Wybrane aspekty funkcjonowania Sejmu w latach 1997–2007

pod redakcją

Jacka K. Sokołowskiego i Piotra Poznańskiego

Wybrane aspekty funkcjonowania Sejmu w latach 1997–2007

pod redakcją

Jacka K. Sokołowskiego i Piotra Poznańskiego

Autorzy

Jacek K. Sokołowski, Piotr Poznański,
Wojciech Słomczyński, Antoni Dudek,
Grzegorz Harańczyk, Kinga Studnicka, Krzysztof Streb

◆

Członkowie zespołu badawczego
wykonujący samodzielne zadania badawcze

Krzysztof Ciesielski, Krzysztof Streb,
Kinga Studnicka, Grzegorz Harańczyk

◆

Pozostali członkowie zespołu badawczego:

Justyna Bysiek, Michał Gemza,
Agnieszka Korotusz, Anna Kruczek,
Monika Mazur, Joanna Siejka,
Rafał Wolfinger

Kraków 2008

Rada Wydawnicza Krakowskiej Szkoły Wyższej im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego:
Klemens Budzowski, Maria Kapiszewska, Zbigniew Maciąg, Jacek M. Majchrowski

Recenzja naukowa:
Prof. dr hab. Marek Bankowicz (Instytut Nauk Politycznych
i Stosunków Międzynarodowych, Uniwersytet Jagielloński)

Projekt okładki i stron tytułowych:
Joanna Sroka

Adiustacja:
Zespół

Praca naukowa finansowana ze środków na naukę w latach 2006–2008 jako projekt
badawczy własny Nr 1 H02E 052 30

Copyright© by Krakowska Szkoła Wyższa im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego
Kraków 2008

ISBN 978-83-7571-037-3

Żadna część tej publikacji nie może być powielana ani magazynowana
w sposób umożliwiający ponowne wykorzystanie, ani też rozpowszechniana
w jakiejkolwiek formie za pomocą środków elektronicznych, mechanicznych,
kopiujących, nagrywających i innych, bez uprzedniej pisemnej zgody właściciela
praw autorskich

Na zlecenie:
Krakowskiej Szkoły Wyższej im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego
www.ksw.edu.pl

Wydawca:
Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne sp. z o.o. – Oficyna Wydawnicza AFM
Kraków 2008

Sprzedaż prowadzi Księgarnia Krakowskiego Towarzystwa Edukacyjnego sp. z o.o.
Kampus Krakowskiej Szkoły Wyższej im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego
ul. Gustawa Herlinga-Grudzińskiego 1
30-705 Kraków
Tel./faks: (012) 252 45 93
e-mail:ksiegarnia@kte.pl

DTP:
Joanna Sroka

Druk i oprawa:
Drukarnia Cyfrowa KSERKOP; www.drukarniacyfrowa.com.pl

Zdjęcie na okładce: http://pl.wikipedia.org/w/index.php?title=Plik:PL_Sejm_hall.jpg&filetimestamp=20070618112130

Spis treści

Podziękowania 7

Wstęp 9

Wprowadzenie

JACEK K. SOKOŁOWSKI
1. Projekt „Polski parlamentaryzm w świetle danych empirycznych" na tle aktualnego stanu badań 13

Ramy prawne procesu legislacyjnego

JACEK K. SOKOŁOWSKI
2. Organizacja wewnętrzna, tryb i zasady funkcjonowania organów ustawodawczych 31

JACEK K. SOKOŁOWSKI, KINGA STUDNICKA
3. Przebieg procesu legislacyjnego 71

Sejm jako ciało polityczne

JACEK K. SOKOŁOWSKI, KRZYSZTOF STREB
4. Skład polityczny Sejmu w latach 1997–2007 111

ANTONI DUDEK
5. Główne konflikty polityczne w Sejmie V kadencji 155

Badania empiryczne nad funkcjonowaniem Sejmu

PIOTR POZNAŃSKI
6. System informatyczny do analizy głosowań imiennych 187

WOJCIECH SŁOMCZYŃSKI, PIOTR POZNAŃSKI,
GRZEGORZ HARAŃCZYK, JACEK K. SOKOŁOWSKI
7. Spójność polskich ugrupowań parlamentarnych 201

JACEK K. SOKOŁOWSKI, PIOTR POZNAŃSKI
8. Struktura procesu legislacyjnego w analizie ilościowej 237

JACEK K. SOKOŁOWSKI, PIOTR POZNAŃSKI
9. Konflikty i sojusze w głosowaniach plenarnych 281

Summary 295

Das Resümee 299

Literatura przedmiotu 305

Spis tabel i rysunków 315

Noty o autorach 321

Podziękowania

W każdą pracę naukową zaangażowanych jest – bezpośrednio lub pośrednio – znacznie więcej osób niż te, których nazwiska znajdą się na okładce książki. *Podziękowania* to ta strona lub dwie, które czytelnik przekartkowuje z reguły bez większego zainteresowania, jednak dla autora moment pisania tych właśnie stron stanowi okazję do krytycznego spojrzenia na samego siebie i nieuchronnego przywołania Hemingway'owskiej frazy. Archipelag ludzi, którym zawdzięczamy, że wreszcie postawiona została finalna kropka okazuje się tym rozleglejszy im dłużej się nad tym zastanawiamy. Każda z wymienionych poniżej osób ma swój udział w niniejszej książce; wszystkim chcemy okazać naszą głęboką wdzięczność – z pełną świadomością, że bez nich nasze zamierzenie nie zostałoby uwieńczone sukcesem.

Autorzy poszczególnych rozdziałów wnieśli unikalny wkład merytoryczny w kształt projektu badawczego, którego podsumowaniem jest ta publikacja. Antoni Dudek i Wojciech Słomczyński – starsi od nas stażem i tytułem naukowym – wspierali nas w kwestiach koncepcyjnych i niejednokrotnie inspirowali poszczególne działania badawcze, które nie zostałyby przeprowadzone bez ich inicjatywy.

Michał Gemza, Agnieszka Korotusz, Anna Kruczek, Monika Mazur, Joanna Siejka, Kinga Studnicka, Krzysztof Streb i Rafał Wolfinger stanowili zespół „tagowników", czyli osób zajmujących się kategoryzacją („tagowaniem") danych w systemie informatycznym stworzonym na potrzeby projektu. W ciągu ośmiu miesięcy wykonali gigantyczną pracę oznaczenia kilkunastu tysięcy głosowań i ustaw wg określonych cech – pracę niezwykle żmudną i wymagającą ogromnej dokładności. Bez ich zapału i konsekwencji nasza baza danych byłaby tylko niezbyt użytecznym zbiorem zer i jedynek. Dziękujemy im za zaangażowanie i cierpliwość, z jaką znosili zmieniające się wytyczne, zmuszające ich niekiedy do powtórzenia już raz wykonanej pracy. W szczególności dziękujemy Kindze, od której zaczęło

się budowanie zespołu i która w pojedynkę prowadziła prace oznaczeniowe w najtrudniejszym dla nas okresie, a także „otagowała" największą liczbę głosowań.

Krzysztof, Kinga i Joanna wraz z Justyną Bysiek wsparli nas również podczas końcowego generowania wyników, poświęcając część swoich wakacji na opracowanie rezultatów cząstkowych, co umożliwiło terminowe ukończenie grantu.

Władze Krakowskiej Szkoły Wyższej im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, w której realizowany był nasz projekt – Rektor prof. dr hab. Jerzy Malec, Prorektor prof. nadzw. dr hab. Barbara Stoczewska i Kanclerz prof. KSW dr Klemens Budzowski – otaczali nasz zespół przyjazną opieką od momentu rozpoczęcia prac i zagwarantowali mu niezbędną niezależność i elastyczność organizacyjną.

Prof. dr hab. Marek Bankowicz zgodził się napisać recenzję wydawniczą w terminie bardzo krótkim i dla recenzenta wyjątkowo nieprzyjaznym, mianowicie w okresie rozpoczęcia roku akademickiego; co więcej, uczynił to w przededniu podejmowania obowiązków Prodziekana Wydziału Studiów Międzynarodowych i Politycznych. Wiele życzliwości okazał nam również Dziekan tego Wydziału, prof. dr hab. Bogdan Szlachta.

Pan Jakub Nieciuński i pani Monika Marczyk z Działu Badań KSW udzielili nam pomocy przy przygotowaniu wniosku grantowego oraz opracowaniu sprawozdawczości. Prawidłowe wydanie przyznanych środków i – co ważniejsze – udokumentowanie tego, jest zasługą zatrudnionych w księgowości pań: Renaty Rybki, Małgorzaty Fido i Katarzyny Papiernik.

Wydawnictwo KTE w osobach pana Tomasza Dalowskiego i pani Haliny Baszak-Jaroń okazało nam dużą cierpliwość i zaufanie „rezerwując" bliski termin druku w momencie, gdy całość książki nie była jeszcze gotowa oraz wspierało nas daleko idącą pomocą we wszystkich kwestiach edytorskich.

Wszystkim tym osobom składamy nasze gorące podziękowania. Na samym końcu – *last but not least* – podziękować też chcemy naszym Rodzicom za ich miłość, nieustające wsparcie i wiarę w nasze kolejne pomysły.

Jacek K. Sokołowski
Piotr Poznański

Wstęp

Książka, którą oddajemy do rąk Czytelnika stanowi podsumowanie dwuletniego grantu badawczego „Polski parlamentaryzm w świetle danych empirycznych", będącego próbą interdyscyplinarnego, wieloaspektowego spojrzenia na funkcjonowanie parlamentu i proces stanowienia prawa. Przedsięwzięcie to zrealizowano jako projekt badawczy własny Nr 1 H02E 052 30, finansowany ze środków na naukę przez Ministerstwo Nauki.

Empiryczne badania nad legislaturami są w Polsce dziedziną która dopiero zaczyna się rozwijać, zaś projekty w których – tak jak w tym przypadku – współpracowali ze sobą prawnik, politolog, matematycy i informatyk należą do nielicznych. Z jednej strony rodziło to wiele trudności, z drugiej jednak – sprawiało, że wspólne badania stały się fascynującą intelektualną przygodą, podczas której musieliśmy wypracować sposoby komunikacji i przezwyciężyć odrębności metodologiczne i nawyki wyniesione przez każdego z nas z własnej dyscypliny naukowej.

Podstawowym zadaniem badawczym, warunkiem *sine qua non* przeprowadzenia jakiejkolwiek analizy, było stworzenie bazy danych – pierwszej tego rodzaju w Polsce – zawierającej dane liczbowe związane z działalnością Sejmu, a więc przede wszystkim z jego składem osobowym, przynależnością polityczną posłów oraz wynikami głosowań imiennych. Oprócz wyzwania techniczno-programistycznego, jakie stanowiło zaprojektowanie systemu bazodanowego, zebrane dane musiały ponadto zostać podzielone na odpowiednie kategorie, pozwalające na generowanie odrębnych statystyk dla poszczególnych rodzajów głosowań (ustawodawczych, kreacyjnych, itp.). To niezwykle żmudne przedsięwzięcie wykonane zostało dzięki pracy zespołu wolontariuszy, a ostateczny rezultat – stworzony bank danych – będzie stanowić źródło informacji dla wszystkich badaczy szukających empirycznej weryfikacji dla hipotez dotyczących przebiegu głosowań sejmowych. Podkreślić tu należy, że zaprojektowany system ma charakter

otwarty, co oznacza, że możliwa jest jego rozbudowa o nowe kategorie danych oraz o nowe moduły do tworzenia kwerend.

W oparciu o stworzony system przeprowadzone zostały pierwsze badania, których rezultaty podsumowuje niniejsza publikacja. Dotyczyły one trzech głównych zakresów badawczych, a mianowicie: spójności klubów parlamentarnych, badania aktywności i skuteczności poszczególnych podmiotów w procesie legislacyjnym oraz konfliktów i sojuszy politycznych w poszczególnych rodzajach głosowań. Innymi słowy, podjęliśmy próbę sprawdzenia:

- czy ugrupowania sejmowe zachowują się na tyle spójnie, by można było traktować je jak jednolitych aktorów,
- które instytucje wywierają decydujący wpływ na przebieg i wynik procesu legislacyjnego (na ile podmiot inicjujący postępowanie panuje nad losami wniesionego przez siebie projektu),
- czy i jak można mierzyć skuteczność aktorów politycznych w poszczególnych fazach postępowania legislacyjnego (liczba skutecznych inicjatyw ustawodawczych, liczba wniesionych poprawek),
- kto – w sensie politycznym – uchwala ustawy, a więc jaki jest udział poszczególnych klubów koalicyjnych i opozycyjnych w ilości stanowionego prawa.

Celem było przede wszystkim empiryczne ustalenie pewnych podstawowych faktów związanych z procesem stanowienia prawa w Polsce, a ponadto – rozwój metodologii ustalania tych faktów oraz sformułowanie dalszych hipotez badawczych.

Uzyskane wyniki nie są ani kompletne, ani ostateczne, pozwoliły jednak

- po pierwsze – na udzielenie odpowiedzi na kilka dotychczas nierozstrzygniętych pytań z zakresu nauk politycznych (jak np. pytanie o spójność ugrupowań parlamentarnych w Polsce),
- po drugie zaś – otworzyły szeroko nowe perspektywy badawcze (np. w zakresie badań nad koalicjami sejmowymi).

Mamy więc nadzieję, że prezentowane w tej książce wyniki naszej pracy zainteresują zarówno politologów zajmujących się parlamentaryzmem, jak i prawników-konstytucjonalistów poszukujących narzędzi i danych pozwalających na ocenę rzeczywistych skutków społecznych określonych rozwiązań prawnych.

Kontynuacja rozpoczętych przez nas badań może bowiem – i naszym zdaniem powinna – być traktowana jedynie jako punkt wyjścia do analizy „wyższego rzędu", jaką jest ekonomiczna analiza prawa, pozwalająca oceniać normę prawną przez pryzmat generowanych przez nią społecznych kosztów i zysków. Analiza taka możliwa jest jednak jedynie w oparciu o rzetelnie opracowany materiał empiryczny, którego pierwszy fragment oddajemy niniejszym w ręce Czytelnika.

Jacek K. Sokołowski
Piotr Poznański

Kontakt z autorami projektu:

Jacek K. Sokołowski: jacek.sokolowski@wyk.ksw.edu.pl
Piotr Poznański: Piotr.Poznanski@cmwp.org.pl

Wprowadzenie

Jacek K. Sokołowski

1.
Projekt „Polski parlamentaryzm w świetle danych empirycznych” na tle aktualnego stanu badań

1. Dyscyplina bez metody 15

2. Parlament w ujęciu behawioralnym 17
2.1. Indywidualne decyzje deputowanego 17
2.2. Grupy i frakcje parlamentarne 18
2.3. Podsumowanie stanu badań behawioralnych 22

3. Neoinstytucjonalizm – parlament w strukturze władzy i struktura władzy w parlamencie 23

4. Założenia projektu „Polski parlamentaryzm w świetle danych empirycznych" i uzyskane rezultaty 26
4.1. Spójność ugrupowań 27
4.2. Struktura procesu legislacyjnego 28
4.3. Konflikty i sojusze w głosowaniach plenarnych 29

1. Dyscyplina bez metody

Badania nad legislaturami (*legislative studies, legislature research*) zdobyły w naukach politycznych status w dużym stopniu samodzielny. Jednocześnie ich wyodrębnienie spośród pozostałych zakresów badawczych ma charakter głównie przedmiotowy, a wielość stosowanych metod badawczych utrudnia dokonanie spójnej charakterystyki tej dziedziny.

Politologia, będąc jedną z najmłodszych nauk społecznych, cierpi bodaj w największym stopniu na wspólną tymże naukom przypadłość – brak jednolitych i powszechnie uznawanych ram metodologicznych. Co za tym idzie, badania prowadzone są wielokierunkowo, a ich wyniki nierzadko prowadzą do radykalnie odmiennych wniosków.

Różnice metodologiczne dotyczą nie tylko zasadniczych rozbieżności w podejściu do modelu nauki (empiryzm *versus* racjonalizm), lecz również akceptacji „teorii średniego zasięgu", a więc zgody na pewne minimum założeń heurystycznych w obrębie głównego stanowiska poznawczego.

W szeroko rozumianym nurcie politologii empirycznej rzadko mamy do czynienia z badaczami, którzy troszczą się o podanie kryteriów, według których dokonali wyboru przedmiotu swoich badań i zastosowanej metody.

Rodzi to duże trudności przy próbie systematycznego przedstawienia aktualnego stanu wiedzy w danym obszarze badawczym, przede wszystkim z dwóch podwodów:

– trudności z jednoznacznym wyodrębnieniem samej dziedziny badawczej. Najczęściej wyodrębnienie takie wynika z pewnej utrwalonej tradycją konwencji i opiera się na kryterium przedmiotowym (badania nad wyborami i systemami wyborczymi, partie i systemy partyjne, itp). Granice takiego obszaru zawsze jednak pozostają płynne i przenika się on się z innymi,

– trudności ze sklasyfikowaniem metod badawczych w danej dziedzinie – ze względu na wspomniany powyżej „chaos heurystyczny", pogłębiany dodatkowo przez odmienności pomiędzy systemami politycznymi, których specyfika często prowadzi do tworzenia metodologii mających zastosowanie tylko do jednego systemu (tak w szczególności w przypadku badań nad Kongresem amerykańskim).

Stąd też, przedstawiając obecny stan badań nad legislaturami, z konieczności mówić należy nie tyle o jednolitej dyscyplinie w obrębie nauk politycznych, lecz raczej o „szkołach" i „kierunkach", połączonych przez przynajmniej dwie wspólne cechy: wszystkie wykorzystują metody odwołujące się do poznania empirycznego i wszystkie za przedmiot swych zainteresowań mają parlament i przebiegające w nim procesy.

W obrębie tak luźno zdefiniowanej dyscypliny ścierają się dwa podejścia heurystyczne: (neo)instytucjonalizm i behawioralizm, przy czym obecnie nie są one uważane za wzajemnie się wykluczające. W nauce angloamerykańskiej dominuje co prawda podejście behawioralne, jednak w większości prowadzonych obecnie badań nikt nie kwestionuje twierdzenia że „*institutions matter*". Choć może wydawać się to paradoksalne, obydwa ujęcia bardzo często spotkać można u tych samych badaczy: ci o spojrzeniu bardziej instytucjonalnym starają się opisać funkcję i znaczenie poszczególnych instytucji sięgając do wyników badań behawioralnych (np. badania nad rolą komisji parlamentarnych w procesie stanowienia prawa), zaś „behawioryści" traktują instytucje (w rozumieniu szerokim – również normy prawne i utrwalone wzorce zachowania) jako jeden z wielu czynników wpływających na zachowanie legislatury.

Ta swoboda, żeby nie powiedzieć dowolność w traktowaniu założeń metodologicznych jest wynikiem zastoju w refleksji metateoretycznej, z jaką mamy do czynienia od lat osiemdziesiątych, kiedy to ostatecznie porzucono nadzieje na sformułowanie „wielkiej teorii" nauk społecznych. Stąd podjęte poniżej próby klasyfikacji głównych kierunków badań nad legislaturami należy traktować jako wysoce umowne i mające charakter jedynie orientacyjny – mają one na celu dokonanie przeglądu zagadnień, którymi zajmuje się obecnie ta dyscyplina a nie wprowadzenie do niej teoretycznej systematyki, gdyż to ostatnie jest po prostu niemożliwe.

2. Parlament w ujęciu behawioralnym

Zainteresowania badaczy zajmujących się parlamentaryzmem w ujęciu behawioralnym koncentrują się zwykle na zachowaniach jednostki lub zbiorowości. Wyróżnić zatem można dwa główne nurty badań:

1) nad zachowaniem indywidualnego deputowanego,
2) nad zachowaniem występujących w parlamencie grup (formalnych i nieformalnych).

Ponadto wciąż żywotne są badania traktujące legislaturę jako całość – najczęściej przeciwstawioną innym organom państwa, zwłaszcza egzekutywie. Ponieważ badania te zdominowane są przez podejście instytucjonalne, zostaną omówione odrębnie w punkcie 3.

2.1. Indywidualne decyzje deputowanego

Badania pierwszego rodzaju są typowe dla nauki amerykańskiej i w przeważającej mierze ograniczają się tylko do niej. Wynika to ze specyfiki parlamentaryzmu Stanów Zjednoczonych, a w szczególności z dwóch jego cech:

– w Kongresie i Izbie Reprezentantów funkcjonują wyłącznie dwie partie, rozpadające się na wiele różnie głosujących frakcji,
– występuje silne związanie legislatora z jego okręgiem i elektoratem poprzez jednomandatowy system wyborczy.

Powoduje to dużą niezależność zachowania deputowanego od jego afiliacji partyjnej, a co za tym idzie – rodzi pytania od czego zależą jego decyzje.

Obserwowalny w Kongresie amerykańskim brak spójności obydwu partii i wielowymiarowość konfliktów i sojuszy zachodzących pomiędzy wewnątrzpartyjnymi frakcjami zachęca do prowadzenia badań nad czynnikami skłaniającymi poszczególnych legislatorów do podejmowania określonych decyzji odnośnie konkretnych głosowań. Za jeden z głównych czynników branych przez deputowanego pod uwagę uznaje się oczekiwania jego elektoratu (*constituency*). Analiza tej zależności zapoczątkowana została przez – do dzisiaj aktualne – badania Miller & Stokes 1963[1] oraz Turner 1951[2]. W szczególności ten ostatni

[1] W. Miller, D. Stokes, *Constituency Influence In Congress,* "American Political Science Review" 1963, Nr 57, s. 45–56.

[2] J. Turner, *Party and Constituency: Pressure on Congress,* Baltimore: The Johns Hopkins Press, 1951.

wykazał, że czym bardziej elektorat danego deputowanego odbiega od typowego składu elektoratu jego partii, tym większa skłonność deputowanego do głosowania niezależnie od stanowiska swojej partii. Warto też zauważyć, że wykazano później iż tzw. *responsiveness* deputowanego wobec jego szczególnego elektoratu (czyli jego skłonność do podążania za domniemanymi oczekiwaniami tego elektoratu) wzrasta w miarę jak zbliżają się wybory.

Sformułowano 6 klasycznych modeli opisujących czynniki mające wpływ na decyzję deputowanego:

– *consensus model*[3],
– *cue-taking model*[4] ,
– *predisposition-communication model*[5],
– *policy- dimension model*[6],
– *voting-history model*[7],
– *electoral-incentive model*[8].

Wszystkie opisywały wpływ wielu czynników (nie tylko oczekiwań elektoratu) na decyzje legislatora i próbowały z jednej strony pokazać zależności pomiędzy czynnikami, a z drugiej wykazać na podstawie wyników głosowań, że czynniki te rzeczywiście mają wpływ na zachowanie deputowanego.

2.2. Grupy i frakcje parlamentarne

Ten przedmiot badań rozpada się na dwa zakresy:

1) wewnętrzna spójność ugrupowań wchodzących w skład danego ciała legislacyjnego, konflikty i inne relacje w obrębie tego ugrupowania (*intraparty research*),
2) badania nad podziałami i sojuszami pomiędzy ugrupowaniami (*interparty research, cleavages research*).

[3] J.W. Kingdon, *Congressmen's Voting Decisions,* New York: Harper & Row, 1973.

[4] D.R. Mathews, J.A. Stimson, *Decision-making by US Representative,: A Preliminary Model,* w: S. Sidney Ulmer, "Political Decision-Making", New York: Litton, 1970.

[5] C.H. Cherryholmes, M.J. Shapiro, *Representatives and Roll Calls: A Computer Simulation of Voting in the Eighty-Eighth Congress (An Advanced study in political science)*, Indianapolis Bobbs–Merrill, 1969

[6] A. Clausen, *How Congressmen Decide: a Policy Focus,* New York, St. Martin's Press, 1973.

[7] H.B. Asher; H.F. Weisberg, *Voting Change in Congress: Some Dynamic Perspectives on an Evolutionary Process*, "American Journal of Political Science", 1978, Vol. 22, Nr 2, s. 391–425.

[8] M.P. Fiorina, *Representatives, Roll Calls and Constituencies,* Lexington, MA: Health, 1974, M. P. Fiorina, *Constituency Influence, A Generalized Model and Its Implications for Statistical Studies of Roll-Call Behavior,* "Political Methodology", 1975, Nr 2.

Badania nad spójnością frakcji parlamentarnych

Badania nad spójnością mają na celu określenie, na ile koherentne jest zachowanie określonej grupy deputowanych (frakcji parlamentarnej) przy użyciu wskaźników obrazujących jak duża liczba osób w obrębie frakcji popiera to samo stanowisko. Pierwszy i do dzisiaj wykorzystywany sposób obliczania indeksu spójności stworzony został w latach dwudziestych przez Rice'a[9], a większość stosowanych wskaźników stanowi jego modyfikacje[10]. Wskaźniki te zawierają się w przedziale od 0 do 1, gdzie 1 stanowi spójność maksymalną (wszyscy członkowie grupy głosują identycznie) a 0 oznacza maksymalną możliwą rozbieżność stanowisk (w przypadku głosowań Sejmowych – że każde 33,33% klubu głosuje inaczej – „tak", „nie" lub „wstrzymał się". Obecnie badacze *cohesion analysis* koncentrują się na rozwijaniu metod statystycznych pozwalających analizować zmiany spójności w czasie, porównywać spójność grup parlamentarnych w różnych systemach oraz badać zależność spójności danej grupy od czynników zewnętrznych.

Badania nad konfliktami interpartyjnymi (*cleavages research*)

W USA początkowo próbowano charakteryzować konflikt interpartyjny poprzez cztery cechy:

- stopień spójności (*agreement index*),
- *vote score* (wynik głosowań – czy partia wygrywa),
- indeks podobieństwa,
- *party unity score*.

Od lat pięćdziesiątych do osiemdziesiątych udokumentowano trwałe przesunięcie w spójności obydwu amerykańskich partii politycznych – od stosunkowo spójnych, głosujących „po linii partyjnej" przesunęły się one na pozycje ugrupowań podzielonych na frakcje zwierające koalicje pomiędzy sobą. Stąd też badania amerykańskie bardzo wcześnie skupiły się na badaniu relacji pomiędzy frakcjami, a nie formalnymi partiami. Dowiedziono, m.in. istnienia „koalicji konserwatywnej" pomiędzy częścią Republikanów a demokratycznymi deputowanymi z Południa w latach 70. XX wieku. Obecnie w nauce amerykańskiej traktuje się badania nad frakcjami w obrębie Demokratów i Republikanów jako *cleavages research*, a więc odpowiednik badań nad konfliktami i kooperacją interpartyjną w Europie.

[9] S.A. Rice, *Farmers and Workers in American Politics,* New York: Columbia University Press, 1924; S.A. Rice, *The Behavior of Legislative Groups: A Method of Measurement*, "Political Science Quarterly", 1925 Vol. 40, Nr 1, s. 60–72.

[10] Zob. szczegółowo rozdział tej pracy poświęcony spójności klubów parlamentarnych.

Amerykańskie badania nad frakcjami wewnątrzpartyjnymi koncentrują się na poszukiwaniu zależności, które pozwoliłby wytłumaczyć, dlaczego frakcje takie powstają wewnątrz partii i co ma na nie wpływ. Jeden z głównych punktów odniesienia stanowią tu konflikty i podobieństwa nie tyle ideologiczne co w obrębie poszczególnych obszarów polityki publicznej (*public policy*). Ponieważ jest wiele odrębnych zagadnień wchodzących w obszar *public policy,* a stanowiska wobec nich mogą być różne, zachodzi tu potrzeba modelowania wielowymiarowego – stąd ogromną ilość czasu poświęcono w nauce amerykańskiej na poszukiwanie „punktów ideologicznych" w przestrzeni wielowymiarowej. Celem było stworzenie modelu, opisującego jakie stanowiska wobec poszczególnych kwestii z zakresu polityki publicznej reprezentują w Kongresie poszczególne grupy.

Od lat siedemdziesiątych ten obszar badań skupia się na formułowaniu coraz nowych rodzajów public policy i rozwijaniu metod modelowania zachowania frakcji w odniesieniu do nich (*dimensional policy analysis*). Do dziś klasycznym punktem odniesienia pozostaje praca Aage Clausena[11], formułująca podział na pięć kluczowych obszarów public policy wokół których tworzą się koalicje:

- funkcjonowanie i kompetencje administracji federalnej,
- bezpieczeństwo socjalne,
- polityka zagraniczna,
- wolności obywatelskie,
- wsparcie dla rolnictwa.

Clasuen sformułował ponadto minimalne kryteria niezbędne dla uznania określonych, powtarzalnych zachowań legislatorów za wzorzec, na podstawie którego można określić wymiar którego zachowanie dotyczy.

W Europie badacze, wychodząc z założenia, że partia (frakcja parlamentarna) jest na tyle spójna, że można ją traktować jak jeden podmiot, skupiali się raczej na liczbie partii wchodzących do parlamentu i ich relatywnej sile (obliczanej w oparciu o indeks Banzhafa i późniejsze jego modyfikacje). Obliczano możliwe warianty koalicyjne i badano jakie ugrupowania stanowią kluczowych głosujących (*critical voter*), czyli takich bez poparcia których koalicja nie zaistnieje. Interesowano się też obliczaniem *agreement index* jako korelatu którego uwzględnienie pozwala lepiej ustalić względną "siłę" partii oraz innymi (poza prostą kumulacją siły głosu) czynnikami wpływającymi na powstawanie bądź nie koalicji. Z wczesnych badań euro-

[11] A. Clausen, *How Congressmen Decide: a Policy Focus,* New York, St. Martin's Press, 1973.

pejskich (bądź nad systemami europejskimi) do dziś aktualność zachowują: ustalenia Sartoriego[12], Mezey'a[13], MacRae[14] i DiPalmy[15].

Różnicę pomiędzy zachowaniem partii w Europie i w USA – pod względem spójności i dyscypliny – tłumaczono na różne sposoby, główny powód wysokiej spójności w Europie widząc w oczywistej zależności rządu od większości parlamentarnej, która to zależność nie istnieje w amerykańskim systemie prezydenckim. Jednak reguła ta nie funkcjonuje bez wyjątków, wykazano bowiem znaczące okresy spadku kohezji ugrupowań parlamentarnych w systemach o charakterze gabinetowo-parlamentarnym (IV Republika[16], oraz liczne badania nad Izbą Gmin).

Analiza wielowymiarowa w odniesieniu do *public policy* również początkowo uznawana była w Europie za nieprzydatną – uważano że stanowisko partii, jako podmiotu spójnego jest jednolite, a zatem odmienne stanowisko wobec polityki publicznej zależeć będzie od przynależności partyjnej głosujących i ma w związku z tym tylko jeden wymiar: lewica-centrum-prawica. Od lat 70. XX wieku pojawiły się jednak badania wykazujące, że również głosowania w parlamentach europejskich mogą mieć charakter wielowymiarowy. Zaobserwowano istnienie ponadpartyjnych frakcji w kwestiach takich jak integracja europejska, polityka zagraniczna, bezpieczeństwo socjalne i decentralizacja. Zjawisko to występowało z większym nasileniem w krajach, w których pojawiły się nowe partie polityczne – nowe partie miały mniejszą jednolitość i większą skłonność do koalicji frakcyjnych, niż partie starego establishmentu.

Jedną z prób wyjaśnienia zjawiska wielowymiarowych podziałów było uznanie, że legislatorzy głosują motywowani interesem politycznym, który nakazuje im głosować generalnie zgodnie z oczekiwaniami swego elektoratu i wyznawaną ideologią (co pozwala im w określonych wypadkach poprzeć propozycje rządu mimo że są w opozycji), a nie zgodnie z krótkoterminowym interesem politycznym, nakazującym np. opozycji pryncypialnie głosować zawsze przeciw projektom rządowym. Decydująca ma być więc dla podjęcia decyzji określona *policy issue*, a nie *party manouver*.

Inspiracja amerykańskimi badaniami nad *dimensional policy analysis* doprowadziła jednak do uznania, że w Europie zachodzą dwa rodza-

[12] G. Sartori, *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis,* London: Cambridge University Press, 1976.

[13] M. L. Mezey, *Comparative Legislatures*, Durham: Duke University Press, 1979.

[14] D. MacRae, *Parliament, Parties and Society in France: 1946–1958,* New York: St. Martin's Press, 1967.

[15] G. DiPalma, *Surviving Without Governing: The Italian Parties in Parliament,* Berkeley: University of California Press, 1977.

[16] D. MacRae, *Parliament…* [*op. cit.,* przyp. 14].

je fragmentacji parlamentarnej: kompozycyjna (duża ilość partii) i behawioralna (różne grupy głosujące różnie w obrębie tej samej partii). Wykazano przy tym, że obydwa te rodzaje fragmentacji mogą występować łącznie (IV Republika Francuska[17]), bądź też każdy z nich może występować oddzielnie; przy czym występowanie fragmentacji kompozycyjnej nie warunkuje występowania fragmentacji behawioralnej – jak miało to miejsce w Danii[18], gdzie na przestrzeni dwudziestu lat pięć obecnych w parlamencie partii dzieliło się na dwa spójne bloki, głosujące zawsze przeciwko sobie (co powodowało, że parlament był tak stabilny, jakby składał się z dwóch bardzo spójnych partii).

2.3. Podsumowanie stanu badań behawioralnych

Przedstawione powyżej w zarysie zagadnienia, będące przedmiotem zainteresowania badaczy nazwanych umownie „behawioralnymi" charakteryzuje ogromna wielowątkowość. Jednocześnie dają się zauważyć dwa zjawiska: intensywny rozwój zaawansowanych metod statystycznych wykorzystywanych zwłaszcza w analizie wielowymiarowej oraz dowolność, o ile wręcz nie przypadkowość, w doborze przedmiotu badań. Obydwa, jak się wydaje, związane są z omówionym już brakiem teorii średniego zasięgu w naukach politycznych. Trudności z usystematyzowaniem problemów związanych z określeniem zakresu badań i kryteriów wyboru sprawiają że badacze koncentrują się po prostu na tym co wyda im się interesujące lub – częściej – na obszarach, w których dysponują zgromadzonymi już dużymi zbiorami danych. Zjawisko to nasila się również wraz z wkraczaniem do politologii statystyków, zainteresowanych często tylko przetestowaniem mechanizmów matematycznych na kolejnych zestawach danych. Doprowadziło to do sytuacji, w której nauki polityczne dysponują aparatem pozwalającym ustalić weryfikowalne empirycznie zależności (często o dużych konsekwencjach praktycznych – jak np. zjawisko *pivotal senators*, czyli senatorów labilnych, których głosy są kluczowe dla wygrania określonych głosowań), ale jedynie odnośnie niewielkich „wycinków" rzeczywistości politycznej. Jednocześnie wycinki te – wobec braku koordynacji pomiędzy ośrodkami badawczymi – nie przekładają się na stworzenie metod mających zastosowania uniwersalne i pozwalających na uzyskiwanie porównywalnych wyników.

---

17 *Ibidem*.

18 E. Damgaard, J. Rusk, *Cleavage Structures and Representational Linkages: A Longitudinal Analysis of Danish Legislative Behavior,* "American Journal of Political Science", 1976, Nr 20, s. 179–206.

3. Neoinstytucjonalizm – parlament w strukturze władzy i struktura władzy w parlamencie

Tradycyjny instytucjonalizm, od którego rozpoczęła się historia nauk politycznych jako odrębnej dziedziny nauki, zajmował się analizą norm konstytucyjnych i w różnicach pomiędzy nimi dostrzegał wytłumaczenie dla odmienności systemów politycznych w różnych krajach. Po zapoczątkowanej w socjologii „fali behawioralnej", która zdominowała politologię w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych, obserwujemy ostrożny powrót analizy instytucjonalnej w naukach społecznych. W swojej zmodyfikowanej wersji neoinstytucjonalizm nie zakłada już co prawda, że określone instytucje prawne decydują o kształcie systemu politycznego, ani nawet że instytucje stanowią jego istotę. Obecnie podejście to oznacza raczej, że w centrum uwagi badacza znajduje się instytucja (prawna bądź społeczna) – traktowana strukturalnie i funkcjonalnie, a więc będąca elementem szerszej całości i pozostająca w relacji do tej całości. Relację tę określić można mianem funkcji i zidentyfikować empirycznie. Różnica paradygmatu w stosunku do podejścia behawioralnego polega więc na tym, że neoinstytucjonalista pyta raczej „po co?" niż „dlaczego?". Jest to niewątpliwy wpływ rozwoju funkcjonalnej teorii systemów politycznych.

Uwaga neoinstytucjonalistów skupia się na trzech obszarach:

1) parlament jako instytucja i jego relacja do innych instytucji,
2) instytucje wewnątrzparlamentarne i relacje pomiędzy nimi,
3) proces stanowienia prawa jako zjawisko zdeterminowane relacjami wskazanymi w pkt. 1) i 2).

Należy zaznaczyć, że badane obszary przenikają się tu silniej niż u politologów behawioralnych. Relacje egzekutywy z parlamentem wpływają na wewnętrzną strukturę tego ostatniego, a wszystko razem – determinuje proces stanowienia prawa. Stąd też neoinstytucjonaliści często traktują te obszary łącznie, jako różne aspekty badań nad statusem legislatury w systemie władzy.

Status ten, zgodnie z klasyczną już definicją Mezey'a[19] może zawierać się w jednym z pięciu modeli. Modele wyróżniane są w oparciu o dwa kryteria: pozycja parlamentu wobec egzekutywy w zakresie *policy making* (tu legislatura może być: *silna*, *umiarkowana* lub *słaba*) i stopień poparcia dla legislatury w społeczeństwie (silnie i słabo popierane

[19] M. L. Mezey, *Comparative Legislatures*, Durham: Duke University Press, 1979.

legislatury). Kombinacje tych łącznie pięciu wartości dają następujące modele legislatury:

– legislatura wrażliwa (silna i słabo popierana),
– legislatura marginalna (umiarkowana i słabo popierana),
– legislatura aktywna (silna i silnie popierana),
– legislatura reaktywna (umiarkowana i silnie popierana),
– legislatura minimalna (słaba i silnie popierana).

Teoretycznie możliwa jest jeszcze legislatura słaba i słabo popierana, jednak większość badaczy uznaje, że trudno byłoby przyporządkować jej jakikolwiek realnie istniejący system parlamentarny.

Ustalenie stopnia, w jakim legislatura bierze udział w tworzeniu polityki prawnej (*policy making*), a co za tym idzie – jaki jest jej status w strukturze władzy – możliwe jest poprzez analizę procesu ustawodawczego. Proces ten zazwyczaj rozpatruje się jako podzielony na kolejne fazy i rozgrywający się na różnych arenach; badania koncentrują się na wykazaniu, że poszczególne fazy i areny stanowienia prawa uznać można za zdominowane przez legislatywę lub egzekutywę. I tak, najczęściej do dziś stosowanym podziałem procesu legislacyjnego jest wyróżnienie trzech faz:

1) formułowania polityki (tworzenie projektu ustawy),
2) wyboru polityki (nadanie ustawie ostatecznego kształtu),
3) kontroli polityki prawnej (ewaluacja wykonania uchwalonego wcześniej prawa).

oraz dwóch głównych obszarów (aren), na których stanowienie prawa się odbywa: parlamentarnych (zwłaszcza komisje i posiedzenia plenarne) oraz pozaparlamentarnych (ministerstwa, posiedzenia rządu).

Liczne badania potwierdzają trafność podziału legislatur zaproponowanego przez Mezey'a. Legislaturę aktywną cechuje przewaga nad egzekutywą we wszystkich trzech fazach tworzenia polityki publicznej. W Kongresie USA większą szansę uchwalenia mają projekty autorstwa deputowanych niż projekty prezydenckie, a ilość poprawek wnoszonych do projektów prezydenckich wskazuje na silną pozycję legislatury w fazie wyboru polityki. Wreszcie, legislatury aktywne potrafią zadbać o ewaluację uchwalonego prawa poprzez system nadzoru nad jego wykonaniem, funkcjonujący głównie za pośrednictwem powoływanych w tym celu komisji.

Dla legislatur reaktywnych charakterystyczna jest dominacja egzekutywy w zakresie formułowania polityki, przy jednocześnie relatywnie du-

żym udziale parlamentu w fazie wyboru rozwiązań oraz aktywnym udziale w kontrolowaniu ich wykonania. Z kolei legislatywy marginalne, charakterystyczne dla krajów Trzeciego Świata, cechuje swoista „atrofia" udziału w stanowieniu prawa – nie biorą one znaczącego udziału ani w fazie formułowania, ani w fazie ewaluacji, zaznaczając jedynie swoje istnienie poprzez wpływ na treść ustawy w fazie wyboru.

To charakterystyczne dla podejścia neoinstytucjonalnego przeciwstawienie legislatywy egzekutywie i poszukiwanie wyjaśnień dla ich wzajemnych relacji ujmowanych jako z założenia przeciwstawne, doprowadziło do dwóch istotnych dla politologa konsekwencji. Z jednej strony – spowodowało gwałtowny wzrost badań nad wewnętrzną strukturą parlamentów w wymiarze porównawczym. W organizacji pracy oraz organizacji politycznej ciał ustawodawczych doszukiwano się przyczyn dla których jedne legislatury są „silniejsze", inne zaś „słabsze". Jest to zjawisko niewątpliwie pozytywne, badacze dysponują bowiem obecnie bardzo bogatym materiałem faktograficznym z zakresów takich jak wewnętrzna organizacja komisji i ich rola w procesie ustawodawczym czy wpływ polityki partyjnej na politykę państwa. Z drugiej strony, wydaje się że neoinstytucjonaliści wpadli w charakterystyczną dla tego sposobu myślenia pułapkę.

Analiza instytucji jest niezbędna dla zrozumienia jak sprawowana jest władza. Ale to nie instytucje sprawują władzę, lecz władza jest sprawowana – między innymi – poprzez instytucje. Stąd też przeciwstawianie sobie poszczególnych instytucji tak, jakby były one politycznymi aktorami, prowadzić może do usunięcia z pola widzenia aktorów rzeczywistych. Bardzo wyraźnie widać to zwłaszcza z perspektywy badacza polityki kraju postkomunistycznego, w którym większość instytucji „politycznych", takich jak parlament miała charakter fasadowy, zaś transformacja ustrojowa polegała między innymi na uzyskiwaniu przez te instytucje nowej roli i rzeczywistej podmiotowości. Patrząc na instytucje jako na narzędzia wykorzystywane przez aktorów do sprawowania władzy, a nie jako na samoistne ośrodki władcze, nie sposób powstrzymać się od konstatacji, że neoinstytucjonalizm jest ślepą uliczką. Zakwalifikowanie bowiem określonego systemu parlamentarnego do legislatur aktywnych bądź reaktywnych samo w sobie nie daje przecież odpowiedzi na pytanie kto – w sensie politycznym – ma decydujący wpływ na stanowienie prawa. Stąd też, jeżeli badania nad legislaturami mają prowadzić do rzeczywistego pogłębienia wiedzy na temat mechanizmów polityki, muszą być one prowadzone z uwzględnieniem instytucji, ale nie w **wyłącznym** celu opisu tychże.

4. Założenia projektu „Polski parlamentaryzm w świetle danych empirycznych" i uzyskane rezultaty

Powyższy przegląd zagadnień związanych z badaniami nad parlamentaryzmem nie jest wyczerpujący. Wynika to – oprócz wspomnianych na wstępie trudności jakie napotyka próba usystematyzowania takich badań – również z faktu, że pod uwagę wzięto przede wszystkim kierunki badawcze, z dorobku których korzystali autorzy niniejszej publikacji.

Podejmując, jako pierwsi w Polsce zadanie zbudowania bazy danych zawierającej wyniki imiennych głosowań Sejmu kolejnych kadencji, opracowania tych danych i przeprowadzenia na nich pierwszych badań ilościowych, stanęliśmy przed koniecznością określenia pewnego „minimalnego horyzontu poznawczego" – zakresu wiedzy, której uzyskanie ma umożliwić powstały w ramach projektu zbiór danych. Wielonurtowość badań prowadzonych w USA i Europie Zachodniej, połączona z brakiem jednego, spójnego modelu teoretycznego i partykularyzmem metodologicznym[20] sprawia, że nie jest możliwe mechaniczne powtórzenie badań zachodnich na naszym zbiorze. Jest to z punktu widzenia badacza zarazem wada tego rodzaju przedsięwzięcia, jak i jego zaleta. Wada ponieważ zostaje zmuszony do dodatkowej pracy, zaleta ponieważ zarazem musi zdobyć się na pewną refleksję teoretyczną, dotyczącą założeń badawczych. Nie podejmując w tym miejscu próby stworzenia teorii średniego zasięgu, czy nawet jej zrębów, ograniczamy się do wskazania co – naszym zdaniem – możliwe jest do ustalenia w oparciu o analizy głosowań sejmowych, jakimi metodami należy próbować to osiągnąć oraz z jakich założeń ten wybór metod i celów wynika.

Zasadniczym celem projektu „Polski parlamentaryzm..." jest dostarczenie innym badaczom podstawowych, a jak dotąd nigdy nie potwierdzonych empirycznie faktów dotyczących życia parlamentarnego. Obejmują one proste dane ilościowe, jak np statystyki obecności i spójności klubów w głosowaniach. Już same w sobie rzucają one nowe światło na niektóre dyskutowane w politologii problemy (np rola dyscypliny partyjnej). Co więcej jednak – ich zgromadzenie uświadamia, że pogłębiona analiza uzupełniająca te dane może doprowadzić do odsłonięcia kulis polityki sejmowej.

[20] Przez „partykularyzm" rozumiem tu okoliczność, iż metody opracowane dla badania konkretnego systemu politycznego najczęściej nie mają zastosowania do innego systemu bez poważnych modyfikacji i tym samym nie mają waloru uniwersalności.

Traktujemy zatem te zestawienia jako podstawowy zasób faktów, stanowiących punkt wyjścia do dalszych pogłębionych badań. Ten dokumentacyjny wymiar projektu zrealizowany został przede wszystkim przy użyciu narzędzi statystycznych wypracowanych w metodologii zachodniej i przez nią już zweryfikowanych. Wybór badanych zjawisk zdeterminowany został dostępnością metodologii.

Drugim celem naszych badań było podjęcie samodzielnej próby analizy. W tym zakresie niezbędne było zmodyfikowanie znanych metod, ze względu na ich partykularny charakter, a co za tym idzie – ograniczoną przydatność. Samodzielna analiza podjęta została w trzech zakresach badawczych:

1) Spójność ugrupowań parlamentarnych.
2) Proces legislacyjny – struktura i funkcje.
3) Konflikty i sojusze w głosowaniach plenarnych.

4.1. Spójność ugrupowań

Analiza spójności ugrupowań parlamentarnych jest obszarem nie wymagającym szczególnych założeń metateoretycznych. Badając spójność polskich ugrupowań parlamentarnych staraliśmy się w pierwszym rzędzie uzyskać zweryfikowany empirycznie obraz stopnia spójności klubów i kół na przestrzeni trzech kadencji, co pozwoliłoby ustalić nie tylko czy polskie stronnictwa sejmowe działają co do zasady w sposób spójny, ale też czy spójność ta na przestrzeni ostatnich dziesięciu lat wzrosła, czy zmalała. Odrębne zagadnienie stanowi próba rozstrzygnięcia, czy różnice w spójności poszczególnych klubów uzasadniają twierdzenie, że jedne z nich są bardziej spójne niż inne.

Ustalenie tych faktów ma znaczenie potrójne:

1) stanowią one samodzielny wynik, wnoszący nową wiedzę do polskiej politologii,
2) stanowią punkt wyjścia do określenia nowych zakresów badawczych, przede wszystkim – badań nad przyczynami wysokiej i niskiej spójności oraz czynnikami wpływającymi na jej zmiany,
3) wskaźnik spójności i sposób jego obliczania mogą stanowić narzędzie wykorzystywane w innych badaniach – w szczególności badaniach z zakresu *cleavages research*, w których – aby odpowiedzieć na pytanie „jakie ugrupowania zajmowały podobne stanowisko w określonych sprawach" należy najpierw udzielić odpowie-

dzi na pytanie: „kiedy możemy przyjąć, że określone ugrupowanie zajęło stanowisko" (czy np. wtedy kiedy „za" było 51% głosujących członków klubu, czy też kiedy „za" było ich 75%?).

Potrzeba wykorzystania wskaźnika spójności jako narzędzia pozwalającego ustalić stanowiska klubów w celu ich porównania doprowadziła do opracowania nowych założeń metodologicznych, w szczególności do wprowadzenia *kategorii spójności* jako narzędzia do klasyfikowania zachowań klubów w głosowaniach. Przyjęto też jednolitą nomenklaturę dla określania wskaźników dla różnych zachowań parlamentarzystów, w której *CI (=Cohesion Index)*,to wskaźnik spójności frakcji (obrazujący w jakim stopniu członkowie frakcji zajmują identyczne stanowisko), *AbsI (=Absence Index)* to wskaźnik nieobecności, obrazujący jak często indywidualny poseł opuszczał głosowania a *DI (=Discipline Index)* to wskaźnik dyscypliny obrazujący jak często indywidualny poseł głosował tak, jak większość swojego klubu.

4.2. Struktura procesu legislacyjnego

Przeprowadzone badania nad strukturą procesu legislacyjnego odwołują się do podejścia neoinstytucjonalnego, lecz uzupełnionego o istotny – i nowy – element, a mianowicie o analizę wpływu aktorów politycznych na kształt stanowionego prawa w poszczególnych kadencjach: projekt badań oparto o założenie, że o roli instytucji prawnych w procesie legislacyjnym decyduje ich wykorzystanie przez aktorów politycznych. Należy zatem zidentyfikować kluczowe z punktu widzenia postępowania ustawodawczego elementy instytucjonalne, a następnie określić ich rolę poprzez badanie częstotliwości ich wykorzystania przez poszczególnych graczy. Przyjęto przy tym, że *funkcjonalnie* celem procesu ustawodawczego jest **uchwalenie prawa realizującego określony interes polityczny**.

Pierwszym celem badawczym było więc odtworzenie „ścieżki legislacyjnej" – drogi jaką przechodzi projekt ustawy zanim stanie się obowiązującym prawem – poprzez opis nie normatywny, ale empiryczny. W szczególności chodziło tu o ustalenie, czy tryb uchwalenia ustawy różni się pod względem ilości przyjmowanych poprawek, czasu uchwalania i ilości sprawozdań komisji w zależności od tego, czy autorem projektu był rząd, posłowie, czy też inny podmiot uprawniony do wniesienia inicjatywy ustawodawczej oraz w zależności od tego, do jakiej z wyróżnionych wcześniej kategorii należała ustawa. Ponadto ustalano, czy któraś z instytucji inicjujących postępowanie

może wykazać się większą skutecznością niż inne, a więc czy np projekty rządowe uchwalane są częściej niż poselskie. W tym zakresie badania nie odbiegały od tradycyjnego modelu neoinstytucjonalnego.

W drugim etapie badań wprowadzony został nowy element, a mianowicie pojęcie „autora politycznego" ustawy. Autor polityczny to siła polityczna (najczęściej partia) promująca daną ustawę w parlamencie i wykorzystująca do tego różne instytucje. Patrząc z punktu widzenia interesu politycznego, nie ma szczególnego znaczenia, czy projekt określonej ustawy wniesiony został przez Prezydenta, posłów czy rząd, jeżeli każdy z tych podmiotów zdominowany jest przez partię X. Analizie poddano zatem zdefiniowaną wcześniej ścieżkę legislacyjną biorąc pod uwagę autorstwo polityczne ustawy, a następnie – autorstwo polityczne w połączeniu z autorstwem instytucjonalnym, co pozwoliło określić skuteczność i efektywność aktorów politycznych w procesie stanowienia prawa – zarówno koalicji, jak i opozycji, a także częstotliwość korzystania przez aktorów z poszczególnych instytucji.

Przeprowadzona analiza procesu legislacyjnego stanowi zaledwie początek eksploracji tego obszaru badawczego. Do uzyskanych wyników należy zaliczyć:

1) empiryczny model ścieżki legislacyjnej (czas uchwalania, skuteczność autorów instytucjonalnych i politycznych, częstotliwość pracy w komisjach, ilość poprawek),
2) sformułowanie teoretycznych założeń do badań nad aktorami w instytucjach w procesie legislacyjnym,
3) empiryczne dane obrazujące skuteczność poszczególnych aktorów politycznych w realizacji swojej polityki prawnej.

Wyniki te nie tylko wypełniają poważną lukę w dotychczasowej wiedzy na temat funkcjonowania polskiego parlamentu, ale przede wszystkim – otwierają szeroko perspektywy dalszych badań, w szczególności nad rozbudową modelu oraz nad poszukiwaniem przyczyn dla odmiennego zachowania i różnic w skuteczności pomiędzy aktorami.

4.3. Konflikty i sojusze w głosowaniach plenarnych

Badania nad sojuszami w polskim parlamencie miały na celu przede wszystkim ustalenie, w jakim stopniu poszczególne ugrupowania popierają swoje inicjatywy (projekty ustaw i poprawki) i na jakich etapach po-

stępowania legislacyjnego ma to miejsce. Metodologicznie wykorzystano określone wcześniej kategorie spójności jako indykatory zajęcia określonego stanowiska przez klub, dające podstawę do przyjęcia, że było to stanowisko zbieżne ze stanowiskiem innego klubu, zaś wizualizacja wyników dokonana została jako zestawienia ilościowe, obrazujące jak często inicjatywa jednego aktora politycznego poparta była przez inne kluby. W analizie uwzględniono również wprowadzone wcześniej pojęcia autora instytucjonalnego i autora politycznego, pozwalające na sprawdzenie, czy stopień kooperacji pomiędzy aktorami wykazuje zależność od instytucji, poprzez którą działa jeden z nich. Uzyskane wyniki to dane empiryczne dotyczące współpracy ugrupowań w Sejmie i stanowiące całkowicie nową wiedzę w tym zakresie.

Ramy prawne procesu legislacyjnego

Jacek K. Sokołowski

2. Organizacja wewnętrzna, tryb i zasady funkcjonowania organów ustawodawczych

1. Pozycja ustrojowa i funkcje Sejmu i Senatu 33

2. Autonomia regulaminowa a struktura wewnętrzna parlamentu 37

3. Organy kierownicze 40
3.1. Marszałek Sejmu 40
3.2. Prezydium Sejmu 44

4. Ciała polityczne 48
4.1. Konwent Seniorów 48
4.2. Zrzeszenia posłów i senatorów – kluby, koła, zespoły i porozumienia 50

5. Organy wyspecjalizowane – komisje sejmowe 56
5.1. Pozycja ustrojowa a rola komisji w pracy Sejmu 56
5.2. Rodzaje komisji sejmowych 58
5.3. Wyłanianie składu osobowego komisji 63
5.4. Tryb pracy komisji 64
5.5. Sprawozdawcy i przedstawiciele 66

6. Ciała pomocnicze 68
6.1.Sekretarze Sejmu 68
6.2. Kancelaria Sejmu 69

1. Pozycja ustrojowa i funkcje Sejmu i Senatu

Polski system polityczny od strony instytucjonalnej stanowi przykład demokracji konsensualnej, opartej o wybory proporcjonalne i system parlamentarno-gabinetowy, z prezydentem pełniącym funkcję przede wszystkim reprezentacyjną – aczkolwiek mogącym w ograniczonym zakresie ingerować w życie polityczne i wyposażonym we własne (nieliczne) kompetencje wykonawcze. W systemie tym parlament jest organem wywierającym decydujący wpływ na strukturę i sprawowanie władzy, a jego wybór, skład i trwałość w zasadniczej mierze określają kształt stosunków politycznych w danej kadencji[1].

Z normatywnego punktu widzenia, istotą parlamentu jest jego ukształtowanie jako organu przedstawicielskiego, poprzez który Naród realizuje swoją suwerenność, stanowiąc prawo[2]. Do naczelnych norm konstytucyjnych, określających pozycję ustrojową parlamentu należą[3]:

- zasada suwerenności Narodu, zawarta w art. 4 ust. 1 Konstytucji;
- zasada demokracji przedstawicielskiej, wynikająca z art. 4 ust. 2 Konstytucji,
- zasada trójpodziału władz, wynikająca z art. 10 ust. 1 i art. 10 ust. 2 Konstytucji wskazującego Sejm i Senat jako organy władzy ustawodawczej[4],
- zasada kształtowania składu parlamentu, wybieranego w pięcioprzymiotnikowych wyborach, ze szczególnym uwzględnieniem

[1] Por. T. Godlewski, *Polski system polityczny. Instytucje, procedury, obywatele*. Toruń 2006, s. 102.

[2] L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*. Warszawa 2007, s. 197.

[3] Por. zachowującą aktualność w obecnym stanie prawnym klasyfikację: Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo parlamentarne w Polsce*, Wydawnictwo Sejmowe Warszawa 1997, s. 15 i nast.

[4] Zaznaczyć należy, że zasada trójpodziału władz rozumiana jest odmiennie w politologii (i praktyce politycznej) Europy i Stanów Zjednoczonych – w tych ostatnich bowiem uważa się, że systemy parlamentarno-gabinetowe, w których rząd wyłaniany jest przez parlament **nie** spełniają wymogu monteskiuszowskiego podziału władzy, oddając legislatywie decyzję o powołaniu i składzie organu wykonawczego.

wymogu ich proporcjonalności zawarta w art. 96 ust. 2 Konstytucji[5].

Parlament w Polsce nie ma z mocy prawa charakteru nadrzędnego w stosunku do innych organów konstytucyjnych (jak miało to miejsce pod rządami Konstytucji PRL z 1952 r.[6]). Jego podstawowa rola organu prawodawczego uzupełniana jest przez szereg funkcji określających w różny sposób jego relację do pozostałych organów państwowych i składających się łącznie na jego pozycję ustrojową. W literaturze przedmiotu najczęściej przyjmuje się, że parlament w Polsce pełni trzy podstawowe funkcje[7]:

Funkcja ustawodawcza

Parlament jest jedynym ciałem władnym uchwalać ustawy, czyli akty prawa powszechnie obowiązujące, zawierające generalne i abstrakcyjne normy prawne[8]. Oznacza to z jednej strony monopol parlamentu na stanowienie powszechnie obowiązującego prawa[9], a z drugiej – że kompetencje prawodawcze innych organów państwowych muszą mieć charakter podporządkowany, czyli że mogą one wydawać akty prawne – rangi podustawowej – wyłącznie w oparciu o upoważnienie ustawowe, zgodnie z art. 92 Konstytucji.

Funkcja kontrolna

Polega ona na kontroli władzy wykonawczej oraz – w pewnych wypadkach – na wywieraniu wpływu na egzekutywę poprzez możliwość pociągnięcia jej do odpowiedzialności politycznej. Funkcja ta wykonywana jest niemal wyłącznie przez Sejm (kontrolne uprawnienia Senatu wobec egzekutywy ograniczają się do oświadczeń senatorskich oraz kontroli wykonywania ustaw przez komisje). Sprawowana jest na dwóch płaszczyznach:

[5] Nt. zasad ustrojowych zob.: M. Granat, R. Mojak, W. Orłowski, W. Skrzydło, *Konstytucyjne zasady ustroju* [w:] W. Skrzydło (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 2006, s. 106 i nast. oraz literatura tam podana.

[6] Której art. 20 ust. 1 stanowił, że „Sejm jest najwyższym organem władzy państwowej".

[7] Tak np. L. Garlicki, *Polskie...* [*op. cit.,* przyp. 2], s. 239 i nast.; W. Skrzydło, *Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji z 1997 roku*. Zakamycze 2002, s. 151 i nast. U wielu autorów ta koncepcja funkcji Sejmu budzi zastrzeżenia, por. zwięzłe podsumowanie dyskusji na ten temat oraz propozycje wyodrębniania funkcji dokonane przez Bałabana, A. Bałaban, *Pozycja ustrojowa i funkcje Sejmu RP*, Wydawnictwo Sejmowe 2005, s. 37 i nast.

[8] Wyjątek stanowi dopuszczalność wydawania przez Prezydenta rozporządzeń z mocą ustawy przewidziana w art. 234 Konstytucji.

[9] Charakter powszechnie obowiązujący mają też akty prawa miejscowego, stanowione przez samorząd terytorialny, jednakże mogą być one wydawane wyłącznie w oparciu o upoważnienie ustawowe. Nt. problematyki aktów prawa miejscowego w hierarchii źródeł prawa zob.: D. Dąbek, *Prawo miejscowe,* Wolters Kluwer Polska 2007.

jako wykonywanie kontroli Sejmu nad działalnością Rady Ministrów w zakresie określonym przepisami Konstytucji i ustaw oraz poprzez kompetencje kontrolne przysługujące Sejmowi wobec innych podmiotów władzy wykonawczej. Przedmiotem kontroli nad działalnością rządu jest prowadzona przez niego polityka wewnętrzna i zagraniczna państwa, zaś podstawowe narzędzia tej kontroli stanowią[10]:

- wotum nieufności wobec Rady Ministrów lub poszczególnych jej członków,
- absolutorium, udzielane w oparciu o przedkładane Sejmowi sprawozdanie Rady Ministrów z wykonania ustawy budżetowej wraz z informacją o stanie zadłużenia państwa,
- możliwość powoływania komisji śledczych,
- uprawnienia pozwalające Sejmowi uzyskać wiedzę na temat bieżącej działalności rządu oraz zająć wobec niej stanowisko. Należą do nich interpelacje i zapytania, informacje bieżące Rady Ministrów (składane na wniosek 15 posłów) oraz oświadczenia poselskie i uprawnienia kontrolne komisji (prawo żądania obecności i wyjaśnień oraz składania dezyderatów i opinii).

Uprawnienia kontrolne Sejmu dotyczą także działalności organów kontroli państwowej i ochrony prawa: Najwyższa Izba Kontroli, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji i Rzecznik Praw Obywatelskich przedstawiają Sejmowi coroczne sprawozdania ze swojej działalności, które mogą zostać odrzucone przez izbę poselską. Szczególnym rodzajem kompetencji o charakterze kontrolnym (przez niektórych autorów określanym jako samodzielna funkcja[11]) jest uprawnienie Sejmu do wydania ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej (art. 89 Konstytucji).

Należy tu podkreślić, że parlament w świetle obowiązującej interpretacji Konstytucji uprawniony jest do kontrolowania – oraz w określonych Konstytucją wypadkach również do pociągania do odpowiedzialności – podmiotów sprawujących władzę wykonawczą, ale już nie do bezpośredniego wymuszania na nich konkretnych zachowań, poprzez np. udzielanie wiążących wskazówek lub poleceń albo poprzez wymóg uzyskiwania zgody Sejmu na czynności władzy wykonawczej[12].

---

[10] Por. E. Gdulewicz, M. Granat, W. Orłowski, S*ejm i Senat* [w:] W. Skrzydło (red.), *Polskie...* [*op. cit.*, przyp. 5], s. 285 i nast.

[11] Tak np. A. Bałaban, *Pozycja...*[*op. cit.*, przyp. 7], s. 90.

[12] Por. L. Garlicki, *Polskie...* [*op. cit.*, przyp. 2], s. 240 oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 listopada 1995 r., K 19/95, OTK 1995 cz. II s. 135–165 (warto zauważyć, że orzeczenie to miało istotny

Funkcja kreacyjna

Istotę funkcji kreacyjnej stanowi możliwość powoływania (tworzenia) organów państwa oraz powoływania i odwoływania osób wchodzących w skład tych organów (bądź wywierania w inny sposób wpływu na ich skład personalny)[13]. Na pierwsze miejsce wśród uprawnień kreacyjnych wysuwa się powołanie Rady Ministrów, w którym formalnie – zgodnie z art. 154 i 155 Konstytucji – uczestniczy również Prezydent, jednakże w praktyce desygnuje on jedynie kandydata uzgodnionego przez większość sejmową. Wśród pozostałych najważniejszych organów państwowych obsadzanych przez Sejm (samodzielnie lub z udziałem Senatu), wymienić należy: Trybunał Konstytucyjny, prezesa Najwyższej Izby Kontroli, Krajową Radę Radiofonii i Telewizji, Radę Polityki Pieniężnej (jedna trzecia składu) prezesa Narodowego Banku Polskiego, Krajową Radę Sądownictwa i prezesa Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu.

Powyższe zestawienie nie wyczerpuje wszystkich kompetencji parlamentu[14], jednak nawet skrócony przegląd jego uprawnień wskazuje, że wpływ parlamentu na możliwość prowadzenia określonej polityki publicznej oraz na jej kierunek jest bardzo duży. Nasuwa to pytanie, na ile w relacjach pomiędzy rządem a parlamentem mówić można o samodzielności egzekutywy w polskim systemie politycznym, zwłaszcza w kontekście kształtowania polityki prawnej – a na ile o jej podporządkowaniu. Aby móc podjąć analizę tego zagadnienia, konieczne jest jednak wcześniejsze omówienie organizacji wewnętrznej parlamentu, normatywnych reguł określających udział rządu, parlamentu i prezydenta w procesie stanowienia prawa oraz politycznej kompozycji Sejmu, jako czynnika faktycznego wpływającego na przebieg procesu legislacyjnego. Zagadnieniom tym poświęcono ten i następne rozdziały.

wymiar polityczny, dotyczyło bowiem budzącej duże kontrowersje poprawki do ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, przewidującej wymóg zgody Sejmu na prywatyzację określonych branż gospodarki).

[13] L. Garlicki, *Polskie...* [*op. cit.*, przyp. 2], s. 241.

[14] Szersze ujęcie funkcji Sejmu i Senatu zob. A. Bałaban, *Pozycja...*[*op. cit.*, przyp. 7], s. 41 i nast. oraz P. Czarny, *Sejm i Senat* [w:] P. Sarnecki (red.), *Prawo konstytucyjne RP*, C.H. Beck 2006, s. 266 i nast.

2. Autonomia regulaminowa a struktura wewnętrzna parlamentu

Struktura polskiego parlamentu oparta jest o dwuizbowość zróżnicowaną[15] – zarówno Sejm jak i Senat mają identyczną rangę jako organy przedstawicielskie (reprezentujące suwerena), jednakże odmienny jest sposób ich wyboru oraz spełniane przez nie funkcje[16]. Sejmowi – wbrew tradycyjnej nomenklaturze[17] – przypada pozycja izby „silniejszej" gdy chodzi o ilość i zakres kompetencji. Senat „uzupełnia" Sejm w procesie legislacyjnym przede wszystkim jako „izba refleksji", władna korygować ustawy uchwalone przez Sejm (oraz inicjować stanowienie prawa wykonując przysługującą jej inicjatywę ustawodawczą), jest jednak praktycznie wyłączony z relacji z Radą Ministrów, tu bowiem „podstawowym partnerem władzy wykonawczej w systemie rządów jest Sejm"[18]. Obydwie izby mogą też zbierać się wspólnie, tworząc Zgromadzenie Narodowe, mające odrębny status[19].

Kadencje obydwu ciał ustawodawczych są powiązane, przy czym regulacje konstytucyjne wyraźnie akcentują podporządkowanie „izby wyższej" Sejmowi – kadencja tak Sejmu jak i Senatu rozpoczyna się z dniem pierwszego posiedzenia Sejmu, zaś w razie rozwiązania, czyli w terminologii Konstytucji „skrócenia kadencji" Sejmu – następuje również zakończenie kadencji Senatu, zaś wybory do obydwu organów odbywają się jednocześnie[20]. Wobec projektów wniesionych i nieuchwalonych w zakończonej kadencji obowiązuje zasada **dyskontynuacji**, co oznacza, że Sejm kolejnej kadencji nie podejmuje dalszych prac nad nimi. Zasada dyskontynuacji nie wynika wprost z obowiązującego prawa, uważana jest jednak za utrwalony zwyczaj konstytucyjny[21], ewentualne wyjątki od którego powinny wynikać z przepisów ustawy lub uchwały sejmowej[22].

---

[15] W. Skrzydło, *Ustrój...* [*op. cit.,* przyp. 7], s. 140.

[16] Tamże, s. 140.

[17] Określającej Senat „izbą wyższą", Sejm zaś „izbą niższą".

[18] R. Mojak, *Parlament a rząd w ustroju Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2007, s. 115.

[19] Status ten zresztą nie jest jasno określony normami prawnymi i w doktrynie prawa konstytucyjnego ścierają się rozbieżne zapatrywania co do tego czy Zgromadzenie Narodowe stanowi odrębny organ konstytucyjny czy też jest tylko formą wspólnego działania dwóch samoistnych organów, por. L. Garlicki, *Polskie...* [*op. cit.,* przyp. 2], s. 207.

[20] Wyczerpująco nt. problematyki kadencji zob. L. Garlicki, *Polskie...* [*op. cit.,* przyp. 2], s. 209 i nast.

[21] Por. L. Garlicki, *Polskie...* [*op. cit.,* przyp. 2], s. 213.

[22] Istniejące ustawowe wyjątki od zasady dyskontynuacji dotyczą: projektów ustaw wniesionych jako inicjatywa obywatelska, sprawozdania sejmowej komisji śledczej nie rozpatrzonego w poprzedniej kadencji Sejmu, postępowania w sprawie odpowiedzialności konstytucyjnej i postępowania w sejmowej Komisji ds. Unii Europejskiej. Sporne jest natomiast, czy zasada dyskontynuacji obejmuje ustawę

Polski parlament obraduje w oparciu o zasadę **permanencji**. W przeciwieństwie do zasady sesyjności, permanentny tryb posiedzeń oznacza, że Sejm władny jest zbierać się na posiedzenia plenarne w dowolnie wybranych terminach, bez obowiązku gromadzenia się tylko w okresach sesji, zwoływanych przez inny organ konstytucyjny (z reguły głowę państwa)[23]. Zgodnie z art. 173 ust. 1 Regulaminu Sejmu, terminy posiedzeń ustalane są przez Prezydium Sejmu bądź przez całą Izbę. Same posiedzenia, czyli zgromadzenia pełnego składu izby mogą trwać (i często trwają) dłużej niż jeden dzień, co zarazem oznacza, że obrady nie muszą trwać nieprzerwanie – posłowie zbierają się kilkakrotnie w ciągu jednego posiedzenia, aż do wyczerpania porządku dziennego[24]. Obrady Sejmu i Senatu są jawne, choć Sejm może postanowić o tajności obrad o ile wymaga tego dobro państwa[25].

Niezależna pozycja Sejmu i Senatu wobec innych organów konstytucyjnych wyraża się najpełniej w **autonomii regulaminowej** obu izb. Zgodnie z art. 112 Konstytucji, Sejm sam uchwala swój regulamin[26], określający jego organizację wewnętrzną i porządek prac, tryb powoływania i działalności jego organów, jak również **„sposób wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Sejmu"**. Pozwala to Sejmowi nie tylko decydować w sposób niezawisły o własnej strukturze wewnętrznej, ale pośrednio również wpływać na obowiązki i kompetencje innych organów konstytucyjnych bez zachowania formy aktu ustawowego (nie mówiąc już o zmianie Konstytucji), bowiem zgodnie z tradycją przyjętą w większości krajów europejskich, regulamin Sejmu ma postać uchwały[27]. Granicę dla pozaustawowej ingerencji

budżetową – przede wszystkim ze względu na fakt, że nieuchwalenie budżetu w konstytucyjnym terminie 4 miesięcy od złożenia projektu daje Prezydentowi uprawnienie do skrócenia kadencji Sejmu (art 225 Konstytucji). Zagadnienie to – ze względu na szczególną sytuację polityczną – było przedmiotem intensywnej dyskusji w doktrynie w r. 2005, por. wywiad z R. Piotrowskim, „Nie można zmieniać reguł w trakcie gry", *Edukacja Prawnicza*, 3 (78) 2006, dostępny również w Internecie:

http://www.edukacjaprawnicza.pl/index.php?mod=m_artykuly&cid=2&id=548

[23] Wyczerpująco nt. sesyjności i permanencji parlamentu zob. L. Garlicki, *Polskie...* [*op. cit.*, przyp. 2], s. 214 i nast.

[24] W polskiej praktyce dopuszcza się też tzw. posiedzenia przerywane, trwające dłużej niż tydzień, podczas których przerwy w obradach trwać mogą nawet kilka dni – cały czas w obrębie jednego posiedzenia.

[25] Art. 113 i 124 Konstytucji.

[26] Z mocy art. 124 Konstytucji zasada ta dotyczy również Senatu.

[27] W literaturze podkreśla się, że autonomia parlamentarna nie obejmuje uprawnienia do ingerowania w strukturę i sposób działania pozostałych organów państwowych, zaś sformułowanie art. 112 Konstytucji rozumieć należy wyłącznie jako dopuszczalność proceduralnych i techniczno-organizacyjnych aspektów „sposobu wykonywania obowiązków" przez organy państwowe, por. A. Bałaban, *Pozycja...*[*op. cit.*, przyp. 7], s. 117 i nast. Wydaje się jednak, że przynajmniej część postanowień Regulaminu dotyczących postępowania z projektami ustaw trudno traktować jako wymogi „techniczno-organizacyjne" (np. wymóg dołączenia bardzo szczegółowego uzasadnienia do projektu, rodzący konieczność podjęcia szeregu czynności przygotowawczych).

w sferę innych organów państwowych stanowi jednak orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, który w kilku orzeczeniach rozstrzygnął kwestię swojej właściwości do kontroli uchwał normatywnych Sejmu oraz przesądził o istnieniu bezwzględnego wymogu zgodności uchwał z Konstytucją, traktując uchwały jako „samoistne akty wykonawcze" do tej ostatniej[28].

Niezależnie od kwestii poruszonej powyżej, nie ulega wątpliwości, że w zakresie kształtowania struktury i uprawnień swoich organów wewnętrznych, Sejm i Senat korzystają w pełni z przysługującej im autonomii, ograniczonej tylko przepisami Konstytucji. Z postanowień tej ostatniej, uzupełnionych normami regulaminów obu izb, wyłania się obraz struktury wewnętrznej parlamentu, w której wyróżnić można cztery główne grupy ciał[29]:

- kierownicze: zapewniające funkcjonowanie izby jako całości i mające dominujący wpływ na organizację i przebieg jej prac (Marszałek i Prezydium),
- polityczne *sensu stricto*: służące z definicji realizacji interesów partyjnych (kluby, koła, zespoły oraz Konwent Seniorów),
- wyspecjalizowane: zapewniające bieżącą, merytoryczną pracę izby (komisje sejmowe),
- pomocnicze czyli aparat urzędniczy (kancelaria Sejmu) i sekretarze Sejmu.

Nie należy tu zapominać, że działania każdego z wymienionych podmiotów najczęściej w większym lub mniejszym stopniu kierowane bywają motywacją czysto polityczną (choć w najmniejszym – co nie znaczy że zerowym - stopniu dotyczy to sekretarzy i kancelarii). Sejm nie jest abstrakcyjnym bytem, który poprzez swoje organy realizuje jakieś „własne" cele. Z politologicznego punktu widzenia Sejm jako jedność w ogóle nie istnieje – wręcz przeciwnie, stanowi grupę ludzi pozostających ze sobą w nieustannym konflikcie. Również działania jego organów są bardzo często zdeterminowane przez te konflikty, a ludzie pełniący funkcje organów korzystają ze swoich kompetencji z myślą o realizacji własnych celów politycznych.

[28] Por orzeczenia TK: U. 6/92, OTK1986–1995/t3/1992/cz1/13; OTK 1992 cz. I, s. 196–213; U. 15/92, OTK1986–1995/t4/1993/cz2/36 oraz U. 10/92, OTK1986-1995/t4/1993/cz1/2; OTK 1993 cz. I, s. 19–36. Trybunał nie określił jednak jasno swojego stanowiska w kwestii relacji pomiędzy uchwałą normatywną z zakresu autonomii parlamentarnej a ustawą, stwierdzając jedynie, że zakresy regulacji obydwu aktów są odmienne, z czego wynikało by, że prawidłowo uchwalona (zgodna z Konstytucją) ustawa nie powinna wchodzić w kolizję z prawidłowo uchwalonymi przepisami regulaminu Sejmu.

[29] Podział ten jest umowny i z pełną świadomością kwestionuje tradycyjny, jurystyczny podział na organy oraz zrzeszenia deputowanych. Dokonany został nie w oparciu o kryterium normatywne, lecz o faktyczną rolę odgrywaną przez poszczególne ciała w procesie stanowienia prawa.

Ponieważ struktura wewnętrzna organów Sejmu i Senatu jest bardzo podobna, a izbą odgrywającą kluczową rolę w procesie stanowienia prawa jest Sejm, przedstawiony poniżej opis organizacji i kompetencji organów wewnętrznych ciała ustawodawczego ograniczony został do „izby niższej".

3. Organy kierownicze

3.1. Marszałek Sejmu

Marszałek wybierany jest przez Sejm z grona posłów na pierwszym posiedzeniu nowego Sejmu po złożeniu ślubowania. Wybór może być dokonany spośród kandydatów zgłoszonych przez co najmniej 15 posłów (a więc przez liczbę odpowiadającą minimalnej wymaganej wielkości klubu), bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów[30]. Urząd Marszałka jest kadencyjny, trwa przez cały okres kadencji Sejmu i wygasa z chwilą zebrania się Sejmu nowej kadencji na pierwsze posiedzenie[31].

Marszałek Sejmu łączy funkcje wewnętrznego organu Sejmu z przyznanymi mu przez Konstytucję kompetencjami zewnętrznymi, z mocy których występuje on – samodzielnie bądź w imieniu Sejmu – wobec innych organów państwowych; zgodnie z art. 110 ust 2 Konstytucji strzeże on bowiem

[30] Warto zwrócić uwagę, że głosowanie nad wyborem Marszałka (i wicemarszałków) jest głosowaniem nietypowym, można bowiem zgłosić dowolną liczbę kandydatów, a głosowanie nie odbywa się w związku z tym jako głosowanie „za" lub „przeciw", lecz jako głosowanie „na listę". Oznacza to, że – w myśl art. 4 ust. 4 regulaminu Sejmu – jeżeli zgłoszono więcej niż jednego kandydata, a w pierwszym głosowaniu żaden z kandydatów nie uzyskał bezwzględnej większości głosów, przed kolejnymi turami głosowania usuwa się z listy kandydatów nazwisko tego kandydata, który w poprzedniej turze uzyskał najmniejszą liczbę głosów (a jeżeli kandydatów z identyczną – najmniejszą liczbą głosów jest kilku, to usuwa się ich wszystkich). W ten sam sposób głosuje Sejm nad wyborem informacji bieżącej, jeżeli zgłoszono kilka różnych propozycji informacji.

[31] Przepisy regulaminu Sejmu nie wspominają o możliwości odwołania Marszałka, jednak zgodnie z dominującym w doktrynie poglądem jest to dopuszczalne, por. L. Garlicki, *Polskie...* [*op. cit.*, przyp. 2], s. 219 oraz postanowienie TK K 1/02, Z.U. 2002 / 4A / 55. W III Rzeczypospolitej mieliśmy jak dotąd do czynienia z dwoma wypadkami odwołania Marszałka – Józefa Oleksego w II kadencji i Marka Jurka w V kadencji (w kwietniu 2007 r.) oraz jednym wypadkiem odwołania wicemarszałka – Andrzeja Leppera w IV kadencji (w listopadzie 2001 r.), przy czym tylko w tym ostatnim wypadku doszło do odwołania wbrew woli samego zainteresowanego (co nb. stało się przyczyną wydania przywołanego orzeczenia TK). Józef Oleksy został bowiem odwołany z własnej inicjatywy, zaś Marek Jurek *de facto* akceptował swoje odejście ze stanowiska i „pozwolił się odwołać" po kryzysie koalicyjnym wywołanym przez siebie i swoich zwolenników, z którymi odszedł z PiS – największego klubu w Sejmie V kadencji, tworząc Przymierze Prawicy. Ponadto podejmowano bezskuteczne próby odwołania wicemarszałków – w I kadencji Andrzeja Kerna, a w IV Marka Borowskiego (trzykrotnie) i Tomasza Nałęcza.

praw Sejmu oraz reprezentuje Sejm na zewnątrz. To do Marszałka należy zatem przekazywanie uchwalonych przez Sejm aktów prawnych innym organom konstytucyjnym oraz prowadzenie spraw z zakresu stosunków Sejmu z innymi parlamentami, instytucjami oraz organami UE. Szczególna ranga i charakter urzędu Marszałka uwidacznia się zwłaszcza w regulacjach Konstytucji dotyczących sytuacji kryzysowych – Marszałek przejmuje obowiązki Prezydenta, gdy urząd ten nie jest obsadzony lub gdy czasowo Prezydent nie może wykonywać swoich obowiązków i zarazem to Marszałek jest podmiotem uprawnionym do złożenia w Trybunale wniosku o stwierdzenie przeszkody w sprawowaniu urzędu Prezydenta[32].

Z punktu widzenia procesu legislacyjnego daleko ważniejsze są uprawnienia Marszałka związane z kierowaniem pracami izby. Marszałek jest bowiem organem wywierającym ogromny wpływ na tok prac parlamentarnych i w dużej mierze od jego stosunku do projektu ustawy zależą jej dalsze losy. Narzędziami szczególnego wpływu Marszałka na proces stanowienia prawa są:

– Decyzja o nadaniu biegu projektowi ustawy. To na jego ręce (do „laski marszałkowskiej") trafia każdy przedkładany projekt ustawy i to właśnie Marszałek decyduje - praktycznie samodzielnie – o rozpoczęciu procedury legislacyjnej (art. 10 ust. 1 pkt 8) regulaminu Sejmu). „Przetrzymywanie" wniesionych projektów przez Marszałka jest praktyką, pozwalającą skutecznie odwlec w czasie rozpoczęcie prac nad ustawą[33]. Nadając bieg projektowi, Marszałek ustala orientacyjny kalendarz prac nad nim (art. 71 ust. 1 regulaminu Sejmu) – nie ma on jednak charakteru wiążącego dla izby i jej organów[34]. Ponadto Marszałek może samodzielnie zadecydować o zwróceniu wnioskodawcy projektu ustawy[35], do którego nie dołączono wymaganego uzasadnienia, bądź uzasadnienie nie

[32] Wyczerpująco nt. zewnętrznych kompetencji Marszałka zob. P. Czarny, *Sejm i Senat* [w:] P. Sarnecki (red.), *Prawo...* [*op. cit.* przyp. 14], s. 257 i nast. oraz E. Gdulewicz, M. Granat, W. Orłowski, S*ejm i Senat* [w:] W. Skrzydło (red.), *Polskie...* [*op. cit.*, przyp. 14], s. 253 i nast.

[33] Marszałek może ponadto skierować projekt do dodatkowego zaopiniowania w sprawie zgodności z prawem UE, co również odsuwa w czasie moment przystąpienia do prac legislacyjnych, zobacz szczegółowo poniżej.

[34] Podkreśla się, że odstępstwa od kalendarza powinny mieć miejsce wyłącznie z przyczyn obiektywnych, zwłaszcza gdy chodzi o prace komisji, które nie powinny z powodów politycznych przeciągać prac nad projektem ponad terminy określone przez Marszałka, por. M. Zubik, *Organizacja wewnętrzna Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo Sejmowe 2003, s. 135.

[35] Z wyjątkiem projektów rządowych wniesionych w trybie pilnym, w odniesieniu do których musi przed podjęciem decyzji o zwrocie zasięgnąć opinii Prezydium, por. niżej, s. 39.

spełnia wymogów określonych w art. 34 ust. 2 i 3 regulaminu Sejmu (m. in. obowiązek przedstawienia przewidywanych skutków społecznych, gospodarczych, finansowych i prawnych proponowanej regulacji oraz wskazanie źródeł finansowania, jeżeli projekt ustawy pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego).

– Określanie kolejności i terminów spraw, którymi zajmuje się Sejm. Zgodnie z art. 13 ust. 1 i art. 10 ust. 1 pkt 3) regulaminu Sejmu, Marszałek samodzielnie ustala porządek dzienny i zwołuje posiedzenia Sejmu (choć tzw. tygodnie posiedzeń, czyli tygodnie w których odbywają się obrady ustala Prezydium, a Konwentowi Seniorów przysługuje prawo zaopiniowania proponowanego porządku). Ma zatem zasadniczy wpływ na to, w jakiej kolejności rozpatrywane będą wniesione do Sejmu projekty ustaw. Ponadto do Marszałka należy też decyzja o ewentualnym uzupełnieniu porządku dziennego na pisemny wniosek klubu lub koła, złożony co najmniej 12 godzin przed rozpoczęciem posiedzenia (art. 173 ust. 3–5 regulaminu Sejmu)[36], co jest skutecznym narzędziem ograniczania możliwości działania opozycji sejmowej[37].
– Prawo odmowy poddania pod głosowanie poprawek, jeżeli nie zostały wcześniej przedłożone komisji w formie pisemnej (art. 119 ust 2 i 3 Konstytucji i art. 50 ust. 3 regulaminu Sejmu)[38]. Jest to

[36] Marszałek może poddać umieszczenie dodatkowego punktu w porządku obrad pod głosowanie Sejmu po rozpoczęciu posiedzenia – i zazwyczaj tak właśnie robi, podobnie jak w przypadku braku zgodności Konwentu Seniorów co do kształtu porządku dziennego zaproponowanego przez Marszałka, czyli sytuacji przewidzianej w art. 173 ust. 4 regulaminu (w praktyce – w przypadku konfliktu politycznego pomiędzy klubami, czy daną sprawę umieścić w porządku dziennym czy nie). W przypadku wniosków o uzupełnienie porządku dziennego Marszałek może jednak nie zarządzać głosowania podczas tego samego posiedzenia, lecz po prostu odmówić uzupełnienia porządku dziennego o sporny punkt, zgodnie bowiem z art 173 ust. 5 regulaminu Sejmu termin na rozstrzygniecie przez Sejm wniosku o uzupełnienie porządku dziennego wynosi sześć miesięcy od jego złożenia – co oznacza że rozpatrywanie niewygodnej politycznie kwestii może zostać odsunięte w czasie przez Marszałka nawet o pół roku. Zakres swobody Marszałka na gruncie art. 173 regulaminu Sejmu jest zresztą od dawna przedmiotem sporów pomiędzy ugrupowaniami sejmowymi i – pomimo że przepis ten stał się już raz przedmiotem wykładni Prezydium Sejmu – jego interpretacja nadal nie jest jasna, por. M. Zubik, *Organizacja...* [*op. cit.* przyp. 34], s. 155 oraz uchwała nr 4 Prezydium Sejmu z 5 lutego 1998 r. w sprawie wykładni art. 173 (dawny art. 99) regulaminu Sejmu RP, w Internecie: http://www.sejm.gov.pl/prawo/uchwaly/kon11.htm.

[37] Por. tytułem przykładu z obecnej kadencji odmowę zmiany porządku dziennego przez Marszałka Komorowskiego na wniosek klubu *PiS: PiS opuszcza obrady*, „Rzeczpospolita", 12-07-2008; *Prawo i Sprawiedliwość wychodzi z Sejmu i oskarża Platformę o naciski*, „Gazeta Wyborcza", 12-07-2008.

[38] W przypadku projektów pilnych Marszałek ma obowiązek odmówić poddania pod głosowanie takiej poprawki, zob. art. 76 ust. 3 regulaminu Sejmu. Uregulowanie to budzi wątpliwości niektórych autorów co do zgodności z Konstytucją, jako nadmiernie ingerujące w uprawnienie parlamentu do wnoszenia poprawek do projektów (por. M. Zubik, *Organizacja...* [*op. cit.* przyp. 34], s. 151.

prerogatywa pozwalająca znacznie usprawnić przebieg procesu legislacyjnego, w którym możliwości składania poprawek dopuszczalne są – w porównaniu do innych państw – bardzo szeroko[39] i stanowią jedną z głównych przyczyn jego rozwlekłości i nieefektywności. Interesujące, że – jak się wydaje – Marszałek korzysta z tego uprawnienia stosunkowo rzadko.

– Przewodniczenie obradom Sejmu (art. 10 ust. 1 pkt 4) regulaminu Sejmu), przy czym Marszałek „czuwa nad przestrzeganiem w toku obrad Regulaminu Sejmu oraz powagi i porządku na sali posiedzeń", co daje mu również prawo do dyscyplinowania posłów, aż do usunięcia z sali włącznie (art. 175 ust. 1–5 regulaminu).
– Praktyka interweniowania przez Marszałka w prace komisji sejmowych. Praktyka ta nie posiada bezpośredniego umocowania regulaminowego, ani tym bardziej konstytucyjnego, jednakże w IV kadencji pojawiło się zjawisko „wstrzymywania" prac komisji przez Marszałka, który następnie arbitralnie „odwieszał" prace nad danym projektem, informując komisję, że może ona podjąć już swoje czynności[40]. Pomimo że budzące kontrowersje i nie mające bezpośredniego oparcia w normach prawnych, praktyki te były akceptowane przez Sejm.

W zakresie zadań wewnątrzsejmowych, Marszałka w razie nieobecności zastępują wicemarszałkowie, wykonujący wówczas jego uprawnienia w zakresie przez niego ustalonym; ponadto wykonują oni zadania doraźnie zlecone przez Marszałka. Wicemarszałkowie nie stanowią odrębnych organów sejmowych, natomiast razem z Marszałkiem tworzą Prezydium Sejmu, a wraz z przedsta-

[39] W większości europejskich parlamentów możliwości zgłaszania poprawek do projektów ustaw (zwłaszcza rządowych) są mocno ograniczone – jako przykład wskazać można instytucję *vote bloqué*, przewidzianą w art. 44 ust. 3 konstytucji Republiki Francuskiej z 1958 r., polegającą na głosowaniu na wniosek rządu całości lub części dyskutowanego tekstu, obejmującego wyłącznie poprawki wnoszone lub zaaprobowane przez rząd; por. K. Eckhardt, *Wpływ organów władzy wykonawczej na wewnątrzparlamentarne postępowanie ustawodawcze*, „Przegląd Sejmowy" 3/2000, s. 26.

[40] Praktyka ta znalazła początkowo zastosowanie w okolicznościach nadzwyczajnych, po ujawnieniu przez „Gazetę Wyborczą" propozycji korupcyjnej złożonej przez Lwa Rywina w związku z projektem ustawy o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji – Marszałek Sejmu wstrzymał wówczas prace nad tą ustawą, znajdującą się wówczas na etapie prac komisyjnych. Później jednakże zabieg ten był powtarzany przez Marszałka, zob. M. Zubik, *Organizacja...* [*op. cit.* przyp. 34], s. 137. Aprobująco odniósł się do tej praktyki Mordwiłko, wywodząc uprawnienie Marszałka do ingerowania w tok pracy komisji z ogólnych prerogatyw zawartych w art. 10 ust. 1 pkt 1) i 5), zob. J. Mordwiłko, *O prawie marszałka Sejmu do przełożenia na termin późniejszy pracy komisji sejmowej nad projektem ustawy*, „Ekspertyzy i Opinie Prawne. Biuletyn", 1/2003, s. 19 i nast.

wicielami klubów i kół poselskich – Konwent Seniorów. Wybierani są w takim samym trybie jak Marszałek i zgodnie z ugruntowaną tradycją są nimi przedstawiciele najliczniejszych ugrupowań sejmowych, również opozycyjnych[41].

3.2. Prezydium Sejmu

Prezydium Sejmu, złożone z Marszałka i wicemarszałków jest kolegialnym organem wewnętrznym Sejmu, podejmującym decyzje poprzez uchwały stanowione większością głosów[42]. Jego pracami kieruje Marszałek lub wyznaczona przez niego osoba, a w posiedzeniach bierze udział z głosem doradczym szef Kancelarii Sejmu, choć Marszałek Sejmu może zaprosić na posiedzenie także inne osoby[43]. Prezydium Sejmu jest organem o charakterze koordynacyjno-opiniodawczym i nie posiada istotnych kompetencji kierowniczych[44], zaś wśród jego funkcji wyróżnia się najczęściej następujące[45]:

– **Funkcja kierowniczo-organizacyjna** – polegającą przede wszystkim na ustalaniu planu pracy Sejmu oraz „tygodni posiedzeń"[46] (art. 12 pkt. 1 i 2 regulaminu Sejmu). Zadania te należy uznać za czysto koordynacyjne, ponieważ ustalając plan pracy Prezydium nie określa merytorycznego zakresu spraw, które mają stać się przedmiotem kolejnych posiedzeń izby. Nie jest to zresztą możliwe, z uwagi na fakt, że *gros* ustaw uchwalanych przez Sejm stanowią

[41] Liczba wicemarszałków Sejmu nie jest określona w regulaminie izby, ich liczba odpowiada więc zazwyczaj liczbie ugrupowań „liczących się" w danej kadencji (Sejm określa liczbę wicemarszałków „obowiązującą" w danej kadencji na pierwszym posiedzeniu, por. art. 5 ust. 2 regulaminu Sejmu); regulamin Senatu natomiast określa z góry liczbę wicemarszałków jako nie więcej niż cztery osoby (art 7 ust. 1 regulaminu Senatu).

[42] Regulamin Sejmu nie precyzuje jaka ma to być większość, przyjąć zatem należy, że chodzi o większość zwykłą, jednak zgodnie z art. 13 ust. 4 regulaminu Sejmu w razie równości głosów rozstrzyga głos Marszałka.

[43] Jak słusznie zauważa Zubik, obecność szefa Kancelarii Sejmu na posiedzeniach Prezydium jest jego obowiązkiem, nie jest natomiast warunkiem zdolności Prezydium do obradowania i podejmowania uchwał, nie wchodzi on bowiem w skład organu jako jego członek, a jedynie obligatoryjnie uczestniczy w jego posiedzeniach, zob. M. Zubik, *Organizacja...* [*op. cit.* przyp. 34], s. 201.

[44] Konstytucja z 1997 r. zdecydowanie przeniosła ciężar kierowania pracami izby na Marszałka Sejmu; wcześniej funkcja ta przypadała Prezydium, Marszałek zaś był organem o charakterze w dużej mierze administracyjnym, por. Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo...* [*op. cit.* przyp. 3], s. 140 i nast.

[45] Por. M. Zubik, *Organizacja...* [*op. cit.* przyp. 34], s. 219.

[46] Te ostatnie niezbędne są ze względu na podporządkowanie obrad Sejmu zasadzie permanencji, por. wyżej.

projekty rządowe[47], „plan pracy" Sejmu zależy więc w znacznej mierze od tempa prac rządu i stopnia jego przygotowania legislacyjnego[48]. Tygodnie posiedzeń ustalane są tradycyjnie dwa razy do roku – na nadchodzące półrocze. Na ich podstawie Prezydium (a niekiedy cała izba, zgodnie z dyspozycją art. 173 ust. 1 regulaminu Sejmu) ustala konkretne dni posiedzeń. Ponadto w ramach funkcji organizacyjnej, Prezydium weryfikuje formalną dopuszczalność złożonej przez posła interpelacji i zapytania (art. 192 ust. 4 w zw. z art. 195 ust. 2 regulaminu Sejmu), dokonuje wyboru wniosku o przedstawienie informacji bieżącej (art. 194 ust. 3 regulaminu Sejmu)[49], może też wpływać na kolejność mówców w debacie i porządek zadawania pytań w sprawach bieżących (art. 179 ust. 3 i art. 196 ust. 3 regulaminu Sejmu). Prezydium Sejmu dysponuje szeregiem uprawnień związanych z organizacją i koordynacją pracy komisji (art. 12 pkt 5 regulaminu Sejmu): jest informowane o przebiegu prac komisji (art. 150 ust. 3), może zwołać posiedzenie komisji w celu rozpatrzenia określonej sprawy (art. 152 ust. 3), określa tryb prac w komisjach sejmowych w sprawach projektu ustawy budżetowej (art. 106 ust. 5) i określa ogólne zasady przeprowadzania przez komisje sejmowe kontroli związanych z wprowadzeniem w życie i wykonywaniem ustaw i uchwał Sejmu (art. 161 ust. 3). Wreszcie – Prezydium ustala zasady organizowania zaplecza ekspercko-doradczego dla Sejmu (art. 12 pkt. 6 i art. 154 ust. 4 regulaminu Sejmu) oraz przyjmuje coroczne informacje i sprawozdania z działalności Trybunału Stanu i Rzecznika Praw Obywatelskich.

– **Funkcja opiniodawczo-doradcza** – polega na konsultowaniu (obligatoryjnym lub fakultatywnym) działań Marszałka Sejmu. Ten ostatni ma obowiązek zasięgnąć opinii Prezydium w przedmiocie: nadania biegu inicjatywie ustawodawczej lub uchwałodawczej (art. 10 ust. 1 pkt. 8 regulaminu Sejmu), zgodności z prawem pro-

[47] W latach 2001–2005 projekty rządowe (nie licząc ustaw ratyfikujących umowy międzynarodowe oraz ustaw dostosowujących prawo polskie do prawa europejskiego) stanowiły 40–60% wszystkich projektów rozpatrywanych przez Sejm, por. K. H. Goetz, R. Zubek, *Government, Parliament and Law-making in Poland*, „The Journal of Legislative Studies" 2007 Vol. 13, Nr 4, s. 529.

[48] Co z kolei często stanowi wypadkową zarówno merytorycznego przygotowania Rady Ministrów jak i sytuacji politycznej w łonie najczęściej koalicyjnego rządu.

[49] Prezydium zobowiązane jest zasięgnąć opinii Konwentu Seniorów w tej kwestii, zaś w braku jednolitej opinii Konwentu – o wyborze informacji rozstrzyga Sejm w głosowaniu „na listę" proponowanych informacji.

jektów ustaw i uchwał (art. 12 pkt. 4 regulaminu Sejmu), zwrócenia niekompletnie uzasadnionego rządowego projektu ustawy wniesionego w trybie pilnym (art. 71 ust. 2 regulaminu Sejmu)[50] oraz w przedmiocie projektu budżetu Kancelarii Sejmu. Ponadto Marszałek może wnieść do zaopiniowania przez Prezydium dowolną sprawę (art. 12 pkt. 4 regulaminu Sejmu). W żadnym jednak wypadku nie jest opinią Prezydium związany.

– **Funkcja regulacyjna** – wynikająca z odesłań ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, nadających początkowo Prezydium Sejmu i Senatu daleko idące uprawnienia do uregulowania szczegółowych kwestii związanych z wykonywaniem mandatu poselskiego (senatorskiego) oraz z funkcjonowaniem klubów i kół parlamentarnych[51]. Po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r., „dekonstytucjonalizjącej" prezydia izb[52] oraz po noweli do ustawy o wykonywaniu mandatu z roku 2001 większość z tych uprawnień przejęli Marszałkowie, Prezydia zachowały jednak kompetencje do regulowania pewnych kwestii związanych z wypłatą uposażenia i diet posłów[53].
– **Funkcja wykładnicza** – uprawnienie do dokonywania wykładni przepisów regulaminu Sejmu wiążącej wszystkie organy izby (art. 12 pkt 3 regulaminu Sejmu)[54]. Przyjmuje się, że prawo do złożenia wniosku o dokonanie wykładni przysługuje Marszałkowi.
– **Funkcja inspiracyjna** – możliwość inicjowania działań poszczególnych organów wewnętrznych Sejmu, a nawet całego Sejmu. Prezydium może w wybranej przez siebie sprawie zwracać się o opinię do Konwentu Seniorów lub komisji sejmowej (art. 16 pkt

[50] W przypadku pozostałych projektów – również rządowych – Marszałek w razie braku bądź niekompletnego uzasadnienia decyduje o ich dalszym losie samodzielnie, por. wyżej, s. 35.

[51] Tytułem przykładu wymienić można: określanie wysokości i zasad otrzymywania przez kluby poselskie środków na pokrycie kosztów ich działalności (art. 18 ust. 2), określenie zasad i wysokości ryczałtu na pokrycie kosztów związanych z funkcjonowaniem biur (art. 23 ust. 3), szereg kompetencji do ustalania zasad wypłacania wynagrodzeń pracownikom biur i klubów (art. 18 ust. 11, art. 23 ust. 6, 8 i 11).

[52] Mała Konstytucja z 1993 roku nie tylko statuowała istnienie Prezydium Sejmu, ale też wprost przypisywała mu rolę kierowniczą (artykuł 10 ust. 2 Małej Konstytucji). Do tych postanowień odwoływała się uchwalona 9 maja 1996 r. ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz.U. 1996, nr 73 poz. 350, ze zm.), która w rok później – po uchwaleniu nowej Konstytucji, nie wspominającej o Prezydium, tworzącej natomiast silną pozycję Marszałka jako organu kierowniczego izby – została mocno zdezaktualizowana, co doprowadziło do jej zasadniczej nowelizacji w 2001 r. (ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 o zmianie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, Dz.U. 2001, nr 94, poz. 1032).

[53] Por. art. 25 ust. 6, art. 26 ust. 2, art 42 ust. 5 ustawy o wykonywaniu mandatu.

[54] Szczegółowo nt wykładni regulaminu dokonywanej przez Prezydium Sejmu zob. M. Zubik, *Organizacja...* [*op. cit.* przyp. 34], s. 233 i nast.

6, art. 17 ust. 1 pkt. 2 regulaminu Sejmu), jest też jedynym – obok komisji sejmowych i grupy 15 posłów – podmiotem uprawnionym do wniesienia projektu uchwały o powołaniu komisji śledczej (art. 3 ust. 1 ustawy o komisji śledczej)[55]. Ponadto Prezydium posiada pewne uprawnienia związane z ustaleniem składu komisji ds. służb specjalnych (art. 137 ust 2 i 4 regulaminu Sejmu).

– **Funkcja dyscyplinująco-odwoławcza i uprawnienia związane z wykonywaniem mandatu**. Prezydium Sejmu inicjuje niektóre postępowania związane z odpowiedzialnością regulaminową posłów oraz stanowi instancję odwoławczą dla rozstrzygnięć komisji regulaminowej i spraw poselskich, a także podejmuje uchwały w przedmiocie obniżenia uposażenia lub diety parlamentarnej w sytuacjach rażących naruszeń regulaminu Sejmu przez posła. Ponadto w gestii Prezydium Sejmu leżą rozstrzygnięcia związane z uposażeniami indywidualnych posłów w przypadkach szczególnych[56].

Podsumowując, Prezydium scharakteryzować można jako organ pełniący funkcje z jednej strony porządkowe, zapewniające organizację bieżących prac izby, a z drugiej – jako organ rozstrzygający sprawy „pracowniczo-kadrowe" posłów. Co charakterystyczne, przyznany regulaminem zakres kompetencji Prezydium w przeważającej mierze nie obejmuje spraw, które mogłyby stać się przedmiotem politycznego konfliktu pomiędzy ugrupowaniami sejmowymi. Dzięki temu – pomimo *stricte* politycznego składu – Prezydium może spełniać swoją funkcję, reprezentuje ono bowiem niejako wspólne interesy wszystkich posłów.

[55] Ze względu na niezwykle konfliktowy i upolityczniony charakter komisji śledczych wątpliwe jest aby rozwiązanie to miało sens – nigdy zresztą nie było wykorzystane w praktyce.

[56] Wyczerpująco nt. tej funkcji zob. M. Zubik, *Organizacja...* [*op. cit.* przyp. 34], s. 239 i nast.

4. Ciała polityczne

4.1. Konwent Seniorów

O ile intencją twórców regulaminu Sejmu było nadanie Prezydium charakteru możliwie mało zdominowanego przez konflikty partyjne, o tyle ciałem *per se* odzwierciedlającym partyjny podział Sejmu ma być Konwent Seniorów – z mocy regulaminu organ Sejmu, którego głównym zadaniem jest „zapewnienie współdziałania klubów parlamentarnych". Ma to więc być swego rodzaju „platforma negocjacyjna", w łonie której główne frakcje parlamentarne mogą zaprezentować swoje stanowiska oraz poszukiwać kompromisu, którego wypracowanie ma ułatwić funkcjonowanie teoretycznie ponadpartyjnych organów kierowniczych – Prezydium i Marszałka.

W skład Konwentu Seniorów wchodzą z mocy postanowień regulaminu Sejmu Marszałek i wicemarszałkowie[57] oraz przedstawiciele frakcji parlamentarnych – ci ostatni wyłaniani w sposób zróżnicowany; członkami Konwentu zostają bowiem, zgodnie z art. 15 ust. 1 regulaminu Sejmu:

- Przewodniczący lub wiceprzewodniczący klubów poselskich (a więc ugrupowań liczących co najmniej 15 posłów). Klub sam określa czy deleguje do Konwentu swojego przewodniczącego czy też jego wice.
- Przedstawiciele porozumień klubów lub kół poselskich, a także klubów parlamentarnych reprezentujących co najmniej 15 posłów. Zapis ten nie jest jednoznaczny, jednak przyjmuje się, że oznacza on, że klub i stowarzyszone z nim koło mogą delegować do Konwentu wspólnego przedstawiciela, a także że koła poselskie działające na mocy porozumienia i zrzeszające łącznie co najmniej 15 posłów mają prawo do „swojego" członka Konwentu. Przez „kluby parlamentarne" rozumieć należy zrzeszenia grupujące zarówno posłów, jak i senatorów[58] – również one muszą liczyć ich co najmniej 15 aby uzyskać reprezentację w Konwencie[59].

[57] Nie traktowani jednak jako Prezydium Sejmu, lecz pełniący po prostu funkcję członków Konwentu, por. M. Zubik, *Organizacja...* [*op. cit.* przyp. 34], s. 253.

[58] Dopuszczalność tego rodzaju zrzeszeń wynika *explicite* z art. 17 ust. 3 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora.

[59] Nie daje natomiast reprezentacji w Konwencie zawarcie porozumienia przez kilka kół parlamentarnych liczących łącznie co najmniej 15 członków.

– Przedstawiciele kół parlamentarnych reprezentujących w dniu rozpoczęcia kadencji Sejmu osobną listę wyborczą. Jest to furtka, pozwalająca uzyskać reprezentację w Konwencie mikrougrupowaniom, dla założenia koła parlamentarnego wystarcza bowiem posiadanie trzech „szabel" – z tym jednym zastrzeżeniem aby członkowie tego koła dostali się do Sejmu ze wspólnej listy wyborczej – odrębnej od list, z których uzyskali mandat posłowie tworzący pozostałe kluby i koła[60]. Przepis ten nie pozwala zatem na wprowadzenie do Konwentu przedstawiciela kół rozłamowych, powstałych w toku kadencji przez odejście kilku posłów z większego klubu[61].

Wszyscy członkowie Konwentu natomiast – również ci będący przedstawicielami klubów i kół parlamentarnych – muszą być posłami[62].

Uprawnienia Konwentu ograniczają się do przedstawiania opinii w sprawach przedłożonych przez pozostałe organy Sejmu – tak fakultatywnych, jak i obligatoryjnych. Z tych ostatnich, do najważniejszych należą: opiniowanie planów pracy izby, opiniowanie porządku posiedzenia, wnioskowanie co do trybu przeprowadzenia dyskusji. Opinie te, pomimo że nie wiążące, są zazwyczaj uwzględniane, z oczywistych powodów: negatywne stanowisko Konwentu Seniorów (a właściwie przedstawicieli klubów w Konwencie) oznacza że problematyczna kwestia wywoła opór większości izby. Z uwagi na niewiążący charakter, stanowisko Konwentu wyrażane jest bez formalnego powzięcia uchwały – jeżeli wśród jego członków istnieje *consensus*, to zostaje on odnotowany w zapisie ustaleń. Często wystarcza też, gdy pozytywną opinię wyrażą przedstawiciele największych klubów.

[60] Chodzi tu oczywiście o sytuację, w której istnieje tylko jedno koło reprezentujące daną listę wyborczą. Furtkę tę utworzono na początku III kadencji, aby zapewnić miejsce w Konwencie dla przedstawiciela koła Ruchu Odbudowy Polski – skromnego liczebnie, ale startującego z własnej, odrębnej listy wyborczej ugrupowania, mocno podkreślającego swoją odrębność polityczną od pozostałych.

[61] Pozwala natomiast – zgodnie z przyjętą w III kadencji praktyką – na włączanie do utworzonego na początku kadencji w oparciu o własną listę wyborczą koła posłów-uciekinierów z innych klubów i kół; uznano więc, że jeżeli na początku kadencji powstaje koło reprezentujące odrębną listę wyborczą, to trwa ono jako podmiot, nawet jeżeli jego skład osobowy ulegnie zmianie powodującej naruszenie tej przesłanki, por. M. Zubik, *Organizacja...* [*op. cit.* przyp. 34], s. 257.

[62] Tak: M. Zubik, *Organizacja...* [*op. cit.,* przyp. 34], s. 253.

4.2. Zrzeszenia posłów i senatorów – kluby, koła, zespoły i porozumienia

Wewnętrzne zróżnicowanie polityczne Sejmu jako ciała przedstawicielskiego, znajduje swój formalny wyraz w normatywnym uznaniu prawa deputowanych do zrzeszania się w ugrupowaniach tworzonych w oparciu o kryterium polityczne. Tak explicite stanowi art. 8 ust. 1 regulaminu Sejmu oraz art. 17 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu, będące – jak podkreśla się w doktrynie – jedynie doprecyzowaniem generalnej wolności zrzeszania się oraz wolności działania partii politycznych, wynikających wprost z Konstytucji[63]. Zrzeszenia posłów i senatorów posiadają specyficzny status – nie będąc organami parlamentu są one jednocześnie niezbędnym elementem jego wewnętrznej organizacji; nie będąc prostym „przedłużeniem" partii politycznych, są zarazem immanentnie związane z życiem partyjnym.

W Europie powstanie frakcji parlamentarnych poprzedzało powstanie partii politycznych w nowoczesnym znaczeniu tego słowa[64], zaś relacje pomiędzy partią polityczną a jej parlamentarną emanacją w postaci klubu kształtują się różnie w poszczególnych krajach, w zależności od tradycji, warunków politycznych oraz regulacji prawnych[65]. W Polsce orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego traktuje klub jako „łącznik pomiędzy partią polityczną a parlamentarnym mechanizmem sprawowania władzy", uznając z jednej strony że w państwie demokratycznym władza zdobywana i sprawowana jest przez partie polityczne, a z drugiej – że nie mogą one sprawować jej bezpośrednio, lecz jedynie poprzez konstytucyjne mechanizmy i instytucje, wśród których zrzeszenia poselskie stanowią element zinstytucjonalizowania polityki partyjnej i przeniesienia jej do instytucji państwowych[66]. Taka ocena roli partii politycznych i klubów parlamentarnych wyrażona w 1993 r. wydawać się mogła w ówczesnej sytuacji politycznej nieco na wyrost[67] jednak – zdaniem moim – dobrze oddaje stan powstały kilkanaście lat później, kiedy to rzeczywiście mamy w Polsce do czynienia ze względnie stabilnym systemem partyjnym, w którym przynajmniej największe partie spraw-

[63] Zob. orzeczenie TK U. 10/92 [*op. cit.*, przyp. 28]. Por. też L. Garlicki, *Polskie...* [*op. cit.,* przyp. 2], s. 225.

[64] Por. np. M. Gulczyński, A. Małkiewicz, *Wiedza o partiach i systemach partyjnych*, Druktur, Warszawa 2008, s. 46.

[65] *Ibidem*, s. 52.

[66] Zob. orzeczenie TK U. 10/92 [*op. cit.*, przyp. 28].

[67] Wobec ogromnej płynności systemu partyjnego, w którym wielka ilość partii łączyła się z ich nietrwałością, co znajdowało swój wyraz również w ciągłych reorganizacjach zrzeszeń poselskich.

nie opanowują „parlamentarny mechanizm sprawowania władzy" za pośrednictwem stosunkowo zdyscyplinowanych – i zrośniętych ze strukturą partyjną – klubów parlamentarnych[68]. Na gruncie ostatnich trzech, a zwłaszcza ostatnich dwóch kadencji (od 2001 r.) mówić zatem można o ugrupowaniach parlamentarnych w Polsce jako o „partiach w parlamencie"[69].

Na gruncie regulaminów obu izb oraz ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, wyróżnić można w polskim parlamencie następujące rodzaje zrzeszeń deputowanych:

- **Kluby poselskie** (**senatorskie**): oparte o przynależność polityczną ugrupowania liczące co najmniej 15 posłów lub 7 senatorów (art. 8 ust. 2 regulaminu Sejmu i art. 21 ust. 2 regulaminu Senatu).
- **Kluby parlamentarne**: grupują w oparciu o przynależność polityczną zarówno posłów jak i senatorów. Dopuszczalność tworzenia klubów parlamentarnych wynika z art. 17 ust. 3 ustawy o wykonywaniu mandatu, która nie precyzuje jednak minimalnej liczby członków zrzeszenia tego rodzaju. W doktrynie reprezentowany jest pogląd, że powinno ono liczyć co najmniej 15 członków, przy czym muszą się wśród nich znajdować przedstawiciele obu izb[70]. Praktyka sejmowa poczynając od IV kadencji Sejmu[71] traktowała jednak różnicę pomiędzy klubem poselskim a parlamentarnym dość swobodnie, liczne ugrupowania bowiem tworzyły kluby nazywane parlamentarnymi ale zrzeszające samych posłów i to pomimo że posiadały reprezentację w Senacie (grupującą się jednak odrębnie w klub lub koło senackie)[72].

[68] O czym świadczy też rosnąca spójność klubów, por. ustalenia niniejszej pracy zawarte w rozdziale poświęconym spójności ugrupowań.

[69] Z zastrzeżeniem że w pełni stwierdzenie to daje się zastosować tylko do największych i najdłużej istniejących partii i klubów. Na polskiej scenie politycznej nadal bowiem istnieją podmioty efemeryczne, których posłowie podatni są na oferty zmiany szyldu w sytuacjach kryzysowych, co sprawia że partia taka kontroluje swój klub w ograniczonym zakresie.

[70] Por. M. Zubik, *Organizacja...* [*op. cit.* przyp. 34], s. 375.

[71] Będącej zarazem V kadencją Senatu – I kadencja Senatu rozpoczęła się bowiem po wyborach 4 czerwca 1989 r., podczas gdy wyłoniony w tych samych wyborach Sejm („sejm kontraktowy") był Sejmem PRL X kadencji. Po rozpisaniu pierwszych wolnych wyborów do obu izb w 1991 r. zachowano odmienność numeracji kadencji, traktując Senat – od początku swego istnienia wybierany demokratycznie – jako swego rodzaju organ nowego już państwa, pomimo że zmiana nazwy państwa z PRL na RP dokonana została w grudniu 1989 r. Stąd też Senat III Rzeczypospolitej jest zawsze o jedną kadencję „starszy" od Sejmu.

[72] Np. w IV kadencji Sejmu Liga Polskich Rodzin utworzyła klub „parlamentarny" w Sejmie (złożony z samych posłów), posiadając jednocześnie w Senacie koło senatorskie. W V kadencji Sejmu, Platforma Obywatelska posiadała klub „parlamentarny" złożony wyłącznie z posłów oraz w Senacie – klub senatorów PO, którą to formę zrzeszenia partia ta powtórzyła w obecnej, VI kadencji. Por. dane o or-

– **Koła poselskie** (**senatorskie**): oparte o przynależność polityczną zrzeszenia co najmniej 3 posłów lub senatorów (art. 8 ust. 3 regulaminu Sejmu i art. 21 ust. 3 regulaminu Senatu).
– **Koła parlamentarne**: oparte na analogicznych założeniach jak klub parlamentarny z (domniemaną) minimalną liczebnością trzech członków[73] (art. 17 ust. 3 ustawy o wykonywaniu mandatu).
– **Zespoły** – poselskie, senackie lub parlamentarne[74]. W odróżnieniu od klubów i kół nie grupują one deputowanych na zasadzie przynależności politycznej, lecz mają charakter między- i (lub) ponadpartyjny. Nie posiadają w związku z tym prawa do reprezentacji w Konwencie Seniorów i mają charakter wizerunkowo-towarzyski (choć niekiedy wykorzystywane są do merytorycznego zorganizowania ponadpartyjnej inicjatywy ustawodawczej)[75] (art. art. 8 ust 6 regulaminu Sejmu, art. 21 ust. 6 regulaminu Senatu i art. 17 ust. 3 ustawy o wykonywaniu mandatu).

Kluby i koła mogą ponadto zawierać porozumienia, służące stworzeniu wspólnej reprezentacji w Konwencie Seniorów oraz ewentualnie innym celom o charakterze politycznym (art. 8 ust. 5 regulaminu Sejmu, art. 21 ust. 5 regulaminu Senatu). Na gruncie regulaminów izb nie jest jednoznaczne, czy porozumienia te posiadają walor podmiotowości czy są jedynie formą współpracy ugrupowań parlamentarnych[76]. Praktyka sejmowa wydaje się

ganizacjach zrzeszających posłów i senatorów umieszczone na stronach internetowych Sejmu i Senatu: www.sejm.gov.pl i www.senat.gov.pl

[73] Ta forma zrzeszenia wykorzystana została tylko raz – w IV kadencji Sejmu posłowie Unii Pracy utworzyli swoje Koło Parlamentarne UP, ale podobnie jak przy wspomnianych wyżej klubach „parlamentarnych" grupowało ono wyłącznie posłów, podczas gdy senatorowie – członkowie UP przystąpili do klubu senackiego SLD–UP „Lewica Razem". Również i w tym wypadku trudno zatem mówić o powołaniu koła parlamentarnego ściśle w oparciu o art. 17 ust. 3 ustawy o wykonywaniu mandatu.

[74] Te ostatnie również opierają się o art. 17 ust. 3 ustawy o wykonywaniu mandatu i stosują się do nich wszystkie uwagi poczynione w stosunku do klubów i kół parlamentarnych.

[75] Przykład takiego zrzeszenia stanowi Parlamentarna Grupa Kobiet.

[76] Za pierwszą możliwością przemawia wykładnia językowa art. 8 ust. 5 regulaminu Sejmu, który wydaje się dopuszczać zawieranie porozumień tylko w jednym celu – uzyskania wspólnej reprezentacji w Konwencie Seniorów (którą to możliwość *explicite* dopuszcza art. 15 ust. 1 regulaminu). Z drugiej strony art. 8 ust. 7 nakazuje również porozumieniom notyfikować Marszałka o swoich statutach (regulaminach), co sugeruje że powinny one takowe posiadać – a więc że mają charakter odrębnych zrzeszeń wewnątrzsejmowych. Poza wymienionymi przepisami, regulamin Sejmu wspomina o porozumieniach jeszcze tylko w art. 45 ust. 1, który przyznaje im istotne uprawnienie do zgłaszania w II czytaniu poprawek do projektów ustaw, o ile reprezentują co najmniej 15 posłów i w art 148a, w którym nakazuje uwzględniać istniejące porozumienia w składzie komisji ds. Unii Europejskiej poprzez przyznanie im proporcjonalnej do ich liczebności liczby przedstawicieli; w obydwu tych przypadkach traktuje zatem porozumienia podmiotowo. Analiza wymienionych przepisów prowadzi, zd. moim, do wniosku, że intencją twórców regulaminu było stworzenie porozumień jako *sui generis*

iść w kierunku traktowania porozumienia jako formy współpracy istniejących klubów, a więc – przenosząc na grunt konstytucyjny nomenklaturę prawa prywatnego – jako umowę zobowiązaniową pomiędzy ugrupowaniami sejmowymi, a nie jako sposób na powołanie nowego podmiotu[77].

Co zrozumiałe, każdy poseł należeć może tylko do jednego klubu lub koła (art. 8 ust. 4 regulaminu Sejmu, art. 21 ust. 4 regulaminu Senatu); ograniczenie to nie dotyczy jednak zespołów, jako że te ostatnie nie są ugrupowaniami o charakterze politycznym. Równie oczywisty charakter ma – wynikająca wprost z konstytucyjnej swobody zrzeszania się – dobrowolność przynależności do klubu i niedopuszczalność nakładania na posłów czy to ustawą czy regulaminem obowiązku zrzeszania się[78].

Podstawową funkcją klubów i kół jest zapewnienie zaplecza organizacyjnego dla walki politycznej toczącej się w Sejmie. To przez struktury klubu posłowie wzywani są na ważne posiedzenia, podczas których potrzebna jest wysoka frekwencja, to władze klubu zarządzają i egzekwują dyscyplinę w określonych głosowaniach i przekazują informacje jakie stanowisko mają zająć posłowie w poszczególnych sprawach. Zwykle również to klub przygotowuje poselską inicjatywę ustawodawczą, czyli opracowuje projekt ustawy i zapewnia zebranie pod nim wymaganej ilości podpisów[79]. Także po-

podmiotów zrzeszających posłów co do zasady w oparciu o kryterium polityczne (wskazuje na to wspólna reprezentacja w Konwencie) i służących przede wszystkim jako instrument wspólnego działania dla kół (zbyt małych by korzystać z uprawnień przysługujących klubom) ewentualnie dla kół i posłów niezrzeszonych – zbyt od siebie odległych politycznie lub personalnie by powołać wspólny klub, ale mogących dzięki instytucji porozumienia podejmować wspólne inicjatywy i mieć przedstawiciela w Konwencie. Wydaje się jednak że porozumienia w tym znaczeniu nie zaistniały w Sejmie żadnej kadencji.

[77] W polskiej praktyce parlamentarnej ugrupowania często zawierają umowy, nazywane zazwyczaj „porozumieniami", określające zakres współpracy parlamentarnej pomiędzy nimi, np. obowiązek poparcia przez sygnatariuszy projektów określonych ustaw, jak również tzw. „umowy koalicyjne" pomiędzy ugrupowaniami tworzącymi wspólny rząd. Umowy te jednakże zawierane są w imieniu partii, a nie klubów poselskich, por. „Porozumienie dotyczące zasad współpracy koalicyjnej" pomiędzy PiS, Samoobroną RP i LPR z dnia 16-10-2006 r. (dostępna w serwisie Gazeta.pl: http://serwisy.gazeta.pl/kraj/1,69906,3691420.html) i wcześniejsza (sprzed zawarcia formalnej koalicji rządowej) „Umowa stabilizacyjna" pomiędzy tymi samymi partiami z dnia 2-02-2006 r., dostępna tamże: http://serwisy.gazeta.pl/kraj/1,69906,3144804.html).

[78] Nie stoi to w sprzeczności z zastosowaniem wobec posła – członka określonej partii, sankcji za wystąpienie z klubu, o ile zachowuje ona charakter wewnątrzpartyjny i nie polega na ograniczeniu jego uprawnień mandatowych, zob. poniżej.

[79] Inicjatywa ustawodawcza przysługuje grupie 15 posłów niezależnie od ich przynależności. Zazwyczaj jednak, choć od strony formalnej, są to zawsze inicjatywy „grupy posłów", to projekty przygotowywane i wnoszone są przez poszczególne kluby, które starają się w ten sposób przekazać wyborcom swojej partii sygnały świadczące o realizowanej przez siebie polityce – projekty poselskie poparte przez posłów z kilku różnych klubów zdarzają się rzadko. Jednak fenomen licznych w Polsce projektów poselskich wymaga dokładniejszego zbadania, o czym poniżej.

prawki do projektów ustaw i uchwał oraz wnioski o uzupełnienie porządku dziennego zgłaszane są najczęściej w imieniu klubu[80].

Każdy klub – jak już wspomniano – posiada reprezentację w Konwencie Seniorów, a każdy z większych klubów – zazwyczaj również wicemarszałka. Liczebność, a więc polityczna siła klubów znajduje swoje odzwierciedlenie w składzie komisji sejmowych, obsadzanych tradycyjnie według ilościowych parytetów, dających przewagę klubom największym.

Swoją strukturę wewnętrzną i zasady funkcjonowania kluby kształtują swobodnie w statutach i regulaminach i władne są również nakładać i egzekwować od swoich członków obowiązki takie, jak dyscyplina partyjna lub obowiązek przekazywania części swych uposażeń do dyspozycji klubu lub partii[81].

Dopuszczalne są również sankcje wobec posłów nie przestrzegających regulacji klubowych, jednak nie mogą one naruszać charakteru mandatu wolnego[82] – nie mogą więc polegać na zmuszaniu posła do rezygnacji z mandatu lub na ograniczaniu jego uprawnień parlamentarzysty[83].

Kontrowersje budzi – bezdyskusyjna w obecnym stanie prawnym – niemożność badania zgodności postanowień regulacji wewnątrzklubowych z obowiązującym prawem. O ile bowiem nie podlega wątpliwości, że kluby i koła mają prawo regulować zasady swojego funkcjonowania w aktach o charakterze wewnętrznym, o tyle równie oczywiste jest, że akty te nie mogą naruszać obowiązującego w Rzeczypospolitej porządku prawnego.

---

[80] Poprawki do projektu ustawy lub uchwały w drugim czytaniu zgłosić może – oprócz klubu i porozumienia liczącego 15 posłów – również grupa 15 posłów (art. 45 ust. 1 regulaminu Sejmu), a wnioski o uzupełnienie porządku dziennego składać mogą kluby, koła lub grupa 15 posłów (art. 173 ust. 3 regulaminu Sejmu).

[81] Trudno nie zauważyć, że praktyka przekazywania części diet i wynagrodzenia do dyspozycji ugrupowania z którego listy poseł dostał się do Sejmu wyraźnie wskazuje na kliencki charakter polskiego systemu partyjnego.

[82] Nt. mandatu wolnego zobacz wyczerpująco: P. Czarny, *Sejm i Senat* [w:] P. Sarnecki (red.), *Prawo…*, [*op. cit.* przyp. 14], s. 237 i nast.

[83] W chwili przygotowywania tej pracy wciąż na rozstrzygniecie czeka wniosek Marszałka Sejmu o zbadanie zgodności z Konstytucją praktyk stosowanych przez partię Samoobrona RP w 2005 r. Partia ta uzależniała mianowicie możliwość startowania w wyborach z jej listy od podpisania umowy zobowiązującej do zapłaty kwoty pół miliona złotych w przypadku opuszczenia klubu parlamentarnego Samoobrony. Zobowiązanie to zabezpieczone było wekslem in blanco (stąd popularna nazwa skandalu jakim stało się ujawnienie tych praktyk – „afera wekslowa" lub „weksle Leppera" od nazwiska przewodniczącego partii). Sąd Okręgowy w Warszawie, do którego trzech byłych posłów Samoobrony wniosło pozew cywilnoprawny o stwierdzenie nieważności wymuszonych w ten sposób weksli przychylił się do ich stanowiska, uznając że zawierane z Samoobroną umowy naruszały przepisy ustawy o partiach politycznych, gwarantujące swobodę występowania z tychże, zob. Sąd: umowy Samoobrony o wekslach nieważne, portal informacyjny Onet: http://wiadomosci.onet.pl/1785456,11,sad_umowy_samoobrony_o_wekslach_niewazne, item. html.

Brak jest tymczasem procedury, upoważniającej do kontroli statutów klubowych jakikolwiek organ – uprawnień takich nie ma ani Trybunał Konstytucyjny[84], ani Prezydium Sejmu, które kluby i koła notyfikują jedynie o swoim istnieniu, przedkładając zarazem swoje regulaminy bądź statuty (art. 8 ust. 7 regulaminu Sejmu, art. 20 ust. 7 regulaminu Senatu).

[84] Zakres uprawnień TK wynikać musi z przepisów rangi konstytucyjnej, regulacje ustawowe mogą zawierać ich doprecyzowanie, ale nie rozszerzenie. Zgodnie z art. 188 pkt. 4 Konstytucji, TK orzeka „w sprawach zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych", czego bez zmiany Konstytucji nie sposób rozszerzyć na kluby parlamentarne. Jak słusznie zauważa Zubik, statuty klubowe mogłyby w obecnym stanie prawnym stać się co najwyżej materiałem dowodowym w postępowaniu toczonym w oparciu o art 188 pkt. 4 Konstytucji, por. M. Zubik, *Organizacja...* [*op. cit.* przyp. 34], s. 392.

5. Organy wyspecjalizowane – komisje sejmowe

5.1. Pozycja ustrojowa a rola komisji w pracy Sejmu

W świetle art. 17 ust. 1 regulaminu Sejmu, komisje są organami powołanymi do rozpatrywania i przygotowywania spraw stanowiących przedmiot prac Sejmu oraz wyrażania opinii w sprawach przekazanych pod ich obrady przez Sejm, Marszałka Sejmu lub Prezydium Sejmu. Ustęp drugi tego przepisu stanowi, że są one również „organami kontroli sejmowej w zakresie określonym Konstytucją i ustawami". Przedmiotowy zakres ich działań pokrywa się więc z zakresem zadań Sejmu, który bezpośrednio – jako cała izba, bądź za pośrednictwem swoich organów kierowniczych przekazuje komisjom poszczególne sprawy do „przygotowania" bądź „rozpatrzenia"[85].

Komisje sejmowe często określane są jako „organy pomocnicze" Sejmu[86], powołane do merytorycznego opracowania zgłoszonych inicjatyw, zwłaszcza ustawodawczych. To nazewnictwo sugeruje ich skromną, wręcz podrzędną rolę w parlamencie. Z jurystycznego punktu widzenia rzeczywiście nie są to instytucje kluczowe – komisje nie mają własnych kompetencji decyzyjnych a ich formalnym zadaniem jest przygotowanie materii podlegającej rozstrzygnięciu plenarnemu. Z punktu widzenia politologicznej analizy procesu legislacyjnego, komisje parlamentarne jawią się natomiast jako instytucje o ogromnej roli. To one nadają kształt projektom ustaw, decydując o konkretnych rozwiązaniach prawnych jakie zostaną w nich przyjęte, to na posiedzeniach komisji opracowywane są zgłoszone poprawki. W wielu krajach komisje mogą skutecznie blokować projekt, przeciągając pracę nad nim, a w niektórych – wręcz doprowadzić do jego przyjęcia lub odrzucenia bez debaty plenarnej[87]. Analiza miejsca i roli komisji w proce-

[85] Art. 151 ust. 1 regulaminu Sejmu definiuje zadania komisji jako: 1) rozpatrywanie projektów ustaw i uchwał oraz założeń do nich; 2) rozpatrywanie przekazanych im uchwał zawierających stanowisko Senatu (poprawki bądź odrzucenie) wobec ustawy uchwalonej przez Sejm; 3) rozpatrywanie weta prezydenckiego; 4) rozpatrywanie sprawozdań i informacji ministrów oraz kierowników naczelnych organów administracji państwowej i innych urzędów i instytucji; 5) analizowanie działalności poszczególnych działów administracji i gospodarki państwowej; 6) rozpatrywanie spraw związanych z wprowadzeniem w życie i wykonywaniem ustaw i uchwał Sejmu oraz 7) opiniowanie skierowanych do Marszałka Sejmu wniosków w sprawie wyboru, powołania lub odwołania przez Sejm poszczególnych osób na stanowiska państwowe.

[86] E. Gdulewicz, M. Granat, W. Orłowski, S*ejm i Senat* [w:] W. Skrzydło (red.), *Polskie...* [*op. cit.*, przyp. 5], s. 269; P. Czarny, *Sejm i Senat* [w:] P. Sarnecki (red.), *Prawo …,* [*op. cit.,* przyp. 14], s. 261.

[87] Tak jest np we Włoszech, gdzie komisja może uchwalić (lub odrzucić) projekt ustawy podczas specjalnego posiedzenia, tzw. *in sede deliberante*. Na temat uprawnień komisji w różnych modelach legislacyjnych zob. obszernie M. Mezey, *Comparative legislatures,* Durham 1979.

sie stanowienia prawa stanowi obecnie bez mała subdziedzinę w obrębie badań nad legislaturami[88].

Nie będzie przesadą stwierdzenie, że – abstrahując od pojedynczych przypadków – to przede wszystkim w komisjach tworzone są normy, które po uchwaleniu przez plenum Sejmu stają się prawem obowiązującym w Rzeczypospolitej[89]. Zauważyć tu należy, że szczegóły prac komisyjnych pozostają w cieniu zarówno dla publiczności jak i dla badaczy polskiej polityki – w przeciwieństwie do posiedzeń plenarnych. Posiedzenia komisji sejmowych (z wyjątkiem komisji ds. służb specjalnych) są co prawda co do zasady jawne[90], jednakże nikt nie jest w stanie śledzić na bieżąco prac wszystkich komisji na raz. *De facto* zatem wiedzę o szczegółach przebiegu posiedzeń poszczególnych komisji mają tylko ich uczestnicy, a więc – najczęściej – ich członkowie, przedstawiciel wnioskodawcy – autora omawianego projektu, zainteresowani przedmiotem obrad lobbyści[91] oraz zaproszeni przez komisję eksperci[92]. Komisje nie publikują również pełnych stenogramów ze swoich posiedzeń, a jedynie tzw. biuletyny zawierające

[88] Por. przegląd zagadnień związanych z rolą i funkcjonowaniem komisji w parlamentach współczesnych: M. Mezey, *Legislatures: Individual Purpose and Institutional Performance*, [w:] A. W. Finifter (red.), *Political Science: The State of the Discipline II*, American Political Science Association, 1993, s. 348 i nast. W literaturze polskiej zob. H. Pajdała, *Komisje w parlamencie współczesnym*, Wydawnictwo Sejmowe 2001.

[89] Oczywiście dopóki ograniczamy analizę procesu legislacyjnego do działań podejmowanych w parlamencie. Nie należy bowiem zapominać, że ponad połowa ustawodawstwa w Polsce przygotowywana jest przez Radę Ministrów, w łonie której opracowanie szczegółowych rozwiązań zawartych w projekcie pozostaje domeną aparatu urzędniczego.

[90] Aczkolwiek obecność dziennikarzy na posiedzeniu wymaga zgody jej przewodniczącego, art. 154 ust. 5 regulaminu Sejmu. Komisja może ponadto zdecydować zwykłą większością głosów o odbyciu posiedzenia zamkniętego (art. 156 regulaminu Sejmu). Brak jest statystyk nt. ilości posiedzeń jawnych i zamkniętych w poszczególnych komisjach.

[91] Dotyczy to osób prowadzących zarejestrowaną działalność lobbingową w rozumieniu ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa. Formalnie dopiero od wejścia w życie tej ustawy i wprowadzenia adekwatnych zmian do regulaminu Sejmu (art. 154 ust. 2a) osoby zajmujące się lobbingiem mogą uczestniczyć w posiedzeniach komisji. W okresie wcześniejszym jednak osoby zajmujące się *de facto* lobbingiem były zapraszane na posiedzenia w charakterze ekspertów, por. S. Wronkowska, *W sprawie postępowania legislacyjnego w przepisach Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy" 2/2000, s. 76 i nast.; *Po co te ekspertyzy*, „Życie Warszawy" 4-12-2003. Posłowie często też korzystają z opracowań „eksperckich" pochodzących od osób lub instytucji, których bezstronność może budzić wątpliwości, zob. *Przestępca doradzał posłom*, „Życie Warszawy" 3-12-2008.

[92] W doborze których komisje dysponują w zasadzie całkowitą swobodą, por. uchwała nr 28 Prezydium Sejmu z dnia 19 kwietnia 1995 r. w sprawie zasad organizowania doradztwa naukowego na rzecz Sejmu i jego organów, powoływania doradców sejmowych oraz korzystania z ekspertyz i opinii, z późn. zmianami oraz H. Pajdała, *Komisje sejmowe. Status i funkcjonowanie*, Wydawnictwo Sejmowe 2003, s. 29. Stanowi to furtkę do ukrytego lobbingu oraz nie sprzyja zapewnieniu wysokiego poziomu obsługi eksperckiej, por. S. Wronkowska, *W sprawie...* [*op. cit.* przyp. 91] oraz tejże *Ekspert a proces tworzenia prawa*, „Państwo i Prawo" 9/2000, s. 13 i nast.

skrócony zapis przebiegu obrad, podjęte ustalenia i wyniki głosowań[93] – biuletynów takich nie sporządza się jednakże z prac podkomisji.

5.2. Rodzaje komisji sejmowych

Konstytucja w art. 110 ust. 3 wprowadza rozróżnienie pomiędzy komisjami stałymi i nadzwyczajnymi. **Komisje stałe** powołane są do bieżącej obsługi zadań Sejmu i utworzone zostały w oparciu o dwa niejednolite kryteria[94]. Pierwszym jest kryterium przedmiotowe – zakresu spraw, którymi zajmują się komisje. Kryterium to określić też można jako resortowe lub problemowe: zakres działań komisji stałej albo odpowiada istniejącym ministerstwom (resortom), bądź działom administracji rządowej[95],

[93] Kwestia, na ile ten dyskretny charakter prac komisji sprzyja zachowaniom korupcyjnym nie doczekała się jak dotąd poważnego opracowania. Jednak ujawnione w Polsce skandale związane z legislacją, choć dotyczyły w przeważającej mierze prac na szczeblu ministerstwa muszą budzić niepokój i pytania o przebieg prac nad ustawami we wszelkich gremiach nie zapewniających pełnej jawności swoich poczynań – zwłaszcza od czasów ujawnienia tzw. „afery Rywina" i ustaleń powołanej dla jej zbadania komisji śledczej, w świetle których proces przygotowania projektu ustawy przez ministerstwo jawi się jako ciąg korupcyjnych przetargów pomiędzy biznesem, ugrupowaniami politycznymi i lobby urzędniczym, por. sprawozdanie komisji śledczej stanowiące załącznik do uchwały Sejmu z dnia 24 września 2004 r. *w sprawie sprawozdania Komisji Śledczej do zbadania ujawnionych w mediach zarzutów dotyczących przypadków korupcji podczas prac nad nowelizacją ustawy o radiofonii i telewizji*, M.P. 2004, nr 41, poz. 711. Pozostałe (nieprzyjęte przez Sejm) wersje sprawozdań sporządzone przez innych członków komisji dostępne są w serwisie internetowym Sejmu pod adresem: http://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/ wgdruku/2796; syntetyczny opis przebiegu „afery Rywina" zob. P. Zaremba, J. Jachowicz, *Rywingate: walka buldogów pod dywanem*, „Dziennik", 21-07-2007. W innym wielkim skandalu związanym z korupcją w procesie stanowienia prawa, dotyczącym prac nad nowelizacją ustawy o grach losowych nie udało się ustalić, w którym momencie procesu legislacyjnego w ustawie znalazły się zapisy ułatwiające pranie brudnych pieniędzy, lecz część dziennikarzy i polityków wskazywała jako gremium odpowiedzialne komisję sejmową; por. *Mafia hazardowa*, „Wprost" 49/2003; *Ostra gra Sojuszu*, „Życie Warszawy" 1-12-2003; *Sojusz lewicy z hazardem*, „Rzeczpospolita" 3-12-2008.

[94] Por. L. Garlicki, *Polskie...* [*op. cit.,* przyp. 2], s. 222.

[95] Zgodnie z ustawą o działach administracji rządowej z dnia 4 września 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 141 poz. 943, z późn. zmianami) zakresy działania administracji centralnej w Polsce podzielone zostały na 35 „działów", wymienionych w art. 5 ustawy. Poszczególne działy powierzane są ministrom przez Prezesa Rady Ministrów, który może dowolnie łączyć kilka działów, oddając je pod kierownictwo jednego ministra. W strukturze administracyjnej ministerstwa, jako urzędu zapewniającego obsługę ministra działom odpowiadają departamenty. Zmiany w strukturze Rady Ministrów (tworzenie nowych ministerstw i zmiany zakresu kompetencji poszczególnych ministrów, np w celu utworzenia wystarczającej liczby stanowisk ministerialnych dla koalicjanta) nie powodują więc konieczności przebudowy struktury ministerstw jako urzędów – po prostu poszczególne departamenty zostają włączone bądź wyłączone z właściwości danego ministra. „Resortowy" podział komisji stałych nie pokrywa się jednak dokładnie z podziałem na działy administracji rządowej – zakres działania niektórych komisji odpowiada najczęściej kilku działom administracji. Praktyka rządów koalicyjnych w Polsce prowadzi zresztą do nieustającego „rozdrabniania" działów administracji rządowej, gdyż ułatwia to rozdzielanie stanowisk ministerialnych pomiędzy partie wchodzące w skład rządu; aktualnie np odrębne działy

albo też wiąże się pewnymi zadaniami czy problemami (np komisja ds Unii Europejskiej, komisja samorządu terytorialnego i polityki regionalnej). Zadaniem tych komisji jest przede wszystkim opiniowanie projektów ustaw i poprawek oraz merytoryczna praca nad nimi. Drugie kryterium wyodrębnienia komisji stałych określić można jako funkcjonalne – zakres działań komisji wiąże się ze specyfiką niektórych kompetencji Sejmu lub charakterem jego funkcjonowania[96]. Do tych komisji zalicza się m. in. komisję ustawodawczą, komisję odpowiedzialności konstytucyjnej, komisję regulaminową i spraw poselskich, komisję ds. kontroli państwowej i komisję etyki poselskiej[97]. Łącznie w Sejmie funkcjonuje obecnie 25 komisji stałych.

Szczególną rolę odgrywa **komisja ustawodawcza**, powołana w celu zapewnienia minimum harmonizacji przy pracy nad skomplikowanymi projektami oraz w celu eliminacji wewnętrznych sprzeczności w systemie prawa. Do jej właściwości należą sprawy:

- problematyki legislacyjnej i spójności prawa,
- współdziałania w organizowaniu procesu ustawodawczego i zapewnienia jego prawidłowości,
- rozpatrywania projektów ustaw i uchwał o szczególnym znaczeniu prawnym lub o znacznym stopniu złożoności legislacyjnej,
- sprawy związane z postępowaniem przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz wynikające z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego,
- współudział w przeprowadzaniu kontroli wprowadzania w życie i wykonywania ustaw i uchwał Sejmu oraz koordynacja tych działań.

Komisja ustawodawcza dysponuje pewnymi szczególnymi uprawnieniami: może ona (jeżeli projekt ustawy nie został do niej skierowany) delegować do komisji pracujących nad projektem swoich przedstawicieli z prawem zgłaszania wniosków i poprawek w imieniu komisji ustawodawczej (art. 81 ust. 1 i 3 regulaminu Sejmu). W razie nieuwzględnienia poprawek lub wniosków zgłoszonych przez przedstawicieli komisji ustawodawczej przez komisję pracującą nad projektem mogą one zostać (po dodatkowej

stanowią (mogąc stać się tym samym odrębnym resortem, mającym swojego ministra): „sprawy rodziny", „rozwój wsi" i „wyznania religijne".

[96] L. Garlicki, *Polskie...* [*op. cit.*, przyp. 2], s. 222.

[97] Tenże autor podkreśla szczególny status komisji finansów publicznych, która jest niewątpliwie komisją „resortową", jednakże odgrywa ona – ze względu na szczególne kompetencje budżetowe Sejmu – rolę daleko szerszą niż pozostałe komisje zajmujące się obsługą procesu legislacyjnego.

weryfikacji na posiedzeniu komisji ustawodawczej) zamieszczone w sprawozdaniu z prac nad projektem i są wówczas traktowane tak jak wnioski mniejszości (art. 83 ust. 2 w zw. z art 43 ust. 3 regulaminu Sejmu). Przedstawiciele komisji ustawodawczej uczestniczą też w ponownych pracach komisji po II czytaniu[98] i mogą przedstawiać własne wnioski co do zgłoszonych w nim poprawek. Analogicznie jak na pierwszym etapie prac komisyjnych, wnioski przedstawicieli komisji ustawodawczej odrzucone przez komisję pracującą nad projektem zostają umieszczone w dodatkowym sprawozdaniu komisji i są poddawane pod głosowanie plenarne jako wnioski komisji ustawodawczej.

Ponadto, z mocy art. 34 ust. 8 regulaminu, w razie wątpliwości co do zgodności z prawem projektu ustawy lub uchwały, Marszałek Sejmu może skierować projekt do zaopiniowania przez komisję ustawodawczą, która większością 3/5 głosów może uznać go za niedopuszczalny (co zarazem kończy bieg prac legislacyjnych).

Szczególny status posiada **komisja ds. służb specjalnych**, do której zadań należy nie tylko opiniowanie projektów ustaw objętych merytorycznym zakresem jej działalności, lecz również rozporządzeń normatywnych dotyczących służb, opiniowanie kierunków ich pracy oraz ich budżetu oraz wyrażanie opinii w sprawie obsady personalnej najwyższych stanowisk w służbach. Komisja ta dokonuje też oceny działania służb w oparciu o informacje przedstawiane przez ich szefów. Ze względu na charakter swoich prac komisja obraduje na posiedzeniach zamkniętych, z których nie sporządza się biuletynu.

Komisje nadzwyczajne to komisje tworzone przez Sejm doraźnie, w celu zajęcia się określoną sprawą lub sprawami, zwłaszcza w celu usprawnienia prac legislacyjnych nad określonymi pakietami ustaw lub skoncentrowania w jednej komisji prac nad kodeksami lub zmianami w kodeksach (co *explicite* przewiduje art. 90 ust. 1 regulaminu Sejmu). Komisje takie powoływane były w Sejmach wszystkich kadencji, z bardzo zróżnicowanymi efektami[99].

[98] Ale tylko jeżeli zostali wcześniej delegowani do uczestnictwa w pracach tej komisji w trybie art. 81 ust. 1. Nie istnieje możliwość włączenia się przedstawicieli komisji ustawodawczej w prace innej komisji po II czytaniu.

[99] Za sprawnie działającą uznać można powołaną w III kadencji Komisję Nadzwyczajną ds. zmian w kodyfikacjach (NKK) która opracowała 49 uchwalonych projektów ustaw (a pracowała łącznie nad 55 projektami), wśród których znajdowały się zmiany kodeksu cywilnego i karnego, kodeksu rodzinnego i opiekuńczego oraz procedury karnej i cywilnej a także projekt całkowicie nowej i fundamentalnej dla obrotu gospodarczego ustawy kodeks spółek handlowych. Powołana w IV kadencji Komisja Nadzwyczajna do rozpatrzenia rządowego projektu ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji

Trzecim rodzajem komisji wymienionym w Konstytucji jest komisja śledcza powoływana zgodnie z art. 111 „do zbadania określonej sprawy". Jej organizację i tryb działania reguluje ustawa[100]. Jak wskazuje jej nazwa, instytucja ta przewidziana jest dla sytuacji nadzwyczajnych, w których „zwykłe" organy państwa okazują się niewystarczające aby wyjaśnić prawdziwy przebieg zdarzeń - a więc przede wszystkim dla wyjaśnienia podejrzeń o korupcję lub nadużycie władzy ze strony najwyższych urzędników państwowych. Przepisy ustawy dążą do zapewnienia odpowiedniej reprezentacji w komisji śledczej również opozycji, wymagają też (art. 2 ust. 1) bezwzględnej większości głosów dla jej powołania.

Komisja ma prawo żądania akt lub pisemnych wyjaśnień od instytucji publicznych i zwrócenia się do Prokuratora Generalnego o przeprowadzenie określonych czynności wyjaśniających, a przede wszystkim – ma prawo przesłuchiwania wezwanych przez siebie osób w trybie przepisów kodeksu postępowania karnego o przesłuchaniu świadków, czyli pod rygorem odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywych zeznań. Postępowanie przed komisją kończy się przedstawieniem Sejmowi sprawozdania[101] które zawierać może również wstępny wniosek o pociągnięcie określonych osób do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu.

Pierwsza komisja śledcza powołana w polskim Sejmie, tj. komisja do zbadania tzw. afery Rywina[102] odegrała kluczową rolę w wyjaśnieniu mechanizmu korupcyjnego przy pracach nad zmianami w ustawie o radiofonii i telewizji, a także stała się jednym z elementów uruchamiających proces przebudowy polskiej sceny politycznej w latach 2004–2005. Wynikiem jej prac była bowiem kompro-

Wywiadu postrzegana była jako instrument ułatwiający zawłaszczenie służb specjalnych przez sprawujący w tym okresie rządy Sojusz Lewicy Demokratycznej. Z kolei w V kadencji powołanie komisji „Solidarne Państwo" mającej usprawnić uchwalenie ustaw wchodzących w skład uzgodnionego przez koalicję PiS –Samoobrona RP–LPR „pakietu koalicyjnego" doprowadziło do jej bojkotu przez opozycję sejmową i skandalu, co jednakże nie zaowocowało szczególnymi osiągnięciami legislacyjnymi – przez komisję przed rozwiązaniem Sejmu przeszło zaledwie 15 projektów (z zapowiadanych 160). W chwili pisania niniejszej pracy nie sposób ocenić jeszcze wyników pracy Komisji Nadzwyczajnej „Przyjazne Państwo" powołanej w styczniu 2008 r. w celu ograniczania biurokracji; zgłosiła ona w ciągu 6 pierwsych miesięcy swojego istnienia 54 inicjatywy ustawodawcze, jednak są to wyłącznie drobne zmiany dotyczące pojedynczych przepisów, nie zaś kompleksowe akty prawne rangi kodeksu, jakimi zajmowała się wspomniana w wcześniej NKK w kadencji III; większość sejmowa w związku z powolnym tempem prac komisji zapowiadała odwołanie jej przewodniczącego, Janusza Palikota; por. *Palikot straci fotel szefa komisji „Przyjazne państwo"?*, „Dziennik Wschodni", 28-07-2008.

[100] Ustawa z dnia 21 stycznia 1999 r. o komisji śledczej, Dz.U. 1999, poz. 35, nr 321.

[101] Które w razie rozwiązania Sejmu – o ile zostało przez komisję złożone wcześniej na ręce Marszałka – nie podlega, z mocy art. 21 ust. 1 ustawy o komisji śledczej, zasadzie dyskontynuacji, czyli zostaje rozpatrzone przez Sejm kolejnej kadencji.

[102] Zob. wyżej, przyp. 93. Komisję powołano 10 stycznia 2004 r.

mitacja rządzącego ugrupowania – Sojuszu Lewicy Demokratycznej, który popadł w kryzys prowadzący do jego trwającej do dziś politycznej marginalizacji[103]. Ten spektakularny efekt polityczny komisja nazywana popularnie „rywinowską" zawdzięczała przede wszystkim dwóm czynnikom: dociekliwości i błyskotliwości członków komisji delegowanych do niej przez opozycję – Jana Marii Rokity i Zbigniewa Ziobry oraz transmisji telewizyjnej jej posiedzeń, które ze względu na swój sensacyjny przedmiot, gromadziły liczną widownię. Również druga po „rywinowskiej" komisja śledcza, powołana w tej samej kadencji, tzw. komisja ds. PKN Orlen[104], odegrała znaczącą rolę, odsłaniając patologiczne powiązania polityczno-biznesowe w sektorze paliwowym oraz poczyniła szereg istotnych ustaleń dotyczących funkcjonowania tzw. mafii paliwowej i tym samym pogłębiła kryzys w jakim znalazło się SLD wskutek działań komisji ds. afery Rywina.

Komisje śledcze powoływane były później przez Sejm jeszcze kilkakrotnie, zawsze z zamiarem powtórzenia polityczno-medialnego sukcesu komisji „rywinowskiej", jednak dominująca przy ich powoływaniu intencja uczynienia z nich narzędzia walki politycznej doprowadziła do efektów dokładnie odwrotnych – kolejne komisje śledcze traciły coraz bardziej na znaczeniu, a dokonywane przez nie ustalenia nie były wiarygodne[105].

---

[103] Oczywiście nie doprowadziła do tego wyłącznie afera Rywina i jej ujawnienie, ale cały szereg zdarzeń, wśród których do najważniejszych zaliczyć należy konflikt w łonie SLD pomiędzy ówczesnym prezydentem Aleksandrem Kwaśniewskim a premierem i szefem partii Leszkiem Millerem, oraz duża liczba mniej spektakularnych przypadków korupcji, w jakie – jak się okazało – uwikłani byli liczni członkowie Sojuszu.

[104] Powołana 2 lipca 2004 r., pełna nazwa: Komisja Śledcza do zbadania zarzutu nieprawidłowości w nadzorze Ministerstwa Skarbu Państwa nad przedstawicielami Skarbu Państwa w spółce PKN Orlen S.A. oraz zarzutu wykorzystania służb specjalnych (d. UOP) do nielegalnych nacisków na organa wymiaru sprawiedliwości w celu uzyskania postanowień służących do wywierania presji na członków Zarządu PKN Orlen S.A.

[105] W V kadencji powołano komisję śledczą „do zbadania nieprawidłowości w działaniach organów Państwa w procesie przekształceń niektórych banków", której zakres działania został zakwestionowany przez TK jako sprzeczny z Konstytucją, gdyż nie ograniczający się do „określonej sprawy". Po zmianie zakresu działania, komisja podjęła prace w marcu 2007 r. jednakże nie dokonała żadnych istotnych ustaleń. W VI kadencji powołano dwie komisje śledcze – jedną do wyjaśnienia okoliczności śmierci Barbary Blidy, posłanki V kadencji, która popełniła samobójstwo podczas próby zatrzymania jej jako podejrzanej w tzw. „aferze węglowej" oraz tzw. komisję ds. nacisków, która wyjaśnić miała nielegalne ingerencje wysokich rangą polityków PiS w działalność prokuratury i służb specjalnych, do jakich miało dochodzić w okresie rządów koalicji PiS–Samoobrona RP–LPR. Żadna z tych komisji jak dotąd nie doprowadziła do ujawnienia działalności sprzecznej z prawem, natomiast komisja ds. nacisków zasłynęła ze skandali – jako eksperta powołała byłego oficera SB zajmującego się brutalnym rozbijaniem opozycji w latach 80., a jej przewodniczący Andrzej Czuma, pozbawił członków delegowanych przez opozycję możliwości zdawania pytań świadkom wezwanym przed komisję, zob. portal informacyjny e-polityka: *Pogorzelski ucieka przed posłami* PiS: http://e-polityka.pl/a.13313.d.17.Pogorzelski_ucieka_przed_poslami_PiS.html

5.3. Wyłanianie składu osobowego komisji

Komisje sejmowe mogą składać się wyłącznie z posłów, przy czym poseł nie może być jednocześnie członkiem więcej niż dwóch komisji stałych (art. 7 ust. 2 regulaminu Sejmu). W praktyce oznacza to, że każdy poseł jest członkiem jakiejś komisji, a wielu posłów jest jednocześnie członkami kilku, ograniczenie to bowiem nie dotyczy komisji śledczych i nadzwyczajnych[106]. Fakt ten po części tłumaczy niewielką liczbę posłów obecnych na większości posiedzeń plenarnych Sejmu, posiedzenia komisji mogą odbywać się bowiem również w czasie trwania posiedzeń Sejmu[107]. Skład osobowy poszczególnych komisji wybierany jest przez Sejm, na wniosek Prezydium, po zasięgnięciu opinii Konwentu Seniorów (art. 20 ust. 1 regulaminu Sejmu). Utrwalony zwyczaj sejmowy nakazuje uwzględnić wszystkie ważniejsze kluby w składach komisji proporcjonalnie do ich liczebności i w większości przypadków obsada komisji nie staje się przedmiotem kontrowersji[108]. W praktyce podział miejsc w komisjach odbywa się w drodze konsultacji wewnątrz- i międzyklubowych, mających miejsce podczas przerwy w obradach (niekiedy kilkudniowej), zarządzanej po pierwszym dniu pierwszego posiedzenia, na którym posłowie składają ślubowanie i wybierają Marszałka i wicemarszałków. Po konsultacjach, Marszałek Sejmu przedstawia Konwentowi Seniorów w imieniu Prezydium propozycję podziału komisji stałych na małe, średnie i duże[109] wraz z propozycją liczby

[106] Tych ostatnich zaś Sejm powołuje zazwyczaj – w stosunku do liczby komisji stałych – niemało, bo w V kadencji – 9, w IV – 10, a w III – 18. Na tym tle VI kadencja z trzema, jak dotąd, komisjami nadzwyczajnymi jawi się niezwykle skromnie.

[107] Od zmiany redakcji art 152 regulaminu, wprowadzonej uchwałą Sejmu z 22 maja 2003 r., M.P. 2003 r., nr 23, poz. 337. Obecnie przewodniczący komisji po ustaleniu terminów ich posiedzeń zawiadamiają o nich Marszałka Sejmu, który może nie wyrazić zgody na odbycie posiedzenia komisji w ustalonym przez nią terminie (art. 152 ust. 4 regulaminu Sejmu).

[108] Ze znaczącymi wyjątkami, takimi jak powołanie i obsada wspomnianej już komisji „Solidarne Państwo" (zob. przyp. 99) oraz będące już tradycją w polskim parlamencie ostre konflikty o obsadę komisji ds. służb specjalnych (KSS). Na początku V kadencji poszerzenie składu komisji do 9 osób, co miało zapewnić klubowi PiS dominację poprzez objęcie w niej 3 miejsc, spowodowało na pierwszym posiedzeniu Sejmu ostry konflikt z PO – drugim największym klubem – domagającym się, aby liczba miejsc przypadająca w komisji dla PO i PiS była równa i wynosiła po 2. Po wygranych przez PO wyborach w 2007 r. (w wyniku których PiS został drugim co do wielkości klubem) PO nie tylko odrzuciła propozycję podziału miejsc w proporcji 3:2, ale doprowadziła do zmniejszenia liczby członków KSS do pięciu, obejmując w niej dwa miejsca, a pozostałym klubom, niezależnie od wielkości proponując po 1 miejscu w odpowiedzi PiS zbojkotowało w ogóle udział w komisji, która przez jakiś czas działała w składzie 4 członków; por. *Prezes PiS: speckomisja będzie wykorzystywana politycznie*, portal informacyjny TVN24: http://www.tvn24.pl/1,1528461,druk.html

[109] Podział ten wynika z natężenia i merytorycznej wagi prac w danej komisji. Tradycyjnie, dużymi komisjami są komisje: finansów publicznych, gospodarki, administracji i spraw wewnętrznych, edukacji, nauki i młodzieży, infrastruktury, polityki społecznej i rodziny oraz rolnictwa i rozwoju wsi.

miejsc (parytetów) przypadających poszczególnym klubom w każdej kategorii komisji, a także w ich prezydiach. Po zaakceptowaniu przez Konwent parytetów i przekazaniu nazwisk kandydatów delegowanych przez poszczególne kluby, Marszałek poddaje pod głosowanie uchwałę „w sprawie wyboru składu osobowego" komisji.

Liczba miejsc w komisjach stałych w Sejmie VI kadencji ustalona została następująco[110]:

Klub	Komisje duże	Komisje średnie	Komisje małe
PO	18	12	8
PiS	14	9	6
LiD	5	3	2
PSL	3	2	1

Osobno ustalane (i wybierane) są składy komisji: ds. Unii Europejskiej, finansów publicznych, regulaminowej i spraw poselskich oraz komisji etyki poselskiej i ds służb specjalnych, co wiąże się ze specyfiką ich zadań oraz w przypadku dwóch ostatnich – z odrębnościami regulaminowymi[111]. Oczywiście każdorazowo ustalany jest też skład komisji nadzwyczajnych, powoływanych w toku kadencji Sejmu i komisji śledczych, przy czym obsada tych ostatnich prowadzi często do otwartych konfliktów między klubami[112].

5.4. Tryb pracy komisji

Komisje obradują na posiedzeniach, podejmując decyzje większością głosów, przy *quorum* wynoszącym 1/3 składu komisji (art. 158 ust. 2 regulaminu Sejmu). Na pierwszym posiedzeniu, każda komisja wybiera ze swego składu przewodniczącego i jego zastępców[113], tworzących łącznie prezydium komi-

[110] Dane za: www.sejm.gov.pl

[111] Komisja ds. Unii Europejskiej jest komisją o najliczniejszym składzie osobowym (tradycyjnie liczy więcej miejsc niż komisje „duże" – w VI kadencji w jej skład wchodzi 46 osób) oraz wymaga w związku z tym odrębnego ustalenia parytetów klubowych. Komisje finansów publicznych i regulaminowa i spraw poselskich niezbędne są do prawidłowego funkcjonowania izby, dlatego też wybierane są jako pierwsze. W przypadku zaś komisji ds. służb specjalnych oraz komisji etyki poselskiej ich szczególne funkcje związane są z odrębnym trybem obsady, zawartym w regulaminie, co również prowadzi do odrębnych głosowań nad ich składem, nt. szczegółów zob. M. Zubik, *Organizacja...* [*op. cit.* przyp. 34], s. 281 i nast.

[112] Por np. *Kto do komisji od nacisków*, „Gazeta Wyborcza", 24-01-08.

[113] Liczba zastępców wynika z ustalonego parytetu klubowego.

sji (art. 20 ust. 2 i 3 regulaminu Sejmu). Prezydium jest kolegialnym organem kierowniczym dla komisji[114], odpowiedzialnym za przygotowanie planów jej pracy, ustalanie terminów i porządków posiedzeń oraz przygotowanie ich od strony organizacyjno-merytorycznej. Decyzje prezydium zapadają w głosowaniu. Przewodniczącemu komisji przypada przede wszystkim przewodniczenie jej obradom (w razie nieobecności zastępuje go zastępca) oraz funkcje organizacyjno-porządkowe, jednakże posiada on istotne uprawnienie – jego głos mianowicie rozstrzyga w przypadku równości głosów w głosowaniu tak prezydium komisji jak i na posiedzeniu samej komisji (art. 150 ust. 5 i 163 ust. 3 regulaminu Sejmu). Przewodniczący może też wyznaczyć termin posiedzenia komisji, jeżeli nie uczyniła tego sama komisja lub prezydium (art. 152 ust. 1)[115]. Nadmienić warto, że przy zwoływaniu posiedzeń komisji rezygnuje się z formalizmu – podstawową formą dostarczania zawiadomień o posiedzeniach jest faks przesłany do biura poselskiego, jednak dopuszczalny jest również telefon i informacja przekazana osobiście przez przewodniczącego komisji[116]. W posiedzeniach komisji może brać udział – oprócz jej członków - każdy poseł zainteresowany tematem obrad. Może on wówczas brać udział w dyskusji i składać wnioski, nie może jednak brać udziału w głosowaniu (art. 154 ust. 1 regulaminu Sejmu)[117]. Pozostały krąg osób mogących lub – w pewnych wypadkach – mających obowiązek brać udział w posiedzeniach komisji określają art. 153 i 154 regulaminu Sejmu. Ze względu na znaczenie ich obecności dla przebiegu procesu legislacyjnego wskazać należy zwłaszcza na możliwość udziału w posiedzeniach komisji zawodowych lobbystów, przedstawicieli organizacji zawodowych i społecznych, ekspertów i dziennikarzy.

---

[114] Wyjątkiem jest komisja ds. etyki poselskiej, nie posiadająca prezydium lecz rotacyjne stanowisko przewodniczącego – każdy z jej członków pełni tę funkcję przez 3 miesiące, art. 145 ust. 3 regulaminu Sejmu.

[115] Kwestia, czy przewodniczącemu kompetencja ta przysługuje tylko w razie niewyznaczenia terminu przez komisję lub prezydium, czy też może on z niej korzystać niezależnie jest kontrowersyjna i ma duże znaczenie praktyczne – tylko przewodniczący jest bowiem w stanie zwołać posiedzenie *ad hoc*, do rozpatrzenia sprawy nagłej. Por. H. Pajdała, *Komisje...* [*op. cit.* przyp. 92], s. 49.

[116] Tak uchwała nr 58 Prezydium Sejmu z dnia 21 sierpnia 1996 r. w sprawie zasad i trybu zawiadamiania posłów o posiedzeniu komisji sejmowych, cytat za H. Pajdała, *Komisje...* [*op. cit.* przyp. 92], s. 50.

[117] Przybycie na obrady komisji (lub podkomisji) posłów nie będących jej członkami może być również narzędziem obstrukcji parlamentarnej, tak jak miało to miejsce w przypadku posiedzenia komisji regulaminowej i spraw poselskich w dniu 21 lipca 2008 r., obradującej nad wnioskiem o uchylenie immunitetu posła PiS, Zbigniewa Ziobry – około stu posłów klubu PiS przybyło na posiedzenie komisji, skutecznie blokując jej obrady poprzez zadawanie pytań i zgłaszanie wniosków, por. *Setka posłów PiS stawiła się bronić Ziobry*, „Rzeczpospolita", 22-07-2008. Przewodniczący komisji nie dysponuje uprawnieniami pozwalającymi mu w takiej sytuacji ograniczyć liczbę posłów biorących udział w posiedzeniu.

Gros prac komisji nie odbywa się na ich posiedzeniach w pełnym składzie, lecz organizowana jest w **podkomisjach**. Podkomisje powoływane są przez komisje ze swego składu i mogą mieć charakter stały[118] lub doraźny (art. 165 regulaminu Sejmu), ich zakres działania określa powołująca komisja (nie może on jednakże wykraczać poza zakres działania komisji)[119]. W przypadku podkomisji stałych mamy do czynienia z rodzajowym określeniem zakresu ich zadań, zaś w przypadku podkomisji powoływanych doraźnie, służą one do rozpatrzenia pojedynczej sprawy (najczęściej projektu ustawy) i są nazywane nadzwyczajnymi. Ten ostatni rodzaj podkomisji przeważa w pracy Sejmu – po wpłynięciu do komisji projektu ustawy powołuje się podkomisję, która zajmuje się jego opracowaniem. Podkomisje sporządzają ze swoich prac sprawozdanie, przedkładane następnie komisji – jeżeli zostanie ono przyjęte przez komisję, to zawarte w nim wnioski co do projektu ustawy (np. poprawki) stają się wnioskami komisji i wchodzą do sporządzanego przez nią sprawozdania. W posiedzeniach podkomisji – podobnie jak w posiedzeniach komisji – moga brać udział posłowie nie będący ich członkami; nie mogą natomiast brać udziału zawodowi lobbyści (art. 154 ust. 2d regulaminu Sejmu).

5.5. Sprawozdawcy i przedstawiciele

Instytucją związaną ściśle z funkcjonowaniem komisji i ich rolą procesie legislacyjnym jest tzw. **poseł sprawozdawca**. Funkcja ta, mimo że nie jest uważana przez posłów za prestiżową, odgrywa pewną rolę w procesie stanowienia prawa i dla prawidłowego jej sprawowania wymaga zarówno doświadczenia parlamentarnego jak i wiedzy merytorycznej (prawno-legislacyjnej)[120].

W każdej sprawie przekazanej komisji do rozpatrzenia przez Sejm, Marszałka lub Prezydium, zobowiązana jest ona przedstawić sprawozdanie (art. 164 ust. 1 regulaminu Sejmu). W tym celu deleguje ona ze swego grona osobę której zadaniem jest zreferować sprawozdanie na plenum Sejmu i przedstawić w sposób obiektywny wnioski w nim zawarte. Pomimo wyraźnego zakazu w art. 43 ust. 7 regulaminu (znowelizowanym na skutek negatywnych doświadczeń w tym względzie) przedstawiania przez posła sprawozdawcę wniosków innych niż zawarte w sprawozdaniu, osoby peł-

[118] Powołanie podkomisji stałej wymaga zgody Prezydium Sejmu.

[119] M. Zubik, *Organizacja...* [*op. cit.* przyp. 34], s. 312.

[120] Por. tamże, s. 300 i nast.

niące tę funkcję bardzo często wykraczają poza obowiązek suchego zreferowania wyników prac komisji, dodając własne komentarze i informacje o szczegółach prac komisji nie ujętych w sprawozdaniu a niekiedy „przemycając" wręcz w wystąpieniu własne wnioski[121]. Pomimo że regułą w polskim parlamencie jest przyjęcie wniosków komisji w głosowaniu plenarnym, to jednak – zwłaszcza przy projektach kontrowersyjnych, budzących polityczne emocje – sposób w jaki prace komisji zostaną zreferowane plenum Sejmu przez jej sprawozdawcę ma znaczenie dla dalszych losów projektu, zwłaszcza dla poprawek zgłoszonych w II czytaniu i stanowiących przedmiot dodatkowego sprawozdania komisji.

Obok posła sprawozdawcy regulamin Sejmu przewiduje też funkcjonowanie **posłów przedstawicieli**. Są to członkowie danej komisji reprezentujący ja w pracach innej komisji sejmowej, bądź przed innymi organami izby. W szczególności dwie komisje – finansów publicznych i ustawodawcza – rutynowo korzystają z instytucji przedstawicieli, których delegują na posiedzenia innych komisji. Ma to związek ze specyficznymi funkcjami komisji finansów publicznych i ustawodawczej, ta pierwsza bowiem w procesie uchwalania ustawy budżetowej zachować musi obraz całokształtu prac prowadzonych nad budżetem równolegle w wielu komisjach[122], ta druga zaś – poprzez przedstawicieli zapewniać ma wykonanie swoich zadań związanych z dbaniem o spójność legislacji[123].

Stosunkowo duża liczba komisji w polskim Sejmie (w obecnym, VI kadencji jest ich 30 – 25 stałych, 3 nadzwyczajne i 2 śledcze), a także sposób ich funkcjonowania jest przedmiotem krytyki[124]. Podkreśla się, że projekt ustawy z reguły przechodzić musi przez kilka komisji, co wydłuża i komplikuje jego uchwalenie[125]. Wysuwane są również postulaty zmian w zasadach korzystania z zaplecza eksperckiego oraz unormowania zasad dotyczących obsady komisji, aby uniknąć konfliktów takich, jak te które towarzyszą niemal zawsze ustalaniu składu osobowego komisji ds. służb specjalnych[126]. Sami posłowie jednak nie przejawiają żadnej inicjatywy na rzecz dokonania takich zmian.

---

[121] Por. tamże, s. 302.

[122] Poszczególne komisje stałe opracowują części budżetu dla których są właściwe zakresowo, natomiast komisja finansów publicznych właściwa jest dla całości projektu ustawy, por. art. 106–108 regulaminu Sejmu.

[123] Nt. szczególnych uprawnień przedstawicieli komisji ustawodawczej zob. wyżej, s. 51.

[124] Por. H. Pajdała, *System komisji sejmowych. Uwagi de lege ferenda*, „Przegląd Sejmowy" 3/2001, s. 38 i nast.; M. Zubik, *Organizacja...* [*op. cit.* przyp. 34], s. 341 i nast.

[125] Choć możliwe – i stosunkowo często stosowane – jest odbywanie posiedzeń wspólnych przez dwie lub więcej komisji, por. art. 163 ust. 1 regulaminu Sejmu.

[126] H. Pajdała, *System...* [*op. cit.*, przyp. 123], s. 38 i nast.; M. Zubik, *Organizacja...* [*op. cit.* przyp. 34], s. 341 i nast. oraz podana tam literatura.

6. Ciała pomocnicze

6.1. Sekretarze Sejmu

Sekretarze Sejmu to posłowie wybierani przez Sejm w liczbie dwudziestu (art. 6 regulaminu Sejmu) i pełniący funkcje pomocnicze przy prowadzeniu obrad przez Marszałka. Sekretarze Sejmu nie są jego organami w znaczeniu formalnym, pomimo że regulamin Sejmu przypisuje im określone zadania pozostające wyłącznie w ich kompetencji[127]. Zadania te jednak związane są wyłącznie z obsługą przebiegu obrad: prowadzenie listy mówców (art. 179 ust. 2 regulaminu Sejmu), przyjmowanie wystąpień posłów składanych na piśmie[128], sporządzenie protokołu posiedzenia podpisywanego łącznie przez sekretarzy i Marszałka (bądź wicemarszałka) prowadzącego obrady (art. 176 ust. 2 regulaminu) i obliczanie głosów w głosowaniu odbywającym się przez podniesienie ręki lub w głosowaniu imiennym przez wrzucenie kartki do urny (art. 188 regulaminu). Obecnie funkcje związane z liczeniem głosów wykonywane są przez sekretarzy jedynie wyjątkowo, ze względu na powszechne stosowanie w Sejmie głosowania elektronicznego za pomocą przycisków.

Sekretarzy – pomimo braku takiego wymogu wyrażonego *explicite* w regulaminie Sejmu – wybiera się zawsze spośród posłów. Również utrwalonym obyczajem parlamentarnym jest, aby do pełnienia tej funkcji (uważanej za mało prestiżową) powoływać posłów młodszych wiekiem i (lub) stażem parlamentarnym. Wybór odbywa się w głosowaniu łącznym (art. 6 regulaminu) i uwzględnia parytety klubowe. Sekretarzy powołuje się zazwyczaj na całą kadencję Sejmu, choć ich odwołanie uważane jest za dopuszczalne i nie musi – w przeciwieństwie do wyboru – następować łącznie, lecz może dotyczyć pojedynczych osób[129]. Na pierwszym posiedzeniu

[127] Kwestia statusu sekretarzy Sejmu nie jest bezdyskusyjna. Wg Zubika zakres ich kompetencji uzasadnia uznanie ich za organ izby w znaczeniu materialnym, pomimo braku przyznania im tego statusu przez regulamin Sejmu, por. M. Zubik, *Organizacja...* [*op. cit.* przyp. 34], s. 349. Przeciwnie L. Garlicki, *Polskie...* [*op. cit.,* przyp. 2], s. 224 oraz P. Czarny, B. Naleziński, *Organy Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2002, s. 17 i nast.

[128] Posłowi, który nie wziął udziału w dyskusji (w żargonie izby: „nie zapisał się do głosu"), czy to przez roztargnienie, czy też ze względu na ograniczenie liczby mówców, przysługuje prawo złożenia w trakcie trwającej dyskusji podpisanego przez siebie tekstu wystąpienia, które chciał wygłosić (ze wskazaniem punktu porządku dziennego, którego wystąpienie dotyczy). Wnioski i poprawki zawarte w tym wystąpieniu, złożonym na ręce sekretarza, traktuje się jak wypowiedziane w dyskusji (art. 181 ust. 2 pkt. 1 regulaminu Sejmu).

[129] Por. M. Zubik, *Organizacja...* [*op. cit.* przyp. 34], s. 348 oraz uchwała Sejmu z dnia 24 kwietnia 2003 r. w sprawie zmiany w składzie sekretarzy Sejmu (niepublikowana).

Sejmu przewodniczący mu (do momentu wyboru Marszałka) Marszałek Senior powołuje do pomocy kilku sekretarzy tymczasowych, pełniących swe funkcje do momentu wyboru przez Sejm sekretarzy stałych.

6.2. Kancelaria Sejmu

Kancelaria Sejmu stanowi urząd administracyjny obsługujący izbę niższą i jej organy. Zasady jej funkcjonowania określa przede wszystkim regulamin Sejmu, ale odnoszą się do niej również przepisy rangi ustawowej[130] oraz pośrednio – Konstytucja[131]. Zagadnienia związane z funkcjonowaniem Kancelarii i określeniem jej organizacji wewnętrznej traktowane są jednak co do zasady jako materia regulaminowa, objęta autonomią organizacyjną parlamentu. Oprócz podstawowej regulacji struktury Kancelarii, zawartej w regulaminie Sejmu, część kwestii związanych z jej organizacją wewnętrzną (podstawowe kompetencje szefa Kancelarii oraz wskazanie jej głównych zadań) zawiera statut Kancelarii, nadawany jej przez Marszałka Sejmu[132]. Natomiast szczegółowa organizacja wewnętrzna Kancelarii i zakres działań poszczególnych jej komórek organizacyjnych (oraz ich dyrektorów) określone zostały w regulaminie organizacyjnym Kancelarii nadanym jej przez szefa Kancelarii[133].

Ogólnie określone zadania Kancelarii obejmują zapewnienie zaplecza organizacyjno-technicznego i doradczego związanego z działalnością Sejmu i jego organów oraz stworzenie posłom warunków do wykonywania mandatu (art. 199 ust. 1 i 2 regulaminu Sejmu). Zadania te jednak nie mają charakteru samodzielnego i nie łączą się z wykonywaniem władztwa – ani publicznego, ani wewnątrzorganizacyjnego. Stąd też Kancelaria i jej szef nie są ani organami państwa, ani organami Sejmu – stanowią jedynie zorganizowany aparat urzędniczy, obsługujący Sejm. Projekt budżetu Kance-

[130] Np. art. 83 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, rozdział 11 ustawy o Biurze Ochrony Rządu.

[131] Art. 103 ust. 1 Konstytucji zakazuje łączenia mandatu posła z zatrudnieniem m.in. w Kancelarii Sejmu.

[132] Obecnie obowiązuje statut Kancelarii nadany jej zarządzeniem Marszałka z dnia 21 marca 2002 r. , później kilkakrotnie zmieniany. Aktualny tekst statutu dostępny jest na stronie internetowej Kancelarii: http://www.sejm.gov.pl/kancelaria/statut.htm

[133] Zarządzenie nr 10 szefa Kancelarii Sejmu z dnia 25 marca 2002 r., niepublikowane. Sposób uregulowania struktury Kancelarii Sejmu jest przedmiotem krytyki w literaturze przedmiotu, w której podkreśla się, że delegacja uprawnień Marszałka Sejmu na szefa Kancelarii dokonana w jej statucie (czyli w zarządzeniu Marszałka Sejmu) jest niedopuszczalna, por. M. Zubik, *Organizacja...* [*op. cit.* przyp. 34], s. 409.

larii ustala Marszałek Sejmu po zasięgnięciu opinii komisji regulaminowej i spraw poselskich oraz Prezydium Sejmu. Budżet ten obejmuje zarówno dochody i wydatki Kancelarii jako jednostki organizacyjnej, jak i świadczenia poselskie i wchodzi w skład budżetu państwa (czyli ustawy budżetowej) „automatycznie", tzn. zostaje do niego włączony w postaci ustalonej przez Marszałka Sejmu. Minister finansów ani Rada Ministrów nie mają kompetencji do zmiany projektu ustawy budżetowej w tym zakresie[134].

Wewnętrzna struktura Kancelarii odzwierciedla wielostronny charakter jej zadań, wśród których do najważniejszych należą: zapewnienie zaplecza eksperckiego dla legislacji (Biuro Analiz Sejmowych) i redakcja oraz opiniowanie tejże (Biuro Legislacyjne), udostępnianie informacji publicznej oraz informacji o pracy Sejmu (Biuro Korespondencji i Informacji), świadczenie usług hotelowo-gastronomicznych (Dom Poselski), zapewnienie bezpieczeństwa i porządku w Sejmie (Straż Marszałkowska, Pion Ochrony), bieżąca obsługa posiedzeń Sejmu, do której należy m. in. opracowanie i druk dokumentów oraz dokumentacja obecności i aktywności posłów (Sekretariat Posiedzeń Sejmu), obsługa organizacyjno-techniczna komisji sejmowych (Biuro Komisji Sejmowych) i „dział kadrowy" dla posłów (Biuro Obsługi Posłów)[135].

Przedstawiciele Kancelarii Sejmu uczestniczą w całym postępowaniu legislacyjnym, dotyczącym projektów ustaw i uchwał, z prawem składania wniosków lub uwag w zakresie problematyki prawno-legislacyjnej, w tym w zakresie zgodności projektów ustaw z prawem Unii Europejskiej (art. 70 ust. 1 regulaminu Sejmu). Wnioski te nie wiążą posłów ani komisji, mogą jednak stać się podstawą interwencji Marszałka, który może zwrócić się do komisji o ustosunkowanie się do nieuwzględnionych przez nią uwag lub do uwag zgłoszonych przez służby prawne Kancelarii Sejmu, jeżeli dotyczyły one istotnych problemów legislacyjnych bądź zgodności z prawem UE (art. 70 ust. 2 regulaminu Sejmu).

[134] Może to natomiast uczynić Sejm w trakcie procedury budżetowej.

[135] Szczegółowa struktura Kancelarii Sejmu i zakres zadań poszczególnych komórek zob. strona internetowa Kancelarii Sejmu: http://www.sejm.gov.pl/kancelaria/podstrony/struktura.htm oraz (częściowo nieaktualne): M. Zubik, Organizacja... [*op. cit.* przyp. 34], s. 408 i nast. Ze względu na charakter badań których wynikiem jest niniejsze opracowanie, należy też wskazać komórkę Sejmu, dzięki działalności której badania te stały się w ogóle możliwe, a mianowicie Ośrodek Informatyki, odpowiedzialny za gromadzenie i udostępnianie za pośrednictwem serwerów www obszernych danych nt działalności Sejmu, przebiegu posiedzeń, głosowań i aktywności posłów, dostępnych na stronach Sejmu: www.sejm.gov.pl

Ramy prawne procesu legislacyjnego

Jacek K. Sokołowski
Kinga Studnicka

3.
Przebieg procesu legislacyjnego

1. Warianty „ścieżki legislacyjnej” 73

2. Inicjatywa ustawodawcza 76
2.1. Przygotowanie i uzasadnienie projektu 76
2.2. Ocena Skutków Regulacji (OSR) 79
2.3. Konsultacje społeczne 80
2.4. Kontrola wstępna Marszałka i czynności przygotowawcze 83

3. Postępowanie w Sejmie 85
3.1. Pierwsze czytanie 85
3.2. Praca w komisjach i pierwsze sprawozdanie 87
3.3. Drugie czytanie i dodatkowe (drugie) sprawozdanie 90
3.4. Trzecie czytanie 93

4. Dalsze etapy procesu legislacyjnego 97
4.1. Postępowanie w Senacie i rozpatrzenie przez Sejm uchwały Senatu 97
4.2. Weto prezydenckie 99
4.3. Wniosek Prezydenta do TK o zbadanie konstytucyjności ustawy 101
4.4. Usunięcie niezgodności uchwalonej ustawy z Konstytucją w trybie art. 122 ust. 4 Konstytucji 106

5. Modyfikacje trybu ustawodawczego 108

1. Warianty „ścieżki legislacyjnej"

Jedną z cech normatywnych ustawy, jako najwyższego rangą aktu w systemie źródeł prawa krajowego (po konstytucji) jest konieczność ustanowienia go w szczególnej procedurze, unormowanej – przynajmniej w podstawowym kształcie – w przepisach rangi konstytucyjnej[1]. Procedura prowadząca do uchwalenia ustawy, czyli tryb ustawodawczy lub proces legislacyjny[2] dzieli się w Polsce na kilka etapów[3]:

- przygotowanie projektu i złożenie go w Sejmie (inicjatywa ustawodawcza),
- postępowanie w Sejmie, zakończone uchwaleniem ustawy,
- rozpatrzenie przez Senat ustawy uchwalonej przez Sejm,
- ewentualne postępowanie w Sejmie w sprawie stanowiska Senatu (jeżeli Senat odrzucił ustawę, bądź uchwalił do niej poprawki),
- rozpatrzenie ustawy przez Prezydenta[4], które może zakończyć się: podpisaniem, odmową podpisania i skierowaniem do ponowne-

---

[1] Por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*. Warszawa 2007, s. 242.

[2] Pojęcie „proces legislacyjny" nie jest ściśle zdefiniowane, nie należy też do języka prawnego ani prawniczego. Jest jednak powszechnie używane zarówno w opracowaniach politologicznych o charakterze naukowym lub popularnym, jak również w wewnętrznej nomenklaturze stosowanej przez organy państwa, w tym Sejm – por. http://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf W niniejszym opracowaniu pojęcie to traktowane jest szeroko, jako ogół sformalizowanych czynności związanych z „powstaniem" ustawy w sensie prawnym.

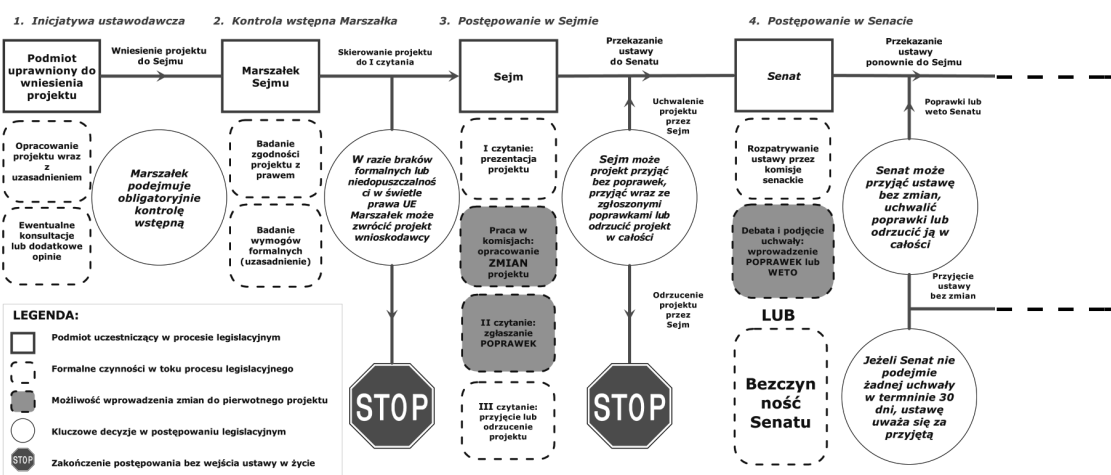
[3] Por. P. Czarny, *Sejm i Senat* [w:] P. Sarnecki (red.), *Prawo konstytucyjne RP*, C.H. Beck 2006, s. 270 i nast.

[4] Użycie w tym kontekście słowa „rozpatrzenie" może budzić zastrzeżenia formalne. Na gruncie Konstytucji z 1997 r. Prezydent nie może bowiem zadecydować samodzielnie o dalszych losach ustawy, gdyż jego weto podlega obaleniu większością 3/5 głosów Sejmu. Jednak od strony faktycznej, złożenie bądź nie podpisu przez Prezydenta jest decyzją polityczną, a z uwagi na wysoką większość potrzebną do obalenia weto prezydenckie jest skuteczne niemal w 100% – od uchwalenia nowej Konstytucji w 1997 mieliśmy do czynienia tylko z jednym przypadkiem obalenia weta prezydenckiego: była to uchwalona we wrześniu 1998 r. ustawa o Instytucie Pamięci Narodowej, zawetowana przez ówczesnego prezydenta A. Kwaśniewskiego. Weto zostało obalone głosami klubów AWS, UW i PSL, por. A. Dudek, *Historia polityczna Polski 1989–2005*, Arcana 2007, s. 371. Stąd uznać można że *de facto* Prezydent „rozpatruje ustawę" na równi z Sejmem.

go rozpatrzenia przez Sejm (weto prezydenckie) lub skierowaniem do Trybunału Konstytucyjnego w celu zbadania zgodności z Konstytucją całości ustawy bądź niektórych jej przepisów (prewencyjna kontrola konstytucyjności),
– ewentualne postępowanie w Sejmie w sprawie weta prezydenckiego (możliwość odrzucenia weta),
– ewentualne postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym w trybie prewencyjnej kontroli konstytucyjności,
– podpisanie ustawy przez Prezydenta i zarządzenie jej ogłoszenia w Dzienniku Ustaw, co jest warunkiem jej wejścia w życie.

Projekt ustawy przebyć może krótszą lub dłuższą drogę, zanim stanie się obowiązującym prawem. W sytuacji najprostszej, proces legislacyjny ograniczy się po wniesieniu projektu do postępowania w Sejmie, a następnie do jego podpisania przez Prezydenta (jeżeli Senat nie zajmie stanowiska), w wersji najbardziej skomplikowanej ustawa „przechodzić" może przez Sejm, Senat, ponownie Sejm, Prezydenta i na ostatnim etapie – po raz trzeci przez Sejm (w przypadku weta prezydenckiego) albo przez Trybunał Konstytucyjny (w przypadku kontroli prewencyjnej na wniosek Prezydenta). Schematyczne przedstawienie wariantów „ścieżki legislacyjnej" ilustruje rysunek 3.1[5].

Rysunek 3.1. Możliwe warianty ścieżki legislacyjnej

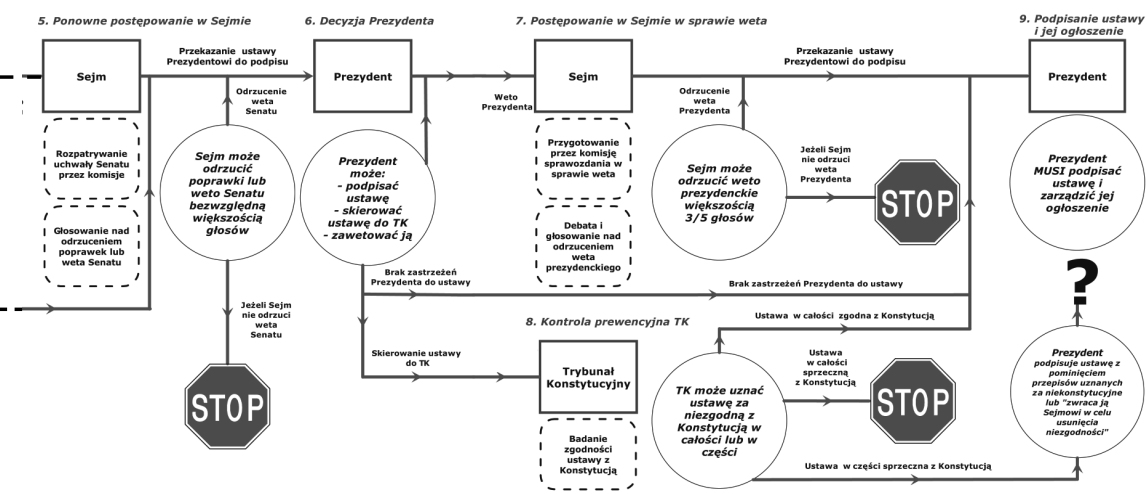


[5] Rysunek opracował Jacek K. Sokołowski.

Weto oraz prewencyjna kontrola konstytucyjności są środkami traktowanymi co do zasady jako alternatywne metody zablokowania ustawy przez Prezydenta. Niedopuszczalne jest mianowicie skorzystanie przez Prezydenta najpierw z kontroli konstytucyjności, a następnie – w razie orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny o zgodności ustawy z Konstytucją – z weta (art. 122 ust. 3 zd. 2 Konstytucji).

Konstytucja wyklucza również *explicite*, aby Prezydent w razie zawetowania ustawy i obalenia jego weta przez Sejm mógł następnie skierować ustawę do Trybunału (art. 122 ust. 5 *in fine* Konstytucji).

Wspomnieć należy również, że ustawa uchwalona i ogłoszona może stać się przedmiotem wniosku o zbadanie jej konstytucyjności przez TK w trybie kontroli represyjnej (następczej)[6], co z kolei doprowadzić może do uznania jej za sprzeczną z Konstytucją w całości lub w części i na skutek tego – do utraty przez nią mocy obowiązującej.



[6] Krąg podmiotów uprawnionych do zgłaszania wniosków do TK o zbadanie zgodności ustawy z Konstytucją określony został w art. 191 Konstytucji.

2. Inicjatywa ustawodawcza

2.1. Przygotowanie i uzasadnienie projektu

Art. 118 Konstytucji wymienia pięć kategorii podmiotów uprawnionych do wniesienia projektu ustawy: posłów, Senat, Prezydenta, Radę Ministrów oraz grupę co najmniej 100 000 obywateli. Inicjatywa ustawodawcza jest ograniczona podmiotowo w przypadku ustawy budżetowej oraz ustawy o zmianie Konstytucji – w pierwszym przypadku inicjatywa przysługuje wyłącznie Radzie Ministrów (art. 221 Konstytucji), a w drugim – Senatowi, Prezydentowi oraz grupie posłów liczącej co najmniej jedną piątą ich ustawowej liczby, tj. 92 (art. 235 ust. 1 Konstytucji).

Uprawnienie posłów do wniesienia projektu ustawy doprecyzowane zostało w art. 32 ust. 2 Regulaminu Sejmu, zgodnie z którym poselską inicjatywę ustawodawczą wykonać może grupa 15 posłów lub komisja sejmowa. W praktyce autorem poselskich projektów ustaw najczęściej bywa klub, choć czasem do projektu „dopisują się" posłowie z innych ugrupowań. Dla inicjatywy ustawodawczej Senatu konieczna jest uchwała całej izby (choć inicjatorami w jej obrębie jest – zgodnie z Regulaminem Senatu – grupa 10 senatorów bądź komisja senacka; nie mają jednak oni samodzielnej kompetencji do wniesienia projektu ustawy do Sejmu). Prawo do wniesienia projektu przez grupę obywateli, czyli tzw. inicjatywę ludową reguluje szczegółowo ustawa z 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli[7], określająca sposób powoływania i funkcjonowania komitetu zbierającego podpisy pod projektem obywatelskim.

Szczególne miejsce w procesie inicjowania legislacji zajmuje Rada Ministrów, która – z racji prowadzenia polityki państwa – nie tylko przygotowuje *gros* projektów trafiających do parlamentu, ale też jako jedyny z uprawnionych podmiotów dysponuje (przynajmniej w teorii) środkami materialnymi i zapleczem fachowym, pozwalającym przygotować skomplikowane projekty stanowiące narzędzie realizacji określonej polityki gospodarczej i społecznej. Projekty ustaw rządowych powinny więc być osadzone w szerszym kontekście rządowego planu legislacyjnego, a proces ich przygotowywania powinien zapewniać koordynację pomiędzy poszczególnymi resortami i służyć realizacji strategicznych celów polityki publicznej, określonych przez rządzące ugrupowanie (i wynikających z programu wyborczego). Polska praktyka rządowa niewiele ma jednak wspólnego z tymi założeniami[8]. Liczne instytucje pomoc-

[7] Dz.U. 1999 r., nr 62, poz. 688.

[8] Por. obszerny raport zrealizowany w ramach programu Ernst&Young „Sprawne Państwo": R. Zu-

nicze Rady Ministrów, których zadaniem powinna być koordynacja prac legislacyjnych rządu (Kancelaria Premiera, Urząd Rady Ministrów, Rządowe Centrum Legislacji, Stały Komitet Rady Ministrów i Rada Legislacyjna) nie mają jasno podzielonych kompetencji i nie działają w sposób systematyczny[9]. Plany legislacyjne, choć przygotowywane, odgrywają niewielkie znaczenie – w latach 1998-2004 projekty nie objęte planem stanowiły od trzydziestu (w roku 2002) do siedemdziesięciu (w latach 1998, 1999 i 2001) procent ustaw skierowanych przez rząd do Sejmu[10]. Inicjatorami poszczególnych projektów są ministerstwa, zaś propozycje poszczególnych ministrów z reguły przyjmowane są na posiedzeniach rządu bez większych zastrzeżeń[11]. W tej sytuacji trudno mówić, że autorem legislacji rządowej jest Rada Ministrów jako ciało kolektywne lub premier, jako osoba kierująca jej pracami – właściwsze wydaje się stwierdzenie, że poszczególne ministerstwa uprawiają własną, nieskooordynowaną „politykę legislacyjną". Rząd przypomina raczej grupę polityków, z których każdy dąży do realizacji własnych celów politycznych, proponując projekty nie stanowiące elementu szerszej całości, nie zaś podmiot, który po zaakceptowaniu planu legislacyjnego następie rozdziela zadania związane z jego realizacją pomiędzy poszczególnych ministrów wykonawców.

Projekt ustawy kierowany jest na ręce Marszałka Sejmu, tj. „do laski marszałkowskiej". Do projektu dołączyć należy uzasadnienie, które zgodnie z art. 34 ust. 2 Regulaminu Sejmu powinno:

- wyjaśnić potrzebę i cel wydania ustawy,
- przedstawić rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana,
- wskazać różnicę między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym,
- przedstawić skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne projektu,

bek, K. H. Goetz, M. Lodge, *Planowanie legislacyjne w Europie Środkowej*, Warszawa 2007, dostępny na stronie internetowej: http://www.ey.com/global/content.nsf/Poland/Issues_&_Perspectives_-_Sprawne_Panstwo oraz K. H. Goetz, R. Zubek, *Government, Parliament and Law-making in Poland*, „The Journal of Legislative Studies" 2007 Vol. 13, Nr 4, s. 517–538

[9] R. Zubek, K. H. Goetz, M. Lodge, *Planowanie...* [*op. cit.,* przyp. 7], s. 19.

[10] K. H. Goetz, R. Zubek, *Government...* [*op. cit.,* przyp. 7], s. 523.

[11] Rada Ministrów podejmuje na posiedzeniu uchwałę o przyjęciu projektu ustawy, który następnie kierowany jest przez premiera do Sejmu jako rządowa inicjatywa ustawodawcza. W latach 1998–2004 ministerialne projekty ustaw, które nie zostały przyjęte na posiedzeniu Rady Ministrów lub zostały odrzucone przez Komitet Rady Ministrów (którego kontrola projektu poprzedza przedłożenie go Radzie Ministrów) zawierały się w przedziale od jednego do ośmiu procent wszystkich projektów rządowych, por. K. H. Goetz, R. Zubek, *Government...* [*op. cit.,* przyp. 7], s. 527.

– wskazać źródła finansowania, jeżeli projekt pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego,
– przedstawić założenia projektów podstawowych aktów wykonawczych,
– zawierać oświadczenie o zgodności projektu ustawy z prawem UE,
– przedstawić wyniki konsultacji oraz ewentualne opinie i warianty.

Uzasadnienie podlega kontroli Marszałka Sejmu (zob. poniżej). Do chwili obecnej nie przeprowadzono w Polsce szerzej zakrojonych badań nad poziomem merytorycznym uzasadnień do projektów ustaw, wydaje się jednak, że można zaryzykować stwierdzenie, iż są one traktowane przez autorów propozycji legislacyjnych raczej *pro forma*. Wyrywkowa lektura druków sejmowych skłania do wniosku, że koszty wprowadzenia nowych rozwiązań szacowane są „na oko"[12], zwłaszcza w dziedzinie szeroko rozumianej polityki społecznej. Również potrzeba wprowadzenia określonych rozwiązań uzasadniania jest w sposób bardzo swobodny[13].

Do projektów rządowych, oprócz uzasadnienia muszą być dołączone dodatkowe dokumenty, a mianowicie projekty aktów wykonawczych, (a nie tylko założenia do tych projektów jak w przypadku innych inicjatyw) oraz zgłoszenia zarejestrowanych lobbystów, którzy zgłosili zainteresowanie pracami nad projektem w trybie ustawy o działalności lobbingowej.

[12] Dotyczy to również projektów rządowych, zwłaszcza w zakresie oceny kosztów realizacji projektów wykraczających poza właściwość jednego resortu. W latach 2002–2004 tylko 40% projektów rządowych identyfikowało koszty przekraczające właściwość resortu przygotowującego projekt, a tylko 37% podejmowało próbę rzetelnego ich oszacowania, por. K.H. Goetz, R. Zubek, *Government...* [*op. cit.,* przyp. 7], s. 525.

[13] Np. liczące dwie strony uzasadnienie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych „potrzebę i cel wydania ustawy" określa następująco: „Nowelizacja jest uzasadniona koniecznością poprawy sytuacji rodzin, którym urodziło się dziecko". Uzasadnienie nie zawiera żadnych danych nt. liczby urodzeń w Polsce w jakimkolwiek okresie, zaś „skutki finansowe" i „źródła finansowania" zawierają się w zdaniu: „Projekt powoduje konieczność wydatkowania z budżetu państwa kwoty ok. 340 mln złotych rocznie, koszt ten powinien być pokryty z oszczędności w wydatkach na administrację"; por. poselski projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych z dnia 15 listopada 2005 r., druk sejmowy nr 40, dostępny w internetowym archiwum Sejmu V kadencji: http://orka.sejm.gov.pl/projustall5.htm Brak danych nt rzeczywistych kosztów „becikowego" (którego wprowadzenie stanowiło istotę opisywanej zmiany ustawy), jednak z danych Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej wynika, że w roku 2006 „becikowe" wypłacono 387 400 razy, a w roku 2007 – 380 200 razy, co daje kwotę o ponad 40 milionów złotych wyższą niż oszacowany przez autorów koszt zmiany (wyliczenie to uwzględnia jednak jedynie koszt samego świadczenia, bez uwzględnienia kosztów administracyjnych wypłaty świadczeń); por. „Informacja o realizacji ustawy o świadczeniach rodzinnych" z roku 2006 i 2007, dostępna na stronie internetowej MPiPS: http://www.mps.gov.pl/index.php?gid=679

2.2. Ocena Skutków Regulacji (OSR)

Szczególnie ważną z punktu widzenia jakości legislacji część uzasadnienia stanowi ocena „skutków społecznych, gospodarczych, finansowych i prawnych" proponowanego projektu. W praktyce legislacyjnej Stanów Zjednoczonych i krajów Europy Zachodniej wypracowano metody analizy kosztów i korzyści proponowanych rozwiązań prawnych, określane jako *impact assessment*[14], składające się na zestaw standardów, według których oceniany jest wpływ regulacji na objęte nią dziedziny życia. Charakterystyczną cechą tych standardów jest z jednej strony ich duża szczegółowość (precyzyjne określenie metodologii stosowanej do oceny skutków) a z drugiej – ich ujednolicenie w odniesieniu do wszystkich propozycji aktów prawnych określonego rodzaju (co umożliwia łatwe porównywanie skutków różnych propozycji dotyczących podobnego zakresu)[15]. W Polsce – pomimo formalnie istniejącego obowiązku dokonywania w projektach rządowych tzw. Oceny Skutków Regulacji (OSR) – system porównywalny z rozwiązaniami zachodnimi nie istnieje. Wprawdzie wprowadzony w 2002 r. Regulamin Pracy Rady Ministrów[16] wprowadził w § 9 ust. 1 obowiązek dokonania oceny „przewidywanych skutków (kosztów i korzyści) społeczno-gospodarczych regulacji" i to jeszcze przed opracowa-

[14] Pionierem były Stany Zjednoczone, w których obowiązek dokonywania takiej analizy wprowadzili prezydenci Ford i Carter w latach 70. Najważniejsze założenia obecnego systemu *impact assessment* w USA stworzył Ronald Reagan, zaś ostateczne ujednolicenie standardów dokonane zostało w 1993 r. przez Billa Clintona. W Wielkiej Brytanii *impact assessment* wprowadziła Margaret Thatcher, a opracowanie szczegółowej metodologii dokonywania oceny nastąpiło w latach 1998–2000. W Unii Europejskiej podstawowe kryteria, jakie spełniać muszą regulacje wspólnotowe wynikają wprost z Traktatu o Wspólnocie Europejskiej (subsydiarność, proporcjonalność, prostota, zrozumiałość i spójność); wytyczne metodologiczne do dokonywania oceny skutków proponowanej regulacji określone zostały przez Komisję Europejską w latach 2002–2003 i są dostępne na stronie internetowej Komisji: http://ec.europa.eu/governance/impact/practice_en.htm por. też opracowanie polskiego Ministerstwa Gospodarki: Przewodnik po Ocenie Skutków Regulacji w Unii Europejskiej, niepubl., dostępny na stronie Ministerstwa: http://www.reforma-regulacji.gov.pl/NR/rdonlyres/5E404B26-20B1-4C6E-8D59-7F2573347A 2B/29753/PrzewodnikpoOSRKE_KERM.doc.

[15] Ujednolicenie nie oznacza, że wszystkie propozycje regulacji oceniane mają być z zastosowaniem wskaźników o identycznej wartości, oznacza natomiast, że dla dokonania każdej oceny zastosowane mają być wskaźniki tego samego rodzaju. I tak np. jednym ze wskaźników stosowanym dla dokonania *impact assessment* w USA jest wycena wartości ludzkiego życia, służąca (wraz z innymi wskaźnikami) do wyceny kosztów i korzyści proponowanego rozwiązania (pozwala obliczyć czy wartość istnień które można uratować wprowadzając określone rozwiązania np. z zakresu ochrony środowiska przekracza koszt wprowadzenia tego rozwiązania). Wartość ta jednak przyjmowana jest różnie przez poszczególne agendy rządowe – *Environmental Protection Agency* wycenia życie statystycznego Amerykanina na 6,9 mln dolarów, a *Transport Department* – już tylko na 5,8 mln dolarów. Por. *AP IMPACT: An American life worth less today*, cyt. za: GoogleNews, http://ap.google.com/article/AleqM5i40Z1lLWhFws4xIKaXb YZ96a8 y6QD91R8K800.

[16] Uchwała nr 49 Rady Ministrów z 19 marca 2002 r.; M.P. nr 13, poz. 221.

niem projektu aktu normatywnego, na etapie prac resortowych, jednakże przewidziane w ustępie drugim tego przepisu wydanie jednolitych zasad dokonywania OSR nastąpiło dopiero 10 października 2006 r.[17] (Obowiązujące wcześniej Metodologiczne podstawy oceny skutków regulacji, przyjęte przez Radę Ministrów 1 lipca 2003 roku trudno uznać za efektywne w świetle badań, wykazujących, że poszczególne ministerstwa albo stosowały się do nich wybiórczo, albo też nie stosowały się do nich w ogóle[18]). Trudno ocenić czy obowiązujące obecnie wytyczne spełnią swoją rolę[19], jednakże ich ogólnikowość[20] nie daje podstaw by przypuszczać, że staną się one kiedykolwiek podstawą do przeprowadzania *impact assessment* na wzór zachodni[21].

Należy ponadto nadmienić, że cała problematyka OSR dotyczy tylko projektów rządowych – Regulamin Sejmu ani żaden inny akt prawny nie wspominają o obowiązku przeprowadzania jakiejkolwiek merytorycznej analizy skutków regulacji w odniesieniu do innych niż rządowa inicjatyw ustawodawczych.

2.3. Konsultacje społeczne

Art 34 ust. 1 Regulaminu Sejmu wśród obligatoryjnych elementów uzasadnienia przewiduje również „wyniki konsultacji". Przeprowadzenie kon-

[17] Informacja za: http://www.reforma-regulacji.gov.pl/Program+Reformy+Regulacji/Ocena+skutkow+regulacji+(OSR) Tekst wytycznych (*Wytyczne do Oceny Skutków Regulacji (OSR))* dostępny w Internecie: http://www.reforma-regulacji.gov.pl/NR/rdonlyres/692FAA64-C381-4341-912B-AEEB30900605/28139/ Wytycznedoocenyskutkowregulacji.doc.

[18] J. Winczorek, *Możliwe kierunki reform systemu tworzenia prawa w Polsce,* maszynopis 2004, opracowanie przygotowane na zlecenie fundacji „Ius et Lex", s. 18–19; cyt. za: J. Kochanowski, *Deregulacja jako pierwszy etap reformy systemu stanowienia prawa*, O naprawie Rzeczypospolitej, nr (III) 1/2005, s. 6.

[19] W chwili pisania niniejszego opracowania *Wytyczne* znajdują się ciągle na etapie wdrażania w poszczególnych ministerstwach, zob. informacja na stronie Ministerstwa Gospodarki: http://www.reforma-regulacji.gov.pl/Program+Reformy+Regulacji/Ocena+skutkow+regulacji+(OSR).

[20] *Wytyczne* zawierają jedynie ogólne wskazówki w rodzaju „nie należy zapominać o kosztach pośrednich" lub „należy starać się by przedstawiać koszty w formie liczbowej" (*Wytyczne*, s. 37). Nie ma w nich żadnych konkretnych metod dokonywania wyceny, bo trudno za taką uznać stwierdzenia w rodzaju: „Szacując koszty i korzyści można korzystać z porad ekonomistów/ekspertów" (*Wytyczne*, s. 25).

[21] Np. wniesiony 16 czerwca 2008 r. (a więc ponad półtora roku po wprowadzeniu *Wytycznych*) duży projekt nowelizacji ustawy o powszechnym obowiązku obrony, liczący wraz z uzasadnieniem 82 strony zawiera OSR o objętości 3 stron, w którym nie odniesiono się do żadnych badań (ani nawet danych liczbowych) dotyczących proponowanej regulacji, zmieniającej w istotny sposób zasady naboru do służby zasadniczej i nadterminowej. OSR projektu zawiera natomiast, potraktowane zupełnie dowolnie, szacunki dotyczące wpływu nowych rozwiązań na przeprowadzenie poboru („Szacuje się pozyskanie do tej formy służby ponad 10 000 żołnierzy"). Por. projekt ustawy o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP, druk sejmowy nr 660 (VI kadencja), dostępny na stronie Sejmu: http://orka.sejm.gov.pl/projustall6.htm.

sultacji projektu wymienione jest również w Wytycznych do OSR jako „niezbędny element oceny skutków regulacji". Obserwacja praktyki legislacyjnej przekonuje, że istotnie tzw. konsultacje społeczne odgrywają dużą rolę w procesie stanowienia prawa – ponad 50% projektów ustaw poddawanych jest jakiejś procedurze konsultacyjnej[22]. Dziwić więc może, że nie tylko nie podlegają one jednolitej i czytelnej regulacji, ale ich problematyka nie doczekała się nawet rzetelnego opracowania monograficznego. Normatywne podstawy dla przeprowadzania konsultacji projektów ustaw znaleźć można w ośmiu aktach prawnych różnej rangi:

1) Konstytucja RP,
2) Ustawa z dnia 6 lipca 2006 r. o Komisji Trójstronnej ds. Społeczno-Gospodarczych oraz wojewódzkich komisjach dialogu społecznego,
3) Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych,
4) Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców,
5) Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa,
6) Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej,
7) Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 17 maja 2002 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej,
8) Uchwała Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. Regulamin prac Rady Ministrów.

Konstytucja w Preambule wymienia „dialog społeczny" jako jedną z wartości, na których oparte są „prawa podstawowe dla państwa". O „solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych" wspomina też art. 20 Konstytucji, który – między innymi – te wartości wskazuje jako fundamentalne dla ustroju gospodarczego. W praktyce, te ogólnikowe zapisy stały się podstawą dla uchwalenia ustawy o Komisji Trójstronnej[23], przyznającej temu ciału szerokie, choć niejasno sformułowane uprawnienia konsultacyjne, przede wszystkim w zakresie ustawy budżetowej, ale również – praktycznie we wszystkich propozycjach legislacji mającej związek z rynkiem pracy, a więc z szeroko rozumianą gospodarką. Ze względu na wpisany w strukturę Komisji Trójstronnej permanentny konflikt pomiędzy wchodzącymi w jej skład przedstawicielami pracodawców a przedstawicielami związków zawodo-

[22] Dane za stroną internetową Ministerstwa Gospodarki: http://www.reforma-regulacji.gov.pl/Konsultacje.

[23] Ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego (Dz.U. 2001 r., nr 100, poz. 1080).

wych[24], instytucja ta jako całość zajmuje jednak wspólne stanowisko znacznie rzadziej niż poszczególne wchodzące w jej skład „strony"[25].

Dużo większą rolę odgrywają w procesie konsultacji związki zawodowe. Zgodnie z art. 19 ustawy o związkach zawodowych[26] organizacje związkowe spełniające określone kryteria co do liczebności „mają prawo opiniowania założeń i projektów aktów prawnych w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych". Co więcej, ustawa nakłada na organy władzy obowiązek przekazywania związkom projektów aktów prawnych do zaopiniowania, a jednocześnie nigdzie w ustawie nie definiuje owego „zakresu zadań związków zawodowych". W tej sytuacji do konsultacji trafiają nie tylko projekty ściśle związane z prawem pracy oraz ustawami branżowymi, ale również projekty legislacji dotyczącej szeroko rozumianego życia gospodarczego.

W podobny sposób uregulowane są uprawnienia konsultacyjne związków pracodawców[27]. Pozostałe wymienione akty prawne mają na problematykę konsultacji wpływ jedynie pośredni, zapewniając zainteresowanym dostęp do informacji publicznej, w tym do programów legislacyjnych udostępnianych za pośrednictwem Biuletynu Informacji Publicznej.

W obecnym kształcie istota konsultacji społecznych projektów ustaw sprowadza się do zorganizowanego lobbingu związków zawodowych konkurującego z lobbingiem organizacji pracodawców przy jednoczesnym braku mechanizmów pozwalających na włączenie do pracy nad aktem prawnym organizacji społecznych trzeciego sektora. W tej sytuacji procedura konsultacji – na przeprowadzenie których kładą duży nacisk *Wytyczne do OSR* – traktowana jest przez administrację rządową raczej *pro forma* i trudno uznać, by przyczyniała się do poprawy jakości legislacji. Nacisk związków zawodowych w połączeniu z chaotycznym przebiegiem prac legislacyjnych na szczeblu Rady Ministrów (patrz wyżej), wzmaga raczej niespójności i partykularyzm rozwiązań prawnych w zakresie kwestii gospodarczych.

[24] W skład Komisji wchodzą trzy „strony": rządowa, pracodawców i pracowników; przedstawicieli rządu wskazuje premier, dwie pozostałe strony reprezentowane są przez „przedstawicieli reprezentatywnych organizacji", odpowiednio – związkowych bądź pracodawców, przy czym za „reprezentatywne" ustawa uznaje organizacje spełniające określone wymogi co do liczebności.

[25] Zgodnie z ustawą, jeżeli Komisja nie przedstawi wspólnego stanowiska, każda ze stron może przedstawić swoje stanowisko odrębnie.

[26] Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych. (tekst pierwotny: Dz.U. 1991 r., nr 55, poz. 234; tekst jednolity: Dz.U. 2001 r., nr 79, poz. 854).

[27] Art. 16 ustawy z dnia z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców (Dz.U. 1991 r., nr 55, poz. 235 z późn. zm.).

2.4. Kontrola wstępna Marszałka i czynności przygotowawcze

Przed nadaniem projektowi biegu, Marszałek bada jego zgodność z wymogami formalnymi[28]. Pierwsza część tej kontroli dotyczy **dołączenia i kompletności uzasadnienia**, którego niezgodność z wymogami Regulaminu Sejmu może stanowić podstawę zwrotu projektu wnioskodawcy (art. 34 ust. 7 Regulaminu). Jak wskazano powyżej, w polskiej praktyce parlamentarnej uzasadnieniom projektów nie stawia się zbyt wysokich wymagań. Marszałek może również zwrócić projekt, przed wniesieniem którego nie przeprowadzono wymaganych konsultacji, bądź nie zasięgnięto wymaganej opinii, jednakże w przypadku projektów pochodzących z Sejmu (komisyjnych i poselskich) nie może zarządzić zwrotu, a jedynie obligatoryjnie kieruje projekt do wymaganych konsultacji (art. 34 ust. 3 Regulaminu Sejmu)[29].

Druga część kontroli Marszałka dotyczy **zgodności projektu z prawem**, w tym z prawem Unii Europejskiej. W razie wątpliwości w tej materii Marszałek może – po zasięgnięciu opinii Prezydium – skierować projekt do zaopiniowania przez komisję ustawodawczą. Komisja ta może uznać projekt za niedopuszczalny większością 3/5 głosów, co jednak – teoretycznie – nie musi oznaczać zakończenia procedury legislacyjnej, Regulamin Sejmu nie przewiduje bowiem w takim wypadku obowiązkowego zarządzenia zwrotu projektu (art. 34 ust. 8 Regulaminu Sejmu)[30]. Niezależnie od tej regulacji, Marszałek w każdym wypadku (z wyjątkiem projektów prezydenckich i rządowych) zarządza sporządzenie przez „ekspertów Kancelarii Sejmu"[31] opinii w sprawie zgodności wniesionego projektu z prawem Unii Europejskiej (art. 34 ust. 9 Regulaminu).

Po zakończeniu kontroli wstępnej następuje etap czynności o charakterze techniczno-przygotowawczym: projekt ustawy zostaje włączony do ka-

[28] Oczywiście, Marszałek nie przeprowadza kontroli wstępnej osobiście – jego zapleczem administracyjnym w tym zakresie jest zespół analityczno-doradczy, wchodzący w skład gabinetu Marszałka Sejmu, który z kolei stanowi komórkę organizacyjną Kancelarii Sejmu, zaś w razie potrzeby opinie w zakresie kontroli wstępnej sporządzane są przez biuro analiz sejmowych, również stanowiące jednostkę Kancelarii.

[29] Jest to przepis niewątpliwie ułatwiający parlamentarzystom zgłaszanie słabo przygotowanych inicjatyw ustawodawczych. Należy też zwrócić uwagę, że – przy wszystkich słabościach procedur konsultacyjnych w Polsce – czym innym jest przedstawienie do zaopiniowania założeń do projektu ustawy, czym innym zaś – konsultowanie gotowego projektu, mającego już strukturę aktu prawnego, to ostatnie bowiem w większym stopniu skłania konsultowane środowiska do ingerowania w redakcję poszczególnych zapisów aktu.

[30] Część autorów przyjmuje, że zwrot projektu jest w takim wypadku obligatoryjny, por. P. Czarny, *Sejm i Senat...* [*op. cit.*, przyp. 3], s. 271.

[31] Również w tym wypadku ekspercką obsługę projektu zapewnia Kancelaria Sejmu za pośrednictwem biura analiz sejmowych.

lendarza prac Sejmu, a następnie wydrukowany w odpowiedniej ilości egzemplarzy i przesłany organom Państwa zainteresowanym nim „z urzędu" – Prezydentowi, Marszałkowi Senatu i Prezesowi Rady Ministrów oraz posłom i sekretariatom właściwych komisji. Obsługę administracyjną w tym zakresie zapewnia Kancelaria Sejmu poprzez biuro legislacyjne.

Przejście od kontroli wstępnej do rozpoczęcia prac nad projektem nie odbywa się jednak automatycznie. Regulamin Sejmu nie przewiduje żadnych terminów pozwalających określić, kiedy projekt powinien zostać skierowany do I czytania[32], co pozostawia Marszałkowi – będącemu przecież nie tylko organem Sejmu, ale również politykiem i reprezentantem największego ugrupowania w parlamencie – spore pole manewru co do wyboru momentu rozpoczęcia prac nad projektem.

Jak się wydaje, możliwości te wykorzystywane są przez Marszałka nie tyle po to, by spowolnić prace nad inicjatywami budzącymi sprzeciw dominującego klubu sejmowego, choć i to ma miejsce[33], ile raczej aby wybrać korzystny politycznie moment rozpoczęcia prac[34].

[32] Regulację taką zawiera natomiast ustawa o inicjatywie ludowej (zob. przyp. 6), zgodnie z którą I czytanie projektu odbywa się w terminie 3 miesięcy od jego wniesienia do Marszałka Sejmu.

[33] Długi czas uchwalania niektórych projektów ustaw nie wynika zazwyczaj z ich „przetrzymania" przez Marszałka, lecz z powolnego tempa prac komisji, do których zostały skierowane. Dwa rekordowe pod tym względem projekty V kadencji – czyli obywatelski projekt ustawy Fundusz Alimentacyjny (czas prac Sejmu: 624 dni) oraz poselski projekt ustawy o wielkopowierzchniowych projektach handlowych (563 dni) skierowane zostały do I czytania odpowiednio po dwóch i pięciu miesiącach od ich wniesienia, natomiast prace komisji po pierwszym czytaniu zajęły odpowiednio trzynaście i dwanaście miesięcy, por. informacje ze stron internetowych Sejmu: http://orka.sejm.gov.pl/proc5.nsf/opisy/200.htm i http://orka.sejm.gov.pl/proc5.nsf/opisy/176.htm.

[34] I tak np. w V kadencji rządowy projekt ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, wniesiony do Marszałka 23 stycznia 2006 r., skierowany został do I czytania 3 lutego 2006 r. – następnego dnia po podpisaniu tzw. paktu stabilizacyjnego, czyli umowy pomiędzy PiS – partią tworzącą rząd, a formalnie opozycyjnymi klubami LPR i Samoobrony. W pakcie kluby te zobowiązały się poprzeć określone projekty ustaw, w tym ustawę o CBA, będącą jednym ze sztandarowych projektów PiS. Poddanie projektu debacie plenarnej dzień po umowie stabilizacyjnej niewątpliwie może być traktowane jako próba pokazania przez PiS swojemu elektoratowi, sceptycznemu (jak wskazywały ówczesne badania) wobec każdej formie koalicji z LPR i Samoobroną, że sojusz z tymi partiami umożliwia PiS realizację jego programu wyborczego (Marszałkiem Sejmu był w tym okresie poseł PiS, Marek Jurek).

3. Postępowanie w Sejmie

3.1. Pierwsze czytanie

Ustawa w Sejmie rozpatrywana jest w trzech tzw. czytaniach, czyli kolejnych etapach. Pierwsze czytanie oznacza prezentację projektu przez jego autora (wnioskodawcę) oraz wstępną debatę nad projektem[35]. Podczas całej procedury legislacyjnej wnioskodawca reprezentowany jest przez upoważnionego przedstawiciela. Wnioskodawca pozostaje również dysponentem projektu do końca II czytania, może bowiem do tego momentu wycofać projekt (art. 119 ust. 4 Konstytucji) lub zgłosić autopoprawkę (art. 36 ust. 4 Regulaminu Sejmu). Z mocy art. 36 ust. 3 Regulaminu Sejmu, za wycofany uważa się również projekt poselski, jeżeli do czasu zakończenia drugiego czytania, na skutek cofnięcia poparcia, projekt popiera mniej niż 15 posłów spośród tych, którzy podpisali projekt przed jego wniesieniem.

Pierwsze czytanie odbywa się albo na posiedzeniu plenarnym Sejmu, albo na posiedzeniu właściwej komisji. Nie może się ono odbyć wcześniej niż siódmego dnia od doręczenia posłom druku projektu, chyba że Sejm lub komisja postanowią inaczej (art. 37 ust. 4 Regulaminu Sejmu). Plenarnie czytane są ustawy dotyczące kluczowych zagadnień związanych z funkcjonowaniem państwa, a więc projekty ustaw: o zmianie Konstytucji, budżetowych, podatkowych, dotyczących wyboru Prezydenta, Sejmu i Senatu oraz organów samorządu terytorialnego, regulujących ustrój i właściwość władz publicznych, a także kodeksów (art. 37 ust. 2 Regulaminu Sejmu). Ponadto Marszałek może skierować inne projekty (także uchwał, nie tylko ustaw) do pierwszego czytania na posiedzeniu plenarnym „jeżeli przemawiają za tym ważne względy" – dotyczy to najczęściej projektów o dużym znaczeniu politycznym lub społecznym[36]. Pomimo że I czytanie obejmuje co do zasady prezentację (uzasadnienie) projektu przez wnioskodawcę, zadawanie pytań i debatę, na posiedzeniu plenarnym możliwe jest również złożenie i przegłosowanie wniosku o odrzucenie projektu[37] – ścieżka legislacyjna może więc zakończyć się na tym etapie, jeżeli wniosek taki zostanie przez Sejm przyjęty. Złożenie wniosku o odrzucenie w pierwszym czytaniu

[35] *Verba legis*: „Pierwsze czytanie projektu ustawy (uchwały) obejmuje uzasadnienie projektu przez wnioskodawcę, debatę w sprawie ogólnych zasad projektu oraz pytania posłów i odpowiedzi wnioskodawcy" – art. 39 ust. 1 Regulaminu Sejmu.

[36] Np. na posiedzeniu plenarnym odbywało się pierwsze czytanie wspomnianego wyżej projektu ustawy o CBA.

[37] Do złożenia takiego wniosku uprawniony jest każdy poseł.

zdarza się dość często, co pozostaje w ścisłym związku z charakterem czytania na posiedzeniu plenarnym – w przypadku ważnych i budzących polityczne kontrowersje ustaw ich pierwsze czytanie zwykle zmienia się w skierowany do wyborców *show*, w którym wniosek o odrzucenie – nawet jeżeli z góry wiadomo, że nie ma dla niego wystarczającej większości – staje się pokazem determinacji politycznych przeciwników ustawy[38].

Znacznie spokojniejszy przebieg ma pierwsze czytanie odbywające się we właściwej komisji, dotyczy bowiem z reguły spraw o mniejszym kalibrze politycznym, ale także – co nie bez znaczenia – odbywa się bez obecności kamer TV. Podczas czytania komisyjnego nie ma również możliwości odrzucenia projektu w całości – to bowiem władny jest zrobić tylko Sejm jako cała izba. Komisja po prezentacji projektu, czyli zakończeniu I czytania przechodzi po prostu „płynnie" do etapu „pracy w komisjach" (zob. poniżej)[39]. O posiedzeniu komisji na którym ma odbyć się I czytanie zawiadamia się wszystkich posłów co daje możliwość każdemu wzięcia udziału w posiedzeniu albo możliwość pisemnego złożenia uwag lub propozycji poprawek (art. 38 Regulaminu Sejmu).

Do właściwej komisji trafia również projekt prezentowany w pierwszym czytaniu na posiedzeniu plenarnym, jeżeli wniosku o odrzucenie nie złożono, bądź też złożono, ale został on odrzucony (art. 39 ust. 2 Regulaminu Sejmu)[40]. W takim przypadku Sejm, kierując projekt do komisji, może

[38] Zdarzają się też sytuacje odwrotne, kiedy projekt poselski przygotowany przez opozycję zostaje przez nią wniesiony pomimo braku szans na uchwalenie, tylko po to, by zademonstrować polityczną wolę działania – i zostaje gładko odrzucony w całości przez większość sejmową w I czytaniu.

[39] „Płynność" ta bywa względna – przeciąganie prac komisyjnych może być skuteczną metodą zablokowania prac nad niewygodną dla politycznej większości ustawą – za przykład posłużyć mogą losy dwóch obywatelskich projektów ustaw, wniesionych na drukach nr 174 i 177 na samym początku V kadencji, których odrzucenie przez większość sejmową mogłoby zostać nieprzychylnie przyjęte przez wyborców, a których uchwalenie stało w sprzeczności z polityką ówczesnej partii rządzącej – zostały więc skutecznie „zamrożone" we właściwych komisjach, które nie odbyły w ich sprawie nawet jednego posiedzenia; zob. ścieżka legislacyjna na stronach Sejmu: http://orka.sejm.gov.pl/proc5.nsf/opisy/174.htm i http://orka.sejm.gov.pl/proc5.nsf/opisy/177.htm.

[40] Zasadniczo, po I czytaniu na plenum Sejmu skierowanie projektu do prac w komisji jest obligatoryjne. Od tej reguły zdarzają się jednak wyjątki i praktyka sejmowa dopuszcza w pewnych sytuacjach niezwłoczne przejście od I do II czytania, z pominięciem etapu prac komisyjnych. Tak było w V kadencji w przypadku ustawy o zmianie ustawy o czasie pracy kierowców, która – pierwotnie wniesiona jako projekt rządowy (druk nr 1337) – przewidywała dzienną datę swojego wejścia w życie, przed którą to datą nie udało się rozpatrzeć wniesionych do uchwalonej już przez Sejm ustawy poprawek Senatu. Tym samym dalsze procedowanie nad ustawą stało się pozbawione sensu – bez względu na wynik głosowania nad senackimi poprawkami przesłana do podpisu Prezydenta ustawa byłaby sprzeczna z Konstytucją (jako przewidująca wejście w życie przed własnym ogłoszeniem). W tej sytuacji projekt został przez Sejm niejako „porzucony" – nie rozpatrzono stanowiska Senatu, a zamiast tego komisja właściwa dla tej ustawy zgłosiła jej identyczną wersję (uzupełnioną o poprawki senackie, które uznano za zasadne) jako projekt komisyjny (druk nr 1639), który uchwalono w ciągu jednego posiedzenia Sejmu, przechodząc

wyznaczyć termin przedstawienia sprawozdania z jej prac (art. 39 ust. 3 regulaminu Sejmu). Komisje właściwe dla projektu są określane przez Sejm zgodnie z propozycją autora projektu lub decyzją Marszałka Sejmu. Jeżeli projekt skierowano do więcej niż jednej komisji, to komisje do których został skierowany obradują nad nim wspólnie.

3.2. Praca w komisjach i pierwsze sprawozdanie

Komisja wyznaczona do rozpatrzenia projektu ustala na wniosek swojego prezydium tok prac nad projektem. W ramach prac może zwrócić się do innych komisji w celu wyrażenia opinii, a także powołać podkomisję dla szczegółowego rozpatrzenia projektu – w takim wypadku podkomisja przedstawia sprawozdanie o projekcie na posiedzeniu komisji, która (które) ją powołała(y). W posiedzeniach komisji i podkomisji ma obowiązek brać udział upoważniony przedstawiciel wnioskodawcy (art. 42 ust. 2 Regulaminu Sejmu) – jednak jego nieobecność nie oznacza automatycznego wstrzymania prac komisji. Ponadto w pracach komisji właściwej mogą brać udział przedstawiciele komisji ustawodawczej, dysponujący szczególnymi uprawnieniami, mającymi na celu podniesienie poziomu prac legislacyjnych i zapewnienie większej spójności stanowionego prawa (zob. rozdział poprzedni, s. 51).

Głównym zadaniem komisji podczas etapu prac następującego po zakończeniu I czytania i określanego po prostu jako „praca w komisjach" jest opracowanie zgłoszonych poprawek oraz zaopiniowanie projektu, czyli sporządzenie rekomendacji dla Sejmu jak powinien z nim postąpić. Poprawki do projektu ustawy mogą zgłaszać posłowie (na tym etapie postępowania legislacyjnego – również pojedynczy, por. art. 38 Regulaminu Sejmu), Rada Ministrów i wnioskodawca (autor projektu) – w tym ostatnim przypadku mamy do czynienia z tzw. autopoprawkami (zob. poniżej). Oznacza to, że Prezydent i Senat mogą wnosić poprawki tylko wtedy, gdy któryś z tych organów wniósł projekt i występuje jako wnioskodawca – natomiast nie będąc autorami projektu nie mogą ingerować w jego kształt na etapie prac w Sejmie. Formalnie zgłaszanie poprawek następuje podczas pracy w komisjach, po zakończeniu I czytania, jednak często podczas czytania plenar-

płynnie od I do II a następnie do III czytania; zob. ścieżka legislacyjna obu druków na stronach Sejmu: http://orka.sejm.gov.pl/proc5.nsf/opisy/1337.htm i http://orka.sejm.gov.pl/proc5.nsf/opisy/1639.htm oraz biuletyn posiedzenia komisji na którym podjęto decyzję o takim rozwiązaniu tego szczególnego problemu: http://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/wgskrnr5/INF-141.

nego posłowie – ze względu na jego medialny charakter – podczas wystąpień „zgłaszają poprawki". W sensie prawnym wypowiedzi te nie wywołują jednak skutków – stanowią jednak jedynie zapowiedź wniesienia poprawki do właściwej komisji, kiedy projekt już do niej trafi.

Komisja „opracowuje" poprawki, co oznacza nie tylko ich opracowanie redakcyjne – co należy do zadań prezydium komisji lub powołanego w tym celu zespołu – ale przede wszystkim decyzję, czy należy włączyć je do treści projektu czy też nie, co odbywa się w drodze głosowania komisji. Ponieważ większość w komisjach mają kluby, które uzyskały większość w Sejmie, są one w stanie odrzucić poprawki opozycji już na etapie prac w komisji. Zabezpieczenie możliwości zaprezentowania przez opozycję swoich racji na posiedzeniu plenarnym stanowi instytucja **wniosków mniejszości**, czyli poprawek odrzuconych przez komisję, które – na pisemne żądanie ich wnioskodawcy – zamieszcza się w sprawozdaniu komisji i które zostają poddane pod głosowanie tak jak inne poprawki. Podobnie uprzywilejowany status mają poprawki zgłaszane przez przedstawicieli komisji ustawodawczej, jeżeli komisja ta zgłosi takie żądanie w trybie art. 82 i 83 Regulaminu Sejmu.

Szczególny charakter mają **autopoprawki** czyli poprawki wniesione przez autora projektu. Mogą być one wnoszone, podobnie jak wszystkie inne poprawki do końca drugiego czytania, nie podlegają jednak głosowaniu – ani na posiedzeniach komisji, ani na plenum Sejmu. Ich wniesienie oznacza, że autor wnioskodawca modyfikuje swój pierwotny projekt, co stanowi jego uprawnienie w ramach wykonywania inicjatywy ustawodawczej[41].

Poprawki przyjęte przez komisję zostają włączone do tekstu projektu, któremu prezydium komisji (lub powołany z jej grona zespół) nadaje postać tekstu jednolitego[42]. Komisja do której skierowany został projekt ustawy przedstawia Sejmowi sprawozdanie ze swoich prac (a jeżeli nad projektem pracowało kilka komisji, to przedstawiają one sprawozdanie wspólne). W sprawozdaniu tym komisja zawiera wniosek o:

[41] Szczególną rangę i charakter autopoprawek oddaje też wewnętrzna nomenklatura Sejmu – są one wnoszone na drukach oznaczonych tym samym numerem co druk zawierający pierwotną (oryginalną) wersję projektu, z dodatkiem litery „A", co umożliwia ich łatwe wyszukanie, zidentyfikowanie i porównanie z pierwotną wersją ustawy.

[42] Jest to rozwiązanie nie tylko utrudniające zewnętrznemu obserwatorowi śledzenie merytorycznych zmian wprowadzonych do projektu podczas prac komisyjnych, ale również rozmywające odpowiedzialność polityczną za ich wprowadzanie, ustalenie autora konkretnej poprawki wymaga bowiem żmudnej analizy biuletynów z posiedzeń komisji. Na podstawie samego sprawozdania można jedynie zorientować się, czy podczas prac komisji wprowadzono jakiekolwiek zmiany, w takim przypadku bowiem komisja rekomenduje Sejmowi „uchwalenie projektu w brzmieniu załączonym", jeżeli zaś żadnych poprawek nie wprowadzono – rekomenduje „uchwalenie projektu bez zmian".

1) przyjęcie projektu bez poprawek lub
2) przyjęcie projektu z poprawkami w formie jednolitego tekstu lub
3) odrzucenie projektu.

W tym ostatnim przypadku, komisja nie zamieszcza w sprawozdaniu tekstu jednolitego ani wniosków mniejszości i komisji ustawodawczej (art. 43 ust 4 regulaminu Sejmu). Na posiedzeniu Sejmu odbywa się wówczas jedynie debata bez prawa zgłaszania poprawek i wniosków, a następnie przeprowadza się głosowanie nad wnioskiem komisji – czyli nad odrzuceniem projektu (art. 46 ust. 1 Regulaminu Sejmu). Nakaz ten odzwierciedla zdroworozsądkowe założenie, że skoro komisja uważa iż ustawa powinna zostać odrzucona, to nie warto, aby izba zajmowała się poprawkami do niej, dopóki nie zostanie rozstrzygnięty dalszy los całego projektu. Jednakże rozwiązanie to powoduje zarazem, że jeśli wniosek o odrzucenie projektu nie zostanie przez Sejm przyjęty, projekt wraca do komisji celem ponownego rozpatrzenia i opracowania poprawek co – jak się wydaje – sprzyja wydłużeniu postępowania legislacyjnego. Powtórne rozpatrywanie projektu przez komisję oznacza bowiem powtórzenie etapu prac komisyjnych przed II czytaniem – a nie jest traktowane jako przygotowanie dodatkowego sprawozdania po II czytaniu[43]. W rezultacie, projekt ustawy może trafić dwukrotnie do komisji po I czytaniu (pierwszy raz w ramach normalnej procedury, drugi – w wyniku odrzucenia przez Sejm wniosku komisji o odrzucenie) a następnie znaleźć się w niej – w zwykłym toku II czytania – po raz trzeci.

Regulamin Sejmu przewiduje też jedną sytuację, w której komisja nie przedstawiając sprawozdania może doprowadzić do zwrócenia projektu autorowi wnioskodawcy: jest nią art. 42 ust. 5. W myśl tego przepisu, „Marszałek Sejmu, na wniosek komisji, może zwrócić się do wnioskodawcy o przepracowanie projektu z rozważeniem zmian postulowanych przez komisje oraz przedstawienie skutków, zwłaszcza finansowych, tych zmian". Chodzi tu o sytuację, w której postulowane przez komisję ingerencje w projekt idą tak daleko, iż zachodzi obawa, że autor po wprowadzeniu zmian mógłby skorzystać z uprawnienia do cofnięcia inicjatywy ustawodawczej[44].

3.3. Drugie czytanie i dodatkowe (drugie) sprawozdanie

[43] Taki wniosek wypływa z wykładni językowej i systemowej art. 46 ust. 2 Regulaminu Sejmu, który do ponownego rozpatrzenia projektu nakazuje stosować w takim wypadku przypisy art. 40–43 (a więc te mówiące o pracy w komisjach po I czytaniu) i nie wyłącza art. 47 ust. 1 nakazującego sporządzić poprawione sprawozdanie w razie zgłoszenia poprawek w II czytaniu.

[44] Brak informacji czy instytucja ta była w ogóle wykorzystywana i jak często.

Drugie czytanie odbywa się zawsze na posiedzeniu plenarnym Sejmu. Rozpoczyna się od przedstawienia wyników prac komisji przez posła sprawozdawcę (art. 44 ust. 1 Regulaminu Sejmu)[45] i obejmuje przeprowadzenie debaty oraz zgłaszanie poprawek i wniosków[46]. Poprawki zgłaszać mogą – podobnie jak podczas prac komisyjnych – wnioskodawca, Rada Ministrów i posłowie, jednakże tym w przypadku tych ostatnich prawo to przysługuje jedynie grupie co najmniej 15 posłów, przewodniczącemu klubu lub upoważnionemu przez niego wiceprzewodniczącemu – w imieniu klubu oraz przedstawicielowi porozumienia parlamentarnego, jeżeli reprezentuje ono co najmniej 15 posłów (art. 45 ust. 1 Regulaminu Sejmu). Przepis ten miał na celu zapewne ograniczenie ilości poprawek wnoszonych w drugim czytaniu, jednak ich liczba nadal pozostaje znaczna. Główny „hamulec" dla wprowadzania na tym etapie procedury legislacyjnej zbyt daleko idących zmian stanowi orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, zakazujące wprowadzania do ustawy treści pozostających całkowicie poza pierwotnym projektem, gdyż oznaczało by to w istocie obejście przepisów o inicjatywie ustawodawczej[47].

W tej sytuacji II czytanie – zwłaszcza w przypadku ważnych politycznie ustaw – staje się areną dla forsowania przez opozycję poprawek do projektu. Jak się wydaje, wynika to przede wszystkim z faktu, że drugie czytanie odbywa się publicznie na plenum Sejmu, co daje większe szanse na polityczne zdyskontowanie konfliktów wokół zapisów ustawy. Innym możliwym powodem jest też jednak słabe przygotowanie klubów i posłów do prac merytorycznych – w klubach poselskich nie działają stałe zespoły monitorujące legislację, które mogłyby przygotowywać stanowiska swoich ugrupowań w kwestii poszczególnych ustaw i koordynować dążenie do umieszczenia w nich określonych zapisów. Walka o wprowadzenie do projektu kolejnych poprawek rozgrywa się zwykle „na bieżąco" – stąd w II czytaniu zgłasza się wnioski, których kluby nie zdążyły po prostu przygotować wcześniej.

[45] Nt. roli posła sprawozdawcy zob. rozdział poprzedni. Podobnie jak w przypadku I czytania posłowie mają tydzień czasu, aby zapoznać się z przedmiotem debaty – II czytanie projektu ustawy może odbyć się nie wcześniej niż siódmego dnia od doręczenia posłom sprawozdania komisji, chyba że Sejm postanowi inaczej (art. 44 ust. 3 Regulaminu Sejmu).

[46] Z wyjątkiem sytuacji opisanej powyżej w pkt 2 kiedy komisja rekomenduje Sejmowi odrzucenie projektu w całości – wówczas bowiem postępowanie legislacyjne znajduje się nadal pomiędzy etapem prac komisyjnych a drugim czytaniem i może – w przypadku nieodrzucenia projektu zostać cofnięte do etapu prac w komisji.

[47] Por. L. Garlicki, *Polskie...* [*op. cit.,* przyp. 1], s. 246 oraz orzeczenia TK: K 3/98 z 24 czerwca 1998 r., K/98 z 21 października 1998 r. oraz K 9/02 z 12 grudnia 2002 r.

Wreszcie, zgłaszanie poprawek służy też często przedłużeniu prac nad ustawą[48]. W trakcie II czytania możliwe jest też zgłoszenie wniosku o odrzucenie projektu w całości (art. 45 ust. 2 Regulaminu), nie odgrywa ono jednak większej roli.

Zgłoszenie w II czytaniu poprawek powoduje konieczność ponowienia prac komisyjnych (art. 47 ust. 1 Regulaminu), chyba że Sejm w głosowaniu postanowi inaczej – możliwa jest bowiem, choć niezbyt częsta, sytuacja w której Marszałek poddaje pod głosowanie Sejmu rozstrzygnięcie, czy – pomimo zgłoszenia poprawek – przejść bezpośrednio do III czytania (w którym poprawki te będą głosowane bez wcześniejszego ich opracowania przez właściwą komisję). Zgodnie z art. 119 ust. 4 Konstytucji do końca II czytania wnioskodawca – autor projektu, może wycofać projekt, co stanowi dla niego możliwość zablokowania toku legislacyjnego w sytuacji, w której zgłoszone poprawki zmieniają ustawę do tego stopnia, że nie realizuje już ona zamysłów autora. Jednak skorzystanie z tego uprawnienia skutecznie ograniczone jest przez określenie terminu jego wykonania jako „do końca II czytania". Czytanie to bowiem kończy się bowiem wraz z zakończeniem debaty plenarnej w której zgłoszono poprawki. Dla autora-wnioskodawcy nie jest racjonalne wycofanie projektu w tym momencie, nawet w przypadku zgłoszenia dużej liczby „rujnujących" go poprawek, może bowiem liczyć, że uda mu się zwalczyć ich część podczas powtórnych prac komisyjnych i doprowadzić do ich odrzucenia w III czytaniu. Jak się wydaje, w większości przypadków autorzy ustaw wybierają właśnie tę strategię, przypadki wycofania projektu ustawy są bowiem w polskim parlamencie rzadkie[49].

[48] Najbardziej skrajnym przykładem obstrukcji parlamentarnej dokonanej z wykorzystaniem nieograniczonego prawa do składania poprawek była próba zablokowania listopadzie 1999 r. (w III kadencji) przez SLD – największy ówczesny klub opozycyjny – nowelizacji do ustaw o PIT i CIT, której symbolem stał się poseł Maciej Manicki. Zgłosił on w II czytaniu kilkaset poprawek, licząc że ich rozpatrywanie w komisji uniemożliwi uchwalenie nowelizacji w terminie umożliwiającym jej wejście w życie od następnego roku (wobec zakazu zmieniania ustaw podatkowych w trakcie trwania roku podatkowego). Obstrukcję przełamał przewodniczący rozpatrującej poprawki komisji finansów publicznych, Henryk Goryszewski, który ograniczył czas rozpatrywania poprawek do trzech minut na każdą. Dzięki temu komisja zdążyła z przygotowaniem sprawozdania, zaś w III czytaniu koalicyjna większość odrzuciła wszystkie poprawki. Zob. *Tysiące stron poprawek*, „Życie Warszawy" 17-11-1999; *Bieg z poprawkami*, „Gazeta Wyborcza" 15-11-1999; *Sześćdziesiąt poprawek na godzinę*, „Rzeczpospolita" 18-11-1999.

[49] Nie stosuje się również – przynajmniej nie w sposób jawny, brak bowiem doniesień prasowych na ten temat – swoistego „szantażu" polegającego na oświadczeniu przez autora-wnioskodawcę, że wycofa projekt, jeżeli w II drugim czytaniu zostaną zgłoszone poprawki nadmiernie ingerujące w jego treść, co – przynajmniej w przypadku niektórych ustaw, których uchwalenie jest konieczne np. ze względu na zobowiązania międzynarodowe (zwł. wynikające z prawa UE) mogłoby być działaniem skutecznym.

Od 2004 r. Regulamin Sejmu nie dopuszcza już możliwości zgłaszania poprawek po zakończeniu II czytania, na etapie powtórnych prac komisyjnych, co niewątpliwie przyczynia się do większej kontroli autora wnioskodawcy nad projektem[50]. Obecnie bowiem przynajmniej wie on jakie poprawki zostały zgłoszone i zachowuje możliwość wycofania projektu, jeżeli idą zbyt daleko, natomiast przed nowelizacją Regulaminu Sejmu dokonaną w 2004 r., w momencie zakończenia debaty musiał podjąć decyzję o pozostawieniu projektu w rękach posłów, nie mając pewności czy w trakcie ponownych prac komisji nie zostaną zgłoszone poprawki idące jeszcze dalej – na które nie mógł już zareagować wycofaniem projektu.

Ponowna praca nad projektem w komisji odbywa się analogicznie do etapu prac komisyjnych po I czytaniu, z tym że polega wyłącznie na ocenie i redakcji poprawek zgłoszonych podczas II czytania. Ponadto, komisja nie ma obowiązku rozpatrywania poprawki, w przypadku kiedy przedstawiciel jej autora (wnoszącego ją klubu lub Rady Ministrów) nie pojawił się na posiedzeniu komisji. Etap prac komisyjnych kończy się przygotowaniem sprawozdania. To drugie, czyli w nomenklaturze Regulaminu „poprawione" lub „dodatkowe" sprawozdanie komisji, zgodnie z art. 47 ust. 2 może mieć postać dwojaką:

- Jeżeli zaproponowane w II czytaniu zmiany są daleko idące i istnieje większość polityczna dążąca do ich uchwalenia, to drugie sprawozdanie sporządzane jest w postaci analogicznej do pierwszego, tzn. zawiera nowy tekst jednolity projektu (uwzględniający zaakceptowane przez komisję zmiany), zaś odrzucone przez komisję poprawki zamieszczane są – na żądanie wnioskodawcy – jako wnioski mniejszości, tzw. „poprawione sprawozdanie komisji".
- Jeżeli uwzględnienie zgłoszonych w II czytaniu poprawek nie wymaga nowej redakcji całości projektu, to sprawozdanie zawiera tylko omówienie poszczególnych poprawek, wraz z podaniem ich autorstwa i rekomendacją komisji, jakie stanowisko powinien zająć Sejm wobec każdej poprawki (przyjąć czy odrzucić). W tej postaci sprawozdanie nie zawiera wniosków mniejszości, ponieważ każda po-

[50] Zmianę wprowadzono zmianą Regulaminu Sejmu z 20 lutego 2004 r., (uchwała Sejmu RP z dnia 20 lutego 2004 r. o zmianie Regulaminu Sejmu RP, M.P. z 2004 r., nr 12, poz. 182), która zastąpiła dawne brzmienie art. 45 „Prawo wnoszenia poprawek do projektów ustaw w trakcie ich rozpatrywania przez Sejm przysługuje wnioskodawcy, posłom i Radzie Ministrów" sformułowaniem: „Prawo wnoszenia poprawek do projektów ustaw **w czasie drugiego czytania** przysługuje (...)". Uwagi nt. wcześniejszego stanu prawnego zob. K. Eckhardt, *Wpływ organów władzy wykonawczej na wewnątrzparlamentarne postępowanie ustawodawcze*, „Przegląd Sejmowy" 3/2000, s. 24.

prawka zostaje zarekomendowana przez komisję odrębnie (można powiedzieć, że wnioskom mniejszości odpowiadają w tym wypadku poprawki zarekomendowane przez komisję negatywnie), tzw. „dodatkowe sprawozdanie komisji".

Z uwagi na fakt, że w II czytaniu rzadko dochodzi do całkowitej „przebudowy" projektu przez daleko idące poprawki, najczęściej drugie sprawozdanie przybiera formę „sprawozdania dodatkowego".

3.4. Trzecie czytanie

Trzecie czytanie rozpoczyna się od przedstawienia dodatkowego sprawozdania komisji – jeżeli po II czytaniu skierowano projekt do powtórnych prac komisyjnych celem opracowania poprawek, albo od przedstawienia przez posła-sprawozdawcę poprawek i wniosków zgłoszonych podczas II czytania – jeżeli nie nastąpiło powtórne skierowanie do komisji, tylko przystąpiono do III czytania bezpośrednio po pierwszym z mocy art. 47 ust. 1 Regulaminu. Po tym etapie następuje przejście bezpośrednio do głosowania – w III czytaniu nie przeprowadza się już żadnych debat nad projektem, nie ma też – od nowelizacji Regulaminu z 2004 r. – możliwości zgłaszania poprawek[51].

Głosowanie odbywa się w kolejności określonej przez art. 50 ust. 1 Regulaminu Sejmu:

- najpierw głosowanie nad wnioskiem o odrzucenie projektu ustawy w całości, jeżeli wniosek taki został przedstawiony,
- następnie głosowanie poprawek (w pierwszej kolejności głosuje się poprawki, które rozstrzygają o innych poprawkach),
- wreszcie głosowanie projektu w całości w brzmieniu proponowanym przez komisję, ze zmianami wynikającymi z poprawek.

Od momentu ogłoszenia przez Marszałka, że rozpoczyna się głosowanie, głos można zabrać tylko w celu zgłoszenia lub uzasadnienia wniosku formalnego o sposobie lub porządku głosowania. Ustawy uchwalane są zwykłą większością głosów, przy *quorum* wynoszącym 50% składu Sejmu, czy-

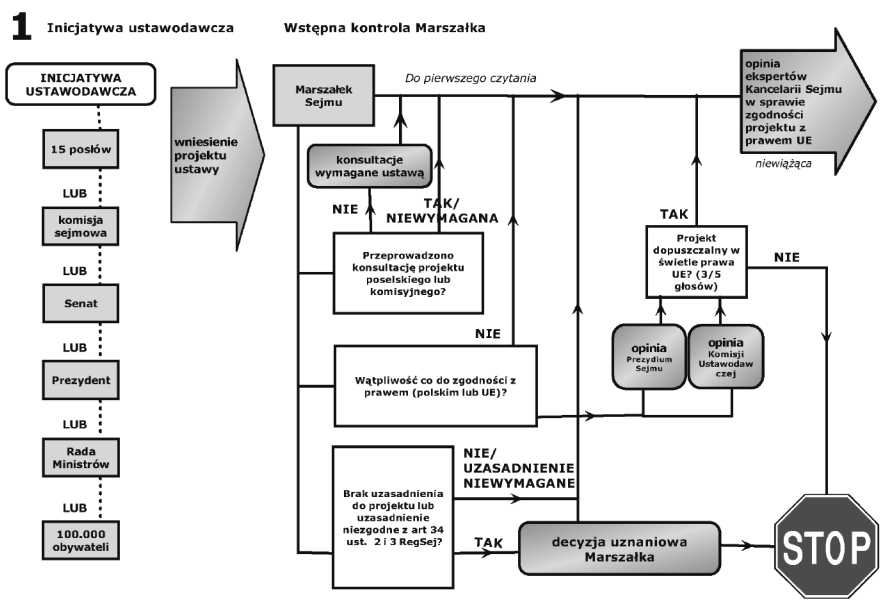
[51] Nowelizacja ta (zob. wyżej, przyp. 49) zlikwidowała możliwość wnoszenia poprawek po zakończeniu II czytania, czyniąc zarazem, zd. moim, bezprzedmiotowym przepis art. 119 ust. 3 Konstytucji i oparty na nim art. 50 ust. 3 Regulaminu, pozwalające Marszałkowi odmówić poddania pod głosowanie poprawki, która uprzednio nie była przedłożona komisji – obecnie bowiem nie można już zgłosić poprawki podczas III czytania.

li 230 posłów (art. 120 Konstytucji). Ustawa wyrażająca zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej, na podstawie której następuje „przekazanie organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach" (art. 90 ust. 1 i 2 Konstytucji) wymaga większości 2/3 głosów przy identycznym *quorum*[52]. Identyczne warunki przewiduje Konstytucja w art. 235 ust. 4 dla własnej zmiany.

Wyniki głosowania ogłasza Marszałek Sejmu, który następnie przesyła do Marszałka Senatu i Prezydenta tekst uchwalonej ustawy. Od momentu przyjęcia ustawy w III czytaniu uważa się ją za uchwaloną (choć jeszcze nie obowiązującą) i od tego momentu we wszystkich oficjalnych dokumentach określana jest ona jako „ustawa z dnia ..." a nie „projekt ustawy", przy czym za dzień uchwalenia uważa się dzień przyjęcia ustawy w III czytaniu przez Sejm. Jeżeli nie dojdzie do wejścia uchwalonej ustawy w życie (z powodu skutecznego weta Prezydenta lub Senatu) pozostaje ona ustawą uchwaloną, ale nie mającą mocy obowiązującej i nie stanowiącą źródła prawa.

Schemat przebiegu postępowania legislacyjnego w Sejmie przedstawiają rysunki 3.2a.–3.2d[53].

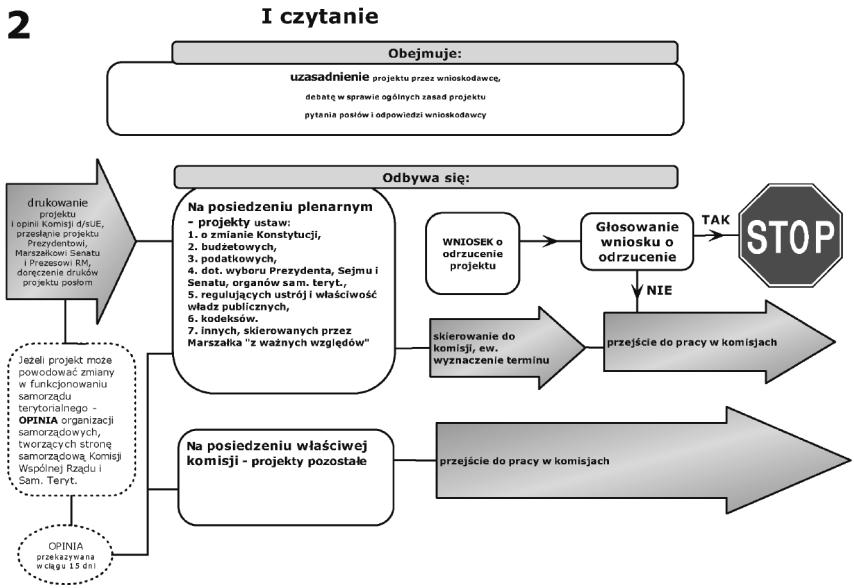
Rysunek 3.2a. Przebieg procesu legislacyjnego w Sejmie



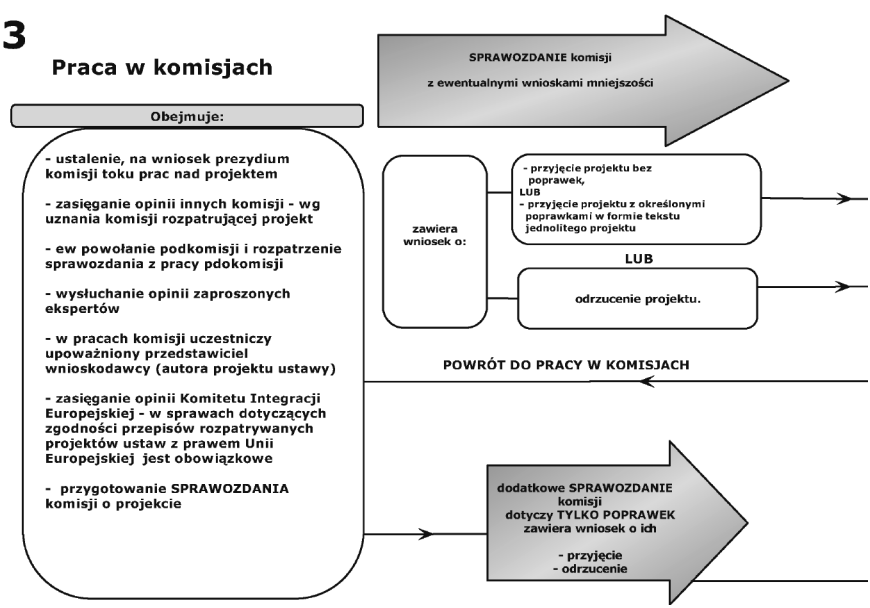
[52] W praktyce chodzi o tu o ustawy ratyfikujące traktaty związane z integracją europejską.

[53] Rysunki opracował Jacek K. Sokołowski.

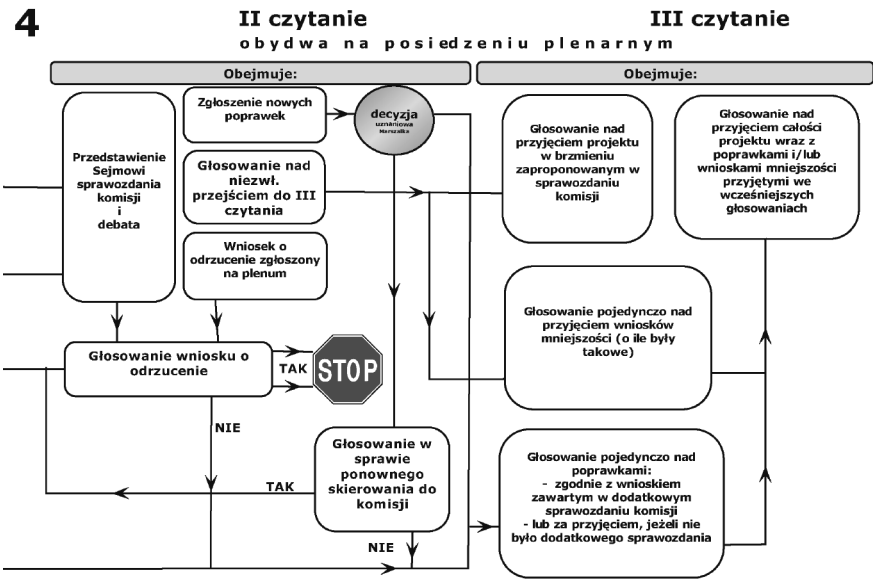
Rysunek 3.2b. Przebieg procesu legislacyjnego w Sejmie



Rysunek 3.2c. Przebieg procesu legislacyjnego w Sejmie



Rysunek 3.2d. Przebieg procesu legislacyjnego w Sejmie



4. Dalsze etapy procesu legislacyjnego

4.1. Postępowanie w Senacie i rozpatrzenie przez Sejm uchwały Senatu

Zgodnie z art. 121 Konstytucji, uchwalona ustawa przekazana zostaje przez Marszałka Sejmu do Senatu, który w ciągu 30 dni może: przyjąć ją bez zmian, uchwalić do niej poprawki lub uchwalić jej odrzucenie w całości (tzw. weto Senatu). Jeżeli Senat nie podejmie żadnej uchwały w terminie 30 dni od przekazania mu ustawy, ustawę uznaje się za uchwaloną w brzmieniu przyjętym przez Sejm.

Marszałek Senatu kieruje przekazaną mu ustawę do właściwej komisji senackiej, która przygotowuje projekt stanowiska Senatu. Uchwała Senatu w przedmiocie ustawy podejmowana jest na posiedzeniu plenarnym, przy identycznych wymogach co do większości i *quorum*, jak dla głosowania nad ustawą w Sejmie i poprzedzona jest debatą. Jeżeli w toku dyskusji któryś z senatorów zgłosi wniosek „o charakterze legislacyjnym", wówczas Marszałek Senatu zarządza przerwę, w trakcie której właściwe komisje senackie mają ustosunkować się do wniosku (art. 52 ust. 2 Regulaminu Senatu). Po przerwie dopuszczeni do głosu mogą być już tylko sprawozdawca komisji i wnioskodawca. Najczęściej jednak Senat głosuje po prostu zgodnie z rekomendacją komisji.

Problematyka zakresu dopuszczalnych poprawek, jakie Senat jest władny wprowadzić do ustawy była kilkakrotnie przedmiotem sporu pomiędzy izbami, w wyniku którego ukształtowało się orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, nakazujące respektować Senatowi tzw. *szerokość regulacji*, tj. zakazujące mu uchwalać poprawki dotyczące zagadnień nie objętych zakresem regulacji uchwalonej przez Sejm[54]. Całkowita swobodą izba wyższa dysponuje natomiast w odniesieniu do *głębokości regulacji* – dopuszczalne jest przyjęcie przez Senat rozwiązań całkowicie odmiennych niż uchwalone przez Sejm, byleby w granicach zakresu regulacji[55].

Jeżeli Senat podjął uchwałę w przedmiocie ustawy, to przekazywana jest ona Marszałkowi Sejmu, który kieruje ją do komisji które pracowały

[54] Por. L. Garlicki, *Polskie...* [*op. cit.* przyp. 1], s. 248 oraz orzeczenia TK: K 5/93 z 23 listopada 1993 r., K25/97 z 22 września 1997 r., K 25/98 z 23 lutego 1999 r., K 11/02 z 19 czerwca 2002 r., K 14/02 z 24 czerwca 2002 oraz P 11/02 z 19 lutego 2003 r.

[55] Przykładem ingerencji w *głębokość regulacji* (a więc dozwolonej) byłaby na przykład zmiana stawki podatkowej w ustawie obniżającej dany podatek, tak aby w efekcie skutkiem zmiany było jego podwyższenie. Niedopuszczalne natomiast, gdyż znajdujące się poza zakresem regulacji byłoby na przykład wprowadzenie do ustawy zmieniającej wyłącznie stawkę podatku nowej ulgi podatkowej.

nad projektem na wcześniejszym (sejmowym)etapie postępowania legislacyjnego. Komisja (bądź komisje) procedują na takich samych zasadach jak przy rozpatrywaniu projektu ustawy, z udziałem przedstawiciela Senatu (jest nim senator-sprawozdawca, reprezentujący komisje senackie, które rozpatrywały ustawę) – jednakże jego nieobecność nie wstrzymuje prac komisji (art. 54 ust. 2 Regulaminu Sejmu). Ze swoich prac komisja sporządza sprawozdanie, w którym wnioskuje o:

- odrzucenie lub przyjęcie wszystkich albo niektórych poprawek zawartych w uchwale Senatu lub
- o odrzucenie albo przyjęcie uchwały Senatu o odrzuceniu ustawy w całości.

Po przedstawieniu sprawozdania odbywa się od razu głosowanie, bez debaty. Zwyczajowo, Sejm głosuje zawsze **wniosek o odrzucenie** – albo uchwały Senatu w całości, albo pojedynczych poprawek z niej wynikających (nawet jeśli komisja rekomenduje przyjęcie – a właściwie nieodrzucenie części lub całości poprawek, to wnioskiem poddawanym pod głosowanie jest wniosek o odrzucenie). Wnioski o odrzucenie poszczególnych poprawek głosowane są co do zasady oddzielnie, chyba że ze sprawozdania komisji wynika celowość głosowania łącznego nad częścią lub całością poprawek (art. 54 ust. 6 Regulaminu Sejmu).

Uchwałę Senatu odrzucającą ustawę albo poprawkę zaproponowaną w uchwale Senatu uważa się za przyjętą, jeżeli Sejm nie odrzuci jej bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (art. 121 ust. 3 Konstytucji i art. 54 ust. 7 Regulaminu Sejmu). Poprawki Senatu są więc stosunkowo łatwe do odrzucenia i dlatego przyjmowane są przez Sejm z reguły w dwóch wypadkach: gdy dotyczą korekt legislacyjnych (usunięcie błędów w ustawie, których nie dostrzeżono na etapie prac w Sejmie) lub gdy ich uchwalenie odbywa się w warunkach ostrego konfliktu politycznego w rozdrobnionym Sejmie, nie potrafiącym zebrać większości bezwzględnej dla ich odrzucenia[56].

[56] Wprowadzenie przez Senat poprawek do ustawy (i późniejsze nieodrzucenie ich przez Sejm) może też być wynikiem umowy politycznej pomiędzy ugrupowaniami – tak było w przypadku ustaw regulujących nowy podział administracyjny kraju, uchwalonych w czerwcu 1998 r. (III kadencja) i przewidujących podział kraju na 12 województw. Wskutek zagrożenia wetem prezydenckim jak również w wyniku oporu wewnątrz największego ugrupowania rządzącego, czyli AWS, Senat uchwalił poprawkę zwiększającą liczbę województw do 15, zaakceptowaną następnie przez Sejm (co prawda ówczesny prezydent, A. Kwaśniewski, pomimo wcześniejszych zapewnień i tak zawetował ustawę, zmuszając do ponownego jej uchwalenia i zwiększenia liczby województw o jedno dodatkowe). Por. A. Dudek, *Historia...* [*op. cit.*, przyp. 4], s. 364 oraz *Plagi sejmowe, czyli kto kogo przechytrzy*, „Rzeczpospolita" 20-11-1999.

Na koniec wspomnieć należy jeszcze o możliwości zastosowania przez Sejm tzw. pata ustawodawczego w sytuacji, gdy nie jest on w stanie odrzucić poprawek Senatu, a nie chce dopuścić do wejścia w życie ustawy przez nie zmienionej: ani Konstytucja ani Regulamin Sejmu nie wyznaczają dla izby niższej terminu, w jakim ma ona rozpatrzyć uchwałę Senatu w przedmiocie ustawy. Teoretycznie zatem możliwa jest sytuacja, w której dominujące w Sejmie ugrupowanie polityczne jest zbyt słabe aby odrzucić poprawki Senatu, ale „dysponując" lojalnym Marszałkiem wstrzymuje dalsze prace nad zmienioną przez Senat ustawą, nie dopuszczając do jej wejścia w życie. Pomimo że – z uwagi na niezbyt wysoką większość wymaganą dla odrzucenia poprawek senackich – nie jest to sytuacja bardzo prawdopodobna, to jednak miała ona miejsce w dotychczasowej historii polskiego parlamentaryzmu po 1989 r.[57].

4.2. Weto prezydenckie

Po rozpatrzeniu uchwały Senatu w przedmiocie ustawy (lub – w przypadku braku takiej uchwały – po upływie konstytucyjnego terminu do jej podjęcia) ustawa zostaje przekazana przez Marszałka Sejmu do podpisu Prezydentowi, co określane jest jako akt promulgacji. Zgodnie z art. 122 ust. 2 Konstytucji, Prezydent podpisuje ustawę w ciągu 21 dni od dnia przedstawienia i zarządza jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw, co stanowi ostatnią czynność formalną niezbędną dla wejścia ustawy w życie[58]. W tym terminie Prezydent może też skorzystać z przysługujących mu możliwości wywarcia wpływu na dalsze losy ustawy, tj. odmówić podpisu (weto) lub skierować ją do Trybunału Konstytucyjnego[59]. Jak już wspomniano na wstępie (zob. s. 75), weto lub kontrola konstytucyjności są instrumentami stosowanymi rozłącznie, w myśl zasady „albo–albo": wybór jednego z wariantów blokowania ustawy w razie niepowodzenia wyklucza późniejsze skorzystanie z drugiego.

[57] W ten sposób wstrzymano prace nad ustawą o obywatelstwie polskim w III kadencji, por. L. Garlicki, *Polskie...* [*op. cit.* przyp. 1], s. 249.

[58] Choć nie oznacza jej niezwłocznego wejścia w życie po podpisaniu jej przez Prezydenta, zwykle bowiem upłynąć musi jeszcze okres określany jako *vacatio legis*.

[59] Natomiast po upływie 21 dni od przekazania ustawy przez Marszałka Sejmu obowiązek Prezydenta do jej podpisania nabiera charakteru bezwzględnego – bezczynność, odmowa podpisu bądź próba skierowania do TK nie stanowiłyby już wykonywania konstytucyjnych uprawnień, lecz wręcz przeciwnie – wypełniałyby znamiona deliktu konstytucyjnego, por. L. Garlicki, *Polskie...* [*op. cit.* przyp. 1], s. 250.

Zastosowanie weta ma charakter czynności formalnej, polegającej na „przekazaniu ustawy do ponownego rozpatrzenia" przy czym wniosek o ponowne rozpatrzenie ma być umotywowany (art. 122 ust. 5 Konstytucji). Obowiązek umotywowania wniosku nie oznacza jakiegokolwiek ograniczenia zakresu w jakim weto może być stosowane, ani też zawężenia możliwości jego użycia do określonych powodów (które najczęściej mają charakter czysto polityczny)[60]. Postępowanie w Sejmie w sprawie weta prezydenckiego zbliżone jest do procedury rozpatrywania uchwały Senatu w przedmiocie ustawy: wniosek Prezydenta trafia na ręce Marszałka Sejmu, który kieruje go do właściwej komisji (tej – lub tych – które rozpatrywały projekt ustawy od początku postępowania legislacyjnego). Komisje przygotowują sprawozdanie, w którym zawierają wniosek „o ponowne uchwalenie ustawy w brzmieniu dotychczasowym bądź wniosek przeciwny" (art. 64 ust. 3 Regulaminu Sejmu). W pracach komisji nie bierze jednak udziału przedstawiciel Prezydenta – występuje on natomiast na posiedzeniu Sejmu, na którym odbywa się głosowanie nad odrzuceniem weta. Posiedzenie to obejmuje tylko jego wystąpienie, prezentację sprawozdania komisji przez posła-sprawozdawcę oraz głosowanie. Większość wymagana dla obalenia weta prezydenckiego wynosi 3/5 posłów przy *quorum* 50% i jak wskazano powyżej – jest w polskim systemie politycznym praktycznie nieosiągalna, tym bardziej że weto prezydenckie dotyczy z reguły ustaw kontrowersyjnych politycznie, frekwencja posłów podczas jego rozpatrywania jest więc z reguły wysoka.

Weto prezydenckie nie może z mocy Konstytucji dotyczyć ustawy budżetowej i ustaw o prowizorium budżetowym oraz ustawy o zmianie Konstytucji[61]. W przypadku pozostałych ustaw dotyczy ono zawsze całości ustawy – polskie prawo konstytucyjne nie zna instytucji weta selektywnego, pozwalającego Prezydentowi na odrzucenie tylko wybranych fragmentów wetowanego aktu prawnego. Nie jest również dopuszczalne wprowadzanie do zawetowanej ustawy jakichkolwiek zmian na tym etapie procedury legislacyjnej, co – jak się wydaje – w świetle dotychczasowej praktyki, w której ustawy odrzucane były przez Prezydenta z powodu braku akcep-

[60] Przepis art. 122 ust. 5 Konstytucji stał się co prawda podstawą do interpretacji zmierzającej do radykalnego ograniczenia dopuszczalności stosowania weta przez Prezydenta, a mianowicie do zawężenia możliwości jego użycia wyłącznie do sytuacji, w których odrzucenie ustawy znajduje uzasadnienie w jednym z zadań, które Konstytucja przypisuje Prezydentowi, a więc z zakresu określonego w art. 126, pogląd ten jednak pozostaje odosobniony; por. P. Sarnecki, *Kompetencje kontrolne Senatu RP*, „Przegląd Sejmowy" 6/2000, przeciwnie: L. Garlicki, *Polskie...* [*op. cit.* przyp. 1], s. 252.

[61] Tak wydaje się wynikać z brzmienia art. 235 ust. 7 Konstytucji, choć pogląd ten nie jest w doktrynie przyjmowany bezdyskusyjnie, por. L. Garlicki, *Polskie...* [*op. cit.* przyp. 1], s. 252.

tacji dla poszczególnych zapisów[62] – mogłoby być rozwiązaniem racjonalnym, zwłaszcza w połączeniu z uznanym na gruncie obecnej Konstytucji jego uprawnieniem do każdoczesnego wycofania weta do momentu głosowania w Sejmie nad jego odrzuceniem[63].

Przełamanie weta oznacza dla Prezydenta obowiązek podpisania ustawy bez dalszych możliwości jej kwestionowania – w terminie 7 dni (art. 122 ust. 5 Konstytucji). Jego utrzymanie natomiast oznacza definitywny koniec procesu legislacyjnego bez wejścia ustawy w życie.

4.3. Wniosek Prezydenta do TK o zbadanie konstytucyjności ustawy

Nieco odmienny, choć w praktyce również często polityczny charakter, ma druga przysługująca Prezydentowi „kompetencja blokująca", czyli inicjacja prewencyjnej kontroli konstytucyjności ustawy. Przed omówieniem tej instytucji należy jednak – w kontekście często pojawiającego się zarzutu o polityczny charakter rozstrzygnięć Trybunału – krótko scharakteryzować jego skład i rolę w polskiej polityce.

Trybunał Konstytucyjny jest odrębnym od sądów, samodzielnym organem konstytucyjnym państwa[64]. Składa się z 15 sędziów, wybieranych przez Sejm na indywidualną 9-letnią kadencję. Sędzią Trybunału może zostać osoba posiadająca kwalifikacje wymagane do zajmowania stanowiska sędziego Sądu Najwyższego lub Naczelnego Sądu Administracyjnego[65], a więc wykazująca się dużym doświadczeniem i wiedzą prawniczą. Niezależność Trybunału zapewnić ma przede wszystkim zakaz wybierania sędziego na kolejną kadencję oraz nieusuwalność ze stanowiska w jej trakcie. Prezesa i Wiceprezesa Trybunału mianuje Prezydent RP spośród dwóch kandydatów przedstawionych na każde z tych stanowisk przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału.

---

[62] Jak miało to miejsce w przypadku reformy podziału terytorialnego kraju, por. przyp. 54.

[63] Kwestię tę rozstrzygnęło ostatecznie orzeczenie TK K 6/96 z 5 listopada 1996 r., zob. też L. Garlicki, *Polskie...* [*op. cit.* przyp. 1], s. 252.

[64] Podstawy prawne funkcjonowania Trybunału określają art. 188–197 Konstytucji oraz ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 roku o Trybunale Konstytucyjnym (t.j. Dz.U. z 2000 r., nr 102, poz. 643, z późn. zm.).

[65] Wymogi te określają ustawy i należą do nich m.in. warunek co najmniej 10-letniego stażu pracy na stanowisku sędziego lub prokuratora albo wykonywania przez co najmniej 10 lat zawodu adwokata, radcy prawnego lub notariusza.

Apolityczność członków każdego organu obsadzanego przez Sejm musi być w polskich realiach traktowana z dystansem, zwłaszcza kiedy dotyczy ciała kolektywnego[66]. Pomimo chętnie kreowanego przez sędziów TK wizerunku kierujących się tylko literą prawa „strażników Konstytucji", nie ma racjonalnego powodu, by zakładać że prawnicy są osobami nie posiadającymi poglądów politycznych i że poglądy te nie wpływają na ich ocenę prawa[67]. W Polsce nie dokonano jak do tej pory przekrojowej analizy orzeczeń Trybunału pod kątem ich ewentualnej zbieżności z konkretnymi interesami politycznymi, ale nie ulega wątpliwości, że organ ten odegrał ogromnie pozytywną rolę w procesie kształtowania się polskiej demokracji, skutecznie wymuszając na politykach przestrzeganie zasad demokratycznego państwa prawa i podnosząc standardy legislacji[68]. Wśród najgłośniejszych spraw rozstrzyganych przez TK wskazać można zarówno takie w których wykazał się on dużą niezależnością od polityki, jak i takie w których aktywnie ją kreował – przy czym jak się wydaje, najbardziej uzasadnione zarzuty o stronniczość i włączenie się Trybunału w grę polityczną dotyczyły sytuacji, w których stwierdzał on niekonstytucyjność ustaw regulujących zasady funkcjonowania zawodów prawniczych oraz lustrację, a więc materie o których powiedzieć można, że bezpośrednio dotyczą samych członków Trybunału oraz ich środowisk zawodowych i rodzinnych[69]. W tej sytuacji przyjmowanie, że TK wolny jest całkowicie od relacji z bieżącą polityką i że decyzja Prezydenta o poddaniu ustawy jego prewencyjnej kontroli nie podlega kalkulacji politycznej z punktu widzenia skuteczności tego instrumentu byłoby naiwnością.

Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne. Podlegają niezwłocznemu ogłoszeniu w organie

[66] Co wiąże się z faktem, że obsada organów kolektywnych przez Sejm bardzo często jest przedmiotem targów politycznych pomiędzy ugrupowaniami, czego najjaskrawszym przykładem są koalicje tworzące się w związku z obsadą stanowisk w Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji.

[67] Do pewnego stopnia jest to naturalna cecha każdego sądu konstytucyjnego, przynajmniej w sytuacjach, w których orzeka on o wykładni podstawowych zasad ustrojowych w kontekście rozwiązań, których istota sprowadza się do dokonania pewnego wyboru światopoglądowego – takich jak dopuszczalność aborcji. Czym innym jest jednak odwołanie się do określonego światopoglądu (czego w pewnych sytuacjach po prostu nie da się uniknąć), czym innym zaś włączenie się w bieżącą politykę. Rozważając na ile polski Trybunał Konstytucyjny może być odporny na tę ostatnią pokusę często pomija się okoliczność, że część sędziów TK – będąc niewątpliwie doświadczonymi prawnikami – była też aktywnymi politykami przed swoim wyborem albo też po upływie kadencji włączała się aktywnie w politykę (Ciemniewski, Zieliński, Zoll).

[68] Zob. w szczególności *Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa TK*, Wydawnictwa Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2008; aktualna wersja opracowania dostępna w Internecie: http://www.trybunal.gov.pl/epublikacje/download/proces_prawotworczy.pdf .

[69] Chodzi tu o wyrok TK z 11 maja 2007 r. K 2/07 oraz wyrok z 19 kwietnia 2006 r. K6/06.

(wydawnictwie) urzędowym, w którym akt normatywny był ogłoszony. Jeżeli akt nie był ogłoszony, orzeczenie ogłasza się w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski". Orzeczenie Trybunału wchodzi w życie z dniem ogłoszenia, jednak Trybunał może określić inny termin utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego (osiemnaście miesięcy, gdy chodzi o ustawę, a gdy chodzi o inny akt normatywny – dwanaście miesięcy)[70].

Kontrola ustawy dokonywana przez Trybunał na wniosek Prezydenta dotyczy wyłącznie zbadania zgodności ustawy z Konstytucją, co obejmuje również badanie zgodności z Konstytucją ustaw wyrażających zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej (a więc pośrednio – i samych umów, choć te ostatnie mogą zostać poddane kontroli konstytucyjności w odrębnym trybie)[71]. Jest to uprawnienie o charakterze wyłącznym – żaden inny podmiot nie ma kompetencji do kwestionowania zgodności z Konstytucją ustawy na tym etapie jej powstawania. Inaczej niż w przypadku weta, wniosek Prezydenta dotyczyć może także ustawy budżetowej oraz ustawy o prowizorium budżetowym (Konstytucja przewiduje tu krótki – dwumiesięczny termin dla TK na wydanie orzeczenia, art. 224 ust. 2 Konstytucji). Nie jest natomiast jasne, czy kontroli TK w tym trybie podlegałaby ustawa o zmianie Konstytucji[72].

Zakres kognicji Trybunału obejmuje badanie niezgodności materialnej (sprzeczność treści badanego aktu a Konstytucją) oraz formalnej (naruszenie konstytucyjnych wymogów trybu ustawodawczego bądź naruszenia kompetencji do wydania ustawy)[73]. Jest to kontrola abstrakcyjna, a więc nie

[70] Przepis ten – konieczny, gdyż niekiedy natychmiastowa utrata mocy obowiązującej przez określony akt prawny mogłaby skutkować paraliżem kluczowych obszarów życia społecznego, takich jak np. ochrona zdrowia – zwiększa ryzyko doraźnego uwikłania Trybunału w politykę. Jego stosowanie dotyczy jednak wyłącznie kontroli następczej, powodującej utratę mocy obowiązującej przez ustawę która już weszła w życie, nie ma więc zastosowania do kontroli prewencyjnej na wniosek Prezydenta.

[71] Prezydent może ponadto w odrębnym trybie (ale również prewencyjnie) zwrócić się do TK o zbadanie zgodności z Konstytucją umowy międzynarodowej przed jej ratyfikowaniem (art. 133 ust. 2 Konstytucji). Nie może natomiast inicjować kontroli prewencyjnej w zakresie, w jakim on – oraz inne określone w Konstytucji podmioty – mogą inicjować tzw. kontrolę następczą, czyli mającą miejsce już podczas obowiązywania aktu, a która obejmuje badanie zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi. Nt. innych uprawnień Trybunału zob. wyczerpująco: L. Garlicki, *Polskie...* [*op. cit.* przyp. 1], s. 373 i nast.; B. Naleziński, *Organy władzy sądowniczej*, [w:] P. Sarnecki (red.), *Prawo konstytucyjne RP*, C.H. Beck 2006, s. 406 i nast.; J. Sobczak, *Sądy i Trybunały*, [w:] W. Skrzydło (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 2006, s. 399 i nast.

[72] Za uznaniem dopuszczalności takiej kontroli opowiada się L. Garlicki, *Polskie...* [*op. cit.* przyp. 1], s. 250, stwierdzając jednak, że mogłaby ona dotyczyć wyłącznie trybu uchwalenia takiej ustawy; por. art. 235 Konstytucji.

[73] Art. 42 ustawy o TK, por. też orzeczenie TK K 12/94 z 12 stycznia 1995 r.

ma na celu orzeczenia o dopuszczalności zastosowania badanego przepisu w konkretnej sprawie[74]. Podczas orzekania Trybunał jest związany granicami wniosku[75], co może mieć znaczenie dla losów ustawy, gdyż Prezydent we wniosku może wskazać konkretne przepisy ustawy, które uważa za niekonstytucyjne i wówczas postępowanie przed Trybunałem będzie ograniczało się do zbadania tych właśnie przepisów.

Dokonując kontroli prewencyjnej, Trybunał orzeka w pełnym składzie, czyli z udziałem co najmniej 9 sędziów (art. 25 ust. pkt. 1 ustawy o TK). Postępowanie ma charakter kontradyktoryjny i oparty na równości stron, którymi są: organ wydający kwestionowany akt (a więc w tym wypadku – Sejm) i Prezydent. Podobnie jak inne procedury sądowe w prawie polskim, również postępowanie przed TK oparte jest o zasadę prawdy materialnej, co oznacza, że Trybunał nie jest związany wnioskami dowodowymi stron i może dopuszczać dowody z urzędu. Zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji, orzeczenia Trybunału są ostateczne, nie podlegają więc weryfikacji żadnej wyższej instancji. Prezydent do rozstrzygnięcia sprawy może jednak każdocześnie wycofać swój wniosek o zbadanie konstytucyjności, co spowoduje umorzenie postępowania, a zarazem rodzić będzie obowiązek Prezydenta do podpisania ustawy[76].

Postępowanie w sprawie konstytucyjności ustawy wszczęte na wniosek Prezydenta może zakończyć się:

- uznaniem ustawy za zgodną z Konstytucją,
- uznaniem ustawy za sprzeczną z Konstytucją w zakresie przepisów nierozerwalnie związanych z całą ustawą,
- uznaniem ustawy za sprzeczną z Konstytucją w zakresie przepisów **niezwiązanych** nierozerwalnie z całą ustawą.

W pierwszym przypadku Prezydent zobowiązany jest podpisać ustawę (art. 122 ust. 3 Konstytucji) i nie ma dalszych możliwości zapobieżenia jej wejściu w życie. W przypadku drugim, Prezydent obligatoryjnie odmawia podpisania ustawy (art. 122 ust. 4 Konstytucji), a postępowanie ustawodawcze ulega zamknięciu. Wreszcie, w razie niezgodności z Konstytucją przepisów ustawy „nie związanych z nią nierozerwalnie"[77], Prezydent może – po zasięgnięciu opinii Marszałka Sejmu – podpisać ustawę z pominięciem przepisów uznanych przez TK za niekonstytucyjne (a więc w „okro-

[74] Por. B. Naleziński, *Organy...* [*op. cit.* przyp. 69], s. 415.

[75] Art. 66 ustawy o TK.

[76] Por. L. Garlicki, *Polskie...* [*op. cit.* przyp. 1], s. 250 oraz postanowienie TK K 3/95 z 7 marca 1995 r.

[77] Nt. znaczenia tego pojęcia zob. orzeczenie TK K 3/99 z 28 kwietnia 1999 r.

jonym" kształcie) lub „zwrócić ustawę Sejmowi w celu usunięcia niezgodności" (art. 122 ust. 4 Konstytucji). Ta ostatnia sytuacja oznacza szczególny tryb „poprawienia" ustawy przed jej wejściem w życie i zostanie szczegółowo omówiona poniżej.

Porównując polityczną rolę prewencyjnej kontroli konstytucyjności oraz weta Prezydenckiego wskazać należy, że – mogąc służyć do osiągnięcia tego samego celu jakim jest zablokowanie ustawy zwalczanej przez Prezydenta z powodów politycznych – różnią się one między sobą przede wszystkim w dwóch aspektach: przewidywalności skutków oraz odbioru społecznego. Weto jest narzędziem niemal stuprocentowo skutecznym, a co za tym idzie – jego efekty są przewidywalne[78]. Skierowanie ustawy do TK nie daje pewności co do zablokowania ustawy, zwłaszcza wobec możliwości uznania za niekonstytucyjne tylko niektórych „niezwiązanych z nią nierozerwalnie" przepisów; aczkolwiek – z uwagi na niski poziom polskiej legislacji oraz sformułowany przez TK wymóg dostatecznej określoności przepisów prawa[79] – szanse powodzenia również i w tym przypadku należy oceniać jako wysokie. Prezydent dążący do zablokowania ustawy z powodów politycznych powinien zatem posługiwać się w pierwszym rzędzie wetem jako narzędziem do osiągnięcia tego celu. Jednak tradycja ustrojowa (a zarazem medialna) III Rzeczypospolitej ukształtowała stanowisko Prezydenta jako osoby, od której wyborcy oczekują często postawy ponadpartyjnej i koncyliacyjnej, „prezydenta ponad podziałami". W tej sytuacji zastosowanie weta, instrumentu jednoznacznie konfliktowego może wiązać się z wysoką ceną w postaci spadku popularności. Decyzja „wniosek do Trybunału czy weto" zależy więc w konkretnej sytuacji nie tylko od wagi interesu politycznego, któremu zagraża uchwalona ustawa i od dokonywanych przez Kancelarię Prezydenta prognoz co do wyroku TK, ale również – jak to często bywa w polityce – od aktualnego poziomu poparcia dla Prezydenta w sondażach i przychylności mediów (mogących znacznie złagodzić wrażenie zaangażowania w politykę partyjną poprzez użycie weta)[80].

[78] Zob. przyp. 4.

[79] Trybunał w szeregu orzeczeń uznał klarowność, stabilność, spójność logiczną i wzajemną konsekwencję przepisów za standardy legislacyjne wynikające z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawa i konsekwentnie uznawał niedochowanie tych standardów przez ustawodawcę za przyczynę niekonstytucyjności ustaw. Por. szczegółowe omówienie orzeczeń [w:] *Proces prawotwórczy...* [*op. cit.*, przyp. 66].

[80] Prezydent A. Kwaśniewski, cieszący się dużym poparciem społecznym oraz dużą przychylnością mediów, przez cały okres obydwu swoich kadencji nie wahał się wetować ustaw w interesie grupy politycznej, z której się wywodził i korzystał z tego narzędzia dość często.

4.4. Usunięcie niezgodności uchwalonej ustawy z Konstytucją w trybie art. 122 ust. 4 Konstytucji

W przypadku gdy wydane przez TK w trybie kontroli prewencyjnej na wniosek Prezydenta orzeczenie o niezgodności z Konstytucją dotyczy „poszczególnych przepisów ustawy, a Trybunał Konstytucyjny nie orzeknie, że są one nierozerwalnie związane z całą ustawą", Prezydent może podpisać ustawę z pominięciem przepisów uznanych za niekonstytucyjne lub zwrócić ją Sejmowi „w celu usunięcia niezgodności". Z politycznego punktu widzenia walka o ustawę jest już zakończona – w części w jakiej Trybunał nie uznał ustawy za niekonstytucyjną musi ona wejść w życie. Pozostaje natomiast otwarta kwestia czy „poprawienie" niekonstytucyjnych przepisów nastąpi od razu w parlamencie, co pozwoli na promulgację kompletnego aktu prawnego czy też będzie on przez pewien czas istniał jako ustawa niekompletna (lecz nadająca się do stosowania) i zostanie uzupełniony w drodze nowelizacji. W tej kwestii Prezydent konsultuje Marszałka Sejmu, choć również i ta decyzja ma wymiar polityczny[81]. W razie skierowania ustawy do „poprawienia" Regulamin Sejmu przewiduje procedurę składającą się z trzech czytań, lecz ograniczoną wyłącznie do pracy nad przepisami zakwestionowanymi przez Trybunał z zachowaniem ich dotychczasowego zakresu przedmiotowego (art. 58 ust. 1 Regulaminu Sejmu). Marszałek Sejmu po otrzymaniu ustawy kieruje ją do komisji, które rozpatrywały projekt. Pierwsze posiedzenie komisji obejmuje przedstawienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego oraz wystąpienia Prezydenta w sprawie zwrócenia ustawy Sejmowi, a także debatę w sprawie założeń koniecznych zmian w ustawie; w posiedzeniu tym bierze udział również przedstawiciel Prezydenta (art. 59 ust. 2 Regulaminu Sejmu). Oprócz nowego brzmienia przepisów uznanych za niekonstytucyjne, komisja może również dokonać niezbędnych zmian redakcyjnych pozostałych przepisów, tak aby zharmonizować je z brzmieniem przepisów zmienionych, nie może jednak zmienić istoty ani zakresu zawartej w nich regulacji (art. 58 ust. 2 Regulaminu Sejmu). Podczas drugiego czytania niedopuszczalne jest zgłaszanie poprawek dotyczących zmiany przepisów zgodnych z Konstytucją bądź zmieniających zakres regulacji przepisów „poprawianych" – Marszałek ma obowiązek odmowy poddania pod głosowanie poprawek, które naruszałyby ten zakaz

[81] Można bowiem zakładać, że od konkretnych okoliczności będzie zależało, czy „poprawienie" ustawy w trybie nadzwyczajnym okaże się drogą szybszą niż uchwalenie nowelizacji do niej po jej promulgacji z pominięciem przepisów niekonstytucyjnych.

i może zasięgnąć opinii komisji ustawodawczej w tej kwestii (art. 61 ust. 2 i 3 Regulaminu). Głosowaniu poddane są tylko poprawki do zmian, a następnie „tekst zmian w całości", nie głosuje się więc nad całością ustawy. Tekst zmian w postaci uchwały Sejmu przesyłany jest następnie do Senatu. Ponieważ regulamin izby wyższej milczy na temat postępowania z uchwałami Sejmu w przedmiocie usunięcia niezgodności ustawy z Konstytucją, należy zakładać, że jej rozpatrywanie odbywa się w trybie przewidzianym dla zwykłej ustawy (a więc z prawem wnoszenia poprawek lub nawet weta)[82]. Nie jest również jednoznacznie rozstrzygnięta kwestia, czy Prezydentowi przysługuje prawo odmowy podpisania zmienionej wersji ustawy lub ponownego skierowania jej do TK, wydaje się jednak, że przyznanie mu takiego uprawnienia byłoby zbyt daleko idące. Należy zatem przyjąć, że po rozpatrzeniu przez Senat zmian do ustawy i ewentualnym zajęciu przez Sejm stanowiska wobec uchwały Senatu (weta lub poprawek) tekst zmian przesyłany jest do podpisu Prezydentowi, mającemu obowiązek promulgować całą ustawę w brzmieniu uwzględniającym zmiany.

[82] Tak wyraźnie sugeruje art. 62 ust. 2 Regulaminu Sejmu, nakazujący stosować odpowiednio do uchwały Sejmu wprowadzającej zmiany do ustawy przepisy art. 52, 54 i 55, art. 54 Regulaminu Sejmu zaś określa sposób postępowania z poprawkami lub wetem Senatu. Rozwiązanie to nie wydaje się uzasadnione, skoro Sejm opracowując zmiany usuwające niekonstytucyjność przepisów zakwestionowanych przez TK nie ma możliwości dokonać w nich zmiany zakresu regulacji.

5. Modyfikacje trybu ustawodawczego

W przypadku niektórych projektów ustaw mamy do czynienia z modyfikacją przedstawionego powyżej trybu ustawodawczego, w tym również przyspieszenie procesu legislacyjnego poprzez skrócenie niektórych terminów. Wymienić tu należy trzy przypadki:

– **Ustawa budżetowa**. Ustawa określająca dochody i wydatki państwa na rok kalendarzowy i będąca podstawą gospodarki finansowej państwa[83]. Szczególny tryb uchwalania budżetu polega nie tylko na odrębnościach proceduralnych, ale również na możliwości rozwiązania Sejmu przez Prezydenta w razie nieuchwalenia jej w terminie 4 miesięcy od dnia wniesienia projektu do Sejmu (art. 225 Konstytucji). Inicjatywa ustawodawcza w zakresie budżetu przysługuje wyłącznie Radzie Ministrów, która obowiązana jest przedstawić projekt Sejmowi „najpóźniej na 3 miesiące przed rozpoczęciem roku budżetowego„ (art. 222 Konstytucji). Pierwsze czytanie ustawy budżetowej odbywa się zawsze na posiedzeniu plenarnym, a szczególną rolę podczas procesu legislacyjnego odgrywa komisja finansów publicznych, koordynująca przebieg prac nad ustawą – poszczególne komisje stałe opracowują części budżetu, dla których są właściwe zakresowo, natomiast komisja finansów publicznych właściwa jest dla całości projektu ustawy i to ona przedkłada Sejmowi całościowe sprawozdanie z prac komisji[84]. Z mocy art. 220 Konstytucji, „zwiększenie wydatków lub ograniczenie dochodów planowanych przez Radę Ministrów nie może powodować ustalenia przez Sejm większego deficytu budżetowego niż przewidziany w projekcie ustawy budżetowej", co oznacza, że posłowie zgłaszając poprawki do ustawy powodujące zwiększenie wydatków teoretycznie wskazać powinni wskazać źródła ich sfinansowania[85]. Senat nie może zawetować ustawy budżetowej, a jedynie uchwalić do niej poprawki, a termin na rozpatrzenie ustawy skrócony jest w stosunku do ustaw zwykłych o 10 dni (do 20). Również Prezydent nie może zawetować budżetu, może jednak skierować go do TK.

– **Projekty pilne**. Rada Ministrów może uznać wnoszony przez siebie projekt ustawy za pilny, z wyjątkiem projektów ustaw dotyczących wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej, Sejmu, Senatu oraz organów samorządu terytorialnego, ustaw regulujących ustrój i właściwość władz publicznych, a także kodeksów (art. 123 ust. 1 Konstytucji). Tryb ten polega na skróce-

[83] Zob. szczegółowo: P. Czarny, *Sejm i Senat...* [*op. cit.*, przyp. 3], s. 279.

[84] Por. art. 106–108 regulaminu Sejmu.

[85] Nakaz ten jest notorycznie obchodzony przez wskazanie fikcyjnych lub zupełnie nie weryfikowalnych źródeł wzrostu dochodów, wskazanych np. jako „oszczędności w administracji".

niu wszystkich terminów dotyczących prac nad projektem, przy czym część z nich ulega skróceniu „automatycznie", z mocy Regulaminu Sejmu, a część – w wyniku decyzji Marszałka, który przy pilnych projektach ustaw może (ale nie musi) przyspieszyć tok prac. Do uproszczeń procedury wynikających wprost z Regulaminu Sejmu należy:

1) skrócenie terminu do przedstawienia sprawozdania z prac komisyjnych do 30 dni od skierowania do nich projektu (art. 73 ust. 2 Regulaminu Sejmu, przy czym Marszałek może ten termin wyznaczyć jeszcze krótszy),
2) obowiązek umieszczenia projektu w najbliższym po zakończeniu prac w komisji porządku dziennym posiedzenia Sejmu (art. 74 Regulaminu Sejmu),
3) skrócenie prac Senatu – ustawa po uchwaleniu przez Sejm kierowana jest do Senatu w terminie 3 dni, Senat rozpatruje ustawę w terminie 14 dni (art. 123 ust. 3 Konstytucji), a w razie weta lub poprawek – Sejm rozpatruje uchwałę Senatu na swoim najbliższym posiedzeniu po jej doręczeniu (art. 78 ust. 1 Regulaminu Sejmu),
4) skrócenie terminu dla podpisania ustawy przez Prezydenta do 7 dni (art. 123 ust. 3 Konstytucji).

Rada Ministrów do końca drugiego czytania może wycofać klauzulę pilności z projektu (art. 75 Regulaminu Sejmu), nie może natomiast nadać klauzuli pilności projektom wniesionym do Sejmu przez inne podmioty inicjatywy ustawodawczej.

– **Projekty których rozpatrywanie przyspieszone zostało decyzją Sejmu**. Zgodnie z art. 51 Regulaminu Sejmu, w uzasadnionych wypadkach Sejm może: przystąpić do pierwszego czytania niezwłocznie po otrzymaniu przez posłów projektu, przystąpić niezwłocznie do drugiego czytania (bez odsyłania do komisji) lub niezwłocznie przystąpić do drugiego czytania po otrzymaniu przez posłów druku sprawozdania komisji. Decyzje te muszą być podjęte przez Sejm w głosowaniu. Z Regulaminu Sejmu nie wynika jednoznacznie czy to dodatkowe skrócenie procedury można zastosować w przypadku projektów pilnych, wydaje się jednak że byłoby to zgodne z zasadą autonomii parlamentu.

Regulamin Sejmu wprowadza również pewne narzędzia dyscyplinujące przebieg prac nad ustawami wykonującymi prawo Unii Europejskiej (art. 95a–95f Regulaminu Sejmu) – przede wszystkim obowiązek odbycia drugiego czytania na posiedzeniu Sejmu najbliższym po doręczeniu posłom sprawozdania komisji.

Sejm jako ciało polityczne

Jacek K. Sokołowski
Krzysztof Streb

4.
Skład polityczny Sejmu w latach 1997–2007

1. Wpływ regulacji prawnych na polityczny skład Sejmu 113
1.1. Ewolucja prawa wyborczego w Polsce 113
1.2. Zasady finansowania partii jako czynnik stabilizujący scenę polityczną 119

2. Charakterystyka klubów i kół poselskich w latach 1997–2007 123
2.1. Kluby i koła III kadencji 123
2.2. Kluby i koła IV kadencji 132
2.3. Kluby i koła V kadencji 144

1. Wpływ regulacji prawnych na polityczny skład Sejmu

1.1. Ewolucja prawa wyborczego w Polsce

Wszystkie wybory w Polsce od 1991 roku odbywały się w oparciu o proporcjonalny system przeliczania głosów na mandaty. Charakterystyczne jest, że do roku 2005 w każdej (za wyjątkiem drugiej) kadencji dochodziło do zmiany lub przynajmniej próby zmiany ordynacji na system przeliczania głosów faworyzujący aktualnie rządzące ugrupowania[1], nigdy jednak nie podjęto rzeczywistej próby zmiany ordynacji na większościową. Poniższe zestawienie obrazuje wyniki wyborów odbywające się według kolejnych ordynacji wyborczych.

Tabela 4.1. Ordynacje wyborcze w Polsce 1991–2005[2]

Wybory	**Sposób podziału mandatów**	**Ugrupowania wchodzące do Sejmu**	**Wynik w %**	**Liczba mandatów**
1991	1) Wielomandatowe okręgi – metoda Hare-Niemeyer'a bez progów	**31 komitetów:** 1) Unia Demokratyczna 2) Sojusz Lewicy Demokratycznej 3) Wyborcza Akcja Katolicka 4) Polskie Stronnictwo Ludowe – Sojusz Programowy	 12,31 11,98 8,73 8,67	 62 60 50 50

[1] Por. na s. 117 tabela 4.2. Zmiany ordynacji w Polsce 1991–2005.

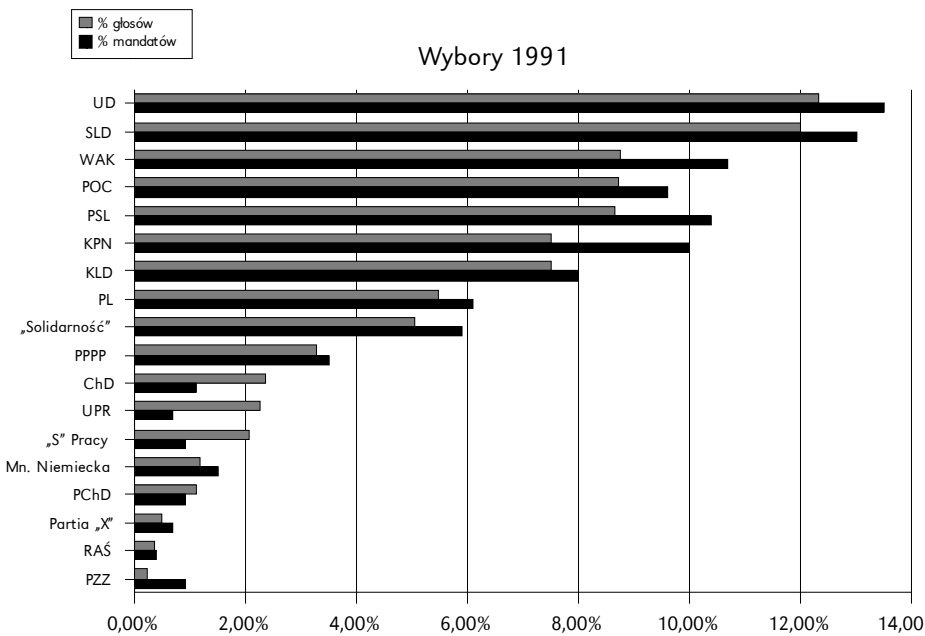
[2] Opracowane na podstawie: M. Migalski, W. Wojtasik, M. Mazur, *Polski system partyjny*, Wydawnictwo Naukowe PWN 2006, s. 65 oraz A. Dudek, *Historia Polityczna Polski 1989–2005*, wyd. I, Wyd. Arcana, Kraków 2007, s. 175, a także Wikipedia: http://pl.wikipedia.org/wiki/Wybory_parlamentarne_w_Polsce_1991. W wynikach wyborów od 1993 r. pominięto Mniejszość Niemiecką, zdobywającą zawsze po 2 mandaty.

Wybory	Sposób podziału mandatów	Ugrupowania wchodzące do Sejmu	Wynik w %	Liczba mandatów
1991	2) 69 mandatów z listy krajowej – metoda Saint Lague'a z progiem 5% w skali kraju	5) Konfederacja Polski Niepodległej	7,50	51
		6) Porozumienie Obywatelskie Centrum	8,71	44
		7) Kongres Liberalno-Demokratyczny	7,48	37
		8) Porozumienie Ludowe	5,46	28
		9) NSZZ "Solidarność"	5,05	27
		10) Polska Partia Przyjaciół Piwa	3,27	16
		11) Mniejszość Niemiecka	1,17	7
		12) Chrześcijańska Demokracja	2,36	5
		13) Polski Związek Zachodni	0,23	4
		14) Partia Chrześcijańskich Demokratów	1,11	4
		15) Solidarność Pracy	2,05	4
		16) Unia Polityki Realnej	2,25	3
		17) Partia „X”	0,47	3
		18) Ruch Autonomii Śląska	0,35	2
		19) Stronnictwo Demokratyczne	1,41	1
		20) Ruch Demokratyczno-Społeczny	0,46	1
		21) Ludowe Porozumienie Wyborcze „Piast”	0,37	1
		22) Autonomia Śląska	0,36	2
		23) Krakowska Koalicja Solidarni z Prezydentem	0,25	1
		24) Związek Podhalański	0,24	1
		25) Polski Związek Zachodni	0,23	4
		26) Wielkopolska Polsce	0,21	1
		27) Jedność Ludowa	0,17	1
		28) Prawosławni	0,12	1
		29) Solidarność „80”	0,11	1
		30) Unia Wielkopolan Okręgu Leszczyńskiego	0,08	1
		31) Sojusz Kobiet Przeciwko Trudnościom Życia	0,02	1

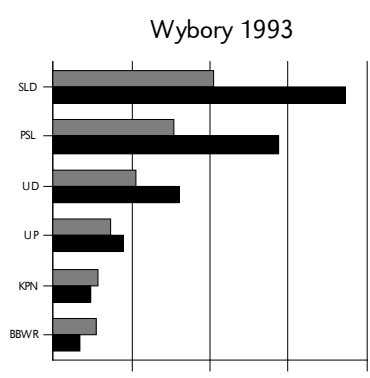
Wybory	Sposób podziału mandatów	Ugrupowania wchodzące do Sejmu	Wynik w %	Liczba mandatów
1993	1) Wielomandatowe okręgi – metoda d'Hondta z progami 5% i 8% (dla partii polit. i dla koalicji) 2) 69 mandatów z listy krajowej – metoda d'Hondta z progiem 7% w skali kraju	**6 komitetów:** 1) Sojusz Lewicy Demokratycznej 2) Polskie Stronnictwo Ludowe 3) Unia Demokratyczna 4) Unia Pracy 5) Konfederacja Polski Niepodległej 6) Bezpartyjny Blok Wspierania Reform	 20,41 15,40 10,59 7,28 5,77 5,41	 171 132 74 41 22 16
1997	1) Wielomandatowe okręgi – metoda d'Hondta z progami 5% i 8% (dla partii polit. i dla koalicji) 2) 69 mandatów z listy krajowej – metoda d'Hondta z progiem 7% w skali kraju	**5 komitetów:** 1) Akcja Wyborcza Solidarność 2) Sojusz Lewicy Demokratycznej 3) Unia Wolności 4) Polskie Stronnictwo Ludowe 5) Ruch Odbudowy Polski	 33,83 27,13 13,37 7,31 5,56	 201 164 60 27 6
2001	Wielomandatowe okręgi – metoda Saint Lague'a z progami 5% i 8% (dla partii polit. i dla koalicji)	**6 komitetów:** 1) Sojusz Lewicy Demokratycznej –Unia Pracy 2) Platforma Obywatelska RP 3) Samoobrona Rzeczpospolitej Polskiej 4) Prawo i Sprawiedliwość 5) Polskie Stronnictwo Ludowe 6) Liga Polskich Rodzin	 41,04 12,68 10,20 9,50 8,98 7,87	 216 65 53 44 42 38
2005	Wielomandatowe okręgi – metoda d'Hondta z progami 5% i 8% (dla partii polit. i dla koalicji)	**6 komitetów** 1) Prawo i Sprawiedliwość 2) Platforma Obywatelska RP 3) Samoobrona Rzeczpospolitej Polskiej 4) Sojusz Lewicy Demokratycznej 5) Liga Polskich Rodzin 6) Polskie Stronnictwo Ludowe	 26,99 24,14 11,41 11,31 7,97 6,96	 155 133 56 55 34 25

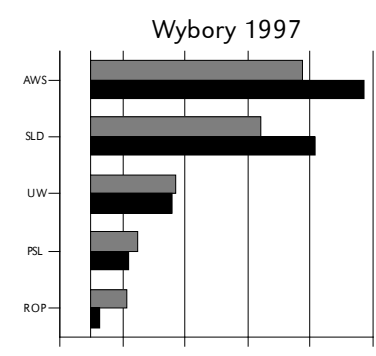
Stopień nad- i niedoreprezentowania ugrupowań w poszczególnych wyborach parlamentarnych w zależności od zastosowanej ordynacji ilustrują rysunki 4.1. i 4.2.[3]:

Rysunek 4.1a. Nad- i niedoreprezentacja w wyborach 1991



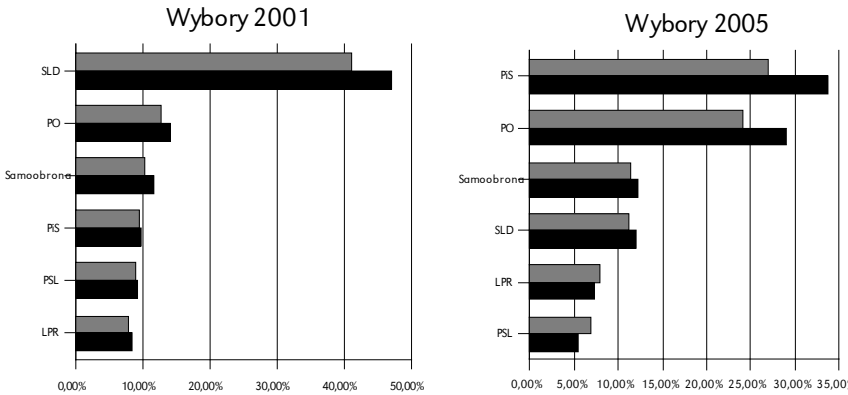
Rysunek 4.1b. Nad- i niedoreprezentacja w wyborach 1993 i 1997





[3] Opracowanie własne na podst. M. Migalski, W. Wojtasik, M. Mazur *Polski...* [*op. cit.* przyp. 2], s. 67.

Rysunek 4.1c. Nad- i niedoreprezentacja w wyborach 2001 i 2005



Dążenie do zmiany ordynacji w celu uzyskania doraźnych korzyści w zbliżających się wyborach było powodem zmian ordynacji w każdej kadencji (z wyjątkiem drugiej), co ilustruje poniższa tabela.

Tabela 4.2. Zmiany ordynacji w Polsce 1991–2005

Kadencja	Ordynacja, na podstawie której wyłoniono Sejm	Wprowadzana zmiana	Ugrupowania popierające zmianę	Zmiana przeprowadzona?	Kto „skorzystał”*
I (1991–1993)	Wielomandatowe okręgi wg Hare-Niemeyer'a, lista krajowa wg Saint Lague'a z progiem 5% w skali kraju	1) Progi wyborcze: 5%, 7% i 8% (dla partii polit., dla koalicji, i listy krajowej), 2) metoda d'Hondta dla podziału mandatów z okręgów i listy krajowej, 3) 52 okręgi zamiast 37 4) ułatwienie rejestracji list ogólnopolskich dla partii zasiadających w Sejmie	SLD, PSL, UD, KPN, PC, PPG (Polskie Przymierze Gospodarcze)	tak	SLD, PSL, UD

II (1993–1997)	Wielomandatowe okręgi – metoda d'Hondta z progami 5% i 8% (dla partii polit. i dla koalicji); 69 mandatów z listy krajowej – metoda d'Hondta z progiem 7% w skali kraju	Brak istotnych zmian w ordynacji wyborczej	–	–	–
III (1997–2001)	1) Wielomandatowe okręgi – metoda d'Hondta z progami 5% i 8% (dla partii polit. dla koalicji); 2) 69 mandatów z listy krajowej – metoda d'Hondta z progiem 8% w skali kraju	1) Likwidacja listy krajowej 2) Wprowadzenie metody Saint Lague'a 3) Zmniejszenie liczby okręgów wyborczych do 41	AWS, UW, PSL	tak	Samoobrona, PSL, LPR
IV (2001–2005)	Wielomandatowe okręgi – metoda Saint Lague'a z progami 5% i 8% (dla partii polit. i dla koalicji)	Zmiana metody podziału mandatów z Saint Lague'a na metodę d'Hondta	SLD, PO, Samoobrona, PiS, PSL, UP**	tak	PiS, PO

* Jako ugrupowania które „skorzystały" na zmianie ordynacji traktowane są te, które uzyskałyby mniejszą liczbę mandatów, gdyby wybory przeprowadzono bez zmiany ordynacji.

** Wyniki głosowania: http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&4&26&70.

Stałym elementem pierwszej dekady III RP był brak istnienia silnych i trwale funkcjonujących partii politycznych, za wyjątkiem dwóch partii postkomunistycznych – SdRP (później SLD) i PSL oraz Unii Wolności (później Unii Demokratycznej) – jedynej stabilnej partii wywodzącej się z ruchu solidarnościowego. Wszystkie pozostałe ugrupowania polityczne miały charakter mniej lub bardziej efemeryczny (co nie znaczy, że nie odgrywały znaczącej roli politycznej, jak np. AWS, która zwyciężyła w wyborach 1997 i sformowała najstabilniejszy rząd w historii Polski po 1989 r.). Sytuacja ta zaczęła ulegać zmianie w drugiej dekadzie, kiedy to pojawiły się (obok wyżej wymienionych) nowe podmioty: PO, PiS, Samoobrona[4] i LPR, zaś Unia Wolności stopniowo zanikła jako znacząca siła polityczna. W latach 2001–2007 następuje stabilizacja sceny

[4] Samoobrona jako partia powstała znacznie wcześniej, jednak dopiero w 2001 r. uzyskała reprezentację parlamentarną.

politycznej przejawiająca się w jej zdominowaniu przez cztery pierwszoplanowe ugrupowania: PO, PiS, PSL oraz SLD wraz z satelitami (obecnie należą do nich: Unia Pracy, Partia Demokratyczna, czyli pozostałość UW-UD i Socjaldemokracja Polska) oraz eliminacji z parlamentu w wyborach 2007 r. dwóch ugrupowań populistycznych – LPR i Samoobrony. Trwałość tych czterech głównych aktorów zaowocowała zaniechaniem manipulacji ordynacją wyborczą, która nie była zmieniana od IV kadencji, a także zmniejszeniem ilości rozłamów w klubach parlamentarnych, co ilustruje tabela 4.3.

Tabela 4.3. Liczba ugrupowań politycznych biorących udział w wyborach

Rok wyborczy	Liczba komitetów rejestrujących listy wyborcze	Liczba komitetów uzyskujących mandaty	Liczba klubów i kół poselskich na koniec kadencji	Liczba posłów niezrzeszonych na koniec kadencji
1991	111	31	17	18
1993	35	6	12	18
1997	21	5	9	43
2001	15	6	15	39
2005	22	6	8	13

1.2. Zasady finansowania partii jako czynnik stabilizujący scenę polityczną

Czynnikiem mającym ogromne znaczenie dla stabilizacji sceny politycznej są zasady finansowania partii, a zwłaszcza kampanii wyborczych. Wprowadzenie w 2001 r. (pod koniec III kadencji) publicznych dotacji dla partii politycznych opartych o ich wynik wyborczy pozwoliło ugrupowaniom startującym w wyborach 2001 r. uzyskać pozycję dominującą wobec wszystkich potencjalnych rywali, którzy chcieliby zaistnieć na scenie politycznej. Zgodnie z aktualnym brzmieniem ustawy o partiach politycznych, źródła dochodu partii stanowią:

- dochody z majątku,
- dochody od osób fizycznych w postaci składek członkowskich, darowizn, spadków oraz zapisów,
- finansowanie z budżetu państwa.

Dochody z majątku były jednym z czynników decydujących o silnej pozycji partii postkomunistycznych w latach dziewięćdziesiątych, przejęły one bowiem znakomitą większość mienia swoich poprzedniczek funkcjo-

nujących w PRL w sytuacji, w której partie nowoutworzone nie dysponowały żadnym własnym majątkiem. Nowela ustawy o partiach politycznych z 2001 r. nie zmieniła tej dysproporcji, zniosła jednak możliwość finansowania działalności partyjnej dochodami z działalności gospodarczej, co uderzyło boleśnie w SLD i PSL prowadzące taką działalność na znaczącą skalę. Obecnie dopuszczalne dochody z majątku partii pochodzić mogą z:

- oprocentowania środków zgromadzonych na rachunkach bankowych i lokatach,
- obrotu obligacjami Skarbu Państwa i bonami skarbowymi Skarbu Państwa,
- zbycia należących do niej składników majątkowych,
- prowadzenia przez partię polityczną działalności własnej polegającej na sprzedaży tekstu statutu lub programu partii, a także przedmiotów symbolizujących partię i wydawnictw popularyzujących cele i działalność partii politycznej oraz na wykonywaniu odpłatnie drobnych usług na rzecz osób trzecich z wykorzystaniem posiadanego sprzętu biurowego (działalność ta nie jest uważana za działalność gospodarczą).

Rola dochodów pochodzących od osób fizycznych została również poważnie ograniczona przez zmiany wprowadzone w 2001 r. Przede wszystkim zlikwidowano możliwość pozyskiwania funduszy w drodze zbiórek publicznych (sprzedaż tzw. „cegiełek"), wobec których często pojawiały się zarzuty, że stanowią one przykrywkę dla funduszy wpłacanych przez niejawne grupy interesu. Oprócz obowiązku ujawniania osób dokonujących darowizn na rzecz partii, łączna suma wpłat od osoby fizycznej na rzecz partii politycznej (tytułem darowizn, spadków i zapisów) oraz wpłat na fundusz wyborczy partii, nie może przekraczać w jednym roku 15-krotności minimalnego wynagrodzenia za pracę (do sumy tej nie wlicza się składek członkowskich w kwocie nieprzekraczającej w jednym roku minimalnego wynagrodzenia za pracę). Jedyną grupą dochodów od osób fizycznych, która odgrywa dalej rolę w budżetach partyjnych stanowią składki członkowskie, jednakże wyłącznie ze względu na praktykę będącą formą zalegalizowanej korupcji: zgodnie z utrwalonym w polskiej polityce zwyczajem, każdy członek partii zajmujący stanowisko publiczne[5] wpłaca na rzecz partii określo-

[5] Nie tyle stanowisko publiczne, co „stanowisko obsadzane wg klucza partyjnego", do których zaliczają się stanowiska nie tylko parlamentarzystów i radnych, ale również wojewodów, wójtów oraz członków rad nadzorczych spółek Skarbu Państwa, zob. T. Godlewski, *Polski system polityczny. Instytucje, procedury, obywatele*, Toruń 2006, s. 146.

ny procent swoich przychodów z jego tytułu (diety lub wynagrodzenia) – traktowanych jako składka. Te „składki", które trudno traktować inaczej niż jako daninę uiszczaną na rzecz partii w zamian za otrzymanie stanowiska, wynoszą od 2% do 10% przychodów uzyskanych przez „lennika"[6].

Wobec tak ograniczonych możliwości pozyskiwania majątku w inny sposób, finansowanie w postaci subwencji budżetowej pozostaje (zresztą zgodnie z intencją twórców ustawy) głównym źródłem dochodów partii. Subwencje przyznawane są partiom, które uzyskały co najmniej 3% ważnie oddanych głosów na jej okręgowe listy kandydatów w skali kraju bądź 6% ważnie oddanych głosów w skali kraju, jeżeli brały udział w wyborach jako koalicja. Wysokość rocznej subwencji dla danej partii politycznej albo koalicji wyborczej ustalana jest na zasadzie stopniowej degresji proporcjonalnie do łącznej liczby głosów oddanych na listy okręgowe kandydatów na posłów partii albo koalicji wyborczej, w rozbiciu na liczby głosów odpowiadające poszczególnym przedziałom określonym w procentach, według następującego wzoru:

$$S = W1 \times M1 + W2 \times M2 + W3 \times M3 + W4 \times M4 + W5 \times M5,$$

gdzie poszczególne symbole oznaczają:

S – kwota rocznej subwencji,
W1–5 – liczby głosów kolejno obliczane dla każdego wiersza poniższej tabeli, podane odrębnie w wyniku rozbicia łącznej liczby głosów ważnych oddanych w skali kraju łącznie na listy okręgowe kandydatów na posłów danej partii politycznej albo koalicji wyborczej, odpowiednio do wyznaczonego w procentach przedziału,
M1–5 – wysokość kwoty w złotych dla kolejnych wierszy tabeli 4.4.

Tabela 4.4. Ustalanie wysokości subwencji dla partii politycznych

Wiersz	Procent	Liczba głosów (W)	Wysokość kwoty za jeden głos (M)
1	do 5	-	10 złotych
2	powyżej 5 do 10	-	8 złotych
3	powyżej 10 do 20	-	7 złotych
4	powyżej 20 do 30	-	4 złote
5	powyżej 30	-	1 złoty 50 groszy

[6] Dane za: T. Godlewski, *Polski...*, *op. cit.*, powyżej.

Stworzony w przedstawionym powyżej kształcie system finansowania okazał się wielkim triumfem dwóch głównych partii wywodzących się z nurtu Solidarności i utworzonych na gruzach tracącego gwałtownie popularność pod koniec III kadencji Ruchu Społecznego AWS oraz słabnącej Unii Wolności - a mianowicie Platformy Obywatelskiej i Prawa i Sprawiedliwości[7]. Wprawdzie obydwa te ugrupowania przegrały wybory w 2001 r., jednak zapewniły sobie znaczącą reprezentację w Sejmie, a co najważniejsze – pieniądze na budowę struktur i aktywną działalność. O dalszym kształcie sceny politycznej zadecydował właśnie wynik wyborów 2001 r. w połączeniu z nowymi zasadami finansowania – ci, którzy weszli wówczas do parlamentu dostali szansę trwałego zaistnienia na scenie politycznej. Nie wszystkie ugrupowania szansę tę wykorzystały – LPR i Samoobrona wskutek popełnionych błędów stały się po 6 latach politycznym marginesem – jednak od 2001 roku nie pojawił się już w Sejmie nowy aktor polityczny. Przedstawiona poniżej charakterystyka poszczególnych ugrupowań parlamentarnych III, IV i V kadencji pokazuje, jak system partyjny „domykał się", eliminując kolejnych, najsłabszych graczy, których miejsce zajmowane było jednak nie przez nowe podmioty, lecz przez partie głównego nurtu – tylko one dysponowały bowiem siłą ekonomiczną pozwalającą na skuteczne przejęcie elektoratu.

[7] Zmiana zasad finansowania była inicjatywą przede wszystkim tej ostatniej, a konkretnie – jednego z jej liderów, Ludwika Dorna.

2. Charakterystyka klubów i kół poselskich w latach 1997–2007

2.1. Kluby i koła III kadencji

Trzecia kadencja Sejmu wyłonionego w wyborach przeprowadzonych na podstawie ordynacji z 28 maja 1993 r. rozpoczęła się 20 października 1997 r. Po rządach SLD–PSL nastąpiła zmiana układu sił i większość parlamentarną stworzyła koalicja Akcji Wyborczej Solidarność i Unii Wolności. Próg wyborczy przekroczyły także Sojusz Lewicy Demokratycznej, Polskie Stronnictwo Ludowe i Ruch Odbudowy Polski.

Z tych pięciu zwycięskich komitetów wyborczych utworzonych zostało w trakcie kadencji łącznie 10 kół i 6 klubów parlamentarnych – były to:

- Klub Parlamentarny Akcji Wyborczej Solidarność,
- Klub Parlamentarny Sojuszu Lewicy Demokratycznej,
- Klub Parlamentarny Unii Wolności,
- Klub Parlamentarny Polskiego Stronnictwa Ludowego,
- Klub Parlamentarny Prawo i Sprawiedliwość,
- Klub Parlamentarny Stronnictwa Konserwatywno-Ludowego,
- Koło Parlamentarne Ruchu Odbudowy Polski,
- Koło Parlamentarne Ruchu Odbudowy Polski–Porozumienie Centrum,
- Koło Poselskie Nasze Koło,
- Koło Poselskie Porozumienie Polskie,
- Koło Parlamentarne Konfederacja Polski Niepodległej–Obóz Patriotyczny,
- Koło Parlamentarne Konfederacja Polski Niepodległej–Ojczyzna,
- Koło Parlamentarne Alternatywa,
- Koło Parlamentarne Polskiej Partii Socjalistycznej–Ruch Ludzi Pracy,
- Koło Poselskie Polska Racja Stanu,
- Koło Parlamentarne Koalicja dla Polski.

Rozłamy w wyniku których powstawały kolejne koła i kluby doprowadziły też do powstania znacznej grupy posłów niezrzeszonych – ich liczba w sierpniu 2001 roku osiągnęła 43, a w lipcu było nawet 44 posłów nie należących do żadnej z wyżej wymienionych formacji.

Sojusz Lewicy Demokratycznej i Polskie Stronnictwo Ludowe

Spośród stronnictw sejmowych III kadencji najdłuższy staż parlamentarny miały Sojusz Lewicy Demokratycznej i Polskie Stronnictwo Ludowe, obecne w Sejmie jako formacje polityczne nieprzerwanie od Sejmu I kadencji. Trzon Sojuszu stanowią partie lewicowe (o genezie PRL-owskiej), spośród których największe znaczenie odgrywała Socjaldemokracja Rzeczypospolitej Polskiej. Sojusz utworzony został 16 lipca 1991 r. jako blok wyborczy, którego celem było osiągnięcie jak najlepszego wyniku w zbliżających się wyborach, gwarantującego wprowadzenie przedstawicieli tej opcji politycznej do parlamentu. Swój program ówczesny SLD opierał na krytyce dotychczasowych rządów solidarnościowych oraz kwestionowaniu prozachodniego kursu w polityce zagranicznej, czyli dążenia przez Polskę do integracji ze Wspólnotami Europejskimi i NATO (z czego zrezygnował dopiero w 1993 r.). Z czasem SLD rosło w siłę, stając się jednym z największych ugrupowań polskiej sceny politycznej. Począwszy od wyborów z 1991 r. Sojusz ma swoich reprezentantów w każdej kadencji Sejmu. W 1993 r. zdobył najwięcej mandatów i zawiązując koalicję z Polskim Stronnictwem Ludowym utworzył rząd. Na premiera nie desygnowano nikogo ze zwycięskiego Sojuszu, chcąc przez ten gest osłabić hasła przeciwników o powrocie komunizmu, z którym nadal kojarzono SLD. Funkcję Prezesa Rady Ministrów powierzono więc Waldemarowi Pawlakowi – prezesowi PSL, który urząd ten sprawował od 29 czerwca 1991 r.

Obecne Polskie Stronnictwo Ludowe jest kontynuacją Zjednoczonego Stronnictwa Ludowego – komunistycznej przybudówki do PZPR, która zastąpiła zlikwidowany przez komunistów przedwojenny PSL, zaś w początkach transformacji ustrojowej uznała się za spadkobiercę tradycji Witosa i Mikołajczyka (zmiany nazwy partia dokonała 5 maja 1990 r.). Głównym priorytetem programu gospodarczego PSL było dążenie do poprawy sfery socjalnej i ekonomicznej społeczeństwa wiejskiego. Partia pozostawała przeciwna wszelkim liberalnym zmianom. Jako ugrupowanie chłopskie największe sukcesy wyborcze Stronnictwo uzyskiwało właśnie na terenach wiejskich. Po wyborach z 2001 roku PSL ponownie znalazło się w koalicji z SLD. Tym razem większość rządu stanowili politycy lewicy, na czele z Leszkiem Millerem, zaś wicepremierem został Jarosław Kalinowski. SLD przystąpiło do tych wyborów już jako jednolita partia, a nie koalicja odrębnych podmiotów, co było wynikiem „zjednoczenia" Sojuszu dokonanego w kwietniu 1999 roku podczas I Kongresu partii. Przewodniczącym został Miller, a sekretarzem generalnym Krzysztof Janik. Konsolidacja ta z jednej strony wynikała z potrzeby utworzenia silnej alternatywy wobec domi-

nującej wówczas centroprawicy, z drugiej zaś strony – wymuszona została zmianami, jakie wprowadzała Konstytucja z 1997 roku (art. 100 ust. 1: „Kandydatów na posłów i senatorów mogą zgłaszać partie polityczne oraz wyborcy”[8]).

Rządzące w koalicji w II kadencji Sejmu SLD i PSL od 1997 roku stanowiły opozycję wobec AWS i Unii Wolności. Stopień przeciwstawiania się polityce Akcji przez te partie nie był jednak identyczny. O ile PSL odnajdywał w pewnych kwestiach wspólny język z prawicą, o tyle SLD stanowiło twardą opozycję. Klubowi Sojuszu Lewicy Demokratycznej udało się być przez pewien czas największym w sali sejmowej. Oba ugrupowania mogą ponadto pochwalić się wysoką „spoistością”. Zanotowały bowiem najmniej secesji w swoich szeregach, utrzymując na stabilnym poziomie liczbę posłów (patrz: tabela poniżej). Do kolejnego sukcesu Sojuszu (choć wymuszonego przepisami nowej Konstytucji) zaliczyć należy również jego zjednoczenie w jednolitą partię polityczną. Umiejętnie prowadzona przez lewicę polityka, głośna krytyka działań rządu Buzka i AWS oraz natężenie negatywnych nastrojów wśród poszczególnych grup społecznych, przyczyniły się do zwycięstwa SLD w kolejnych wyborach.

Akcja Wyborcza Solidarność

Akcja Wyborcza Solidarność wygrała wybory parlamentarne z 1997 r., była więc największym klubem w Sejmie, jednak malejące dla niej poparcie spowodowało, że pod koniec kadencji liderem wśród formacji poselskich zostało SLD (liczebność klubów obrazuje tabela znajdująca się na końcu tekstu). Akcji przypadło zatem po wyborach zadanie tworzenia rządu, którego premierem został Jerzy Buzek. Jego gabinet, zapamiętany jako „rząd czterech reform” mógł skutecznie przeprowadzać swoje inicjatywy ustawodawcze dzięki wystarczającej liczbie głosów w Sejmie, którą dawała koalicja AWS z Unią Wolności. Formalnie AWS powstało 8 czerwca 1996 roku. Partia skupiała w sobie wiele, mniejszych lub większych, prawicowych ugrupowań. W jej szeregach jednak nie znalazł się ROP, startujący jako odrębny komitet wyborczy i tworzący własne koło parlamentarne. W swoim przedwyborczym programie Akcja zakładała m.in. następujące cele: reformę systemu emerytalno-rentowego (oddzielenie ubezpieczeń od budżetu państwa), przekazanie samorządom większych kompetencji (poprzez zwiększenie niezależności finansowej), ogra-

[8] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.).

niczenie podatków i ochrona rolnictwa przed zagranicznym wpływem[9]. Politycy AWS byli też w większości zwolennikami wstąpienia do NATO i Unii Europejskiej. Swoje zamiary rząd Buzka próbował zrealizować poprzez szereg reform systemowych. Wśród nich były m.in. reforma terytorialna, lustracyjna, zmiany mające na celu zniesienie kary śmierci czy też reforma zdrowia i ubezpieczeń. Wiele wprowadzonych rozwiązań nie uzyskało wystarczającego poparcia społecznego, co stało się przyczyną licznych strajków (m.in. rolników, którymi kierował A. Lepper i pielęgniarek). W maju 2000 r. koalicja AWS–UW rozpadła się, a rząd stał się gabinetem mniejszościowym. Bezpośrednią przyczynę rozpadu koalicji stanowił spór dotyczący obsady stanowisk w samorządzie warszawskim. W wyborach prezydenckich w 2000 r. Akcja wystawiła Mariana Krzaklewskiego, przewodniczącego klubu parlamentarnego, jako swojego kandydata na ten urząd. Zajął on trzecie miejsce, uzyskując 15,57% głosów. Po przegranej Krzaklewskiego nastroje wewnątrzpartyjne pogorszyły się, co wpłynęło na odpływ członków z klubu i partii. Z klubu parlamentarnego AWS odeszło w ciągu czteroletniego okresu działalności Sejmu ponad 30% jego posłów. Największe straty Akcja poniosła wskutek działań polityków PiS i SKL, które powstały pod koniec kadencji. W następnych wyborach parlamentarnych z 2001 r. AWS nie przekroczyło wymaganego dla koalicji wyborczych ośmioprocentowego progu.

Unia Wolności

Klub parlamentarny Unii Wolności tworzył trzecią co do wielkości siłę w Sejmie III kadencji. Uzyskując ponad trzynastoprocentowe poparcie Unia zdołała wprowadzić do Sejmu 60 posłów. UW jako partia powstała w 1994 roku z połączenia Unii Demokratycznej i Kongresu Liberalno-Demokratycznego. W październiku 1997 r. ugrupowanie przystąpiło do rokowań z AWS w sprawie utworzenia wspólnej koalicji, dzięki zawarciu której unici otrzymali stanowiska ministra finansów (Leszek Balcerowicz – ówczesny przewodniczący partii), spraw zagranicznych (Bronisław Geremek), obrony narodowej (Janusz Onyszkiewicz) i sprawiedliwości (Hanna Suchocka). Przedstawiciele UW byli członkami rządu do maja 2000 roku, kiedy to umowę koalicyjną rozwiązano. Klub parlamentarny Unii propagował wprowadzenie liberalnych zmian gospodarczych (np. prywatyzację służby zdrowia). Począwszy od roku 2001 skład Unii zaczął gwałtownie maleć. Z klubu kolejno zaczęli odchodzić posłowie – większość z nich pozostała

[9] „Życie Warszawy" 28-05-1997.

niezrzeszona, a w wyborach 2001 r. zasiliła Platformę Obywatelską. W rezultacie liczebność formacji na koniec kadencji stopniała do 47, a partia nie dostała się do Sejmu następnej kadencji.

Ruch Odbudowy Polski
i Ruch Odbudowy Polski–Porozumienie Centrum

Ruch Odbudowy Polski nieznacznie, bo tylko o 0,56%, przekroczył próg wyborczy. Pozwoliło to na wprowadzenie sześciu posłów kandydujących z list tego ugrupowania. Wynik ten odebrany został jako porażka Ruchu, gdyż oczekiwania jego liderów były o wiele większe. W 1996 roku badania sondażowe dawały ROP nawet kilkunastoprocentowe poparcie społeczeństwa[10]. Jednak od momentu uformowania się AWS, Ruch Olszewskiego stopniowo tracił elektorat. Szczęśliwą szóstkę kandydatów, którzy uzyskali mandat poselski tworzyli: Jan Olszewski – były premier, a także przewodniczący ROP, Antoni Macierewicz – wiceprzewodniczący, Jarosław Kaczyński – będący jednocześnie szefem partii Porozumienie Centrum, Dariusz Grabowski, Adam Wędrychowicz i Wojciech Włodarczyk. Wkrótce po wyborach, 2 października 1997 r., z partii został wykluczony A. Macierewicz, oskarżony o samowolne wprowadzanie zmian na listach wyborczych. Macierewicz wrócił w szeregi ugrupowania decyzją Rady Naczelnej ROP z 12 października[11]. Tego samego dnia Rada zawiesiła zarząd partii. Utworzone 20 października koło poselskie Ruch Odbudowy Polski początkowo - tylko przez 2 dni obrad pierwszego posiedzenia Sejmu - zrzeszało wyżej wymienionych sześciu posłów. Z koła odeszli J. Kaczyński i A. Macierewicz, zostając posłami niezrzeszonymi. Ten ostatni w wyniku dalszych nieporozumień z J. Olszewskim wkrótce założył własną, konkurenyjną partię Kongres ROP, którą w maju 1998 r. przemianował na Ruch Katolicko-Narodowy. Koło ROP w swym czteroosobowym składzie istniało do 21 grudnia 1999 roku. W wyniku narastającej niechęci do Olszewskiego formację opuścili D. Grabowski i A. Wędrychowicz. Frustracja narastała także w partii. Z jej składu wystąpili wcześniej m.in. Jacek Kurski – rzecznik prasowy Ruchu, Radosław Sikorski i Andrzej Kieryło. Działacze zarzucali Olszewskiemu autokratyczne rządy i sprzeniewierzenie się ideałom partii, które doprowadziły do spadku popularności wśród społeczeństwa oraz ucieczki wielu jej członków do AWS. W styczniu 2000 r. koło ROP zosta-

[10] „Życie Warszawy" 24-07-1996, w artykule pt. *Sondaż OBOB – wybieramy parlament…* przedstawione wyniki sondażowe sporządzone przez Ośrodek Badania Opinii Publicznej dawały ROP 13% poparcia.

[11] „Życie Warszawy" 13-10-1997.

ło reaktywowane. Do Olszewskiego i Włodarczyka dołączyli J. Kaczyński i L. Dorn – formalnie członkowie partii Porozumienie Centrum. Udział polityków PC był zapewne przyczyną zmiany nazwy koła, która dokonała się 15 marca 2000 r. Od tego momentu posłowie działali w Ruchu Odbudowy Polski–Porozumienie Centrum. Pod tą nazwą formacja przetrwała do 6 lipca 2001 roku, kiedy to Dorn i Kaczyński opuścili jej struktury, zakładając nowe ugrupowanie parlamentarne – Prawo i Sprawiedliwość. Koło poselskie ROP zostało ponownie utworzone w sierpniu 2001 roku i do końca kadencji Sejmu działało w składzie Olszewski, Włodarczyk i J. Piątkowski. Do następnych wyborów parlamentarnych Ruch Odbudowy Polski przystąpił z list Ligi Polskich Rodzin (początkowo ROP zawarł koalicję wyborczą z AWS, jednak po kilku tygodniach umowę rozwiązał[12]).

Nasze Koło i Porozumienie Polskie

Jednym z pierwszych nowo powstałych kół poselskich w Sejmie III kadencji było Nasze Koło. Założyciele tej formacji to posłowie, którzy dostali się z list AWS. Znaleźli się wśród nich Jan Łopuszański, Anna Sobecka, Mariusz Grabowski, Mariusz Olszewski, Witold Tomczak, Piotr Krutul oraz Halina Nowina-Konopka. Nasze Koło rozpoczęło swoją działalność we wrześniu 1998 r. i pod taką nazwą przetrwało do 25 listopada 1999 roku. Wtedy to zostało ogłoszone, przez wyżej wymienionych polityków, powołanie nowego stronnictwa Porozumienie Polskie[13]. Równocześnie posłowie przyjęli taką samą nazwę dla swojego koła. Skład PP był niezmienny do czasu odejścia A. Sobeckiej w listopadzie 2000 r. W kwietniu 2001 r. Porozumienie opuścił M. Olszewski i koło zakończyło swoją działalność w tej kadencji Sejmu w składzie pięcioosobowym.

Porozumienie Polskie pod hasłem dbania o interes państwa nawoływało do bojkotu negocjacji akcesyjnych do Unii Europejskiej, widząc w tym największe zagrożenie dla Polski. Lider PP Jan Łopuszański to były działacz opozycji okresu PRL. Później związał się z Markiem Jurkiem i Stefanem Niesiołowskim, tworząc z nimi Zjednoczenie Chrześcijańsko-Narodowe. Z rekomendacji tego ugrupowania uzyskał miejsce na liście AWS i zdobył w 1997 r. (po raz trzeci) mandat poselski. W 2000 r. startował w wyborach prezydenckich uzyskując 0,79% poparcia.

[12] „Życie" 30-08-2001.

[13] „Życie Warszawy" 26-11-1999.

Polska Partia Socjalistyczna - Ruch Ludzi Pracy

Kolejną planktonową formacją poselską była Polska Partia Socjalistyczna–Ruch Ludzi Pracy. Swoją działalność rozpoczęła 16 listopada 1999 r. i funkcjonowała do września 2000 r. W skład koła, przez cały okres jego istnienia, wchodziło trzech posłów: Kazimierz Milner, Lech Szymańczyk i Piotr Ikonowicz. Politycy ci dostali się do Sejmu z list SLD. Wystąpili ze swojej macierzystej partii na znak protestu przeciw przeobrażeniu Sojuszu w jednolitą partię. Najpopularniejszą postacią PPS-RLP był Ikonowicz, który był też kandydatem partii na prezydenta, w wyborach z 2000 r. uzyskał jednak jedynie 0,22% głosów.

Konfederacja Polski Niepodległej–Obóz Patriotyczny, Konfederacja Polski Niepodległej–Ojczyzna, Polska Racja Stanu, Koalicja dla Polski, Alternatywa

5 czerwca 1998 r. podczas obrad 20 posiedzenia Sejmu RP odbyła się burzliwa dyskusja nad ustawą mającą zreformować system terytorialny. Poszczególne kluby wniosły swoje własne propozycje co do liczby województw (rządowy projekt zakładał, że będzie ich 12). Propozycje gabinetu Buzka popierał co do zasady klub AWS, jednak 12 województw nie uzyskało aprobaty całego klubu Akcji. Wielu posłów nie zachowało dyscypliny podczas pierwszego głosowania, co doprowadziło do odrzucenia ustawy w pierwotnym kształcie. Wśród kontestatorów projektu rządowego byli m.in. Adam Słomka i Jan Łopuszański, wkrótce zresztą wykluczeni z klubu AWS. Do Słomki dołączyło sześcioro innych posłów: Elżbieta Adamska-Wedler, Michał Janiszewski, Tomasz Karwowski, Ryszard Kędra, Janina Kraus i Andrzej Zapałowski[14]. Będąc w AWS tworzyli oni grupę KPN–OP, która wywodziła się ze struktur Konfederacji Polski Niepodległej (w 1996 roku KPN uległo rozłamowi, a Słomka stanął na czele nowej Konfederacji Polski Niepodległej–Obozu Patriotycznego i wszedł wraz z nią w skład powstającego AWS). Koło o tej samej nazwie wyżej wymienieni politycy utworzyli jeszcze w czerwcu 1998 r. We wrześniu struktury KPN–OP opuściła Adamska-Wedler. Tego samego roku KPN–OP startowało w wyborach samorządowych w ramach Ruchu Patriotycznego „Odrodzenie" wraz z Ruchem Odbudowy Polski, Blokiem dla Polski i Krajową Partią Emerytów i Rencistów. W listopadzie 1998 koło zmieniło nazwę na KPN–Ojczyzna i pod tą nazwą działało do lipca 2000 roku.

Pod koniec grudnia 1999 roku KPN–O opuścił R. Kędra i razem z Adamem Wędrychowiczem oraz Dariuszem Grabowskim utworzyli koło po-

[14] „Rzeczpospolita" i „Życie Warszawy" 6-06-1998, „Rzeczpospolita" 8-06-1998.

selskie Polska Racja Stanu. Ugrupowanie istniało do lipca 2000 roku, kiedy to połączyło się z KPN–O tworząc Koalicję dla Polski.

Ośmioosobowe koło KdP zajęło pozycję na prawo od AWS na parlamentarnej scenie politycznej. Liderem koła został Dariusz Grabowski – kandydat na prezydenta, który w wyborach na to stanowisko uzyskał 0,51% głosów. W swojej działalności koło opowiadało się przeciwko wejściu Polski do struktur unijnych. W grudniu 2000 r. formację opuścił A. Słomka. Koalicja dla Polski istniała do 3 kwietnia 2001 r.[15] W tym dniu KdP została rozwiązana, a na jej miejsce utworzone zostało koło poselskie Alternatywa. Skład nowej formacji tworzyli w tym przypadku: Michał Janiszewski, Tomasz Karwowski, Ryszard Kędra, Janina Kraus, Mariusz Olszewski i Andrzej Zapałowski. Alternatywa kontynuowała politykę swoich poprzedników. W sierpniu 2001 r. z ugrupowania odeszli R. Kędra i A. Zapałowski. Alternatywa przystąpiła do kolejnych wyborów parlamentarnych, nie uzyskując jednak wyniku, umożliwiającego jej obecność w Sejmie następnej kadencji.

Prawo i Sprawiedliwość, Stronnictwo Konserwatywno-Ludowe

Zarówno Prawo i Sprawiedliwość jak i Stronnictwo Konserwatywno-Ludowe tworzyli prawicowi politycy wywodzący się z Akcji Wyborczej Solidarność i Unii Wolności. Oba ugrupowania powstały w okresie, kiedy gwałtownie słabły rządząca AWS oraz jej były już koalicjant – UW. Największe ciosy zadały AWS właśnie te dwa ugrupowania. Klub Stronnictwa Konserwatywno-Ludowego powstał 28 marca 2001 r.[16] Decyzją grupy polityków, partia współtworząca dotąd Akcję, postanowiła ostatecznie z niej wyjść, tworząc 18-osobowy klub, którego przewodniczącym został Ireneusz Niewiarowski. Po zerwaniu z AWS, Stronnictwo związało się z Platformą Obywatelską, z list której politycy SKL kandydowali w następnych wyborach.

Klub Prawa i Sprawiedliwości został utworzony w lipcu 2001 r. Po dymisji ówczesnego Ministra Sprawiedliwość Lecha Kaczyńskiego, jego bliscy współpracownicy postanowili uniezależnić się od AWS. Z protestem przeciwko usunięciu Kaczyńskiego ze stanowiska wystąpił Kazimierz Michał Ujazdowski (Minister Kultury), składając rezygnację z pełnionej funkcji. Jego ugrupowanie, Przymierze Prawicy, włączyło się w budowanie PiS. Klub tworzyło 18 posłów, a jego przewodniczącym został Kazimierz Marcinkiewicz.

[15] „Rzeczpospolita" 5-06-2001.

[16] „Życie" 29-03-2001.

Tabela 4.5. Zmiany liczebności klubów i kół III kadencji

Klub/koło	Liczebność				
	Stan na początek kadencji	Stan na 22.09. 1998	Stan na 09.06. 2000	Stan na 21.06. 2001	Stan na koniec kadencji
Akcja Wyborcza Solidarność	201	187	186	153	134
Sojusz Lewicy Demokratycznej	164	162	161	162	162
Unia Wolności	60	60	59	47	47
Polskie Stronnictwo Ludowe	27	26	26	26	26
Ruch Odbudowy Polski	6	4	-	-	3
Ruch Odbudowy Polski–Porozumienie Centrum	-	-	4	4	-
Nasze Koło	-	7	-	-	-
Porozumienie Polskie	-	-	7	5	5
Konfederacja Polski Niepodległej – Obóz Patriotyczny	-	6	-	-	-
Konfederacja Polski Niepodległej – Ojczyzna	-	-	5	-	-
Polska Racja Stanu	-	-	3	-	-
Polska Partia Socjalistyczna – Ruch Ludzi Pracy	-	-	3	-	-
Koalicja dla Polski	-	-	-	-	-
Alternatywa	-	-	-	6	4
Stronnictwo Konserwatywno-Ludowe	-	-	-	18	18
„Prawo i Sprawiedliwość”	-	-	-	-	18
niezrzeszeni	2	8	6	39	43

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS/Sejmu (www.sejm.gov.pl).

2.2. Kluby i koła IV kadencji

Wybory parlamentarne z 2001 roku odbywały się w atmosferze dużego niezadowolenia społecznego z rządów koalicji AWS–Unia Wolności. Od miesięcy notowano systematyczny spadek wzrostu gospodarczego i towarzyszące temu bezrobocie, które obejmowało prawie 1/5 Polaków. Wprowadzane reformy nie przyniosły oczekiwanych rezultatów, a w każdym razie były przez społeczeństwo odbierane jako nieskuteczne. Przy tak prowadzonej polityce AWS stawało się oczywiste, że prawica nie osiągnie w nadchodzących wyborach równie korzystnego wyniku jak poprzednio, a poparcie społeczeństwa przesunie się w stronę lewicy. Nie ulegało wątpliwości, że do władzy powrócą postkomuniści, nie było jedynie pewne, czy koalicja Sojusz Lewicy Demokratycznej–Unia Pracy zdoła zgromadzić większość wystarczającą do samodzielnego utworzenia rządu czy też będzie zmuszona szukać poparcia w Sejmie wśród pozostałych formacji.

Spośród ugrupowań, które weszły do Sejmu w 2001 r. było kilka nowych, utworzonych w związku z klęską polityczną AWS i upadkiem Unii Wolności: Platforma Obywatelska, Prawo i Sprawiedliwość oraz Liga Polskich Rodzin. Same AWS i UW nie przekroczyły wymaganego dla siebie progu wyborczego i nie miały swoich reprezentantów w parlamencie. SLD–UP nie otrzymały wystarczającej ilości głosów dla samodzielnego sprawowania władzy. Koniecznym stało się więc zawiązanie koalicji rządowej z Polskim Stronnictwem Ludowym, która przetrwała jednak tylko 17 miesięcy – do 1 marca 2003 roku. W wyniku rozpadu koalicji powstał rząd mniejszościowy SLD, wymagający dla przeforsowania swoich projektów większości zbieranej *ad hoc*. Przy takim układzie sił w parlamencie kluby, a zwłaszcza koła poselskie, odgrywały znaczącą rolę. Z jednej strony partia rządząca zabiegała o każdy głos, dzięki któremu można było uzyskać wymaganą większość, z drugiej zaś planktonowym formacjom nie zależało na przedterminowych wyborach, dających im niewielką szansę na ponowne znalezienie się w Sejmie. W IV kadencji Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej zaistniało łącznie 9 klubów oraz 13 kół poselskich – należały do nich:

- Klub Parlamentarny Sojuszu Lewicy Demokratycznej,
- Klub Parlamentarny Platformy Obywatelskiej,
- Klub Parlamentarny „Prawo i Sprawiedliwość",
- Klub Parlamentarny Polskiego Stronnictwa Ludowego,
- Klub Parlamentarny „Samoobrona Rzeczypospolitej Polskiej",
- Klub Parlamentarny Ligi Polskich Rodzin,

- Klub Parlamentarny Unii Pracy (od 16 lutego 2005 r. jako koło parlamentarne),
- Klub Parlamentarny Socjaldemokracji Polskiej,
- Klub Parlamentarny Federacyjny Klub Parlamentarny,
- Koło Poselskie Stronnictwa Konserwatywno-Ludowego,
- Koło Poselskie Katolicko-Narodowe,
- Koło Poselskie Ruchu Katolicko-Narodowego,
- Koło Parlamentarne Polski Blok Ludowy,
- Koło Poselskie Partii Ludowo-Demokratycznej,
- Koło Poselskie Ruchu Odbudowy Polski,
- Koło Poselskie Polska Racja Stanu,
- Koło Poselskie Porozumienia Polskiego,
- Koło Poselskie „Dom Ojczysty",
- Koło Poselskie Ruch Patriotyczny,
- Koło Poselskie Konserwatywno-Ludowe,
- Koło Poselskie Stronnictwa Gospodarczego.

Odnotować też należy istnienie licznego grona posłów niezrzeszonych. Na początku kadencji (październik 2001 r.) było ich 2, ale liczba ta sukcesywnie wzrastała i w październiku 2005 roku osiągnęła 39[17].

Stronnictwo Konserwatywno-Ludowe

Pierwszym kołem poselskim, powstałym po wyborach parlamentarnych z 2001 r., było Stronnictwo Konserwatywno-Ludowe. Ugrupowanie to utworzono 12 stycznia 1997 roku w wyniku połączenia Partii Konserwatywnej – kierowanej przez Aleksandra Halla, Stronnictwa Ludowo-Chrześcijańskiego Artura Balazsa i niektórych byłych posłów Unii Wolności. Kierownictwo partii objął Jacek Janiszewski. W 1998 r. zastąpił go Mirosław Styczeń, a w 2000 roku prezesem został Jan Rokita. Do wyborów parlamentarnych w 2001 r. SKL miało przystąpić z list AWS. Plany jednak zmieniono i po wynegocjowaniu porozumienia przez Balazsa Stronnictwo przystąpiło do Platformy Obywatelskiej[18]. Jednocześnie Rada Polityczna SKL zadecydowała o opuszczeniu AWS. W kwietniu pojawiły się jednak problemy związane ze wspólnymi listami obu ugrupowań. Władze Platformy zażądały od każdego, kto chce startować z jej miejsc, aby składał zobowiązanie, że zostanie członkiem przyszłego klubu i partii PO. Temu pomysłowi ostro sprzeciwili się członkowie SKL, a Janiszewski – wiceprezes SKL, skrytykował Balazsa za taki przebieg nego-

[17] Mały Rocznik Statystyczny Polski na rok 2002 i 2006, GUS.

[18] „Rzeczpospolita" 19-03-2001.

cjacji, jednocześnie sugerując możliwość powrotu do współpracy z AWS. Z warunkami liderów Platformy nie zgadzał się także sam Balazs. Bezpośrednio po wyborach część kandydatów SKL, którzy dostali się do Sejmu, m.in. Bronisław Komorowski i Jan Rokita, od razu przyłączyło się do klubu Platformy. Pozostali zrezygnowali z podpisania deklaracji przystąpienia do partii Tuska, Płażyńskiego oraz Olechowskiego i 13 listopada 2001 r. założyli własne koło poselskie. Wśród nich byli: Artur Balazs, Krzysztof Oksiuta, Marek Zagórski, Andrzej Wojtyła, Małgorzata Rohde, Ireneusz Niewiarowski i Zbigniew Chrzanowski (w styczniu 2002 r. dołączyła posłanka Dorota Arciszewska-Mielewczyk). W rezultacie, zamiast zjednoczenia Stronnictwa i Platformy, doszło do podziału tego pierwszego. Od tego momentu współpraca między Platformą a SKLem pogarszała się. Kolejnym punktem spornym między obiema partiami była idea utworzenia jednej, centroprawicowej siły na wzór AWS, którą lansowali liderzy SKL. W oczach Balazsa taka formacja miałaby łączyć wszystkie zbliżone ideologicznie prawicowe ugrupowania. Tego pomysłu nie popierał Donald Tusk („Na pewno nie będziemy uczestniczyli w próbie budowania AWS bis z organizacji i partii, z których niektóre są skompromitowane, niektóre bardzo słabe, a niektóre w ogóle fikcyjne i istnieją na papierze"[19]). Część działaczy SKL, w tym dotychczasowy prezes tej partii – Jan Rokita, próbowało nakłonić pozostałych członków do rozwiązania Stronnictwa i przystąpienia do Platformy. Większość członków SKL miało jednak odmienne plany. 13 stycznia 2002 r. na V Kongresie podjęto uchwałę o połączeniu się z Porozumieniem Polskich Chrześcijańskich Demokratów i powołaniu partii o nazwie Stronnictwo Konserwatywno-Ludowe–Ruch Nowej Polski. Tym samym zakończono współpracę z PO. Prezesem nowego ugrupowania został Artur Balazs, a jego zastępcą Janusz Steinhoff. Na tym plany Balazsa się nie kończyły. Chciał on kontynuować ideę zjednoczenia, widząc w swojej partii także Unię Wolności oraz Zjednoczenie Chrześcijańsko-Narodowe, co jednak okazało się zupełnie oderwane od rzeczywistości. Po rozpadzie koalicji SLD–UP–PSL w marcu 2003 r. Stronnictwo nie wyraziło chęci tworzenia większości parlamentarnej z lewicową partią rządzącą, zaprzeczając tym samym wypowiedziom ówczesnego szefa klubu parlamentarnego SLD o prowadzonych na ten temat rozmowach. Balazs stanowisko swojej partii przedstawił następująco: „SKL jest ugrupowaniem opozycyjnym i takim pozostanie. Do projektów rządowych, do każdego, będziemy odnosić się merytorycznie. Nasze miejsce na mapie politycznej

[19] „Rzeczpospolita" z 21-10-2001 r.

się nie zmieni"[20]. Jednak analizując głosowania członków SKL można zauważyć, że niejednkrotnie pomagali oni Millerowi i jego rządowi w uzyskaniu większości parlamentarnej. Koło Poselskie Stronnictwo Konserwatywno-Ludowe istniało do końca grudnia 2004 r., a od stycznia 2005 r. jako Koło Poselskie Konserwatywno-Ludowe w składzie: A. Balazs, K. Oksiuta, A. Wojtyła, I. Niewiarowski oraz M. Rohde.

Samoobrona Rzeczypospolitej

Za początek działalności Samoobrony jako formacji politycznej uznać można rok 1992, kiedy to zarejestrowano Związek Zawodowy Rolnictwa „Samoobrona", a wkrótce po nim partię polityczną. Od początków istnienia ruchu jego liderem był Andrzej Lepper. Skupiał on wokół siebie w szczególności rolników i tę część społeczeństwa, która coraz częściej i z coraz większą siłą wyrażała dezaprobatę wobec swojej trudnej sytuacji ekonomicznej. To właśnie w narastającej frustracji chłopów, drobnych przedsiębiorców i bezrobotnych należy upatrywać przyczyn powstania Samoobrony, której udało się znaleźć swój elektorat wśród „przegranych transformacji", stosując przy tym metody będące połączeniem *performance* i bandytyzmu. Jednym z pierwszych odnotowanych incydentów z udziałem Leppera i jego zwolenników była przeprowadzona 2 kwietnia 1993 roku próba wtargnięcia do gmachu Sejmu. Aresztowano wówczas 68 uczestników zajścia, w tym także Leppera[21]. Kolejne zajście nastąpiło już 3 sierpnia tego samego roku: do Urzędu Miasta Praszka wtargnęli rolnicy i wyprowadzili urzędującego burmistrza z jego gabinetu, po czym na taczkach obwozili go po miejskim rynku. Członkowie Samoobrony swoją działalność, po kilkuletnim okresie spokoju, zamanifestowali ponownie pod koniec lat 90. Wtedy to przeprowadzili oni serię blokad dróg publicznych, a także przejścia granicznego w Świecku, wyrażając tym samym sprzeciw wobec niskich cen skupu produktów rolnych. Najpoważniejszy przebieg miała demonstracja w Olsztynie, gdzie zdemolowano budynek Urzędu Wojewódzkiego. Bierna reakcja rządu wobec strajkujących trwała kilka dni. Dopiero po tym okresie blokady stopniowo znoszono w drodze perswazji lub siłą. Od tego momentu A. Lepper stał się symbolem dla najbardziej sfrustrowanej części rolników. W 2001 roku Samoobrona odniosła swój pierwszy sukces wyborczy, wprowadzając do Sejmu 53 posłów (10,2%), a do Senatu dwóch kandydatów. W dotychczasowych wyborach poparcie dla ugrupowania Leppera było marginalne. Być może na tak dobry wynik wpływ miała zmiana wizerunku jej lidera,

[20] Agencja informacyjna „Internet Securities Businesswire" – 10-03-2003.

[21] A. Dudek, *Historia polityczna Polski 1989–2005*, Kraków 2007, s. 226.

który na czas kampanii wyborczej stał się bardziej stonowany. 19 października 2001 roku, podczas formowania składu Konwentu Seniorów, Andrzej Lepper został wybrany na jednego z czterech wicemarszałków. Swojej funkcji nie sprawował jednak długo. Po serii niestosownych wypowiedzi i niepotwierdzonych oskarżeń wobec innych polityków, przegłosowano odwołanie go z tego stanowiska. Posłowie Samoobrony wsławiłi się też udziałem w wielu incydentach, takich jak np.: blokada sejmowej mównicy, używanie megafonu przez Leppera w Sejmie czy też bójka pijanych członków tej partii przed gmachem Sejmu[22].

Ruch Odbudowy Polski, Ruch Katolicko-Narodowy, Porozumienie Polskie i Dom Ojczysty czyli Ruch Patriotyczny

Cztery opisywane poniżej koła poselskie, które pojawiły się w polskim parlamencie tworzyli posłowie, którzy weszli z listy Ligi Polskich Rodzin. W ramach LPR do wyborów przystępowały m.in. takie ugrupowania jak: Stronnictwo Narodowe, Ruch Katolicko Narodowy, Porozumienie Polskie, Liga Rodzin, Ruch Odbudowy Polski, czy też Ogólnopolskie Forum Stowarzyszeń Narodowych. Wielu z tych, którzy zdołali dostać się do Sejmu, szybko opuściło Ligę, tworząc własne koła.

Pierwszymi, którzy wystąpili z taką inicjatywą byli Jan Olszewski, Tadeusz Kędziak i Henryk Lewczuk. Utworzone przez nich Koło Poselskie Ruch Odbudowy Polski, przetrwało do końca kadencji w niezmienionym składzie. ROP istniał w polskiej polityce już od 1995 roku, był także obecny w III kadencji Sejmu, a jego lider – Jan Olszewski, były premier RP – przystępował do wyborów prezydenckich w 1995 r. oraz w następnych. W tych z 2000 r. wycofał się, przekazując swoje poparcie Marianowi Krzaklewskiemu. W swoim programie wyborczym (w ramach koalicji Liga Polskich Rodzin) na lata 2001–2005 ROP przedstawiał takie postulaty jak: wspieranie polskiej rodziny, zaprowadzenie ładu moralno-politycznego w życiu publicznym, obrona polskiego interesu gospodarczego i polskiej racji stanu oraz poprawa bezpieczeństwa obywateli[23].

Kolejną formacją – „córką" LPR, był Ruch Katolicko-Narodowy. Zanim jednak koło zaistniało pod tą nazwą, wcześniej przez krótki okres, zaledwie przez 5 posiedzeń sejmowych, od listopada do grudnia 2002 r., funkcjonowało jako koło poselskie Katolicko-Narodowe. Tworzyli je Antoni Macierewicz, Jerzy Czerwiński, Krystyna Grabicka, Antoni Stanisław Stryjewski oraz Robert Luśnia. Od stycznia 2003 roku ta sama grupa funkcjonowała już w kole posel-

[22] „Rzeczpospolita" 25-01-2002.

[23] „Zarys programu wyborczego Ruchu Odbudowy Polski (2001–2005)" z oficjalnej strony Ruchu Odbudowy Polski (www.olszewski.pl).

skim RKN. 5 maja 2005 roku z członkostwa w RKN został wykluczony R. Luśnia. Powodem było potwierdzenie przez sąd lustracyjny jego związków z SB[24].

15 stycznia 2003 roku, z inicjatywy następnego rozłamowca z Ligi – Jana Łopuszańskiego, powstało kolejne „mikrokoło" – Porozumienie Polskie. Od początku do końca kadencji zrzeszało ono troje posłów: Halinę Nowinę-Konopkę, Mariusza Grabowskiego oraz samego Łopuszańskiego, który w swojej karierze politycznej dał się poznać przede wszystkim jako zagorzały eurosceptyk.

Ostatnim ugrupowaniem wywodzącym się z LPR jest założone przez Piotra Krutula koło poselskie Dom Ojczysty. Poza Krutulem z Ligi odeszli: Halina Szustak (została przewodniczącą koła), Gertruda Szumska oraz Ewa Kantor. Głównym powodem wystąpienia czwórki posłów z LPR był sprzeciw wobec udziału Ligi w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Dom Ojczysty funkcjonował od 20 kwietnia 2004 r. W 2005 r. do koła przystąpiło jeszcze 6 posłów (w tym dwóch z Samoobrony): Piotr Smolana, Józef Laskowski, Józef Skowyra, Grzegorz Górniak, Zofia Krasicka-Domka i Stanisław Szyszkowski. Dzięki temu Dom Ojczysty zakończył swoją działalność w składzie dziesięcioosobowym.

Zgromadzeni dotychczas w czterech różnych kołach posłowie postanowili zjednoczyć się w ramach jednej partii. Powołali więc w kwietniu 2005 roku Ruch Patriotyczny, będący niejako konkurencją dla LPR. Dodatkowo do inicjatywy dołączyło Przymierze dla Polski kierowane przez Gabriela Janowskiego i Ruch Społeczny Odrodzenia Polski – koło poselskie o tej samej nazwie utworzone 13 września, do którego należeli: Stanisław Głębocki, Gabriel Janowski oraz Marian Kwiatkowski. Pod koniec maja 2005 r. na antenie Radia Maryja prof. Kozłowski, prof. Zimny i płk Struś przedstawili program Ruchu nazwany 10 razy „E" – czyli m.in.: ewangelia, etyka, edukacja, ekologia, ekonomia, ekoenergetyka, ekobudownictwo, ekorolnictwo, energooszczędność[25]. Wśród bardziej szczegółowych założeń programowych wymienili: propagowanie modelu rodziny dwa plus trzy, produkcję biopaliw, wykorzystanie energii geotermalnej oraz zahamowanie sprzedaży polskiej ziemi cudzoziemcom.

Polski Blok Ludowy

Dość poważne straty spowodowane odejściem posłów w trakcie kadencji poniosła Samoobrona. Już w listopadzie 2002 r. z szeregów partii wystąpiło troje jej członków, wśród nich Wojciech Mojzesowicz, uzasadniając swoją decyzję następująco: „złożyłem rezygnację, dlatego że walka o sprawę to cenna rzecz,

[24] „Rzeczpospolita" 6-05-2005.

[25] „Gazeta Wyborcza" 15-05-2005.

ale złą drogą jest tylko walka o słupki w myśl zasady, że jak gorzej w Polsce, to nam lepiej, bo więcej nas będzie popierało"[26]. Jednak jako bezpośrednią przyczynę jego wystąpienia z Samoobrony prasa przedstawiała spór o skład przedstawicielstwa Samoobrony w partyjnej delegacji do Strasburga – w kłótni, jaka wywiązała się wówczas między Lepperem a Mojzesowiczem, przewodniczący partii miał ponoć krzyknąć do tego ostatniego „Wyp… z klubu chamie!"[27]. Mojzesowicz posłuchał, dołączyli zaś do niego Dorota Kwaśniewska, Wacław Klukowski i Lech Zielonka. Ten ostatni, uzasadniając swoje odejście, wskazywał na złą współpracę z władzami partii, które odsunęły go od układania list wyborczych do wyborów samorządowych. Czwórka rozłamowców założyła w grudniu 2002 r. własne koło poselskie Polski Blok Ludowy. Wkrótce przystąpili do nich Bożena Kozłowska (marzec 2003 r.) i Piotr Smolana (lipiec 2003 r.). W marcu 2003 r., kiedy rozpadła się koalicja rządząca i powstał rząd mniejszościowy, koła pokroju PBL zyskały nowe znaczenie. Władysław Serafin nazwał SKL–RNP, Partię Ludowo-Demokratyczną i PBL „trzema kołami ratunkowymi rządu Millera"[28]. Istotnie, to dzięki ich głosom oraz głosom posłów niezrzeszonych, Miller utrzymał się przy władzy przez następny rok. Polski Blok Ludowy zanotował także w czasie swojego funkcjonowania krótki epizod koalicyjny z Polskim Stronnictwem Ludowym. Miało to miejsce w marcu 2004 roku i trwało niecały miesiąc (PBL i PSL funkcjonowały wówczas jako jeden klub – PSL). Wkrótce po zakończeniu współpracy z PSLem odtworzone koło PBL zaczęło się rozpadać: odszedł Zielonka (do Federacyjnego Koła Parlamentarnego), a w czerwcu Kozłowska (do SLD) i Kwaśniewska (do PSL). 95 posiedzenie Sejmu było ostatnim, w którym ostatni członkowie PBL uczestniczyli pod tym szyldem – Mojzesowicz i Klukowski przeszli do PiS, a Smolana do koła Dom Ojczysty, w których pozostali do końca kadencji.

Polska Racja Stanu

Kolejnymi, którzy opuścili szeregi Samoobrony byli Zenon Tyma, Stanisław Dulias, Zdzisław Jankowski i Zbigniew Witaszek – ci jednak nie z własnej woli, lecz wykluczeni przez Andrzeja Leppera. Wg posła Witaszka powodem był napisany przez niego list, w którym zadał przewodniczącemu Lepperowi pytania dotyczące funkcjonowania partii, jej finansów i polityki kadrowej. Oceniając później przewodniczącego Samoobrony i sytuację w tej partii wyrzuceni posłowie mówili: „Lepper jest dyktatorem XXI wieku, a Samoobrona powoli prze-

[26] „Życie" 29-11-2002.
[27] „Gazeta Polska" 20-03-2003.
[28] *Ibidem.*

kształca się w partię kolesiów, w której zaczyna królować nepotyzm i prywatne interesy kilku osób"[29]. Potwierdzali tym samym oskarżenia kierowane pod adresem władz Samoobrony, jakoby dostęp do partii i jej list wyborczych miały osoby z ich kręgów rodzinnych, Leppera zaś uznając za despotycznego szefa, który bezwzględnie usuwa tych, którzy się z nim nie zgadzają. Trójka z wykluczonych (Dulias, Witaszek, Tyma) utworzyła 7 września ugrupowanie pod nazwą Polska Racja Stanu i w tym samym miesiącu powstało również koło poselskie pod tą nazwą. Wkrótce dołączyli do niego Zbigniew Nowak i Jerzy Pękała. Założyciele koła PRS żywili nadzieję, że ich formacja przygarnie większą liczbę byłych posłów Samoobrony (od wyborów do lipca 2003 r. partia Leppera straciła 21 posłów). Tak się jednak nie stało. PRS funkcjonował zaledwie do stycznia 2003 r., kiedy to wszedł m.in. z PLD i KPEiR do tworzącej się szerszej formacji Federacyjnego Klubu Parlamentarnego.

Partia Ludowo-Demokratyczna, Federacyjny Klub Parlamentarny i Stronnictwo Gospodarcze

Partia Ludowo-Demokratyczna to ugrupowanie sięgające swoją historią 1998 r. kiedy to Roman Jagieliński, niegdyś członek PSL oraz były wicepremier, minister rolnictwa i gospodarki żywnościowej w rządach Oleksego i Cimoszewicza, utworzył nowe ugrupowanie. PLD liczyła na elektorat wiejski, zrzeszając początkowo głównie kupców i przedsiębiorców rolnych oraz byłych członków PSL. Przystępując do wyborów parlamentarnych w 2001 r., PLD podpisała porozumienie wyborcze z Sojuszem Lewicy Demokratycznej, którego sygnatariuszami były także Unia Pracy, Krajowa Partia Emerytów i Rencistów oraz Stronnictwo Demokratyczne. Władze SLD miały więc uzasadnione obawy czy zdołają utrzymać dyscyplinę poselską w obrębie całego klubu – wiadomym było, że UP utworzy własną formację poselską, gdyż miała to zagwarantowane w umowie. Pozostali przedstawiciele ugrupowań startujących z list Sojuszu również chcieli mieć swoje koła. Udało się to pod koniec marca 2002 r. Jagielińskiemu. Dołączyli do niego dwaj byli posłowie Samoobrony – Krzysztof Rutkowski i Józef Głowa. Wbrew oczekiwaniom Jagielińskiego nie przystąpili doń jednak Jan Klimek (SD) ani Tomasz Mamiński (KPEiR), na których bardzo liczył. Działalność koła PLD nie odznaczała się niczym nadzwyczajnym, podobnie jak innych planktonowych formacji, aż do momentu rozpadu koalicji SLD–PSL, w wyniku którego rząd Millera stał się gabinetem mniejszościowym – brakowało mu 19 głosów do większości. Niezwłocznie skoncentrowa-

[29] „Rzeczpospolita" 24-07-2004.

no uwagę na kołach sympatyzujących z lewicą. W zamian za poparcie, kuszono ich członków stanowiskami, które miały się zwolnić po politykach PSL – w ramach nowej koalicji z „planktonem" Jagieliński miał objąć Ministerstwo Rolnictwa. Ostatecznie, gabinet ministerialny nie został mu przyznany, nie zepsuło to jednak relacji PLD z SLD – rząd mógł liczyć na pełne poparcie Jagielińskiego. W tym okresie prasa dużo pisała też o możliwości połączenia się PLD, SKL i PBL w jeden klub, pomysłu tego nie udało się jednak zrealizować. 14 marca 2003 r. Jagielliński sformalizował porozumienie z koalicją SLD–UP, na podstawie którego 6 posłów PLD (dołączyli: Stanisław Głębocki, Michał Figlus, Ryszard Chodynicki) miało popierać rząd mniejszościowy. Wśród celów jakie obrali sobie koalicjanci znalazło się ożywienie gospodarki oraz tworzenie nowych miejsc pracy i ograniczanie bezrobocia. Były to dla rządu postulaty priorytetowe, albowiem sytuacja w kraju w tych dziedzinach systematycznie pogarszała się. PLD zobowiązało się również do poparcia polityki rządu w sprawie akcesji do Unii Europejskiej oraz reformy finansów autorstwa Grzegorza Kołodki. Koło rozrastało się i pod koniec 2003 roku miało już 10 członków. Kolejnymi, którzy zasilili szeregi byli Franciszek Franczak, Andrzej Jagiełło, Józef Skutecki i Adam Woś. Rosnąca w siłę PLD coraz głośniej domagała się stanowisk dla swoich przedstawicieli. Gdy oczekiwania „ludowców" nie zostały spełnione, dali rządowi odczuć swoją siłę podczas głosowania poprawek do ustawy budżetowej na 2004 rok – dzięki głosom polityków PLD nie przyjęto propozycji Senatu. Pod koniec stycznia Jagieliński miał już wokół siebie 15 posłów. Przystąpiło do niego dwóch członków PRS – Zbigniew Witaszek i Jerzy Pękała, a także Tomasz Mamiński, Mariusz Łapiński i Leszek Zieliński. Pozwoliło to na utworzenie Federacyjnego Klubu Parlamentarnego. Nie widząc innej możliwości na pozyskanie głosów w Sejmie, SLD–UP przystąpiło do rokowań w sprawie nowej koalicji. Zakończenie negocjacji nastąpiło dopiero 4 marca. Tym razem politycy lewicy chętniej rozmawiali z FKP o wysokich stanowiskach dla jej członków (proponując m.in. sekretarza stanu, podsekretarzy stanu, a także funkcje kierownicze w ARR i ARiMR). W zamian Federacja zgodziła się poprzeć cały pakiet ustaw Hausnera, ustawy budżetowej na 2005 rok oraz wszelkich projektów dostosowujących prawo polskie do unijnego. Do FKP na krótko dołączyli jeszcze posłowie Lech Zielonka i Zbigniew Musiał jednak w przededniu zmiany nazwy klubu, odeszli z tej formacji. 16 lipca FKP przekształciło się ponownie w klub Partii Ludowo-Demokratycznej. W tydzień po tym wydarzeniu grupę opuścił Witaszek (w czerwcu uczynili to Łapiński i Mamiński), co spowodowało, że PLD zagroziła redukcja do statusu koła poselskiego. Status klubu na krótko, bo tylko na dwa sejmowe posiedzenia, uratował Janusz Lisak. Z biegiem czasu klub tracił kolejnych członków i w marcu 2005 r.

liczył ich zaledwie jedenastu (odeszli: Chodynicki, Franczak, Głębocki, Głowa). 13 marca Partia Ludowo-Demokratyczna została rozwiązana. Tego samego dnia Roman Jagieliński powołał Stronnictwo Gospodarcze. Jak powiedział w wywiadzie dla „Gazety" hasłem nowego ugrupowania miało być „3x10" – 10-procentowy podatek CIT i PIT, 10-procentowy wzrost gospodarczy i 10-procentowe bezrobocie[30]. Klub poselski SG powstał 17 marca i zrzeszał 11 członków byłego koła PLD.

Socjaldemokracja Polska

Ciągłe zabiegi o poparcie rządu przez „dietetyczne" koła poselskie nie były jedynymi problemami Leszka Millera z większością sejmową. Narastający kryzys w SLD doprowadził do odejścia w 2004 r. „grupy dziesięciu" – 10 posłów, którzy uznali, że najwyższy czas porzucić już ten okręt. Na czele rozłamowców stanął marszałek Marek Borowski. Podczas marcowej konwencji SLD przedstawili oni dość ostrą krytykę działalności rządu i władz partii. Od wyborów parlamentarnych lewica bardzo szybko traciła społeczne poparcie. Nie pomogły rekonstrukcje rządu, ani pomoc mediów publicznych, które pod kierunkiem Roberta Kwiatkowskiego coraz bardziej upodabniały się do peerelowskiego Radiokomitetu. Gospodarka zwalniała, a koalicja nie radziła sobie z coraz to nowymi niepokojami społecznymi. Przede wszystkim jednak *image* lewicy dramatycznie obciążały fakty ujawniane w związku z powołaniem komisji śledczej w sprawie tzw. afery Rywina. Borowski i jego towarzysze (m.in. Andrzej Celiński, Jolanta Banach, Izabela Sierakowska, Marek Balicki i Tomasz Nałęcz) chcieli odciąć się od aferalnego wizerunku lewicy. Przed rozłamem nie uchroniła SLD ani rezygnacja Millera z funkcji przewodniczącego partii, ani zapowiedź podania rządu do dymisji. 26 marca 2004 r. Borowski ogłosił powstanie nowej partii. Program ugrupowania opierał się na trzech filarach[31]. Pierwszy: „zdrowe państwo" – zakładający m.in. rozdzielenie interesów partyjnych od państwowych, umożliwienie rozwoju demokracji, społeczeństwa obywatelskiego oraz polskiej przedsiębiorczości, a także likwidowanie barier w dostępie do urzędniczych stanowisk dla ludzi młodych i wykształconych. Drugi filar „socjaldemokracja" – nawiązywał do europejskiej tradycji socjaldemokratycznej i zawierał deklarację pomocy najbardziej potrzebującym w zakresie egzystencji, edukacji i bezpieczeństwa. Trzeci, ostatni filar, to „Europa" – partia zakładała ścisłą współpracę z Unią Europejską, wyrażającą się także w aktywnym uczestnictwie Polski w jej strukturach. Wkrótce po utworzeniu Socjaldemo-

[30] „Gazeta Wyborcza" 4-03-2005.

[31] Deklaracja założycielska Socjaldemokracji Polskiej – strona internetowa www.sdpl.pl

kracji, Borowski zrezygnował z funkcji Marszałka Sejmu. Klub parlamentarny SdPl powstał 1 kwietnia i liczył 32 członków stanowiąc piątą co do wielkości siłę w parlamencie. 21 kwietnia partia została zarejestrowana przez Sąd Okręgowy w Warszawie jako Socjaldemokracja Polska, a 6 maja Borowskiego wybrano na jej szefa. SdPl opowiadała się początkowo za przedterminowymi wyborami i 14 maja klub głosował przeciwko wotum zaufania dla rządu Marka Belki, lecz przy drugiej próbie powołania rządu 24 czerwca zmienił zdanie. Od 15 lipca 2004 r. SdPl miała swojego przedstawiciela w Radzie Ministrów – ministrem zdrowia był Marek Balicki.

Marek Borowski z polityką związany był od dawna. W okresie Polski Ludowej należał do PZPR. W 1990 r. przystąpił do Socjaldemokracji Rzeczypospolitej Polskiej, a po jej rozwiązaniu przyłączył się do Sojuszu Lewicy Demokratycznej. Był wiceministrem rynku wewnętrznego w rządach Mazowieckiego i Bieleckiego, wiceprezesem Rady Ministrów i ministrem finansów w rządzie Waldemara Pawlaka oraz szefem Urzędu Rady Ministrów w gabinecie Józefa Oleksego. W latach 1996–2001 sprawował funkcję wicemarszałka Sejmu z rekomendacji SLD.

Unia Pracy

Unia Pracy powstała 7 czerwca 1992 r. w wyniku połączenia Ruchu Demokratyczno-Społecznego i Solidarności Pracy, a także kilku mniejszych ugrupowań socjalistycznych. Partia ta była wcześniej obecna w Sejmie w I, II i IV kadencji Sejmu. Unia Pracy była jednym z kilku ugrupowań, których członkowie kandydowali do wyborów parlamentarnych w 2001 r. z list SLD na mocy porozumienia między obiema partiami z dnia 23 czerwca 2001 r. W kampanii wyborczej koalicja SLD–UP głosiła potrzebę zmniejszenia inflacji i deficytu budżetowego, zmiany prawa pracy i pomocy dla szukających pierwszego zatrudnienia, a także wprowadzenia ulg dla przedsiębiorców. Po wygranych wyborach Unia uzyskała 16 mandatów, co pozwoliło na utworzenie klubu. SLD i UP nie miały jednak liczby głosów wystarczających dla uzyskania większości w izbie niższej parlamentu i gabinet udało się utworzyć dopiero po zawarciu koalicji z PSL. Markowi Polowi – liderowi Unii, powierzono stanowisko wiceprezesa Rady Ministrów, a także ministra infrastruktury. Funkcje te sprawował do czasu złożenia dymisji przez premiera L. Millera. W rządzie M. Belki Unię Pracy reprezentowała Izabela Jaruga-Nowacka (wcześniej, w gabinecie Millera, była pełnomocnikiem rządu ds. równego statusu kobiet i mężczyzn), która początkowo była ministrem bez teki, pełniąc również urząd wiceprezesa RM, a od 24 listopada 2004 r. zostało jej przekazane Ministerstwo Polityki Społecznej. W kwietniu 2004 r. Jaruga-Nowacka objęła przewodnictwo w partii. Odeszła z niej rok później do utworzo-

nej przez siebie Unii Lewicy. Klub Parlamentarny UP odznaczał się względną stabilnością liczby swoich członków. Dopiero w 2004 r. liczebność klubu spadła do 15 posłów, a po odejściu w styczniu 2005 r. Józefa Głowy i Jerzego Müllera, a także Jarugi-Nowackiej oraz Bronisława Dankowskiego (czerwiec 2005 r.), reprezentanci Unii Pracy mogli być zrzeszeni jedynie w kole parlamentarnym.

Tabela 4.6. Zmiany liczebności klubów i kół IV kadencji

Klub/koło	**Liczebność**			
	Początek kadencji	**19.12. 2003**	**2.07. 2004**	**Koniec kadencji**
Sojusz Lewicy Demokratycznej	200	190	157	148
Platforma Obywatelska	65	56	55	56
„Prawo i Sprawiedliwość”	44	43	43	45
Polskie Stronnictwo Ludowe	42	37	39	40
Samoobrona RP	53	31	31	31
Socjaldemokracja Polska	-	-	33	32
Liga Polskich Rodzin	38	29	25	19
Unia Pracy	16	16	15	11
Stronnictwo Konserwatywno-Ludowe	-	8	8	-
Ruch Odbudowy Polski	-	3	3	3
Ruch Katolicko-Narodowy	-	5	5	4
Polski Blok Ludowy	-	6	3	-
Partia Ludowo--Demokratyczna	-	10	-	-
Polska Racja Stanu	-	5	-	-
Porozumienie Polskie	-	3	3	3
„Dom Ojczysty”	-	-	4	10
Ruch Patriotyczny	-	-	-	3
Stronnictwo Gospodarcze	-	-	-	11
Konserwatywno-Ludowe	-	-	-	5
Katolicko-Narodowe	-	-	-	-
Federacyjny Klub Parlamentarny	-	-	15	-
niezrzeszeni	2	18	21	39

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS i Sejmu (www.sejm.gov.pl).

2.3. Kluby i koła V kadencji

W V kadencji Sejmu zostało utworzonych siedem klubów poselskich:

- Prawo i Sprawiedliwość,
- Platforma Obywatelska,
- Samoobrona Rzeczypospolitej Polskiej,
- Sojusz Lewicy Demokratycznej,
- Liga Polskich Rodzin,
- Polskie Stronnictwo Ludowe i Ruch Ludowo-Narodowy (jako klub tylko przez kilka miesięcy)

oraz następujące koła:

- Narodowe Koło Parlamentarne,
- Ruch Ludowo-Narodowy,
- Ruch Ludowo-Chrześcijański,
- Koło Posłów Bezpartyjnych,
- Prawica Rzeczypospolitej.

Samoobrona RP

W wyborach 2005 r. Samoobrona Rzeczpospolitej powtórzyła sukces z przed 4 lat dostając się do Sejmu i uzyskując niewiele wyższy niż poprzednio wynik – 11,41% głosów (co dawało 56 mandatów). Podobnie jak w 2001 r. pozwoliło jej to utworzyć trzeci co do wielkości klub. W obliczu formowania rządu większościowego Samoobrona przystąpiła do koalicji z PiS, LPR i NKP. Objęła trzy resorty – Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (na czele którego stanął Lepper), Ministerstwo Budownictwa (Antoni Jaszczak, 3 listopada 2006 roku zastąpił go Andrzej Aumiller) oraz Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (Anna Kalata). W wyborach do Sejmu VI kadencji Samoobrona nie zdołała przekroczyć wymaganego progu wyborczego. W swoich założeniach programowych partia skupiała się głównie na obronie interesów polskiej wsi oraz sprzeciwiała się liberalizacji gospodarki.

Platforma Obywatelska i Prawo i Sprawiedliwość

Platforma Obywatelska, Prawo i Sprawiedliwość oraz Liga Polskich Rodzin istnieją na scenie politycznej od 2001 roku. Geneza ich powstania ściśle łączy się z sytuacją, jaka panowała w Polsce po rządach AWS (1997–2001).

Spadek tempa wzrostu gospodarczego, wysokie bezrobocie przekraczające 16%, które ciągle wzrastało, fatalny stan finansów publicznych oraz wysoka inflacja spowodowały gwałtowny odpływ elektoratu od AWS. Utrata popularności wiązała się również ze skandalami, w których pojawiały się nazwiska kolejnych ministrów – Romualda Szeremietiewa, Jerzego Widzyka czy też Jacka Dębskiego, którego zabójstwo było jednym z najgłośniejszych wydarzeń współczesnej polskiej sceny politycznej. Część działaczy AWS podejrzewano o korupcję (przypadek Marka Kolasińskiego). Oprócz problemów gospodarczych czy korupcyjnych, gabinet Jerzego Buzka targany był również ciągłymi sporami politycznymi – zarówno z koalicyjną Unią Wolności, jak i wewnątrz Akcji – zwłaszcza w ostatnich miesiącach urzędowania. Wydarzeniem, które przyspieszyło decyzję liderów dawnego Porozumienia Centrum o powołaniu własnego ugrupowania (czyli PiS), stał się konflikt pomiędzy ówczesnym ministrem koordynatorem służb specjalnych Januszem Pałubickim a ministrem sprawiedliwości Lechem Kaczyńskim na tle nieporozumień związanych z funkcjonowaniem prokuratury i Urzędu Ochrony Państwa. Sprawa zakończyła się dymisją Kaczyńskiego, który mimo krótkiego okresu zajmowania stanowiska ministerialnego, swoją zdecydowaną działalnością, w obliczu nieporadności wielu innych szefów resortów, zyskał popularność większą od premiera Buzka.

Słabość dwóch głównych ugrupowań centroprawicowych, czyli AWS i UW w początku 2001 roku były powodem podziału AWS, ROP i UW oraz powstania nowych partii politycznych. Platforma Obywatelska założona została 24 stycznia przez Andrzeja Olechowskiego, Macieja Płażyńskiego i Donalda Tuska. Wielu jej członków stanowili dawni działacze Kongresu Liberalno-Demokratycznego, na czele z Tuskiem, jednak znaczącą grupę stanowili też działacze AWS pod przewodnictwem Płażyńskiego. Trzecią siłę Platformy tworzyli sympatycy Olechowskiego, którzy, podobnie jak liberałowie, opowiadali się za mniej konserwatywnym programem partii. Ostatecznie PO uznana została za formację centroprawicową z dużymi skłonnościami do liberalnych przemian. Także Prawo i Sprawiedliwość, pod przewodnictwem braci Kaczyńskich, zajmowało pozycję po prawej stronie sceny politycznej. PiS powstało 13 czerwca, a jego prezesem został Lech Kaczyński. W odróżnieniu od PO, program PiS odwoływał się do aktywnej polityki państwa w sferze publicznej i szeroko rozumianej sprawiedliwości społecznej. Również czynnikiem oddalającym oba ugrupowania od siebie, było większe przywiązanie Prawa i Sprawiedliwości do nauki Kościoła, co przekładało się w niektórych przypadkach na odmienne stanowisko, od tego, które zajmowała Platforma Obywatelska. Mimo różnic

programowych obydwa ugrupowania w okresie 2001–2005 współpracowały ze sobą, czego efektem była wspólna lista wyborcza w większości regionów oraz w wyborach do sejmików województw (2002 r.). W trakcie kampanii wyborczej 2005 r. liderzy obydwu ugrupowań zapowiadali zawarcie koalicji w nowym Sejmie i wspólne utworzenie rządu dysponującego – w razie dobrego wyniku obu partii – większością konstytucyjną, co pozwolić miało na daleko idące zmiany w sposobie funkcjonowania państwa, hasłowo określane sloganem „budowy IV Rzeczypospolitej". Wbrew oczekiwaniom większości elektoratu, do zawarcia koalicji nie doszło, zaś PO i PiS – od tamtej pory dwa główne ugrupowania polityczne w Polsce - stopniowo popadały w coraz brutalniejszy konflikt.

Liga Polskich Rodzin

Ostatnią z większych formacji powstałych na gruzach AWS i ROP była Liga Polskich Rodzin. Założona została 21 kwietnia 2001 roku w wyniku połączenia Stronnictwa Narodowo-Demokratycznego, Ruchu Katolicko-Narodowego (którego prezesem był Antoni Macierewicz), Porozumienia Polskiego i Stronnictwa Narodowego (SN), któremu przewodniczyli ojciec i syn Giertychowie (Maciej i Roman). 23 lipca do Ligi przyłączyło się także Przymierze dla Polski z Gabrielem Janowskim na czele[32]. Prezesem LPR został Marek Kotlinowski, wieloletni działacz SN. Program Ligi przyjął formę konserwatywną, zdecydowanie prokościelną, promując wartości chrześcijańskie w życiu publicznym i jednocześnie sprzeciwiając się akcesji Polski do struktur Unii Europejskiej. LPR była obecna w IV i V kadencji Sejmu uzyskując w obu przypadkach podobne wyniki wynoszące odpowiednio 7,87% i 7,97%. Szczególnym zaskoczeniem dla opinii publicznej było przekroczenie przez partię progu wyborczego w wyborach z 2001 r., gdyż sondaże nie dawały jej szans na większy sukces. W marcu 2006 roku na stanowisku prezesa partii Kotlinowskiego zastąpił Roman Giertych. Była to zmiana czysto kosmetyczna, gdyż w zasadzie panowie zamienili się stanowiskami – Kotlinowski został w miejsce Giertycha przewodniczącym kongresu partii. Po wyborach z 2005 roku, w wyniku niemożności stworzenia przez PiS gabinetu większościowego, politycy tej partii zaczęli szukać partnerów do koalicji, rozpoczynając rozmowy m.in. z LPR. Mimo iż były one trudne, to w ostateczności Roman Giertych przystąpił do koalicji, obejmując stanowisko Ministra Edukacji Narodowej. LPR przypadło też Mini-

[32] „Rzeczpospolita" 24-07-2001.

sterstwo Gospodarki Morskiej, którego szefem został Rafał Wiechecki. W przyspieszonych wyborach parlamentarnych z 2007 roku Liga Polskich Rodzin nie zdołała ponownie przekroczyć 5% progu wyborczego, a R. Giertych zrezygnował z funkcji prezesa partii.

Narodowe Koło Parlamentarne

Wobec trudności z wyłonieniem koalicji, Prawo i Sprawiedliwość powołało początkowo rząd mniejszościowy, prowadząc przez pierwszą połowę 2006 r. intensywne negocjacje z wszystkimi klubami poza PO i SLD. Pertraktacje z Polskim Stronnictwem Ludowym, mimo że trwały do maja 2006 roku, nie zostały sfinalizowane zawarciem paktu. W lipcu udało się doprowadzić do porozumienia z Samoobroną, jednak LPR wahała się do ostatniej chwili. To właśnie uporczywe trwanie w niechęci do współrządzenia z PiS doprowadziło do secesji kilku posłów LPR, którzy opowiadali się za współpracą ze zwycięską partią. Jeszcze 6 kwietnia 2006 roku Bogusław Kowalski, ówczesny wiceprezes Ligi Polskich Rodzin zapewniał, iż partii nie chce opuszczać, i że żadnego rozłamu w LPR nie ma, dementując tym samym – prawdziwe, jak się okazało w niedalekiej przyszłości – pogłoski w mediach o podziale LPR[33]. Jednak im bliżej podpisania umowy, tym bardziej Kowalski swoimi wypowiedziami dawał do zrozumienia, że jego poglądy na temat koalicji z PiS są odmienne od tych, które głosił prezes Roman Giertych. To właśnie Kowalski był pośrednikiem w rozmowach PiS z LPR i on też wraz z grupą rozłamowców postanowił – wobec twardego stanowiska Giertycha – negocjować z PiS własne warunki współpracy, z pominięciem zwolenników prezesa LPR. W rozmowach rozłamowców z PiS udział miała także Anna Sobecka, wiceszefowa LPR. Sobecka przyjęła oficjalne zaproszenie do negocjacji wysłane przez PiS, a nie uznawane przez władze klubu, czym naraziła się zarówno zarządowi jak i innym działaczom partii, czego efektem był wniosek o usunięcie jej ze struktur Ligi[34].

Ostatecznie, 27 kwietnia J. Kaczyński, A. Lepper i B. Kowalski – lider rozłamowców, do których należeli posłowie: Anna Sobecka, Gabriela Masłowska, Robert Strąk, Andrzej Mańka, byli posłowie LPR Marian Daszyk i Zygmunt Wrzodak oraz senatorowie Adam Biela, Waldemar Kraska, Mieczysław Maziarz – podpisali umowę koalicyjną. Jako Narodowe Koło Parlamentarne (NKP) parlamentarzyści zakładali ścisłe partnerstwo z PiS. Kowalski deklarował „gotowość lojalnej współpracy dla realizacji programu

[33] „Gazeta Wyborcza" 6-04-2006.

[34] „Gazeta Krakowska" 14-04-2006; „Gazeta Wyborcza" 20-04-2006.

zawartego w *exposé* premiera Kazimierza Marcinkiewicza" oraz chęć startu w wyborach samorządowych z list Prawa i Sprawiedliwości[35]. Garstka dysydentów z LPR nie była znaczącą siłą polityczną – wprawdzie zdołali oni wprowadzić do porozumienia kilka pomysłów prorodzinnych, ale na więcej nie mogli liczyć[36]. Koalicji wciąż jednak brakowało kilkunastu miejsc w Sejmie do zdobycia większości. Kaczyński liczył, że do NKP przyłączy się więcej chętnych, o czym wspominał sam Kowalski[37]. Jednak w tydzień po podpisaniu umowy, 5 maja 2006 roku, do koalicji dołączyła LPR i dalszy podział partii został powstrzymany. Mimo, iż LPR i NKP znalazły się razem w tym samym sojuszu, nie spowodowało to ich powrotnego zjednoczenia. Między niedawnymi kolegami nie było już wzajemnego zaufania, a niektórzy twierdzili nawet, że warunkiem wejścia LPR do koalicji miało być wcześniejsze wyrzucenie z niej rozłamowców. Do Ligi powrócili jednak, po kilku tygodniach przynależności do NKP, posłowie Robert Strąk i Andrzej Mańka.

Efektem propisowskich działań Kowalskiego było nagrodzenie go stanowiskiem wiceministra w resorcie transportu. Mimo, iż mandat poselski sprawował dopiero pierwszą kadencję, to w polityce był znany już od kilku lat. Kowalski, z wykształcenia historyk, w latach 1993–1997 był redaktorem naczelnym tygodnika „Myśl Polska". W 1997 roku objął przewodnictwo nad Stronnictwem Narodowo-Demokratycznym[38]. W 2001 roku był współzałożycielem Ligi Polskich Rodzin, i tym samym jednym z najbliższych współpracowników Romana Giertycha. Był także związany z Ruchem Samorządowym. Oczekiwania NKP, co do liczby stanowisk w rządzie, były większe, np. żądanie posady wiceministra dla Andrzeja Mańki, ale zostały przez PiS zdecydowanie odrzucone.

Ruch Ludowo-Narodowy (od 22-09-2006 do 26-04-2007)

We wrześniu 2006 roku, w wyniku nieporozumień wewnątrz Samoobrony odeszło kilkoro jej posłów. Należeli do nich: Józef Cepil, Tadeusz Dębicki, Jan Bestry, Halina Molka, Józef Pilarz, Bernard Ptak i Andrzej Ruciński. Miał to być protest przeciwko, jak to określali, autorytarnym rządom Andrzeja Leppera. Razem z parlamentarzystami NKP oraz Krzysztofem Szygą, Ryszardem Kaczyńskim i Piotrem Misztalem (wcześniej niezrzeszeni), założyli nową formację polityczną Ruch Ludowo-Narodowy. Klub po-

[35] „Gazeta Wyborcza" 28-04-2006.
[36] „Rzeczpospolita" 29-04-2006.
[37] „Gazeta Krakowska" 28-04-2006; „Gazeta Pomorska" 28-04-2006.
[38] „Rzeczpospolita" 24-04-2006.

wstał 22 września 2006 r., a na jego czele stanął Jan Bestry. Funkcję tę sprawował on bardzo krótko – zrezygnował po informacjach, które ukazały się w prasie o próbie gwałtu i pobiciu kobiety w pociągu, jakiego miał się dopuścić w przeszłości, pracując jako konduktor. Od 27 października na stanowisku przewodniczącego klubu zastąpił go Józef Cepil[39]. Jego kadencja trwała jednak jeszcze krócej, bo już 15 listopada nastąpiła kolejna zmiana i kierownictwo objął Krzysztof Szyga. 1 grudnia 2006 roku z RLN odeszli posłowie: Halina Molka, Andrzej Ruciński, Jan Bestry i Bernard Ptak. W efekcie formacja straciła wymaganą liczbę 15 posłów do istnienia w Sejmie jako klub. Powstało więc koło poselskie pod tą samą nazwą, które tworzyło czterech posłów[40]. Po kilku dniach liczba członków RLN spadła jednak do trzech, gdyż 7 grudnia z koła odszedł A. Ruciński.

Ruch Ludowo-Chrześcijański

W wyniku rozpadu klubu RLN posłowie, którzy pozostali wierni Bogusławowi Kowalskiemu, postanowili zawiązać nowe struktury poselskie. Owocem ich porozumienia był Ruch Ludowo-Chrześcijański, powstały 18 grudnia 2006 r. RLCh tworzyło ośmiu parlamentarzystów: Józef Cepil, Piotr Cybulski, Tadeusz Dębicki, Gabriela Masłowska, Józef Pilarz, Anna Sobecka, Krzysztof Szyga i, wymieniony już wcześniej, Bogusław Kowalski. Podobnie jak w NKP, funkcję przewodniczącego pełnił Kowalski, cieszący się dużym uznaniem swoich towarzyszy. Ruch Ludowo-Chrześcijański kontynuował politykę współpracy z partią Kaczyńskiego, wyrażającą się w głosowaniu zgodnie z linią PiS oraz aktywnej pracy Kowalskiego w Ministerstwie Transportu. W marcu 2007 roku, uczestnictwo RLCh w koalicji rządowej było podważane przez Samoobronę i Ligę Polskich Rodzin, które nie zgadzały się na uregulowanie kwestii formalnych dotyczących umowy między stronami, powstałych wskutek podziału Ruchu Ludowo-Narodowego[41]. Jednak sytuacja polityczna i znaczenie RLCh dla zaplecza parlamentarnego PiS było na tyle duże, że gwarantowało Kowalskiemu pozostanie w koalicji nawet bez formalnego porozumienia z kołem RLCh. Ruch Ludowo-Chrześcijański przetrwał pod tą nazwą do 7 maja 2007 roku, kiedy to ponownie przemianował się na Ruch Ludowo-Narodowy.

Ruch Ludowo-Narodowy (od 7.05.2007) i Koło Posłów Bezpartyjnych

[39] „Gazeta Wyborcza" 28-10-2006.
[40] „IAR Newswire" 1-12-2006.
[41] „IAR Newswire" 16-03-2007.

Troje posłów działających dotychczas w ramach Ruchu Ludowo-Narodowego, pod przewodnictwem Jana Bestrego, 26 kwietnia 2007 roku zmieniło swoją nazwę na Koło Posłów Bezpartyjnych. Skład KPB przez najbliższe kilka miesięcy był taki sam. Dopiero 23 sierpnia Halina Molka przeszła do Prawa i Sprawiedliwości. Po jej odejściu KPB nie miało już wymaganego minimum trzech posłów, aby być kołem sejmowym. Pozostali członkowie – Bestry i Ptak – do końca V kadencji parlamentu sprawowali swój mandat jako niezrzeszeni. W tej sytuacji Kowalski *et consortes*, 7 maja 2007 r. przejęli „zwolnioną" nazwę swojego pierwotnego koła: Ruch Ludowo-Narodowy. Zreaktywowany RLN posiadał teraz 7 członków, gdyż do koła nie przystąpił P. Cybulski, który przeszedł do PiS. Coraz wyraźniej rysująca się perspektywa zakończenia kadencji Sejmu skłoniła RLN do podpisania z partią rządzącą porozumienia o wspólnym starcie w wyborach. Miało to również zachęcić innych posłów (głównie z Samoobrony) do zbudowania alternatywy wobec partii Leppera, jednocześnie gwarantując im miejsce na wyborczych listach PiSu[42]. Zabieg ten nie powiódł się jednak i więcej migracji do RLNu w tym okresie jego istnienia już nie zanotowano.

Prawica Rzeczypospolitej

Podział wewnątrzpartyjny nie ominął także największego z ugrupowań Sejmu V kadencji, czyli Prawa i Sprawiedliwości. Kryzys polityczny który stał się przyczyną rozłamu spowodowało dążenie grupy konserwatywnych-katolickich posłów PiS popieranych przez Marszałka Sejmu, Marka Jurka do zmiany Konstytucji celem zagwarantowania silniejszej ochrony życia poczętego[43]. Mimo iż proponowane zmiany zyskały dużą grupę zwolenników w klubie PiS, to nie zdołano ich uchwalić. Różnica zdań, która pojawiła się wewnątrz PiSu wpłynęła istotnie na przebieg głosowań, które zakończyły się fiaskiem zwolenników noweli Konstytucji. Wkrótce po zakończeniu obrad Sejmu Marek Jurek – rozczarowany postawą większości własnego klubu – zrezygnował z pełnionej funkcji Marszałka, a dzień później z członkostwa w Prawie i Sprawiedliwości. Mimo prób przekonania Marszałka Sejmu do zmiany stanowiska, Jurek nie odwołał swojej decyzji. 19 kwietnia 2007 roku ogłosił powstanie nowej partii i klubu parlamentarnego. Na swojej konferencji powiedział: „Wszyscy byliśmy posłami Prawa i Sprawiedliwości, ale zorientowawszy się (podczas ubiegłotygodniowych

[42] „Rzeczpospolita" 4-08-2007.

[43] Pomysł ten był o tyle zaskakujący, że nie chodziło o zmianę istniejącej ustawy dopuszczającej aborcję w dość wąsko określonych przypadkach, lecz o zapewnienie – poprzez wzmocnienie gwarancji konstytucyjnych – że liberalizacja tej ustawy w przyszłości stanie się niemożliwa.

głosowań nad zmianami w Konstytucji w sprawie ochrony życia) na jakie przeszkody może napotkać realizacja naszych przekonań, decydujemy się utworzyć nowe ugrupowanie chrześcijańsko-konserwatywne. Polityka jest kwestią przekonań i chcemy realizować swoje przekonanie nie w sposób kontrolowany, ale poprzez własną działalność i z własnego mandatu społecznego"[44]. Wraz z M. Jurkiem nowe ugrupowanie – Prawica Rzeczypospolitej – tworzyli: Małgorzata Maria Bartyzel, Dariusz Antoni Kłeczek, Marian Piłka, Lucyna Wiśniewska i Artur Zawisza.

W pierwotnym zamyśle Jurka nowa partia miała być reprezentowana w parlamencie jako klub. Mimo energicznych działań Artura Zawiszy w celu pozyskania jak największej liczby członków, Prawica RP nie zebrała wymaganych piętnastu posłów. Utrzymujące się przez moment widmo większego rozłamu w partii Kaczyńskiego zostało zażegnane. Pojawiające się informacje o podjęciu przez Marka Jurka rozmów z liderami Ruchu Ludowo-Narodowego: Bogusławem Kowalskim i Anną Sobecką na temat ewentualnego połączenia obu ugrupowań zostały zdementowane. W konsekwencji Prawica RP nie miała swojego reprezentanta w Konwencie Seniorów i pozostała kołem poselskim.

Wydawać by się mogło, że nowo powstałe ugrupowanie ściśle nawiązuje do programu prorodzinnego LPR i możliwe jest ich zjednoczenie. Jurek jednak szybko zaprzeczył pogłoskom, jakie pojawiły się po jego spotkaniu z Romanem Giertychem, zaznaczając iż buduje własną formację polityczną, a w stosunkach z LPR kładzie nacisk jedynie na ścisłą współpracę[45]. Dał także mediom do zrozumienia, iż różnice dotyczące np. polityki zagranicznej lub „odporności na populizm" są zbyt wyraźne i nie pozwalają na ewentualne połączenie[46]. Jurek zapewnił, że jego nowa partia będzie wspierać koalicję rządzącą. Oświadczenie to uspokoiło trochę scenę polityczną, która w rozłamie PiS upatrywała rychłych przedterminowych wyborów parlamentarnych. 28 czerwca Artur Zawisza przedstawił program gospodarczy[47]. Jego główne założenia to m.in.: zwiększanie swobody gospodarczej, rozwijanie przedsiębiorczości, ułatwienie powrotu rodakom, którzy wyjechali do pracy za granicę i skłanianie ich do inwestowania zarobionych pieniędzy w polską gospodarkę oraz zmianę ordynacji podatkowej.

[44] Konferencja prasowa Marka Jurka 19-04-2007.

[45] „IAR Newswire" 23-04-2007; „Polish News Bulletin" 24-04-2007; „Gazeta Wyborcza" 24-04-2007.

[46] „Gazeta Wyborcza" 24-04-2007.

[47] „Narodowy kapitalizm" – program gospodarczy Prawicy Rzeczypospolitej.

W trakcie swojego kilkumiesięcznego istnienia koło Prawicy RP – podobnie jak inne mniejsze formacje poselskie jak np. RLN czy RLCh – nie odegrało znaczącej roli w parlamencie. Rozłam stanowił wprawdzie demonstrację przywiązania do wartości moralnych, jednak jako inicjatywa polityczna był zupełnym niewypałem. Marek Jurek – w latach 90. działacz Zjednoczenia Chrześcijańsko-Narodowego i członek Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, a w V kadencji Marszałek Sejmu dokonał samoeliminacji z polskiej polityki, skwitowanej przez politologa stwierdzeniem: „On będzie w podręcznikach politologii przykładem na to, jak na własne życzenie można w ciągu dwóch dni z drugiej osoby w państwie stać się po prostu 'politycznym nikim', politycznie nieistotnym graczem"[48]. W następnych wyborach parlamentarnych Prawica razem z Ligą Polskich Rodzin i Unią Polityki Realnej utworzyła wspólny komitet wyborczy pod nazwą Liga Prawicy Rzeczypospolitej. W wyborach do Senatu Prawica RP występowała osobno jako Komitet Wyborczy Wyborców Prawicy Marka Jurka. W obu przypadkach nie odniosła jednak sukcesu i nie miała swoich przedstawicieli w następnej kadencji parlamentu.

W porównaniu z poprzednimi kadencjami, ilość rozłamów i secesji w V kadencji była znacząco mniejsza, co ilustruje tabela 4.7. Częściowo można to wyjaśnić krótkim czasem trwania V kadencji, wydaje się jednak że wpływ na większą stabilność ugrupowań miała też „profesjonalizacja" polityki partyjnej, prowadząca do budowy trwałych struktur i eliminacji niezdyscyplinowanych polityków – będąca z kolei rezultatem zmiany systemu finansowania dokonanej w 2001 r.

Tabela 4.7. Zmiany liczebności klubów i kół V kadencji

klub/koło	**Liczebność**		
	Początek kadencji	**31.12. 2003**	**Koniec kadencji**
„Prawo i Sprawiedliwość"	155	153	151
Platforma Obywatelska	133	130	131
Samoobrona Rzeczpospolitej Polskiej	56	46	41
Sojusz Lewicy Demokratycznej	55	55	55
Liga Polskich Rodzin	34	29	29

[48] „Gazeta Wyborcza" 20-04-2007.

Polskie Stronnictwo Ludowe	25	25	27
Narodowe Koło Parlamentarne	-	-	-
Ruch Ludowo-Narodowy	-	3	7
Ruch Ludowo-Chrześcijański	-	8	-
Koło Posłów Bezpartyjnych	-	-	-
Prawica Rzeczypospolitej	-	-	6
niezrzeszeni	2	10	13

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS i Sejmu (www.sejm.gov.pl).

Sejm jako ciało polityczne

Antoni Dudek

5.
Główne konflikty polityczne w Sejmie V kadencji (2005–2007)

1. PO–PiS: od sojuszu do rywalizacji 157
1.1. Kampania wyborcza do parlamentu V kadencji 157
1.2. Rozmowy koalicyjne i kampania prezydencka 158

2. Mniejszościowy rząd PiSu 163
2.1. Poparcie LPR i Samoobrony 163
2.2. Pakt stabilizacyjny 166
2.3. Koalicja z Samoobroną i LPR 168

3. Rząd Jarosława Kaczyńskiego 171
3.1. Zmiana premiera 171
3.2. Kryzys koalicji – „taśmy Beger” 173
3.3. Reaktywowana koalicja 177
3.4. Spór o lustrację i nowelizację Konstytucji 180
3.5. „Afera gruntowa” i rozpad koalicji 183

1. PO–PiS: od sojuszu do rywalizacji

1.1. Kampania wyborcza do parlamentu V kadencji

Wybory parlamentarne w 2005 r., przeprowadzone w oparciu o uchwaloną cztery lata wcześniej ordynację wyborczą, odbyły się w wyraźnym cieniu walki o prezydenturę. Z konstytucyjnego oraz politologicznego punktu widzenia był to paradoks, bowiem w istniejącym w Polsce systemie parlamentarno-gabinetowym, to właśnie wynik wyborów do Sejmu był najważniejszy dla nowego układu sił politycznych. Polityka rządzi się jednak symbolami, dlatego nawet frekwencja wyborcza – tradycyjnie wyższa w wyborach prezydenckich – wskazywała, że dla większości Polaków, a w ślad za tym również i dla polityków, to właśnie zdobycie fotela prezydenckiego jawiło się jako główny cel polityczny, któremu podporządkowano kampanię do parlamentu. Ten stan rzeczy ułatwiała też chronologia obu aktów wyborczych, czyniąca z wyborów do Sejmu i Senatu swoistą próbę generalną przed głosowaniem na prezydenta.

25 września 2005 r. do urn poszło zaledwie 40,57% uprawnionych, co było najgorszym wynikiem w historii wyborów parlamentarnych w Polsce i kolejnym znaczącym sygnałem kryzysu demokracji w naszym kraju. Zwycięzcą wyborów zostało Prawo i Sprawiedliwość, które uzyskując ponad 3,1 mln głosów (27%), zdobyło 155 mandatów. Oznaczało to, że w porównaniu z wynikiem sprzed czterech lat, partia ta zwiększyła poparcie ponad dwukrotnie. Mniejszym przyrostem zwolenników mogła się pochwalić Platforma Obywatelska, która z wynikiem 24,14%, dającym jej 133 mandaty, znalazła się na drugim miejscu. Do Sejmu trafiły jeszcze cztery ugrupowania. Na Samoobronę głosowała podobna liczba wyborców (1,3 mln) co w 2001 r., ale dzięki niższej frekwencji oznaczało to 11,41% oddanych głosów i przełożyło się na 56 mandatów poselskich. SLD wszedł do Sejmu z poparciem 11,31%, co pozwoliło mu zdobyć 55 mandatów, ale i tak był to najgorszy wynik w całej dotychczasowej histo-

rii obozu postkomunistycznego, minimalnie słabszy nawet od uzyskanego w 1991 r. Powodów do radości nie miał też lider LPR Roman Giertych, którego formacja straciła w stosunku do 2001 r. kilkadziesiąt tysięcy wyborców i z wynikiem 7,97% dysponowała w Sejmie 34 mandatami. Porażką był rezultat PSL (6,96% i 25 mandatów), choć nie należy zapominać, że niektóre sondaże nie dawały tej partii szans na przekroczenie pięcioprocentowego progu wyborczego. W Senacie kandydaci PiS zdobyli 49 mandatów, natomiast PO 34 mandaty. W izbie wyższej znalazło się też 7 reprezentantów LPR, 3 Samoobrony, 2 PSL oraz pięciu senatorów niezależnych[1].

Zwycięstwo PiS stanowiło zaskoczenie dla większości polityków i obserwatorów sceny politycznej oraz prawdziwy szok dla przywódców Platformy Obywatelskiej. Wprawdzie od ponad roku utrzymywało się przekonanie, że po wrześniowych wyborach Polską rządzić będzie koalicja PO–PiS, ale nawet kolejność ułożenia skrótów obu partii sugerowała – w ślad za zdecydowaną większością sondaży – że to Platforma będzie w niej silniejszym partnerem. Zwycięstwo PiS przekreśliło tę możliwość, a wydarzenia, jakie nastąpiły na przestrzeni następnych kilku tygodni sprawiły, że niemożliwa okazała się też – uznawana przez wielu wyborców obu partii za najlepsze rozwiązanie – koalicja PO i PiS.

1.2. Rozmowy koalicyjne i kampania prezydencka

Wkrótce po ogłoszeniu wyniku wyborów parlamentarnych oba ugrupowania rozpoczęły rozmowy na temat stworzenia wspólnego rządu, ale sposób ich prowadzenia nie wróżył powodzenia. 27 września Jarosław Kaczyński – wbrew wcześniejszym deklaracjom, że w razie zwycięstwa PiS sam stanie na czele rządu – poinformował, że na nowego premiera wysuwa Kazimierza Marcinkiewicza, który, mimo że w przeszłości był działaczem ZChN, należał do umiarkowanego i nastawionego koncyliacyjnie wobec Platformy skrzydła PiS. Jednak jego kandydatura nie wzbudziła zadowolenia władz PO, które trafnie dostrzegały w tym krok mający ułatwić zwycięstwo wyborcze Lechowi Kaczyńskiemu. Desygnując Marcinkiewicza, Jarosław Kaczyński wystosował list do Tuska, w którym pisał m.in.: „skoro PiS wskazuje kandydata na premiera, to PO ma prawo do wskazania kandydata na marszałka Sejmu oraz kandydata na jedynego wicepremiera, który

[1] Dwa mandaty poselskie przypadły mniejszości niemieckiej. „Gazeta Wyborcza" 28 i 29-09-2005 ; „Rzeczpospolita" 27 i 28-09-2005.

jednocześnie obejmuje jeden z kluczowych resortów". Równocześnie Kaczyński stwierdzał, że „teki ministerialne powinny być podzielone w sposób zrównoważony", a w każdym resorcie „partner koalicyjny wskazywałby jednego ministra"[2]. Bardzo szybko okazało się jednak, że kampania prezydencka w praktyce paraliżuje możliwość prowadzenia negocjacji, których pierwsza faza była w dodatku – na żądanie kierownictwa PO – transmitowana przez telewizję. Występując przed kamerami, przedstawiciele obu partii natychmiast zaczęli się wzajemnie licytować i oskarżać. Podczas rozmów 29 września Jarosław Kaczyński wyrażał rozczarowanie nieobecnością Tuska, zaś Jan Rokita odpowiadał: „przecież pan doskonale wie, że chciał tu być Donald Tusk, tylko nie chciał tu być Lech Kaczyński", bo „jacyś doradcy medialni panu powiedzieli, że dwaj bracia Kaczyńscy nie powinni siedzieć obok siebie". Politycy PO zarzucali też liderowi PiS niekonsekwencję, bowiem wcześniej deklarował, że w przypadku zwycięstwa swojej partii stanie na czele rządu, teraz zaś mówił: „władza dwóch braci, bliźniaków, jeszcze do tego podobnych do siebie, nie jest przez polskie społeczeństwo akceptowana. I w związku z tym uznaliśmy, że ja nie powinienem być kandydatem na premiera"[3].

W pierwszej połowie października Marcinkiewicz kontynuował rozmowy z Rokitą na temat programu i składu rządu, już bez udziału dziennikarzy, ale jego początkowe zapowiedzi, że uda się powołać rząd koalicji PO–PiS jeszcze przed zakończeniem wyborów prezydenckich okazały się złudzeniem. Rację miał natomiast Rokita, który na początku października mówił, że „tworzenie rządu w czasie kampanii prezydenckiej to zajęcie straceńcze"[4]. Równocześnie zaś, w ujawnionym wówczas liście do Marcinkiewicza, Rokita proponował w imieniu PO by zmniejszyć liczbę ministerstw do dwunastu, przyjąć ustawę o naprawie życia publicznego (wprowadzającą zwiększoną odpowiedzialność prawną funkcjonariuszy publicznych) oraz zmienić sposób tworzenia budżetu i miejsce jego powstawania (Ministerstwo Finansów miała zastąpić Kancelaria Premiera). Obaj politycy prowadzili na ten temat kolejne rozmowy, które zresztą ujawniały znaczące różnice w partyjnych scenariuszach budowy IV Rzeczpospolitej, za czym opowiadało się wówczas zarówno PiS, jak i PO. Było jednak oczy-

[2] „Gazeta Wyborcza" 29-09-2005.

[3] „Gazeta Wyborcza" 30-09-2005.

[4] „Gazeta Wyborcza" 5-10-2005. Wpływowy europoseł PiS Adam Bielan mówił później: „Rozmowy rządowe, jakie przed II turą wyborów prezydenckich Kazimierz Marcinkiewicz prowadził z Janem Rokitą, były jedynie dekoracją. Rokita mówił, że tak naprawdę nie ma pełnomocnictw Tuska. Zwiększało to nasz brak pewności co do prawdziwych intencji lidera PO". „Gazeta Wyborcza" 28-10-2005.

wiste, że o losie koalicji przesądzi wynik drugiej tury wyborów prezydenckich, do której weszli Donald Tusk (w I turze uzyskał 36,3%) i Lech Kaczyński (33,10%).

Oczekiwanie rozstrzygnięcia walki o prezydenturę doprowadziło również do przesunięcia o tydzień wyboru marszałka Sejmu V kadencji, który zebrał się na swoim pierwszym posiedzeniu 19 października. Kiedy posłowie PO zgłosili jako kandydata na marszałka Bronisława Komorowskiego, przewodniczący klubu PiS Ludwik Dorn zaproponował przerwanie posiedzenia i wznowienie obrad już po ogłoszeniu wyników drugiej tury wyborów prezydenckich. Wniosek ten uzyskał większość głosami PiS, Samoobrony, PSL oraz trzech posłów LPR (237 do 215 z PO, SLD i większości LPR), co stanowiło pierwszy sygnał, że alternatywą dla koalicji PO–PiS może się stać sojusz partii Kaczyńskich z populistami. Kolejnym była wypowiedź Jarosława Kaczyńskiego, że Andrzej Lepper – który udzielił przed drugą turą poparcia Lechowi Kaczyńskiemu – może zostać wicemarszałkiem Sejmu, co wywołało niezadowolenie w kierownictwie Platformy. Z propozycją poparcia mniejszościowego rządu PiS, m.in. w zamian za wycofanie polskich oddziałów z Iraku oraz renegocjację traktatu akcesyjnego do UE, wystąpił już na początku października Roman Giertych, ale wówczas Dorn odrzucił te warunki oświadczając, że „LPR jest w ogóle poza kręgiem naszego zainteresowania”[5]. Do ograniczonego współdziałania PO i PiS doszło natomiast 21 października w Senacie, którego marszałkiem wybrano Bogdana Borusewicza – formalnie bezpartyjnego, ale popieranego wówczas przez PiS. Mimo, że Borusewicza wybrano marszałkiem przytłaczającą większością (92 głosy za, 1 przeciw), nie udało się wyłonić na tym samym posiedzeniu jego zastępców, co – podobnie jak w Sejmie na wniosek PiS – zostało przesunięte na okres po wyborach prezydenckich.

23 października 2005 r. frekwencja była tylko minimalnie większa niż podczas pierwszej tury wyborów prezydenckich i wyniosła 50,99% Na Lecha Kaczyńskiego głosowało 8 257 468 Polaków (54,04%), natomiast na Donalda Tuska 7 022 319 (45,96%)[6]. Zwycięstwo kandydata PiS przekreśliło definitywnie możliwość zawarcia koalicji rządowej z PO, choć negocjacje w tej sprawie toczyły się jeszcze przez ponad tydzień. Decydujące znaczenie miały rozmowy prowadzone 25 października. Oferta PiS zakładała przyznanie PO połowy z szesnastu planowanych ministerstw, ale nie było wśród nich żadnego związanego z tzw. resortami siłowymi, czyli spraw wewnętrz-

[5] „Rzeczpospolita” 5-10-2005 i 20-10-2005.

[6] Wyniki wyborów podano na podstawie informacji PKW ze strony www.pkw.gov.pl.

nych, sprawiedliwości oraz ministra koordynatora służb specjalnych. Ponieważ PO proponowała by szefem MSWiA został Rokita, Marcinkiewicz sugerował jeszcze podział tego resortu i przyznanie temu politykowi nadzoru nad administracją, do której dołączone miało zostać ministerstwo rozwoju regionalnego. Jednak dla PO takie rozwiązanie okazało się niemożliwe do przyjęcia, a Rokita i Tusk wprost mówili, że obawiają się nadużywania władzy przez państwowy aparat przymusu kontrolowany przez PiS. Z tej obawy wynikało też żądanie PO by rozdzielić stanowiska ministra sprawiedliwości i prokuratora generalnego, a obsadę tego ostatniego urzędu uzgodnić z Platformą[7].

Ostateczny cios koalicji, która przed wyborami wydawała się oczywistością dla większości wyborców zarówno PO, jak i PiS, zadał wybór marszałka Sejmu, który nastąpił 26 października. Kierownictwo PO wysunęło kandydaturę Bronisława Komorowskiego, która została odrzucona przez PiS widzące w tej roli Donalda Tuska. Dla PO taka sugestia była w oczywisty sposób upokarzająca, ale sądząc po wypowiedzi Kaczyńskiego udzielonej wkrótce po wyborze marszałka Sejmu („Nie mogliśmy się zgodzić na marszałka z PO, nie mając pewności czy powstanie wspólny rząd"), pat w rozmowach koalicyjnych przesądził o tym, że został nim reprezentant PiS Marek Jurek. Poparło go 265 posłów z PiS, Samoobrony, PSL i LPR, podczas gdy Bronisław Komorowski uzyskał zaledwie 133 głosy posłów PO, bowiem SLD odmówiło poparcia obu kandydatom. „Od początku planem PiS było nie tworzenie rządu z Platformą, ale zagarnięcie całej władzy i stworzenie rządu mniejszościowego z poparciem Samoobrony i LPR" – skomentował wybór Jurka Donald Tusk, co otworzyło długotrwałą kampanię oskarżeń polityków obu głównych partii o to, kto doprowadził do fiaska koalicji. Wicemarszałkami Sejmu wybrano kandydatów zgłoszonych przez pozostałe kluby parlamentarne: Bronisława Komorowskiego (PO), Jarosława Kalinowskiego (PSL), Marka Kotlinowskiego (LPR), Andrzeja Leppera (Samoobrona) i Wojciecha Olejniczaka (SLD)[8]. Dopełnieniem konfliktu wokół Marszałka Sejmu, stał się spór między PO i PiS dotyczący stanowiska Wicemarszałka Senatu dla Stefana Niesiołowskiego. Senatorowie PiS nie zgodzili się na wybór tego polityka Platformy, bowiem w trakcie kampanii wyborczej wielokrotnie ostro krytykował on braci Kaczyńskich i 27 października przeforsowali wybór na wicemarszałków izby wyższej wyłącznie własnych kandydatów: Ryszarda Legutkę, Krzysztofa Putrę i Macieja Pła-

[7] „Marcinkiewicz. Kulisy władzy. Z Kazimierzem Marcinkiewiczem rozmawiają Michał Karnowski i Piotr Zaremba", Warszawa 2007, s. 55.

[8] „Gazeta Wyborcza" i „Rzeczpospolita" 27-10-2005.

żyńskiego. Ten ostatni po odejściu z PO wszedł wprawdzie do Senatu jako kandydat niezależny, jednak w trakcie kampanii wyborczej angażował się w poparcie kandydatury Lecha Kaczyńskiego na prezydenta.

Podejmowane w następnych dniach rozmowy, których ostatni akord stanowiło spotkanie Jarosława Kaczyńskiego i Donalda Tuska zorganizowane 30 października przez metropolitę gdańskiego abpa Tadeusza Gocłowskiego, nie przyniosły już żadnych efektów. Koalicja PO–PiS, stwarzająca szansę na rozpoczęcie głębokiej reformy państwa, do czego wstępem mogła być zmiana konstytucji stanowiąca minimalny warunek stworzenia IV Rzeczpospolitej, została definitywnie przekreślona, a niedoszli koalicjanci zamienili się w następnych miesiącach i latach w głównych przeciwników politycznych. Nie znając wszystkich szczegółów prowadzonych wówczas rozmów, nie sposób definitywnie rozstrzygnąć jak rozkłada się na obie strony odpowiedzialność za fiasko tej koalicji, za której powstaniem w końcu października 2005 r. opowiadało się wedle sondażu OBOP aż 74% Polaków[9]. Nie ulega jednak wątpliwości, że po podwójnym zwycięstwie wyborczym, to PiS był stroną silniejszą i mógł sobie pozwolić – mając własnego prezydenta i premiera – na znacznie dalej idące ustępstwa bez ryzyka marginalizacji, które groziło PO z chwilą, gdy nie otrzymała ona stanowiska Marszałka Sejmu. Z drugiej strony nie sposób ocenić skali frustracji Donalda Tuska i innych działaczy PO, wynikającej z porażki w dwóch kolejnych głosowaniach, która w oczywisty sposób przekładała się na niechęć do tworzenia wspólnego rządu z PiS[10].

[9] „Gazeta Wyborcza" 31-10/1-11-2005.

[10] Skalę negatywnych międzypartyjnych emocji, jakie między działaczami obu partii wywołały zwłaszcza wybory prezydenckie dobrze oddaje następująca wypowiedź członka władz PO Mirosława Drzewieckiego na forum Rady Krajowej tej partii: „PiS wytykał, że Donald Tusk wygrał w zakładach karnych. Lech Kaczyński wygrał za to w zamkniętych zakładach psychiatrycznych", „Gazeta Wyborcza" 4-11-2005. Zob. także: A. Stankiewicz, P. Śmiłowicz, *Donald Tusk. Droga do władzy*, Warszawa 2008, s. 227.

2. Mniejszościowy rząd PiSu

2.1. Poparcie LPR i Samoobrony

31 października prezydent Kwaśniewski powołał rząd Kazimierza Marcinkiewicza, złożony wyłącznie z ministrów pochodzących z PiS lub bezpartyjnych, w następującym składzie: Stefan Meller (bezp.) – sprawy zagraniczne i przewodnictwo KIE; Radosław Sikorski (bezp.) – obrona narodowa; Ludwik Dorn – sprawy wewnętrzne; Zbigniew Ziobro – sprawiedliwość; Zbigniew Wasserman – koordynator służb specjalnych; Teresa Lubińska (bezp.) – finanse, Piotr Woźniak – gospodarka; Krzysztof Jurgiel – rolnictwo, Kazimierz M. Ujazdowski – kultura i dziedzictwo narodowe; Grażyna Gęsicka – rozwój regionalny; Zbigniew Religa – zdrowie, Tomasz Lipiec – sport; Krzysztof Michałkiewicz – praca i polityka społeczna; Andrzej Mikosz – skarb państwa; Jerzy Polaczek – transport i budownictwo; Michał Seweryński – edukacja i nauka; Jan Szyszko – ochrona środowiska.

W mniejszościowym gabinecie PiS nie było wicepremiera, co stanowiło sygnał, że pozostaje on otwarty na przyszłych koalicjantów. W sytuacji niepowodzenia rozmów z PO, Jarosław Kaczyński i Kazimierz Marcinkiewicz zdecydowali się na skorzystanie z oferty poparcia ze strony Samoobrony oraz LPR. Liderzy tych ugrupowań deklarowali, że udzielą poparcia rządowi w Sejmie, bez wchodzenia w skład gabinetu, w zamian za wprowadzenie do programu działań rządu części z ich postulatów. Przywódca LPR Roman Giertych po spotkaniu z Marcinkiewiczem mówił: „To co obiecał – becikowe, podatek prorodzinny, dłuższe urlopy macierzyńskie – to wyraźne gesty w naszą stronę. Zapowiedział też, że nie będzie prywatyzacji kluczowych przedsiębiorstw – Orlenu, Poczty Polskiej, telewizji". Pytany zaś o udział w ewentualnej przyszłej koalicji Samoobrony odpowiadał: „Mnie Samoobrona absolutnie nie przeszkadza. Dawałaby gwarancję stabilności"[11]. Jednak dla Kaczyńskiego, wcześniej wielokrotnie wykluczającego możliwość współpracy politycznej z partią Andrzeja Leppera, zawarcie w tym czasie koalicji rządowej z populistami nie było jeszcze możliwe. Lider PiS zakładał bowiem, że uda mu się wynegocjować poparcie obu ugrupowań dla sejmowej inwestytury gabinetu Marcinkiewicza, a następnie – jak stwierdził w jednym z wywiadów – „rządzić przez całą kadencję, szukając poparcia w różnych sprawach w różnych klubach. Takie rządy już w Polsce rządziły"[12]. Przetrwanie w ten sposób czteroletniej kadencji było

[11] „Rzeczpospolita" 9-11-2005.

[12] „Gazeta Wyborcza" 4-11-2005.

oczywiście mało prawdopodobne, ale Kaczyński najwyraźniej chciał zyskać na czasie by przygotować swoją partię i jej wyborców do przedterminowych wyborów lub też współrządzenia z LPR i Samoobroną.

Negocjacje między PiS a Samoobroną i LPR na temat poparcia rządu Marcinkiewicza były pierwszą potyczką w mającej trwać przez blisko dwa lata wojnie psychologicznej, która swym natężeniem i tempem, w jakim dokonywano w niej zwrotów przebiła wszystkie konflikty koalicyjne znane w dotychczasowej historii III Rzeczpospolitej. Jednym z głównych punktów spornych między Samoobroną i PiS było żądanie Leppera, by przedstawiciel jego partii został przewodniczącym sejmowej Komisji Rolnictwa. Mimo, że celu tego nie udało mu się osiągnąć, 9 listopada, na wspólnej konferencji prasowej, liderzy Samoobrony i LPR zadeklarowali poparcie dla nowego rządu. „Nasze kluby zapewniają stabilną większość dla rządu. Koalicji rządowej nie ma, może PiS robi błąd. Ale można mówić o współpracy parlamentarnej" – stwierdził Roman Giertych[13]. Jej pierwszym rezultatem było udzielenie wotum zaufania rządowi Marcinkiewicza podczas głosowania w Sejmie 10 listopada. Poparcie posłów PiS, Samoobrony, LPR oraz PSL zapewniło rządowi 272 głosy, przy 187 głosach przeciwnych PO i SLD. W exposé Marcinkiewicz zapowiedział m.in. reformę sądownictwa, likwidację WSI oraz utworzenie nowej instytucji zwalczającej korupcję i Urzędu Antymonopolowego, który wchłonąć miał kilka istniejących dotąd instytucji w tym KRRiT. Nowy premier deklarował też wolę dokonania reformy finansów publicznych i ograniczenie rocznego deficytu do poziomu 30 mld złotych. Obiecywał też podjęcie działań na rzecz dywersyfikacji dostaw gazu do Polski, co zaowocowało później koncepcją budowy w Świnoujściu terminala LNG umożliwiającego import skroplonego gazu drogą morską.

W trakcie debaty nad exposé doszło też do ostrej wymiany zdań między Kaczyńskim i Tuskiem. Prezes PiS, uzasadniając przyczyny braku porozumienia z PO, zarzucił tej partii, że nie jest zdolna do stawienia czoła „temu, co jest istotą patologii, która ogarnęła nasze życie. Czworokąt składający się z części służb specjalnych, części środowisk przestępczych, części polityków i części środowisk biznesowych mógłby trwać w najlepsze". To właśnie ten patologiczny czworokąt, popularnie nazywany też „układem", stał się głównym celem ataków polityków PiS, dostrzegających jego wpływy nie tylko w szeregach opozycji, ale i w znaczącej części mediów, które od początku niezwykle ostro krytykowały nowy obóz rządzący[14]. Polemizując z Kaczyńskim,

[13] „Gazeta Wyborcza" 10/11-11-2005.

[14] Zob. R. Marzęcki, *Polisemiczność pojęcia »układ« w języku liderów Prawa i Sprawiedliwości* [w:] „Athenaeum" 2008, vol. 19, s. 67–77.

Tusk przekonywał, że zapowiadanego przez PiS „przełomu moralnego" nie da się dokonać wspólnie z Lepperem, a „Polska naprawdę nie jest skazana na, tak jak ją Polska od wczoraj nazywa, »moherową koalicję«"[15]. Lider PO nawiązał w ten sposób do popularnych wśród starszych Polek moherowych beretów, które nosiło wiele słuchaczek Radia Maryja. To właśnie toruńska rozgłośnia była uważana za patrona tworzącej się koalicji, a politycy PiS stali się częstymi gośćmi w jej programach oraz bliźniaczej TV Trwam[16].

„PiS jest w centrum między liberalną PO, a bardziej socjalnymi ugrupowaniami – Samoobroną, LPR, PSL. Jak będzie ustawa o zwrocie akcyzy na paliwo dla rolników, to poprą nas Samoobrona czy PSL, a jak będziemy chcieli zrobić komasację agencji, poprze nas PO" – tak wkrótce po powołaniu swojego mniejszościowego gabinetu wyobrażał sobie rządzenie Polską Kazimierz Marcinkiewicz[17]. Z kolei Jarosław Kaczyński oceniał: „Cena za poparcie tego rządu była zaskakująco niska. Jeżeli Andrzej Lepper będzie dalej tak współdziałał, może na pewno liczyć na zmianę swojej pozycji na scenie politycznej"[18]. Pierwszym znaczącym sukcesem PiS, osiągniętym w grudniu 2005 r. dzięki współpracy z populistami, stała się przeprowadzona w błyskawicznym tempie, a równocześnie w wątpliwy proceduralnie sposób, nowelizacja ustawy o Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji[19]. Nowelizacja zmniejszyła liczebność KRRiT z 9 do 5 członków, a równocześnie umożliwiła dokonanie wymiany całego jej dotychczasowego składu z przewodniczącą Danutą Waniek (SLD) na czele. Przeciwko tej nowelizacji ostro protestował nie tylko SLD, ale i PO, bowiem zmiana składu KRRiT stanowiła wstęp do odwołania dotychczasowego kierownictwa telewizji publicznej, którą wciąż kierował związany z PO Jan Dworak.

Zmiany w KRRiT (po dwóch jej członków wybierać miał Sejm i prezydent, a jednego Senat), których sposób przeprowadzenia zakwestionował później częściowo Trybunał Konstytucyjny, były sukcesem PiS, ale okazało się, że zarówno Giertych, jak i Lepper za „współdziałanie" domagają się konkretnego udziału we władzy w postaci stanowisk w administracji państwowej dla swoich kandydatów. Gdy to nie nastąpiło, Lepper oświadczył: „Albo do końca roku PiS zawrze z nami koalicję, albo przechodzimy do

[15] „Gazeta Wyborcza" 12/13-11-2005. Zob. W.K. Szalkiewicz, *Słownik polityczny IV RP*, Wrocław 2007, s. 194–198.

[16] „Jeśli to jest prawda, że jestem pierwszym urzędującym premierem, który tu siedzi za tym mikrofonem, to rozpiera mnie duma" – oświadczył 5 listopada w Radiu Maryja Kazimierz Marcinkiewicz, któremu towarzyszyli Zbigniew Wasserman i Zbigniew Ziobro. „Gazeta Wyborcza" 7-11-2005.

[17] „Rzeczpospolita" 14-11-2005.

[18] „Rzeczpospolita" 12/13-11-2005.

[19] W. Staśkiewicz, *Stanowienie prawa* [w:] *„Demokracja w Polsce 2005–2007,* red. L. Kolarska-Bobińska, J. Kucharczyk, J. Zbieranek , Warszawa 2007, s. 137.

opozycji"[20]. Wprawdzie kiedy politycy PiS zagrozili mu przedterminowymi wyborami złagodził swoje stanowisko, ale stało się jasne, że rząd Marcinkiewicza nie może liczyć na stabilne poparcie ze strony Samoobrony. Podobnie zachowywał się Roman Giertych, krytykując m.in. decyzję ministra skarbu o sprzedaży elektrowni Dolna Odra i to właśnie jego ugrupowanie jako pierwsze wymierzyło cios gabinetowi Marcinkiewicza.

29 grudnia 2005 r., w dniu, w którym uchwalono ostateczną wersję ustawy medialnej, PiS przegrało w Sejmie dwa istotne głosowania. Najpierw Sejm głosami PO, PSL i LPR przyjął zgłoszony przez tą ostatnią partię projekt ustawy dotyczącej tzw. becikowego, który w znacznie większym stopniu obciążał budżet państwa niż dotyczące tej samej sprawy propozycje rządu. Następnie w rewanżu LPR poparła PO i SLD w głosowaniu, które miało doprowadzić do przesunięcia na jesień 2006 r. wyborów na stanowisko prezydenta Warszawy, zwolnione przez Lecha Kaczyńskiego. Ta porażka PiS skłoniła Kaczyńskiego do wznowienia rozmów z Lepperem i Giertychem, a także sondowania PSL, którego władze od początku wykazywały mniejsze zainteresowanie zawarciem koalicji, nie uchylając się jednak od prowadzenia rozmów na ten temat. Politycy PiS wywierali presję na formacje populistyczne, próbując przeciągać proces uchwalania budżetu, a zarazem tak interpretować konstytucję by skrócić okres przysługujący obu izbom na jego przyjęcie, co dałoby prezydentowi Lechowi Kaczyńskiemu pretekst do rozwiązania parlamentu[21]. Na tym tle doszło 11 stycznia 2006 r. do ostrego sporu między marszałkiem Jurkiem i wicemarszałkiem Kotlinowskim, gdy ten ostatni – prowadząc obrady Sejmu – odmówił oddania przewodnictwa obrad Sejmu Jurkowi. Umożliwiło to posłom opozycji podjęcie decyzji o przyspieszeniu głosowania nad projektem budżetu.

2.2. Pakt stabilizacyjny

Dostrzegając niebezpieczeństwo paraliżu władzy wykonawczej, lider PiS wystąpił w połowie stycznia 2006 r. wobec wszystkich ugrupowań parlamentarnych z wyjątkiem SLD z propozycją zawarcia na pół roku tzw. paktu stabilizacyjnego. W tym czasie jego uczestnicy mieli się powstrzymać od zgłaszania wotum nieufności wobec członków rządu, poprzeć projekt bu-

[20] „Gazeta Wyborcza" 5-12-2005.

[21] Chodziło o to, od której daty należy liczyć czteromiesięczny okres, który wedle konstytucji przysługiwał parlamentowi na uchwalenie budżetu: czy od 30 września, gdy rząd Belki skierował projekt do Sejmu IV kadencji, czy też – zgodnie z zasadą tzw. dyskontynuacji – od 19 października, gdy rozpoczął pracę nowy Sejm V kadencji.

dżetu „bez poprawek zwiększających w sposób znaczący wydatki państwa", utrzymać na stanowisku marszałka Marka Jurka (po sporze wokół budżetu pojawił się wniosek o jego odwołanie), wreszcie uchwalić szereg ustaw realizujących program PiS[22]. Jedyną alternatywą dla paktu, były zdaniem lidera PiS przedterminowe wybory. PO skrytykowała koncepcję paktu, a rozmowy Tuska z próbującym mediacji prezydentem nie przyniosły rezultatu. Paktem zainteresowali się natomiast politycy Ligi, Samoobrony oraz – z mniejszym przekonaniem – PSL. Wstępem do jego zawarcia stało się głosowanie nad budżetem 24 stycznia, popartym przez 269 posłów PiS, Samoobrony, LPR i PSL (przeciw było 180 z PO i SLD). Ostatecznie kierownictwo PSL nie zdecydowało się na wejście w alians z PiS, natomiast dla porozumienia trzech pozostałych ugrupowań decydujące okazały się głosowania w dniu 27 stycznia, w których najpierw ich posłowie wybrali nowym rzecznikiem praw obywatelskich związanego z PiS Janusza Kochanowskiego, a następnie wysuniętych przez Samoobronę (Tomasza Borysiuka) i LPR (Lecha Haydukiewicza) na członków KRRiT[23]. Pewną rolę w zbliżeniu do siebie trzech ugrupowań odegrali też podobno abp Leszek Sławoj Głódź oraz o. Tadeusz Rydzyk, reprezentujący tę część hierarchii kościelnej, która była zainteresowana utrzymaniem PiS przy władzy.

2 lutego 2006 r. Jarosław Kaczyński podpisał wraz z Romanem Giertychem i Andrzejem Lepperem pakt stabilizacyjny, urządzając przy okazji demonstrację niechęci wobec większości mediów. Pakt podpisywano bowiem tego dnia dwukrotnie: po raz pierwszy wyłącznie w obecności kamer Telewizji Trwam i mikrofonów Radia Maryja, a następnie podczas konferencji przeznaczonej dla wszystkich dziennikarzy[24]. Porozumienie przewidywało m.in. wspieranie rządu Marcinkiewicza oraz Marka Jurka na stanowisku marszałka Sejmu, rezygnację z nakłaniania poszczególnych posłów do zmian barw klubowych, a przede wszystkim wspólną pracę i poparcie dla 144 projektów ustaw, jakie zamierzano uchwalić. „Pełne wprowadzenie w życie ustaw paktu stabilizacyjnego będzie oznaczać zupełnie inny kształt Polski" – oceniał Kaczyński, ale szybko okazało się, że trójporozumienie jest tworem wyjątkowo niestabilnym[25]. Już w tydzień później – po sporze

[22] „Gazeta Wyborcza" 19-01-2006.

[23] „Rzeczpospolita" 28/29-01-2006.

[24] M. Gędek, *Oligarchia polska czyli historia Polski 1989–2006*, Lublin 2008, s. 447.

[25] „Rzeczpospolita" 4/5-02-2006. Pakt budził także kontrowersje wewnątrz kierownictwa PiS. W komitecie politycznym tej partii zadecydowano o jego przyjęciu większością 11 do 8 głosów. Wedle informacji prasowych za paktem obok J. Kaczyńskiego opowiedział się m.in. Marek Jurek, Marian Piłka i Kazimierz Ujazdowski, natomiast za doprowadzeniem do przedterminowych wyborów mieli być m.in. Ludwik Dorn, Krzysztof Putra i Kazimierz Marcinkiewicz; „Gazeta Wyborcza" 8-02-2006.

wokół stawek podatkowych i możliwości poparcia przez koalicjantów propozycji PO w tej sprawie – politycy PiS powrócili do grożenia przedterminowymi wyborami, w czym istotną rolę odegrał prezydent Kaczyński, który niespodziewanie wygłosił 13 lutego telewizyjne orędzie. Był to ostatni dzień, w którym wedle kontrowersyjnej interpretacji konstytucji przyjętej w pałacu prezydenckim, mógł rozwiązać parlament z powodu niezakończenia procedury uchwalania budżetu. Ostatecznie orędzie okazało się formą presji na LPR i Samoobronę, bowiem Lech Kaczyński oświadczył, iż biorąc pod uwagę pakt stabilizacyjny parlamentu nie rozwiąże. Jej skutkiem było podpisanie aneksu do paktu, który przewidywał zakaz wspierania w Sejmie projektów opozycji oraz zgłaszania nieuzgodnionych w ramach koalicji poprawek, ale sposób w jaki PiS osiągnęło ten kolejny sukces, wróżył trójporozumieniu jak najgorzej. Komentując sposób wymuszenia aneksu, Giertych stwierdził, iż PiS „pokazał publicznie, że może być ugrupowaniem niewiarygodnym", a w końcu lutego zaatakował to ugrupowanie ponownie za wysunięcie własnej kandydatki na stanowisko Rzecznika Praw Dziecka, które – jak twierdził – na podstawie wcześniejszych ustaleń miało przypaść osobie rekomendowanej przez LPR[26].

2.3. Koalicja z Samoobroną i LPR

Ponieważ kolejne dni nie przyniosły poprawy stosunków w ramach trójporozumienia, 18 marca, na warszawskiej konwencji rozpoczynającej kampanię PiS przed jesiennymi wyborami samorządowymi, Jarosław Kaczyński stwierdził, że pakt stabilizacyjny zawodzi i niezbędne jest rozstrzygnięcie w postaci przedterminowych wyborów parlamentarnych. Zaproponował przeprowadzenie ich jak najszybciej, jeszcze przed planowaną na koniec maja pielgrzymką papieża Benedykta XVI do Polski. Lider PiS wezwał Donalda Tuska, by „kierując się przyzwoitością, honorem, przyjął nasze wezwanie. Skoro twierdzi, że rządzimy źle, że wszystko, co mówimy, jest kłamstwem, niech stanie do uczciwej walki wyborczej". Tusk jednak natychmiast odrzucił tę propozycję mówiąc: „Wybory w maju to jest diaboliczny pomysł Kaczyńskiego na utrzymanie polskiej polityki w atmosferze wojny

[26] „Rzeczpospolita" 15-02-2006; „Gazeta Wyborcza" 25/26-02-2006. Ostatecznie wielotygodniowy spór wokół obsady Rzecznika Praw Dziecka zakończył się 24 marca 2006 r. kiedy Sejm wybrał na to stanowisko głosami PiS, LPR, Samoobrony i części PSL kandydatkę Ligi Ewę Sowińską. Jako rzecznik zyskała rozgłos powodu wielu kontrowersyjnych wypowiedzi, które spotkały się z szeroką krytyką. Oskarżana o kompromitowanie urzędu złożyła rezygnację 22 kwietnia 2008 r.

i konfliktu"[27]. W ten sposób przywódca PO starał się ukryć zaskoczenie i odwrócić uwagę od nieprzygotowania swojej partii do przedterminowych wyborów. Dał też jasno do zrozumienia, że Platforma woli poczekać, aż stopnieje poparcie społeczne dla PiS, które w sondażach z marca oscylowało wokół 30% i było porównywalne z tym, jakie posiadała PO[28]. Bez poparcia zaś posłów tej partii niemożliwe było zebranie dwóch trzecich głosów niezbędnych do samorozwiązania Sejmu.

Potwierdził to wynik głosowania nad wnioskiem PiS, do którego doszło w Sejmie 6 kwietnia. Poparł go bowiem jedynie SLD, co łącznie dało 206 głosów, podczas gdy przeciwnych było 236 posłów z pozostałych ugrupowań. Prawdopodobnie złożenie wniosku o samorozwiązanie Sejmu było ze strony Jarosława Kaczyńskiego posunięciem mającym ułatwić uzasadnienie zawarcia koalicji rządowej z Samoobroną, LPR i ewentualnie PSL, co dla wielu zwolenników i działaczy PiS (w tym m.in. premiera Marcinkiewicza) było trudne do przyjęcia. Gdyby bowiem liderowi PiS rzeczywiście zależało wówczas na doprowadzeniu do przedterminowych wyborów, zdecydowałby się na spowodowanie dymisji rządu i – po wyczerpaniu tzw. trzech kroków konstytucyjnych – doprowadzenie tą drogą do rozwiązania Sejmu. W tym wariancie nie można było oczywiście wykluczyć uformowania się większościowej koalicji z PO na czele, ale scenariusz taki był bardzo mało prawdopodobny, zwłaszcza że spotkałby się ze zdecydowanym oporem ze strony prezydenta. Nic też na przestrzeni kilku poprzednich miesięcy nie wskazywało, by kierownictwo PO czyniło jakieś kroki w tym kierunku. Jednak zamiast dymisji rządu, Kaczyński doprowadził do przyjęcia przez Radę Polityczną PiS uchwały upoważniającej go do podjęcia rozmów koalicyjnych. Uchwała nie precyzowała wprawdzie, kto miałby być partnerem, ale równoczesne uchylenie podjętej jeszcze w 2002 r. decyzji zakazującej współtworzenia rządu z Samoobroną, jasno wskazywała, o kogo chodzi[29].

Wstępne porozumienie z Samoobroną osiągnięto już 13 kwietnia, gdy tylko władze PiS wyraziły zgodę na wejście Leppera do rządu. W tym czasie Lepper miał już za sobą sześć prawomocnych wyroków sądowych, głównie za znieważanie członków poprzednich rządów, ale i za organizację blokad dróg oraz udział w pobiciu. Związek ze słynącym z awanturnictwa liderem Samoobrony był poważnym ciosem dla ugrupowania głoszącego hasła odnowy moralnej świata polityki i podnoszenia standardów wobec ludzi spra-

[27] „Rzeczpospolita" 20-03-2006.
[28] „Rzeczpospolita" 26-04-2006.
[29] „Rzeczpospolita" 10-04-2006.

wujących władzę. Zwłaszcza że politycy PiS głosili wcześniej, że w rządzie z ich udziałem nie może być osób z wyrokami sądowymi z oskarżenia publicznego. Jako pierwszy na perspektywę wejścia Leppera do rządu zareagował minister spraw zagranicznych Stefan Meller, który 28 kwietnia podał się do dymisji. 9 maja jego miejsce zajęła zaufana współpracowniczka prezydenta Kaczyńskiego Anna Fotyga.

Sojusz z Samoobroną nie dawał jednak rządowi Marcinkiewicza większości w Sejmie i by ją uzyskać PiS potrzebował jeszcze poparcia LPR lub PSL. To ostatnie ugrupowanie, ostro walczące z Samoobroną o utrzymanie swych pozycji na wsi, nie zdecydowało się ostatecznie na wejście do rządu, o czym przesądził podobno brak zgody władz PiS na stanowisko wicepremiera dla Pawlaka. Na wejście do rządu nie miał też początkowo ochoty Roman Giertych, rozczarowany relacjami z PiS w poprzednich miesiącach. Kiedy jednak grupa pięciu posłów Ligi z Bogusławem Kowalskim i Anną Sobecką na czele rozpoczęła bez jego zgody rozmowy z PiS, a następnie 27 kwietnia Kowalski podpisał się w jej imieniu pod umową koalicyjną z PiS i z Samoobroną, realna stała się perspektywa rozłamu w tej partii. Secesjoniści, po wykluczeniu ich z LPR utworzyli Narodowe Koło Parlamentarne, w którym znaleźli się również inni oponenci Giertycha. W tej sytuacji, w obawie przed stopniową marginalizacją, w końcu kwietnia Giertych zdecydował się na udział w koalicji. Początkowo stawiane przez niego żądanie przyznania mu resortu edukacji wraz z fotelem wicepremiera było odrzucane przez PiS. Gdy jednak okazało się, że z Ligi nie odchodzą kolejni posłowie, zgodzono się na żądania lidera LPR i 5 maja prezydent Lech Kaczyński powołał nowych członków rządu. Lepper został w nim wicepremierem i ministrem rolnictwa, a dwóch innych przedstawicieli Samoobrony objęło resort pracy (Anna Kalata) i specjalnie utworzone ministerstwo budownictwa (Antoni Jaszczak). Także dla LPR utworzono nowy resort gospodarki morskiej, który objął 28-letni współpracownik Giertycha Rafał Wiechecki. Sam Giertych został wicepremierem i ministrem edukacji. Równocześnie spod jego nadzoru wyłączono szkolnictwo wyższe i naukę, którymi w dalszym ciągu miał kierować minister Michał Seweryński. W sumie oznaczało to zwiększenie liczby resortów w rządzie Marcinkiewicza z 16 do 19, co było wyrazem dążeń PiS do ograniczenia skali wpływu nowych koalicjantów na administrację rządową[30].

[30] „Gazeta Wyborcza" 6/7-05-2006.

3. Rząd Jarosława Kaczyńskiego

3.1. Zmiana premiera

Powstanie w maju 2006 r. koalicji rządowej PiS–Samoobrona–LPR, dysponującej wówczas w Sejmie bezwzględną większością 245 głosów, miało zakończyć trwający od ponad pół roku kryzys polityczny wynikający z mniejszościowego charakteru gabinetu Marcinkiewicza. Jednak żadna z koalicji rządzących wcześniej Polską po 1989 r. nie rozpoczynała sprawowania władzy z tak niskim poziomem wzajemnego zaufania i potężnym bagażem wcześniejszych wzajemnych oskarżeń, które przy okazji jej utworzenia przypomniała prasa. Co więcej Jarosław Kaczyński przyznał później otwarcie, że nie mając przekonania do uczciwości swoich partnerów, skierował do nadzoru nad nimi podporządkowane PiS służby specjalne. Jak się okazało, miało to dla losów tej koalicji decydujące znaczenie.

Utworzenie koalicji ułatwiło PiS przeprowadzenie w maju 2006 r. kilku znaczących decyzji. Pierwszą było uchwalenie przez Sejm ustawy o utworzeniu nowej służby specjalnej – Centralnego Biura Antykorupcyjnego, na którego czele stanął poseł PiS i sekretarz stanu w Kancelarii Premiera Mariusz Kamiński. Nowa koalicja odrzuciła w Sejmie szereg poprawek opozycji zmierzających do ograniczenia kompetencji CBA, które przeciwnicy PiS od początku ostro atakowali, przedstawiając jako narzędzie w rękach tej partii. Zwolennicy jego utworzenia argumentowali z kolei, że będzie to pierwsza służba specjalna pozbawiona korzeni z okresu PRL i przeciwstawiali je skompromitowanym licznymi aferami Wojskowym Służbom Informacyjnym. Te ostatnie postawiono na mocy ustawy uchwalonej w końcu maja w stan likwidacji, a ich miejsce zajęły z dniem 1 października 2006 r. Służba Wywiadu Wojskowego i Służba Kontrwywiadu Wojskowego.

W maju 2006 r. nastąpiła też zmiana na stanowisku prezesa TVP, przeprowadzona przez nową radę nadzorczą tej instytucji, a kierowaną przez współpracownika prezydenta Sławomira Skrzypka. W jej wyniku miejsce związanego z PO Jana Dworaka zajął Bronisław Wildstein, który bardzo szybko znalazł się pod silną presją koalicjantów PiS, żądających stanowisk w telewizji dla swoich ludzi. Był to zresztą fragment ofensywy personalnej działaczy obu populistycznych partii, którzy pozostawali dotąd poza szeroko rozumianym aparatem państwowym. Zgodnie z umową koalicyjną Samoobrona miała otrzymać cztery stanowiska sekretarzy stanu i dwanaście podsekretarzy stanu w różnych resortach. Nie było wśród nich jednak re-

sortów siłowych, ani też służb specjalnych, jak bowiem stwierdził minister-koordynator służb specjalnych Zbigniew Wassermann: „Instytucje działają dobrze. Nie będziemy odwoływać ludzi, by robić miejsce dla Samoobrony i LPR"[31].

Zanim spór z koalicjantami o stanowiska rozgorzał na dobre, bracia Kaczyńscy zdecydowali się z początkiem lipca na usunięcie popularnego premiera Kazimierza Marcinkiewicza. „Nie ukrywam, że osobiście przyczyniłem się do jego odejścia" – mówił później prezydent Kaczyński, następująco uzasadniając przyczyny tego posunięcia: „Marcinkiewicz nie tylko nie konsultował swych decyzji, ale nawet nie komunikował się z prezesem partii. To samo dotyczyło urzędu prezydenta"[32]. 10 lipca 2006 r. prezydent Lech Kaczyński wręczył bratu nominację, a ten w udzielonym wówczas wywiadzie tak uzasadnił tę zmianę, mówiąc o przebiegu posiedzenia Komitetu Politycznego PiS: „doszliśmy do wniosku, że z punktu widzenia projektu budowy IV Rzeczypospolitej to wyjście jest najlepsze"[33]. Marcinkiewicz miał zostać kandydatem PiS na prezydenta Warszawy w jesiennych wyborach, ale nie wydaje się by to była główna przyczyna jego odwołania. Najwyraźniej Jarosław Kaczyński uznał, że po stworzeniu koalicji z Samoobroną i PiS nie ma już sensu utrzymywanie na czele rządu polityka z trudem ukrywającego swą niechęć do tych ugrupowań, a równocześnie wykazującego coraz większą skłonność do samodzielności. Prawdopodobnie kroplą, która przelała czarę niezadowolenia lidera PiS stało się samodzielne powołanie przez premiera na stanowisko ministra finansów Pawła Wojciechowskiego. Stanął on na czele tego resortu 24 czerwca, pod odwołaniu Zyty Gilowskiej, której Rzecznik Interesu Publicznego zarzucił kłamstwo w oświadczeniu lustracyjnym i skierował sprawę do sądu. Wojciechowski cieszył się swoim stanowiskiem zaledwie przez kilkanaście dni, bowiem Kaczyński nie znalazł dla niego miejsca w swoim rządzie.

Sejm głosował wotum zaufania dla gabinetu Jarosława Kaczyńskiego 19 lipca 2006 r., a zatem dopiero w ponad tydzień po desygnowaniu premiera. Stało się tak, ponieważ Samoobrona próbowała wykorzystać zmianę szefa rządu do wymuszenia na PiS ustępstw w sprawach personalnych. Ostatecznie jednak Lepper, obawiający się, że ewentualne wycofanie poparcia dla nowego rządu doprowadzi do przedterminowych wyborów, zrezygnował po rozmowie z Kaczyńskim z postulatu sporządzenia anek-

[31] „Dziennik" 6-06-2006.
[32] „Wprost" 9-12-2007.
[33] „Dziennik" 10-07-2006.

su do umowy koalicyjnej. Nowy rząd poparło 240 posłów koalicji PiS–Samoobrona–LPR, przeciwnych było 205 z PO, SLD i PSL. Znacznie gorzej niż w Sejmie, nowy premier został odebrany przez opinię publiczną, bowiem zmianę na stanowisku szefa rządu za dobrą uznało jedynie 17% ankietowanych. Pozostali byli odmiennego zdania (aż 64%) lub nie mieli w tej sprawie zdania (19%). Osoba premiera miała decydujące znaczenie dla poziomu poparcia dla rządu zdominowanego przez PiS. O ile bowiem rząd Marcinkiewicza miał w chwili zakończenia swej misji poparcie na poziomie 43%, przy 20% przeciwników (gdy zaczynał pracę było to odpowiednio 41 i 15%), to gabinet Kaczyńskiego miał już po miesiącu istnienia więcej przeciwników (36%) niż zwolenników (28%)[34]. Stało się tak, mimo, że Kaczyński dokonał minimalnych zmian w składzie rządu w stosunku do jego składu w okresie bezpośrednio przed złożeniem dymisji przez Marcinkiewicza. W miejsce Wojciechowskiego, nowym szefem resortu finansów został młody, bezpartyjny ekonomista Stanisław Kluza. Do rządu wszedł też, jako minister – przewodniczący stałego Komitetu Rady Ministrów, Przemysław Gosiewski, dotąd pełniący funkcję przewodniczącego Klubu Parlamentarnego PiS. Równocześnie jednak, paradoksalnie, zmiana na stanowisku premiera nie zaszkodziła popularności samego PiS, który w sondażach z lata 2006 r. osiągał wciąż poparcie porównywalne, a w niektórych nawet większe niż PO.

3.2. Kryzys koalicji – „taśmy Beger"

Pierwszym poważnym testem wytrzymałości koalicji rządowej PiS–Samoobrona–LPR, stał się konflikt jaki rozgorzał w Sejmie 21 lipca wokół nowelizacji ustawy o służbie cywilnej oraz ordynacji w wyborach samorządowych. Wykorzystując słabą frekwencję wśród posłów koalicyjnych, opozycja zdecydowała się zbojkotować kolejne głosowania i sprawiła, że przez kilka godzin brak było kworum wystarczającego do wprowadzenia do porządku obrad nowelizacji ordynacji umożliwiającej tzw. blokowanie list wyborczych. Ostatecznie jednak, po ściągnięciu w trybie alarmowym kilku brakujących posłów, koalicja odzyskała zdolność do przeforsowa-

[34] Jeszcze wyraźniej ta tendencja była widoczna przy pytaniu o zadowolenie z premiera. O ile w lipcu z faktu, że na czele rządu stoi Marcinkiewicz zadowolenie wyrażało 53% ankietowanych przez CBOS (niezadowolenie 23%), to w przypadku Kaczyńskiego proporcja była odwrotna: odsetek zadowolonych wynosił jedynie 28%, zaś niezadowolonych sięgał 36%, 31% deklarowało obojętność, „Gazeta Wyborcza" 22-08-2006; „Dziennik" 10-07-2006.

nia swoich propozycji[35]. Uzasadniając bojkot, Donald Tusk określił zmiany w ordynacji mianem „zamachu, próby zniekształcenia rzeczywistego poparcia poprzez manipulacje", ostro też skrytykował forsowane przez koalicję zmiany w sposobie funkcjonowania służby cywilnej[36]. Jednak opozycji nie udało się zablokować dalszych prac ustawodawczych nad ordynacją, choć podczas posiedzenia Sejmu 22 sierpnia ponownie bojkotując głosowania, zdołała doprowadzić do unieważnienia niektórych z nich. Nie udało się jej jednak zapobiec zwiększeniu liczebności Komisji Samorządu Terytorialnego, kierowanej dotąd przez lidera PSL Waldemar Pawlaka, który przy pomocy proceduralnego fortelu (chodziło o zarządzenie w odległym terminie tzw. wysłuchania publicznego[37]) starał się opóźnić nowelizację ordynacji w sposób, który uniemożliwiłby jej wprowadzenie przed listopadowymi wyborami. Jednak poszerzenie składu komisji, umożliwiło odwołanie Pawlaka (jego miejsce zajął Dawid Jackowski z PiS), a w konsekwencji przyspieszenie prac legislacyjnych. 25 sierpnia, mimo ponownego bojkotu głosowania przez posłów PO, PSL i SLD, koalicja doprowadziła do przyjęcia znowelizowanej ordynacji wyborczej, która poprzez zblokowanie list PiS, Samoobrony i LPR, miała zapewnić im największą liczbę mandatów w sejmikach wojewódzkich oraz radach gmin i powiatów w jesiennych wyborach. Konsekwencją nowej ordynacji stało się też zbliżenie między PO i PSL, których władze zdecydowały o stworzeniu wspólnego bloku wyborczego[38].

Jednak wspólny start koalicji w wyborach stanął pod znakiem zapytania, gdy 21 września Jarosław Kaczyński ogłosił decyzję o usunięciu z rządu Leppera. „Powrócił do swoich praktyk, warcholstwa" – uzasadniał premier, a lider Samoobrony zrewanżował mu się następującą ripostą: „To chamstwo, chamstwo i jeszcze raz chamstwo"[39]. Formalną przyczyną zdymisjonowania wicepremiera była jego publiczna krytyka projektu budżetu na rok następny, w którym domagał się zwiększenia nakładów na rolnictwo oraz płace w służbie zdrowia i oświacie. Wedle premiera Lepper domagał się ponadto usunięcia Wildsteina ze stanowiska prezesa TVP. „Kompletnie nie rozumiał, że ja naprawdę nie jestem w stanie wziąć telefonu i powiedzieć: zdejmijcie Wildsteina. (…) On nie był w stanie przyjąć do wiadomo-

[35] „Dziennik" i „Rzeczpospolita" 22/23-07-2006.

[36] „Dziennik" 28-07-2006.

[37] Wysłuchanie publiczne polega na dopuszczeniu do głosu obywateli, którzy chcą zgłosić swoje uwagi do proponowanego projektu ustawy. Możliwość takiego oddziaływania przez obywateli na kształt stanowionego prawa wprowadziła Ustawa o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa z 7 lipca 2005 r., Dz.U. z 2005 r., nr 169, poz. 1414.

[38] „Dziennik" i „Rzeczpospolita" 23, 24 i 26/27-08-2006.

[39] „Dziennik" 22-11-2006.

ści, że ja go nie oszukuję. Uważał, że ja sobie z niego kpię" – mówił w jednym z wywiadów Kaczyński[40]. Lepper spotkał się też z Donaldem Tuskiem w ramach prowadzonych przez tego ostatniego konsultacji na temat wniosku PO o samorozwiązanie Sejmu, jaki ugrupowanie to zamierzało złożyć uznając, że sytuacja – w stosunku do wiosny, gdy Platforma odrzuciła pomysł przedterminowych wyborów – dojrzała w końcu do odsunięcia PiS od władzy. Wydaje się jednak prawdopodobne, że usuwając Leppera z rządu Kaczyński liczył na dokonanie rozłamu w Samoobronie, pozyskanie części posłów tej partii obietnicami stanowisk i innych profitów, a następnie uzupełnienie brakującej większości przy pomocy PSL. Początek był obiecujący, bowiem 22 września grupa kilku posłów opuściła szeregi Samoobrony i wraz z posłami niezrzeszonymi (w sporej części również wywodzącymi się z partii Leppera) utworzyła klub Ruchu Ludowo-Narodowego, który zadeklarował poparcie dla rządu Kaczyńskiego. Tego samego dnia do rządu powróciła na zajmowane wcześniej stanowiska Zyta Gilowska, którą sąd uniewinnił od zarzutu kłamstwa lustracyjnego, choć uzasadnienie tego wyroku nie było dla niej korzystne i po raz kolejny stawiało pod znakiem zapytania kryteria prawdy stosowane w procesach lustracyjnych.

Szanse na stopniowe wyłuskanie z Samoobrony kolejnych posłów zmniejszyły się gwałtownie 26 września, gdy w programie „Teraz My", nadawanym przez stację TVN, wyemitowano fragmenty nagrań z rozmów polityków PiS z posłanką Samoobrony Renatą Beger. Ukrytą kamerą nagrano jej rozmowę z Wojciechem Mojzesowiczem (były działacz Samoobrony, później poseł PiS i sekretarz stanu w KPRM) i dwie rozmowy z Adamem Lipińskim (sekretarz stanu w KPRM, bliski współpracownik premiera). W ich trakcie Beger za poparcie rządu zażądała dla siebie stanowiska wiceministra rolnictwa, na co Lipiński odparł: „To żaden problem, bo my mamy mnóstwo wolnych stanowisk", a później zastanawiał się, czy Kancelaria Sejmu mogłaby zapłacić za weksle, opiewające na kwotę pół miliona złotych każdy, do jakich podpisania Lepper zmusił wszystkich parlamentarzystów Samoobrony by utrzymać ich pod kontrolą. Gdy zaś okazało się, że premier nie godzi się na nominację Beger, posłankę próbował przekonać Mojzesowicz mówiąc: „Powinno się chwilę odczekać (…) po dwóch tygodniach uspokaja się trochę sprawa i wtedy się zostaje powołanym. (…) Nie szarp od razu, bo od razu nas zabiją, stołek za stołek, wiesz… tracą ci, co biorą, traci ta osoba, bo jest przekupna, za coś poszła?"[41].

[40] „Dziennik" 23/24-11-2006.

[41] „Przekrój", wydanie specjalne nr 5 z września 2006 r.

Afera taśmowa, jak ją ochrzciła prasa, została przez opozycję określona mianem korupcji politycznej i postawiła PiS w trudnym położeniu. „Nazywanie tych rozmów korupcją polityczną to jakieś kuriozum. Takie rozmowy odbywają się od zawsze" – tłumaczył się Lipiński[42]. Można rzeczywiście przypuszczać, że w podobny sposób wyglądały np. negocjacje wysłanników rządu Leszka Millera, który przez ponad rok wygrywał w Sejmie kolejne głosowania będąc formalnie (po usunięciu PSL z koalicji) gabinetem mniejszościowym, nigdy jednak dziennikarzom nie udało się zarejestrować ich przebiegu, co czyniło tłumaczenia Lipińskiego mało przekonującymi. Za działania swoich podwładnych pośrednio przeprosił po kilku dniach, w wystąpieniu telewizyjnym, sam premier mówiąc: „Myśmy chcieli dobrze, bo chcieliśmy większości dla rządu, który zmienia Polskę, ale rzecz przekroczyła granice dobrego smaku i te normy, które okazały się dla społeczeństwa bardzo ważne"[43]. Jednak Kaczyński nie zdecydował się na zdymisjonowanie rozmówców Beger, czego domagała się opozycja i ostro krytykująca PiS większość mediów.

Ujawnienie opinii publicznej jak wygląda tzw. kuchnia polityczna w wykonaniu polityków PiS nie doprowadziło wprawdzie – na co początkowo liczyli politycy opozycji – do głębokiego kryzysu politycznego (fiaskiem zakończyła się próba stworzenia pod Sejmem tzw. miasteczka namiotowego), który zmiótłby gabinet Kaczyńskiego, ale przekreśliło też szanse na przedterminowe wybory. Tym razem bowiem to gwałtownie atakowany przez media za aferę taśmową PiS nie był skłonny do poparcia forsowanego przez PO wniosku o samorozwiązanie Sejmu, bo w wytworzonej atmosferze jesienne wybory musiałyby się skończyć porażką partii rządzącej[44]. „Nie będziemy godzić się na dyktat PO i rozwiązywać Sejmu akurat wtedy, kiedy oni chcą" – mówił poseł PiS Zbigniew Girzyński. Równocześnie stało się jasne, że po aferze taśmowej nie ma już szans ani na rozbicie Samoobrony, ani też na pozyskanie PSL, co w praktyce oznaczało konieczność ponownego porozumienia z Lepperem. Ten ostatni po usunięciu z rządu bez powodzenia lansował projekt powołania przez całą opozycję „rządu technicznego, który doprowadzi bardzo szybko do nowych wyborów parlamentarnych", ale kierownictwo PO wykluczało możliwość porozumienia z Samoobroną w tej sprawie[45].

---

[42] „Dziennik" 28-11-2006.

[43] „Rzeczpospolita" 30-09/-10-2006.

[44] W połowie października wedle sondażu GfK Polonia PiS popierało jedynie 22% ankietowanych, podczas gdy PO mogła liczyć na 31% Wedle tego sondażu do Sejmu weszłyby wówczas również: Lewica i Demokraci (utworzony 3 września 2006 r. sojusz wyborczy SLD, SdPl, UP i PD) z poparciem 12% oraz Samoobrona – 6% Poniżej progu plasowała się LPR (3%) i PSL (2%). „Rzeczpospolita" 11-10-2006.

[45] „Rzeczpospolita" 29-09-2006.

3.3. Reaktywowana koalicja

„Nigdy więcej nie wolno rozmawiać z ludźmi o marnej reputacji" – oświadczył 1 października na wiecu poparcia dla PiS w Stoczni Gdańskiej premier Kaczyński, mając na myśli Leppera. Przy okazji bardzo ostro zaatakował opozycję mówiąc: „Dziś my jesteśmy tam, gdzie byliśmy dawniej, oni są w miejscu, w którym stało ZOMO"[46]. Jednak do rozmów z Lepperem zasiadł już w kilka dni później, gdy 9 października Pawlak definitywnie przerwał negocjacje na temat wejścia do koalicji „Spojrzeliśmy sobie nawzajem w oczy i powiedzieliśmy, że jeżeli mamy współrządzić (…) to nie może być więcej takich nieporozumień. (…) Muszą być uzgadniane wspólnie stanowiska zarówno w sprawach polityki wewnętrznej, jak i międzynarodowej. Wyjaśniliśmy sobie wszystko" – mówił już w połowie października o spotkaniu z premierem Andrzej Lepper. Pierwszym testem dla reaktywowanej po raz kolejny koalicji PiS-–Samoobrona–LPR[47] stało się przegłosowanie w Sejmie 12 października decyzji o odłożeniu debaty nad proponowanym przez PO i SLD samorozwiązaniem parlamentu. Podjęto ją większością 241 przeciwko 182, przy 18 wstrzymujących się głosach posłów PSL[48]. Zaś 16 października, w niespełna miesiąc po usunięciu z rządu, Lepper powrócił na stanowisko wicepremiera i ministra rolnictwa. Uroczystość wręczenia nominacji odbyła się w godzinach wieczornych, bez udziału dziennikarzy. Było to pyrrusowowe zwycięstwo Leppera, bowiem liderowi Samoobrony nie udało się zmusić PiS do realizacji żadnego ze swych postulatów, ze zmianą struktury budżetu na czele. Równocześnie konieczność przywrócenia tego polityka do rządu była upokarzająca dla Kaczyńskiego, podważała bowiem jego niedawne deklaracje i potwierdzała, że bez aprobaty Leppera PiS nie będzie miał większości w Sejmie w żadnej istotnej sprawie.

Rezultaty listopadowych wyborów samorządowych, potwierdziły zauważalny już wcześniej w sondażach trend polegający na słabnięciu poparcia dla partii populistycznych. W głosowaniu do sejmików wojewódzkich zwyciężyła PO (27,3%), tuż za nią uplasował się PiS (25,1%), zaś trzecie miejsce przypadło koalicji LiD (14,4%). Znaczące poparcie, zwłaszcza w świetle wcześniejszych sondaży, uzyskało PSL (13,1%) , na-

[46] „Dziennik" 2-10-2006.

[47] Faktycznie czwartym koalicjantem był Ruch Ludowo-Narodowy, bowiem po odejściu 16 października z Samoobrony posła Henryka Młynarczyka (w kwietniu 2007 r. przystąpił do klubu PiS), trzy ugrupowania nie dysponowały w Sejmie bezwzględną większością głosów.

[48] „Dziennik" 13 i 14/15-10-2006. Wniosek PO został ostatecznie odrzucony 17 października 2006 r. (poparło go 182 posłów, przeciw było 243, wstrzymało się zaś 22).

tomiast porażką były wyniki Samoobrony (5,5%) i LPR (4,7%)[49]. Taki rezultat wpływał stabilizująco na koalicję, uświadamiał bowiem Lepperowi, a zwłaszcza Gietychowi, że ewentualne przedterminowe wybory parlamentarne mogą doprowadzić do wyeliminowania ich ugrupowań z Sejmu. Równocześnie kierownictwo PiS otrzymało czytelny sygnał, że partia cieszy się mniejszą popularnością niż PO, czego najbardziej spektakularne potwierdzenie stanowiło zwycięstwo Hanny Gronkiewicz-Waltz (53,18%) , która w drugiej turze wyborów prezydenta Warszawy pokonała Kazimierza Marcinkiewicza (46,82%)[50].

4 grudnia 2006 r. „Gazeta Wyborcza" opublikowała artykuł oskarżający posła Stanisława Łyżwińskiego, jednego z najbliższych współpracowników Leppera, o molestowanie seksualne byłej radnej Samoobrony Anety Krawczyk, co zapoczątkowało wybuch tzw. seksafery. Wkrótce potem Krawczyk, występując w telewizji, stwierdziła, że otrzymała pracę na stanowisku dyrektora biura poselskiego Łyżwińskiego w zamian za usługi seksualne świadczone nie tylko jemu, ale i samemu Lepperowi. Wprawdzie badania DNA Łyżwińskiego nie potwierdziły oskarżeń Krawczyk, że jest on ojcem jej dziecka, ale nie podważyło to definitywnie innych jej zarzutów, co potwierdziła później prokuratura formułując zarzuty zarówno wobec Łyżwińskiego, jak i Leppera. Ten ostatni wszystkiemu zaprzeczał, próbował się bronić usuwając 14 grudnia Łyżwińskiego z szeregów Samoobrony, ale afera osłabiła jego pozycję w kierowanej dotąd autorytarnie partii, a przede wszystkim w koalicji rządowej, w ramach której głównym oponentem PiS stała się na powrót LPR[51]. Wykorzystując koniec kadencji prezesa NBP Leszka Balcerowicza, Roman Giertych postanowił utrudnić koalicjantowi wybór następcy, którym miał zostać Sławomir Skrzypek – były wiceprezydent Warszawy, w okresie gdy stołecznym magistratem kierował Lech Kaczyński. Nerwowe negocjacje z liderem LPR trwały do ostatniej chwili przed głosowaniem w Sejmie 10 stycznia 2007 r. Ostatecznie, w zamian za zgodę na wybór nowych członków rady nadzorczej TVP oraz zwiększenie w budżecie o 500 mln środków na płace dla nauczycieli, Giertych zdecydował się poprzeć kandydaturę Skrzypka, którego wybrano większością 239 głosów, przy

[49] PO wygrała w 9 sejmikach wojewódzkich, w 5 najwięcej mandatów zdobył PiS, w 1 (świętokrzyskim) – PSL, natomiast w sejmiku województwa opolskiego kandydaci PO i PiS uzyskali identyczną liczbę miejsc. Jak wynika z ustaleń Jarosława Flisa na blokowaniu list skorzystały w największym stopniu Samoobrona i LPR oraz PSL, najwięcej zaś stracił LiD. J. Flis, *Blokowanie list i koalicje w sejmikach wojewódzkich* [w:] *Władza i polityka lokalna. Polskie wybory samorządowe 2006*, red. A. Wołek, Nowy Sącz–Kraków 2008, s. 17–18. Zob. też: *Studia na wyborami. Polska 2005–2006*, red. J. Raciborski, Warszawa 2008.

[50] „Dziennik" 28-11-2006.

[51] W.K. Szalkiewicz, *Słownik polityczny…*, [*op. cit.* przyp. 15], s. 298–306.

202 przeciwnych[52]. Zmiany w radzie nadzorczej TVP doprowadziły w końcu lutego do postulowanej od dawna zarówno przez LPR, jak i Samoobronę, zmiany prezesa telewizji Bronisława Wildsteina. Jego miejsce zajął były szef Kancelarii Prezydenta Kaczyńskiego Andrzej Urbański, co oznaczało, że telewizją kierować będzie człowiek zbliżony do PiS nawet bardziej niż Wildstein. Jednak sam fakt, że zmiana nastąpiła pod presją LPR i Samoobrony był dla Jarosława Kaczyńskiego kolejnym ciosem.

Z początkiem 2007 r. doszło też do istotnych zmian w składzie rządu i to w tej jego części, która pochodziła z rekomendacji PiS. Najpierw 5 lutego do dymisji podał się minister obrony Radek Sikorski, co stanowiło konsekwencję jego wielomiesięcznego konfliktu z nieakceptowanym przez niego w roli likwidatora WSI, a później szefa Służby Kontrwywiadu Wojskowego wiceministrem Antonim Macierewiczem. Pozbycie się popularnego ministra i utrzymanie na stanowisku jego budzącego odwrotne reakcje społeczne zastępcy, było jednym z wielu przykładów polityki personalnej premiera, która szkodziła wizerunkowi jego partii nie mniej niż kontrowersyjne wypowiedzi[53]. Nowym ministrem obrony został dotychczasowy szef Kancelarii Prezydenta Aleksander Szczygło.

Jednak znacznie poważniejsze konsekwencje zarówno dla układu sił wewnątrz PiS, jak i późniejszych losów rządu Kaczyńskiego, miała zmiana na stanowisku ministra spraw wewnętrznych. Doszło do niej również na początku lutego, kiedy miejsce Ludwika Dorna zajął dotychczasowy prokurator krajowy Janusz Kaczmarek. Dorn ustąpił ze stanowiska właśnie po konflikcie z Kaczmarkiem i uchodzącym wówczas za jego stronnika ministrem sprawiedliwości Zbigniewem Ziobro. „Co najmniej parokrotnie – w obecności Pana Premiera – zwracałem uwagę ministrów Ziobry i Kaczmarka na szkodliwą praktykę mnożenia ponad potrzeby prokuratorsko-policyjnych grup operacyjno-śledczych i obciążania nadmiarem zadań funkcjonariuszy policji" – pisał Dorn w liście do Jarosława Kaczyńskiego, którego treść udostępnił mediom[54]. Konflikt personalny między ministrami i ich podwładnymi, stanowił kolejny przejaw systemowej rywalizacji między prokuraturą i policją. Dorn poczuł się dotknięty sugestiami Kaczmarka, że wspierany przez niego zastępca komendanta policji Waldemar Jarczewski mógł być powiązany z byłym już senatorem Henrykiem Stokłosą, oskarżonym o korupcję i poszukiwanym już w tym czasie listem gończym.

[52] Rzeczpospolita 11-01-2007.

[53] Decyzję premiera o usunięciu Sikorskiego dobrze oceniło jedynie 13% ankietowanych przez OBOP, podczas gdy źle aż 51% (36% nie miało zdania), „Dziennik" 7-02-2007.

[54] „Rzeczpospolita" 13-02-2007.

Ostatecznie Dorn, po powołaniu przez premiera komisji, która oczyściła go z zarzutów, pozostał – jak się wkrótce okazało na bardzo krótko – w rządzie, w roli wicepremiera bez teki.

3.4. Spór o lustrację i nowelizację Konstytucji

Wiosną 2007 r. apogeum osiągnął spór wokół nowego kształtu lustracji, którego kolejna faza rozpoczęła się po wejściu w życie w październiku 2006 r. ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów. Konflikt wokół lustracji rozgrywał się jednak głównie poza parlamentem, największe emocje budząc w środowiskach dziennikarskich, akademickich i kościelnych[55]. Ustawa lustracyjna została w pierwotnej wersji uchwalona nie tylko głosami koalicji, ale także wszystkich ugrupowań opozycyjnych z wyjątkiem SLD. W jej przygotowaniu decydującą rolę odgrywali bowiem wspólnie posłowie PiS oraz PO, co było jednym z nielicznych przejawów współpracy obu zwalczających się ugrupowań. W trakcie głosowania w Sejmie, 21 lipca 2006 r., projekt ustawy poparło 372 posłów, przeciw było 44 z SLD, a 3 (z PO i PSL) wstrzymało się od głosu. Nowe przepisy zostały jednak zaatakowane z nieoczekiwanej strony, bowiem najpierw skrytykowali go senatorowie Zbigniew Romaszewski (PiS) i Krzysztof Piesiewicz (PO), a następnie z inicjatywą zmian w dopiero co uchwalonej ustawie wystąpił prezydent Kaczyński, który podobnie jak senatorowie obawiał się, że zawarte w niej przepisy nie chronią w wystarczającym stopniu interesu osób prześladowanych przez SB. Nowa wersja ustawy, przygotowana w Kancelarii Prezydenta, została przyjęta przez Sejm 26 stycznia 2007 r., ale poparło ją już tylko 208 posłów z PiS, Samoobrony oraz PSL, przy sprzeciwie 122 posłów głównie z PO, co ilustrowało stałe poszerzanie się pola konfliktu między obu największymi partiami. Co ciekawe niemal wszyscy uczestniczący w tym głosowaniu posłowie LPR i SLD wstrzymali się od głosu[56].

Nowa ustawa została natychmiast zaskarżona przez parlamentarzystów SLD do Trybunału Konstytucyjnego. Największe kontrowersje budziła przewidziana w niej publikacja przez IPN listy osób będących tajnymi współpracownikami komunistycznych służb specjalnych oraz obowiązek składa-

[55] J. Grzymski, *Rozmowa czy konfrontacja? Protesty pisane, marsze i strajki w Polsce 2005–2007*, Warszawa 2008, s. 55–63.

[56] Wyniki głosowań na podstawie danych ze strony internetowej: www.sejm.gov.pl.

nia oświadczeń lustracyjnych przez osoby piastujące kilkadziesiąt różnych funkcji publicznych, w tym m.in. dziennikarzy, nauczycieli akademickich, członków zarządów i rad nadzorczych spółek giełdowych oraz banków, doradców podatkowych, a także członków władz związków sportowych. Badaniem prawdziwości oświadczeń zajęło się – w miejsce zlikwidowanego urzędu Rzecznika Interesu Publicznego – Biuro Lustracyjne IPN, a ewentualne zarzuty ze strony zatrudnionych w nim prokuratorów miały rozpatrywać sądy. Obowiązek składania oświadczeń, w połączeniu z licznymi wadami prawnymi ustawy, wywołał falę protestów i wezwań do bojkotowania ustawy. SLD zaskarżył ustawę lustracyjną do Trybunału Konstytucyjnego, który w orzeczeniu z 11 maja 2007 r. uznał wiele z jej przepisów za niezgodnych z ustawą zasadniczą. Najistotniejszą konsekwencją orzeczenia Trybunału stało się znaczące zmniejszenie liczby stanowisk, których piastowanie wiązało się z obowiązkiem poddania się lustracji oraz zwolnienie IPN z obowiązku przygotowania internetowego katalogu osobowych źródeł informacji służb specjalnych PRL.

Kolejny istotny kryzys w Sejmie V kadencji, który doprowadził do pęknięcia wewnątrz monolitycznego dotąd klubu PiS, wywołała LPR. Próbując się odróżnić od PiS w oczach tradycjonalistycznego, katolickiego elektoratu, partia Giertycha, od wielu miesięcy zniżkująca w sondażach, wystąpiła z propozycją nowelizacji art. 38 konstytucji, postulując dodanie, że prawna ochrona życia przysługuje każdemu człowiekowi „od chwili poczęcia". Uchwalenie takiej nowelizacji otworzyłoby drogę do zmiany ustawy z 1993 r., która zakazując tzw. aborcji na życzenie kobiety, równocześnie dopuszczała ją w kilku wyjątkowych przypadkach. Sprawa była rozpatrywana przez wiele miesięcy na forum sejmowej Komisji Nadzwyczajnej, ale w centrum uwagi politycznej znalazła się w końcu lutego 2007 r., gdy do mediów zaczęły docierać informację, że posłowie PiS są podzieleni w kwestii zmiany konstytucji. Większość z nich, z premierem włącznie, nie chciała naruszać ustaleń sprzed czternastu lat, natomiast inicjatywę LPR wspierał – wraz z grupą posłów – Marszałek Sejmu Marek Jurek. Atmosferę podgrzało wystąpienie Romana Giertycha na spotkaniu ministrów edukacji państw UE w Heidelbergu, w którym stwierdził: "Jeżeli nie będziemy wzmacniać rodziny, to będziemy kontynentem zasiedlonym przez dbających o rodzinę przedstawicieli islamu. Nie możemy w nauczaniu młodzieży uznawać za normalne związki pomiędzy osobami tej samej płci, gdy obiektywnie są one odchyleniami od prawa naturalnego. Europa potrzebuje zmian. Trzeba niezwłocznie zakazać aborcji"[57].

[57] „Gazeta Wyborcza" 3-03-2007.

Komentując te zdania, rzecznik rządu Jan Dziedziczak oświadczył, iż nie można ich traktować jako oficjalnego stanowiska rządu polskiego, co w połączeniu z późniejszą ostrą krytyką ze strony premiera omal nie doprowadziło Giertycha do demonstracyjnego złożenia dymisji. Lider LPR grał swoją dymisją także i po to, by nakłonić posłów PiS do wsparcia w Sejmie przygotowanej w kierowanym przez niego ministerstwie ustawy o systemie oświaty, nad którą prace zostały na pewien czas sparaliżowane, gdy opozycji udało się – poprzez bojkot głosowań – unieważnić ich rezultaty. Próbując przeciwstawić się LPR-owskiej koncepcji nowelizacji, prezydent Kaczyński wystąpił z własną propozycją zmiany konstytucji, którą poparła większość kierownictwa PiS. Przewidywała ona wprowadzenie do ustawy zasadniczej zapisu głoszącego, że prawo międzynarodowe nie może stanowić mniejszej ochrony życia niż istniejąca w Polsce w chwili wejścia w życie konstytucji oraz zobowiązującego państwo do ochrony życia poprzez pomoc kobietom w ciąży[58]. Zarówno dla LPR, jak i dla części posłów PiS, takie rozwiązanie było nie do przyjęcia. Uchwalenie nowelizacji w wersji prezydenta utrudniłoby wprawdzie w przyszłości zwolennikom nieograniczonego prawa do aborcji liberalizację ustawy z 1993 r., ale równocześnie utrwalało przepisy pozwalające na przerwanie ciąży m.in. gdy jest ona rezultatem gwałtu, przeciwko czemu LPR protestowała.

Stanowiska premiera i prezydenta nie podzielała grupa około sześćdziesięciu posłów PiS (w tym marszałek Jurek), którzy przed decydującymi głosowaniami w Sejmie 13 kwietnia 2007 r. zaapelowali o odrzucenie poprawek zawierających prezydenckie propozycje. Premier Kaczyński bezskutecznie próbował nakłonić zbuntowanych posłów swojej partii, by wstrzymali się do głosu w czasie rozpatrywania propozycji LPR oraz zagłosowali za poprawkami prezydenckimi. Jednak mimo poparcia udzielonego przez część klubu PiS, nowelizacja w wersji proponowanej przez LPR nie miała szans na wejście w życie. Sejmowi nie udało się zresztą przegłosować żadnej nowelizacji konstytucji. Propozycje LPR poparło jedynie 59 posłów PiS, zaś 64 wstrzymało się od głosu. W tej sprawie podzielił się też klub PO; za było 22, przeciw 74 zaś 30 posłów wstrzymało się od głosu. Najbliżej do osiągnięcia dwóch trzecich było w czasie głosowania nad propozycjami prezydenckimi, które poparło 269 posłów, w tym obok przedstawicieli koalicji i PSL również 24 reprezentantów prawego skrzydła PO z Janem Rokitą na czele. Do wymaganej większości zabrakło 27 głosów. Rozgoryczony wynikiem głosowania Marek Jurek zrezygnował ze stanowiska marszałka Sejmu, a następnie – gdy Jarosław Kaczyński uniemożliwił mu przepro-

[58] „Rzeczpospolita" 22-03-2007.

wadzenie debaty w tej sprawie na posiedzeniu kierownictwa PiS – zrezygnował z wszystkich stanowisk w partii, by w końcu wraz z grupką pięciu posłów opuścić jej szeregi. 19 kwietnia Jurek ogłosił o utworzeniu nowej partii, Prawicy Rzeczpospolitej, która jednak nie zyskała większej popularności i nie zdołała zaszkodzić w istotniejszy sposób PiS[59].

LPR nie udało się zaostrzyć prawa antyaborcyjnego, doprowadziła jednak do ujawnienia najgłębszego w historii PiS podziału wewnętrznego. Wprawdzie ostatecznie okazało się, że większość zwolenników radykalnych zmian w konstytucji nie przeszła razem z Jurkiem do nowego ugrupowania, które zresztą deklarowało poparcie dla rządu Kaczyńskiego, ale stało się jasne, że nawet w tej partii, uchodzącej za wzór wewnętrznej spoistości, istnieją granice wpływów jej lidera. Nowego Marszałka Sejmu koalicja wybrała 27 kwietnia, ale nie obyło się bez ostrych targów z Samoobroną i LPR, które wykorzystały okazję by przedstawić premierowi długą listę postulatów, w tym także personalnych. Nowym marszałkiem został przejściowo pogodzony z premierem Ludwik Dorn, którego poparło 235 posłów, w tym sześciu z Prawicy Rzeczpospolitej. Opozycja demonstracyjnie zgłosiła Bronisława Komorowskiego, ale otrzymał on jedynie 189 głosów PO, SLD i PSL[60]. Zwolnione przez Dorna stanowisko wicepremiera objął natomiast Przemysław Gosiewski. To właśnie on w następnych tygodniach zajmował się dyscyplinowaniem koalicjantów, którzy kwestionowali m.in. założenia reformy finansów publicznych przygotowane pod kierunkiem wicepremier Zyty Gilowskiej. W dalszym ciągu w Sejmie, nawet w bardzo szczegółowych sprawach, zdarzały się sytuacje, w których posłowie koalicji nie głosowali w sposób jednolity. „Było kilka głosowań, w związku z którymi spotkał nas poważny zawód i to w ważnych sprawach, np. w sprawie inspekcji budowlanych" – mówił w końcu maja premier Kaczyński, podkreślając, że koalicja przetrwa tylko w przypadku akceptacji planu reformy finansów państwa[61].

3.5. „Afera gruntowa" i rozpad koalicji

Koalicji PiS–Samoobrona–LPR nie było jednak dane doprowadzić do końca reformy finansów publicznych, bowiem na początku lipca 2007 r. wybuchł w niej kolejny, tym razem już ostateczny kryzys, który zaowoco-

[59] „Gazeta Wyborcza" 14/15-04-2007; „Rzeczpospolita" 16-04-2007.
[60] „Dziennik" 28/29-04-2007; „Rzeczpospolita" 11-06-2007.
[61] „Rzeczpospolita" 31-05-2007.

wał przedterminowymi wyborami parlamentarnymi. 9 lipca prezydent Kaczyński wręczył po raz drugi dymisję Andrzejowi Lepperowi, usuwając go na wniosek premiera z rządu za domniemany udział w tzw. aferze gruntowej, którą w Ministerstwie Rolnictwa miało wykryć CBA. Prawdopodobnie Lepper początkowo zakładał, że – podobnie jak przed rokiem – uda mu się jeszcze utrzymać swoją partię przy władzy, dlatego nie ogłosił natychmiastowego wystąpienia z koalicji, próbował natomiast zacieśnić związek z LPR. Dlatego 13 lipca, po spotkaniu z Giertychem, Lepper ogłosił, że Samoobrona pozostaje w koalicji, a oba ugrupowania powołają w przyszłości wspólną partię o nazwie Liga i Samoobrona (LiS), co zresztą nie nastąpiło. Jednak w tym czasie kierownictwo PiS było już zdecydowane na zerwanie koalicji, dlatego odrzuciło żądania LiS by powołać sejmową komisję śledczą ds. zbadania akcji CBA w resorcie rolnictwa oraz by nowym ministrem rolnictwa został zaufany współpracownik Leppera Krzysztof Sikora. 31 lipca prezydent powołał na ministra rolnictwa jednego z bohaterów afery taśmowej Wojciecha Mojzesowicza, co stanowiło osobisty policzek dla lidera Samoobrony. W tej sytuacji 5 sierpnia Rada Krajowa tej partii ogłosiła, że koalicja została zerwana przez Jarosława Kaczyńskiego i wezwała pozostałych ministrów z Samoobrony (Annę Kalatę i Andrzeja Aumillera) do złożenia urzędu.

Koalicję próbował jeszcze ratować obawiający się przedterminowych wyborów Roman Giertych, który 10 sierpnia zaproponował powołanie rządu, w którym nie byłoby żadnego z liderów partii tworzących dotychczasową koalicję. Takim scenariuszem nie było już jednak zainteresowane Prawo i Sprawiedliwość, bowiem dzień wcześniej, podczas spotkania z Belwederze, prezydent osiągnął porozumienie z liderem PO Donaldem Tuskiem dotyczące samorozwiązania Sejmu. Dla PiS podstawowe znaczenia miała deklaracja Tuska, że PO nie będzie próbowało stworzyć w istniejącym Sejmie nowej koalicji rządowej z SLD, PSL i Samoobroną, która miałaby większość do przejęcia władzy[62]. Dlatego 11 sierpnia Rada Polityczna PiS przyjęła uchwałę o zakończeniu koalicji z LPR i Samoobroną oraz poparciu wniosku o samorozwiązanie Sejmu, złożonego jeszcze w lipcu przez posłów SLD i PO. 13 sierpnia prezydent Kaczyński zdymisjonował na wniosek premiera czterech ministrów z Samoobrony i LPR. Na ich miejsce do rządu weszli: Ryszard Legutko (edukacja), Joanna Kluzik-Rostkowska (praca i polityka społeczna), Mirosław Barszcz (budownictwo) oraz Marek Gróbarczyk (gospodarka morska).

[62] Wedle współpracownika Tuska Grzegorza Schetyny: „Olejniczak, Giertych i Lepper dawali nam wszystko za stworzenie wspólnego rządu. Podjęliśmy jednak decyzję o wcześniejszych wyborach". Cyt. za: A. Stankiewicz, P. Śmiłowicz, *Donald Tusk…*, [*op. cit.*, przyp. 10], s. 230.

Do głosowania wniosku o samorozwiązanie Sejmu V kadencji doszło 7 września 2007 r. Skrócenie kadencji Sejmu poparło 377 posłów, w tym wszyscy biorący udział w głosowaniu posłowie PO (130), SLD (54) i PSL (27) oraz 151 posłów PiS, 3 posłów Samoobrony, 7 posłów koła Ruchu Ludowo-Narodowego i 5 posłów niezrzeszonych. Przeciw skróceniu kadencji było jedynie 54 posłów: 30 z Samoobrony, 16 z LPR, 6 z koła Prawicy Rzeczypospolitej, jeden poseł PiS (Alojzy Lysko) oraz jeden poseł niezrzeszony. Od głosu wstrzymało się natomiast dwudziestu posłów: 7 z Samoobrony, 12 z LPR oraz 1 niezrzeszony[63].

Koalicja rządowa PiS–Samoobrona–LPR była z pewnością najbardziej konfliktową i niespójną w dotychczasowych dziejach III Rzeczpospolitej. Konflikty wewnątrzkoalicyjne są oczywiście naturalnym zjawiskiem w systemach demokratycznych i zdarzały się wielokrotnie we wcześniejszych kadencjach Sejmu. Jednak dopiero w latach 2005–2007 ich natężenie osiągnęło taki poziom, że spory między ugrupowaniami rządzącymi przesłoniły w dużym stopniu normalny w parlamencie konflikt między opozycją i rządzącą większością[64]. Natężenie tego konfliktu można uznać za jeden z czynników wpływających na widoczny w kolejnych głosowaniach wzrost spójności większości klubów poselskich istniejących w Sejmie V kadencji[65]. Temperaturą opisanych wyżej sporów politycznych należy też tłumaczyć fakt, że mimo istnienia konstytucyjnego mechanizmu konstruktywnego wotum nieufności, umożliwiającego istnienie przez dłuższy czas rządu mniejszościowego (jak J. Buzka, L. Millera czy M. Belki), Sejm ten – w przeciwieństwie do dwóch poprzednich – nie przetrwał pełnego, czteroletniego okresu na jaki został wybrany.

[63] Wyniki głosowań na podstawie danych ze strony internetowej: www.sejm.gov.pl

[64] A. Antoszewski, *Transformacja polskiego systemu partyjnego po 2005 roku* [w:] „Athenaeum", 2008, vol. 19, s. 19.

[65] Zob. rozdział 7 niniejszej pracy poświęcony spójności ugrupowań parlamentarnych.

Badania empiryczne nad funkcjonowaniem Sejmu

Piotr Poznański

6.
System informatyczny do analizy głosowań imiennych

1.Informacje ogólne 189
1.1. Komponenty systemu informatycznego 190
1.2.Warstwa przechowywania i zarządzania danymi 190
1.3. Model reprezentacji i zarządzania danymi 191
1.4. Warstwa zarządzania i dostępu do danych 191
1.5. Model danych i bazy danych 192
1.6. Warstwa przetwarzania danych 193
1.7. Warstwa wprowadzania i prezentacji danych 194

2. Narzędzia komunikacyjne 194
2.1. Przykłady narzędzi z interfejsem www wykorzystywanych w projekcie 195
2.2. Narzędzie do oznaczania cech głosowań 195
2.3. Narzędzie do oznaczania cech ustaw 196

1. Informacje ogólne

Na potrzeby projektu „Polski parlamentaryzm w świetle danych empirycznych" został stworzony autorski system informatyczny, służący jako narzędzie zbierania, przetwarzania, udostępniania i prezentacji danych oraz platforma komunikacji zespołu badawczego. Z uwagi na specyfikę projektu badawczego, w której kładziono nacisk na poszukiwania metodologiczne, zostało postawione zadanie zaprojektowania, ewolucyjnego wykonania i wdrożenia systemu informatycznego, który w naturalny sposób mógł ewoluować w czasie prowadzonych badań, pozwalając na stosunkowo łatwą jego modyfikację i rozszerzalność. Dodatkowym celem, wprost powiązanym z wymienionymi już założeniami, było zbudowanie na tyle uniwersalnego systemu, aby w łatwy sposób mógł być wykorzystany w dalszych badaniach również nad innymi systemami parlamentarnymi.

Specyfika niniejszego zadania staje w opozycji do klasycznych metod tworzenia i wdrażania oprogramowania z dobrze określonymi celami i wymaganiami na jego funkcjonalność i wydajność już na samym początku prowadzenia projektu informatycznego. Zastosowana została metodologia bliska tak zwanym metodologiom lekkim, pozwalającą na wyjście poza zwykłe ramy inżynierskie rozwoju oprogramowania. Pozwoliło to na:

- zapewnienie możliwości łatwej rozbudowy i modyfikacji systemu informatycznego, z uwagi czy to na dodanie nowej funkcjonalności czy poprawienie wykrytych błędów,
- minimalizację przestoju systemu informatycznego, w szczególności dostępu do danych, w czasie wprowadzania zmian do jego funkcjonowania,
- wspomaganie sprawnej komunikacji w interdyscyplinarnym często rozproszonym zespole badawczym,
- umożliwienie szybkiego wdrażania nowych członków zespołu badawczego do pracy z narzędziami funkcjonującymi w obrębie systemu,

– łatwe rozszerzenie i przystosowanie oprogramowania do badania innych systemów parlamentarnych.

W poniższych sekcjach przedstawiono architekturę i komponenty systemu, strukturyzację i przetwarzanie danych oraz metody dostępu do danych i obliczeń. Zamieszczono również przykłady użytych narzędzi usprawniających komunikacje i pracę zespołu badawczego.

1.1. Komponenty systemu informatycznego

System składa się z dobrze określonych współpracujących komponentów należących do trzech funkcjonalnych warstw:

1) przechowywania i zarządzania danymi,
2) przetwarzania danych, tj. obliczeń, generowania raportów i statystyk,
3) wprowadzania danych oraz prezentacji danych i wyników obliczeń.

Rdzeń systemu, będący spoiną i platformą dla wszystkich komponentów systemu, jest zaprojektowany i wykonany w technologii obiektowej. Koncepcyjnie w systemie wszystko jest obiektem, od elementów programowych do reprezentacji danych. Równocześnie, do systemu można dołączać moduły i technologie nieobiektowe. Jest to na przykład wykorzystywane w przypadku optymalizacji wydajnościowej dostępu do danych wykorzystując technologię relacyjną. Ostatecznie, można stwierdzić, ze system jest platformą, pozwalającą na łatwe dodawanie modułów stworzonych specjalnie na jego potrzeby, lub będących pakietami gotowego oprogramowania.

1.2.Warstwa przechowywania i zarządzania danymi

Podstawowym problemem mającym największy wpływ na użyteczność i wydajność całego systemu informatycznego oraz w ogóle na możliwość ewolucyjnego jego rozwoju, było zaprojektowanie optymalnego rozwiązania do przechowywania i zarządzania danymi dopuszczając zmiany modelu, to jest struktury danych. Problem ten jest na tyle istotny, że przy nieodpowiednim zaprojektowaniu rozwiązania, które uniemożliwi łatwą

zmianę modelu, można łatwo doprowadzić do sytuacji gdzie dalsza ewolucja i zmiana systemu staję się bardzo kosztowna lub wręcz niemożliwa i jedynym wyjściem jest zaprojektowanie i wykonanie systemu od nowa.

1.3. Model reprezentacji i zarządzania danymi

Zastosowany został model obiektowo-relacyjny. z uwagi na pożądane cechy połączenia obu technologii:

- w niskopoziomowej warstwie zarządzania i przechowywania danych dobrze ugruntowana technologia relacyjna wydaję się być optymalną i wydajną,
- dane w wyższych warstwach systemu reprezentowane są jako persystentne obiekty, co z kolei czyni sam system obiektowy bardziej spójnym,
- istnieje możliwość dostępu do danych w formie relacyjnej za pomocą interfejsów dedykowanych tej technologii, czyli za pomocą języka SQL, co w niektórych przypadkach jest korzystniejsze, np. z uwagi na wydajność,
- większe wsparcie dla rozszerzalności i zmiany modelu danych, oraz równoczesne odzwierciedlenie wprowadzonych zmian w wyższych warstwach systemu informatycznego.

Sam model danych opisany jest przy użyciu opisu obiektowego. Następnie opis ten jest tłumaczony na model relacyjny, bezpośrednio wykorzystywany przez niskopoziomową relacyjną warstwę zarządzania danymi.

1.4. Warstwa zarządzania i dostępu do danych

Funkcję niskopoziomowej warstwy przechowywania i zarządzania danymi pełni relacyjny system zarządzania danymi. Powyżej znajduje się warstwa reprezentacji obiektowej, która odczytuje i zapisuje dane do systemu relacyjnego. Co istotne, w systemie zostały wykorzystane wyłącznie standardowe mechanizmy relacyjne, tak więc może on praktycznie bez żadnych modyfikacji wykorzystywać dowolny relacyjny system zarządzania danymi, o ile ten implementuje standard. W projekcie wykorzystany został ogólnodostępny system PostgreSQL.

Warstwa reprezentacji obiektowej, jako najbardziej istotny element systemu została stworzona na potrzeby projektu w całości od nowa. W skład komponentów warstwy wchodzą:

- moduły translacji między reprezentacją obiektową i relacyjną,
- zapisu i odczytu do bazy relacyjnej,
- język opisu danych,
- narzędzia do automatycznego generowania relacyjnego modelu danych,
- narzędzia do generowaniu obiektowego kodu reprezentacji danych. Kod generowany jest w języku Perl. Stworzenie podobnych narzędzi dla innego języka programowania, np. Java, nie przedstawia większego problemu.

Reasumując, w systemie dostęp do danych odbywa się poprzez obiekty. Implementując inne komponenty systemu, można wykorzystywać wyłącznie obiektowe środowisko bez potrzeby odwoływania się do mechanizmów relacyjnego systemu zarządzania bazą danych. Jakkolwiek dostęp bezpośredni do systemu relacyjnego jest możliwy i parokrotnie został wykorzystany.

1.5. Model danych i bazy danych

Na potrzeby projektowe utworzone zostały trzy odrębne bazy danych osobno dla kadencji: III, IV i V. Możliwe byłoby również utworzenie jednej wspólnej bazy. Wszystkie bazy posiadają ten sam schemat danych przedstawiony na rysunku 6.5.

Dane znajdujące się w każdej z baz można podzielić ze względu na sposób ich otrzymania na grupy:

- historyczne dane legislacyjne opisujące prace sejmu, takie jak głosowania – na poziomie: poseł, klub, sejm. Zostały one wprowadzona automatycznie korzystając z danych udostępnionych na stronach Sejmu RP. Dla referencji dane historyczne są powiązane z informacją o wszystkich wykorzystanych sejmowych stronach **www** przechowywaną również bazie,
- dane dotyczące cech głosowań czy ustaw, wprowadzone przez zespół badawczy z wykorzystaniem internetowych narzędzi dostępowych stworzonych w ramach projektu,

– statystyczne oraz zbiorcze dane obliczone na podstawie dwóch powyższych grup, takie jak np. indeksy spójności. Umieszczenie szczególnie drugiego typu danych służy przyspieszeniu obliczeń przy prowadzeniu badań czy szybszego generowania statystyk.

Wybrane statystyki ilości danych w poszczególnych bazach znajdują się tabeli 6.1.

Tabela 6.1. Wybrane statystyki liczby danych zebranych w bazach dla poszczególnych kadencji

Liczba \ **Kadencja**	**III**	**IV**	**V**
obiektów	5764073	6837138	1780024
głosowań posłów	5427091	6223496	1596924
głosowań klubów	100268	184095	29382
glosowań	11801	13534	3473
skatalogowanych sejmowych stron www	112342	216542	32967

1.6. Warstwa przetwarzania danych

Komponenty tej warstwy w większości stworzone od podstaw na potrzeby projektu można podzielić na dwie grupy z uwagi na sposób wykorzystania danych przez nie generowanych. Pierwszą grupę stanowią narzędzia zapisujące wyniki obliczeń bezpośrednio w bazie – przykładem może tu być komponent obliczający współczynniki spójności. W drugiej grupie znajdują się te narzędzia, które generują statystyki w postaci gotowych stron **www** na podstawie kwerend SQL (rysunek 6.4) lub postaci dogodnej dla programów takich jak R System czy Statistica. Programy te posłużyły do obliczeń statystycznych czy generowania histogramów.

Zależnie od uwarunkowań wydajnościowych i wygody tworzenia narzędzi zostały użyte obiekty reprezentacji danych lub bezpośredni dostęp do relacyjnego systemu zarządzania danymi.

Z uwagi na czasochłonność obliczeń narzędzia te używane są w trybie wsadowym (*batch*) i oferują możliwość automatycznego umieszczania wyników na projektowym serwerze **www**.

1.7. Warstwa wprowadzania i prezentacji danych

Narzędzia tej warstwy są narzędziami typu *on-line* i służą modyfikowaniu zawartości bazy danych lub prezentacji jej zawartości. O ile realizują przetwarzanie danych, to jest ono znacznie ograniczone, aby zapewnić komfortową, interaktywną pracę z tymi narzędziami.

Z założenia wszystkie te narzędzia udostępniały możliwość pracy przez Internet przy pomocy zwykłej przeglądarki **www**. Między innymi posłużyły one do:

- oznaczania glosowań klubowych (rysunek 6.1),
- przeglądania i oznaczania ustaw (rysunki 6.2 i 6.3).

Na potrzeby projektu zostało stworzone obiektowe środowisko do szybkiego budowania tychże narzędzi z gotowych komponentów, integrujące technologię **www** z rdzeniem systemu pozwalając na łatwy dostęp do danych poprzez obiekty reprezentacji danych.

Odrębnym narzędziem jest moduł katalogowania, translacji i zapisywania do bazy danych o głosowaniach ze stron **www**. Narzędzie to może w jednej sesji załadować dane legislacyjne dla całej zakończonej kadencji. Ponadto, uruchamiane periodyczne może inkrementalne dodawać nowe dane legislacyjne w miarę ich publikacji na stronach **www**.

2. Narzędzia komunikacyjne

Oprócz narzędzi dedykowanych *stricte* interakcji z danymi legislacyjnymi, w projekcie zastosowano narzędzia wspierające komunikację wewnątrz zespołu badawczego. Warte wymienienia jest oprogramowanie typu wiki o nazwie MoinMoin. Uruchomiony system wiki dostępny każdemu członkowi zespołu jako portal internetowym zabezpieczony hasłem dostępowym, z założenia był centralnym miejscem informacyjnym projektu wykorzystywanym w szczególności do umieszczania:

- informacji merytorycznej na temat prowadzonych badań,
- notatek ze spotkań,
- informacji na temat stanu projektu i listy zadań,
- wszelkich dokumentów projektowych,
- publikacji bądź odnośników do publikacji,
- odnośników do generowanych zestawień i statystyk,

– miejscem prowadzenia dyskusji,
– opisów narzędzi projektowych.

Warto wspomnieć, że dyskusja i prace nad niniejsza publikacją również były prowadzone przy wykorzystaniu systemu wiki.

W efekcie uzyskano portal internetowy będący swoistym kompendium wiedzy, zawierający ponadto dokumentację historii prac projektowych.

2.1. Przykłady narzędzi z interfejsem www wykorzystywanych w projekcie

Tabelaryczna informacja publicznie dostępna na internetowych stronach sejmowych, która poddaje się łatwemu przetworzeniu przez system informatyczny jest ograniczona w zasadzie do podstawowych informacji na temat ustaw i głosowań. Dla głosowań dla przykładu jest to identyfikacja głosowania (numer, posiedzenie, przedmiot głosowania), wykaz głosowań klubów i poszczególnych posłów. Do wykonania wielu z analiz głosowań przedstawionych w niniejszym opracowaniu, należało zgromadzić dużo dodatkowej informacji opisującej ustawy i głosowania. Do wprowadzenia tej informacji do bazy danych, zostały stworzone narzędzia umożliwiające pracę zdalną przez internet przy użyciu technologii www. Narzędzia umożliwiły przeglądanie zawartości bazy danych, oraz dodawanie i zmianę określonych danych. Najważniejszymi są narzędzia do oznaczania cech głosowań i ustaw, opisane poniżej.

2.2. Narzędzie do oznaczania cech głosowań

Przy wykorzystaniu tego narzędzia członek zespołu badawczego miał możliwość skategoryzowania głosowania, poprzez przypisania go do jednej z kategorii głosowań:

– procesu legislacyjnego,
– autonomicznych,
– informacji i sprawozdań,
– kreacyjnych,
– o wotum,
– związanych z immunitetem.

Po przypisaniu dostawał możliwość oznaczenia dalszych cech głosowania zgodnie z wybraną kategorią. Na przykład dla głosowań z kategorii procesu legislacyjnego są to cechy:

– wynik głosowania,
– istnienie konfliktu politycznego,
– wnioskodawca,
– autor projektu,
– nowelizacja,
– autor projektu,
– ustawy, których dotyczyło glosowanie,
– rodzaj wniosku,
– rodzaj decyzji,
– rekomendacja komisji,
– wniosek mniejszości,
– etap procesu legislacyjnego.

Część z cech, jak na przykład wynik głosowania jest wybierana z rozwijanej listy ustalonych wartości, a część wprowadzania jako tekst, np. identyfikatory ustaw jeśli dane głosowanie było kategorii proces ustawodawczy i dotyczyło jednej lub więcej ustaw.

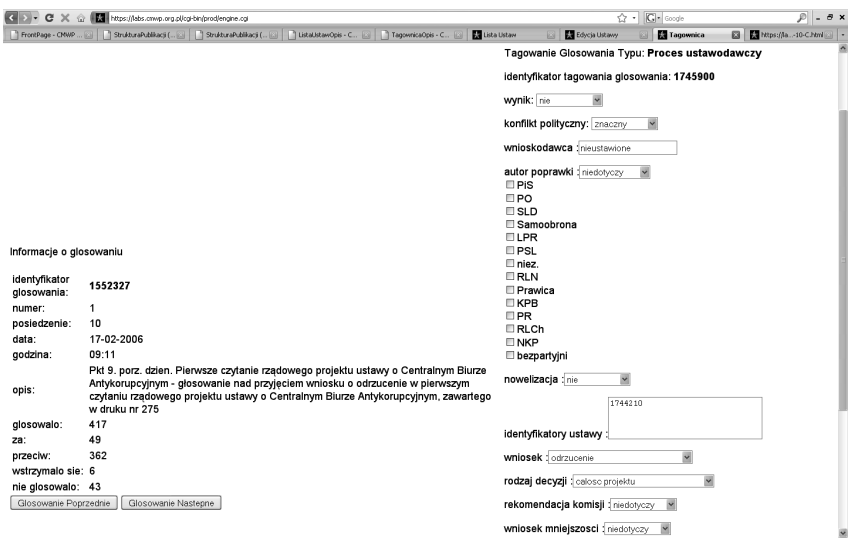
2.3. Narzędzie do oznaczania cech ustaw

Punktem startowym tego narzędzia jest lista ustaw danej kadencji. Podstawowe dane do listy zostały wprowadzone automatycznie na podstawie zawartości stron Sejmu. Użytkownik ma możliwość wyboru jednej z pozycji listy, i edycji jej cech, takich jak:

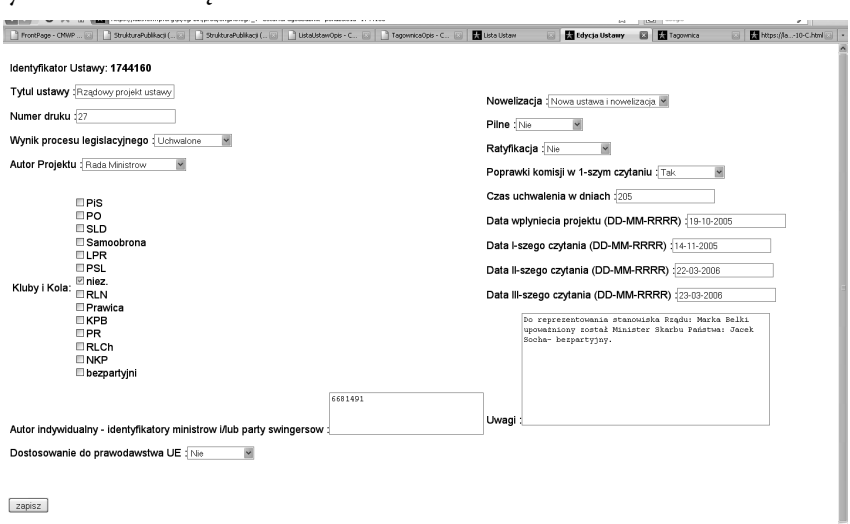
– tytuł ustaw,
– numer druku,
– wynik procesu legislacyjnego,
– instytucjonalny autor projektu,
– politycznych autor projektu,
– indywidualny autor projektu (poseł lub minister),
– czy ustawa była dostosowawczą do prawodawstwa Unii Europejskiej,
– nowelizacja,
– czy ustawa była pilną,
– ustawa ratyfikacyjna,

– poprawki komisji w pierwszym czytaniu,
– data wpłyniecia projektu
– data pierwszego czytania,
– data drugiego czytania,
– data trzeciego czytania.

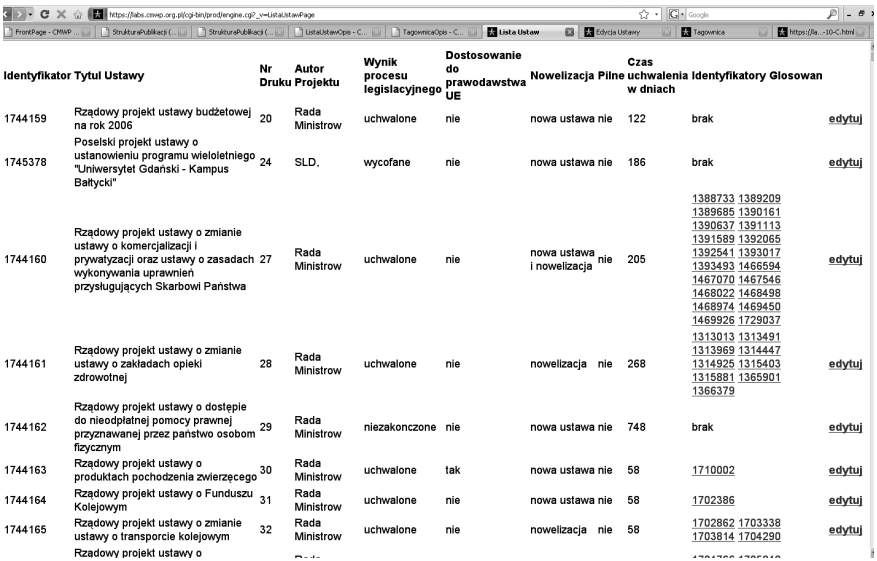
Rysunek 6.1. Narzędzie do oznaczania głosowań



Rysunek 6.2. Narzędzie do oznaczania ustaw

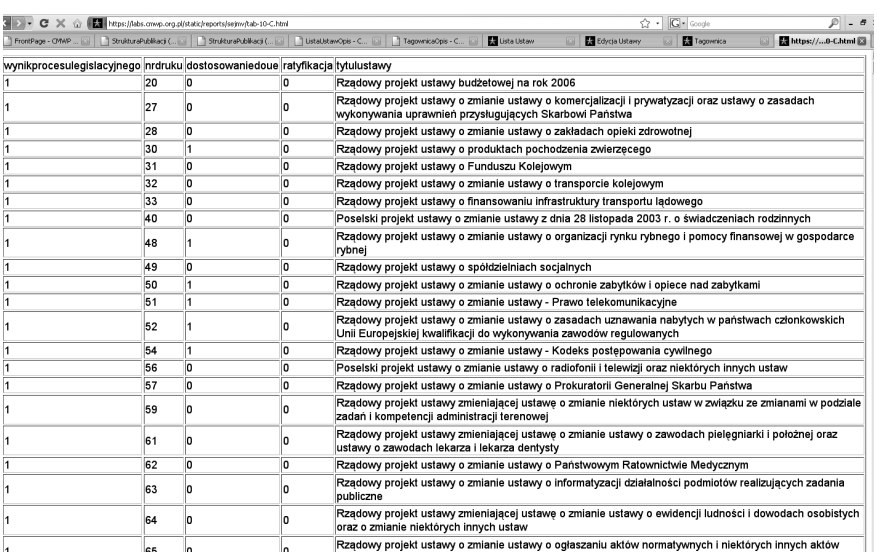


Rysunek 6.3. Lista ustaw z możliwością przejścia do narzędzia do oznaczania ustaw

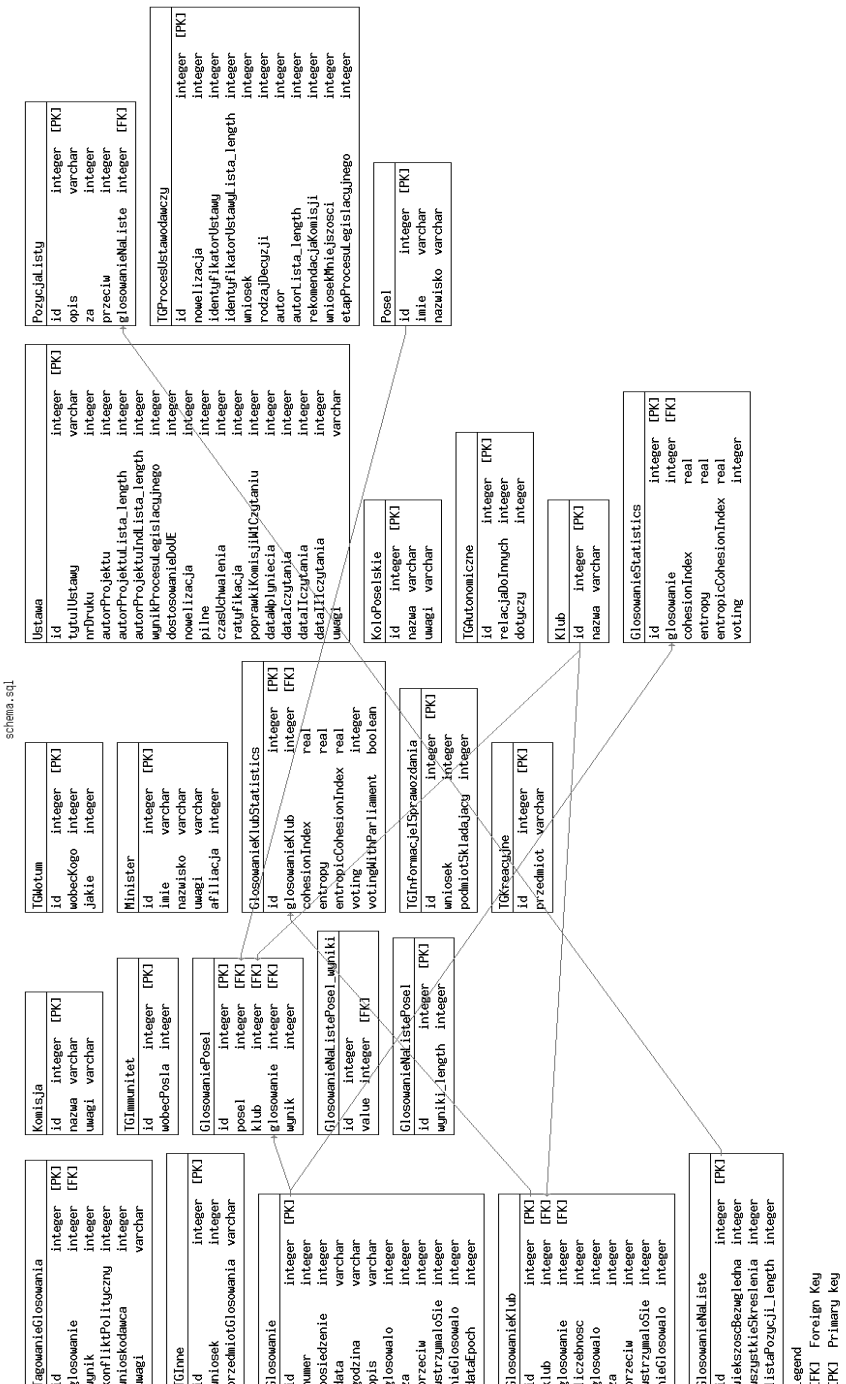


Identyfikator	Tytul Ustawy	Nr Druku	Autor Projektu	Wynik procesu legislacyjnego	Dostosowanie do prawodawstwa UE	Nowelizacja	Pilne	Czas uchwalenia w dniach	Identyfikatory Glosowan	
1744159	Rządowy projekt ustawy budżetowej na rok 2006	20	Rada Ministrow	uchwalone	nie	nowa ustawa	nie	122	brak	edytuj
1745378	Poselski projekt ustawy o ustanowieniu programu wieloletniego "Uniwersytet Gdański - Kampus Bałtycki"	24	SLD,	wycofane	nie	nowa ustawa	nie	186	brak	edytuj
1744160	Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji oraz ustawy o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa	27	Rada Ministrow	uchwalone	nie	nowa ustawa i nowelizacja	nie	205	1388733 1389209 1389685 1390161 1390637 1391113 1391589 1392065 1392541 1393017 1393493 1466594 1467070 1467546 1468022 1468498 1468974 1469450 1469926 1729037	edytuj
1744161	Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o zakładach opieki zdrowotnej	28	Rada Ministrow	uchwalone	nie	nowelizacja	nie	268	1313013 1313491 1313969 1314447 1314925 1315403 1315881 1365901 1366379	edytuj
1744162	Rządowy projekt ustawy o dostępie do nieodpłatnej pomocy prawnej przyznawanej przez państwo osobom fizycznym	29	Rada Ministrow	niezakonczone	nie	nowa ustawa	nie	748	brak	edytuj
1744163	Rządowy projekt ustawy o produktach pochodzenia zwierzęcego	30	Rada Ministrow	uchwalone	tak	nowa ustawa	nie	58	1710002	edytuj
1744164	Rządowy projekt ustawy o Funduszu Kolejowym	31	Rada Ministrow	uchwalone	nie	nowa ustawa	nie	58	1702386	edytuj
1744165	Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o transporcie kolejowym	32	Rada Ministrow	uchwalone	nie	nowelizacja	nie	58	1702862 1703338 1703814 1704290	edytuj
	Rządowy projekt ustawy o									

Rysunek 6.4. Fragment raportu w postaci listy ustaw z oznaczeniem wyniku procesu legislacyjnego oraz rodzaju listy



wynikprocesulegislacyjnego	nrdruku	dostosowaniedoue	ratyfikacja	tytulustawy
1	20	0	0	Rządowy projekt ustawy budżetowej na rok 2006
1	27	0	0	Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji oraz ustawy o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa
1	28	0	0	Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o zakładach opieki zdrowotnej
1	30	1	0	Rządowy projekt ustawy o produktach pochodzenia zwierzęcego
1	31	0	0	Rządowy projekt ustawy o Funduszu Kolejowym
1	32	0	0	Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o transporcie kolejowym
1	33	0	0	Rządowy projekt ustawy o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego
1	40	0	0	Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych
1	48	1	0	Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o organizacji rynku rybnego i pomocy finansowej w gospodarce rybnej
1	49	0	0	Rządowy projekt ustawy o spółdzielniach socjalnych
1	50	1	0	Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami
1	51	1	0	Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy - Prawo telekomunikacyjne
1	52	1	0	Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o zasadach uznawania nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej kwalifikacji do wykonywania zawodów regulowanych
1	54	1	0	Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego
1	56	0	0	Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji oraz niektórych innych ustaw
1	57	0	0	Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa
1	59	0	0	Rządowy projekt ustawy zmieniającej ustawę o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej
1	61	0	0	Rządowy projekt ustawy zmieniającej ustawę o zmianie ustawy o zawodach pielęgniarki i położnej oraz ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty
1	62	0	0	Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o Państwowym Ratownictwie Medycznym
1	63	0	0	Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne
1	64	0	0	Rządowy projekt ustawy zmieniającej ustawę o zmianie ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych oraz o zmianie niektórych innych ustaw
1	65	0	0	Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych



Rysunek 6.5. Uproszczony schemat bazy danych

Badania empiryczne nad funkcjonowaniem Sejmu

Wojciech Słomczyński, Piotr Poznański
Grzegorz Harańczyk, Jacek K. Sokołowski

7.
Spójność ugrupowań parlamentarnych

1. Opis zastosowanej metodologii 203
1.1. Wskaźnik spójności *CI* *203*
1.2. Kategorie spójności 207
1.3. Wskaźnik spójności – problemy metodologiczne 208
1.4. Inne wskaźniki spójności 209
1.5. Wskaźnik dyscypliny *DI* *212*
1.6. Wskaźnik absencji *AbsI* *212*

2. Wyniki 213
2.1. Podstawowe statystyki dotyczące współczynnika *CI* *213*
2.2. Uporządkowanie ugrupowań według współczynnika *CI* *219*
2.3. Zmiana wartości współczynnika *CI* w czasie 222

3. Interpretacja wyników 229
3.1. Polityczne uwarunkowania spójności ugrupowań parlamentarnych 229
3.2. Konflikty wewnątrz klubów 231
3.3. Podsumowanie – dalsze perspektywy badawcze 233

1. Opis zastosowanej metodologii

1.1. Wskaźnik spójności *CI*

Spójność grupy w zgromadzeniu decyzyjnym to inaczej zgodność stanowisk podmiotów wchodzących w skład tej grupy. Gdy zgromadzenie podejmuje decyzje w drodze głosowania, to spójność można badać poprzez obserwację zachowania tych podmiotów w poszczególnych głosowaniach. Wielkość tę można w tej sytuacji skwantyfikować za pomocą odpowiednich wskaźników. Opis ilościowy spójności pozwala na wykorzystanie metod statystycznych do:

- porównania spójności różnych grup,
- zbadania zmian spójności danej grupy w czasie,
- zbadania zależności spójności danej grupy od stopnia natężenia konfliktu w obrębie zgromadzenia decyzyjnego,
- zbadania czynników, od których zależy spójność grupy.

W przypadku ciał ustawodawczych najczęściej rozważanymi grupami są ugrupowania parlamentarne (w szczególności w niniejszym opracowaniu skoncentrujemy się na analizie spójności kół i klubów poselskich w Sejmie RP III, IV i V kadencji), ale można też badać spójność grup posłów wybranych z określonego terytorium, albo spójność koalicji popierającej gabinet, bądź też spójność opozycji parlamentarnej.

W niniejszej pracy badając spójność ugrupowania parlamentarnego posługujemy się wskaźnikiem Hixa (zmodyfikowanym wskaźnikiem Rice'a) oznaczanym literami *CI* (*cohesion index – wskaźnik spójności*). Wskaźnik ten można stosować w sytuacjach, w których każdy członek zgromadzenia decyzyjnego uczestniczący w głosowaniu musi podjąć jedną z trzech decyzji:

- głosować przeciwko podjęciu decyzji (*nay* – N),
- głosować za podjęciem decyzji (*yea* – Y),
- wstrzymać się od głosu (*abstain* – A).

W tej sytuacji szukamy wskaźnika opisującego spójność, który spełniałby następujące trzy naturalne postulaty:

1) przyjmował minimalną wartość zero (0), gdy dokładnie tyle samo członków grupy (a więc 1/3) głosuje *N*, *Y* i *A*,
2) przyjmował maksymalną wartość jeden (1), gdy wszyscy członkowie grupy głosują jednakowo (a więc albo *N*, albo *Y*, albo *A*),
3) zależał w sposób liniowy od wielkości frakcji głosującej inaczej niż większość grupy (*dysydentów*).

Okazuje się, że **istnieje dokładnie jeden wskaźnik, który spełnia te trzy postulaty**, a mianowicie zmodyfikowany wskaźnik Rice'a – *CI*. Stanowi on tym samym naturalną miarę spójności grupy w zgromadzeniu decyzyjnym. Aby podać jego matematyczną definicję musimy wprowadzić najpierw kilka oznaczeń:

Y – liczba członków grupy głosujących za podjęciem decyzji;
N – liczba członków grupy głosujących przeciwko podjęciu decyzji;
A – liczba członków grupy wstrzymujących się od głosu;
$y = Y / (N + A + Y)$ – frakcja członków grupy głosujących za podjęciem decyzji,
$n = N / (N + A + Y)$ – frakcja członków grupy głosujących przeciwko podjęciu decyzji,
$a = A / (N + A + Y)$ – frakcja członków grupy wstrzymujących się od głosu.

Oczywiście w powyższej sytuacji zachodzi równość $y + n + a = 1$. Ponadto frakcję „dysydentów" (członków grupy głosujących inaczej niż większość grupy) d można opisać wzorem

$$d := 1 - \max(y, n, a).$$

Ponieważ wielkość frakcji „dysydentów" waha się pomiędzy 0 (w przypadku maksymalnej spójności grupy) a 2/3 (w przypadku minimalnej spójności grupy), a zatem aby wskaźnik *CI* spełniał postulaty 1–3 musimy go określić za pomocą formuły

$$CI := 1 - \frac{3}{2} d.$$

Przykładowo: $CI = 0{,}7$ dla $d = 20\%$, $CI = 0{,}85$ dla $d = 10\%$ oraz $CI = 0{,}925$ dla $d = 5\%$.

Łatwo można sprawdzić, że obliczając CI możemy się też posługiwać jednym z czterech innych równoważnych wzorów:

$$
\begin{aligned}
CI &= \frac{1}{2}\cdot[3\cdot\max(y,n,a)-1] \\
&= \frac{1}{2}\cdot[3\cdot\max(y,n,1-y-n)-1] \\
&= \frac{3}{2}\frac{\max(Y,N,A)}{Y+N+A}-\frac{1}{2} \\
&= \frac{\max(Y,N,A)-\frac{1}{2}[Y+N+A-\max(Y,N,A)]}{Y+N+A}
\end{aligned}
.
$$

Ostatnich z tych wzorów jest tym właśnie, którym posłużył się Hix rozważając jako pierwszy zmodyfikowany wskaźnik Rice'a[1,2].

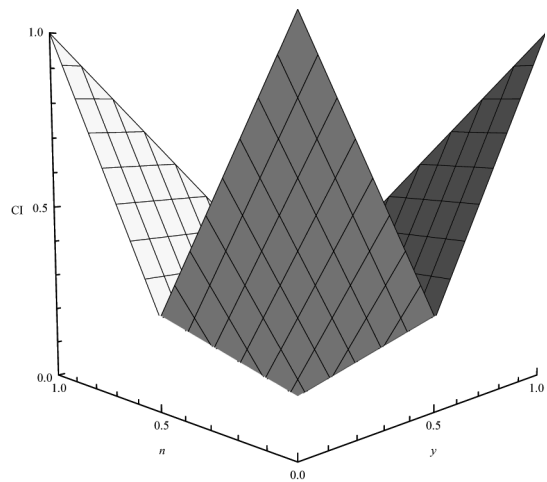
[1] Oryginalny wskaźnik spójności wprowadzony został przez Rice'a (S.A. Rice, *Farmers and Workers in American Politics*, New York: Columbia University Press, 1924; S.A. Rice, *The behavior of legislative groups: A method of measurement*, „Political Science Quarterly" 1925 Vol. 40, Nr 1, s. 60–72) i był szeroko używany od czasu ukazania się jego monografii (S.A. Rice, *Quantitative Methods in Politics*, New York: Alfred A. Knopf, 1928, rozdz. XV.: Measurement of group "cohesion" and "likeness"). Został on zdefiniowany w sytuacji, gdy członek zgromadzenia decyzyjnego uczestniczący w głosowaniu mógł zachować się tylko dwojako: albo głosować przeciwko podjęciu decyzji, albo głosować za podjęciem decyzji. *Wskaźnik Rice'a* (*Rice index, Rice cohesion score*) dany jest jednym z następujących wzorów:

$$
\begin{aligned}
RI &= 2\cdot\max(y,n)-1 = \max(y,n)-\min(y,n) \\
&= \frac{2\cdot\max(Y,N)}{Y+N}-1 = \frac{\max(Y,N)-\min(Y,N)}{Y+N}
\end{aligned}
$$

gdzie Y, N, y oraz n są zdefiniowane jak wyżej, a więc stanowi różnicę pomiędzy frakcją większościową i mniejszościową w danej grupie. Rice rozważał też średni wskaźnik spójności dla danego ugrupowania. Przykłady zastosowania wskaźnika Rice'a do badania spójności w różnych zgromadzeniach decyzyjnych można znaleźć w pracy Desposato (S.W. Desposato, *Correcting for small group inflation of roll-call cohesion scores*, „British Journal of Political Science" 2005, Vol. 35, Nr 4, s. 731–744).

[2] Wskaźnik Rice'a został uogólniony przez Hixa *et al.* (S. Hix, A.G. Noury, G. Roland, *Power to the parties: Cohesion and competition in the European Parliament, 1979–2001*, „British Journal of Political Science" 2005, Vol. 35, Nr 2, s. 209–234) na przypadek, w którym część grupy może wstrzymać się od głosu, i właśnie tym wskaźnikiem (*CI – cohesion index*, w literaturze pojawia się też oznaczenie *AI – agreement index*) posługujemy się w niniejszej pracy. Wcześniej podobne indeksy rozważali Attiná (F. Attiná, *The voting behaviour of the European Parliament members and the problem of the Europarties*, „European Journal of Political Research" 1990, Vol. 18, Nr 5, s. 557–579) oraz Noury i Roland (A.G. Noury, G. Roland, *More power to the European Parliament?* „Economic Policy" 2002, Vol. 17, Nr 35, s. 279–319). Wskaźnik ten wykorzystywano m.in. do badania spójności ugrupowań parlamentarnych w: Senacie Stanów Zjednoczonych Ameryki Płn. (A. Jakulin, W. Buntine, *Analyzing the US Senate in 2003: Similarities, Networks, Clusters and Blocs*, Preprint 2004), parlamencie fińskim – Eduskuncie (A. Pajala, A. Jakulin, W. Buntine, *Parliamentary Group and Individual Voting Behaviour in the Finnish Parliament in Year 2003: A Group Cohesion and Voting Similarity Analysis*, Preprint 2004), izbie niższej parlamentu włoskiego (M. Landi, R. Pelizzo, *A spatial analysis of the XIII Italian Legislature*, „SMU Economics & Statistics Working Paper" 2005, Nr 22) i parlamencie szwajcarskim (A. Bächtiger, D. Schwarz,

Rysunek 7.1. Indeks spójności *CI* jako funkcja frakcji głosów „za" (*y*) i „przeciw" (*n*)



Oczywiście zależność wielkości frakcji „dysydentów" od wskaźnika spójności opisuje wzór:

$$d = \frac{2}{3}\left(1 - CI\right).$$

W sytuacji, gdy dana grupa zbojkotowała głosowanie w zgromadzeniu decyzyjnym nie da się określić wskaźnika spójności *CI* za pomocą powyższych wzorów. W takiej sytuacji przyjmowano w niniejszym opracowaniu, że wskaźnik ten wynosi 1, dlatego że cała grupa zachowała się w identyczny sposób.

G. Lutz, *Parliamentary Practices in Presidentialism? A Swiss Perspective on Governance in a Separation of Powers Framework*, Preprint 2006), a także spójności frakcji politycznych i grup narodowych w Parlamencie Europejskim (S. Hix, A.G. Noury, G. Roland, *Dimensions of politics in the European Parliament*, „American Journal of Political Science" 2006, Vol. 50, Nr 2, s. 494–511; S. Hix, A.G. Noury, G. Roland, *Democratic Politics in the European Parliament*, Cambridge University Press, 2007; S. Hix, A. Noury, *After Enlargement: Voting Patterns in the Sixth European Parliament*, Preprint 2008).

Jeżeli w zgromadzeniu decyzyjnym *i*-ta grupa uczestniczy w n_i głosowaniach, to możemy policzyć jej *średni wskaźnik spójności* CI_i jako średnią arytmetyczną wskaźników spójności w poszczególnych głosowaniach

$$CI_i := \frac{1}{n_i} \sum_{j=1}^{n_i} CI_i^j,$$

gdzie CI_i^j – wskaźnik spójności *i*-tego ugrupowania w *j*-tym głosowaniu.

1.2. Kategorie spójności

Średni wskaźnik spójności *i*-tej grupy stanowi funkcję średniej wielkość frakcji „dysydentów" d_i. Zależność opisuje wzór

$$CI_i = 1 - \frac{3}{2} \cdot d_i .$$

Zgodnie z tym wzorem grupy możemy podzielić na cztery kategorie ze względu na wartość współczynnika spójności, albo, co na jedno wychodzi, ze względu na wielkość frakcji dysydentów:

1) *CI*: 0,000–0,700 (grupa *mało spójna*, co najmniej 20% „dysydentów"),
2) *CI*: 0,701–0,850 (grupa *z wyraźną podgrupą odmiennie głosujących*, co najmniej 10% a mniej niż 20% „dysydentów"),
3) *CI*: 0,851–0,925 (grupa *niemal spójna*, co najmniej 5% a mniej niż 10% „dysydentów"),
4) *CI*: 0,926–1,000 (grupa *spójna*, mniej niż 5% „dysydentów").

Mimo że zarówno ten podział, jak i samo nazewnictwo mają charakter arbitralny, to pozwalają one na bardziej intuicyjne spojrzenie na średni wskaźnik spójności.

1.3. Wskaźnik spójności – problemy metodologiczne

Przyjęta definicja wskaźnika spójności *CI* pociąga za sobą pewne problemy metodologiczne, których większość dotyczy też oryginalnego wskaźnika Rice'a.

Po pierwsze należy zauważyć, że nie istnieje dobry model indywidualnego zachowania się członków grupy w głosowaniach (a w szczególności model zachowania się członków ugrupowania parlamentarnego w przypadku legislatury), na którym można by oprzeć konstrukcję wskaźników spójności, o czym pisał dawno temu Clausen[3]. Utrudnia to w zasadniczy sposób statystyczną analizę otrzymanych wyników.

Drugi problem został dostrzeżony już w pionierskiej pracy Rice'a[4]. Polega on na tym, że zarówno wskaźnik Rice'a, jak i wskaźnik Hixa stanowiący jego modyfikację w większości głosowań przyjmują wartość 1 – wszyscy członkowie grupy głosują jednomyślnie. Dzieje się tak oczywiście zawsze wtedy, gdy jednomyślnie głosuje całe zgromadzenie decyzyjne, i często, gdy głosuje ono niemal jednomyślnie. Aby wyeliminować te przypadki licząc średni wskaźnik spójności dla grupy pomija się czasami te głosowania (często mające charakter proceduralny), gdzie jednomyślnie głosowało całe zgromadzenie decyzyjne. Można też nie uwzględniać głosowań, gdzie zgromadzenie głosowało prawie jednomyślnie, pojawia się jednak wtedy problem określenia progu, poniżej którego głosowanie uznamy za niemal jednomyślne. Rice w swojej pracy[5] proponował określić ten próg (dla Zgromadzenia Reprezentantów Stanu Nowy York) jako 5 głosów na 150, a więc 1/30. Zagadnienie to było szeroko omawiane w literaturze (por. Alcantara i Moreno[6], gdzie przedyskutowano ten problem w przypadku parlamentów w krajach Ameryki Południowej).

Trzeci poważny problem to „inflacja" wskaźników spójności wraz z wielkością partii, która sprawia, że jeżeli rozważa się wiele teoretycznych modeli głosowania w legislaturach, to mniejsze partie wydają się bardziej spójne niż są w rzeczywistości – z czysto statystycznych powodów. To zagadnienie zostało gruntownie przeanalizowane przez Desposatę [7].

---

[3] A.R. Clausen, *The measurement of legislative group behavior*, „Midwest Journal of Political Science" 1967, Vol. 11, Nr 2, s. 212–224, zob. też S.W. Desposato, *Correcting for small group inflation of roll-call cohesion scores*, „British Journal of Political Science" 2005 ,Vol. 35, Nr 4, s. 731–744.

[4] S.A. Rice, *The behavior of legislative groups: A method of measurement*, „Political Science Quarterly" 1925, Vol. 40, Nr 1, s. 60–72.

[5] S.A. Rice, *The behavior…*[*op. cit.*, przyp. 4].

[6] M. Alcantara, M.G. Montero, *Institutions and Politicians: An Analysis of the Factors that Determine Presidential Legislative Success*, The Kellogg Institute Working Paper 2008, Nr 348, s. 50.

[7] S.W. Desposato, *Correcting for small group inflation of roll-call cohesion scores*, „British Journal of

Czwarty problem polega na całkowicie równorzędnym traktowaniu trzech wyborów głosującego: *N*, *Y* oraz *A*, podczas gdy jest oczywiste, że wstrzymanie się od głosowania (*A*) stanowi wybór niejako pośredni pomiędzy głosowaniem przeciwko podjęciu decyzji (*N*), a głosowaniem za jej podjęciem (*Y*), czasem bliższy jednemu, a czasem drugiemu z nich.

W literaturze przedmiotu nie rozważano, jak dotychczas, żadnego wskaźnika, który uwzględniałby ten brak symetrii, stosuje się natomiast czasami pewne uproszczenia. I tak Chaisty[8] badając spójność ugrupowań w rosyjskiej Dumie traktuje głosy wstrzymujące po prostu jako głosy przeciw, co pozwala mu stosować do badania spójności zwykły wskaźnik Rice'a.

1.4. Inne wskaźniki spójności

Brams i Leary[9] zaproponowali przyjęcie jako wskaźnika spójności grupy AL (*agreement level*) pewnej funkcji prawdopodobieństwa (*a posteriori*), że dwóch jej losowo wybranych członków będzie głosowało identycznie. W pracy Borna i Nevisona[10] pokazano, że dla głosowania binarnego (*Y*, *N*) tak zdefiniowana wielkość pokrywa się w przybliżeniu ze wskaźnikiem Rice'a podniesionym do kwadratu, zaś w ogólniejszej sytuacji, np. dla trzech możliwych wyników głosowania (*Y*, *N*, *A*), równa jest w przybliżeniu podniesionemu do kwadratu ogólnemu wskaźnikowi spójności *GC* (*general index of cohesion*) wprowadzonemu przez Casstevensa[11] jako wielowymiarowe uogólnienie wskaźnika Rice'a i danemu wzorem

$$\begin{aligned} GC &= \sqrt{3/2} \cdot \sqrt{(y-1/3)^2 + (n-1/3)^2 + (a-1/3)^2} \\ &= \sqrt{3/2} \cdot \sqrt{(y-1/3)^2 + (n-1/3)^2 + (y+n-2/3)^2} \quad . \end{aligned}$$

Political Science" 2005, Vol. 35, Nr 4, s. 731–744.

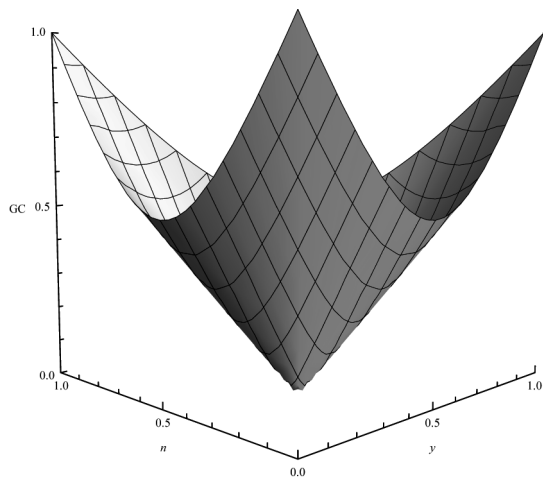
[8] P. Chaisty, *Party cohesion and policy-making in Russia*, „Party Politics", 2005 Vol. 11 Nr 3, s. 299–318.

[9] S.J. Brams, M.K. O'Leary, *An axiomatic model of voting bodies*, „American Political Science Review" 1970, Vol. 64, Nr 2, s. 449–470.

[10] R. Born, Ch. Nevison, *The "Agreement Level" measure, and the Rice Index of cohesion revisited*, „American Journal of Political Science" 1974, Vol. 18, Nr 3, s. 617–624.

[11] T.W. Casstevens, *Linear algebra and legislative voting behavior: Rice's indices*, „Journal of Politics" 1970, Vol. 32, Nr 4, s. 769–783.

Rysunek 7.2. Ogólny wskaźnik spójności *GC* jako funkcja frakcji głosów „za" (*y*) i „przeciw" (*n*)



Podobną wielkość rozważał też Desposato próbując rozwiązać problem „inflacji" spójności dla małych partii poprzez wprowadzenie poprawki do wskaźnika Rice'a[12].

Rozważa się też w literaturze entropijny wskaźnik spójności, który oznaczymy *EI*[13]. Definiuje się go następująco. Najpierw rozważamy entropię *H* dla układu frakcji (*y*, *n*, *a*) daną wzorem: $H := -(y\log_3 y + n\log_3 n + a\log_3 a)$. Entropia będąca miarą niespójności przyjmuje wartości z przedziału [0,1]. Następnie definiujemy wskaźnik entropijny *EI* jako: $EI := 1-H$.

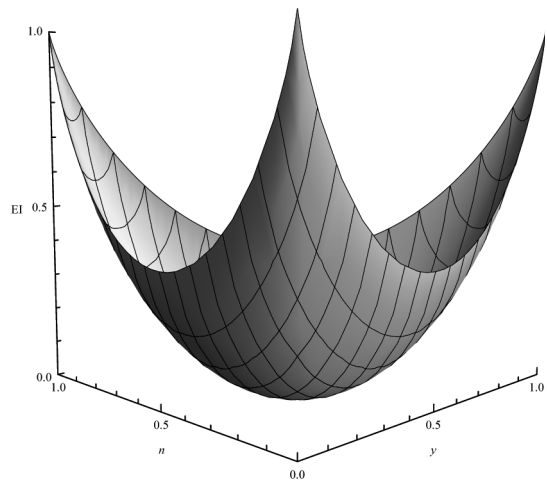
Wskaźnik entropijny można tez opisać jednym z następujących wzorów:

$$\begin{aligned} EI &= 1+[y\log_3 y + n\log_3 n + (1-y-n)\log_3(1-y-n)] \\ &= \frac{Y\log_3 Y + N\log_3 N + A\log_3 A}{Y+N+A} - \log_3 \frac{Y+N+A}{3} \end{aligned}$$

[12] S.W. Desposato, *Correcting…* [*op. cit*. przyp. 7].

[13] A. Jakulin, W. Buntine, *Analyzing the US Senate in 2003: Similarities, Networks, Clusters and Blocs*, Preprint 2004.

Rysunek 7.3. Entropijny indeks spójności *EI* jako funkcja frakcji głosów „za" (*y*) i „przeciw" (*n*)



Zarówno ogólny wskaźnik spójności *GC*, jak i entropijny wskaźnik spójności *EI* przyjmują wartości w przedziale [0,1], ale w bardziej „gładki" sposób zależą od frakcji głosujących, niż wskaźnik spójności *CI*, co ilustrują powyższe wykresy.

Mercik[14] rozważał wprowadzone przez siebie pojęcie wskaźnika siły gabinetu zależne od spójności ugrupowań parlamentarnych. Spójność ugrupowania parlamentarnego mierzona jest w jego modelu poprzez prawdopodobieństwo, że losowo wybrany członek ugrupowania będzie głosował tak jak jego „lider". Jest więc to dokładnie to, co nazywamy dalej średnim wskaźnikiem dyscypliny, czyli *DI*, a jeszcze inaczej mówiąc: $1/3 + 2/3 \cdot CI$, o ile założymy, że większość członków ugrupowania głosuje tak jak lider. Widać, że rozważane przez Mercika prawdopodobieństwo prowadzi do jeszcze innego określenia wskaźnika spójności[15].

[14] J. Mercik, *Index of power for cabinet*, „Homo Oeconomicus" 2000, Vol. 17, Nr 1/2, s. 125–136.

[15] W powyższej sytuacji *wskaźnik siły gabinetu* równy jest prawdopodobieństwu, że koalicja tworząca gabinet wygra głosowanie w parlamencie. To prawdopodobieństwo zależy jeszcze od dwóch parametrów określających, jak zachowują się posłowie głosujący inaczej niż „lider" (czy wstrzymują się od głosu, czy też głosują przeciwnie niż „lider"). Mercik otrzymuje wzór na wskaźnik siły gabinetu w zależności od tych parametrów, liczebności ugrupowań i ich współczynników spójności liczonych w sposób opisany powyżej, a następnie analizuje dokładnie sytuację w Sejmie RP II kadencji.

Landi i Pelizzo[16] zaproponowali modyfikację wskaźnika spójności *CI* uwzględniającą absencję w głosowaniu. Inne możliwe definicje spójności omawia krytycznie Lijphart[17].

1.5. Wskaźnik dyscypliny *DI*

Innym, związanym ze spójnością, wskaźnikiem rozważanym w naszych badaniach jest *wskaźnik dyscypliny* określony dla poszczególnych posłów (*DI*). Równy jest on frakcji głosowań, w których dany członek grupy głosował tak jak jej większość, przy czym bierze się pod uwagę tylko głosowania, w których uczestniczył. Oczywiście wielkość ta przyjmuje wartości z przedziału [0,1]. Między wskaźnikami dyscypliny a wskaźnikiem spójności zachodzi prosta zależność. Można mianowicie łatwo pokazać, że dla *i*-tej grupy wskaźnik dyscypliny uśredniony po wszystkich jej członkach (DI_i) wyraża się w przybliżeniu wzorem

$$DI_i \approx \frac{2 \cdot CI_i + 1}{3},$$

a więc zależy w sposób liniowy od średniego wskaźnika spójności grupy CI_i. Zależność ta byłaby dokładna, gdyby w każdym głosowaniu uczestniczyli wszyscy członkowie grupy. W rzeczywistości nie zawsze tak jest, gdyż poszczególni członkowie grupy nie zawsze biorą udział w poszczególnych głosowaniach.

1.6. Wskaźnik absencji *AbsI*

Częstość udziału członków zgromadzenia decyzyjnego w głosowaniach mierzy *współczynnik absencji* (*AbsI*) równy dla danego członka zgromadzenia decyzyjnego frakcji głosowań, w których nie uczestniczył. I ta wielkość przyjmuje wartości z przedziału [0,1].

[16] M. Landi, R. Pelizzo, *A spatial analysis of the XIII Italian Legislature*, „SMU Economics & Statistics Working Paper" 2005, Nr 22.

[17] A. Lijphart, *The analysis of bloc voting in the General Assembly: A critique and a proposal*, „The American Political Science Review" 1963, Vol. 57, Nr 4, s. 902–917.

2. Wyniki

2.1. Podstawowe statystyki dotyczące współczynnika *CI*

Wskaźniki spójności *CI* dla klubów i kół poselskich w Sejmie III, IV i V kadencji obliczano dla wszystkich głosowań z całej kadencji, oprócz tych w których cały Sejm głosował jednomyślnie. Wyłączenie głosowań jednomyślnych z zakresu badania miało na celu eliminację głosowań nie nacechowanych konfliktem politycznym, najczęściej mających wymiar symboliczny (uchwały okolicznościowe, itp.). Wskaźniki *CI* obliczane były odrębnie dla każdego głosowania, a następnie suma *CI* dla wszystkich głosowań dzielona była przez liczbę tych głosowań. Tak obliczona wielkość stanowiła średni wskaźnik spójności dla danego ugrupowania w danej kadencji. Uwzględniono też posłów niezależnych jako odrębną grupę.

W statystykach opisowych podano w trzech tabelach (7.1–7.3 dla każdej kadencji osobno): średnią, medianę, wartość minimalną, maksymalną oraz odchylenie standardowe wskaźnika *CI* dla każdej grupy.

Tabela 7.1. Statystyki opisowe dla wskaźnika spójności *CI* dla klubów i kół poselskich w Sejmie III kadencji

III kadencja	Liczba głos.	% głosowań	Średnia	Mediana	Minimum	Maksimum	Odch. std.
SLD	11 460	100,00	0,964	0,989	0,134	1,000	0,085
AWS	11 460	100,00	0,942	0,981	0,042	1,000	0,107
UW	11 460	100,00	0,933	0,971	0,067	1,000	0,124
niezal.	11 449	99,90	0,765	0,859	0,000	1,000	0,257
PSL	11 460	100,00	0,907	1,000	0,040	1,000	0,162
PiS	1 752	15,29	0,899	1,000	0,143	1,000	0,164
SKL	3 614	31,54	0,880	1,000	0,000	1,000	0,184
PP	7 797	68,04	0,893	1,000	0,000	1,000	0,216
Alternatywa	3 556	31,03	0,895	1,000	0,000	1,000	0,227
ROP	4 966	43,33	0,867	1,000	0,000	1,000	0,248
ROP–PC	5 285	46,12	0,811	1,000	0,000	1,000	0,282
KdP	2 767	24,14	0,861	1,000	0,000	1,000	0,213

PPS-RLP	2 200	19,20	0,943	1,000	0,000	1,000	0,168
KRN–Ojcz	2 721	23,74	0,847	1,000	0,000	1,000	0,230
PRS	1 197	10,45	0,897	1,000	0,000	1,000	0,229
NK	2 406	20,99	0,913	1,000	0,000	1,000	0,189
KPN–O	462	4,03	0,891	1,000	0,100	1,000	0,202
KPN–OP	1 332	11,62	0,904	1,000	0,000	1,000	0,202
MN	11	0,10	1,000	1,000	1,000	1,000	0,000
Sejm	11 460	100,00	0,741	0,921	0,037	0,997	0,287

Rozwinięcie skrótów nazw klubów i kół znajduje się w rozdziale 4, s. 123.

Tabela 7.2. Statystyki opisowe dla wskaźnika spójności *CI* dla klubów i kół poselskich w Sejmie IV kadencji

IV kadencja	**Liczba głos.**	**% głosowań**	**Średnia**	**Mediana**	**Minimum**	**Maksimum**	**Odch. std.**
SLD	12 406	100,00	0,985	1,000	0,149	1,000	0,048
PO	12 406	100,00	0,956	1,000	0,118	1,000	0,108
PiS	12 406	100,00	0,963	1,000	0,068	1,000	0,098
niezal.	12 406	100,00	0,749	0,813	0,000	1,000	0,256
PSL	12 045	97,09	0,923	1,000	0,045	1,000	0,146
SDPL	4 014	32,36	0,971	1,000	0,100	1,000	0,090
Samoobrona	12 406	100,00	0,951	1,000	0,057	1,000	0,115
LPR	12 406	100,00	0,928	1,000	0,040	1,000	0,153
SG	1 636	13,19	0,932	1,000	0,143	1,000	0,159
UP	12 405	99,99	0,965	1,000	0,077	1,000	0,109
D Ojczysty	3 491	28,14	0,904	1,000	0,000	1,000	0,197
KL	2 001	16,13	0,905	1,000	0,000	1,000	0,214
RKN	9 027	72,76	0,948	1,000	0,000	1,000	0,152
PP	8 887	71,63	0,947	1,000	0,000	1,000	0,175
ROP	10 176	82,02	0,930	1,000	0,000	1,000	0,200
RP	707	5,70	0,897	1,000	0,000	1,000	0,241
PLD	7 867	63,41	0,948	1,000	0,000	1,000	0,156
PBL	6 922	55,80	0,932	1,000	0,000	1,000	0,174
SKL	10 243	82,56	0,889	1,000	0,000	1,000	0,202
FKP	1 721	13,87	0,946	1,000	0,200	1,000	0,138

PSL–PBL	361	2,91	0,930	1,000	0,118	1,000	0,133
PRS	1 509	12,16	0,848	1,000	0,100	1,000	0,242
KN	700	5,64	0,943	1,000	0,250	1,000	0,141
Sejm	12 406	100,00	0,741	0,814	0,024	0,997	0,240

Rozwinięcie skrótów nazw klubów i kół znajduje się w rozdziale 4, s. 132–133.

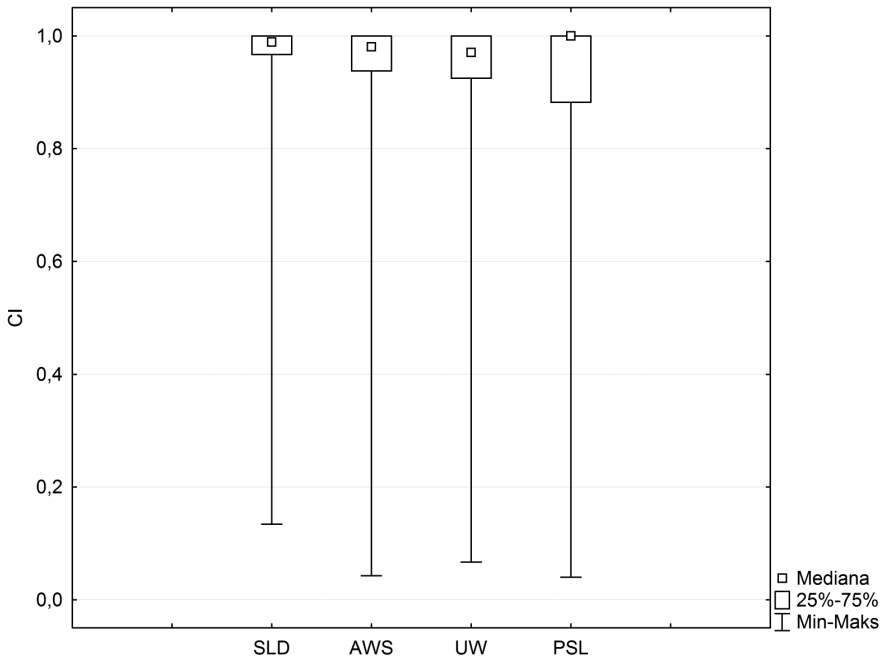
Tabela 7.3. Statystyki opisowe dla wskaźnika spójności *CI* dla klubów i kół poselskich w Sejmie V kadencji

V kadencja	**Liczba głos.**	**% głosowań**	**Średnia**	**Mediana**	**Minimum**	**Maksimum**	**Odch.std.**
PiS	2 909	100,00	0,988	1,000	0,271	1,000	0,048
PO	2 909	100,00	0,968	1,000	0,258	1,000	0,083
SLD	2 909	100,00	0,956	1,000	0,138	1,000	0,110
Samoobrona	2 909	100,00	0,948	1,000	0,195	1,000	0,119
LPR	2 909	100,00	0,963	1,000	0,150	1,000	0,107
PSL	2 909	100,00	0,937	1,000	0,182	1,000	0,135
niezal.	2 909	100,00	0,755	1,000	0,000	1,000	0,286
RLN	1 829	62,87	0,933	1,000	0,250	1,000	0,174
Prawica	260	8,94	0,938	1,000	0,000	1,000	0,161
KPB	636	21,86	0,963	1,000	0,250	1,000	0,160
PR	498	17,12	0,911	1,000	0,250	1,000	0,178
RLCh	587	20,18	0,933	1,000	0,143	1,000	0,142
NKP	439	15,09	0,970	1,000	0,250	1,000	0,121
Sejm	2 909	100,00	0,681	0,760	0,071	0,997	0,281

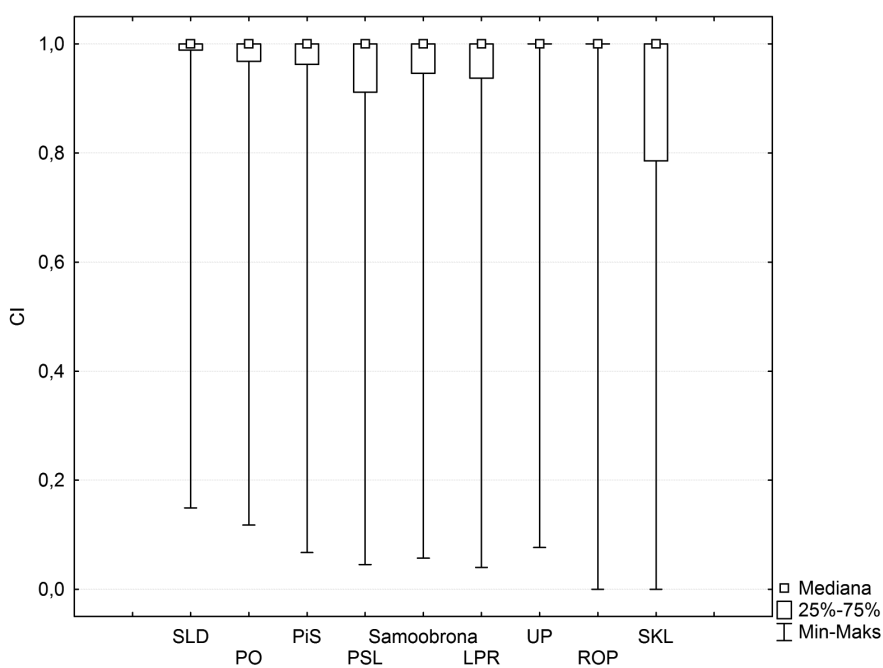
Rozwinięcie skrótów nazw klubów i kół znajduje się w rozdziale 4, s. 144.

Kwartyle (w tym medianę) wraz z rozstępem oraz wartości średnie wraz z odchyleniami standardowymi przedstawiono ponadto na wykresach porównując wartości wskaźnika *CI* dla ugrupowań, które uczestniczyły w co najmniej 80% głosowań w kadencji (dla III, IV i V kadencji).

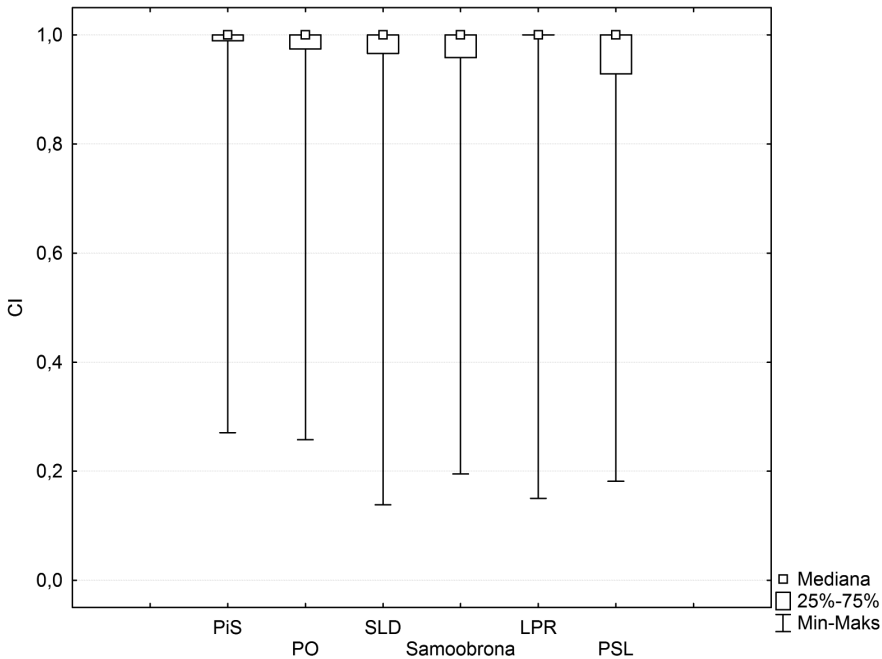
Rysunek 7.4a. Kwartyle wraz z rozstępem dla wskaźnika spójności *CI* dla najważniejszych klubów i kół poselskich w Sejmie III kadencji



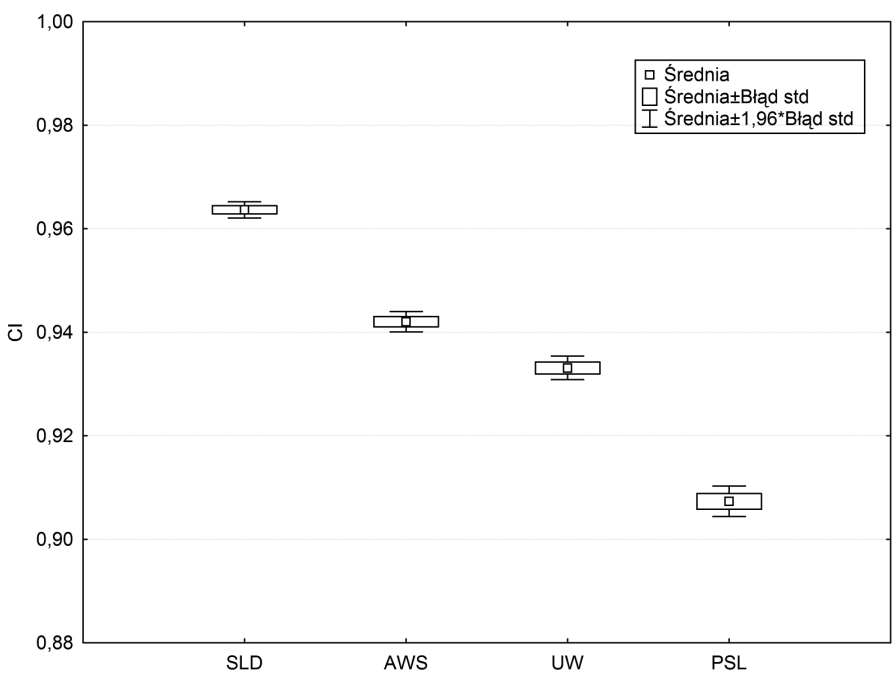
Rysunek 7.4b. Kwartyle wraz z rozstępem dla wskaźnika spójności *CI* dla najważniejszych klubów i kół poselskich w Sejmie IV kadencji



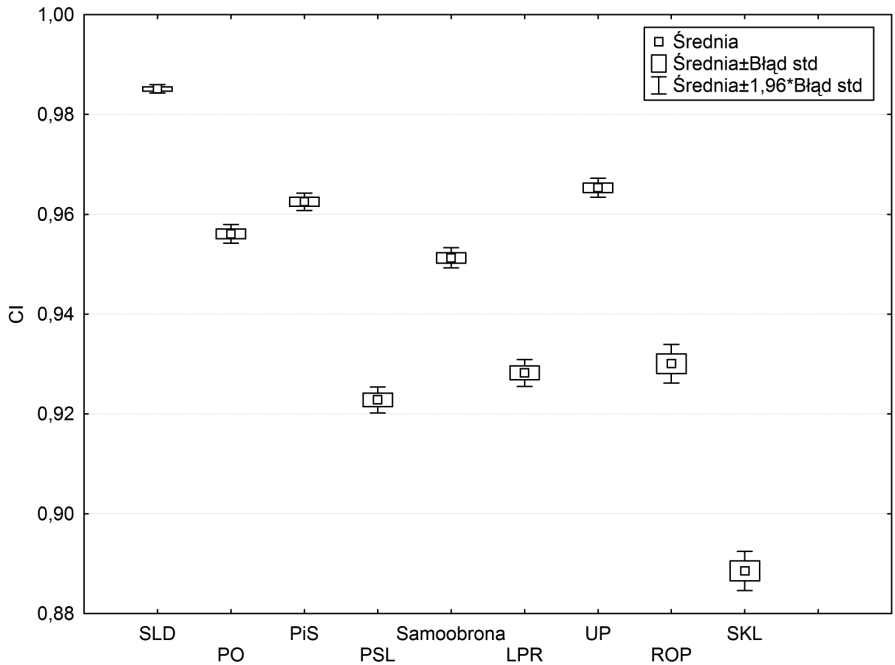
Rysunek 7.4c. Kwartyle wraz z rozstępem dla wskaźnika spójności *CI* dla najważniejszych klubów i kół poselskich w Sejmie V kadencji



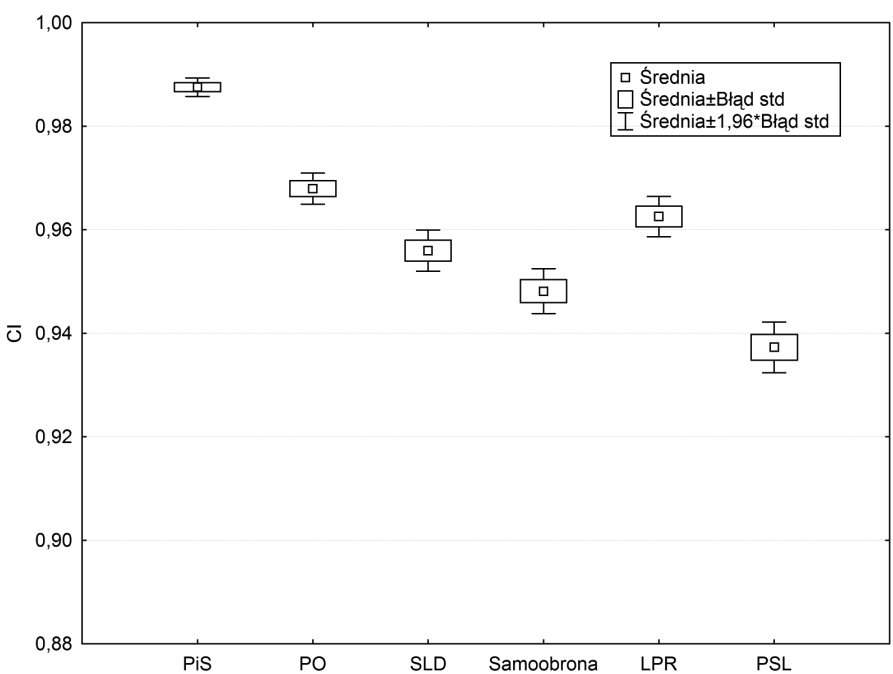
Rysunek 7.5a. Wartość średnia i odchylenie standardowe dla wskaźnika spójności *CI* dla najważniejszych klubów i kół poselskich w Sejmie III kadencji



Rysunek 7.5b. Wartość średnia i odchylenie standardowe dla wskaźnika spójności *CI* dla najważniejszych klubów i kół poselskich w Sejmie IV kadencji



Rysunek 7.5c. Wartość średnia i odchylenie standardowe dla wskaźnika spójności *CI* dla najważniejszych klubów i kół poselskich w Sejmie V kadencji



Badania wskazują więc na **wysoki stopień spójności** klubów i kół parlamentarnych w IV i V kadencji. Współczynnik *CI* dla wszystkich ugrupowań parlamentarnych zawierał się w przedziale:

– *V kadencja*: od 0,988 (PiS) do 0,911 (Prawica Rzeczypospolitej),
– *IV kadencja*: od 0,985 (SLD) do 0,848 (PRS).

Dla *III kadencji* wyniki te są nieco niższe – od 0,964 (SLD) do 0,811 (ROP-PC). Współczynnik *CI* dla całego Sejmu, świadczący o stopniu natężenia konfliktu politycznego w izbie (im niższy tym większy konflikt) wynosił natomiast:

– *V kadencja*: 0,681,
– *IV kadencja*: 0,741,
– *III kadencja*: 0,741.

2.2. Uporządkowanie ugrupowań według współczynnika *CI*

Ze względu na brak informacji o rozkładzie współczynnika *CI* (co wynika też z braku modelu opisującego zachowanie indywidualnych posłów podczas głosowań imiennych, a o czym pisaliśmy wyżej) nie można było rozstrzygnąć, czy różnice pomiędzy średnimi wartościami *CI* są statystycznie istotne. Aby zbadać, czy pomiędzy wartościami współczynnika spójności dla poszczególnych ugrupowań i poszczególnych kadencji występują jednak różnice:

– uszeregowano ugrupowania, które uczestniczyły w co najmniej 80% głosowań w kadencji, od najbardziej do najmniej spójnych (od największego do najmniejszego średniego współczynnika spójności),
– dla każdej pary sąsiadujących ze sobą w szeregu ugrupowań zastosowano test nieparametryczny – *test kolejności par Wilcoxona* (z uwzględnieniem *poprawek Bonferroniego* dla wielokrotnych porównań).

Uszeregowanie ugrupowań pod względem średniej spójności jest następujące (symbol „>" oznacza większą spójność, symbol „≈" brak możliwości uporządkowania pary pod względem spójności):

– *V kadencja*: PiS > PO > LPR > SLD > Samoobrona > PSL,
– *IV kadencja*: SLD ≈ UP > PiS > PO > Samoobrona ≈ ROP > LPR > PSL > SKL,
– *III kadencja*: SLD > AWS > UW > PSL.

W prawie wszystkich przypadkach wyniki okazały się statystycznie istotne na poziomie $p < 0{,}05$ (i to na ogół przy bardzo niskich p-wartościach) z następującymi dwoma wyjątkami:

- nie jest statystycznie istotna na poziomie $p < 0{,}05$ różnica pomiędzy współczynnikami spójności dla ROP i Samoobrony w IV kadencji ($p \approx 0{,}15$),
- nie jest statystycznie istotna na poziomie $p < 0{,}05$ po uwzględnieniu poprawki Bonferroniego różnica pomiędzy współczynnikami spójności dla SLD i UP w tejże kadencji ($p \approx 0{,}03$, $p_{\text{mod}} \approx 0{,}03 \cdot 8 = 0{,}24$).

W pozostałych przypadkach stwierdzono, że z dużym prawdopodobieństwem (> 95%) można odrzucić hipotezę, że równie często jedno z ugrupowań jest w głosowaniu bardziej spójne niż drugie co odwrotnie, na rzecz hipotezy alternatywnej, że ugrupowanie o większym średnim współczynniku *CI* jest częściej bardziej spójne niż to o współczynniku mniejszym. Mówiąc bardziej potocznie: można stwierdzić, że ugrupowanie o większym średnim *CI* bywało na ogół bardziej spójne niż to o mniejszym średnim *CI* (z podanymi wyżej dwoma wyjątkami).

Tezę tę ilustruje ponadto poniższe zestawienie obrazujące liczbę głosowań, w których zachowanie klubu pozwalało zakwalifikować go do określonych przedziałów (kategorii) spójności opisanych w poprzednim podrozdziale:

Tabela 7.4a. Udział głosowań w poszczególnych kategoriach spójności dla najważniejszych klubów i kół poselskich w Sejmie III kadencji

III kadencja	**Liczba głosowań w kategorii (% w stosunku do wszystkich głosowań klubu)**			
Kategoria CI	**SLD**	**AWS**	**UW**	**PSL**
≤ 0,7 (mało spójne)	320 (2,79%)	447 (3,9%)	595 (5,19%)	1 170 (10,22%)
0,701–0,850 (wyraźna grupa dysydentów)	241 (2,11%)	724 (6,32%)	854 (7,45%)	1 098 (9,59%)
0,851–0,925 (niemal spójne)	619 (5,41%)	827 (10,85%)	1 455 (12,7%)	1 483 (12,94%)
0,926–1,0 (spójne)	10 262 (89,69%)	9 045 (78,93%)	8 555 (74,66%)	7 701 (67,25%)

Tabela 7.4b. Udział głosowań w poszczególnych kategoriach spójności dla najważniejszych klubów i kół poselskich w Sejmie IV kadencji

IV kadencja	**Liczba głosowań w kategorii (% w stosunku do wszystkich głosowań klubu)**								
Kategoria CI	**SLD**	**UP**	**PiS**	**PO**	**Samoobrona**	**ROP**	**LPR**	**PSL**	**SKL**
≤ 0,7 (mało spójne)	86 (0,69%)	507 (4,09%)	269 (2,97%)	476 (3,84%)	557 (4,49%)	1 136 (11,58%)	1 047 (8,66%)	1 012 (8,4%)	1 742 (17,01%)
0,701–0,850 (wyraźna grupa dysydentów)	113 (0,91%)	475 (3,82%)	500 (4,03%)	509 (4,1%)	594 (4,79%)	0 (0,00%)	812 (6,71%)	994 (8,25%)	1 150 (11,23%)
0,851–0,925 (niemal spójne)	227 (1,83%)	843 (6,8%)	908 (7,32%)	866 (6,98%)	855 (6,89%)	0 (0,00%)	877 (7,25%)	1 286 (10,68%)	0 (0,00%)
0,926–1,0 (spójne)	11 979 (96,57%)	10 579 (85,29%)	10 626 (85,68%)	10 551 (85,08%)	10 398 (83,83%)	8 880 (88,42%)	9 359 (77,38%)	8 752 (72,76%)	7 349 (71,76%)

Tabela 7.4c. Udział głosowań w poszczególnych kategoriach spójności dla najważniejszych klubów i kół poselskich w Sejmie V kadencji

V kadencja	**Liczba głosowań w kategorii (% w stosunku do wszystkich głosowań klubu)**					
Kategoria *CI*	**PiS**	**PO**	**LPR**	**PSL**	**SLD**	**Samoobrona**
≤ 0,7 (mało spójne)	16 (0,55%)	65 (2,25%)	121 (4,16%)	197 (6,82%)	116 (4,02%)	138 (4,74%)
0,701–0,850 (wyraźna grupa dysydentów)	23 (0,79%)	86 (2,98%)	95 (3,27%)	216 (7,48%)	117 (4,06%)	148 (5,09%)
0,851–0,925 (niemal spójne)	36 (1,24%)	158 (5,47%)	128 (4,4%)	287 (9,94%)	182 (6,31%)	260 (8,94%)
0,926–1,0 (spójne)	2 834 (97,42%)	2 578 (89,30%)	2 565 (88,17%)	2 188 (75,76%)	2 468 (85,61%)	2 363 (81,23%)

2.3. Zmiana wartości współczynnika *CI* w czasie

Statystyki opisowe w rozbiciu na kadencje i profile zmian wartości średnich razem z odchyleniami standardowymi przedstawiono w tabelach i na wykresach porównując wartości wskaźnika *CI* dla danego ugrupowania w kolejnych kadencjach: III, IV i V – PiS, PSL, SLD lub: IV i V – PiS, PSL, SLD, PO, LPR, Samoobrona.

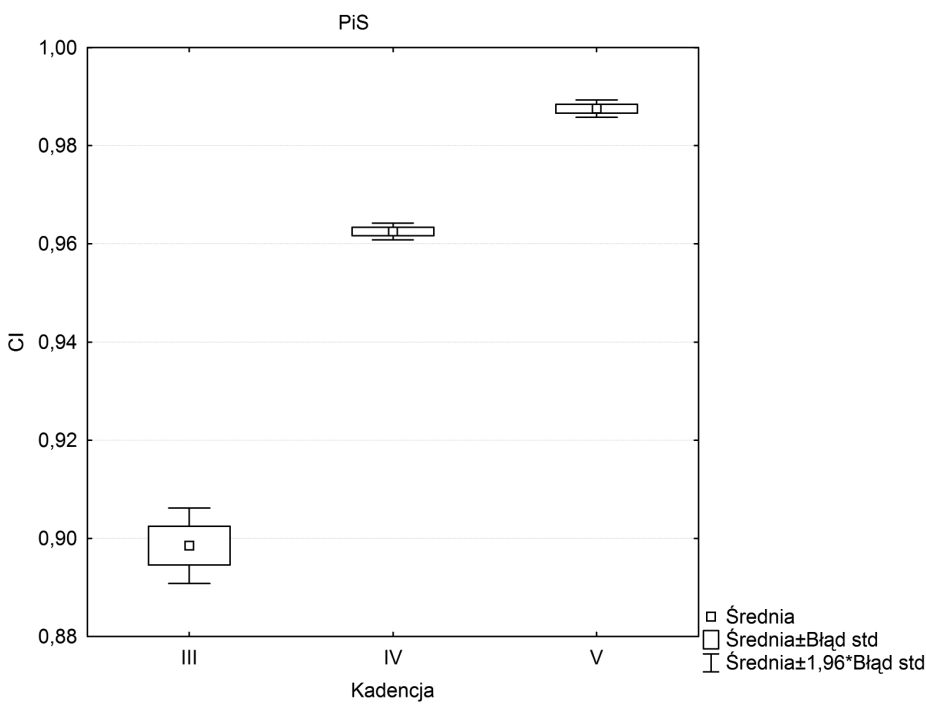
Tabela 7.5a. Statystyki opisowe w rozbiciu na kadencje III, IV oraz V (PiS, PSL, SLD)

PiS								
Kadencja	**Średnie**	**Liczba**	**Odch.std.**	**Minimum**	**Maksimum**	**Q25**	**Mediana**	**Q75**
III	0,899	1 752	0,164	0,143	1,000	0,875	1,000	1,000
IV	0,963	12 406	0,098	0,068	1,000	0,963	1,000	1,000
V	0,988	2 909	0,048	0,271	1,000	0,989	1,000	1,000
Łącznie	0,960	17 067	0,103	0,068	1,000	0,963	1,000	1,000

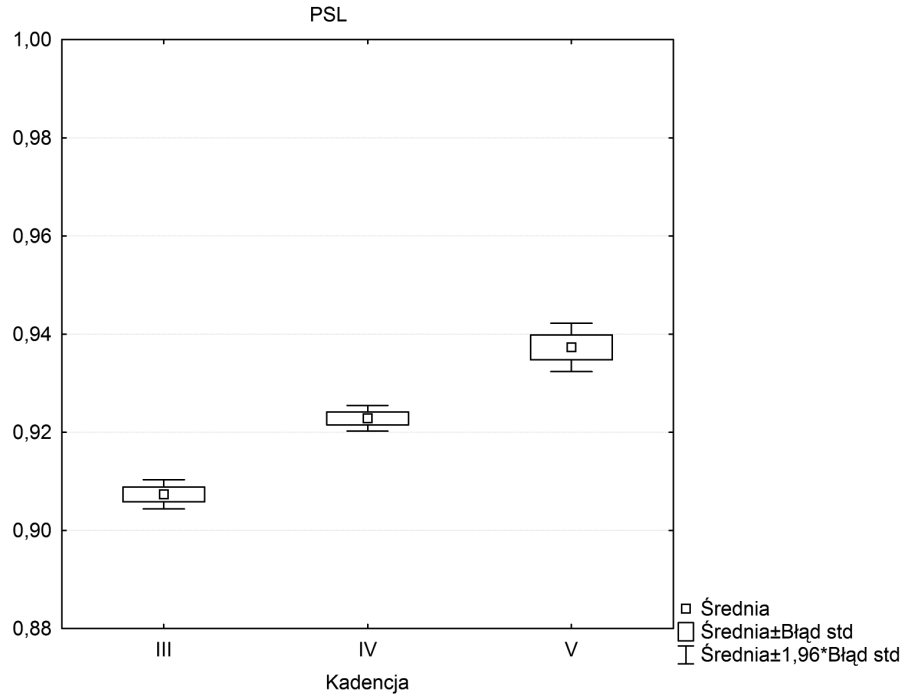
PSL								
Kadencja	**Średnie**	**Liczba**	**Odch.std.**	**Minimum**	**Maksimum**	**Q25**	**Mediana**	**Q75**
III	0,907	11 460	0,162	0,040	1,000	0,882	1,000	1,000
IV	0,923	12 045	0,146	0,045	1,000	0,912	1,000	1,000
V	0,937	2 909	0,135	0,182	1,000	0,929	1,000	1,000
Łącznie	0,918	26 414	0,153	0,040	1,000	0,909	1,000	1,000

SLD								
Kadencja	**Średnie**	**Liczba**	**Odch.std.**	**Minimum**	**Maksimum**	**Q25**	**Mediana**	**Q75**
III	0,964	11 460	0,085	0,134	1,000	0,967	0,989	1,000
IV	0,985	12 406	0,048	0,149	1,000	0,989	1,000	1,000
V	0,956	2 909	0,110	0,138	1,000	0,966	1,000	1,000
Łącznie	0,973	26 775	0,075	0,134	1,000	0,977	0,992	1,000

Rysunek 7.6a. Profile zmian wartości średnich (z odchyleniami standardowymi) dla wskaźnika spójności *CI* w kadencjach III, IV oraz V (PiS)



Rysunek 7.6b. Profile zmian wartości średnich (z odchyleniami standardowymi) dla wskaźnika spójności *CI* w kadencjach III, IV oraz V (PSL)



Rysunek 7.6c. Profile zmian wartości średnich (z odchyleniami standardowymi) dla wskaźnika spójności *CI* w kadencjach III, IV oraz V (SLD)

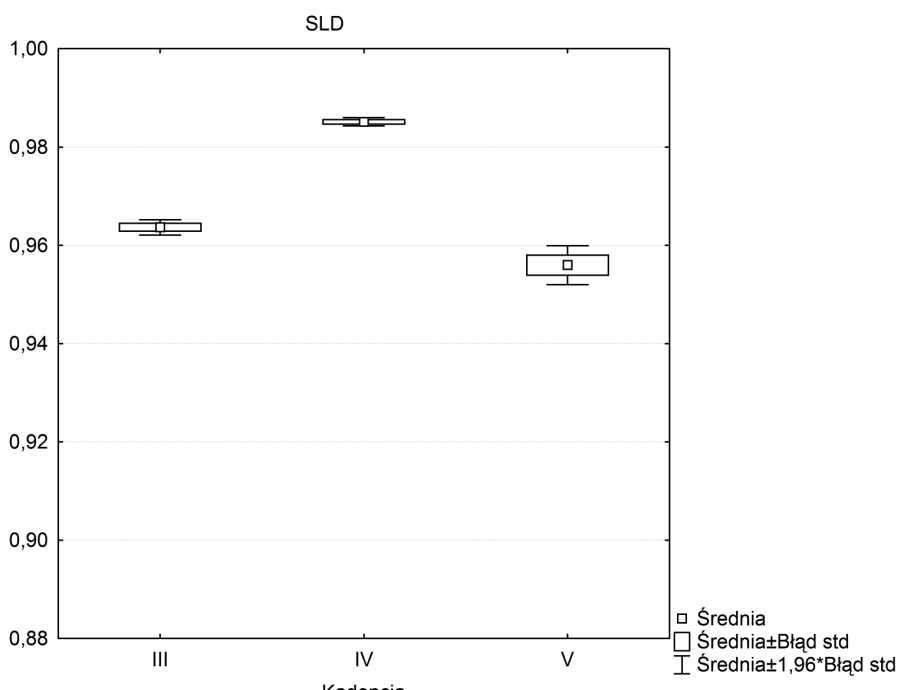


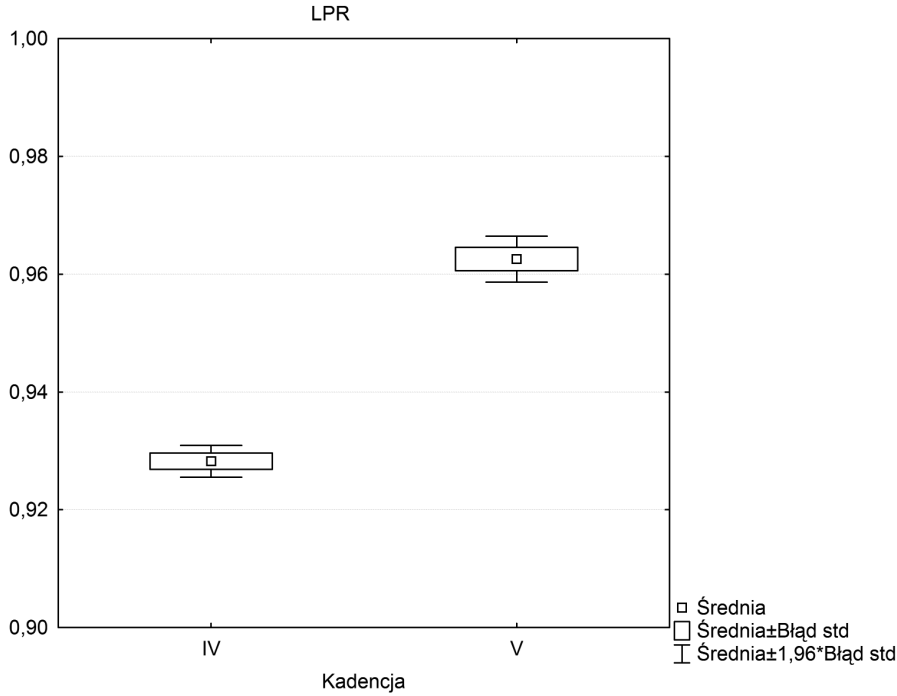
Tabela 7.5b. Statystyki opisowe w rozbiciu na kadencje IV oraz V (PO, Samoobrona, LPR)

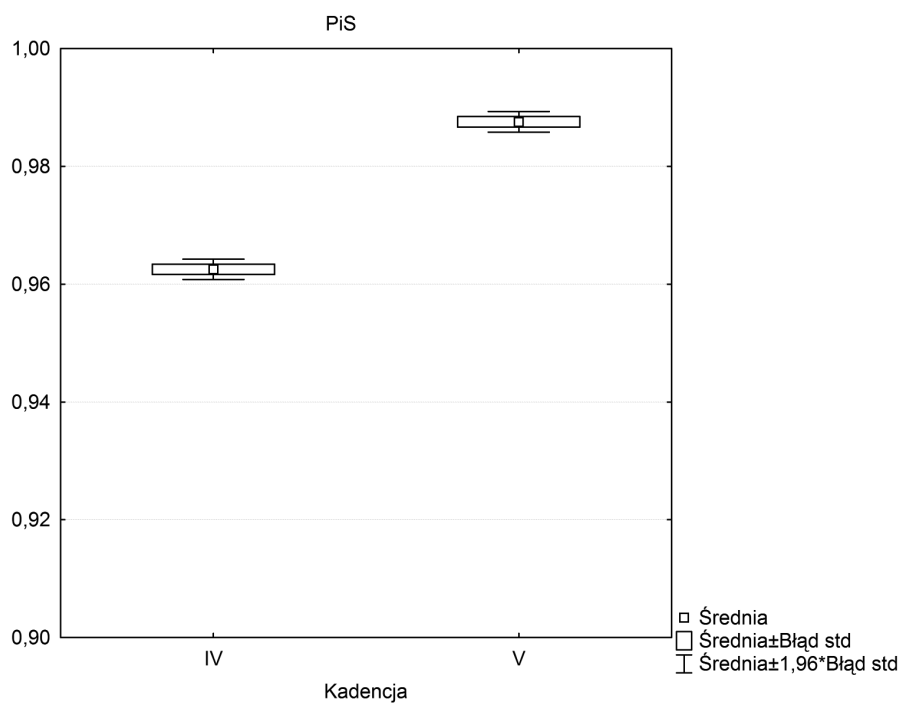
PO								
Kadencja	**Średnie**	**Liczba**	**Odch.std.**	**Minimum**	**Maksimum**	**Q25**	**Mediana**	**Q75**
IV	0,956	12 406	0,108	0,118	1,000	0,968	1,000	1,000
V	0,968	2 909	0,083	0,258	1,000	0,974	1,000	1,000
Łącznie	0,958	15315	0,104	0,118	1,000	0,969	1,000	1,000

Samoobrona								
Kadencja	**Średnie**	**Liczba**	**Odch.std.**	**Minimum**	**Maksimum**	**Q25**	**Mediana**	**Q75**
IV	0,951	12 406	0,115	0,057	1,000	0,946	1,000	1,000
V	0,948	2 909	0,119	0,195	1,000	0,958	1,000	1,000
Łącznie	0,951	15 315	0,116	0,057	1,000	0,950	1,000	1,000

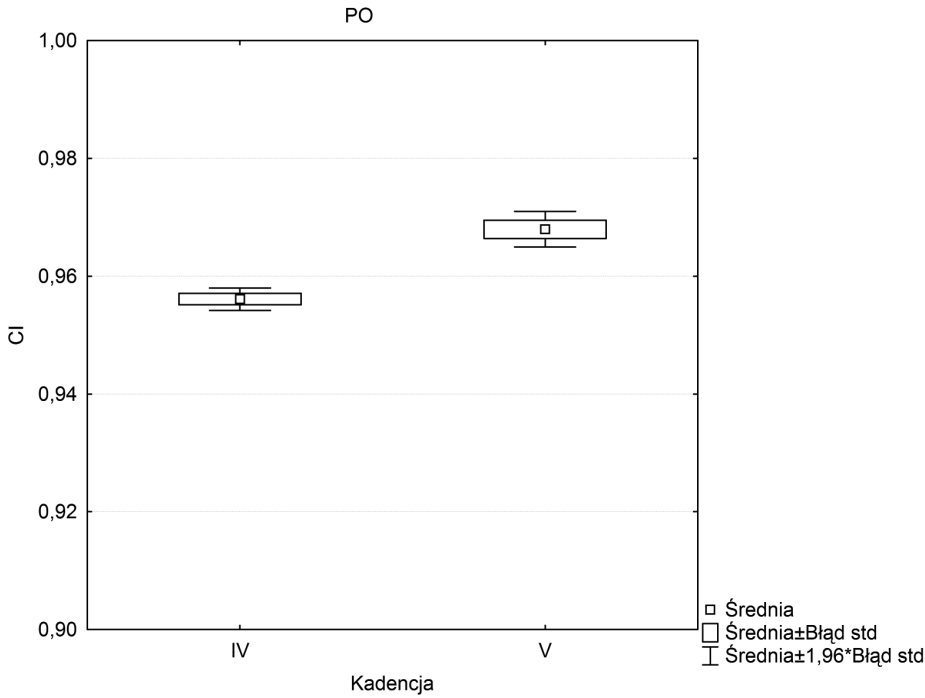
LPR								
Kadencja	**Średnie**	**Liczba**	**Odch.std**	**Minimum**	**Maksimum**	**Q25**	**Mediana**	**Q75**
IV	0,928	12 406	0,153	0,040	1,000	0,938	1,000	1,000
V	0,963	2 909	0,107	0,150	1,000	1,000	1,000	1,000
Łącznie	0,935	15 315	0,146	0,040	1,000	0,940	1,000	1,000

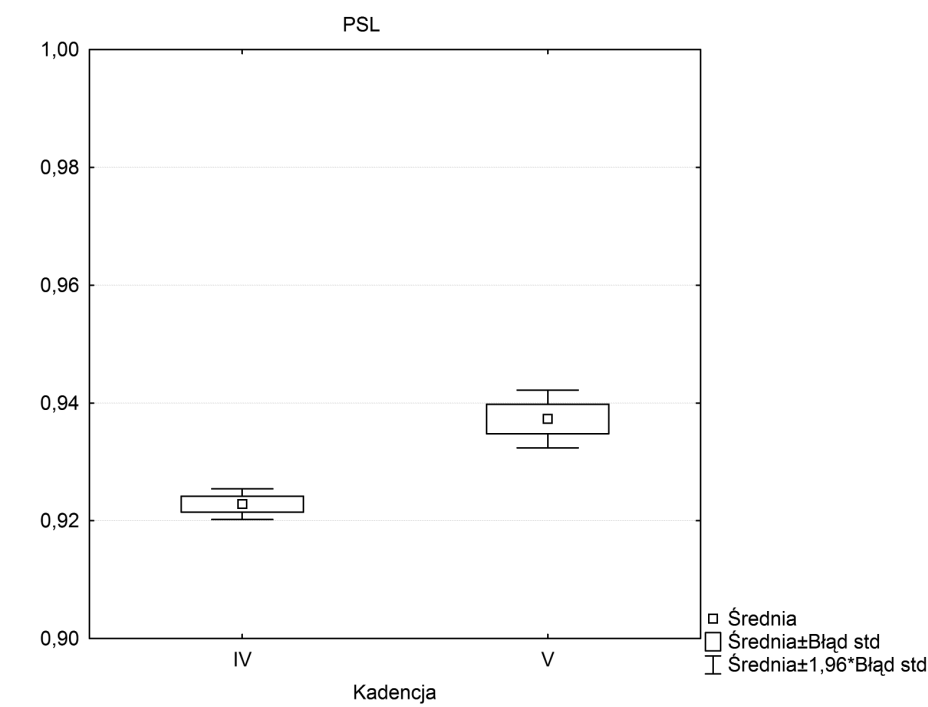
Rysunek 7.7a. Profile zmian wartości średnich (z odchyleniami standardowymi) dla wskaźnika spójności *CI* w kadencjach IV oraz V (LPR, PiS)



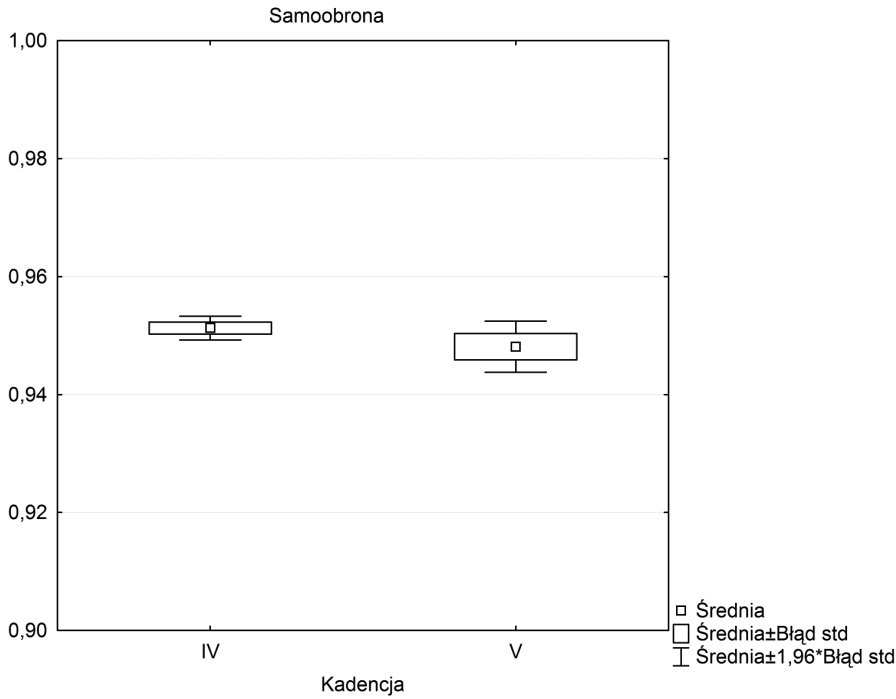


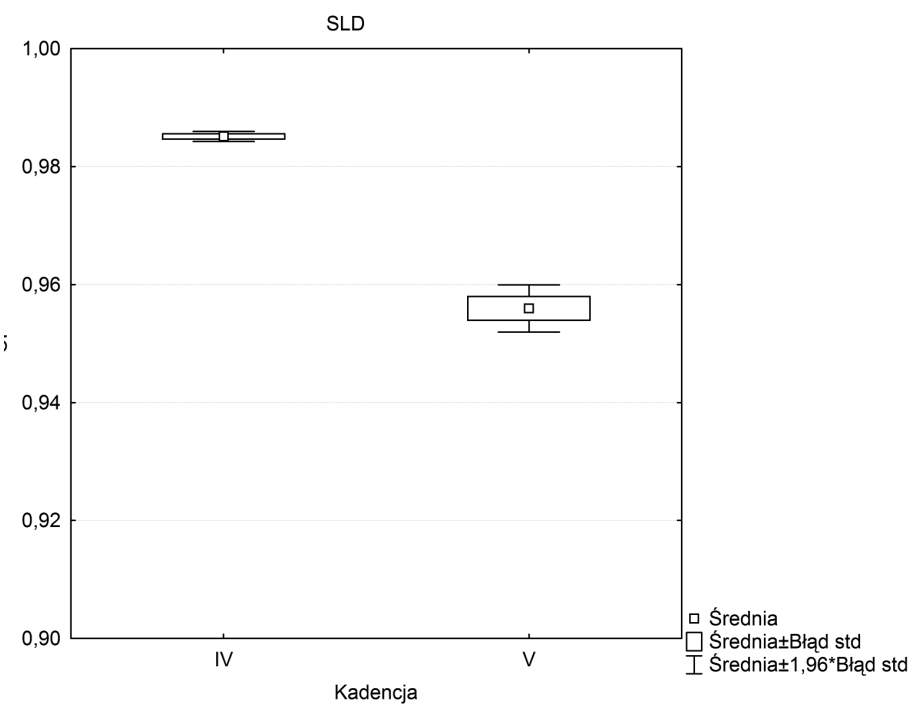
Rysunek 7.7b. Profile zmian wartości średnich (z odchyleniami standardowymi) dla wskaźnika spójności *CI* w kadencjach IV oraz V (PO, PSL)





Rysunek 7.7c. Profile zmian wartości średnich (z odchyleniami standardowymi) dla wskaźnika spójności *CI* w kadencjach IV oraz V (Samoobrona, SLD)





Badając zmianę średniego współczynnika spójności w kolejnych kadencjach zaobserwowano następujące wyniki, które można opisać symbolicznie (symbol „↑" oznacza wzrost średniej spójności, symbol „↓" zaś jej spadek) w następujący sposób:

PiS: III ↑ IV ↑ V,
PSL: III ↑ IV ↑ V,
SLD: III ↑ IV ↓ V,
PO: IV ↑ V,
LPR: IV ↑ V,
Samoobrona: IV ↓ V.

Różnice pomiędzy kolejnymi kadencjami są we wszystkich tych przypadkach istotne statystycznie.

3. Interpretacja wyników

3.1. Polityczne uwarunkowania spójności ugrupowań parlamentarnych

Przedstawione powyżej wyniki pozwalają na sformułowanie wstępnej oceny zachowań polskich ugrupowań parlamentarnych pod kątem ich zdolności do jednolitego działania oraz na postawienie kilku hipotez i określenie nowych obszarów badawczych.

Za ustalony można uznać fakt wysokiej spójności klubów we wszystkich przebadanych kadencjach, co wskazuje – wbrew obiegowej opinii o samodzielności posłów – na wysoki poziom dyscypliny. Świadczy to o silnym wpływie aparatu partyjnego na zachowanie posłów i jest typowe dla większości systemów politycznych Europy kontynentalnej[18], opartych, podobnie jak obecny polski system, o ordynację proporcjonalną oraz finansowanie partii politycznych z budżetu państwa. Wydaje się, że ta dwa czynniki mają największy wpływ na „upartyjnienie polityki", przejawiające się m.in. w podporządkowaniu deputowanych strukturze partyjnej.

Finansowanie partii oparte na systemie dotacji budżetowych, z daleko idącymi ograniczeniami możliwości pozyskania środków od prywatnych sponsorów sprzyja utrwaleniu sceny politycznej w postaci jaką miała ona

[18] Por. przekrojowo: S. Bowler, D.M. Farrell, R.S. Katz, *Party Discipline and Parliamentary Government*, Ohio State University Press, Ohio 1999.

w momencie wprowadzenia systemu w życie – w sytuacji w której obecni na niej dotychczasowi aktorzy otrzymują poważne środki publiczne na kampanię wyborczą, bardzo trudno jest zaistnieć *outsiderowi*, który aby takie środki otrzymać musiałby najpierw wprowadzić do parlamentu znaczącą grupę posłów. Tym samym poseł nielojalny wobec własnego ugrupowania nie może już liczyć – jak często miało to miejsce przed 2001 – na ponowne wejście do Sejmu „pod nowym szyldem". Od wprowadzenia nowych zasad finansowania daje się zauważyć wyraźnie mniejsza liczba rozłamów w klubach poselskich, przede wszystkim jednak od tego momentu nie pojawiło się już żadne nowe ugrupowanie polityczne, które osiągnęłoby znaczący wynik wyborczy – wręcz przeciwnie, liczba liczących się partii uległa stopniowej redukcji.

Drugim czynnikiem mającym wpływ na lojalność posła wobec swojego ugrupowania jest proporcjonalna ordynacja wyborcza, według której wyborca głosuje w znacznie większym stopniu na partie, a nie na konkretne osoby – co sprawia, że wynik wyborczy kandydata w większym stopniu zależy od jego miejsca na liście niż od zdolności do pozyskania elektoratu. Ponieważ o pozycji na liście decydują władze partyjne, wpływa to w oczywisty sposób na lojalność posła wobec nich, zwłaszcza w sytuacji gdy maleje liczba ugrupowań mających szanse na wejście do Sejmu.

Te dwa zjawiska – „zamknięcie" sceny politycznej poprzez finansowanie z budżetu oraz premiowanie lojalnych członków dobrym miejscem na liście wyborczej tłumaczą również – paradoksalnie – nie tylko wzrost spójności w czterech badanych klubach (PO, PiS, PSL, LPR) ale również jej **spadek** w dwóch pozostałych znaczących ugrupowaniach politycznych omawianego okresu, a mianowicie SLD i Samoobrony. Obydwie te formacje przeżyły poważny kryzys – w przypadku SLD chodzi o datujący się od 2004 r. i trwający w zasadzie do chwili obecnej konflikt wewnętrzny i walkę o władzę w partii, połączone z utratą politycznej wiarygodności, w przypadku Samoobrony zaś – o „wypalenie się" partii udziałem w rządzie PiS–Samoobrona–LPR przy jednoczesnym braku trwałych struktur i kompromitacji lidera w oczach elektoratu. Sprawiło to że dla swych członków partie te przestały dawać gwarancję wejścia do Sejmu kolejnej kadencji, a tym samym – wpływ ich liderów na posłów zmalał.

Wzrost spójności ugrupowań w kolejnych kadencjach (z wyjątkiem SLD i Samoobrony) współwystępuje ze spadkiem spójności całego Sejmu, wskazującym na wzrost poziomu konfliktu politycznego w izbie. Uprawnione wydaje się zatem stwierdzenie, że profesjonalizacja partii politycznych (stabilne struktury, kontrola nad posłami) sprzyja gwałtowniejszej walce po-

litycznej – partie, mając do dyspozycji lojalnych posłów, są mniej skłonne do kompromisu i rzadziej ze sobą kooperują. Ta konstatacja wydaje się być potwierdzana przez ostrą retorykę używaną przez główne ugrupowania V kadencji. Oczywiście wzrost znaczenia władz partyjnych i ściślejsza dyscyplina partyjna nie są wyłączną przyczyną konfrontacyjnego zachowania ugrupowań politycznych. Okolicznością wywołującą ostry konflikt pomiędzy PO a PiS była też z pewnością (przynajmniej przez pewien czas) walka o elektorat, który w okresie 2004–2006 był w pewnej części wspólny dla obydwu partii; od drugiej połowy 2006 roku zaś – konfrontacja służyła odróżnieniu się od głównego przeciwnika, przy jednoczesnym deklarowaniu przez obie partie zbliżonych celów w sferze polityki publicznej.

Uzyskane wyniki nie pozwalając stwierdzić zależności pomiędzy byciem w opozycji lub koalicji rządzącej a stopniem spójności ugrupowania. Rzuca się jednak w oczy, że dwa najbardziej spójne kluby w każdej z badanych kadencji stanowią zawsze: główna partia rządząca i główna partia opozycyjna, przy czym w IV i V kadencji najbardziej spójnym ugrupowaniem była główna partia rządząca (w IV kadencji wraz ze swoim satelitą – Unią Pracy). Nasuwa to hipotezę, że spójność klubu zależeć może od odgrywanej przez niego roli politycznej – bycia liderem koalicji rządzącej bądź ugrupowaniem dążącym do zajęcia tej pozycji po następnych wyborach. Z przypuszczeniem tym koresponduje niski wskaźnik spójności PSLu – partii, która przy długim stażu parlamentarnym nigdy nie miała szans stać ugrupowaniem kreującym rząd i pełniła jedynie rolę mniejszego koalicjanta (przy jednoczesnej bardzo dużej zdolności koalicyjnej). Wysoki stopień dyscypliny współwystępuje zatem ze znaczeniem partii na scenie politycznej.

3.2. Konflikty wewnątrz klubów

Wartości *CI* rozkładają się dla poszczególnych klubów w przedziale od 0,1 do 1,0. Jak pokazują to zestawienia ilości głosowań w poszczególnych kategoriach spójności, głosowania w których spójność klubów maleje poniżej *CI* = 0,7 stanowią od 0,55% (PiS, V kadencja) do 17,01% (SKL, IV kadencja) wszystkich głosowań klubu. Widać zarazem, że w V kadencji ilość głosowań *mało spójnych* znacząco zmalała dla każdego z klubów z wyjątkiem SLD.

Pojawia się zatem pytanie, w jakich sytuacjach dochodzi do ostrego konfliktu wewnątrz klubu i czy głosowania, w których kluby zachowu-

ją się niespójnie są wspólne dla wszystkich bądź niektórych ugrupowań. W przypadku kadencji III i IV duża liczba głosowań z kategorii *mało spójnych* uniemożliwia ich interpretację opisową. W kadencji V można jednak podjąć próbę opisowej analizy głosowań *mało spójnych* głównego ugrupowania rządzącego, a mianowicie PiS.

Porównanie głosowań klubu PiS oraz jego głównego politycznego rywala – PO, pozwala zauważyć, że ich głosowania *mało spójne* pokrywają się tylko w dwóch przypadkach – podczas głosowań nr 75 i 76 na 39. posiedzeniu Sejmu. Pozwala to odrzucić wstępne założenie, że przyczyny niespójnego zachowania klubów mogą być dla nich w dużej mierze wspólne. Z szesnastu głosowań *mało spójnych* PiS piętnaście dotyczyło procesu legislacyjnego, jedno zaś – wniosku o uchylenie immunitetu Jana Rokity (posła PO) z wniosku Grzegorza Wieczerzaka. Głosowania ustawodawcze podzielić można następująco:

- trzy dotyczyły nowelizacji Konstytucji, która stała się przyczyną rozłamu wewnątrz klubu, odejścia z PiS Marszałka Sejmu Marka Jurka i założenia przez niego klubu (i partii) Prawica RP (w dwóch z tych głosowań również PO zachowała się *mało spójnie*),
- cztery – dotyczyły ustawy budżetowej,
- dwie – nowelizacji ustawy o systemie oświaty,
- pozostałych sześć – nowelizacji pojedynczych ustaw o bardzo różnym charakterze (ujawnianie akt policji politycznej PRL, o komercjalizacji i prywatyzacji, o wspieraniu osób podejmujących działalność gospodarczą, o rehabilitacji osób skazanych w PRL, o ruchu drogowym i o biopaliwach).

Patrząc na głosowania od strony proceduralnej, piętnaście omawianych głosowań ustawodawczych dotyczyło:

- w trzech przypadkach odrzucenia poprawek Senatu,
- w dwóch przypadkach głosowania nad przyjęciem wniosku mniejszości,
- w ośmiu przypadkach głosowania nad przyjęciem poprawki,
- w dwóch przypadkach kwestii proceduralnych, a mianowicie natychmiastowego przejścia do drugiego czytania oraz skierowania projektu do dodatkowej komisji po pierwszym czytaniu.

Przyczyny znaczącej rozbieżności w zachowaniu PiS w każdej z opisywanych sytuacji różnią się w zależności od głosowania. Wydaje się że można je pogrupować następująco:

– autentyczna rozbieżność stanowisk w ważnej dla indywidualnych posłów kwestii moralnej – w przypadku głosowań związanych z nowelizacją Konstytucji;
– autentyczna rozbieżność stanowisk w kwestii personalnej – nielubianego przez wielu członków klubu, ale mogącego być potencjalnym sojusznikiem polityka – w przypadku głosowania nad pozbawieniem immunitetu J.M. Rokity;
– brak jasno sformułowanego stanowiska władz klubu i przekazania go posłom (część poprawek do ustaw);
– partykularne interesy części posłów i niezdolność klubu do wymuszenia jednolitości (poprawki do ustaw, w tym do ustawy budżetowej).

Wobec faktu, że głosowanie *mało spójne* stanowiły łącznie zaledwie 0,55% wszystkich głosowań, w których brał udział klub PiS można stwierdzić że wysoki poziom dyscypliny w tym klubie ulegał osłabieniu jedynie w sytuacji poważnego kryzysu politycznego (zmiana Konstytucji) oraz w przypadkach niedostatecznej komunikacji pomiędzy władzami klubu a „szeregowymi" posłami. Głosowania, w których PiS zachował się *mało spójnie* nie miały dużego znaczenia politycznego (z wyjątkiem nowelizacji Konstytucji), trudno też uznać, że odegrały one znaczącą rolę w procesie stanowienia prawa w V kadencji. Zwraca zwłaszcza uwagę fakt, że żadne z tych głosowań nie dotyczyło całości projektu ustawy (ani wniosku o odrzucenie, ani o przyjęcie). W przypadku PO głosowania *mało spójne* dotyczyły natomiast sześciokrotnie (na 65 głosowań) całości projektu ustawy. Pokazuje to, że władze PiS potrafiły narzucić posłom konsekwentną dyscyplinę w głosowaniach decydujących o uchwaleniu (bądź nie) aktu prawnego.

Przedstawiona powyżej ocena *mało spójnych* głosowań PiS nie może odnosić się do pozostałych klubów; stanowi jednak punkt wyjścia do sformułowania hipotez dotyczących przyczyn niespójności ugrupowań, które wymagać będą dalszej weryfikacji.

3.3. Podsumowanie – dalsze perspektywy badawcze

Przeprowadzone badania potwierdzają wysuwane w literaturze tezy o **wzroście znaczenia partii politycznych** jako instytucji oraz o **wzroście ich efektywności**. Rosnąca z kadencji na kadencję dyscyplina klubowa potwierdza, że polskie partie stały się strukturami skutecznie sprawującymi

kontrolę nad swoimi członkami – „maszynkami do głosowania". Uprawdopodobniona została hipoteza, że spójność klubu poselskiego pozostaje w relacji do roli odgrywanej przez partię w polityce – najwyższa spójność cechuje partie mające status liderów sceny politycznej. Nie zostały zbadane do końca przyczyny *mało spójnych* zachowań poszczególnych klubów, wstępna analiza tych zachowań wskazuje jednak, że przyczyny te są różnorodne i mogą być specyficzne dla poszczególnych klubów.

Wyniki te pozwalają na sformułowanie wstępnych hipotez badawczych, wymagających weryfikacji w przyszłości, które zostaną teraz kolejno przedstawione:

Relacje pomiędzy spójnością klubów, lojalnością poszczególnych posłów oraz rozłamami partyjnymi

Analizy wymaga problem, czy grupa dysydentów głosujących *mało spójnie* w obrębie każdego klubu jest grupą stałą, innymi słowy, czy można zidentyfikować grupę posłów głosujących inaczej niż większość klubu. Identyfikacja takiej grupy będzie mieć znaczenie podwójne:

a) po pierwsze, jej ustalenie może pozwolić na inną ocenę większości parlamentarnej,
b) po drugie, może posłużyć do prognozowania rozłamów w partii posiadającej znaczącą grupę dysydentów.

Kierunek badań wskazany w pkt. a) wymagać będzie nie tylko identyfikacji dysydentów, ale też ustalenia **na czyją korzyść** najczęściej głosują dysydenci. Poprzez zastosowanie rachunku prawdopodobieństwa umożliwi to tworzenie „scenariuszy powodzenia" dla koalicji dysponujących minimalną większością bądź dla rządów mniejszościowych.

Kierunek badań wskazany w pkt. b) wymagać będzie ustalenia, czy prawdopodobieństwo opuszczenia klubu przez dysydenta jest większe niż prawdopodobieństwo opuszczenia go przez lojalnego posła. Ponadto zweryfikować należy, czy istnieje zależność pomiędzy momentami spadku spójności klubu a rozłamami w obrębie klubu.

Badania nad czynnikami wpływającymi na spójność

Istnieje szereg zmiennych niezależnych, mogących wpływać na spójność klubu. Dodatkowych weryfikacji wymaga teza o zależności pomiędzy rolą politycznego lidera a spójnością; potencjalny obszar badań stano-

wi również zależność pomiędzy spójnością a siłą głosu ugrupowania, czyli jego znaczeniem dla możliwości podjęcia kolektywnej decyzji. Ponadto, w oparciu o przedstawioną powyżej analizę głosowań *mało spójnych* klubu PiS podjąć należy próbę klasyfikacji głosowań *mało spójnych* wszystkich aktorów i poszukiwania wśród nich cech wspólnych oraz swoistych.

Badania empiryczne nad funkcjonowaniem Sejmu

Jacek K. Sokołowski
Piotr Poznański

8.
Struktura procesu legislacyjnego w analizie ilościowej

1. Założenia metodologiczne 239
1.1. Stanowienie prawa jako realizacja interesu politycznego 239
1.2. Klasyfikacja aktorów procesu legislacyjnego 240

2. Wyniki 242
2.1. Czas uchwalania ustawy 242
2.2. Inicjatywa ustawodawcza 249
2.3. Skuteczność bezwzględna uczestników procesu legislacyjnego 257
2.4. Skuteczność względna – ilość zmian wprowadzanych do projektów 267
2.5. Możliwości zablokowania bądź odrzucenia projektu w I czytaniu 272

1. Założenia metodologiczne

1.1. Stanowienie prawa jako realizacja interesu politycznego

Proces legislacyjny traktowany instytucjonalnie rozpada się na szereg etapów, podczas których są (lub mogą być) wykorzystywane określone instytucje prawne. Dla prawnika podział na kolejne czytania czy też pojęcie inicjatywy ustawodawczej wiążą się więc z zagadnieniem komu przysługują jakie uprawnienia i w jaki sposób mogą być formalnie wykonane. Stanowienie prawa jest jednak również grą polityczną, w której określone uprawnienia są *potencjalną możliwością* osiągnięcia celów politycznych. Patrząc z tej strony na proces legislacyjny, uprawnienia jego uczestników służą realizacji ich interesów. Celem przeprowadzonego badania była próba ustalenia, z jaką częstotliwością aktorzy wykorzystują poszczególne instytucje i jaki wpływ mogą wywrzeć dzięki temu na losy projektu ustawy. Na potrzeby przeprowadzonej analizy przyjęto następujące (arbitralne) złożenia:

1) uchwalenie ustawy w określonym kształcie jest formą realizacji interesu politycznego (który może być różnoraki),
2) autor projektu ustawy dąży w zasadzie do jej uchwalenia w postaci niezmienionej,
3) aktorzy o odmiennych interesach powinni – w zasadzie – dążyć do uniemożliwienia lub opóźnienia uchwalenia projektu, bądź do istotnej zmiany jego treści.

W tym zakresie miernik skuteczności poszczególnych autorów w realizacji ich polityki stanowić mogą:

1) czas uchwalania ustawy,
2) stosunek projektów uchwalonych do projektów nieukończonych bądź odrzuconych – *skuteczność bezwzględna*,
3) liczba zmian wprowadzonych do projektu (poprawek) – *skuteczność względna*.

Każdy z tych mierników rodzi problemy metodologiczne, które zostaną omówione szczegółowo w poświęconych im częściach. Dodatkowo zbadano sposób wykorzystania dwóch elementów procedury legislacyjnej, pozwalających na zablokowanie lub zakończenie prac nad projektem, a mianowicie kontrolę wstępną Marszałka oraz wniosek o odrzucenie całości projektu w I czytaniu.

Ustawy objęte analizą zostały podzielone na 3 kategorie: ustawy zwykłe, ratyfikacyjne i ustawy związane z inkorporacją norm unijnych (ustawy UE). Podział ten wynika z różnicy pomiędzy interesami politycznymi, które mogą być realizowane poprzez stanowienie prawa w każdej z tych trzech kategorii.

Ustawy UE są co do zasady wprowadzeniem do ustawodawstwa polskiego norm wynikających z prawa wtórnego Unii Europejskiej (są też uchwalane w nieco uproszczonej procedurze), pozostawiają więc niewielki margines na realizację celów z zakresu polityki publicznej (co nie znaczy, że ich uchwalanie wyklucza realizację interesu politycznego, jednak jest on znacząco mniejszy niż w przypadku ustaw zwykłych).

Z kolei ustawy ratyfikacyjne poza szczególnymi przypadkami (takimi jak np. ratyfikacja Traktatu Lizbońskiego) dotyczą najczęściej kwestii, co do których na scenie politycznej panuje konsensus.

Projektami ustaw w największym stopniu stanowiącymi narzędzie interesu politycznego są projekty „zwykłe", a więc nie będące ani inkorporacją prawa unijnego, ani ratyfikacją umowy międzynarodowej.

1.2. Klasyfikacja aktorów procesu legislacyjnego

Tradycyjnie w badaniach nad procesem legislacyjnym przeciwstawia się legislatywę egzekutywie, traktując je jako dwa ośrodki rywalizujące ze sobą o wpływ na kształt prawa[1]. Podział ten jest głęboko ugruntowany w klasyfikacji systemów politycznych w zależności od roli odgrywanej przez obie

[1] Por. przykładowo: P. Kopecky, *Power to the Executive! The Changing Executive–Legislative Relations in Eastern Europe*, „The Journal of Legislative Studies" 2007, Vol. 10, Nr 2–3, s.142–53; V. Pettai- and U. Madise, *The Baltic Parliaments: Legislative Performance from Independence to EU Accession*, „The Journal of Legislative Studies" 2006, Vol. 12, Nr 3–4, s. 291–310. B. Lippert, G.Umbach, W. Wessels, *Europeanization of CEE Executives: EU Membership Negotiations as a Shaping Power,* „Journal of European Public Policy" 2001, Vol. 8, Nr 6, s .980–1012. Na antynomii tej opierają się również najnowsze badania nad polskim procesem legislacyjnym, por. K. H. Goetz, R. Zubek, *Government, Parliament and Lawmaking in Poland*, „The Journal of Legislative Studies" 2007, Vol. 13, Nr 4, s. 517–538.

władze[2] i został wykorzystany również w niniejszej pracy – analizę wpływu poszczególnych aktorów na kształt ustawodawstwa przeprowadzono najpierw wyłącznie w oparciu o podział na autorów instytucjonalnych, tj. Radę Ministrów, posłów, komisje sejmowe i Senat.

W dalszym toku badań podjęto jednak również próbę określenia roli odgrywanej w procesie legislacyjnym przez partie polityczne – z uwzględnieniem ich obecności w poszczególnych instytucjach prawotwórczych. Jako propozycja metodologicznie nowa, podejście to wymaga uzasadnienia.

W polskim systemie politycznym mamy do czynienia wyłącznie z rządami koalicyjnymi lub mniejszościowymi. Oznacza to z jednej strony, że gabinet nigdy nie dysponuje „posłuszną" większością parlamentarną należącą do tego samego ugrupowania co premier (jak ma to miejsce w systemie westminsterskim), ale również – że sama Rada Ministrów nie może być traktowana jako ciało jednolite, zasiadają w niej bowiem politycy należący do różnych partii, których interesy polityczne mogą być długofalowo sprzeczne.

Ponadto, częstą praktykę stanowi składanie projektów pochodzących z rządu, jako projektów poselskich. Dlatego też założenie, że np. w V kadencji każdy projekt ustawy autorstwa Rady Ministrów był przejawem realizacji polityki PiS – największej partii tworzącej rząd – stanowiłoby nadmierne uproszczenie. Rada Ministrów w V kadencji wnosiła bowiem projekty pochodzące od partii koalicyjnych (LPR i Samoobrony), niekiedy sprzeczne z polityką PiS, a zarazem PiS dążył do realizacji swoich interesów politycznych również poprzez projekty prezydenckie i poselskie.

W takiej sytuacji stwierdzenie, że ustawy autorstwa Rady Ministrów miały skuteczność bezwzględną na poziomie 74% nie wyjaśnia ani, jaki udział w tworzeniu polityki prawnej rządu miały poszczególne partie, ani też na ile były one w tym działaniu skuteczne. Dla takiej oceny niezbędne jest dokonanie podziału projektów ustaw w zależności od przynależności partyjnej autora.

Stąd też, obok tradycyjnej analizy udziału poszczególnych aktorów instytucjonalnych, wprowadzona została kategoria aktorów politycznych. Kryterium zakwalifikowania danej osoby (posła, ministra lub prezydenta) do określonego obozu politycznego stanowiła przynależność partyjna; sprawujących urząd w IV i V kadencji prezydentów potraktowano jako przynależnych odpowiednio do SLD i PiS.

[2] Por. rozdział 1..

Bez afiliacji partyjnej pozostawiono Senat, komisje sejmowe i inicjatywę obywatelską[3]. Odrębnie potraktowano też ministrów bezpartyjnych: ponieważ indywidualna analiza dopuszczalności zakwalifikowania każdego z nich do określonego obozu politycznego miałaby charakter ocenny, stworzono z nich osobną kategorię autorów politycznych.

2. Wyniki

2.1. Czas uchwalania ustawy

Czas uchwalania ustawy liczony był jako okres w dniach od złożenia projektu do Marszałka Sejmu do momentu zakończenia prac nad nim w Sejmie, czyli przekazania uchwalonej ustawy Prezydentowi do podpisu. Uśrednienie czasu pracy nad ustawami pozwala na porównanie sprawności poszczególnych aktorów we wpływaniu na przebieg procesu legislacyjnego, jednak bez uwzględnienia dodatkowych (bardzo trudnych do skwantyfikowania) zmiennych nie może być traktowany jako miernik pozwalający na ocenę działalności Sejmu. Ustawy różnią się pomiędzy sobą stopniem skomplikowania, skutkami społecznymi regulacji oraz natężeniem konfliktu wokół nich, a każdy z tych czynników zależny jest od dalszych uwarunkowań. Stąd też szybsze lub wolniejsze procedowanie nad ustawą nie przesądza o tym, czy Sejm pracuje „dobrze" czy „źle", podobnie w przypadku mniejszych ugrupowań krótszy średni czas pracy nad ich projektami powinien być traktowany z dystansem – małe kluby poselskie zgłaszają niewiele inicjatyw ustawodawczych i rzadko dotyczą one złożonej problematyki. W przypadku dużych klubów można jednak – z pewną dozą ostrożności – przyjąć że średni czas pracy nad projektem ich autorstwa wskazuje na większą lub mniejszą zdolność do kooperacji z pozostałymi graczami oraz na skuteczność w forsowaniu własnego interesu.

Poniższe tabele podają średni czas uchwalania projektów wniesionych do Sejmu przez poszczególnych aktorów.

[3] W przypadku Senatu i komisji sejmowych związane to było z faktem, że brak jest danych pozwalających ustalić osobowe autorstwo konkretnego projektu ustawy wnoszonego przez te organy. Ponieważ jednak zarówno Senat jak i komisje zdominowane były w IV i V kadencji przez główną partię rządzącą, można też potraktować projekty pochodzące z tych instytucji jako projekty autorstwa odpowiednio – SLD i PiS. W przypadku inicjatywy obywatelskiej natomiast przypisywanie autorstwa politycznego jest bezprzedmiotowe.

Czas uchwalania ustawy – autorstwo instytucjonalne

Tabela 8.1. Czas uchwalania ustawy w V kadencji według autorów instytucjonalnych

Autor	Średni czas uchwalenia – ustawy wszystkie	Średni czas uchwalenia – ratyfikacje	Średni czas uchwalenia – ustawy UE
Inicjatywa obywatelska	624	-	-
Komisja sejmowa	50	-	-
Posłowie	157	-	77
Rada Ministrów	100	64	83
Bezpartyjny minister	83	67	71
Prezydent	106	-	-
Senat	107	-	-

Tabela 8.2. Czas uchwalania ustawy w IV kadencji według autorów instytucjonalnych

Autor	Średni czas uchwalenia – ustawy wszystkie	Średni czas uchwalenia – ratyfikacje	Średni czas uchwalenia – ustawy UE
Inicjatywa obywatelska	201	-	-
komisja sejmowa	199	-	175
posłowie	215	-	61
Rada Ministrów	114	51	107
Bezpartyjny minister	115	43	118
Prezydent	276	-	-
Senat	235	-	125

W obydwu kadencjach ustawy ratyfikacyjne mają najkrótszy czas uchwalenia, co wskazuje na ich mało konfliktowy charakter, zaś ustawy UE mają krótszy średni czas uchwalenia niż średnia dla wszystkich ustaw. Różna

w obydwu kadencjach jest hierarchia autorów, uszeregowanych według czasu uchwalania ich projektów: w V kadencji są to (od „najszybszego"): komisja --> bezpartyjny minister --> Rada Ministrów --> Prezydent --> Senat --> posłowie --> inicjatywa ludowa, zaś w IV kadencji: Rada Ministrów --> bezpartyjny minister --> komisja ---> inicjatywa ludowa --> posłowie --> Senat --> Prezydent. Jednak w obydwu przypadkach projekty ministerialne są rozpatrywane szybciej niż projekty poselskie, prezydenckie i senackie.

Czas uchwalania projektu rządowego pozostaje na zbliżonym poziomie w obydwu kadencjach (100 i 114 dni), zwraca natomiast uwagę różnica pomiędzy traktowaniem projektów senackich i prezydenckich – w IV kadencji procedowanie nad nimi trwało dwukrotnie (w przypadku Prezydenta – dwuipółkrotnie) dłużej niż rozpatrywanie projektów rządowych, podczas gdy w kadencji V są one rozpatrywane zaledwie tydzień dłużej niż projekty autorstwa Rady Ministrów.

Wreszcie uwagę zwraca różnica pomiędzy czasem pracy nad projektami komisyjnymi (w V kadencji mają one status „ekspresowych" a w IV prace nad nimi trwają średnio niemal 200 dni) oraz projektów wniesionych przez inicjatywę ludową – w IV kadencji jej czas uchwalenia wypada na tle pozostałych autorów przeciętnie, podczas gdy w V kadencji projekt inicjatywy obywatelskiej rozpatrywany był... niemalże przez całą kadencję. Należy tu zaznaczyć, że w IV kadencji uchwalono łącznie cztery projekty wniesione przez inicjatywę ludową, zaś w V kadencji tylko jeden.

W tabelach nie uwzględniono projektów pilnych, traktując je na równi z pozostałymi projektami rządowymi. Wynikało to z faktu, że procedura przewidziana dla projektów pilnych stosowana jest przez Radę Ministrów niezwykle rzadko – w V kadencji zaledwie w 11 przypadkach, zaś w IV w 32 przypadkach. W obydwu kadencjach średni czas uchwalenia projektu pilnego wyniósł 25 dni.

Czas uchwalania ustawy – autorstwo polityczne

Tabela 8.3. Czas uchwalania ustawy w V kadencji według autorów politycznych

Autor	Średni czas uchwalenia – ustawy wszystkie	Średni czas uchwalenia – ratyfikacje	Średni czas uchwalenia – ustawy UE
PiS	104	63	74
PO	188	-	-
SLD	159	-	195
Samoobrona	122	59	71
LPR	167		77
PSL	123	-	77
Prawica RP	83	-	-

Kolorem szarym oznaczono partie wchodzące w skład koalicji rządowej.

Tabela 8.4. Czas uchwalania ustawy w IV kadencji według autorów politycznych

Autor	Średni czas uchwalenia – ustawy wszystkie	Średni czas uchwalenia – ratyfikacje	Średni czas uchwalenia – ustawy UE
PiS	234	-	-
PO	186	-	-
SLD	135	60	104
Samoobrona	194	-	81
LPR	166	-	-
PSL	126	17	133
PBL	123	-	-
UP	152	69	99

Kolorem szarym oznaczono partie wchodzące w skład koalicji rządowej. W tabeli pominięto Socjaldemokrację Polską, ROP i SKL z uwagi na znikomą liczbę wniesionych projektów.

Wyniki w zasadzie potwierdzają przypuszczenie, że partie wchodzące w skład rządu przeprowadzają swoje projekty ustaw przez Sejm szybciej niż ugrupowania opozycyjne. Charakterystyczne jest jednak istnienie w obydwu kadencjach wyjątku – partii nie tworzącej rządu, a pomimo to będącej rekordzistą czasowym – w IV kadencji jest to PBL, a w V Prawica RP.

W obydwu przypadkach można to jednak wytłumaczyć szczególną sytuacją tych klubów – zarówno Polski Blok Ludowy, jak i Prawica RP znalazły się w pewnym momencie w roli „języczka u wagi" dla rządu mniejszościowego (PBL po zerwaniu koalicji SLD-UP-PSL, zaś Prawica po usunięciu z rządu Jarosława Kaczyńskiego Samoobrony). Tym samym dostały szansę, by w zamian za udzielane rządowi poparcie „przepchnąć" przez parlament własne pomysły – nader nieliczne, ponieważ w przypadku PBL był to jeden[4] a w przypadku Prawicy – dwa projekty, z których uchwalony został jeden.

Na uwagę zasługuje dysproporcja pomiędzy ugrupowaniami koalicyjnymi – wyraźnie widać, że wśród partii wchodzących w skład rządu niektóre radziły sobie sprawniej z forsowaniem własnych projektów (w V kadencji uchwalenie ustawy autorstwa LPR zajmowało średnio 45 dni więcej niż projektu autorstwa Samoobrony).

W tym kontekście zaskakuje skuteczność czasowa PSLu w V kadencji – partia ta, pomimo że była konsekwentnie w opozycji do rządów Kazimierza Marcinkiewicza, a później Jarosława Kaczyńskiego, zgłaszała ustawy uchwalane szybciej nie tylko niż projekty PO i SLD, ale nawet szybciej niż ustawy koalicyjnego LPR, zajmując trzecie (po PiS i Samoobronie) miejsce pod względem czasu uchwalenia wniesionych przez siebie ustaw.

PiS jako lider koalicji rządowej wydaje się natomiast sprawniejszy od odgrywającego tę rolę w IV kadencji SLD, jego ustawy uchwalane były bowiem średnio o miesiąc szybciej. Różnica ta może jednak wynikać z kryzysu, w jakim partia postkomunistów znalazła się w związku z aferą Rywina, który znacząco wpłynął na funkcjonowanie jej klubu w Sejmie w drugiej połowie V kadencji.

[4] Projekt ten złożony został wspólnie z politykami PSL i Maciejem Płażyńskim i dotyczył przedłużenia terminów spłaty zaległych składek na ubezpieczenie społeczne przez przedsiębiorców.

Czas uchwalania ustawy – aktorzy w instytucjach

Dysponując danymi obrazującymi szybkość uchwalania ustawy w zależności od autorstwa instytucjonalnego i politycznego podjęto próbę analizy skuteczności poszczególnych aktorów politycznych w określonych instytucjach. Analiza ta obejmuje tylko partie wchodzące w IV lub V kadencji w skład koalicji rządowej oraz PO.

Tabela 8.5. Czas uchwalenia ustawy w IV i V kadencji w zależności od aktora

Autor	Kadencja	Średni czas uchwalenia		
		Posłowie	Rada Ministrów	Prezydent
PiS	IV	234	-	-
	V	129	98	106
PO	IV	186	-	-
	V	188	-	-
SLD	IV	159	125	276
	V	152	[203]	-
Samoobrona	IV	194	-	-
	V	169	96	-
LPR	IV	166	-	-
	V	183	87	-
PSL	IV	189	93	-
	V	123	-	-
UP	IV	579	136	-

Kolor szary oznacza przynależność do koalicji rządzącej w danej kadencji. W nawiasie graniastym podano czas uchwalenia ustaw wniesionych przez rząd Belki nad którymi kontynuował prace Sejm V kadencji.

Powyższe dane ponownie pokazują priorytetowy charakter projektów rządowych w stosunku do poselskich – każdy z aktorów politycznych znacząco szybciej uzyskiwał uchwalenie ustawy zgłaszając ją jako projekt Rady Ministrów, niż jako poselski. Średni czas uchwalenia projektu ministerialnego to ok. 3 miesiące, choć widać że SLD i UP były wyraźnie wolniejsze pod tym względem od innych partii.

Czas uchwalenia projektów poselskich nie wydaje się zależeć wyłącznie od tego, czy dane ugrupowanie znajduje się w opozycji czy wchodzi w skład większości rządowej. Spośród partii, które doszły do władzy w wyniku wyborów w 2005 r. dwie (PiS i Samoobrona) mają w V piątej kadencji krótszy czas uchwalania swoich projektów poselskich niż w IV (w przypadku PiS znacznie krótszy – o ponad 100 dni, w przypadku Samoobrony – o niecałe 30) jednak dla LPR czas uchwalenia projektu poselskiego uległ w V kadencji wydłużeniu o ponad dwa tygodnie.

Z kolei dla SLD po przejściu do opozycji czas uchwalania projektów wydłużył się zaledwie o tydzień , dla PSL zaś uległ imponującemu skróceniu – ze 189 dni do 123. Oczywiście projekty wnoszone przez opozycję stanowią znacznie mniejszą liczbę niż projekty klubów należących do koalicji rządowej, jednak wyniki te wydają się sugerować większą zdolność niektórych ugrupowań do skutecznego przeprowadzenia ustawy przez Sejm.

Interesująco wypada w tym kontekście PO, której średni czas uchwalania projektu poselskiego wynosi w obydwu kadencjach nieco ponad 180 dni i nie ulega zmianom – warto jednak zauważyć, że **relatywnie** oznacza to, iż projekty PO radziły sobie w Sejmie V kadencji gorzej niż w IV, gdyż średni czas uchwalania projektu poselskiego uległ w V kadencji skróceniu o 50 dni.

2.2. Inicjatywa ustawodawcza

Przedmiotem badań było ustalenie aktywności poszczególnych aktorów politycznych i instytucjonalnych w zakresie wykonywania inicjatywy ustawodawczej. Pod uwagę wzięto również wykorzystanie poszczególnych instytucji przez aktorów politycznych.

Udział aktorów instytucjonalnych w inicjatywie ustawodawczej

Wyniki w tym zakresie obrazują poniższe tabele:

Tabela 8.6. Inicjatywa ustawodawcza w V kadencji – autorzy instytucjonalni

Autor	Liczba projektów				Procent w stosunku do wszystkich wniesionych			
	Wszystkie	Ratyfikacje	UE	Ustawy zwykłe	Wszystkie	Ratyfikacje	UE	Ustawy zwykłe
Inicjatywa obywatelska	8	-	-	8	1,13	-	-	1,34
Komisja sejmowa	11	-	-	11	1,55	-	-	1,85
posłowie	273	-	2	271	**38,56**	-	**2,62**	**45,47**
Rada Ministrów	377	36	74	267	**53,25**	100,00	**48,68**	**44,80**
Prezydent	23	-	-	23	3,25	-	-	3,86
Senat	16	-	76	16	2,26	-	50,00	2,68
Suma	708	36	152	596	100,00	100,00	100,00	100,00

Tabela 8.7. Inicjatywa ustawodawcza w IV kadencji – autorzy instytucjonalni

Autor	Liczba projektów				Procent w stosunku do wszystkich wniesionych			
	Wszystkie	Ratyfikacje	UE	Ustawy zwykłe	Wszystkie	Ratyfikacje	UE	Ustawy zwykłe
Inicjatywa obywatelska	13	-	-	13	1,03	-	-	1,43
Komisja sejmowa	39	-	1	38	3,08	-	0,44	4,19
Posłowie	362	-	5	354	**28,61**	-	2,22	**39,07**
Rada Ministrów	806	132	219	457	**63,72**	100,00	**96,9**	**50,44**
Prezydent	21	-	-	21	1,66	-	-	2,32
Senat	24	-	1	23	1,90	-	0,44	2,54
Suma	1265	132	226	906	100,00	100,00	100,00	100,00

Obydwie tabele (8.6 i 8.7) potwierdzają obserwowaną już we wcześniejszych kadencjach prawidłowość: równowagę pomiędzy egzekutywą a legislatywą w inicjowaniu nowych rozwiązań prawnych[5].

W obydwu kadencjach Rada Ministrów jest autorem połowy (w V kadencji nawet mniej) wnoszonych do Sejmu projektów ustaw. Zdecydowanie dominuje natomiast jako autor projektów ratyfikacyjnych oraz związanych z inkorporacją prawa europejskiego, co w oczywisty sposób związane jest z koniecznością posiadania fachowego zaplecza, niezbędnego dla przygotowania tych projektów. Na stałym i niskim poziomie pozostaje udział pozostałych aktorów instytucjonalnych – komisji, Senatu i Prezydenta, choć należy zwrócić uwagę, że Lech Kaczyński inicjował tryb ustawodawczy dwukrotnie częściej niż Aleksander Kwaśniewski, zaś rola komisji sejmowych jako autora ustaw w V kadencji zdecydowanie spadła.

[5] K. H. Goetz, R. Zubek, *Government, Parliament and Law-making in Poland*, „The Journal of Legislative Studies" 2007, Vol. 13, Nr. 4, s. 517–538.

Udział aktorów politycznych w inicjatywie ustawodawczej

Udział poszczególnych aktorów politycznych obrazują dwie poniższe tabele: 8.8 i 8.9.

Tabela 8.8. Inicjatywa ustawodawcza w IV kadencji – autorzy polityczni

Autor	Liczba projektów				Procent w stosunku do wszystkich wniesionych			
	Wszystkie	Ratyfikacje	UE	Ustawy zwykłe	Wszystkie	Ratyfikacje	UE	Ustawy zwykłe
PiS	408	33	50	325	**57,63**	67,73	59,52	**52,33**
PO	55	-	-	55	7,77	-	-	8,86
SLD	55	-	5	50	7,77	-	5,95	8,05
Samoobrona	98	1	18	79	**13,84**	2,04	21,43	**12,72**
LPR	45	-	1	44	6,36	-	-	7,09
PSL	35	-	1	34	4,94	-	-	5,48
Bezpartyjni ministrowie	50	15	11	32	7,06	30,61	13,1	5,15
Prawica RP	2	-	-	2	0,28	-	-	0,32

W tabeli nie podano sumy wszystkich projektów, ponieważ w przypadku wspólnego autorstwa kilku ugrupowań, projekt taki liczony był oddzielnie dla każdego ugrupowania, co powoduje że sumując projekty autorów politycznych uzyskujemy liczby powyżej 100%.

Tabela 8.9. Inicjatywa ustawodawcza w IV kadencji – autorzy polityczni

Autor	Liczba projektów				Procent w stosunku do wszystkich wniesionych			
	Wszystkie	Ratyfikacje	UE	Ustawy zwykłe	Wszystkie	Ratyfikacje	UE	Ustawy zwykłe
PiS	102	-	1	101	8,06	-	0,45	11,05
PO	69	-	-	69	5,45	-	-	7,55
SLD	606	33	128	447	47,91	52,38	57,14	48,91
Samoobrona	53	-	1	54	4,19	-	0,45	5,91
LPR	49	-	1	48	3,87	-	0,45	5,25
PSL	55	-	14	40	4,35	-	6,25	4,38
Bezpartyni ministrowie	202	30	58	115	15,97	47,62	25,89	12,58
UP	64	-	21	40	5,06	-	9,37	4,38

W tabeli pominięto Socjaldemokrację Polską, ROP i SKL z uwagi na znikomą liczbę wniesionych projektów. Wyniki nie sumują się do 100% ze względu na projekty mające kilku autorów.

Wyniki pokazują, że główną siłą napędową inicjatyw ustawodawczych w obydwu kadencjach była najsilniejsza partia tworząca rząd, zdecydowanie dominująca wśród członków koalicji. Ponownie wyniki wskazują na niewielką aktywność LPR – nie tylko uchwalanie ustaw jej autorstwa trwało długo, ale też stanowiły one niewielki ułamek legislacji w latach 2005–2007. LPR wykazywała się biernością również będąc w opozycji – zgłosiła najmniej projektów ze wszystkich klubów w IV kadencji. Partią koalicyjną aktywnie promującą własne interesy wydaje się być Samoobrona w V kadencji, zgłaszająca prawie 14 procent wszystkich ustaw, w tym ponad 20 procent ustaw inkorporujących prawo UE, zaś „nadaktywną" partią opozycyjną – PiS w IV kadencji, zgłaszający ponad 11 procent ustaw zwykłych. Znaczący jest też udział bezpartyjnych ministrów w tworzeniu prawa w IV kadencji.

Inicjatywa ustawodawcza aktorów politycznych w poszczególnych instytucjach

Poniższe tabele obrazują wykorzystanie poszczególnych instytucji przez aktorów politycznych do wykonania inicjatywy ustawodawczej (pod uwagę wzięto tylko aktorów wchodzących w skład koalicji rządzącej, ponieważ pozostali mogą składać jedynie projekty poselskie).

Tabela 8.10. Wykorzystanie instytucji dla wykonania inicjatywy ustawodawczej przez aktorów politycznych w V kadencji

Autor projektu		Liczba projektów			% w stosunku do wniesionych przez danego autora politycznego		
Polityczny	Instytucjonalny	Wszystkie	UE	Ustawy zwykłe	Wszystkie	UE	Ustawy zwykłe
PiS	Rada Ministrów	288	48	207	70,58	96,00	63,69
	Posłowie	97	2	95	23,77	4,00	29,23
	Prezydent	23		23	5,63	-	7,07
Suma		408	50	325	100,00	100,00	100,00
Samoobrona	Rada Ministrów	52	17	34	53,06	94,44	43,04
	Posłowie	46	1	45	46,93	5,55	56,96
Suma		98	18	79	100,00	100,00	100,00
LPR	Rada Ministrów	4		4	8,88	-	9,091
	Posłowie	41	1	40	91,11	100,00	90,91
Suma		45	1	44	100,00	100,00	100,00

Tabela 8.11. Wykorzystanie instytucji dla wykonania inicjatywy ustawodawczej przez aktorów politycznych w IV kadencji

Autor projektu		Liczba projektów			% w stosunku do wniesionych przez danego autora politycznego		
Polityczny	Instytucjonalny	Wszystkie	UE	Ustawy zwykłe	Wszystkie	UE	Ustawy zwykłe
SLD	Rada Ministrów	459	126	301	75,25	98,44	66,89
	Posłowie	130	2	128	21,31	1,56	28,44
	Prezydent	21	-	21	3,44	-	4,67
Suma		610	128	450	100,00	100,00	100,00
UP	Rada Ministrów	58	21	34	90,63	100,00	85,00
	Posłowie	6		6	9,38	-	15,00
Suma		64	21	40	100,00	100,00	100,00
PSL	Rada Ministrów	26	13	12	47,27	92,86	30,00
	Posłowie	29	1	28	52,73	7,14	70,00
Suma		55	14	40	100,00	100,00	100,00

W obydwu kadencjach wykonując inicjatywę ustawodawczą lider koalicji rządzącej korzysta w podobny sposób z kontrolowanych przez siebie instytucji, wnosząc 3/4 projektów poprzez Radę Ministrów (powyższe wyniki nie uwzględniają ministrów bezpartyjnych, gdyby jednak przynajmniej część z nich zakwalifikować jako należących do – odpowiednio – PiS lub SLD, liczby te byłyby jeszcze wyższe). Dla lidera koalicji posłowie jako inicjatorzy nowego prawa pełnią funkcję pomocniczą, ale nie pomijalną – za ich pośrednictwem wnosi on ok. 20% projektów ustaw. Rzecz ma się natomiast inaczej, gdy chodzi o mniejsze partie koalicyjne, wśród których wyróżnić można 3 scenariusze zachowań:

– wnoszenie projektów głównie poprzez Radę Ministrów (UP w IV kadencji),
– wnoszenie projektów głównie za pośrednictwem posłów (LPR w V kadencji),
– wnoszenie projektów w zbliżonych proporcjach jako projekty poselskie i rządowe (PSL w IV i Samoobrona w V kadencji).

Wydaje się, że proporcja projektów ministerialnych i poselskich wnoszonych przez danego aktora może wskazywać na dwie jego cechy – pozycję jaką zajmuje on w danej instytucji, oraz stopień przygotowania do inicjowania stanowienia prawa. Wniesienie inicjatywy ustawodawczej poprzez Radę Ministrów wymaga z jednej strony z reguły kontroli nad aparatem urzędniczym oraz lepszego przygotowania merytorycznego projektu, a z drugiej – politycznej „siły przebicia" w gabinecie, pozwalającej nakłonić koalicyjny rząd do zaakceptowania projektu. Inicjatywy poselskie nie są obciążone aż takimi ograniczeniami, stąd tendencja do wnoszenia ich w dużej ilości przez partię polityczną może wskazywać na słabą pozycję ministrów delegowanych przez nią do rządu. Z kolei wykorzystywanie posłów jako inicjatorów legislacji przez najsilniejszego koalicjanta może być wynikiem dążenia do ominięcia procedury OSR i konsultacji międzyresortowych w rządzie, a tym samym – do przyspieszenia całości prac nad ustawą, nawet kosztem dłuższego procedowania w Sejmie (czas uchwalania projektów poselskich jest znacząco dłuższy niż projektów rządowych). Kolejne tabele (8.12 i 8.13) ilustrują stopień wykorzystania instytucji przez poszczególnych aktorów politycznych, obrazując jakie ugrupowanie dominowało w poszczególnych instytucjach.

Tabela 8.12. Wykorzystanie instytucji dla wykonania inicjatywy ustawodawczej przez aktorów politycznych w V kadencji – stopień dominacji

Autor projektu		**Liczba projektów**			**% w stosunku do wniesionych przez danego autora instytucjonalnego**		
Polityczny	Instytucjonalny	Wszystkie	UE	Ustawy zwykłe	Wszystkie	UE	Ustawy zwykłe
PiS	**Rada Ministrów**	288	48	207	76,39	64,86	77,53
	Posłowie	97	2	95	35,53	100,00	35,06
	Prezydent	23		23	100,00	-	100,00
Suma		408	50	325	nie dot.	nie dot.	nie dot.
Samoobrona	**Rada Ministrów**	52	17	34	13,79	22,97	12,73
	Posłowie	46	1	45	16,85	50,00	16,61
Suma		98	18	79	nie dot.	nie dot.	nie dot.
LPR	**Rada Ministrów**	4		4	1,06	-	1,50
	Posłowie	41	1	40	15,02	50,00	14,76
Suma		45	1	44	nie dot.	nie dot.	nie dot.

Tabela 8.13. Wykorzystanie instytucji dla wykonania inicjatywy ustawodawczej przez aktorów politycznych w IV kadencji – stopień dominacji

Autor projektu		Liczba projektów			% w stosunku do wniesionych przez danego autora instytucjonalnego		
Polityczny	Instytucjonalny	Wszystkie	UE	Ustawy zwykłe	Wszystkie	UE	Ustawy zwykłe
SLD	Rada Ministrów	459	126	301	56,94	57,53	65,86
	Posłowie	130	2	128	35,91	40,00	36,16
	Prezydent	21	-	21	100,00	-	100,00
Suma		610	128	450	nie dot.	nie dot.	nie dot.
UP	Rada Ministrów	58	21	34	7,20	2,61	4,22
	Posłowie	6	-	6	1,66	-	1,66
Suma		64	21	40	nie dot.	nie dot.	nie dot.
PSL	Rada Ministrów	26	13	12	3,23	1,61	1,49
	Posłowie	29	1	28	8,01	0,28	7,73
Suma		55	14	40	nie dot.	nie dot.	nie dot.

Wyniki te pokazują, różnice w „zagospodarowaniu" poszczególnych instytucji przez partie polityczne. Okazuje się, że pomimo iż lider koalicji w IV i V kadencji traktował rząd jako główne narzędzie realizacji swojej polityki prawnej, to jednak rząd Leszka Millera i Marka Belki nie był całkowicie zdominowany przez SLD – wynika to jednak przede wszystkim z faktu, że duża część ministrów obydwu tych rządów deklarowała się jako bezpartyjna i nie została uwzględniona w powyższej statystyce. W przypadku rządów SLD rzuca się również w oczy, że obydwaj mniejsi koalicjanci – pomimo że forsowali swoją politykę prawną głównie (UP) lub

w połowie (PSL) za pośrednictwem Rady Ministrów – mieli znikomy wkład w całość prowadzonych przez nią prac ustawodawczych (odpowiednio 1,66 i 3,23%). Ugrupowania te wniosły również bardzo niewielką liczbę projektów w ciągu trwającej cztery lata kadencji – porównywalną z liczbą zgłoszoną przez LPR w ciągu lat dwóch (z czego tylko ok. roku jako koalicjant).

Na tym tle zwraca uwagę aktywność Samoobrony w V kadencji, w której złożyła ona blisko 100 projektów (a więc dwukrotnie więcej niż PSL w dwukrotnie krótszym czasie), stanowiących w sumie blisko 14% wszystkich projektów rządowych.

Pozwala to wysunąć przypuszczenie o znaczącym wpływie Samoobrony na politykę prawną rządu Jarosława Kaczyńskiego, wymaga jednak szczegółowej weryfikacji. Oznaczając autorstwo ustaw, przypisywano bowiem wspólne autorstwo polityczne projektom, do reprezentowania których w Sejmie umocowanych zostało dwóch lub więcej ministrów. Tym samym część „dorobku" Samoobrony może być wspólna z projektami autorstwa ministrów PiS, które – ze względu na swój zakres rzeczowy – były konsultowane z chłopskim koalicjantem i wspólnie „pilotowane" w Sejmie.

2.3. Skuteczność bezwzględna uczestników procesu legislacyjnego

Skuteczność bezwzględną obrazuje procent projektów uchwalonych w stosunku do projektów wniesionych przez danego autora. Podobnie jak w przypadku czasu uchwalania ustawy, statystyki stworzone zostały z uwzględnieniem podziału na aktorów instytucjonalnych, politycznych, oraz aktorów politycznych w poszczególnych instytucjach; w tym ostatnim wypadku zrezygnowano jednak z prezentacji wyników, ponieważ pokrywają się one z danymi na temat skuteczności instytucjonalnej.

Skuteczność bezwzględna autorów instytucjonalnych

Poniższe tabele zawierają zestawienie skuteczności dla autorów instytucjonalnych:

Tabela 8.14. Skuteczność bezwzględna poszczególnych autorów instytucjonalnych w V kadencji

Autor	Procent uchwalonych			
	Wszystkie	Rat	UE	Ustawy zwykłe
Inicjatywa obywatelska	12,50	-	-	12,50
Komisja sejmowa	27,27	-	-	27,27
Posłowie	44,32	-	50,00	44,28
Rada Ministrów	77,98	97,22	85,14	74,16
Prezydent	73,91	-	-	73,91
Senat	18,75	-	-	18,75
Wszystkich	62,01	97,22	84,21	57,38

Tabela 8.15. Skuteczność bezwzględna poszczególnych autorów instytucjonalnych w IV kadencji

Autor	Procent uchwalonych			
	Wszystkie	Rat	UE	Ustawy zwykłe
Inicjatywa obywatelska	30,77	-	-	30,77
Komisja sejmowa	82,05	-	100,00	81,58
Posłowie	50,70	-	40,00	50,85
Rada Ministrów	92,06	96,97	91,78	90,59
Prezydent	71,46	-	-	71,43
Senat	62,50	-	100,00	60,87
Wszystkich	78,45	96,97	90,71	72,63

Procent odrzuconych				Procent wycofanych				Procent niedokończonych			
Wszystkie	Rat	UE	Ustawy zwykłe	Wszystkie	Rat	UE	Ustawy zwykłe	Wszystkie	Rat	UE	Ustawy zwykłe
-	-	-	-	-	-	-	-	87,5	-	-	87,5
-	-	-	-	9,09	-	-	9,09	63,64	-	-	63,64
6,59	-	50,00	6,27	4,76	-	-	4,80	44,32	-	-	44,65
0,80	-	1,35	0,75	0,53	-	-	0,75	20,69	2,78	13,51	24,34
-	-	-	-	-	-	-	-	26,09	-	-	26,09
-	-	-	-	-	-	-	-	81,25	-	-	81,25
2,97	-	2,63	3,19	2,26	-	-	2,68	32,77	2,78	13,16	36,74

Procent odrzuconych				Procent wycofanych				Procent niedokończonych			
Wszystkie	Rat	UE	Ustawy zwykłe	Wszystkie	Rat	UE	Ustawy zwykłe	Wszystkie	Rat	UE	Ustawy zwykłe
-	-	-	-	-	-	-	-	69,23	-	-	69,23
5,13	-	-	5,26	-	-	-	-	12,82	-	-	13,16
7,24	-	-	7,34	9,75	-	-	9,89	32,31	-	60,00	31,92
0,87	-	1,38	0,66	1,74	0,76	1,37	2,19	5,33	2,27	5,02	6,56
-	-	-	-	-	-	-	-	28,57	-	-	28,57
-	-	-	-	4,17	-	-	4,35	33,33	-	-	34,78
2,77	-	1,77	3,42	3,96	0,76	1,32	5,08	14,81	2,27	6,19	18,87

W powyższych wynikach uderza przede wszystkim znaczny procent projektów niedokończonych. Fakt ten w przypadku V kadencji można wyjaśnić dość nieoczekiwanym jej skróceniem, co przerwało prace nad znaczną częścią legislacji, a zarazem nie było wydarzeniem, które Prezydium Sejmu mogło uwzględnić. Jednak również w IV kadencji blisko 15% wszystkich wniesionych ustaw pozostało nieuchwalonych, z tego prawie 19% ustaw zwykłych. Przyczynę stanowić może głęboki kryzys polityczny ówczesnego ugrupowania rządzącego i fakt że blisko połowa tej kadencji upłynęła pod znakiem rządów mniejszościowych.

Na czele rankingu skuteczności w obu kadencjach znajduje się Rada Ministrów (92% w IV i niemal 78% w V kadencji) oraz Prezydent, ze skutecznością nieco ponad 70% w obu kadencjach. W IV kadencji przed Prezydentem mieszczą się jeszcze komisje sejmowe (82%), których rola w V kadencji wyraźnie zmalała, podobnie jak Senatu. Sejm V kadencji wyraźnie mniej przychylnie traktował inicjatywę ludową, uchwalając tylko jedną ustawę wniesioną przez obywateli (co zresztą zajęło mu 2 lata), podczas gdy Sejm IV kadencji uwzględnił w swoich pracach jedną trzecią projektów obywatelskich. W obydwu kadencjach natomiast podobną skutecznością wykazują się posłowie (44% i 50%).

W obydwu kadencjach podobna – i podobnie niska – jest też liczba projektów odrzuconych i wycofanych – w V kadencji stanowią one po ok. 3% wszystkich projektów wniesionych, a w IV nieco ponad 3% oraz 5%. Wyraźnie wskazuje to, że w polskim Sejmie rzadko dochodzi do otwartej konfrontacji na tle całości aktu prawnego, a wnioski o odrzucenie ustawy, pomimo że zgłaszane, traktowane są raczej jak demonstracja polityczna, a nie droga do rzeczywistego zwalczenia projektu. Wynik ten sugeruje również, że skuteczność projektów zgłaszanych przez opozycję powinna być stosunkowo wysoka. Duży procent projektów odrzuconych pojawia się jedynie w V kadencji w przypadku poselskich projektów inkorporujących prawo UE, przypomnieć jednak należy, że projektów takich wniesiono łącznie tylko 2. Nie zmienia to więc ogólnego obrazu projektów UE jako łatwiejszych do uchwalenia niż ustawy zwykłe (84% versus 57% w V kadencji i 90% versus 72% w IV kadencji). Największą skuteczność mają jednak, zgodnie z oczekiwaniami projekty ratyfikacyjne (w obu kadencjach ok. 97%).

Skuteczność bezwzględna aktorów politycznych

Zestawienie skuteczności dla aktorów politycznych przedstawia się następująco:

Tabela 8.16. Skuteczność bezwzględna poszczególnych autorów politycznych w V kadencji

Autor	Procent uchwalonych				Procent odrzuconych				Procent wycofanych				Procent niedokończonych			
	Wszystkie	Rat	UE	Ustawy zwykłe	Wszystkie	Rat	UE	Ustawy zwykłe	Wszystkie	Rat	UE	Ustawy zwykłe	Wszystkie	Rat	UE	Ustawy zwykłe
PiS	70,10	90,90	84,00	65,85	2,21	-	2,00	2,46	1,23	-	-	1,53	26,47	9,09	14,00	30,15
PO	38,18	-	-	38,18	3,64	-	-	3,61	7,27	-	-	7,27	50,91	-	-	50,91
SLD	47,27	-	80,00	44,00	14,54	-	20,00	14,00	3,66	-	-	4	34,55	-	-	38,00
Samoobrona	63,27	-	77,78	59,49	2,04	-	-	2,53	1,02	-	-	1,27	32,65	-	22,22	36,71
LPR	42,22	-	-	40,91	4,44	-	-	4,55	4,44	-	-	4,55	48,89	-	-	50,00
PSL	34,29	-	-	32,35	-	-	-	-	11,43	-	-	11,76	54,29	-	-	55,88
Bezpartyjni	76,00	80,00	72,73	78,13	4,00	13,33	9,09	-	-	-	-	-	20,00	6,67	18,18	21,88
Prawica RP	50,00	-	-	50,00	50,00	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Tabela 8.17. Skuteczność bezwzględna poszczególnych autorów politycznych w IV kadencji

Autor	Procent uchwalonych				Procent odrzuconych				Procent wycofanych				Procent niedokończonych			
	Wszystkie	Rat	UE	Ustawy zwykłe	Wszystkie	Rat	UE	Ustawy zwykłe	Wszystkie	Rat	UE	Ustawy zwykłe	Wszystkie	Rat	UE	Ustawy zwykłe
PiS	43,14	-	100,00	42,57	6,86	-	-	6,93	10,78	-	-	10,89	39,22	-	-	39,60
PO	60,87	-	-	60,87	10,14	-	-	10,14	10,14	-	-	10,14	18,84	-	-	18,84
SLD	85,81	90,91	90,63	83,89	1,98	-	1,56	2,24	2,31	-	1,56	2,68	9,90	9,09	6,25	11,19
Samoobrona	50,94	-	100,00	48,15	5,66	-	-	5,56	16,98	-	-	16,67	26,42	-	-	29,63
LPR	32,65	-	-	33,33	8,16	-	-	8,33	16,33	-	-	16,67	42,86	-	100,00	41,67
PSL	63,64	-	78,57	57,50	1,82	-	7,14	-	7,27	-	7,14	7,50	27,27	-	7,14	35,00
Bezpartyni	85,64	90,00	91,38	-	0,5	-	-	-	1,98	3,33	1,72	-	11,88	6,67	6,9	-
UP	90,63	-	100,00	85,00	1,56	-	-	2,50	3,13	-	-	5,00	4,69	-	-	7,50

Największą skuteczność wykazują partie należące do koalicji rządzącej, choć zachodzą pomiędzy nimi istotne różnice. W IV kadencji największą skutecznością bezwzględną cieszyła się Unia Pracy (ponad 90% dla wszystkich projektów, 85% dla ustaw zwykłych), po niej SLD (85% i 83%), wyraźnie natomiast odstawało koalicyjne przez część kadencji PSL (63% i 57%), zbliżając się pod tym względem do partii opozycyjnych, wśród których zadziwiającą skutecznością wykazywały się PO i Samoobrona (odpowiednio 60% i 48% ustaw zwykłych).

Skuteczność ta może być wynikiem podziałów w łonie rządzącego SLD i będącej ich pochodną fragmentaryzacją Sejmu IV kadencji, może jednak wskazywać również na zbieżności interesów pomiędzy tymi ugrupowaniami a SLD.

W V kadencji dystans pomiędzy koalicją a opozycją staje się wyraźniejszy, z liderem skuteczności – PiS (70% i 65% ustaw zwykłych) i Samoobroną (63% i 59%) oraz partiami opozycyjnymi – PO, SLD i PSL z wynikami odpowiednio 38%, 44% i 32%.

Bardzo małą skutecznością wykazuje się natomiast LPR z wynikiem niecałe 41% dla ustaw zwykłych, co – w zestawieniu ze skromną ilością inicjatyw ustawodawczych wyraźnie pokazuje, że partia nie miała znaczącego wpływu na stanowione prawo.

Stosunkowo dobry wynik Prawicy RP (50%) tłumaczy natomiast fakt, że złożyła ona w Sejmie V kadencji tylko 2 projekty ustaw.

Zastanawiająca skuteczność ugrupowań opozycyjnych w obu kadencjach skłania do postawienia pytań o to, ile procent ustaw uchwalonych przez parlament w danej kadencji stanowią projekty opozycyjne, ile zaś – koalicyjne. Wyniki obliczeń prezentują poniższe dwie tabele nr 8.18 i 8.19:

Tabela 8.18. Udział poszczególnych aktorów w uchwalonej legislacji w V kadencji

Projekty ustaw autorstwa	Uchwalone – % w stosunku do wszystkich uchwalonych			Odrzucone – % w stosunku do wszystkich odrzuconych			Odrzucone – % w stosunku do wszystkich odrzuconych			Nieukończone – % w stosunku do wszystkich nieukończonych		
	Wszystkie	UE	Ustawy zwykłe	Wszystkie	UE	Ustawy zwykłe	Wszystkie	UE	Ustawy zwykłe	Wszystkie	UE	Ustawy zwykłe
PiS	65,14	65,62	62,57	42,85	50,00	42,10	31,25	-	31,25	46,55	70,00	44,74
PO	4,78	-	6,14	9,52	-	10,52	25,00	-	25,00	12,06	-	12,78
SLD	5,92	6,25	6,43	38,09	50,00	36,84	12,50	-	12,50	8,18	-	8,67
Samoobrona	14,12	21,87	13,74	9,52	-	10,52	6,25	-	6,25	13,79	40,00	13,24
LPR	4,32	-	5,26	9,52	-	10,52	12,5	-	12,50	9,48	-	10,04
PSL	2,73	-	3,21	-	-	-	25,00	-	25,00	6,03	-	8,67
Bezpartyni	8,65	12,50	7,30	9,52	50,00	-	-	-	-	4,31	20,00	3,19
Prawica RP	0,22	-	0,29	-	-	5,26	6,25	-	6,25	0,43	-	-

Wyniki nie sumują się do 100% ze względu na projekty mające kilku różnych autorów politycznych, z których każdy liczony jest osobno dla każdego z autorów; pominięto ustawy ratyfikacyjne jako uchwalane niemal w 100% i mające zazwyczaj tego samego autora.

Tabela 8.19. Udział poszczególnych aktorów w uchwalonej legislacji w IV kadencji

Projekty ustaw autorstwa	Uchwalone – % w stosunku do wszystkich uchwalonych			Odrzucone – % w stosunku do wszystkich odrzuconych			Odrzucone – % w stosunku do wszystkich odrzuconych			Nieukończone – % w stosunku do wszystkich ustaw nieukończonych		
	Wszystkie	UE	Ustawy zwykłe	Wszystkie	UE	Ustawy zwykłe	Wszystkie	UE	Ustawy zwykłe	Wszystkie	UE	Ustawy zwykłe
PiS	4,44	0,48	6,53	20,00	-	22,58	22,00	-	23,91	21,39	-	23,39
PO	4,24	-	6,38	20,00	-	22,58	14,00	-	15,21	6,95	-	7,60
SLD	52,52	56,58	56,99	34,28	50,00	32,25	28,00	4,00	26,08	32,08	57,14	29,23
Samoobrona	2,72	0,48	3,95	8,57	-	9,67	18,00	-	19,56	7,48	-	9,35
LPR	1,61	-	2,43	11,42	-	12,90	16,00	-	17,39	11,23	7,14	11,69
PSL	3,53	5,36	3,49	2,85	25,00	-	8,00	2,00	6,52	8,02	7,14	8,18
Bezpartyni	17,47	25,85	-	2,85	-	-	8,00	2,00		12,83	28,57	-
UP	5,85	10,24	5,16	2,85	-	3,22	4,00	-	4,34	1,60	-	1,75

Jak wynika z powyższych zestawień, partia będąca liderem koalicji rządowej ma największy udział w „dorobku legislacyjnym" Sejmu, przy czym pozostała część uchwalonych w danej kadencji ustaw przypada w zbliżonej proporcji na pozostałe kluby, niezależnie czy znajdowały się one w opozycji czy w koalicji. Jedynym wyjątkiem jest Samoobrona w V kadencji, której projekty stanowią blisko 14% wszystkich uchwalonych przez Sejm ustaw. W pozostałym jednak zakresie, zwłaszcza jeśli pominąć bezpartyjnych ministrów, traktując ich jako realizatorów polityki największego koalicjanta, widać wyraźnie, że stanowienie prawa jest niemal wyłączną domeną największego gracza. Pozostali nawet jeśli forsują swoje pomysły z dużą skutecznością, to ich ilość na tle całości stanowionego prawa jest znikoma. Lider koalicji, decydując o największej liczbie uchwalanych ustaw jest zarazem najbardziej narażony na ich odrzucenie lub niedokończenie – projekty autorstwa SLD odrzucone w IV kadencji stanowią 34% wszystkich odrzuconych, zaś odrzucone projekty PiS aż 42% wszystkich odrzuconych. W liczbach bezwzględnych stanowi to jednak niewiele projektów.

Zaskakujący jest skromny udział mniejszych koalicjantów w stanowionym prawie, co wydaje się jednak potwierdzać hipotezę, że z reguły odgrywają one rolę „przystawek", a więc ugrupowań zadowalających się konsumpcją apanaży politycznych, a nie dążących do uzyskania autentycznego wpływu na politykę prawną.

2.4. Skuteczność względna – ilość zmian wprowadzanych do projektów

Przedstawione dalej tabele (8.20 i 8.21) przedstawiają ilość projektów, do których zgłoszone zostały poprawki w kolejnych etapach procesu legislacyjnego. Procent obliczany jest w każdym wypadku w stosunku do ilości projektów wniesionych przez danego autora w danej kategorii ustaw (dlatego też wyniki nie sumują się do 100% – część projektów miała bowiem poprawki i w I i w II czytaniu).

Ilość poprawek zgłaszanych w I i w II czytaniu

Wyniki dosyć wyraźnie pokazują, że ingerencje Sejmu we wnoszone projekty są niezwykle liczne. Biorą one pod uwagę poprawki zgłoszone do wszystkich projektów ustaw wniesionych (a więc również tych, w przypadku których postępowania legislacyjnego nie zakończono) i należy spodziewać się, że gdyby obliczeń dokonano biorąc pod uwagę tylko ustawy uchwalone, proporcja projektów zmienionych do niezmienionych byłaby jeszcze wyższa na niekorzyść tych ostatnich. Zaburzenie to, wynikające z technicznej niemożności odseparowania projektów nieukończonych, ale znajdujących się na różnych etapach postępowania legislacyjnego widać wyraźnie w przypadku autorów o niskiej skuteczności (komisje, Senat i inicjatywa ludowa) – mają oni zarazem najniższy procent projektów dotkniętych poprawkami; wynika to jednak nie z faktu, iż Sejm nie zmienia projektów tych autorów, lecz po prostu z tego, że większość ich projektów nie została zakończona, a najczęściej – nie została w ogóle skierowana do pierwszego czytania. 12,5% projektów inicjatywy ludowej, do których wniesiono poprawki nie oznacza więc, że 87,5% takich projektów nie zostało dotkniętych zmianami, lecz w istocie – ponieważ w V kadencji uchwalono tylko jeden taki projekt i miał on poprawki – że zmienionych zostało 100% projektów obywatelskich, nad którymi pracował Sejm. W przypadku aktorów o wysokiej skuteczności powyższe zestawienie jest jednak w dużym stopniu miarodajne i pozwala stwierdzić kilka interesujących prawidłowości.

Zaskakuje stopień ingerencji w projekty Rady Ministrów, w tym również inkorporujące prawo UE (61,8% wszystkich projektów rządowych podlega poprawkom w I, a 36% w II czytaniu, w przypadku projektów zwykłych proporcja ta jest jeszcze wyższa i wynosi odpowiednio 64%

i blisko 41%). O ile dążenie do zmiany projektów prezydenckich (69,5% i 43% projektów zmienionych odpowiednio w I i w II czytaniu) może dać się wyjaśnić teoretyczną niezależnością Prezydenta od swego parlamentarnego obozu politycznego, o tyle modyfikacja praktycznie każdego projektu rządowego wskazuje wyraźnie na brak stabilności sejmowego zaplecza rządu. Co ciekawe, w mniejszym stopniu modyfikowane są projekty poselskie – 45% w I niecałe 30% w II czytaniu. Nie wydaje się, aby mogło to wynikać z wyższej jakości merytorycznej projektów poselskich i może wskazywać na:

- dobrą komunikację pomiędzy posłami wnoszącymi projekt a komisją i klubami, której brakuje rządowi (posłowie wnosząc projekt są w stanie częściej niż rząd przekonać przynajmniej swój klub oraz komisję, że projekt nie wymaga zmian),
- polityczny, a nie merytoryczny charakter poprawek wnoszonych w procesie legislacyjnym. Gdyby bowiem poprawki służyły poprawie jakości legislacyjnej, to należałoby się spodziewać, że projekty rządowe – jako przygotowane z wykorzystaniem fachowego zaplecza Rady Ministrów – będą ich miały mniej.

Zaskakuje też, że ustawy inkorporujące prawo unijne zmieniane są częściej niż ustawy zwykłe – poprawki do projektów UE zgłaszane są w 78% przypadków gdy chodzi o projekty rządowe i w 50% przypadków gdy chodzi o projekty poselskie – również i tu zauważalna jest tendencja, że posłowie chętniej ingerują w ustawy pochodzące z rządu niż od kolegów. Ustalenie tego ostatniego faktu może posłużyć zarazem jako wytłumaczenie, dlaczego partie wchodzące w skład koalicji rządowej wnoszą znaczącą część swoich projektów jako poselskie, nie rządowe – najwyraźniej szansa na „przepchnięcie" takiego projektu bez zmian jest większa niż gdyby został on zgłoszony jako projekt Rady Ministrów.

Kolejna tabela, ilustrująca częstotliwość wnoszenia poprawek do ustaw w zależności od ich autorstwa politycznego pokazuje wyraźnie, że stopień modyfikacji projektu nie jest zależny od jego zgłoszenia przez koalicję bądź opozycję. W V kadencji projekty dotknięte w największym stopniu poprawkami pochodziły od PiS, PO i Samoobrony (w każdym wypadku poprawki zgłoszono w blisko 60% przypadków). Należy jednak zwrócić uwagę, że największą liczbę ustaw bez poprawek w I czytaniu stanowią projekty PiS (prawie 14%) oraz bezpartyjnych ministrów (28%). Ustawy te najwyraźniej nie wzbudziły żadnego konfliktu politycznego w Sejmie, ponieważ w większości przypadków nie zgłoszono do nich poprawek również w II czyta-

niu (w powyższych tabelach nie umieszczono ilości projektów, które zostały uchwalone bez poprawek w I, ale z poprawkami w II czytaniu, ponieważ sytuacja taka dotyczyła marginalnej ilości projektów). Wskazuje to więc nie tyle na szczególną zdolność lidera koalicji w uchronieniu części swoich pomysłów przed poselską ingerencją, co raczej – zdaniem moim – na ilość legislacji dotyczącą spraw, co do których panuje w Sejmie polityczna zgoda. Bardziej miarodajny wskaźnik dla zdolności poszczególnych aktorów do przeforsowania projektu bez zmian stanowią wyniki dotyczące ilości ustaw, które po zmianach naniesionych przez komisję po I czytaniu nie podlegały dalszym modyfikacjom w II czytaniu. Dla poszczególnych instytucji ilość takich projektów zamyka się w przedziale 15–25% wszystkich wniesionych projektów zaś wśród autorów politycznych nie widać znaczącej różnicy pomiędzy koalicją a opozycją – cztery najaktywniejsze legislacyjnie partie, tj. PiS, Samoobrona, PO i SLD były w stanie uchronić mniej więcej jedną piątą swoich projektów przed zmianami w II czytaniu, zaś dla pozostałych klubów proporcje te są znacznie niższe (8% i 11%).

Poprawki wniesione do projektu podczas prac komisyjnych po I czytaniu (i skrótowo określanych tu jako „poprawki w I czytaniu", choć nie jest to do końca ścisłe) mogą być w zasadzie uważane za wniesione skutecznie, tj. stają się one częścią projektu i z reguły nie podlegają dalszym modyfikacjom (poprawek naniesionych przez komisję Sejm nie głosuje pojedynczo, zostają one po prostu włączone do tekstu ustawy) – chyba że w II czytaniu zgłoszone zostały poprawki „unicestwiające" poprawki komisyjne, co jednak raczej się nie zdarza. Stąd też proporcje podane w pierwszej kolumnie tabel omówionych powyżej mogą być uważane za realne (z pominięciem wspomnianego „efektu zaniżenia" dla najmniej skutecznych aktorów) wskaźniki stopnia w jakim zmieniane są ustawy podczas prac komisyjnych. W przypadku poprawek z II czytania dla pełnego obrazu stopnia ingerencji posłów w ustawy konieczna jest dodatkowa analiza ich skuteczności, obecne dane nie pozwalają bowiem na sprawdzenie, ile poprawek z II czytania zostało przyjętych. Uzyskane wyniki pozwalają jednak ustalić, że **dążenie** posłów do modyfikacji projektu w II czytaniu jest znaczące.

Tabela 8.20. Skuteczność względna poszczególnych autorów instytucjonalnych w V kadencji

Autor	% projektów, do których zgłoszono poprawki w I czytaniu				% projektów, do których nie zgłoszono poprawek w I czytaniu			
	Wszystkie	Rat	UE	Ustawy zwykłe	Wszystkie	Rat	UE	Ustawy zwykłe
Inicjatywa obywatelska	12,50	-	-	12,50	-	-	-	-
Komisja sejmowa	36,36	-	-	36,36	-	-	-	-
Posłowie	45,06		50,00	45,08	1,47	-	-	1,48
Rada Ministrów	61,80	8,33	78,38	64,42	17,24	83,83	6,76	11,24
Prezydent	69,57	-	-	69,57	-	-	-	-
Senat	25,00	-	-	25,00	6,25	-	-	6,25

Zgłoszenie poprawek w II czytaniu, bez poprawek w I czytaniu – miało miejsce w znikome j liczbie przypadków; dotyczyło 3% projektów Rady Ministrów i 0,7% projektów poselskich, za każdym razem dotyczyło tylko projektów koalicyjnych.

Tabela 8.21. Skuteczność względna poszczególnych autorów politycznych w V kadencji

Autor	% projektów, do których zgłoszono poprawki w I czytaniu				% projektów, do których nie zgłoszono poprawek w I czytaniu			
	Wszystkie	Rat	UE	Ustawy zwykłe	Wszystkie	Rat	UE	Ustawy zwykłe
PiS	58,09	9,09	76,00	60,31	13,97	81,81	8,00	8,00
PO	58,18	-	-	58,18	-	-	-	-
SLD	47,27	-	80,00	44,00	-	-	-	-
Samoobrona	62,25	100,00	72,22	58,75	3,06	-	5,56	2,50
LPR	40,00	-	100,00	37,78	6,67	-	-	6,67
PSL	42,86	-	100,00	40,00	-	-	-	-
Bezpartyjni	50,00	53,33	45,45	37,50	28,00	-	9,09	40,63
Prawica RP	50,00	-	-	50,00	-	-	8,00	-

% projektów, do których zgłoszono poprawki w II czytaniu				% projektów, do których zgłoszono poprawki w I czytaniu bez poprawek w II czytaniu"				% projektów, do których zgłoszono poprawki w I i w II czytaniu			
Wszystkie	Rat	UE	Ustawy zwykłe	Wszystkie	Rat	UE	Ustawy zwykłe	Wszystkie	Rat	UE	Ustawy zwykłe
12,50	-	-	12,50	-	-	-	-	12,50	-	-	12,50
9,09	-	-	9,09	27,27	-	-	27,27	9,09	-	0,37	9,09
30,03	-	50,00	29,88	15,75	-	-	15,86	28,20	-	9,73	28,04
36,07	-	36,5	40,82	25,46	8,30	41,90	23,22	33,15	-	-	37,07
43,47	-	-	43,47	21,73	-	-	21,73	39,13	-	-	39,13
6,25	-	-	6,25	18,75	-	-	18,75	6,25	-	-	6,25

% projektów, do których zgłoszono poprawki w II czytaniu				% projektów, do których zgłoszono poprawki w I czytaniu bez poprawek w II czytaniu"				% projektów, do których zgłoszono poprawki w I i w II czytaniu			
Wszystkie	Rat	UE	Ustawy zwykłe	Wszystkie	Rat	UE	Ustawy zwykłe	Wszystkie	Rat	UE	Ustawy zwykłe
35,04	-	38,00	38,15	22,79	9,10	36,00	22,15	32,35	-	38,00	34,77
23,63	-	-	23,63	18,18	-	-	16,36	23,63	-	-	23,63
25,45	-	60,00	22,00	20,00	-	20,00	20,00	25,45	-	60,00	22,00
38,77	-	27,8	41,77	22,44	-	-	27,84	36,73	-	22,00	40,50
40,00	-	100,00	38,63	8,88	-	-	9,09	31,11	-	100,00	29,54
28,57	-	100,00	26,47	11,42	-	-	11,76	28,57	-	100,00	26,47
30,00	-	27,30	37,5	22,00	6,70	18,20	25,00	26,00	-	27,27	31,25
50,00	-	-	50,00	-	-	-	-	50,00	-	-	50,00

2.5. Możliwości zablokowania bądź odrzucenia projektu w I czytaniu

W pierwszym etapie postępowania prowadzącego do uchwalenia ustawy wskazać można 3 momenty, w których aktor polityczny mający do dyspozycji określoną instytucję posiada możliwość skutecznego zablokowania prac nad projektem:

- „przetrzymanie" projektu przez Marszałka Sejmu,
- „przetrzymanie" projektu w komisji do której został skierowany do I czytania, bądź po zakończeniu I czytania na plenum Sejmu,
- doprowadzenie do odrzucenia projektu w I czytaniu, co wymaga złożenia wniosku o odbycie przez Sejm takiego głosowania.

Istnieją również możliwości przeciągania prac komisyjnych po II czytaniu oraz możliwość odrzucenia całości projektu w III czytaniu, jednak wydaje się, że dla losów większości ustaw decydujące znaczenie ma zakończenie prac komisyjnych po I czytaniu. Znaczna część projektów nieukończonych w istocie nie zostaje uchwalona nie z powodu braku czasu, lecz ponieważ świadomie zablokowano ich bieg na początku procedury ustawodawczej. Przegląd projektów ustaw wnoszonych do Sejmu i ich dalszych losów wskazuje, że jeżeli „prace ruszą" – a ruszają w istocie po przedstawieniu pierwszego sprawozdania komisji – to toczą się w miarę sprawnie. Stąd też przedmiotem badania stał się zakres wykorzystania dwóch instytucji: Marszałka Sejmu wykonującego kontrolę wstępną projektu oraz wniosku o odrzucenie w I czytaniu. Niewątpliwie interesująca analiza czasu prac komisyjnych po I czytaniu pozostaje na razie – ze względu na niekompletność danych – zadaniem na przyszłość.

Kontrola wstępna Marszałka

Kontrola wstępna Marszałka, opisana szczegółowo w rozdziale poświęconym przebiegowi procesu legislacyjnego może – teoretycznie – odgrywać też rolę broni w walce politycznej, brak bowiem postanowień Regulaminu Sejmu obligujących Marszałka do skierowania projektu do prac legislacyjnych w określonym czasie od jego wniesienia. Poniższe tabele zawierają zestawienie ilości ustaw w zależności od czasu trwania kontroli wstępnej, podzielonej na pięć przedziałów czasowych: poniżej miesiąca, od miesiąca do dwóch, od dwóch do trzech, od trzech do sześciu oraz od sześciu miesięcy do roku (procent obliczany jest zawsze w stosunku do liczby projektów wniesionych przez danego autora).

Wyniki wyraźnie pokazują, że blokowanie ustawy przez Marszałka dotyczy prawie wyłącznie ustaw zwykłych – ratyfikacje kierowane są do I czytania niemalże w 100% w ciągu 30 dni od wniesienia (w obu kadencjach), w przypadku ustaw inkorporujących prawo UE większość kierowana jest do I czytania w ciągu 30 dni od wniesienia, zaś pozostałe w następnym miesiącu (te pozostałe stanowiły jednak tylko 33% projektów UE autorstwa posłów w IV kadencji i 15% autorstwa Rady Ministrów w V kadencji). Podobnie szybko odbywa się procedowanie nad rządowymi projektami ustaw zwykłych – około 90% z nich kierowanych było do I czytania w ciągu miesiąca. Inaczej nieco wygląda traktowanie projektów poselskich – w ciągu miesiąca Marszałek kierował do dalszych prac 2/3 takich projektów w czwartej, i tylko 1/3 w piątej kadencji. Tendencja do „przetrzymywania w szufladzie" zwykłych projektów poselskich jest wyraźna w obydwu badanych okresach: 20% do 30% „wypuszczanych" jest w drugim miesiącu kontroli wstępnej, między 10% a 20% trafia do Sejmu w ciągu trzech do sześciu miesięcy, zaś pozostałe ok. 3% zostaje „przytrzymanych" nawet do roku. Wyjątkowa sytuacja, w której projekty kontrolowane są przez Marszałka dłużej niż rok (dwie takie ustawy w piątej i cztery w czwartej kadencji) dotyczą też niemal zawsze projektów poselskich. Wśród projektów przetrzymywanych dość znaczny jest udział projektów komisyjnych – w IV kadencji ponad 8% z nich czekało 3–6 miesięcy na rozpoczęcie prac, w V kadencji zaś aż 18%.

Analiza tabel poświęconych autorom politycznym projektów pokazuje, że priorytetowo traktowane są zawsze ustawy wnoszone przez ugrupowania tworzące koalicję rządzącą, ze szczególnym uwzględnieniem jej lidera (ponad 90% jego projektów kierowanych jest do I czytania najdalej w drugim miesiącu od wniesienia). Od tej reguły jest jeden wyjątek – po raz kolejny dostrzec można mianowicie słabą pozycję LPR w Sejmie V kadencji: pomimo że Liga wchodziła w skład koalicji, tylko 40% jej projektów kierowanych było do I czytania w ciągu 30 dni od złożenia, upływ drugiego miesiąca poprawiał ten wynik tylko do 60% procent.

Tabela 8.22. Czas przetrzymywania ustaw przez Marszałka Sejmu w zależności od autora instytucjonalnego –V kadencja

Autor projektu	Procent projektów dla których czas trwania kontroli wstępnej wyniósł								
	poniżej 30 dni				30–59 dni				
	Wszystkie	Rat	UE	Ustawy zwykłe	Wszystkie	Rat	UE	Ustawy zwykłe	
Inicjatywa	12,50	-	-	12,50	12,50	-	-	12,50	
Komisja sejmowa	54,55	-	-	54,55	27,27	-	-	27,27	
Posłowie	34,03	-	100,00	33,76	34,03	-	-	34,18	
Rada Ministrów	88,45	97,06	79,71	89,68	8,17	2,94	15,94	6,75	
Prezydent	73,91	-	-	73,91	17,39	-	-	17,39	
Senat	66,67	-	-	66,67	26,67	-	-	26,67	

Kontrola wstępna trwała dłużej niż rok w przypadku 0,56% wszystkich projektów autorstwa Rady Ministrów (0,79% projektów zwykłych).

Tabela 8.23. Czas przetrzymywania ustaw przez Marszałka Sejmu w zależności od autora instytucjonalnego – IV kadencja

Autor projektu	Procent projektów dla których czas trwania kontroli wstępnej wyniósł								
	poniżej 30 dni				30–59 dni				
	Wszystkie	Rat	UE	Ustawy zwykłe	Wszystkie	Rat	UE	Ustawy zwykłe	
Inicjatywa	16,67	-	-	16,67	25,00	-	-	25,00	
Komisja sejmowa	59,50	-	-	61,11	21,62	-	-	22,22	
Posłowie	55,98	-	66,67	55,87	17,61	-	33,33	17,46	
Rada Ministrów	95,45	99,24	98,09	93,13	3,03	-	0,96	4,88	
Prezydent	71,43	-	-	71,43	9,52	-	-	9,52	
Senat	68,18	-	100,00	66,67	18,18	-	-	19,05	

Kontrola wstępna trwała dłużej niż rok w przypadku 8,33% projektów wniesionych przez inicjatywę obywatelską (1 projekt) i w przypadku 0,95% projektów poselskich (3 projekty).

	60–89 dni				90–179 dni				180 – 359 dni			
	Wszystkie	Rat	UE	Ustawy zwykłe	Wszystkie	Rat	UE	Ustawy zwykłe	Wszystkie	Rat	UE	Ustawy zwykłe
	75,00	-	-	75,00	-	-	-	-	-	-	-	-
	-	-	-	-	18,18	-	-	18,18	-	-	-	-
	20,59	-	-	20,68	8,40	-	-	8,44	2,94	-	-	2,95
	1,97	-	2,90	1,98	0,85	-	1,45	0,79	-	-	-	-
	8,70	-	-	8,70	-	-	-	-	-	-	-	-
	6,67	-	-	6,67	-	-	-	-	-	-	-	-

	60–89 dni				90–179 dni				180–359 dni			
	Wszystkie	Rat	UE	Ustawy zwykłe	Wszystkie	Rat	UE	Ustawy zwykłe	Wszystkie	Rat	UE	Ustawy zwykłe
	25,00	-	-	25,00	8,33	-	-	8,33	16,66	-	-	16,66
	10,81	-	100	8,33	8,11	-	-	8,33	-	-	-	-
	11,01	-	-	11,11	11,95	-	-	12,06	2,52	-	-	2,54
	0,51	-	-	0,89	1,01	0,76	0,96	1,11	-	-	-	-
	19,05	-	-	19,05	-	-	-		-	-	-	-
	9,09	-	-	9,52	4,55	-	-	4,76	-	-	-	-

Tabela 8.24. Czas przetrzymywania ustaw przez Marszałka Sejmu w zależności od autora politycznego –V kadencja

Autor projektu	Procent projektów dla których czas trwania kontroli wstępnej wyniósł							
	poniżej 30 dni				30–59 dni			
	Wszystkie	Rat	UE	Ustawy zwykłe	Wszystkie	Rat	UE	Ustawy zwykłe
PiS	81,33	100,00	86,67	78,60	12,00	-	13,33	13,04
PO	27,66	-	-	27,66	34,04	-	-	34,04
SLD	27,91	-	-	30,77	39,54	-	50,00	38,46
Samoobrona	63,74	100,00	100,00	55,41	17,58	-	-	34,04
LPR	40,48	-	100,00	39,02	21,43	-	-	21,95
PSL	25,71	-	100,00	23,53	42,86	-	-	44,11
Bezpartyjni	86,96	100,00	75,00	86,67	8,70	-	12,50	10,00
Prawica RP	-	-	-	-	-	-	-	-

Kontrola wstępna trwała dłużej niż rok w przypadku 1 projektu autorstwa PiS i jednego projektu autorstwa Prawicy RP

Tabela 8.25. Czas przetrzymywania ustaw przez Marszałka Sejmu w zależności od autora politycznego – IV kadencja

Autor projektu	Procent projektów dla których czas trwania kontroli wstępnej wyniósł							
	poniżej 30 dni				30–59 dni			
	Wszystkie	Rat	UE	Ustawy zwykłe	Wszystkie	Rat	UE	Ustawy zwykłe
PiS	56,67	-	100,00	56,18	16,67	-	-	16,85
PO	75,00	-	-	75,00	13,33	-	-	-
SLD	91,08	99,24	96,75	86,98	4,97	-	2,44	7,21
Samoobrona	60,00	-	100,00	59,18	16,00	-	-	16,33
LPR	56,10	-	-	56,10	12,20	-	-	12,20
PSL	81,25	-	100,00	75,00	6,25	-	-	8,33
Bezpartyjni	92,77	-	98,18	90,09	5,42	-	-	8,11
UP	93,33	-	100,00	89,74	1,67	-	-	2,56

Kontrola wstępna trwała dłużej niż rok w przypadku jednego projektu PiS, jednego projektu PO, jednego projektu SLD i jednego projektu Samoobrony, co daje odpowiednio między 0,15% a 2% ogólnej liczby projektów wniesionych przez każdego z tych aktorów.

	60–89 dni				90–179 dni				180–359 dni			
	Wszystkie	Rat	UE	Ustawy zwykłe	Wszystkie	Rat	UE	Ustawy zwykłe	Wszystkie	Rat	UE	Ustawy zwykłe
	4,80	-	-	6,02	1,33	-	-	1,67	0,27	-	-	0,33
	31,92	-	-	31,92	2,13	-	-	2,13	4,26	-	-	4,26
	23,26	-	25,00	23,08	9,30	-	25	7,69	-	-	-	-
	10,99	-	-	13,51	5,50	-	-	6,76	2,20	-	-	2,70
	21,43	-	-	21,95	9,52	-	-	9,76	7,14	-	-	7,32
	17,14	-	-	17,64	8,57	-	-	8,82	5,71	-	-	5,88
	2,17	-	12,50	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	100,00	-	-	100,00	-	-	-	-	-	-	-	-

	60–89 dni				90–179 dni				180–359 dni			
	Wszystkie	Rat	UE	Ustawy zwykłe	Wszystkie	Rat	UE	Ustawy zwykłe	Wszystkie	Rat	UE	Ustawy zwykłe
	13,33	-	-	13,48	8,89	-	-	8,99	3,33	-	-	3,37
	-	-	-	-	10,00	-	-	10,00	-	-	-	-
	1,75	-	-	2,79	2,05	0,76	0,81	2,79	-	-	-	-
	6,00	-	-	6,12	16,00	-	-	16,33	-	-	-	-
	12,20	-	-	12,20	12,20	-	-	12,20	7,32	-	-	7,32
	4,16	-	-	5,56	8,33	-	-	11,11	-	-	-	-
	1,21	-	-	1,80	0,60	-	1,81	-	-	-	-	-
	1,67	-	-	2,56	1,67	-	-	2,56	1,67	-	-	2,56

Wyniki wydają się potwierdzać tezę o politycznym charakterze decyzji Marszałka o podjęciu prac nad projektem: największa liczba ustaw wyraźnie przetrzymywanych (powyżej 3 miesięcy) dotyczy w obydwu kadencjach partii opozycyjnych (z wyjątkiem wspomnianego LPR, które wydaje się być traktowane przez Marszałka Sejmu jak partia równie wroga, co SLD). Opozycyjna w obydwu kadencjach PO wydaje się nie być szczególnie torpedowana w swoich inicjatywach za pomocą kontroli wstępnej, w IV kadencji bowiem 88% jej projektów kierowanych jest do czytania przed upływem drugiego miesiąca od złożenia, zaś w V kadencji w tym samym okresie uruchomione zostały prace nad 60% jej projektów, przy czym kolejne 30% skierowano do I czytania przed upływem trzech miesięcy od złożenia.

Nie ulega wątpliwości, że Marszałek sprzyja projektom pochodzącym od koalicji rządowej. Jednocześnie jednak trudno na podstawie powyższych zestawień uznać, że pełni on rolę „głównego hamulcowego" dla znaczącej ilości projektów opozycyjnych. Rozpatrywane są one wprawdzie wolniej, jednak tylko ok. 10% z nich blokowanych jest na okres dłuższy niż trzy miesiące. Zarazem stwierdzić należy, że w IV kadencji projektów opozycyjnych przetrzymywanych przez Marszałka było znacząco więcej niż w V (w czwartej powyżej trzech miesięcy przetrzymywanych było od 8% do 16% projektów opozycyjnych, w piątej zaś od 2% do 9%).

Wniosek o odrzucenie w I czytaniu

Wniosek o odrzucenie w I czytaniu stanowi otwartą konfrontację pomiędzy siłami politycznymi w Sejmie i z racjonalnego punktu widzenia powinien być składany w dwóch kategoriach sytuacji:

- gdy koalicja chce szybko rozprawić się z nie akceptowanym przez nią projektem ugrupowania opozycyjnego,
- gdy opozycja liczy na powodzenie wniosku, ze względu na kryzys koalicyjny lub kontrowersyjny charakter proponowanej ustawy.

Jak pokazały wyniki dotyczące skuteczności bezwzględnej, do odrzucenia projektu ustawy w całości (zarówno w I jak i w III czytaniu) dochodzi w Sejmie stosunkowo rzadko. Badanie częstotliwości i skuteczności wykorzystania wniosku o odrzucenie w I czytaniu miało na celu ustalenie, czy pełni on rolę rzeczywiście wykorzystywanego narzędzia dla wywarcia wpływu na los ustawy, czy też raczej służy jako instytucja o charakterze deklaratywno-medialnym (dla zaprezentowania przez ugrupowanie

wnoszące wniosek swojego sprzeciwu wobec projektu). Wyniki zawarte są w dwóch poniższych tabelach, obydwu sporządzonych w oparciu o dane z V kadencji:

Tabela 8.26. Wnioski o odrzucenie projektów w I czytaniu w zależności od autora instytucjonalnego – V kadencja

Autor projektu	Procent projektów danego autora, wobec których zgłoszono wniosek	Procent skutecznych wniosków
Inicjatywa obywatelska	0,00	0,00
Komisja sejmowa	9,09	100,00
Posłowie	11,35	25,93
Rada Ministrów	4,79	0,00
Prezydent	39,13	0,00
Senat	0,00	0,00

Tabela 8.27. Wnioski o odrzucenie projektów w I czytaniu w zależności od autora politycznego – V kadencja

Autor projektu	Procent projektów danego autora, wobec których zgłoszono wniosek	Procent skutecznych wniosków
PiS	8,80	0,00
PO	14,89	42,86
SLD	4,65	50,00
Samoobrona	3,30	0,00
LPR	11,90	0,00
PSL	14,29	60,00
Bezpartyjni	4,35	0,00
UP	0,00	0,00

Zwraca uwagę liczba wniosków o odrzucenie skierowana wobec projektów prezydenckich (przy jednoczesnej zerowej skuteczności). Związane jest to zapewne z faktem, że to Prezydent Kaczyński wnosił w V kadencji niektóre ustawy realizujące kluczowe punkty programu PiS i mocno kontestowane przez SLD – przede wszystkim ustawę o rozwiązaniu Wojskowych Służb Informacyjnych oraz nowelizację ustawy lustracyjnej. W połączeniu z brakiem skuteczności wniosków o odrzucenie składanych wobec projektów PiS i LPR przyjąć można, że wnioski te miały jedynie charakter demonstracji politycznej.

Nieco inaczej rzecz ma się z projektami opozycyjnymi – ilość wniosków o odrzucenie waha się od 4,5% projektów (SLD) do ponad 14% projektów (PO i PSL) przy czym skuteczność pozostaje zbliżona – od 40% do 60% tych wniosków zostało przegłosowanych. Można zatem przyjąć, że wniosek o odrzucenie może być dość skuteczną bronią dla koalicji przed projektami opozycyjnymi, choć broń ta stosowana jest stosunkowo rzadko, a jej skuteczność jej umiarkowana – co z kolei wskazuje, że ugrupowania wchodzące w skład koalicji często bywają podzielone w kwestii traktowania projektów klubów opozycyjnych.

Badania empiryczne nad funkcjonowaniem Sejmu

Jacek K. Sokołowski
Piotr Poznański

9.
Konflikty i sojusze w głosowaniach plenarnych

1. Założenia metodologiczne 283
1.1. Pomiar zbieżności w głosowaniach 283
1.2. Wybór głosowań 284

2. Wyniki 286
2.1. Głosowania nad przyjęciem całości projektu 286
2.2. Głosowania nad odrzuceniem całości projektu 289
2.3. Głosowania nad przyjęciem poprawek 292

3. Podsumowanie 293

1. Założenia metodologiczne

1.1. Pomiar zbieżności w głosowaniach

Rola zmian w formie poprawek wnoszonych przez posłów do projektów ustaw jest w polskim parlamencie bardzo znacząca. Wprawdzie dokonanie merytorycznej oceny każdej pojedynczej zmiany jest praktycznie niewykonalne, a poszczególne poprawki różnią się charakterem i stopniem ingerencji w oryginalny projekt, jednak sama ich liczba wskazuje, że w polskim parlamentaryzmie to przede wszystkim sala posiedzeń plenarnych stanowi arenę, na której rozstrzyga się ostateczna treść ustawy. Jak wskazano w poprzednim rozdziale, duża ilość poprawek wnoszonych do projektów świadczyć może albo o wpływie opozycji na kształt prawa, albo też – o rozbieżnościach pomiędzy rządem a klubami stanowiącymi jego parlamentarne zaplecze. Przedstawione poniżej wyniki badań stanowią próbę przybliżenia politologów do odpowiedzi na pytanie kto decyduje o kształcie prawa w procesie legislacyjnym, a w szczególności jakie sojusze tworzą się w poszczególnych rodzajach głosowań – w zależności od rodzaju i autorstwa projektu. Ze względu na ograniczoną liczbę dostępnych danych, badaniem objęto przede wszystkim głosowania nad całością projektu, udało się jednak analogiczną analizę przeprowadzić również dla jednej kategorii głosowań nad poprawkami.

Ustalenie, że stronnictwa parlamentarne III, IV i V kadencji wykazują się dużym stopniem spójności w głosowaniach pozwala traktować kluby jako jednolitych aktorów politycznych. Stąd też na potrzeby niniejszej analizy przyjęto uproszczone założenie, że klub parlamentarny zajmuje jednolite stanowisko w sytuacji, w której liczba głosów oddanych za tym stanowiskiem wyniosła 50% plus 1 głos z liczby posłów danego ugrupowania biorących udział w głosowaniu (obecnych). Założenie wyłącza z analizy ewentualne rozbieżności zdań w klubie, pozwala jednak na dokonanie czytelnej ilustracji konfliktu interpartyjnego oraz wspólnego popierania określonych inicjatyw.

1.2. Wybór głosowań

Przedmiotem badania było 10 rodzajów głosowań z Sejmu V kadencji, podzielonych w zależności od rodzaju inicjatywy politycznej, która podlegała głosowaniu, rodzaju głosowanego wniosku oraz od autora inicjatywy. Pod uwagę wzięto dwa rodzaje inicjatyw: całość projektu i poprawkę, traktując każdą z nich jako formę wpływania na politykę prawną przez poszczególnych aktorów. Zarówno całość projektu jak i poprawka stanowić mogą przedmiot wniosku o przyjęcie lub o odrzucenie. Każdy z tych wniosków potraktowany został odrębnie, gdyż nieco inna jest ich rola polityczna – wnioski o odrzucenie są zgłaszane (a co za tym idzie, również głosowane) stosunkowo rzadko, stanowią bowiem przejaw zdecydowanego sprzeciwu wobec zgłoszonej propozycji, są niejako demonstracją niechęci zgłaszającego wniosek wobec niej. Można więc zakładać, że w przypadku wniosków o odrzucenie poziom konfliktu politycznego jest wyższy i stąd ich odrębne potraktowanie.

W obrębie czterech kategorii głosowań, jakie stworzono w oparciu o powyższe kryteria, analizie poddane zostały inicjatywy polityczne wybranych aktorów politycznych Sejmu V kadencji, a mianowicie: PiS, PO, Samoobrony i LPR. Uwzględniono przy tym działanie każdego z tych aktorów w poszczególnych instytucjach (zgodnie z przyjętym również w innych badaniach założeniem, że sposób zachowania aktora politycznego może różnić się w zależności od instytucji przez którą działa). Dało to łącznie 10 rodzajów głosowań:

- głosowanie nad przyjęciem całości projektu autorstwa PiS – Rada Ministrów,
- głosowanie nad odrzuceniem całości projektu autorstwa PiS – Rada Ministrów,
- głosowanie nad przyjęciem całości projektu autorstwa PiS – Prezydent,
- głosowanie nad odrzuceniem całości projektu autorstwa PiS – Prezydent,
- głosowanie nad przyjęciem całości projektu autorstwa PO – posłowie,
- głosowanie nad odrzuceniem całości projektu autorstwa PO – posłowie,
- głosowanie nad odrzuceniem całości projektu autorstwa PiS – posłowie,
- głosowanie nad przyjęciem całości projektu autorstwa Samoobrona – Rada Ministrów,

– głosowanie nad przyjęciem całości projektu autorstwa LPR – posłowie,
– głosowanie nad przyjęciem poprawki autorstwa klubu PiS.

Wyniki badania przedstawione zostały w tabelach zawierających informację na temat liczby zachowań identycznych dla każdej pary klubów w określonej kategorii zachowań. Przez „zachowanie" należy rozumieć zarówno oddanie głosu („za", „przeciw" lub „wstrzymał się") jak i całkowitą nieobecność klubu na głosowaniu, czyli jego bojkot (w V kadencji bojkot wybranych głosowań przez niektóre ugrupowania miał miejsce kilkadziesiąt razy).

2. Wyniki

2.1. Głosowania nad przyjęciem całości projektu

Poniższe tabele (9.1–9.5) przedstawiają sojusze w głosowaniach nad całością projektu ustawy.

Tabela 9.1. Głosowania nad przyjęciem całości projektu autorstwa PiS – Rada Ministrów, 219 głosowań

Klub	**Procent głosowań, w których kluby zajęły takie samo stanowisko**						
	PiS	**Samo-obrona**	**LPR**	**PO**	**SLD**	**PSL**	**niez.**
PiS	100,00	99,09	99,09	86,81	86,36	92,27	99,09
Samo-obrona	99,09	100,00	99,54	87,27	86,81	91,81	98,63
LPR	99,09	99,54	100,00	87,27	86,81	91,81	98,63
PO	86,81	87,27	87,27	100,00	91,36	90,00	87,27
SLD	86,36	86,81	86,81	91,36	100,00	91,36	86,81
PSL	92,27	91,81	91,81	90,00	91,36	100,00	92,72
Niez.	99,09	98,63	98,63	87,27	86,81	92,72	100,00

Tabela 9.2. Głosowania nad przyjęciem całości projektu autorstwa PiS – Prezydent, 17 głosowań

Llub	**Procent głosowań, w których kluby zajęły takie samo stanowisko**						
	PiS	**Samo-obrona**	**LPR**	**PO**	**SLD**	**PSL**	**niez.**
PiS	100,00	100,00	88,23	64,70	41,17	82,35	100,00
Samo-obrona	100,00	100,00	88,23	64,70	41,17	82,35	100,00
LPR	88,23	88,23	100,00	58,82	47,05	70,58	88,23
PO	64,70	64,70	58,82	100,00	58,82	82,35	64,70
SLD	41,17	41,17	47,05	58,82	100,00	58,82	41,17
PSL	82,35	82,35	70,58	82,35	58,82	100,00	82,35
Niez.	100,00	100,00	88,23	64,70	41,17	82,35	100,00

Tabela 9.3. Głosowania nad przyjęciem całości projektu autorstwa PO – posłowie, 16 głosowań

klub	Procent głosowań, w których kluby zajęły takie samo stanowisko						
	PiS	Samo-obrona	LPR	PO	SLD	PSL	Niez.
PiS	100,00	100,00	100,00	87,5	62,5	81,25	100,00
Samo-obrona	100,00	100,00	100,00	87,5	62,5	81,25	100,00
LPR	100,00	100,00	100,00	87,5	68,75	87,5	100,00
PO	87,5	87,5	87,5	100,00	62,5	93,75	87,5
SLD	62,5	62,5	68,75	62,5	100,00	62,5	62,5
PSL	81,25	81,25	87,5	93,75	62,5	100,00	81,25
niez.	100,00	100,00	100,00	87,5	62,5	81,25	100,00

Tabela 9.4. Głosowanie nad przyjęciem całości projektu autorstwa Samoobrona – Rada Ministrów, 40 głosowań

klub	Procent głosowań, w których kluby zajęły takie samo stanowisko						
	PiS	Samo-obrona	LPR	PO	SLD	PSL	Niez.
PiS	100,0	100,0	100,0	92,5	95,0	97,5	97,5
Samo-obrona	100,0	100,0	100,0	92,5	95,0	97,5	97,5
LPR	100,0	100,0	100,0	92,5	95,0	97,5	97,5
PO	92,5	92,5	92,5	100,0	92,5	90,0	95,0
SLD	95,0	95,0	95,0	92,5	100,0	97,5	92,5
PSL	97,5	97,5	97,5	90,0	97,5	100,0	95,0
niez.	97,5	97,5	97,5	95,0	92,5	95,0	100,0

Tabela 9.5. Głosowania nad przyjęciem całości projektu autorstwa LPR – posłowie, 18 głosowań

Klub	Procent głosowań w których kluby zajęły takie samo stanowisko						
	PiS	Samo-obrona	LPR	PO	SLD	PSL	niez.
PiS	100,00	83,33	83,33	72,22	55,55	77,77	88,88
Samo-obrona	83,33	100,00	100,00	72,22	61,11	88,88	88,88
LPR	83,33	100,00	100,00	72,22	61,11	88,88	88,88
PO	72,22	72,22	72,22	100,00	50,00	66,66	77,77
SLD	55,55	61,11	61,11	50,00	100,00	66,66	55,55
PSL	77,77	88,88	88,88	66,66	66,66	100,00	83,33
Niez.	88,88	88,88	88,88	77,77	55,55	83,33	100,00

Na pierwszy rzut oka zaskakiwać może stopień poparcia klubów opozycyjnych dla projektów rządowych – i odwrotnie. Platforma Obywatelska poparła 86% projektów ustaw autorstwa PiS, PiS zaś poparł 87,5% projektów ustaw zgłoszonych przez Platformę. Potwierdza to tezę o konsensualnym charakterze polskiej demokracji, w której opozycja w większym stopniu współodpowiada za kształt stanowionego prawa niż ma to miejsce w modelu westminsterskim. Jednocześnie wyniki te pośrednio sugerują, że skala zmian wniesionych do projektu poprzez poprawki jest wystarczająca, aby skłonić opozycję do poparcia projektu. Warto jednak zauważyć, że widoczna jest gradacja poparcia opozycji dla projektów PiS – w przypadku projektów ministerialnych najczęściej popierało je PSL (92%), następnie PO (86,82%) a na końcu SLD – nieznacznie, ale jednak rzadziej niż PO (86, 36%). Identyczna tendencja występuje dla projektów prezydenckich. Wyniki pokazują również, że brak poparcia dla projektów partii rządzącej opozycja demonstrowała najczęściej w tych samych wypadkach – wskazuje na to ilość zachowań identycznych dla trzech klubów opozycyjnych: PO głosowało identycznie jak SLD w 91% przypadków i identycznie jak PSL w 90% przypadków, zaś SLD zachowywało się identycznie jak PSL w 95% przypadków. Oznacza to, że nie tylko PO częściej niż SLD popierała projekty PiS, ale też że zwalczała inne projekty rządowe niż SLD.

Tabela 9.2 potwierdza tezę o kontrowersyjnym charakterze projektów prezydenckich, poparcie dla których ze strony opozycji było rzadsze niż dla projektów rządowych, przy czym największy opór wobec nich stawiało SLD, które poparło je zaledwie w 41% przypadków. Co ciekawe, SLD nie-

zbyt chętnie udzielało poparcia projektom autorstwa posłów PO – zaledwie 62,5% wspólnych zachowań z tą ostatnią partią w głosowaniach tej kategorii (tabela 9.3). Zaskakująco duże poparcie zdobyły natomiast projekty ministerialne Samoobrony, za przyjęciem których opozycja głosowała częściej niż za przyjęciem projektów rządowych autorstwa PiS. Wynikać to może jednak z faktu, że Samoobrona zgłosiła – poprzez resort rolnictwa – stosunkowo dużą ilość projektów inkorporujących prawo UE, które nie budziły zbyt wielu kontrowersji. Wszystkie projekty partii Andrzeja Leppera były też karnie popierane przez pozostałych koalicjantów.

Tabela 9.5 ponownie obnaża słabość klubu LPR, jak pokazały wcześniejsze badania – mało aktywnego i mało skutecznego. Projekty autorstwa posłów Ligi popierane były niechętnie nawet przez jej koalicjantów i nie budziły też entuzjazmu opozycji – choć wypadły nieco lepiej niż projekty Prezydenta.

2.2. Głosowania nad odrzuceniem całości projektu

Pod uwagę wzięto tylko projekty autorstwa PiS, wnoszone za pośrednictwem wszystkich trzech dostępnych temu aktorowi instytucji, czyli jako projekty rządowe, poselskie i prezydenckie oraz projekty autorstwa jednego klubu opozycyjnego – PO Wynika to z faktu, że to właśnie w stosunku do projektów autorstwa PiS i PO wniosek o odrzucenie składany był najczęściej.

Tabela 9.6. Głosowania nad odrzuceniem całości projektu autorstwa PiS – Prezydent, 11 głosowań

Klub	**Procent głosowań w których kluby zajęły takie samo stanowisko**						
	PiS	**Samo-obrona**	**LPR**	**PO**	**SLD**	**PSL**	**niez.**
PiS	100,00	100,00	100,00	27,27	0,00	63,63	72,72
Samo-obrona	100,00	100,00	100,00	27,27	0,00	63,63	72,72
LPR	100,00	100,00	100,00	27,27	0,00	63,63	72,72
PO	27,27	27,27	27,27	100,00	63,63	54,54	45,45
SLD	0,00	0,00	0,00	63,63	100,00	27,27	18,18
PSL	63,63	63,63	63,63	54,54	27,27	100,00	72,72
Niez.	72,72	72,72	72,72	45,45	18,18	72,72	100,00

Tabela 9.7. Głosowania nad odrzuceniem całości projektu autorstwa PiS – posłowie, 20 głosowań

Klub	Procent głosowań, w których kluby zajęły takie samo stanowisko						
	PiS	Samo-obrona	LPR	PO	SLD	PSL	niez.
PiS	100,00	100,00	100,00	15,00	10,00	45,00	60,00
Samo-obrona	100,00	100,00	100,00	15,00	10,00	45,00	60,00
LPR	100,00	100,00	100,00	15,00	10,00	45,00	60,00
PO	15,00	15,00	15,00	100,00	75,00	70,00	55,00
SLD	10,00	10,00	10,00	75,00	100,00	65,00	50,00
PSL	45,00	45,00	45,00	70,00	65,00	100,00	75,00
Niez.	60,00	60,00	60,00	55,00	50,00	75,00	100,00

Tabela 9.8. Głosowania nad odrzuceniem całości projektu autorstwa PiS – Rada Ministrów, 19 głosowań

Klub	Procent głosowań, w których kluby zajęły takie samo stanowisko						
	PiS	Samo-obrona	LPR	PO	SLD	PSL	niez.
PiS	100,00	94,73	100,00	36,84	21,05	42,10	73,68
Samo-obrona	94,73	100,00	94,73	31,57	15,78	36,84	68,42
LPR	100,00	94,73	100,00	36,84	21,05	42,10	73,68
PO	36,84	31,57	36,84	100,00	57,89	73,68	63,15
SLD	21,05	15,78	21,05	57,89	100,00	47,36	36,84
PSL	42,10	36,84	42,10	73,68	47,36	100,00	57,89
Niez.	73,68	68,42	73,68	63,15	36,84	57,89	100,00

Tabela 9.9. Głosowania nad odrzuceniem całości projektu autorstwa PO – posłowie, 11 głosowań

Klub	Procent głosowań, w których kluby zajęły takie samo stanowisko						
	PiS	Samo-obrona	LPR	PO	SLD	PSL	niez.
PiS	100,00	90,90	100,00	63,63	9,09	9,09	81,81
Samo-obrona	90,90	100,00	63,63	72,72	18,18	9,09	81,81
LPR	100,00	63,63	100,00	63,63	9,09	72,72	81,81
PO	63,63	72,72	63,63	100,00	27,27	90,90	81,81
SLD	9,09	18,18	9,09	27,27	100,00	36,36	9,09
PSL	9,09	9,09	72,72	90,90	36,36	100,00	90,90
Niez.	81,81	81,81	81,81	81,81	9,09	90,90	100,00

Głosowania nad odrzuceniem projektu zgodnie z przewidywaniami ujawniają wyższy poziom konfliktu politycznego. W powyższych zestawieniach wyraźnie widać poparcie opozycji dla wniosku o odrzucenie, przy czym zachowana jest tendencja widoczna w poprzedniej kategorii głosowań – klubem opozycyjnym najczęściej popierającym PiS okazuje się ponownie PSL, zaś największym kontestatorem – SLD. Największe kontrowersje budzą projekty prezydenckie, po nich poselskie, a dopiero w ostatniej kolejności – rządowe. Co ciekawe, części projektów rządowych nie poparła (czy raczej nie broniła) Samoobrona, były one natomiast w 100% przypadków popierane przez LPR, które w tej kategorii okazało się lojalnym koalicjantem. Duża jest też ilość głosowań identycznych dla klubów opozycyjnych (z wyjątkiem głosowań nad odrzuceniem projektów prezydenckich), co wskazuje, że opozycja zajmowała stosunkowo jednolite stanowisko wobec projektów PiS pochodzących z rządu i z Sejmu.

Interesującą kategorię stanowią głosowania nad odrzuceniem projektów autorstwa PO. Okazuje się bowiem, że – pomimo zbieżności interesów opozycji widocznej w odmowie poparcia niektórych (tych samych) projektów koalicyjnych oraz w próbach odrzucenia ustaw pochodzących od członków koalicji rządzącej – PO nie było w stanie przekonać SLD do obrony własnych propozycji legislacji. Klubami które najczęściej głosowały jednolicie z PO w przedmiocie odrzucenia projektów ustaw tej ostatniej okazują się Samoobrona, PiS i LPR. Ustalenie to zaprzecza tezie wysuniętej na

podstawie badań nad częstotliwością i skutecznością wniosków o odrzucenie, mówiącej, że w stosunku do opozycji wniosek taki stanowi możliwość szybkiego uporania się z niewygodnym dla koalicji projektem ustawy. W ponad połowie przypadków (63%) PiS zajął bowiem wobec wniosku o odrzucenie ustawy autorstwa PO takie samo stanowisko jak PO. Jednocześnie okazuje się, że najwierniejszym sojusznikiem Platformy w tych głosowaniach było PSL, co po raz kolejny wskazuje na zbieżności interesów pomiędzy obydwoma klubami.

2.3. Głosowania nad przyjęciem poprawek

Objęte badaniem głosowania nad przyjęciem poprawek dotyczyły tylko poprawek autorstwa klubu PiS, wnoszonych do wszystkich projektów ustaw.

Tabela 9.10. Głosowania nad przyjęciem poprawek autorstwa klubu PiS

Klub	**Procent głosowań, w których kluby zajęły takie samo stanowisko**						
	PiS	**Samo-obrona**	**LPR**	**PO**	**SLD**	**PSL**	**niez.**
PiS	100,00	88,67	79,71	61,32	46,69	55,66	80,66
Samo-obrona	88,67	100,00	74,05	62,73	50,94	61,32	77,83
LPR	79,71	74,05	100,00	51,41	37,26	48,11	68,39
PO	61,32	62,73	51,41	100,00	65,09	75,00	76,41
SLD	46,69	50,94	37,26	65,09	100,00	77,35	58,49
PSL	55,66	61,32	48,11	75,00	77,35	100,00	69,33
Niez.	80,66	77,83	68,39	76,41	58,49	69,33	100,00

Głosowania nad poprawkami autorstwa głównej partii rządzącej ujawniają brak jednolitego frontu tworzonego przez którekolwiek ugrupowania. Stosunkowo najchętniej poprawki autorstwa PiS popierane były przez Samoobronę i LPR, w przypadku pozostałych klubów – udzielały im one swojego poparcia w mniej więcej połowie przypadków (46–61%) – ale też żaden klub nie kontestował poprawek PiS *en tout*, tak jak miało to miejsce w przypadku np. ustaw prezydenckich. Brak jest również wspólnego stanowiska opozycji w kwestii w przedmiocie poprawek zgłaszanych przez ugru-

powanie rządzące – również one zajmują wspólne stanowisko w mniej więcej połowie głosowań (choć najczęściej ma to miejsce pomiędzy SLD a PSL – 77% przypadków).

Wydaje się zatem, że poparcie dla poprawek, choć częściej udzielane ich autorowi przez partie będące z nim w koalicji, zależeć może przede wszystkim od tego, do czyich projektów ustaw są one wnoszone. Niezbędne jest zatem dalsze zróżnicowanie danych dotyczących głosowań nad poprawkami, tak aby analizować je nie tylko w odniesieniu do autora poprawki, ale również w odniesieniu do projektów których dotyczą.

3. Podsumowanie

Wyniki przedstawione w niniejszym rozdziale muszą być traktowane zaledwie jako punkt wyjścia do dalszych, pogłębionych badań nad zachowaniem ugrupowań parlamentarnych. Jednak nawet w tej wstępnej postaci pozwalają one na wysunięcie kilku mocno ugruntowanych hipotez co do natury polskiego parlamentaryzmu.

Najważniejszą z nich jest twierdzenie o dużym stopniu kooperacji pomiędzy stronnictwami tworzącymi rząd, a klubami opozycyjnymi. Kooperacja ta widoczna jest przede wszystkim w głosowaniach nad całością projektu ustawy, ale również w głosowaniach nad poprawkami. Ponadto widać też wyraźnie, że koalicja i opozycja współpracują przy niektórych projektach autorstwa tej ostatniej. Otwarte pozostaje pytanie o zakres wpływu i – co za tym idzie – o zakres odpowiedzialności politycznej opozycji za (współ)stanowione w ten sposób prawo. Jednocześnie uzyskane wyniki demonstrują, że kooperacja pomiędzy klubami opozycyjnymi jest natury raczej negatywnej niż pozytywnej (zachowania opozycji są zbieżne częściej, gdy chodzi o zwalczenie projektu koalicyjnego, niż obronę projektu opozycyjnego), a w każdym razie – kluby opozycyjne nie tworzą jednolitego bloku wobec koalicji, różnicując swoje zachowania w zależności od rodzaju inicjatyw politycznych wobec których występują.

Zrekonstruowanie zachowań klubów we wszystkich kategoriach głosowań w okresie od III do aktualnej kadencji powinno pozwolić nie tylko na próbę ustalenia w jakim stopniu opozycja ingeruje w treść projektów poprzez poprawki, ale również – na ustalenie, czy pomiędzy poszczególnymi ugrupowaniami zachodziła współpraca polegająca na wzajemnym popieraniu swoich projektów i swoich poprawek. Stwierdzona wysoka zbieżność

zachowań pomiędzy PSL a PO w kontekście obrony przed odrzuceniem projektów tej ostatniej stanowić może szczególną inspirację – jeżeli bowiem współpracę taką (pozytywną) dałoby się wykazać również przy poprawkach zgłaszanych przez obydwa kluby, to byłoby to ustalenie mogące stanowić prognostyk zdolności koalicyjnej poszczególnych ugrupowań.

Summary

The functioning of the Polish parliament 1997– 2007: selected aspects

1. The research project 'Polish parliamentarism in view of the empirical data' and the research on the parliamentary systems.
2. Structure, competences and the rules governing the activity of Sejm
3. Normative aspects of the law-making process
4. Political composition of Sejm 1997–2007
5. Political conflicts in Sejm of the fifth term
6. Digital system for the roll-call vote analysis
7. Cohesion of Polish parliamentary groups
8. Polish law-making process in quantitative analysis
9. Conflicts and alliances in roll-call voting

The book 'The functioning of the Polish parliament 1997–2007: selected aspects' presents the results of the two-year research project 'Polish parliamentarism in view of the empirical data' which focused on the legislative behavior of the Polish deputies. The research team, consisting of a lawyer, a political scientist, a computer scientist and two mathematicians, have undertaken a task of collecting adequate parliamentary data the analysis of which would allow to verify empirically some of the assumed characteristics of Polish law-making process. The interdisciplinary cooperation offered a multi-dimensional research perspective: for the first time in Polish political science it became possible to assess the impact of constitutional norms on legislative activities by using statistical methods, as well as to confront the results of the latter with the traditional descriptive conflict-analysis.

The book consist of nine chapters which deal with the following matters:

Chapter 1. 'The research project »Polish parliamentarism in view of the empirical data« and the current parliament-research' presents a summary of current research perspectives on legislative behavior and parliaments. It describes the evolution of this discipline originating from the American political science and discusses methodological difficulties which result from the lack of advanced middle-range theory on parliamentary behavior. The authors present most important research fields and justify the choice of the three topics selected for the project: cohesion of parliamentary groups, law-making process analysis and voting cleavages analysis.

Chapter 2 'Structure, competences and the rules governing the activity of Sejm' and Chapter 3 'Normative aspects of the law-making process' present the legal rules governing the internal organization of Sejm and the procedure of passing the legislation. This description serves as a basis for formulating several questions regarding the impact of single constitutional provisions on the functioning and results of lawmaking process, illustrated by examples of varying political praxis. This part of the book is the introduction to the actual research presented later.

Chapter 4 'Political composition of Sejm 1997–2007' presents the political reality which fills the space defined by the legal norms. Apart from main factors influencing the shape of the political scene in Poland (the two main ones being the election rules and the rules on financing political parties), it describes the evolution of the political system. It shows a clear tendency to consolidation and growing stability beginning around 1999 and continuing to the present time.

Chapter 5 'Political conflicts in Sejm of the fifth term' is a descriptive analysis of the short, two-year fifth legislative term – the time of the most controversial reform undertaking since the early nineties. The author describes the unstable coalition which emerged around the PiS party ('Law and Order' party) which ended up in a huge crisis, leading to an earlier election and the victory of the main PiS opponent.

The findings of the fourth and fifth chapter indicate clearly that the role of political parties has been growing since 1997, and that the continuing competition between originally numerous and unstable political groupings has led to a system in which only big, well organized structures are capable of surviving. At the same time, according to the evidence presented in Chapters 2 and 3, it is difficult to prove that these ever-stronger parties are able to create efficient governments. Rather the opposite – the evolution of the legal norms tends to strengthen the role of parliament as the arena where decisions are taken (at least with regard to law-making), and at the same time, this arena is characterized by a growing intensity of conflict and confrontation.

The later chapters present empirical verification of these hypothesis.

Chapter 6 'Digital system for the roll-call vote analysis' presents the structure and contents of the data bank created for the purpose of the research, together with the programs developed for it.

Chapter 7 'Cohesion of Polish parliamentary groups' contains statistical evidence on the growing cohesion of the political groups in Polish parliament since 1997. Not only have the less stable parties disappeared from the political life but the remaining ones have became internally stronger. A parliamentary fraction in Poland can be regarded as one actor in most cases – apart from a single crisis situation which for well established parties is exceptional. At the same time, there is evidence that a long-term crisis marked by low cohesion level is an indicator of impending political extinction for a party.

Chapter 8 'Polish law-making process in quantitative analysis' seeks to answer the question whether proficiency of political as well as institutional actors can be measured and compared. The results show that – as the earlier chapters have indicated – the influence of parliament and government on law-making in Poland is comparable. The number of legislative initiatives proposed by the government and by the deputies is similar, and even if the governmental projects have a higher success rate, they are more often modified by the deputies. The evidence produced in this chapter also contradicts to a certain extent the findings of Chapter 5 with regard to fifth term: despite the high level of conflict in the parliament, PiS party ('Law and Order' party) was able to pass its legislative projects relatively smoothly, at the same time blocking successfully not only the projects of the opposition but also those of its coalition partners (if they were not in line with PiS policy).

Chapter 9 'Conflicts and alliances in roll-call voting' presents a preliminary research of inter-party relations in various categories of roll-call voting, looking for alliances and cleavages on the grounds of ideological similarity or political interest. The obtained results demonstrate that of three main institutions entitled to initiate the law-making (which are the president, the government and the deputies) the projects initiated by the president have the highest probability of being contested by a multi-party alliance, whereas the initiatives of the deputies have the highest chance of gaining a multi-party support.

Das Resümee

Arbeitsweise des polnischen Parlaments in den Jahren 1997–2007 – ausgewählte Aspekte

1. Forschungsprojekt „Polnischer Parlamentarismus im Lichte empirischer Daten" und die gegenwärtige Parlamentarismus-Forschung
2. Struktur, Aufgaben und Arbeitsweise des Sejm
3. Verlauf des gesetzgeberischen Verfahrens
4. Politische Zusammensetzung des Sejms in den Jahren 1997–2007
5. Politische Konflikte im Sejm der V. Legislaturperiode
6. Digitales System zur Analyse des Abstimmungsverhaltens
7. Kohärenz der polnischen parlamentarischen Fraktionen
8. Struktur des gesetzgeberischen Verfahrens in quantitativer Analyse
9. Konflikte und Bündnisse in Plenarsitzungen

Das Buch „Arbeitsweise des polnischen Parlaments in den Jahren 1997–2007 – ausgewählte Aspekte" fasst die Ergebnisse des 2-jährigen Forschungsprojekts „Polnischer Parlamentarismus im Lichte empirischer Daten" zusammen, der sich dem Verhalten der Abgeordneten widmete. Das wissenschaftliche Team, das sich aus einem Juristen, einem Politologen, einen Informatiker und zwei Mathematikern zusammensetzte, stellte sich das Ziel, möglichst umfangreiche Daten zum Abstimmungsverhalten zu sammeln, um durch deren Erforschung einige Grundzüge des polnischen Parlamentarismus statistisch belegen zu können. Die interdisziplinäre Zusammenarbeit hat eine weite multidimensionale Forschungsperspektive eröffnet: Zum ersten Mal in der polnischen Politikwissenschaft konnten im Bereich des öffentlichen Rechts Fragen zur der Normeneffizienz mit statistischen Werkzeugen beantwortet werden und diese letzteren wiederum der traditionellen Konfliktanalyse gegenüber gestellt werden.

Das Buch gliedert sich in 9 Kapitel, die sich den folgenden Fragen widmen:

Kapitel 1. „Forschungsprojekt »Polnischer Parlamentarismus im Lichte empirischer Daten« und die gegenwärtige Parlamentarismus-Forschung" stellt die bisherige Forschungsperspektive der statistischen Parlametarismus-Forschung dar, die vor allem in den Vereinigten Staaten gepflegt wird. Zunächst werden die historische Entwicklung dieser Domain, sowie methodologische Probleme, die durch fehlende methodologische Ansätze verursacht werden, besprochen. Dann skizziert der Autor kurz die wichtigsten Forschungsfelder und begründet die Auswahl der Forschungsthemen für das gesamte Projekt. Als Hauptforschungsrichtungen werden drei Felder genannt: Kohärenz der parlamentarischen Fraktionen, Analyse des Gesetzgebungsprozesses und Konflikte in den Abstimmungen.

Kapitel 2 „Struktur, Aufgaben und Arbeitsweise des Sejms" und Kapitel 3 „Verlauf des gesetzgeberischen Verfahrens" beschreiben detailliert die öffentlich-rechtlichen Regelungen zur Organisation und zum Funktionieren der gesetzgeberischen Verfassungsorgane in Polen. Zugleich werden vom Autor zahlreiche Fragen zu den unklaren Einwirkungen der Einzelnormen auf Verlauf und Ergebnisse der Gesetzgebung gestellt und durch unterschiedliche Beispiele aus der politischen Praxis begründet. Dieser Teil des Buches bildet die Einführung in die eigentlichen Forschungsthemen.

Kapitel 4 „Politische Zusammensetzung des Sejms in den Jahren 1997–2007" vervollständigt die rechtliche Analyse mit dem politischen Stoff, der den durch öffentliche Normen definierten Raum füllt. Neben Grundfaktoren, die politische Bühne in Polen beeinflussen, wie Wahlordnung und Finanzierung der politischen Aktivität, wird die Evolution des polnischen politischen Systems besprochen, das seit 1999 eine deutliche Tendenz zur Konsolidation und wachsender Stabilität zeigt.

Kapitel 5 „Politische Konflikte im Sejm der V. Legislaturperiode" analysiert den Verlauf der kurzen, 2-jährigen V. Legislaturperiode – einer Zeit des umstrittensten Reformversuches seit den frühen 1990er Jahren. Der Autor beschreibt die ständig schwankende Koalition, die sich um die PiS-Partei („Recht und Gerechtigkeit") aufgebaut hat und die in einer großen, zu vorgezogen Wahlen führenden Krise endete.

Kapitel 4 und 5 erhalten zahlreiche Hinweise darauf, dass in Polen seit 1997 den politischen Parteien eine immer größere Rolle zukommt und dass die dauernde Konkurrenz zwischen ursprünglich unzähligen und labilen politischen Gruppierungen zu einem System geführt hat, in dem nur große und stark strukturierte politische Organisationen überleben können. Zugleich ist es, laut den Ausführungen der Kapitel 2 und 3, sehr schwierig zu belegen, dass diese Parteien effiziente Regierungen produzieren können – im Gegenteil, in der Entwicklung des rechtlichen Umfelds wächst die Rolle des Parlaments als Entscheidungsarena (zumindest in Sachen Gesetzgebung), und diese Entscheidungarena wird vom dauernden Konflikt zwischen hart kämpfenden Opponenten geprägt.

Die weiteren Kapitel des Buches stellen sich zur Aufgabe, diese Thesen empirisch zu verifizieren.

Kapitel 6 „Digitales System zur Analyse des Abstimmungsverhaltens" enthält eine Darstellung der für die Zwecke des Projekts aufgebauten Datenbank und der entwickelten Programme.

Kapitel 7 „Kohärenz der polnischen parlamentarischen Fraktionen" belegt eindeutig, dass die Kohärenz der Abgeordneten im Sejm seit 1997 ständig wächst. Nicht nur verschwanden also viele der weniger stabilen Parteien, aber die bleibenden sind intern stärker geworden. Eine parlamentarische Fraktion darf grundsätzlich als einheitlicher Akteur angesehen werden – mit Ausnahme einiger Krisensituationen, die allerdings bei starken Parteien die Ausnahme bilden. Zugleich wird belegt, dass bei allen krisengeplagten Parteien die Kohärenz sinkt, was meistens ihrem Verschwinden von der politischen Bühne vorausgeht.

Kapitel 8 „Struktur des gesetzgeberischen Verfahrens in quantitativer Analyse" versucht die Frage nach der Effizienz der politischen Akteure zu beantworten, sowie die eventuelle Überlegenheit einer Institution gegenüber anderen zu belegen. Die hier präsentierten Ergebnisse zeigen deutlich, dass tatsächlich bei der Gesetzgebung die Rolle des Parlaments im Vergleich zur Regierung gleichrangig ist: Die Zahl der Gesetzesentwürfe, die von der Regierung und von den Abgeordneten eingebracht werden, ist ähnlich, auch wenn die Regierungsentwürfe eine höhere Durchsetzungsrate haben. Dafür aber werden die Regierungsprojekte häufiger abgeändert. Daneben wird die im Kapitel 5 enthaltene Beurteilung der V.

Legislaturperiode in Frage gestellt: Trotz hoher Intensität des politischen Konflikts zwischen den drei Regierungsparteien erweist sich der Regierungsleader, nämlich die PiS („Recht und Gerechtigkeit"), als kundiger Konfliktmanager, der eigene Gesetzgebungsprojekte relativ glatt im Parlament durchsetzen kann, zugleich aber viele der ihm unangenehmen politischen Initiativen (auch der Koalitionspartner) vernichtet.

Kapitel 9 „Konflikte und Bündnisse in Plenarsitzungen" analysiert die Beziehungen zwischen Fraktionen in unterschiedlichen Abstimmungstypen. Es bildet den Ansatz zur weiteren Forschung im Bereich der ideologischen und interessenorientierten Diskrepanzen und Ähnlichkeiten zwischen politischen Parteien. Darüberhinaus wird hier belegt, dass unter den drei wichtigsten Institutionen, die zur Initiierung eines Gesetzgebungsverfahrens berechtigt sind – nämlich dem Präsidenten, der Regierung und den Abgeordneten – sich am häufigsten eine überparteiliche Allianz zur Bekämpfung der Projekte des Präsidenten und zur Unterstützung der Projekte der Abgeordneten bildet.

Literatura przedmiotu

I. Książki

Almond G. A., Powell G. B., *Comparative Politics Today: A World View,* Scott, Foresman and Company 1988.

Antoszewski A. (red.), *Systemy polityczne Europy Środkowej i Wschodniej*, Wrocław 2006.

Antoszewski A., Herbut R. (red.), *Polityka w Polsce w latach 90. Wybrane problemy*, Wrocław 1998.

Baaklini A. I., Desfosses H., *Designs for Democratic Stability: Studies in Viable Constitutionalism*, M. E. Sharpe 1997.

Bankowicz M., *Demokracja. Zasady, procedury, instytucje*, Wydawnictwo UJ Kraków 2006.

Benoit K., Laver M., *Party Policy in Modern Democracies*, Routledge 2006.

Blondel J., *Comparative Legislatures*, Prentice- Hall 1973.

Blondel J., Cotta M., *The Nature of Party Government: A Comparative European Perspective*, Palgrave 2000.

Blondel J., *Cabinets in Eastern Europe*, Palgrave 2001.

Blondel J., Cotta M., *Party and government: an inquiry into the relationship between governments and supporting parties in liberal democracies*, Macmillan 1996.

Bochwic T., *III Rzeczpospolita w odcinkach*, Arcana, Kraków 2005.

Bowler S., Farrell D., Katz R. (red), *Party discipline and parliamentary government*, Ohio State University Press 1999.

Bożyk S., *Partie polityczne a Sejm RP*, Wydawnictwo Sejmowe 2006.

Buczkowski J., *Podstawowe zasady prawa wyborczego w III Rzeczypospolitej*, Lublin 1998.

Budge I., Klingemann H.-D., Volkens A., Baraand J., Tanenbaum E., *Mapping Policy Preferences: Estimates for Parties, Electors, and Governments, 1945–1998*, Oxford University Press 2001.

Cameron Ch., *Veto Bargaining: Presidents and the Politics of Negative Power*, Columbia University 2000.

Chmaj M., *Sejm >kontraktowy< w transformacji systemu politycznego Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 1996.

Chmaj M., Żmigrodzki M. (red.), *Gabinety koalicyjne w Polsce w latach 1989–1996*, Lublin 1998.

Chodyra I., Kowalik A., Szłapczyńska B. (red.), *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej IV kadencja- Informacja o działalności Sejmu od 19 października 2001 do 18 października 2005 roku*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2006.

Chruściak R., *System wyborczy i wybory w Polsce 1989-1998. Parlamentarne spory i dyskusje*, Warszawa 1999.

Dalton R. J., Wattenberg M. P., *Parties without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*, Oxford University Press 2000.

Di Palma G., *Surviving without govering: The Italian Parties in Parliament*, Berkeley 1977.

Döring H., Hallerberg M., *Patterns of parliamentary behaviour*, Ashgate 2004 .

Dudek A., *Historia polityczna Polski 1089-2005*, Arcana, Kraków 2007.

Duverger M., *Political parties: their organization and activity in the modern state*, Methuen 1978.

Finifter A. W., *Political Science: The State of the Discipline II*, American Political Science Association 1993.

Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Liber Warszawa 2004.

Gebethner S. (red.), *Wybory parlamentarne 1991 i 1993*, Warszawa 1995.

Grabowska M., *Podział postkomunistyczny*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2004.

Hazan R. Y., *Cohesion And Discipline in Legislatures*, Routledge 2006.

Heidar K., Koole R., *Parliamentary Party Groups in European Democracies: Political Parties behind Closed Doors*, Routledge 2000.

Herbut R., *Teoria i praktyka funkcjonowania partii politycznych*, Wrocław 2002.

Jednaka W., *Proces kształtowania się systemu partyjnego w Polsce po 1989 roku*, Wrocław 1995.

Karvonen L., Kuhnle S., *Party Systems and Voter Alignments Revisited*, Routledge 2001.

Kitschelt H., Mansfeldova Z., Markowski R., Gábor T., *Post-Communist Party Systems: Competition, Representation, and Inter-party Cooperation*, Oxford University Press 1999.

Klingemann H.-D., Volkens A., *Mapping Policy Preferences II: Estimates for Parties, Electors, and Governments in Eastern Europe, European Union and OECD 1990-2003*, Oxford University Press 2006.

Knyżewski K., *Partie i system partyjny w Polsce w okresie transformacji ustrojowej*, Warszawa 1998.

Krehbiel K., *Pivotal Politics: A Theory of U.S. Lawmaking*, University of Chicago Press 1998.

Laver M., *Estimating the Policy Position of Political Actors*, Routledge 2001.

Lawson K., Poguntke T., *How Political Parties Respond: Interest Aggregation Revisited*, Routledge 2004.

Lijphart A., *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945–1990*, Oxford University Press 1995.

Lijphart A., *Parliamentary versus Presidential Government*, Oxford University Press 1992.

Lijphart A., *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One countries*, Yale University Press 1984.

Lissowski G., *Elementy teorii wyboru społecznego. Wprowadzenie i wybór tekstów*, Wydawnictwo Naukowe Scholar Warszawa 2001.

Lowenberg G., Patterson S., Malcolm E. (red.), *Handbook of Legislative Research*, Harvard University Press 1985.

Luther K. H., Deschouwer K., *Party Elites in Divided Societies: Political Parties in Consociational Democracy*, Routledge 1999.

Luther K. R., Müller-Rommel F., *Political Parties and Democracy in Western Europe*, Oxford University Press 2002.

MacRae D. Jr., *Parliament, parties and society in France, 1946–1958*, Macmillan 1967.

Markowski R. (red.), *System partyjny i zachowania wyborcze. Dekada polskich doświadczeń*, Warszawa 2002.

Markowski R. (red.), *Wybory parlamentarne 1997*, Warszawa 1999.

Mercik J., *Inside voting procedures*, ACCEDO Verlag Munich 1994.

Mercik J., *Siła i oczekiwanie. Decyzje grupowe*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999.

Mezey M. L., *Comparative legislatures*, Durham 1979.

Migalski M., *Polski system partyjny*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.

Morgenstern S., Nacif B., *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge University Press 2002.

Noury A., Dobrowolski W., Mazurkiewicz M., *Decision-Making in Transition: Voting Behavior in the Polish Parliament*, mimeo Université Libre de Bruxelles 1999.

Olson D. M., *Democratic Legislative Institutions: A Comparative View*, M.E. Sharpe 1994.

Paszkiewicz K.A. (red.), *Partie i koalicje partyjne III Rzeczypospolitej*, Wrocław 2000.

Piasecki A., *Wybory parlamentarne, samorządowe, prezydenckie 1989–2002*, Toruń 2004.

Poguntke T., Webb P., *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford University Press 2005.

Poole K., Rosenthal H., *Congress: A Political-Economic History of Roll Call Voting*, Oxford University Press 1997.

Poole K., *Spatial Models of Parliamentary Voting*, Cambridge University Press 2005.

Raciborski J. (red), *Wybory i narodziny demokracji w krajach Europy Środkowej i Wschodniej*, Warszawa 1991.

Raciborski J., *Polskie wybory. Zachowania wyborcze społeczeństwa polskiego 1989–1995*, Warszawa 1997.

Rydlewski G., *Rządowy system decyzyjny w Polsce. Studium politologiczne okresu transformacji*, Warszawa 2002.

Rydlewski G., *Rządzenie koalicyjne w Polsce*, Warszawa 2000.

Sarnecki P. (red.), *Prawo konstytucyjne RP*, C. H. Beck 2006.

Sartori G., *Parties and party systems: a framework for analysis*, Colchester 2005.

Siaroff A., *Comparative European Party Systems*, Garland 2000.

Sosnowska H. (red.), *Grupowe podejmowanie decyzji*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 1999.

Sosnowska H., *Wprowadzenie do teorii publicznego wyboru*, Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie 2000.

Staniszkis J., *Postkomunizm. Próba opisu*, Wydawnictwo Słowo, Obraz, Terytoria, Gdańsk 2005.

Stroem K., Muller W.C., Bergman T., *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford University Press 2003.

Szeliga Z., *Rada Ministrów a Sejm 1989–1997*, Lublin 1998.

Tsebelis G., *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton University Press 2002.

Wasilewski J. (red.), *Elita polityczna 1998*, Warszawa 1998.

Wasilewski J. (red.), *Zbiorowi aktorzy polskiej polityki*, Warszawa 1997.

Wasilewski J., Wesołowski W. (red.), *Początki parlamentarnej elity. Posłowie kontraktowego Sejmu*, Warszawa 1992.

Webb P., Farrell D., Holliday I., *Political Parties in Advanced Industrial Democracies*, Oxford University Press 2002.

Wesołowski W., Post B. (red.), *Polityka i Sejm. Formowanie się elity politycznej*, Warszawa 1998.

Wiatr J.J., Raciborski J., *Demokracja polska 1989-2003*, Warszawa 2003.

Zarycki T., *Nowa przestrzeń społeczno-polityczna Polski*, Warszawa 1997.

II. Artykuły

Adachi T., *Ministerial Weights and Government Formation: Estimation Using a Bargaining Model*, Journal of Law, Economics and Organization 2007.

Alcántara M., Montero M.G., *Institutions and politicians: an analysis of the factors that determine presidential legislative success*, Working Paper nr 348, May 2008.

Alt J.E., *Credibility, Transparency and Institutions: An Exploration and An Example*, Working Paper 2002.

Attiná F., *The Voting Behaviour of the European Parliament Members and the Problem of Europarties*, European Journal of Political Research, Vol. 18 (1990), str. 557–579.

Benoit K., Hayden J., *Institutional Change and Persistence: The Evolution of Poland's Electoral System, 1989–2001*, Journal of Politics, Vol. 66 (2004), str. 396–427.

Carrubba C.J., Gabel M., Murrah L., Clough R., Montgomery E., Schambach R., *Off the Record: Unrecorded Legislative Votes, Selection Bias and Roll-Call Vote Analysis*, British Journal of Political Science, Vol. 36 (2006), str. 691–704.

Chiou F.-Y., Rothenberg L., *When Pivotal Politics Meets Partisan Politics*, American Journal of Political Science, Vol. 47 (2003), str. 503–522.

Clinton J., *Representation in Congress: Constituents and Roll Calls in the 106th House*, Journal of Politics, Vol. 68 (2006), str. 397–409.

Clinton J., Meirowitz A., *Integrating Voting Theory and Roll Call Analysis: A Framework*, Political Analysis, Vol. 11 (2003), str. 381–396.

Collie M. P., *Voting Behavior in Legislatures*, Legislative Studies Quarterly, Vol. 91 (1984), str. 3–50.

Daamgard E., Rusk J., *Cleavage structures and Representational Linkages: A Longitudinal Analysis of Danish Legislative Behaviour*, American Journal of Political Science, Vol. 20 (1976), str. 79–206.

Damgaard E., Jensen H., *Assessing strength and weakness in legislatures: The case of Denmark*, The Journal of Legislative Studies, Vol. 123 (2006), str. 426–442.

Ganghof S., Bräuninger T., *Government Status and Legislative Behaviour: Partisan Veto Players in Australia, Denmark, Finland and Germany*, Party Politics, Vol. 12 (2006), str. 521.

Goetz K.H., Zubek R., *Government, Parliament and Law-making in Poland*, The Journal of Legislative Studies, Vol. 134 (2007), str. 517–538.

Han J.H., *Analysing Roll Calls of the European Parliament: A Bayesian Application*, European Union Politics, Vol. 8 (2007), str. 479–507.

Hayward J., *Parliament and the French government's domination of the legislative process*, The Journal of Legislative Studies, Vol. 102 (2004), str. 79–97.

Hix S., Noury A., Roland G., *Power to The Parties: Cohesion and Competition in the European Parliament, 1979-2001*, British Journal of Political Science, Vol. 35 (2005), str. 209–234.

Ilonszki G., *From Minimal to Subordinate: A Final Verdict? The Hungarian Parliament, 1990–2002*, The Journal of Legislative Studies, Vol. 131 (2007), str. 38–58.

Jakulin A., Buntine W., *Analyzing the US Senate in 2003: Similarities, Networks, Clusters and Blocs*, Working Paper 2004.

Londregan J., *Estimating Legislator's Preferred Points*, Political Analysis, Vol. 8 (2000), str. 35–56.

Martin A., *Congressional Decision Making and the Separation of Powers*, American Political Science Review, Vol. 95 (2001), str. 361–378.

McCarty N., Poole K., *Veto Power and Legislation: An Empirical Analysis of Executive and Legislative Bargaining from 1961 to 1986*, Journal of Law, Economics & Organization, Vol. 11 (1995), str. 282–312.

McCarty N., Poole K., Rosenthal H., *The Hunt for Party Discipline in Congress*, American Political Science Review, Vol. 95 (2001), str. 673–687.

Mercik J., Mazurkiewicz M., *Dimensional Analysis of Parliamentary Decisions*, Technical University of Wroclaw, Technical Report 1997.

Mercik J., *Index of Power for Cabinet*, Homo Oeconomicus, Vol. 17 (2000), str. 125-136.

Mercik J., Mazurkiewicz M., *Modelling the behaviour of Polish members of parliament*, Operational Research and Decisions, Vol. 2 (2001), str. 77–90.

Miller W., Stokes D., *Constituency Influence in Congress*, American Political Science Review, Vol. 57 (1963), str. 45–56.

Millard F., *The Nature of Cabinet Government in Poland*, ECPR Workshops 2004.

Neto A., Stroem K., *Presidents, Voters, and Non-Partisan Cabinet Members in European Parliamentary Democracies*, Working Paper, Aalborg 2002.

Noury A. G., Mielcova E., *Roll Call Voting in a Multi-Party Parliament: The Case of the Czech Parliament*, Working Paper, Free University of Brussels 1997.

Pajala A., Jakulin A., Buntine W., *Parliamentary Group and Individual Voting Behaviour in the Finnish Parliament in Year 2003: A Group Cohesion and Voting Similarity Analysis*, Working Paper, University of Turku 2005.

Saafeld T., *The West German Bundestag after 40 Years: The Role of Parliament in a 'Party Democracy',* West European Politics, Vol. 13 (1990), str. 68–89.

Schickler E., *Institutional Change in the House of Representations, 1867–1998: A Test of Partisan and Ideological Power Balance Models*, American Political Science Review, Vol. 94 (2000), str. 269–288.

Skjaveland A., *A Danish Party Cohesion Cycle*, Scandinavian Political Studies, Vol. 22 (1999), str. 121–136.

Skjaveland A., *Party Cohesion in the Danish Parliament*, Journal of Legislative Studies, Vol. 7 (2001), str. 35–56.

Snyder J. Jr., Ting M., *Roll Calls, Party Labels and Elections*, Political Analysis, Vol. 11 (2003), str. 419–433.

Tsebelis G., *A General Model of Tactical and Inverse Tactical Voting*, British Journal of Political Science, Vol. 16 (1986), str. 395–404.

Tsebelis G., Money J., *Bicameral Negotiations: The Navette System in France*, British Journal of Political Science, Vol. 25 (1995), str. 101–129.

Tsebelis G., *Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism*, British Journal of Political Science, Vol. 25 (1995), str. 289–325.

Tsebelis G., *Nested Games: The Cohesion of French Electoral Coalitions*, British Journal of Political Science, Vol. 18 (1988), str.145–170.

Tsebelis G., Jensen C. B., Kalandrakis A., Kreppel A., *Legislative Procedures in the European Union: An Empirical Analysis*, British Journal of Political Science, Vol. 31 (2001), str. 573–599.

Warwick P. V., Druckman J. N., *The portfolio allocation paradox: An investigation into the nature of a very strong but puzzling relationship*, European Journal of Political Research, Vol. 45 (2006), str. 635–665.

Wawro G., Schickler E., *Where's the Pivot? Obstruction and Law-making in the Pre-Cloture Senate*. American Journal of Political Science, Vol. 48 (2004), str. 758–774.

De Winter L., Andeweg R., *The State of the Art in Coalition Research: Critical Appraisals and Alternative Avenues*, Working Paper, University of Leiden 2002.

Oprócz pozycji wymienionych powyżej, istotne publikacje z zakresu badań nad parlamentaryzmem ukazują się regularnie w czasopismach:

- American Journal of Political Science,
- American Political Science Review,
- British Journal of Political Science,
- European Journal of Political Research,
- Journal of Legislative Studies,
- Przegląd Sejmowy.

Spis tabel
i rysunków

Spis tabel

Tabela 4.1. Ordynacje wyborcze w Polsce 1991–2005 ... 113
Tabela 4.2. Zmiany ordynacji w Polsce 1991–2005 ... 117
Tabela 4.3. Liczba ugrupowań politycznych biorących udział w wyborach ... 119
Tabela 4.4. Ustalanie wysokości subwencji dla partii politycznych ... 121
Tabela 4.5. Zmiany liczebności klubów i kół III kadencji ... 131
Tabela 4.6. Zmiany liczebności klubów i kół IV kadencji ... 143
Tabela 4.7. Zmiany liczebności klubów i kół V kadencji ... 152
Tabela 6.1. Wybrane statystyki liczby danych zebranych w bazach dla poszczególnych kadencji ... 193
Tabela 7.1. Statystyki opisowe dla wskaźnika spójności CI dla klubów i kół poselskich w Sejmie III kadencji ... 213
Tabela 7.2. Statystyki opisowe dla wskaźnika spójności CI dla klubów i kół poselskich w Sejmie IV kadencji ... 214
Tabela 7.3. Statystyki opisowe dla wskaźnika spójności *CI* dla klubów i kół poselskich w Sejmie V kadencji ... 215
Tabela 7.4a. Udział głosowań w poszczególnych kategoriach spójności dla najważniejszych klubów i kół poselskich w Sejmie III kadencji ... 220
Tabela 7.4b. Udział głosowań w poszczególnych kategoriach spójności dla najważniejszych klubów i kół poselskich w Sejmie IV kadencji ... 221
Tabela 7.4c. Udział głosowań w poszczególnych kategoriach spójności dla najważniejszych klubów i kół poselskich w Sejmie V kadencji ... 221
Tabela 7.5a. Statystyki opisowe w rozbiciu na kadencje III, IV oraz V (PiS, PSL, SLD) ... 222
Tabela 7.5b. Statystyki opisowe w rozbiciu na kadencje IV oraz V (PO, Samoobrona, LPR) ... 225
Tabela 8.1. Czas uchwalania ustawy w V kadencji według autorów instytucjonalnych ... 243
Tabela 8.2. Czas uchwalania ustawy w IV kadencji według autorów instytucjonalnych ... 243
Tabela 8.3. Czas uchwalania ustawy w V kadencji według autorów politycznych ... 245
Tabela 8.4. Czas uchwalania ustawy w IV kadencji według autorów politycznych ... 245
Tabela 8.5. Czas uchwalenia ustawy w IV i V kadencji w zależności od aktora ... 247
Tabela 8.6. Inicjatywa ustawodawcza w V kadencji – autorzy instytucjonalni ... 249

Tabela 8.7. Inicjatywa ustawodawcza w IV kadencji – autorzy instytucjonalni ... 250
Tabela 8.8. Inicjatywa ustawodawcza w IV kadencji – autorzy polityczni ... 251
Tabela 8.9. Inicjatywa ustawodawcza w IV kadencji – autorzy polityczni ... 252
Tabela 8.10. Wykorzystanie instytucji dla wykonania inicjatywy ustawodawczej przez aktorów politycznych w V kadencji ... 253
Tabela 8.11. Wykorzystanie instytucji dla wykonania inicjatywy ustawodawczej przez aktorów politycznych w IV kadencji ... 254
Tabela 8.12. Wykorzystanie instytucji dla wykonania inicjatywy ustawodawczej przez aktorów politycznych w V kadencji – stopień dominacji ... 255
Tabela 8.13. Wykorzystanie instytucji dla wykonania inicjatywy ustawodawczej przez aktorów politycznych w IV kadencji – stopień dominacji ... 256
Tabela 8.14. Skuteczność bezwzględna poszczególnych autorów instytucjonalnych w V kadencji ... 258
Tabela 8.15. Skuteczność bezwzględna poszczególnych autorów instytucjonalnych w IV kadencji ... 258
Tabela 8.16. Skuteczność bezwzględna poszczególnych autorów politycznych w V kadencji ... 261
Tabela 8.17. Skuteczność bezwzględna poszczególnych autorów politycznych w IV kadencji ... 262
Tabela 8.18. Udział poszczególnych aktorów w uchwalonej legislacji w V kadencji ... 264
Tabela 8.19. Udział poszczególnych aktorów w uchwalonej legislacji w IV kadencji ... 265
Tabela 8.20. Skuteczność względna poszczególnych autorów instytucjonalnych w V kadencji ... 270
Tabela 8.21. Skuteczność względna poszczególnych autorów politycznych w V kadencji ... 270
Tabela 8.22. Czas przetrzymywania ustaw przez Marszałka Sejmu w zależności od autora instytucjonalnego –V kadencja ... 274
Tabela 8.23. Czas przetrzymywania ustaw przez Marszałka Sejmu w zależności od autora instytucjonalnego – IV kadencja ... 274
Tabela 8.24. Czas przetrzymywania ustaw przez Marszałka Sejmu w zależności od autora politycznego –V kadencja ... 276
Tabela 8.25. Czas przetrzymywania ustaw przez Marszałka Sejmu w zależności od autora politycznego – IV kadencja ... 276
Tabela 8.26. Wnioski o odrzucenie projektów w I czytaniu w zależności od autora instytucjonalnego – V kadencja ... 279

Tabela 8.27. Wnioski o odrzucenie projektów w I czytaniu w zależności od autora politycznego – V kadencja ... 279
Tabela 9.1. Głosowania nad przyjęciem całości projektu autorstwa PiS – Rada Ministrów, 219 głosowań ... 286
Tabela 9.2. Głosowania nad przyjęciem całości projektu autorstwa PiS – Prezydent, 17 głosowań ... 286
Tabela 9.3. Głosowania nad przyjęciem całości projektu autorstwa PO – posłowie, 16 głosowań ... 287
Tabela 9.4. Głosowanie nad przyjęciem całości projektu autorstwa Samoobrona – Rada Ministrów, 40 głosowań ... 287
Tabela 9.5. Głosowania nad przyjęciem całości projektu autorstwa LPR – posłowie, 18 głosowań ... 288
Tabela 9.6. Głosowania nad odrzuceniem całości projektu autorstwa PiS – Prezydent, 11 głosowań ... 289
Tabela 9.7. Głosowania nad odrzuceniem całości projektu autorstwa PiS – posłowie, 20 głosowań ... 290
Tabela 9.8. Głosowania nad odrzuceniem całości projektu autorstwa PiS – Rada Ministrów, 19 głosowań ... 290
Tabela 9.9. Głosowania nad odrzuceniem całości projektu autorstwa PO – posłowie, 11 głosowań ... 291
Tabela 9.10. Głosowania nad przyjęciem poprawek autorstwa klubu PiS ... 292

Spis rysunków

Rysunek 3.1. Możliwe warianty ścieżki legislacyjnej ... 74
Rysunek 3.2a. Przebieg procesu legislacyjnego w Sejmie ... 94
Rysunek 3.2b. Przebieg procesu legislacyjnego w Sejmie ... 95
Rysunek 3.2c. Przebieg procesu legislacyjnego w Sejmie ... 95
Rysunek 3.2d. Przebieg procesu legislacyjnego w Sejmie ... 96
Rysunek 4.1a. Nad- i niedoreprezentacja w wyborach 1991 ... 116
Rysunek 4.1b. Nad- i niedoreprezentacja w wyborach 1993 i 1997 ... 116
Rysunek 4.1c. Nad- i niedoreprezentacja w wyborach 2001 i 2005 ... 117
Rysunek 6.1. Narzędzie oznaczania głosowań ... 197
Rysunek 6.2. Narzędzie oznaczania ustaw ... 197
Rysunek 6.3. Lista ustaw z możliwością przejścia do narzędzia do oznaczania ustaw ... 198
Rysunek 6.4. Fragment raportu w postaci listy ustaw z oznaczeniem wyniku procesu legislacyjnego oraz rodzaju listy ... 198

Rysunek 6.5. Uproszczony schemat bazy danych 199

Rysunek 7.1. Indeks spójności *CI* jako funkcja frakcji głosów „za" (*y*)i „przeciw" (*n*) 206

Rysunek 7.2. Ogólny wskaźnik spójności *GC* jako funkcja frakcji głosów „za" (*y*) i „przeciw" (*n*) 210

Rysunek 7.3. Entropijny indeks spójności *EI* jako funkcja frakcji głosów „za" (*y*) i „przeciw" (*n*) 211

Rysunek 7.4a. Kwartyle wraz z rozstępem dla wskaźnika spójności *CI* dla najważniejszych klubów i kół poselskich w Sejmie III kadencji 216

Rysunek 7.4b. Kwartyle wraz z rozstępem dla wskaźnika spójności *CI* dla najważniejszych klubów i kół poselskich w Sejmie IV kadencji 216

Rysunek 7.4c. Kwartyle wraz z rozstępem dla wskaźnika spójności *CI* dla najważniejszych klubów i kół poselskich w Sejmie V kadencji 217

Rysunek 7.5a. Wartość średnia i odchylenie standardowe dla wskaźnika spójności *CI* dla najważniejszych klubów i kół poselskich w Sejmie III kadencji 217

Rysunek 7.5b. Wartość średnia i odchylenie standardowe dla wskaźnika spójności *CI* dla najważniejszych klubów i kół poselskich w Sejmie IV kadencji 218

Rysunek 7.5c. Wartość średnia i odchylenie standardowe dla wskaźnika spójności *CI* dla najważniejszych klubów i kół poselskich w Sejmie V kadencji..... 218

Rysunek 7.6a. Profile zmian wartości średnich (z odchyleniami standardowymi) dla wskaźnika spójności *CI* w kadencjach III, IV oraz V (PiS) 223

Rysunek 7.6b. Profile zmian wartości średnich (z odchyleniami standardowymi) dla wskaźnika spójności *CI* w kadencjach III, IV oraz V (PSL) 224

Rysunek 7.6.c. Profile zmian wartości średnich (z odchyleniami standardowymi) dla wskaźnika spójności *CI* w kadencjach III, IV oraz V (SLD) 224

Rysunek 7.7a. Profile zmian wartości średnich (z odchyleniami standardowymi) dla wskaźnika spójności *CI* w kadencjach IV oraz V (LPR, PiS) 226

Rysunek 7.7b. Profile zmian wartości średnich (z odchyleniami standardowymi) dla wskaźnika spójności *CI* w kadencjach IV oraz V (PO, PSL) 227

Rysunek 7.7c. Profile zmian wartości średnich (z odchyleniami standardowymi) dla wskaźnika spójności *CI* w kadencjach IV oraz V (Samoobrona, SLD) 228

Noty o autorach

Jacek K. Sokołowski (ur. 1975) ukończył w 2000 r. studia prawnicze na Uniwersytecie Jagiellońskim. W latach 2003–2004 asystent w gabinecie politycznym Fritsa Bolkesteina, komisarza UE ds. rynku wewnętrznego; w 2005 r. obronił doktorat na Uniwersytecie w Heidelbergu i od tego czasu łączy praktykę prawniczą z pracą akademicką w Krakowskiej Szkole Wyższej im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego. Autor kilkudziesięciu artykułów i opracowań z zakresu prawa prywatnego oraz ekspertyz dotyczących projektów ustaw. Interesuje się ekonomiczną analizą prawa w kontekście decyzji kolektywnych w prawie prywatnym i publicznym oraz regulacją procesu stanowienia prawa.

Piotr Poznański (ur. 1975) jest adiunktem w Katedrze Teleinformatyki Politechniki Krakowskiej oraz prezesem Fundacji Centrum Monitoringu Władzy Publicznej. Wcześniej pracownik Europejskiego Centrum Badań Fizyki Cząstek (CERN) w Genewie – członek zespołu projektowego European Data Grid. W 2005 r. obronił pracę doktorską z problematyki obliczeń gridowych i zarządzania infrastrukturami obliczeniowymi wielkiej skali. Jego obecne zainteresowania naukowe koncentrują się na szeroko pojętych problemach inżynierii systemów informacyjnych.

Antoni Dudek (ur. 1966) jest wykładowcą Uniwersytetu Jagiellońskiego oraz doradcą prezesa Instytutu Pamięci Narodowej. Najważniejsze, samodzielne prace w jego dorobku dotyczą dziejów PRL (*Państwo i Kościół w Polsce 1945–1970*, Kraków 1995; *PRL bez makijażu*, Kraków 2008), transformacji ustrojowej (*Reglamentowana rewolucja. Rozkład dyktatury komunistycznej w Polsce 1988–1990*, Kraków 2004) oraz przemian systemu politycznego współczesnej Polski (*Historia polityczna Polski 1989–2005*, Kraków 2007). Autor ponad 60 artykułów naukowych, redaktor kilku prac zbiorowych oraz edycji źródeł.

Wojciech Słomczyński (ur. 1962) jest matematykiem pracującym na Uniwersytecie Jagiellońskim i zajmującym się układami dynamicznymi oraz rachunkiem prawdopodobieństwa. Jego zainteresowania badawcze obejmują ponadto różnorodne zastosowania matematyki, a w szczególności fizykę kwantową, matematykę finansową i teorię wyboru społecznego. Razem z fizykiem Karolem Życzkowskim zaproponował alternatywny system głosowania w Radzie Unii Europejskiej, znany jako „Kompromis Jagielloński".

Grzegorz Harańczyk (ur. 1981) ukończył w 2005 r. studia matematyczne i obecnie jest doktorantem na Wydziale Matematyki i Informatyki Uniwersytetu Jagiellońskiego. Interesuje się teorią układów dynamicznych oraz matematyką stosowaną i statystyką.

Krzysztof Streb (ur. 1985) jest od 2005 roku studentem na Wydziale Prawa i Administracji w Krakowskiej Szkole Wyższej. Od 2008 r. współpracownik Fundacji Centrum Monitoringu Władzy Publicznej. Przygotowuje pracę magisterską nt. regulacji prawnych związanych z funkcjonowaniem samorządu terytorialnego w Polsce.

Kinga Studnicka (ur. 1984) ekonomistka o specjalizacji działalność gospodarcza małych i średnich przedsiębiorców. Od 2004 r. studentka na Wydziale Prawa i Administracji Krakowskiej Szkoły Wyższej im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, przygotowuje pracę magisterską z problematyki tworzenia prawa. Od 2007 r. związana z Fundacją Centrum Monitoringu Władzy Publicznej.