

## ROZDZIAŁ I

### Opozycja parlamentarna jako przedmiot badań

Współcześnie, w okresie charakteryzującym się rozprzestrzenianiem się demokracji, którą można określić jako nieliberalną<sup>1</sup>, warto wspomnieć o jednej z podstawowych zasad demokracji liberalnej, jaką jest przyznanie szerokich gwarancji dla opozycji politycznej. W uproszczony sposób konieczność uczestnictwa opozycji w procesach podejmowania decyzji politycznych można wywieść wprost z zasady suwerenności narodu – naród jako podmiot władzy składa się zarówno z rządzącej większości (która *de facto* jest najczęściej układem szeregu mniejszości), jak i z mniejszości (również niejednorodnej) aktualnie niebędącej przy władzy, która nie może być pozbawiona reprezentacji mającej możliwość oddziaływania na procesy decyzyjne. Natomiast przyjęcie zasady większości przy podejmowaniu decyzji podyktowane jest względami praktycznymi, gdyż osiągnięcie konsensusu byłoby zbyt kosztowne i długotrwałe<sup>2</sup>. Opozycja jest zatem immanentnym składnikiem demokratycznego systemu politycznego, a jak pisał Guglielmo Ferrero: „W demokracjach opozycja jest nie mniej od rządu ważnym organem suwerenności ludu. Tłumienie opozycji to tłumienie suwerenności ludu”<sup>3</sup>. O znaczeniu opozycji można mówić także, odwołując się do innej z podstawowych zasad demokracji – zasady podziału władzy. Jedną z płaszczyzn, na których można rozpatrywać podział władzy, jest polityczny podział pomiędzy ugrupowania rządzące a inne uczestniczące w procesach politycznych<sup>4</sup>. Co więcej, wydaje się, że jest to najważniejszy wymiar podziału władzy, gdyż to właśnie możliwości działania opozycji są gwarancją przestrzegania zasad podziału władzy w innych płaszczyznach. Ponadto twierdzi się, że obecnie polityczny podział władzy stał się ważniejszy i zastępuje rozdzielenie legislatywy i egzekutywy<sup>5</sup>. W stwierdzeniach tych jeszcze raz podkreślone jest, że nie mogą istnieć systemy demokratyczne, w których opozycja nie miałaby odpowiednio szerokich możliwości działania. Można zatem powiedzieć, że najogólniejszym celem

---

<sup>1</sup> Zob. F. Zakaria, *The Rise of Illiberal Democracy*, „Foreign Affairs”, November/December 1997, [www.fareedzakaria.com/ARTICLES/articles.html](http://www.fareedzakaria.com/ARTICLES/articles.html) oraz *Illiberal Democracy Five Years Later*, „Harvard International Review”, Summer 2002, [www.hir.harvard.edu/articles/interviews/](http://www.hir.harvard.edu/articles/interviews/).

<sup>2</sup> Zob. G. Sartori, *Teoria demokracji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998, s. 51.

<sup>3</sup> *Ibidem*, s. 50.

<sup>4</sup> M. Sobolewski, *Zasady współczesnej demokracji burżuazyjnej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 1983, rozdz. VII.

<sup>5</sup> T. Godlewski, *Polski system polityczny*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2005, s. 124.

badania opozycji jest dokonanie diagnozy systemu demokratycznego, rozpatrywanego od strony rzeczywistego udziału opozycji w procesach rządzenia.

Ponizej zostanie podjęta próba konceptualizacji badań opozycji parlamentarnej (czyli tej części opozycji politycznej, która ma największe możliwości oddziaływania na procesy polityczne) w Polsce w okresie obowiązywania konstytucji z 1997 roku, które powinny przynieść odpowiedź m.in. na pytanie, czy występują i jakie są podobieństwa i różnice w sposobie funkcjonowania opozycji, którą tworzą różne ugrupowania w kolejnych kadencjach parlamentu oraz czym są uwarunkowane, a także czy, a jeśli tak, to w jaki sposób zmienia się poziom instytucjonalizacji opozycji oraz czy można stwierdzić ukształtowanie się różnych wzorów działań opozycji. Wymaga to ustaleń terminologicznych oraz przedstawienia różnego rodzaju typologii opozycji, które mogą być przydatne do opisu jej funkcjonowania.

## 1. Pojęcie opozycji politycznej i parlamentarnej

Przechodząc do sposobu rozumienia, czym jest opozycja polityczna (przy czym z góry pominięta zostanie możliwość zawarcia w jej zakresie postaw czy zachowań podejmowanych poza ramami organizacji formalnych), można stwierdzić, że w istniejących opracowaniach oraz dyskusjach toczących się na ten temat występują przynajmniej dwa rodzaje poglądów i związanych z nimi stanowisk. W podejściu, które można uznać za węższe, opozycja polityczna jest instytucją systemu demokracji parlamentarnej, stanowiącą alternatywę polityczną i programową dla ugrupowania rządzącego<sup>6</sup>. Natomiast w ujęciu szerszym (w myśl którego o opozycji można mówić także w systemach niedemokratycznych), opozycja polityczna obejmuje także partie, ruchy i organizacje odrzucające istniejący system polityczny, prezentujące się jednak jako alternatywa wobec istniejących władz (opozycja nielojalna u Juana J. Linza<sup>7</sup>). W ramach tego drugiego ujęcia, o opozycji politycznej można mówić nawet jako o instytucji, oczywiście zróżnicowanej pod wieloma względami (np. ze względu na rodzaj powiązań uczestników – od zbioru do grupy sformalizowanej w wysokim stopniu), istniejącej w każdym bardziej trwałym systemie władzy politycznej<sup>8</sup>.

Rozważenie sposobu rozumienia oraz definiowania pojęcia „opozycja parlamentarna” w systemie demokratycznym mieści się w pierwszym z tych ujęć, choć warto pamiętać, że w parlamencie mogą znaleźć się ugrupowania podważające istniejący

---

<sup>6</sup> Por. Z. Machelski, *Opozycja w systemie demokracji parlamentarnej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2001, s. 9–12; zob. też: *Political Oppositions in Western Democracies*, ed. R.A. Dahl, Yale University Press, New Haven and London 1966, s. XVI–XVII.

<sup>7</sup> J.J. Linz, *Kryzys, załamanie i powrót do równowagi*, [w:] *Władza i społeczeństwo 2*, wybór i oprac. J. Szczupaczyński, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 1998, s. 41–42.

<sup>8</sup> Zob. K. Pałeczki, *Opozycja polityczna – próba typologii*, [w:] *Opozycja w systemach demokratycznych i niedemokratycznych*, red. K. Łabędź, M. Mikołajczyk, Katedra Politologii AP, Kraków 2001.

system sprawowania władzy. Jako punkt wyjścia można przyjąć określenie obecne w opracowaniu Eugeniusza Zwierzchowskiego, w myśl którego

przez opozycję parlamentarną rozumiemy grupy polityczne lub frakcje parlamentarne, które z jakichkolwiek względów nie uczestnicząc w tworzeniu rządu, odnoszą się krytycznie do jego politycznego programu i działalności oraz kształtują własną alternatywę programową i personalną, by w ramach konstytucyjnie ustalonych reguł przejąć i sprawować rząd<sup>9</sup>.

W ślad za E. Zwierzchowskim opozycję parlamentarną definiuje autor najobszerniejszego opracowania poruszającego tę problematykę w odniesieniu do Polski, Stanisław Bożyk, który stwierdza:

Opozycję parlamentarną tworzą wobec tego jedynie ugrupowania zajmujące jednoznacznie krytyczne stanowisko wobec większości rządowej i realizowanej przez nią polityki, ale powstrzymujące się przy tym przed podejmowaniem działań destrukcyjnych, naruszających konstytucyjne i ustawowe reguły gry parlamentarnej<sup>10</sup>.

Konsekwencje takiego ustalenia są następujące: poza zakresem pojęcia opozycji parlamentarnej pozostają ugrupowania kwestionujące zasady systemu sprawowania władzy (opozycja antysystemowa), a zatem część opozycji zasiadającej w parlamencie może nie należeć do „opozycji parlamentarnej”; do opozycji parlamentarnej nie będą należeć również ugrupowania, które „nie wchodząc w skład obozu rządowego zachowują wobec niego stanowisko neutralne lub niejasne bądź wyczekujące, wyrażające się między innymi powstrzymaniem się od udziału w głosowaniach itp.”<sup>11</sup>; tym bardziej nie można zaliczyć do opozycji parlamentarnej ugrupowań, które tworząc rząd, kwestionują jego posunięcia, co wyrażać się może głosowaniem przeciwko projektom rządowym. Szczególnie to ostatnie wyłączenie można uznać za uzasadnione, ale jednocześnie wydaje się, że na zakres „opozycji parlamentarnej” można spojrzeć także w szerszy sposób, który uwzględniłby więcej różnych odcieni i sposobów prowadzenia działań opozycyjnych. Można przy tym odwołać się np. do określenia opozycji parlamentarnej rozumianej jako „stowarzyszenie deputowanych, którzy oficjalnie nie deklarują poparcia wobec istniejącego rządu”<sup>12</sup>. Wynika z tego, że kryterium zaliczania do opozycji nie jest zajmowanie wyraźnie krytycznego stanowiska wobec rządu, ale wystarczy brak deklaracji jego poparcia; pewną trudność w tym określeniu może natomiast stanowić użycie terminu „stowarzyszenie”, co sugeruje jakąś wspólnotę ugrupowań opozycyjnych, której istnienie trudno z góry zakładać.

<sup>9</sup> *Opozycja parlamentarna*, red. E. Zwierzchowski, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000, s. 11.

<sup>10</sup> S. Bożyk, *Prawnoustrojowy status opozycji parlamentarnej w Sejmie Rzeczypospolitej Polskiej*, Temida 2, Białystok 2006, s. 26.

<sup>11</sup> *Opozycja parlamentarna...*, s. 11.

<sup>12</sup> Autorem tego określenia jest S. Giulj, zob. T. Krawczyk, *Opozycja polityczna w państwach demokratycznych*, [w:] *Studia z teorii polityki*, t. III, red. A. Czajowski, L. Sobkowiak, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2000, s. 141.

Pozostawanie w opozycji wobec ugrupowań tworzących rząd często nie przeszkadza w podejmowaniu działań popierających rząd, w tym w głosowaniu w taki sam sposób, jak w przypadku ugrupowań rządowych. Jednocześnie zdarza się, szczególnie gdy koalicja rządząca jest liczna i wewnętrznie zróżnicowana, że część jej uczestników zachowuje się w sposób zbliżony do opozycji. Warto zatem, w celu bardziej dokładnego przyjrzenia się różnym aspektom „opozycyjności” w parlamencie, rozróżnić opozycję parlamentarną (w wyżej przedstawionym rozumieniu) oraz zachowania opozycyjne podejmowane także przez (czy w ramach) ugrupowania nietworzące opozycji, niedeklarujące otwarcie poparcia dla rządu, a niekiedy nawet uczestniczące w jego tworzeniu. Na podstawie przykładów działań mających miejsce w Sejmie można stwierdzić, że tego rodzaju zachowania nie należą do rzadkości, a mają na celu np. wywarcie presji na jedną część koalicji rządowej przez inną jej część, czy też zaznaczenie konieczności realizacji oczekiwań ugrupowań zachowujących neutralność, szczególnie w przypadku funkcjonowania rządów mniejszościowych (w działaniach o takim charakterze dają się zauważyć przejawy realizacji wszystkich podstawowych funkcji opozycji – kontroli, krytyki, alternatywy). Trzeba ponadto zauważyć, że w trakcie poszczególnych kadencji zmianom ulegał skład koalicji rządowej, w stosunku do stanu na początku kadencji rosła liczba ugrupowań mających w Sejmie odrębny status, a w związku z tym zmienne były granice opozycji. Ponieważ konflikty polityczne na ogół nie ujawniają się i nie zostają rozwiązane z dnia na dzień, może zdarzyć się, że dane ugrupowanie najpierw zaczyna się zachowywać podobnie do opozycji, a dopiero potem wycofuje swoje formalne poparcie dla rządu, lub też, że ugrupowanie opozycyjne liczące na wejście do koalicji rządzącej zmienia się w ugrupowanie popierające rząd. Takie sytuacje na pewno utrudniają badanie opozycji i problemem staje się określenie, w jakim okresie kadencji dane ugrupowanie należało do opozycji, a w jakim nie należało.

Pewne problemy stwarza także fakt, że ugrupowania parlamentarne nie ograniczają swojej aktywności do forum parlamentu, ale prowadzą ją, często na szeroką skalę, poza tą instytucją. Jeśli działania w parlamencie i poza nim są niespójne, może to być przyczyną trudności w określaniu stopnia opozycyjności ugrupowania, a także oceny, jak dalece niektóre działania mają charakter destrukcyjny, naruszający ustawowe reguły gry. Prócz tego wydaje się, że niekiedy mogą wystąpić trudności w ocenie, czy podejmowane działania mają charakter obstrukcyjny czy już destrukcyjny (chodzi o ich skutki).

## 2. Typologie opozycji

W literaturze przedmiotu wyróżnia się wiele rodzajów i typów opozycji, z których jedynie część może znaleźć zastosowanie w badaniach współczesnego polskiego systemu politycznego, w większości jednak nie jako narzędzie do określenia odmiennych typów opozycji w tym systemie, ale dla wskazania niektórych cech charakteryzujących zachowania opozycyjne w parlamencie. Tak właśnie należy

traktować wymieniane niżej podziały, pamiętając, że wyznaczają one jedynie bieguny stopniowalnych zmiennych. Pamiętać należy również o zmianach jakie zaszły w demokratycznych systemach politycznych w ostatnich dziesiątkach lat, które w istotny sposób wpłynęły także na zmiany w usytuowaniu i funkcjonowaniu opozycji. Można wśród nich wymienić m.in. zmniejszenie się dystansu politycznego pomiędzy partiami politycznymi, przewagę zachowań konsensualnych, instytucjonalizację partii politycznych. Ich charakterystyki dokonał Klaus von Beyme, stwierdzając, że:

– poszerzeniu uległo pole działania i swoboda manewru opozycji, gdyż w wyniku złączenia podziałów socjoekonomicznych w rozwiniętych krajach demokratycznych nastąpiło także zbliżenie się partii politycznych;

– postępują procesy instytucjonalizacji opozycji, możliwe w wyniku utraty przez opozycję jej gwałtownego wcześniej charakteru oraz ugruntowania zasad demokracji liberalnej, procesy przebiegające w różnych systemach w bardzo zróżnicowany sposób;

– ugrupowania polityczne w okresie pozostawania w opozycji prowadzą politykę mającą zapewnić im w przyszłości sukces wyborczy, w tym m.in. przeformułować program, wprowadzają zmiany personalne, w krytyce rządu działają w sposób wybiórczy, podnosząc przede wszystkim te problemy, które mogą poprawić wynik wyborczy;

– wzrasta zdolność koalicyjna partii opozycyjnych oraz ich znaczenie w procesach rządzenia państwem, a tym samym możliwości alternacji władzy<sup>13</sup>.

Ze względu na stosunek do podstawowych zasad, wartości i instytucji systemu politycznego można podzielić opozycję na prosystemową (niekwestionującą tych elementów) i antysystemową (dążącą do ich zmiany). Zgodnie z przyjętym rozumieniem opozycji parlamentarnej, opozycja antysystemowa w zasadzie pozostaje poza zakresem tej kategorii, ale konieczne wydaje się zarejestrowanie także tego rodzaju przejawów opozycyjności, o ile miały miejsce w rzeczywistości. Wśród działań, które można uznać za przejawy podważania legitymizacji demokratycznego systemu politycznego w istniejącej postaci (demokracji liberalnej), można wymienić wzywanie do łamania prawa i zachowania naruszające prawo, mające miejsce w parlamencie, wzywanie do nienawiści wobec różnego typu mniejszości i do ograniczania ich praw, zawieszanie udziału w debatach parlamentarnych itp. Autorem zbliżonej, a jednocześnie jednej z najbardziej znanych typologii jest J.J. Linz, który rozróżnił opozycję lojalną, półlojalną i nielojalną. Koncepcja ta, ze względu na wyróżnienie typu pośredniego pomiędzy skrajnymi, wydaje się bardziej przydatna, niepełna lojalność to jedynie sympatyzowanie z ugrupowaniami nielojalnymi, czyli podważającymi zasady systemu, choć odmienne typy opozycji są trudne do precyzyjnego zdefiniowania.

Opozycję lojalną od nielojalności odróżniają zatem wyłącznie: umiar, względna kultura polityczna i unikanie jawnych nadużyć w stosowaniu owych chwytów [ataków wobec całego systemu, systematycznego szkalowania legalnie działających przeciwników,

<sup>13</sup> Za: Z. Machelski, *Opozycja...*, s. 71–78.

paraliżowania prac parlamentu i innych – K.Ł.]. Opozycja nielojalna zwykle portretuje przeciwników jako agentów tajemniczych i zakonspirowanych obcych sił: komunistów, masonów, światowego kapitału, Watykanu czy wrogiego mocarstwa<sup>14</sup>.

Jedna z najistotniejszych typologii została oparta na kryterium relacji pomiędzy ugrupowaniami opozycyjnymi a tworzącymi rząd i obejmuje opozycję konfrontacyjną, czyli odmawiającą jakiegokolwiek współdziałania z rządem, oraz opozycję kooperacyjną, podejmującą takie współdziałanie i wspierającą rząd w części działań<sup>15</sup>. Co prawda pierwsza z nich jest charakterystyczna przede wszystkim dla westminsterskiego modelu demokracji, a w Polsce, podobnie jak w większości krajów europejskich mamy do czynienia z opozycją drugiego typu, to jednak typologia ta zwraca uwagę na dwie możliwości zachowania się opozycji, o których przewadze można mówić w poszczególnych przypadkach.

Podobne przesłanki legły u podstaw także innych podziałów opozycji, m.in. typologii mówiącej o opozycji typu nordyckiego i typu łańskieckiego. Pierwszy z nich obejmuje ugrupowania opozycyjne gotowe do szerokiego kompromisu z rządem, motywowanego dobrem państwa. Używając innych określeń, które wydają się mieć zbliżone znaczenie, jest to opozycja umiarkowana (konstruktywna, wywierająca wpływ na politykę państwa) czy odpowiedzialna. Drugi typ dotyczy ugrupowań pozostających w konflikcie z rządem w sprawach fundamentalnych, które kierując się własnymi interesami są niezdolne do zawierania z rządem kompromisów (w tym znaczeniu jest to opozycja nieodpowiedzialna, a można ją określić także jako radykalną)<sup>16</sup>.

Z poprzednimi podziałami wiąże się jedna z najbardziej istotnych cech opozycji parlamentarnej we współczesnych systemach demokratycznych, którą wskazał m.in. Ryszard Herbut, wyróżniając opozycję sytuacyjną – taką, która ze względu na wielość możliwych układów koalicyjnych nabiera płynnego charakteru, a jej skład i charakter kształtują się pod wpływem wielu czynników<sup>17</sup>. Przeciwnieństwem tego typu jest opozycja systematyczna, zajmująca konsekwentnie pozycję krytyczną wobec rządu i jego polityki, opozycja rozumiana jako instytucja, której klasycznym przykładem jest opozycja brytyjska. Opozycja sytuacyjna w pewnych przypadkach rezygnuje z krytyki niektórych elementów polityki rządowej, gdyż ich realizacja może być korzystna także z punktu widzenia ugrupowań opozycyjnych<sup>18</sup>. Można przyjąć, że opozycja występująca w polskim parlamencie ma taki właśnie charakter.

Bardzo ważnym podziałem dokonany ze względu na stopień spójności opozycji jest rozróżnienie opozycji zintegrowanej i sfragmentaryzowanej. Od stopnia spójności opozycji zależna jest zdolność do wspólnych wystąpień czy uzgodnienia różnych działań, a zatem siła, z którą opozycja może wywierać wpływ na ugrupo-

<sup>14</sup> J.J. Linz, *Kryzys...*, s. 42.

<sup>15</sup> T. Krawczyk, *Opozycja polityczna...*, s. 145.

<sup>16</sup> Ibidem, s. 153.

<sup>17</sup> *Leksykon politologii*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Atla 2, Wrocław 1995, s. 242.

<sup>18</sup> S. Bożyk, *Prawnoustrojowy status...*, s. 24.

wania rządzące. Mówiąc inaczej, stopień integracji opozycji jest jednym z czynników determinujących sposób jej traktowania przez rządzących. Zdolność do tworzenia mniej czy bardziej zintegrowanych koalicji opozycyjnych może również mieć wpływ na przyszłe zdolności koalicyjne w momencie uzyskania w wyborach wyniku umożliwiającego jednemu z ugrupowań dotychczas opozycyjnych tworzenie rządu. W tej płaszczyźnie można powiedzieć, że w polskim parlamencie przeważa sytuacja, w której opozycja jest zdezintegrowana.

Badając problematykę opozycji parlamentarnej w polskim systemie politycznym, warto wziąć pod uwagę także działania podejmowane przez prezydenta, o ile mamy do czynienia z sytuacją koabitacji, a prezydent może wywodzić się (i sympatyzować) z ugrupowania pozostającego aktualnie w opozycji. Układ taki miał miejsce w okresie prezydentury Aleksandra Kwaśniewskiego i czteroletnich rządów sprawowanych przez AWS (przez większą część tego okresu wspólnie z UW) oraz występował od 2007 roku, od kiedy Lech Kaczyński sprawował urząd równocześnie z rządami koalicji PO-PSL. W takich przypadkach, w mniejszym czy większym stopniu, prezydent podejmuje pewne działania wspierające opozycję oraz jej projekty (np. poprzez wetowanie ustaw, wobec których opozycyjne ugrupowanie bliskie prezydentowi było przeciwnie, czy choćby zapowiedź weta, o ile ustawa zostanie uchwalona), co szczególnie widoczne było w odniesieniu do Lecha Kaczyńskiego.

Trzeba też wspomnieć, że może pojawiać się opozycja (czy zachowania opozycyjne) o charakterze „pozapartyjnym” czy „ponadpartyjnym”, kształtująca się m.in. na podstawie więzi regionalnych, interesów różnych mniejszości, norm religijnych i ich interpretacji przez Kościół, a czasem w związku z podziałami politycznymi o charakterze historycznym.

Konkludując powyższe można powiedzieć, że podział pomiędzy większością rządową a opozycją parlamentarną we współczesnych państwach demokratycznych nie jest podziałem dychotomicznym, w rzeczywistości istnieje wiele wariantów ułożenia stosunków pomiędzy nimi<sup>19</sup>.

W ramach tych stosunków mieszczą się także zagadnienia związane z różnego rodzaju próbami osłabienia opozycji podejmowanymi przez ugrupowania rządzące. Oprócz oczywistych, w rodzaju krytyki, odmawiania prawa do współdecydowania itp., istnieją także inne – uczestnictwo w próbach podzielenia ugrupowań opozycyjnych, „ułatwienie” odejścia poszczególnych parlamentarzystów, skłonienie do poparcia rządu, najczęściej w imię „wyższych” racji lub pragmatyki rządzenia.

### 3. Funkcje opozycji parlamentarnej

Kluczowym zagadnieniem związanym z badaniem opozycji parlamentarnej jest charakterystyka jej funkcji. Przy omówieniu tego zagadnienia, ze względu na to, że przedmiotem zainteresowania jest tutaj wyłącznie polski system polityczny, pomi-

<sup>19</sup> Por. T. Godlewski, *Status opozycji parlamentarnej w III RP*, [w:] *Opozycja w systemach...*, s. 468.

nięte zostaną kwestie związane z dokonaniem przez Arendta Lijpharta rozróżnieniem dwóch modeli: większościowego (westminsterskiego) i konsensualnego, gdyż wydaje się, że z żadnym z nich nie można w pełni utożsamiać systemu polskiego.

Najczęściej zgodnie wymienia się trzy funkcje opozycji politycznej: kontrola, krytyka, alternatywa – programowa i personalna. Za takim właśnie ujęciem funkcji opozycji przemawia, używając słów Eugeniusza Zwierzchowskiego, trwała obecność tej tradycyjnej triady w europejskim obiegu naukowym<sup>20</sup>. Trzeba pamiętać, że realizacja funkcji kontroli i krytyki rządzących czy tworzenia wobec nich alternatywy przez opozycję może przybierać postać negacji czy podważania sensu tego, co robią rządzący (np. poprzez zgłaszanie wotum nieufności wobec rządu czy jego członków), ale także formę zgłaszania własnych projektów ustaw i własnych kandydatów do pełnienia różnych funkcji. Warto przy tej okazji przypomnieć termin „krytyki korygującej”, użyty przez Marka Sobolewskiego na oznaczenie działalności partii opozycyjnej, polegającej na próbie wywarcia bieżącego wpływu na politykę państwa. Wskazuje to, że partie opozycyjne biorą udział w decydowaniu o polityce państwa, współdziałając z ugrupowaniami rządzącymi (np. w sprawach niebudzących kontrowersji, czy tam, gdzie możliwe było osiągnięcie kompromisu), a zatem uczestniczą także w realizacji funkcji rządzenia<sup>21</sup>. Można założyć, że znaczenie opozycji w procesach politycznych, a tym samym poziom realizacji funkcji opozycji rośnie w sytuacji istnienia rządów mniejszościowych.

W odniesieniu do funkcji tworzenia alternatywy, w której zawiera się zasadniczy cel działania opozycji, czyli przejęcie i sprawowanie władzy, można stwierdzić, że temu celowi podporządkowana jest realizacja pozostałych funkcji. Często będą zatem przypadki, kiedy partie opozycyjne, apelując do zbliżonych czy wręcz tych samych części elektoratu co partie aktualnie rządzące, nie będą mogły odróżnić się w jakiś zasadniczy sposób pod względem programu, będą operować jedynie hasłami wyborczymi mającymi głównie walor marketingowy oraz tworzyć jedynie alternatywę personalną. W przypadku sytuacji na polskiej scenie politycznej nawet to ostatnie może okazać się nie do końca możliwe, ze względu na dość częste zmiany organizacji partyjnych, mające miejsce w tych samych środowiskach politycznych czy też zmiany przynależności partyjnej poszczególnych polityków. Mogą zdarzyć się także przypadki (szczególnie jeśli chodzi o partie mające mniejsze szanse na zwycięstwo wyborcze), że pozostając w opozycji, będą jednocześnie starały się zachowywać tak, żeby zbudować zdolności koalicyjne z partią (czy partiami) będącą aktualnie u władzy. W tym kontekście mówi się, że opozycja musi mieć uzasadnioną nadzieję na objęcie rządów (samodzielnie lub w koalicji z innym ugrupowaniem)<sup>22</sup>, ale niekiedy, w sytuacji względnej równości szans, jest to trudne do określenia.

Można również spotkać się z nieco innym podejściem do wskazywania funkcji opozycji, a mianowicie przez odniesienie do funkcji partii politycznych, co znajduje

<sup>20</sup> *Opozycja parlamentarna...*, s. 26.

<sup>21</sup> M. Sobolewski, *Partie i systemy partyjne świata kapitalistycznego*, PWN, Warszawa 1974, s. 334–335.

<sup>22</sup> *Opozycja parlamentarna ...*, s. 27.



uzasadnienie w fakcie, że opozycja w systemach demokratycznych ma z reguły postać partii. W takim ujęciu, oprócz funkcji kontroli, krytyki i tworzenia alternatywy, Michał Kubat wymienił funkcję artykulacji i agregacji interesów społecznych, mającą jego zdaniem dwojaki charakter: obrony interesów ludzi, którzy czują się czy też rzeczywiście są odsunięci od uczestnictwa w życiu publicznym, oraz umożliwienie obywatelom oficjalnego wypowiedzania się przeciwko rządowi. W obu przypadkach ma to znaczenie dla stabilizacji systemu politycznego – integruje z systemem obywateli niezadowolonych i odciąga ich od działań o charakterze rewolucyjnym, podziemnym, czy działań opartych na użyciu przemocy<sup>23</sup>. Wydaje się jednak, że tego rodzaju funkcja z powodzeniem mieści się w poprzednio wymienionych.

Jedną z funkcji opozycji, o której można powiedzieć, że ma charakter instrumentalny wobec już wymienionych, jest zapewnienie wyborcom dostępu do rzetelnej informacji, szczególnie dotyczącej działalności rządu i jej efektów. O wadze dostępu do różnych źródeł informacji, w tym umożliwiających krytykę rządu, nie trzeba przypominać (Robert Dahl umieścił to w katalogu podstawowych instytucjonalnych gwarancji poliarchii<sup>24</sup>), jednocześnie rządzący mogą starać się, wykorzystując posiadane możliwości, o przejęcie kontroli nad systemem przekazu informacji.

W przypadku opozycji parlamentarnej jej funkcje należy rozpatrywać w związku z funkcjami parlamentu, poprzez które są wypełniane: przede wszystkim ustawodawczą i kontrolną (te dwie funkcje wymienia się jako podstawowe), a także kreacyjną czy – o wiele rzadziej realizowaną – funkcją ustrojodawczą, polegającą na uchwalaniu konstytucji (z uwzględnienia której w praktyce działania obecnej polskiej opozycji parlamentarnej można zrezygnować, o ile nie zostaną wniesione projekty nowej konstytucji).

Realizacja funkcji ustawodawczej polega m.in. na: wnoszeniu projektów ustaw przez posłów opozycyjnych<sup>25</sup>; uczestnictwie posłów (czy senatorów) opozycyjnych w projektach wnoszonych łącznie z parlamentarzystami ugrupowań nieopozycyjnych (jako projekty grup posłów, komisyjne, senackie); składaniu wniosków o odrzucenie projektu ustawy (o ile opozycja sprzeciwia się jego przyjęciu) w pierwszym czytaniu, a zatem uniemożliwieniu dalszej dyskusji i ewentualnego kompromisu; uczestnictwie w dyskusji na sesjach plenarnych i w ramach poszczególnych komisji; wnoszeniu wniosków i poprawek, które nawet jeśli zostaną odrzucone przez komisję, mogą zostać zamieszczone w jej sprawozdaniu jako wnioski mniejszości; uczestnictwie w głosowaniach odbywających się zarówno w komisjach, jak i w trakcie sesji plenarnych (także nad odrzuceniem ewentualnych poprawek Senatowi czy weta prezydenta); składaniu wniosków do Trybunału Konstytucyjnego (taką możliwość ma grupa 50 posłów).

---

<sup>23</sup> M. Kubat, *Teoria opozycji politycznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2010, s. 76–77.

<sup>24</sup> Zob. np. R. Dahl, *O demokracji*, Znak, Kraków 2000, s. 81.

<sup>25</sup> S. Bożyk stwierdził, że częsta jest praktyka wnoszenia „kontrprojektów” wobec projektów rządowych, składanych z reguły przez posłów opozycyjnych i proponujących rozwiązania niezgodne z polityką rządu; *Opozycja parlamentarna...*, s. 50.

Realizacja funkcji kontrolnej wobec rządu polega m.in. na: udziale w debacie nad programem działania rządu i uchwalaniu wotum zaufania, udziale w dyskusji nad sprawozdaniem rządu z wykonania budżetu i w głosowaniu nad udzieleniem absolutorium, składaniu wniosków o wotum nieufności w stosunku do całego rządu (ograniczone obowiązkiem imiennego wskazania kandydata na nowego premiera) lub jego poszczególnych członków, udziale w działaniach kontrolnych podejmowanych przez komisje sejmowe (żądanie informacji od organów administracji, analiza ich działalności, składanie dezyderatów i opinii), uczestnictwie w komisjach śledczych, składaniu interpelacji i zapytań. Dla krytyki rządu i formułowania zarzutów wobec niego opozycja wykorzystuje w zasadzie każdą debatę (szczególnie na posiedzeniach plenarnych transmitowanych przez telewizję), a dla ułatwienia tego zadania, jak i pokazania alternatywy personalnej tworzy niekiedy „gabinet cieni”.

Funkcja kreowania instytucji państwa polega przede wszystkim na zgłaszaniu kandydatów do objęcia różnych stanowisk i udziale w głosowaniu nad ich powołaniem; w części są to uprawnienia realizowane wspólnie przez Sejm i Senat, w części samodzielnie przez Sejm, w części z udziałem prezydenta.

#### 4. Formy instytucjonalizacji opozycji parlamentarnej w Polsce

Chcąc dokładniej przedstawić sposób realizowania funkcji opozycji poprzez uczestnictwo w realizowaniu funkcji parlamentu, trzeba poświęcić uwagę sposobowi prawnej (a także zwyczajowej) instytucjonalizacji opozycji w polskim systemie politycznym. Przepisy prawne oraz uzupełniające je zasady zwyczajowe, regulujące funkcjonowanie opozycji parlamentarnej, są jednym z zasadniczych uwarunkowań dla działania tej opozycji, które w badaniach należy traktować jako zmienną niezależną. Jednocześnie składają się one na istniejący stan instytucjonalizacji opozycji, który powinien być przedmiotem badań, konieczne jest więc dokonanie pewnych rozgraniczeń. Zanim regulacje te zostaną krótko przedstawione, nieodzowne wydaje się zasygnalizowanie, jak będzie rozumiane pojęcie instytucjonalizacji.

Można założyć, że pozostając przy ogólnej idei obecnej m.in. w sposobie rozumienia tego pojęcia przez Roberta Michelsa, zakładającej, że chodzi o uregulowanie sposobu działania organizacji społecznych, a tym samym o ich utrwalenie (Ryszard Herbut stwierdza np., że proces instytucjonalizacji traktuje jako funkcję przetrwania organizacyjnego<sup>26</sup>), należy przyjąć, że w omawianym tu przypadku trzeba uwzględnić inne przejawy instytucjonalizacji, a tym samym przyjąć inne wskaźniki (Michels rozumie instytucjonalizację przede wszystkim jako biurokratyzację<sup>27</sup>). Pamiętając, że w konkretnym przypadku nie mamy do czynienia z jedną organizacją (partią poli-

<sup>26</sup> R. Herbut, *Teoria i praktyka funkcjonowania partii politycznych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2002, s. 49.

<sup>27</sup> Zob. *Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce*, red. B. Szmulik, M. Żmigrodzki, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2002, s. 459; także M. Żyromski, *Teorie elit a systemy polityczne*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2007, s. 129 i nast.

tyczną), za najbardziej przydatną można uznać koncepcję instytucjonalizacji jako stabilizacji wzorów zachowania, w myśl której na instytucjonalizację składają się „regularne wzorce zachowań i wzajemnych interakcji podmiotów, z góry znanych, akceptowanych i wykorzystywanych, oraz zasady i normy, sformalizowane bądź nie, zawarte w tych wzorach zachowań”<sup>28</sup>. W podobny sposób, choć szerzej, instytucjonalizację definiuje Piotr Sztompka jako „wyłanianie się, artykułowanie i utrwalanie struktur normatywnych: reguł społecznych, wzorów, norm i wartości”<sup>29</sup>.

Czyniąc przedmiotem badań struktury normatywne, regulujące funkcjonowanie opozycji parlamentarnej, należy zatem stwierdzić, pamiętając o uznaniu stanu prawnego jako zmiennej niezależnej, że przedmiotem badań będzie sposób rzeczywistego działania opozycji, a istotna będzie m.in. odpowiedź na pytanie, w jaki sposób i w jakim stopniu normy prawne są realizowane oraz czy wykształciły się inne struktury normatywne (np. normy zwyczajowe).

Jeśli chodzi o normy prawne istotne dla omawianego zakresu, w Polsce, podobnie jak w zdecydowanej większości państw demokratycznych, nie nastąpiła konstytucjonalizacja opozycji; jej funkcjonowanie nie zostało także uregulowane przez odrębną ustawę zwykłą, a pojęcie opozycji nie znalazło się także w przepisach dotyczących działania parlamentu. Najważniejsze dla działania opozycji są w tej sytuacji zasady i przepisy regulujące status prawny partii politycznych, wykonywanie mandatu poselskiego i senatorskiego oraz organizację i sposób działania parlamentu. Swoboda tworzenia i działania partii politycznych, równość partii wobec prawa, sposób ich finansowania itp., czyli faktyczna realizacja zasady pluralizmu politycznego, gwarantuje jednocześnie możliwości funkcjonowania opozycji. W parlamencie ugrupowania opozycyjne mają te same prawa, które przysługują rządzącym – tworzenia klubów i kół poselskich i senatorskich, uczestnictwa we wszystkich pracach izb, uczestnictwa we wszystkich organach (prezydium, konwenty seniorów, komisje i ich prezydium).

Spośród bardziej szczegółowych uregulowań warto zwrócić uwagę na kilka najważniejszych. Jedne z nich dotyczą możliwości zrzeszania się posłów opozycyjnych, którzy podobnie jak inni posłowie mogą tworzyć kluby poselskie (w przypadku minimum 15 posłów) i koła poselskie (co najmniej 3 posłów), a przewodniczący klubów lub ich zastępcy oraz przedstawiciele kół reprezentujących w momencie rozpoczęcia kadencji odrębną listę wyborczą wchodzi w skład Konwentu Seniorów. Daje to opozycji formalne podstawy działania, w tym m.in. wpływ na zwoływanie posiedzeń Konwentu Seniorów, na ustalanie porządku dziennego obrad, na plany pracy i porządek dzienny posiedzeń poszczególnych komisji sejmowych, uprawnia do dłuższych niż w przypadku pojedynczych posłów wystąpień w debacie plenarnej. Nie ma natomiast żadnych gwarancji dla posiadania przez opozycję reprezentacji w pozostałych kierowniczych organach Sejmu, w tym w Prezydium Sejmu. Jeśli chodzi o wybór Marszałka Sejmu, to w praktyce jest to wewnętrzna sprawa ugrupowań tworzących większość parlamentarną, choć formalnie kandydaturę może

<sup>28</sup> R. Herbut, *Teoria...*, s. 51.

<sup>29</sup> P. Sztompka, *Socjologia. Analiza społeczeństwa*, Zak, Kraków 2002, s. 432.

zgłosić grupa 15 posłów (a zatem także opozycja) – wybór następuje bezwzględną większością głosów. Liczba wicemarszałków nie jest z góry określona, wybierani są w ten sam sposób co marszałek, a przyjmuje się, że wśród nich powinni znaleźć się także przedstawiciele klubów opozycyjnych, choć w praktyce nie można wykluczyć ich dyskryminacji. Podobnie nie można wykluczyć, że reprezentujący ugrupowania większościowe marszałek nie będzie podejmował decyzji w interesie tych ugrupowań, czy wbrew interesom opozycji. Najczęściej przywoływanym tego przykładem jest istnienie tzw. zamrażarki, czyli opóźniania przez marszałka prac nad projektami złożonymi przez opozycję.

Jeśli chodzi o udział przedstawicieli ugrupowań opozycyjnych w składach komisji sejmowych i ich prezydiów, to jest on gwarantowany przede wszystkim ukształtowanymi zwyczajami parlamentarnymi. Na początku kadencji ustala się parytet udziału poszczególnych ugrupowań (w zależności od ich liczebności, w podziale na trzy kategorie komisji stałych – duże, średnie, małe) w składach komisji i ich prezydiach (chodzi przy tym o ogólną liczbę miejsc w prezydiach); proporcjonalność dotyczy też innych komisji, w tym śledczych. W inny sposób powołuje się Komisję ds. Służb Specjalnych, której liczebność ustala się osobną uchwałą, a kandydatów wysuwają przewodniczący klubów (lub grupa 35 posłów), oraz Komisję Etyki Poselskiej, w której skład wchodzi reprezentanci wszystkich klubów (po jednym), co do których nie zostały wniesione zastrzeżenia.

Posłowie ugrupowań opozycyjnych, mając te same uprawnienia co pozostali posłowie, mogą podejmować działania związane z procesami ustawodawczymi, takie jak wykonywanie inicjatywy ustawodawczej (przysługującej m.in. grupie 15 posłów, a w przypadku zmiany konstytucji grupie 92 posłów), udział w pracach nad złożonymi projektami zarówno w komisjach i podkomisjach, jak i w trakcie obrad plenarnych, zgłaszanie poprawek i wniosków mniejszości oraz przede wszystkim udział w głosowaniach. Oczywiście jest, że rola posłów opozycyjnych rośnie wraz z rodzajem większości wymaganej w głosowaniu nad daną kwestią (większość względna, bezwzględna czy kwalifikowana). Posłowie opozycji uczestniczą także na równych prawach w realizacji funkcji kontrolnej, w tym m.in. w dyskusji nad programem działania rządu i uchwalaniu wotum zaufania, w debacie nad sprawozdaniami i informacjami rządu (szczególnie sprawozdaniem z wykonania budżetu), w pracach kontrolnych komisji sejmowych (w tym śledczych), zgłaszaniu interpelacji, zapytań i pytań w sprawach bieżących, egzekwowaniu odpowiedzialności politycznej rządu i poszczególnych ministrów (wotum nieufności) oraz ich odpowiedzialności konstytucyjnej<sup>30</sup>. Prócz tego warto dodać, że posłowie opozycji parlamentarnej współuczestniczą w kreowaniu obsady różnych stanowisk i funkcji państwowych (m.in. członków Trybunału Konstytucyjnego, Trybunału Stanu, Rzecznika Praw Obywatelskich) i mogą, na podstawie różnych uzgodnień, uzyskać wybór zgłaszanych przez siebie kandydatów.

Specyficzną formą działań opozycyjnych jest obstrukcja parlamentarna, czyli „działania określonej grupy deputowanych, które zmierzają najczęściej do zerwania

<sup>30</sup> S. Bożyk, *Prawnoustrojowy status...*, s. 262.

obrad parlamentu, zakłócenia regulaminowego trybu jego funkcjonowania lub też uniemożliwienia podjęcia przez parlament jakichkolwiek decyzji”<sup>31</sup>. Działania mające taki charakter to np. blokowanie dostępu do mównicy sejmowej, zagłuszanie wystąpień poselskich, masowe zgłaszanie się do głosu i wypowiedzi, które nie wiążą się z prowadzoną debatą, a także mnożenie wniosków mających wydłużyć debatę, opuszczanie sali posiedzeń na czas głosowania.

Co, oprócz instytucjonalizacji prawnej, kształtuje działalność opozycji? Można wskazać wiele czynników, z których najważniejszym wydaje się kultura polityczna, z uwzględnieniem ważnego jej podziału na kulturę polityczną rządzących i rządzonych, a trzeba pamiętać, że jest to czynnik zazębiający się z instytucjonalizacją. W kulturze politycznej rządzących warto wyodrębnić zakres, który można określić jako styl działania, a w kulturze rządzonych zakres konsensu politycznego, w tym wobec ustroju i rządu, a wydaje się, że istotny jest także poziom akceptacji konfliktów i sporów politycznych przez społeczeństwo; można za Robertem Dahlem stwierdzić, że wysoki konsens polityczny będzie sprzyjał brakowi przyzwolenia na działania opozycyjne wykraczające poza przyjęte (prawnie, zwyczajowo) reguły<sup>32</sup>.

Jeśli chodzi o kulturę polityczną rządzących (polityków, rozumianych za Josephem Schumpeterem jako grupa mająca własne interesy indywidualne i grupowe częściowo odmienne od interesów wyborców), to podejście do problemu działania opozycji można uznać za relatywne: ugrupowania rządzące starają się przyjmować zasadę „zwycięzca bierze wszystko”, a pozostające w opozycji starają się o powiększenie jej uprawnień. Przykład, choć nie wydaje się, że odosobniony – może stanowić Prawo i Sprawiedliwość, starające się w okresie sprawowania władzy o ograniczenie różnych form kontroli wobec rządzących oraz powiększenie roli prezydenta (kosztem systemu parlamentarno-gabinetowego, czyli zmniejszenie także roli opozycji parlamentarnej), natomiast będąc w opozycji, a szczególnie po śmierci Lecha Kaczyńskiego, składające postulaty istotnego zwiększenia uprawnień opozycyjnych. Uwzględniając jeszcze inne aspekty tego zagadnienia, trzeba podkreślić, że poziom tolerancji wobec innych niż własne poglądów, czyli poziom gotowości do uznania ich słuszności oraz zawarcia kompromisu (zdaniem Charlesa Lindbloma, będącego podstawową cechą decyzji amerykańskiej administracji publicznej), jest raczej niski, a zakres zjawiska obsadzania stanowisk „swoimi ludźmi” znaczny. Wydaje się, że polityka w ostatnich kadencjach parlamentu coraz częściej jest traktowana jako gra o sumie zerowej (czyli nieuwzględniająca możliwości wpływu opozycji), a szczególnie jest to widoczne w warstwie werbalnej, w której największe partie zarówno własną tożsamość, jak i charakterystykę sceny politycznej określają przez odniesienie do ostrego podziału my–oni, któremu nadaje się manichejski charakter, co w zasadzie uniemożliwia jakąkolwiek współpracę czy nawet uwzględnienie cudzych racji<sup>33</sup>.

---

<sup>31</sup> Ibidem, s. 218.

<sup>32</sup> R. Dahl, *Opozycja polityczna w zachodnich demokracjach*, [w:] *Władza i polityka*, red. M. Ankwicz, In Plus, Warszawa 1988, s. 195–196.

<sup>33</sup> Przekonująco udowodnił to w odniesieniu do PiS i PO Radosław Marzęcki w niepublikowanej pracy doktorskiej „Styl uprawiania polityki a kształtowanie i utrwalanie podziałów politycznych we

Sytuację taką można uznać za sprzyjającą próbom tłumaczenia braku współdziałania czy prowadzenia merytorycznej dyskusji oraz dążeniom do ograniczania znaczenia opozycji, bo przecież jest ona niszczycielem, destruktozem, „hamulcowym”, agresorem, szkodnikiem itd. (przedstawiciele PO o PiS) lub jest nieuczciwa, niekompetentna, niemoralna, służy wąskim interesom, nie reprezentuje społeczeństwa itp. (przedstawiciele PiS o PO)<sup>34</sup>. Takie nastawienie, obecne w najbardziej liczących się w ostatnich dwóch kadencjach partiach politycznych, które stopniowo zastąpiło poprzednio występujący „podział postkomunistyczny”, nie tylko nie znajduje bariery w sposobie myślenia społeczeństwa, ale można sądzić, że wręcz wykreowało w społeczeństwie nowy konflikt polityczny. W kontekście zastanawiania się nad tym, czy w kulturze politycznej rządzonych znajdują się elementy, które mogłyby wymusić pełniejsze uwzględnianie opinii opozycji w parlamencie i ewentualnie przyznanie jej większych uprawnień, należy stwierdzić kilka cech obecnych w myśleniu społeczeństwa: niewielki poziom zainteresowania kwestiami politycznymi (w badaniach OBOP regularnie jedynie około połowy deklaruje takie zainteresowanie, w tym kilka procent silne), relatywnie niewielki poziom zaufania do parlamentu i partii politycznych w ogóle, bardzo negatywne oceny działalności Sejmu i posłów, w zasadzie niezależnie od kadencji, negatywny stosunek do całej klasy politycznej i opisywanie jej w kategoriach patologii – te i inne przekonania mogą powodować, że spora część społeczeństwa podchodzi do funkcjonowania parlamentu bez dzielenia obecnych w nim ugrupowań na rządzące i opozycyjne, a wśród postulatów dużym poparciem cieszy się redukcja liczby posłów (81%) czy ograniczenie immunitetu poselskiego (87%)<sup>35</sup>. W poglądach innej, prawdopodobnie mniejszej, części społeczeństwa dominującą rolę może odgrywać wspomniany konflikt, prowadzący raczej do uznania za cel eliminację przeciwnej siły politycznej, a nie współdziałanie z nią (pośrednio wskazują na to liczne zachowania zwolenników PiS, czy stwierdzona w badaniach elektoratu PO przewaga tych, którzy głosują przeciwko PiS) czy respektowanie i poszerzenie jej uprawnień jako opozycji.

Podsumowując, można wysnuć wniosek (niezależnie od dość powszechnie deklarowanego poparcia dla demokracji, które przy bliższej analizie wcale nie musi być tak powszechne<sup>36</sup>), że w kulturze politycznej zarówno rządzących, jak i rządzonych występują często elementy raczej dysfunkcjonalne wobec przyznania opozycji parlamentarnej bardziej znaczącej roli.

---

współczesnej Polsce”, obronionej w styczniu 2011 roku na Wydziale Humanistycznym Uniwersytetu Pedagogicznego w Krakowie.

<sup>34</sup> Ibidem, s. 398, 413–415.

<sup>35</sup> *Polacy o proponowanych zmianach w systemie politycznym*, Komunikat CBOS, BS/56/2008, [www.cbos.com.pl](http://www.cbos.com.pl).

<sup>36</sup> Rozkład odpowiedzi na skali akceptacji demokracji w 2009 roku był następujący: demokracja ma przewagę nad wszelkimi innymi formami rządów – 24,2%, niekiedy rządy niedemokratyczne mogą być lepsze niż demokratyczne – 13,3%, nie ma znaczenia czy rząd jest demokratyczny czy niedemokratyczny – 19,1%, demokracja jest złą formą rządów – 3,2%, trudno powiedzieć, brak odpowiedzi – 40,1%. *Diagnoza społeczna 2009. Warunki i jakość życia Polaków. Raport*, red. J. Czapiński, T. Panek, Rada Monitoringu Społecznego, Warszawa 2009, [http://www.diagnoza.com/pliki/raporty/Diagnoza\\_raport\\_2009.pdf](http://www.diagnoza.com/pliki/raporty/Diagnoza_raport_2009.pdf), s. 257.

## 5. Problematyka badawcza i założenia metodologiczne

Jednym z podstawowych pytań, jakie można postawić na podstawie badań opozycji parlamentarnej, jest pytanie o to, czy istnieją względnie trwałe wzory (modele) zachowania się opozycji w systemie parlamentarnym oraz czy wzory te mają charakter ogólniejszy, związany z pozostawaniem opozycją, czy wiążą się raczej z konkretną opcją polityczną, a może mają jeszcze inne wyznaczniki. Pojęcie wzoru w tym przypadku należy odnosić do całości (czy przeważającej części) postępowania ugrupowań politycznych (i ich najaktywniejszych członków) w sytuacji pozostawania w opozycji. Dla lepszego scharakteryzowania tego pojęcia można odwołać się do rozumienia wzoru kultury przyjętego przez Ruth Benedict, w którym akcentuje się m.in., że spośród wielu możliwych sposobów zachowania wybierane są jedynie niektóre, składające się na względnie zintegrowaną całość, w zgodzie z pewną ukształtowaną „zasadą naczelną”<sup>37</sup>. Chodzi zatem o stosowanie pewnego układu schematów postępowania w sposób powtarzalny w obrębie jakiejś grupy. Można w tym miejscu przypomnieć także typologię Floriana Znanieckiego, który wśród wzorów działań opozycyjnych (oczywiście chodzi o interakcje między jednostkami) wyróżnił: obronę lub samoobronę (zmierzającą do uniemożliwienia dezorganizacji własnego układu wartości), represję (zmierzającą do zaprzestania jakiejś działalności), bunt, opozycję międzygrupową (sprzeciw całych grup wobec innych), agresję, działania wrogie (np. unikanie porozumiewania się, okazywanie awersji, pomniejszanie i oczernianie), egoistyczny kompromis (przystosowanie przy zachowaniu uprzedzeń)<sup>38</sup>.

Wśród pytań szczegółowych, na które należałoby odpowiedzieć w trakcie badań, można wymienić następujące:

- czy i w jakim zakresie mamy do czynienia ze współpracą pomiędzy ugrupowaniami opozycyjnymi,
- czy i w jakim zakresie można mówić o prowadzeniu przez opozycję wspólnej polityki,
- czy poszczególne ugrupowania opozycyjne zachowują się w sposób jednolity lub podobny,
- w jakim zakresie i w jaki sposób rządzący dążą do podzielenia opozycji,
- jakie są pola i zakres konsensu pomiędzy rządem a opozycją,
- w jakim zakresie podejmowane są po obu stronach (rządowej i opozycyjnej) działania w celu rozwiązania konfliktów,
- czy i w jakim zakresie opozycja współpracuje z większością rządzącą, czy opozycja jest zainteresowana uczestnictwem w procesach decyzyjnych, czy i w jakim zakresie w nich uczestniczy,
- czym charakteryzuje się i wyróżnia działalność opozycji w sytuacji istnienia rządów mniejszościowych,
- w jakim zakresie opozycja jest pomijana w procesach decyzyjnych,

<sup>37</sup> Zob. R. Benedict, *Wzory kultury*, Warszawskie Wydawnictwo Literackie Muza SA, Warszawa 2002.

<sup>38</sup> Za: J. Szczepański, *Elementarne pojęcia socjologii*, PWN, Warszawa 1973, s. 187.

– w jakim stopniu krytyka ze strony opozycji ma konstruktywny charakter (m.in. znajduje uzasadnienie w programach ugrupowań opozycyjnych),

– czy i w jakim zakresie ugrupowania rządowe przejmują postulaty opozycji,

– czy i w jakim zakresie mają miejsce kontakty pomiędzy opozycją parlamentarną a prezydentem państwa, co jest ich przedmiotem, jakie skutki przynoszą itp.,

– czy i w jakim zakresie siła ugrupowań opozycyjnych wiąże się z wielkością ich poparcia wyborczego.

Odpowiedź na wyżej sformułowane i inne jeszcze pytania złożyłaby się na całościowy obraz interesującego nas zjawiska, jednak ich zakres przekroczyłby posiadane możliwości badawcze. Stąd zasygnalizowane wątki zostaną podjęte jedynie częściowo, a wśród hipotez, które zostaną poddane weryfikacji, można wymienić następujące:

– istnieją różne wzory działania opozycji, w zależności od jej składu oraz od składu koalicji rządzących w konkretnych kadencjach parlamentu,

– konsolidacja czy fragmentaryzacja opozycji zależą od reprezentowanej opcji politycznej i stopnia homogeniczności opozycji,

– fragmentaryzacja opozycji sprzyja ukształtowaniu się rządów mniejszościowych,

– skłonność i zdolność do kooperacji z rządem zależą od rodzaju spraw będących jej przedmiotem oraz od genezy ugrupowań rządzących i opozycyjnych.

Badania obejmują sytuację mającą miejsce w czterech kolejnych kadencjach parlamentu, opracowywanych odrębnie, i ograniczają się jedynie do funkcjonowania opozycji na forum Sejmu, z pominięciem Senatu (założeniem jest przy tym stwierdzenie, że podstawowe decyzje zapadają w Sejmie i to właśnie w tej izbie zachodzą najważniejsze relacje między ugrupowaniami rządowymi i opozycyjnymi) oraz pozaparlamentarnej aktywności ugrupowań opozycyjnych. Zastosowany sposób analizy funkcjonowania opozycji parlamentarnej składa się z dwóch części. Pierwsza ma charakter przede wszystkim ilościowy i obejmuje m.in. następujące zagadnienia:

– proporcje udziału posłów poszczególnych ugrupowań opozycyjnych w organach Sejmu (w stosunku do liczby posłów innych ugrupowań),

– liczba projektów ustaw złożonych przez posłów poszczególnych ugrupowań opozycyjnych (w stosunku do wszystkich), w tym liczba projektów zgłoszonych wspólnie z posłami innych ugrupowań opozycyjnych oraz posłami ugrupowań rządowych,

– sposób głosowania ugrupowań opozycyjnych nad projektami ustaw, z podziałem na projekty uchwalone i odrzucone, nad projektami poszczególnych podmiotów (rząd, projekty poselskie z udziałem posłów z ugrupowań rządzących, projekty poselskie bez udziału posłów z ugrupowań rządzących, komisyjne, inny autor projektu), z odnotowaniem: głosowania razem z posłami ugrupowań rządzących, głosowania z posłami innych ugrupowań opozycyjnych, różnego głosowania poszczególnych ugrupowań opozycyjnych, głosowania ugrupowań opozycyjnych z zachowaniem dyscypliny partyjnej lub w sposób niejednolity,

– sposób głosowania posłów ugrupowań rządzących, o ile głosowali przeciwko projektom rządowym,



– w przypadku niektórych ustaw liczba poprawek wnoszonych przez posłów poszczególnych ugrupowań opozycyjnych i sposób głosowania nad nimi, oraz liczba złożonych wniosków mniejszości i sposób głosowania nad nimi,

– ponadto uwzględniona zostanie rola prezydenta w procesach ustawodawczych (liczba inicjatyw ustawodawczych, liczba ustaw zawetowanych, a także ponownie uchwalonych),

– odnośnie do uchwał – tak jak w przypadku ustaw – sposób głosowania nad ich projektami: głosowanie razem z posłami ugrupowań rządzących, głosowanie z posłami innych ugrupowań opozycyjnych, różne głosowanie poszczególnych ugrupowań opozycyjnych, głosowanie ugrupowań opozycyjnych z zachowaniem dyscypliny partyjnej lub w sposób niejednorodny, ze szczególnym uwzględnieniem wniosków wiążących się z realizacją funkcji kontrolnej parlamentu,

– ilość różnych innych form aktywności posłów opozycyjnych, w tym m.in. interpelacji poselskich, wystąpień na posiedzeniach Sejmu, podpisanych projektów ustaw.

Ponadto uwaga została zwrócona na raczej nieliczne przypadki obstrukcji parlamentarnej, polegające głównie na blokowaniu mównicy czy nieuczestniczeniu całego klubu poselskiego w głosowaniu.

Część druga ma charakter analizy jakościowej, dotyczącej wybranych procesów ustawodawczych, a jej celem jest prześledzenie zachowań opozycji na różnych etapach tych procesów, z dążeniem do pokazania różnych sposobów zachowania, rodzaju używanych argumentów, poziomu krytycyzmu, zdolności do kompromisu czy współdziałania z ugrupowaniami rządzącymi, skłonności do ustępstw. Ważne wydaje się przy tym podjęcie próby pokazania różnic poglądów i form konfliktu uwidaczniającego się m.in. w następujących formach:

– debacie, która polega na przedstawieniu i uzasadnieniu argumentów, ale nie prowadzi do porozumienia (ustępstw),

– głosowaniu „przeciwko”,

– proteście (wyrażanie sprzeciwu, wygłaszanie oświadczeń, manifestacje),

– przedstawianiu alternatywnych projektów,

– bojkocie, np. debaty czy głosowań,

– składaniu wniosków o uchwalenie wotum nieufności,

– wzajemnym dyskredytowaniu się przedstawicieli ugrupowań rządzących i opozycyjnych, pomniejszaniu znaczenia, lekceważeniu zasług itp.,

– agresji słownej (m.in. oskarżenia, obelgi, kpiny), a niekiedy także agresji fizycznej (wszelkie „przepychanki”, „fizyczne” uniemożliwianie obrad).

Przedmiotem tego typu analizy będą przede wszystkim procesy, w których ustawa czy uchwała zostały przyjęte w sposób niejednogłówny. Takie ustawy i uchwały, na użytek niniejszych badań, zostały określone jako „budzące kontrowersje”, a jako wskaźnik „kontrowersyjności” (będący jednocześnie podstawową miarą „opozycyjności” w niniejszych badaniach) arbitralnie przyjęto fakt, że przeciwko ustawie lub/i wstrzymując się od głosu głosowało co najmniej dziesięciu posłów. W kategorii tej mieszczą się m.in. ustawy budżetowe, którym zostanie poświęcona szczegól-

na uwaga. Przyjęty wskaźnik okazał się w pewnych przypadkach (przede wszystkim w przypadku dużego rozproszenia pojedynczych głosów) zawodny, ale takie ustalenie wynikało z konieczności objęcia nim różnych sytuacji mających miejsce w różnych kadencjach, przy jednoczesnym wykluczeniu głosowań przypadkowych, będących efektem pomyłki czy błędu, motywowanych jednostkowymi interesami itp.

W przypadku każdej kadencji dokonywane analizy zostaną poprzedzone krótkim przedstawieniem kontekstu politycznego towarzyszącego danemu okresowi, w tym przypomnieniem kluczowych wydarzeń. Wnioski końcowe będą natomiast wynikiem porównania sposobu zachowania opozycji w poszczególnych kadencjach.