

GRZEGORZ RYDLEWSKI

ORCID: 0000-0002-5481-6924

TRZYDZIEŚCI LAT ZMIAN W RZĄDZENIU W POLSCE PO ROKU 1989

Szukając okoliczności dominującej w ustroju państwa, systemie politycznym, mechanizmach rządzenia oraz systemie administracyjnym w Polsce w ciągu trzydziestu ostatnich lat, w sposób jednoznaczny wskazać trzeba na zasadniczą zmianę. Miała ona charakter jakościowy i wieloelementowy. Przebiegała równocześnie w wielu obszarach i poziomach. Przenikała między przestrzenią wewnątrz krajową i międzynarodową. Wywoływała rozległe konsekwencje społeczne i gospodarcze. W sferze treści była to, szczególnie w pierwszych latach, **rozciągnięta w czasie, pokojowa zmiana o rewolucyjnym charakterze**. Przekształcenia stanowiły najczęściej wynik wyborów strategicznych. Dostatecznie często, aby to odnotować, miały one jednak także charakter doraźny. Niejednokrotnie były precedensowe w wymiarze światowym. Stanowiły wyraz i mechanizm odejścia od rozwiązań ustroju socjalistycznego oraz kształtowania i doskonalenia rozwiązań właściwych modelowi demokratycznego państwa prawa.

Jest już dostępna coraz bardziej rozbudowana literatura dotycząca wspomnianego procesu jako całości oraz jego poszczególnych zagadnień i okresów cząstkowych. Analizy badaczy, do których częściowo odwołuję się w tym tekście, przeplatają się w publikacjach z opisami, wspomnieniami i indywidualnymi narracjami głównych aktorów polskiej sceny politycznej. Poniższe uwagi są formą wpisania się w refleksję dotyczącą zmian w systemie rządzenia przez syntetyczne ukazanie ich głównych etapów, kierunków, punktów ciężkości oraz pojawiających się na tle zachodzących przekształceń problemów i sporów, a w tak zakreślonych ramach – przedstawienia propozycji bilansu i wniosków na przyszłość. Bilansowane zmiany mają różne, przenikające się tożsamości. Są procesem – co inspiruje do porządkowania faktów i zbiorów zdarzeń przez wyodrębnienie poszczególnych etapów zmian. Są układem przyczynowym – co nakazuje rozpatrywać je jako następstwo lub warunek przekształceń społecznych, cywilizacyjnych i ekonomicznych w kraju oraz na świecie. Mają tożsamość funkcjonalną – co wyzwala zainteresowanie praktyką ich realizacji w kontekście przygotowania państwa do poradzenia sobie z wyzwaniem przyszłości. Stanowią określony układ systemowy – co skłania do analizy ich struktury, powiązań wewnętrznych oraz relacji z otoczeniem. Są wreszcie jednym z wielu zachodzących procesów o podobnym charakterze – co zmusza do porównań.

Poniższe uwagi są ukierunkowane, w granicach wyznaczonych objętością opracowania, na zasygnalizowanie najważniejszych problemów w wymienionych wyżej kontekstach. Przy wyborze między faktograficznym opisem i merytoryczną analizą pierwszeństwo dano drugiemu z tych podejść. Jako punkt wyjścia potraktowano jednak syntetyczne przypomnienie podstawowych zdarzeń oraz procesów ustrojowych i prawnych.

KONTEKST DYNAMIKI MODELU RZĄDZENIA W ŚWIECIE DEMOKRATYCZNYM

W perspektywie historycznej **cechą rządzenia jest zmienność**. Równocześnie jednak obejmuje ono zawsze instytucje i działania oraz stosunki związane z wykonywaniem władzy publicznej, w tym przede wszystkim władzy politycznej¹. W sposób nierozzerwalny jest połączone z prowadzeniem polityki, ta zaś zawsze pozostaje w interaktywnych relacjach ze swoim otoczeniem zewnętrznym, w tym zwłaszcza z otoczeniem społecznym, politycznym i międzynarodowym. Kształt tego otoczenia wyznacza w dużym stopniu treść i zasady nielosowych wyborów dokonywanych w sferze związanej z walką o zdobycie i utrzymanie władzy w strukturach publicznych, uzyskaniem wpływu na zagospodarowanie zasobów społecznych oraz alokacją dóbr, określaniem celów i zasad sprawowania władzy publicznej i prowadzeniem polityk publicznych. Refleksja na temat zmian w systemie rządzenia w Polsce po 1989 r. musi więc być ze swojej istoty spojrzeniem na dynamikę w sferze zasad, mechanizmów i treści prowadzonej w tym czasie polityki.

Rządzenie ma swój wymiar doktrynalny, normatywny i instytucjonalny wyznaczony przez istniejący układ wartości, interesów, norm, celów i zadań oraz instytucji, procedur, rozwiązań kadrowych. O jego kształcie decyduje jednak ze wzrastającym natężeniem **kontekst funkcjonalny**. Rządzenie jest w nim 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 państwach demokratycznych od końca XX w. w coraz większym stopniu **zala muje się monopol rządów na rządzenie**². Zmienia się usytuowanie państw w rządzeniu³. Te prawidłowości objęły w bilansowanym tu okresie także Polskę⁴. Kształtował

¹ Zob. A.M. Kjær, *Rządzenie*, przeł. M. Dera, Wydawnictwo Sic!, Warszawa 2009; G. Rydlewski, *Rządzenie w świecie megazmian. Studium politologiczne*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2009.

² Na ten temat zob. J. Hausner, B. Jessop, S. Mazur (red.), *Governance. Wybór tekstów klasycznych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2016; S. Mazur (red.), *Współzarządzanie publiczne*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2015.

³ Zob. H. Izdebski, *Fundamenty współczesnych państw*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2007.

⁴ Zob. K.A. Wojtaszczyk, E.M. Marciniak, W. Jakubowski (red.), *System rządów w Polsce: instytucje polityczne w latach 1989–2018*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2018.

i utrwał się wielocentryczny, wielopoziomowy i wielopasmowy model rządzenia. Bez względu na pojawiające się próby zmiany tego stanu wyznaczało to ogólne kierunki przemian. Decydowało o kształcie celowych działań, w ramach których w przestrzeni publicznej w naszym kraju, w warunkach znacznej zmienności i ryzyka oraz niepewności, następuje identyfikowanie, zagospodarowanie, wykorzystanie i ukierunkowywanie zasobów materialnych, ludzkich, instytucjonalnych, funkcjonalnych oraz sytuacyjnych i realizowane są często konkurencyjne cele i zadania.

Model rządzenia ukształtowany w Polsce po roku 1989 pozbawiony jest już obecnie charakteru epizodycznego. Ma utrwalony konstytucyjny wzorzec, który sytuuje Polskę pod względem rządzenia w grupie państw demokratycznych. Przenikają się w nim układy hierarchiczne i coraz silniejsze sieciowe, w ramach których programowana, legitymizowana, organizowana jest aktywność ludzi, grup społecznych i instytucji publicznych, wyznaczana jest przestrzeń działania podmiotów pozarządowych i określany jest kształt struktur instytucjonalnych oraz kierunki i ścieżki rozwoju państwa. Do historii odszedł model rządzenia okresu ustroju socjalistycznego, w którym władza sytuowana była systemowo w kierownictwie jednej partii, a w dużej mierze wręcz poza granicami, w rękach kierownictwa państwa dominującego w systemie komunistycznym. Mamy już też za sobą doświadczenia pierwszych lat po zmianie ustrojowej w 1989 r., na które składały się sytuacyjne, szybko zmieniające się układy wynikające z rozdrobnienia sceny politycznej oddające rządzenie władzy doraźnie kształtowanych koalicji.

System rządzenia w Polsce nie jest jednak wolny od problemów. W szczególności w sferze rządzenia po 2015 r. widoczne jest zjawisko patologicznego przenoszenia ośrodka dyspozycji politycznej do uwolnionego od odpowiedzialności konstytucyjnej kierownictwa dominującego w parlamencie ugrupowania politycznego. Dają o sobie znać niepokojące próby identyfikowania woli suwerena z doraźnymi interesami partii dominującej w układzie politycznym i eliminowania z wpływu na bieg zdarzeń w ramach rządzenia podmiotów mniejszościowych. Pojawiają się w tym zakresie sytuacje, które jeszcze niedawno wydawały się już przeszłością.

PANORAMA ZMIAN W SYSTEMIE RZĄDZENIA

Przewartościowania, które zaszły w Polsce od 1989 r. w systemie rządzenia i administracji publicznej, objęły zasady, uregulowania konstytucyjne, standardy, instytucje, procedury i rozwiązania kadrowe. Proces zmian w niektórych z tych obszarów trwa nadal. Treść poszczególnych rozwiązań stanowi przedmiot dyskusji i ostrych sporów doktrynalnych i politycznych, by przywołać tylko tytułem przykładu fundamentalne różnice w sprawie zasadności przyjęcia filozofii ewolucyjnych przekształceń oraz zróżnicowanie ocen dotyczących charakteru i sposobu rozliczenia okresu 1944–1989⁵.

⁵ Zob. J. Eisler, *Czterdzieści pięć lat, które wstrząsnęły Polską. Historia polityczna 1944–1989*, Czerwone i Czarne, Warszawa 2018.

Ostatnie trzydzieści lat w Polsce to pod względem ustrojowym czas, w którym funkcjonowały **trzy główne porządki konstytucyjne**. Ramy pierwszego z nich wyznaczała znowelizowana konstytucja pochodząca jeszcze z okresu państwa socjalistycznego, której rodowód sięgał roku 1952. Regulacje, mimo zmian z 1989 r., słabo przystawały do szybko zmieniającej się sytuacji politycznej. Przyjęcie zasady ewolucyjnych przekształceń wynikało częściowo z generalnego scenariusza transformacji ustrojowej wypracowanego w ramach rozmów Okrągłego Stołu⁶. Częściowo było też następstwem braku koncepcji ustrojowej, która mogła szybko zostać zaakceptowana w demokratyczny sposób jako nowe, całościowe rozwiązanie konstytucyjne. Drugi etap zmian ustrojowych rozpoczął się wraz z regulacjami mającymi charakter prowizorium konstytucyjnego (zwanymi często „małą konstytucją”), które zostały przyjęte w 1992 r. Określono wówczas w sposób tymczasowy relacje między organami władzy publicznej. 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 referendum⁷. Trzeci etap zmian związany był z wejściem w życie w 1997 r. nowej konstytucji RP, która została wypracowana w trakcie długotrwałych prac parlamentarnych⁸ i zawiera wiele rozwiązań kompromisowych w sprawach modelu rządów.

Regulacje konstytucyjne wypracowane w 1997 r., zatwierdzone w referendum, współtworzą system ustrojowy oparty na podziale i równowadze trzech władz: ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej⁹. Jest to system parlamentarno-gabinetowy z dualistycznym modelem władzy wykonawczej obejmującym prezydenta RP i Radę Ministrów, w ramach którego silniejszą pozycję ma Rada Ministrów. Określono relacje między dwoma członami władzy wykonawczej w sposób wymuszający ich współdziałanie. Potraktowano to jako mechanizm ograniczający niebezpieczeństwo uzależnienia biegu najważniejszych spraw publicznych od woli jednego organu. Wraz z wprowadzeniem zasady konstruktywnego wotum nieufności w stosunku do Rady Ministrów wzmocniono pozycję władzy wykonawczej wobec Sejmu i tym samym stabilność całego systemu władzy w państwie¹⁰.

⁶ Zob. K. Dubiński (oprac.), *Okrągły Stół*, Krajowa Agencja Promocyjna, Warszawa 1999; J. Skórzyński, *Okrągły stół: wynegocjowany koniec PRL*, Społeczny Instytut Wydawniczy Znak, Kraków 2019; D. i T. Nałęcz, *Czas przełomu. 1989–1990*, Polityka, Warszawa 2019.

⁷ 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*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1993.

⁸ Zob. R. Chruściak, W. Osiatyński, *Tworzenie konstytucji w Polsce w latach 1989–1997*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2001.

⁹ Zob. W. Skrzydło, R. Mojak (red.), *Ustrój polityczny Rzeczypospolitej Polskiej w nowej konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 1998; T. Słomka, A. Materska-Sosnowska (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. Ciągłość i zmiana*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2012.

¹⁰ Zob. M. Grzybowski, „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*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2017; R. Mojak, *Parlament a rząd w ustroju*

Regulacje konstytucyjne z 1997 r. okazały się, mimo zmieniających się warunków, stabilne. To niewątpliwie premia za konsensualny tryb ich wypracowania. Regulacje te są narzędziem w przeciwdziałaniu próbom naruszania fundamentalnych zasad trójpodziału władz. Ich nowelizacje były nieliczne i nie dotyczyły systemu organów. Próby całościowych zmian tych regulacji się nie powiodły¹¹. W kolejnych latach regulacje z 1997 r. uzyskiwały jednak nowy kontekst sytuacyjny. Po pierwsze – po wejściu Polski do Unii Europejskiej decydowanie w wielu sprawach, tradycyjnie podlegających uregulowaniom wewnątrzpaństwowym, zostało wpisane w ponadpaństwowe i międzypaństwowe mechanizmy współdecydowania. Po drugie – zmieniał się stosunek ugrupowań rządzących do konstytucji z 1997 r. Zwłaszcza po 2015 r. pojawiło się silne zainteresowanie rewizją poszczególnych rozwiązań konstytucyjnych. Decydowanie publiczne jest coraz bardziej podporządkowane woli większości politycznej, słabną zaś mechanizmy rządzenia partycypacyjnego. Podejmowane są w związku z tym próby dokonywania zmian znaczenia treści konstytucji bez rewizji jej tekstu.

Mimo pojawiających się trudności konstytucja zapewnia dotychczas stabilne ramy funkcjonowania państwa, chociaż w okresie jej obowiązywania pojawiały się niejednolite interpretacje poszczególnych rozwiązań, w tym zwłaszcza dotyczących relacji w systemie władzy wykonawczej między prezydentem RP i rządem. Różnice zdań nasilały się w relacjach między prezydentem RP i Radą Ministrów o odmiennych rodowodach politycznych. Tytułem przykładu można przypomnieć spór między prezydentem Lechem Kaczyńskim i premierem Donaldem Tuskiem o prawo do reprezentacji Polski w procesach decyzyjnych w Unii Europejskiej.

Po 2015 r. dało o sobie znać silne **dążenie do zmiany regulacji blokujących swobodę działania sił politycznych, które stanowią podstawę obozu władzy**. Rządzący, pozbawieni niezbędnej większości parlamentarnej pozwalającej w sposób legalny dokonać zmian konstytucji lub też zmian w konstytucji, starają się wprowadzać preferowany przez siebie model rządzenia, wykorzystując ustawy oraz interpretację prawa. Ze szczególną siłą daje to o sobie znać w sprawach relacji między organami władzy ustawodawczej i wykonawczej a władzą sądowniczą. Opozycja polityczna i przedstawiciele różnych środowisk pozarządowych zarzucają w tym kontekście rządzącej większości doprowadzenie do polityzacji wymiaru sprawiedliwości i sądownictwa konstytucyjnego. W sytuacji braku zaufania do Trybunału Konstytucyjnego uruchamiane są procedury poszukiwania gwarancji praworządności i niezależności sądownictwa w ramach rozwiązań Unii Europejskiej i Rady Europy. Spór o konstytucję angażuje część opinii publicznej, co wyraża się w ostatnich latach w różnego rodzaju protestach i manifestacjach.

Na poziomie zmian zasad ustrojowych w Polsce po 1989 r. podstawowe znaczenie miało: odejście od definiowania tożsamości i interesów państwa za pomocą

Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2007; J. Wawrzyniak, *Sejm a Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016.

¹¹ Zob. R. Chruściak, *Prace konstytucyjne w latach 1997–2007*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2009; idem, *Prace konstytucyjne w latach 2008–2011*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2013.

kryteriów ideologicznych, nowe ujęcie takich kategorii jak suwerenność i bezpieczeństwo oraz związanych z tym zadań państwa¹², odrzucenie zasady kierowniczej roli partii i wprowadzenie konkurencyjności w kreowaniu zaplecza politycznego władz publicznych, ustanowienie zasady trójpodziału władz, przywrócenie samorządu terytorialnego, przyjęcie licznych gwarancji w zakresie praw i wolności człowieka i obywatela oraz praworządności. Elementem reformy państwa była zasadnicza zmiana ustroju gospodarczego, w tym zniesienie monopolu państwa w sferze własności środków produkcji, odrzucenie centralnego planowania, wprowadzenie zasad gospodarki konkurencyjnej oraz przyjęcie systemowych reguł ochronnych dotyczących dopuszczalnego poziomu inflacji i bezpieczeństwa finansów publicznych.

Na poziomie instytucjonalnym systemu władzy bilansowane tu trzydzieści lat historii Polski to, po przywróceniu w 1989 r. Senatu, **czas działania dwóch izb parlamentu**. Powraca w tym kontekście pytanie o to, czy optymalna jest sytuacja, w której Senat stanowi co do istoty powielenie sił politycznych obecnych już w Sejmie. Różnice w zakresie ordynacji wyborczej (proporcjonalnej w przypadku Sejmu i większościowej w odniesieniu do Senatu) oraz potrzeba istnienia mechanizmu korekty ewentualnych błędów w postępowaniu legislacyjnym w Sejmie traktowane są jako zbyt słabe uzasadnienie dla dwuizbowości. Przytaczane są przykłady innych państw, w których druga izba stanowi przedstawicielstwo interesów terytorialnych lub też interesów pracodawców i pracobiorców.

W 1989 r. **odtworzono instytucję prezydenta państwa**. W kolejnych latach zaszły zasadnicze zmiany w koncepcji ustrojowej głowy państwa¹³, których elementem było odejście od pośredniego wyboru prezydenta RP. W 1989 r., w ślad za kompromisem politycznym wypracowanym po wyborach kontraktowych, prezydentem został Wojciech Jaruzelski, wybrany przez parlament. W 1990 r. jego miejsce zajął Lech Wałęsa, który został wybrany już w wyborach bezpośrednich i powszechnych. Ta forma kreacji głowy państwa stała się zasadą konstytucyjną. Lech Wałęsa, narzucając szerszą interpretację swoich kompetencji, przyjął model prezydentury aktywnej i podporządkowanej własnej wizji polityki. W latach następnych model prezydentury kształtowali kolejno: Aleksander Kwaśniewski – sprawujący urząd głowy państwa przez dwie kadencje, Lech Kaczyński – w ramach kadencji przerwanej tragiczną katastrofą lotniczą w Smoleńsku, Bronisław Komorowski – któremu nie udało się uzyskać ponownego zwycięstwa w wyborach w 2015 r., oraz Andrzej Duda – którego pierwsza kadencja dobiega końca w sierpniu 2020 r.¹⁴

¹² Zob. R. Kupiecki (red.), *Strategia bezpieczeństwa narodowego RP. Pierwsze 25 lat*, Wojskowe Centrum Edukacji Obywatelskiej, Warszawa 2015; G. Rydlewski, *Megasystem bezpieczeństwa narodowego w Polsce. Ujęcie procesowe i funkcjonalno-decyzyjne*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2017.

¹³ Zob. J. Ciapała, *Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989–1997)*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1999; R. Głajcar, M. Migalski, *Prezydent w Polsce po 1989 roku*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2006; T. Słomka, *Prezydent Rzeczypospolitej po 1989 roku. Ujęcie porównawcze*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2005.

¹⁴ Zob. T. Nałęcz, *Strażnicy Rzeczypospolitej. Prezydenci Polski w latach 1989–2017*, Polityka, Warszawa 2017.

W każdym z tych przypadków widoczne były konsekwencje politycznego rodowodu głowy państwa, które najbardziej dają o sobie znać w odniesieniu do prezydentury Andrzeja Dudy. Po 1997 r. w dualistycznym modelu władzy wykonawczej w państwie pierwszeństwo w stosunku do głowy państwa w zakresie prowadzenia polityki wewnętrznej i zagranicznej przyznano Radzie Ministrów.

Zmiany w systemie organów publicznych w Polsce po 1989 r. objęły **zagwarantowanie samodzielnej pozycji organów kontroli państwowej**, w tym przede wszystkim Najwyższej Izby Kontroli.

Od przełomu politycznego w 1989 r. w Polsce działało w sumie (jeśli uwzględnić także rząd powołany po wyborach w 2019 r.) **dziewiętnaście kolejnych Rad Ministrów**¹⁵. Trzy z nich funkcjonowały w okresie do ustawy konstytucyjnej w 1992 r. W rządzie kierowanym przez Tadeusza Mazowieckiego (istniejącym od jesieni 1989 r. do końca 1990 r.), formalnie będącym gabinetem Koalicji Obywatelskiego Klubu Parlamentarnego, ZSL i SD, przez długi okres ważne stanowiska zajmowali politycy PZPR, co było wynikiem kontraktu politycznego w ramach filozofii wypracowanej w rozmowach Okrągłego Stołu. W dwóch następnych latach gabinetami ministrów kierowali kolejno: Jan Krzysztof Bielecki (w roku 1991) oraz Jan Olszewski (w pierwszej połowie 1992 r.). Czas działania czterech następnych rządów (w tym wielopartyjnego gabinetu ministrów Hanny Suchockiej oraz trzech rządów koalicji SLD i PSL – kierowanych kolejno przez Waldemara Pawlaka, Józefa Oleksego i Włodzimierza Cimoszewicza) przypadł już głównie na okres obowiązywania prowizorium konstytucyjnego. Następnym dwanaście Rad Ministrów działało w ramach porządku ustrojowego wyznaczonego przez przepisy konstytucji z 1997 r. Na ich czele stali kolejno: Jerzy Buzek, Leszek Miller, Marek Belka, Kazimierz Marcinkiewicz, Jarosław Kaczyński, Donald Tusk, Ewa Kopacz oraz od 2015 r., w ramach koalicji Zjednoczonej Prawicy (z dominującą rolą PiS): Beata Szydło i Mateusz Morawiecki.

Zmieniał się kształt zaplecza politycznego rządów, w którym (jeśli uwzględnić cały bilansowany tu okres) znajdowali się w poszczególnych latach przedstawiciele wszystkich głównych nurtów politycznych. Normą stały się rządy koalicyjne. W pierwszych latach, w warunkach rozbicia i małej stabilności sceny politycznej, były to rządy o znacznie zróżnicowanym zapleczu politycznym¹⁶. Często tworzyły je ugrupowania o dość odległych założeniach programowych. W niestabilnej sytuacji na scenie politycznej, w warunkach licznych napięć związanych z kosztami społecznymi reform, pierwsze rządy omawianego okresu funkcjonowały

¹⁵ Szerzej na ten temat zob. G. Rydlewski, *Rządy i rządzenie w Polsce 1918–2018. Ciągłość i zmiany*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2018; M. Chmaj M. (red.), *Rządy koalicyjne w III RP*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 2006; W. Jednaka, *Gabinety koalicyjne w III RP*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2004; J. Sadecki, *Trzynastu: premierzy wolnej Polski*, Universitas, Kraków 2009.

¹⁶ Zob. M. Chmaj, M. Żmigrodzki (red.), *Gabinety koalicyjne w Polsce w latach 1989–1996*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 1998; W. Jednaka, op. cit.; G. Rydlewski, *Rządzenie koalicyjne w Polsce. Bilans doświadczeń lat dziewięćdziesiątych*, Elipsa, Warszawa 2000; A. Dudek, *Od Mazowieckiego do Suchockiej. Pierwsze rządy wolnej Polski*, Społeczny Instytut Wydawniczy Znak, Kraków 2019.

stosunkowo krótko. W kolejnych latach koalicje rządowe stanowiące zaplecze parlamentarne gabinetów ministrów stały się bardziej stabilne, a okres działania tych gabinetów ulegał (jeśli pominie się pierwszą, epizodyczną Radę Ministrów kierowaną przez Marka Belkę) wydłużeniu.

Pierwszym rządem, który działał przez całą konstytucyjnie określoną kadencję Sejmu, był gabinet kierowany od jesieni 1997 r. do jesieni 2001 r. przez Jerzego Buzka, z tym że w połowie tego okresu znacznym przekształceniom uległo jego zaplecze polityczne. Kolejnym działającym pełną kadencję parlamentu gabinetem ministrów był rząd Donalda Tuska, który funkcjonował od listopada 2007 r. do listopada 2011 r., mając stabilne zaplecze polityczne Platformy Obywatelskiej i PSL. Donald Tusk stał się też pierwszym politykiem po zmianie ustrojowej 1989 r., który ponownie objął funkcję szefa rządu po kolejnych wyborach parlamentarnych, chociaż drugą swoją kadencję zakończył on już przed następnymi wyborami parlamentarnymi, w związku z objęciem kierowniczej funkcji w strukturach Unii Europejskiej.

Zmiany rządów od 2015 r. odbywają się w ramach tej samej koalicji Zjednoczonej Prawicy, która cechuje się stosunkowo dużą zbieżnością programową oraz zachowuje większość w Sejmie. Ruchy kadrowe w rządach wynikają w tym okresie z koncepcji kierownictwa koalicji partyjnej, a jeśli uwzględni się realia sytuacji w tej koalicji – koncepcji kierującego PiS Jarosława Kaczyńskiego. Nową okolicznością stała się w 2019 r. utrata przez Zjednoczoną Prawicę większości w Senacie, co zwolniło ekspresowe tempo uchwalania prawa w Polsce.

Po roku 1997 wyraźnie **wzmocniono pozycję ustrojową prezesa Rady Ministrów**. Jednym z istotnych mechanizmów tego procesu było ukształtowanie elastycznej struktury Rady Ministrów w ramach ustawy o działach administracji rządowej. Szef gabinetu uzyskał formalną, w praktyce uzależnioną jednak od jego pozycji politycznej zdolność decydowania o strukturze Rady Ministrów dzięki możliwości ustalania zakresu działania większości ministrów kierujących działami administracji rządowej oraz rozstrzygnięcia o liczbie ministrów zadaniowych.

W sprawach struktur instytucjonalnych rządu¹⁷ warto w szczególności odnotować, że na początku 1997 r. do historii przeszedł Urząd Rady Ministrów, w którym integrowano zadania związane z organizacją prac rządu z wykonywaniem kompetencji w uznanych przez władze za szczególnie ważne działach administracji. Utworzono Kancelarię Prezesa Rady Ministrów jako tzw. centrum rządu, aktywne we wspomaganiu szefa gabinetu ministrów oraz Rady Ministrów w programowaniu, koordynowaniu i organizowaniu prac oraz w kontaktach z rządem i z innymi podmiotami. Istotnym elementem przekształceń w centrum rządu było wyodrębnienie Rządowego Centrum Legislacji jako struktury realizującej zadania związane z rządowym procesem normotwórczym. Podjęto próbę sięgnięcia do doświadczeń niektórych innych państw i z ministerstw wyodrębniono urzędy centralne o kompetencjach związanych z administrowaniem i aktywnych

¹⁷ Szerzej zob. A. Bałaban (red.), *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2002; G. Rydlewski, *Rządowy system decyzyjny w Polsce. Studium politologiczne okresu transformacji*, Elipsa, Warszawa 2002.

w obszarze regulacyjnym. Zamyśl pozostawienia w okrojonych pod względem kadrowym ministerstwach tylko kompetencji związanych z określaniem kierunków działań i nadzorem nad prowadzoną polityką okazał się jednak w praktyce na tyle trudny, że powstał w istocie układ złożony z rozbudowanych kadrowo ministerstw i licznych centralnych urzędów administracji rządowej. Jak pokazują liczne przykłady, trudne okazały się w praktyce także i inne systemowe zmiany o kluczowym znaczeniu, by przywołać tylko te związane z uwolnieniem służb specjalnych od obciążeń wynikających z uwikłań politycznych oraz poddaniem działalności tych podmiotów kontroli parlamentarnej.

Elementem reform systemu władzy i administracji były **zmiany standardów i mechanizmów działania poszczególnych organów publicznych**, w tym organów rządowych. Kluczowe były w szczególności: poddanie przygotowywanych przez rząd regulacji normatywnych badaniu pod kątem skutków w dziedzinach wynikających ze standardów OECD, stworzenie systemowych mechanizmów ewaluacji decyzji podejmowanych przez Radę Ministrów, wprowadzenie ustawowych regulacji wspomagających ograniczanie w przestrzeni publicznej konfliktu interesu i nieprzejrzystych działań lobbingsowych, ustanowienie ustawowych gwarancji dostępu do informacji publicznej. Do rządowego systemu decyzyjnego dodano organy pomocnicze, których zadaniem jest przygotowanie projektów decyzji i ich wstępna weryfikacja, w tym także pod kątem wymagań wynikających z członkostwa w Unii Europejskiej oraz wyzwań związanych z informatyzacją.

Reformami objęto kadry administracji publicznej. Podstawowe znaczenie uzyskało utworzenie w 1996 r., a następnie umocowanie w konstytucji z 1997 r. instytucji służby cywilnej w administracji rządowej oraz wyodrębnienie i poddanie oddzielnej reglamentacji prawnej stanowisk doradców politycznych w administracji, w tym doradców zatrudnionych w tzw. gabinetach politycznych¹⁸. Zmiany te zbliżyły model relacji między czynnikiem politycznym i administracyjnym w kadrach administracji do standardów europejskich, głęboko sięgając do (wyprowadzonej z wersji francuskiej) koncepcji awansowego systemu kadr urzędniczych¹⁹.

Zauważyć trzeba, że wiele regulacji objętych programem reform z ogromną trudnością i niepełną konsekwencją znajdowało odzwierciedlenie w praktyce. Niejednokrotnie, jak w przypadku gwarancji apolityczności i profesjonalizmu kadr administracji, praktyka, a nawet i kolejne rozwiązania normatywne w poważnym stopniu ograniczały istotę pierwotnych regulacji. W przypadku służby cywilnej dotyczyło to przede wszystkim stale powracających prób obchodzenia przepisów dotyczących otwartego i konkurencyjnego zatrudnienia, obsadzania stanowisk na podstawie konkursu oraz stabilizacji stosunków pracy urzędników mianowanych. Nieraz w sposób systemowy omijane są regulacje mające poprawić jakość regulacji normatywnych, np. rząd unika ścieżki konsultacji i oceny wstępnej swoich

¹⁸ Szerzej zob. J. Itrich-Drabarek, *Służba cywilna w Polsce – koncepcje i praktyka*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2012.

¹⁹ Zob. G. Rydlewski, *Polityka i administracja w rządach państw członkowskich Unii Europejskiej*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2006; J. Itrich-Drabarek, *Uwarunkowania, standardy i kierunki zmian funkcjonowania służby cywilnej w Polsce na tle europejskim*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2010.

projektów ustaw przez zgłaszanie tych projektów jako poselskich, a więc takich, które już nie wymagają prewencyjnej oceny skutków regulacji.

Warto też podkreślić, że **nie wszystkie przeprowadzane zmiany zasługują na miano optymalizujących reform**. Negatywnym przykładem mogą być przekształcenia mechanizmu nadzoru właścicielskiego państwa w dziedzinie gospodarki. W ramach likwidacji układu branżowego w administracji rządowej udało się poddać zasoby Skarbu Państwa nadzorowi oddzielnemu od bieżącego operowania tymi zasobami. W kolejnym kroku, w dużym stopniu w celu zaspokojenia interesów politycznych poszczególnych członków koalicji rządowej, zniesiono urząd ministra Skarbu Państwa. W 2019 r., po kilku latach eksperymentów owocujących licznymi napięciami, powrócono do koncepcji integracji nadzoru właścicielskiego w ręku oddzielnego ministra. Przykładem niestabilnych i „wędrujących” kompetencji decyzyjnych mogą być rozwiązania instytucjonalne w zakresie relacji z Unią Europejską. Początkowo – jeszcze w fazie ubiegania się Polski o członkostwo we Wspólnocie Europejskiej – mechanizm wspomagający ten proces zlokalizowany był w Urzędzie Rady Ministrów. Później został przeniesiony do specjalnie utworzonego naczelnego organu administracji rządowej: Komitetu Integracji Europejskiej i związanego z nim Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej. W kolejnym kroku trafił on do przestrzeni działania ministra właściwego w sprawach zagranicznych, by w ramach zmiany z 2019 r. znaleźć się w kompetencji ministra bez teki, usytuowanego w centrum rządu.

Od 1989 r. dokonano zasadniczych **przekształceń ustrojowych w zakresie władzy publicznej w terenie**²⁰. Zmiany decentralizacyjne objęły najpierw szczebel lokalny, następnie także i poziom regionalny. Związane one były z odtworzeniem i umocnieniem samorządu terytorialnego. Proces ten rozpoczęto w 1990 r. na poziomie gminy, a następnie – po reformie zasadniczego podziału terytorialnego państwa wprowadzonej z dniem 1 stycznia 1999 r. – kontynuowano w utworzonych wówczas powiatach samorządowych oraz w województwach, których liczbę, w ramach polityki regionalizacji, zmniejszono z 49 do 16 i którym nadano status samorządowo-rządowy. Równoległe do decentralizacji zachodziły procesy dekoncentracji terytorialnej administracji, które związane były ze wzmocnieniem kompetencji wojewody i terenowej administracji rządowej o właściwości ogólnej w województwie kosztem kompetencji naczelnych i centralnych organów rządowych oraz administracji niespolonej.

Obecnie pozycja samorządu terytorialnego w polskiej domenie publicznej ma gwarancje konstytucyjne i jest chroniona w ramach polskich zobowiązań międzynarodowych, w tym przez przepisy ratyfikowanej przez Polskę Europejskiej karty samorządu lokalnego oraz przez regulacje Unii Europejskiej. Nadal jednak nie doszło do dopełnienia regulacji ustrojowych o – znane w systemach licznych innych państw i postulowane w naszym kraju – rozwiązania dające przedstawicielom samorządu terytorialnego możliwość udziału (np. przez obecność w jednej z izb parlamentu) w procesie tworzenia prawa, które wyznacza później sytuację

²⁰ Zob. H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2009.

samorządowych władz lokalnych. Wciąż też bez trudu można wskazać sygnały, że władze państwowe nie wyzbyły się dążenia do objęcia aktywności władz lokalnych swoim nadzorem celowościowym.

Tłem zmian ustrojowych i instytucjonalnych w systemie władz publicznych w Polsce były w całym omawianym okresie **zmiany w przestrzeni politycznej organizacji społeczeństwa**. Początkowo kształt sceny politycznej wyznaczał podział na partie wywodzące się z PRL (PZPR, ZSL i SD) oraz ruch polityczny Solidarność reprezentowany przede wszystkim przez polityków Obywatelskiego Klubu Parlamentarnego. Dość szybko, bo w styczniu 1990 r., nastąpiło samorozwiązanie PZPR oraz znaczne zróżnicowanie obozu politycznego wywodzącego się z tradycji Solidarności. W kolejnych latach w ramach dalszych przekształceń w obozie sił nawiązujących do tradycji antykomunistycznych doszło do wykryształizowania się ostro opozycyjnych wobec siebie ugrupowań politycznych. Obecnie główna linia podziału przebiega w tym zakresie między PiS i Platformą Obywatelską. Po okresie dominacji na lewym skrzydle sceny politycznej Sojuszu Lewicy Demokratycznej trwają przekształcenia organizacyjne w tym fragmencie polskiej polityki. Niektóre z partii, które powstawały w ciągu ostatnich trzydziestu lat i miały nawet swoją reprezentację w parlamencie, okazywały się epizodyczne. Trwałą pozycję w systemie partyjnym zajmowało w całym bilanowanym tu okresie Polskie Stronnictwo Ludowe. Swoją obecność na mapie politycznej we wzrastającym stopniu zaznaczają ugrupowania o orientacji narodowościowej. Odnotować trzeba, że głównymi kanałami artykulacji i agregacji politycznej są w Polsce partie polityczne, chociaż po 2015 r. zaczęły się pojawiać próby podejmowania aktywności politycznej w ramach ruchów, które nie mają tożsamości partyjnej. Są to najczęściej ruchy protestu społecznego przeciw polityce władz. Charakter sceny politycznej wyznacza obecnie istnienie pozostających we względnej równowadze dwóch przeciwstawnych (wewnętrznie niejednorodnych), mocno skonfliktowanych obozów politycznych. Środowisko polityki stanowi ostro podzielone w sprawach przeszłości, terażniejszości i przyszłości społeczeństwo. Polityka jest w tych warunkach coraz częściej utożsamiana z walką zmierzającą do wykluczenia konkurenta. Wrogość staje się wartością i mechanizmem budowy tożsamości, dialog zaś jest zagłuszany przez następstwa stosowania filozofii obłąconej twierdzy.

Bez podejmowania tego zagadnienia bardziej szczegółowo zauważyć trzeba, że w analizie zmian w systemie rządzenia jako zasadnicze uwarunkowanie należy dostrzegać **kształt środowiska społecznego**, w tym szczególnie poziom gotowości do udziału w praktykach obywatelskich, zainteresowanie wykorzystywaniem narzędzi partycypacji w rządzeniu oraz – szerzej – stan kultury politycznej. Na użytek tego opracowania warto przypomnieć, że partycypacja to coś więcej niż problem prawny, stan rozwiązań normatywnych zaś – tylko jedno z uwarunkowań kreacji systemu współrządzenia²¹.

²¹ Zob. J. Raciborski, *Obywatelstwo w perspektywie socjologicznej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2011; L. Szczegółka, *Bierność obywateli. Apatia polityczna w teorii demokratycznej partycypacji*,

TRZY GŁÓWNE ETAPY ZMIAN W SYSTEMIE RZĄDZENIA W POLSCE PO ROKU 1989

W ramach zmian ustrojowych i politycznych w Polsce po 1989 r.²² na osi czasu można wyodrębnić – pamiętając, że tego typu operacja zawsze obciążona jest nieuniknionymi uproszczeniami – cechujące się własną specyfiką trzy główne etapy jakościowe: rewizji ustroju, transformacji europejskiej oraz modernizacji. W każdym z nich występowały istotne związki między zjawiskami i procesami zachodzącymi wewnątrz kraju oraz w przestrzeni ponadpaństwowej i międzypaństwowej²³.

W etapie pierwszym (ustrojowym) punkt ciężkości zmian związany był z odwołaniem od systemu państwa socjalistycznego. Elementami tych (trudnych społecznie, politycznie i ekonomicznie) przewartościowań było budowanie podstaw nowego porządku społecznego, politycznego i gospodarczego, w tym kształtowanie nowych relacji między polityką i administracją oraz polityką i gospodarką, a także wpisywanie rozwiązań systemowych władzy publicznej w model rozwiązań państwa demokratycznego. W dużej mierze był to proces, który nie miał we wcześniejszej historii swojego odpowiednika. Poszczególne działania były w związku z tym obciążone znacznym ryzykiem, tym bardziej że szczególnie na początku lat 90. wiele kwestii dotyczących otoczenia Polski i układu geopolitycznego w świecie objętych było znaczną niepewnością i niejasnością. Zasadnicze elementy tego etapu przypadły na pierwszą część dekady. Akordem końcowym tego etapu było wypracowanie i uchwalenie oraz potwierdzenie w referendum ogólnokrajowym konstytucji z 1997 r.

Etap drugi można nazwać etapem transformacji europejskiej i transatlantyckiej. To czas koncentracji na przyjmowaniu standardów państwa Unii Europejskiej i wpisywaniu się w mechanizmy wspólnego bezpieczeństwa NATO. Ten okres wiązał się z przechodzeniem, w ścisłej korelacji z implementacją rozwiązań ustrojowych i prawnych stanowiących kanon państwa demokratycznego, od modelu państwa władzy do modelu państwa usług społecznych, od państwa scentralizowanego do państwa zdecentralizowanego, zdekoncentrowanego, zorganizowanego wielopoziomowo i wielopodmiotowo, a także państwa, w którego sferze publicznej monitorowany i ograniczany jest konflikt interesu. W sensie kalendarzowym ten etap przemian rozpoczął się już w okresie zmian ustrojowych, co było związane z procesami zbliżania w ramach działań implementacyjnych polskich rozwiązań do standardów świata zachodniego. Kluczowymi wydarzeniami tego okresu było pomyślne zakończenie procesów aplikacyjnych i implementacyjnych pozwalających na uzyskanie członkostwa, a następnie wypracowanie sobie pozycji aktywnego członka Unii Europejskiej i NATO.

Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2013; G. Rydlewski, *Polska polityczna 2012/2013. Sfera publiczna jako środowisko decydowania politycznego*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2014.

²² Szerzej zob. A. Dudek, *Historia polityczna Polski 1989–2015*, Społeczny Instytut Wydawniczy Znak, Kraków 2016; A. Łuczak, *Dekada polskich przemian. Studium władzy i opozycji*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2010.

²³ A. Antoszewski (red.), *Ewolucja polskiego systemu politycznego po 1989 roku w świetle komparatystycznej teorii polityki*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1994.

Trwający do chwili obecnej **trzeci etap zmian określić można jako czas modernizacji jakościowej**. W kontekście wymagań związanych z pojawianiem się wyzwań globalizacji, integracji ponadpaństwowej, zmian geopolitycznych w otoczeniu Polski oraz informatyzacji i cyfryzacji, a także nowej siły mediów, wypracowywane są w jego ramach rozwiązania służące zrównoważonemu i odpowiedzialnemu rozwojowi. Jeszcze przed kilku laty działania w tym etapie powiązane były w pierwszej kolejności z umacnianiem jakości, profesjonalizmu, efektywności i nowoczesności w przestrzeni publicznej, w tym wprowadzaniem nowoczesnych technik informatycznych i komunikacyjnych w ramach procesu przechodzenia od „państwa papierowego” do „państwa cyfrowego”. Dominujące znaczenie miała strategia zwiększania spójności oraz sprawności i poprawy dostępu do usług publicznych. Wskazane wyżej komponenty przekształceń są aktualne także i obecnie.

W ostatnich kilku latach **etap zmian modernizacyjnych i rozwojowych sam w sobie ulega jednak głębokiej transformacji**. W praktyce w coraz większym stopniu zostaje podporządkowany ostrej konkurencji, przechodzącej we frontalny spór między różnymi modelami modernizacji. W istocie nie jest to już spór o szczegóły, ale wręcz konflikt w sprawach pożądanej roli państwa, zasadniczych konturów jego modelu, władzy publicznej, administracji oraz modelu rządzenia. Mocno zarysowały się polityczne strony konfliktu²⁴.

Z jednej strony w tym sporze, **w ramach projektu liberalnego** (w istocie w dużej mierze postliberalnego), obecna jest afirmacja wielopoziomowości, wielopodmiotowości i wielopasmowości rządzenia i decydowania publicznego. W ten model wpisywane jest umiejscowienie państwa i władz państwowych, organów samorządu terytorialnego, podmiotów gospodarczych i finansowych, przechodzących głęboką transformację w czasach ekspansji władzy informacji i po upowszechnieniu Internetu mediów, organizacji społeczeństwa obywatelskiego oraz podmiotów ponadpaństwowych i międzypaństwowych. W tym sposobie rozumienia modernizacji pokazuje swoją siłę przekonanie o potrzebie działania w ramach instrumentów parametryzacji i standaryzacji oraz akcentowanie walorów pomocniczości i subsydiarności, a także stawianie sieciowości przed hierarchicznością. Monopol rządzenia zastępowany jest koncepcją współrządzenia.

Z drugiej zaś strony swoją zdolność oddziaływania społecznego pokazuje **koncepcja zachowawcza**, w dużej mierze będąca w opozycji do głównego nurtu rozwiązań europejskich. Zbudowana jest ona wokół przekonania o potrzebie ekspozowania odrębności interesów państwa w przestrzeni międzynarodowej i zagrożeniu oraz konieczności obrony w tej przestrzeni wartości i interesów narodowych. W tej koncepcji modernizacji bez trudności dostrzec można prymat centralnego szczebla państwowego w stosunku do samorządu terytorialnego, silne ekspozowanie znaczenia zachowania układu hierarchicznego, traktowanie jako podstawowej wartości bezpośredniej aktywności podmiotów administracji państwowej, dążenie

²⁴ Szerzej zob. G. Rydlewski, *Coś więcej niż spór o model rządzenia. Kilka kwestii do przemyślenia nie tylko przez politologów*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2017.

do rozbudowy nadzoru administracyjnego oraz projekt zarządzania przez poszerzanie przestrzeni własności państwowej.

PUNKTY KRYTYCZNE I SPRAWY NAJTRUDNIEJSZE W REFORMOWANIU PAŃSTWA

Zmiany ustrojowe i modernizacyjne w przestrzeni publicznej to nie tylko ciąg zdarzeń, lecz także **zadanie wymagające właściwego zaprogramowania i efektywnej realizacji**. Są one wyzwaniem: intelektualnym – związanym z identyfikacją problemów, celów i środków, zdolnością wartościowania wariantów i tworzenia programów; organizacyjno-logistycznym – wynikającym z konieczności realizacji w czasie rzeczywistym i zapewnienia skutecznej ewaluacji; politycznym – powiązanim z koniecznością zapewnienia przywództwa i poparcia; finansowym – związanym z zapewnieniem ścieżek finansowania; komunikacyjnym i mobilizacyjnym – dotyczącym zdolności nadania w świadomości społecznej określonego znaczenia faktom i projektom²⁵.

Istotny jest w tym przypadku **kontekst wielokryterialności wartościowania**. Kryteria osadzone w sferze aksjologicznej, normatywnej, społecznej, ekonomicznej, prakseologicznej i wynikające ze zobowiązań umownych krzyżują się niejednokrotnie w sposób kreujący przeciwstawne dyspozycje. Punktem odniesienia w przypadku zmian dotyczących instytucji, organizacji, procesów, standardów i całościowych rozwiązań są stany uznane za idealne lub przynajmniej jakościowo lepsze od tych, które zamierza się modernizować. Pamiętać jednak trzeba, że rządzenie jest sferą nie tylko faktów, lecz także ma tożsamość rzeczywistości wyobrażonej. Usytuowane jest w obrębie teorii znajdujących się w układach konkurencji. Jedynym racjonalnym wyjściem jest w tej sytuacji odwołanie się do kryteriów wartościowania, które zostały uznane w świecie jako uniwersalna podstawa standaryzacji oraz oceny mechanizmów i praktyki rządzenia²⁶.

W ujęciu przedmiotowym w świetle polskich doświadczeń ostatnich trzech dekad znajduje pełne potwierdzenie ocena, że **kluczowe znaczenie w procesach efektywnej realizacji zmian w rządzeniu** ma zagwarantowanie na niezbędnym poziomie zdolności: pozyskiwania informacji i zarządzania nimi w czasie rzeczywistym, programowania i planowania, zarządzania napięciami i sytuacją kryzysową, efektywnościowego wzmacniania synergii wewnątrzsystemowej, zapewnienia optymalnej implementacji decyzji, interaktywnej komunikacji społecznej i otwartości, wielokryterialnej ewaluacji i korekty działań (przy uwzględnieniu wskaźników

²⁵ Szerzej zob. G. Rydlewski, *Modernizacja administracji. Studium polityk administracyjnych w Polsce*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2015; M. Kulesza, D. Sześciło, *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2013.

²⁶ Na ten temat szerzej zob. J. Wilkin (red.), *Jakość rządzenia w Polsce. Jak ją badać, monitorować i poprawiać*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2013; J. Czapotowicz (red.), *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008; J. Osiński (red.), *Administracja publiczna na progu XXI wieku. Wyzwania i oczekiwania*, Szkoła Główna Handlowa. Oficyna Wydawnicza, Warszawa 2011.

legalności, stosowności skuteczności, trwałości efektów, efektywności i użyteczności oraz relacji między wkładem, wynikami i oddziaływaniem) oraz optymalnego rozpoznania strategicznych wyzwań przyszłości.

Zasadnicze znaczenie ma zagwarantowanie, aby reformy miały swoją infrastrukturę instytucjonalną. W sprawach reform dotyczących organizacji państwa potrzebne są jasne deklaracje polityczne, aktywność centrum rządu jako administracji na rzecz rządzenia oraz zespoły problemowe i zadaniowe w centrum i w terenie. Istotne jest jednak równocześnie budowanie, w ramach systemu konsultacji i uzgodnień, zaplecza zmian wykraczającego poza struktury władzy wykonawczej, obejmującego także podmioty pozarządowe. W warunkach, w których o ocenach w tak dużym stopniu decydują wizerunki, a nie same fakty, niezbędne jest konsekwentne wzmacnianie zrozumienia społecznego prowadzonej polityki reform.

Po trzydziestu latach polityki zmian widać wyraźnie **główne problemy, które utrudniają w Polsce dokonywanie reform państwa.** Oprócz ograniczeń obiektywnych należą do nich deficyty kilku ważnych zdolności, których poziom nie jest silną stroną procesu polskich reform. Po pierwsze – dotyczy to właściwej koordynacji wielu wymiarów zmian, które mają swoje odrębne mechanizmy i układy wartościowania, a które muszą być składane systemowo. Po drugie – wyłączenia najważniejszych zmian systemowych z bieżącej gry i walki politycznej. Po trzecie – kształtowania i utrzymywania projektów strategicznych ponad zmianami politycznymi i poskramiania pokusy mechanicznego zarzucenia projektów poprzedników w przypadku zmiany politycznej w zapleczu rządowym. Po czwarte – rozwiązywania dylematów relacji między koncepcją państwa wszechobecnego i nieobecnego, a tym samym właściwego uwzględnienia faktu, że pomocniczość nie może prowadzić do pozostawiania ludzi z ich problemami bez zainteresowania ze strony państwa, siła państwa zaś to co innego niż wszechobecność jego administracji. Po piąte – stymulowania przepływów między ośrodkami władzy, administracji i wiedzy oraz kreowania kultury władzy uczącej się, otwartej na nowe inicjatywy. Po szóste – wykorzystywania w działaniach publicznych, w tym w administrowaniu, potencjału partnerstwa publiczno-społecznego i partnerstwa publiczno-prywatnego.

BILANS POLSKICH DOŚWIADCZEŃ REFORMY SYSTEMU RZĄDZENIA

Po trzydziestu latach zmian społecznych, ustrojowych, politycznych i ekonomicznych kształtujących system rządzenia **ogólny bilans przemian jest pozytywny.** Mimo wszystkich pojawiających się napięć, zahamowań, a nawet okresowych powrotów do sytuacji, które wydawały się już przeszłością, Polska zmienia się w sposób systemowy na lepsze. Dotyczy to reform ustrojowych, integracji państwa i społeczeństwa ze światem demokratycznym oraz działań modernizacyjnych. Proces przebudowy odbywał się przy tym w sposób pokojowy. Pod względem rozwiązań systemowych zasadniczo zmieniło się usytuowanie Polski na mapie światowych relacji między demokracją i niedemokracją. Wzmocniły się zdolności wykorzystania obiektywnie dostępnych zasobów ludzkich i materialnych.

W procesie zmian bardzo ważne stały się **mechanizmy europejskiego wspomaganie i stabilizacji**. Standardy związane ze wspólnymi wartościami europejskimi stanowią oręż w walce z pomysłami, których realizacja musiałaby grozić ponowną utratą kontaktu Polski z głównym nurtem rozwiązań demokratycznych. Są istotne szczególnie tam, gdzie siła oporu i starych przyzwyczaję jest znaczna, dążenie zaś korzystających z demokratycznej legitymizacji do odtwarzania „państwa partyjnego” pokazuje swoje drapieżne oblicze. Nawet jeśli zdaje się, że głos Rady Europy, Komisji Europejskiej czy Trybunału Sprawiedliwości UE w Luksemburgu nieraz bywa odrzucany przez sprawujących urzędy państwowe, to w coraz większym stopniu staje się on okolicznością istotną w perspektywie społecznej.

Polskie doświadczenia potwierdzają, iż **w sprawach ustrojowych i modernizacyjnych nie ma jednego, optymalnego w ujęciu szczegółowym modelu państwa** oraz odpowiedniego na zawsze rozwiązania docelowego. Nakazują dostrzegać również w przyszłości, że w sprawach kształtowania przestrzeni ustrojowej i politycznej trwałym elementem jest przenikanie się uwarunkowań różnicujących – takich jak tradycja, ukształtowany historycznie ustrój organów państwa, struktura terytorialna państwa, doświadczenia samorządu terytorialnego, kultura polityczna i prawna obywateli, sytuacja geopolityczna i stan sfery publicznej oraz uwarunkowań unifikujących rozwiązania – przede wszystkim takich jak wymagania procesów demokratyzacji, globalizacji, integracji ponadpaństwowej, informatyzacji i cyfryzacji, a także stan globalnych zagrożeń oraz dominujący model konkurencyjności. Bilans tych uwarunkowań wymaga nieustannego ważenia racji.

Dokonane w Polsce zmiany pokazują, że trudne problemy związane z kształtowaniem nowych rozwiązań ustrojowych i politycznych udawało się rozwiązywać wtedy, gdy zagwarantowano **minimum współdziałania między najważniejszymi ośrodkami władzy, szczególnie w ramach władzy wykonawczej oraz między głównymi siłami politycznymi**, w tym między rządzącą większością i opozycją parlamentarną oraz pozaparlamentarną. Tak było w przypadku wypracowania treści konstytucji z 1997 r. oraz potwierdzonej w referendum decyzji o członkostwie Polski w Unii Europejskiej. Tak było w poszczególnych sprawach szczegółowych, by wspomnieć tylko tytułem przykładu współdziałanie w 1998 r. zasadniczo opozycyjnych wobec siebie sił politycznych współtworzących rząd premiera Jerzego Buzka oraz Sojuszu Lewicy Demokratycznej, które otworzyło drogę do przebudowy zasadniczego podziału terytorialnego Polski oraz stworzenia podstaw wykorzystania potencjału samorządu terytorialnego na poziomie powiatów i województw. W systemie ustrojowym i prawnym znajdują się instytucje, które mogą wspomagać współdziałanie w sprawach wymagających wyłączenia z bieżącej gry politycznej. Dotyczy to w szczególności Rady Bezpieczeństwa Narodowego jako organu doradczego prezydenta RP. W założeniu organ ten miał wspomagać głowę państwa w wykonywaniu zadań arbitra politycznego, wspierać budowę wspólnego stanowiska wszystkich liczących się sił politycznych w sprawach strategicznych, w których oczekiwać można jednego głosu na arenie międzynarodowej i wewnątrz kraju. Próby działań zmierzających w tym kierunku były podejmowane przez prezydentów Aleksandra

Kwaśniewskiego i Bronisława Komorowskiego. Za kadencji Andrzeja Dudy Rada Bezpieczeństwa Narodowego pozostaje w istocie martwa.

Z polskich doświadczeń zmian w przestrzeni publicznej wynika też, iż **powodzenie w procesie modernizacji państwa uzależnione jest od zdolności myślenia strategicznego**. Muszą być uwzględniane strategiczne wyzwania związane z zachodzącymi w szybkim tempie zmianami geopolitycznymi, doktrynalnymi i cywilizacyjnymi oraz z dynamiką rozwiązań optymalnych. Dostrzegać trzeba nowe, splecione ze sobą, mające zróżnicowaną dynamikę i obciążone licznymi niewiadomymi uwarunkowania. Marsz w kierunku świata algorytmów i sztucznej inteligencji, dająca o sobie znać w świecie nowa (tym razem technologiczna) zimna wojna, egzystencjalne zagrożenia ze strony środowiska naturalnego, napięcia między państwami narodowymi a strukturami międzypaństwowymi i ponadnarodowymi, problemy demograficzne związane z gwałtownym starzeniem się ludności połączone z oddziaływaniem nieuporządkowanej migracji dużych grup ludności między strefami kulturowymi i religijnymi współczesnego świata oraz kształtowanie się nowej architektury podziałów społecznych i wykluczenia społecznego – to tylko najważniejsze z tych uwarunkowań.

Kluczowe jest w tych warunkach **posiadanie profesjonalnej infrastruktury budowy projektów i scenariuszy wariantowych**, diagnozy silnych i słabych stron państwa oraz prognozowania przyszłych wyzwań i możliwości. Ostatnie trzydzieści lat nie przyniosło w Polsce niestety rozwiązań wyraźnie wzmacniających zaplecze instytucjonalne programowania strategicznego państwa. Rozstanie się z Komisją Planowania przy Radzie Ministrów okresu PRL było oczywiste w sytuacji, gdy zarzucono mechanizmy centralnego planowania i monopolu własności państwowej w gospodarce. Późniejsze próby tworzenia różnych narzędzi działania na rzecz strategicznego myślenia w domenie państwowej okazały się pozbawione sukcesu. Poszczególne instytucje stawały się bowiem, bez względu na swoje nazwy, narzędziem rządzących wykorzystywanym do realizacji celów doraźnych. Wielkim obciążeniem polskich przemian jest to, że jako rzecz normalną przyjęto w polityce publicznej bilansowanie plusów i minusów działania w perspektywie najbliższych wyborów, a nie w perspektywie długo-, a nawet średniookresowej. Marnym pocieszeniem jest, że nie jest to tylko polska specyfika.

Do obowiązków organów władz publicznych należy **rozstrzygnięcie, ile z dostępnych zasobów angażować w budowę siły aktualnego obozu rządowego, a ile przeznaczyć na przygotowanie do obsługi potrzeb przyszłości**. Doświadczenia z okresu po 2015 r. pokazują, że w perspektywie realizacji doraźnych celów politycznych skuteczne jest ukierunkowanie na bieżące wykorzystywanie dostępnych zasobów. Daje to poparcie większości, szczególnie na tle braku zdolności rządzących w latach poprzednich do systemowej poprawy sytuacji ludzi znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji materialnej i społecznej oraz braku umiejętności wpisania do obozu beneficjentów zmian tych, którzy w warunkach transformacyjnego stresu poczuli się zapomniani przez państwo. Miarą odpowiedzialności polityków musi być odrzucenie koncepcji władzy transakcyjnej, opartej na kupowaniu przyzwolenia społecznego bez uwzględnienia potrzeb przyszłości. Nie oznacza to rzecz

jasna postulatów powrotu do sytuacji, w której bilansowania dokonuje się tylko na poziomie globalnych wskaźników, a położenie osób znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji staje się mało istotne w działaniu państwa.

Zauważyć trzeba na koniec, że trzydzieści lat po przełomie ustrojowym 1989 r. okolicznością szczególnie niepokojącą w domenie publicznej jest w Polsce to, iż miejsce szukania wspólnego stanowiska w sprawach najważniejszych, których bieg lub skutki wykraczają poza okres jednej kadencji, zajmuje **utrwalanie się równoległych, radykalnie przeciwstawnych narracji politycznych**. Kształtuje się rzeczywistość światów równoległych, która rujnuje świadomość społeczną i wzmacnia antagonistyczne podziały polityczne. W ten pejzaż wpisują się organy władzy publicznej. W kwestiach zmian dotyczących sądownictwa – a więc spraw o fundamentalnym znaczeniu dla gwarancji praw obywateli, bezpieczeństwa obrotu prawnego i praworządności w państwie demokratycznym – głos głowy państwa, Sejmu i rządu często lokuje się na kursie kolizyjnym z głosem sądów, z Sądem Najwyższym włącznie, oraz ze stanowiskiem autorytetów w zakresie prawa. Te same rozwiązania określane są w domenie publicznej jako szansa i jako dramat. W spektakularny sposób uzyskało to potwierdzenie w podjętych w końcu stycznia 2020 r. decyzjach Sejmu, który dzięki większości rządowej odrzucił zastrzeżenia Senatu do ustawy dyscyplinującej sędziów, oraz w uchwale trzech izb Sądu Najwyższego (przyjętej przez blisko sześćdziesięciu sędziów), w której zakwestionowano bezstronność i niezależność sędziów powołanych w ramach procesu z udziałem Krajowej Rady Sądownictwa mającej piętno organu nominowanego przez rządzącą większość polityczną.

Spór jest naturalnym komponentem zmian, szczególnie dotyczących kwestii tak ważnych dla państwa, struktur pośrednich oraz poszczególnych osób jak w historii Polski po 1989 r. Chaos już nie ma takiej tożsamości. Jest w przestrzeni publicznej zjawiskiem niebezpiecznym, szczególnie gdy jest to chaos prawny. Na marginesie ostrej konfrontacji w sprawach niezależności i bezstronności sądów, sędziów i Trybunału Konstytucyjnego w sposób niebezpieczny krzyżują się oskarżenia z jednej strony w sprawie sędziowskiego zamachu stanu, sędziokracji, dyktatury prawników oraz – z drugiej strony – zagrożeń autokratycznych ze strony władzy wykonawczej zmierzającej szybkimi krokami do zatracenia istoty zasady trójpodziału władz. Rozwiązanie tego problemu w zgodzie ze standardami i procedurami demokratycznymi to jeden z istotnych warunków tego, by nie utracić dorobku, który jest udziałem Polaków w ciągu ostatnich trzydziestu lat zmian ustrojowych, transformacyjnych i modernizacyjnych. Spór w sprawie terminu i trybu wyborów prezydenta RP w maju 2020 r., który pojawił się w tle zagrożeń związanych z pandemią koronawirusa, pokazuje, że demokratyczne zasady rządzenia nie są zagwarantowane raz na zawsze, a pokusa patologicznego wykorzystania przez rządzących zasobów władzy w celach partykularnych nie jest tylko zjawiskiem z przeszłości.

THIRTY YEARS OF CHANGES OF GOVERNING IN POLAND AFTER 1989

After 1989, Poland's regime, its political system, governing mechanisms, and its administrative system have undergone a peaceful change of a revolutionary nature. The rejection of the solutions typical of a socialist state and their replacement with mechanisms of a democratic state, governed by the rule of law, has progressed in three stages: systemic changes, European transformation, and qualitative modernization. The economic system as well as the organization, principles, and standards of operation of public institutions have been radically reshaped. Three constitutional regimes have succeeded one after another. On the political scene, after a period of fragmentation, there emerged two blocs, both internally non-uniform and strongly opposed to one another. Bitter rivalry surfaced between the supporters of the liberal and pro-European direction and the proponents of the conservative project that emphasized particularisms and focused on threats to national interests. Poland's parliamentary cabinet system, with its separation of powers, dual executive and a strong local government, gave rise to a polycentric, multilayered and multilane model of government that was firmly grounded in a constitutional model but still not immune to threats in practice. After 2015, political power has been given to the leader of the biggest party in the Parliament, who is free of any constitutional responsibility; attempts to do away with the separation of powers have also got more aggressive. The will of the people has been interpreted as synonymous with immediate interests of the dominating party. Attempts to eliminate minority voices from the discussion of public matters have been many and evident. The overall positive outcome of the Polish transformation does not excuse the researcher from evaluating in an exhaustive manner and continuously identifying the critical points and strategic challenges that Poland faces in the domain of governing.

Keywords: model of government, regime change, constitution, European transformation, modernization of the state

Słowa kluczowe: model rządzenia, zmiana ustrojowa, konstytucja, transformacja europejska, modernizacja państwa