶⁷ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 19 października 2005 r. nr 113-20-05 o desygnowaniu Prezesa Rady Ministrów, M.P. z 2005 r. nr 62, poz. 856.

⁴⁶⁸ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 31 października 2005 r. nr 113-21-05 o powołaniu Prezesa Rady Ministrów, M.P. z 2005 r. nr 67, poz. 928.

wakatu na tym stanowisku. Po rezygnacji z urzędu Prezesa Rady Ministrów przejściowo pełnił obowiązki prezydenta Warszawy i był kandydatem PiS w wyborach na ten urząd, w których przegrał z Hanną Gronkiewicz-Waltz z PO. W latach następnych pracował w bankowości, w tym w Europejskim Banku Odbudowy i Rozwoju. Odszedł z PiS. Włącza się w krytykę tej partii na forum publicznym.

Utworzenie i charakter polityczny gabinetu⁴⁶⁹. Był to rząd zmiany politycznej i kadrowej. Rada Ministrów otrzymała w Sejmie wotum zaufania⁴⁷⁰. Rząd uzyskał poparcie ze strony posłów PiS, Samoobrony RP, LPR i PSL. Nie miał stabilnego zaplecza w Sejmie w trakcie funkcjonowania.

Środowisko działania gabinetu. Rząd nie mógł liczyć na poparcie PO i SLD. W okresie jego działania stanowisko Prezydenta RP zajmował wywodzący się ze środowiska PiS Lech Kaczyński.

Kwestie programowe. Kierunki programu rządu wyznaczały zawarte w exposé premiera zapowiedzi działania na rzecz naprawy państwa, ugruntowania bezpieczeństwa, społecznego wzmocnienia rodziny, prowadzenia solidarnej polityki gospodarczej i rozwoju rolnictwa.

Kontynuowano procesy dostosowawcze w związku z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej.

Wprowadzono ustawowe gwarancje w zakresie informowania pracowników i przeprowadzania z nimi konsultacji przez pracodawców oraz wyboru rad pracowniczych⁴⁷¹.

Stworzono instytucję spółdzielni socjalnych, jako formę prowadzenia wspólnego przedsiębiorstwa opartą na osobistej pracy członków spółdzielni⁴⁷².

Objęto finansowaniem z budżetu państwa trzy uczelnie wyznaniowe⁴⁷³.

Polska ratyfikowała Konwencję Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji⁴⁷⁴.

⁴⁶⁹ Zob.: M. Bąkiewicz, *Rząd Kazimierza Marcinkiewicza (31 X 2005 –)*, w: M. Chmaj, (red.), *Rządy koalicyjne w III...*, s. 277 i nast.; A. Małkiewicz, *Rząd Marcinkiewicza*, Wrocław 2006. Zob. też: *Marcinkiewicz – kulisy władzy. Z Kazimierzem Marcinkiewiczem rozmawiają Michał Karnowski i Piotr Zaremba*, Warszawa 2007.

⁴⁷⁰ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 10 listopada 2005 r. w sprawie wotum zaufania dla Rady Ministrów, M.P. z 2005 r. nr 70, poz. 963.

⁴⁷¹ Ustawa z dnia 7 kwietnia 2006 r. o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji, Dz.U. z 2006 r. nr 79, poz. 550.

⁴⁷² Ustawa z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych, Dz.U. z 2006 r. nr 94, poz. 651.

⁴⁷³ Ustawa z dnia 5 kwietnia 2006 r. o finansowaniu Papieskiego Wydziału Teologicznego w Warszawie z budżetu państwa, Dz.U. z 2006 r. nr 94, poz. 648; ustawa z dnia 5 kwietnia 2006 r. o finansowaniu Papieskiego Wydziału Teologicznego we Wrocławiu z budżetu państwa, Dz.U. z 2006 r. nr 94, poz. 649; ustawa z dnia 5 kwietnia 2006 r. o finansowaniu Wyższej Szkoły Filozoficzno-Pedagogicznej „Ignatianum” w Krakowie z budżetu państwa, Dz.U. z 2006 r. nr 94, poz. 650.

⁴⁷⁴ Ustawa z dnia 12 maja 2006 r. o ratyfikacji Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji, przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 31 października 2003 r., Dz.U. z 2006 r. nr 126, poz. 873.

Sprawy administracji. Rada Ministrów została powołana postanowieniem Prezydenta RP z dnia 31 października 2005 r. Liczyła 17 członków⁴⁷⁵. W składzie rządu nie było początkowo wiceprezesów Rady Ministrów, później zostali na te stanowiska powołani minister spraw wewnętrznych i administracji⁴⁷⁶ oraz minister finansów⁴⁷⁷. Pod koniec działania gabinetu wicepremier i minister finansów została odwołana z zajmowanych stanowisk, zaś nowego ministra nie powołano na urząd wiceprezesa Rady Ministrów⁴⁷⁸. Stanowisko przewodniczącego Komitetu Integracji Europejskiej sprawował minister spraw zagranicznych.

Gabinet rozpoczął swe prace w nowej strukturze organizacyjnej. Utworzono: ministerstwo edukacji i nauki (znosząc ministerstwo edukacji narodowej oraz ministerstwo nauki i informatyzacji, a także przekazując sprawy informatyzacji do kompetencji ministerstwa spraw wewnętrznych i administracji)⁴⁷⁹, ministerstwo gospodarki oraz ministerstwo pracy i polityki społecznej (znosząc ministerstwo gospodarki i pracy)⁴⁸⁰, ministerstwo rozwoju regionalnego⁴⁸¹. Zmieniono nazwę ministerstwa infrastruktury na ministerstwo transportu i budownictwa⁴⁸², zaś ministerstwa kultury na ministerstwo kultury i dziedzictwa narodowego⁴⁸³. W maju 2006 r. dokonano kolejnych zmian organizacyjnych w strukturze Rady Ministrów. Utworzono: ministerstwo edukacji narodowej i ministerstwo nauki

⁴⁷⁵ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 31 października 2005 r. nr 113-22-05 o powołaniu w skład Rady Ministrów, M.P. z 2005 r. nr 67, poz. 929.

⁴⁷⁶ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 21 listopada 2005 r. nr 113-23-05 o zmianie w składzie Rady Ministrów, M.P. z 2005 r. nr 76, poz. 1064.

⁴⁷⁷ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 7 stycznia 2006 r. nr 113-4-06 o zmianie w składzie Rady Ministrów, M.P. z 2006 r. nr 4, poz. 53.

⁴⁷⁸ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24 czerwca 2006 r. nr 113-28-06 o zmianie w składzie Rady Ministrów, M.P. z 2006 r. nr 47, poz. 506; postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24 czerwca 2006 r. nr 113-29-06 o zmianie w składzie Rady Ministrów, M.P. z 2006 r. nr 47, poz. 507.

⁴⁷⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 października 2005 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Edukacji i Nauki oraz zniesienia Ministerstwa Edukacji Narodowej i Ministerstwa Nauki i Informatyzacji, Dz.U. z 2005 r. nr 220, poz. 1879; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 października 2005 r. w sprawie przekształcenia Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, Dz.U. z 2005 r. nr 220, poz. 1883.

⁴⁸⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 października 2005 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Gospodarki oraz zniesienia Ministerstwa Gospodarki i Pracy, Dz.U. z 2005 r. nr 220, poz. 1880; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 października 2005 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej oraz zniesienia Ministerstwa Polityki Społecznej, Dz.U. z 2005 r. nr 220, poz. 1881.

⁴⁸¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 października 2005 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Dz.U. z 2005 r. nr 220, poz. 1882.

⁴⁸² Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 października 2005 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie utworzenia Ministerstwa Infrastruktury, Dz.U. z 2005 r. nr 220, poz. 1884.

⁴⁸³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 października 2005 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie utworzenia Ministerstwa Kultury, Dz.U. z 2005 r. nr 220, poz. 1885.

i szkolnictwa wyższego (znosząc ministerstwo edukacji i nauki)⁴⁸⁴, ministerstwo transportu i ministerstwo budownictwa (znosząc ministerstwo transportu i budownictwa)⁴⁸⁵, ministerstwo gospodarki morskiej⁴⁸⁶. W skład Rady Ministrów jako minister – członek Rady Ministrów został powołany koordynator służb specjalnych⁴⁸⁷.

Na początku działania gabinetu zniesiono urząd pełnomocnika rządu do spraw równego statusu kobiet i mężczyzn⁴⁸⁸. Równocześnie utworzono urzędy kilku nowych pełnomocników⁴⁸⁹.

Zlikwidowano Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, przekazując zadania i kompetencje realizowane przez Centrum do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz właściwości ministra właściwego w zakresie rozwoju regionalnego⁴⁹⁰.

Istotne zmiany w systemie służb specjalnych. Utworzono Centralne Biuro Antykorupcyjne, jako służbę specjalną do spraw zwalczania korupcji w życiu publicznym i gospodarczym, a w szczególności w instytucjach państwowych i samorządowych, a także do zwalczania działalności godzącej w interesy eko-

⁴⁸⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 maja 2006 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Edukacji Narodowej oraz zniesienia Ministerstwa Edukacji i Nauki, Dz.U. z 2006 r. nr 76, poz. 532; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 maja 2006 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Dz.U. z 2006 r. nr 76, poz. 533.

⁴⁸⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 maja 2006 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Transportu oraz zniesienia Ministerstwa Transportu i Budownictwa, Dz.U. z 2006 r. nr 76, poz. 534; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 maja 2006 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Budownictwa, Dz.U. z 2006 r. nr 76, poz. 535.

⁴⁸⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 maja 2006 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Gospodarki Morskiej, Dz.U. z 2006 r. nr 76, poz. 536.

⁴⁸⁷ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 2 listopada 2005 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra – członka Rady Ministrów Zbigniewa Wassermanna, Dz.U. z 2005 r. nr 221, poz. 1904; rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 kwietnia 2006 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra – członka Rady Ministrów Zbigniewa Wassermanna, Dz.U. z 2006 r. nr 64, poz. 450.

⁴⁸⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 listopada 2005 r. w sprawie zniesienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn, Dz.U. z 2005 r. nr 222, poz. 1913.

⁴⁸⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 listopada 2005 r. w sprawie Pełnomocnika Rządu do Spraw Opracowania Programu Zwalczania Nadużyć w Instytucjach Publicznych, Dz.U. z 2005 r. nr 225, poz. 1933; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 listopada 2005 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Rządowego Programu Budownictwa Mieszkaniowego, Dz.U. z 2005 r. nr 231, poz. 1962; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 listopada 2005 r. w sprawie Pełnomocnika Rządu do Spraw Dywersyfikacji Dostaw Nośników Energii do Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 2005 r. nr 239, poz. 2011; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 maja 2006 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Organizacji Światowej Wystawy EXPO 2012 we Wrocławiu, Dz.U. z 2006 r. nr 76, poz. 531; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 maja 2006 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Samorządu Terytorialnego, Dz.U. z 2006 r. nr 89, poz. 617; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 czerwca 2006 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Kształtowania Ustroju Rolnego, Dz.U. z 2006 r. nr 96, poz. 666.

⁴⁹⁰ Ustawa z dnia 17 lutego 2006 r. o likwidacji Rządowego Centrum Studiów Strategicznych, Dz.U. z 2006 r. nr 45, poz. 319.

nomiczne państwa⁴⁹¹. Utworzono także Służbę Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbę Wywiadu Wojskowego, znosząc równocześnie Wojskowe Służby Informacyjne⁴⁹².

Źródła napięć. Rząd nie miał stabilnej, jednorodnej programowo i politycznie większości w Sejmie.

Zakończenie działalności gabinetu. Rząd podał się do dymisji formalnie z inicjatywy Prezesa Rady Ministrów. Dymisję powszechnie wiązano z zamiarem przejścia tej funkcji przez szefa PiS Jarosława Kaczyńskiego. Rada Ministrów pełniła obowiązki do dnia powołania nowego rządu⁴⁹³.

* * *

4.7. Rząd Jarosława Kaczyńskiego (14 lipca 2006 – 5 listopada 2007)

Szef gabinetu. Jarosław Kaczyński został desygnowany na Prezesa Rady Ministrów przez Prezydenta RP Lecha Kaczyńskiego 10 lipca 2006 r., a 14 lipca 2006 r. został powołany na urząd Prezesa Rady Ministrów⁴⁹⁴. Nie łączył on sprawowania obowiązków premiera z wykonywaniem urzędu ministra kierującego działem administracji. Prawnik, w czasach PRL ekspert Solidarności i działacz opozycji, bliski współpracownik Lecha Wałęsy, od 1990 r. szef Kancelarii Prezydenta RP. Senator, a następnie poseł. Po zakończeniu współpracy z Lechem Wałęsą jeden z głównych jego krytyków. Współzałożyciel i prezes Porozumienia Centrum. Po odejściu z urzędu premiera nadal aktywny w polityce, m.in. jako poseł i prezes Prawa i Sprawiedliwości, który zajmuje kluczową pozycję w określaniu strategii i taktyki obozu Zjednoczonej Prawicy oraz rządu koalicyjnego tego obozu politycznego. Bez powodzenia startował w wyborach prezydenckich w 2010 r.

Utworzenie i charakter polityczny gabinetu. Był to rząd kontynuacji programowej i politycznej. Uzyskał wotum zaufania w Sejmie⁴⁹⁵. Tym razem nie uzyskał

⁴⁹¹ Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Dz.U. z 2006 r. nr 104, poz. 708.

⁴⁹² Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego, Dz.U. z 2006 r. nr 105, poz. 709; ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego, Dz.U. z 2006 r. nr 105, poz. 710.

⁴⁹³ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 10 lipca 2006 r. nr 113-30-06 o przyjęciu dymisji Rady Ministrów, M.P. z 2006 r. nr 48, poz. 517.

⁴⁹⁴ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 10 lipca 2006 r. nr 113-31-06 o desygnowaniu Prezesa Rady Ministrów, M.P. z 2006 r. nr 48, poz. 518; postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 14 lipca 2006 r. nr 113-33-06 o powołaniu Prezesa Rady Ministrów, M.P. z 2006 r. nr 49, poz. 524.

⁴⁹⁵ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 19 lipca 2006 r. w sprawie wotum zaufania dla Rady Ministrów, M.P. z 2006 r. nr 51, poz. 547.

już poparcia PSL. Działał w ramach pełnej napięć koalicji PiS z Samoobroną RP i LPR. W gabinecie następowały liczne zmiany personalne, mające związek m.in. z zarzutami CBA wobec członków rządu (w tym A. Leppera) o korupcję.

Środowisko działania gabinetu. Rząd nie miał stabilnego, większościowego zaplecza parlamentarnego. We wrześniu 2007 r. Sejm podjął decyzję o skróceniu swojej kadencji⁴⁹⁶. W dniu 21 października 2007 r. odbyły się wybory do Sejmu i Senatu⁴⁹⁷.

W okresie działania rządu, w nowelizacji konstytucji dopuszczono warunkową ekstradycję obywatela polskiego⁴⁹⁸.

Kwestie programowe. Uregulowano kwestie dotyczące prowadzenia polityki rozwoju⁴⁹⁹. Wzmocniono ochronę roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy⁵⁰⁰. W nowy sposób uregulowano zasady ochrony konkurencji i konsumentów⁵⁰¹. Ustanowiono mechanizmy tworzenia zapasów ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasady postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym⁵⁰². Przygotowano wieloletni program promocji biopaliw lub innych paliw odnawialnych⁵⁰³.

Zmieniono zasady i instrumenty instytucjonalne nadzoru nad rynkiem finansowym, tworząc Komisję Nadzoru Finansowego⁵⁰⁴. Ustanowiono nowe mecha-

⁴⁹⁶ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 7 września 2007 r. w sprawie skrócenia kadencji Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 2007 r. nr 163, poz. 1154.

⁴⁹⁷ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 7 września 2007 r. w sprawie zarządzenia wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 2007 r. nr 162, poz. 1145; Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 23 października 2007 r. o wynikach wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 21 października 2007 r., Dz.U. z 2007 r. nr 198, poz. 1438; Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 23 października 2007 r. o wynikach wyborów do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 21 października 2007 r., Dz.U. z 2007 r. nr 198, poz. 1439.

⁴⁹⁸ Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 2006 r. nr 200, poz. 1471.

⁴⁹⁹ Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz.U. z 2006 r. nr 227, poz. 1658.

⁵⁰⁰ Ustawa z dnia 13 lipca 2006 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy, Dz.U. z 2006 r. nr 158, poz. 1121.

⁵⁰¹ Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, Dz.U. z 2007 r. nr 50, poz. 331.

⁵⁰² Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym, Dz.U. z 2007 r. nr 52, poz. 343.

⁵⁰³ Uchwała Nr 134/2007 Rady Ministrów z dnia 24 lipca 2007 r. w sprawie „Wieloletniego programu promocji biopaliw lub innych paliw odnawialnych na lata 2008–2014”, M.P. z 2007 r. nr 53, poz. 607.

⁵⁰⁴ Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym, Dz.U. z 2006 r. nr 157, poz. 1119.

nizmy zwiększania przejrzystości stosunków finansowych pomiędzy organami publicznymi a przedsiębiorcami publicznymi⁵⁰⁵.

Uregulowano całościowo funkcjonowanie zarządzania kryzysowego⁵⁰⁶ i Państwowego Ratownictwa Medycznego⁵⁰⁷. Dopuszczono możliwość wykonywania kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego⁵⁰⁸.

W strukturach rządu został opracowany pod kierunkiem Antoniego Macierewicza raport na temat nieprawidłowości w działaniu Wojskowych Służb Informacyjnych, którego upublicznienie stało się przedmiotem sporów prawnych i politycznych. Osoby, które uznały, że w dokumencie tym naruszono ich dobra osobiste, podejmowały na drodze sądowej próby – w wielu przypadkach udane – uzyskania z tego tytułu odszkodowań od Skarbu Państwa. Z drugiej zaś strony pojawiły się, aktualne do dnia dzisiejszego, żądania upublicznienia aneksu do tego raportu, który pozostaje dokumentem niejawnym⁵⁰⁹.

Uregulowano zasady ujawniania informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów⁵¹⁰.

Rząd przygotował pierwszą całościową i odpowiadającą współczesnym standardom Strategię Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, która została podpisana przez Prezydenta RP w 2007 r.⁵¹¹. Polska ratyfikowała Międzynarodową Konwencję o zwalczaniu terrorystycznych ataków bombowych⁵¹²,

⁵⁰⁵ Ustawa z dnia 22 września 2006 r. o przejrzystości stosunków finansowych pomiędzy organami publicznymi a przedsiębiorcami publicznymi oraz o przejrzystości finansowej niektórych przedsiębiorców, Dz.U. z 2006 r. nr 191, poz. 1411.

⁵⁰⁶ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz.U. z 2007 r. nr 89, poz. 590.

⁵⁰⁷ Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym, Dz.U. z 2006 r. nr 191, poz. 1410.

⁵⁰⁸ Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o wykonywaniu kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego, Dz.U. z 2007 r. nr 191, poz. 1366.

⁵⁰⁹ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 lutego 2007 r. w sprawie podania do publicznej wiadomości Raportu o działaniach żołnierzy i pracowników WSI oraz wojskowych jednostek organizacyjnych realizujących zadania w zakresie wywiadu i kontrwywiadu wojskowego przed wejściem w życie ustawy z dnia 9 lipca 2003 r. o Wojskowych Służbach Informacyjnych wykraczających poza sprawy obronności państwa i bezpieczeństwa Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, M.P. z 2007 r. nr 11, poz. 110.

⁵¹⁰ Ustawa z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów, Dz.U. z 2006 r. nr 218, poz. 1592.

⁵¹¹ Tekst tego dokumentu jest zamieszczony w aneksie publikacji: R. Kupiecki (red.), *Strategia bezpieczeństwa...*, s. 305 i nast.

⁵¹² Międzynarodowa Konwencja o zwalczaniu terrorystycznych ataków bombowych, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 15 grudnia 1997 r., Dz.U. z 2007 r. nr 66, poz. 438; Oświadczenie Rządowe z dnia 13 lipca 2006 r. w sprawie mocy obowiązującej Międzynarodowej konwencji o zwalczaniu terrorystycznych ataków bombowych, przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 15 grudnia 1997 r., Dz.U. z 2007 r. nr 66, poz. 439.

Konwencję Rady Europy o zapobieganiu terroryzmowi⁵¹³ oraz Konwencję Narodów Zjednoczonych Przeciwko Korupcji⁵¹⁴. Polska włączyła się do systemu informacyjnego Schengen oraz Wizowego Systemu Informacyjnego⁵¹⁵.

W trybie ustawowym uregulowano prawa osób, które deklarują przynależność do narodu polskiego, a które żyją na Wschodzie w wyniku okoliczności historycznych⁵¹⁶.

Sprawy administracji. Rada Ministrów została powołana postanowieniem Prezydenta RP z dnia 14 lipca 2006 r. Liczyła 22 członków. Urząd przewodniczącego Komitetu Integracji Europejskiej sprawował minister spraw zagranicznych. Gabinet w chwili inauguracji swych prac miał taką samą strukturę, jak poprzedni rząd⁵¹⁷. W składzie rządu było początkowo trzech wiceprezesów Rady Ministrów, z których każdy kierował też działem administracji. Powołano także ministra – członka Rady Ministrów, któremu powierzono zadania związane z koordynowaniem służb specjalnych⁵¹⁸.

W kilka tygodni po mianowaniu, z funkcji w rządzie został odwołany wiceprezes Rady Ministrów i minister rolnictwa i rozwoju wsi Andrzej Lepper⁵¹⁹. W tym samym czasie odwołano też ministra finansów, którego zastąpiła Zyta Gilowska, łącząc urzędy ministra i wiceprezesa Rady Ministrów⁵²⁰. Niespełna miesiąc później Andrzej Lepper powrócił na zajmowane uprzednio stanowiska w Radzie Ministrów⁵²¹. W lutym 2007 r. ze stanowisk w rządzie został odwołany wiceprezes Rady Ministrów, minister spraw wewnętrznych i administracji Ludwik Dorn⁵²². Powołany na jego miejsce minister nie łączył już swojego stanowiska

⁵¹³ Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o ratyfikacji Konwencji Rady Europy o zapobieganiu terroryzmowi, sporządzonej w Warszawie dnia 16 maja 2005 r., Dz.U. z 2007 r. nr 191, poz. 1364.

⁵¹⁴ Konwencja Narodów Zjednoczonych Przeciwko Korupcji, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych z dnia 31 października 2003 r., Dz.U. z 2007 r. nr 84, poz. 563; Oświadczenie Rządowe z dnia 8 grudnia 2006 r. w sprawie mocy obowiązującej Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji, przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 31 października 2003 r., Dz.U. z 2007 r. nr 84, poz. 564.

⁵¹⁵ Ustawa z dnia 24 sierpnia 2007 r. o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w Systemie Informacyjnym Schengen oraz Wizowym Systemie Informacyjnym, Dz.U. z 2007 r. nr 165, poz. 1170.

⁵¹⁶ Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o Karcie Polaka, Dz.U. z 2007 r. nr 180, poz. 1280.

⁵¹⁷ Postanowienie prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 14 lipca 2006 r. nr 113-33-06 o powołaniu w skład Rady Ministrów, M.P. z 2006 r. nr 49, poz. 525.

⁵¹⁸ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 3 sierpnia 2006 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra – członka Rady Ministrów – Koordynatora Służb Specjalnych, Zbigniewa Wassermann, Dz.U. z 2006 r. nr 141, poz. 998.

⁵¹⁹ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 września 2006 r. nr 113-44-06 o zmianie w składzie Rady Ministrów, M.P. z 2006 r. nr 67, poz. 684.

⁵²⁰ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 września 2006 r. nr 113-45-06 o zmianie w składzie Rady Ministrów, M.P. z 2006 r. nr 67, poz. 685.

⁵²¹ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 października 2006 r. nr 113-46-06 o zmianie w składzie Rady Ministrów, M.P. z 2006 r. nr 73, poz. 727.

⁵²² Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 7 lutego 2007 r. nr 1131-3-07 o zmianie w składzie Rady Ministrów, M.P. z 2007 r. nr 15, poz. 163.

z funkcją wiceprezesa Rady Ministrów⁵²³. Kolejnego wiceprezesa Rady Ministrów powołano w maju 2007 r. Został nim Przemysław Gosiewski, który był nadal ministrem – członkiem Rady Ministrów⁵²⁴. Wraz z grupą innych członków Rady Ministrów, w sierpniu 2007 r. został odwołany z urzędów wiceprezesa Rady Ministrów i ministra edukacji Roman Giertych⁵²⁵. W lipcu 2008 r., w atmosferze oskarżeń o korupcję polityczną, z funkcji w rządzie został odwołany kolejny raz wiceprezes Rady Ministrów i minister rolnictwa i rozwoju wsi Andrzej Lepper⁵²⁶. Niezależnie od przypadku Andrzeja Leppera, skład personalny Rady Ministrów był niestabilny. Przykładowo urząd ministra spraw wewnętrznych i administracji sprawowały kolejno trzy osoby. Jesienią 2007 r. na wniosek premiera Jarosława Kaczyńskiego zostało odwołanych kilku członków rządu, którzy w większości powrócili do gabinetu po kilku dniach⁵²⁷.

W lipcu 2007 r. utworzono ministerstwo sportu i turystyki (znosząc równocześnie ministerstwo sportu)⁵²⁸. W trakcie funkcjonowania gabinetu utworzono Komitet Rady Ministrów do Spraw Informatyzacji i Łączności, jako organ pomocniczy Prezesa Rady Ministrów i Rady Ministrów⁵²⁹. Utworzono Polską Agencję Żeglugi Powietrznej, jako podmiot zapewniający bezpieczną żeglugę powietrzną w polskiej przestrzeni powietrznej⁵³⁰. Ustanowiono „Program modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Biura Ochrony

⁵²³ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 8 lutego 2007 r. nr 1131-5-07 o zmianie w składzie Rady Ministrów, M.P. z 2007 r. nr 15, poz. 164.

⁵²⁴ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 8 maja 2007 r. nr 1131-12-07 o zmianie w składzie Rady Ministrów, M.P. z 2007 r. nr 31, poz. 359.

⁵²⁵ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 13 sierpnia 2007 r. nr 1131-23-07 o zmianie w składzie Rady Ministrów, M.P. z 2007 r. nr 50, poz. 574.

⁵²⁶ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 9 lipca 2007 r. nr 1131-13-07 o zmianie w składzie Rady Ministrów, M.P. z 2007 r. nr 42, poz. 475. Zarzuty korupcyjne zostały przedstawione również ministrowi sportu Tomaszowi Lipcowi, który także został odwołany ze składu Rady Ministrów (postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 9 lipca 2007 r. nr 1131-14-07 o zmianie w składzie Rady Ministrów, M.P. z 2007 r. nr 31, poz. 360).

⁵²⁷ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 21 września 2007 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra – członka Rady Ministrów – Koordynatora Służb Specjalnych, Zbigniewa Wassermanna, Dz.U. z 2007 r. nr 178, poz. 1255; rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 21 września 2007 r. w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działania Ministra – członka Rady Ministrów Mariusza Błaszczaka, Dz.U. z 2007 r. nr 179, poz. 1256; rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 21 września 2007 r. w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działania Ministra – członka Rady Ministrów Przemysława Gosiewskiego, Dz.U. z 2007 r. nr 179, poz. 1257.

⁵²⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 lipca 2007 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie utworzenia Ministerstwa Sportu, Dz.U. z 2007 r. nr 135, poz. 952.

⁵²⁹ Zarządzenie Nr 24 Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 marca 2007 r. w sprawie Komitetu Rady Ministrów do Spraw Informatyzacji i Łączności, M.P. z 2007 r. nr 16, poz. 184.

⁵³⁰ Ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej, Dz.U. z 2006 r. nr 249, poz. 1829.

Rządu w latach 2007–2011⁵³¹. Utworzono Narodowe Centrum Badań i Rozwoju, jako państwową osobę prawną powołaną do realizacji zadań z zakresu polityki naukowej i innowacyjnej państwa⁵³².

Sprawy kadr administracji rządowej. W zasadniczy sposób zmieniono zasady i zakres działania służby cywilnej. Znacznie ograniczono, m.in. przez wyłączenie z systemu wyższych stanowisk, zakres służby cywilnej. Wyodrębniono i oddzielnie uregulowano status wysokich stanowisk państwowych, których obsada została powiązana z funkcjonowaniem państwowego zasobu kadrowego. Zadania związane ze służbą cywilną zostały przeniesione do kompetencji Kancelarii Prezesa Rady Ministrów⁵³³.

Źródła napięć. Rząd był targany napięciami wewnętrznymi. Nie miał też stabilnego zaplecza parlamentarnego. Nastąpiła dekompozycja koalicji rządowej. Kierownictwo PiS uznało, że sposobem wyjścia z tej sytuacji mogą być przedterminowe wybory parlamentarne.

Zakończenie działalności gabinetu. Prezydent RP przyjął dymisję rządu złożoną w związku z wyborem nowego Sejmu⁵³⁴. Dymisja została złożona odrębnie na ręce Prezydenta RP i w Sejmie. Gabinet pełnił obowiązki do powołania nowej Rady Ministrów w dniu 16 listopada 2007 r.

* * *

4.8. Pierwszy rząd Donalda Tuska (16 listopada 2007 – 8 listopada 2011)

Szef gabinetu. Donald Tusk został desygnowany przez Prezydenta RP Lecha Kaczyńskiego na Prezesa Rady Ministrów w dniu 9 listopada 2007 r.⁵³⁵. 16 listopada 2007 r. został powołany na funkcję Prezesa Rady Ministrów oraz urząd przewodniczącego Komitetu Integracji Europejskiej⁵³⁶. Z wykształcenia jest historykiem. W okresie PRL był aktywny w opozycji i NZS. Po 1989 r. poseł,

⁵³¹ Ustawa z dnia 12 stycznia 2007 r. o ustanowieniu „Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Biura Ochrony Rządu w latach 2007–2011”, Dz.U. z 2007 r. nr 35, poz. 213.

⁵³² Ustawa z dnia 15 czerwca 2007 r. o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju, Dz.U. z 2007 r. nr 115, poz. 789.

⁵³³ Ustawa z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej, Dz.U. z 2006 r. nr 170, poz. 1218; ustawa z dnia 24 sierpnia 2006 r. o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych, Dz.U. z 2006 r. nr 170, poz. 1217.

⁵³⁴ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 listopada 2007 r. nr 1131-43-07 o przyjęciu dymisji Rady Ministrów, M.P. z 2007 r. nr 85, poz. 892.

⁵³⁵ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 9 listopada 2007 r. nr 1131-44-07 o desygnowaniu Prezesa Rady Ministrów, M.P. z 2007 r. nr 85, poz. 902.

⁵³⁶ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 listopada 2007 r. nr 1131-48-07 o powołaniu Prezesa Rady Ministrów, M.P. z 2007 r. nr 87, poz. 945; postanowienie

senator, współzałożyciel i przewodniczący KLD oraz PO. Kierował także następnym rządem aż do wyboru w 2014 r. na stanowisko przewodniczącego Rady Europejskiej.

Utworzenie i charakter polityczny gabinetu. Był to rząd zmiany politycznej i kadrowej. Jego stabilne, większościowe zaplecze parlamentarne stanowiły PO i PSL. Rada Ministrów uzyskała wotum zaufania w Sejmie⁵³⁷.

Środowisko działania gabinetu. W pierwszym okresie funkcjonowania panowały napięte stosunki między premierem a Prezydentem RP. Doszło do sporu kompetencyjnego w sprawie reprezentowania Polski na obradach Rady Europejskiej⁵³⁸. Prezydent RP podjął próbę wykorzystania instytucji Rady Gabinetowej do wzmocnienia swojej pozycji wobec rządu.

Śmierć Prezydenta RP Lecha Kaczyński i kilkudziesięciu innych osób, w tym czołowych polityków i dowódców wojskowych, w katastrofie samolotu prezydenckiego, którym 10 kwietnia 2010 r. delegacja polska udawała się na uroczystości w Katyniu, była jednym z najtragiczniejszych wydarzeń w powojennej historii Polski. Spór o przyczyny tej katastrofy i postępowanie rządu w sprawach związanych z ich wyjaśnieniem głęboko podzielił polskie społeczeństwo.

W 2010 r. odbyły się przyspieszone wybory Prezydenta RP. Głową państwa został, uzyskując 53,01% ważnie oddanych głosów, Bronisław Komorowski, który pokonał w drugiej turze Jarosława Kaczyńskiego⁵³⁹.

Zmieniono ramy traktatowe Unii Europejskiej⁵⁴⁰. W trakcie działania rządu odbyły się kolejne wybory do Parlamentu Europejskiego⁵⁴¹. Polska sprawowała

Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 listopada 2007 r. nr 1131-49-07 o powołaniu Przewodniczącego Komitetu Integracji Europejskiej, M.P. z 2007 r. nr 87, poz. 946.

⁵³⁷ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24 listopada 2007 r. w sprawie wotum zaufania dla Rady Ministrów, M.P. z 2007 r. nr 90, poz. 972.

⁵³⁸ Uchwała Nr 196 Rady Ministrów z dnia 9 października 2008 r. w sprawie reprezentowania Rzeczypospolitej Polskiej w obradach Rady Europejskiej, M.P. z 2008 r. nr 75, poz. 674; postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 maja 2009 r. sygn. akt Kpt 2/08, M.P. z 2009 r. nr 32, poz. 478.

⁵³⁹ Postanowienie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 21 kwietnia 2010 r. o zarządzeniu wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 2010 r. nr 65, poz. 405; Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 21 czerwca 2010 r. o wynikach głosowania i wyniku wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzonych na dzień 20 czerwca 2010 r., Dz.U. z 2010 r. nr 113, poz. 746; Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 5 lipca 2010 r. o wynikach ponownego głosowania i wyniku wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 2010 r. nr 122, poz. 828.

⁵⁴⁰ Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzony w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r., Dz.U. z 2009 r. nr 203, poz. 1569; Oświadczenie Rządowe z dnia 29 listopada 2009 r. w sprawie mocy obowiązującej Traktatu z Lizbony zmieniającego traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzonego w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r., Dz.U. z 2009 r. nr 203, poz. 1570.

⁵⁴¹ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 9 marca 2009 r. w sprawie zarządzenia wyborów posłów do Parlamentu Europejskiego, Dz.U. z 2009 r. nr 37, poz. 287;

prezydencję (rotacyjną) w UE. Przygotowano nowe zasady współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej⁵⁴².

W Sejmie powołano komisję śledczą do zbadania okoliczności tragicznej śmierci byłej posłanki Barbary Blidy⁵⁴³.

Wykluczono z grona kandydatów do Sejmu i Senatu osoby skazane prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności z oskarżenia publicznego⁵⁴⁴. Sejm uznał nadmierną biurokrację za jedną z podstawowych bolączek państwa i wskazał konieczność jej ograniczenia⁵⁴⁵. Ustanowiono nowe podmioty ochrony prawnej w dziedzinach aktywności instytucji państwowych⁵⁴⁶.

W maju i czerwcu 2010 r. Polskę nawiedziła powódź; podjęto nadzwyczajne działania w celu ograniczenia jej skutków⁵⁴⁷.

W listopadzie 2010 r. odbyły się wybory do organów samorządu terytorialnego⁵⁴⁸. W 2011 r. w jednej ustawie określono zasady wyborów do organów władzy publicznej w Polsce⁵⁴⁹. Jesienią 2011 r. odbyły się wybory do Sejmu i do Senatu RP⁵⁵⁰.

Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 8 czerwca 2009 r. o wynikach wyborów posłów do Parlamentu Europejskiego przeprowadzonych w dniu 7 czerwca 2009 r., Dz.U. z 2009 r. nr 88, poz. 729.

⁵⁴² Ustawa z dnia 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, Dz.U. z 2010 r. nr 213, poz. 1395.

⁵⁴³ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 19 grudnia 2007 r. w sprawie powołania Komisji Śledczej do zbadania okoliczności tragicznej śmierci byłej posłanki Barbary Blidy, M.P. z 2007 r. nr 100, poz. 1080.

⁵⁴⁴ Ustawa z dnia 7 maja 2009 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 2009 r. nr 114, poz. 946.

⁵⁴⁵ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 20 grudnia 2007 r. w sprawie powołania Komisji Nadzwyczajnej „Przyjazne Państwo” do spraw związanych z ograniczaniem biurokracji, M.P. z 2007 r. nr 100, poz. 1082.

⁵⁴⁶ Ustawa z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta, Dz.U. z 2009 r. nr 52, poz. 417.

⁵⁴⁷ Ustawa z dnia 24 czerwca 2010 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi z 2010 r., Dz.U. z 2010 r. nr 123, poz. 835; ustawa z dnia 12 sierpnia 2010 r. o wspieraniu przedsiębiorców dotkniętych skutkami powodzi z 2010 r., Dz.U. z 2010 r. nr 148, poz. 992.

⁵⁴⁸ Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 23 listopada 2010 r. o zbiorczych wynikach wyborów do rad na obszarze kraju, przeprowadzonych w dniu 21 listopada 2010 r., Dz.U. z 2010 r. nr 222, poz. 1454; obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 20 grudnia 2010 r. uzupełniające obwieszczenie o zbiorczych wynikach wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast na obszarze kraju, przeprowadzonych w dniu 21 listopada 2010 r. oraz w dniu 5 grudnia 2010 r., Dz.U. z 2010 r. nr 247, poz. 1653.

⁵⁴⁹ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, Dz.U. z 2011 r. nr 21, poz. 112.

⁵⁵⁰ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 4 sierpnia 2011 r. w sprawie zarządzenia wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 2011 r. nr 162, poz. 978; obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 11

Kwestie programowe. Realizowano liczne programy objęte wspólną polityką w ramach Unii Europejskiej (m.in. program rozwoju obszarów wiejskich). Uregulowano zasady i mechanizmy finansów publicznych⁵⁵¹ oraz partnerstwa publiczno-prywatnego⁵⁵².

Przyjęto strategię wzmocnienia gwarancji utrzymania wzrostu gospodarczego. Opracowano zasady i instrumenty łagodzenia skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców⁵⁵³. Wprowadzono mechanizm emerytur pomostowych⁵⁵⁴. Podjęto działania na rzecz ograniczania barier administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców⁵⁵⁵.

Ustalono zasady organizacji systemu nauki oraz prowadzenia i finansowania badań naukowych⁵⁵⁶. Wprowadzono obowiązek szkolny dla sześciolatków.

Rozdzielono urzędy ministra sprawiedliwości i prokuratora generalnego. Jako uzasadnienie wskazano potrzebę wzmocnienia apolityczności prokuratury.

Uregulowano kwestie udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie⁵⁵⁷. Uregulowano sprawy bezpieczeństwa imprez masowych, bezpieczeństwa osób przebywających na obszarach wodnych, bezpieczeństwa i ratownictwa w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich⁵⁵⁸, ochrony informacji

października 2011 r. o wynikach wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 9 października 2011 r., Dz.U. z 2011 r. nr 218, poz. 1294; obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 11 października 2011 r. o wynikach wyborów do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 9 października 2011 r., Dz.U. z 2011 r. nr 218, poz. 1295.

⁵⁵¹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2008 r. nr 157, poz. 1240.

⁵⁵² Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz.U. z 2009 r. nr 19, poz. 100.

⁵⁵³ Ustawa z dnia 1 lipca 2009 r. o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców, Dz.U. z 2009 r. nr 125, poz. 1035.

⁵⁵⁴ Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych, Dz.U. z 2008 r. nr 237, poz. 1656.

⁵⁵⁵ Ustawa z dnia 25 marca 2011 r. o ograniczaniu barier administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców, Dz.U. z 2011 r. nr 106, poz. 622; ustawa z dnia 16 września 2011 r. o redukcji niektórych obowiązków obywateli i przedsiębiorców, Dz.U. z 2011 r. nr 232, poz. 1378.

⁵⁵⁶ Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki, Dz.U. z 2010 r. nr 96, poz. 615; ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju, Dz.U. z 2010 r. nr 96, poz. 616; ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Narodowym Centrum Nauki, Dz.U. z 2010 r. nr 96, poz. 616; ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych, Dz.U. z 2010 r. nr 96, poz. 617; ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Polskiej Akademii Nauk, Dz.U. z 2010 r. nr 618, poz. 618.

⁵⁵⁷ Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, Dz.U. z 2008 r. nr 199, poz. 1227.

⁵⁵⁸ Ustawa z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych, Dz.U. z 2009 r. nr 62, poz. 504; ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych, Dz.U. z 2011 r. nr 208, poz. 1240; ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich, Dz.U. z 2011 r. nr 208, poz. 1241.

niejawnych⁵⁵⁹ oraz rezerw strategicznych⁵⁶⁰. Ustanowiono systemowe zasady stosowania szczególnych rozwiązań w celu usuwania skutków powodzi⁵⁶¹.

Uregulowano stan prawny niektórych nieruchomości pozostających we władaniu Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego⁵⁶².

Polska ratyfikowała m.in. Europejską kartę języków regionalnych lub mniejszościowych⁵⁶³, Konwencję Rady Europy o praniu, ujawnianiu i konfiskacie dochodów pochodzących z przestępstwa oraz o finansowaniu terroryzmu, Konwencję Rady Europy w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi, Międzynarodową Konwencję w sprawie zwalczania aktów terroryzmu jądrowego⁵⁶⁴.

Uznano właściwość Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich w zakresie określonym w Traktacie o Unii Europejskiej⁵⁶⁵.

Określono status sił zbrojnych Stanów Zjednoczonych Ameryki na terytorium RP oraz ustalono w umowie z USA zasady budowy na terenie Polski instalacji wojskowych stanowiących element systemu obrony przestrzeni powietrznej⁵⁶⁶.

⁵⁵⁹ Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych, Dz.U. z 2010 r. nr 182, poz. 1228.

⁵⁶⁰ Ustawa z dnia 29 października 2010 r. o rezerwach strategicznych, Dz.U. z 2010 r. nr 229, poz. 1496.

⁵⁶¹ Ustawa z dnia 16 września 2011 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi, Dz.U. z 2011 r. nr 234, poz. 1385.

⁵⁶² Ustawa z dnia 17 grudnia 2009 r. o uregulowaniu stanu prawnego niektórych nieruchomości pozostających we władaniu Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego, Dz.U. z 2010 r. nr 7, poz. 43.

⁵⁶³ Ustawa z dnia 13 czerwca 2008 r. o ratyfikacji Europejskiej karty języków regionalnych lub mniejszościowych, sporządzonej w Strasburgu dnia 5 listopada 1992 r., Dz.U. z 2008 r. nr 144, poz. 898.

⁵⁶⁴ Konwencja Rady Europy o praniu, ujawnianiu i konfiskacie dochodów pochodzących z przestępstwa oraz o finansowaniu terroryzmu, sporządzona w Warszawie dnia 16 maja 2005 r., Dz.U. z 2008 r. nr 165, poz. 1028; Oświadczenie Rządowe z dnia 18 lipca 2008 r. w sprawie mocy obowiązującej Konwencji Rady Europy o praniu, ujawnianiu, zajmowaniu i konfiskacie dochodów pochodzących z przestępstwa oraz o finansowaniu terroryzmu, sporządzonej w Warszawie dnia 16 maja 2005 r., Dz.U. z 2008 r. nr 165, poz. 1029; Konwencja Rady Europy w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi, sporządzona w Warszawie dnia 16 maja 2005 r., Dz.U. z 2009 r. nr 20, poz. 107; Oświadczenie Rządowe z dnia 31 grudnia 2008 r. w sprawie mocy obowiązującej Konwencji Rady Europy w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi, sporządzonej w Warszawie dnia 16 maja 2005 r., Dz.U. z 2009 r. nr 20, poz. 108; Międzynarodowa Konwencja w sprawie zwalczania aktów terroryzmu jądrowego, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 13 kwietnia 2005 r., Dz.U. z 2010 r. nr 112, poz. 740; Oświadczenie Rządowe z dnia 7 maja 2010 r. w sprawie mocy obowiązującej Międzynarodowej Konwencji w sprawie zwalczania aktów terroryzmu jądrowego, przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 13 kwietnia 2005 r., Dz.U. z 2010 r. nr 112, poz. 741.

⁵⁶⁵ Ustawa z dnia 10 lipca 2008 r. o upoważnieniu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do złożenia oświadczenia o uznaniu właściwości Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich na podstawie art. 35 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej, Dz.U. z 2009 r. nr 33, poz. 252.

⁵⁶⁶ Ustawa z dnia 12 lutego 2010 r. o ratyfikacji umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Stanów Zjednoczonych Ameryki o statusie sił zbrojnych Stanów Zjednoczonych Ameryki na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, podpisanej w Warszawie dnia 11 grud-

Sprawy administracji. Rada Ministrów została powołana postanowieniem Prezydenta RP z dnia 16 listopada 2007 r. Liczyła 19 członków. Na początku prac gabinetu wprowadzono zmianę w strukturze ministerstw w stosunku do poprzedniego rządu. Utworzono ministerstwo infrastruktury (znosząc ministerstwo budownictwa oraz ministerstwo gospodarki morskiej i transportu). W składzie rządu było początkowo dwóch wiceprezesów Rady Ministrów, z których każdy kierował też działem administracji, oraz jeden minister – członek Rady Ministrów⁵⁶⁷. W 2009 r. powołano kolejnego ministra – członka Rady Ministrów, wyznaczając mu zadania z zakresu kierowania Stałym Komitetem Rady Ministrów oraz Zespołem Strategicznych Doradców Prezesa Rady Ministrów⁵⁶⁸.

Utworzono Komitet do Spraw Europejskich, jako organ właściwy w sprawach związanych z członkostwem Polski w Unii Europejskiej (znosząc równocześnie Komitet Integracji Europejskiej)⁵⁶⁹.

Dokonywano zmian w zakresie urzędów pełnomocników rządu⁵⁷⁰.

nia 2009 r., Dz.U. z 2010 r. nr 32, poz. 168; Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Stanów Zjednoczonych Ameryki dotycząca rozmieszczenia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej antybalistycznych obronnych rakiet przechwytyjących, sporządzona w Warszawie dnia 20 sierpnia 2008 r., oraz Protokół zmieniający Umowę między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Stanów Zjednoczonych Ameryki dotycząca rozmieszczenia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej antybalistycznych obronnych rakiet przechwytyjących, sporządzona w Warszawie dnia 20 sierpnia 2008 r., sporządzony w Krakowie dnia 3 lipca 2010 r., Dz.U. z 2011 r. nr 219, poz. 1298 i 1299.

⁵⁶⁷ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 listopada 2007 r. nr 1131-50-07 o powołaniu w skład Rady Ministrów, M.P. z 2007 r. nr 87, poz. 947.

⁵⁶⁸ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 stycznia 2009 r. w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działania Ministra – członka Rady Ministrów Michała Boniego, Dz.U. z 2009 r. nr 23, poz. 130.

⁵⁶⁹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Komitecie do Spraw Europejskich, Dz.U. z 2009 r. nr 161, poz. 1277.

⁵⁷⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 listopada 2007 r. w sprawie zniesienia niektórych pełnomocników Rządu, Dz.U. z 2007 r. nr 227, poz. 1677; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 lipca 2008 r. w sprawie zniesienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Rządowego Programu Budownictwa Mieszkaniowego, Dz.U. z 2008 r. nr 137, poz. 859; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 października 2008 r. w sprawie zniesienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Budowy Dróg Krajowych i Autostrad, Dz.U. z 2008 r. nr 193, poz. 1190; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 lipca 2008 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do spraw Przygotowania Organów Administracji Rządowej i Sprawowania przez Rzeczpospolitą Polską Przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej, Dz.U. z 2008 r. nr 133, poz. 843; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2009 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Wprowadzenia Euro przez Rzeczpospolitą Polską, Dz.U. z 2009 r. nr 11, poz. 60; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 maja 2009 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do spraw Polskiej Energetyki Jądrowej, Dz.U. z 2009 r. nr 72, poz. 622; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 maja 2010 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do spraw Zapewnienia Bezpieczeństwa w Trakcie Przygotowywania i Sprawowania przez Rzeczpospolitą Polską Przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej w 2011 r., Dz.U. z 2010 r. nr 98, poz. 628; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 sierpnia 2011 r. w sprawie

Określono zadania Rady Legislacyjnej oraz szczegółowe zasady i tryb jej funkcjonowania⁵⁷¹.

Uregulowano w sposób całościowy kwestie kontroli w administracji rządowej⁵⁷².

Utworzono na nowych zasadach Służbę Celną⁵⁷³.

Uregulowano, wzmacniając pozycję administracji zespolonej, status wojewody i administracji rządowej w województwie⁵⁷⁴.

Sprawy kadr administracji. Dokonano rewizji przepisów dotyczących służby cywilnej, przywracając większość rozwiązań obowiązujących przed nowelizacją przeprowadzoną w 2006 r.⁵⁷⁵. Uregulowano całościowo, wykorzystując w dużej mierze standardy przyjęte w służbie cywilnej, status pracowników samorządowych⁵⁷⁶.

Źródła napięć. Po katastrofie smoleńskiej doszło do całkowitego załamania się stosunków z opozycją i do głębokiego podziału politycznego w społeczeństwie. W przestrzeni publicznej rozpowszechnił się język agresji.

Zakończenie działalności gabinetu. Rząd podał się do dymisji w związku z wyborem nowego Sejmu. Dymisja została przyjęta przez Prezydenta RP w dniu 8 listopada 2011 r.⁵⁷⁷. Gabinet ten funkcjonował przez pełną kadencję Sejmu; pełnił obowiązki do momentu powołania nowej Rady Ministrów.

* * *

4.9. Drugi rząd Donalda Tuska (18 listopada 2011 – 11 września 2014)

Szef gabinetu. Donald Tusk został desygnowany przez Prezydenta RP Bronisława Komorowskiego na Prezesa Rady Ministrów w dniu 8 listopada 2011 r.⁵⁷⁸. 18 listopada 2011 r. został powołany na ten urząd⁵⁷⁹. Był pierwszym politykiem,

ustanowienia Pełnomocnika Rządu do spraw Programu ochrony przed powodzią w dorzeczu górnej Wisły, Dz.U. z 2011 r. nr 184, poz. 1088.

⁵⁷¹ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie zadań Rady Legislacyjnej oraz szczegółowych zasad i trybu jej funkcjonowania, Dz.U. z 2011 r. nr 6, poz. 21.

⁵⁷² Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej, Dz.U. z 2011 r. nr 185, poz. 1092.

⁵⁷³ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej, Dz.U. z 2009 r. nr 168, poz. 1323.

⁵⁷⁴ Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, Dz.U. z 2009 r. nr 31, poz. 206.

⁵⁷⁵ Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, Dz.U. z 2008 r. nr 227, poz. 1505.

⁵⁷⁶ Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, Dz.U. z 2008 r. nr 223, poz. 1458.

⁵⁷⁷ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 8 listopada 2011 r. nr 1131-12-2011 o przyjęciu dymisji Rady Ministrów, M.P. z 2011 r. nr 101, poz. 1022.

⁵⁷⁸ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 8 listopada 2011 r. nr 1131-13-2011 o desygnowaniu Prezesa Rady Ministrów, M.P. z 2011 r. nr 101, poz. 1023.

⁵⁷⁹ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 18 listopada 2011 r. nr 1131-16-2011 o powołaniu Prezesa Rady Ministrów, M.P. z 2011 r. nr 102, poz. 1026.

który po zmianach politycznych 1989 r. objął ponownie obowiązki szefa rządu po zakończeniu pełnej kadencji przez poprzednią Radę Ministrów, której pracami kierował.

Utworzenie i charakter polityczny gabinetu. Był to rząd kontynuacji politycznej i personalnej. Jako większościowy gabinet koalicyjny, uzyskał wotum zaufania w Sejmie w dniu 21 listopada 2011 r. głównie głosami posłów koalicji Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego⁵⁸⁰.

Środowisko działania gabinetu. Rząd mógł liczyć na przychyłność Prezydenta RP. Cieszył się życzliwością przeważającej części mediów, miał też dobre stosunki z politykami Unii Europejskiej. Spotykał się natomiast z ostrą krytyką opozycji. Wśród oponentów rządu niekwestionowanym liderem stawało się Prawo i Sprawiedliwość, które zarzucało mu dbałość wyłącznie o interes elit i wysuwało postulaty zasadniczych zmian służących zwykłym ludziom. Ugrupowania lewicowe – pogrążone w marazmie i wewnętrznie podzielone – nie odgrywały praktycznie żadnej roli na scenie politycznej. Większość rządowa wielokrotnie musiała stawać w obronie gabinetu i poszczególnych jego członków, odrzucając zgłaszane przez opozycję wnioski o wyrażenie wotum nieufności.

Uregulowano zasady składania i rozpatrywania petycji oraz sposób postępowania organów państwa w sprawach petycji⁵⁸¹.

Wprowadzono nowe rozwiązania w ramach Unii Europejskiej dotyczące europejskiej inicjatywy obywatelskiej⁵⁸².

Kwestie programowe. Działania gabinetu były ukierunkowane na przygotowywanie i wdrażanie poszczególnych przedsięwzięć objętych programami europejskimi, w tym Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Programu Innowacyjna Gospodarka oraz Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich. Ustalono zasady i mechanizmy realizacji polityki spójności finansowanej w perspektywie finansowej 2014–2020, w tym dotyczące programów operacyjnych, przepływów finansowych i rozliczeń, wyboru projektów oraz kontroli i audytu⁵⁸³. Postawiono na rozwój infrastruktury transportowej, w tym rozbudowę autostrad i dróg ekspresowych oraz inwestycje w dziedzinie transportu kolejowego.

Przygotowano liczne dokumenty strategiczne, w których określono kierunki rozwoju kraju w perspektywie średnio- i długookresowej, a także dokumenty dotyczące obronności i bezpieczeństwa państwa⁵⁸⁴.

⁵⁸⁰ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 21 listopada 2011 r. w sprawie wotum zaufania dla Rady Ministrów, M.P. z 2011 r. nr 105, poz. 1057.

⁵⁸¹ Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach, Dz.U. z 2014 r., poz. 1195.

⁵⁸² Ustawa z dnia 4 kwietnia 2014 r. o europejskiej inicjatywie obywatelskiej, Dz.U. z 2014 r., poz. 575.

⁵⁸³ Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020, Dz.U. z 2014 r., poz. 1146.

⁵⁸⁴ M.in. były to: *Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju. Polska 2030. Trzecia Fala Nowoczesności* – uchwała Nr 16 Rady Ministrów z dnia 5 lutego 2013 r. (M.P. z 2013 r., poz. 121); *Strategia*

Priorytetem dla rządu było zapewnienie strategicznego bezpieczeństwa finansów publicznych. Prowadziło to do podejmowania decyzji niepopularnych społecznie. Rząd wystąpił z inicjatywą wydłużenia wieku wymaganego do nabycia prawa do świadczeń emerytalnych co najmniej do 67. roku życia, co stanowiło reakcję m.in. na niepokojące prognozy demograficzne, oznaczające, że utrzymanie dotychczasowych rozwiązań doprowadzi do kryzysu systemu ubezpieczeń społecznych⁵⁸⁵. Podwyższenie wieku emerytalnego na drodze ustawowej stało się jednym z zasadniczych tematów sporów politycznych, w tym podczas kampanii wyborczej w 2015 r. Silne kontrowersje wzbudziła też decyzja rządu o zmianie zasad funkcjonowania otwartych funduszy emerytalnych (OFE).

Opracowano systemowe regulacje w zakresie przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu⁵⁸⁶. Wprowadzano kolejne rozwiązania służące lepszemu ochronie praw i wolności człowieka i obywatela, m.in. poddając ustawowej reglamentacji użycie środków przymusu bezpośredniego i broni palnej⁵⁸⁷. Uregulowano całościowo prawa konsumentów⁵⁸⁸.

W sprawach ratownictwa medycznego przyjęto ustawowe regulacje w zakresie powiadamiania ratunkowego⁵⁸⁹.

W nowy sposób uregulowano sprawy obywatelstwa⁵⁹⁰.

Kontynuowano prowadzone od 2009 r. badanie możliwości finansowych i społecznych wprowadzenia euro jako waluty w Polsce⁵⁹¹.

„Sprawne Państwo 2020” – uchwała Nr 17 Rady Ministrów z dnia 12 lutego 2013 r. (M.P. z 2013 r., poz. 136); *Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022* – uchwała Nr 67 Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2013 r. (M.P. z 2013 r., poz. 377) oraz *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2014 r.* (podpisana przez Prezydenta RP na wniosek Prezesa Rady Ministrów w dniu 5 listopada 2014 r.) – formalnie nadal obowiązująca w chwili oddawania do druku tej książki, chociaż w istotnych punktach odbiegająca od koncepcji prezentowanej przez naczelne organy władzy państwowej ukształtowane po wyborach w 2015 r. ((zob. www.bbn.gov.pl), tekst dokumentu jest także opublikowany w: R. Kupiecki (red.), *Strategia bezpieczeństwa...*, s. 514 i nast.).

⁵⁸⁵ Ustawa z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2012 r., poz. 637.

⁵⁸⁶ Uchwała Rady Ministrów nr 165 z dnia 12 sierpnia 2014 r. w sprawie przyjęcia programu pod nazwą „Krajowy Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu 2020. Nowy wymiar aktywnej integracji”, M.P. z 2014 r., poz. 787.

⁵⁸⁷ Ustawa z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej, Dz.U. z 2013 r., poz. 628.

⁵⁸⁸ Ustawa z dnia 30 maja 2014 r. o prawach konsumenta, Dz.U. z 2014 r., poz. 827.

⁵⁸⁹ Ustawa z dnia 22 listopada 2013 r. o systemie powiadamiania ratunkowego, Dz.U. z 2013 r., poz. 1635.

⁵⁹⁰ Ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim, Dz.U. z 2012 r., poz. 161.

⁵⁹¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 listopada 2009 r. w sprawie powołania Narodowego Komitetu Koordynacyjnego do spraw Euro, Rady Koordynacyjnej oraz Międzyinstytucjonalnych Zespołów Roboczych do spraw Przygotowań do Wprowadzenia Euro przez Rzeczpospolitą Polską, Dz.U. z 2009 r. nr 195, poz. 1505.

Polska ratyfikowała Konwencję Rady Europy o cyberprzestępczości⁵⁹².

Sprawy administracji. Rada Ministrów została powołana postanowieniem Prezydenta RP z dnia 18 listopada 2011 r. Liczyła 20 członków. Na początku prac gabinetu wprowadzono w strukturze ministerstw zmiany w stosunku do poprzedniego rządu. Utworzono ministerstwo administracji i cyfryzacji oraz ministerstwo spraw wewnętrznych (znosząc ministerstwo spraw wewnętrznych i administracji). W zakresie działania ministerstwa administracji i cyfryzacji znalazły się także sprawy łączności. Utworzono też ministerstwo transportu, budownictwa i gospodarki morskiej (znosząc ministerstwo infrastruktury), które z kolei zniesiono w 2013 r., tworząc, w drodze przekształcenia ministerstwa rozwoju regionalnego, ministerstwo infrastruktury i rozwoju⁵⁹³. W składzie rządu był początkowo jeden wiceprezes Rady Ministrów, który kierował też działem administracji, oraz jeden minister – członek Rady Ministrów, który był równocześnie szefem Kancelarii Prezesa Rady Ministrów⁵⁹⁴. Utrzymano funkcjonowanie Stałego Komitetu Rady Ministrów i utworzono dodatkowo Komitet Rady Ministrów do spraw Cyfryzacji, w którego kompetencji znalazło się opiniowanie dokumentów rządowych w zakresie informatyzacji administracji i rozwoju społeczeństwa informacyjnego⁵⁹⁵.

Dokonywano zmian w systemie pełnomocników rządu⁵⁹⁶.

⁵⁹² Ustawa z dnia 12 września 2014 r. o ratyfikacji Konwencji Rady Europy o cyberprzestępczości, sporządzonej w Budapeszcie w dniu 23 listopada 2001 r., Dz.U. z 2014 r., poz. 1514.

⁵⁹³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 listopada 2013 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju oraz zniesienia Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, Dz.U. z 2013 r., poz. 1390.

⁵⁹⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 listopada 2011 r. w sprawie zniesienia Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministerstwa Infrastruktury, Dz.U. z 2011 r. nr 250, poz. 1500; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 listopada 2011 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, Dz.U. z 2011 r. nr 250, poz. 1501; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 listopada 2011 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, Dz.U. z 2011 r. nr 250, poz. 1502; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 listopada 2011 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, Dz.U. z 2011 r. nr 250, poz. 1503; rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Administracji i Cyfryzacji, Dz.U. z 2011 r. nr 248, poz. 1479; rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych, Dz.U. z 2011 r. nr 248, poz. 1491; rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, Dz.U. z 2011 r. nr 248, poz. 1494; rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2011 r. w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działania Ministra – członka Rady Ministrów Tomasza Arabskiego, Dz.U. z 2011 r. nr 248, poz. 1495.

⁵⁹⁵ Zarządzenie Nr 1 Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 stycznia 2012 r. w sprawie Komitetu Rady Ministrów do spraw Cyfryzacji, M.P. z 2012 r., poz. 1.

⁵⁹⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 stycznia 2012 r. w sprawie zniesienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Opracowania Programu Zapobiegania Nieprawidłowościom w Instytucjach Publicznych, Dz.U. z 2012 r., poz. 183; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 maja 2012 r.

Źródła napięć. Zaostrzały się różnice polityczne w społeczeństwie. Spadało poparcie społeczne dla rządu. Upowszechniał się negatywny wizerunek rządu – kierującego się w swoim działaniu przede wszystkim interesami elit, a nie sprawami zwykłych Polaków, rządu pochłoniętego bieżącym administrowaniem (chwytliwe hasło „ciepła woda w kranie”), niemającego całościowej wizji przebudowy państwa. Zmniejszyła się przewaga ugrupowań rządowych w Sejmie (w końcowym etapie pracy rządu wynosiła ona już tylko 2 głosy), co miało tym większe znaczenie, że rosła liczba głosowań, w których część posłów PSL nie zachowywała dyscypliny partyjnej. Platforma Obywatelska słabła też wewnątrz, m.in. z tego powodu, że miała w swoich szeregach oponentów ideowych – posłów o konserwatywnych poglądach skupionych wokół Jarosława Gowina, który ostatecznie opuścił PO.

Zakończenie działalności gabinetu. Prezydent RP przyjął w dniu 11 września 2014 r. dymisję gabinetu⁵⁹⁷, która miała związek z podjęciem przez Donalda Tuska decyzji o starciu w wyborach na przewodniczącego Rady Europejskiej. Rada Ministrów pełniła obowiązki do chwili powołania nowego gabinetu.

* * *

4.10. Rząd Ewy Kopacz (22 września 2014 – 15 listopada 2015)

Szefowa gabinetu. Ewa Kopacz jest z wykształcenia lekarzem. Działała w Unii Wolności. Jest członkinią i jedną z czołowych działaczek Platformy Obywatelskiej, której przez kilka lat przewodniczyła. Ma doświadczenia w działalności samorządowej i parlamentarnej. Była, jako jedyna kobieta w historii polskiego parlamentaryzmu, marszałkiem Sejmu. W poprzedniej Radzie Ministrów pełniła przez pewien czas funkcję ministra zdrowia. W dniu 15 września 2014 r. została

w sprawie zniesienia Pełnomocnika Rządu do spraw Zapewnienia Bezpieczeństwa w Trakcie Przygotowywania i Sprawowania przez Rzeczpospolitą Polską Przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej w 2011 r., Dz.U. z 2012 r., poz. 636; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 sierpnia 2014 r. w sprawie zniesienia Pełnomocnika Rządu do spraw Programu ochrony przed powodzią w dorzeczu górnej Wisły, Dz.U. z 2014 r., poz. 1148; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 sierpnia 2014 r. w sprawie zniesienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Programu dla Odry–2006, Dz.U. z 2014 r., poz. 1269; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 grudnia 2011 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do spraw deregulacji gospodarczych, Dz.U. z 2011 r. nr 276, poz. 1630; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 listopada 2013 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do spraw Polityki Klimatycznej, Dz.U. z 2013 r., poz. 1392; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 listopada 2013 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do spraw Zarządzania Infrastrukturą Drogową, Dz.U. z 2013 r., poz. 1402.

⁵⁹⁷ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 11 września 2014 r. nr 1131-11-2014 o przyjęciu dymisji Rady Ministrów, M.P. z 2014 r., poz. 803.

desygnowana przez Prezydenta RP Bronisława Komorowskiego na Prezesa Rady Ministrów⁵⁹⁸, zaś 22 września 2014 r. została powołana na urząd Prezesa Rady Ministrów⁵⁹⁹. Po 2015 r. powróciła do działalności poselskiej.

Utworzenie i charakter polityczny gabinetu. Pod względem politycznym był to rząd kontynuacji. Został utworzony na kilka miesięcy przed wyborami Prezydenta RP i na rok przed wyborami parlamentarnymi. Uzyskał wotum zaufania w Sejmie głównie głosami posłów z PO i PSL⁶⁰⁰. Poza bieżącym administrowaniem podstawowym zadaniem gabinetu było polityczne wsparcie kandydatów obozu rządowego w tych wyborach.

Środowisko działania gabinetu. Na sytuację rządu w kilku pierwszych miesiącach jego działania składały się następujące czynniki: przychyłność Prezydenta RP dla rządzących, wsparcie ze strony Unii Europejskiej, radykalizowanie się opozycji – otwarcie przygotowującej się do przejścia władzy przez wygranie wyborów, słabnące poparcie społeczne dla obozu władzy. Rok 2015 zdominowała ostra rywalizacja wyborcza. Wybory Prezydenta RP⁶⁰¹ zakończyły się zwycięstwem kandydata PiS. Od początku swojej kadencji w sierpniu 2015 r. Andrzej Duda nie krył dystansu wobec rządu. Tendencji przesuwania się społecznego poparcia w stronę PiS nie zatrzymało odbyte z inicjatywy dotychczasowego Prezydenta RP ogólnokrajowe referendum, w którym pytano obywateli o jednomandatowe okręgi wyborcze w wyborach do Sejmu, dotacje budżetowe dla partii politycznych i zasady wykładni prawa podatkowego⁶⁰². Rekordowo niska frekwencja w tym referendum potwierdziła, że większość Polaków jest zainteresowana już tylko wyborami, w wyniku których nastąpi zmiana polityczna, dzięki której będą realizowane zapowiedzi programowe PiS.

W czasie działania gabinetu w nowy sposób zostały określone ramy prawne Trybunału Konstytucyjnego⁶⁰³.

Kwestie programowe. Rząd podejmował próby zyskania poparcia środowisk lewicy oraz ludzi znajdujących się w gorszej sytuacji materialnej⁶⁰⁴. Czyniono dalsze starania w celu ułatwienia prowadzenia działalności gospodarczej⁶⁰⁵. Usta-

⁵⁹⁸ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 15 września 2014 r. nr 1131-12-2014 o desygnowaniu Prezesa Rady Ministrów, M.P. z 2014 r., poz. 804.

⁵⁹⁹ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 września 2014 r. nr 1131-13-2014 o powołaniu Prezesa Rady Ministrów, M.P. z 2014 r., poz. 805.

⁶⁰⁰ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 października 2014 r. w sprawie wotum zaufania dla Rady Ministrów, M.P. z 2014 r., poz. 892.

⁶⁰¹ Postanowienie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 4 lutego 2015 r. o zarządzeniu wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 2015 r., poz. 188.

⁶⁰² Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 czerwca 2015 r. o zarządzeniu ogólnokrajowego referendum, Dz.U. z 2015 r., poz. 852.

⁶⁰³ Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz.U. 2015 r., poz. 1064.

⁶⁰⁴ M.in. ustawa z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny, Dz.U. z 2014 r., poz. 1863.

⁶⁰⁵ Ustawa z dnia 7 listopada 2014 r. o ułatwieniu wykonywania działalności gospodarczej, Dz.U. z 2014 r., poz. 1662.

lono zasady wsparcia kredytobiorców⁶⁰⁶. Uregulowano sprawy ustroju rolnego⁶⁰⁷, wsparcia (zgodnie ze standardami unijnymi) rozwoju lokalnego⁶⁰⁸, obligacji⁶⁰⁹.

Uhonorowano, również finansowo, działaczy opozycji antykomunistycznej oraz osoby represjonowane z powodów politycznych. Regulacje dotyczyły lat 1956–1989⁶¹⁰.

Polska ratyfikowała Konwencję Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej⁶¹¹.

Sprawy administracji. Rada Ministrów została powołana postanowieniem Prezydenta RP z dnia 22 września 2014 r. Liczyła 19 członków, w swym składzie miała dwóch wiceprezesów Rady Ministrów kierujących działaniami administracji oraz jednego ministra – członka Rady Ministrów, który był równocześnie szefem Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz koordynatorem służb specjalnych⁶¹². Nie wprowadzano zmian w strukturze ministerstw. Ustanowiono kilku kolejnych pełnomocników rządu⁶¹³.

Przygotowano regulacje ustawowe dotyczące związków metropolitalnych, jako zrzeszeń jednostek samorządu terytorialnego położonych na obszarze charakteryzującym się spójnością i silnymi powiązaniem funkcjonalnymi, a znaj-

⁶⁰⁶ Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o wsparciu kredytobiorców znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej, którzy zaciągnęli kredyt mieszkaniowy, Dz.U. z 2015 r., poz. 1925.

⁶⁰⁷ Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, Dz.U. z 2015 r., poz. 1433.

⁶⁰⁸ Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności, Dz.U. z 2015 r., poz. 378.

⁶⁰⁹ Ustawa z dnia 15 stycznia 2015 r. o obligacjach, Dz.U. z 2015 r., poz. 238.

⁶¹⁰ Ustawa z dnia 20 marca 2015 r. o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych, Dz.U. z 2015 r., poz. 693.

⁶¹¹ Ustawa z dnia 6 lutego 2015 r. o ratyfikacji Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, sporządzonej w Stambule dnia 11 maja 2011 r., Dz.U. z 2015 r., poz. 398.

⁶¹² Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 września 2014 r. nr 1131-14-2014 o powołaniu w skład Rady Ministrów, M.P. z 2014 r., poz. 806; rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 września 2014 r. w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działania Ministra – członka Rady Ministrów Jacka Cichockiego, Dz.U. z 2014 r., poz. 1277; rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 września 2014 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra – członka Rady Ministrów Jacka Cichockiego w zakresie koordynacji służb specjalnych, Dz.U. z 2014 r., poz. 1276; rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 czerwca 2015 r. uchylające rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra – członka Rady Ministrów Jacka Cichockiego w zakresie koordynacji służb specjalnych, Dz.U. z 2015 r., poz. 836.

⁶¹³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2014 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do spraw restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego, Dz.U. z 2014 r., poz. 1606; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2014 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do spraw bezpieczeństwa w szkołach, Dz.U. z 2014 r., poz. 1886; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2014 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do spraw projektu ustawy o zdrowiu publicznym, Dz.U. z 2014 r., poz. 1887; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 marca 2015 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do spraw Wspierania Reform na Ukrainie, Dz.U. z 2015 r., poz. 436.

dującym się w zasięgu oddziaływania miasta będącego siedzibą wojewody lub sejmiku wojewódzkiego⁶¹⁴.

Źródła napięć. Rząd działał w warunkach ostrej rywalizacji wyborczej i spadku poparcia społecznego dla PO i PSL.

Zakończenie działalności gabinetu. Rząd podał się do dymisji w związku z wyborem nowego Sejmu. Dymisja została przyjęta przez Prezydenta RP w dniu 15 listopada 2015 r.⁶¹⁵. Gabinet pełnił obowiązki do momentu powołania nowej Rady Ministrów.

* * *

4.11. Rząd Beaty Szydło (16 listopada 2015 – 8 grudnia 2017)

Szefowa gabinetu. Beata Szydło jest z wykształcenia etnografką. Działaczka Prawa i Sprawiedliwości, z doświadczeniem w pracy samorządowej i parlamentarnej, i bez wcześniejszych doświadczeń na forum międzynarodowym. Bezpośrednio przed objęciem urzędu szefowej rządu dała się poznać jako sprawna organizatorka kampanii wyborczej prezydenta Andrzeja Dudy. Mocno eksponuje swoją narodową i katolicką tożsamość. Została desygnowana przez Prezydenta RP Andrzeja Dudę na Prezesa Rady Ministrów w dniu 13 listopada 2015 r.⁶¹⁶. 16 listopada 2015 r. została powołana na urząd Prezesa Rady Ministrów⁶¹⁷. W rządzie Mateusza Morawieckiego pełni funkcję wiceprezesa Rady Ministrów.

Utworzenie i charakter polityczny gabinetu. Rząd został utworzony w następstwie spektakularnego zwycięstwa Zjednoczonej Prawicy w wyborach parlamentarnych w 2015 r. Miał charakter koalicyjny. W dniu 18 listopada 2015 r. uzyskał w Sejmie wotum zaufania⁶¹⁸. Jego podstawę polityczną stanowiła Zjednoczona Prawica, w skład której wchodziły Prawo i Sprawiedliwość, Porozumienie, Solidarna Polska. Lider PiS, wyznaczający kierunki polityki koalicji rządowej, pozostał poza rządem. W skład gabinetu weszli natomiast liderzy dwóch pozostałych ugrupowań koalicyjnych.

Środowisko działania gabinetu. Gabinet miał większościowe, stabilne, zdyscyplinowane poparcie w Sejmie i Senacie. Dzięki temu obóz rządowy mógł

⁶¹⁴ Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych, Dz.U. z 2015 r., poz. 1890.

⁶¹⁵ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 12 listopada 2015 r. o przyjęciu dymisji Rady Ministrów, M.P. z 2015 r., poz. 1088.

⁶¹⁶ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 13 listopada 2015 r. o desygnowaniu Prezesa Rady Ministrów, M.P. z 2015 r., poz. 1089.

⁶¹⁷ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 listopada 2015 r. o powołaniu Prezesa Rady Ministrów, M.P. z 2015 r., poz. 1090.

⁶¹⁸ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 18 listopada 2015 r. w sprawie wotum zaufania dla Rady Ministrów, M.P. z 2015 r., poz. 1159.

bez zwłoki, niemal automatycznie przeprowadzać w procesie legislacyjnym swe inicjatywy ustawodawcze. Rządzący nie dysponowali jednak większością konstytucyjną. Wyraźnie widać było uzależnienie gabinetu od bieżących dyspozycji lidera PiS. Rząd mógł liczyć na poparcie Prezydenta RP. Ujawniały się jednak różnice taktyczne między członkami rządu i głową państwa oraz ich odmienne podejście do spraw kompetencyjnych, w szczególności w odniesieniu do Sił Zbrojnych i systemu wymiaru sprawiedliwości.

Gabinet był ostro skonfliktowany z opozycją. Budował swoje poparcie za pomocą frontalnej krytyki poprzedników. Ekspozował swoją legitymizację wyborczą. W okresie funkcjonowania gabinetu spór polityczny przeniósł się w dużej mierze do mediów i na ulice, gdzie dochodziło do licznych manifestacji i innych akcji protestacyjnych.

Władze podjęły próbę instytucjonalizacji działań społeczeństwa obywatelskiego – niezgodnej z samą jego istotą, deklarując równocześnie, że „Państwo polskie wspiera wolnościowe i chrześcijańskie ideały obywateli i społeczności lokalnych, obejmujące tradycję polskiej inteligencji, tradycje niepodległościową, narodową, religijną, socjalistyczną oraz tradycję ruchu ludowego, dostrzegając w nich kontynuację wielowiekowych tradycji Rzeczypospolitej Polskiej i tym samym chroniąc bogate dziedzictwo wspólnoty jej wolnych obywateli” i że „społeczeństwo obywatelskie jest wspólną przestrzenią”⁶¹⁹.

Kwestie programowe. Rząd wykazywał dużą spójność i wyrazistość programową. Sednem jego programu było dążenie do szybkiego przeprowadzenia głębokich zmian politycznych i gospodarczych. Gabinet opracował nową ogólną strategię rozwojową kraju⁶²⁰.

Liczne inicjatywy ustawodawcze przygotowane w strukturach rządowych były zgłaszane jako poselskie, co przyspieszało proces legislacyjny, bo pozwalało omijać wymogi konsultacji i uzgodnień, które obowiązują w przypadku inicjatyw rządowych. Wprowadzono istotne zmiany dotyczące radiofonii i telewizji, które zagwarantowały rządzącym decydujący wpływ na obsadę kadrową kierownictw Polskiego Radia i Telewizji Polskiej⁶²¹. Niejednokrotnie, jak w przypadku Trybunału Konstytucyjnego, przeprowadzane zmiany były ściśle związane z zamówieniem politycznym⁶²².

⁶¹⁹ Ustawa z dnia 15 września 2017 r. o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, Dz.U. z 2017 r., poz. 1909.

⁶²⁰ Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) – uchwała Nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r., M.P. z 2017 r., poz. 260.

⁶²¹ Ustawa z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji, Dz.U. z 2016 r., poz. 25; ustawa z dnia 22 czerwca 2016 r. o Radzie Mediów Narodowych, Dz.U. z 2016 r., poz. 929.

⁶²² Ustawa z dnia 19 listopada 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, Dz.U. z 2015 r., poz. 1928; ustawa z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, Dz.U. z 2015 r., poz. 2217; ustawa z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz.U. z 2016 r., poz. 1157.

Podstawą działania rządzących była teza o potrzebie przeprowadzenia zasadniczych zmian służących zwykłym ludziom, wbrew interesom egoistycznych elit, w imię obrony tożsamości i zagrożonych interesów narodowych oraz repolonizacji polskiej gospodarki. Gabinet był uległy wobec środowisk dążących do radykalnych działań, nie licząc się z krytyką pochodzącą spoza własnego elektoratu.

Realizując zapowiedzi wyborcze Zjednoczonej Prawicy, podjęto znaczne zobowiązania finansowe, m.in. w ramach programu Rodzina 500 Plus (obejmującego świadczenie wychowawcze w wysokości 500 zł na dziecko w rodzinie)⁶²³ i obniżenia wieku emerytalnego (do co najmniej 60 lat dla kobiet i co najmniej 65 lat dla mężczyzn)⁶²⁴. W sposób systemowy, m.in. przez relatywnie wyższe niż w poprzednich latach podwyżki minimalnych płac i rent⁶²⁵, ukierunkowano politykę na poprawę sytuacji osób najniżej zarabiających i znajdujących się w najgorszej sytuacji finansowej.

Kontynuowano działania mierzące do poprawy warunków prowadzenia działalności gospodarczej⁶²⁶.

Zmieniono system oświaty, ustanawiając m.in. nową strukturę szkół (obejmującą szkoły podstawowe i różnego rodzaju szkoły ponadpodstawowe). Zlikwidowano gimnazja⁶²⁷.

Skuteczność działania organów bezpieczeństwa i porządku publicznego stała się ważniejsza niż przestrzeganie uznanych w prawie międzynarodowym standardów praw i wolności człowieka i obywatela⁶²⁸. W kolejnych zmianach prawa karnego zwiększono odpowiedzialność karną za szczególnie niebezpieczne przestępstwa⁶²⁹.

W ramach zmian w prawie o zgromadzeniach wprowadzono kategorię zgromadzenia cyklicznego, na które zgodę wydaje wojewoda. Wzmocniono w ten sposób pozycję administracji rządowej kosztem władztwa organów samorządu terytorialnego⁶³⁰.

⁶²³ Ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, Dz.U. z 2016 r., poz. 195.

⁶²⁴ Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2017 r., poz. 38.

⁶²⁵ Ustawa z dnia 2 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2017 r., poz. 2.

⁶²⁶ Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie niektórych ustaw w celu poprawy otoczenia prawnego przedsiębiorców, Dz.U. z 2016 r., poz. 2255.

⁶²⁷ Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe, Dz.U. z 2017 r., poz. 59; ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe, Dz.U. z 2017 r., poz. 60.

⁶²⁸ M.in.: ustawa z dnia 15 stycznia 2016 r. o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2016 r., poz. 147; ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych, Dz.U. z 2016 r., poz. 904.

⁶²⁹ M.in. ustawa z dnia 13 maja 2016 r. o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym, Dz.U. z 2016 r., poz. 862.

⁶³⁰ Ustawa z dnia 13 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach, Dz.U. z 2017 r., poz. 579.

Ustalono nowe zasady i tryb działania w sprawach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa⁶³¹.

Powracały sprawy rozliczeń historii. Wprowadzono ustawy zakaz propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy oraz obiektów znajdujących się w przestrzeni publicznej⁶³².

W czasie działania gabinetu miały w Polsce miejsce wydarzenia o istotnym znaczeniu politycznym i społecznym. W 2016 r. odbył się w Warszawie szczyt Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego⁶³³. Z wizytą przybył do naszego kraju papież Franciszek. Zorganizowano katolickie Światowe Dni Młodzieży w Krakowie⁶³⁴.

Sprawy administracji. Rada Ministrów została powołana postanowieniem Prezydenta RP z dnia 16 listopada 2015 r. Liczyła 24 członków, w tym trzech wiceprezesów Rady Ministrów kierujących działami administracji oraz pięciu ministrów – członków Rady Ministrów, którymi zostali: szefowa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, szefowa gabinetu politycznego Prezesa Rady Ministrów, szef Stałego Komitetu Rady Ministrów, koordynator służb specjalnych oraz (w okresie przejściowym) pełnomocnik do spraw zorganizowania ministerstwa energii⁶³⁵.

⁶³¹ Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa, Dz.U. z 2017 r., poz. 718.

⁶³² Ustawa z dnia 1 kwietnia 2016 r. o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz pomniki, Dz.U. z 2016 r., poz. 744.

⁶³³ Ustawa z dnia 16 marca 2016 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z organizacją Szczytu Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego w Rzeczypospolitej Polskiej w Warszawie w 2016 roku, Dz.U. z 2016 r., poz. 379.

⁶³⁴ Ustawa z dnia 18 marca 2016 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z organizacją wizyty Jego Świątobliwości Papieża Franciszka w Rzeczypospolitej Polskiej oraz Światowych Dni Młodzieży – Kraków 2016, Dz.U. z 2016 r., poz. 393.

⁶³⁵ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra – członka Rady Ministrów Beaty Kempy, Dz.U. z 2015 r., poz. 1912 (zob. też: Dz.U. z 2015 r., poz. 2092); rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra – członka Rady Ministrów Elżbiety Witek, Dz.U. z 2015 r., poz. 1913 (zob. też: Dz.U. z 2016 r., poz. 77); rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 listopada 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra – członka Rady Ministrów Henryka Kowalczyka, Dz.U. z 2015 r., poz. 1927 (zob. też: Dz.U. z 2015 r., poz. 2093; Dz.U. z 2016 r., poz. 1788); rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra – członka Rady Ministrów Mariusza Kamińskiego – Koordynatora Służb Specjalnych, Dz.U. z 2015 r., poz. 1921; rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra – członka Rady Ministrów Krzysztofa Tchórzewskiego, Dz.U. z 2015 r., poz. 1914.

W stosunku do poprzedniego gabinetu wprowadzono liczne zmiany w strukturze i nazwach ministerstw⁶³⁶. Utworzono: ministerstwo spraw wewnętrznych i administracji (w drodze przekształcenia dotychczasowego ministerstwa spraw wewnętrznych), ministerstwo energii (włączając do niego stosowne komórki organizacyjne ministerstwa rozwoju), ministerstwo rozwoju (znosząc równocześnie ministerstwo gospodarki), ministerstwo gospodarki morskiej i żeglugi śródlądowej, ministerstwo infrastruktury i budownictwa (włączając do zakresu jego działania także sprawy działu łączności oraz sprawy geodezji i kartografii). Zmieniono nazwę ministerstwa pracy i polityki społecznej na „Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej”. Na początku 2017 r. zlikwidowano ministerstwo skarbu państwa i przekazano uprawnienia w zakresie zarządzania mieniem państwowym członkom Rady Ministrów, pełnomocnikom rządu oraz innym podmiotom (osobom prawnym)⁶³⁷. W marcu 2016 r. utworzono, jako organ pomocniczy Rady Ministrów, Komitet Rozwoju⁶³⁸. We wrześniu 2016 r. zintegrowano personalnie kierowanie ministerstwem rozwoju i ministerstwem finansów. Urząd ministra rozwoju i finansów objął wiceprezes Rady Ministrów Mateusz Morawiecki, który stanął też na czele utworzonego równolegle Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów (zniesiono wówczas Komitet Rozwoju)⁶³⁹.

⁶³⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 listopada 2015 r. w sprawie przekształcenia Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Dz.U. z 2015 r., poz. 1945; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 listopada 2015 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, Dz.U. z 2015 r., poz. 1946; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2015 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Cyfryzacji, Dz.U. z 2015 r., poz. 2077; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2015 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Energii, Dz.U. z 2015 r., poz. 2075; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2015 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Rozwoju oraz zniesienia Ministerstwa Gospodarki, Dz.U. z 2015 r., poz. 2076; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2015 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, Dz.U. z 2015 r., poz. 2078; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2015 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa, Dz.U. z 2015 r., poz. 2080; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2015 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie utworzenia Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej oraz zniesienia Ministerstwa Polityki Społecznej, Dz.U. z 2015 r., poz. 2056; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2015 r. w sprawie przekształcenia Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, Dz.U. z 2015 r., poz. 2079.

⁶³⁷ Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym, Dz.U. z 2016 r., poz. 2259.

⁶³⁸ Zarządzenie nr 24 Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 marca 2016 r. w sprawie Komitetu Rozwoju, M.P. z 2016 r., poz. 220.

⁶³⁹ Postanowienie nr 1131.17.2016 Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 28 września 2016 r. o zmianie w składzie Rady Ministrów, M.P. z 2016 r., poz. 942; rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 września 2016 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rozwoju i Finansów, Dz.U. z 2016 r., poz. 1595; zarządzenie nr 131 Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 września 2016 r. w sprawie Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów, M.P. z 2016 r., poz. 946.

W trakcie działania gabinetu zniesiono osiem urzędów pełnomocników rządu⁶⁴⁰ i ustanowiono dziewięć takich urzędów⁶⁴¹. Dokonano systemowej integracji służb skarbowych i celnych, ustanawiając Krajową Administrację Skarbową⁶⁴². W nowy sposób uregulowano status Prokuraturii Generalnej⁶⁴³. Określono status związku metropolitalnego w województwie śląskim⁶⁴⁴.

⁶⁴⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2015 r. w sprawie zniesienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Wprowadzenia Euro przez Rzeczpospolitą Polską, Dz.U. z 2015 r., poz. 2352; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 kwietnia 2016 r. w sprawie zniesienia Pełnomocnika Rządu do spraw bezpieczeństwa w szkołach, Dz.U. z 2016 r., poz. 489; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 kwietnia 2016 r. w sprawie zniesienia Pełnomocnika Rządu do spraw Informacji i Edukacji Finansowej w zakresie Budżetu, Finansów Publicznych i Instytucji Finansowych oraz Ochrony Finansów Publicznych, Dz.U. z 2016 r., poz. 490; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 kwietnia 2016 r. w sprawie zniesienia Pełnomocnika Rządu do spraw deregulacji gospodarczych, Dz.U. z 2016 r., poz. 491; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 kwietnia 2016 r. w sprawie zniesienia Pełnomocnika Rządu do spraw projektu ustawy o zdrowiu publicznym, Dz.U. z 2016 r., poz. 506; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 kwietnia 2016 r. w sprawie zniesienia Pełnomocnika Rządu do spraw Polskiej Energetyki Jądrowej, Dz.U. z 2016 r., poz. 507; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2016 r. w sprawie zniesienia Pełnomocnika Rządu do spraw regulacji i harmonizacji obszaru bezpieczeństwa transportu i ruchu drogowego, Dz.U. z 2016 r., poz. 1922.

⁶⁴¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do spraw przygotowania reformy publicznej radiofonii i telewizji, Dz.U. z 2015 r., poz. 1974; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 listopada 2015 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do spraw Kształtowania Ustroju Rolnego, Dz.U. z 2015 r., poz. 1990; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2015 r. w sprawie Pełnomocnika Rządu do spraw Strategicznej Infrastruktury Energetycznej, Dz.U. z 2015 r., poz. 2116; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2016 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do spraw społeczeństwa obywatelskiego, Dz.U. z 2016 r., poz. 37; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 stycznia 2016 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do spraw Przygotowania Światowych Dni Młodzieży Kraków 2016, Dz.U. z 2016 r., poz. 42; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 maja 2016 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do spraw Polityki Surowcowej Państwa, Dz.U. z 2016 r., poz. 685; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 września 2016 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do spraw działań związanych z wystąpieniem afrykańskiego pomoru świń na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 2016 r., poz. 1546; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 listopada 2016 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do spraw obchodów Stulecia Odzyskania Niepodległości Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 2016 r., poz. 1931; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2017 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do spraw organizacji struktury administracji publicznej właściwych w zakresie bezpieczeństwa żywności, Dz.U. z 2017 r., poz. 774; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2017 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do spraw Centralnego Portu Komunikacyjnego dla Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 2017 r., poz. 874.

⁶⁴² Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej, Dz.U. z 2016 r., poz. 1947.

⁶⁴³ Ustawa z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 2016 r., poz. 2261.

⁶⁴⁴ Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim, Dz.U. z 2017 r., poz. 730.

Sprawy kadr administracji. W istotny sposób znowelizowano przepisy dotyczące służby cywilnej. Zdecydowano wzmocnić pozycję czynnika politycznego przy obsadzie wyższych stanowisk w służbie cywilnej i zdestabilizowano sytuację zawodową urzędników służby cywilnej⁶⁴⁵. Ponownie zintegrowano systemowo i personalnie stanowisko ministra sprawiedliwości i prokuratora generalnego⁶⁴⁶.

Źródła napięć. W trakcie działania gabinetu dochodziły do głosu rozbieżne interesy polityczne i ambicje personalne ministrów, które osłabiały spójność wewnętrzną gabinetu w warunkach słabego przywództwa premiera. Rząd był odporny na krytykę ze strony podmiotów międzynarodowych dotyczącą dystansowania się Polski od wykonywania wspólnej polityki Unii Europejskiej oraz naruszeń w Polsce standardów praworządności. Mimo stawianych mu zarzutów oraz niespotykanej liczby manifestacji ulicznych organizowanych przez środowiska opozycyjne, gabinet zachował do końca swojego funkcjonowania wysokie poparcie społeczne (blisko 50%).

Zakończenie działalności gabinetu. Premier podała rząd do dymisji. Decyzję w tej sprawie podjęło kierownictwo koalicji. Komentatorzy polityczni podkreślali, że decyzja ta miała na względzie potrzebę zwiększenia zdolności rządu do radzenia sobie z krytyką ze strony Unii Europejskiej oraz konieczność poprawy stosunków z głową państwa. Prezydent RP przyjął dymisję w dniu 8 grudnia 2017 r. i powierzył Radzie Ministrów pełnienie obowiązków do czasu powołania nowej Rady Ministrów⁶⁴⁷.

* * *

4.12. Rząd Mateusza Morawieckiego (od 11 grudnia 2017)

Szef gabinetu. Mateusz Morawiecki jest z wykształcenia historykiem. Ma doświadczenie menedżerskie, w latach poprzedzających karierę polityczną kierował bankiem. Członek Prawa i Sprawiedliwości. Syn opozycjonisty z czasów PRL, eksponuje swoją postawę antykomunistyczną. Z wyraźnymi ambicjami do przewożenia programowego. Rozpoczynając działalność w charakterze szefa gabinetu, dysponował raczej wątpliwym doświadczeniem politycznym (pełnił urząd wicepremiera i ministra w poprzednim gabinecie), nie miał też swojego własnego zaplecza politycznego. Został w dużej mierze premierem „wynajętym” przez Prezesa PiS do wykonania określonych zadań. W okresie sprawowania urzędu premiera konsekwentnie zabiega o poszerzenie swoich możliwości wpływania na politykę

⁶⁴⁵ Ustawa z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2016 r., poz. 34.

⁶⁴⁶ Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze, Dz.U. z 2016 r., poz. 177.

⁶⁴⁷ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 8 grudnia 2017 r. nr 1131.16.2017 o przyjęciu dymisji Rady Ministrów, M.P. z 2017 r., poz. 1143.

obozu władzy. W dniu 8 grudnia 2017 r. został desygnowany przez Prezydenta RP Andrzeja Dudę na Prezesa Rady Ministrów, zaś 11 grudnia 2017 r. został powołany na urząd Prezesa Rady Ministrów oraz ministra rozwoju i finansów⁶⁴⁸.

Utworzenie i charakter polityczny gabinetu. Rząd został powołany na podstawie decyzji kierownictwa koalicji podjętej na wniosek prezesa PiS. Jest to gabinet kontynuacji. Utworzenie nowego gabinetu, zwłaszcza zaś personalna zmiana na stanowisku premiera, wiąże się z zamiarem przyspieszenia realizacji programu Zjednoczonej Prawicy w zmieniających się warunkach i wzmocnienia poparcia dla Zjednoczonej Prawicy w zbliżających się wyborach samorządowych i parlamentarnych przez pozyskanie osób spoza tradycyjnego elektoratu PiS. Uzasadniona wydaje się opinia, że zmianę tę wywołało – czy nawet wymusiło – piętrzenie się blokad decyzyjnych w poprzednim gabinecie, spowodowane niepowodzeniami B. Szydło w godzeniu rozbieżnych ambicji ministrów, a także narastanie trudności w osiągnięciu przez jej rząd celów polityki międzynarodowej.

Rząd ma charakter koalicyjny. Jego zaplecze polityczne nie uległo zmianie w stosunku do poprzedniego gabinetu. Stanowi je Zjednoczona Prawica, na którą składają się Prawo i Sprawiedliwość, Porozumienie, Solidarna Polska. Lider PiS, mający dominującą pozycję w całej koalicji rządowej, nie wchodzi w skład gabinetu. W rządzie są obecni liderzy dwóch pozostałych ugrupowań koalicyjnych. Rząd nie ma większości konstytucyjnej. Dysponuje natomiast większościami, stabilnym poparciem w Sejmie i Senacie, ma zdyscyplinowane zaplecze parlamentarne. Wystarczająca do uzyskania wotum zaufania w Sejmie większość, którą posiada obóz rządowy, sprawiła, że – mimo protestów opozycji – gabinet uzyskał w dniu 12 grudnia 2017 r. poparcie w dość niestereotypowej sytuacji polegającej na tym, iż premier nie przedstawił wówczas docelowego składu Rady Ministrów, a nawet jej struktury⁶⁴⁹.

Środowisko działania gabinetu. Gabinet jest programowo i politycznie uzależniony od PiS. Może liczyć na bezwzględne poparcie w Sejmie i Senacie. Dysponuje co do zasady poparciem ze strony Prezydenta RP A. Dudy. Jest ostro skonfliktowany z opozycją.

Początki działania rządu kojarzą się z głośnym sporem o ustawowe regulacje odpowiedzialności karnej za głoszenie tezy o współdziale Polaków w Holokauście w okresie drugiej wojny światowej. Środowiska żydowskie na świecie odebrały te regulacje jako próbę zablokowania prawa do prezentowania prawdy

⁶⁴⁸ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 8 grudnia 2017 r. nr 1131.17.2017 o desygnowaniu Prezesa Rady Ministrów, M.P. z 2017 r., poz. 1144; postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 11 grudnia 2017 r. nr 1131.18.2017 o powołaniu Prezesa Rady Ministrów, M.P. z 2017 r., poz. 1150; Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 11 grudnia 2017 r. nr 1131.19.2017 o powołaniu Ministra Rozwoju i Finansów, M.P. z 2017 r., poz. 1151. Zob. J. Kwiatkowski, *Mateusz Morawiecki*, Kraków 2018.

⁶⁴⁹ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 12 grudnia 2017 r. w sprawie wotum zaufania dla Rady Ministrów, M.P. z 2017 r., poz. 1177.

historycznej. Intensywność debaty politycznej na ten temat, a także żywa reakcja światowych mediów zmusiła rząd do podejmowania działań osłonowych.

Kolejne miesiące działania rządu zbiegły się z zasadniczym sporem o rozwiązanie systemowe i personalne w sądownictwie (szczególnie dotyczące Krajowej Rady Sądownictwa i Sądu Najwyższego⁶⁵⁰), który ma swój wymiar międzynarodowy w związku z pojawiającymi się opiniami, że wprowadzane w Polsce regulacje naruszają standardy niezależności sądów i sądownictwa. Spór ten znalazł odbicie w wielu protestach i manifestacjach ulicznych pod hasłami obrony praworządności.

Działalność rządu przypada na okres wyborów samorządowych⁶⁵¹, a także przygotowań do wyborów do Parlamentu Europejskiego oraz do Sejmu i Senatu RP. Wiele wskazuje na to, że gabinet ministrów zamierza aktywnie uczestniczyć w działaniach na rzecz wzmocnienia szans kandydatów Zjednoczonej Prawicy w tych wyborach.

Kwestie programowe. Rząd charakteryzuje się dużą spójnością i wyrazistością programową. W swoim przekazie informacyjnym eksponuje tezę o potrzebie dokończenia zasadniczych zmian służących zwykłym ludziom (jak wiadomo, PiS szedł po władzę, głosząc nośne hasło „dobrej zmiany”). Kontynuowana jest strategia mająca na celu poprawę sytuacji osób i środowisk znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji materialnej. Rząd wystąpił z inicjatywami w postaci: prawa przedsiębiorców⁶⁵², projektu ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu⁶⁵³, krajowego systemu cyberbezpieczeństwa⁶⁵⁴, reformy szkolnictwa wyższego i instytucji nauki⁶⁵⁵. Powołano Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców⁶⁵⁶. Ograniczono handel w niedziele i święta⁶⁵⁷.

⁶⁵⁰ M.in.: ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2018 r., poz. 3; ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym, Dz.U. z 2018 r., poz. 5; ustawa z dnia 26 stycznia 2018 r. o zmianie ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2018 r., poz. 398; ustawa z dnia 12 kwietnia 2018 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym, Dz.U. z 2018 r., poz. 847; ustawa z dnia 12 kwietnia 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz ustawy o Sądzie Najwyższym, Dz.U. z 2018 r., poz. 848.

⁶⁵¹ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 sierpnia 2018 r. w sprawie zarządzenia wyborów do rad gmin, rad powiatów, sejmików województw i rad dzielnic m.st. Warszawy oraz wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, Dz.U. z 2018 r., poz. 1561.

⁶⁵² Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, Dz.U. z 2018 r., poz. 646.

⁶⁵³ Ustawa z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, Dz.U. z 2018 r., poz. 723.

⁶⁵⁴ Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa, Dz.U. z 2018 r., poz. 1560.

⁶⁵⁵ Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, Dz.U. z 2018 r., poz. 1668; ustawa z dnia 3 lipca 2018 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, Dz.U. z 2018 r., poz. 1669.

⁶⁵⁶ Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców, Dz.U. z 2018 r., poz. 648.

⁶⁵⁷ Ustawa z dnia 10 stycznia 2018 r. o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni, Dz.U. z 2018 r., poz. 305.

Sprawy administracji. Rada Ministrów została powołana postanowieniem Prezydenta RP z dnia 11 grudnia 2017 r. Liczyła 22 członków, w tym trzech wiceprezesów Rady Ministrów, z których dwóch kierowało działami administracji, oraz czterech ministrów – członków Rady Ministrów⁶⁵⁸. Struktura ministerstw i skład personalny rządu w chwili jego powołania stanowiły (nie licząc zmiany statusu Mateusza Morawieckiego, który stanął na czele gabinetu, oraz Beaty Szydło, która objęła obowiązki wiceprezesa Rady Ministrów) powtórzenie kształtu poprzedniej Rady Ministrów. Zmiany merytoryczne były wprowadzane sukcesywnie w kilku następnych miesiącach. Trudno jednoznacznie wskazać przyczyny tego stanu rzeczy. Być może wynikało to z nieprzygotowania koncepcji organizacyjnej, być może – i to wydaje się bardziej prawdopodobne – miało na celu uspokojenie nastrojów w obozie władzy, zaniepokojonym skalą planowanych zmian wewnątrz rządu. W styczniu 2018 r. utworzono: ministerstwo infrastruktury (znosząc ministerstwo infrastruktury i budownictwa); ministerstwo przedsiębiorczości i technologii (przenosząc do niego odpowiednie przedmiotowo komórki ministerstwa rozwoju) oraz ministerstwo inwestycji i rozwoju (w drodze przekształceń dotychczasowego ministerstwa rozwoju)⁶⁵⁹. Przekształcono ministerstwo środowiska (wyłączając z niego komórki obsługujące dział gospodarki wodnej) i dokonano zmian systemowych dotyczących ministerstwa gospodarki morskiej i żeglugi śródlądowej (polegających na włączeniu do niego komórek obsługujących dział gospodarki wodnej)⁶⁶⁰. W ramach zmian kadrowych odeszli ze stanowisk ministrowie obrony narodowej (Antoni Macierewicz) i spraw zagranicznych (Witold Waszczykowski).

⁶⁵⁸ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 11 grudnia 2017 r. nr 1131.20.2017 o powołaniu w skład Rady Ministrów, M.P. z 2017 r., poz. 1152; rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2017 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra – członka Rady Ministrów Henryka Kowalczyka, Dz.U. z 2017 r., poz. 2313; rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2017 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra – członka Rady Ministrów Beaty Kempy, Dz.U. z 2017 r., poz. 2319 (zob. też: Dz.U. z 2018 r., poz. 46); rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2017 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra – członka Rady Ministrów Mariusza Kamińskiego – Koordynatora Służb Specjalnych, Dz.U. z 2017 r., poz. 2332.

⁶⁵⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 stycznia 2018 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Infrastruktury, Dz.U. z 2018 r., poz. 192; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 stycznia 2018 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii, Dz.U. z 2018 r., poz. 102; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 stycznia 2018 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju, Dz.U. z 2018 r., poz. 103 (zob. też: Dz.U. z 2018 r., poz. 193).

⁶⁶⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 stycznia 2018 r. w sprawie przekształcenia Ministerstwa Środowiska, Dz.U. z 2018 r., poz. 104; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 stycznia 2018 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie utworzenia Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, Dz.U. z 2018 r., poz. 105.

W trakcie działania gabinetu (niniejsze opracowanie obejmuje okres do końca września 2018 r.) zniesiono osiem urzędów pełnomocników rządu⁶⁶¹ i ustanowiono dziewięć tego typu urzędów⁶⁶². Na uwagę zasługuje powołanie przez premiera pełnomocnika do spraw utworzenia i funkcjonowania w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów Centrum Analiz Strategicznych⁶⁶³.

W miejsce Biura Ochrony Rządu utworzono, jako nową formację wyposażoną w większe kompetencje, Służbę Ochrony Państwa⁶⁶⁴.

Źródła napięć. Gabinet musi się liczyć z dalekosiężnymi konsekwencjami kosztownej polityki wzmocnienia poparcia za pomocą angażowania środków publicznych. Stoi też przed koniecznością mierzenia się z krytyką ze strony podmiotów międzynarodowych wywołaną dystansowaniem się Polski od wykonywania wspólnej polityki Unii Europejskiej oraz stanem przestrzegania w Polsce standardów praworządności i niezależności sądownictwa. Nieprzemyślane inicjatywy ustawodawcze dotyczące polityki historycznej doprowadziły w początkowym okresie działania tego rządu do ostrego konfliktu w stosunkach między Polską a Izraelem na tle interpretacji postaw Polaków wobec Żydów w czasie II wojny światowej.

⁶⁶¹ M.in.: rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 kwietnia 2018 r. w sprawie zniesienia Pełnomocnika Rządu do spraw Międzynarodowej Wystawy EXPO 2022 w Łodzi, Dz.U. z 2018 r., poz. 825.

⁶⁶² Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 stycznia 2018 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do spraw Współpracy z Samorządem Terytorialnym, Dz.U. z 2018 r., poz. 131; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 lutego 2018 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do spraw Małych i Średnich Przedsiębiorstw, Dz.U. z 2018 r., poz. 322; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 marca 2018 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do spraw Cyberbezpieczeństwa, Dz.U. z 2018 r., poz. 587; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 kwietnia 2018 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do spraw Prezydencji Konferencji Stron, Dz.U. z 2018 r., poz. 795.

⁶⁶³ Zarządzenie nr 60 Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 kwietnia 2018 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Prezesa Rady Ministrów do spraw utworzenia i funkcjonowania Centrum Analiz Strategicznych, bip.kprm.gov.pl.

⁶⁶⁴ Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa, Dz.U. z 2018 r., poz. 138.

Rozdział szósty

KOMENTARZ DO STU LAT RZĄDZENIA W POLSCE

1. Główne prawidłowości i tendencje w polskim rządzeniu

Kwestie podstawowe. Przeprowadzony w poprzednich rozdziałach obszerny przegląd zdarzeń, sytuacji i rozwiązań w sferze rządzenia w Polsce w latach 1918–2018 domaga się komentarza i przedstawienia końcowych wniosków. Z politologicznego punktu widzenia podstawowe znaczenie w ukazany obrazie rządzenia ma moim zdaniem sześć kwestii. Po pierwsze – prawidłowości dokonywania (się) zmian w procesie rządzenia, a także relacje między ciągłością i zmiennością w rządzeniu. Po drugie – charakter relacji między rządzeniem i jego otoczeniem, w tym zakres ich wzajemnego wpływu i oddziaływania. Po trzecie – zasoby i kształt „maszyny” rządzenia, w tym rola ludzi i instytucji oraz mechanizmy jej działania i kierunki modernizacji tych mechanizmów. Po czwarte – relacje między czynnikiem politycznym i administracyjnym w rządzeniu. Po piąte – usytuowanie rządu w rządzeniu, w tym kształtowanie się systemu współrządzenia. Po szóste – miejsce polskich rozwiązań w dziedzinie rządzenia, tj. ich specyfika i uniwersalność, na tle rozwiązań funkcjonujących w innych państwach.

Kryteria określenia prawidłowości i tendencji zmian w rządzeniu. Rezygnuję w tym rozdziale z ponownego przywoływania i omawiania konkretnych zdarzeń z polskiego rządzenia w ostatnich stu latach. Posługuję się tu przedstawionymi w pierwszym rozdziale książki kryteriami, za pomocą których przewartościowania w rządzeniu w Polsce można analizować w ramach zmian: po pierwsze – systemu ustrojowego i politycznego państwa, po drugie – kształtu systemu rządów, po trzecie – organizacji wewnętrznej rządu i instytucji rządowych, po czwarte – procesu kształtowania rozwiązań *governance*. Przedstawione powyżej tezy opierają się na obszernej analizie zawartej w poprzednich rozdziałach tej książki.

Główne prawidłowości. Dokonany przegląd pozwala na wskazanie głównych prawidłowości rządzenia w Polsce w latach 1918–2018.

Po pierwsze: rządzenie podlegało w analizowanym okresie procesowi zmian o jakościowym charakterze. Proces ten nie miał charakteru linearnego. Co

pewien czas ma w nim miejsce powrót do tych samych problemów i odbywa się w nim wielokrotna rewizja poszczególnych rozwiązań.

Po wtóre: rządzenie w całym tym okresie pozostawało w interaktywnych relacjach ze swoim otoczeniem zewnętrznym, w tym zwłaszcza z otoczeniem społecznym, politycznym i międzynarodowym. W bilansie tych relacji wpływ otoczenia na rządzenie był zwykle większy niż wpływ rządzenia na otoczenie.

Po trzecie: rządzenie na poszczególnych etapach różniło się pod względem aksjologicznym i funkcjonalno-instytucjonalnym. Generalnie, zmiany szły w kierunku wzmocnienia rozwiązań demokratycznych w ramach rządzenia otwartego (transparentnego), podlegającego kontroli i powiązanego z odpowiedzialnością za podejmowane decyzje. Jednak również pod tym względem proces zmian nie był ciągły. Pojawiały się okresy, w których ten ogólny kierunek zmian był blokowany przez próby rządzenia władczego, m.in. okresie międzywojennym, w zwłaszcza w latach 30. (tzw. rządy silnej ręki, rządy pułkowników), oraz w ramach rozwiązań ustrojowych narzuconych przez ZSRR i za pomocą arbitralnego zarządzania, monopoli, nakazów, zakazów, siły i groźby użycia siły.

Po czwarte: w całym analizowanym w tej książce okresie, mimo pewnych szczegółowych zmian w tym zakresie, centrum rządzenia stanowił w Polsce rząd. Podstawową przestrzenią owego rządzenia było państwo i jego urząd polityczny i gospodarczy. Pozycja rządu w rządzeniu była wyznaczana przede wszystkim przez regulacje ustrojowe oraz przez dominujące w poszczególnych okresach modele władzy publicznej i doktryny polityczne.

Po piąte: w rządzeniu, poczynając od 1990 r., można obserwować zjawiska, które w istotny sposób przyczyniają się do zmian modelu rządzenia. Tak więc, pojawiają się i umacniają formy rządzenia: wielopoziomowego (na poziomie lokalnym, krajowym i ponadpaństwowym), wielopodmiotowego (z udziałem organów państwowych, samorządu terytorialnego oraz struktur pozarządowych, w tym podmiotów działających w sferze gospodarki i finansów) oraz wielopasmowego (z cechami daleko posuniętej samodzielności zjawisk politycznych i ekonomicznych oraz wizerunków medialnych).

Po szóste: model i styl rządzenia były w całym omawianym tu okresie przedmiotem zasadniczego sporu politycznego i społecznego. W sytuacjach, gdy istniejący system artykulacji i agregacji interesów był niedrożny, spór ten znajdował wyraz w protestach i manifestacjach ulicznych oraz działaniach struktur nielegalnych. Niejednokrotnie wymuszało to dokonanie zmian w rządzeniu.

Po siódme: polskie doświadczenia w dziedzinie rządzenia potwierdzają ogólną prawidłowość, że ma ono charakter wieloaspektowy. Jest równocześnie wyzwaniem intelektualnym, organizacyjno-logistycznym, politycznym, finansowym, świadomościowym i komunikacyjnym. Oznacza to, że optymalizować rządzenie można tylko za pomocą synergicznego zintegrowania potencjału ludzi (polityków i urzędników), instytucji (decyzyjnych, sztabowych i koordynacyjnych,

analitycznych i wspomagających, wykonawczych) oraz mechanizmów i procedur (programowania, realizacyjnych i ewaluacyjnych).

Po ósme: z polskich doświadczeń w rządzeniu wynika, że optymalna zmiana jest w dużym stopniu uzależniona od równoczesnego wystąpienia trzech czynników: 1) zdolności osób zajmujących stanowiska kierownicze (ich orientacji strategicznej, determinacji i konsekwencji, talentów przywódczych); 2) umiejętności wykorzystania dostępnej wiedzy (zwłaszcza wyodrębnienia struktur zajmujących się statutowo przenoszeniem sygnałów między ośrodkami wiedzy i władzy); 3) sprawnego funkcjonowania instytucji odpowiedzialnych za wdrożenie nowych rozwiązań.

Po dziewiąte: analiza polskiego rządzenia pokazuje, że mechanizm zmian zachodzących w okresie ostatnich stu lat nie był jednolity i stały. Początkowo zmiany były częściej powiązane z łamaniem (nieraz drastycznym) zasad działania niż z ich ewolucyjnym doskonaleniem. Z upływem lat sytuacja na tym polu uległa odwróceniu.

Po dziesiąte: w trakcie stulecia polskiego rządzenia stale była poszerzana lista kryteriów pozwalających zaliczyć dane działania do kategorii „dobre rządzenie”. Obecnie na tej liście mieszczą się kryteria aksjologiczne, etyczne, prawne, społeczne, polityczne, ekonomiczne, prakseologiczne, związane z przyjętymi zobowiązaniami umownymi, komunikacyjne (dotyczące kształtowania wizerunku działań, wyjaśniania i dialogu).

2. Relacje między ciągłością i zmiennością w rządzeniu

Przewaga zmian. Patrząc na rzecz z perspektywy stu lat, należy stwierdzić, że w kwestiach istotnych dla rządzenia lub wręcz mieszczących się w rządzeniu w Polsce dominują zmiany. W obszarze społecznym stałymi uwarunkowaniami rządzenia są przede wszystkim: silna identyfikacja narodowa Polaków, tradycyjne przywiązanie do religii katolickiej oraz swoisty kult zasług dziejowych wyrażający się w przekonaniu o specjalnej roli Polski i Polaków w historii Europy. Wiąże się to z panowaniem – biorącego swój początek w XIX w., trwającego przez wiek XX, a obecnego także dziś – w kulturze polskiej paradygmatu romantycznego, który dominuje nad paradygmatem racjonalnym (pragmatycznym) i sprawia, że patriotyzm jest naznaczony rysem martyrologicznym.

W aspekcie ustrojowym, jako elementy stałe należy wskazać przede wszystkim ustrój republikański i unitarny charakter państwa.

W obszarze politycznym polskie społeczeństwo jest tradycyjnie mocno podzielone, niezbyt skłonne do udziału w praktykach obywatelskich. Ponadto, do trwałych elementów sytuacji, w jakiej odbywa się rządzenie, należy zaliczyć: spór o optymalny model rządzenia, duże rozczłonkowanie sceny politycznej,

konieczność rządu koalicyjnego z niejednorodnym zapleczem programowym.

Z kolei do elementów podlegających zmianom należą: usytuowanie terytorialne państwa; struktura narodowościowa i inne cechy społeczeństwa (w tym poziom wykształcenia); udział w całości społeczeństwa ludności miejskiej i wiejskiej; zasady ustrojowe państwa; system rządów (w tym relacje w systemie władzy wykonawczej); sposób legitymizacji rządów; instytucje demokracji bezpośredniej; faktyczne usytuowanie rządu w procesach rządzenia (w relacjach do innych organów państwowych oraz pozapaństwowych ośrodków władzy, w tym partii politycznych); stopień centralizacji i zakres udziału w rządzeniu podmiotów pozarządowych, w tym w pierwszej kolejności samorządu terytorialnego; zakres i mechanizmy kontroli i odpowiedzialności rządu; kryteria ocen działań rządu; treść wymagań stawianych rządowi i podległym mu strukturom administracyjnym; znaczenie wizerunku medialnego działań podejmowanych w procesie rządzenia.

Kontekst niepodległości i suwerenności. Biorąc pod uwagę kryterium niepodległości i suwerenności państwa, w omawianym stuleciu rządzenia można wyodrębnić trzy jakościowo różne okresy. Po pierwsze – okres rządzenia w warunkach państwa niepodległego i suwerennego między listopadem 1918 r. i wrześniem 1939 r. oraz między jesienią 1989 r. i dniem dzisiejszym. Po drugie – okres rządzenia w warunkach braku niepodległości i suwerenności w czasie II wojny światowej i okupacji. Po trzecie – okres rządzenia w latach 1944–1989 w państwie niepodległym w warunkach suwerenności zakłóconej w różnym stopniu przez uzależnienie od ZSRR.

Kontekst ustrojowo-normatywny. Istotnym uwarunkowaniem rządzenia były zmiany regulacji konstytucyjnych. Odmienne regulacje rządzenia zawierały: dekrety Tymczasowego Naczelnika Państwa, uchwała Sejmu Ustawodawczego z 1919 r. (tzw. mała konstytucja), Konstytucja marcowa z 1921 r., Ustawa konstytucyjna z 1935 r. (Konstytucja kwietniowa), dekrety organów władzy funkcjonujące na wyzwolonych terenach Polski po 1944 r., prowizorium konstytucyjne z 1947 r., Konstytucja PRL z 1952 r., Ustawa konstytucyjna z 1992 r., Konstytucja RP z 1997 r. Do zmiany warunków rządzenia przyczyniały się też nowelizacje przywołanych aktów konstytucyjnych, w tym szczególnie: nowela sierpniowa po zamachu majowym w 1926 r., regulacje modyfikujące normy Konstytucji kwietniowej wydane przez rząd polski na uchodźstwie, nowelizacja Konstytucji PRL z 1976 r. oraz zmiany konstytucyjne w latach 1989–1990.

Z jednym wyjątkiem, zmiany podstaw ustrojowo-normatywnych rządzenia w całym stuletnim okresie odbywały się, przynajmniej formalnie, przy poszanowaniu zasady ciągłości. Tym wyjątkiem była sytuacja po przejęciu rządów na terytorium polskim po 1944 r. przez obóz komunistyczny. Odrzucono wówczas regulacje Konstytucji kwietniowej, w swobodny sposób odwoływano się do

regulacji Konstytucji marcowej oraz zakwestionowano ciągłość instytucjonalną władzy, odmawiając uznania prawomocności polskich władz emigracyjnych.

W ślad za zmianami podstaw ustrojowych, rządy w Polsce w omawianym stuleciu przeszły kolejno przez etapy: a) w latach 1918–1939: podporządkowania tymczasowej głowie państwa, uzależnienia od podzielonego politycznie Sejmu, współtworzenia z Prezydentem RP silnej władzy wykonawczej zdolnej zablokować działania parlamentu; b) w latach II wojny światowej: działania rządu i Prezydenta RP w warunkach braku parlamentu; c) w latach 1944–1989 uzależnienia od dyspozycji płynących z Moskwy i podporządkowania kadrowego i programowego kierownictwu PZPR; d) w latach 1989–2018: funkcjonowania w warunkach kontraktu politycznego, działania w sytuacji rywalizacji o władzę między Prezydentem RP i mocno podzielonym politycznie Sejmem oraz stabilnej i zdyscyplinowanej większości rządowej w parlamencie.

Kwestie udziału społeczeństwa w rządzeniu. Społeczeństwo jest w każdym warunkach środowiskiem rządzenia, jego przedmiotem i podmiotem, bez względu na stopień odzwierciedlenia tego faktu w rozwiązaniach ustrojowych i normatywnych oraz w praktyce politycznej. Prawo i praktyka działania władz mogą ową podmiotowość społeczeństwa wzmacniać lub osłabiać, nie są jednak w stanie jej wyeliminować¹.

W ostatnich stu latach polskiej historii stopniowo zwiększały się możliwości partycypacji społeczeństwa w szeroko rozumianym rządzeniu. Wzrost w tej dziedzinie dokonywał się dzięki wprowadzaniu: różnych mechanizmów demokracji pośredniej i bezpośredniej (w tym wyborów powszechnych organów władzy publicznej oraz referendum ogólnokrajowego i lokalnego, obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, konsultacji społecznych i instytucji wysłuchania publicznego), samorządu terytorialnego (tworzonego w okresie międzywojennym, zablokowanego przez zasadę jednolitości władzy w 1950 r., odtworzonego w 1990 r. oraz rozbudowanego i wyposażonego w latach następnych w prawo uczestnictwa w sprawowaniu władzy publicznej i zdolność wykonywania istotnej części zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność), samorządu zawodowego i gospodarczego (uprawnionego do reprezentowania osób wykonujących określone zawody lub prowadzących określoną działalność gospodarczą), samorządu pracowniczego, możliwości działania fundacji i stowarzyszeń oraz rozwiązań partnerstwa publiczno-społecznego.

Wzrost możliwości partycypacji społeczeństwa w rządzeniu nie następował w Polsce w sposób ciągły. Trzeba tu wskazać ograniczenia przedmiotowe partycypacji w okresie międzywojennym oraz przerwę w funkcjonowaniu polskich struktur rządzenia w czasie II wojny światowej i specyficzną sytuację w ramach

¹ Na ten temat zob.: G. Rydlewski, *Polska polityczna 2012/2013. Sfera publiczna jako środowisko decydowania politycznego*, Warszawa 2014, i zawarta tam obszerna literatura.

ustroju socjalistycznego, która polegała na tym, że nawet jeśli niektóre rozwiązania (jak np. wybory powszechne organów władzy publicznej) zostały zachowane, to miały charakter fasadowy i były pozbawione większego znaczenia praktycznego. Tworzenie podstaw prawnych partycypacji społecznej w rządzeniu przypadło dopiero na okres po 1989 r. Dotyczy to m.in. przywrócenia i rozwoju samorządu terytorialnego. Wnikliwej uwagi wymagają w tej dziedzinie rozwiązania normatywne i działania praktyczne podejmowane w ostatnich latach, które mogą sygnalizować, że rząd dąży do uzyskania wpływu na ustalanie kierunków działań organizacji pozarządowych (m.in. przez politykę dotacji i subwencji oraz zleceń wykonywania zadań publicznych).

Kwestie polityczne. Politycy, którzy obejmowali stanowiska rządowe po zmianach ustrojowych czy choćby tylko po – większych lub mniejszych – zmianach kadrowych, mieli zwyczaj ogłaszania „nowych początków”. W warstwie werbalnej przeważała zwykle chęć odcięcia się rządzących od poprzedników wywodzących się z innych tradycji ideowych i innych orientacji politycznych. W warstwie merytorycznej niejednokrotnie występowały istotne elementy kontynuacji. Przypadki powrotu do rozwiązań z poprzednich „rozdań” politycznych wcale nierzadko miały miejsce w praktyce działania rządów.

Różnice, jakie występują w procesie zmian politycznych, w miarę szczegółowo przedstawiłem w innych fragmentach tej książki. Tu więc ograniczam się tylko do ich ogólnego zarysowania. Po pierwsze – rządy powstawały w następstwie wolnych i demokratycznych wyborów parlamentarnych lub w sytuacji braku wolnej rywalizacji politycznej. W tym drugim przypadku wybory bądź się nie odbywały (bo nie było parlamentów), bądź stanowiły rytuał pozbawiony znaczenia (ponieważ nie było konkurencyjnych komitetów i list wyborczych), bądź też wiązały się z kontraktem politycznym. Po wtóre – rządy powoływano w różny sposób. W grę wchodziły następujące warianty: samodzielna decyzja głowy państwa (podjęta bez uzgodnienia z Sejmem i bez obowiązku uzyskania wotum zaufania w Sejmie); decyzja głowy państwa uzgodniona z Sejmem (lub też wymagająca uzyskania przez powołany już rząd wotum zaufania w Sejmie); wybór przez Sejm; wybór przez Sejm w procedurze konstruktywnego wotum nieufności; inne procedury (np. wskazanie nazwisk członków gabinetu w akcie powołującym organ, jak w przypadku PKWN, lub też powołanie rządu przez marszałka Sejmu w zastępstwie Prezydenta RP po zabójstwie głowy państwa). Po trzecie – zakończenie działania rządu następowało w różnym trybie. Można tu wskazać: dymisję w związku z upływem kadencji parlamentu, wyborem Prezydenta RP, uchwaleniem konstytucji; dymisję na podstawie decyzji szefa gabinetu (podjętej samodzielnie lub wymuszonej okolicznościami politycznymi); samodzielną decyzję głowy państwa; dymisję po uzyskaniu wotum nieufności lub w trybie odwołania przez Sejm; inne czynniki (m.in.: decyzja polityczna w ramach koalicji rządowej, śmierć szefa gabinetu). Po czwarte – rządy różniły

się pod względem zaplecza parlamentarnego. W omawianym stuleciu istniały rządy powołane bez udziału działającego Sejmu; tzw. pozapartyjne rządy fachowców tolerowane przez Sejm (najczęściej z powodu braku możliwości stworzenia rządowej większości parlamentarnej); rządy z wielopartyjnym większościowym poparciem korzystające często z poparcia posłów bezpartyjnych (w tym gabinety koalicyjne); rządy z poparciem głównie jednego ugrupowania politycznego (w okresie funkcjonowania BBWR i OZN). Kategorię samą w sobie stanowiły rządy istniejące w okresie, kiedy Sejm nie był wybierany na zasadzie wolnej konkurencji politycznej, zaś koalicja rządowa stanowiła układ satelicki wokół partii mającej ustrojowo zagwarantowaną pozycję dominującą.

Problem rozliczeń przeszłości. Ze zmianami politycznymi ściśle wiąże się kwestia rozliczeń przeszłości. Rozliczenia te były niejednokrotnie w Polsce w ostatnich stu latach narzędziem działania rządzących. Zdarzały się wtedy, kiedy zachodziła zmiana o charakterze ustrojowym lub następowało przejście między etapami rządzenia w tym samym porządku ustrojowym. Były bardziej radykalne w warunkach frontalnej i nagłej konfrontacji, bardziej zaś wytonowane w przypadku zmian wewnątrz tego samego obozu politycznego lub zmian ewolucyjnych, kontraktowych. Dotyczyły w poszczególnych przypadkach modelu ustrojowego, ludzi i struktur instytucjonalnych zaangażowanych w decydowanie publiczne, stylu sprawowania władzy, kierunków prowadzonej polityki, konkretnych decyzji oraz efektywności i skuteczności działań. W sytuacji, gdy zmiana dotyczyła zasad ustrojowych, krytyka miała najczęściej charakter całościowy, gdy zaś zmiana zachodziła w ramach dotąd istniejących struktur instytucjonalnych, krytyka miała zawężony zakres i koncentrowała się na ludziach i instytucjach aktywnych w rządzeniu. W okresie PRL krytyka taka miała zwykle cechy wewnętrznej gry o władzę w obozie politycznym. Była formą wyrównania rachunków między rywalami politycznymi i swoistym wentylem bezpieczeństwa systemu rządzenia. Filozofię takich rozliczeń dobrze oddaje znane w PRL hasło „socjalizm tak, wypaczenia nie”. Granice rozliczeń wewnątrz obozu władzy, w warunkach braku legalnej opozycji, wyznaczało bezpieczeństwo danego systemu władzy².

Na potrzeby rozliczeń z przeszłością uruchamiano, a niejednokrotnie tworzone specjalnie dla danego przypadku, różne procedury odpowiedzialności konstytucyjnej, politycznej lub prawnej (w tym karnej). Wykorzystywano różne metody i środki. Sięgano m.in. po środki symboliczne, używano też argumentu siły. Zwycięzcom politycznym najczęściej nie wystarczało przejście władzy. Szukali zwykle sposobów, aby sponiewierać poprzedników. Internowania bez wyroków sądowych, procesy polityczne, pozbawienie praw (w tym praw poli-

² Ta prawidłowość została dobrze udokumentowana przez Jakuba Szumskiego w obszernym monograficznym opracowaniu poświęconym rozliczeniom z ekipą Edwarda Gierka przeprowadzonym po 1980 r. przez nowe kierownictwo z Wojciechem Jaruzelskim na czele; zob. J. Szumski, *Rozliczenia z ekipą Gierka. 1980–1984*, Warszawa 2018.

tycznych), blokowanie możliwości sprawowania funkcji publicznych, odbieranie świadczeń, inspirowanie nagonki medialnej i dostarczanie opinii publicznej sensacyjnych, zwykle nierzetelnych informacji o występkach poprzedników, stawianie im zarzutów o naruszenie interesów narodowych, korupcję i wykorzystywanie stanowisk publicznych do celów prywatnych (zarzutów nieraz zasadnych, lecz jak się później niejednokrotnie okazywało – także bezpodstawnych), usunięcie poza struktury polityczne – to w miarę pełny katalog tych sposobów.

Rozliczenia miały dowieść, że poprzednicy byli nie tylko niezdolni, ale i niegodni, aby pełnić funkcje związane z udziałem w rządzeniu. Chodziło o doprowadzenie do ich śmierci politycznej lub „co najmniej” śmierci cywilnej. W ramach rozliczeń wskazywano na konieczność przywrócenia w życiu publicznym uczciwości i równości. Radykalne rozliczenia następowały zwykle po traumatycznych wydarzeniach, tragediach narodowych, takich jak utrata niepodległości lub suwerenności, klęska militarna, konfrontacja prowadząca do licznych ofiar. W tych okolicznościach pojawiało się bowiem zapotrzebowanie społeczne na rozliczenie poprzednio rządzących. Nowa ekipa władzy mogła liczyć na to, że odpowiadając na owo zapotrzebowanie, zyska przychylność społeczeństwa i skupi wokół siebie silne, zapewniające długie rządzenie zaplecze społeczne i polityczne.

Kontekst ideowo-doktrynalny. Proces zmian w rządzeniu był powiązany z następowaniem po sobie dominujących w danym okresie koncepcji ideowo-doktrynalnych. Na rządzenie w Polsce wpływały w omawianym stuleciu naszej historii kolejno różne koncepcje, mianowicie: silnego parlamentu, silnego państwa, silnej władzy wykonawczej, jedności narodowej (wobec wyzwań, przed jakimi stanął naród w obliczu wojny i okupacji), walki klasowej (w tym – zgodnie z tezą Stalina – zaostrzającej się walki klasowej), rozwiniętego społeczeństwa socjalistycznego, państwa liberalnego, solidarności społecznej. Koncepcje doktrynalne zakładające wszechobecność państwa przeplatały się z koncepcjami pomocniczości i subsydiarności państwa. Projekty zakładające istnienie silnego państwa narodowego zderzały się z wizjami państwa powoli „rozpływającego się” we wspólnej przestrzeni europejskiej. Doktryny państwa inspirowanego religijnie (w skrajnej postaci – państwa wyznaniowego) zderzały się z koncepcjami państwa świeckiego (czy wręcz ateistycznego).

Podobnie jak w innych dziedzinach, także w sferze ideowo-doktrynalnej związanej z rządzeniem proces zmian nie miał charakteru linearnego, ciągłego. Po okresie umacniania się jakiejś koncepcji doktrynalnej, w sytuacji gdy jej zwolennicy byli przekonani, że należy do nich nie tylko teraźniejszość, ale i przyszłość, następowała najczęściej kontrakcja przeciwników tej koncepcji. Wyrazistym tego przykładem jest rozwój wydarzeń w Polsce po 2015 r.

Kontekst strukturalno-instytucjonalny i proceduralny. Uwarunkowania polityczne i doktrynalne dynamizowały rządzenie. Dodatkową przesłanką przekształceń w tym zakresie były zmieniające się koncepcje organizacji państwa

i administracji publicznej oraz zarządzania publicznego. Pojawiały się nowe poglądy na temat istoty administracji w państwie (od modelu administracji władzy, przez doktryny administracji prawa i Nowego Zarządzania Publicznego, do modelu administracji usług i polityk publicznych). Prowadzono politykę administracyjną, w której w różnych okresach, z różnym natężeniem, występowały takie tendencje i cele, jak: decentralizacja, dekoncentracja terytorialna i regionalizacja, zespolenie terytorialne, otwarcie na partnerstwo publiczno-społeczne i publiczno-prywatne, profesjonalizacja, wzmocnienie przejrzystości i odpowiedzialności, ekonomizacja, zmiany proinnowacyjne, przygotowanie do działania w warunkach zmian i kryzysów, europeizacja³.

W omawianym stuleciu od dawna poszukiwano rozwiązań wzmocniających tzw. centrum rządu (administracja na rzecz rządzenia) oraz idących w kierunku rozbudowy i zespolenia struktur administracji rządowej w terenie. W czasie obowiązywania koncepcji państwa wszechobecnego dochodziło do ekstremalnego rozbudowywania struktury ministerstw i zwiększania liczby członków Rady Ministrów (zob. aneks do tej publikacji). W początkach dwudziestolecia międzywojennego oraz po roku 1989 liczba członków Rady Ministrów była niejednokrotnie uzależniona od potrzeb związanych z tworzeniem koalicji rządowej.

Coraz większa zmienność i płynność sytuacji w dziedzinach objętych rządzeniem przyczynia się do uelastycznienia w ostatnich latach rozwiązań dotyczących struktur ministerialnych, co najpełniej wyraziło się w regulacjach ustawy o działach administracji rządowej oraz w powoływaniu pełnomocników rządów do spraw wykraczających poza granice działów administracji (których liczba w poszczególnych rządach po 1989 r. sięgała kilkudziesięciu).

Wejście Polski do Unii Europejskiej oznaczało konieczność tworzenia w strukturach rządowych specjalnych instytucji związanych z członkostwem w UE. W ślad za doświadczeniami innych państw, wyodrębniono administrację zarządzania kryzysowego. Zmiany w kryteriach oceny działania rządu były przesłanką tworzenia struktur mających wzmocnić jakość aktów rządowych (m.in. Rządowego Centrum Legislacji) oraz procedur służących temu samemu celowi (m.in. procedur ewaluacji). Mnożenie się sytuacji wymagających współdziałania rządu w procesie decyzyjnym z innymi podmiotami, w tym podmiotami pozarządowymi, prowadziło do tworzenia komisji wspólnych (m.in. Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego).

Mechanizmy zmian w rządzeniu. W okresie do 1989 r. w Polsce przeważały zmiany w rządzeniu powiązane bezpośrednio z różnego rodzaju kryzysami lub wręcz dokonujące się w trybie zdarzeń kryzysowych, często mających dramatyczne oblicze. Mam tu na myśli kryzysy o znaczeniu ogólnospołecznym oraz napięcia

³ Szerzej na ten temat zob. G. Rydlewski, *Modernizacja administracji. Studium polityk administracyjnych w Polsce*, Warszawa 2015, oraz zawarta w tej publikacji obszerna literatura.

w obozie władzy lub w funkcjonowaniu mechanizmów politycznych w państwie, w tym zwłaszcza: zamach majowy 1926 r., tragedię września 1939 r., okres walki o władzę od roku 1944, wydarzenia tzw. miesięcy politycznych okresu PRL.

Mniej liczne, szczególnie przed 1989 r., były zmiany ewolucyjne, wypracowane w trakcie dłuższego procesu. W zakresie rozwiązań ustrojowych i systemowych można wskazać w tym przypadku przede wszystkim zmiany związane z: rozpoczęciem prac Sejmu Ustawodawczego, uchwaleniem Konstytucji marcowej, przygotowaniem regulacji konstytucyjnych z 1952 r. i 1976 r., prowizorium ustrojowym z 1992 r., reformą centrum administracyjnego i gospodarczego rządu z 1997 r., uchwaleniem Konstytucji RP z 1997 r. oraz wejściem Polski do Unii Europejskiej.

Niektóre zmiany formalnie miały charakter kontraktowy, lecz w istocie były nierozzerwalnie związane z kryzysem. Klasycznym tego przykładem jest zmiana ustrojowo-polityczna 1989 r. W okresie PRL podstawowym mechanizmem zmian było przekształcanie napięć społecznych, politycznych i ekonomicznych w przewartościowania o charakterze jakościowym w rządzeniu.

3. Znaczne uzależnienie rządu od zmian w jego otoczeniu

Interaktywne związki rządu z otoczeniem. W nawiązaniu do przedstawionej przed laty koncepcji „pola polityki”⁴, można mówić o swoistym „polu rządzenia”, w którym mieszczą się interaktywne relacje z najbliższym otoczeniem obejmującym: wartości i ideologie, środowisko społeczne, środowisko ekonomiczne, rozwiązania instytucjonalne. W tym ujęciu, istotne znaczenie uzyskują zmiany dotyczące społeczeństwa, państwa oraz sfery cywilizacyjnej i międzynarodowej. Nie da się rozpatrywać zjawisk, procesów, rozwiązań ustrojowych, instytucjonalnych, kadrowych i funkcjonalnych związanych z rządzeniem i władzą publiczną w Polsce w oderwaniu od ich interaktywnego środowiska.

Dynamiczne tło zmian w rządzeniu. Środowisko rządzenia ulegało w ostatnich stu latach naszej historii radykalnym zmianom. Polska przeżyła drogę obfitującą w przełomowe, niejednokrotnie dramatyczne wydarzenia. Zintegrowała się po okresie zaborów, także w wymiarze terytorialnym. Stworzyła podstawy ładu państwowego w ramach II Rzeczypospolitej. W drugiej połowie okresu międzywojennego doświadczała skutków kryzysu gospodarczego i tendencji do osłabiania rozwiązań demokratycznych. Przeżywała tragedię utraty niepodległości w wyniku inwazji III Rzeszy i ZSRR. Odrodziła się w nowych granicach państwowych wyznaczonych arbitralnie przez przywódców wielkiej trójki. Podle-

⁴ Por. A. Bodnar, *W sprawie przedmiotu i metody nauki o polityce*, „Studia Nauk Politycznych” 1974, nr 4.

gała najpierw dyktatowi, a później silnym wpływem ośrodka władzy w Moskwie. Zawierała polityczne kompromisy, ale też poszukiwała własnych rozwiązań ustrojowych odzwierciedlających wartości i interesy narodowe. Wykuwała swoje własne rozumienie suwerenności w świecie coraz bardziej globalizującym się i integrującym. Wszystkie te procesy znajdowały wierne odbicie w rządzeniu w ostatnim stuleciu. Bez ich uwzględnienia wszelkie analizy i oceny dotyczące rządzenia nie mogą prowadzić do merytorycznie poprawnych wniosków.

Czynniki oddziaływania otoczenia. We wzajemnych relacjach rządzenia z otoczeniem w Polsce w latach 1918–2018 można wyróżnić zjawiska reaktywności i kreacji. Oddziaływanie otoczenia na rządzenie było najczęściej większe niż wpływ rządzenia na to otoczenie. Do czynników wzmacniających reaktywność w działaniach kolejnych rządów należały w szczególności zmiany zachodzące w siedmiu zasygnalizowanych niżej obszarach.

1. Zasadnicze znaczenie dla rządzenia miał stan polskiej państwowości. Polska była w ciągu ostatnich stu lat – kolejno – państwem niepodległym, państwem pod okupacją, państwem formalnie niepodległym, lecz mającym ograniczoną suwerenność, a następnie państwem niepodległym i suwerennym.

2. Trudno przecenić wpływ stanu polskiego społeczeństwa na rządzenie. Ostatnie sto lat rządzenia to w Polsce okres zasadniczych zmian społecznych, przekształceń strukturalnych społeczeństwa i tworzonych przez nie organizacji pozarządowych. Na ten okres przypadły następujące zjawiska i procesy: masowe przemieszczanie się ludności ze wsi do miast; likwidacja analfabetyzmu, upowszechnienie oświaty na coraz wyższym poziomie, aż do poziomu wykształcenia wyższego; znaczne przekształcenia struktury narodowościowej w wyniku Holokaustu, przesunięcia położenia Polski na mapie Europy, masowego wysiedlania ludności narodowości niemieckiej po II wojnie światowej; przesiedlanie w trybie administracyjnym dużych grup społecznych wewnątrz terytorium państwa (w tym przemieszczanie ludności ze wschodu i południa kraju na tereny zachodnie i północne); wymuszona emigracja obywateli narodowości żydowskiej po wydaleniu marca 1968 r.; kilka fal emigracji zarobkowej i politycznej Polaków; zapaść demograficzna w Polsce w początku XXI w. Ostatnie kilkanaście lat to czas istotnych dla rządzenia zmian związanych z odchodzeniem od różnych form rozwiązań zhierarchizowanych i scentralizowanych oraz pojawianiem się układów zdecentralizowanych, policentrycznych i sieciowych.

3. Na rządzenie w zasadniczy sposób wpływały zmiany systemu ustrojowego. Rządzenie w ciągu ostatnich stu lat odbywało się w Polsce w ramach różnych porządków konstytucyjnych i ustrojowych. Zdarzały się przypadki naruszenia ciągłości ustrojowej wynikające z braku uznania w kolejnych aktach konstytucyjnych regulacji zawartych w aktach je poprzedzających. Występowały okresy przejściowe, w których działania w obszarze władzy publicznej nie miały podstawy konstytucyjnej i opierały się na aktach o charakterze proklamacji politycznej.

Były też okresy prowizorium ustrojowego. Rządzenie dokonywało się w ramach różnych modeli sprawowania władzy w państwie, w tym modelu parlamentarnego, parlamentarno-gabinetowego, semiprezydenckiego, tzw. demokracji socjalistycznej.

4. Ważnym czynnikiem współdecydującym o rządzeniu był kształt systemu politycznego i dominujące mechanizmy definiowania i wyrażania interesów politycznych. W tej dziedzinie zachodziły jakościowe zmiany dotyczące w szczególności pluralizmu politycznego. Rządzenie odbywało się z zasady w imieniu Narodu Polskiego. Wyodrębniano jednak też jakieś segmenty tej społeczności jako pierwszoplanowe. Było tak, między innymi pod wpływem teorii walki klasowej, w Konstytucji PRL z 1952 r., w której podmiotem władzy uczyniono „lud pracujący miast i wsi”.

5. Na sprawy rządzenia rzutował też stan polskiej gospodarki oraz charakter, struktura i system własności w obszarze instytucji gospodarczych i finansowych.

6. O wielu sprawach dotyczących rządzenia rozstrzygał stan środowiska międzynarodowego. Omawiane stulecie to czas radykalnych zmian w przestrzeni międzynarodowej i ponadpaństwowej, m.in. w takich kwestiach, które w sposób zasadniczy wpływały na teorię i praktykę rządzenia w Polsce. Rodziły się w tym czasie, odgrywały swoją złowrogą historyczną rolę i upadały ideologie faszyzmu, nazizmu i stalinizmu oraz kształtowane na ich podstawach rozwiązania ustrojowe. Zmieniał się klimat stosunków między państwami oraz kształt mapy politycznej i społecznej Europy i świata. Niepowstrzymanie postępował proces globalizacji. Powstawały ponadnarodowe i międzypaństwowe organizacje polityczne, gospodarcze i finansowe o zasięgu ogólnoswiatowym i regionalnym. Rozwój wydarzeń stawał się w coraz większym stopniu uzależniony od różnego rodzaju zagrożeń o globalnym charakterze, takich jak kryzysy gospodarcze, terroryzm i międzynarodowa przestępczość zorganizowana. Z drugiej strony, pojawiały się i uzyskiwały normatywne gwarancje nowe standardy, w tym w dziedzinie praw i wolności człowieka i obywatela.

7. W analizie rządzenia trzeba też uwzględnić uwarunkowania wynikające ze zmieniającego się środowiska cywilizacyjnego i kulturowego. W ciągu ostatnich stu lat powstawały nowe rozwiązania i możliwości w dziedzinie technologii, informacji, mediów i komunikacji społecznej, które prowadzą do osłabienia roli państwa i organizowanych przez nie płaszczyzn porozumiewania się ludzi. Rządzący muszą się liczyć z istnieniem broni masowego rażenia. Pojawił się całkiem nowy wymiar rzeczywistości: cyberprzestrzeń. Powstały możliwości pozyskiwania informacji i interaktywnego porozumiewania się w czasie rzeczywistym za pomocą Internetu, wyszukiwarek elektronicznych i interaktywnych mediów społecznościowych. Coraz bardziej realna staje się perspektywa nadejścia cywilizacji sztucznej inteligencji, o trudnych do przewidzenia konsekwencjach dla dotychczasowego porządku spraw ludzkich.

4. Ludzie, instytucje i mechanizmy jako uzupełniające się zasoby rządzenia

Jak już zauważyłem we wstępie do tej książki, rządzenie można przedstawić jako system decyzyjny. W takim ujęciu stanowi ono funkcjonalną całość, na którą składają się wartości, zasady, rozwiązania normatywne, instytucje, procedury, kadry, mechanizmy komunikacji z otoczeniem oraz narzędzia ewaluacji i modernizacji. W ramach tego systemu dokonuje się nielosowych wyborów określonych zachowań, czyli – inaczej mówiąc – podejmuje się decyzje. Przypominam te uwagi w związku z często pojawiającym się pytaniem o uwarunkowania sukcesów i porażek w rządzeniu, a zwłaszcza o rolę w tym zakresie ludzi (polityków i urzędników), instytucji i procedur oraz standardów. Wskazywałem na silne uwarunkowania zewnętrzne wyznaczające swoisty moment historyczny, w którym poszczególne rządy prowadziły swoją aktywność decyzyjną. W poprzednich rozdziałach tej książki można jednak odnaleźć liczne przykłady pokazujące, że wynik działania rządu jest w dużym stopniu uzależniony od zdolności działania gabinetu ministrów.

Decydujące znaczenie mają w tych kwestiach umiejętności: pozyskiwania informacji z otoczenia i zarządzania tymi informacjami w czasie rzeczywistym; tworzenia i koordynowania strategii, programów i planów działania; zarządzania zmianą i napięciami; synergetycznego wykorzystania dostępnych zasobów działania; wyboru optymalnej ścieżki implementacji decyzji; ewaluacji działań; komunikacji społecznej w sprawach objętych rządzeniem.

Sukces w rządzeniu potrzebuje polityków umiejących zarządzać czasem w obliczu zmieniających się wyzwań i potrzeb strategicznych. Potrzebuje też dobrze zorganizowanych, mających klarownie określone kompetencje, sprawnych i efektywnych, „inteligentnych” instytucji. Instytucje są bowiem nie tylko miejscem prowadzenia procesów decyzyjnych, ale i aktywnymi uczestnikami tych procesów.

Ograniczenie zagrożeń i wzmocnienie szans, które niesie ze sobą czas działania danego gabinetu ministrów, jest uzależnione od zintegrowania: strategii, zarządzania, administrowania, wykonawstwa i modernizacji. Wyznacza to systemową rolę w rządzie polityków na stanowiskach kierowniczych (związaną z programowaniem, motywowaniem do działań i oceną uzyskiwanych wyników), instytucji (związaną z ciągłością i sprawnością działań) oraz procedur i standardów (związaną z jakością działań). Określa też cechy, którymi powinny się charakteryzować poszczególne segmenty rządowego systemu decyzyjnego.

W przypadku polityków rządowych, w tym szczególnie osób kierujących gabinetem ministrów, podstawowe znaczenie mają wiedza, doświadczenie, myślenie strategiczne, innowacyjność działań oraz zdolności komunikacyjne i organizacyjne. Liczy się kultura prawna i polityczna oraz umiejętność wyciągania

wniosków z błędów. W przypadku inicjowania programu zmian kluczowe są zdolności przywódcze i charyzma. W warunkach sprawowania rządów koalicyjnych potrzebne są duże zdolności koncyliacyjne. Współcześnie coraz ważniejsza staje się umiejętność dostrzegania, aktywizowania i wykorzystywania zasobów znajdujących poza rządem i administracją rządową. Rośnie znaczenie struktur rządowych zajmujących się statutowo przenoszeniem sygnałów między ośrodkami wiedzy i decyzji, wdrażaniem nowych rozwiązań oraz wstępną i następczą ewaluacją działań. Jeśli chodzi o mechanizmy i procedury, doświadczenia stulecia polskiego rządzenia pokazują, że najczęściej problemów wiązało się z programowaniem strategicznym, wartościowaniem działań i modernizacją rozwiązań.

W ciągu ostatnich stu lat w Polsce regularnie powracał temat reform rządzenia. Mówiono o nich stale. Czasami żądano reform, czasami je zapowiadano. Temat reform był często wykorzystywany przez polityków rządowych jako narzędzie propagandowe. Wprowadzane zmiany były niejednokrotnie podporządkowywane interesom bieżącym. Pozytywnie trzeba ocenić systemowe zmiany, które zostały przeprowadzone w mechanizmach rządowych w drugiej połowie ostatniej dekady XX w. Trzeba też dostrzegać element kontynuacji w projektach reform w systemie rządzenia przedstawianych przez zespoły doradcze w całym omawianym okresie rządzenia. Zestawiając wnioski i rekomendacje przedstawiane w okresie międzywojennym przez Komisję dla Usprawniania Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów kierowaną przez Romana Hausnera, oceny Komisji Spraw Ustrojowych Stanisława Grabskiego działającej na uchodźstwie w latach 1941–1942 oraz opracowania kolejnych zespołów pracujących nad projektami reform rządu i administracji rządowej po 1989 r., w tym zespołów rządu do spraw reformy administracji publicznej (kierowanych m.in. przez Jerzego Stępnia, Michała Kuleszę i Marka Poła), można odnieść wrażenie, że mamy do czynienia z kolejnymi edycjami tego samego projektu strategicznego. Problemem było przenoszenie rozwiązań tego projektu do praktyki rządzenia.

W modernizacji rozwiązań w dziedzinie rządzenia w Polsce po 1989 r. dominowało przez lata dążenie do zbliżenia naszych standardów do wzorców wypracowanych w europejskich państwach demokratycznych. Dotyczyło to w pierwszej kolejności: przekształceń systemowych i strukturalnych; profesjonalizacji; wzmocnienia przejrzystości i rzetelności, bezstronności i odpowiedzialności; zwiększania efektywności działania; zmian proinnowacyjnych; przystosowania do działania w sytuacji zmian i napięć oraz w warunkach stanów nadzwyczajnych; przygotowania do efektywnego działania we wspólnej europejskiej przestrzeni administracyjnej; otwarcia na wyzwania interpersonalnej, masowej i zindywidualizowanej komunikacji epoki Internetu.

Doświadczenia stu lat pokazują, że rządzenie wymaga kontroli zewnętrznej, istnienia mechanizmów rozliczalności i odpowiedzialności. Wymowną prawidłowością jest, że najczęściej problemów w rządzeniu pojawiało się w okresach

marginalizowania pozycji instytucji kontroli państwowej, kiedy np. dochodziło do ograniczania niezależności Najwyższej Izby Kontroli od rządu. Z dokonanego przeglądu wynika także, że jakość rządzenia jest zdeterminowana istnieniem w praktyce mechanizmów ewaluacji i stosowaniem nie tylko kryteriów ilościowych i formalnych, lecz także kryteriów jakościowych: stosowności, skuteczności, trwałości efektów działania, efektywności i społecznej użyteczności działań.

5. Trudności w relacjach między czynnikiem politycznym i administracyjnym w rządzeniu

Rządzenie jest miejscem nieuniknionego spotkania polityki z administrowaniem. Niebezpieczeństwo deficytu polityki w rządzeniu jest tak samo poważne jak uzależnienie administrowania od polityki. Rząd z samej swej istoty ma podwójną tożsamość: polityczną i administracyjną. Na ten temat istnieje obszerna literatura, w której opisano i poddano analizie doktrynę, rozwiązania normatywne, praktykę relacji między czynnikiem politycznym i administracyjnym w rządzeniu. Rezygnuję w tym miejscu z referowania zawartych w tej literaturze tez i wniosków⁵. W podsumowaniu przeglądu stu lat rządzenia w Polsce cztery kwestie wymagają jednak podkreślenia.

1. Polska dość szybko, bo już w 1922 r. podjęła próbę uprządkowania stosunków między polityką i administracją. Sięgnięto po stabilizujący administrację model awansowy (kariery) służby cywilnej. Każdorazowo, kiedy u władzy znajdowały się siły polityczne utożsamiające interes państwa z interesami ugrupowań rządzących, dochodziło do blokowania otwartej, konkurencyjnej rekrutacji urzędników i do faktycznego kwestionowania merytorycznych podstaw ich awansu oraz odpowiedzialności.

2. Polskie doświadczenia pokazują, że same regulacje konstytucyjne nie stanowią w omawianej tu dziedzinie wystarczających gwarancji ograniczenia czy likwidacji patologicznej praktyki. Nie ulega wątpliwości, że uwolnienie administracji od podporządkowania interesom ugrupowań rządzących zależy przede wszystkim od stanu świadomości polityków, od ich rozeznania kwestii modelu władzy publicznej, granic władzy politycznej i konfliktu interesów.

3. Sytuacja, z którą mamy do czynienia w Polsce w relacjach między czynnikiem politycznym i administracyjnym, z pewnością wymaga naprawy. Nie chodzi tu o proste przywrócenie sztywnego modelu awansowego służby cywilnej, ale o wykorzystanie potencjału wzorów wypracowanych w innych państwach w ramach pozytywnego systemu rozwiązań.

⁵ Zob.: J. Itrich-Drabarek, *Uwarunkowania, standardy i kierunki zmian funkcjonowania służby cywilnej w Polsce na tle europejskim*, Warszawa 2010; G. Rydlewski, *Polityka i administracja w rządach państw członkowskich Unii Europejskiej. Studium politologiczne*, Warszawa 2006.

4. W porównaniu z innymi państwami, w Polsce wyraźnie brakuje rozwiązań regulujących relacje między politykami, urzędnikami i – mającymi z powodu komplikowania się materii rządzenia coraz większe znaczenie w procesach decyzyjnych – doradcami, konsultantami i ekspertami.

6. Zmieniająca się pozycja rządu w rządzeniu

Przeprowadzona w tej książce analiza pozwala jednoznacznie stwierdzić, że rząd (rozumiany jako Rada Ministrów) nigdy nie miał monopolu na sprawy tradycyjnie zaliczane do rządzenia. Zebrany materiał pokazuje też wyraźnie, że pozycja Rady Ministrów (gabinetu ministrów) w sprawach rządzenia ulegała istotnym zmianom. Tytułem podsumowania uwag szczegółowych na ten temat zawartych przy charakterystyce poszczególnych rządów, chciałbym wskazać na trzy prawidłowości.

1. Pozycja rządu w rządzeniu była w Polsce w ciągu ostatniego stulecia uzależniona od wielu czynników. Podstawowe znaczenie wśród nich miał ustrój państwa, który implikował w poszczególnych okresach zróżnicowane rozwiązania modelowe w zakresie kompetencji organów władzy publicznej i relacji między tymi organami. O sytuacji rządu współdecydowały zasady i kształt systemu politycznego. Istotne były zmieniające się koncepcje doktrynalne w sprawach charakteru i granic władzy państwowej i istoty rządzenia. Z upływem lat coraz większe znaczenie zyskiwały następstwa procesów globalizacji, integracji ponadnarodowej, informatyzacji, mediatyzacji polityki. Polskie doświadczenia pokazują także, że o faktycznej pozycji rządu współdecyduje to, czy w składzie gabinetu znajdują się liderzy ugrupowań stanowiących zaplecze polityczne Rady Ministrów.

2. Zmiany pozycji rządu dotyczyły w szczególności jego faktycznej roli w tworzeniu polityki. Niejednokrotnie rola premiera i ministrów była w tym zakresie minimalizowana. Rządy stawały się wówczas, by odwołać się tylko do przykładu gabinetów ministrów po zamachu majowym w 1926 r. (uzależnionych od decyzji podejmowanych przez Józefa Piłsudskiego) czy też rządów działających w okresie PRL (kiedy obowiązywała zasada „partia kieruje, rząd rządzi”), wykonawcami decyzji podejmowanych poza Radą Ministrów. Tak więc, wykonywanie działań związanych z rządzeniem nie musi oznaczać posiadania faktycznej władzy określania kierunków działań i może sprowadzać się do administrowania.

3. W ostatnich kilkunastu latach na zmianę pozycji rządów w coraz większym stopniu wpływało powstawanie i umacnianie się policentrycznej architektury rządzenia oraz kształtowanie się wielopodmiotowego układu źródeł prawa. Za sprawą gęstej sieci interakcji pomiędzy organami lokalnymi, regionalnymi, państwowymi i ponadnarodowymi, sektorem publicznym i prywatnym kształtuje się rzeczywistość, w której żaden podmiot nie może już kontrolować całości

decyzji w dziedzinie rządzenia. Należy zauważyć, że rządy nieustannie poszukują sposobu utrzymania swojej pozycji w zmieniającej się sytuacji. Do 2015 r. dominowały w tym zakresie próby nadążania za pojawiającymi się wyzwaniami i wykorzystywania nowych możliwości wynikających z przekształceń zachodzących w otoczeniu. W strategii rządów władcze administrowanie ustępowało miejsca parametrycznemu zarządzaniu publicznemu przy wykorzystaniu wpływu, sterowania, standaryzacji, proceduralizacji, zbiorowych przetargów i porozumień. Zmieniając po roku 2015 strategię działania, rządy w Polsce sięgnęły po projekty rozwiązań w większym stopniu scentralizowanych, zakładających tworzenie i implementację polityk publicznych przede wszystkim przez podmioty państwowe.

7. Polskie rządzenie na tle porównawczym

Rozpatrując usytuowanie systemowe i działanie polskich rządów w latach 1918–2018 oraz zjawiska zachodzące w tym czasie w rządzeniu, należy stwierdzić, że przekształcenia w tym zakresie były zgodne z tendencjami panującymi w innych państwach Europy. Dotyczy to ogólnego kierunku oraz kalendarza zmian. Mimo różnorodnych blokad i okresów regresu (w PRL trwającego kilkadziesiąt lat), w Polsce dokonywały się istotne przeobrażenia w sprawach systemu ustrojowego i politycznego, systemu rządów, organizacji struktur rządowych i zarządzania tymi strukturami oraz rozwiązań *governance*. Były one utrzymane raczej w duchu modelu kontynentalnego niż anglosaskiego. Ocena naszych dokonań w tej dziedzinie nie jest jednoznaczna. W transformacji ustrojowej związanej z odrzuceniem ustroju socjalistycznego Polska odegrała rolę promotora zmian. Z kolei jeśli chodzi o wdrażanie rozwiązań rządzenia wielopodmiotowego, kraj nasz z trudem mieści się w standardach przyjętych w innych państwach.

Dla rządzenia podstawowe znaczenie miał fakt, że Polska pokonała ograniczenia systemowe ustroju niedemokratycznego i odeszła od układu partyjnego zbudowanego na braku wolnej rywalizacji. Standardem konstytucyjnym stały się demokratyczne wybory organów władzy publicznej oraz państwo prawa z podziałem i równowagą władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Wprowadzono rozbudowany system kontroli rządzących oraz odpowiedzialności konstytucyjnej, prawnej i politycznej za działania podejmowane w ramach rządzenia. Gwarancje udziału w sprawowaniu władzy publicznej otrzymał samorząd terytorialny. Wszystkie te zmiany mają zakotwiczenie w konstytucji, co nadaje temu aktowi ustrojowemu fundamentalne znaczenie w ustalaniu zasad i standardów rządzenia.

Równocześnie jednak istotne sprawy o znaczeniu ustrojowym są nadal przedmiotem kontrowersji i polemik między zwolennikami koncepcji zachowawczych

i liberalnych. Wiele spraw, które wydawały się już ostatecznie rozstrzygnięte, ponownie znalazło się w agendzie politycznej. Powstała w wyniku demokratycznych wyborów w 2015 r. większość parlamentarna i wyłoniony przez nią rząd oraz reprezentujący tę samą opcję polityczną Prezydent RP uważają, że posiadany mandat wyborczy upoważnia ich do dowolnej interpretacji regulacji konstytucyjnych. W związku z tym trwa intensywny spór między rządzącymi a szeroko rozumianą opozycją o model rządzenia, relacje między sprawiedliwością i praworządnością, granice uprawnień rządzących do reinterpretacji zasad konstytucyjnych oraz stosunek do wartości i norm przyjętych przez Polskę w ramach członkostwa w Unii Europejskiej i Radzie Europy. Sytuacja jest o tyle trudna, że w Polsce, w przeciwieństwie do niektórych innych państw europejskich, nie funkcjonuje system uzgodnień i paktów programowych między rządzącymi i opozycją. Można nieraz odnieść wrażenie, że Polska – powołując się na prawo do samodzielnego prowadzenia swoich spraw – znowu przewodzi zmianom w Europie, jednak tym razem polega to na odchodzeniu od zasad powszechnie przyjętych w innych państwach demokratycznych. Wiele wskazuje na to, że na rozstrzygnięcie spraw objętych sporem trzeba będzie poczekać do kolejnych wyborów parlamentarnych i prezydenckich.

Kształt systemu rządów sytuuje Polskę wśród tych państw, w których funkcjonuje układ republikański, obowiązuje model parlamentarno-gabinetowy z dualistyczną strukturą władzy wykonawczej oraz z silną normatywnie pozycją szefa gabinetu (wzmocnioną m.in. przepisami Konstytucji RP z 1997 r.). W Polsce potwierdza się ogólna tendencja wzmocnienia pozycji władzy wykonawczej w stosunku do parlamentu (m.in. na podstawie konstruktywnego charakteru wotum nieufności wobec rządu). W przeciwieństwie do większości państw, na czele rządów w Polsce stosunkowo często stoją osoby, które nie są liderami politycznymi większości stanowiącej zaplecze gabinetów. Przedłuża to proces decyzyjny i stwarza problemy odpowiedzialności za decyzje rządowe rozstrzygane poza gabinetem ministrów. Niedobrze się też kojarzy – przywołuje na myśl czasy, kiedy decyzje rządowe były podejmowane w komitetach PZPR, zaś od tego, kto stał na czele rządu, ważniejsze było, kto kierował partią.

Pod względem organizacji struktur rządowych i zarządzania tymi strukturami Polska wpisuje się w standardy przyjęte w innych państwach europejskich. W niektórych kwestiach (m.in. koordynacji działań i administracji na rzecz rządzenia oraz terenowej administracji rządowej o właściwości ogólnej) mamy długą tradycję rozwiązań. W innych (m.in. funkcjonalnego i zadaniowego zorganizowania struktur instytucjonalnych, dekoncentracji, regionalizacji i decentralizacji) zmiany nastąpiły dopiero po 1989 r. Są takie rodzaje rozwiązań, w których Polska jest liderem zmian. Jako przykład może służyć zwiększenie elastyczności w kształtowaniu rozwiązań ministerialnych na podstawie ustawy o działach administracji. Są jednak i takie zjawiska, które sprawiają, że Polska

– mimo podejmowanych działań – odstaje od standardów europejskich. Tytułem przykładu trzeba tu wskazać niestabilność rozwiązań w segmencie analiz i studiów strategicznych, ograniczenia w następczej ewaluacji działań, a zwłaszcza nieuregulowane relacje między czynnikiem politycznym, urzędniczym i eksperckim. Wreszcie, są takie dziedziny, w których nastąpiło w ostatnich latach znaczne zbliżenie do standardów przyjętych w innych państwach – dotyczy to przede wszystkim informatyzacji sfery publicznej oraz mechanizmów zarządzania kryzysowego.

Polska ma trudności we wprowadzaniu zmian w rządzeniu związanych z wdrażaniem modelu rządu otwartego, interaktywnego, z innowacyjnością rozwiązań oraz rozproszeniem i delegowaniem władzy decyzyjnej. Podobnie należy ocenić sytuację w dziedzinie zmian podmiotowych w ramach mechanizmów partnerstwa publiczno-społecznego oraz partnerstwa publiczno-prywatnego i rządzenia wielopoziomowego. Na działaniach rządu ciąży w tym przypadku silne przekonanie, że najlepsze wyniki można uzyskać w trybie implementacji decyzji podjętej przez organy administracji rządowej.

Taka sytuacja musi być przedmiotem wnikliwej uwagi, gdyż oddala Polskę od większości państw Unii Europejskiej, w których występują wspólne tendencje w dziedzinie rządzenia. W państwach tych następuje dekompozycja modelu rządzenia polegającego na monopolistycznym sprawowaniu władzy przez organy rządowe na terytoriach wyznaczonych granicami państwowymi, słabnie dominacja polityki nad ekonomią oraz kształtuje się wzorzec rządzenia charakteryzującego się wielopoziomowością, wielopodmiotowością i wielopłaszczyznowością. Przenikanie się w rządzeniu narodowych wątków tożsamościowych i tendencji uniwersalnych jest normalnym zjawiskiem, występującym także w innych państwach. Przekroczenie pewnej granicy zróżnicowania staje się jednak problemem, utrudnia zrozumienie i współdziałanie w przestrzeni międzynarodowej.

1. OBRAZ STATYSTYCZNY RZĄDÓW W POLSCE W LATACH 1918–2018

Okres	Liczba rządów												
	Liczba rządów	Okres działania rządu	Liczba członków Rady Ministrów (wicepremierów)	Liczba ministrów	Rządy w warunkach wolnych wyborów parlamentu	Rządy w warunkach braku parlamentu	Sposób powołania rządu	Sposób zakończenia działania rządu	Rządy parlamentarne	Rządy większościowe w chwili powołania	Rządy mniejszościowe w chwili powołania	Rządy z gwarancjami ustrojowymi dominacji jednej partii politycznej	Rządy z poparciem wielopartyjnym (w tym koalicyjne)
Ogółem 11 listopada 1918 ÷ 11 października 2018	66	4 dni ÷ 60 miesięcy	4 ÷ 43 (0 ÷ 8)	6 ÷ 36	45	9	a.19 b.24 c.17 d.1 e.3	a.19 b.30 c.1 d.3 e.6	16	40	18	14	49 (31)
I. Okres międzywojenny w tym:	30	4 dni ÷ ponad 27 miesięcy	11 ÷ 20 (0 ÷ 1)	11 ÷ 16	28	2	a.16 b.13 c.– d.– e.1	a.4 b.22 c.1 d.2 e.–	9	12	17	–	13 (3)
I.1. Etap prowizorium ustrojowego do uchwalenia Konstytucji 1921 r.	5	1 miesiąc ÷ ponad 15 miesięcy	17 ÷ 20 (0 ÷ 1)	15 ÷ 16	3	2	a.2 b.3 c.– d.– e.–	a.– b.5 c.– d.– e.–	3	2	1	–	5 (2)
I.2. Etap od uchwalenia Konstytucji 1921 r. do zamachu majowego 1926 r.	9	4 dni ÷ 11 miesięcy	12 ÷ 17	12 ÷ 14	9	–	a.5 b.3 c.– d.– e.1	a.1 b.6 c.1 d.1 e.–	5	4	5	–	7 (1)

Okres	Liczba rządów	Okres działania rządu	Liczba członków Rady Ministrów (wicepremierów)	Liczba ministrów	Rządy w warunkach wolnych wyborów parlamentu	Rządy w warunkach braku parlamentu	Sposób powołania rządu	Sposób zakończenia działalności rządu	Rządy pozaparlamentarne	Rządy większościowe w chwili powołania	Rządy mniejszościowe w chwili powołania	Rządy z gwarancjami ustrojowymi dominacji jednej partii politycznej	Rządy z poparciem wielopartyjnym (w tym koalicyjne)
Etap w ramach okresu													
I.3. Etap od zamachu majowego do uchwalenia Konstytucji 1935 r.	13	4 dni ÷ niespełna 21 miesięcy	11÷14 (0÷1)	11÷13	13	-	a.9 b.4 c.- d.- e.-	a.3 b.8 c.- d.1 e.-	1	4	10	-	1
I.4. Etap od uchwaleniu Konstytucji 1935 r. do września 1939 r.	3	ponad 6 miesięcy ÷ ponad 27 miesięcy	11÷12	11	3	-	a.- b.3 c.- d.- e.-	a.- b.3 c.- d.- e.-	-	2	1	-	-
II. Okres II wojny światowej – rządy emigracyjne w tym:	4	ponad 5 miesięcy ÷ ponad 16 miesięcy	4÷14 (1÷2)	6÷11	-	4	a.2 b.- c.- d.- e.-	a.- b.3 c.- d.- e.1	4	x	x	-	4 (4)
II.1. Etap do śmierci W. Sikorskiego	2	ponad 5 miesięcy	4÷13 1	6÷9	-	2	a.2 b.- c.- d.- e.-	a.- b.1 c.- d.- e.1	2	x	x	-	2 (2)
II.2. Etap po śmierci W. Sikorskiego	2	ponad 7 miesięcy ÷ ponad 16 miesięcy	10÷14 (1÷2)	10÷11	-	2	a.2 b.- c.- d.- e.-	a.- b.2 c.- d.- e.-	2	x	x	-	2 (2)

Okres	Liczba rządów	Okres działania rządu	Liczba członków Rady Ministrów (wicepremierów)	Liczba ministrów	Rządy w warunkach wolnych wyborów parlamentu	Rządy w warunkach braku parlamentu	Sposób powołania rządu	Sposób zakończenia działania rządu	Rządy pozaparlamentarne	Rządy większościowe w chwili powołania	Rządy mniejszościowe w chwili powołania	Rządy z gwarancjami ustrojowymi i dominacji jednej partii politycznej	Rządy z poparciem wielopartyjnym (w tym koalicyjne)
III. Okres państwa socjalistycznego w tym:	14	ponad 5 miesięcy ÷ ponad 60 miesięcy	14÷43 (1÷8)	12÷32	-	3	a.1 b.- c. 11 d.- e.2	a.11 b.1 c.- d.- e. 2	2	12	0	14	14 (10)
III.1. Etap walki o władzę i prowizorium ustrojowego z 1947 r.	4	ponad 5 miesięcy ÷ ponad 21 miesięcy	14÷24 (1÷3)	12÷20	-	3	a.1 b.- c.1 d.- e.2	a.2 b.- c.- d.- e.2	3	1	-	4	4
III.2. Etap po uchwaleniu Konstytucji z 1952 r. do 1956 r.	1	ponad 5 miesięcy ÷ ponad 51 miesięcy	43 (8)	36	-	-	a.- b.- c.1 d.- e.-	a.1 b.- c.- d.- e.-	-	1	-	1	1 (1)
III.3. Etappo październiku 1956 r. (od 1957 r.) do noweli Konstytucji w 1976 r.	5	33 miesiące + ponad 49 miesięcy	34÷36 (3÷6)	26÷29	-	-	a.- b.- c.5 d.- e.-	a.5 b.- c.- d.- e.-	-	5	-	5	5 (5)
III.4. Etap dekompozycji ustroju socjalistycznego w latach 1976–1989	4	ponad 5 miesięcy + ponad 60 miesięcy	22÷41 (3÷8)	20÷32	-	-	a.- b.- c.4 d.- e.-	a.3 b.1 c. d. e.	-	1	-	4	4 (4)

Okres	Liczba rządów	Okres działania rządu	Liczba członków Rady Ministrów (wicepremierów)	Liczba ministrów	Rządy w warunkach wolnych wyborów parlamentu	Rządy w warunkach braku parlamentu	Sposób powołania rządu	Sposób zakończenia działania rządu	Rządy pozaparlamentarne	Rządy większoscowe w chwili powołania	Rządy mniejszoscowe w chwili powołania	Rządy z gwarancjami ustrojowymi i dominacji jednej partii politycznej	Rządy z poparciem wielopartyjnym (w tym koalicyjne)
IV. Okres po przełomie politycznym 1989 r. w tym:	18	ponad 1 miesiąc ÷ 48 miesięcy	16÷25 (0÷4)	17÷20	17	-	a.- b.11 c.6 d.1 e.-	a.7 b.4 c.- d.1 e.3		17	1		18 (14)
IV.1. Etap do Ustawy konstytucyjnej 1992 r.	3	ponad 5 miesięcy ÷ 16 miesięcy	17÷24 (0÷4)	19÷20	2	-	a.- b.- c.3 d.- e.-	a.1 b.1 c.- d.1 e.-		3	-	-	3 (1)
IV.2. Etap prowizorium ustrojowego 1992 r. do Konstytucji 1997 r.	4	11 miesięcy ÷ 20 miesięcy	21÷25 (2÷3)	20	4	-	a.- b.- c.3 d.1 e.-	a.1 b.2 c.- d.1 e.		4		-	4 (4)
IV.3. Etap od wejścia w życie Konstytucji z 1997 r.	11	ponad 1 miesiąc ÷ 48 miesięcy	16÷24 (1÷3)	17÷20	11	-	a.- b.11 c.- d.- e.-	a.5 b.3 c.- d.1 e.1		10	1	-	11 (9)

Opracowanie własne

Uwagi, wyjaśnienia i uzupełnienia:

1. **Pojęcia.** Zrównano pojęcia „rząd” i „Rada Ministrów”. Uwzględniono obowiązujące w poszczególnych okresach niejednolite sposoby odróżniania zmiany rządu od zmiany w rządzie w przypadku odejścia ze stanowiska premiera (Prezydenta Rady Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów). PKWN potraktowano jako rząd. Nie uwzględniono rządów emigracyjnych działających po uznaniu międzynarodowym Tymczasowego Rządu Jedności Narodowej w lipcu 1945 r.
2. **Przypisanie rządu do okresu historycznego i ustrojowego.** Należy pamiętać, że cztery pierwsze rządy działające już po uchwaleniu konstytucji z 1921 r. funkcjonowały nadal w ramach regulacji ustanowionych przez Sejm Ustawodawczy w 1919 r.
3. **Liczba rządów a liczba osób kierujących gabinetami ministrów.** Liczby rządów i szefów gabinetu nie pokrywają się. Niektóre osoby kierowały kilkoma gabinetami, zaś niektórymi rządami kierowało kilku premierów. W okresie od listopada 1918 r. (jeśli liczy się jako pierwszego premiera Jędrzeja Moraczewskiego i wlicza się przewodniczącego PKWN) do października 2018 r. szefami gabinetów ministrów było 47 osób (w tym trzy kobiety). 15 osób kierowało więcej niż jednym gabinetem ministrów. W poszczególnych okresach było to: a) w latach międzywojennych – 16 osób, z których 6 kierowało więcej niż jednym gabinetem; b) w latach II wojny światowej w rządach emigracyjnych – odpowiednio 3 i 1; c) w okresie 1944–1989: 12 i 5; d) po zmianach na jesieni 1989 r. – 16 i 3. W statystyce tej nie został uwzględniony August Zaleski, który formalnie pełnił obowiązki premiera w dniach 18–20 lipca 1940 r. po dymisji W. Sikorskiego i przed powołaniem kolejnego rządu W. Sikorskiego.
4. **Okres funkcjonowania rządu.** Uwzględniono czas pełnienia obowiązków po dymisji. W niektórych przypadkach był to relatywnie długi okres. W przypadku rządu Tomasza Arciszewskiego uwzględniono okres do 5 lipca 1945 r. (tj. do utraty przez ten rząd uznania międzynarodowego).
5. **Liczba członków Rady Ministrów i wicepremierów.** Podane dane dotyczą początkowego okresu działania rządów po zakończeniu procesu ich formowania, który nieraz był roziągnięty w czasie. Uwzględniono wakaty, które zostały obsadzone już po inauguracji pracy gabinetu ministrów.
6. **Liczba ministerstw.** Uwzględniono także urzędy mające różne nazwy własne, których szefowie z mocy prawa wchodziłi w skład Rady Ministrów i byli powoływani w trybie przewidzianym dla innych członków Rady Ministrów. Nie zostały uwzględnione: Ministerstwo Informatyki i Propagandy oraz Ministerstwo Koordynacji Gospodarki Wojennej. Oba te ministerstwa formalnie powołano po 1 września 1939 r., co nie miało już praktycznego znaczenia w związku z rozwojem wydarzeń.
7. **Pojęcie braku wolnej konkurencji politycznej.** Uwzględniono sytuacje, w których rządy nie miały legitymacji wynikającej z wolnych i demokratycznych wyborów parlamentarnych. Tym samym zrównano dla celów statystycznych sytuacje, kiedy takie wybory się nie odbywały (nie było parlamentów; KRN nie jest traktowana w tym zestawieniu jako legitymizowany parlament), z tymi, w których wybory stanowiły rytuał pozbawiony znaczenia w związku z brakiem konkurencyjności komitetów i list wyborczych oraz tymi, które były związane z kontraktem politycznym.
8. **Powołanie rządu.** Wyodrębniono sytuacje, w których podstawą powołania gabinetu były: **a.** samodzielna decyzja głowy państwa bez uzgodnienia z Sejmem oraz bez obowiązku uzyskania wotum zaufania w Sejmie; **b.** decyzja głowy państwa uzgodniona z Sejmem lub też wymagająca uzyskania przez powołany już rząd wotum zaufania w Sejmie; **c.** wybór przez Sejm; **d.** wybór przez Sejm w procedurze konstruktywnego wotum nieufności; **e.** inne procedury (np. wskazanie nazwisk członków gabinetu w akcie powołującym organ, jak to było w przypadku PKWN, lub też powołanie rządu przez marszałka Sejmu w zastępstwie Prezydenta RP).
9. **Zakończenie działania rządu.** Wyodrębniono sytuacje, w których podstawą zakończenia prac gabinetu były: **a.** dymisja w związku z upływem kadencji parlamentu, wyborem Prezydenta RP, uchwaleniem konstytucji; **b.** dymisja na podstawie decyzji szefa gabinetu (podjętej samodzielnie lub wymuszonej okolicznościami politycznymi); **c.** samodzielna decyzja głowy państwa; **d.** dymisja po uzyskaniu wotum nieufności lub w trybie odwołania przez Sejm; **e.** inne czynniki (m.in.: decyzja polityczna w ramach koalicji rządowej, śmierć szefa gabinetu). Wskazano faktyczną przyczynę dymisji.
10. **Rządy pozaparlamentarne.** W tej kategorii umieszczono gabinety powołane bez udziału Sejmu i tzw. pozapartyjne rządy fachowców.
11. **Zróżnicowanie instytucjonalne zaplecza rządu.** Należy pamiętać, że: a) wielopartyjne poparcie nie jest tożsame z układem koalicyjnym, b) niejednokrotnie gabinety ministrów korzystały z poparcia posłów bezpartyjnych, c) w przypadku rządów koalicyjnych ugrupowania polityczne wspomagające rząd nie zawsze wchodziły formalnie w skład koalicji rządowej.

2. SYNTETYCZNE WIZERUNKI RZĄDÓW W POLSCE W LATACH 1918–2018

2.1. Rządy w okresie międzywojennym (1918–1939)

LP	Szef gabinetu	Czas funkcjonowania	Charakter gabinetu	Środowisko działania	Kwestie programowe
1.	Jędrzej Moraczewski inżynier socjalista zwolennik realizacji postulatów socjalnych	17.11.1918 16.01.1919 przetrwiał nieudany zamach stanu zorganizowany przez środowiska prawicy dymisja uzgodniona z J. Piłsudskim	<ul style="list-style-type: none"> • powołany samodzielnie przez Tymczasowego Naczelnika Państwa • uzależniony od decyzji Piłsudskiego • wielopartyjne zaplecze lewicowo-ludowy • z modelem administracji przejętym w dużej mierze z ustaleń Rady Regencyjnej 	<ul style="list-style-type: none"> • regulacje dekretów Tymczasowego Naczelnika Państwa • tworzenie podstaw odrodzonego państwa • brak powszechnego uznania • opór skrajnej lewicy, endecji i konserwatystów • powojenne wyzwania gospodarcze i społeczne • niejasna sytuacja geopolityczna państwa 	<ul style="list-style-type: none"> • unifikacja rozwiązań na obszarze trzech byłych zaborów • realizacja projektów lewicowych • nawiązanie do programu lubelskiego gabinetu Daszyńskiego • prace nad projektem konstytucji • przygotowanie wyborów parlamentarnych
2.	Ignacy Jan Paderewski wybitny pianista formalnie bezpartyjny związany z KNP	16.01.1919 9.12.1919 dymisja po osłabieniu pozycji premiera w wyniku ustaleń konferencji w Wersalu silna pozycja S. Wojciechowskiego	<ul style="list-style-type: none"> • powołany samodzielnie przez Tymczasowego Naczelnika Państwa • formalnie ponadpartyjny • z dużymi wpływami Narodowej Demokracji • uzależniony od decyzji Piłsudskiego • pierwszy rząd w okresie działania Sejmu • pierwszy rząd z uznaniem międzynarodowym 	<ul style="list-style-type: none"> • początkowo regulacje dekretów Tymczasowego Naczelnika Państwa, a następnie małej konstytucji z 1919 r. • kształtowanie się rozwiązań powojennych w Polsce i Europie • rozdrobnienie polityczne w Sejmie • problemy graniczne • utworzenie Najwyższej Izby Kontroli i Prokuratury Generalnej 	<ul style="list-style-type: none"> • program gospodarczy oparty na reżimie oszczędnościowym • kontynuacja zespolenia struktur państwa • zachowanie odmienności rozwiązań w b. zaborze pruskim • przeprowadzenie wyborów • prace nad projektem konstytucji • prowadzenie spraw polskich na konferencji w Wersalu

LP	Szef gabinetu	Czas funkcjonowania	Charakter gabinetu	Środowisko działania	Kwestie programowe
3.	Leopold Skulski chemik b. burmistrz Łodzi związany z NZL	13.12.1919 9.06.1920 dymisja po dekompozycji zaplecza politycznego i opuszczeniu gabinetu przez ministrów z PSL	<ul style="list-style-type: none"> • powołany przez Naczelnika Państwa w porozumieniu z Sejmem • z poparciem Sejmu • koalicyjny • niejednorodny politycznie • podzielony w sprawie reformy rolnej, zakresu interwencji państwa w gospodarce i strategii wojny na Wschodzie 	<ul style="list-style-type: none"> • regulacje małej konstytucji z 1919 r. • politycznie podzielony Sejm • konfrontacja zbrojna na Wschodzie • trudności aprowizacyjne • napięcia społeczne • narastające bezrobocie 	<ul style="list-style-type: none"> • unifikacja finansowa • porządkowanie polityki budżetowej i finansowej • drakonickie przepisy antykorupcyjne • prace nad projektem konstytucji • poszukiwanie źródeł finansowania wydatków wynikających z wojny z Rosją
4.	Władysław Grabski ekonomista b. rektor SGGW bezparyjny związany z ZL-N pierwszy rząd W. Grabskiego	23.06.1920 24.07.1920 dymisja spowodowana narastającym przekonaniem o konieczności powołania rządu obrony narodowej z szerokim zapleczem politycznym	<ul style="list-style-type: none"> • powołany przez Naczelnika Państwa w porozumieniu z Sejmem • z niewielkim i niestabilnym poparciem w Sejmie • formalnie pozaparlamentarny • poparty przez partie centrowe i prawicę 	<ul style="list-style-type: none"> • regulacje małej konstytucji z 1919 r. • wyzwania wynikające z wojny na Wschodzie • ograniczone poparcie Naczelnika Państwa • sprawy związane z wojną przejęte przez Radę Obrony Państwa 	<ul style="list-style-type: none"> • koncentracja na kwestiach terytorialnych na Wschodzie • przygotowanie reformy rolnej • regulacja statusu województwa śląskiego • bez sukcesów w zyskiwaniu poparcia międzynarodowego w sprawie polskiej granicy na Wschodzie • akceptacja tzw. linii Curzona jako granicy wschodniej, uznana za klęskę dyplomatyczną

LP	Szef gabinetu	Czas funkcjonowania	Charakter gabinetu	Środowisko działania	Kwestie programowe
5.	<p>Wincenty Witos czołowy działacz ludowy przywódcą PSL „Piast” pierwszy rząd W. Witos</p>	<p>24.07.1920 13.09.1921 odrzucona przez Naczelnika Państwa dymisja 27.05.2021 dymisja po odejściu z zaplecza NZL i utracie większości w Sejmie</p>	<p>• powołany przez Naczelnika Państwa z większościowym poparciem Sejmu • początkowo ponadpartyjny rząd obrony narodowej, później centrowy</p>	<p>• regulacje małej konstytucji z 1919 r. • zwalczanie inwazji bolszewickiej • działanie Rady Obrony Państwa • wzmocnienie kontroli państwowej niezależnej od rządu • napięcia w sprawach polityki na Wschodzie po zwycięstwie w wojnie polsko-bolszewickiej • napięcia związane z III powstaniem śląskim</p>	<p>• koncentracja na zakończeniu wojny na Wschodzie • wykorzystanie rygorów stanu wojennego do wzmocnienia praworządności w państwie • poszukiwanie gwarancji międzynarodowych, m.in. w relacjach z Francją • unifikacja zasad organizacji ministerstw • wzmocnienie organów o właściwości ogólne w terenie w stosunku do administracji niezespolonej</p>
6.	<p>Antoni Ponikowski geodeta b. rektor Politechniki Warszawskiej polityk PSCbD pierwszy rząd A. Ponikowskiego</p>	<p>19.09.1921 5.03.1922 dymisja na tle sporu z ugrupowaniami pravicowymi w sprawach statusu Wileńszczyzny</p>	<p>• powołany przez Naczelnika Państwa • formalnie pozaparlamentarny rząd fachowców • z mniejszościowym poparciem w Sejmie ze strony ugrupowań centrowych i lewicowych</p>	<p>• regulacje małej konstytucji z 1919 r. i obowiązywanie niektórych przepisów konstytucji z 1921 r. • pałace wyzwania gospodarze • silne zróżnicowanie polityczne w Sejmie • poparcie ze strony Naczelnika Państwa</p>	<p>• dominacja problematyki finansowej i gospodarczej • porządkowanie polityki skarbowej • wypracowanie stanowiska w sprawie podziału Górnego Śląska • utworzenie Komitetu Politycznego Rady Ministrów • regulacje w sprawie służby cywilnej w administracji państwowej • ustalenie zasad odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych</p>

LP	Szef gabinetu	Czas funkcjonowania	Charakter gabinetu	Środowisko działania	Kwestie programowe
7.	Antoni Ponikowski drugi rząd A. Ponikowskiego	10.03.1922 6.06.1922 dymisja w związku z brakiem zaufania ze strony Piłsudskiego, w atmosferze sporu konstytucyjnego o uprawnienia Naczelnika Państwa w zakresie odwoływania rządu	<ul style="list-style-type: none"> • powołany przez Naczelnika Państwa w sytuacji odmowy przyjęcia misji tworzenia gabinetu przez innych kandydatów • z niejednorodnym poparciem w Sejmie • pozaparlamentarny rząd fachowców • rząd kontynuacji 	<ul style="list-style-type: none"> • regulacje małej konstytucji z 1919 r. i obowiązywanie niektórych przepisów konstytucji z 1921 r. • utrzymywanie się trudnych wyzwań gospodarczych • silne zróżnicowanie polityczne w Sejmie • brak poparcia Naczelnika Państwa, z powodu konfliktu w sprawie obsady stanowiska ministra spraw zagranicznych 	<ul style="list-style-type: none"> • przejęcie administracji na Ziemi Wileńskiej • zlikwidowanie ministerstwa do spraw byłej dzielnicy pruskiej • ustalenie granic między województwami na Kresach Wschodnich
8.	Artur Śliwiński historyk współtwórca SNN	28.06.1922 7.07.1922 dymisja w następstwie wotum nieufności w Sejmie, uchwalonego głównie z inicjatywy Narodowej Demokracji	<ul style="list-style-type: none"> • powołany przez Naczelnika Państwa w sytuacji kryzysu gabinetowego • bez większościowego poparcia w Sejmie • pozaparlamentarny • ostro atakowany przez polityków prawicy • rząd kontynuacji • duża liczba ministrów z poprzedniego gabinetu 	<ul style="list-style-type: none"> • regulacje małej konstytucji z 1919 r. i obowiązywanie niektórych przepisów konstytucji z 1921 r. • trudne wyzwania gospodarcze • mała konstytucja z 1919 r. • obowiązywanie niektórych przepisów konstytucji z 1921 r. • dwa zrównoważone bloki polityczne w Sejmie 	<ul style="list-style-type: none"> • brak czasu na realizację decyzji programowych

LP	Szef gabinetu	Czas funkcjonowania	Charakter gabinetu	Środowisko działania	Kwestie programowe
9.	<p>Julian Nowak polityk SPN</p> <p>lekarz weterynarii b. rektor UJ</p> <p>powiązany z PSL „Piaśń”</p>	<p>31.07.1922 14.12.1922</p> <p>dymisja po wyborze Prezydenta RP, podtrzymana przez pełniącego przejęciowo funkcję głowy państwa marszałka Sejmu</p>	<p>ostatni rząd powołany przez Naczelnika Państwa</p> <ul style="list-style-type: none"> • utworzony w sytuacji braku akceptacji ze strony Piłsudskiego dla sformowania gabinetu W. Korfanteo • pozaparlamentarny • bez większościowego poparcia • ostro atakowany przez polityków prawicy • rząd kontynuacji 	<ul style="list-style-type: none"> • początkowo regulacje małej konstytucji z 1919 r. • obowiązywanie niektórych przepisów konstytucji z 1921 r., w końcowym okresie obowiązywanie wszystkich regulacji tej konstytucji • wybory parlamentarne • wzmocnienie prawicy i reprezentacji mniejszości narodowej • zakończenie funkcjonowania J. Piłsudskiego w roli Naczelnika Państwa • wybór głosami lewicy i mniejszości narodowych pierwszego Prezydenta RP • zabójstwo G. Narutowicza wkrótce po wyborze na urząd głowy państwa 	<ul style="list-style-type: none"> • koncentracja na sprawach gospodarczych • decyzja w sprawie budowy portu w Gdyni • program rozbudowy miast i dróg • program poprawy sytuacji mieszkańcowej
10.	<p>Władysław Sikorowski zawodowy wojskowy generał</p>	<p>16.12.1922 26.05.1923</p> <p>dymisja po odrzuconiu w Sejmie proorzonum budżetowego</p>	<ul style="list-style-type: none"> • powołany przez marszałka Sejmu zastępującego głowę państwa (z potwierdzeniem decyzją Prezydenta RP Wojciechowskiego) • z małym poparciem w Sejmie • niejednolity politycznie • atakowany przez endecję 	<ul style="list-style-type: none"> • regulacje konstytucji z 1921 r. • trauma polityczna po zabójstwie Prezydenta RP • konsolidacja centrowicowej większości parlamentarnej (tzw. pakt lancetorski) • regulacje dotyczące Trybunału Stanu i odpowiedzialności ministrów 	<ul style="list-style-type: none"> • przejściowy stan wyjątkowy w Warszawie • porządkowanie statusu polskich granic na Wschodzie • podjęcie spraw reformy administracji

LP	Szef gabinetu	Czas funkcjonowania	Charakter gabinetu	Środowisko działania	Kwestie programowe
11.	Wincenty Witos drugi rząd W. Witosa	28.05.1923 4.12.1923 dymisja w związku z utratą większościowego poparcia w Sejmie	<ul style="list-style-type: none"> • powołany przez Prezydenta RP • z większością w Sejmie • koalicyjny • centroprawicowy, określony przez koalicjantów jako gabinet „większości polskiej” • z istotnymi różnicami programowymi (m.in. w sprawach reformy rolnej) • krytykowany przez lewicę i mniejszości narodowe (nazywające gabinet rządem Chjeno-Piasta) 	<ul style="list-style-type: none"> • regulacje konstytucji z 1921 r. • znaczny wzrost inflacji • silna pozycja parlamentu • ostra krytyka ze strony Piłsudskiego (który ufał się na „emigrację” do Sulejówka) • pogarszająca się sytuacja społeczna • nasilenie się akcji strajkowych 	<ul style="list-style-type: none"> • eksponowanie interesu narodowego • próby stabilizacji finansów publicznych • restrykcyjna polityka wobec mniejszości narodowych • zwiększenie zespolenia administracji ogólnej w terenie • regulacja finansów komunalnych • jednolite zasady i procedury odwołań od decyzji administracyjnych
12.	Władysław Grabski drugi rząd W. Grabskiego	19.12.1923 14.11.1925 dymisja związana z napięciami wokół polityki fiskalnej	<ul style="list-style-type: none"> • powołany przez Prezydenta RP po nieudanej próbie stworzenia rządu centrolewicowego • pozaparlamentarny • bez stabilnej większości w Sejmie • zmuszony do lawitowania między lewicą i prawicą 	<ul style="list-style-type: none"> • regulacje konstytucji z 1921 r. • walka z inflacją • niepokoję na Kresach Wschodnich • narastanie bezrobocia • wojna celna z Niemcami • postulaty powrotu Piłsudskiego do aktywności w wojsku 	<ul style="list-style-type: none"> • koncentracja na sprawach finansowych • ograniczenie wydatków państwa • reforma walutowa • polityka zabezpieczenia socjalnego • Konkordat ze Stolicą Apostolską • uregulowanie zasad pracy rządu • stworzenie samorządu rolniczego

LP	Szef gabinetu	Czas funkcjonowania	Charakter gabinetu	Środowisko działania	Kwestie programowe
13.	Aleksander Skrzyński prawnik polityk SPN	20.11.1925 5.05.1926 dymisja po opuszczeniu gabinetu przez ministrów z PPS	<ul style="list-style-type: none"> • powołany przez Prezydenta RP • z większościowym poparciem w Sejmie • z wielopartyjnym, zróżnicowanym politycznie zapleczem 	<ul style="list-style-type: none"> • regulacje konstytucji z 1921 r. • znaczne zagrożenie inflacją • rozdrobnienie polityczne w Sejmie • zaostrzenie się sytuacji społecznej i politycznej • demonstracje bezrobotnych • niekorzystne impulsy zmian w Niemczech • ponawiane postulaty powrotu Piłsudskiego do pełnienia urzędów wojskowych 	<ul style="list-style-type: none"> • koncentracja na sprawach gospodarczych i finansowych • utrzymanie reformy Grabskiego • obniżenie wydatków administracji • wdrożenie reformy rolnej • reglamentacja obrotu produktami powszechnego użytku • balansowanie między interesami miast i wsi • poszukiwanie gwarancji pokojowych (m.in. traktat z Francją w sprawie pomocy wzajemnej)
14	Wincenty Witos trzeci rząd W. Witos	10.05.1926 14.05.1926 dymisja po krwawym zamachu wojskowym przeprowadzonym przez oddziały wojskowe wierne Piłsudskiemu dymisja rządu i Prezydenta RP	<ul style="list-style-type: none"> • powołany przez Prezydenta RP • z wielopartyjnym zapleczem • centroprawicowy • bez poparcia społecznego 	<ul style="list-style-type: none"> • regulacje konstytucji z 1921 r. • znaczne napięcia polityczne • deklaracja Piłsudskiego w sprawie powrotu do polityki i potrzeby walki z upartyjnieniem • silna opozycja ze strony ugrupowań lewicowych 	<ul style="list-style-type: none"> • brak czasu na podjęcie działań programowych • zlekceważenie sygnałów na temat przygotowywanego zamachu stanu

LP	Szef gabinetu	Czas funkcjonowania	Charakter gabinetu	Środowisko działania	Kwestie programowe
15.	Kazimierz Bartel matematyk b. rektor Politechniki Lwowskiej zwoleńnik ograniczenia władzy parlamentu pierwszy rząd K. Bartla	15.05.1926 4.06.1926 dymisja w związku z wyborem nowego Prezydenta RP (I. Mościckiego popieranego przez nowy obóz władzy)	<ul style="list-style-type: none"> • powołany przez Prezydenta RP z rekomendacji Piłsudskiego • rząd zmiany politycznej • centrowy • poparty początkowo także przez PPS • uzależniony od decyzji nieformalnego grona współpracowników Piłsudskiego • Piłsudski jako minister spraw wojskowych 	<ul style="list-style-type: none"> • regulacje konstytucji z 1921 r. • czas napięć i niepewności po zamachu majowym • odrzucenie przez Piłsudskiego wyboru na Prezydenta RP 	<ul style="list-style-type: none"> • kontynuacja polityki zmierzającej do równowagi budżetowej i stabilizacji kursu walutowego • program pomocowy dla Górnego Śląska • program ograniczenia bezrobocia • przejściowe ograniczenia praw obywatelskich i politycznych na terenie województwa poznańskiego i pomorskiego
16.	Kazimierz Bartel drugi rząd K. Bartla	8.06.1926 24.09.1926 dymisja po przegłosowaniu wotum nieufności dla dwóch ministrów	<ul style="list-style-type: none"> • powołany przez Prezydenta RP z rekomendacji Piłsudskiego • rząd kontynuacji politycznej • wzrost siły centrum rządu (Prezydium Rządu) • uzależniony od decyzji wypracowanych w nieformalnym gronie współpracowników Piłsudskiego • Piłsudski jako minister spraw wojskowych 	<ul style="list-style-type: none"> • regulacje konstytucji z 1921 r., z nowelizacją z sierpnia 1926 r. • wznacniająca pozycję Prezydenta RP kosztem Sejmu • polityka osłabiania pozycji Sejmu 	<ul style="list-style-type: none"> • kontynuacja programu poprzedniego gabinetu • zmiany w kierowaniu sprawami wojskowymi • wznacniająca pozycję ministra spraw wojskowych • program reformy administracji i poprawy legislacji rządowej • weryfikacja polityczna urzędników
17.	Kazimierz Bartel trzeci rząd K. Bartla	26.09.1926 30.09.1926 dymisja, formalnie związana z cięciami budżetowymi, faktycznie wynikająca z decyzji Piłsudskiego w sprawie objęcia funkcji szefa gabinetu	<ul style="list-style-type: none"> • powołany przez Prezydenta RP z rekomendacji Piłsudskiego • rząd kontynuacji politycznej • w składzie ministrowie z wotum nieufności • Piłsudski jako minister spraw wojskowych 	<ul style="list-style-type: none"> • regulacje znowelizowanej w 1926 r. konstytucji z 1921 r. • polityka ograniczania pozycji Sejmu • silna konfrontacja polityczna • przyjazny rządowi Prezydent RP 	<ul style="list-style-type: none"> • brak czasu na podjęcie działań programowych

LP	Szef gabinetu	Czas funkcjonowania	Charakter gabinetu	Środowisko działania	Kwestie programowe
18.	Józef Piłsudski marszałek główny architekt rozwiązań politycznych tego okresu polskiej historii pierwszy rząd J. Piłsudskiego	2.10.1926 27.06.1928 dymisja z inicjatywy własnej Piłsudskiego	<ul style="list-style-type: none"> • powołany przez Prezydenta RP mimo zastrzeżeń marszałków Sejmu i Senatu • politycznie niejednorodny • nieudana próba poszerzenia poparcia i przyjęcie zaplecza w postaci BBWR • rząd administrujący, decyzje podejmowane na spotkaniach premiera z wybranymi ministrami • Piłsudski także jako minister spraw wojskowych 	<ul style="list-style-type: none"> • regulacje znowelizowanej w 1926 r. konstytucji z 1921 r. • osłabianie opozycji politycznej i spór o model władzy • konfrontacja rządu z parlamentem • wybory parlamentarne • poprawa sytuacji gospodarczej • przyjazny rządowi Prezydent RP • „kult Marszałka” • umocnienie administracji • Komitet Obrony Państwa jako organ właściwy w sprawach obronności • członkostwo Polski w Radzie Ligi Narodów 	<ul style="list-style-type: none"> • pozytywne wyniki gospodarcze wpisujące się w koniunkturę gospodarczą w Europie • liczne regulacje dotyczące stosunków pracy • projekt rozwoju floty morskiej • regramentacja na okres państwowych • regulacje spraw stanu • wyjątkowego • specjalne rozwiązania dotyczące ochrony interesów państwa • podstawy prawne dla samorządu gospodarczego i rolniczego • regulacje w sprawie nauki religii w szkołach
19.	Kazimierz Bartel czwarty rząd K. Bartla	28.06.1928 13.04.1929 dymisja po zmuszeniu ministra skarbu do odejścia w związku z zarzutem wykorzystania środków publicznych na kampanię wyborczą BBWR	<ul style="list-style-type: none"> • powołany przez Prezydenta RP w uzgodnieniu z Józefem Piłsudskim • rząd kontynuacji politycznej • Piłsudski jako minister spraw wojskowych 	<ul style="list-style-type: none"> • regulacje znowelizowanej w 1926 r. konstytucji z 1921 r. • czas ostrej konfrontacji rządu z opozycją • przyjazny rządowi Prezydent RP 	<ul style="list-style-type: none"> • kontynuacja programu poprzedniego gabinetu • traktat przeciwwojenny z udziałem Niemiec, Stanów Zjednoczonych, Francji i Wielkiej Brytanii • powołanie Komisji dla Usprawniania Administracji Publicznej

LP	Szef gabinetu	Czas funkcjonowania	Charakter gabinetu	Środowisko działania	Kwestie programowe
20.	Kazimierz Świątalski filozof nauczyciel aktywny w organizacji zamachu majowego zwoleńnik silnej władzy wykonawczej	14.04.1929 7.12.1929 dymisja w wyniku przełgłosowania wotum nieufności w związku z zarzutami działania przeciw Sejmowi pełnił obowiązki do 28.12.1929 r.	Charakter gabinetu • powołany przez Prezydenta RP w uzgodnieniu z Piłsudskim • rząd kontynuacji politycznej w składzie liczni wojskowi, zwany „gabinetem pułkowników” • zaostrenie kursu politycznego w stosunku do opozycji • Piłsudski jako minister spraw wojskowych	Środowisko działania • regulacje znowelizowanej w 1926 r. konstytucji z 1921 r. • polityka ograniczania działań parlamentu • przyjazny rządowi Prezydent RP • wykorzystywanie przez obóz rządowy mechanizmu odraczania sesji Sejmu • integracja w Sejmie opozycji lewicowo-centrowej	Kwestie programowe • kontynuacja programu
21.	Kazimierz Bartel piąty rząd K. Bartla	29.12.1929 17.03.1930 dymisja po przełgłosowaniu w Sejmie wotum nieufności wobec ministra A. Prystora	Charakter gabinetu • powołany przez Prezydenta RP w uzgodnieniu z Piłsudskim • rząd kontynuacji politycznej • taktyczne złagodzenie konfrontacji z opozycją w związku z zadaniem przyjęcia w Sejmie budżetu • Piłsudski jako minister spraw wojskowych	Środowisko działania • regulacje znowelizowanej w 1926 r. konstytucji z 1921 r. • prace nad budżetem • przyjazny rządowi Prezydent RP • sojusz antyrządowy w Sejmie z powodu polityki w sprawach Kas Chorych	Kwestie programowe • kontynuacja programu • likwidacja samorządu w Kasach Chorych

LP	Szef gabinetu	Czas funkcjonowania	Charakter gabinetu	Środowisko działania	Kwestie programowe
22.	Walery Sławek zawodowy wojskowy socjalista twórca BBWR pierwszy rząd W. Sławka zwoleńnik radykałnego ograniczenia pozyycji Sejmu	29.03.1930 23.08.1930 powołany po kilkunastodniowym przesileniu gabinetowym dymisja mająca ułatwić Prezydentowi RP rozwiązanie parlamentu	Charakter gabinetu • powołany przez Prezydenta RP w uzgodnieniu z Piłsudskim • rząd kontynuacji politycznej • kolejny „gabinet pułkowników” • powrót do zaostrego kursu politycznego • w stosunku do opozycji do rządu powołano też A. Prystor • Piłsudski jako minister spraw wojskowych	Środowisko działania • regulacje znowelizowanej w 1926 r. konstytucji z 1921 r. • czas zawieszenia prac parlamentu • jednoznaczne deklaracje Józefa Piłsudskiego w sprawie rozwiązania Sejmu • przyjazny rządowi Prezydent RP • ostry opór opozycji, m.in. zwołanie Kongresu Obrony Prawa i Wolności Ludu • perspektywa strajku powszechnego • zakończenie działania Sejmu powiązane z aresztowaniem kilkunastu posłów opozycji	Kwestie programowe • kontynuacja programu • akcentowanie działań gospodarczych • dążenie do zapewnienia równowagi budżetowej • poszukiwanie dróg zapewnienia rentowności w rolnictwie
23.	Józef Piłsudski drugi rząd J. Piłsudskiego	25.08.1930 4.12.1930 dymisja po wyborach parlamentarnych dających obywateli rządowemu przewagę w Sejmie	Charakter gabinetu • powołany przez Prezydenta RP • rząd kontynuacji politycznej • powołanie gabinetu jako reakcja obozu rządowego na zaostrzającą się sytuację polityczną • Piłsudski także jako minister spraw wojskowych	Środowisko działania • regulacje znowelizowanej w 1926 r. konstytucji z 1921 r. • napięcia związane z aresztowaniem i osadzeniem w twierdzy w Brześciu nad Bugiem kilkudziesięciu polityków opozycyjnych • kampania wyborcza • zwycięstwo sanacji w wyborach • przyjazny rządowi Prezydent RP	Kwestie programowe • kontynuacja programu

LP	Szef gabinetu	Czas funkcjonowania	Charakter gabinetu	Środowisko działania	Kwestie programowe
24.	<p>Walerj Sławek</p> <p>drugi rząd W. Sławka</p>	<p>5.12.1930 26.05.1931</p> <p>dymisja wynikająca z taktyki obozu rządowego</p>	<ul style="list-style-type: none"> • powołany przez Prezydenta RP w uzgodnieniu z Piłsudskim • rząd kontynuacji politycznej • kolejny „gabinet pułkowników” • kurs na dalsze zaostrzenie walki z opozycją • pełna dyspozycyjność wobec Piłsudskiego • Piłsudski jako minister spraw wojskowych 	<ul style="list-style-type: none"> • regulacje znowelizowanej w 1926 r. konstytucji z 1921 r. • dalsze ograniczanie działalności opozycji • nasilenie się żądań rozliczenia akcji aresztowania polityków opozycji • przyjazny rządowi Prezydent RP 	<ul style="list-style-type: none"> • kontynuacja programu • próby zwiększenia eksportu • nowa regulacja dotycząca centrum administracyjnego rządu
25.	<p>Aleksander Prystor</p> <p>zawodowy wojskowy</p>	<p>27.05.1931 9.05.1933</p> <p>dymisja w związku z wyborem Prezydenta RP na nową kadencję</p>	<ul style="list-style-type: none"> • powołany przez Prezydenta RP w uzgodnieniu z Piłsudskim • rząd kontynuacji politycznej • wrogi stosunek do opozycji • dyspozycyjność wobec Piłsudskiego • Piłsudski jako minister spraw wojskowych 	<ul style="list-style-type: none"> • regulacje znowelizowanej w 1926 r. konstytucji z 1921 r. • samodzielne rządu sanacji • przyjazny rządowi Prezydent RP • wykorzystywane w praktyce uprawnienia Prezydenta RP do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy w okresie do zwołania sesji Sejmu • ponowny wybór Mościckiego na urząd Prezydenta RP • ustawa o obowiązkowej składce na Kościół katolicki 	<ul style="list-style-type: none"> • kontynuacja programu • akcentowanie spraw równowagi budżetowej • rozwiązania wspomagające bezrobotnych • zmiany w organizacji administracji • wzmocnienie pozycji wojewodów i starostów powiatowych • system ocen politycznych w administracji • eliminowanie z administracji osób krytycznych wobec sanacji

LP	Szef gabinetu	Czas funkcjonowania	Charakter gabinetu	Środowisko działania	Kwestie programowe
26.	Janusz Jędrzejewicz zawodowy wojskowy polityk BBWR	10.05.1933 13.05.1934 dymisja z inicjatywy premiera	<ul style="list-style-type: none"> powołany przez Prezydenta RP w uzgodnieniu z Piłsudskim rząd kontynuacji politycznej ograniczenie roli opozycji dyspozycyjność wobec Piłsudskiego Piłsudski jako minister spraw wojskowych 	<ul style="list-style-type: none"> regulacje znowelizowanej w 1926 r. konstytucji z 1921 r. przygotowywanie przez BBWR nowej konstytucji przyjazny rządowi Prezydent RP rozpoczynający drugą kadencję znaczna aktywność legislacyjna głowy państwa przy wykorzystaniu rozporządzeń z mocą ustawy 	<ul style="list-style-type: none"> liczne systemowe regulacje dotyczące stosunków gospodarczych i finansowych oraz obrotu prawnego regulacje dotyczące izb rzemieślniczych próby stabilizacji sytuacji na wschodniej granicy państwa oraz w relacjach z Rzeszą Niemiecką
27.	Leon Kozłowski archeolog profesor Uniwersytetu we Lwowie polityk sanacji zaangażowany w spór z Sejmem	15.05.1934 28.03.1935 dymisja po uchwaleniu nowej konstytucji	<ul style="list-style-type: none"> powołany przez Prezydenta RP w uzgodnieniu z Piłsudskim rząd kontynuacji politycznej ostra konfrontacja z opozycją dyspozycyjność wobec Piłsudskiego Piłsudski jako minister spraw wojskowych 	<ul style="list-style-type: none"> regulacje znowelizowanej w 1926 r. konstytucji z 1921 r. intensywne prace BBWR zmierzające do zmiany konstytucji przyjazny rządowi Prezydent RP zabójstwo ministra spraw wewnętrznych i związane z tym zaostrzenie walki z przeciwnikami rządu internowania na podstawie decyzji administracyjnej 	<ul style="list-style-type: none"> koncentracja na sprawach gospodarczych, w tym oddzieleniu wsi i poprawie sytuacji budżetu regulacje dotyczące upadłości podmiotów gospodarczych utworzenie z inicjatywy premiera ośrodka odosobnienia w Berezie Kartuskiej wzmocnienie pozycji wojewody odrębne regulacje ustroju administracyjnego Warszawy
28.	Walery Sławek trzeci rząd W. Sławka	28.03.1935 12.10.1935 dymisja po wyborze nowego parlamentu w atmosferze krytyki premiera we własnym obozie politycznym za brak zdolności zmobilizowania elektoratu prorządowego	<ul style="list-style-type: none"> powołany przez Prezydenta RP w uzgodnieniu z Piłsudskim rząd kontynuacji politycznej i personalnej w nowych warunkach ustrojowych dyspozycyjność wobec Piłsudskiego aż do jego śmierci w maju 1935 r. Piłsudski jako minister spraw wojskowych aż do swojej śmierci 	<ul style="list-style-type: none"> regulacje ustawy konstytucyjnej z 1935 r. napięcia związane z kryzysem gospodarczym dekompozycja obozu sanacji rywalizacja między premierem, Mościckim i Rydzem-Śmigłym o zajęcie miejsca lidera politycznego po Piłsudskim wybory parlamentarne przy niskiej frekwencji i bojkocie ze strony opozycji 	<ul style="list-style-type: none"> próby osłabienia napięć wynikających z kryzysu gospodarczego wdrażanie przepisów nowej konstytucji osłabiającej pozycję parlamentu i wzmacniającej władzę Prezydenta RP

LP	Szef gabinetu	Czas funkcjonowania	Charakter gabinetu	Środowisko działania	Kwestie programowe
29.	Marian Zyndram-Kościałkowski zawodowy wojskowy związany z sanacją	13.10.1935 15.05.1936 dymisja po utracie poparcia w swoim obozie politycznym	<ul style="list-style-type: none"> • powołany przez Prezydenta RP • znaczne zmiany personalne w stosunku do poprzedniego gabinetu • w ramach polityki odsuwania „grupy pułkowników” • w ostrym konflikcie z opozycją funkcjonującą poza Sejmem • krytykowany przez zwolenników Rydza-Śmigłego • z silną pozycją wicepremiera E. Kwiatkowskiego 	<ul style="list-style-type: none"> • regulacje ustawy konstytucyjnej z 1935 r. • wzmacnianie władzy wykonawczej kosztem Sejmu • dominacja postów sanacji w Sejmie i ścisłe współdziałanie rządu z Prezydentem RP • Prezydent RP z prawem stanowienia dekretów z mocą ustawy • podziały w obozie sanacji po likwidacji BBWR • strajki i zamieszki uliczne organizowane przez lewicę • komplikowanie się sytuacji politycznej w Europie 	<ul style="list-style-type: none"> • koncentracja na sprawach gospodarczych • działania na rzecz poprawy finansów samorządu terytorialnego • poprawa sytuacji gospodarczej • próba zamknięcia dzięki amnestii spraw rozliczeń procesów politycznych w niedawnej przeszłości • podporządkowanie Sił Zbrojnych Prezydentowi RP
30.	Felician Sławoj Składkowski lekarz generał powiązany z sanacją	15.05.1936 30.09.1939 dymisja w warunkach kryzysu związanego z wybuchem wojny i internowaniem gabinetu w Rumunii oraz po powołaniu na urząd Prezydenta RP W. Raczkiewicza	<ul style="list-style-type: none"> • powołany przez Prezydenta RP w porozumieniu z Rydzem-Śmigłym • uwzględnił układ sił w podzielnym obozie sanacji • z rosnącymi wpływami Rydza Śmigłego i Obozu Zjednoczenia Narodowego ewakuacja rządu • internowanie władz polskich w Rumunii po wybuchu wojny 	<ul style="list-style-type: none"> • regulacje ustawy konstytucyjnej z 1935 r. • próby wzmożenia gospodarczego kraju • postępujące zagrożenie wojną • wybory parlamentarne • porażka polityków skupionych wokół W. Sławka • protesty robotnicze i chłopskie • wybuch wojny, inwazja niemiecka, następnie rosyjska 	<ul style="list-style-type: none"> • kilkuletnie programy inwestycyjne • projekt Centralnego Okregu Przemysłowego • liczne systemowe regulacje, w tym dotyczące obronności, stosunków pracy, sądownictwa • regulacje sytuacji kościołów nierzymskokatolickich • rozwiązanie zrzeszeń wolnomularskich • przepisy antykorupcyjne • ustalenie ustroju Warszawy

2.2. Rządy emigracyjne okresu II wojny światowej i okupacji (1939–1945)

LP	Szef gabinetu	Czas funkcjonowania	Charakter gabinetu	Środowisko działania	Kwestie programowe
1.	Władysław Sikorski generał premier na przełomie lat 1922 i 1923 pierwszy rząd emigracyjny W. Sikorskiego	30.09.1939 18.07.1940 wymuszona dymisja premiera po przygotowanym bez uzgodnień w rządzie memoriale politycznym (obowiązki premiera przejął przejściowo August Zaleski z obozu sanacji)	<ul style="list-style-type: none"> powołany przez Prezydenta RP Władysława Raczykiewicza koalicyjny rząd jednności narodowej niejednolity politycznie spory polityczne wewnątrz gabinetu siedziba rządu najpierw we Francji, później w Wielkiej Brytanii 	<ul style="list-style-type: none"> zmodyfikowane zasady konstytucji z 1935 r. (m.in. Rada Narodowa w miejsce rozwiązanego Sejmu i Senatu) zasada ciągłości państwa wyzwania okupacji i wojny spory o odpowiedzialność za klęskę wrześniową napięcia między premierem (krytykiem sanacji) i Prezydentem RP spory o politykę wobec agresora radzieckiego 	<ul style="list-style-type: none"> protesty w sprawie agresji niemieckiej i radzieckiej III Rzesza wskazana jako główny wróg potwierdzenie stanu wojny z ZSRR deklaracja w sprawie zamiaru koordynacji działań podziemia na okupowanych terenach deklaracja współdziałania z Francją i Anglią ukształtowanie struktur rządu i urzędu Prezydium Rady Ministrów
2.	Władysław Sikorski drugi rząd emigracyjny W. Sikorskiego	20.07.1940 4.07.1943 zakończenie działania po śmierci W. Sikorskiego w katastrofie lotniczej	<ul style="list-style-type: none"> powołany przez Prezydenta RP pod naciskiem wojskowych zwolenników premiera koalicyjny rząd jednności narodowej niejednolity politycznie spory polityczne wewnątrz gabinetu siedziba rządu w Wielkiej Brytanii ze zmianami w strukturze i organizacji władz wojskowych 	<ul style="list-style-type: none"> zmodyfikowane zasady konstytucji z 1935 r. wyzwania okupacji i rozszerzenia obszaru działań wojennych nasilająca się krytyka rządów sanacji w II RP spory w sprawie treści porozumień z ZSRR zerwanie stosunków z ZSRR po informacjach na temat mordów na jeńcach z 1939 r. 	<ul style="list-style-type: none"> pierwsze projekty kształtu Polski powojennej prace Komisji Spraw Ustrojowych próby połączenia współdziałania z ZSRR w walce z III Rzeszą zagwarantowaniem uznania granic Polski sprzed 1939 r. utworzenie polskiej armii na terenie ZSRR i jej ewakuacja do Iranu

LP	Szef gabinetu	Czas funkcjonowania	Charakter gabinetu	Środowisko działania	Kwestie programowe
3.	Stanisław Mikołajczyk działacz ludowy wicepremier w rządzie emigracyjnym W. Sikorskiego	14.07.1943 29.11.1944 dymisja premiera w reakcji na uzgodnienia na konferencji w Teheranie i rozbieżności w gabinetcie w sprawach polityki wobec ZSRR	Charakter gabinetu • powołany przez Prezydenta RP • koalicyjny • niejednolity politycznie • spory polityczne wewnątrz gabinetu • z siedzibą w Wielkiej Brytanii • z silną pozycją Delegata Rządu na Kraj • współdziałający z utworzonymi w konspiracji na terenach polskich strukturami Państwa Podziemnego	Środowisko działania • zmodyfikowane zasady konstytucji z 1935 r. • wyzwania okupacji i ofensywy antyhitlerowskiej na Wschodzie oraz na Zachodzie • rozwój i integracja na terenach okupowanych struktur Polskiego Państwa Podziemnego • dramat osamotnionego Powstania Warszawskiego • kształtowanie struktur władzy związanych z ZSRR • słabnące zainteresowanie koalicji antyhitlerowskiej stanowiskiem polskich władz	Kwestie programowe • kontynuowanie linii politycznej poprzedniego gabinetu • nieudane kolejne próby unormowania stosunków z ZSRR i uzyskania gwarancji w sprawie polskiej granicy na Wschodzie • przygotowywanie struktur państwowych dla potrzeb Polski powojennej
4.	Tomasz Arciszewski lider podziemnej PPS-WRN	29.11.1944 2.07.1947 od 5 lipca 1946 r. po utworzeniu Tymczasowego Rządu Jedności Narodowej bez szerszego uznania na arenie międzynarodowej	Charakter gabinetu • powołany przez Prezydenta RP w atmosferze politycznego sporu • koalicyjny • niejednolity politycznie • z siedzibą w Wielkiej Brytanii • bezkompromisowy w sprawach stosunków z ZSRR • malejący wpływ rządu na bieg spraw w kraju	Środowisko działania • zmodyfikowane zasady konstytucji z 1935 r. • tworzenie faktów przez władze kształtowane na terenach Polski przez ZSRR i polskich komunistów • fizyczna likwidacja struktur Polskiego Państwa Podziemnego • wpisanie przez koalicję antyhitlerowską Polski do radzieckiej sfery wpływów	Kwestie programowe • strategia oparta na przekonaniu o nieuchronnym i szybkim konflikcie między ZSRR i innymi członkami koalicji antyhitlerowskiej • odrzucenie ustaleń konferencji w Jaltie • odrzucenie projektu utworzenia rządu jedności narodowej przy wykorzystaniu struktur legitymizowanych przez ZSRR

2.3. Rządy okresu kształtowania ustroju socjalistycznego (1944–1989)

LP	Szef gabinetu	Czas funkcjonowania	Charakter gabinetu	Środowisko działania	Kwestie programowe
1.	Edward Osóbka-Morawski działacz socjalistyczny i spółdzielczy pierwszy „rząd” E. Osóbki-Morawskiego	21.07.1944 31.12.1944 zakończenie działalności motywowane poszukiwaniem formy władzy lepiej pasującej do warunków polskich	<ul style="list-style-type: none"> nazwa: Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego Tymczasowy organ władzy wykonawczej utworzony formalnie ustawą KRN faktycznie na mocy decyzji władz radzieckich konkurencyjny wobec rządu emigracyjnego formalnie bez atrybutów rządowych i bez uznania międzynarodowego poza ZSRR 	<ul style="list-style-type: none"> wybiorcze uznanie konstytucji marcowej zmiany wprowadzane metodą faktów dokonanych przez lewicę komunistyczną kontrolowaną przez ZSRR okres walki o władzę zawieszenie między stanem wojny i pokoju Polska w radzieckiej strefie wpływów wsparcie radzieckie dla polskich komunistów 	<ul style="list-style-type: none"> program przedstawiony w Manifestie PKWN opracowanym wspólnie z władzami radzieckimi delegitymizacja rządu emigracyjnego i ustawy konstytucyjnej z 1935 r. fizyczna walka z alternatywnymi strukturami władzy i opozycją
2.	Edward Osóbka-Morawski drugi rząd E. Osóbki-Morawskiego	31.12.1944 28.06.1945 zakończenie działania po uzgodnieniach w sprawie poszerzenia zaplecza o polityków emigracyjnych	<ul style="list-style-type: none"> nazwa: Rząd Tymczasowy RP powołany ustawą KRN ukształtowany personalnie przez Bolesława Bierutą jako prezydenta KRN formalnie koalicyjny członkowie mający status ministrów brak szerszego uznania międzynarodowego 	<ul style="list-style-type: none"> wybiorcze uznanie konstytucji marcowej zmiany ustrojowe i początek powojennej odbudowy okres walki o władzę rekomendacje wielkiej trójki w sprawie utworzenia rządu jedności narodowej brak reakcji na uwięzienie w Moskwie kierownictwa Polskiego Państwa Podziemnego koniec II wojny światowej 	<ul style="list-style-type: none"> potwierdzenie aktualności programu PKWN wdrażanie zmian ustrojowych za pomocą dekretów rozliczenia polityczne i fizyczna walka z opozycją tworzenie administracji na Ziemiach Zachodnich i Północnych układ o przyjaźni, pomocy wzajemnej i współpracy powojennej z ZSRR

LP	Szef gabinetu	Czas funkcjonowania	Charakter gabinetu	Środowisko działania	Kwestie programowe
3.	Edward Osóbka-Morawski trzeci rząd E. Osóbki-Morawskiego	28.06.1945 7.02.1947 dymisja po wyborach do Sejmu Ustawodawczego	<ul style="list-style-type: none"> • nazwa: Tymczasowy Rząd Jedności Narodowej • instrument legitymizacji nowych władz na arenie międzynarodowej • z udziałem polityków emigracyjnych m.in. Stanisława Mikołajczyka • decyzje w rękach kierownictwa PPR współpracujących z władzami ZSRR • uznany przez większość państw • stworzenie aparatu centralnego planowania i cenzury 	<ul style="list-style-type: none"> • dominacja lewicy komunistycznej kontrolowanej przez ZSRR • dalszy ciąg walki o władzę • głosowanie ludowe mające legitymizować zmiany (m.in. likwidację Senatu) • wybory do Sejmu Ustawodawczego • fałszerstwa wyników referendum i wyborów • silne wpływy radzieckie • wpływy teorii zaostrzającej się walki klasowej 	<ul style="list-style-type: none"> • postępująca nacjonalizacja gospodarki • odbudowa kraju, z preferencją dla miast i przemysłu oraz zagospodarowania Ziemi Odzyskanych • rozliczenie klęski wrześniowej i czasów wojny • przejmowanie przez państwo majątku niemieckiego i opuszczonego • układ handlowy i potwierdzenie granicy z ZSRR • podpisanie Karty Narodów Zjednoczonych
4.	Józef Cyrankiewicz socjalista b. więzień obozu w Auschwitz pierwszy rząd J. Cyrankiewicza	7.02.1947 20.11.1952 dymisja rządu po rozpoczęciu kadencji Sejmu wybranego na podstawie ordynacji przygotowanej zgodnie z przepisami konstytucji PRL z 1952	<ul style="list-style-type: none"> • nazwa: rząd RP • powołany przez Prezydenta RP po rozpoczęciu prac Sejmu Ustawodawczego • znaczne zwiększenie liczby ministerstw i urzędów • silna pozycja Komitetu Ekonomicznego i Państwowej Komisji Planowania Gospodarczego • realizacja polityki określonej przez kierownictwo PZPR 	<ul style="list-style-type: none"> • Ustawa konstytucyjna z 1947 r. • ustanowienie instytucji Prezydenta RP i Rady Państwa • prace nad nową konstytucją i jej uchwalenie w 1952 r. • zintegrowanie partii lewicowych w PZPR • ukształtowanie zamkniętego systemu partyjnego z ZSL i SD jako satelitami PZPR • konflikty wewnętrzne w PZPR • silne wpływy radzieckie • kontestowanie nowego ustroju przez Kościół katolicki • polityczny podział Europy 	<ul style="list-style-type: none"> • industrializacja, nacjonalizacja, centralne planowanie, ideologizacja życia publicznego • kolektywizacja wsi • Narodowy Plan Gospodarczy na lata 1947–1948 i plan sześcioletni na lata 1949–1955 • zmiany w strukturze terytorialnej i wygaszanie samorządu terytorialnego w myśl koncepcji jednolitości władzy w terenie • system drakońskich kar za przestępstwa przeciwko państwu i nowemu ustrojowi

LP	Szef gabinetu	Czas funkcjonowania	Charakter gabinetu	Środowisko działania	Kwestie programowe
5.	<p>Bolesław Bierut główny autor zmian politycznych w Polsce od 1944 r. I sekretarz KC PZPR</p> <p>Józef Cyrankiewicz (od 1954 r.) drugi rząd J. Cyrankiewicza</p>	<p>21.11.1952 27.02.1957</p> <p>zmiana premiera w ślad za rezygnacją w ZSRR z kierowania rządem przez szefa partii rządzącej</p> <p>dymisja rządu po rozpoczęciu nowej kadencji Sejmu</p>	<p>powołany przez Sejm kontrolowany przez PZPR</p> <p>znaczące zwiększenie liczby członków Rady Ministrów i instytucja Prezydium Rządu jako substytut gabinetu ministrów</p> <p>w końcowym okresie zmniejszanie liczby ministrów i urzędów administracji rządowej</p> <p>realizacja polityki określonej przez kierownictwo PZPR</p>	<p>system ustrojowy oparty na Konstytucji PRL z 1952 r.</p> <p>zmiany szefów partii rządzących w ZSRR i PRL</p> <p>przesilenie personalne w PZPR, Władysław Gomułka na czele WZPR</p> <p>ujawnienie i ograniczanie bezkarności aparatu bezpieczeństwa</p> <p>społeczne i polityczne przesilenie – wydarzenia czerwca i października 1956 r.</p> <p>okres odwilży politycznej</p> <p>kryzys 1953 r. i normalizacja w stosunkach państwo-Kościół</p> <p>dwie bloki militarno-polityczne w Europie</p>	<ul style="list-style-type: none"> kontynuacja programu industrializacji plan pięcioletni zaostrożenie polityki kolektywizacji wsi a następnie jej liberalizacja zmiany w systemie organów bezpieczeństwa przejściowy powrót do rozwiązań o charakterze reprezentacji interesu np. w ramach rad robotniczych stworzenie gromad w miejscach gmin
6.	<p>Józef Cyrankiewicz trzeci rząd J. Cyrankiewicza</p>	<p>27.02.1957 18.05.1961</p> <p>dymisja rządu po rozpoczęciu nowej kadencji Sejmu</p>	<p>powołany przez Sejm zdominowany przez PZPR, w którym zasiadli też posłowie ze środowisk luźniej związanych z realizowaną koncepcją ustrojową i wpisani na listy wyborcze w ramach liberalizacji politycznej 1956 r.</p> <p>realizacja polityki określonej przez kierownictwo PZPR</p>	<p>Konstytucja PRL z 1952 r.</p> <p>rozliczenia spraw nadużyć popełnionych przez władze</p> <p>zróżnicowanie programowe wewnątrz PZPR</p> <p>silna pozycja W. Gomułki</p> <p>przywrócenie dominacji ideologii marksistowsko-leninowskiej w działaniu władz</p> <p>powrót napięć w stosunkach wyznaniowych</p>	<ul style="list-style-type: none"> plan rozwoju gospodarczego do 1961 r. – niejednoznaczna ocena wyników poprzedniego planu rozbudowa sieci szkół unifikacja reprezentacji pracowników w zakładach pracy przywrócenie odrębności NIK tzzw. plan Rapackiego w sprawie strefy bezatomowej

LP	Szef gabinetu	Czas funkcjonowania	Charakter gabinetu	Środowisko działania	Kwestie programowe
7.	Józef Cyrankiewicz czwarty rząd J. Cyrankiewicza	18.05.1961 27.06.1965 dymisja rządu po rozpoczęciu nowej kadencji Sejmu	<ul style="list-style-type: none"> • powołany przez Sejm • rząd kontynuacji politycznej • realizacja polityki określonej przez kierownictwo PZPR 	<ul style="list-style-type: none"> • Konstytucja PRL z 1952 r. • krytyka sposobu rządzenia ze strony środowisk kultury i nauki (listy i petycje do władz) • wzmocnienie zwolenników ostrego kursu ideologicznego • powrót konfrontacji w stosunkach państwo–Kościoł • kryzys w stosunkach USA–ZSRR (tzw. kryzys kubański) • Nikita Chruszczow zastąpiony przez Leonida Breżniewa 	<ul style="list-style-type: none"> • realizacja planu pięcioletniego na lata 1961–1965 • polityka małej stabilizacji • program 1000 szkół na 1000-lecie Polski • zasada świeckości oraz ukierunkowania ideologicznego oświaty i wychowania
8.	Józef Cyrankiewicz piąty rząd J. Cyrankiewicza	28.06.1965 27.06.1969 dymisja rządu po rozpoczęciu nowej kadencji Sejmu	<ul style="list-style-type: none"> • powołany przez Sejm • kontynuacja programowa i polityczna • czystka kadrowa w ramach antysyjonistycznej kampanii politycznej • realizacja polityki określonej przez kierownictwo PZPR 	<ul style="list-style-type: none"> • Konstytucja PRL z 1952 r. • znaczna ideologizacja władzy • spór w sprawie listu biskupów polskich do biskupów niemieckich • konflikt izraelsko-egipski • antysyjonistyczna kampania polityczna w Polsce • nasilenie protestów środowisk kultury i ostra reakcja władz • starcia ze studentami w marcu 1968 r. i czystka polityczna na wyższych uczelniach • militarne stłumienie „praskiej wiosny” w Czechostowacji 	<ul style="list-style-type: none"> • realizacja (z narastającymi trudnościami) planu pięcioletniego na lata 1966–1970 • wymuszona emigracja licznych obywateli pochodzenia żydowskiego • uproszczenie trybu działania naczelnych i centralnych organów rządowych

LP	Szef gabinetu	Czas funkcjonowania	Charakter gabinetu	Środowisko działania	Kwestie programowe
9.	<p>Józef Cyrankiewicz szósty rząd J. Cyrankiewicza</p> <p>Piotr Jaroszewicz (od 23.12.1970 r.) pierwszy rząd P. Jaroszewicza</p>	<p>28.06.1969 29.03.1972</p> <p>zmiana premiera po krwawo stłumionych protestach na Wybrzeżu w grudniu 1970 r.</p> <p>skrócona kadencja Sejmu</p> <p>dymisja rządu po rozpoczęciu nowej kadencji Sejmu</p>	<p>powołany przez Sejm</p> <p>wymuszone protestami robotniczymi zmiany personalne i programowe</p> <p>realizacja polityki określonej przez kierownictwo PZPR</p>	<p>Konstytucja PRL z 1952 r.</p> <p>krwawe starcia uliczne na Wybrzeżu w grudniu 1970 r.</p> <p>strajki na początku 1971 r.</p> <p>zmiany personalne i rozliczenia na szczytach władzy (początek działania ekipy Edwarda Gierka)</p> <p>bardziej pragmatyczna linia programowa władz państwo-Kościół</p> <p>potwierdzenie w 1970 r. zachodniej granicy Polski w ramach układu z RFN</p>	<ul style="list-style-type: none"> nieudana próba ratowania gospodarki w 1970 r. przez zmiany systemowe i podwyżki cen liberalizacja polityki wobec wsi – zniesienie obowiązkowych dostaw uregulowanie spraw trybu działania Rady Ministrów i Prezydium Rządu
10.	<p>Piotr Jaroszewicz drugi rząd P. Jaroszewicza</p>	<p>29.03.1972 27.03.1976</p> <p>dymisja rządu po rozpoczęciu nowej kadencji Sejmu</p>	<p>powołany przez Sejm</p> <p>kontynuacja linii programowej przyjętej po wydarzeniach grudnia 1970 r.</p> <p>liczne zmiany strukturalne</p> <p>realizacja polityki określonej przez kierownictwo PZPR</p>	<p>Konstytucja PRL z 1952 r.</p> <p>spór polityczny o treść i ideologiczny charakter przygotowywanej nowelizacji konstytucji</p> <p>krytyka (m.in. ze strony Episkopatu Polski) projektu nowelizacji konstytucji</p> <p>wpływ doktryny rozwiniętego społeczeństwa socjalistycznego</p>	<ul style="list-style-type: none"> rozwoj na kredyt i eksplozja propagandy sukcesu prokonsumpcyjne przeorientowanie programu rozbudowany program inwestycyjny realizacja planu pięcioletniego na lata 1971–1975 zwiększenie gwarancji socjalnych nowa struktura województw, likwidacja powiatów, powrót gmin otwarcie na Zachód w polityce zagranicznej

LP	Szef gabinetu	Czas funkcjonowania	Charakter gabinetu	Środowisko działania	Kwestie programowe
11.	Piotr Jaroszewicz trzeci rząd P. Jaroszewicza Edward Babiuch (od 18.02.1980) pierwszy rząd E. Babiucha	27.03.1976 3.03.1980 zmiana premiera po załamaniu się strategii rozwoju kraju dymisja rządu po rozpoczęciu nowej kadencji Sejmu	<ul style="list-style-type: none"> • powołany przez Sejm • wymuszone przez napięcia budżetowe i społeczne zmiany personalne i programowe • ponowna rozbudowa składu Rady Ministrów i struktur rządowych • realizacja polityki określonej przez kierownictwo PZPR z bezpośrednim odwoływaniem się do dokumentów partyjnych 	<ul style="list-style-type: none"> • Konstytucja PRL z 1952 r. z ideologiczną nowelą z 1976 r. • załamanie się linii programowej przyjętej po wydarzeniach grudnia 1970 r. • stłumiony siłą protest w Radomiu przeciwko podwyżkom cen • powstawanie licznych inicjatyw antysojalistycznych • powrót do regularnych kontaktów między władzami i kierownictwem Kościoła, wybór papieża Jana Pawła II 	<ul style="list-style-type: none"> • próby zmian koncepcji rozwoju w ramach planu pięcioletniego na lata 1976–1980 • życzeniowy charakter przyjętych założeń • nieudana próba podwyżki cen żywności • ponowna likwidacja odrębności NIK
12.	Edward Babiuch drugi rząd E. Babiucha Józef Pińkowski (od 24.08.1980 jako p.o. premera i od 5.09.1980 jako premier) Wojciech Jaruzelski (od 11.02.1981)	3.04.1980 12.11.1985 wydłużona kadencja Sejmu pierwsza zmiana premera w reakcji na wydarzenia sierpnia 1980 r., druga – w związku z przygotowaniem do stanu wojennego dymisja rządu po rozpoczęciu nowej kadencji Sejmu	<ul style="list-style-type: none"> • powołany przez Sejm • bardzo rozbudowane struktury • coraz silniejsza pozycja wojskowych i przedstawicieli sił bezpieczeństwa • koncentracja stanowisk w ręku W. Jaruzelskiego • nieformalne grono decyzyjne • koegzystencja w okresie stanu wojennego z Wojskową Radą Ocalenia Narodowego • utrudniona przez rozwój wydarzeń realizacja polityki określonej przez kierownictwo PZPR 	<ul style="list-style-type: none"> • Konstytucja PRL z 1952 r. z nowelą z 1976 r. • dekompozycja rozwiązań państwa socjalistycznego po wydarzeniach Sierpnia 1980 r. • ukształtowanie NSZZ „Solidarność” i innych struktur niezależnych • instytucjonalizacja rozmów państwo–Kościół • sygnały zaniepokojenia rozwojem wydarzeń ze strony ZSRR i jego państw satelickich • czas stanu wojennego, izolacja międzynarodowa 	<ul style="list-style-type: none"> • nieudana próba wmontowania niezależnych instytucji w system socjalistyczny • odzyskanie odrębności przez NIK i tworzenie nowych instytucji znanych w systemach demokratycznych (m.in. Trybunał Konstytucyjny i Trybunał Stanu) • dramatyczna próba siłowego powstrzymania zmian w ramach stanu wojennego • próby ograniczania kryzysu w gospodarce i przywracania normalności po okresie stanu wojennego

LP	Szef gabinetu	Czas funkcjonowania	Charakter gabinetu	Środowisko działania	Kwestie programowe
13.	Zbigniew Messner profesor ekonomista działacz PZPR	12.11.1985 14.10.1988 dymisja rządu z inicjatywy premiera przed zakończeniem kadencji Sejmu pełnił obowiązki do powołania nowego rządu	<ul style="list-style-type: none"> • powołany przez Sejm • misja stabilizacji sytuacji przy pomocy środków politycznych • liczne zmiany strukturalne • wzrost pozycji szefa Urzędu Rady Ministrów • realizacja polityki określonej przez kierownictwo PZPR w warunkach odwarzania się i umacniania siły instytucji niezależnych od władz • krytyka rządu w środowisku PZPR 	<ul style="list-style-type: none"> • Konstytucja PRL z 1952 r. z nowelą z 1976 r. • wprowadzenie instytucji referendum i nieudana próba legitymizacji polityki gospodarczej rządu za pomocą tego instrumentu • strajki i napięcia społeczne • zbojkotowanie wyborów samorządowych przez opozycję • próby nawiązywania dialogu z opozycją (m.in. za pośrednictwem biskupów) 	<ul style="list-style-type: none"> • nieudane próby wprowadzenia Polski na ścieżkę rozwoju gospodarczego • ograniczanie państwowego monopolu gospodarczego • nowe instytucje właściwe systemowi demokratycznemu (m.in. Rzecznik Praw Obywatelskich) • próby ograniczenia liczby więźniów politycznych z okresu stanu wojennego
14	Mieczysław Rakowski dziennikarz polityk PZPR dymisja premiera 2.08.1989 r. Czesław Kiszczak od 2.08.1989 r. Tadeusz Mazowiecki od 24.08.1989 r.	14.10.1988 11.09.1989 dymisja rządu po rozpoczęciu nowej kadencji Sejmu brak zdolności Cz. Kiszczaka do stworzenia rządu poparcie w Sejmie dla wyboru na premiera T. Mazowieckiego	<ul style="list-style-type: none"> • powołany przez Sejm w czasie trwania kadencji • misja kontynuacji politycznej i modernizacji systemowej w radykalnie zmieniającej się sytuacji konstytucyjnej i politycznej • silna pozycja premiera i liczni nowi członkowie Rady Ministrów • napięcia, także we własnym obozie politycznym, związane z demontażem dotychczasowych rozwiązań 	<ul style="list-style-type: none"> • Konstytucja PRL z 1952 r. z nowelą z 1976 r. oraz nowelą z 1989 r. (uzgodnioną z opozycją) • rozmowy Okrągłego Stołu • częściowo wolne wybory parlamentarne w 1989 r. • społeczne oczekiwanie zmian • wybór W. Jaruzelskiego na Prezydenta PRL • ukształtowanie się koalicji obozu kierowanego przez Lecha Wałęsę z ZSL i SD 	<ul style="list-style-type: none"> • koncentracja rządu na sprawach gospodarki • próby opracowania Planu Konsolidacji Gospodarki Narodowej na lata 1989–1990 • ograniczanie państwowego monopolu gospodarczego • urynkowanie gospodarki • napięcia budżetowe • ustawy w zakresie spraw wyznaniowych przygotowane w ramach rozmów z Kościołem katolickim oraz z innymi kościołami

Uwaga: uwzględniono PKWN, który nie miał formalnych atrybutów rządu, ale wykonywał zadania właściwe gabinetowi ministrów.

2.4. Rządy po zmianach ustrojowych 1989 r.

LP	Szef Gabinetu	Czas funkcjonowania	Charakter gabinetu	Środowisko działania	Kwestie programowe
1.	Tadeusz Mazowiecki działacz katolicki publicysta związany z NSZZ „Solidarność”	12.09.1989 14.12.1990 (12.01.1991) dymisja po przebranych przez T. Mazowieckiego wyborach na Prezydenta RP	<ul style="list-style-type: none"> powołany przez Sejm po niedanej próbie utworzenia gabinetu Cz. Kiszczaka wniosek Prezesa Rady Ministrów w sprawie składu przedstawionego w porozumieniu z Prezydentem PRL gabinet zmiany politycznej z wielopartyjnym zapleczem (OKP, ZSL, SD) – bez atrybutów gabinetu koalicyjnego w pierwszych miesiącach z udziałem ministrów z PZPR na kluczowych stanowiskach 	<ul style="list-style-type: none"> znowelizowana istotnie w czasie działania rządu Konstytucja PRL z 1952 r. strategia ewolucyjnych zmian ustrojowych i kadrowych zła sytuacja gospodarcza koszty społeczne reform polityczne różnicowanie się większości parlamentarnej napięcia między rządem i L. Wałęsą odejście W. Jaruzelskiego z funkcji Prezydenta RP wybory bezpośrednie głowy państwa wygrane przez L. Wałęsę 	<ul style="list-style-type: none"> program praworządności, pluralizmu politycznego i demokratyzacja państwa urynkowanie gospodarki przezwroćenie samorządu terytorialnego w gminie wzmocnienie pozycji wojewody zniesienie cenzury systemowe zmiany w zakresie organów bezpieczeństwa państwa (m.in. likwidacja SB i utworzenie UOP oraz weryfikacja funkcjonariuszy służb)
2.	Jan Krzysztof Bielecki ekonomista związany z Kongresem Liberalno- Demokratycznym	12.01.1991 5.12.1991 (23.12.1991) dymisja po wyborze nowego Sejmu (mimo apelu L. Wałęsy, aby rząd działał do uchwalenia konstytucji)	<ul style="list-style-type: none"> powołany przez Sejm na wniosek Prezesa Rady Ministrów przedstawiony po porozumieniu z Prezydentem RP z poparciem L. Wałęsy z wielopartyjnym zapleczem (PC, KLD, ZChN) – bez atrybutów gabinetu koalicyjnego 	<ul style="list-style-type: none"> znowelizowana Konstytucja RP z 1952 r. (ze zmianami z 1989 r. dotyczącymi m.in. nazwy państwa) trudna sytuacja gospodarcza napięcia społeczne napięcia wewnątrz rządu dynamiczna sytuacja geopolityczna Polski (m.in. zmiany za wschodnią granicą) 	<ul style="list-style-type: none"> kontynuacja zmian wolnorynkowych próby ograniczenia bezrobocia rozliczenia z przeszłością, m.in. podjęcie tematu rekompensat dla represjonowanych kształtowanie nowych kadr administracji (m.in. KSAP) zakończenie działania Raportem o stanie państwa

LP	Szef Gabinetu	Czas funkcjonowania	Charakter gabinetu	Środowisko działania	Kwestie programowe
3.	<p>Jan Olszewski advokat działacz opozycji w okresie PRL</p> <p>Porozumienie Centrum</p> <p>w okresie od 5.06.1992 do 11.07.1992</p> <p>rzędem kierował Waldemar Pawlak prezes PSL</p>	<p>23.12.1991 5.06.1992 (10.06.1992)</p> <p>odwołanie przez Sejm w atmosferze kryzysu politycznego na tle tzw. listy Macierewicza</p> <p>rezygnacja W. Pawlaka z misji utworzenia gabinetu</p>	<p>• powołany przez Sejm na wniosek Prezesa Rady Ministrów przedstawiony po porozumieniu z Prezydentem RP</p> <p>• z wielopartyjnym zapleczem (PC, ZChN, PL) – bez attributów gabinetu koalicyjnego, określony przez premiera jako zarządem koalicyjny i ponadpartyjny</p> <p>• bez stabilnego poparcia większościowego w Sejmie</p> <p>• bez poparcia Prezydenta RP</p> <p>• niestabilny wewnętrznie</p>	<ul style="list-style-type: none"> • znowelizowana Konstytucja RP z 1952 r. • rozdrobniony politycznie Sejm wybrany w wolnych wyborach • trudne wyzwanie związane z programem restrukturyzacji gospodarki • napięcia społeczne (strajki i akcje protestacyjne) 	<ul style="list-style-type: none"> • akcent na sprawy gospodarcze • koncepcja łagodzenia rygorów dyscypliny budżetowej • uporządkowanie stosunków własnościowych • pobudzenie eksportu • ograniczanie społecznych kosztów gospodarki rynkowej • zamiar restrukturyzacji ministerstw gospodarczych • eksponowanie znaczenia rozliczeń politycznych czasu PRL • szybka ratyfikacja układu stowarzyszeniowego z EWG
4.	<p>Hanna Suchocka</p> <p>prawniczka nauczyciel akademicki</p> <p>Unia Demokratyczna</p>	<p>11.07.1992 26.10.1993</p> <p>odrzucona przez Prezydenta RP dymisja po wotum nieufności (28.05.1993)</p> <p>dymisja w związku z wyborem nowego Sejmu</p>	<p>• powołany przez Sejm na wniosek Prezesa Rady Ministrów przedstawiony po porozumieniu z Prezydentem RP</p> <p>• powstał w wyniku długotrwałych przetargów między partiami postsolidarnościowymi</p> <p>• najliczniejsze i najbardziej zróżnicowane programowo zapleczce polityczne po 1989 r.</p> <p>• liczne spory w rządzie</p>	<ul style="list-style-type: none"> • znowelizowana Konstytucja z 1952 r. a następnie Ustawa konstytucyjna z 1992 r. • Prezydent RP narzucający szerszą interpretację swoich uprawnień • trudne do zaspokojenia żądania placowe ze strony NSZZ „Solidarność” • spory światopoglądowe między chadekami i liberalami, m.in. w sprawie aborcji 	<ul style="list-style-type: none"> • Program Powszechnej Prywatyzacji • restrukturyzacja podmiotów gospodarczych i finansowych • projekt wprowadzenia powiatów i zmniejszenia liczby województw • nieudana próba powołania Rady Koalicji • nieudana próba uzyskania prawa wydawania rozporządzeń z mocą ustawy

LP	Szef Gabinetu	Czas funkcjonowania	Charakter gabinetu	Środowisko działania	Kwestie programowe
5.	Waldemar Pawlak inżynier poseł lider PSL drugi raz pełniący funkcję premiera	26.10.1993 7.03.1995 dymisja rządu w wyniku konstruktywnego wotum nieufności mającego zagwarantować koalicji rządowej możliwość samodzielnego dokonania zmian rządu	<ul style="list-style-type: none"> powołany zarządzeniem Prezydenta RP utworzony po dobrych wynikach wyborczych SLD i PSL z wotum zaufania w Sejmie koalicyjny (PSL i SLD) wspomagany przez UP ze stabilną większością parlamentarną z umową koalicyjną z istotnymi różnicami programowymi między koalicjantami premier podejmujący decyzje bez uzgodnień z ramach koalicji 	<ul style="list-style-type: none"> Ustawa konstytucyjna z 1992 r. Prezydent RP rozszerzając interpretujący swoje uprawnienia wzrost poparcia społecznego dla postulatów lewicowych wejście w życie układu stowarzyszeniowego ze Wspólnotami Europejskimi ratyfikacja Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego 	<ul style="list-style-type: none"> całościowy program społeczno-gospodarczy zapisany w umowie koalicyjnej dokument programowy „Strategia dla Polski” proba pogodzenia wyzwań rozwojowych z oczekiwaniami społecznymi próby ograniczenia bezrobocia denominacja złotego redukcja polskiego zadłużenia
6.	Józef Oleksy ekonomista działacz polityczny lewicy w przeszłości działacz PZPR poseł	7.03.1995 7.02.1995 dymisja rządu po oskarżeniu премiera o działania na rzecz wywiadu rosyjskiego	<ul style="list-style-type: none"> powołany zarządzeniem Prezydenta RP zgodnie z uchwałami Sejmu w sprawie wotum nieufności dla rządu W. Pawliaka i wyboru Prezesa Rady Ministrów z wotum zaufania w Sejmie rząd kontynuacji koalicji PSL–SLD większościowy wspomagany przez UP premier łagodzący napięcia koalicyjne 	<ul style="list-style-type: none"> Ustawa konstytucyjna z 1992 r. Prezydent RP L. Wałęsa rozszerzając interpretujący swoje uprawnienia wybory prezydenckie wygrane przez A. Kwaśniewskiego napięcia związane z oskarżeniem премiera o działania na rzecz wywiadu rosyjskiego 	<ul style="list-style-type: none"> całościowy program społeczno-gospodarczy zapisany w umowie koalicyjnej dokument programowy „Strategia dla Polski” priority: wzrost gospodarczy, reforma systemu ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych, decentralizacja państwa, działania związane z integracją europejską prace nad reformą centrum administracyjno-gospodarczego rządu

LP	Szef Gabinetu	Czas funkcjonowania	Charakter gabinetu	Środowisko działania	Kwestie programowe
7.	<p>Włodzimierz Cimoszewicz</p> <p>prawnik</p> <p>były przewodniczący PKLD</p> <p>poseł, lider Sojuszu Lewicy Demokratycznej</p>	<p>7.02.1996 17.10.1997 (31.10.1997)</p> <p>dymisja rządu z inicjatywy premiera po słabym wyniku wyborczym lewicy na kilkanaście dni przed początkiem nowej kadencji Sejmu</p>	<p>powołany zarządzeniem Prezydenta RP</p> <p>z wotum zaufania w Sejmie</p> <p>trzeci rząd koalicji PSL-SLD</p> <p>większościowy</p> <p>wspomagany przez UP</p> <p>premier podejmujący decyzje bez uzgodnień z ramach koalicji</p> <p>z napięciami w ramach koalicji rządowej</p> <p>z poparciem Prezydenta RP</p>	<ul style="list-style-type: none"> Ustawa konstytucyjna z 1992 r. referendum w sprawie powszechnego uwłaszczenia (nieważne z powodu zbyt małej frekwencji) uchwalenie i zatwierdzenie w referendum nowej Konstytucji katastrofalna powódź w lipcu 1997 r. wybory parlamentarne ze słabym wynikiem lewicy i dobrym wynikiem sił postolidarnościowych wprowadzenie lustracji członkostwo Polski w OECD i w inicjatywie „Partnerstwo dla Pokoju” 	<ul style="list-style-type: none"> całościowy program społeczno-gospodarczy zapisany w umowie koalicyjnej sfinalizowanie reformy centrum administracyjno-gospodarczego rządu ustawowa regulacja organizacji i trybu działania Rady Ministrów oraz zakresu działania ministrów regulacje nt. służby cywilnej przekazanie licznych kompetencji dużym miastom komisja wspólna rząd-samorząd terytorialny nadzwyczajne działania związane z powodzią
8.	<p>Józef Buzek</p> <p>profesor chemik</p> <p>poseł, działacz NSZZ „Solidarność” i AWS</p>	<p>31.10.1997 19.10.2001 (31.10.2001)</p> <p>dymisja rządu po rozpuszczeniu nowej kadencji Sejmu</p>	<p>powołany postanowieniem Prezydenta RP</p> <p>z wotum zaufania w Sejmie</p> <p>rząd zmiany politycznej</p> <p>koalicyjny AWS i UW;</p> <p>po opuszczeniu koalicji przez UW – mniejszościowy</p> <p>lider AWS M. Krzaklewski</p> <p>poza rządem</p> <p>z umową koalicyjną i licznymi napięciami wewnątrz gabinetu</p> <p>pierwszy po 1989 r. rząd działający przez 4 lata</p>	<ul style="list-style-type: none"> Konstytucja RP z 1997 r. Prezydent RP A. Kwaśniewski z odmiennym od rządu rodowodem politycznym nowe standardy dostępu do informacji publicznej instytucja komisji śledczej w Sejmie członkostwo Polski w NATO ratyfikacja konkordatu gwaltowny wzrost zagrożeń terytorialnym (wydarzenia 11.09.2001 r. w USA) 	<ul style="list-style-type: none"> reforma samorządowa (m.in. powiaty samorządowe i redukcja liczby województw) reforma powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego reforma ubezpieczeń społecznych reforma oświatowa systemowe zmiany regulacji dotyczących służby cywilnej Rządowe Centrum Legislacji mechanizm ewaluacji aktów normatywnych

LP	Szef Gabinetu	Czas funkcjonowania	Charakter gabinetu	Środowisko działania	Kwestie programowe
9.	Leszek Miller działacz polityczny i państwowy były działacz PZPR poseł lider SLD	19.10.2001 2.05.2004 dymisja rządu na podstawie decyzji premiera w warunkach rozpadu zaplecza parlamentarnego i osłabienia poparcia społecznego	<ul style="list-style-type: none"> • powołany postanowieniem Prezydenta RP • z wotum zaufania w Sejmie • rząd koalicji SLD (i UP) – PSL • gabinet zmian programowych • z umową koalicyjną • po rozpadzie koalicji z PSL i odejściu z SLD posłów • SdRP – mniejszościowy • z wykorzystaniem dla uzyskania poparcia wnioskiem premiera w sprawie wotum zaufania • z napięciami w relacjach premiera z Prezydentem RP 	<ul style="list-style-type: none"> • Konstytucja RP z 1997 r. • referendum akcesyjne i wejście Polski do UE • pogarszający się wizerunek rządu na tle zarzutów nieprawidłowości w procesie legislacyjnym projektu ustawy o mediach • aktywność komisji śledczej w powyższej sprawie • dywersyfikacja polityczna i personalna w SLD • powstanie Socjaldemokracji Polskiej • znacznie różnicowany politycznie Sejm 	<ul style="list-style-type: none"> • zakończenie z powodzeniem procesu akcesji Polski do UE • stymulowanie tendencji rozwojowych w gospodarce • działania związane z • ograniczeniem bezrobocia • dodatkowe mechanizmy ochrony socjalnej • mechanizmy partnerstwa publiczno-społecznego • Strategia Bezpieczeństwa Narodowego • zmiany w systemie służb specjalnych • Komitet Stały Rady Ministrów • bezpośrednie wybory wójtów, burmistrzów, prezydentów
10.	Marek Belka profesor ekonomista związany z SLD pierwszy rząd M. Belki	2.05.2004 14.05.2004 (11.06.2004) dymisja rządu po braku wotum zaufania Sejmu	<ul style="list-style-type: none"> • powołany postanowieniem Prezydenta RP po dymisji rządu L. Millera • premier także szefem KIE • z założenia przejściowy, w praktyce epizodyczny • nie uzyskał wotum zaufania w Sejmie • z poparciem SLD, bez poparcia ze strony PSL i SDPL • z poparciem Prezydenta RP A. Kwaśniewskiego 	<ul style="list-style-type: none"> • Konstytucja RP z 1997 r. • wejście w życie prawa, wartości wspólnotowych i obowiązków programowych wynikających z członkostwa w UE • znacznie różnicowany politycznie Sejm 	<ul style="list-style-type: none"> • rząd administrujący – z uwagi na krótki okres funkcjonowania bez realizacji projektów programowych

LP	Szef Gabinetu	Czas funkcjonowania	Charakter gabinetu	Środowisko działania	Kwestie programowe
11.	Marek Belka drugi rząd M. Belki	11.06.2004 19.10.2005 (31.10.2005) odmowa przyjęcia dymisji premiera przez Prezydenta RP w dniu 6.05.2005 r. dymisja rządu po rozpoczęciu nowej kadencji Sejmu	<ul style="list-style-type: none"> powołany postanowieniem Prezydenta RP (na wniosek powołanego w tym samym trybie Prezesa Rady Ministrów) z wotum zaufania w Sejmie uzyskanym w procedurze zwykłej większości formalnie ponadpartyjny (z udziałem SLD, UP i SDPL) bez stabilnej większości w Sejmie z premierem wystrzegającym się identyfikacji partyjnej z niestandardowym poparciem partii opozycyjnych przez premiera i wicepremier Jarugę-Nowacką 	<ul style="list-style-type: none"> Konstytucja RP z 1997 r. wartości, normy prawa i obowiązki programowe wynikające z członkostwa w UE wybory europosłów w początkowym okresie przyjazny rządowi Prezydent RP Kwaśniewski i podzieleny, pozbawiony wyraźnej większości Sejm w końcowym okresie nowy Prezydent RP: L. Kaczyński oraz porażka w wyborach parlamentarnych ugrupowań współdziałających z rządem 	<ul style="list-style-type: none"> Narodowy Plan Rozwoju 2004–2006 liberalizacja zasad prowadzenia działalności gospodarczej wsparcie innowacyjności regulacja zasad partnerstwa publiczno-prywatnego program informatyzacji podmiotów publicznych utworzenie Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa regulacja działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa obsada stanowisk w trybie konkursów
12.	Kazimierz Marcinkiewicz fizyk nauczyciel ZChN PiS	31.10.2005 10.07.2006 (14.07.2006) dymisja rządu formalnie z inicjatywy premiera	<ul style="list-style-type: none"> powołany postanowieniem Prezydenta RP (na wniosek powołanego w tym samym trybie Prezesa Rady Ministrów) utworzony po fiasku próby stworzenia koalicji PO i PiS z wotum zaufania w Sejmie rząd zmiany programowej i politycznej z niejednorodnym zapleczem politycznym (PiS, PC i okresowo Samoobrona RP i LPR) 	<ul style="list-style-type: none"> Konstytucja RP z 1997 r. wartości, normy prawa i obowiązki programowe związane z członkostwem w UE silna opozycja ze strony PO Prezydent RP z tego samego obozu politycznego, co i rząd 	<ul style="list-style-type: none"> procesy dostosowawcze do UE zapowiedzi: naprawy państwa, ugruntowania bezpieczeństwa, społecznego wzmocnienia rodziny, solidarnej polityki gospodarczej, rozwoju rolnictwa liczne zmiany strukturalne i personalne w rządzie likwidacja RCSS zmiany w służbach specjalnych (likwidacja WSI, utworzenie CBA oraz SKW i SWW)

LP	Szef Gabinetu	Czas funkcjonowania	Charakter gabinetu	Środowisko działania	Kwestie programowe
13.	Jarosław Kaczyński prawnik senator poseł w czasach PRL ekspert Solidarności prezes PC prezes PiS	14.07.2006 5.11.2007 (16.11.2007) dymisja rządu po rozpoczęciu nowej kadencji Sejmu pełnił obowiązki do powołania nowego rządu	<ul style="list-style-type: none"> • powołany postanowieniem Prezydenta RP (na wniosek powołanego w tym samym trybie Prezesa Rady Ministrów) • z wotum zaufania w Sejmie • rząd kontynuacji programowej i politycznej • z niestabilnym, pełnym napięć zapleczem parlamentarnym w ramach koalicji PiS z Samoobroną RP i LPR • z licznymi zmianami personalnymi i zarzutami CBA do członków rządu (w tym A. Leppera) o korupcję 	<ul style="list-style-type: none"> • Konstytucja RP z 1997 r. • wartości, normy prawa i obowiązki programowe związane z członkostwem w UE • skrócenie kadencji rozbitego politycznie Sejmu • przyznanie rządowi Prezydent RP L. Kaczyński • konflikt w sprawie raportu o nieprawidłowościach w WSI • wybory do Sejmu i Senatu z wynikiem niekorzystnym dla PiS • wejście Polski do systemu informacyjnego Schengen 	<ul style="list-style-type: none"> • regulacje odnośnie do prowadzenia polityki rozwoju • wzmocnienie ochrony roszerzeń pracowniczych • program przeciwdziałania zagrożeniom bezpieczeństwa paliwowego państwa • utworzenie Komisji Nadzoru Finansowego • system zarządzania kryzysowego • całościowa Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP • ograniczenie zasięgu służby cywilnej w administracji
14.	Donald Tusk historyk aktywny w opozycji i NZS poseł, senator współzałożyciel i przewodniczący KLD oraz PO pierwszy rząd D. Tuska	16.11.2007 8.11.2011 (18.11.2011) dymisja rządu po rozpoczęciu nowej kadencji Sejmu	<ul style="list-style-type: none"> • powołany postanowieniem Prezydenta RP (na wniosek powołanego w tym samym trybie Prezesa Rady Ministrów) • z wotum zaufania w Sejmie • rząd zmiany programowej i politycznej • ze stabilnym, większościowym zapleczem parlamentarnym koalicji PO i PSL • funkcjonował przez całą kadencję Sejmu 	<ul style="list-style-type: none"> • Konstytucja RP z 1997 r. • wartości, normy prawa i obowiązki programowe związane z członkostwem w UE • napięcia kompetencyjne między premierem i Prezydentem RP • L. Kaczyńskim • traumatyczne doświadczenie katastrofy lotniczej w Smoleńsku – śmierć Prezydenta RP L. Kaczyńskiego i kilkunastu innych osób • wybór B. Komorowskiego na Prezydenta RP 	<ul style="list-style-type: none"> • programy objęte wspólną polityką w ramach UE • regulacje dotyczące partnerstwa publiczno-prywatnego • mechanizm emerytur pomostowych • ograniczanie barier administracyjnych • rewizja zastanych regulacji w sprawie służby cywilnej i Państwowego Zasobu Kadrowego

LP	Szef Gabinetu	Czas funkcjonowania	Charakter gabinetu	Środowisko działania	Kwestie programowe
15.	<p>Donald Tusk drugi rząd D. Tuska</p>	<p>18.11.2011 11.09.2014 (22.09.2014)</p> <p>dymisja rządu w związku decyzją D. Tuska o kandydowaniu na stanowisko Przewodniczącego Rady Europejskiej</p>	<ul style="list-style-type: none"> • powołany postanowieniem Prezydenta RP (na wniosek powołanego w tym samym trybie Prezesa Rady Ministrów) • z wotum zaufania w Sejmie • rząd kontynuacji programowej i politycznej • ze słabymi, większościami zapleczen parlamentarnym koalicji PO i PSL • z napięciami personalnymi (m.in. w relacjach między premierem i J. Gowinem) 	<ul style="list-style-type: none"> • Konstytucja RP z 1997 r. • wartości, normy prawa i obowiązki programowe związane z członkostwem w UE • narastanie kryzysu imigracyjnego w UE • osłabienie poparcia społecznego dla gabinetu ministrów • silne podziały polityczne (m.in. w związku z katastrofą w Smoleńsku) • narastająca krytyka ze strony PiS • niekorzystne zmiany geopolityczne związane z agresywną polityką Rosji 	<ul style="list-style-type: none"> • programy objęte wspólną polityką w ramach UE • liczne dokumenty strategiczne dotyczące rozwoju kraju w perspektywie średnio- i długookresowej • wydłużenie czasu pracy wymaganego do uzyskania emerytury
16.	<p>Ewa Kopacz lekarka działaczka PO b. minister i marszałek Sejmu</p>	<p>22.09.2014 12.11.2015 (16.11.2015)</p> <p>dymisja rządu po rozpoczęciu nowej kadencji Sejmu</p>	<ul style="list-style-type: none"> • powołany postanowieniem Prezydenta RP (na wniosek powołanego w tym samym trybie Prezesa Rady Ministrów) • z wotum zaufania w Sejmie • koalicyjny rząd kontynuacji programowej i politycznej (PO i PSL) • gabinet przejściowy działający w trakcie kampanii wyborczej RP z opozycyjnego obozu politycznego 	<ul style="list-style-type: none"> • Konstytucja RP z 1997 r. • wartości, normy prawa i obowiązki programowe związane z członkostwem w UE • umacnianie się pozycji PiS • słabnięcie poparcia społecznego dla PO i PSL • prezydencka i parlamentarna kampania wyborcza zakończona zwycięstwem A. Dudy oraz Zjednoczonej Prawicy 	<ul style="list-style-type: none"> • próby pozyskania poparcia środowisk lewicy • deregulacja prowadzenia działalności gospodarczej • regulacje ustawowe dotyczące związków metropolitalnych • Strategia Bezpieczeństwa Narodowego z 2014 r.

LP	Szef Gabinetu	Czas funkcjonowania	Charakter gabinetu	Środowisko działania	Kwestie programowe
17.	Beata Szydło etnografka posłanka PiS	16.11.2015 8.12.2017 (12.12.2017) dymisja rządu wynikająca z taktycznej decyzji liderów obozu rządowego	<ul style="list-style-type: none"> • powołany postanowieniem Prezydenta RP (na wniosek powołanego w tym samym trybie Prezesa Rady Ministrów) • z wotum zaufania w Sejmie • rząd zmiany programowej i politycznej • ze stabilnym, większościowym i zdyscyplinowanym zapleczem parlamentarnym koalicji • Zjednoczonej Prawicy (PiS, Porozumienie, Solidarna Polska) • lider koalicji J. Kaczyński, decydujący o polityce rządu, poza gabinetem 	<ul style="list-style-type: none"> • Konstytucja RP z 1997 r. • spór o przestrzeganie przez Polskę wartości, prawa i obowiązków programowych związanych z członkostwem w UE • Prezydent RP A. Duda • wywodzący się z tego samego co rząd obozu politycznego • słaba i podzielona opozycja • ostre podziały polityczne w społeczeństwie • przeniesienie się sporu politycznego do mediów oraz na ulice (liczne manifestacje i akcje protestacyjne) 	<ul style="list-style-type: none"> • strategia szybkich zmian politycznych i gospodarczych • nowa ogólna strategia rozwojowa skutecznego państwa • program obrony interesów zwykłych ludzi oraz obrony tożsamości narodowej i zagrożonych interesów narodowych i repolonizacji polskiej gospodarki i dekomunizacji • znaczne zobowiązania finansowe (m.in. program Rodzina 500 Plus i obniżenia wieku emerytalnego)
18.	Mateusz Morawiecki historyk bankowiec PiS	od 12.12.2017 rząd mający wzmocnić koalicję Zjednoczonej Prawicy w wyborach samorządowych i parlamentarnych	<ul style="list-style-type: none"> • powołany postanowieniem Prezydenta RP (na wniosek powołanego w tym samym trybie Prezesa Rady Ministrów) • rząd kontynuacji programowej • faktyczny skład rządu ustalony już po uzyskaniu wotum zaufania w Sejmie • ze stabilnym, większościowym zapleczem parlamentarnym koalicji Zjednoczonej Prawicy • J. Kaczyński poza gabinetem 	<ul style="list-style-type: none"> • Konstytucja RP z 1997 r. • spór o przestrzeganie przez Polskę wartości, norm prawa i obowiązków programowych związanych z członkostwem w UE oraz o niezależność sądownictwa w Polsce • napięcia w sprawie relacji polsko-żydowskich • Prezydent RP A. Duda • wywodzący się z tego samego co rząd obozu politycznego • słaba i podzielona opozycja 	<ul style="list-style-type: none"> • kontynuacja strategii zmian politycznych i poprawy sytuacji osób i środowisk znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji materialnej • program zwiększenia efektywności działania państwa • nowe regulacje w nauce i szkolnictwie wyższym • krajowy system cyberbezpieczeństwa • zwiększenie wydatków na bezpieczeństwo

Opracowanie własne

W nawiasach podano daty, do których poszczególne rządy pełniły – po przyjęciu ich dymisji – obowiązki.

I.p.	Nazwy urzędów i organów	Nazwisko Prezesa Rady Ministrów																			
		T. Mazowiecki	J.K. Bielecki	J. Olszewski / W. Pawlak	H. Suchocka	W. Pawlak	J. Oleksy	W. Cimoszewicz	J. Buzek	L. Miller	M. Belka (1. gabinet)	M. Belka (2. gabinet)	K. Marcinikiewicz	J. Kaczyński	D. Tusk (1. gabinet)	D. Tusk (2. gabinet)	E. Kopacz	B. Szydło	K. Morawiecki (stan na 1.10.2018 r.)		
12.	Komitet Spraw Obronnych RM																				
13.	Stały Komitet RM																				
14.	Komitet Rozwoju Regionalnego RM																				
15.	Komitet Polityki Regionalnej i Zrównoważonego Rozwoju RM																				
16.	Komitet Europejski Rady Ministrów																				
17.	Komitet Rady Ministrów do Spraw Informatyzacji i Łączności																				
18.	Komitet Rady Ministrów do Spraw Cyfryzacji																				

Opracowanie własne

W zestawieniu zrównano stanowiska: Prezydenta Rady Ministrów, Przewodniczącego PKWN i Prezesa Rady Ministrów.

Lp.	Nazwy ministerstw i urzędów	Nazwisko Prezesa Rady Ministrów																
		E. Osóbka-Morawski PKWN	E. Osóbka-Morawski RT RP	E. Osóbka-Morawski TRJN	J. Cyraniewicz (1. gabinet)	B. Bień, J. Cyraniewicz (2. gabinet)	J. Cyraniewicz (3. gabinet)	J. Cyraniewicz (4. gabinet)	J. Cyraniewicz (5. gabinet)	J. Cyraniewicz (6. gabinet), P. Jaroszewicz	P. Jaroszewicz (2. gabinet)	P. Jaroszewicz (3. gabinet), E. Babuch	E. Babuch (2. gabinet), J. Pińkowski, W. Jarużelski	Z. Messner	M. Rakowski, Cz. Kiszczak, T. Mazowiecki			
		transport, żegluga																
99.	Ministerstwa Transportu Drogowego i Lotniczego																	
100.	Ministerstwo Transportu, Żeglugi i Łączności																	
101.	Ministerstwo Żeglugi i Handlu Zagranicznego																	
102.	Ministerstwo Żeglugi																	
103.	Ministerstwo Żeglugi i Gospodarki Wodnej																	
		wyznania																
104.	Urząd do Spraw Wyznań																	
		inne																
105.	Ministerstwo (resort) Odszkodowań Wojennych																	
106.	Ministerstwo Ziem Odzyskanych																	
107.	Urząd do Spraw Kombatantów																	

Opracowanie własne

Uwaga: W przypadku Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego, w ramach uproszczenia, Przewodniczącego PKWN zrównano z Prezesem Rady Ministrów, zaś resorty z ministerstwami. W przypadku urzędów uwzględniono tylko te okresy, w których ich szefowie wchodziły w skład Rady Ministrów z mocy prawa.

Lp.	Nazwy ministerstw i urzędów, których szefowie wchodzili w skład Rady Ministrów	Nazwisko Prezesa Rady Ministrów																			
		T. Mazowiecki	J.K. Bielecki	J. Olszewski / W. Pawlak	H. Suchocka	W. Pawlak	J. Oleksy	W. Cimoszewicz	J. Buzek	L. Miller	M. Belka (1. gabinet)	M. Belka (2. gabinet)	K. Marcinkiewicz	J. Kaczyński	D. Tusk (1. gabinet)	D. Tusk (2. gabinet)	E. Kopacz	B. Szydło	K. Morawiecki (stan na 1.10.2018 r.)		
63.	Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej																				
64.	Ministerstwo Zdrowia																				

Opracowanie własne

Uwaga: w przypadku ministerstw oraz urzędów, których kierownicy (szefowie) na podstawie ustawy wchodzili w skład Rady Ministrów zacięciem wyznaczono pole przypisane do danej Rady Ministrów lub – jeśli te podmioty działały tylko w jakiejś części danego okresu – fragment tego pola (z uwzględnieniem porządku chronologicznego).

LITERATURA CYTOWANA I PRZYWOŁANA

Wykaz nie uwzględnia źródeł prawa oraz zbiorów dokumentów i informacji, które są wskazane w przypisach.

- Adamczyk A., *Wokół premierostwa Felicjana Sławoja Składkowskiego. Uwagi i spostrzeżenia*, „Acta Universitatis Lodzianis”. Folia Historica 60, 1997.
- Adamczyk M., Gmitruk J. (oprac.), *Polskie Państwo Podziemne w depeşach do rządu RP Stanisława Mikołajczyka w Londynie 1943–1944*, Warszawa 2012.
- Adamczyk M., Gmitruk J., Koseski A. (oprac.), *Ziemie Wschodnie: raporty Biura Wschodniego Delegatury Rządu na Kraj 1943–1944*, Warszawa 2005.
- Adamski L., Hryciuk G., Motyka G. (red.), *Sowieci a polskie podziemie 1943–1946*, Warszawa 2016.
- Adamski P., *Plk dypl. Walery Sławek. Biografia polityczna (1926–1939): od BBWR do śmierci*, Łódź 2010.
- Ajnenkiel A., *Spór o model parlamentaryzmu polskiego do roku 1926*, Warszawa 1972.
- Ajnenkiel A., *Od rządów ludowych do przewrotu majowego. Zarys dziejów politycznych Polski 1918–1926*, Warszawa 1978.
- Ajnenkiel A., *Polska po przewrocie majowym. Zarys dziejów politycznych Polski 1926–1939*, Warszawa 1980.
- Ajnenkiel A., *Historia sejmu polskiego*, t. 2, cz. 2, Warszawa 1989.
- Ajnenkiel A., *Konstytucje Polski w rozwoju dziejowym 1791–1997*, Warszawa 2001.
- Antonowicz L., *Narodziny Drugiej Rzeczypospolitej ze stanowiska prawa międzynarodowego*, „Przełąd Sejmowy” 1998, nr 5.
- Antoszewski A. (red.), *Ewolucja polskiego systemu politycznego po 1989 roku w świetle komparatystycznej teorii polityki*, Wrocław 1994.
- Antoszewski A., *Wzorce rywalizacji politycznej we współczesnych demokracjach europejskich*, Wrocław 2004.
- Arct K., *Przepisy o polskiej państwowej służbie cywilnej*, Warszawa 1925.
- Badziak K., *Polityka gospodarcza rządu Leopolda Skulskiego: program Władysława Grabskiego i próby jego realizacji do końca czerwca 1920 r.*, „Dzieje Najnowsze” 2004, t. 36, nr 2.
- Badziak K., *W oczekiwaniu na przełom. Na drodze od odrodzenia do załamania państwa polskiego: listopad 1918 – czerwiec 1920*, Łódź 2004.
- Bałaaban A. (red.), *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, Kraków 2002.
- Bałaaban A., *Problemy periodyzacji ustroju Polski Ludowej*, w: tenże (red.), *Polskie problemy ustrojowe (konstytucja, źródła prawa, samorząd terytorialny, prawa człowieka)*, Kraków 2003.
- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Barcikowski K., *U szczytów władzy*, Warszawa 1998.
- Bardach J., *Przemiany ustrojowo-polityczne w latach I wojny światowej*, w: K. Grzybowski (red.), *Historia państwa i prawa Polski*, t. IV: *Od uwłaszczenia do odrodzenia Państwa*, Warszawa 1982.
- Bardach J., Leśnodorski B., Pietrzak M., *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 1976.

- Baumgart M., *Gabinet Władysława Eugeniusza Sikorskiego 16.XII.1922 – 26.V.1923*, w: J. Faryś, J. Pajewski (red.), *Gabinety Drugiej Rzeczypospolitej*, Szczecin–Poznań 1991.
- Baumgart M., Walczak H., Wątor A. (red.), *Ministrowie Polski Niepodległej 1918–1945*, Szczecin 2001.
- Bąkiewicz M., *Rząd Kazimierza Marcinkiewicza (31 X 2005–)*, w: M. Chmaj (red.), *Rządy koalicyjne w III RP*, Olsztyn 2006.
- Bąkiewicz M., *Rząd Włodzimierza Cimoszewicza (7 II 1996 – 31 X 1997)*, w: M. Chmaj (red.), *Rządy koalicyjne w III RP*, Olsztyn 2006.
- Berezowski C., *Powstanie i uznanie państwa polskiego w 1918 r.*, „Państwo i Prawo” 1959, nr 2.
- Bielaszko M. i in. (wybór i oprac.), *Plany pracy Departamentu IV MSW na lata 1972–1979*, Warszawa 2007.
- Bloch C. (red.), *Paderewski i Piłsudski w 1919 r.*, Lublin 1988.
- Błażyński Z., Zakrzewski R. (red.), *Zakończenie działalności władz RP na Uchodźstwie 1990*, Londyn 1995.
- Bodnar A., *W sprawie przedmiotu i metody nauki o polityce*, „Studia Nauk Politycznych” 1974, nr 4.
- Böhm T., *Z dziejów naczelnych władz wojskowych II Rzeczypospolitej. Organizacja i kompetencje Ministerstwa Spraw Wojskowych w latach 1918–1939*, Warszawa 1994.
- Bombicki M.R., *Poznań '56*, Poznań 1992.
- Borkowski J., *Drugi gabinet rządowy Wincentego Witosa (28 V – 15 XII 1923 r.)*, „Więść Współczesna” 1984, nr 4.
- Borodziej W., Chmielarz A., Friszke A., Kunert K.A., *Polska podziemna 1939–1945*, Warszawa 1991.
- Brodziński W., *System parlamentarno-gabinetowy – wykorzystanie modelu rządów parlamentarno-gabinetowych w konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, w: M. Domagała (red.), *Konstytucyjne systemy rządów: możliwości adaptacji do warunków polskich*, Warszawa 1997.
- Brzosko E., *Gabinet Piłsudskiego 2 X 1926 – 27 VI 1928*, w: J. Faryś, J. Pajewski (red.), *Gabinety Drugiej Rzeczypospolitej*, Szczecin–Poznań 1991.
- Burda A., *Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego i Manifest Lipcowy*, w: tegoż, *Krajowa Rada Narodowa*, Wrocław 1976.
- Carneiro R., *Zmieniający się kanon rządzenia: od funkcji opiekuńczych do służby*, w: *Rząd przyszłości. Rządzenie*, Warszawa 2002, s. 126 (książka ta jest polskim przekładem publikacji *Government of the Future*, OECD 2001).
- Chełstowski J., *Styczniowy zamach stanu 1919 r.*, „Dzieje Najnowsze” 1975, nr 3.
- Chłopecki T., *Mysł polityczna i prawna obozu rządzącego w Polsce w latach 1935–1939*, Warszawa 2018.
- Chłopecki T., Baranowska N., *Koncepcje ustrojowo-prawne obozu rządzącego w II Rzeczypospolitej w latach 1926–1932*, w: P. Fiktus, H. Malewski, M. Marszał (red.), „*Rodzinną Europą*”. *Europejska myśl polityczno-prawna u progu XXI wieku*, Wrocław 2015.
- Chmaj M., *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1991–1997 (I i II kadencji)*, Warszawa 1999.
- Chmaj M., *Rząd Tadeusza Mazowieckiego (12 IX 1989 – 14 XII 1990)*, w: tenże (red.), *Rządy koalicyjne w III RP*, Olsztyn 2006.
- Chmaj M. (red.), *Rządy koalicyjne w III RP*, Olsztyn 2006.
- Chmaj M., Zmigrodzki M. (red.), *Gabinety koalicyjne w Polsce w latach 1989–1996*, Lublin 1998.
- Chojnowski A., *Piłsudzczy u władzy. Dzieje Bezpartyjnego Bloku Współpracy z Rządem*, Wrocław 1986.
- Chojnowski A., Wróbel P. (red.), *Prezydenci i premierzy Drugiej Rzeczypospolitej*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1992.

- Chruściak R., *Prace konstytucyjne w latach 1997–2007*, Warszawa 2009.
- Chruściak R., *Prace konstytucyjne w latach 2008–2011*, Warszawa 2013.
- Chruściak R., Osiatyński W., *Tworzenie konstytucji w Polsce w latach 1989–1997*, Warszawa 2001.
- Ciapała J., *Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989–1997)*, Warszawa 1999.
- Ciągwa J., *Autonomia Śląska (1922–1939)*, Katowice 1988.
- Ciemniewski J., *Ewolucja struktury rządu w Polsce Ludowej*, w: M. Rybicki (red.), *Studia nad rządem PRL w latach 1952–1980*, Warszawa 1985.
- Ciemniewski J., *Podział władz w „Małej konstytucji” (Kilka uwag o stosunkach między parlamentem a rządem*, w: M. Kruk (red.), *„Mała konstytucja” w procesie przemian ustrojowych w Polsce*, Warszawa 1993.
- Crick B., *W obronie polityki*, Warszawa 2004.
- Czuchnowski W., Perzyna Ł. (red.), *Józef Oleksy. Niepublikowane wspomnienia, wywiady, materiały do biografii*, Warszawa 2016.
- Danowska B., *Grudzień 1970 na Wybrzeżu Gdańskim. Przyczyny, przebieg, reperkusje*, Pelplin 2000.
- Derwiński Z.A., *W okowach wielkiej trójki. Polityka zagraniczna rządu Rzeczypospolitej Polskiej na obczyźnie pod kierownictwem Stanisława Mikołajczyka (14 lipiec 1943 – 28 listopad 1944)*, Melbourne 2012.
- Domagała M., *System kanclerski i możliwości jego zastosowania w nowej konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, w: tenże (red.), *Konstytucyjne systemy rządów*, Warszawa 1997.
- Domański P. (oprac.), *Tajne dokumenty Biura Politycznego. Grudzień 1970*, Londyn 1991.
- Dominiczak H., *Organy bezpieczeństwa PRL 1944–1990. Rozwój i działalność w świetle dokumentów MSW*, Warszawa 1997.
- Drozdowski M.M., *Ignacy Jan Paderewski. Zarys biografii politycznej*, Warszawa 1986.
- Drozdowski M.M., *Eugeniusz Kwiatkowski*, Wrocław 2001.
- Drozdowski M.M., *Władysław Grabski*, Rzeszów 2004.
- Dubiński K. (oprac.), *Okrągły Stół*, Warszawa 1999.
- Dubiński K., *Magdalenka. Transakcja epoki. Notatki z poufnych spotkań Kiszczak–Wałęsa*, Warszawa 1990.
- Dudek A., *Państwo i Kościół w Polsce 1945–1970*, Kraków 1995.
- Dudek A., *Pierwsze lata III Rzeczypospolitej 1989–1995*, Kraków 1997.
- Dudek A. (red.), *Stan wojenny w Polsce 1981–1983*, Warszawa 2003.
- Dudek A., *Reglamentowana rewolucja. Rozkład dyktatury komunistycznej w Polsce 1988–1990*, Kraków 2014.
- Dudek A., *Historia Polityczna Polski 1989–2015*, Kraków 2016.
- Dudek A., Gryz R., *Komuniści i Kościół w Polsce (1945–1989)*, Kraków 2003.
- Dudek A., Kocharński A., Persak K. (oprac.), *Protokoły posiedzeń kierownictwa PZPR. Wybór z lat 1949–1970*, seria «Dokumenty do dziejów PRL», z. 13, Warszawa 2000.
- Duraczyński E., *Generał Iwanow zaprasza. Przywódca podziemnego państwa polskiego przed sądem moskiewskim*, Warszawa 1989.
- Duraczyński E. (oprac.), *Układ Sikorski–Majski: wybór dokumentów*, Warszawa 1990.
- Duraczyński E., *Rząd polski na uchodźstwie (1939–1945). Organizacja, personalia, polityka*, Warszawa 1993.
- Duraczyński E., *Polska 1939–1945. Dzieje polityczne*, Warszawa 1999.
- Dybiczy P. (red.), *Polska Ludowa 1944–1956*, Warszawa 2014.
- Dybiczy P. (red.), *Polska Ludowa 1957–1980*, Warszawa 2015.
- Działocha K., *Rola Konstytucji marcowej w prawie państwowym Polski Ludowej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1976, t. VII.

- Działocha K., Trzeciński J., *Zagadnienia obowiązywania Konstytucji marcowej w Polsce Ludowej 1944–1952*, Wrocław 1977.
- Dziemidok B., Szmulik B., *Rząd Włodzimierza Cimoszewicza*, w: M. Chmaj, M. Żmigrodzki (red.), *Gabinety koalicyjne w Polsce w latach 1989–1996*, Lublin 1998.
- Eisler J. (wybór i oprac.), *Czerwiec 1976 w materiałach archiwalnych*, Warszawa 2001.
- Eisler J., *Polski rok 1968*, Warszawa 2006.
- Eisler J., „Polskie miesiące”, czyli kryzys(y) w PRL, Warszawa 2008.
- Eisler J., *Grudzień 1970. Geneza, przebieg, konsekwencje*, Warszawa 2012.
- Eisler J., *Siedmiu wspianiałych. Poczet pierwszych sekretarzy KC PZPR*, Warszawa 2014.
- Eisler J., *Czterdzieści pięć lat, które wstrząsnęły Polską. Historia polityczna PRL*, Warszawa 2018.
- Faryś J., *I gabinet Antoniego Ponikowskiego 19.IX.1921 – 5.III.1922*, w: J. Faryś, J. Pajewski (red.), *Gabinety Drugiej Rzeczypospolitej*, Szczecin–Poznań 1991.
- Faryś J., *II gabinet Antoniego Ponikowskiego 10.III.1922 – 6.VI.1922*, w: J. Faryś, J. Pajewski (red.), *Gabinety Drugiej Rzeczypospolitej*, Szczecin–Poznań 1991.
- Faryś J., *II Gabinet Wincentego Witosa 28.V.1923 – 15.XII.1923*, w: J. Faryś, J. Pajewski (red.), *Gabinety Drugiej Rzeczypospolitej*, Szczecin–Poznań 1991.
- Faryś J., *Drugi gabinet Antoniego Ponikowskiego 10 marca 1922 – 6 czerwca 1922*, w: J. Faryś, A. Wątor, H. Walczak (red.), *Od Moraczewskiego do Składkowskiego. Gabinety Polski Odrodzonej 1918–1939*, Szczecin 2010.
- Faryś J., *Gabinet Artura Śliwińskiego 28 czerwca – 7 lipca 1922*, w: J. Faryś, A. Wątor, H. Walczak (red.), *Od Moraczewskiego do Składkowskiego. Gabinety Polski Odrodzonej 1918–1939*, Szczecin 2010.
- Faryś J., *Gabinet Juliana Ignacego Nowaka 31 lipca – 14 grudnia 1922*, w: J. Faryś, A. Wątor, H. Walczak (red.), *Od Moraczewskiego do Składkowskiego. Gabinety Polski Odrodzonej 1918–1939*, Szczecin 2010.
- Faryś J., *Pierwszy gabinet Antoniego Ponikowskiego 19 września 1921 – 5 marca 1922*, w: J. Faryś, A. Wątor, H. Walczak (red.), *Od Moraczewskiego do Składkowskiego. Gabinety Polski Odrodzonej 1918–1939*, Szczecin 2010.
- Fąka M. (zebrał), *Państwowe prawo wyznaniowe Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Wybór tekstów źródłowych*, Warszawa 1978.
- Ferens A., Macek I. (red.), *Administracja i polityka. Wprowadzenie*, Wrocław 1999.
- Friszke A., *Polska Gierka*, Warszawa 1995.
- Friszke A., *PRL wobec Kościoła. Akta 1970–1978*, Warszawa 2010.
- Friszke A., *Rewolucja Solidarności 1980–1981*, Kraków 2014.
- Gajdziński P., *Gierek. Człowiek z węgla*, Poznań 2014.
- Gajdziński P., *Czerwony Ślepowron. Biografia Wojciecha Jaruzelskiego*, Poznań 2017.
- Gajdziński P., *Gomułka. Dyktatura ciemniaków*, Poznań 2017.
- Gałędek M., *Rozporządzenie Prezydenta RP z 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej – przełom w budowie ustroju administracyjnego państwa polskiego doby międzywojennej*, „Zeszyty Prawnicze UKSW” 2011.
- Garlicki A., *Przewrót majowy*, Warszawa 1979.
- Garlicki A., *Bolesław Bierut*, Warszawa 1994.
- Garlicki A., *Pod rządami marszałka*, Warszawa 1994.
- Garlicki A., *Józef Piłsudski 1867–1935*, Kraków 2017.
- Gebethner S., *Nowe elementy w organizacji pracy Rządu PRL*, „Państwo i Prawo” 1970, nr 6 (292).
- Gebethner S. (red.), *Wybory parlamentarne 1991 i 1993*, Warszawa 1995.

- Gebethner S., *System rządów parlamentarno-gabinetowych, system rządów prezydenckich oraz rozwiązania pośrednie*, w: M. Domagała (red.), *Konstytucyjne systemy rządów: możliwości adaptacji do warunków polskich*, Warszawa 1997.
- Gierek E., *Smak życia. Pamiętniki*, Warszawa 1993.
- Głajcar R., Migalski M., *Prezydent w Polsce po 1989 roku*, Warszawa 2006.
- Głabiński S., *Rządy sanacji w Polsce (1926–1939)*, Warszawa 2004.
- Goclon J., *Rząd Jędrzeja Moraczewskiego 17 XI 1918 – 16 I 1919 r. (struktura, funkcjonowanie, dekrety)*, „Przegląd Nauk Historycznych” 2009, R. VIII, nr 2.
- Goclon J., *W obronie Europy. Wojna z bolszewicką Rosją w 1920 roku*, Wrocław 2009.
- Goclon J., *Ignacy Paderewski jako Prezes Rady Ministrów (16 stycznia – 9 grudnia 1919)*, „Czasopismo Prawno-Historyczne”, R. LXIII, 2011, z. 1.
- Goclon J., *Rząd Ignacego Paderewskiego. Geneza, skład osobowy i działalność (16 stycznia 1919 – 9 grudnia 1919 r.)*, „Acta Universitatis Lodziensis”. Folia Historica 86, 2011.
- Goclon J., *Rząd Władysława Grabskiego (23 VI – 24 VII 1920 r.), skład, działalność i pozycja wobec Rady Obrony Państwa*, „Klio” 2011, t. 18, nr 3.
- Goclon J., *Prezydium Rady Ministrów w latach 1918–1939. Struktura, zakres kompetencji i działalność projektodawcza (zarys problemu)*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2012, z. 2 (64).
- Goclon J., *Rząd Leopolda Skulskiego (13 XII 1919 – 9 VI 1920), skład, funkcjonowanie i jego polityka wschodnia*, „Acta Universitatis Lodziensis”. Folia Historica 88, 2012.
- Goclon J., *Próby reform i dokonania gabinetu Ignacego Paderewskiego w świetle protokołów posiedzeń Rady Ministrów (16 stycznia – 9 grudnia 1919 r.)*, „Ślupskie Studia Historyczne” 2013, nr 19.
- Goclon J., *Ustrój Rady Ministrów, ministerstw i system kontroli resortowej w Polsce w latach 1918–1928*, „Folia Iuridica Wratislaviensis”, 2013, vol. 2 (1).
- Goclon J., *Działalność gabinetu Leopolda Skulskiego w świetle protokołów posiedzeń Rady Ministrów (13 XII 1919 – 9 VI 1920) i rola rządu w okresie do „wyprawy kijowskiej”*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2014, t. XIII, z. 1.
- Goclon J., *I gabinet Józefa Piłsudskiego (2 X 1926 – 27 VI 1928 r.). Rola premiera i osiągnięcia rządu*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis” 2015, vol. 4 (1).
- Golinowski J., *Perspektywa porządku postpolitycznego. W stronę polityki władzy*, Warszawa 2007.
- Gołota J., *Jędrzej Moraczewski (1870–1944), pierwszy premier II Rzeczypospolitej*, Ostrołęka 2002.
- Gontarczyk P., *Polska Partia Robotnicza. Droga do władzy (1941–1944)*, Warszawa 2006.
- Goodwin P., Wright G., *Analiza decyzji*, Warszawa 2011.
- Gostyńska W. (oprac.), *Tajne rokowania polsko-radzieckie w 1919 r. Materiały archiwalne i dokumenty*, Warszawa 1986.
- Górecki D., *Powstawanie władz naczelnych w odradzającej się Polsce 1914–1919*, Łódź 1983.
- Górecki D., *Pozycja ustrojowo-prawna Prezydenta Rzeczypospolitej i rządu w ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 roku*, Łódź 1992.
- Górecki D., *Pozycja ustrojowoprawna Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i rządu w ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1992 r.*, Łódź 1994.
- Górecki D., *Wpływ polskich tradycji ustrojowych na współczesne rozwiązania konstytucyjne*, w: M. Domagała (red.), *Konstytucyjne systemy rządów: możliwości adaptacji do warunków polskich*, Warszawa 1997.
- Górecki D., *Polskie naczelne władze państwowe na uchodźstwie w latach 1939–1990*, Warszawa 2002.
- Górski G., *Administracja Polski Podziemnej w latach 1939–1945. Studium historyczno-prawne*, Toruń 1995.

- Górski G., *Odbudowa polskiej administracji publicznej w latach 1916–1919*, „Czasy Nowożytne” 1998, t. V.
- Górski G., *Polskie Państwo Podziemne 1939–1945*, Toruń 1998.
- Grabowski W., *Delegatura Rządu Rzeczypospolitej Polskiej na Kraj*, Warszawa 1995.
- Grabowski W., *Polska Tajna Administracja Cywilna 1940–1945*, Warszawa 2003.
- Grabski W., *Wybór pism*, oprac. J. Wojnarowski, Warszawa 1987.
- Grzelczak P., *Czerwiec 1956. Walka o pamięć w latach 1956–1989*, Poznań 2016.
- Grzybowski M. (red.), *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, Warszawa 2006.
- Grzybowski M., *Władza wykonawcza w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. i w praktyce jej stosowania (zagadnienia wybrane)*, w: J. Jaskiernia, K. Spryszak (red.), *Dwadzieścia lat obowiązywania Konstytucji RP. Polska myśl konstytucyjna a międzynarodowe standardy demokratyczne*, Toruń 2017.
- Gulczyński A., *Ministerstwo byłej Dzielnicy Pruskiej (1919–1922)*, Poznań 1995.
- Habielski R., *Poczet prezydentów Rzeczypospolitej Polskiej na uchodźstwie w latach 1939–1990*, Białystok 2015.
- Hall S., *1956. Rok rewolty*, Poznań 2016.
- Hausner J., *Zarządzanie publiczne*, Warszawa 2008.
- Hausner J., *Governance i jego konceptualne podstawy*, w: S. Mazur (red.), *Współzarządzanie publiczne*, Warszawa 2015.
- Hausner J., Jessop B., Mazur S. (red.), *Governance. Wybór tekstów klasycznych*, Warszawa 2016.
- Hemmerling Z., Nadolski M. (wybór), *Opozycja antykomunistyczna w Polsce 1944–1956. Wybór dokumentów*, t. 1, Warszawa 1990.
- Hemmerling Z., Nadolski M. (wybór), *Opozycja wobec rządów komunistycznych w Polsce 1956–1976. Wybór dokumentów*, Warszawa 1991.
- Hirsz J.Z., *II Rzeczpospolita. Polskie państwo podziemne*, Białystok 1998.
- Holzer J., *Europa zimnej wojny*, Kraków 2012.
- Hułas M., *Podstawy prawne działania rządu RP na obczyźnie*, w: Z. Błażyński (red.), *Władze RP na obczyźnie podczas II wojny światowej 1939–1945*, Londyn 1994.
- Hułas M., *Goście czy intruzi? Rząd polski na uchodźstwie wrzesień 1939 – lipiec 1943*, Warszawa 1996.
- Itrich-Drabarek J., *Uwarunkowania, standardy i kierunki zmian funkcjonowania służby cywilnej w Polsce na tle europejskim*, Warszawa 2010.
- Izdebski H., *Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2007.
- Jabłonowski M. (red.), *Ministrowie Spraw Wojskowych 1918–1944. Z badań nad polityką wojskową Polski*, Pułtusk 2005.
- Jabłonowski M. i in. (wybór i oprac.), *Dokumenty centralnych władz Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej marzec – listopad '56*, Warszawa 2009.
- Jabłonowski M., Janowski W. (oprac.), *Komisja Grabskiego (1981)*, Warszawa 2013.
- Jabłonowski M., Jakubowski W., Jajecznik K. (oprac.), *O niepodległą i granice. Ku Rzeczypospolitej demokratycznej. Polska debata ustrojowa 1917–1921*, Pułtusk–Warszawa 2015.
- Jabłonowski M., Janowski W. (oprac.), *Protokoły Komitetu Politycznego Rady Ministrów 1921–1926*, Pułtusk 2004.
- Jabłonowski M., Władka W. (oprac.), *Narady i telekonferencje kierownictwa PZPR w latach 1980–1981*, Warszawa 2004.

- Jaroszewicz P. (rozmowy przeprowadził B. Roliński), *Przerywam milczenie...*, 1939–1989, Warszawa 1991.
- Jaruzelski W. (współpr. M. Jaworski, W. Łoziński), *Stan wojenny. Dlaczego...*, Warszawa 1991.
- Jednaka W., *Gabinety koalicyjne w III RP*, Wrocław 2004.
- Jednaka W., *Rząd Hanny Suchockiej (11 VII 1992 – 26 X 1993)*, w: M. Chmaj (red.), *Rządy koalicyjne w III RP*, Olsztyn 2006.
- Jerzmański H. (red.), *Kardynał Stefan Wyszyński. Prymas Tysiąclecia – Mąż Stanu*, Warszawa 2001.
- Kaczmarek R., *Historia Polski 1914–1989*, Warszawa 2014.
- Kallas M., *Historia ustroju Polski X–XX w.*, Warszawa 2003.
- Kamiński Ł., *Wokół praskiej wiosny. Polska i Czechosłowacja w 1968 roku*, Warszawa 2004.
- Kamiński M.K., *Konflikt polsko-czeski 1918–1921*, Warszawa 2001.
- Kamiński M.K., Zacharias M.J., *W cieniu zagrożenia: polityka zagraniczna RP 1918–1939*, Warszawa 1993.
- Kersten K., *Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego*, Lublin 1965.
- Kersten K., *Narodziny systemu władzy. Polska 1943–1948*, Paryż 1986.
- Kersten K., *Jalta w polskiej perspektywie*, Warszawa 1989.
- Kersten K., *Między wyzwoleniem a zniewoleniem. Polska 1944–1956*, Londyn 1993.
- Kersten K., Micewski A., Werblan A., Garlicki A., *Trzecia czy czwarta Rzeczypospolita? Moralność, polityka, historia. Rozmowa o powojennych dziejach Polski*, „Polityka” 1991, nr 6.
- Kielmiński Z., *Koalicje rządowe w systemach parlamentarnych*, Warszawa 1984.
- Kjær A.M., *Rządzenie*, Warszawa 2009.
- Klaczek J. i in. (red.), *Londyńska reduka. Prezydenci RP na uchodźstwie i działalność polskiej emigracji niepodległościowej*, Toruń 2017.
- Klaczek J. i in. (red.), *Władysław Raczkiewicz (1885–1947)*, Toruń 2017.
- Klaffkowski A., *Uznanie międzynarodowe ciągłości państwa. Kilka uwag na marginesie terminu „Trzecia Rzeczypospolita”*, „Dziś” 1991, nr 6.
- Kotakowski P., Peplowski A., *Majowy zamach stanu. W świetle dokumentów wywiadu, dyplomacji i organów bezpieczeństwa II Rzeczypospolitej*, Słupsk 2008.
- Kołodziej T., *Rządowa koordynacja polityki europejskiej w Polsce. Ewolucja systemowa w okresie od aplikacji o członkostwo do prezydencji w Radzie Unii Europejskiej*, Warszawa 2012.
- Kołodziejczyk A., *Maciej Rataj 1884–1940*, Warszawa 1991.
- Kooiman J., *(Współ)rządzenie socjopolityczne*, „Zarządzanie Publiczne” 2008, nr 3 [wyd. oryg. 1999].
- Kopka B., Majchrzak G. (wybór, wstęp i oprac.), *Stan wojenny w dokumentach władz PRL (1980–1983)*, Warszawa 2001.
- Korboński S., *Polskie Państwo Podziemne. Przewodnik po Podziemiu z lat 1939–1945*, Bydgoszcz 1990.
- Korobowicz A., Mojak R., Skrzydło W., *Zarys dziejów konstytucjonalizmu polskiego*, Lublin 1996.
- Kosicka A., *Gabinet Paderewskiego 16 I 1919 – 9 XII 1919*, w: J. Faryś, J. Pajewski (red.), *Gabinety Drugiej Rzeczypospolitej*, Szczecin–Poznań 1991.
- Kot Ł., *Leopold Skulski. Premier z Zamościa 1877–1939*, Zamość 2007.
- Kowal P., *Koniec systemu władzy. Polityka ekipy gen. Jaruzelskiego 1986–1989*, Warszawa 2012.
- Kowalska M., Żmigrodzki M., *Rząd Hanny Suchockiej*, w: M. Chmaj, M. Żmigrodzki (red.), *Gabinety koalicyjne w Polsce w latach 1989–1996*, Lublin 1998.
- Kowalski L., *Jaruzelski, generał ze skazą. Biografia wojskowa generała armii Wojciecha Jaruzelskiego*, Poznań 2012.

- Kowalski Z.G., *Wojna polsko-bolszewicka na łamach polskich fachowych periodyków wojskowych z lat 1919–1939*, Toruń 2002.
- Kozub-Ciembroniewicz W., Majchrowski J.M., *Najnowsza historia polityczna Polski, wybór źródeł*, cz. IV: 1945–1948, Kraków 1993.
- Kropkowski L., *Gabinet Jędrzeja Moraczewskiego 17 XI 1918 – 16 I 1919*, w: J. Faryś, J. Pajewski (red.), *Gabinety Drugiej Rzeczypospolitej*, Szczecin–Poznań 1991.
- Krukowski S., *Geneza Konstytucji z 17 marca 1921 r.*, Warszawa 1977.
- Krukowski S., *Polska odrodzona czy państwo nowe?*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1977, t. XXIV, z. 1.
- Kulesza W.T., *Koncepcje ideowo-polityczne obozu rządzącego w Polsce w latach 1926–1935*, Warszawa 1985.
- Kumaniecki K.W., *Odbudowa państwowości polskiej. Najważniejsze dokumenty: 1912 – styczeń 1924*, Warszawa–Kraków 1924.
- Kumaniecki K.W., *Zbiór najważniejszych dokumentów do powstania państwa polskiego*, Warszawa–Kraków 1920.
- Kupiecki R. (red.), *Strategia bezpieczeństwa narodowego RP. Pierwsze 25 lat*, Warszawa 2015.
- Kurski J., Semka P., *Lewy czerwcowy. Mówią: Kaczyński, Macierewicz, Parys, Glapiński, Kostrzewa-Zorbas*, Warszawa (bdw).
- Kwiatkowski J., *Mateusz Morawiecki*, Kraków 2018.
- Kwiecień R., *Tożsamość i ciągłość prawnomiędzynarodowa państwa polskiego*, „Państwo i Prawo” 1998, nr 8.
- Leszczyńska K., *Rządy Rzeczypospolitej Polskiej (1989–2005). Skład, organizacja i tryb funkcjonowania*, Toruń 2007.
- Lipiński P., *Cyrankiewicz. Wieczny premier*, Warszawa 2016.
- Lipiński P., *Bierut. Kiedy partia była bogiem*, Wołowiec 2017.
- Listy pasterskie Prymasa Polski oraz Episkopatu 1975–1981*, Paryż 1988.
- Lutrzykowski A., *System władzy publicznej Polski Ludowej. Od Manifestu PKWN do Konstytucji PRL*, Toruń 2013.
- Łapa M., *Polityka stabilizacyjna w gospodarce polskiej po przewrocie majowym (15 V – 30 IX 1926 r.)*, „Acta Universitatis Lodzianis”. Folia Historica 61, 1998.
- Łazuga W., *Gabinet Juliana Ignacego Nowaka 31.VII.1922 – 14.XII.1922*, w: J. Faryś, J. Pajewski (red.), *Gabinety Drugiej Rzeczypospolitej*, Szczecin–Poznań 1991.
- Łuczak A., *33 dni premiera Pawlaka*, Warszawa 1992.
- Łuczak A., *Dekada polskich przemian. Studium władzy i opozycji*, Warszawa 2010.
- Łuszczyna M., *Mała zbrodnia. Polskie obozy koncentracyjne*, Kraków 2017.
- Machcewicz P., *Polski rok 1956*, Warszawa 1993.
- Machcewicz P., *Władysław Gomułka*, Warszawa 1995.
- Madajczyk Cz., *Polityka III Rzeszy w okupowanej Polsce*, t. 1–2, Warszawa 1970.
- Maj E., *Udział Związku Ludowo-Narodowego w rządzie „większości polskiej” Wincentego Witosa w 1923 r.*, „Kwartalnik Historyczny”, R. CIII, 1996, nr 1.
- Maj E. (red.), *Tymczasowy Rząd Ludowy Republiki Polskiej w Lublinie*, Lublin 2009.
- Majchrowski J.M. (oprac.), *Stanisław Car – polska koncepcja autorytaryzmu*, Warszawa 1996.
- Majone G., *Wiarygodność polityki: dlaczego jest ważna i jak można ją osiągnąć*, w: A. Surdej (red.), *Analiza ekonomiczna w polityce publicznej*, Warszawa 2012.
- Makowski E., *Poznański Czerwiec 1956. Pierwszy bunt społeczeństwa w PRL*, Poznań 2001.
- Malkiewicz A., *Wybory czerwcowe 1989*, Warszawa 1994.

- Małkiewicz A., *Rząd Marcinkiewicza*, Wrocław 2006.
- Marcinkiewicz – kulisy władzy. Z Kazimierzem Marcinkiewiczem rozmawiają Michał Karłowicz i Piotr Zaremba, Warszawa 2007.
- Marszałek P.K. (wybór i oprac.), *Komisja Spraw Ustrojowych Grabskiego w latach 1941–1942. Dokumenty i materiały*, Toruń 2009.
- Marszałek P.K., *Najwyższe władze wojskowe w systemie ustrojowym II Rzeczypospolitej*, Wrocław 2011.
- Marszałek P.K., *Rada Obrony Państwa z 1920 roku. Studium prawno-historyczne*, Wrocław 1995.
- Marszałek-Kawa J., Kawa D., *Rząd Jerzego Buzka (31 X 1997 – 18 X 2001)*, w: M. Chmaj (red.), *Rządy koalicyjne w III RP*, Olsztyn 2006.
- Mażewski L., *Długa dekada lat siedemdziesiątych (1968–1981). Rola nowelizacji z 10 lutego 1976 r. Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 r. w ewolucji ustroju PRL na tle konstytucji europejskich państw socjalistycznych*, Toruń 2011.
- Michalak B., Winclawska M.S., *Rząd Leszka Millera (19 X 2001 – 2 V 2004)*, w: M. Chmaj (red.), *Rządy koalicyjne w III RP*, Olsztyn 2006.
- Mierzwa J., *Pułkownik Adam Koc. Biografia polityczna*, Kraków 2006.
- Miller L., *Tak to było*, Warszawa 2009.
- Misiuk A., *Historia bezpieczeństwa wewnętrznego w Polsce. Zarys dziejów instytucji i służb w latach 1764–1990*, Warszawa 2015.
- Mojak R., *Status politycznoustrojowy rządu koalicyjnego w systemie rządów parlamentarnych (podstawowe zagadnienia prawa i praktyki konstytucyjnej)*, w: L. Garlicki, A. Szmyt (red.), *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, Warszawa 2003.
- Mojak R., *Parlament a rząd w ustroju Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2007.
- Morawski W., *Polityka gospodarcza rządu Aleksandra Skrzyńskiego*, Warszawa 1990.
- Morawski W., *Władysław Grabski, premier rządu polskiego 23 VI – 24 VII 1920, 19 XII 1923 – 14 XI 1925*, w: A. Chojnowski, P. Wróbel (red.), *Prezydenci i premierzy Drugiej Rzeczypospolitej*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1992.
- Najdus W., *Ignacy Daszyński 1866–1936*, Warszawa 1988.
- Nalepa E.J., *Oficerowie Armii Radzieckiej w Wojsku Polskim 1943–1968*, Warszawa 1998.
- Nałęcz D., Nałęcz T., *Janusz Jędrzejewicz, premier Rzeczypospolitej 10 V 1933 – 13 V 1934*, w: A. Chojnowski, P. Wróbel (red.), *Prezydenci i premierzy Drugiej Rzeczypospolitej*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1992.
- Nałęcz D., Nałęcz T., *Józef Piłsudski, premier Rzeczypospolitej 2 X 1926 – 27 VI 1928, 25 VIII 1930 – 4 XII 1930*, w: A. Chojnowski, P. Wróbel (red.), *Prezydenci i premierzy Drugiej Rzeczypospolitej*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1992.
- Nałęcz T., *Strażnicy Rzeczypospolitej. Prezydenci Polski w latach 1989–2017*, Warszawa 2017.
- Nitschke B., *Wysiedlenie czy wypędzenie. Ludność niemiecka w Polsce w latach 1945–1949*, Toruń 2000.
- Noszczak B., *Polityka państwa wobec Kościoła rzymskokatolickiego w Polsce w okresie interwencji prymasa Stefana Wyszyńskiego 1953–1956*, Warszawa 2008.
- Nowak J., *Wspomnienia z ławy rządowej*, Kraków 1938.
- Opaliński B., *Rozdzielenie kompetencji władzy wykonawczej między Prezydenta RP oraz Radę Ministrów na tle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Warszawa 2012.
- Opaliński B., *Udział Prezydenta RP w kształtowaniu składu Rady Ministrów w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Toruń 2013.
- Orszulik A., *Czas przełomu. Notatki z rozmów z władzami PRL w latach 1981–1989*, Warszawa 2006.

- Osborne D., Gaebler T., *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, Poznań 2005.
- Oseńkowski Cz., *Referendum 30 czerwca 1946 r. w Polsce*, Warszawa 2000.
- Osuchowski J., *Państwo Ludowe a Kościół Rzymskokatolicki w Polsce w latach 1944–1948*, Warszawa 1981.
- Paczkowski A., *Leopold Skulski, premier Republiki Polskiej 13 XII 1919 – 9 VI 1920*, w: A. Chojnowski, P. Wróbel (red.), *Prezydenci i premierzy Drugiej Rzeczypospolitej*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1992.
- Paczkowski A., *Wincenty Witos, premier rządu polskiego*, w: A. Chojnowski, P. Wróbel (red.), *Prezydenci i premierzy Drugiej Rzeczypospolitej*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1992.
- Paczkowski A. (oprac.), *Referendum z 30 czerwca 1946 r. Przebieg i wyniki*, Warszawa 1993.
- Paczkowski A., *Droga do „mniejszego zła”. Strategia i taktyka obozu władzy, lipiec 1980 – styczeń 1982*, Kraków 2002.
- Paczkowski A. (oprac.), *Centrum władzy w Polsce 1948–1970*, Warszawa 2003.
- Paczkowski A., *Strajki, bunt, manifestacje jako „polska droga” przez socjalizm*, Poznań 2013.
- Paruch W., *Od konsolidacji państwowej do konsolidacji narodowej. Mniejszości narodowe w myśli politycznej obozu piłsudczykowskiego (1926–1939)*, Lublin 1997.
- Paszkievicz K.A. (red.), *Partie i koalicje polityczne III Rzeczypospolitej*, Wrocław 2004.
- Patyra S., *Rząd Jana Olszewskiego (23 XII – 5 VI 1992)*, w: M. Chmaj, M. Żmigrodzki (red.), *Gabinety koalicyjne w Polsce w latach 1989–1996*, Lublin 1998.
- Patyra S., *Rząd Jana Olszewskiego (23 XII – 5 VI 1992)*, w: M. Chmaj (red.), *Rządy koalicyjne w III RP*, Olsztyn 2006.
- Peters B.G., *Administracja publiczna w systemie politycznym*, Warszawa 1999.
- Piasecki A., *Wiek burzy i spokoju. Kalendarium dziejów Polski 1918–2018*, Warszawa 2018.
- Pietrzak M., *Rządy parlamentarne w Polsce w latach 1919–1926*, Warszawa 1969.
- Pietrzak M., *Polska w okresie II wojny światowej*, w: J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 2000.
- Pobóg-Malinowski W., *Najnowsza historia polityczna Polski 1864–1945*, t. III: *Okres 1939–1945*, Londyn 1960.
- Podolak M., *Rząd Jana Krzysztofa Bieleckiego (12 I – 5 XII 1990)*, w: M. Chmaj, M. Żmigrodzki (red.), *Gabinety koalicyjne w Polsce w latach 1989–1996*, Lublin 1998.
- Polska Niepodległa. Encyklopedia PWN*, Warszawa 2018.
- Powałka A., *Mieczysław F. Rakowski: casus partyjnego reformatora*, „Społeczeństwo i Polityka” 2009, nr 3.
- Przeperski M., *Odwrot od Października. Pacyfikacja prasy i dziennikarzy w latach 1956–1958*, „Pamięć i Sprawiedliwość” 2006, nr 2 (28).
- Przeperski M., *Janczar Gomulki. Pozycja polityczna Mieczysława Rakowskiego w latach 1956–1970*, „Polska 1944/45–1989. Studia i materiały”, t. 11, 2013.
- Przeperski M., *Mieczysław Rakowski i opozycja przed Sierpniem 1980 r.*, „Polska 1944/45–1989. Studia i materiały”, t. 12, 2014.
- Przeperski M., *Ostatnia próba modernizacji PRL. Rząd Mieczysława F. Rakowskiego (1988–1989)*, „Pamięć i Sprawiedliwość” 2016, nr 27.
- Przygodzki J., *Kilka uwag na temat końcowych wniosków Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej z 1928 roku o podziale administracyjnym państwa na województwa*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, nr 3270, Prawo CCCXI, Wrocław 2010.
- Przygodzki J., *Problematyka administracji publicznej na łamach „Gazety Administracji i Policji Państwowej” z 1923 r.*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, nr 3483, Prawo CCCXV/2, Wrocław 2013.

- Pufla A., *System prezydencki*, w: M. Domagała (red.), *Konstytucyjne systemy rządów: możliwości adaptacji do warunków polskich*, Warszawa 1997.
- Raina P. (oprac. i wybór), *Kościół w PRL. Kościół katolicki a państwo w świetle dokumentów 1945–1989*, t. 1: *Lata 1945–59*, Poznań 1994.
- Raina P. (oprac. i wybór), *Kościół w PRL. Kościół katolicki a państwo w świetle dokumentów 1945–1989*, t. 2: *Lata 1960–74*, Poznań 1995.
- Raina P. (oprac.), *Rozmowy z władzami PRL. Arcybiskup Dąbrowski. W służbie Kościoła i Narodu*, t. 1: *1970–1981*, Warszawa 1995.
- Raina P. (oprac.), *Rozmowy z władzami PRL. Arcybiskup Dąbrowski. W służbie Kościoła i Narodu*, t. 2: *1982–1989*, Warszawa 1995.
- Raina P., *Droga do „okrągłego stołu”. Zakulisowe rozmowy przygotowawcze*, Warszawa 1999.
- Rakowski M.F., *Przesilenie grudniowe*, Warszawa 1981.
- Rakowski M.F., *Dzienniki polityczne*, t. 10: *1987–1990*, Warszawa 2005.
- Rhodes R.A.W., *Understanding governance*, Buckingham 1997.
- Rojek W. (oprac.), *Protokoły posiedzeń Rady Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej*, t. I–VIII, Kraków 1994–2008.
- Rojek W., Suchcitz A. (oprac.), *Dokumenty Rządu RP na obczyźnie*, Kraków 2010.
- Rokicki K., Stępień S. (red.), *Oblicza Marca 1968*, Warszawa 2004.
- Rolicki J., *Edward Gierek. Przerwana dekada (wywiad rzeka)*, Warszawa 1990.
- Rolicki J., *Edward Gierek. Życie i narodziny legendy*, Warszawa 2002.
- Rostocki W., *Stosowanie Konstytucji kwietniowej w okresie drugiej wojny światowej 1939–1945*, Lublin 1988.
- Roszkowski W., *Historia Polski 1914–2015*, Warszawa 2017.
- Roszkowski W., *Rząd Moraczewskiego*, w: tegoż, *Mistrzowska gra Józefa Piłsudskiego*, Kraków 2018.
- Rutkowski Z., *Prezydent i Rząd Rzeczypospolitej Polskiej na Uchodźstwie*, Poznań 2001.
- Rybicki M. (red.), *Sejm Ustawodawczy Rzeczypospolitej Polskiej 1947–1952*, Wrocław 1977.
- Rydlewski G., *Kościół rzymskokatolicki wobec kryzysów społeczno-politycznych w Polsce Ludowej*, w: B. Pasierb (red.), *Sprzecznosci i konflikty społeczne oraz ich skutki polityczne*, Warszawa 1989.
- Rydlewski G., *Rządzenie koalicyjne w Polsce. Bilans doświadczeń lat dziewięćdziesiątych*, Warszawa 2000.
- Rydlewski G., *Rządowy system decyzyjny w Polsce. Studium politologiczne okresu transformacji*, Warszawa 2002.
- Rydlewski G., *Polityka i administracja w rządach państw członkowskich Unii Europejskiej*, Warszawa 2006.
- Rydlewski G., *Rząd Marka Belki (2 V 2004 – 31 X 2005)*, w: M. Chmaj (red.), *Rządy koalicyjne w III RP*, Olsztyn 2006.
- Rydlewski G., *Rządzenie w świecie megazmian. Studium politologiczne*, Warszawa 2009.
- Rydlewski G., *Lewica w rządach i rządzeniu w III RP*, w: D. Waniek (red.), *Lewica w praktyce rządzenia*, Toruń 2010.
- Rydlewski G., *Decydowanie rządowe*, w: tenże (red.), *Decydowanie publiczne. Polska na tle innych państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.
- Rydlewski G., *Decydowanie*, w: tenże (red.), *Decydowanie publiczne. Polska na tle innych państw członkowskich Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.
- Rydlewski G., *Prakseologia decydowania publicznego*, w: tenże (red.) *Decydowanie publiczne. Polska na tle innych państw członkowskich Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.
- Rydlewski G., *Polska polityczna 2012/2013. Sfera publiczna jako środowisko decydowania politycznego*, Warszawa 2014.

- Rydlewski G., *Modernizacja administracji. Studium polityk administracyjnych w Polsce*, Warszawa 2015.
- Rydlewski G., *Coś więcej niż spór o model rządzenia. Kilka kwestii do przemyślenia nie tylko przez politologów*, Warszawa 2017.
- Ryszka F. (red.), *Historia państwa i prawa Polski. 1918–1939*, cz. 1, Warszawa 1962.
- Sadecki J., *Trzynastu: premierzy wolnej Polski*, Kraków 2009.
- Salmonowicz S., *Polskie Państwo Podziemne*, Warszawa 1994.
- Samuś P., *Pierwszy gabinet Walerego Ślawka (29 III – 23 VIII 1930)*, „Acta Universitatis Lodzianis”. Folia Historica 54, 1995.
- Sarnecki P., *Założenia systemu „rządów zgromadzenia” i możliwości ich adaptacji do przyszłej konstytucji RP*, w: M. Domagała (red.), *Konstytucyjne systemy rządów: możliwości adaptacji do warunków polskich*, Warszawa 1997.
- Sarnecki P. (red.), *Prawo konstytucyjne II Rzeczypospolitej. Nauka i instytucje*, Kraków 2006.
- Sioma M. (red.), *Zamach stanu Józefa Piłsudskiego*, Lublin 2007.
- Skórzyński J., *Rewolucja Okrągłego Stołu*, Kraków 2009.
- Skrzydło W., *Rząd Józefa Oleksego (4 III 1995 – 26 I 1996)*, w: M. Chmaj, M. Żmigrodzki (red.), *Gabinety koalicyjne w Polsce w latach 1989–1996*, Lublin 1998.
- Skrzydło W., *Instytucja Rady Ministrów w okresie Polski Ludowej (1944–1989)*, w: A. Bałaban (red.), *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, Kraków 2002.
- Skrzydło W., *Rząd Józefa Oleksego (4 III 1995 – 26 I 1996)*, w: M. Chmaj (red.), *Rządy koalicyjne w III RP*, Olsztyn 2006.
- Skrzydło W., Mojak R. (red.), *Ustrój polityczny Rzeczypospolitej Polskiej w nowej konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, Lublin 1998.
- Skrzypek J., *Zamach stanu płk. Januszajtisa i ks. Sapięhy 4–5 stycznia 1919 r.*, Warszawa 1948.
- Słomka T., *Prezydent Rzeczypospolitej po 1989 roku. Ujęcie porównawcze*, Warszawa 2005.
- Słomka T., Materska-Sosnowska A. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. Ciągłość i zmiana*, Warszawa 2012.
- Smoliński J., *Polskie władze państwowe i wojskowe na uchodźstwie*, Warszawa 1999.
- Smoliński T., *Rządy Józefa Piłsudskiego w latach 1926–1935*, Poznań 1985.
- Sokołowski M.C., *Dzieje prezydentury Rzeczypospolitej Polskiej na uchodźstwie*, Warszawa 2008.
- Sokół W., *Rząd Waldemara Pawlaka (26 X 1993 – 1 III 1995)*, w: M. Chmaj, M. Żmigrodzki (red.), *Gabinety koalicyjne w Polsce w latach 1989–1996*, Lublin 1998.
- Sokół W., *Teoretyczne aspekty tworzenia i funkcjonowania rządów koalicyjnych*, w: M. Chmaj (red.), *Rządy koalicyjne w III RP*, Olsztyn 2006.
- Sokół W., Żmigrodzki M. (red.), *Encyklopedia politologii: teoria polityki*, Kraków 1999.
- Sowa A.L., *Historia polityczna 1944–1991*, Kraków 2011.
- Spalek R., *Komuniści przeciwko komunistom. Poszukiwanie wroga wewnętrznego w kierownictwie partii komunistycznej w Polsce w latach 1948–1956*, Warszawa–Poznań 2014.
- Srokosz J., *Autorytarna władza Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w myśli Stanisława Cara*, „Studia nad Faszyzmem i Zbrodniami Hitlerowskimi” 2009, t. XXXI, s. 273–291.
- Staniłko F.J., *Dziesięć tez o IV Rzeczypospolitej*, „Arcana” 2007, nr 6.
- Stembrowicz J., *Struktura, organizacja i tryb funkcjonowania rządu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1974.
- Stembrowicz J., *O koncepcji i roli rządu*, w: M. Rybicki (red.), *Studia nad rządem PRL w latach 1952–1980*, Warszawa 1985.
- Stola D., *Kampania antysyjonistyczna w Polsce 1967–1968*, Warszawa 2000.

- Strzembosz T., *Rzeczpospolita podziemna. Społeczeństwo polskie a państwo podziemne 1939–1945*, Warszawa 2000.
- Suchodolski S., *Czarna księga sanacji*, Warszawa 2018.
- Sudoł A., *Polska na szachownicy wielkich mocarstw: sprawa polska w tajnej korespondencji dyplomatycznej (1941–1945)*, Bydgoszcz 1995.
- Sudoł A., *Edward Franciszek Szczepanik: ostatni premier rządu RP na uchodźstwie*, Bydgoszcz 2009.
- Suleja W., *Artur Śliwiński, premier Republiki Polskiej 28 VI – 7 VII 1922*, w: A. Chojnowski, P. Wróbel (red.), *Prezydenci i premierzy Drugiej Rzeczypospolitej*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1992.
- Suleja W., *Ignacy Jan Paderewski, premier Republiki Polskiej 16 I – 9 XII 1919*, w: A. Chojnowski, P. Wróbel (red.), *Prezydenci i premierzy Drugiej Rzeczypospolitej*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1992.
- Sulowski S. (red.), *Nauki o polityce 2.0. Kontrowersje i konfrontacje*, Warszawa 2018.
- Surdej A. (red.), *Analiza ekonomiczna w polityce publicznej*, Warszawa 2012.
- Szatur-Jaworska B. (red.), *Polityki publiczne. Wybrane zagadnienia teoretyczne i metodologiczne*, Warszawa 2018.
- Szeliga Z., *Rada Ministrów a Sejm (1989–1997)*, Lublin 1998.
- Szumski J., *Rozliczenia z ekipą Gierka. 1980–1984*, Warszawa 2018.
- Taborska H., Fleming M., Rzegocki A. (red.), *Prezydenci i rządy RP na uchodźstwie 1939–1990. Wybrane problemy z historii polskiej emigracji*, Kraków 2013.
- Tajne dokumenty Biura Politycznego i Sekretariatu KC. Ostatni rok władzy 1988–1989*, oprac. S. Perzkowski, Londyn 1994.
- Tajne dokumenty Państwo–Kościół 1960–1980*, Londyn 1996.
- Tajne dokumenty Państwo–Kościół 1980–1989*, Londyn–Warszawa 1993.
- Terlecki O., *Generał Sikorski*, cz. 1 i 2, Kraków 2000.
- Terlecki R., *Miecz i tarcza komunizmu. Historia aparatu bezpieczeństwa w Polsce 1944–1990*, Kraków 2013.
- Tomaszewski W., *Kompromis polityczny w procesie stanowienia Konstytucji Rzeczypospolitej z kwietnia 1997 roku*, Pułtusk 2007.
- Trembicka K., *Okrągły stół w Polsce. Studium o porozumieniu politycznym*, Lublin 2003.
- Trzciński J., *Prezydium Rządu w Polsce Ludowej*, w: M. Rybicki (red.), *Studia nad rządem PRL w latach 1952–1980*, Warszawa 1985.
- Tukidydes, *Wojna peloponeska*, księga pierwsza, tłum. i oprac. K. Kumaniecki, Warszawa 1988.
- Turkowski R., *Polskie Stronnictwo Ludowe w obronie demokracji 1946–1949*, Warszawa 1992.
- Urbanowicz A.A., *Gabinet Ignacego Jana Paderewskiego 16 stycznia – 9 grudnia 1919*, w: J. Faryś, A. Wątor, H. Walczak (red.), *Od Moraczewskiego do Składkowskiego. Gabinet Polski Odrodzonej 1918–1939*, Szczecin 2010.
- Urbanowicz A.A., *Gabinet Władysława Eugeniusza Sikorskiego 16 grudnia 1922 – 26 maja 1923*, w: J. Faryś, A. Wątor, H. Walczak (red.), *Od Moraczewskiego do Składkowskiego. Gabinet Polski Odrodzonej 1918–1939*, Szczecin 2010.
- Walczak H., *Gabinet Aleksandra Skrzyńskiego*, w: J. Faryś, A. Wątor, H. Walczak (red.), *Od Moraczewskiego do Składkowskiego. Gabinet Polski Odrodzonej 1918–1939*, Szczecin 2010.
- Walenciak R., *Modzelewski – Werblan. Polska Ludowa*, Warszawa 2017.

- Walichnowski T. (red.), *Stan wojenny w Polsce. Dokumenty i materiały archiwalne 1981–1983*, Warszawa 2001.
- Wandycz P., *Aleksander Skrzyński, minister spraw zagranicznych II Rzeczypospolitej*, Warszawa 2006.
- Wapiński R., *Ignacy Paderewski*, Wrocław 2009.
- Wawrzyniak J., *Pozycja konstytucyjna rządu*, w: M. Kruk (red.), *Jaka konstytucja? Analiza projektów Konstytucji RP zgłoszonych Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego w 1993 roku*, Warszawa 1994.
- Wawrzyniak J., *Sejm a Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów*, Warszawa 2016.
- Wątor A., *Gabinet Leopolda Skulskiego 13.XII.1919 – 9.VI.1920*, w: J. Faryś, J. Pajewski (red.), *Gabinety Drugiej Rzeczypospolitej*, Szczecin–Poznań 1991.
- Wątor A., *Gabinet Wincentego Witosa 24.VII.1920 – 13.IX.1921*, w: J. Faryś, J. Pajewski (red.), *Gabinety Drugiej Rzeczypospolitej*, Szczecin–Poznań 1991.
- Wątor A., *Gabinet Władysława Grabskiego*, w: J. Faryś, J. Pajewski (red.), *Gabinety Drugiej Rzeczypospolitej*, Szczecin–Poznań 1991.
- Wątor A., *Pierwszy gabinet Wincentego Witosa 24 lipca 1920 – 13 września 1921*, w: J. Faryś, A. Wątor, H. Walczak (red.), *Od Moraczewskiego do Składkowskiego. Gabinety Polski Odrodzonej 1918–1939*, Szczecin 2010.
- Wątor A., Urbanowicz A.A., *Gabinet Leopolda Skulskiego 13 grudnia – 9 czerwca 1920*, w: J. Faryś, A. Wątor, H. Walczak (red.), *Od Moraczewskiego do Składkowskiego. Gabinety Polski Odrodzonej 1918–1939*, Szczecin 2010.
- Wegner J., *Sternicy. Od Nowotki do Rakowskiego*, Kraków 1997.
- Wilkin J., *Kategoria jakości rządzenia w naukach społecznych – zagadnienia metodologiczne*, w: tenże (red.), *Jakość rządzenia w Polsce. Jak ją badać, monitorować i poprawiać*, Warszawa 2013.
- Winnicki Z.J., *Rada Regencyjna Królestwa Polskiego i jej organy (1917–1918)*, Wrocław 1991.
- Witkowski Z., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej 1921–1935*, Warszawa–Poznań–Toruń 1987.
- Witkowski Z., *Status ustrojowy Rady Ministrów w konstytucjach polskich okresu międzywojennego*, w: A. Bałaban (red.), *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, Kraków 2002.
- Władysław W., *Na czołowce. Prasa w październiku 1956 roku*, Warszawa 1989.
- Władysław W., *Październik '56*, Warszawa 1994.
- Wojtaszczyk K.A., Jakubowski W., Załęski P. (red.), *Współczesne systemy rządów*, Warszawa 2017.
- Wojtaszczyk K.A., Marciniak E.M., Jakubowski W. (red.), *System rządów w Polsce: instytucje polityczne w latach 1989–2018*, Warszawa 2018.
- Wojtaszczyk K.A., Marciniak E.M., Jakubowski W. (red.), *System rządów w Polsce: tradycje i współczesność*, Warszawa 2017.
- Wolsza T., *Rząd RP na obczyźnie wobec wydarzeń w kraju 1945–1950*, Warszawa 1998.
- Woszczyński B., *Ministerstwo Spraw Wojskowych 1918–1921. Zarys organizacji i działalności*, Warszawa 1972.
- Wrona J., *Rząd Jana Krzysztofa Bieleckiego (12 I – 5 XII 1991)*, w: M. Chmaj (red.), *Rządy koalicyjne w III RP*, Olsztyn 2006.
- Wrotkowski K., *Między Grabskim a Piłsudskim: rząd Aleksandra hr. Skrzyńskiego w „Pamiętnikach” Macieja Rataja*, „Argumenta Historica. Czasopismo Naukowo-Dydaktyczne” 2016, nr 3.
- Wróbel P., *Listopadowe dni – 1918. Kalendarium narodzin II Rzeczypospolitej*, Warszawa 2018.
- Wyrwa T., *Bezdroża dziejów Polski. Kraj i emigracja po 1 września 1939 r.*, Lublin 1999.
- Wyszczelski L., *Konflikty narodowe i wewnętrzne w II Rzeczypospolitej*, Warszawa 2015.
- Zieliński E., Bokszczanin I., *Rządy w państwach Europy (1)*, Warszawa 2003.
- Zieliński E., Bokszczanin I., *Rządy w państwach Europy (2)*, Warszawa 2005.

-
- Zieliński E., Zieliński J., *Rządy w państwach Europy (3)*, Warszawa 2006.
- Zieliński E., Zieliński J., *Rządy w państwach Europy (4)*, Warszawa 2007.
- Ziętara P., *Misja ostatniej szansy: próba zjednoczenia polskiej emigracji politycznej przez gen. Kazimierza Sosnkowskiego w latach 1952–1956*, Warszawa 1995.
- Żaryn J., *Kościół a władza w Polsce (1945–1950)*, Warszawa 1997.
- Żurawski vel Grajewski R.P. (red.), *Rządy bez ziemi. Struktury władzy na uchodźstwie*, Warszawa 2014.

INDEKS NAZWISK

Indeks nie obejmuje aneksu i wykazu literatury.

- Adamczyk Arkadiusz 120, 124
Adamczyk Mieczysław 129, 130
Adamski Łukasz 145
Adamski Przemysław 101
Ajnenkiel Andrzej 30, 47, 56, 63, 65, 112,
113, 115, 125, 152, 171
Almond Gabriel 17
Ambroziak Jacek 256
Anders Władysław 130, 138
Antonowicz Lech 29
Antoszewski Andrzej 258, 260
Arciszewski Tomasz 34, 149, 150, 256
Arct Karol 70
- Babiuch Edward 39, 40, 223, 224, 227, 228
Badziak Kazimierz 58
Balcerowicz Leszek 263, 274, 315
Bałaban Andrzej 35, 66, 182, 258
Banaszak Bogusław 308
Baranowska Nina 85
Barcikowski Kazimierz 230
Bardach Juliusz 29, 42, 129
Bartel Kazimierz 39, 80, 88, 90–92, 96, 98,
100, 101, 104
Baumgart Marek 51, 75
Beck Józef 110
Bąkiewicz Marcin 298, 345
Belka Marek 40, 336, 338, 344
Berezowski Cezary 29
Berling Zygmunt 130
Bielecki Jan Krzysztof 271, 272
Bielaszkowski Mirosław 214
Bień Adam (pseud. Walkowicz) 143
Bierut Bolesław (pseud. Tomasz) 39, 158,
163, 166, 171, 184, 190
Blida Barbara 355
Bloch Czesław 55
Błażyński Zbigniew 35, 127
Bobrzyński Michał 56
- Bodnar Artur 386
Böhm Tadeusz 53
Bokszczanin Izolda 17
Bombicki Maciej R. 189
Borkowski Jan 77
Borodziej Włodzimierz 129
Borowski Marek 335, 339, 390
Brandt Willy 209
Bieżewicz Leonid 194, 223, 259
Brodziński Witold 16
Brzosko Eugenia 92
Burda Andrzej 35, 158
Buzek Jerzy 285, 313, 315, 326, 344
Buzek Józef 52, 65, 66, 99
- Car Stanisław 170
Carneiro Robert 20
Carter Jimmy 225
Chelstowski Jan 54
Chłopecki Tomasz 85, 115
Chmaj Marek 18, 258, 260, 261, 271, 277,
285, 288, 294, 298, 314, 327, 336, 338,
345
Chmielarz Andrzej 129
Chojnowski Andrzej 51, 55, 59, 61, 72, 77,
87, 92, 103, 108, 115, 119
Chruszczow Nikita 183, 190, 194
Chruściak Ryszard 307, 308
Chrzanowski Wiesław 279
Churchill Winston 130
Ciapała Jerzy 258
Ciągwa Józef 97
Ciemniewski Jerzy 183, 281
Cimoszewicz Włodzimierz 298, 307, 336
Crick Bernard 22, 23
Cyrankiewicz Józef 39, 170, 171, 184,
189–191, 195, 201, 204, 208, 209, 211
Czechowicz Gabriel 99
Czuchnowski Wojciech 294

- Danowska Bogumiła 193, 211
 Daszyński Ignacy 40, 46, 50, 51, 63, 149
 Dąbrowski Bronisław 193, 214
 Dąbski Jan 76
 Dejmek Kazimierz 207
 Derwiński Zdzisław A. 147
 Domagała Michał 16
 Domański Paweł 211
 Dominiczak Henryk 153
 Dorn Ludwik 351
 Drozdowski Marek M. 55, 61, 114
 Dubiński Krzysztof 250
 Duda Andrzej 364, 366, 373
 Dudek Antoni 155, 157, 220, 222, 258
 Duraczyński Eugeniusz 30, 125, 126, 137, 144
 Dybicz Paweł 154, 191
 Działocha Kazimierz 30
 Dziemidok Bożena 298
- Eisler Jerzy 32, 33, 152, 155, 181, 189, 193, 211, 221, 249
- Faryś Janusz 51, 55, 59, 61, 63, 68, 70–73, 75, 77, 82, 92
 Fąka Marian 157
 Ferens Andrzej 24
 Fiktus Paweł 85
 Fleming Michael 35
 Ford Gerald 214
 Franciszek, papież 369
 Friszke Andrzej 129, 194, 211, 221
- Gaebler Ted 24
 Gajdziński Piotr 211, 228
 Gałędek Michał 97
 Garlicki Andrzej 34, 51, 68, 89, 184
 Garlicki Leszek 260
 Gebethner Stanisław 16, 210, 289
 Geremek Bronisław 277
 Gierek Edward 208, 211, 212, 223, 224, 226, 228, 240, 383
 Giertych Roman 352
 Gilowska Zyta 351
 Glajcar Rafał 258
 Gąbiński Stanisław (1862–1943) 66, 70
 Głąbiński Stanisław (1924–2013) 85
 Gmitruk Janusz 129, 130
- Goclon Jacek 51, 53, 55, 57, 58, 60, 61, 69, 92
 Golinowski Janusz 19
 Gołota Janusz 51
 Gomułka Władysław 155, 156, 163, 166, 183, 189, 190, 207, 208, 210, 211
 Gontarczyk Piotr 130
 Goodwin Paul 25
 Gorbaczow Michaił 223
 Gosiewski Przemysław 352
 Gostyńska Weronika 60
 Górecki Dariusz 16, 35, 43, 113, 281
 Górowska Beata 254
 Górski Grzegorz 43, 129
 Grabowski Waldemar 126, 150
 Grabski Stanisław 166, 390
 Grabski Władysław 39, 59–63, 78, 79, 82, 83, 89
 Gronkiewicz-Waltz Hanna 345
 Gryz Ryszard 157
 Grzelczak Piotr 189
 Grzybowski Konstanty 42
 Grzybowski Marian 308
 Gulczyński Andrzej 57
- Habielski Rafał 126
 Hall Simon 190
 Haller Józef 55, 56, 114
 Hanke Hugon 34
 Hausner Jerzy 20, 24
 Hausner Roman 390
 Hemmerling Zygmunt 154, 193
 Hirsch Zbigniew J. 129
 Holzer Jerzy 157
 Hryciuk Grzegorz 145
 Hryniewski Jerzy 34
 Hübner Danuta 315
 Hula Magdalena 127
- Itrich-Drabarek Jolanta 391
 Izdebski Hubert 20
- Jabłonowski Marek 52, 56, 59, 65, 66, 69, 90, 190, 229
 Jajeczniak Konrad 52, 56, 59, 65, 66
 Jakubowski Wojciech 17, 52, 56, 59, 65, 66, 258
 Jan Paweł II (Karol Wojtyła), papież 222, 227
 Jankowski Jan Stanisław (pseud. Klonowski) 143

- Jankowski Tadeusz 66
Janowski Włodzimierz 69, 229
Janusz Stanisław 163
Januszajtis-Żegota Marian 54
Jaroszewicz Piotr 39, 40, 208, 211, 212, 223, 224, 226, 240
Jaroszyński Maurycy 99
Jaruzelski Wojciech 227–229, 232, 250, 255, 261, 262, 383
Jasiukowicz Stanisław (pseud. Opolski) 143
Jaskiernia Jerzy 308
Jaworski Marek 232
Jednaka Wiesława 258, 285
Jerzmański Henryk 190
Jessop Bob 20
Jędrzejewicz Janusz 108
Józwiak Franciszek 190
- Kaczmarek Czesław 190
Kaczmarek Ryszard 42, 46, 64, 85, 112, 116, 125, 148, 152
Kaczyński Jarosław 348, 352–354
Kaczyński Lech 340, 345, 354
Kallas Marian 33, 152
Kakowski Aleksander 43
Kamiński Łukasz 195
Kamiński Marek K. 58
Kamiński Mariusz 96
Kawa Daniel 314
Kersten Krystyna 34, 153, 154, 157, 158
Kiełmiński Zbigniew 260
Kisielewski Stefan 207
Kiszczak Czesław 39, 40, 230, 249, 255, 256, 261, 286
Kjær Anne M. 18
Klaczko Jarosław 126
Kłafkowski Alfons 34
Koc Adam 114
Kociołek Stanisław 211
Kochański Aleksander 155
Kołakowski Piotr 68
Kołodko Grzegorz 290, 295
Kołodziej Tomasz 37
Kołodziejczyk Arkadiusz 62
Komorowski Bronisław 261, 354, 359, 364
Komorowski Tadeusz 34
Kooiman Ian 18
- Kopacz Ewa 363
Kopka Bogusław 232
Korboński Stefan 129
Korfanty Wojciech 114
Korobowicz Artur 53
Koseski Adam 130
Kosicka Aleksandra 55
Kot Łukasz 58
Kowal Paweł 220
Kowalska Monika 285
Kowalski Lech 228
Kowalski Zdzisław G. 60
Kozłowski Leon 110
Kozub-Ciembroniewicz Wiesław 156
Kozyra Waldemar 91, 120
Kropkowski Leszek 51
Kruk Maria 281, 308
Krukowski Stanisław 29, 63, 65
Krzaklewski Marian 315
Kucharzewski Jan 44
Kulesza Michał 390
Kulesza Władysław T. 85
Kumaniecki Kazimierz Władysław 43, 65
Kumaniecki Kazimierz Feliks 14
Kunert Krzysztof A. 129
Kupiecki Robert 284, 316, 330, 350, 361
Kuroń Jacek 204
Kurski Jacek 279
Kwapiński Jan 149
Kwaśniewski Aleksander 247, 250, 289, 295, 298, 313, 315, 336, 338
Kwiatkowski Eugeniusz 114, 119, 120
Kwiatkowski Jaromir 373
Kwiecień Roman 29
- Lepper Andrzej 349, 351, 352
Leszczyńska Krystyna 258
Leśnodorski B. 29, 129
Lipiec Tomasz 352
Lipiński Piotr 170, 184
Lubomirski Zdzisław 43
Lutrzykowski Alfred 154
- Łapa Małgorzata 89
Łazuga Waldemar 73
Łoziński Włodzimierz 232
Łuczak Aleksander 258
Łuszczyna Marek 153

- Macek Iwona 24
Machcewicz Paweł 163, 190,
Macierewicz Antoni 278, 279, 350, 375
Mackiewicz Stanisław (pseud. Cat) 34
Madajczyk Czesław 129
Maj Ewa 46
Majchrowski Jacek M. 85, 156
Majchrzak Grzegorz 232
Majone Giandomenico 24, 25
Majski Iwan 130, 137
Makowski Edmund 189
Malewski Henryk 85
Małkiewicz Andrzej 255
Marciniak Ewa M. 258
Marcinkiewicz Kazimierz 344
Marszał Maciej 85
Marszałek Piotr K. 61, 90, 139
Marszałek-Kawa Joanna 314
Materska-Sosnowska Anna 308
Mazowiecki Tadeusz 260–263, 286
Mazur Franciszek 190
Mazur Stanisław 20, 24
Mażewski Lech 193
Messner Zbigniew 243, 248–250
Micewski Andrzej 34
Michalak Bartłomiej 327
Michnik Adam 256
Mierzwa Janusz 114
Migalski Marek 258
Mikołajczyk Stanisław 32, 129, 139, 141, 143,
146–150, 166, 169
Milewski Mirosław 230
Miller Leszek 294, 298, 327, 335, 326
Minc Hilary 190
Misiuk Andrzej 153
Młodzianowski Kazimierz 91
Moczar Mieczysław 204, 229
Modzelewski Karol 204
Mojak Ryszard 53, 258, 260, 308
Moraczewski Jędrzej 38, 50–54, 65, 93,
149
Morawiecki Mateusz 370, 372, 375
Morawski Wojciech 61, 82
Mościcki Ignacy 87, 88, 90, 102, 108, 109,
112, 115, 116, 117, 119, 123, 125, 126,
128
Motyka Grzegorz 145
Muchniewski Zygmunt 34
Nadolski Marek 154, 193
Najdus Walentyna 46
Nalepa Edmund J. 158
Nałęcz Daria 92, 103, 108
Nałęcz Tomasz 92, 103, 108, 258
Narutowicz Gabriel 67, 73–76
Niedziałkowski Mieczysław 52, 65
Nitschke Bernadeta 153
Nixon Richard 214
Noszczak Bartłomiej 191
Nowak Julian 73, 74
Ochab Edward 184, 190
Odzierzyński Roman 34
Olechowski Andrzej 280
Oleksey Józef 294, 297
Olszewski Jan 271, 276, 277
Olszowski Stefan 230
Opaliński Bartłomiej 308, 310
Orszulik Alojzy 222
Osborne David 24
Osękowski Czesław 154
Ostrowski Józef 43
Osiatyński Wiktor 307
Osóbka-Morawski Edward 40, 158, 163, 165
Osuchowski Janusz 157
Paczkowski Andrzej 59, 77, 154, 155, 192,
232
Paderewski Ignacy Jan 45, 54–57, 59, 65,
114, 127, 133, 137
Pająk Antoni 34
Pajdak Antoni (pseud. Traugutt) 143
Pajewski Janusz 51, 55, 59, 61, 63, 68, 70,
73, 75, 77, 92
Parsons Talcott 17
Paruch Waldemar 88
Pasierb Bronisław 193
Paszkievicz Krystyna A. 258
Patyra Sławomir 277
Paweł VI, papież 207, 214, 207, 226
Pawlak Waldemar 40, 276, 280, 288, 289, 293,
294, 298
Pepłoński Andrzej 68
Persak Krzysztof 155
Perzyna Łukasz 294
Peters B. Guy 24
Piasecki Andrzej 180, 189

- Pieracki Bronisław W. 107, 110
Pietrzak Michał 29, 67, 129
Piłatowski Władysław 229
Piłsudski Józef 28, 33, 39, 40, 45–48, 50–55, 57, 58, 63, 65, 67, 70–73, 75, 77, 82, 84, 85, 87, 89–92, 96, 98, 99–104, 106, 108, 110–112, 115–117, 119, 133, 134, 392
Pińkowski Józef 39, 227, 228
Pobóg-Malinowski Władysław 125, 127
Podolak Małgorzata 271
Pol Marek 289, 390
Polak Józef 66
Ponikowski Antoni 39, 44, 68, 70
Popiel Karol 141
Powalka Anna 249
Powell Bingham G. 17
Prystor Aleksander 101, 104
Przepserski Michał 192, 249, 250
Przygodzki Jacek 76, 99
Pułło Andrzej 16
- Raczkiewicz Władysław 82, 99, 124, 126, 128, 132
Radkiewicz Stanisław 190
Raina Peter 190, 193, 207, 214, 222, 250
Rakowski Mieczysław F. 39, 193, 230, 249, 250, 255, 256, 286, 294
Rapacki Adam 194
Rataj Maciej 62, 74, 75, 89, 90
Rhodes Rod 18
Rojek Wojciech 126
Rokicki Konrad 193
Rokossowski Konstanty 190
Rolicki Janusz 211
Roliński Bohdan 223
Roman Walery 99
Rowecki-Grot Stefan 129,
Rostocki Władysław 126, 127
Roszkowski Wojciech 42–44, 46, 51, 64, 85, 112, 125, 152, 258
Rowecki-Grot Stefan 130
Rutkowski Zbigniew 35, 126
Rybicki Marian 154, 177, 183
Rydz-Śmigły Edward 46, 112, 116, 117, 119, 120, 123, 133
Rydlewski Grzegorz 15, 16, 23–25, 193, 254, 258, 289, 293, 295, 298, 306, 314, 336, 338, 381, 385, 391
- Rywin Lew 335
Ryszka Franciszek 29
Rzegocki Arkady 35
- Sabbat Kazimierz 34
Sadecki Jerzy 258
Salmonowicz Stanisław 129
Samuś Piotr 101
Sarnecki Paweł 16, 66
Sekuła Ireneusz 250, 256
Semka Piotr 279
Sikorski Władysław 36, 40, 55, 74–78, 114, 126–128, 130–133, 136–138, 142, 146, 147, 150
Sioma Marek 68
Siwicki Florian 230, 261
Składkowski Felicjan Sławoj 29, 102, 119, 126, 127, 133
Skórzyński Jan 220
Skrzydło Wiesław 53, 182, 294, 308
Skrzyński Aleksander 82, 84
Skrzypek Józef 54
Skulski Leopold 58, 63, 65, 78
Sławek Walery 39, 101–103, 115, 116, 120
Słomka Tomasz 258, 308
Smoliński Józef 126
Smoliński Tadeusz 92
Sokołowski Marian Czesław 126
Sokół Wojciech 18, 260, 288
Sowa Andrzej L. 152
Spałek Robert 156
Spryszak Krzysztof 308
Srokosz Jacek 85
Stalin Józef 28, 31, 38, 114, 148, 155, 158, 159, 162, 163, 181, 183, 188, 384
Staniłko Filip J. 34
Stanisław Janusz 163
Steczowski Jan K. 44
Stembrowicz Jerzy 177, 183
Stępień Jerzy 390
Stępień Sławomir 193
Stoła Dariusz 193
Stroński Stanisław 132
Strzembosz Tomasz 129
Suchcitz Andrzej 126
Suchocka Hanna 271, 280, 285, 289
Suchodolski Sławomir 115
Sudoł Adam 35, 145

- Sujkowski Antoni 91
 Suleja Włodzimierz 55, 72
 Sulowski Stanisław 15
 Surdej Aleksander 25
 Szatur-Jaworska Barbara 24
 Szczepanik Edward 35
 Szeliga Zbigniew 258
 Szmulik Bogumił 298
 Szmyt Andrzej 260
 Szumski Jakub 229, 230, 383
 Szydło Beata 366, 373, 375
- Śliwiński Artur 72, 73
 Świężyński Józef 45, 61
 Świtalski Kazimierz 99
- Taborska Halina 35
 Terlecki Olgierd 75
 Terlecki Ryszard 153, 181
 Tomaszewski Tadeusz 34
 Tomaszewski Waldemar 307
 Trembicka Krystyna 250
 Trzeciński Janusz 30, 177
 Tukidydes 13, 14
 Turkowski Romuald 155
 Tusk Donald 40, 271, 353, 359, 363
 Tymiański Stanisław 262, 270
- Urbanowicz Adam A. 55, 59, 75
 Urbański Alfred 34
- Wakar Włodzimierz 66
 Walczak Henryk 51, 55, 59, 63, 68, 71–73,
 75, 82
 Walenciak Robert 156
 Walendziak Wiesław 315
 Walichnowski Tadeusz 232
 Wałęsa Lech 31, 221, 262, 270, 271, 276,
 277, 279, 294, 295, 297, 348
 Wandycz Piotr 82
 Waniek Danuta 298
 Wapiński Roman 55
 Wasilewska Wanda 142
- Waszczykowski Witold 375
 Wawrzyniak Jan 258, 308
 Wątor Adam 51, 55, 59, 61, 63, 68, 71–73,
 75, 82
 Wegner Jacek 249
 Werblan Andrzej 34
 Wieniawa-Długoszowski Bolesław 126
 Wilczek Mieczysław 250
 Wilkin Jerzy 20
 Winclawska Maria S. 327
 Winnicki Zdzisław J. 43
 Witkowski Zbigniew 66, 69, 113
 Witos Wincenty 39, 46, 55, 58, 60–64, 70,
 76–79, 84, 85, 89, 103, 114, 166
 Władyka Wiesław 189, 192, 229
 Wojciechowski Stanisław 57, 75, 79, 84, 85
 Wojnarowski Józef 61
 Wojtaszczyk Konstanty A. 17, 258
 Wolsza Tadeusz 35, 153
 Woszczyński Bolesław 90
 Wright George 25
 Wrona Janusz 271
 Wrotkowski Kamil 82
 Wróbel Piotr 47, 51, 55, 59, 61, 72, 77, 92,
 103, 108
 Wróblewski Władysław 45, 51, 52
 Wyrwa Tadeusz 127
 Wyszczelski Lech 49
 Wyszyński Stefan 183, 190, 191, 226
- Zakrzewski Ryszard 35
 Zaleski August 136, 137
 Załęski Piotr 17
 Zawisza Aleksander 34
 Zieliński Eugeniusz 17
 Zyndram-Kościałkowski Marian 117
- Żaryn Jan 157
 Żmigrodzki Marek 18, 258, 271, 277, 285,
 288, 294, 298
 Żukowski Marek 29, 30, 32–34, 43, 45, 125,
 127, 133, 152
 Żurawski vel Grajewski Radosław P. 126