

Jacek Wojnicki

Pozycja Prezesa Rady Ministrów (w świetle Konstytucji z 1997 r. oraz praktyki konstytucyjnej)

SŁOWA KLUCZOWE:

premier, rząd, koalicja rządowa, minister

STUDIA I ANALIZY

Płaszczyzna ustrojowa

Instytucja premiera pojawia się w polskim porządku prawno-konstytucyjnym w Dekrecie z dnia 22 listopada 1918 roku o najwyższej władzy reprezentacyjnej Rzeczypospolitej Polskiej. Rząd składał się wówczas z Prezydenta Ministrów oraz Ministrów odpowiedzialnych przed Tymczasowym Naczelnikiem Państwa¹.

Konstytucja Marcowa z 1921 roku wprowadza nową nazwę rządu – Radę Ministrów. Działała ona pod przewodnictwem prezesa Rady Ministrów. Ponoсила odpowiedzialność konstytucyjną i parlamentarną za ogólny kierunek działalności rządu². Nazwa Rady Ministrów na konstytucyjne określenie rządu została podtrzymana w kolejnych polskich konstytucjach kwietniowej z 1935 roku oraz lipcowej z 1952 roku³.

Regulacje odnoszące się do rządu ustrojodawca umieścił w rozdziale szóstym Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku zatytułowanym: *Rada Ministrów i administracja rządowa*. Składa się na niego 17 artyku-

¹ Zob. T. Mołdawa, *Konstytucje polskie. 1918–1998*, Warszawa 1998, s. 20.

² Zob. A. Ajnenkiel, *Konstytucje Polski. 1791–1997*, Warszawa 2001, s. 179.

³ Zob. M. Kallas (red.), *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, t. 2, Warszawa 1990, s. 189 oraz 372.

kułów (od art. 146 do art. 162). Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 roku w nowy sposób uregulowała status prawny Prezesa Rady Ministrów. Kompetencje Prezesa Rady Ministrów omawia art. 148 Konstytucji. Do jego zadań ustawa zasadnicza zalicza:

1. reprezentowanie Rady Ministrów;
2. kierowanie pracami Rady Ministrów;
3. wydawanie rozporządzeń;
4. zapewnienie wykonywania polityki Rady Ministrów i określanie sposobów jej wykonywania;
5. koordynowanie i kontrolowanie pracy członków Rady Ministrów;
6. sprawowanie nadzoru nad samorządem terytorialnym w granicach i formach określonych w Konstytucji i ustawach;
7. bycie zwierzchnikiem służbowym pracowników administracji rządowej⁴.

Należy podkreślić, iż ustawa zasadnicza nie posługuje się w stosunku do Prezesa Rady Ministrów terminem powszechnie używanym w prasie „premier” (ang. *prima minister*, franc. *premier ministre* – pierwszy minister). Art. 147 Konstytucji określa skład rządu: minimalny skład gabinetu to Prezes Rady Ministrów i ministrowie; dodatkowo w skład Rady Ministrów mogą być powoływani wiceprezesa Rady Ministrów⁵. Można dokonać rozróżnienia dwóch grup ministrów. Jedni kierują określonymi działami administracji rządowej. Druga grupa obejmuje ministrów, którzy wypełniają zadania wyznaczone im przez premiera. Są oni nazywani potocznie ministrami bez teki. Jako przykład ministra bez teki, nie sto-

⁴ Zdaniem Leszka Garlickiego kompetencje premiera koncentrują się na kilku płaszczyznach:

1. procesie tworzenia rządu i dokonywania w nim zmian; 2. zakresie zadań i personalnym kształcie ministerstw i innych organów centralnych; 3. organizowaniu prac rządowych; 4. kierowaniu prac terenową administracją rządową; 5. zwierzchnictwie nad osobami zatrudnionymi w administracji rządowej oraz 6. nadzorze nad działalnością samorządu terytorialnego. Zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1999, s. 266 i n.

⁵ W praktyce konstytucyjnej Polski po 1989 roku tylko w jednym gabinecie nie byli powołani wicepremierzy. Był to rząd Jana Olszewskiego. Jednego wicepremiera miał rząd Jana Krzysztofa Bieleckiego oraz Marka Belki, natomiast najwięcej czterech – rząd Tadeusza Mazowieckiego. Liczba wicepremierów zależy od składu koalicji rządowej (tj. liczby ugrupowań ją tworzących) – przeważnie każde liczące się ugrupowanie polityczne wchodzące w skład koalicji rządowej posiada swojego wicepremiera (np. PZPR, ZSL, SD oraz *Solidarność* w rządzie T. Mazowieckiego). Zazwyczaj obowiązki wicepremiera były powierzane ministrom (np. ministrom finansów w 7 gabinetach; spraw wewnętrznych w 2 gabinetach, rolnictwa w 3 gabinetach).

jącego na czele konkretnego resortu, można wymienić ministra ds. służb specjalnych, ministra ds. likwidacji skutków powodzi w 1997 r. czy ministra ds. reform społecznych⁶.

Premier pełni kierowniczą rolę w gabinecie. Konstytucja zezwala szefowi rządu na jednoczesne kierowanie resortem. Z prawa tego (art. 147 ust. Konstytucji) korzystali kolejni premierzy (np. Włodzimierz Cimoszewicz, Jerzy Buzek⁷ oraz Leszek Miller) stali na czele Komitetu Integracji Europejskiej ukazując w ten sposób znaczenie jakie ich rząd przywiązywał do przystąpienia Polski do struktur Unii Europejskiej.

Rola premiera zaznacza się już od chwili desygnowania go przez Prezydenta RP⁸. Jest ona widoczna w toku prac nad sformowaniem gabinetu. Jak dowodzi praktyka, kandydatem na szefa rządu zostawał z reguły członek kierownictwa partii (J.K. Bielecki, W. Pawlak, J. Oleksy, L. Miller, K. Marcinkiewicz, J. Kaczyński oraz D. Tusk), jak i bezpartyjny (w chwili obejmowania urzędu – T. Mazowiecki, W. Cimoszewicz, J. Buzek). Szczególna pozycja charakteryzowała J. Olszewskiego oraz H. Suchocką, którzy to w momencie desygnowania na premiera nie zasiadali w ścisłym kierownictwie partii. Jak wspominał ówczesny szef URM – Jan Rokita⁹, w III RP liderzy partyjni byli postaciami zbyt kontrowersyjnymi, aby stać na czele rządu. Za skrajny przykład uznaje rząd H. Suchockiej, bo zbudowanie koalicji rządowej było uzależnione od przywołania z Londynu mało znanej wówczas posłanki Unii Demokratycznej. Zazwyczaj premier był jednocześnie posłem, chociaż dwóch szefów rządu posłami nie było (T. Mazowiecki oraz M. Belka). Do zadań (jeszcze jako kandydata na premiera) należy wytypowanie kandydatur poszczególnych ministrów, następnie ogłoszenie w parlamencie oświadczenia o programie rządu. Od uzyskania wotum zaufania przez Sejm uzależnione jest funkcjonowanie gabinetu. Jak zauważa Wiesław Skrzydło¹⁰, samodzielność premiera w zakresie formowania składu rządu jest mocno ograniczona, bowiem szef

⁶ Najwięcej (aż 5) tzw. ministrów bez teki powołano w rządzie J. Buzka, chodziło o wyrównanie proporcji między dwoma ugrupowaniami koalicyjnymi – większym AWS oraz mniejszym UW.

⁷ W początkowym okresie funkcjonowania rządu J. Buzka na czele KIE stał Ryszard Czarnecki.

⁸ Zob. W. Skrzydło, *Konstytucja RP. Komentarz*, wyd. IV, Zakamycze 2002, s. 199 i n.; P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 195 i n.

⁹ Zob. *Alfabet Rokity. Z Janem Rokitą rozmawiają Piotr Zaremba i Michał Karnowski*, Kraków 2004, s. 154.

¹⁰ Zob. W. Skrzydło, *Ustrój polityczny RP w świetle konstytucji z 1997 r.*, wyd. IV uaktualnione, Zakamycze 2004, s. 208.

ządu musi się liczyć z wymaganiami koalicjantów tak co do ilościowych, jak i personalnych warunków udziału danej partii w koalicji. Pozycja premiera w trakcie formowania gabinetu zależy także od jego umocowania w zapleczu politycznym. Wskazują na to doświadczenia praktyki konstytucyjnej po 1997 roku. Mocniejszą pozycję miał lider ugrupowania, które w zdecydowany sposób wygrało wybory parlamentarne np. Leszek Miller niż Hanna Suchocka, która została wybrana do firmowania powstałej już koalicji rządowej i poczynionych uprzednio ustaleń personalnych. Tradycyjnie także rezygnacja Prezesa Rady Ministrów oznacza dymisję całego gabinetu¹¹. Jak podkreśla Piotr Wieczorek¹², szczególna pozycja premiera polega na tym, iż nie jest ministrem „pierwszym wśród równych”, lecz posiada status samodzielnego organu władzy wykonawczej.

Formowanie rządu stanowi połączenie czynności prawnych i faktycznych. Część z nich (np. konsultacje koalicyjne w sprawie obsady tek ministerialnych oraz w kwestii założeń programu gabinetu) przybierają charakter czynności poufnych. Przeważnie we wspomnianych działaniach aktywny udział bierze kandydat na premiera¹³.

Istotnym ograniczeniem uprawnień kandydata na premiera w „Małej Konstytucji” z 1992 roku¹⁴ był obowiązek konsultowania kandydatów na szefów trzech resortów: obrony narodowej, spraw wewnętrznych oraz spraw zagranicznych. W praktyce konstytucyjnej Polski po 1992 roku obowiązek konsultowania i uzgadniania przerodził się w prawo wyznaczania przez głowę państwa wspomnianych trzech ministrów. Wiesław Skrzydło¹⁵ przypomina, iż w stosunku do powyższych kandydatów na

¹¹ W III Rzeczypospolitej (od 1989 r.) różnorodne były powody dymisji premiera: np. Tadeusz Mazowiecki podał się do dymisji w listopadzie 1990 r. po przegranej w I turze wyborów prezydenckich (choć nie był do niej zobowiązany); Waldemar Pawlak zrezygnował w lipcu 1992 r. po nieudanej misji sformowania gabinetu; Józef Oleksy podał się do dymisji w styczniu 1996 r. po wszczęciu przez Prokuraturę Wojskową dochodzenia w sprawie kontaktów z radzieckim, a potem rosyjskim oficerem służb specjalnych, natomiast Leszek Miller podał się do dymisji w maju 2004 r. w wyniku dekompozycji obozu rządowego.

¹² Zob. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji RP...*, s. 195.

¹³ Zob. S. Patyra, *Prawounostrojowy status prezesa Rady Ministrów w świetle Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2002, s. 73.

¹⁴ Tak potocznie przyjęło się nazywać Ustawę konstytucyjną o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą a wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym z dnia 17 października 1992 roku.

¹⁵ Zob. W. Skrzydło, *Status prawni Prezesa Rady Ministrów w świetle Małej Konstytucji*, [w:] *Z teorii i praktyki konstytucjonalizmu. Prace ofiarowane Prof. Andrzejowi Gwiżdżowi*, Warszawa 1995, s. 152.

ministrów wymagane było tylko zaopiniowanie, a nie uzgodnienie, lecz trudno przyjąć, by wbrew opinii Prezydenta premier przedkładał wnioski dotyczące osób, co do których głowa państwa jest nastawiona negatywnie. Chętnie korzystał z tej możliwości prezydent Lech Wałęsa w stosunku do gabinetu Waldemara Pawlaka oraz Józefa Oleksego. Z prawa tego korzystał także prezydenta Aleksander Kwaśniewski wyznaczając Dariusza Rosatiego jako szefa dyplomacji w gabinecie Józefa Oleksego, a następnie Włodzimierza Cimoszewicza¹⁶. Sytuacja powyższa oznaczała, iż w składzie Rady Ministrów zasiadały dwie grupy ministrów: koalicyjni oraz prezydenccy¹⁷. Po nienajlepszych doświadczeniach współpracy głowy państwa z rządem wywodzącym się z odmiennej opcji politycznej ustrojodawcy przy tworzeniu nowej ustawy zasadniczej postanowili usunąć powyższy wymóg opiniowania kandydatów na trzech wspomnianych szefów resortów.

Na premierze spoczywa obowiązek dbania o skład rządu. Oznacza to prawo wnoszenia do Prezydenta wniosku o odwołanie i powołanie ministra. Także parlament może położyć kres urzędowania ministra, uchwalając mu wotum nieufności. Uchwalanie wniosku przez Sejm (Senat nie posiada takiego uprawnienia) zmusza ministra do złożenia dymisji. Członek Rady Ministrów może także zgłosić dymisję na ręce szefa rządu z własnej inicjatywy. W powyższych przypadkach premier jest zobowiązany znaleźć kandydata na zwolnione stanowisko w rządzie. W swoich działaniach szef rządu jest jednak skrupowany przez liderów ugrupowań koalicyjnych. Od pozycji politycznej szefa rządu zależy, czy jest w stanie przevorsować planowane zmiany w gabinecie¹⁸. Ustawa zasadnicza z 1997 roku zlikwidowała dwuznaczny przepis art. 68 „Małej Konstytucji”. Stanowił on, iż głowa państwa może dokonywać zmian w rządzie na wniosek premiera, co sugerowało uprawnienie Prezydenta a nie jego obowiązek¹⁹. Obecny art. 161 Konstytucji stwierdza, iż Prezydent doko-

¹⁶ Aleksander Kwaśniewski krytykował zwyczaj wyznaczania przez prezydenta Lecha Wałęsę trzech ministrów. Jednakże po objęciu prezydentury nie wycofał się z tej praktyki, doszło wszakże do pewnego rodzaju kompromisu. Jednego ze wspomnianych trzech ministrów wskazał prezydent, drugiego SLD, a trzeciego PSL.

¹⁷ Szczególnie ważne było to uprawnienie prezydenta w sytuacji koabitacji prezydenta i rządu wywodzących się z odmiennych obozów politycznych np. prezydent Lech Wałęsa oraz rządy Waldemara Pawlaka i Józefa Oleksego (lata 1993–1995).

¹⁸ Zob. część niniejszego tekstu, w którym omawiam funkcjonowanie rządu Jerzego Buzka.

¹⁹ Prezydent Lech Wałęsa kilkakrotnie odmawiał dokonania zmian w składzie Rady Ministrów. W styczniu 1993 r. zablokował powołanie ministra kultury w gabinecie H. Suchockiej, w kwietniu 1994 r. odmówił powołania Dariusza Rosatiego na stanowiska

nuje zmian, jest więc on zobowiązany przychylić się do wniosku szefa rządu.

Szczególna pozycja premiera w strukturze gabinetu jest także widoczna w kwestii odpowiedzialności politycznej Rady Ministrów. Tylko szef rządu ma prawo wносить w Sejmie o udzielenie gabinetowi wotum zaufania²⁰. Równocześnie kwestia przegłosowania wotum nieufności wiąże się z koniecznością zgłoszenia kandydata na szefa nowej Rady Ministrów. Nowa Konstytucja z 1997 r. przyjęła w tym zakresie instytucję tzw. konstruktywnego wotum nieufności znaną w niemieckich rozwiązaniach ustrojowych. Instytucja ta wpływa na wzmocnienie pozycji urzędującego gabinetu, jest on nie odwoływalny, aż do momentu ukształtowania się nowej większości zdolnej uzgodnić i przegłosować kandydaturę nowego premiera²¹. Przyjęcie takiego rozwiązania, pochodzącego z systemu kanclerskiego, wzmocniło rząd i jego szefa. Jak zauważa Hanna Suchocka²², na wybór powyższego rozwiązania wpływ miała nie tyle refleksja teoretyczna nad zaletami systemu kanclerskiego i celowością jego wprowadzenia do polskiego modelu ustrojowego, co konkretne doświadczenia polskiego parlamentaryzmu²³.

Do zadań szefa rządu należy kierowanie pracami gabinetu, a także koordynacja i kontrola pracy członków rządu. Premier kieruje pracami gabinetu, a nie ogranicza się tylko do przewodniczenia posiedzeniom Rady Ministrów. W ramach uprawnień w zakresie koordynacji i kontroli należy wymienić następujące prawa przysługujące premierowi: żądania informacji, dokumentów i sprawozdań okresowych lub dotyczących konkretnej sprawy od ministra oraz kierownika urzędu centralnego lub woje-

wicepremiera i ministra finansów w gabinecie W. Pawlaka. W lutym 1995 r. deklarował, iż nie powoła Longina Pastusiaka na ministra obrony narodowej w gabinecie W. Pawlaka.

²⁰ O przegłosowanie wotum zaufania wnosili: premier Leszek Miller w dniu 13 czerwca 2003 r., premier Marek Belka w dniu 8 października 2004 r. W obu wypadkach Sejm wotum zaufania rządowi udzielił.

²¹ Instytucję konstruktywnego wotum nieufności wprowadziła do polskiego konstytucjonalizmu Mała Konstytucja z 1992 r., przy czym była ona traktowana alternatywnie do instytucji zwykłego wotum nieufności tzn. nie połączonego z wnioskiem o powołanie nowego szefa rządu. W trybie konstruktywnego wotum nieufności powołano w dniu 1 marca 1995 r. premiera Józefa Oleksego w miejsce Waldemara Pawlaka. Nowego premiera popierała dotychczasowa koalicja rządowa SLD-PSL.

²² Zob. H. Suchocka, *Zasada podziału i zrównoważenia władz*, [w:] W. Sokolewicz (red.), *Zasady podstawowe polskiej Konstytucji*, Warszawa 1998, s. 160.

²³ Wotum nieufności przegłosowano w stosunku do dwóch gabinetów: 5 czerwca 1992 r. odnośnie rządu Jana Olszewskiego, 28 maja 1993 r. w stosunku do rządu Hanny Suchockiej.

wody, a także od pracowników urzędów organów administracji rządowej; przewodniczenie obradom komitetów Rady Ministrów (niezależnie czy wchodzi w jego skład); zwoływanie posiedzenia z udziałem ministrów, kierowników urzędów centralnych lub wojewodów oraz uczestnictwa w posiedzeniach komisji i komitetów wykonujących funkcje organów administracji rządowej, na których może przedstawiać wnioski; przekazywanie z urzędu lub na wniosek odpowiednich organów i osób sprawy należącej do właściwości jednego ministra lub kierownika urzędu centralnego do załatwienia wskazanemu przez siebie ministrowi; rozstrzyganie sporów kompetencyjnych pomiędzy ministrami; ustalenia treści wystąpień ministrów, a w wyjątkowych sytuacjach upoważnienia do reprezentowania Rady Ministrów w Sejmie; przejmowania obowiązków ministra, gdy urząd ministra nie jest obsadzony²⁴ lub w razie czasowej niezdolności ministra do wykonywania obowiązków²⁵.

Szczególną formą posiedzeń rządu jest jej zgromadzenie pod przewodnictwem Prezydenta RP. Takie posiedzenie Rady Ministrów nosi miano Rady Gabinetowej (zgodnie z art. 141 Konstytucji). Posiedzenia Rady Ministrów trwają zwykle kilka godzin. Mają charakter poufny. Prezes Rady Ministrów może zarządzić tajność całości lub części obrad. Dla podjęcia decyzji niezbędna jest większość członków rządu. Najczęściej rozstrzygnięcia rządu zapadają w drodze uzgodnień. W sytuacji, gdy osiągnięcie takiego uzgodnienia jest niemożliwe projekt rozstrzygnięcia może być, (z inicjatywy premiera), poddany pod głosowanie. Przy równowadze głosów decyduje opinia szefa rządu²⁶. Premier może także zarządzić rozstrzygnięcie sprawy w drodze korespondencyjnego uzgodnienia stanowisk (drogą obiegową), a więc bez kierowania jej na posiedzenie rządu (zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy o Radzie Ministrów).

Należy przypomnieć, iż w 1996 r. – w ramach reformy centrum administracyjnego – Sejm przyjął ustawę o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów. Rozszerzyła ona kompetencje premiera, uzyskał on bowiem prawo ustalania szczegółowego zakresu działania poszczególnych ministrów. Tak ustalone kompetencje i zadania członków Rady Ministrów

²⁴ Z powyższego uprawnienia korzystali premierzy dwukrotnie: we wrześniu 1999 roku po dymisji Jerzego Tomaszewskiego premier Jerzy Buzek przejął obowiązki ministra spraw wewnętrznych i administracji, natomiast w styczniu 2006 roku po dymisji Andrzeja Mikosza premier Kazimierz Marcinkiewicz przejął obowiązki ministra skarbu.

²⁵ Zob. R. Mojak, *Parlament a rząd w ustroju Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2007, s. 139.

²⁶ Zob. G. Rydlewski, *Rządzenie koalicyjne w Polsce*, Warszawa 2000, s. 81 i n.

obowiązują tylko w czasie funkcjonowania danego gabinetu, nie są natomiast wiążące dla następnego premiera²⁷. Dodatkowe wzmocnienie uprawnień premiera to jego prawo do ustalania liczby ministrów oraz wyznaczania im kompetencji. Zgodnie z ustawą z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej premier wyznacza działy administracji, którymi będzie kierował poszczególne minister²⁸. Wedle tej ustawy minister może kierować jednym lub kilkoma działami administracji rządowej. Do kompetencji szefa rządu należy także zapewnianie wykonania polityki rządu, choć nie premier ją określa. Zgodnie z art. 146 ustawy zasadniczej Rada Ministrów działa bowiem kolegalnie²⁹.

Dodatkowym uprawnieniem szefa rządu jest sprawowanie nadzoru nad samorządem terytorialnym. Zakres i formy tego nadzoru określają ustawy konstytuujące system władz lokalnych w Polsce: ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (rozdz. X); ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (rozdz. VIII) oraz ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie wojewódzkim (rozdz. VII). Jest to wyłączne uprawnienie premiera, przysługuje bowiem jemu a nie całemu gabinetowi. Do uprawnień nadzorczych premiera należy ustanawianie zarządu komisarycznego (na okres maksymalnie dwóch lat), wyznaczanie osoby pełniącej funkcje organów jednostki samorządu terytorialnego (gminy, powiatu, województwa) do czasu przedterminowych wyborów lokalnych³⁰. Także do kompetencji premiera należy wyznaczanie wyborów do organów stanowiących jednostek samorządu (rad gmin, rad powiatów oraz sejmików województw).

Konstytucja wyposaża premiera w prawo wydawania aktów prawnych w postaci rozporządzeń na podstawie ustaw i w celu ich wykonania (art. 148 pkt 3 Konstytucji). Dodatkowo premier może wydawać zarządzenia (art. 93 Konstytucji) – mają one charakter wewnętrzny i w swej istocie zbliżają się do normatywnych uchwał Rady Ministrów. Art. 93 ust. 2 Konstytucji stanowi, iż zarządzenia mogą być wydawane tylko na podstawie ustaw³¹.

²⁷ Por. W. Skrzydło, *Konstytucja RP Komentarz...*, s. 199.

²⁸ Ustawa wymienia 32 takie działy: administracja publiczna, budżet, integracja europejska, kultura fizyczna i sport, rolnictwo, sprawiedliwość, transport, wyznania religijne, sprawy zagraniczne itd.

²⁹ Zob. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji RP...*, s. 195.

³⁰ Do najsłynniejszych orzeczeń nadzorczych premiera należało ustanowienie w maju 2000 r. zarządu komisarycznego w stołecznej gminie Centrum przez premiera Jerzego Buzka, co zaowocowało rozpadem koalicji rządowej AWS z UW.

³¹ Zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 267.

Do kompetencji kierowniczych premiera należy także uprawnienie powoływania na wniosek ministra sekretarzy stanu i podsekretarzy stanu w celu pomagania ministrowi w kierowaniu resortem. Należy do nich także prawo zgłaszania rządowi wniosków w sprawie uchylecia rozporządzeń i zarządzeń ministrów (w konsekwencji sprawowania funkcji kontrolnej oraz koordynacyjnej)³².

Prezes Rady Ministrów jest zwierzchnikiem korpusu służby cywilnej. Korpus ten tworzą pracownicy zatrudnieni na podstawie mianowania w urzędach administracji rządowej, zwani „urzędnikami służby cywilnej”. Premier powołuje członków Rady Służby Cywilnej, która wykonuje zadania związane z tworzeniem i funkcjonowaniem służby cywilnej³³.

Obsługę Prezesa Rady Ministrów zapewnia Kancelaria Prezesa Rady Ministrów. Kieruje nią szef Kancelarii, który jest powoływany i odwoływany przez premiera.

W omawianym okresie funkcję premiera sprawowali: Jerzy Buzek, Leszek Miller, Marek Belka³⁴, Kazimierz Marcinkiewicz, Jarosław Kaczyński oraz Donald Tusk. O pozycji Prezesa Rady Ministrów w strukturze gabinetu decydują zróżnicowane przesłanki takie jak: przepisy konstytucyjne, praktyka życia politycznego, a także cechy osobowościowe polityka, który sprawuje dany urząd.

Każdy z wymienionych polityków w odmiennych warunkach sprawował obowiązki szefa rządu. Jerzy Buzek był kompromisowym kandydatem na szefa rządu zgłoszonym przez AWS i akceptowanym przez UW. W drugim okresie (po wyjściu Unii z koalicji rządowej w czerwcu 2000 r.) J. Buzek był szefem rządu mniejszościowego. Z kolei Leszek Miller – lider zwycięskiego SLD (wrzesień 2001 r.) zaczynał pełnienie funkcji jako zdecydowany premier rządu koalicyjnego, a kończył swoją misję jako szef rządu mniejszościowego (od marca 2003 r.). Marek Belka jest przykładem szefa rządu prezydenckiego, powołanego z inicjatywy

³² Zob. W. Skrzydło, *Ustrój polityczny RP w świetle konstytucji z 1997 r. ...*, s. 219.

³³ Por. W. Skrzydło, *Konstytucja RP Komentarz...*, s. 205.

³⁴ W przypadku każdego z tych premierów można mówić nawet o dwóch gabinetach, Jerzy Buzek oraz Leszek Miller zaczęli jako szefowie koalicyjnych rządów, a kończyli jako szefowie gabinetów mniejszościowych. Natomiast w przypadku Marka Belki pierwsza misja rządu była nieudana, bowiem rząd powołany w dniu 2 maja 2004 r. nie uzyskał wotum zaufania w parlamencie w dniu 14 maja 2004. Następnie obowiązek wyboru premiera przeszedł na Sejm, który nie był w stanie z tego zadania się wywiązać. Prezydent RP w trzeciej fazie powołania rządu ponownie mianował w dniu 11 czerwca 2004 r. Radę Ministrów pod kierownictwem Marka Belki. Gabinet ten niemal w identycznym składzie jak poprzedni (zmienił się tylko minister zdrowia), uzyskał wotum zaufania w dniu 2 czerwca 2004 r.

głowy państwa, a akceptowanego przez lewicowe zaplecze parlamentarne (SLD, Socjaldemokrację Polską oraz UP). Z kolei Kazimierz Marcinkiewicz jest przykładem premiera z przypadku, w zastępstwie lidera zwycięskiego ugrupowania Jarosława Kaczyńskiego. Jarosław Kaczyński oraz Donald Tusk stawali na czele rządów koalicyjnych, jako przywódcy większego ugrupowania (odpowiednio: Prawa i Sprawiedliwości oraz Platformy Obywatelskiej).

Tabela 1. Gabinety powołane pod rządami Konstytucji z 1997 r.

Premier	Okres funkcjonowania rządu	Status rządu
Jerzy Buzek	31 X 1997 r. – 19 X 2001 r.	koalicyjny do VI 2000 r., potem mniejszościowy
Leszek Miller	19 X 2001 r. – 2 V 2004 r.	koalicyjny do III 2003 r., potem mniejszościowy
Marek Belka	2 V 2004 r. – 31 X 2005 r.	<i>de facto</i> prezydencki, wspierany przez SLD, UP i SDPL
Kazimierz Marcinkiewicz	31 X 2005 r. – 14 VII 2006 r.	mniejszościowy, wspierany przez PiS, Samoobronę i LPR, od V 2006 r. koalicyjny
Jarosław Kaczyński	14 VII 2006 r. – 16 XI 2007 r.	koalicyjny
Donald Tusk	od 16 XI 2007 r.	koalicyjny

Źródło: opracowanie własne.

Przywódtwo Jerzego Buzka

Jerzy Buzek był kompromisowym kandydatem na premiera koalicyjnego gabinetu utworzonego przez dwa ugrupowania postsolidarnościowe: Akcję Wyborczą „Solidarność” oraz Unię Wolności. Wybory parlamentarne w dniu 21 września 1997 roku wygrała AWS (ok. 34% głosów), drugie miejsce zajął Sojusz Lewicy Demokratycznej (ok. 27%), trzecie UW (ponad 13%). Do Sejmu dostały się także dwa inne ugrupowania polityczne: Polskie Stronnictwo Ludowe (ok. 7%) oraz Ruch Odbudowy Polski (ok. 5%)³⁵. Jedyłą rozważaną od początku koalicją rządową była koalicja AWS oraz UW. Sprawę komplikowała jednakże kwestia spo-

³⁵ Zob. A. Dudek, *Pierwsze lata III Rzeczypospolitej*, Kraków 2002, s. 452 i n.; J. Karpiński, *Trzecia niepodległość. Najnowsza historia Polski*, Warszawa 2001, s. 217 i n.; W. Roszkowski, *Najnowsza historia Polski. 1980–2002*, Warszawa 2003, s. 194 i n.

istości AWS. Akcja stanowiła szeroką, a przez to mało spójną koalicję wyborczą (grupującą polityków chadeckich, narodowych, ludowych, konserwatywno-liberalnych z dużą przewagą związkowców)³⁶. O ile politycy konserwatywno-liberalni od dnia wyborów głosili konieczność utworzenia koalicji z liberalną Unią Wolności, to skrzydło prawicowe AWS szukało alternatywnych rozwiązań (np. szerokiej koalicji z PSL, ROP oraz UW)³⁷. Brak spójności wobec AWS dał o sobie znać także w momencie zgłaszania kandydatów na szefa rządu.

Naturalnym kandydatem na premiera wydawał się lider Akcji – Marian Krzaklewski³⁸. Jego sytuację utrudniał jednak fakt przewodzenia związkowi zawodowemu (NSZZ „Solidarność”). Dodatkowo M. Krzaklewski postanowił skupić się na przewodzeniu Klubowi Parlamentarnemu AWS, wydaje się, iż obawiając się zwartości zaplecza parlamentarnego nowego gabinetu. Z kolei liderzy ugrupowań tworzących Akcję (np. Stronnictwo Konserwatywno-Liberalne, Zjednoczenie Chrześcijańsko-Narodowe czy Porozumienie Centrum) nie wchodziło w rachubę, z racji obawy o wpływy pozostałych ugrupowań. Jedynym – praktycznie – rozwiązaniem było wskazanie kandydata na Prezesa Rady Ministrów spośród polityków z drugiej linii. Tacy kandydaci musieli być podwójnie kompromisowi: raz – wewnątrz Akcji, dwa – jako rezultat kompromisu osiągniętego z Unią Wolności. Dodatkową przesłanką powodującą, iż lider Akcji nie zdecydował się stanąć na czele rządu był jego nieskrywany zamiar ubiegania się o urząd Prezydenta RP w wyborach 2000 r. W tej sytuacji pozycja szefa klubu parlamentarnego wydawała się atrakcyjniejsza dla niego niż obowiązki szefa rządu³⁹.

Dwa skrzydła AWS zgłosiły dwóch kandydatów: liberalne – Jerzego Buzka, natomiast narodowo-katolickie – Andrzeja Wiszniewskiego⁴⁰.

³⁶ Zob. K.A. Paszkiewicz (red.), *Partie i koalicje polityczne III RP*, Wrocław 2000, s. 162; J. Hirsz, *Historia polityczna Polski 1939–1998*, Białystok 1998, s. 928; L. Graniszewski, *Akcja Wyborcza Solidarność – sojusz prawicy demokratycznej*, [w:] S. Gebethner (red.), *Wybory '97. Partie i programy wyborcze*, Warszawa 1997, s. 59 i n.

³⁷ Zob. W. Jednaka, *Gabinety koalicyjne w III RP*, Wrocław 2004, s. 183 i n.; W. Sokół, *Polityka koalicyjna w Polsce po wyborach 1997 r.*, [w:] M. Żmigrodzki (red.), *Polityczno-prawne aspekty transformacji systemowej w Polsce*, Lublin 2000, s. 112 i n.

³⁸ Prezydent oczekiwał, iż szefem gabinetu zostanie któryś z liderów ugrupowań tworzących koalicję, jeśli nie M. Krzaklewski (AWS) to L. Balcerowicz (UW).

³⁹ Marian Krzaklewski chciał powtórzyć drogę lidera SLD Aleksandra Kwaśniewskiego, który z pozycji szefa klubu SLD skutecznie ubiegał się o prezydenturę w wyborach w listopadzie 1995 r.

⁴⁰ Zob. J. Hirsz, *Historia polityczna Polski...*, s. 992; W. Jednaka, *Gabinety koalicyjne w III RP...*, s. 185.

Ostatecznie 15 października 1997 r. klub parlamentarny AWS dokonał wyboru kandydata na premiera spośród dwóch wymienionych polityków. Klub bez sprzeciwu zaakceptował kandydaturę J. Buzka (opowiedziało się za nim 158 posłów, wstrzymało się 8)⁴¹. Nie bez nuty złośliwości komentował powyższe głosowanie polityk SKL – Jan Maria Rokita: „Wszyscy, którzy znali Krzaklewskiego twierdzili, że tak się stanie. Wybory w klubie AWS, kiedy to posłowie wrzucali do teczki przewodniczącego kartki z nazwiskami Buzka lub prof. Wiszniewskiego, to był kabaret. Miał być Buzek i nikt inny”⁴².

Jak zapisała Wiesława Jednaka⁴³, M. Krzaklewski jednoosobowo – jako lider AWS – określał reguły gry, traktując proces formowania rządu w taki sposób, jakby to był gabinet jednopartyjny, a nie koalicyjny. To lider Akcji decydował o tym, z kim i kiedy będą prowadzone rozmowy koalicyjne, skąd wywodzić się będzie premier, kto nim będzie, jaki będzie podział stref wpływów w rządzie. Nic dziwnego, iż w takim układzie zadań politycznych pozycja premiera ograniczała się do przewodniczenia Radzie Ministrów, bez prawa podejmowania samodzielnych decyzji. Antoni Dudek⁴⁴ przypomniał, iż M. Krzaklewski pozostał po utworzeniu rządu J. Buzka nadal najbardziej wpływową osobą nowego obozu rządzącego. Taki układ, określany przez opozycję oraz prasę – jako „rządzenie z tylniego siedzenia” sugerował niechęć do wzięcia na siebie odpowiedzialności oraz okazał się szkodliwy dla sprawności procesu decyzyjnego w samym rządzie.

Praktyka ta była krytykowana nie tylko przez liderów opozycji, lecz także liderów samej Akcji. Lider SLD L. Miller⁴⁵ komentował zaistniałą sytuację twierdząc, iż wykształciła się w Polsce fatalna praktyka umożliwiająca funkcjonowanie rozmaitych niekonstytucyjnych ośrodków władzy, które nie ponoszą żadnej konstytucyjnej odpowiedzialności. Na podobną sytuację zwracał uwagę lider skrzydła konserwatywnego-liberalnego w AWS Aleksander Hall⁴⁶. Jego zdaniem źródłem napięć w koalicji oraz w ramach samej Akcji była koncepcja rządu przyjęta w 1997 r. oraz niejasne relacje między rządem a jego zapleczem. M. Krzaklewski, zwycięski

⁴¹ Wydaje się, że nie bez wpływu na decyzję lidera Akcji i samych posłów AWS miała życzliwa postawa koalicjanta – UW wobec kandydatury prof. Jerzego Buzka, wobec prezentowanej przez polityków Unii pewnej rezerwy wobec prof. A. Wiszniewskiego.

⁴² Zob. *Alfabet Rokity...*, s. 153.

⁴³ Zob. W. Jednaka, *Gabinety koalicyjne w III RP...*, s. 183.

⁴⁴ Zob. A. Dudek, *Pierwsze lata III Rzeczypospolitej...*, s. 454.

⁴⁵ Zob. L. Miller, *Dogońmy Europę. Wywiad-rzeka z liderem SLD*, Łódź 2001, s. 43.

⁴⁶ Por. A. Hall, *Widziane z prawej strony*, Bydgoszcz 2000, s. 140.

lider Akcji, pozostał tymczasem poza rządem, a premierem został wskazany przez niego kandydat. Także Jan Maria Jackowski⁴⁷ z obozu narodowo-katolickiego w AWS podkreślał, iż Jerzy Buzek stracił historyczną szansę stworzenia silnego ośrodka państwowego. Mając tak potężne uprawnienia konstytucyjne, nie stał się człowiekiem nr 1 w państwie.

Leszek Balcerowicz, lider drugiego koalicyjnego ugrupowania – UW sugerował, iż dobrze byłoby uniknąć „biura politycznego” (czyli ośrodka decyzyjnego) poza rządem. M. Krzaklewski odpowiadał, iż chce skupić się na nadzorowaniu związku NSZZ „Solidarność”, którego nadal był przewodniczącym oraz pilnowaniu klubu poselskiego. Na sugestie Unii oraz Prezydenta, iż w takiej sytuacji premierem powinien zostać lider UW – prof. Leszek Balcerowicz odparł, iż szefem rządu będzie ktoś z AWS, ale nie on⁴⁸.

Jerzy Buzek był podwójnie uzależniony w pełnieniu obowiązków premiera – od pozarządowego ośrodka decyzyjnego – tj. Mariana Krzaklewskiego i jego najbliższych współpracowników (m.in. Jacka Rybickiego oraz Kazimierza Janiaka) oraz od liderów partii tworzących Akcję. Najlepszym na to przykładem są dwa fakty. Pierwszy – premier był niechętny ustanowieniu zarządu komisarycznego w warszawskiej gminie Centrum po zerwaniu przez Unię Wolności koalicji z AWS i nawiązaniu stołecznego porozumienia UW – SLD, ale został do tego nakłoniony przez pozostałych liderów Akcji⁴⁹. Drugi przykład ukazuje z kolei relacje między szefem rządu a liderami partii wchodzących w skład AWS. Po utracie przez Polskę 34 mld EURO w ramach programów pomocowych z Unii Europejskiej premier zdymisjonował odpowiedzialnego za źle przygotowane wnioski ministra Ryszarda Czarneckiego, ale zaszantażowany wyjściem ZChN z koalicji rządowej powierzył mu stanowisko ministra bez teki.

Trafna wydaje się konkluzja Jacka Raciborskiego⁵⁰, iż premier Jerzy Buzek z powodu braku politycznego zaplecza miał relatywnie mały wpływ na decyzje ministrów i szerzej na cały proces decyzyjny. Najlepszym uzupełnieniem powyższego spostrzeżenia jest następująca uwaga jednego z polityków Akcji – Jana Rokity. J. Rokita komentując wpływy lidera AWS w rządzie i w ramach Akcji zauważył: „Krzaklewski dysponował potężną władzą, ale był skoncentrowany niemal wyłącznie na sprawach kadrowych. W myśl leninowskiej zasady, że kadry decydują o wszystkim. Rów-

⁴⁷ Zob. J.M. Jackowski, *Usłyszeć głos ludzi*, Warszawa 2001, s. 112.

⁴⁸ Zob. W. Sokół, *Polityka koalicyjna w Polsce...*, s. 124.

⁴⁹ Zob. W. Jednaka, *Gabinety koalicyjne w III RP...*, s. 259.

⁵⁰ Zob. J. Raciborski, *Rząd i administracja rządowa*, [w:] J. Wiatr, J. Raciborski (red.), *Demokracja Polska. 1989–2003*, Warszawa 2003, s. 126.

nie cenił sobie władzę mianowania premiera i szefa wydziału w urzędzie pracy w Rzeszowie”⁵¹. Wiesława Jednaka⁵² zauważa, iż istota problemu tkwiła w ograniczaniu szerokich kompetencji premiera przez liderów koalicji. Nie przez przypadek szefem rządu został Jerzy Buzek – polityk bez zaplecza – które nie mogło go bronić, ani pokazać swojej siły. Słusznie jednak W. Jednaka⁵³ docieka, czy premier nie mógł wykorzystywać słabości koalicji w celu przeciwstawiania się naciskom szefów ugrupowań koalicyjnych np. grożąc podaniem się do dymisji.

Pozycja premiera Jerzego Buzka w układach politycznych w ramach AWS oraz rządu uległa jednakże wzmocnieniu pod koniec 2000 roku. Wynikało to z kilku przesłanek. Po pierwsze należy wymienić dotkliwą porażkę lidera Akcji w wyborach prezydenckich (październik 2000 r.) – Marian Krzaklewski uzyskując ponad 15% głosów usytuował się dopiero na trzecim miejscu po Aleksandrze Kwaśniewskim (ponad 53%) oraz po Andrzeju Olechowskim (ok. 17%). Porażka wyborcza osłabiła wpływy polityczne lidera Akcji i rozpoczęła powolny proces erozji zaplecza politycznego rządu – AWS⁵⁴. Po drugie – od czerwca 2000 r. po opuszczeniu koalicji rządowej przez UW – rząd Jerzego Buzka był gabinetem mniejszościowym. W sytuacji postępującego rozdrobnienia parlamentarnego zgłoszenie konstruktywnego wniosku nieufności wobec gabinetu J. Buzka stawało się nierealne. W tej sytuacji rząd stał się praktycznie nieodwołalny, a pozycja szefa rządu uległa wzmocnieniu, bo mógł się opierać liderom Akcji grożącym dotychczas opuszczeniem koalicji, co mogło wcześniej (przed czerwcem 2000 roku) grozić upadkiem gabinetu. Dodatkowo w sytuacji rosnącej przewagi Sojuszu Lewicy Demokratycznej oraz słabnącej pozycji Akcji politycy AWS nie byli skłonni przyspieszać wybory parlamentarne. W powyższej sytuacji szef rządu przejmował często inicjatywę polityczną, przeciwstawiając się Marianowi Krzaklewskiemu lub innym liderom AWS⁵⁵.

⁵¹ Zob. *Alfabet Rokity...*, s. 154.

⁵² Zob. W. Jednaka, *Gabinety koalicyjne w III RP...*, s. 261.

⁵³ Tamże.

⁵⁴ Ostatecznie w grudniu 2000 r. NSZZ „Solidarność” podjęła decyzję o wycofaniu się z działalności politycznej, swoje udziały w ramach Akcji związek przekazał emanacji politycznej – Ruchowi Społecznemu AWS. 23 grudnia 2000 r. liderem AWS został premier Jerzy Buzek.

⁵⁵ Po przejściu SKL z AWS do Platformy Obywatelskiej liderzy Akcji zażądali od premiera zdymisjonowania dwóch ministrów należących do SKL – rolnictwa (Artura Balazsa) oraz obrony (Bronisława Komorowskiego). Premier J. Buzek jednak odmówił, obaj ministrowie sprawowali swoje urzędy do dymisji całego gabinetu w październiku 2001 r.

Przywództwo Leszka Millera

Odmienne kształtowała się sytuacja po wyborach w 2001 r. Wybory parlamentarne zdecydowanie wygrała koalicja lewicowa – SLD wraz z UP (zdobywając ok. 41 % głosów), drugie ugrupowanie w Sejmie – Platforma Obywatelska – zdobyło zaledwie ok. 13 %, trzecia Samoobrona – ok. 10%⁵⁶. Niekwestionowanym kandydatem na premiera ze strony zwycięskiego SLD był jego przewodniczący Leszek Miller. Sam lider Sojuszu nie krył zamiaru stanięcia na czele rządu po wygranych wyborach. Deklarował w czasie kampanii wyborczej: „Trzeba przyjąć zasadę, że szef zwycięskiego ugrupowania otrzymuje misję tworzenia rządu i jak mu się powiedzie zostaje premierem. To jest czytelne, jasne, zrozumiałe”⁵⁷. Dodatkowo sondaże od 2000 r. przewidywały zdecydowane zwycięstwo Sojuszu (popularność sięgała nawet 50%)⁵⁸. Sporym zaskoczeniem było jednak nieuzyskanie przez SLD bezwzględnej większości głosów. Ostatecznie Koalicja Sojusz Lewicy Demokratycznej – Unia Pracy zdobyła 216 mandatów poselskich, z czego sam Sojusz – 200⁵⁹. SLD występując jako ugrupowanie inicjujące zdecydowało się na zawarcie koalicji z PSL, jako ugrupowaniem dopełniającym⁶⁰. Styl działania premiera L. Millera był odmienny od stylu pełnienia funkcji premiera przez swojego poprzednika. Leszek Miller prezentował się jako silny, zdecydowany polityk. Sytuację premiera niewątpliwie wzmacniała jego pozycja w partii politycznej. Był nie tylko niekwestionowanym liderem Sojuszu, co twórcą tego ugrupowania⁶¹. W swoim *exposé* deklarował, iż dzień w którym minister przestanie się zgadzać z linią polityczną rządu będzie ostatnim dniem pracy ministra⁶².

Leszek Miller korzystając z opinii silnego człowieka nazywany był przez prasę „kanclerzem”, w nawiązaniu do szerokich uprawnień szefa rządu i umiejętności korzystania z nich. Mając mocną pozycję w partii

⁵⁶ Zob. A. Dudek, *Pierwsze lata III Rzeczypospolitej...*, s. 503 i n.; W. Roszkowski, *Najnowsza historia Polski...*, s. 216 i n.

⁵⁷ Zob. L. Miller, *Dogońmy Europę...*, s. 43.

⁵⁸ Por. J. Karpiński, *Trzecia niepodległość...*, s. 244.

⁵⁹ Zob. Ł. Tomczak, *SLD*, [w:] K. Kowalczyk i J. Sielski (red.), *Polskie partie i ugrupowania parlamentarne*, Toruń 2004, s. 53.

⁶⁰ Szerzej o rodzajach koalicji zob. Z. Kiełmiński, *Koalicje rządzące w systemach parlamentarnych*, Warszawa 1984, G. Rydlewski, *Rządzenie koalicyjne w Polsce*, Warszawa 2000, s. 13 i n., A. Gruszczak, *Problemy rządzenia w krajach Europy Środkowowschodniej*, Kraków 2000, s. 53 i n.

⁶¹ Zob. K.A. Paszkiewicz (red.), *Partie i koalicje polityczne...*, s. 113; M. Żmigrodzki, W. Sokół (red.), *Współczesne partie i systemy partyjne*, Lublin 2005, s. 198 i n.

⁶² Zob. *Exposé premiera Leszka Millera*, „Gazeta Wyborcza”, 26 X 2001 r.

– lider Sojuszu mógł sobie pozwolić na autorski charakter rządu. Dwa stanowiska ministerialne – w tym jedno bardzo istotne powierzył bezpartyjnej, popularnej sędzinie z Warszawy – Barbarze Piwnik⁶³. Ministrowie mający odmienne wizje polityczne od linii politycznej rządowej byli nakłaniani do zmiany zdania albo do dymisji z funkcji ministerialnej. Trzeba przyznać, iż szef rządu często dokonywał rekonstrukcji Rady Ministrów, a nazwiska nowych ministrów liderzy koalicyjnych ugrupowań poznawali – jak się skarżyli – późno⁶⁴. Po wyczerpaniu się możliwości współpracy w ramach gabinetu premier L. Miller zdymisjonował min. szefa resortu sprawiedliwości oraz kultury (lipiec 2002 r.), ministrów skarbu państwa (dwukrotnie – styczeń i kwiecień 2003 r.), szefa resortu zdrowia (styczeń 2003 r.). Silna – do pewnego momentu – pozycja premiera pozwalała także szefowi rządu decydować o losach koalicji rządowej (wypowiedzenie koalicji PSL-owi po negatywnym głosowaniu posłów tej partii w dwóch ważnych głosowaniach sejmowych)⁶⁵, a także o wnioskować wotum zaufania w okresie zmasowanej krytyki rządu ze strony opozycji parlamentarnej, a także głowy państwa⁶⁶.

Należy jednak podkreślić, iż premier musiał liczyć się z układem sił wewnątrz partii. Dowodem na takie relacje szefowie wojewódzkich struktur partii – lider partii i równocześnie premier jest wymuszenie przez nich obsady stanowisk ministerialnych. Dwóch szefów wojewódzkich struktur Sojuszu premier mianował ministrami – edukacji oraz gospodarki. Z kolei kilkunastu następnym otrzymało stanowiska sekretarzy stanu w poszczególnych ministerstwach⁶⁷.

⁶³ Nominacja ta była tłumaczona dwojako – albo jako próba znalezienia popularnego szefa resortu sprawiedliwości po popularnym Lechu Kaczyńskim – ministrze sprawiedliwości w rządzie Jerzego Buzka. Drugie wytłumaczenie sugerowało spowolnienie procesu FOZZ-u poprzez zmianę sędziego prowadzącego, była nim sędzia Barbara Piwnik.

⁶⁴ Zob. W. Jednaka, *Gabinety koalicyjne w III RP...*, s. 265 i n.

⁶⁵ Wiosną 2003 r. narodził się ostry konflikt między SLD i UP a PSL, a przyczyną było odmienne spojrzenie obu ugrupowań koalicyjnych na dwie ustawy: o biopaliwach (w tym przypadku za byli ludowcy, a przeciw socjaldemokraci) oraz o winietach (za byli socjaldemokraci, przeciw ludowcy).

⁶⁶ 13 czerwca 2003 r. Sejm udzielił wotum zaufania mniejszościowemu gabinetowi Leszka Millera. Za udzieleniem wotum zaufania rządowi opowiedziało się 236 posłów, przeciw było 213. Za głosowały kluby: SLD, UP oraz posłowie nie zrzeszeni. Zob. *Leszek Miller nadal rządzi*, „Rzeczpospolita”, 14 VI 2003 r.

⁶⁷ Najlepszym przykładem na uzależnienie premiera L. Millera od zaplecza partyjnego była sprawa Andrzeja Szarawarskiego, lidera śląskich struktur SLD. Gdy premier chciał go zdymisjonować w jego obronie stanęła struktura partyjna.

Przywódtwo Marka Belki

Marek Belka jest przykładem szefa rządu powołanego z inspiracji głowy państwa oraz akceptowanego przez lewicowe zaplecze parlamentarne (SLD, SDPL, UP). Sam premier przyznawał, iż jego gabinet bez poparcia prezydenta by nie powstał. M. Belka⁶⁸ jednocześnie ujawniał, iż prezydent pomógł znaleźć kilku kandydatów na ministrów, ale jednocześnie o kilku dowiedział się dopiero w przeddzień zaprzysiężenia. Jego szczególna pozycja jako premiera rządu prezydenckiego (drugiego w III RP po gabinecie Jana Krzysztofa Bieleckiego w 1991 roku) pozwoliła mu na sporą samodzielność w obsadzie stanowisk rządowych. Korzystając ze wsparcia lewicowego zaplecza parlamentarnego zaproponował stanowiska ministerialne politykom Sojuszu Lewicy Demokratycznej oraz Unii Pracy. Stanowisko ministra zdrowia powierzył także senatorowi Socjaldemokracji Polskiej, ale Marek Balicki objąwszy resort zawiesił czasowo członkostwo w partii politycznej. Jednocześnie premier powierzył kilka stanowisk politykom, bądź urzędnikom nie związanym z obozem lewicowym. Szefem Agencji Wywiadu został były ambasador i współpracownik prezydenta Lecha Wałęsy – Andrzej Ananicz, sekretarzem stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej i Sportu została tymczasem bezpartyjna Anna Radziwiłł.

Sam premier prezentował się jako wynajęty urzędnik do wypełnienia określonego zadania przez prezydenta. Obejmując urząd premiera Marek Belka określił trwanie swojej misji na rok (do maja 2005 r.)⁶⁹. Jak twierdził szef rządu ponieważ wszyscy są niezadowoleni z tego co robi, to chyba dobrze o nim świadczy. To znaczy, że nie jest zakładnikiem jakiejś partii, grup interesów, ani nawet Pałacu Prezydenckiego⁷⁰. Marek Belka pytany czy rządzi czy ogranicza się tylko do administrowania odpowiadał: „Rządzę i to znaczy, że nie ma takiej decyzji, której nie mogę podejmować ze względu np. na układy polityczne. Nie mam wrażenia, żebym miał blokady czy to zewnętrzne, czy to wewnętrzne. Najlepszy dowód to decyzje kadrowe, które podejmuję”⁷¹.

Jego samodzielną pozycję na scenie politycznej uwidoczniała decyzja o przejściu do opozycyjnej Partii Demokratycznej oraz opowiadanie się

⁶⁸ *Nie jestem Millerem. Z nowym premierem Markiem Belką rozmawia Michał Karnowski*, „Newsweek Polska”, 9 V 2004 r.

⁶⁹ Zob. M. Belka, *Proszę o rok*, „Rzeczpospolita”, 14 V 2004 r.

⁷⁰ *Narodziny premiera?. Z premierem Markiem Belką rozmawia Piotr Najsttub*, „Przekrój”, 27 VII 2004 r.

⁷¹ Tamże.

za wiosennym terminem wyborów⁷². Premier nie związany formalnie z ugrupowaniem rządzącym (SLD) podjął decyzję o przyłączeniu się do inicjatywy powstania nowego centrowego ugrupowania politycznego, a także deklarował wolę rozpisania wyborów we wcześniejszym terminie niż optował Sojusz. Decyzję o przyłączeniu się do ugrupowania M. Belka miał podjąć po 5 maja 2005 r., a więc po terminie deklarowanej dymisji z urzędu szefa rządu. Wydaje się jednakże, iż bez poparcia Prezydenta dla takiej decyzji szef rządu nie odważyłby się na tak demonstracyjne okazanie lekceważenia najpoważniejszej sile zaplecza parlamentarnego swojego gabinetu. Jak tłumaczył motywy swojego postępowania Marek Belka: *Dla mnie było oczywiste, że w 2005 roku nadciąga nawała prawicowa i kto żyw powinien sypać wały. Wydawało mi się, że uda się lewicę poszerzyć o centrum i stworzyć front centrolewicowy*⁷³.

Scenariusz przedterminowych wyborów przepadł, gdy 5 maja 2005 roku w Sejmie nie uchwalono wniosku opozycji o samorozwiązaniu parlamentu. Następnego dnia – zgodnie z zapowiedziami – Marek Belka podał się do dymisji, ale prezydent A. Kwaśniewski jej nie przyjął. Odmowa przyjęcia dymisji M. Belki przez głowę państwa zablokowała możliwość przeprowadzenia wyborów parlamentarnych przed wakacjami⁷⁴.

Cechą charakterystyczną gabinetu Marka Belki było autonomizowanie się rządu wobec swojego formalnego i faktycznego zaplecza parlamentarnego. W przeważającej mierze o funkcjonowaniu tego gabinetu decydowało przeświadczenie o braku alternatywy do końca kadencji parlamentu oraz uwarunkowania taktyczne poszczególnych ugrupowań politycznych (zarówno koalicyjnych, jak i opozycyjnych)⁷⁵.

Przywództwo Kazimierza Marcinkiewicza

Wybory parlamentarne jesienią 2005 roku nałożyły się na elekcję prezydencką. Spodziewana koalicja parlamentarna (zapowiadana przez oba ugrupowania – tzn. PO oraz PiS) rozbijała się nie tylko o rosnące różnice programowe ale także o rozgrywającą batalię o urząd głowy państwa. Sytuację komplikował fakt, iż oba ugrupowania zgłosiły swoich liderów do fotela prezydenckiego (odpowiednio PO – Donalda Tuska, a PiS – Lecha

⁷² Zob. *Belka kończy misję w maju*, „Rzeczpospolita”, 4 III 2005 r.

⁷³ Zob. J. Sadecki, *Trzynastu. Premierzy wolnej Polski*, Kraków 2009, s. 264.

⁷⁴ Zob. A. Dudek, *Historia polityczna Polski*, Kraków 2007, s. 494.

⁷⁵ Zob. G. Rydlewski, *Rząd Marka Belki (2 V 2004 r.–31 X 2005 r.)*, [w:] M. Chmaj (red.), *Rządy koalicyjne w III RP*, Olsztyn 2006, s. 266.

Kaczyńskiego). Oba ugrupowania wstępnie ustaliły w trakcie kampanii, iż stanowisko szefa rządu przypadnie silniejszemu ugrupowaniu. Przez długi czas kampanii przedwyborczej wydawało się, iż więcej mandatów otrzyma PO, ale od lipca 2005 roku dystans zaczął ulegać zmniejszaniu. Ugrupowania zaprezentowały swoich kandydatów – ze strony Platformy był to Jan Maria Rokita, natomiast PiS zgłosił Jarosława Kaczyńskiego⁷⁶.

Wybory do Sejmu i Senatu przeprowadzone 25 września 2005 roku przyniosły nieznaczny sukces Prawu i Sprawiedliwości (ok. 27% – 155 mandatów) przed Platformą Obywatelską (24,14% – 133 mandaty). Zgodnie z poczynionymi deklaracjami szefem koalicyjnego gabinetu powinien zostać Jarosław Kaczyński. Jednakże kierownictwo PiS nieoczekiwanie zgłosiło polityka z drugiego szeregu – Kazimierza Marcinkiewicza. Swoją decyzję Kazimierz Marcinkiewicz tłumaczył po latach w sposób następujący: *Jarosław Kaczyński wahał się, ale tak bardzo zależało mu na zwycięstwie brata, że zrezygnował z bycia premierem. [...] Sądzę, że prezes Kaczyński chłodno kalkulował, ważył wszystkie za i przeciw. Zobaczył we mnie quasi-Tuska, czy też pół platformersa. Kogoś kto ma liberalne poglądy gospodarcze i kto napisał wyborczy program partii. Pokazanie mnie musiało w jakimś stopniu odbierać głosy PO*⁷⁷.

Charakterystyczny był tryb ogłoszenia nominacji kandydata partii na szefa rządu. Jak ujawnia Ludwik Dorn, wówczas bliski współpracownik braci Kaczyńskich: *o tym, że ma zostać premierem, dowiedział się kilka minut przed konferencją prasową. Wyraził zgodę w ciężkim zdumieniu, bo nie uczestniczył w tych naradach, kto ma być premierem. To, że zaakceptował taki tryb wyznaczenia, świadczyło o jego zgodzie na daleko idące podporządkowanie się panu Jarosławowi Kaczyńskiemu*.⁷⁸

Pokerowa zagrywka lidera Prawa i Sprawiedliwości udała się, w drugiej turze wyborów prezydenckich Lech Kaczyński ze znaczną przewagą pokonał Donalda Tuska, faworyta wielu sondaży (54% : 46%). Po zwycięstwie kandydata PiS w wyborach prezydenckich rozmowy koalicyjne z PO napotkały na kolejne trudności z racji usztywnienia stanowiska polityków PO. Dodatkowo liderzy Prawa i Sprawiedliwości zdawali się liczyć na wariant zapasowy czyli możliwość aliansu z Samoobroną oraz Ligą Polskich Rodzin także krytycznie odnoszących się do sytuacji politycznej po 1989 roku. Kolejnym elementem sporu stała się obsada stanowiska Marszałka Sejmu. Politycy PO liczyli na ten fotel i zgłosili kandyda-

⁷⁶ Zob. A. Dudek, *Historia polityczna Polski...*, s. 496 i n.

⁷⁷ Zob. J. Sadecki, *Trzynastu. Premierzy wolnej Polski...*, s. 273.

⁷⁸ Zob. L. Dorn, *Rozrachunki i wyzwania*, Warszawa 2009, s. 166.

ture Bronisława Komorowskiego. Napotkała ona na zdecydowany opór ze strony polityków PiS, którzy sugerowali objęcie jego przez Donalda Tuska. W sytuacji braku porozumienia kierownictwo Prawa i Sprawiedliwości zgłosiło Marka Jurka, polityka z drugiego szeregu PiS, a w głosowaniu poparli go posłowie PiS, Samoobrony, LPR oraz PSL. Ten sposób okazało się, iż alternatywna koalicja parlamentarna może być realniejsza od zapowiadanej PO-PiS⁷⁹. Ostatnią próbę reanimacji rozmów pomiędzy liderami PO a PiS zainicjował arcybiskup gdański Tadeusz Gocłowski w końcu października 2005 roku. Nie przyniosła ona jednak skutku, ukazując coraz większe rozbieżności stanowisk. Tadeusz Gocłowski tak komentował swoją misję: *Znając pana Jarosława, znając pana Tuska, bo przecież wiadomo, że ponieważ mieszka w Sopocie, należy do mojej diecezji, po skonsultowaniu się z niektórymi środowiskami katolickimi zaprosiłem obu panów i ich współpracowników na rozmowę o przyszłości Polski po wyborach w 2005 roku*⁸⁰.

Rząd Kazimierza Marcinkiewicza zaprzysiężony 31 października 2005 roku funkcjonował w trzech scenariuszach politycznych. Do 2 lutego 2006 roku był to klasyczny gabinet mniejszościowy, jednopartyjny, mogący liczyć na wsparcie w Sejmie z klubów PiS, Samoobrony oraz LPR. Po przegranych kilku głosowaniach w Sejmie pod koniec grudnia 2005 roku postanowiono zabezpieczyć podstawę parlamentarną w formie bardziej zinstytucjonalizowanej. Jej przejawem była propozycja ze strony Jarosława Kaczyńskiego podpisania przez trzy ugrupowania paktu stabilizacyjnego. Jego sygnatariuszami stały się w lutym 2006 roku Prawo i Sprawiedliwość, Samoobrona oraz Liga Polskich Rodzin. W zamyśle pakt miał trwać rok i zawarto go w celu uchwalenia listy stu konkretnych ustaw. Ponieważ pakt ten także nie spełniał pokładanych w nim nadziei (tzn. zapewnienia trwałej większości parlamentarnej) 5 maja 2006 roku utworzona została oficjalna koalicja rządowa z udziałem PiS, LPR oraz Samoobrony, a liderzy Samoobrony i LPR weszli do rządu w charakterze wicepremierów i resorowych ministrów (A. Lepper – rolnictwa, a R. Giertych – edukacji narodowej)⁸¹.

Należy zauważyć, iż Kazimierz Marcinkiewicz zdołał wypracować pewną samodzielność w funkcjonowaniu rządu od kierownictwa PiS

⁷⁹ Zob. M. Bąkiewicz, *Rząd Kazimierza Marcinkiewicza (31 X 2005 r.)*, [w:] M. Chmaj (red.), *Rządy koalicyjne...*, s. 278.

⁸⁰ Zob. T. Gocłowski, *Świadek. Z abp Tadeuszem Gocłowskim rozmawia Adam Hlebowicz*, Warszawa 2008, s. 171.

⁸¹ Zob. J. Paradowska, *Bardzo Partyjny Blok Współpracy z Rządem?*, „Polityka”, nr 4, 28 stycznia 2006 r.; J. Paradowska, *O dwóch takich*, „Polityka”, nr 14, 8 kwietnia 2006 r.; J. Paradowska, *Tercet egzotyczny*, „Polityka”, nr 19, 13 maja 2006 r.

i jego lidera. Sam Jarosław Kaczyński wspomina: *Wtrącam się oczywiście w politykę. Rozmawiam z członkami rządu o stosunkach z Samoobroną albo wyznaczam delegację na obchody rocznicy Radia Maryja. Albo dyskutuję o ewentualnych przedterminowych wyborach. Kazimierz Marcinkiewicz jest zresztą członkiem Komitetu Politycznego partii, którego pracami kieruję. [...] Zajmuję się oczywiście wojewodami, bo to przecież funkcja polityczna*⁸².

Samodzielność premiera K. Marcinkiewicza była widoczna w procesie kompletowania rządu, a później w jego funkcjonowaniu⁸³. Z inicjatywy premiera szefem dyplomacji został Stefan Meller, dyplomata odległy politycznie od PiS⁸⁴. Na szefa resortu skarbu mianował Andrzeja Mikosza, a na ministra finansów Teresę Lubińską. Po podejrzeniach lustracyjnych wobec wicepremier i ministra finansów Zyty Gilowskiej zdymisjonował ją i mianował następcą Pawła Wojciechowskiego. Premier zdecydował również o mianowaniu Anny Streżynskiej na prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej, mimo zastrzeżeń ze strony macierzystej partii. Jednocześnie musiał zaakceptować znaczną samodzielność niektórych członków rządu jak Ludwika Dorna (wicepremiera i ministra spraw wewnętrznych i administracji) czy Zbigniewa Ziobry (ministra sprawiedliwości), którzy *de facto* odpowiadali przed liderem partii, a nie premierem⁸⁵. Także niektóre kandydatury zostały narzucone premierowi przez liderów PiS. Chodzi o Zytę Gilowską (byłego polityka UW oraz PO) na stanowisko wicepremiera i ministra finansów, Wojciecha Jasińskiego (bliskiego współpracownika Jarosława Kaczyńskiego) na szefa resortu skarbu czy Annę Fotyę (bliską współpracownicę Lecha Kaczyńskiego) na ministra spraw zagranicznych. Podkreślić należy umiejętności menadżerskie premiera i dobre kontakty z mediami. Stanowiło to przesłankę lawinowego wzrostu popularności premiera na czołówki rankingów polityków w Polsce⁸⁶. Wspominając kulisy swojej dymisji Kazimierz Marcinkiewicz wspomina: *w czerwcu dostałem informację, że w Pałacu Prezydenckim odbywają się spo-*

⁸² Zob. *O dwóch takich... Alfabet braci Kaczyńskich. Rozmawiali Michał Karnowski, Piotr Zaremba*, Kraków 2006, s. 10.

⁸³ Andrzej Małkiewicz wymienia trzy grupy ministrów w rządzie K. Marcinkiewicza: bliscy współpracownicy braci Kaczyńskich (L. Dorn, Z. Ziobro, Z. Wassermann czy M. Kamiński); politycy PiS z prowincji lub tzw. drugiego szeregu (P. Woźniak, T. Lubińska, J. Polaczek, K. Michałkiewicz) oraz ludzie spoza PiS mający ukazać otwartość gabinetu na inne nurty: (Z. Religa, Z. Gilowska, S. Meller, G. Gęsicka). Zob. A. Małkiewicz, *Rząd Marcinkiewicza*, Wrocław 2006, s. 37 i n.

⁸⁴ Zob. więcej w: *Świat według Mellera: życie i polityka: krok ku przyszłości. Ze Stefanem Mellerem rozmawia Michał Komar*, Warszawa 2008.

⁸⁵ Zob. L. Dorn, *Rozrachunki i wyzwania...*, s. 177.

⁸⁶ Zob. A. Małkiewicz, *Rząd Marcinkiewicza...*, s. 41 i n.

tkania różnych ludzi z PiS-u, z tak zwanego „zakonu PC” w sprawie zmiany premiera. To tam podjęto decyzję, żeby mnie odwołać, żeby dokonać zmiany na Jarosława. Ale samego Jarosława na tych spotkaniach nie było. Uzgodniono cały plan działania bez niego i chyba poza nim⁸⁷.

Przywództwo Jarosława Kaczyńskiego

8 lipca 2006 r. władze Prawa i Sprawiedliwości wycofały rekomendacje dla Kazimierza Marcinkiewicza, co spowodowało dymisję rządu. Ustępujący premier został wskazany jako p.o. prezydenta m.st. Warszawy i oficjalnie ogłoszony kandydatem PiS na fotel prezydenta stolicy w jesiennych wyborach⁸⁸. Jarosław Kaczyński w następujący sposób tłumaczył powody dymisji Kazimierza Marcinkiewicza z funkcji premiera: *coraz bardziej oddalał się od nas politycznie. Już samo powołanie na ministra skarbu Andrzeja Mikosza, człowieka, łagodnie mówiąc, kontrowersyjnego, było dla nas poważnym ostrzeżeniem. [...] Później tych ostrzeżeń było coraz więcej. Marcinkiewicz zaczął kręcić w ważnych dla nas sprawach, prowadzić w polityce zagranicznej własne gierki, m.in. chciał pójść na ustępstwa wobec Niemiec w sprawie rurociągu północnego, co było zupełnie bez sensu z naszego punktu widzenia*⁸⁹.

Komitet Polityczny PiS rekomendował na szefa rządu Jarosława Kaczyńskiego, który sformował rząd oparty na dotychczasowej koalicji gabinetowej z Samoobroną i LPR, dokonując nieznacznych zmian kadrowych (np. awans Przemysława Gosiewskiego początkowo na ministra bez teki, a następnie wicepremiera)⁹⁰.

Wybór lidera partii rządzącej wydawał się w tej sytuacji logiczny, dodać trzeba, iż liderzy dwóch mniejszych ugrupowań koalicyjnych także zasiadali w rządzie: A. Lepper i R. Giertych. Obejmując stanowisko premiera Jarosław Kaczyński z jednej strony utrzymał kontrolę nad partią, a z drugiej stał na czele administracji rządowej. Do kompletu układanki należy dodać, iż rodzony brat zasiadał w Pałacu Prezydenckim. Kontrola nad składem rządu okazała się jednak fragmentaryczna. O ile prezes PiS mógł dymisjonować ministrów rekomendowanych przez swoje ugrupowanie, to w przypadku ugrupowań koalicyjnych tak łatwo nie było. Gdy pojawiły się zarzuty karne wobec Andrzeja Leppera odmówił podania

⁸⁷ Zob. Marcinkiewicz. *Kulisy władzy. Z Kazimierzem Marcinkiewiczem rozmawiają Michał Karnowski i Piotr Zaremba*, Warszawa 2007, s. 266.

⁸⁸ Zob. A. Małkiewicz, *Rząd Marcinkiewicza...*, s. 127 i n.

⁸⁹ Zob. J. Sadecki, *Trzynastu. Premierzy wolnej Polski...*, s. 303 i n.

⁹⁰ Zob. J. Paradowska, *Pierwszy na pierwszego*, „Polityka”, nr 28, 15 lipca 2006 r.

się do dymisji, a po zdymisjonowaniu przez prezydenta ogłosił wyjście Samoobrony z koalicji. Jak wspomina Jarosław Kaczyński: *Pierwszy raz wyrzuciłem Leppera myśląc, że może uda się coś zrobić z Paulakiem i PSL. To było jednak trudne. Próbowaliśmy zjednać niektórych posłów Samoobrony, ale z samym LPR i PSL większości byśmy nie mieli. Ale to się nie udało. Paulak też odmówił. [...] Trzeba było wrócić do dawnej koalicji. Lepper ponownie zasiadł na fotelu wicepremiera⁹¹. Po kilku tygodniach mediacji – głównie Romana Giertycha – koalicja została reanimowana w poprzednim składzie osobowym, ale ze znacznie ograniczonym wzajemnym zaufaniem partnerów koalicyjnych⁹².*

Na szczególny kształt przywództwa Jarosława Kaczyńskiego zwrócili uwagę publicyści „Polityki”: *Jarosław Kaczyński został premierem, ale przecież nie przestał być prezesem i ideologiem PiS. Dodał tylko funkcję premiera do swojego ogólnego przywództwa. [...] Tak więc rząd będzie miał wiele do zrobienia, ale premier nie będzie tylko urzędnikiem, tylko swoistym patronem, ojcem chrzestny, parasolem ochronnym, wizjonerem i surowym egzekutorem⁹³. Tym projektem była budowa „nowego państwa”, które zerwie z tradycją III Rzeczypospolitej i „okrągłego stołu”. Wizję wspomnianą bracia Kaczyńscy określali jako IV RP, bądź „rewolucja moralna” na wzór obozu sanacyjnego.*

W lipcu 2007 roku, gdy pojawił się zarzut w tzw. Seks aferze wobec polityków Samoobrony koalicja uległa rozbiciu. Politycy PiS zdecydowali się na przedterminowe wybory, konsultując pomysł samorozwiązania parlamentu z kierownictwem PO. Jak wspomina Ludwik Dorn: *uważałem, że PiS będzie ponosił stale straty i że im szybciej doprowadzimy do przedterminowych wyborów, tym lepiej, bo te straty będą mniejsze. Krócej będzie to trwało, a wybory przedterminowe i tak są nieuniknione⁹⁴.*

Przywództwo Donalda Tuska

Przedterminowe wybory w październiku 2007 roku przyniosły sukces PO, która zdołała odnieść zwycięstwo (41,51%), ale przede wszystkim zmobilizować wyborców w celu odsunięcia od władzy partii rządzącej w latach 2005–2007. 16 listopada 2007 r. został zaprzysiężony rząd

⁹¹ Zob. J. Sadecki, *Trzynastu. Premierzy wolnej Polski...*, s. 317 i n.

⁹² J. Paradowska, *PiS z zadyszka*, „Polityka”, nr 38, 23 września 2006 r.

⁹³ Zob. M. Janicki, W. Władyka, *Cień wielkiego brata. Ideologia i praktyka IV RP*, Warszawa 2007, s. 135 i n.

⁹⁴ Zob. L. Dorn, *Rozrachunki i wyzwania...*, s. 274.

utworzony przez lidera PO Donalda Tuska w ramach koalicji rządowej PO oraz PSL. 15 resortów (licząc z teka premiera) przypadło politykom Platformy, natomiast trzy – ludowcom⁹⁵.

Należy zauważyć, iż rząd D. Tuska tylko w niewielkim stopniu nawiązuje do koncepcji programowych i personalnych z okresu, gdy Jan Rokita przygotowywał tzw. Gabinet cieni w 2006 roku. W składzie rządu Donalda Tuska znalazły się tylko cztery osoby z gabinetu cieni, w tym dwie na tym samym stanowisku: Ewa Kopacz jako minister zdrowia oraz Mirosław Drzewiecki jako szef resortu sportu. Bogdan Zdrojewski przeszedł z obrony do kultury, a Aleksander Grad z rolnictwa do skarbu⁹⁶.

Donald Tusk osiągnął na tyle mocną pozycję w ramach kierownictwa PO, iż posiadał dość dużą samodzielność w kształtowaniu składu osobowego rządu. Nie dziwiły awanse najbliższych współpracowników D. Tuska – Grzegorza Schetyny na wicepremiera i szefa MSWiA czy Mirosława Drzewieckiego na szefa resortu sportu. Dodatkowo Sławomir Nowak został mianowany szefem gabinetu premiera. Drugą grupę stanowili politycy PO z drugiego szeregu jak Julia Pitera (jako pełnomocnik ds. ustawy antykorupcyjnej), Aleksander Grad jako szef resortu skarbu, Ewa Kopacz jako szefowa resortu zdrowia, Bogdan Zdrojewski jako minister kultury czy Cezary Grabarczyk jako szef resortu infrastruktury. W rządzie znaleźli się także tzw. Fachowcy, niezwiązani bezpośrednio z Platformą jak Zbigniew Ćwiąkalski jako szef resortu sprawiedliwości. Z kolei Radosław Sikorski został wynagrodzony za przejście w trakcie kampanii wyborczej z PiS do PO nominacją na szefa resortu spraw zagranicznych. Jednocześnie obsada trzech ministerstw przydzielonych politykom PSL pozostawała w praktyce poza wpływami premiera (resort rolnictwa, pracy oraz polityki regionalnej)⁹⁷.

Premier D. Tusk zapowiadał kilkakrotnie reorganizację i ocenę pracy poszczególnych ministrów. Jako pierwszy został zdymisjonowany minister sprawiedliwości Z. Ćwiąkalski po samobójstwie w celi więziennej jednego ze sprawców uprowadzenia i zamordowania Krzysztofa Olewnika. Do przełomowych zmian w składzie rządu doszło w październiku 2009 roku po nagłośnieniu przez prasę tzw. Afery hazardowej – wówczas szef

⁹⁵ Zob. A. Antoszewski, *Platforma Obywatelska w polskim systemie partyjnym*, [w:] M. Migalski (red.), *Platforma Obywatelska*, Toruń 2009, s. 17 i n.

⁹⁶ Zob. *Gabinet bez cieni*, „Polityka”, nr 47, 24 listopada 2007 r.; M. Krzymowski, *Co wiąże Tuska*, „Wprost”, nr 46, 2007; *Sojusz liberalno-chłopski*, „Newsweek Polska”, nr 44/2007, 29 października 2007 r.

⁹⁷ Zob. A. Stankiewicz, P. Śmiłowicz, *Gry i zabawy ludowe*, „Newsweek Polska”, nr 8, 24 lutego 2008 r.

rządu zdymisjonował kilku swoich bliskich współpracowników: G. Scheptynę, M. Drzewieckiego, S. Nowaka a także Andrzeja Czumę krytycznie ocenianego w roli szefa resortu sprawiedliwości.

Swoją filozofię rządzenia Donald Tusk zawarł w przesłaniu: *Jestem dumny, że zbudowałem partię i znalazłem ekipę, która rozumiała, że prawdziwą wielkość osiąga się – jak mówicie- ściboleniem, a prawdziwe katastrofy bywają efektem wielkich projektów. Będę robił wszystko, aby uchronić Polskę przed wielkimi projektami, wielkimi wodzami i wielkimi awanturnikami. Uważam, że Polacy oczekują przede wszystkim poprawiania rzeczywistości, w której żyją*⁹⁸. Tak zarysowana wizja szefowania rządowi miała stanowić kontrast do premierostwa lidera Prawa i Sprawiedliwości. (lato 2006 r. –jesień 2007 r.) i była kluczowa dla umiarkowanego wizerunku PO.

Podsumowanie

Wyposażenie szefa rządu we własne, szeroko określone kompetencje pozwala traktować go – zdaniem Piotra Wieczorka – jako samodzielny, naczelny organ administracji⁹⁹. Także w opinii Wiesława Skrzydło¹⁰⁰ kompetencje szefa rządu, wśród których można wymienić uprawnienia kierownicze, kontrolne oraz koordynacyjne, tworzą obraz premiera aktywnego, wyposażonego w uprawnienia władcze, a nie tylko członka organu kolegialnego. Jednakże jak zauważa Jacek Raciborski¹⁰¹ normy prawne nie zawsze determinują zachowania aktorów politycznych i relacje między nimi. Na poczynienie takiego spostrzeżenia pozwalają doświadczenia sprawowania władzy przez dwóch kolejnych szefów rządów: Jerzego Buzka i Leszka Millera. O ile Jerzy Buzek nie posiadał zaplecza politycznego, co osłabiało jego wpływ na proces rządzenia, to w przypadku jego następcy było inaczej. Premier Leszek Miller działając w analogicznych ramach prawnych, nawet w chwilach zasadniczych kłopotów politycznych, realizował bardzo scentralizowany model kierowania rządem i jego sprawcza rola była oczywista. Podobnie wypowiada się Grzegorz Rydlewski¹⁰² twierdząc, iż sama pozycja prawna premiera nie jest warunkiem wystarczającym dla odgrywania przez niego kluczowej roli w procesie zarządzania Rada

⁹⁸ Zob. *Rewolucja małych kroków. Rozmowa Polityki z prezesem Rady Ministrów Donaldem Tuskiem*, „Polityka”, nr 6, 9 lutego 2008 r.

⁹⁹ Zob. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji RP...*, s. 200.

¹⁰⁰ Zob. W. Skrzydło, *Ustrój polityczny RP w świetle konstytucji z 1997 r. ...*, s. 219.

¹⁰¹ Zob. J. Raciborski, *Rząd i administracja rządowa...*, s. 126.

¹⁰² Zob. G. Rydlewski, *Rządzenie koalicyjne...*, s. 76.

Ministrów. Niezbędne jest zagwarantowanie premierowi silnej pozycji politycznej. Doświadczenia sprawowania funkcji przez sześciu kolejnych szefów rządów: (od J. Buzka poprzez L. Millera, M. Belki, K. Marcinkiewicza, J. Kaczyńskiego aż do D. Tuska) pozwalają na wskazanie odmiennych sposobów kierowania gabinetem mimo identycznych ram prawnych, w jakich się poruszali.

STRESZCZENIE

Władza wykonawcza jest powierzona rządowi, który składa się z Rady Ministrów na czele z premierem. Jej członkowie pochodzą przeważnie z większości parlamentarnej w niższej izbie parlamentu (Sejmie), a wyjątki od wspomnianej zasady są niezmiernie rzadkie. Rząd jest formalnie zaprzysięgany przez prezydenta, a następnie w ciągu 2 tygodni musi uzyskać zaufanie w Sejmie. W artykule porównano 6 premierów sprawujących swoje funkcje pod rządami Konstytucji z 1997 roku.

Jacek Wojnicki

STATUS OF PRIME MINISTER (IN THE CONSTITUTION AND POLITICAL PRACTICE)

Executive power is exercised by the government, which consists of a council of ministers led by the Prime Minister. Its members are typically chosen from a majority coalition in the lower house of parliament (the Sejm), although exceptions to this rule are not uncommon. The government is formally announced by the president, and must pass a motion of confidence in the Sejm within two weeks. In the article we can compare six Prime Minister who has ruled under April Constitution 1997.