

ROZDZIAŁ II

Opozycja parlamentarna w III kadencji Sejmu (1997–2001)

Przedstawiona poniżej analiza prac parlamentarnych w III kadencji Sejmu poświęcona jest w szczególności zbadaniu tradycyjnie rozumianych funkcji opozycji w pracach parlamentarnych. Mowa o funkcji krytyki, kontroli i alternatywy, a przez to odpowiedzi na pytanie o możliwe modele zachowań opozycyjnych w polskim parlamencie. Podstawą analizy były różne formy aktywności ugrupowań parlamentarnych, a przede wszystkim projekty ustaw, które w ostatecznym głosowaniu wzbudziły sprzeciw więcej niż 10 posłów oraz stenogramy z debat parlamentarnych, podczas których projekty te były dyskutowane. Interesowały nas wystąpienia przedstawicieli klubów i kół parlamentarnych. Dodatkowym materiałem były uchwały sejmowe, które umożliwiły prześledzenie zachowań opozycyjnych w realizacji funkcji kontrolnej i kreatywnej Sejmu. W celu lepszego zilustrowania ogólnych kategorii, w przedstawionym tekście posłużyliśmy się wieloma przykładami, z konieczności jedynie wybranych projektów.

Odnosząc się do analizowanych podmiotów, unikamy określenia kluby czy koła „opozycyjne”, używając w zamian terminu „ugrupowania nierządowe”. Uzasadnione jest to faktem, że kluby rządowe w tej kadencji wykazywały daleko idącą niejednorodność zarówno między partnerami koalicji, jak i wewnątrz tych klubów. Wiązało się to z secesjami z koalicji rządzącej (wyjście UW) oraz secesjami w klubie rządowym (podziały w klubie AWS), a w rezultacie dało niezwykle złożony obraz zachowań konfrontacyjnych, które manifestowane były nie tylko przez kluby SLD i PSL.

W analizie III kadencji Sejmu nie sposób pominąć problemu wdrażania przez rząd Jerzego Buzka pakietu tzw. czterech reform oraz ostrych polemik, jakie toczyły się wokół tych kwestii. Są one również przedmiotem niniejszego rozdziału, przy czym nie zostały wyodrębnione. Argumentem na rzecz takiego podejścia był, po pierwsze, fakt, że reformy te wzbudzały sprzeciw zarówno w klubach opozycyjnych, jak i rządowych. Idąc tym tropem, w dyskusjach nad nimi znajdowało odzwierciedlenie także wiele interesów lokalnych, nieznajdujących pokrycia w parlamentarnych podziałach politycznych. Skupienie się nad tymi projektami zawęziłoby obraz potencjalnych zachowań opozycyjnych. Po drugie, w literaturze polskiej istnieje opracowanie poświęcone szczegółowo tej właśnie problematyce¹. Z tych powodów projekty i informacje z toku prac nad „czterema reformami” włączone zostały w szerszą

¹ *Druga fala polskich reform*, red. L. Kolarska-Bobińska, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 1999.

perspektywę analityczną, gdzie śledzenie przejawów opozycyjności dotyczyło także projektów o innym charakterze.

Przedstawiony w niniejszym rozdziale materiał prezentowany jest według następującego schematu: na początku przypominamy polityczny kontekst funkcjonowania Sejmu III kadencji, uzupełniając go o dane statystyczne, ilustrujące jego wewnętrzną strukturę. Analiza procesu ustawodawczego została podzielona na trzy części: sytuacje dzielące obóz rządowy, sytuacje współdziałania klubów rządowych oraz sytuacje współdziałania klubów i kół rządowych i nierządowych. Wyodrębniona została także funkcja kontrolna i kreatywna Sejmu, przeanalizowana na podstawie projektów uchwał i przebiegu prac. Zasadne wydało nam się także dokonanie w strukturze tekstu dodatkowego rozróżnienia o charakterze temporalnym – na początek i koniec kadencji. Cezura, jaką przyjęliśmy dla początku kadencji, to posiedzenia, które odbyły się od 20 października 1997 do końca tego roku kalendarzowego, tj. posiedzenia od 1 do 7. Koniec kadencji natomiast to ostatnie półrocze III kadencji Sejmu, liczone od maja do października 2001 r.

1. Kontekst polityczny ukształtowania się rządu i opozycji

W latach 1997–2001 polski rząd był pod kilkoma przynajmniej względami wyjątkowy. Przede wszystkim, w trakcie całej kadencji Sejmu nie zmienił się premier, którym był Jerzy Buzek. Był to także pierwszy rząd koalicyjny, który uległ dekompozycji na skutek odejścia jednego z partnerów². Egzekutywa przetrwała jednak do końca kadencji w postaci rządu mniejszościowego.

Rząd J. Buzka został utworzony po wyborach z roku 1997. Ponieważ żadne z ugrupowań, jakie znalazły się w Sejmie, nie dysponowało większością wystarczającą do samodzielnego rządzenia, utworzony został rząd koalicyjny, w którym partnerami były Akcja Wyborcza Solidarność i Unia Wolności, mające razem 66,74% mandatów w Sejmie. Dokładne wyniki wyborów przedstawia tabela 1.

Tabela 1. Wyniki wyborów do Sejmu z 21 września 1997 r.

Komitet	Procent głosów	Liczba mandatów	Procent ogólnej liczby mandatów
Akcja Wyborcza Solidarność	33,83	201	43,70
Sojusz Lewicy Demokratycznej	27,13	164	35,65
Unia Wolności	13,37	60	13,04
Polskie Stronnictwo Ludowe	7,31	27	5,87
Ruch Odbudowy Polski	5,56	6	1,30
Mniejszość Niemiecka	0,61	2	0,43

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Obwieszczenia Państwowej Komisji Wyborczej z dn. 25 września 1997 r. o wynikach wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 21 września 1997 r.*, „Monitor Polski” 1997, nr 64, poz. 620

² W. Jednaka, *Gabinety koalicyjne w III RP*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2004, s. 258.

Podstawą wspólnych rządów stała się umowa koalicyjna z 10 października 1997 r., przy czym jej podpisanie nie było równoznaczne z zakończeniem przetargów koalicyjnych, które trwały aż do momentu ogłoszenia exposé przez premiera J. Buzka 11 listopada 1997 r.³ W dokumencie tym określono główne kierunki współpracy nowo powstałej egzekutywy, opierające się na uzgodnionych ze sobą priorytetach programowych obu partnerów. W dwóch obszarach, tj. rolnictwa i służby zdrowia, uwzględniono także rozbieżności stanowisk. Umowa regulowała także kwestie obsady stanowisk, nie tylko w samym rządzie, ale także w organach Sejmu i Senatu oraz w wojewódzkiej administracji rządowej. Nowością było włączenie w dokument exposé premiera⁴. W exposé ogłoszonym w Sejmie premier Buzek nawiązał m.in. do przeszłości solidarnościowej, odnosząc to zarówno do wybranego koalicjanta, jak też do genezy samej AWS, która powstała „ponad podziałami”, by nie zaprzepaścić zwycięstwa, jakie „Solidarność” odniosła w roku 1989⁵. Główne priorytety rządu zawarte były m.in. w hasłach: „Po pierwsze – wolni ludzie w silnych rodzinach. Po drugie – naprawa państwa”⁶. Przedstawiając program rządu, premier bardziej szczegółowo wskazał na reformę systemu emerytalno-rentowego i reformę ubezpieczeń zdrowotnych, jako na ważne cele nowego rządu, niemniej uwzględnił także kwestie głębokiej zmiany w systemie oświaty oraz problemy decentralizacji państwa.

W debacie nad wotum zaufania dla nowego rządu bardzo sceptyczne przemówienie wygłosił w imieniu koła ROP Jan Olszewski. Deklarował bliskość programu swojej formacji z programem wyborczym AWS, jednakże miał poważne wątpliwości do poglądów i głównej linii programowej drugiego koalicjanta. Tym samym poseł Olszewski w zasadzie w jednej z pierwszych debat podawał w wątpliwość możliwość współpracy wewnątrz koalicji, a także deklarował do niej ograniczone zaufanie. Warto zwrócić uwagę, że jeszcze przed wyborami istniała szansa na to, by ROP współpracował z AWS, drogi tych ugrupowań rozeszły się stosunkowo niedługo przed elekcją z roku 1997⁷. Z kolei poseł Jarosław Kaczyński, uzasadniając wstrzymanie się od głosu, mówił o swoim rozczarowaniu w związku z brakiem w exposé J. Buzka zapowiedzi rozliczeń z PRL, a także odniesień do afer i skandali gospodarczych i politycznych, które się wówczas w Polsce wydarzyły. Poseł Kaczyński podkreślał także konieczność, według niego nie zapowiedzianą w exposé, uporządkowania stanu wymiaru sprawiedliwości w Polsce, włącznie z koniecznością przywrócenia kary śmierci. Poseł Ludwik Dorn natomiast nie zgadzał się z nominacjami na stanowisko Ministra Sprawiedliwości i na stanowisko Szefa UOP.

³ *Elity rządowe III RP 1997–2004. Portret socjologiczny*, red. J. Raciborski, Wydawnictwo Trio, Warszawa 2006, s. 34, 35.

⁴ Tekst umowy koalicyjnej, wraz z załącznikami dotyczącymi szczegółowych zamierzeń sformowanej koalicji w poszczególnych sferach życia społecznego i gospodarczego, zamieszcza G. Rydlewski, *Rządzenie koalicyjne w Polsce*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2000, s. 123–168.

⁵ *Ibidem*, s. 150.

⁶ *Ibidem*, s. 153.

⁷ R. Podgórzńska, *Ruch Odbudowy Polski*, [w:] *Polskie partie i ugrupowania parlamentarne*, red. K. Kowalczyk, J. Sielski, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2004, s. 311, 312.

Poseł powiedział wówczas m.in., że nominacje te wskazują, że: „rząd jest raczej rządem kontynuacji i adaptacji, a nie głębokiej moralnej i politycznej przemiany”. Niespotykanie ostro poseł Dorn odniósł się także do faktu, że premier Buzek nie zapowiadał daleko idącej nowelizacji prawa karnego w Polsce, mówiąc: „w exposé pana premiera znalazło się stwierdzenie, niejako akceptacja tego stanu prawnego, który pan premier i ten Sejm odziedziczył po Sejmie poprzedniej kadencji – skrajnie liberalnego, można powiedzieć: proprzestępczego prawa karnego”. Jednocześnie w swoim przemówieniu wyrażał uznanie dla klubu AWS, który nie wykluczył go, mimo jego deklaracji, że nie poprze rządu. Wystąpienie jest bardzo szczególne; chociaż nie jest jednoznacznie opozycyjne, wydaje się być wyrazem nadzwyczaj rzadko spotykanej postawy członka klubu rządowego. Tu warto zauważyć, że poseł Dorn jednocześnie zadeklarował odejście z klubu AWS (pos. 2, 10 listopada 1997).

Koalicja AWS–UW nie była układem łatwym i przeżywała w trakcie całego okresu swojego funkcjonowania wiele problemów. Do najważniejszych należały kwestie braku jednoznaczności dotyczącej ośrodka kierowniczego i decyzyjnego zarówno w samym rządzie, jak i w ramach jednego z koalicyjnych partnerów, tj. AWS. Problem drugi, bardzo istotnie rzutujący na funkcjonowanie koalicji, to niejednorodność AWS. Problemem trzecim była daleko idąca niezgodność, w tym programowa, obu partnerów koalicji AWS i UW i, co więcej, brak umiejętności rozwiązywania wynikających w tego faktu konfliktów, co rzutowało m.in. także na proces legislacyjny.

Rozpoczynając od problemu ośrodka kierowniczego w samym rządzie, dosyć zaskakujący był fakt, że Marian Krzaklewski, realny przywódca największego partnera koalicyjnego, AWS, nie objął funkcji premiera. Odmawiając jej objęcia, polityk ten wskazał jednocześnie inną osobę, Jerzego Buzka. Nie oznaczało to jednak, że Krzaklewski zrezygnował w ten sposób z wpływu na kształt rządu – wprost przeciwnie. Jak pisze Jacek Raciborski, Krzaklewski długo zachował największy wpływ na obsadę stanowisk rządowych, ograniczający *de facto* autonomię premiera⁸. Pisząc o tej sytuacji, J. Raciborski przywołał m.in. wypowiedź wpływowego polityka z owych czasów, który twierdził, że sytuacja ta wynikała z dużej niepewności dotyczącej zwycięstwa wyborczego AWS. Postanowiono zatem skupić się na wyborach, konkretne decyzje, w tym personalne, pozostawiając na marginesie⁹. Równie istotnym, a być może nawet najistotniejszym uwarunkowaniem funkcjonowania rządu w latach 1997–2001 był fakt, że silniejszy partner koalicyjny, tj. AWS, tak naprawdę nie był wewnętrznie jednolity, co więcej, między poszczególnymi partnerami, współtworzącymi Akcję było wiele napięć i konfliktów zarówno personalnych, jak i programowych. Nie należy zapominać, że Akcja Wyborcza Solidarność w wyborach parlamentarnych w roku 1997 brała udział jako komitet wyborczy, w jej skład wchodziło, oprócz „Solidarności”, która była inicjatorem i największym partnerem tej koalicji, wiele partii i stowarzyszeń, nieposiadających w istocie jednolitego oblicza programowego.

⁸ *Elity rządowe...*, s. 33, 34. O problemie przywództwa w AWS i roli M. Krzaklewskiego pisze także R. Graczyk, *Miller – premier niemalowany*, „Tygodnik Powszechny”, 18.11.2001.

⁹ *Elity rządowe...*, s. 35.

Przypomnijmy, że AWS powstała 11 lipca 1996 r. w wyniku inicjatywy zmierzającej do zjednoczenia partii i środowisk prawicowych, które w początkach lat 90. były bardzo rozdrobnione¹⁰. Największym partnerem tego porozumienia był NSZZ „Solidarność”, w gronie pozostałych znajdowały się zarówno partie polityczne, jak i stowarzyszenia i organizacje społeczne. Trudno podać dokładną listę uczestników tego porozumienia, nie tylko ze względu na sporą ich liczbę, ale także dlatego, że miało ono charakter otwarty i dosyć płynny – rozmaite organizacje przystępowały do AWS i występowały z niej praktycznie przez cały czas jej funkcjonowania¹¹. Dodatkowa komplikacja związana z dokładnym wyliczeniem uczestników AWS polega także na tym, że niektóre z organizacji same także miały charakter złożony. Przykładowo wymieniając kilka podmiotów uczestniczących w AWS: spośród partii politycznych były to m.in. Porozumienie Centrum, ZCHN, PChD, Partia Konserwatywna, KPN, Stronnictwo Polityki Realnej. Wśród innych podmiotów warto wymienić NZS, Fundację „Instytut Lecha Wałęsy”, Polską Federację Stowarzyszeń Rodzin Katolickich, Związek Zawodowy „Kontra”, Fundację „Bezpieczna Polska”. Z punktu widzenia reprezentowanych w AWS środowisk i nurtów politycznych wskazać można, że oprócz przedstawicieli nurtu związkowego znaleźli się w niej także reprezentanci nurtu narodowo-katolickiego, nurtu chadeckiego i niepodległościowego, czy też działacze dawnej Konfederacji Polski Niepodległej. Poważnym problemem AWS był także fakt, że jej najsilniejszy uczestnik, tj. NSZZ „Solidarność”, nie ufał pozostałym podmiotom, które współtworzyły AWS, i starając się utrzymać w tym układzie własną przewagę, blokował rozwój pozostałych¹².

Niejednolitość wewnętrzna była widoczna już w chwili powstawania rządu, kiedy w Klubie Parlamentarnym AWS w głosowaniu w sprawie ogłoszenia dyscypliny klubowej dla głosowania nad inwestyturą rządu 29 członków klubu sprzeciwiło się temu, a 16 wstrzymało od głosu¹³. Brak jedności w głosowaniu zdarzył się w tej formacji niejednokrotnie, nieco więcej piszemy o tym poniżej. Sprawa ta była przedmiotem wielu dyskusji i zabiegów o eliminację takich praktyk. Konieczność jednolitego głosowania klubów koalicyjnych była jednym z punktów ustaleń, jakie przyjęto na spotkaniu władz klubów AWS i UW 16 stycznia 1998 r. oraz w styczniu 1999 r. Unia Wolności skierowała do AWS memorandum w sprawie zdyscyplinowania członków rządu, głosujących przeciwko jego przedłożeniom, problem powrócił w roku 2000, kiedy próbowano podjąć reformę klubu AWS¹⁴. Te problemy

¹⁰ *Partie i koalicje polityczne III Rzeczypospolitej*, red. K.A. Paszkiewicz, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2000, s. 162.

¹¹ *Ibidem*, s. 162.

¹² T. Godlewski, *Polski system polityczny. Instytucje – procedury – obywatele*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2005, s. 163.

¹³ *Partie i koalicje polityczne...*, s. 50.

¹⁴ *Ibidem*, s. 51 i 59. Przykłady niejednolitych głosowań, braku wewnętrznej współpracy w koalicji często były także przywoływane w mediach. Przykłady takich doniesień to *W koalicji iskrzy*. Z T. Syryjczykiem rozmawia E. Milewicz, „Gazeta Wyborcza” 10.01.1998. T. Syryjczyk wówczas skarżył się m.in., że UW zagłosowała za kandydatem AWS do Rady Polityki Pieniężnej, podczas gdy AWS nie poparł kandydata UW. Rok później o braku dyscypliny koalicyjnej, tym razem senatorów AWS, którzy głosowali wbrew stanowisku rządu, także pisała „Gazeta Wyborcza”, *O wyższości legislatury nad egzekutywą*,

były wskazywane przez publicystów jako ważny czynnik wpływający na malejące poparcie rządu w oczach opinii publicznej; komentowano, że rząd wyręcza opozycję w krytyce swoich działań¹⁵. Janina Paradowska zwróciła także uwagę, że problem nie polegał jedynie na niejednocelnym głosowaniu, ale także na złym przygotowaniu prac legislacyjnych, braku ich koordynacji w ramach klubu AWS, niedokładaniu należytych starań do tego, by projekt ustawy był nie tylko zgłoszony, ale też „pilnowany” przez posła, który byłby za niego odpowiedzialny¹⁶.

Podziały w ramach AWS manifestowały się nie tylko niejednocelnym głosowaniem, ale także secesjami, jakie dokonały się w trakcie trwania III kadencji parlamentu. We wrześniu 1998 r. z klubu AWS wykluczono Jana Łopuszańskiego, na skutek głosowania przeciwko projektowi rządowemu reformy struktury administracyjnej państwa. Polityk ten, z grupą 6 innych posłów, założył nowe koło poselskie pod nazwą Nasze Koło, które funkcjonowało do listopada 1999 r., kiedy to zmieniło nazwę na Koło Poselskie Porozumienie Polskie i pod tą nazwą przetrwało do końca kadencji¹⁷. Drugim politykiem wykluczonym z AWS po tym samym głosowaniu był Adam Słomka, który był w AWS z grupą polityków z dawnej KPN. W czerwcu 1998 r. politycy ci utworzyli Koło Poselskie KPN – Obóz Patriotyczny (KPN-OP). Na bazie tej formacji w listopadzie 1999 r. powstało Koło Poselskie KPN – Ojczyzna (KPN-O), natomiast część polityków z KPN-OP utworzyła w grudniu 1999 r. Koło Poselskie Polska Racja Stanu. Od lipca 2000 r. do marca 2001 r. obie formacje tworzyły Koło Poselskie Koalicja dla Polski, które z kolei w kwietniu 2001 r. stało się podstawą utworzenia Koła Parlamentarnej Alternatywy¹⁸. Dalsza dekompozycja AWS, której efektem było powstanie nowych klubów parlamentarnych, dokonała się w roku 2001. W marcu tego roku Akcję opuściło Stronnictwo Konserwatywno-Ludowe, tworząc Klub Parlamentarny SKL. W lipcu 2001 r. powstał Klub Parlamentarny Prawo i Sprawiedliwość. Do politycznego podziału Izby na kluby i koła parlamentarne powracamy jeszcze w dalszej części pracy, przedstawiając zmiany, jakie w tym zakresie dokonywały się w trakcie III kadencji Sejmu i dotyczyły wszystkich sił politycznych.

Ważnym wydarzeniem, które wpłynęło na omawianą sytuację wewnątrz AWS, ale także rzutowało na prace całej koalicji, były wybory prezydenckie, w których kandydował M. Krzaklewski i które nie skończyły się dla niego sukcesem. Po tych wyborach wewnętrzne napięcia w AWS nasiliły się na tyle, że w listopadzie 2000 r. dwa ugrupowania wchodzące w skład AWS: SKL i PPChD, podpisały porozumienie dotyczące powstania podmiotu o nazwie Federacja AWS. Podłożem tego kroku był brak akceptacji dla polityki M. Krzaklewskiego, co znalazło wyraz m.in. w słowach

„Gazeta Wyborcza” 29.01.1999. W kolejnym roku pisali o tym także publicyści w tygodnikach, m.in. J. Paradowska, *Wynik uników*, „Polityka” 26.02.2000; E. Wnuk-Lipiński, *Wirus samozagłady*, „Polityka” 10.06.2000.

¹⁵ J. Paradowska, *Spadające akcje*, „Polityka” 28.08.1999; E. Wnuk-Lipiński, *Wirus...*

¹⁶ J. Paradowska, *Kto tu rządzi*, „Polityka” 19.02.2000.

¹⁷ *Wybrane aspekty funkcjonowania Sejmu w latach 1997–2007*, red. J. Sokołowski, P. Poznański, Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne sp. z o.o. – Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2008, s. 143.

¹⁸ *Ibidem*.

Macieja Płażyńskiego, lidera Federacji, który powiedział: „Nie godzimy się na politykę zmierzającą do zwalczania własnego rządu”¹⁹. Natomiast szerszym kontekstem konfliktu, który wówczas silnie się zmanifestował, był problem miejsca „Solidarności” w ramach AWS, bowiem po wyborach przegranych przez M. Krzaklewskiego partię polityczną uczestniczącą w AWS chciały podkreślić swój wpływ w ramach Akcji; podobne motywacje, dodatkowo wzmocnione wyborczą klęską, kierowały także polityką M. Krzaklewskiego²⁰. W tym miejscu warto przypomnieć, że jeszcze przed wyborami prezydenckimi wewnątrz AWS dokonana się ważna zmiana, a mianowicie odbył się pierwszy krajowy zjazd Ruchu Społecznego AWS. Szefem tej partii został wówczas wybrany J. Buzek. Ta sytuacja także była składnikiem konfliktu wokół pozycji M. Krzaklewskiego w ramach AWS, co nasiliło się po wspomnianych już przegranych przez niego wyborach prezydenckich.

Wewnętrzne podziały i konflikty w ramach AWS silnie wpływały na pracę koalicji, która także przeżywała trudności. O problemie niejedności głosowania i memorandum m.in. w tej sprawie, złożonym przez wicepremiera Leszka Balcerowicza i UW, wspomniano powyżej. Warto zwrócić uwagę, że memorandum to, oznaczające w istocie poważne problemy wewnątrzkoalicyjne, nie dotyczyło tylko głosowań przeciwko rządowi. Wśród innych postulatów znalazły się w nim także: postulat merytorycznej oceny kierowników resortów, zmniejszenie liczby urzędników, m.in. w Kancelarii Premiera, zmiany w resorcie zdrowia, włącznie z decyzjami personalnymi, wstrzymanie prac nad powszechnym uwłaszczeniem do czasu przedstawienia projektu rządowego w tej sprawie²¹. Wspomniane postulaty wskazują na takie ważne pola problemów wewnątrzkoalicyjnych, jak kwestie personalne oraz niezgodności merytoryczne i programowe. Co do kwestii personalnych, to mimo umowy koalicyjnej nie udało się obsadzić wszystkich stanowisk w administracji wojewódzkiej, napięcia pojawiały się w sytuacjach rekonstrukcji rządu. W marcu 1999 r., w trakcie pierwszej rekonstrukcji, odwołana została Joanna Wnuk-Nazarowa, pełniąca funkcję ministra kultury, a na jej miejsce powołano Andrzeja Zakrzewskiego z AWS. Przy okazji tej zmiany Unia Wolności deklarowała, że przeprowadzona została bez jej zgody, wicepremier Balcerowicz twierdził, że inne zmiany w rządzie także nie były przez premiera Buzka konsultowane z koalicjantem²². Z drugiej strony należy zwrócić uwagę, że także przy okazji rekonstrukcji rządu w marcu 1999 r. UW otrzymała inne ważne stanowiska w administracji rządowej, m.in. sekretarza stanu w KIE, sekretarza stanu w Ministerstwie Gospodarki czy prezesa Agencji Restrukturyzacji Górnictwa Węglowego²³. Te problemy zatem należy uznać za napięcia koalicyjne, nieodłączające od praktyki jaka w ogóle ma miejsce w tego rodzaju współpracy.

¹⁹ J. Paradowska, *Dwa razy AWS*, „Polityka”, 18.11.2000.

²⁰ J. Paradowska, *Odnowa i odmowa*, „Polityka”, 4.11.2000.

²¹ J. Paradowska, *Przesilenie na życzenie*, „Polityka”, 30.01.1999.

²² *Unia niezadowolona*, „Rzeczpospolita”, 27.03.1999.

²³ W. Jednaka, *Gabinety...*, s. 251; *Unia niezadowolona...*

Niezgodności i napięcia dotyczyły jednak oprócz kwestii personalnych także istotnych priorytetów programowych obu partnerów. 11 października 1999 r. uznano za konieczne podpisanie aneksu do Umowy koalicyjnej, w którym stwierdzano m.in., że program koalicji zostanie rozbudowany o priorytety działań zawarte w rządowym dokumencie „Strategia finansów publicznych i rozwoju, Polska 2000–2010”²⁴. W dalszej części aneksu konkretnie wymieniono m.in. zamiar wprowadzenia reformy podatkowej, zgodnej z rządowymi projektami, co można interpretować jako podkreślenie zwłaszcza priorytetu programowego Unii Wolności i premiera Balcerowicza. W tym samym punkcie deklarowano także, wraz z reformą podatkową, przedstawienie rządowych rozwiązań dotyczących polityki mieszkaniowej. Podkreślano również konieczność podjęcia działań zmierzających do uelastycznienia rynku pracy jako warunku zmniejszenia bezrobocia i kompensowania skutków stopniowego dochodzenia do 40-godzinnego tygodnia pracy²⁵.

Także ten problem (40-godzinny tydzień pracy) był w trakcie całego okresu trwania koalicji punktem niezgody i kontrowersji zarówno między koalicjantami, jak i wewnątrz samej AWS. Tak więc aneks do umowy koalicyjnej w warstwie merytorycznej miał z jednej strony likwidować niezgodności i napięcia, z drugiej – kwestie w nim poruszone wskazują na to, gdzie znajdowały się obszary tych napięć. W omawianym aneksie znalazły się także wspomniane już wcześniej postanowienia dotyczące polepszenia funkcjonowania koalicji od strony spójności zachowań, m.in. stwierdzano, że projekty ustaw zapisane w umowie koalicyjnej nie mogą być głosowane bez wcześniejszych uzgodnień koalicyjnych, po raz kolejny zobowiązywano koalicjantów do jednolitego głosowania, stwierdzano, że ewentualne modyfikacje projektów rządowych wymagają uzgodnienia przez koalicjantów oraz że osoby podważające politykę rządu zostaną odsunięte od funkcji rządowych. Jak jednak wiadomo, współpraca UW i AWS została zakończona ostatecznym opuszczeniem koalicji przez Unię Wolności. Wiesława Jednaka zwraca uwagę, że termin tego odejścia nie jest do końca jednoznaczny, ponieważ decyzja w tej sprawie zapadała kilkakrotnie: 22 maja 2000 r., 28 maja 2000 r. i ostatecznie 6 czerwca 2000 r., co W. Jednaka przyjęła za ostateczny termin rozpadu koalicji²⁶. Problem, zdaniem badaczki, polega m.in. na tym, że mimo podejmowanej decyzji o opuszczeniu koalicji, Unia Wolności wciąż jednak prowadziła z AWS rozmowy o ewentualnym naprawieniu sytuacji; wskazuje także, że do dymisji podali się jedynie członkowie rządu będący posłami, natomiast pozostałe osoby, pełniące funkcje w urządach państwowych, pozostawały na swoich stanowiskach²⁷. Pozostaje jednak faktem, że koalicja została zakończona i rząd Buzka od czerwca 2000 r. miał status egzekutywy mniejszościowej. W. Jednaka uważa, że kontekst w jakim nastąpiło faktyczne rozwiązanie koalicji – konflikt wokół wprowadzenia zarządu komisarycznego dla Warszawy – był ze strony UW jedynie pretekstem m.in. wobec faktu, że partia ta nie zdołała

²⁴ G. Rydlewski, *Rządzenie...*, s. 168.

²⁵ Ibidem, s. 169.

²⁶ W. Jednaka, *Gabinety...*, s. 258.

²⁷ Ibidem.

zrealizować w trakcie trwania rządu najważniejszego swojego priorytetu, jakim była głęboka reforma podatkowa²⁸.

Podsumowując problem napięć koalicyjnych, a także niejedności wewnętrznej AWS należy podkreślić, że problemy te sprawiły, iż zachowania o charakterze opozycyjnym w kadencji 1997–2001 nie dotyczyły jedynie ugrupowań nierządowych, ale miały miejsce także w szeregach rządowych. Problemy te są zilustrowane w poniżej przeprowadzonej analizie głosowań w parlamencie. Należy jednak podkreślić, że nie tylko głosowania pokazywały te sytuacje. Znajdowały one swoje odzwierciedlenie także w strategiach koalicjantów. Jak opisuje Mariusz Janicki, AWS w odniesieniu do ważnych priorytetów UW, z którymi Akcja się nie zgadzała, stosowała strategię polegającą na przyjęciu projektu na posiedzeniu rządu, z przekonaniem, że upadnie on w trakcie prac w parlamencie. Z kolei UW nie uwzględniała projektów AWS, które nie były zgodne z jej priorytetami, dopóki nie znalazły się one właśnie w dokumentach rządowych. Z tego względu ugrupowanie to nie brało udziału w posiedzeniach Komisji Skarbu Państwa, kiedy dyskutowano projekt ustawy uwłaszczeniowej, aż do czasu, kiedy projekt został przekazany rządowi²⁹.

2. Udział opozycji w strukturach i działaniu Sejmu (aspekty ilościowe)

Na tle rozdźwięków w koalicji i wewnętrznego rozbicia AWS, sytuacja ugrupowań nierządowych była stosunkowo komfortowa, co ilustruje także wyrażona wyżej opinia, że wiele z zadań opozycji wykonywał sam rząd. W tym kontekście warto zwrócić uwagę jedynie na kilka kwestii. Po pierwsze, w III kadencji Sejm dokonał ośmiu zmian w regulaminie, z czego najważniejszą była nowelizacja dotycząca zwiększenia (kosztem Prezydium Izby) kompetencji marszałka, w szczególności w zakresie nadawania biegu inicjatywom ustawodawczym i uchwałodawczym oraz wpływania na kształt porządku dziennego obrad. Temat ten w trakcie kadencji powracał w zarzutach stawianych przez opozycję. Wprowadzono zmiany w strukturze komisji sejmowych oraz zrezygnowano z przesłuchań ministrów przed rozpatrzeniem przez Sejm wniosku o udzielenie rządowi wotum zaufania. Z punktu widzenia instytucji i organów pozaparlamentarnych, które mogły mieć wpływ na wykonywanie funkcji opozycji przede wszystkim przez największy klub nierządowy III kadencji, czyli SLD, z jednej strony nie wybrano do Trybunału Stanu żadnego z kandydatów rekomendowanych przez to ugrupowanie, z drugiej jednak – prezydent Aleksander Kwaśniewski z pewnością łączony był zdecydowanie bardziej z obozem nierządowym niż koalicją³⁰. W Sejmie III kadencji prezydent A. Kwaśniewski do ponownego rozpatrzenia skierował 28 projektów ustaw. Natężenie aktywności miało miejsce w dwóch momentach – w trakcie wprowadzania pakietu reform oraz latem 2001 r., tuż przed wyborami

²⁸ Ibidem, s. 257.

²⁹ Ibidem, s. 253. M. Janicki, *Swary rządowe*, „Polityka”, 19.09.1998.

³⁰ D. Sieklucki, *Partie lewicy i centrolewicy w polskim systemie partyjnym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2006, s. 90.

parlamentarnymi. W trakcie kampanii wyborczej Kwaśniewski wetował 14 razy. W roku 1999 na miejsce dotychczasowej partii SdRP powołana została nowa formacja – SLD, co jednak nie zmieniło raczej pozycji tego ugrupowania i związanego z nim klubu parlamentarnego, a zatem poza odnotowaniem samego faktu, nie ma powodu interpretować go w kontekście funkcjonowania tego klubu jako klubu nierządowego.

Drugi duży klub należący do obozu nierządowego w III kadencji to klub PSL. Oba ugrupowania funkcjonowały razem jako koalicja rządowa w II kadencji Sejmu, jednakże koalicja ta również nie była wolna od napięć i konfliktów. Przywódcy obu partii na samym początku III kadencji raczej wykluczyli współdziałanie w procesie legislacyjnym, z wyjątkiem ewentualnych doraźnych sytuacji, uzasadnionych bieżącą sytuacją³¹. Ta relacja między oboma ugrupowaniami jest widoczna także w dokonanej przez nas analizie zachowań ugrupowań nierządowych. Inicjatywą pozaparlamentarną, w ramach której doszło do swoistej formy współpracy PSL i niektórych podmiotów związanych z SLD był powołany przez PSL w 1998 r. Ruch Społeczny „Samorządowa Rzeczpospolita”, mający na celu doprowadzenie do rozpisania referendum w sprawie kształtu reformy samorządowej. W akcji wzięły wówczas udział m.in. OPZZ, UP i PPS³².

Z informacji o działalności sporządzanej przez Kancelarię Sejmu wiemy, że w składzie Izby III kadencji znaleźli się głównie posłowie (87% mężczyzn) między 40. a 60. rokiem życia z wykształceniem wyższym, najczęściej o profilu technicznym (26%) i prawniczym (14,6%). W ławach zasiedli w niemal równych proporcjach posłowie, pełniący tę funkcję kolejny raz z rzędu oraz ci, którzy mandat otrzymali po raz pierwszy.

Istotny z punktu widzenia niniejszej publikacji jest wewnętrzny podział Izby na kluby i koła parlamentarne, które w znacznej mierze odzwierciedlały złożoną i zmieniającą się strukturę bloku koalicyjnego i ugrupowań niewchodzących w skład rządu. Wraz z początkiem kadencji struktura odzwierciedlała wyniki wyborów, w których do Sejmu dostało się pięć z dwudziestu jeden komitetów. Liczba klubów i kół na koniec kadencji zwiększyła się z pięciu do dziewięciu, przy czym w trakcie trwania kadencji istniały przejściowo dodatkowe cztery koła poselskie.

Wewnętrzne rozłamy dotknęły przede wszystkim rządzącą AWS oraz UW, które po czterech latach straciły po około 30% swojego pierwotnego składu. Powstanie nowych klubów i kół nie odbyło się jednoznacznie kosztem odchodzących – większość posłów UW, która opuściła klub, wybrała status niezrzeszonych, podobnie jak ponad 1/3 dysydentów AWS. W październiku 2001 roku niezrzeszone pozostawały 43 osoby (na początku kadencji 2). Posłowie, którzy w toku kadencji odeszli z klubu AWS, w podobnej liczbie zasilili w 2001 r. nowe formacje: SKL (17) i PiS (14)³³. Nierządowy SLD przez pewien okres stanowił największy klub parlamentarny, do-

³¹ Ibidem, s. 89.

³² Ibidem, s. 90, 91.

³³ *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, III kadencja. Informacja o działalności*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2002, s. 112–127.

datkowo Sojusz i PSL wykazywały się wysoką spójnością, w rozumieniu stabilnej liczby posłów. Pierwszy z klubów liczył w latach 1997–2001 od 164 do 161 posłów, Stronnictwo kontrolowało 26–27 mandatów. Zestawienie danych na temat politycznej struktury Sejmu III kadencji znajduje się w tabelach 2 i 3. Z analiz przeprowadzonych przez Wojciecha Słomczyńskiego, Grzegorza Harańczyka, Piotra Poznańskiego i Jacka Sokołowskiego wynika również wysoki poziom spójności głosowań w obrębie klubu – dla III kadencji najlepsze wyniki w tym zakresie osiągnął SLD, następnie w kolejności były kluby AWS, UW, niezależni, PSL, PiS, SKL, PP i nast.³⁴ Generalnie jednak, kadencja 1997–2001 na tle następnych cechowała się mniejszą spójnością w obrębie klubów³⁵.

W skład Prezydium Sejmu wchodził Marszałek Sejmu oraz czterech wicemarszałków, stanowiska te zajmowali odpowiednio: dwaj przedstawiciele AWS (M. Płażyński jako marszałek i Stanisław Zajęc) oraz reprezentanci trzech największych klubów: UW (Jan Król), PSL (Franciszek Sefaniuk) i SLD (Marek Borowski).

Interesujące, choć ogólne, są dane zaprezentowane w publikacji Odrowąż-Sypniewskiego na temat projektów ustaw wniesionych w III kadencji Sejmu. Od 20 października 1997 r. do 20 października 2001 r. zostały wniesione 1152 projekty ustaw. Spośród wszystkich podmiotów uprawnionych do inicjatywy ustawodawczej największą aktywnością wykazała się Rada Ministrów, która wniosła 553 projekty (48%). W rozpatrywanym okresie posłowie skorzystali z takiej inicjatywy 469 razy (41%)³⁶. Na tym tle informacje na temat liczby inicjatyw ustawodawczych zgłaszanych przez posłów poszczególnych klubów i kół są kolejnym ważnym wskaźnikiem poziomu aktywności opozycji. Na pierwszy plan wysuwają się: duża liczba inicjatyw zgłoszonych przez posłów klubów SLD i PSL oraz niezrzeszonych, a także tzw. wspólne inicjatywy ustawodawcze.

Te ostatnie, w liczbie 194, zostały poparte przez posłów więcej niż jednego klubu, przy czym listy poparcia łączyły również grupy posłów ugrupowań rządowych i opozycji. Dla przykładu posłowie tylko jednego klubu zgłosili w sumie 275 projektów, z czego 98 posłowie AWS, 99 posłowie SLD, 48 przedstawiciele UW oraz 30 PSL³⁷. Wojciech Odrowąż-Sypniewski zwraca uwagę na fakt, że większość zgłaszanych projektów ustaw popierana była minimalną wymaganą liczbą głosów oraz (co ważniejsze z punktu widzenia naszej analizy), że deputowani konsolidowali się wokół zgłaszanego projektu ustawy rzadko i z reguły było to spowodowane wniesieniem przez różne grupy posłów kilku podobnych tematycznie projektów, czego konsekwencją było wspólne ich rozpatrywanie. W takiej sytuacji czas pracy parlamentu nad projektem wydłużał się; 18% wszystkich projektów ustaw III kadencji podlegało właśnie tej procedurze³⁸.

³⁴ *Wybrane aspekty...*, s. 213.

³⁵ *Ibidem*, s. 232.

³⁶ W. Odrowąż-Sypniewski, *Analiza projektów ustaw wniesionych w III kadencji*, „Przegląd Sejmowy”, vol. 1(48), 2002, s. 157.

³⁷ *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 28.

³⁸ W. Odrowąż-Sypniewski, *Analiza projektów...*, s. 158–159.

Tabela 2. Polityczna struktura Sejmu III kadencji

Nazwa	Powstanie	Liczba posłów	Rozwiązanie	Liczba posłów	Liczba posłów na koniec kadencji 18 X 2001
Klub Parlamentarny Akcji Wýborczej Solidarność (AWS)	20 X 1997	201			134
Klub Parlamentarny Sojuszu Lewicy Demokratycznej (SLD)	19 X 1997	164			162
Klub Parlamentarny Unii Wolności (UW)	20 X 1997	60			47
Klub Parlamentarny Polskiego Stronnictwa Ludowego (PSL)	19 X 1997	27			26
Koło Poselskie Ruchu Odbudowy Polski (ROP)	28 X 1997	4			3
Koło Poselskie Konfederacji Polski Niepodległej – Obóz Patriotyczny (KPN-OP)	15 VI 1998	7	23 XII 1999	5	–
Koło Poselskie Konfederacji Polski Niepodległej – Ojczyzna (KPN-O)	23 XII 1999	5	12 VII 2000	5	–
Koło Parlamentarne Polskiej Partii Socjalistycznej – Ruch Ludzi Pracy (PPS-RLP)	4 XI 1999	3	23 IX 2000	3	–
Koło Poselskie Polska Racja Stanu (PRS)	23 XII 1999	3	12 VII 2000	3	–
Koło Poselskie Koalicja dla Polski (KdP)	12 VII 2000	8	2 IV 2001	7	–
Koło Poselskie Nasze Koło (NK)	9 IX 1998	7	13 XI 1999	7	–
Koło Poselskie Porozumienie Polskie (PP)	13 XI 1999	5			5
Klub Parlamentarny Stronnictwa Konserwatywno-Ludowego (SKL)	28 III 2001	17			18
Koło Parlamentarne Alternatywa (KP „A”)	2 IV 2001	6			4
Klub Parlamentarny Prawo i Sprawiedliwość (PiS)	7 VII 2001	18			18
niezrzeszeni	19 X 1997	2			43

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, III kadencja. Informacja o działalności*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2002, 11–12

Tabela 3. Zmiany struktury politycznej Sejmu III kadencji

19-28 X 1997	15 VI 1998	9 IX 1998	4 XI 1999	13 IX 1999	XI-XII 1999	28 II 2000	12 VII 2000	23 IX 2000	28 III 2001	2 IV 2001	7 VII 2001	24 VII 2001	18 X 2001
AWS													AWS
		NK		PP									PP
	KPN-OP				KPN-O					KP „A”			KP „A”
					PRS		KdP						
									SKL				SKL
											PiS		PiS
SLD													SLD
			PPS-RLP						PPS-RLP				
UW													UW
PSL													PSL
ROP						ROP-PC						ROP	ROP

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, III kadencja. Informacja o działalności*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2002, s. 11-12 i strony www.sejm.gov.pl/archiwum/prace/kadencja3

Interpelacje stały się w tej kadencji często wykorzystywanym narzędziem największego opozycyjnego klubu. W sumie zgłoszonych zostało 8051 interpelacji, z czego rekordowe 5176 przez posłów Sojuszu, co stanowiło 64% ogółu. Najczęściej w tej sprawie na mównicy sejmowej stawali posłowie SLD – Bogdan Lewandowski (502 interpelacje) i Jerzy Jaskiernia (313 interpelacji). Pozostałe kluby zgłosiły w trakcie kadencji odpowiednio: Alternatywa – 17, AWS – 142, niezrzeszeni – 378, PiS – 162, PP – 70, PSL – 260, SKL – 100, UW – 463 interpelacje³⁹ (tab. 4, 5).

Przedstawiona w dalszej części rozdziału analiza przebiegu procesu legislacyjnego ujawnia ciekawe i nie do końca spójne z klasycznymi funkcjami przypisywanymi opozycji wzorce działania ugrupowań nierządowych. Wstępem do tej części jest zestawienie ilościowe zawarte w tabeli 6, które zawiera materiał z lat 1997–2001, poddany analizie jakościowej. Uwzględniono w nim projekty zgłaszanych ustaw, z uwzględnieniem zgłaszającego.

³⁹ Opracowanie własne na podstawie danych ze strony sejmowej, <http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/rintzap?OpenAgent&3&INT> (12.12.2010).

Tabela 4. Podstawowe dane statystyczne dotyczące prac Sejmu III kadencji

Wyszczególnienie	1997	1998	1999	2000	2001	Ogółem
Posiedzenia Prezydium Sejmu	20	94	82	83	56	335
Posiedzenia Konwentu Seniorów	24	106	89	95	60	374
Posiedzenia Sejmu	7	33	28	28	23	119
Dni obrad Sejmu	15	79	78	82	61	315
Wniesione projekty ustaw	59	276	322	257	237	1151
Uchwalone ustawy	21	97	126	174	222	640
Ustawy, do których Senat zgłosił poprawki lub wnioski o odrzucenie	10	52	56	127	142	387
Rozpatrzone przez Sejm orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego	1	12	6	-	-	19
Wniesione projekty uchwał (rezolucji, deklaracji, apeli i oświadczeń)	18	51	64	57	35	225
Podjęte uchwały (rezolucje, deklaracje, apele i oświadczenia)	24	44	42	45	35	190
Wystąpienia poselskie na posiedzeniach Sejmu	1064	8686	9400	10170	8673	37993
Interpelacje poselskie	78	1179	1762	2357	1699	7075
Zapytania poselskie	-	230	1196	1487	1334	4247
Pytania w sprawach bieżących	24	113	65	62	47	311
Oświadczenia poselskie	60	404	443	469	354	1730
Posiedzenia komisji stałych i nadzwyczajnych	152	1382	1551	1807	1487	6379
Posiedzenia komisji stałych	139	1258	1460	1605	1342	5804
Posiedzenia komisji nadzwyczajnych	13	124	91	202	145	575
Posiedzenia prezydiów komisji stałych i nadzwyczajnych	90	456	461	418	277	1702
Posiedzenia podkomisji komisji stałych i nadzwyczajnych	2	640	901	1301	792	3636
Uchwalone dezyderaty	11	97	97	85	49	339
Uchwalone opinie	51	218	258	315	251	1093
Posiedzenia Zgromadzenia Narodowego	-	-	-	2	-	2

Źródło: [http://orka.sejm.gov.pl/proc4.nsf/w-wykazy-sta/\\$first?OpenDocument](http://orka.sejm.gov.pl/proc4.nsf/w-wykazy-sta/$first?OpenDocument)

Tabela 5. Statystyka interpelacji, zapytań i pytań w sprawach bieżących w Sejmie III kadencji

Nazwa	Interpelacje	%	Zapytania	%	Pytania w sprawach bieżących	%
Klub Parlamentarny Akcji Wyborczej Solidarność (AWS)	1660	23,2	1346	31,4	79	24,8
Klub Parlamentarny Sojuszu Lewicy Demokratycznej (SLD)	4597	64,4	2344	54,7	105	33,0
Klub Parlamentarny Unii Wolności (UW)	405	5,7	231	5,4	51	16,0
Klub Parlamentarny Polskiego Stronnictwa Ludowego (PSL)	250	3,5	93	2,2	47	14,8
Koło Poselskie Ruchu Odbudowy Polski (ROP)	6	0,1	6	0,1	10	3,1
Koło Poselskie Konfederacji Polski Niepodległej – Obóz Patriotyczny (KPN-OP) Koło Poselskie Konfederacji Polski Niepodległej – Ojczyzna (KPN-O)	9	0,1	26	0,6	5	1,6
Koło Poselskie Polska Racja Stanu (PRS)			1		1	
Koło Poselskie Koalicja dla Polski (KdP)	13	0,2	15	0,3	–	0,0
Koło Poselskie Nasze Koło (NK) Koło Poselskie Porozumienie Polskie (PP)	59	0,8	31	0,7	4	1,3
Klub Parlamentarny Stronnictwa Konserwatywno-Ludowego (SKL)	12	0,2	10	0,2	–	–
Koło Parlamentarne Alternatywa (KP „A”)	4	0,1	2	0,0	–	–
Klub Parlamentarny Prawo i Sprawiedliwość (PiS)	5	0,1	–	–	1	0,3
Niezrzeszeni	122	1,7	184	4,3	15	4,7

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, III kadencja. Informacja o działalności*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2002, s. 11–12

Tabela 6. Projekty budzące sprzeciw i niebudzące sprzeciwu, z uwzględnieniem inicjatorów, w Sejmie III kadencji

Projekty ustaw	Niebudzące sprzeciwu	Budzące sprzeciw*
Projekty rządowe	248	169
Projekty poselskie mieszane (rząd-opozycja)	15	22
Projekty poselskie (ugrup. rządzące)	24	18
Projekty poselskie (ugrup. opozycyjne)	16	3
Projekty wielu inicjatorów	25	37
Projekty Prezydenta	2	
Projekty Senatu	3	2
Projekty komisji	38	16
Projekty obywatelskie	7	1
Razem	378	268

* Przez projekty budzące sprzeciw rozumiemy projekty ustaw, które w ostatecznym głosowaniu uzyskały co najmniej dziesięć głosów sprzeciwu lub wstrzymujących się.

Źródło: Archiwum Sejmu RP, dane dostępne na stronie www.sejm.gov.pl (20.11.2010)

Pierwsza i najbardziej uderzająca konstatacja dotyczy przeważającej liczby projektów, w tym rządowych, które sprzeciwu nie wzbudzały – na łączną liczbę 646 projektów było ich 378 (58,5%). Trudno jednak w tym miejscu o jednoznaczny wniosek dotyczący koncyliacyjności (w toku prac legislacyjnych) ugrupowań niewchodzących w skład rządu – z kilku powodów. Przede wszystkim, analizie poddane zostały projekty, gdzie opozycja zaznaczona została w trakcie ostatecznego głosowania, co wyklucza generalizację wniosków. Dodatkowo należy zauważyć, że ugrupowania nierządowe mogły wytwarzać alternatywę czy krytykować projekty w toku wcześniejszych prac, co więcej, jeśli były w tym procesie efektywne i np. zdołały wprowadzić swoje pomysły w formie poprawek, można spodziewać się w trakcie ostatecznego głosowania poparcia z ich strony. Zawęża to znacząco pole badawcze, jednocześnie dobór przypadków w postaci projektów ustaw budzących sprzeciw (w ostatniej fazie prac) daje szansę na częściową weryfikację hipotezy o spełnianiu przez ugrupowania nierządowe tej kadencji funkcji opozycji. Kryterium w postaci instytucji zgłaszającej projekt również nie uwidacznia podziału na ugrupowania nierządowe i rządowe. Obydwie grupy zgłaszając projekt ustawy, w ostatecznym głosowaniu miały szansę na poparcie pozostałych klubów. Co więcej, odnotowaliśmy przypadki projektów zgłaszanych przez poselskie grupy mieszane, złożone z przedstawicieli klubów rządowych i pozostających poza rządem.

Nasuającym się wyjaśnieniem dużej liczby projektów, wobec których nie odnotowaliśmy sprzeciwu, jest ich specyfikacja, a dokładnie istnienie grupy ustaw tzw. europejskich (z których część miała na celu obowiązkową harmonizację prawa), ustaw ratyfikujących umowy międzynarodowe oraz ustaw zmieniających nazwy uczelni wyższych. Wyodrębnienie tych kategorii pozwoliło na wstępne uszczegółowienie wyników (tab. 7).

Tabela 7. Liczba projektów ustaw z podziałem na zgłaszających i przedmiot projektu w Sejmie III kadencji

	Rząd	Poselskie mieszane	Poselskie (rządowe)	Poselskie (opozycyjne)	Wielu inicjatorów	Prezydent	Senat	Komisja	Projekt obywatelski
Budzące sprzeciw									
Dostosowujące do prawa UE	54				5				
Ratyfikacje umów międzynarodowych	9								
Zmiany nazwy uczelni	2	4			1				
Inne	104	18	18	3	31		2	16	1
Razem	169	22	18	3	37	0	2	16	1
Niebudzące sprzeciwu									
Dostosowujące do prawa UE	64				2				
Ratyfikacje umów międzynarodowych	36								
Zmiany nazwy uczelni	2	2							
Inne	146	13	24	16	23	2	3	38	7
Razem	248	15	24	16	25	2	3	38	7

Źródło: Archiwum Sejmu RP, dane dostępne na stronie www.sejm.gov.pl (20.11.2010)

W listopadzie 1998 r. rozpoczęte zostały negocjacje związane z wejściem Polski do UE. W pierwszej fazie (do końca 1999 r.) dokonano tzw. screeningu, czyli przeglądu prawa polskiego pod kątem jego zgodności z normami unijnymi, by w fazie drugiej poddać część ustaw nowelizacji – konieczne okazało się uchwalenie ponad stu nowych aktów prawnych.

Według oceny przeprowadzonej na podstawie analizy Zespołu Integracji Europejskiej BSiE, 271 spośród uchwalonych ustaw było objętych zakresem regulacji prawa Unii Europejskiej, co stanowi 43% ogólnej liczby ustaw uchwalonych w III kadencji Sejmu (chodzi nie tylko o ustawy dostosowujące polskie prawo do prawa UE, ale także o każdą uchwaloną ustawę, której zakres przedmiotowy odpowiadał określonej regulacji wspólnotowej). Do wspomnianej kategorii należą także ustawy regulujące te dziedziny prawa wspólnotowego, które zgodnie z podpisanym przez RP Układem Europejskim powinny być objęte procesem dostosowywania polskiego prawa do *acquis* Unii Europejskiej⁴⁰.

Ustawy związane z procesem integracji europejskiej i koniecznością harmonizacji prawa w tej kadencji spotykały się z porównywalnym poziomem zgodności i sprzeciwu w ostatecznym głosowaniu. Jedyną z kategorii, gdzie wyraźnie zary-

⁴⁰ Zespół Integracji Europejskiej Sejmowego Biura Studiów i Ekspertyz, 2002, *Raport nr 199*, s. 2–9.

sowała się tendencja do zgodności ugrupowań, były ustawy dotyczące ratyfikacji umów międzynarodowych; 80% z nich nie wzbudziło sprzeciwu, w pozostałych kategoriach rodzaj ustawy nie odgrywał znaczącej roli. Interesująco rysowały się projekty, których inicjatorem były ugrupowania nierządowe. 84% projektów, które docierały do ostatniego głosowania, nie budziło kontrowersji.

W latach 1997–2001 w Sejmie obradowało 28 komisji stałych oraz 18 komisji nadzwyczajnych. Kierownictwo nad nimi rozdzielono (choć nieproporcjonalnie) pomiędzy wszystkie większe kluby oraz te powstałe po rozpadzie AWS. Tabela 8 przedstawia kluby, których reprezentanci pełnili funkcje przewodniczących poszczególnych komisji.

Tabela 8. Liczba komisji, którym przewodniczyli delegaci poszczególnych klubów (stan na koniec III kadencji)

Nazwa klubu	Przewodniczący komisji stałych	Przewodniczący komisji nadzwyczajnych
SLD	5	
PSL	5	
UW	4	5
AWS	11	10
niezależni	3	2
KdP		1
ogółem	28	18

Źródło: *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, III kadencja. Informacja o działalności*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2002, s. 172–182

W Sejmie III kadencji, we władzach komisji sejmowych dominowali przedstawiciele AWS i UW, przewodniczyli oni na początku kadencji 21 komisjom stałym, przedstawiciele pozostałych ugrupowań zaledwie 6. Ten ustalony na początku kadencji, a niekorzystny dla ugrupowań pozostających poza rządem parytet, dotyczył także ogólnego składu komisji. Ponad dwa razy więcej członków ugrupowania rządzące miały także w prezydium wszystkich komisji. Ugrupowaniom, które nie wchodziły w skład rządu, przypadło przewodniczenie (lub współprzewodniczenie) następującym komisjom stałym (wybrane):

- Komisja ds. Służb Specjalnych (m.in. zmiany w zakresie zadań UOP, odtajnianie informacji niejawnych oraz o współpracy ze służbami bezpieczeństwa w l. 1944–1990, opiniowanie działań służb specjalnych cywilnych i wojskowych) – PSL, SLD, UW, SKL,
- Komisja ds. Kontroli Państwowej (strategia działania i struktura organizacyjna NIK i PIP) – PSL,
- Komisja ds. Nauki, Edukacji – UW,

- Komisja ds. Etyki Poselskiej (opracowanie „Zasad etyki poselskiej” oraz rozpatrywanie spraw związanych z poselskimi oświadczeniami majątkowymi) – UW, PiS, SLD, PSL,
- Komisja Gospodarki (szeroki wachlarz tematów, np. powołanie PARP, restrukturyzacja sektora wydobywczego węgla, rozwój potencjału obronnego, założenia polityki energetycznej Polski do 2020 r.) – SLD,
- Komisja ds. Integracji Europejskiej – UW,
- Komisja ds. Kultury i Turystyki (ustawa o Polskiej Organizacji Turystycznej – POT, usługach turystycznych, Policji) – SLD,
- Komisja ds. Mniejszości Narodowych i Etnicznych – UW,
- Komisja Ochrony Środowiska – SLD.

Ogólną liczbę posłów poszczególnych klubów w trzech rodzajach komisji stałych przedstawia tabela 9.

Tabela 9. Liczba miejsc przysługująca klubom i kołom w trzech kategoriach komisji w Sejmie III kadencji

Klub/koło	Komisje duże	Komisje średnie	Komisje małe
AWS	17	12	8
SLD	14	10	6
UW	5	4	2
PSL	2	2	1
KdP	1	1	1
PP	1	1	1
ROP-PC	1	1	1
PPS-RLP	1	1	1

Źródło: Informacja na stronie Sejmu, www.sejm.gov.pl (20.11.2010)

Jeśli chodzi o komisje nadzwyczajne, funkcje przewodniczących pełnili w nich wyłącznie, z trzema wyjątkami (KdP i niezrzeszonych), posłowie AWS i UW; komisje te pracowały m.in. nad ustawą dotyczącą powszechnego dostępu do akt byłych organów bezpieczeństwa państwa, ustawą o zmianie kompetencji organów administracji publicznej, nad kwestią ubezpieczeń społecznych, ustawą o ochronie informacji niejawnych, ordynacją wyborczą czy regulacją działania banków spółdzielczych. Jak wykaże poniższa analiza procesu legislacyjnego, były to kwestie, co do których opozycja zajmowała wyraźne stanowisko, choć nie zawsze spójne.

Osobnym tematem jest rola prezydenta w procesie legislacyjnym, która wpływała na status oraz możliwości działania ugrupowań nierządowych. Od 1997 r. weto przysługujące w myśl nowej konstytucji polskiemu prezydentowi było (i jest do dziś) jednym z najmocniejszych w Europie. W III kadencji Sejmu z 649 ustaw przesłanych prezydentowi do podpisu podpisanych zostało (bez zgłaszania weta i bez wniosku do Trybunału Konstytucyjnego) 609. Prezydent A. Kwaśniewski zgłosił weto w stosunku do 28 ustaw, a wniosek do TK – w stosunku do 12 ustaw. W badanym okresie Sejm rozpatrzył 13 (spośród 28) wniosków prezydenta o ponowne rozpatrzenie ustawy

(weto) – dalsze postępowanie w stosunku do tych ustaw wraz z upływem okresu kadencji zostało zakończone⁴¹. Prezydent w 7 przypadkach podpisał ustawę po stwierdzeniu przez TK jej zgodności z konstytucją, a w 3 przypadkach podpisał ustawę z pominięciem przepisów, które TK uznał za niezgodne z konstytucją⁴².

Obecnie przechodzimy do bardziej szczegółowej analizy procesu legislacyjnego i sposobu realizacji funkcji opozycji przez ugrupowania nierządowe.

3. Udział opozycji w procesach ustawodawczych

Sytuacje w trakcie procedur legislacyjnych, w których doszło do (zdefiniowane na wstępie) sprzeciwu wobec propozycji ustaw, a więc potencjalnie do sytuacji, w których realizowano opozycyjną funkcję krytyki, można podzielić na kilka rodzajów. Jak wspomniano we wstępie, analiza procesu legislacyjnego dokonana została według następującego schematu – początek kadencji, podział w obozie nierządowym, współdziałanie w obozie nierządowym, współdziałanie obozu rządowego i nierządowego, koniec kadencji.

Wyodrębnienie w analizie okresu początku kadencji uzasadnione jest m.in. tym, że był to okres, w którym szczególnie często zgłaszano projekty dotyczące ustaw uchwalonych jeszcze w kadencji poprzedniej, których termin wejścia w życie przypadał na początek roku 1998. Strona rządowa, zgłaszając projekty w odniesieniu do tych ustaw, wnioskowała o wydłużenie *vacatio legis* i przesunięcie terminu wejścia w życie ustawy, co miało umożliwić dokonanie w nich pewnych poprawek. Zwrócenie uwagi na te projekty jest o tyle istotne, że pozwala na przesłedzenie stanowiska ugrupowań, które w poprzedniej kadencji jako ugrupowania rządowe często były autorami wspomnianych ustaw, a w kadencji obecnej, już jako ugrupowania nierządowe, postawione zostały w sytuacji ewentualnej obrony swoich ustaleń i poglądów z niedawnej przeszłości. W tym miejscu należy przypomnieć, iż mimo że koalicja SLD–PSL przetrwała do końca poprzedniej, II kadencji Sejmu, to jednak napięcia pomiędzy koalicjantami były duże, a nawet, co było ewenementem, w okresie funkcjonowania ostatniego gabinetu tej koalicji, pod przewodnictwem Włodzimierza Cimoszewicza, PSL złożyło wnioski o wotum nieufności dla rządu⁴³. W ten sposób partia ta znacząco zakwestionowała swój udział w koalicji, co pozwoliło jej w III kadencji dystansować się od poprzednich ustaleń i sytuować się na pozycjach ugrupowania centrowego i jednocześnie niekojarzonego jednoznacznie jako postkomunistyczne. Drugi aspekt zgłaszanych wówczas projektów zmian w ustawach z poprzedniej kadencji to niezgodność z konstytucją, która jeszcze wówczas nie obowiązywała.

⁴¹ Odrzucić weto prezydenta udało się dwukrotnie: w 1997 r., gdy prezydent zawetował ustawę lustracyjną oraz kiedy odmówił podpisania Ustawy o powołaniu Instytutu Pamięci Narodowej. W obu przypadkach koalicjanci znaleźli sojuszników w szeregach ugrupowań nierządowych – PSL, KPN-O i ROP.

⁴² W. Odrowąż-Sypniewski, *Analiza projektów...*, s. 160.

⁴³ W. Jednaka, *Gabinety...*, s. 245.

Jeden z przykładów w tym obszarze stanowi projekt rządowy o zmianie ustawy o usługach turystycznych. Wniosek rządowy o przedłużeniu *vacatio legis* w tym przypadku uzasadniony był faktem, że w momencie uchwalenia ustawy nie obowiązywała jeszcze konstytucja, natomiast po jej wejściu w życie niektóre przepisy ustawy o usługach turystycznych były z nią sprzeczne. Sprzeczność dotyczyła zdaniem wnioskodawców faktu, że przewidziane w ustawie koncesje i licencje dla usługodawców w zakresie usług turystycznych ograniczają wolność prowadzenia działalności gospodarczej, a także że Prezes UKFiT, który według ustawy miał wydawać w odniesieniu do niej przepisy wykonawcze, w świetle nowej konstytucji nie był do tego upoważniony. Z dwóch ugrupowań, które jako partie rządzące w poprzedniej kadencji były autorami tej ustawy, SLD konsekwentnie bronił zapisanych w niej postanowień i głosował przeciwko poprawkom zgłoszonym przez rząd, natomiast PSL w dyskusji nad projektem poparło tylko jedną z propozycji rządowych, dotyczących właściwości Prezesa UKFiT, natomiast w głosowaniach poparło cały projekt. W tym czasie ugrupowaniem zaliczającym się do grupy nierządowych poza SLD i PSL był jedynie ROP, który poparł projekt rządowy.

Innym zanalizowanym tu przykładem jest rządowy projekt nowelizacji ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, gdzie proponowano nie tylko wydłużenie *vacatio legis*, ale także pewne poprawki w samym meritum projektu. W debacie przedstawicielka klubu SLD Alicja Murynowicz zaproponowała poprawkę mającą na celu pogodzenie zawartych w projekcie nowelizacji intencji rządu i podstawowych założeń ustawy w takiej postaci, jaka została przyjęta jeszcze za rządów SLD i PSL (pos. 5, 11 grudnia 1997). Klub SLD wykazał tym samym postawę koncyliacyjną. Ponieważ jednak poprawka ta nie została uwzględniona, SLD głosował przeciw projektowi. PSL natomiast uznało, że zmiany proponowane przez rząd są na tyle niewielkie i nie sprzeciwiają się meritum, że może go poprzeć.

Problem swoistej oceny działań poprzedniej koalicji oraz niezgodności z konstytucją pojawił się także w debacie nad rządowym projektem ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym. Wniosek dotyczył ustawy z roku 1993 z późniejszymi zmianami, w tym także wprowadzonymi poprzez projekt rządowy SLD i PSL z poprzedniej kadencji. W debacie ujawniły się zarówno wątki niezgodności z konstytucją, których dopatrzyła się Komisja Finansów Publicznych, wnioskująca o odrzucenie projektu, jak też w pewnym zakresie ocena poprzedniej koalicji. Ta ostatnia pojawiła się m.in. w wystąpieniu posła Józefa Gruszki z PSL, który krytykując projekt rządowy przede wszystkim z punktu widzenia zawartych w nim dodatkowych obciążeń podatkowych dla obywateli wskazał jednak, że poprzednia koalicja i jej działania nie były dla stanu finansów publicznych aż tak niekorzystne, jak przedstawia to obecny rząd (pos. 5, 11 grudnia 1997). Przykład tej debaty, choć nie była to jednoznacznie debata nad projektem poprzedniej koalicji, pokazuje tym razem także ten aspekt postawy PSL w kadencji III, kiedy ugrupowanie to było jednak skłonne do pozytywnej oceny aktywności poprzedniego rządu, w którym uczestniczyło.

Analiza przytoczonych przykładów pokazuje, że SLD konsekwentnie bronił swoich rozwiązań, przyjętych w poprzedniej kadencji, PSL natomiast było pod tym względem nieco bardziej chwiejne. W niektórych przypadkach SLD skłonny był do zachowań koncyliacyjnych. Ciekawym aspektem diskutowanych wówczas ustaw było uzgadnianie tych, które przyjęto jeszcze przed wejściem w życie nowej konstytucji, z jej przepisami.

Kolejnym elementem schematu analizy jest sytuacja, w której ugrupowania nierządowe różnią się między sobą w sposobie głosowania nad poszczególnymi projektami ustaw. Analiza ilościowa takich sytuacji może być podstawą do formułowania hipotez o niespójności wewnątrz grupy nierządowej (opozycyjnej).

Z niedawnych badań nad spójnością ugrupowań parlamentarnych Słomczyńskiego, Poznańskiego, Harańczyka i Sokołowskiego wynika, że III kadencja Sejmu na tle następnych cechuje się stosunkowo najmniejszą spójnością posłów głosujących w ramach klubów i kół poselskich⁴⁴. Rządzące we wcześniejszej kadencji Sejmu SLD i PSL, od 1997 roku stanowić miały opozycję wobec AWS i UW. Stopień przeciwstawiania się polityce Akcji nie był jednak identyczny. Jak piszą, PSL w części kwestii „odnajdywał” wspólny język z prawicą, SLD stanowiło, według autorów, twardą opozycję⁴⁵. W kadencji 1997–2001 niejednokrotnie mieliśmy do czynienia z sytuacjami, które dzieliły obóz nierządowy, a materia ustaw była bardzo zróżnicowana. Pogłębiona analiza przebiegu takiego „opozycyjnie niezgodnego” procesu legislacyjnego ma umożliwić jej lepszą charakterystykę i wskazanie ogólnych wzorców tych działań.

Pewna część projektów, które podzieliły ugrupowania nierządowe, a w szczególności dwa największe kluby z tej grupy, czyli SLD i PSL, wiązała się z jakimś aspektem stosunku obu ugrupowań do czasów PRL. W tej perspektywie brak zgody w głosowaniu dwóch największych klubów opozycyjnych, tj. PSL i SLD, można częściowo przynajmniej powiązać z faktem, że SLD nie dystansował się od pewnych powiązań z minionym ustrojem, PSL zaś odwrotnie, ten dystans zwiększało, sytuując się w centrum sceny politycznej. Dla zilustrowania tego problemu warto przytoczyć przykład ustawy, której meritum nie kojarzy się w sposób oczywisty z tą problematyką. Chodzi o debatę i głosowanie nad ustawą o zmianie projektu ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw. Przedstawiciel klubu SLD Paweł Jankiewicz mówił wówczas m.in.: „Projekt dzisiaj omawiany można określić jako zamach na prawa sędziów i prokuratorów, których chce się podzielić na naszych i waszych, weryfikować, lustrować i poniżyć. Jeżeli to się uda, to można zadawać pytania, kto następny – adwokaci, radcowie, notariusze, policjanci?” (pos. 4, 3 grudnia 1997). Poseł podnosił także zarzuty merytoryczne wobec projektu ustawy, dotyczące m.in. przewidywanych w nim kompetencji Krajowej Rady Sądownictwa, niemniej jego wypowiedź skupiała się na zacytowanych emocjach i zarzutach o lustracji i ograniczaniu niezawisłości sędziowskiej. Klub SLD postawił wówczas wniosek o odrzucenie projektu w pierwszym czytaniu.

⁴⁴ *Wybrane aspekty...*, s. 219.

⁴⁵ *Ibidem*, s. 125.

W debacie do zarzutów postawionych przez przedstawiciela SLD odniósł się poseł UW Jerzy Wierchowicz, który w trakcie pierwszego czytania zaprzeczał intencji zemsty czy lustracji zawartej w projektowanych przepisach, jednakże w drugim czytaniu zwrócił uwagę, że proponowane obniżenie wieku emerytalnego dla sędziów może jednak nasuwać interpretacje związane z chęcią „wymiany” personalnej w tym środowisku. Oceniał taką możliwość negatywnie, przestrzegając, że tego rodzaju myślenie może w dłuższej perspektywie być groźne dla wszystkich uczestników życia politycznego (pos. 4, 3 grudnia 1997, pos. 5, 12 grudnia 1997). Ta wypowiedź podkreśla problem ewentualnych politycznych wątków w debacie nad projektem. Poseł Wierchowicz zgłosił także w imieniu klubu UW poprawki do projektu. Głosowanie podzieliło ugrupowania nierządowe, przeciw był praktycznie cały klub SLD i 2 posłów z PSL, pozostałe ugrupowania nierządowe głosowały za projektem.

Do tych przykładów można częściowo zaliczyć rządowy projekt ustawy o ochronie informacji niejawnych. W uzasadnieniu projektu zgłoszonego przez rząd czytamy:

poprzednia ustawa bardzo szeroko i nieprecyzyjnie określała zakres ochrony tajemnicy państwowej, co doprowadziło do powstania bardzo szerokiego kręgu osób upoważnionych do dostępu do informacji tajnych, przez co wzrosło gwałtownie ryzyko ich utraty. Przedkładany projekt zmierza m.in. do odtajnienia wszelkich tajnych, wytworzonych w PRL i znajdujących się obecnie w różnych archiwach materiałów, które po weryfikacji w świetle kryteriów nowej ustawy najpóźniej po trzech latach staną się jawne, z wyjątkiem nielicznych, które stanowią tajemnicę także w rozumieniu tej ustawy (druk nr 748).

Z powyższego uzasadnienia wnioskować możemy o istotnym znaczeniu projektu, który w ostatecznym głosowaniu podzielił głosujących na SLD i pozostałych. W trakcie dyskusji poruszano przede wszystkim newralgiczne kwestie dotyczące reformy WSI i oceny ich dotychczasowych działań. Dla działaczy SLD projekt ustawy „stwarzał zagrożenie wykorzystania służb specjalnych do walki z opozycją”, formowali oni szereg innych zastrzeżeń, m.in. sprzeciw wobec planów odtajnienia informacji z okresu PRL oraz faktu rozpatrywania projektu ustawy w trybie pilnym. Nawet wykazywane w trakcie postępowania „ukłony” PSL w stosunku do poprawek zgłaszanych przez SLD nie zaowocowały ostateczną współpracą. Ustawa uchwalona w trybie pilnym spotkała się ze sprzeciwem tylko klubu SLD.

Zróznicowany sposób głosowania dwóch największych klubów nierządowych bywał także motywowany ideowo, co nie jest równoznaczne z powyżej wskazanym problemem stosunku do przeszłości, niemniej także podkreśla odmienne usytuowanie obu ugrupowań w spektrum lewica–prawica. Tu przykładem może być praca nad projektem ustawy o zmianie ustaw: Kodeks rodzinny i opiekuńczy, Kodeks postępowania cywilnego, Prawo o aktach stanu cywilnego, ustawy o stosunku państwa do Kościoła katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw.

Proponowane zmiany wiązały się przede wszystkim z koniecznością dostosowania istniejących regulacji dotyczących małżeństwa do nowej sytuacji prawnej, jaka

więzała się z podpisaniem konkordatu. W wystąpieniach posłanek Izabeli Sierakowskiej czy Danuty Waniek, obok uwag natury merytorycznej, odnoszących się do projektu, wyraźnie formułowane były także uwagi o braku akceptacji dla konkordatu (pos. 17, 8 maja 1998). Odnosząc się do projektu, Marek Mazurkiewicz z klubu SLD nawiązał do poprzedniej kadencji i zwrócił uwagę, że zawarto wówczas konsens, który jednak został zerwany na skutek poprawek Senatu, co skutkowało m.in. tym, że ustawa nie mogła wejść w życie. Deklarował jednocześnie poparcie dla projektu, pod warunkiem uwzględnienia w nim zgłoszonych wniosków mniejszości. Z tego punktu widzenia postawa SLD miała charakter postawy koncyliacyjnej, nastawionej na współpracę w zakresie uchwalenia projektu. W głosowaniu nad ustawą klub SLD głosował jednak przeciw, 16 posłów z tego klubu wstrzymało się od głosu. Natomiast drugi uczestnik poprzedniej koalicji, PSL, formułując swoje pozytywne stanowisko wobec projektu, podkreślił przede wszystkim fakt jego znaczenia dla osób wierzących; w głosowaniu klub w całości poparł ten projekt (pos. 25, 23 lipca 1998).

Ciekawym przykładem projektów, które podzieliły obóz nierządowy, był projekt ustawy o zmianie ustawy o restrukturyzacji finansowej jednostek górnictwa węgla kamiennego oraz o wprowadzeniu opłaty węglowej. W tym przypadku rząd wnioskował o przedłużenie *vacatio legis* aż o rok i przełożenie momentu wejścia w życie ustawy ze stycznia 1998 na styczeń roku 1999. Przewidywana w tej ustawie opłata miała być nałożona na podmioty sprzedające węgiel (w tym kopalnie) i tą drogą pozyskane środki miały być przeznaczone na restrukturyzację górnictwa *via* budżet. Argumentacja za przedłużeniem *vacatio legis* w tym przypadku oparta była m.in. na tym, że wspomniana opłata nakładana na kopalnie dodatkowo pogłębiłaby zapaść w górnictwie. W debacie przedstawiciel SLD Wiesław Szweda, który był wśród posłów zgłaszających projekt w poprzedniej kadencji, z jednej strony bronił ustawy w jej pierwotnym kształcie, z drugiej zaś zwracał uwagę na to, że posłowie, którzy go wówczas zgłaszali, także nie byli wolni od wątpliwości (pos. 5, 12 grudnia 1997). Przyjmując takie rozwiązanie, kierowali się przekonaniem, że należy, jak się wyraził, przerwać „błędne koło niemocy” wobec górnictwa, zwłaszcza że w budżecie zazwyczaj nie ma wystarczających środków na restrukturyzację górnictwa, a ono samo zbyt często przeznaczają dodatkowe pieniądze na płace.

W omawianej tu III kadencji Sejmu, w debacie nad tym projektem SLD podniosło także argument o niewywiązywaniu się AWS z obietnic poczynionych w trakcie kampanii wyborczej, w której deklarowano jak najszybsze zajęcie się problemami górnictwa, natomiast wniosek o przedłużenie *vacatio legis* w istocie rozwiązania te znacznie odkłada w czasie. Ugrupowanie to zadeklarowało także swoje poparcie dla ewentualnego innego rozwiązania, które pozwoliłoby odnieść się do problemów górnictwa, natomiast wobec braku takich rozwiązań sprzeciwiło się projektowi rządowemu. Podobne argumenty wysuwało także PSL, wskazując, że odroczenie tworzenia niezależnego funduszu restrukturyzacyjnego z opłaty węglowej pogłębiłoby problemy górnictwa, ponieważ jednak rząd nie ma w tym względzie alternatywnych rozwiązań, to, które istnieje, należy jak najszybciej przyjąć. W wystąpieniu

wyłoszonym w imieniu klubu poseł Mirosław Pietrewicz deklarował, że klub będzie głosował przeciw rządowemu projektowi przedłużenia *vacatio legis* (pos. 5, 12 grudnia 1997). W głosowaniu klub SLD głosował przeciw projektowi, posłowie z PSL natomiast podzielili się – część posłów głosowała przeciw, zgodnie z deklaracją M. Pietrewicza, 7 się wstrzymało. Posłowie ROP wstrzymali się od głosu.

Ten przypadek dobrze ilustruje sytuację, w której kluby rządowe z poprzedniej kadencji z jednej strony bronią przyjętych wówczas ustaw, z drugiej – wykazują gotowość do współpracy w zakresie zmiany uregulowań, pod warunkiem pojawienia się sensownej propozycji. Taka postawa jest koncyliacyjna, zawiera jednak także elementy krytyki strony rządowej za pasywność i brak dobrych propozycji rozwiązywania istotnych problemów. Ważnym aspektem jest tu także konkretna, merytoryczna kwestia, której dotyczy projekt, pozbawiona kontrowersyjnych odniesień ideologicznych czy relacji z przeszłością.

Dotychczas przytoczone przykłady ilustrowały przede wszystkim rozdźwięki dwóch największych klubów nierządowych III kadencji, tj. SLD i PSL. Jednakże nie należy zapominać, że poza tymi dwoma klubami do grupy nierządowej należało także kilka mniejszych ugrupowań, tworzących koła poselskie. Liczba i charakter tych podmiotów ulegały w trakcie kadencji zmianie. Początkowo był to jedynie ROP, potem dołączyły do tej grupy koła będące efektem rozłamów w AWS. Ryszard Herbut, analizujący polski system partyjny w latach 90., w tekście pisanym na początku III kadencji Sejmu wspominał, że utworzona wówczas koalicja AWS/UW może także liczyć na wsparcie posłów ROP⁴⁶. Praktyka pokazała sytuację odmienną. Posłowie ROP często głosowali inaczej niż koalicja rządowa, potem podobnie głosowali także rozłamowcy z AWS, tworzący nowe koła.

W przykładzie omówionym powyżej, posłowie ROP wstrzymali się od głosu, co można interpretować jako zachowanie opozycyjne, chociaż oczywiście nieco słabsze niż głosowanie przeciw. Podobnie ROP wstrzymał się od głosu w głosowaniu nad ustawą budżetową na rok 1998. Ale już w projekcie o zmianie ustawy Prawo budżetowe i ustawy Prawo energetyczne ROP był przeciw, podobnie głosowali także pojedynczy posłowie z pozostałych klubów, poza tym wszystkie kluby rządowe i nierządowe głosowały podobnie. Wraz z pozostałymi dużymi klubami nierządowymi – SLD i PSL, ROP opowiadał się przeciw projektowi o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym, natomiast w projekcie ustawy o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych ROP i SLD głosowały przeciwko, projekt poparł klub PSL. Z kolei w projekcie o zmianie ustawy o dopłatach do oprocentowania niektórych kredytów bankowych ROP głosował podobnie jak PSL – przeciw projektowi, SLD prawie w całości poparło projekt. Głosowania te pokazują, że kluby nierządowe nie tylko wielokrotnie były podzielone, popierając lub odrzucając projekt, ale także że trudno odnaleźć powtarzający się wzorzec współpracy lub przynajmniej wyraźnego podobieństwa w zachowaniach klubów nierządowych.

⁴⁶ R. Herbut, *Partie polityczne i system partyjny*, [w:] A. Antoszewski, R. Herbut, *Polityka w Polsce w latach 90. Wybrane problemy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1998, s. 138.

Sytuacja nie uległa istotnej zmianie także i wówczas, kiedy grupa podmiotów nierządowych została powiększona o nowe koła poselskie, utworzone przez posłów, którzy odeszli z AWS. Także i w tej konfiguracji klubów i kół nierządowych głosowania nie wykazywały spójnego wzorca. Warto podkreślić, że nie wykazywały go także właśnie nowe koła i ROP, od których należałoby oczekiwać nieco większej spójności ideowej. Na przykład w jednym z projektów ustaw wiążących się z reformą terytorialną kraju, o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 i 2000, ROP i KPN-OP były przeciw, podobnie jak SLD, natomiast NK wstrzymało się od głosu. Z kolei w projekcie o dostosowaniu górnictwa węgla kamiennego do funkcjonowania w warunkach gospodarki rynkowej oraz szczególnych uprawnieniach i zadaniach gmin górniczych wszystkie małe koła nierządowe były przeciw, podobnie jak PSL, natomiast SLD wstrzymał się od głosu.

Mniejsze wątpliwości w końcu kadencji budzi pozycja klubu SKL. Decyzja marszałka M. Płażyńskiego o współtworzeniu nowej formacji politycznej – Platformy Obywatelskiej, podzieliła klub. Ostatecznie w marcu 2001 r. SKL opuściło AWS i podjęło decyzję o związaniu się z PO. Co istotne z punktu widzenia struktury opozycji, władze SKL oświadczyły, że podtrzymują poparcie dla rządu Buzka, na stanowiskach pozostali także ministrowie SKL (Artur Balazs, Bronisław Komorowski).

W tej grupie projektów, w której obserwowaliśmy brak spójności w głosowaniach klubów nierządowych, warto wspomnieć o debacie nad projektem ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz o rentach i emeryturach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Przedstawiająca projekt sekretarz stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Socjalnej Ewa Lewicka stwierdziła wówczas, że z jednej strony jest to fundament jednej z czterech reform rządu J. Buzka – reformy emerytalnej, z drugiej – wyraziła zadowolenie z faktu, że debata nad tymi problemami odbywa się w duchu merytorycznym, nie ma w niej natomiast sporów natury ideologicznej (pos. 36, 25 listopada 1998). W debacie rzeczywiście można było zaobserwować pewne nastawienie koncyliacyjne, zarówno ze strony klubu PSL, jak i SLD. Zwłaszcza ten ostatni klub, wyrażając wolę współpracy merytorycznej nad reformą, uzasadnił to m.in. faktem, że została ona już w pewnym podstawowym kształcie zainicjowana w poprzedniej kadencji Sejmu (pos. 29, 22 września 1998). Oba kluby nierządowe, PSL i SLD, zgłosiły jednak poprawki, które nie zostały uwzględnione w satysfakcjonującym je stopniu, co spowodowało niejednolite głosowanie, zarówno przeciw, jak i wstrzymujące w obu klubach. Natomiast pozostałe ugrupowania nierządowe: NK, KPN-OP i ROP, zagłosowały przeciw. Przemawiający w ich imieniu poseł Dariusz Grabowski krytykował projekt zarówno od strony merytorycznej, zarzucając mu m.in. podziały w społeczeństwie czy *de facto* rozszerzanie strefy biedy, jak i od strony formalnej, mówiąc o nadmiernym pośpiechu, braku możliwości spokojnego zapoznania się z poprawkami, będącymi efektem debaty i kolejnych prac w komisjach.

Zarówno ten ostatni przykład, jak i kilka omówionych poprzednio, zwracają uwagę na to, że zróżnicowane głosowanie ugrupowań nierządowych w niektórych przypadkach polegało na tym, że jedno z ugrupowań nie tyle głosowało przeciw projektowi, ile wstrzymywało się od głosu. Podobnie było w przypadku debaty nad

ustawą o zmianie ustawy karnej skarbowej czy projektem ustawy o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli.

W debacie nad projektem dotyczącym zmiany ustawy karnej skarbowej, w pierwszym czytaniu krytykę takiego sposobu podchodzenia do regulacji tych problemów – w drodze zmiany ustawy w miejsce uchwalenia całościowej regulacji w postaci Kodeksu karnego skarbowego – zgłosił m.in. przedstawiciel klubu AWS poseł Stanisław Iwanicki (pos. 9, 22 stycznia 1998), mimo że przedstawiony projekt był projektem rządowym. W podobnym tonie, a nawet nieco bardziej krytycznie, wypowiadał się poseł PSL Aleksander Bentkowski, zarzucając m.in. Ministerstwu Sprawiedliwości opieszałość w przyjmowaniu całościowych regulacji (pos. 9, 22 stycznia 1998). Wypowiadający się w trakcie tego posiedzenia posłowie SLD także apelowali o regulacje całościowe, deklarując wolę współpracy i kompromisu. Projekt został skierowany do pracy w komisjach, co wnioskowoś w swoim wystąpieniu także podsekretarz stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości J. Niemcewicz, referujący projekt. Podczas drugiego czytania w lipcu 1998 roku (pos. 23, 1 lipca 1998) występujący w imieniu klubu AWS poseł Henryk Goryszewski stwierdził, że poprawki, wprowadzone w pracy nad ustawą, satysfakcjonują klub, który będzie popierał projekt. Podobne stanowisko wyraził także w imieniu klubu UW poseł Ryszard Ostrowski, który zgłosił jeszcze kilka poprawek, oraz poseł A. Bentkowski z PSL, nie powracając już do swojej krytyki ze stycznia. Krytyka braku całościowej regulacji została przedstawiona w trakcie drugiego czytania przez przedstawiciela SLD, posła B. Lewandowskiego, który w swoim wystąpieniu skrytykował rząd za brak determinacji w pracach nad tą problematyką, determinacji, której nie brakowało w pracach nad powołaniem Instytutu Pamięci Narodowej (pos. 23, 1 lipca 1998). Jednocześnie jednak poseł zadeklarował wolę klubu SLD do merytorycznej współpracy nad projektem. W końcowym głosowaniu jedynie klub SLD wstrzymał się od głosu, zrobił to także jeden poseł z UW. Pozostałe ugrupowania poparły projekt, w tym wszystkie nierządowe, którymi wówczas były PSL, ROP i KPN-OP.

Innym przykładem sytuacji, kiedy ugrupowania nierządowe podzieliły się w sposobie głosowania i kiedy pewna część posłów reprezentujących te ugrupowania wstrzymała się od głosu, było głosowanie nad ustawą o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli. W trakcie debaty przedstawiciel klubu SLD Wiktor Osik stwierdzał, że mimo licznych wątpliwości klub popierał skierowanie ustawy do pracy w komisjach, co należy interpretować jako postawę kooperacyjną (pos. 15, 1 kwietnia 1998). Jednocześnie klub SLD zgłosił propozycje poprawek, w tym jedną, o której zgłoszenie prosił w swoim wystąpieniu Prezes NIK Janusz Wojciechowski. Propozycje poprawek zgłosił też klub PSL, przy czym nie poparł wniosku zgłoszonego przez Prezesa NIK (Józef Zych, pos. 15, 1 kwietnia 1998). Poprawki zgłoszone przez klub SLD nie zostały poparte w sprawozdaniu Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (Kazimierz Ujazdowski, pos. 15, 3 kwietnia 1998) i w głosowaniu klub SLD podzielił się: 43 posłów głosowało przeciwko projektowi, 84 wstrzymało się od głosu. Także w klubie PSL było 2 posłów, którzy byli przeciwko projektowi, oraz 4, którzy wstrzymali się od głosu, jednakże największa

grupa posłów tej partii – 14 osób – poparła projekt. Poparł go także w całości klub ROP i posłowie niezależni.

Wydaje się, że wskazane przykłady wstrzymywania się od głosu są pewnym wyrazem umiarkowanej postawy opozycyjnej, manifestowanej często w przypadkach, kiedy w trakcie debaty deklarowano wolę merytorycznej współpracy nad problemem, zgłaszano poprawki i dopiero ewentualne ich odrzucenie lub też nieprzyjęcie w wersji satysfakcjonującej wnioskodawców skutkowało wstrzymaniem się od głosu.

Kadencja 1997–2001 przyniosła równoległe szereg przykładów współdziałania klubów nierządowych w procesie stanowienia prawa. Należy jednak zauważyć, że nawet jeśli dochodziło do wspólnego głosowania SLD i PSL, czy też, nieco rzadziej, wszystkich klubów i kół nierządowych, w toku debaty nie spotkałyśmy się z wyraźnymi deklaracjami współpracy tych opozycyjnych ugrupowań. Często głosowanie obydwu klubów „przeciw” lub „wstrzymujące się” było w toku debat odmiennie uzasadniane (zdarzało się, że przychylnie do argumentów w wypowiedzi przedmówcy). Jeśli chodzi o spójność głosowania klubów nierządowych, nie do przecenienia pozostaje symboliczne wręcz głosowanie nad projektem budżetu.

Projekt ustawy budżetowej na rok 1998 był pierwszym projektem budżetu w nowej kadencji Sejmu. Wiązał się z tym ważny aspekt tego projektu, jakim było zaangażowanie w jego przygotowanie i przedstawienie dwóch ekip rządowych – rządu SLD i PSL związanego z poprzednią kadencją, oraz rządu AWS i UW kadencji bieżącej. Drugim ważnym aspektem debaty budżetowej było postawienie wniosku o odrzucenie projektu w pierwszym czytaniu (M. Pietrewicz, pos. 6, 3 grudnia 1997). Trzeci aspekt dotyczy wskazywania przez posłów ugrupowań nierządowych daleko idących rozbieżności w programach koalicjantów AWS i UW, przede wszystkim z punktu widzenia kwestii prospołecznego lub liberalnego nastawienia do spraw gospodarczych. Kolejna istotna kwestia związana była z koniecznością zmiany projektu budżetu na skutek weta prezydenckiego do 2 ustaw o budżetowych, które zostało podtrzymane w głosowaniach (odmowa podpisania przez Prezydenta RP ustawy z dnia 18 grudnia 1997 o waloryzacji niektórych uposażeń, emerytur i rent oraz o zmianie niektórych innych ustaw oraz ustawy z dnia 11 grudnia 1997 o zmianie ustawy o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży).

Wniosek o odrzucenie projektu budżetu w pierwszym czytaniu został postawiony przez posła M. Pietrewicza z PSL na posiedzeniu w dniu 3 grudnia 1997 i uzasadniony przede wszystkim dramatyczną sytuacją w rolnictwie. Poparł ten wniosek poseł Józef Wiaderny z Zespołu Posłów i Senatorów Związkowych z Klubu Parlamentarnego SLD, natomiast nie popierał tego cały klub SLD. W efekcie w głosowaniu nad tym wnioskiem poparła go tylko niewielka część posłów SLD (18 osób), natomiast 104 posłów z tego klubu wstrzymało się od głosu.

Problem autorstwa budżetu podniósł w wystąpieniu w debacie w ramach pierwszego czytania projektu Leszek Miller, wykorzystując to dla wskazania niespójności wewnątrz nowej koalicji (pos. 6, 3 grudnia 1997). Poseł cytował głosy premie-

ra Buzka i wicepremiera Balcerowicza, którzy w komentarzach prasowych różnie ocenili projekt „odziedziczony” budżetu. J. Buzek był bardzo krytyczny, L. Balcerowicz oceniał projekt bardziej pozytywnie, co uwidoczniło się także w jego wystąpieniu sejmowym, w którym prezentował budżet, wskazując na jego pozytywne strony. L. Miller apelował do obu premierów o uzgodnienie stanowisk, co można zinterpretować jako wątek krytyki natury politycznej. W tym wystąpieniu zbiegły się oba aspekty wskazane powyżej, tj. problem autorstwa budżetu i niespójności koalicji rządowej. W analizie warto jednak oba wątki rozróżnić, wiązały się bowiem z manifestacją różnych postaw prezentowanych przez ugrupowania nierządowe.

Kontynuując sam wątek autorstwa budżetu, warto zwrócić uwagę na jeszcze dwa głosy w tej sprawie. Pierwszy to wystąpienie posła SLD Marka Wagnera w trakcie drugiego czytania projektu (pos. 9, 21 stycznia 1998). Poseł Wagner, podobnie jak L. Miller, wykorzystał ten problem dla wyrażenia politycznej krytyki rządu, sugerując, że powołując się na swoiste niepełne autorstwo proponowanego budżetu, rząd się ośmiesza i wykazuje brak kompetencji do rządzenia. Wystąpienie drugie to przemówienie Jarosława Kalinowskiego, który w imieniu PSL stwierdził, że ugrupowanie to w ogóle nie czuje się odpowiedzialne za ten budżet, ponieważ już w trakcie prac nad jego założeniami w ubiegłej kadencji nie zgadzało się z jego filozofią i makroekonomicznymi koncepcjami leżącymi u jego podstaw (J. Kalinowski, pos. 9, 21 stycznia 1998). Tym samym poseł Kalinowski nawiązał do sytuacji poważnych napięć także w poprzedniej koalicji rządowej i wykorzystał debatę budżetową, by niejako zdystansować się po raz kolejny od działań rządu SLD/PSL.

Natomiast problem wewnętrznej niespójności koalicji był wykorzystywany przez posłów ugrupowań nierządowych do wykazywania swoistej postawy koncyliacyjnej. Posłowie sugerowali bowiem, że o ile byliby skłonni poprzeć projekty rządowe, eksponujące więcej społecznej wrażliwości wynikającej z programu AWS, to fakt, że zwyciężyła opcja liberalna związana z UW, nie pozwala im na to. Takie uwagi odnaleźć można było w wystąpieniach posłów PSL (pos. 6, 3 grudnia 1997, pos. 9, 21 stycznia 1998). Co ciekawe, posłowie PSL z jednej strony krytykowali projekt budżetu niezwykle ostro (przypomnijmy, że to ten klub złożył wniosek o odrzucenie projektu w pierwszym czytaniu), z drugiej – sugerowali możliwość poparcia przedłożeń rządowych, gdyby były bardziej naznaczone wrażliwością społeczną związaną z AWS. Wydaje się, że połączenie obu tych wątków w jednej debacie przez klub PSL pozwala na interpretowanie wypowiedzi przedstawicieli tego ugrupowania w kategoriach retoryki raczej politycznej, mającej zbudować obraz tego ugrupowania jako stojącego stanowczo w obronie interesów społecznych.

Swoistą postawę koncyliacyjną w trakcie drugiego czytania projektu wykazał SLD. Mianowicie poseł M. Wagner wskazał, że ugrupowanie to nie poparło wniosku o odrzucenie w pierwszym czytaniu (pos. 9, 21 stycznia 1998). Poseł Wagner sugerował, że jego ugrupowanie było gotowe do współpracy, gdyby gotowość taką wykazały także ugrupowania rządowe, czego jednak jego zdaniem nie zrobiły. Tym samym skrytykował projekt i dodatkowo wskazał na weta prezydenta jako bodziec, który zmusił koalicję do dokonania w projekcie poprawek idących w dobrą stro-

nę. Przeciw głosowały kluby PSL i SLD, ROP i poseł niezależny wstrzymali się od głosu.

Przedstawiając ustawę budżetową na rok 1999, wicepremier L. Balcerowicz stwierdził, że jest to projekt rządu AWS i UW, pośrednio odnosząc się do sytuacji, kiedy budżet uchwalany w roku poprzedzającym był projektem „przejętym” od ustępującego rządu (pos. 34, 9 listopada 1998). Do tego samego aspektu odniósł się także inny poseł, Mieczysław Czerniawski z SLD podczas drugiego czytania, przy czym uwaga ta została wygłoszona jako swoisty element krytyki obecnego projektu. Poseł Czerniawski stwierdził wówczas m.in., że w debacie nad poprzednim budżetem formułowano zarzuty dotyczące tego, że nie było w nim założeń, pozwalających zaspokoić najważniejsze potrzeby, natomiast obecny projekt pokazuje, że nie są zdolni w pełni zrealizować tych zadań także obecni projektodawcy (pos. 41, 6 stycznia 1999).

W debacie budżetowej oprócz krytyki natury merytorycznej, formułowanej przez przedstawicieli ugrupowań nierządowych, ważnymi wątkami były jeszcze dwa: zarzuty dotyczące uchybień formalnych oraz problem rozdźwięków w koalicji.

Zarzuty natury formalnej zostały zgłoszone na samym początku debaty nad projektem budżetu przez posła Macieja Manickiego z SLD, który stwierdził, że nie odbyły się niezbędne i wymagane prawem konsultacje ze związkami zawodowymi i organizacjami pracodawców, a zatem projekt w ogóle nie powinien być przedstawiany (pos. 34, 9 listopada 1998). Pozostałe zarzuty dotyczyły zbyt późnego przekazania materiałów posłom, którzy nie mieli wystarczająco dużo czasu, by się z nimi zapoznać: mówił o tym poseł J. Kalinowski z PSL i poseł J. Łopuszański, przemawiający w imieniu Naszego Koła, ROP i KPN – Obóz Patriotyczny (pos. 34, 9 listopada 1998).

Problem rozdźwięków w koalicji przewijał się w wielu wystąpieniach, można było zaobserwować go w przemówieniach posłów ugrupowań nierządowych, jak też przedstawicieli klubów koalicyjnych. O niespójności wewnątrz obozu rządowego mówił m.in. L. Miller, przy czym odniósł się nie tyle do samego projektu budżetu, ile szerzej, do zdolności koalicjantów do formułowania wiarygodnych rozwiązań politycznych. Z tego punktu widzenia fragment wystąpienia posła Millera, w którym podjął ten wątek, można potraktować jako ogólniejszą krytykę sposobu pracy rządu, nie tylko krytykę dyskusowanego projektu. Poseł powiedział wówczas m.in.:

Czy rząd pana premiera Jerzego Buzka jest w stanie prowadzić spójną politykę gospodarczą? Co chwila przecież zdarza się rządzącej koalicji udowadniać zasadnicze różnice programowe. Jedni są za uwłaszczeniem, a drudzy przeciw uwłaszczeniu. Jedni są za Prokuratorią Generalną, a drudzy uważają, że jest zbędna i niepotrzebnie będzie obciążać budżet. Jedni występują przeciw liniowej reformie podatkowej, a drudzy są za taką właśnie reformą. Nawiasem mówiąc, wielki reformatorski ruch podatkowy zakończył się utrzymaniem rozwiązań wypracowanych przez koalicję SLD – PSL (Oklaski). Jedni optują za ulgami prorodzinnymi w systemie podatkowym, a drudzy występują przeciw takim ulgom [...]. Największym osiągnięciem ostatnich dni było zatem to, że w sprawie podatków pan premier Buzek głosował tak jak L. Balcerowicz (pos. 34, 9 listopada 1998).

Ten wątek podjął też J. Kalinowski z PSL, przy czym w jego wystąpieniu znalazł się przykład dotyczący sytuacji, w której cenę za niespójność ugrupowań rządowych i konieczność zawierania kompromisów między nimi ponoszą rolnicy – poseł odniósł się do zobowiązania jakie podjęła AWS wobec UW, że nie będzie popierała dopłat do paliw rolniczych (pos. 34, 9 listopada 1998). Także D. Grabowski reprezentujący KPN – Obóz Patriotyczny w drugim czytaniu zwrócił uwagę na niejednorodność koalicji, tym razem odnosząc się do konfliktu wokół propozycji części posłów z AWS, by zwiększyć dochody budżetu o kwoty pochodzące z ceł, czemu sprzeciwiła się m.in. Unia Wolności, twierdząc, że jest to swoista manipulacja, bowiem dochodów tych w praktyce nie da się osiągnąć (pos. 41, 6 października 1998).

Ten właśnie konflikt stał się przyczyną ujawnienia niespójności wewnątrz koalicji także w wystąpieniach posłów koalicyjnych. Najmocniej zmanifestowało się to w wystąpieniu posłanki Haliny Góralskiej z UW, która uzależniła poparcie swojego klubu dla budżetu od uwzględnienia zgłoszonych przez ten klub wniosków mniejszości, w których postulowano m.in. odejście od pomysłu zwiększenia dochodów budżetu o środki uzyskane z ceł. Poseł Góralska w swoim wystąpieniu wskazywała także na inne działania koalicjanta, które – zdaniem UW – były niezrozumiałe; chodziło o ministra rolnictwa, który planował utworzenie administracji specjalnej, niepotrzebnej w obliczu planowanej reformy samorządowej (pos. 41, 6 stycznia 1998). Wreszcie konflikt wewnątrzkoalicyjny zmanifestował się także w wystąpieniu posła sprawozdawcy H. Goryszewskiego, w czasie trzeciego czytania. Poseł Goryszewski powiedział m.in., że spośród 107 poprawek do projektu dużą część stanowiły te, które zostały zgłoszone przez posłów koalicji (pos. 42, 8 stycznia 1999).

Krytyka projektu formułowana przez posłów z ugrupowań nierządowych miała także charakter merytoryczny. Pojawiała się krytyka metod podchodzenia do rozwiązywania problemów gospodarczych (przez ograniczanie popytu), jak i pozostawianie nierozwiązanych priorytetów społecznych. Przedstawiciele PSL podnosili problemy rolnictwa, ale także zwracano uwagę na znaczne obcinanie przewidzianych w budżecie wydatków na ochronę środowiska, w tym infrastrukturę związaną z przeciwdziałaniem powodziom czy innym klęskom naturalnym. Zwłaszcza ten ostatni wątek debaty nad budżetem roku 1999 pokazuje, że z jednej strony uwagi, zwłaszcza merytoryczne, zgłaszane przez ugrupowania nierządowe, miały charakter przewidywalny z punktu widzenia reprezentowanych przez każde z nich interesów, z drugiej – nie pomijano także aspektów wiążących się z wydarzeniami bieżącymi i wynikającymi z tego problemami.

Posłowie ze wszystkich ugrupowań nierządowych w debacie nad projektem ustawy budżetowej na rok 1999 krytycznie oceniali także styl pracy w komisjach i stosunek rządu do opozycji, który nie odpowiada na pytania i nie uwzględnia wniosków. Przeciw głosowali posłowie z SLD, PSL, NK, KPN-O, ROP.

Założenia budżetu AWS i UW na rok 2000 zaprezentowane przez ministra L. Balcerowicza opierały się na kwestiach: wpływu światowych kryzysów (rosyjskiego) na polską gospodarkę, pogarszającej się sytuacji demograficznej (fali mło-

dych bezrobotnych), polityki gospodarczej, kształtu samego budżetu, gdzie kluczową pozycją w sferze przychodów miały być wpływy z prywatyzacji, wzrost wydatków planowany był na obsługę reformy emerytalnej (ta ostatnia przez Balcerowicza określona została jako nieliczny przykład współpracy ponad podziałami). Krytyka ze strony SLD była wyraźnie wymierzona w założenia merytoryczne, ale również podważała otwarcie spójność wewnątrz koalicji. Podczas pierwszego czytania projektu budżetu L. Miller mówił:

Sprawy zaszły już tak daleko, że nawet w szeregach koalicji dojrzała świadomość, że nie potrafi ona rządzić, że nie wie, jak realizować nadzieje i aspiracje Polaków. Jeden ze znanych posłów Unii Wolności powiedział niedawno, że: „rząd wyczerpał swoje możliwości” i że: „nie ma premiera”. Pan poseł się oczywiście zagalopował, biorąc własne pragnienia za rzeczywistość. Każdy przecież widzi, że pan premier jest i rząd jest, i na tym właśnie polega problem (pos. 60, 14 października 1999).

W planach naprawczych rządu SLD widział odwzorowanie swoich pomysłów, oceniając je jako spóźnione i propagandowe, zakwestionowano wszystkie ważniejsze punkty projektu. W podobnym tonie wypowiadał się przedstawiciel PSL:

Polska nie została w ostatnich latach nawiedzona przez trzęsienia ziemi i inne kataklizmy. Naszą gospodarkę niszczy polityka obecnego rządu oparta na dogmatach liberalnych. Niszczy ją niekompetencja rządzących. Skutkiem tego jest pogorszenie sytuacji, poziomowi życia większości rodzin w Polsce. Najwyższy czas na zmianę tej polityki (pos. 60, 14 października 1999).

Krytykę kontynuował przedstawiciel Naszego Koła, które – wspólnie z KPN-O i ROP – wniosło o odrzucenie projektu budżetu w pierwszym czytaniu. Projekt rządu kluby te przedstawiały jako nieludzki, antyspołeczny i poddany dyktatowi zagranicznych aktorów. Ugrupowania te zostały określone przez przedstawicieli AWS jako „prawicowa opozycja” (pos. 60, 14 października 1999).

Wniosek o odrzucenie projektu budżetu w pierwszym czytaniu poparli wnioskodawcy wsparci częściowo przez SLD i 1/3 obecnego na sali klubu PSL. Ostatecznie wniosek przepadł, podobnie jak kolejny zgłoszony w trzecim czytaniu. Po rozpatrzeniu w ciągu 18 dni poprawek oraz zgłoszeniu 36 wniosków mniejszości, w trakcie drugiego czytania SLD i PSL otwarcie deklarowały sprzeciw wobec budżetu, a poprawki przez nich zgłaszane dotyczyły zwiększenia nakładów na poszczególne pozycje budżetowe, co spotkało się z ostrą odpowiedzią ministra Balcerowicza (Sejm odrzucił najdalej idące poprawki zgłoszone przez SLD i PSL: o zwiększeniu planowanej inflacji do 7% i w ślad za tym powiększeniu dochodów podatkowych). Ostatecznie projekt budżetu w ostatnim głosowaniu próbowały odrzucić SLD, PSL i wspomniana już „prawicowa opozycja”, czyli niezrzeszeni, PP, KPN-O oraz PPS. 38 z 41 senackich poprawek do projektu budżetu na ten rok skupiało się na priorytetach podobnych do sejmowych, tzn. bezpieczeństwie publicznym, oświacie i rolnictwie. SLD i PSL skrytykowały i poprawki, i cały budżet. We wszystkich istotnych sprawach koalicja głosowała zgodnie, jednak w toku prac pojawiły się istotne rozbieżności, a za zapowiedź konfliktu w rządzie można uznać polemikę minister zdrowia Franciszki Cegielskiej (AWS) i prezydenta Warszawy Pawła Piskorskiego (UW).

Prace nad budżetem 2001 r. były wyjątkowo długie i toczyły się w atmosferze przetargów między mniejszościowym już rządem J. Buzka a UW. Opierały się na pakiecie ustaw okołobudżetowych, które miały dać oszczędności w wydatkach państwa i zwiększyć dochody. Części z nich przeciwni byli również posłowie AWS (ZChN nie zgadzało się na nowelizację Karty Nauczyciela, która odkładała podwyżkę pensji dla nauczycieli o rok, i na podwyższenie stawki VAT na materiały budowlane). Podzielone, zarówno ugrupowania nierządowe, jak i AWS, miały cztery miesiące na jego przyjęcie, pod rygorem rozwiązania parlamentu przez prezydenta i ogłoszenia wcześniejszych wyborów, który to argument pojawiał się wielokrotnie w toku prac nad projektem. Ostatecznie projekt do podpisu prezydenta trafił w ostatnim możliwym momencie – 5 marca 2001 roku.

W czasie prac nad ustawą AWS podkreślała „niewyborczy” charakter propozycji: „Rząd premiera Buzka, pomimo że jest rządem mniejszościowym, nie uległ pokusie poprawiania swoich szans wyborczych kosztem wydatków szkodzących gospodarce” (pos. 92, 29 listopada 2000). Najciekawsze w tym względzie były argumenty i zachowania niedawnego koalicjanta – UW. Jej przedstawiciel nie od razu jednoznacznie opowiedział się za projektem, uznając go za oparty na rzetelnych przesłankach, ale nieczytelny. Unia uzależniła poparcie dla budżetu od przyjęcia wcześniejszych ustaleń. Dzięki temu doprowadzono do zwiększenia wydatków na oświatę i szkolnictwo, walkę z bezrobociem i obronę narodową, w tym na kupno samolotu wielozadaniowego. Krytyka projektu autorstwa SLD została wyrażona już w pierwszym czytaniu, L. Miller dodawał:

Moglibyśmy wprawdzie z pełnym przekonaniem wnosić o jego odrzucenie już w pierwszym czytaniu, ale dalsze prace sejmowe będą pożyteczne, umożliwią np. pełne obnażenie zawartych w nim błędnych założeń, przemilczeń i manipulacji. Pragniemy także, jeśli to tylko będzie możliwe, podjąć próbę jego poprawienia – choćby w niewielkim zakresie (pos. 92, 29 listopada 2000).

W dalszej części debaty SLD potwierdzał chęć rozpisania wcześniejszych wyborów, m.in. składając wniosek o odrzucenie w całości projektu budżetu państwa na 2001 r. oraz ustawy o wykonywaniu budżetu państwa w roku 2001. W trakcie drugiego czytania kluczowy głos UW był już klarowny. Określając swoje działania jako „konstruktywną opozycję” (pos. 99, 31 stycznia 2001), klub poparł projekt, wciąż uzależniając ostateczny kształt głosowania od wprowadzenia proponowanych przez klub w komisjach i drugim czytaniu poprawek. W trakcie prac nad tym budżetem, w grudniu 2000 roku Sejm głosami AWS i UW wybrał L. Balcerowicza na Prezesa NBP, co, zdaniem Antoniego Dudka, było głównym warunkiem poparcia przez UW projektu budżetu⁴⁷.

Ten „budżet, na którym kładzie się długi cień ministra Balcerowicza” (pos. 99, 31 stycznia 2001) stał się przedmiotem sprzeciwu ROP i KPN. Konflikt między liderem KPN – A. Słomką a kierownictwem Akcji sięgał początku kadencji (Słomka krytykował kierownictwo akcji przede wszystkim za „oddanie polityki gospodarczej

⁴⁷ A. Dudek, *Historia polityczna Polski 1989–2005*, Wydawnictwo Arcana, Kraków 2007, s. 366.

w ręce Balcerowicza”⁴⁸). Posłowie KPN, wtedy jeszcze wchodząc w skład AWS, głosowali przeciwko rządowym planom reformy administracyjnej, za co ostatecznie zostali z Akcji usunięci, od tego czasu ostro krytykując rząd i premiera Buzka (oskarżenie o współpracę z SB).

Ogólnie postawę PSL i SLD można podsumować fragmentem wypowiedzi posła J. Gruszki z PSL:

Przedstawiciel Klubu Parlamentarnego Polskiego Stronnictwa Ludowego prezes Jarosław Kalinowski nie złożył wniosku o odrzucenie budżetu w pierwszym czytaniu, świadomie, z tego względu, żeby nie powiedzieć, że nam się nic nie podoba. Chcemy po prostu pracować nad tym budżetem, ale ciągle jest pytanie: Czy większość parlamentarna będzie chciała posłuchać opozycji i zmienić choć jeden krok? (pos. 99, 31 stycznia 2001).

Ostateczne głosowanie nad poprawkami i ostatecznym kształtem ustawy w lutym 2001 r. potwierdziło kompromis między niedawnymi koalicjantami, większość z długiej listy poprawek była zgodnie przyjmowana lub odrzucana przez UW i AWS⁴⁹. Ostateczny projekt budżetu został poparty głosami posłów AWS, UW, ROP i niezależnych.

Wyekspozowanie prac nad ustawami budżetowymi, jako symbolicznych wręcz momentów polaryzacji sił parlamentarnych, wydaje się w pełni uzasadnione. W pracach nad dwoma pierwszymi budżetami dominowały spory dotyczące poprzedniej koalicji oraz wskazania na niespójność obecnej, zwłaszcza z punktu widzenia stosunku do kwestii społecznych. Ten ostatni aspekt był wykorzystywany przez posłów z ugrupowań nierządowych do manifestowania swoistej postawy koncyliacyjnej, kiedy deklarowano większą możliwość współpracy w zakresie poglądów manifestowanych przez AWS. W debacie budżetowej na rok 1998 PSL wykorzystało także okazję, by podkreślić swój dystans do poprzedniej koalicji.

Prace nad dwoma ostatnimi w kadencji budżetami, kategorie wyodrębniające się z toku prac legislacyjnych i głosowań można uznać za miernik zachowań o charakterze koncyliacyjnym i opozycyjnym. W obydwu przypadkach kluby SLD i PSL stanowiły wyraźną przeciwwagę – krytykując, ale także tworząc alternatywę dla propozycji rządu J. Buzka. Odnosząc się do jakościowych kategorii, natężenie werbalnej krytyki widoczne jest zwłaszcza w przypadku Sojuszu, przez własnych posłów, ale też koalicję tego czasu określanego jako następna ekipa rządząca. Zła sytuacja ekonomiczna i spadające społeczne poparcie dla rządu dawało podstawy do takich ataków, dodatkowym elementem była wyraźna przegrana kandydata koalicji w wyborach prezydenckich. Opozycyjny charakter SLD w końcówce kadencji uwidocznił się w chęci przejścia rządów, kiedy klub dążył do odrzucenia, i tak

⁴⁸ Ibidem, s. 405.

⁴⁹ Wyjątek stanowiły poprawki dotyczące zwiększenia o kwotę 2 475 tys. zł wydatków na archiwa państwowe, a jednocześnie zmniejszenia rezerwy celowej na składki medialne, dzielącej wszystkie kluby poprawki zwiększającej o 6 mln zł wydatki na budowę Kampusu Poznań–Morasko, przy zmniejszeniu wydatków na budowę III Kampusu Uniwersytetu Jagiellońskiego, uszczegółowienia celu zwiększenia dotacji dla szkół wyższych, w tym dla Wyższych Szkół Morskich w Szczecinie i Gdyni – wnioskodawca proponuje zmniejszyć wydatki bieżące o 8 mln zł, a zaoszczędzoną kwotę przeznaczyć na zwiększenie wydatków w woj. podkarpackim na budowę i utrzymanie urządzeń melioracji wodnych.

mocno spóźnionego, projektu budżetu na 2001 r. i rozpisania przedterminowych wyborów.

Ciekawe w tym kontekście były zachowania pozostałych klubów. Należy przypomnieć, że pół roku przed spodziewanym zatwierdzeniem budżetu na 2001 r. koalicja rozpadła się, pojawiło się więc pytanie o potencjalne konfrontacyjne działania UW. Dodatkowo był to okres, kiedy z AWS wydzielały się kolejne kluby – SKL i (w lipcu 2001) PiS. Wszystkie te podziały znajdują odzworowanie w pracach nad budżetem. Choć wyjątkowo (na tle wcześniejszych) zgodne głosowania UW i AWS stanowiły wynik trudnego kompromisu, nie dają podstaw do wnioskowania o opozycyjnym charakterze UW. W przypadku projektu ustawy na rok 2000 krytyka (poparcie wniosku o odrzucenie w pierwszym czytaniu) podjęta została przez mieszaną grupę posłów, co stanowi kolejny wyraźny argument o silnym rozbiću ugrupowań prawicowych. Wniosek poparli wszyscy (głosujący) posłowie Naszego Koła (3), KPN-O (5) i ROP (4) oraz PSL i część klubu SLD (część się wstrzymała).

Analizowane debaty (budżetowe) dają przykłady wykorzystania całego katalogu działań przynależnych opozycji – mieliśmy bowiem do czynienia z wnioskami o odrzucenie projektów w pierwszym czytaniu, zgłaszaniem i wprowadzaniem poprawek, głosowaniem przeciw, a praktyki te realizowano przy użyciu argumentów zarówno merytorycznych, jak i politycznej demagogii, nie obyło się też bez argumentów personalnych w stosunku do oponentów.

Innym przykładem sytuacji, kiedy ugrupowania nierządowe głosowały podobnie, jest projekt ustawy Przepisy wprowadzające reformę ustroju szkolnego, debatowany na posiedzeniu 41 w styczniu 1999 r. Projekt ten należał do grupy projektów wprowadzających jedną z czterech reform rządu J. Buzka. W omawianym tu projekcie wszystkie ugrupowania nierządowe – zarówno duże kluby, jak i małe koła poselskie – głosowały przeciw, uzasadniając swój sprzeciw nieprzygotowaniem reformy oraz zbyt wielkimi kosztami, które się z nią wiążą. Warto wspomnieć tutaj, że przy okazji tej debaty można było prześledzić także motywacje – odmienne – jakie stały za sprzeciwem ugrupowań nierządowych. Klub PSL był przeciwny tej reformie bardzo konsekwentnie od momentu, kiedy uchwalano nowelizację ustawy o systemie oświaty w lipcu 1998 r. Klub SLD podzielił się wówczas, grupa 35 posłów była przeciwko, 85 posłów wstrzymało się od głosu. W lipcu i w styczniu SLD krytykował reformę, ale także postulował poprawki, sugerujące m.in. jej eksperymentalne wprowadzanie, w wybranych tylko częściach kraju. Dopiero nieprzyjęcie tych poprawek spowodowało, że klub SLD już w całości w głosowaniu styczniowym zagłosował przeciw. Jeszcze innym przykładem może być rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o restrukturyzacji finansowej przedsiębiorstw i banków oraz o zmianie niektórych ustaw, ustawy o narodowych funduszach inwestycyjnych i ich prywatyzacji oraz ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. Projekt ten dotyczył zniesienia wymogu obywatelstwa polskiego dla 2/3 składu rad nadzorczych Narodowych Funduszy Inwestycyjnych i dopuszczenia obywateli państw obcych do ratalnego systemu nabywania akcji i udziałów spółek Skarbu Państwa.

W naszej analizie wyróżniłyśmy też kategorię podobnego głosowania ugrupowań rządowych i nierządowych. Mogło to oznaczać postawę koncyliacyjną ugrupowań nierządowych, ale także, szczególnie w analizowanej kadencji, podziały w klubach rządowych. Koncyliacyjną i merytoryczną postawę wykazał SLD m.in. w debacie nad projektem ustawy o zmianie ustawy o zakładach opieki zdrowotnej oraz ustawy o szkolnictwie wyższym. Poseł Władysław Szkop (pos. 33, 4 listopada 1998) w drugim czytaniu projektu ustawy, akceptując sprawozdanie komisji i zgłaszając merytoryczne poprawki, jednocześnie poparł projekt, wyrażając nadzieję, że jest to ze strony rządowej merytoryczny krok zmierzający do skutecznego porządkowania prawa. Podobnie, akceptując projekt, wypowiedział się przedstawiciel PSL Stanisław Masternak. W głosowaniu projekt poparli praktycznie wszyscy głosujący, z pojedynczymi głosami sprzeciwu – 3 SLD i 1 AWS. W ogóle nie było głosów sprzeciwu w takich przypadkach, jak np. projekt ustawy o zmianie ustawy o rachunkowości, projekt ustawy o zmianie ustawy o pomocy społecznej czy projekt ustawy o zmianie ustawy o stosowaniu szczególnych rozwiązań w związku z likwidacją skutków powodzi z lipca 1997 r. Zwłaszcza te ostatnie przykłady można zinterpretować jako projekty ustaw o charakterze bardzo pragmatycznym, w zasadzie niebudzących kontrowersji.

Kategoria ta, to jest podobnego głosowania klubów nierządowych i rządowych, zawiera jednak znacznie bardziej skomplikowane przypadki, kiedy w głosowaniach ujawniły się niejednolitości w głosowaniach zarówno w klubach nierządowych, jak i tych, które należały do koalicji rządowej, co w efekcie dało podobieństwo w głosowaniach posłów z klubów i kół nierządowych oraz rządowych. Ta ostatnia sytuacja wiązała się w szczególności z niespójnością koalicji i z rozłamami w klubie AWS.

Znamiennym przykładem była debata nad projektem o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, prowadzona w lipcu 1998 r. (pos. 24, 17 lipca 1998), będąca kolejnym przykładem debaty nad projektami składającymi się na ważne reformy rządu J. Buzka, w tym wypadku reformę administracyjną. Ujawniło się wówczas wiele kontrowersji i interesów, w tym także o charakterze lokalnym. Można było zaobserwować wiele postaw mających charakter ostrej opozycyjnej krytyki nie tylko rządu, ale w ogóle przeciwników politycznych. W ostatecznym głosowaniu nad tym projektem razem (choć z drobnymi wyjątkami) głosowały ugrupowania rządowe oraz największy klub opozycyjny SLD. Za projektem głosowali też pojedynczy posłowie PSL (4 osoby). Przeciwno była niewielka grupa posłów AWS (17), pojedynczy posłowie UW i SLD (po 6 osób) i duża część posłów PSL (13 osób).

Przytoczone głosowanie było głosowaniem nad projektem zgłoszonym w tej sprawie po raz drugi, po tym, jak pierwszy został zawetowany przez prezydenta i weto to nie zostało odrzucone. Poprzedni projekt, zawetowany, był projektem rządowym, projekt głosowany w lipcu 1998 r. był projektem grupy posłów – AWS, UW i SLD i miał postać kompromisu osiągniętego przez te ugrupowania. Ten kompromis był jednym z ważnych elementów krytyki, jakim projekt został poddany przez PSL. Poseł Wiesław Woda, odnosząc się do sposobu osiągnięcia kompromisu,

mówił o „nocnych targach” i rozstrzygnięciu w wąskim gronie elit (pos. 24, 17 lipca 1998). Solidaryzował się także z grupą posłów AWS, w imieniu których przemawiał na tym posiedzeniu J. Łopuszański, a którzy proponowali inny kształt podziału terytorialnego państwa (pos. 24, 17 lipca 1998). Z kolei przemawiający w imieniu klubu SLD poseł Andrzej Brachmański, oceniając kompromis jako bardzo trudny, powoływał się m.in. na odpowiedzialność za państwo, jako motywację jego przyjęcia. Pojedyncze głosy z klubów AWS i SLD krytykowały kompromis zawarty przez te ugrupowania (pos. 24, 17 lipca 1998).

Całkowitej krytyce z punktu widzenia zagrożenia państwa polskiego poddał projekt poseł J. Olszewski z ROP, przy czym jego ugrupowanie w całości nie wzięło udziału w głosowaniu, podobnie jak 6 z 7 posłów KNP-OP.

W trakcie debaty ujawniły się też wątpliwości i sprzeczności związane z interesami lokalnymi, praktycznie każda z formacji reprezentowanych w parlamencie miała w swoich szeregach posła lub posłów, którzy w debacie nad tym projektem zmanifestowali takie postawy i w efekcie głosowali przeciw projektowi. W debacie zgłaszano także uwagi i krytykę dotyczącą procedur związanych z przedstawieniem projektu. Podnosił je poseł J. Olszewski z ROP i W. Woda z PSL – obaj podkreślali brak czasu na zapoznanie się z przedstawioną propozycją.

Podziały w ramach klubu AWS, które ujawniły się w debacie i głosowaniu nad tymi projektami, zaowocowały m.in. wykluczeniem z klubu AWS posłów J. Łopuszańskiego i A. Słomki, którzy następnie utworzyli odrębne koła poselskie. Warto podkreślić, że na tym przykładzie można również zaobserwować koncyliacyjne zachowania klubów opozycyjnych, idących tak daleko, by składać, wraz z posłami z klubów rządowych, projekty ustawy.

Wewnętrzne podziały w klubach rządowych i nierządowych, skutkujące podobnym głosowaniem przedstawicieli rządu i opozycji, ujawniły się także w innych debatach, również związanych z reformą administracyjną, np. w debacie nad projektami ordynacji wyborczych do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw. Tu warto zwrócić uwagę, że podstawą debaty było kilka projektów poselskich, złożonych przez posłów SLD, AWS i UW. W trakcie pierwszego czytania przedstawionych projektów postawę konsekwentnie przeciwną ich rozpatrywaniu prezentował klub PSL, podważając samo sedno przeprowadzanej reformy, podkreślając jej nieprzygotowanie i czyniąc z tego zarzut w stosunku do rządu. Klub ten zgłosił wniosek o odrzucenie w pierwszym czytaniu wszystkich przedstawionych projektów i konsekwentnie ten wniosek popierał (pos. 14, 18 marca 1998). Natomiast w klubie AWS już w głosowaniu nad wnioskiem PSL ujawniły się podziały, a mianowicie mniej więcej 10-osobowa grupa posłów głosowała inaczej niż reszta klubu⁵⁰. Większość z tych posłów w kilka miesięcy później opuściła klub AWS, zakładając m.in. Koło Poselskie Nasze Koło i Koło Poselskie KPN-OP.

Drugie czytanie projektów odbyło się w czerwcu 1998 roku. W trakcie debaty dalej konsekwentnie opozycyjne było PSL, posłowie przemawiający w imieniu klubów

⁵⁰ Nie w każdym głosowaniu grupa ta miała identyczny skład, nie zawsze posłów głosujących niezgodnie z resztą klubu było tyle samo.

AWS, UW i SLD podkreślali, że praca w komisjach oraz jej efekt, czyli przedstawiany projekt, są efektem pozytywnej współpracy (pos. 21, 17 czerwca 1998). Późniejsza debata była nieco bardziej skomplikowana, w jej trakcie zgłoszono kilka kolejnych poprawek, co zrobił m.in. poseł L. Dorn, podkreślając, że niemożliwe okazało się zgłoszenie jego wniosku w trakcie prac w komisji. Krytykę przedstawionego projektu przedstawił m.in. poseł Wojciech Włodarczyk, który w imieniu ROP zarzucił AWS współpracę z SLD oraz intencje skrajnego upartyjnienia samorządu. Najbardziej krytycznym wystąpieniem w trakcie tej debaty było przemówienie A. Słomki, które było jego pierwszym wystąpieniem jako przedstawiciela nowo utworzonego Koła Poselskiego KPN-OP (pos. 21, 17 czerwca 1998). W przemówieniu Słomka mówił m.in. o konieczności utworzenia rządu zdolnego do uzyskania 3/5 większości w parlamencie, zdolnego do obalania sprzeciwów prezydenta, którego przedstawił jako „przywódcę postkomunistów”. Poseł wspominał też m.in. o szkodliwości uchwalonej ustawy budżetowej. Innymi słowy, debatę nad projektem ordynacji wyborczej do organów samorządu wykorzystał jako okazję do wygłoszenia fundamentalnie opozycyjnej krytyki polityki rządowej w ogóle.

Innym przykładem rozłącznego głosowania klubów koalicyjnych była ustawa o zmianie ustawy o waloryzacji udziałów członkowskich w spółdzielniach i zmianie niektórych ustaw, przy czym warto tu zaznaczyć, że projekt został zgłoszony przez grupę posłów SLD i poparty przez Komisję Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Komisję Małych i Średnich Przedsiębiorstw. Poparły ją wszystkie ugrupowania, poza UW. Przemawiający w imieniu tego klubu poseł Adam Szejnfeld stwierdził, że proponowane zmiany są nieczytelne i nie wprowadzają wiele nowego w już istniejące regulacje (pos. 24, 15 lipca 1998). Debata była krótka i w efekcie klub UW głosował przeciw, jedynie 5 posłów tego ugrupowania ustawę poparło. Nieliczni posłowie AWS głosowali przeciwko lub wstrzymali się od głosu (odpowiednio 3 i 8 osób). Ugrupowania nierządowe, SLD, PSL, ROP, KPN-OP, posłowie niezależni poparli projekt z wyjątkiem 1 głosu przeciw KPN-OP. Jeszcze inny przykład to poselski projekt, ustawy o zmianie ustawy o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży, zgłoszony przez grupę posłów AWS. Przedmiotem projektu było skreślenie z ustawy upoważnienia dla Ministra Edukacji Narodowej do wprowadzenia do nauczania szkolnego przedmiotu „Wiedza o życiu seksualnym człowieka”. Klub AWS w całości poparł projekt, klub UW podzielił się: 18 posłów głosowało za, 23 przeciw. Podobnie podzielił się klub PSL: 12 posłów udzieliło projektowi poparcia, 9 zagłosowało przeciwko. Klub SLD w całości był przeciw, pozostałe ugrupowania nierządowe: Nasze Koło, KPN-O i ROP głosowały za projektem.

Burzliwe losy koalicji AWS-UW oraz jej rozpad w czerwcu 2000 roku implikują pytanie o opozycyjny charakter działań UW w ostatnim roku III kadencji. Od momentu powstania koalicja wielokrotnie dostarczała przykładów wewnętrznych tarć, co sumiennie podkreślali politycy pozostałych klubów i kół. Przykładami konfliktów na linii AWS-UW były: konflikt o obsadę stanowisk wojewodów w 1998 r. czy innych stanowisk państwowych (np. Stanisława Alota na stanowisko prezesa ZUS),

konflikty w kierownictwie resortów (Ministerstwo Obrony Narodowej i konflikt między Romualdem Szeremietiewem a Januszem Onyszkiewiczem, w Komitecie Integracji Europejskiej), próba wprowadzenia reformy podatkowej przez wicepremiera z UW L. Balcerowicza (ostatecznie zawetowanej przez prezydenta).

Analiza ilościowa głosowań od czerwca 2000 roku i z roku 2001 nie wykazuje znaczącej zmiany w rozmiarze poparcia posłów UW dla projektów ustaw rządowych i poselskich. W większości głosowań przedstawiciele UW głosowali spójnie z dotychczasowym koalicjantem, choć znajdujemy przykłady głosowania w innych konfiguracjach. Ten wysoki stopień zgodności można tłumaczyć faktem wprowadzania poprawek UW w projektach proponowanych przez rząd w celu uzyskania wymaganej większości, jak miało to miejsce w opisywanej w tym rozdziale ustawie budżetowej na rok 2001. Nie do przecenienia jest też fakt, że prace nad częścią projektów, w których w ostatecznym głosowaniu UW głosowała zgodnie z AWS, rozpoczęte zostały dużo wcześniej, były kontynuacją wspólnych priorytetów dotychczasowych koalicjantów, jak w przypadku nowej ordynacji wyborczej. Towarzyszyła jej burzliwa dyskusja – do komisji skierowanych zostało 5 projektów poselskich dotyczących ordynacji wyborczej do Sejmu, 2 projekty poselskie dotyczące ordynacji wyborczej do Senatu, senacki projekt ordynacji wyborczej do Senatu oraz 3 komisyjne projekty dotyczące ordynacji wyborczej do Sejmu i do Senatu oraz zmiany ustawy o partiach politycznych. W toku prac AWS postulowała ograniczenie wydatków na kampanię w mediach, wprowadzenie instytucji pełnomocnika oraz likwidację listy krajowej i (podobnie jak UW) metodę Sainte-Laguë. UW dodatkowo wyraziła poparcie dla reformy finansowania kampanii, parytetu 30% miejsc zagwarantowanych dla kobiet na listach. Zmiany ordynacji SLD uznał za konieczne ze względu na przeprowadzoną reformę administracyjną, poparł też zmiany finansowania. Sojusz sprzeciwiał się jednocześnie zbyt dużym okręgom wyborczym, likwidacji listy krajowej, postulowano także utrzymanie metody d'Hondta. Na tym tle propozycje PSL miały charakter kompromisowy – zgłoszono postulaty wprowadzenia systemu mieszanego oraz likwidacji listy krajowej. Ostateczny projekt, który przegłosowano 7 marca 2001 r., wprowadzał zmianę metody przeliczania głosów z d'Hondta na Sainte-Laguë, zlikwidowanie listy krajowej oraz zwiększenie rozmiarów 41 okręgów wyborczych. Celem zmian było osłabienie SLD w zbliżających się wyborach, a projekt ten pokazuje istniejącą po rozpadzie koalicji wspólnotę interesów.

W trakcie głosowania 31 wniosków mniejszości i 92 poprawek doszło do kilku rozbieżności, w których posłowie UW głosowali (w przeciwieństwie do AWS) przeciwko zniesieniu listy krajowej, a także (wraz z SLD) za wprowadzeniem 30% parytetu. Uzasadniając poparcie UW dla utrzymania listy krajowej, poseł Jacek Zieliński twierdził, że argument:

[...] za utrzymaniem listy krajowej zasadniczo jest taki, że jest to metoda na zapewnienie obecności w parlamencie ekspertów. Padał tutaj argument, iż ekspertów można powołać z zewnątrz, ekspertów można zatrudnić, ale nie ulega wątpliwości, iż istnieje zasadnicza różnica między ekspertem, który sprawuje mandat i ekspertem, który jest zaproszony z zewnątrz (pos. 59, 8 października 1999).

Alternatywne rozwiązanie zaproponowali również posłowie UW, zgłaszając poprawkę co do wprowadzenia zmodyfikowanej metody przeliczania głosów Saint-Lague. Większość poprawek UW nie weszła w życie. Ostatecznie w głosowaniu nad tym projektem ustawę poparła AWS, choć nie w całości (czterech posłów było przeciw), UW (przy dziesięciu posłach, którzy nie głosowali), PSL i część niezrzeszonych, przy przewidywalnym sprzeciwie SLD. Jest to też doskonały przykład rozbitcia pozostałych klubów nierządowych. Porozumienie Polskie było w całości za, ROP-PC podzieliło się na popierających i wstrzymujących się od głosowania, KdP wstrzymała się od głosu, 32 posłów w tym czasie niezrzeszonych również w równych proporcjach głosowało „za”, „przeciw” lub wstrzymało się od głosu.

W toku debaty Waldemar Pawlak w imieniu PSL uznał większość propozycji AWS i SLD za zbieżne:

Propozycja, którą przedstawia klub Sojuszu Lewicy Demokratycznej i klub AWS ma w sobie bardzo wiele podobnych rozwiązań i z kolei jest tutaj wyraźnie widoczna intencja, aby umacniać wiodącą czy dominującą pozycję tych ugrupowań także poprzez mechanizm przeliczania głosów na mandaty w parlamencie (pos. 59, 8 października 1999).

W ostatecznym głosowaniu PSL wyraźnie zdystansował się od SLD, wspierając projekt, który w części realizował jego założenia.

Wspomniane wcześniej inne możliwe konfiguracje głosowania UW dotyczą także sytuacji, gdy w badanym ostatnim roku kadencji klub jako jedyny się sprzeciwił, jak przy projekcie ustawy o regulacji rynku cukru (UW w trakcie prac zgłaszała wnioski m.in. o reasumpcję głosowania). Ustawa dotyczyła m.in. restrukturyzacji na rynku cukrowym w Polsce, która po części związana była z dostosowywaniem prawa do wymogów UE. Przedmiotem debat był poziom zabezpieczeń dla rodzimych producentów cukru oraz wysokość i forma pomocy z budżetu państwa. Projekt tej ustawy, nad którym prace trwały ponad dwa lata, wzbudził w trakcie obrad olbrzymie emocje, pojawiły się oskarżenia o działania obstrukcyjne, mające na celu opóźnianie wejścia w życie ustawy (zrywanie kworum), brak merytorycznej dyskusji w czasie prac komisji, a nawet argumenty personalne. Posłowie przemawiający w imieniu UW w pierwszym rządzie podkreślali konieczność maksymalnie dużego urynkowania procesów na rynku cukru, formułowali zarzuty wobec autora projektu – AWS. Poseł Jan Wyrowiński w imieniu UW podsumowywał sprawozdanie komisji jako ułomny i niezwykle kontrowersyjny efekt dwuletniej pracy, odnosił się również do działań rządu:

A cóż do zaproponowania ma rząd RP? Taktykę formalnych uników i cofania się przed szantażem grupy posłów bądź nawet pojedynczych posłów (Poruszenie na sali), co ostatnio daje się również zauważyć w przypadku prywatyzacji grupy kalisko-konińskiej, gdańskiej, jak również w przypadku kompromitującej rząd sprawę prywatyzacji Śląskiej Spółki Cukrowej [...] najwyższy już czas, aby zakończyć chocholi taniec wokół polskiego buraka cukrowego, bo może być tak, że zostanie nam się ino nazwa Polski Cukier (pos. 105, 28 marca 2001).

Podobna sytuacja (UW w opozycji do wszystkich klubów) miała miejsce przy pracach nad zmianą ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym i ustawą o opłacie skarbowej (pos. 78, 17 września 2000).

Przykładem konsensusu UW, tym razem z pozostałymi klubami nierządowymi, był projekt o zmianie ustawy o zakładach opieki zdrowotnej i ustawy o szkolnictwie wyższym, dotyczący sposobu powoływania i zarządzania szpitalami klinicznymi działającymi przy uczelniach medycznych. Pierwszy projekt rządowy (AWS i UW) ustawy z roku 1998 podawany był jako przykład współpracy ponad politycznymi podziałami i jako przykład uwzględniania potrzeb środowiska (pos. 33, 4 listopada 1998). Wówczas projekt w trakcie drugiego czytania został oceniony pozytywnie przez SLD, równocześnie poseł W. Szkop przedłożył w imieniu klubu poprawkę, której celem miało być umożliwienie wszystkim uczelniom, które podjęły kroki porządkujące sprawy własnościowe, ich zakończenie. W podobnym tonie, zgłaszając swoje poprawki, wypowiadali się reprezentanci pozostałych klubów i kół (pos. 33, 4 listopada 1998). Projekt ustawy przyjęto niemal jednogłośnie (pos. 34, 9 listopada 1998). Dwa lata później ta sama kwestia spotkała się z dużo ostrzejszym przyjęciem. Projekt ustawy zgłoszony w imieniu posłów większości klubów (przewaga SLD, PSL, UW, ale także AWS, niezrzeszonych i SKL) dotyczył doprecyzowania statusu jednostek klinicznych i zwiększenia zakresu uprawnień w stosunku do klinik akademii medycznych kosztem ministerstwa. Poprawki te wywołały ostry sprzeciw rządu i klubu AWS, który otwarcie zapowiedział (w razie nieodrzczenia projektu) obstrukcję parlamentarną w postaci dużej liczby poprawek. Dla klubu SLD i PSL, który poprawki złożył i projekt popierał, zmiany te stały się pretekstem do krytycznych podsumowań wyników reformy systemu opieki zdrowotnej. Unia Wolności, która również od początku zmiany w projekcie popierała, uznała je za naturalną konsekwencję zmian zachodzących na rynku usług medycznych. Ostatecznie nowelizacja ustawy weszła w życie poparta głosami SLD, UW, PSL, 6 posłów AWS, większości PiS i SKL, przeciw było 99 posłów AWS. Warto wspomnieć, że ostateczne głosowanie w tej sprawie zbiegło się z burzliwymi pracami nad nowelizacją budżetu 2001 r. opisywanego we wcześniejszej części rozdziału.

Podsumowanie polityki rządu AWS–UW i AWS oraz krytyka nasiliły się w 2001 roku, w toku kampanii wyborczej. Na tę okoliczność zwracali uwagę reprezentanci zarówno rządu, jak i pozostałych klubów, czas kampanii wyborczej był wykorzystywany głównie jako argument kampanii negatywnej obu stron. Zachowania opozycji były przez AWS prezentowane jako przedwyborcza demagogia i nieuprawniona krytyka, źle wpływająca na (i tak już niekorzystną) sytuację makroekonomiczną państwa. Przez opozycję działania rządu przed wyborami zostały podsumowane hasłem „po nas choćby potop” – jako nieracjonalna próba naprawienia swojego wizerunku. W tym czasie, po serii afer personalnych związanych z politykami i współpracownikami AWS, przedmiotem burzliwych debat stały się informacje dotyczące katastrofalnego stanu finansów publicznych. Był to moment podsumowań, w ich trakcie rząd i jego dokonania były obiektem ostrego ataku wszystkich klubów z wyjątkiem SKL. Przykładem były prace nad ustawą umożliwiającą obniżenie o 8,7 mld złotych planowanych wpływów do budżetu, a co za tym idzie zwiększenie

deficytu. Ugrupowania nierządowe domagały się dodatkowych wyjaśnień, chodziło o przedstawienie przez rząd szczegółów planowanych zmian w wydatkach budżetowych (pos. 113, 19 lipca 2001). Ostatecznie wnioski komisji do tej ustawy przyniosły konsensus co do konieczności nowelizacji założeń budżetu. SLD zdecydował się (przy nieustającej krytyce polityki gospodarczej rządu) wstrzymać od głosu, podobnie w głosowaniu zachowały się UW, PiS i PSL. W toku debat kończących kadencję wyraźnie rysował się konflikt między klubami SLD, PSL, kołami Alternatywa i Porozumienie Polskie a AWS oraz między SKL (wspierającym propozycje rządowe) i SLD.

Pozostałe kluby projekty ustaw popierały w różnych konfiguracjach, podobnie rzecz się miała ze składem grup, które projekty zgłaszały. Do projektów SLD dołączali posłowie UW, jak w przypadku projektu zmian w Kodeksie pracy, który przewidywał wykorzystanie części urlopu macierzyńskiego, z którego zrezygnuje matka, po ewentualnie 16 tygodniach, przez ojca dziecka. Projekt ten w ostatnim głosowaniu znalazł poparcie m.in. PSL, niezależnych czy SKL. Stanowisko (przeciwnie) klubu AWS po raz kolejny nie było spójne, 70 z 94 głosujących projekt ostatecznie poparło, 20 było przeciw (pos. 112, 4 lipca 2001). Nie może być jednak mowy o stałej współpracy ani też o zgodności w głosowaniach klubów SLD i UW. W sierpniu 2001 r. Sojusz jako jedyny klub wyraźnie opowiedział się przeciwko propozycjom UW, chodzi o projekt zmian w prawie telekomunikacyjnym (rozszerzenie uprawnień Prezesa Urzędu Regulacji Telekomunikacji, funkcję w tym czasie pełnił Bogdan Zdrojewski). Argumentacja zaprezentowana przez posła Stefana Macnera nie była zbyt szczegółowa, dotyczyła zbyt dużych uprawnień URT (pos. 117, 24 sierpnia 2001). Kluby różniły się także w przypadku zgłoszonego przez posłów UW i AWS projektu w sprawie dochodów jednostek samorządu terytorialnego.

Jednocześnie nie można jednoznacznie potwierdzić wysokiego poziomu polaryzacji w procesie legislacyjnym pod koniec kadencji – mieliśmy w tym czasie też przykłady projektów niebudzących szczególnych kontrowersji i nawet w toku kampanii niedzielących posłów na wyraźne kontrobozy. Przykładem był projekt zgłoszony przez „mieszana” grupę posłów, w tym AWS, SLD, PSL, który dotyczył zwiększenia możliwości samodzielnego wykonywania czynności z zakresu zadań lekarza weterynarii przez osoby nieposiadające tytułu lekarza weterynarii. Wątpliwości w toku debaty dotyczyły zgodności projektu z prawem unijnym. W ostatecznym głosowaniu zmianę w ustawie poparł cały klub SLD, około jedna czwarta AWS i większość obecnych posłów PSL i pozostałych klubów. Za odrzuceniem projektu był klub UW. Debata miała charakter merytoryczny, nie występowały tam, charakterystyczne dla wcześniejszych przykładów, konflikty okresu przedwyborczego na linii rządzący – opozycja (pos. 111, 9 maja 2001). Podobnie rzecz się miała w czasie prac nad grupą ustaw tzw. europejskich, np. o czasie pracy kierowców czy nowelizacji Kodeksu pracy co do zasady równouprawnienia kobiet i mężczyzn w zakresie stosunków pracy, zasad zatrudniania młodocianych, kobiet w ciąży i karmiących dziecko, prawa lotniczego i in., gdzie nie odnotowano wyraźnego sprzeciwu. W pojedynczych przypadkach klub SLD wstrzymywał się od głosu.

Pryzmat roku przedwyborczego rzuca ciekawe światło na głosowanie nad obywatelskim projektem ustawy (popieranym i prezentowanym przez SLD) dotyczącym zmian w Karcie Nauczyciela, a dokładnie zmian zasad ustalania wynagrodzenia dla nauczycieli i centralizacji systemu ustalania płac – spotkał się on z przychylnością większości klubów. Wyraźnie podzielone na ten temat zdanie miała AWS. Dla popierającego projekt SLD zmiany miały na celu zniwelowanie błędnej polityki rządu Buzka, dla przedstawicieli PiS nowelizacja ta była niezgodna z kierunkiem dotychczasowych reform. Istotne zmiany, które wprowadzono w toku pierwszego i drugiego czytania, wzbudziły emocje podczas ostatecznego głosowania, debatowano przede wszystkim nad skutkami zmian dla wykonania budżetu.

4. Udział opozycji w wypełnianiu funkcji kontrolnej

Funkcja kontrolna parlamentu realizowana jest m.in. przez rozpatrywanie sprawozdań z wykonania budżetów państwa i w konsekwencji udzielenie lub nieudzielenie absolutorium rządowi. Sejm rozpatruje także sprawozdania z działalności innych organów państwa. W swojej analizie uwzględniliśmy przede wszystkim Krajową Radę Radiofonii i Telewizji oraz Najwyższą Izbę Kontroli. Kolejnym kluczowym narzędziem opozycji jest możliwość (często wykorzystywana w praktyce III kadencji Sejmu) zgłaszania wniosków o wotum nieufności w stosunku do poszczególnych ministrów oraz – co także miało miejsce w analizowanej kadencji – wniosków o pociągnięcie ich do odpowiedzialności konstytucyjnej.

W debacie nad przyjęciem sprawozdania z wykonania budżetu za rok 1997 z punktu widzenia politycznego dominowała kwestia wiążąca ten budżet z poprzednim rządem SLD–PSL. Wprost wyraziła to posłanka UW, H. Górska, podkreślając, że rząd premiera Buzka odpowiada jedynie za wydatki z dwóch miesięcy roku 1997 (pos. 25, 23 czerwca 1998). Do tej samej sprawy odwołał się też przemawiający w imieniu klubu SLD poseł M. Czerniawski, który stwierdził, że pozytywna ocena wykonania budżetu za rok 1997 upoważnia, formalnie rzecz biorąc, do udzielenia absolutorium obu rządów, które funkcjonowały w trakcie tego roku budżetowego (pos. 25, 23 czerwca 1998). Komisja Finansów Publicznych rekomendowała przyjęcie sprawozdania i do tej rekomendacji odwołał się poseł PSL, stwierdzając, że ten klub będzie głosował za przyjęciem sprawozdania. Natomiast przemawiający w imieniu AWS poseł Andrzej Woźnicki stwierdził, że klub AWS nie będzie zalecał posłom poparcia sprawozdania (pos. 25, 23 czerwca 1998). W głosowaniu dwa kluby rządowe prawie w całości wstrzymały się do głosu, KPN-OP, ROP i posłowie niezależni głosowali przeciwko, SLD i PSL poparły sprawozdanie.

W debacie nad sprawozdaniem z wykonania budżetu państwa w roku 1998 zarówno w sprawozdaniu Komisji Finansów Publicznych, jak i w wystąpieniach przedstawicieli klubów rządowych znalazły się nie tylko oceny pozytywne, ale także krytyczne, szczególnie w odniesieniu do Ministerstwa Skarbu Państwa, Ministerstwa Kultury i Sztuki, Ministerstwa Zdrowia i Opieki Społecznej, Państwowego

Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych i Funduszu Promocji Twórczości. Na nieprawidłowości w tych instytucjach zwrócił także uwagę w swoim sprawozdaniu Prezes NIK. Między innymi z tego powodu w sprawozdaniu Komisji Finansów Publicznych znalazło się stwierdzenie o tym, że Sejm RP zwraca uwagę na istotne nieprawidłowości w wykonaniu budżetu państwa w tych jednostkach. Kluby rządowe w stosunku do tego stwierdzenia zgłosiły dwa wnioski mniejszości: klub UW postulował pominięcie określenia „istotne”, klub AWS postulował w ogóle wykreślenie tych stwierdzeń. Klub SLD wnioskował o całkowite odrzucenie sprawozdania. W głosowaniu kluby rządowe w całości poparły sprawozdanie, kluby i koła nierządowe oraz posłowie niezależni głosowali przeciwko.

Przy pracach nad sprawozdaniem z wykonania budżetu za rok 1999 odbyła się burzliwa debata, będąca kontynuacją debaty budżetowej, już po rozpadzie koalicji. Dla SLD stała się platformą do negatywnej oceny reform oraz szeregu uwag szczegółowych do wniosku – popartego propozycją nieprzyjęcia sprawozdania i nieudzielenia absolutorium Radzie Ministrów. Podobne stanowisko zajęło PSL, podpierając się negatywnymi opiniami np. NIK (podobne wnioski mniejszości były zgłaszane w latach ubiegłych zarówno w tej, jak i w poprzednich kadencjach Sejmu). Przeciwno – w debacie i głosowaniu – były też koła i kluby tzw. prawicowej opozycji – KdP, ROP, PP oraz PRS. UW zachowała się w niej lojalnie wobec byłego koalicjanta.

Ostatnie sprawozdanie z budżetu (za rok 2000) wywołało podobne emocje – sprawozdanie przyjęło głosami AWS, UW (przy nieobecności 1/4 posłów), SKL i PiS. Główne kluby opozycyjne – SLD, PSL – w debacie po raz kolejny podsumowały dorobek rządu J. Buzka i biły na alarm w związku z, ich zdaniem, zatrważającym stanem finansów publicznych państwa. Poseł PSL mówił:

Doczekaliśmy się wreszcie ostatniego aktu. Oto rząd wraz ze swoim zapleczem politycznym, na szczęście po raz ostatni w tym czteroletnim okresie, zwraca się do Sejmu o udzielenie mu absolutorium za miniony rok. Rok, w którym jak w soczewce widoczne są wszystkie negatywne skutki społeczno-gospodarcze rządów koalicji AWS–Unia Wolności. Skutki te odczuwają najboleśniej na własnej skórze ludzie i przedsiębiorstwa. Finanse państwa są w rozkładzie. Brakuje pieniędzy na wszystko (pos. 114, 24 lipca 2001).

Przedstawiciele obydwu klubów atakowali personalnie zarówno ministra skarbu (wcześniej złożyły wobec niego wnioski o wotum nieufności, patrz kolejny podrozdział), jak i prezesa NBP (L. Balcerowicza). Sposób w jaki krytykowały rząd dwa największe kluby został przez posłankę koła Alternatywa określony jako „poprawny politycznie”. Ich zdaniem, rząd nie tylko nie wykonał ustawy budżetowej ze względów potwierdzonych w sprawozdaniu NIK, ale dopuścił do działań, które w oczach znacznej części społeczeństwa miały mieć „znamiona cechujące państwo o charakterze mafijnym”. Wymienione przykłady dotyczyły m.in. zawierania niekorzystnych dla Polski umów międzynarodowych, błędnych koncepcji oddłużania górnictwa węgla kamiennego (pos. 114, 24 lipca 2001). W toku prac, ugrupowania nierządowe wykorzystały możliwość zgłoszenia wniosków mniejszości o nieprzyjęcie sprawozdania.

Sprawozdania KRRiTV i ich przyjęcie przez Sejm odbywały się w toku burzliwych dyskusji, które zawierały argumentację merytoryczną, ale także mocne zarzuty dotyczące dominacji formacji (w tym przypadku nierządowych) na rynku mediów krajowych. Jest to ciekawy przykład sytuacji, w której obóz rządzący znajduje się w opozycji i w którym wyraźnie widać jego słabość (obydwa sprawozdania przyjęte).

Już w sprawozdaniu przedłożonym Sejmowi wiosną 1998 r. i w debacie odbytej w lipcu można było zaobserwować bardzo emocjonalną dyskusję, w której padały, obok argumentów merytorycznych, także zarzuty natury politycznej. Bardzo widoczne były także rozdziewki między koalicjantami. Temperaturę dyskusji pokazać może cytat z wystąpienia posła Andrzeja Urbańczyka, który powiedział m.in.:

Polityczna atmosfera tworzona wokół mediów publicznych i Rady przez środowiska solidarnościowe nie pozostawia cienia wątpliwości – to Rada i jej pochodne są odrażające, brzydkie i złe. Radę można winić za wszystko: za wzrost przestępczości wśród nieletnich, za demoralizację, za wszystkie grzechy współczesności (pos. 25, 23 lipca 1998).

Posłowie z UW, SLD i PSL generalnie oceniali przedłożone sprawozdanie jako merytoryczne, deklarowali przyjęcie dokumentu. Poseł Tomasz Welnicki z AWS i poseł J. Olszewski z ROP z kolei stawiali wobec KRRiTV zarzuty merytoryczne, takie jak m.in. niewypełnianie konstytucyjnych obowiązków konsultacji z rządem, niewypełnianie obowiązków w zakresie dokonywania obsady stanowisk, niedopełnianie procedur związanych z przydziałem częstotliwości. Obok zarzutów merytorycznych stawiali także Radzie zarzuty skrajnego upolitycznienia. Skrajnie odmienny stosunek do przedłożonego sprawozdania obu koalicjantów znalazł swoje odzwierciedlenie w głosowaniu, w którym klub AWS odrzucił sprawozdanie, klub UW wraz z SLD i PSL głosowały za jego przyjęciem, przy czym w klubie UW 2 osoby głosowały przeciw sprawozdaniu, 7 posłów się wstrzymało, 3 nie głosowało. Zgodnie z deklaracją posła Olszewskiego, przeciw przyjęciu sprawozdania w roku 1998 głosował także ROP, KPN-OP i posłowie niezależni.

Jeśli chodzi o sprawozdanie za rok 1999, zostało ono przez Komisję Kultury i Środków Przekazu opiniowane negatywnie, stosunkiem głosów 13 do 11. Podstawowe zarzuty były autorstwa AWS i dotyczyły: niewypełnienia warunków gwarantowanych przez koncesję dla Radia Maryja, nierealizacji zadań w zakresie ochrony dzieci i młodzieży przed treściami pornograficznymi i zawierającymi przemoc oraz zbyt słabej reakcji na zarzuty dotyczące stronniczości mediów publicznych, upartyjnienia organu (i jego kontroli przez koalicję SLD–PSL–UW, przew. Juliusz Braun był posłem UW). Debata miała charakter polemiczny, z licznymi epitetami w odniesieniu do Rady w rodzaju: „żałosna karykatura zamysłu ustawodawcy”, „żałosny, cukierkowy spektakl o cukierkowym małżeństwie Joli i Olka, rodem z brazylijskiego serialu” (pos. 81, 29 czerwca 2000). Sprawozdanie odrzucali także przedstawiciele Porozumienia Polskiego. Klub UW nie wskazał jednoznacznego stanowiska, posłanka Iwona Śledzińska-Katarasińska oceniała w imieniu klubu KRRiTV jako „daleką od ideału” i „tracącą autorytet”, dużą dozą sceptycyzmu wykazywał się w tej dyskusji PSL, choć tematy obecne wcześniej (czyli koncesja dla RM czy stronniczości)

nie zostały podniesione. Pomimo szeregu zastrzeżeń PSL deklarowało poparcie dla sprawozdania. Ostateczne głosowanie odwzorowało głosy w dyskusji – za przyjęciem sprawozdania były w całości (obecnych) kluby SLD i PSL oraz PRS i część niezrzeszonych. W głosowaniu tym UW podzieliła się niemal po połowie.

Debata nad przyjęciem sprawozdania Rady za rok 2000 ponownie wzbudziła gorącą dyskusję (komisja wniosowała o przyjęcie sprawozdania, choć w głosowaniu komisji głosów przeciw było 11 do 13). Krytyka merytoryczna komisji dotyczyła: procesu koncesyjnego i wiążących się z tym sporów w uzgadnianiu i wykorzystywaniu częstotliwości, kwestii wypełniania misji publicznej, problemów związanych ze ściągalnością abonamentu. Komisja zwracała też uwagę na stan przygotowań do wprowadzenia nowych technologii i wreszcie omawiano, i to bardzo obszernie, a przy tym w przeważającej części zdecydowanie krytycznie, ustawy o obowiązkach kontroli nadawców, zwłaszcza w zakresie programów mogących zagrażać rozwojowi dzieci i młodzieży. Poza tym ponownie podnoszono kwestie: braku współpracy ze strony Sejmu na rzecz zmian legislacyjnych proponowanych przez Radę (SLD), upartyjnienia struktur zarządzających i sprzyjania A. Kwaśniewskiemu w kampanii prezydenckiej oraz bieżącej – parlamentarnej (PiS, AWS), podkreślano trwały układ w Radzie członków mianowanych przez SLD, PSL i UW (PiS, niezrzeszeni, PP). Do momentu przyjęcia sprawozdania klarowała się postawa UW, która rok wcześniej wykazała wewnętrzną niespójność (a co za tym idzie, nielojalność wobec koalicjanta), by ostatecznie, w omawianym roku 2001, głosować za przyjęciem sprawozdania.

Powyższa debata była świetnym indykatorem wydarzeń nadchodzącej kadencji – zarzuty, które w jej trakcie padały ze strony SLD, można potraktować jako zapowiedzi daleko idących zmian w prawie medialnym w następnej kadencji, oraz związanej z tą kwestią tzw. Afery Rywina (pos. 114, 25 lipca 2001). Zarzuty posłów SLD skierowane były do rządu, który obarczano winą za brak współpracy z Radą i uniemożliwianiem wykonywania jej obowiązków, a sama Rada w ich ocenie była „dyzurnym chłopcem do bicia” (pos. 113, 20 lipca 2001). Ostatecznie, sprawozdanie poparli zgodnie posłowie SLD, PSL i UW stosunkiem głosów 199 do 178. Warto na koniec wspomnieć, że w toku prac wykorzystywano elementy obstrukcji (poseł Tadeusz Cymański, który zgłaszał sprzeciw wobec automatycznego rozpoczęcia drugiego czytania), zgłaszano wnioski o odrzucenie oraz poprawki, istotnym elementem były też anonse przedwyborcze (pos. 114, 25 lipca 2001).

Z kolei debaty nad sprawozdaniami NIK nie budziły większych kontrowersji, były raczej merytoryczne, przyjmowano je bez sprzeciwu. Jeżeli w debacie ujawniały się uwagi krytyczne, to dotyczyły one rządu i parlamentu, a formułowano je na podstawie sprawozdań NiK (pos. 25, 22 lipca 1998).

Ze względu na toczącą się po roku 1998 burzliwą debatę dotyczącą przebiegu reformy terytorialnej państwa, w analizie uwzględniona została propozycja uchwały autorstwa Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej w sprawie informacji Rady Ministrów o skutkach obowiązywania ustaw reformujących administrację publiczną. Oceniano w niej

funkcjonowanie nowego podziału terytorialnego państwa. SLD wykorzystał po raz kolejny to narzędzie, krytykując wyniki reformy przy użyciu argumentów zarówno merytorycznych, jak i emocjonalnych („Dlaczego obywatel traktuje urząd jak swojego wroga?” – Witold Gintowt-Dziewałtowski, pos. 108, 11 maja 2001). Podobnie PSL. Krytycznie wypowiadał się (wobec AWS–UW i SLD, a dokładnie SLD jako partii powiązanej z prezydentem, który reformy nie powstrzymał) przedstawiciel KdP. Debata stała się pretekstem do krytyki większości klubów: „Zakulisowe przetargi, brak konsekwencji, intrygi, niejawne sterowanie rządem doprowadziły do nadmiernego rozrostu administracji, powstawania lokalnych konfliktów i niezadowolenia społecznego” (Ryszard Kędra, pos. 108, 11 maja 2001). Innego rodzaju zarzuty stawiali posłowie koła Porozumienie Polskie, którzy podział terytorialny uznawali za zagrożenie dla suwerenności państwa polskiego (pos. 108, 11 maja 2001). W pracach nad tą uchwałą złożono wniosek o odrzucenie w pierwszym czytaniu oraz (do ostatecznej wersji) trzy wnioski mniejszości, od zatwierdzenia których poparcie uzależniały SLD i PSL. Wbrew wyrazistej debacie, głosowanie przybrało inny charakter, dwa z trzech wniosków mniejszości zostały wycofane, duża absencja posłów AWS umożliwiła zatwierdzenie poprawki rażąco godzącej w pozytywną ocenę reformy własnego rządu, wprowadzono zdanie, że „[zawarta w sprawozdaniu – D.K.] ocena nie dotyczy utworzonych rozporządzeniem Rady Ministrów powiatów, których część jest zbyt słaba ekonomicznie, a przez to mało sprawna i mało efektywna” (pos. 108, 11 maja 2001). Ostatecznie największy jej oponent, SLD, wstrzymał się od głosu, za odrzuceniem uchwały głosowali pojedynczy posłowie niemal wszystkich klubów, podczas gdy większość klubów wprowadzoną poprawkę traktowała najwyraźniej za wystarczający wkład w kształt sprawozdania.

Odrębną kategorią kontrolną są zgłaszane i wspierane przez ugrupowania nierządowe wnioski o wotum nieufności wobec premiera i członków rządu. Wnioski takie zgłaszane były co roku. W 1998 r. z tego narzędzia skorzystały głównie kluby SLD i PSL. Mowa o wniosku złożonym przez 96 posłów wnioskodawców z klubów i kół: PSL, SLD, ROP, KPN-OP wobec ministra skarbu państwa Emila Wąsacza. W uzasadnieniu posłowie zgłaszający wniosek wskazywali na szereg uchybień w działaniach ministra i ministerstwa (prywatyzacja banków, prywatyzacja Domów Handlowych Centrum, sprzedaż udziałów OFI przez Skarb Państwa wcześniejszemu pracodawcy ministra Wąsacza i wiele innych). Pierwszy wniosek wobec ministra rządu Jerzego Buzka wzbudził długą debatę, ostatecznie został odrzucony niewielką większością głosów klubów koalicyjnych.

Kolejna dymisja planowana przez kluby SLD i PSL dotyczyła minister sprawiedliwości Hanny Suchockiej oraz ministra edukacji narodowej Mirosława Handke. Należy zauważyć, że zarówno jeśli chodzi o liczbę wnioskodawców, jak i natężenie debaty nad tym wnioskiem dominował SLD, klub PSL nie podzielał wszystkich zarzutów kierowanych przez wnioskodawców z klubu SLD wobec ministra sprawiedliwości prokuratora generalnego, lecz uważał, że minister Hanna Suchocka nie wywiązuje się z wielu spoczywających na niej obowiązków. W pierwszym przypadku, Suchocką (między innymi) oskarżano o przyzwolenie na działania inwigilacyjne

UOP wobec posłów opozycji, a także o uchylenie nakazu stawienia się w prokuraturze o. Tadeusza Rydzyka. Wobec ministra edukacji opozycja zajęła stanowisko obrońców środowiska nauczycielskiego – we wniosku zarzucano mu nierealizowanie wymogów ustawy oraz działanie na niekorzyść środowiska. W obronie ministrów stanął sam premier Buzek, który uznał prawo opozycji do krytyki „nawet mało rzeczowej”, a także przedstawiciele AWS i UW. Obydwa wnioski Sejm większością głosów tych klubów (251 do 163) odrzucił.

W roku 1999, w toku ostrej debaty posłowie PSL i SLD oraz NK, KPN-O i ROP złożyli wniosek o odwołanie ministra finansów L. Balcerowicza. Czytamy w nim:

Minister Balcerowicz odpowiedzialny jest za ustalenia i realizację polityki gospodarczej rządu AWS UW. Polityka ta zapoczątkowana przed 15 miesiącami doprowadziła do radykalnego pogorszenia sytuacji ekonomicznej i warunków życia większości rodzin. Polityka „schładzania gospodarki” jest teoretycznie błędna i całkowicie oderwana od realiów.

Za odwołaniem ministra głosowały wyjątkowo spójnie wszystkie kluby nierządowe, po raz kolejny dając dowód polaryzacji, jaką osoba ministra Balcerowicza wywoływała w Sejmie III kadencji.

Narzędzie w postaci wniosku o wotum nieufności SLD wykorzystywał szczególnie w roku 2000, kiedy w styczniu i lipcu złożył wniosek o odwołanie ministrów skarbu (Emila Wąsacza i Aldony Kameli-Sowińskiej), a w kwietniu tego roku wobec ministra spraw wewnętrznych i administracji Marka Biernackiego. W trakcie debaty nad tym ostatnim, posłowie SLD podkreślali swoją legislacyjną aktywność: „Ten rząd, o którym dziś mówimy – zero inicjatyw. My zaś – 34 ustawy dotyczące wyłącznie potrzeb Policji, UOP, Straży Granicznej, Służby Więziennej i wymiaru sprawiedliwości. 34:0” (pos. 76, 27 kwietnia 2000). Z kolei przez posłów UW wniosek ten został określony jako najslabiej umocowany wśród wszystkich do tej pory zgłoszonych. Ponieważ debata dotyczyła działań w resortach bezpieczeństwa, w tym Policji, pojawiały się polemiki o charakterze osobistym (praca w MO itd.). Tym razem wniosek poparł tylko klub SLD, argumenty przeciwko zgłosiły kluby i koła ROP-PC, KPN, dotychczas wspierające wnioski o wotum nieufności PSL w większości nie głosowało.

W październiku 2000 r. zgodnie z wcześniejszą zapowiedzią L. Millera⁵¹, grupa 120 posłów KP SLD złożyła do Marszałka Sejmu wniosek wstępny o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej Prezesa Rady Ministrów J. Buzka oraz ministra finansów Jarosława Bauca. Wniosek rozpatrywany przez komisję sejmową został zaopiniowany negatywnie, w ostatecznym głosowaniu SLD, PSL wraz z częścią posłów niezależnych, kołem PP i Alternatywa przegrał głosowanie nad wnioskami mniejszości i całością wniosku. W tym głosowaniu rząd był wspierany przez dotychczasowego koalicjanta UW, SKL, ROP-PC i większą część posłów niezależnych.

⁵¹ *Informacja Klubu SLD*, „Kronika Sejmowa” 2000, nr 134.

5. Udział opozycji w realizacji funkcji kreacyjnej

Kolejnym istotnym narzędziem z katalogu uprawnień opozycyjnych jest możliwość wpływania na obsadę kluczowych stanowisk w organach państwa. W analizowanym okresie przykłady poszczególnych nominacji po raz kolejny pokazały niespójność koalicji, były także wykorzystywane przez kluby rządowe, choć w większości przypadków nie były skuteczne.

Analizę rozpoczyna przykład obsady składu sędziów Trybunału Stanu. W tym głosowaniu poseł L. Miller ostro skrytykował rządzącą większość za sposób postępowania, nieuwzględniający w obsadzie stanowisk ważnych organów państwa zasady parytetu (pos. 1, 5 listopada 1997). Przypomniał praktykę poprzedniego Sejmu, w którym zasada proporcjonalnego udziału wszystkich sił politycznych w obsadzie stanowisk była przestrzegana. Poseł Miller stwierdził wręcz, że jego klub nie może legitymizować praktyki realizowanej przez obecną większość rządzącą, SLD wycofał swoich kandydatów, a klub nie wziął udziału w głosowaniu. W głosowaniu tym wstrzymało się od głosu kilku posłów UW i PSL, pozostali głosowali za przedstawionymi kandydaturami.

Druga procedura dotycząca tego organu to wybór oskarżycieli z ramienia Sejmu do uczestnictwa w rozprawie przed Trybunałem Stanu dotyczącej afery alkoholowej, rozpatrywanej także w poprzedniej kadencji. Zgłoszeni zostali posłowie Jerzy Wierchowicz z UW i Maciej Rudnicki z AWS. Poseł B. Lewandowski w imieniu klubu SLD odniósł się krytycznie do faktu, że Sejm III kadencji nie powołał nikogo z SLD do składu sędziowskiego Trybunału Stanu, a także zwrócił uwagę, że w poprzedniej kadencji oskarżyciele wywodzili się zarówno z klubów rządowych, jak i opozycji. Stwierdził jednocześnie, że klub SLD nie będzie sprzeciwiał się powołaniu tych osób. W efekcie 118 posłów z SLD wstrzymało się od głosu, 13 było przeciwnych. Wszystkie pozostałe kluby głosowały za.

Kolejnym przykładem jest procedura obsady stanowisk sędziów Trybunału Konstytucyjnego. W trakcie III kadencji Sejmu wybrano 9 sędziów. Najwięcej, bo aż sześć osób, wybrano na początku kadencji, w roku 1997. Kolejne wybory na te stanowiska odbyły się w latach 1998, 1999 i 2001.

W większości przypadków wybierano kandydatów zgłaszanych przez kluby rządowe, z klubów nierządowych systematycznie zgłaszana była kandydatura klubu SLD. W roku 1997 wybrano sędziów: Andrzeja Mączyńskiego, Wiesława Johana, Birutę Lewaszkiewicz-Petrykowską, Teresę Dębowską-Romanowską, Marka Safjana i Mariana Zdyba; w roku 1998 Jerzego Ciemniewskiego, w roku 1999 Jerzego Stępnia. SLD systematycznie zgłaszało kandydaturę Bohdana Zdziennickiego. Debaty nad kandydaturami zgłaszanymi w kolejnych przypadkach ujawniały pewne kontrowersje polityczne, chociaż nie były one bardzo silne, z pewnością nie aż tak, jak to było w przypadku obsady Trybunału Stanu. W trakcie pierwszej debaty nad wyborem sędziów do Trybunału Konstytucyjnego miała miejsce pewna kontrowersja związana z podniesieniem przez posła Grzegorza Kurczuka zarzutu sprzeniewierzenia się zasadzie apolityczności sędziów przez prof. M. Zdyba. Posłowie z klubów

rządowych odrzucali te oskarżenia, w trakcie debaty padły – pod adresem SLD – słowa o obłudzie ugrupowania, domagającego się apolityczności sądownictwa (pos. 1, 5 listopada 1997).

Z kolei w debacie nad kandydaturami J. Ciemniewskiego i B. Zdziennickiego poseł Kazimierz Działocha z SLD podniósł dwa problemy: zbyt dużą liczbę konstytucjonalistów w składzie Trybunału oraz problem konieczności wyłączenia się sędziego z orzekania na temat przepisów, w których uchwalaniu brał udział jako poseł, co było przypadkiem prof. Ciemniewskiego (pos. 39, 18 grudnia 1998). Poseł K. Działocha podkreślił, że jego wystąpienie nie ma charakteru ataku personalnego na osobę prof. Ciemniewskiego, niemniej w związku z podniesionymi zarzutami zwrócił uwagę, że do ograniczenia zbyt wielkiego upolitycznienia wyboru mogłaby przyczynić się inicjatywa Prezydium Sejmu, które mogłoby wystąpić ze swoim wnioskiem i mniej upolitycznioną kandydaturą. Tym samym poseł Działocha podniósł także problem upolitycznienia wyboru. W ostatecznym głosowaniu Sejm wybrał prof. Ciemniewskiego.

W 2001 roku, kiedy wybrano prof. Niemcewicza, polityczny zarzut padł ze strony A. Słomki z Koalicji dla Polski, który przypomniał partyjną przeszłość kandydata oraz zarzucił mu przedłożenie kariery partyjnej nad zaangażowanie po stronie opozycji w okresie PRL (pos. 102, 2 marca 2001).

Ostatni przykład obsady stanowisk w obszarze sądownictwa stanowi kontrowersyjne głosowanie, które dotyczyło wyboru Teresy Liszcz na członka Krajowej Rady Sądownictwa. Poseł Grażyna Landowska, przedstawiając tę kandydaturę w imieniu klubu AWS, stwierdziła m.in., że uzyskała ona stuprocentowe poparcie w komisji. Jednakże w głosowaniu tylko 9 posłów z koalicyjnego klubu UW poparło tę kandydaturę, 29 posłów głosowało przeciwko, 40 wstrzymało się od głosu (pos. 21, 18 czerwca 1998).

Kolejny punkt analizy dotyczy obszaru bankowości i finansów. Została wzięta pod uwagę obsada stanowiska Prezesa NBP oraz członków Rady Polityki Pieniężnej. Wybór Hanny Gronkiewicz-Waltz na drugą kadencję na stanowisko Prezesa NBP nie był bardzo kontrowersyjny, niemniej dwa największe kluby nierządowe, tj. SLD i PSL, były krytyczne, co znalazło wyraz w głosowaniu. Klub SLD podniósł przede wszystkim problem apolityczności stanowiska w świetle kandydatury H. Gronkiewicz-Waltz w wyborach prezydenckich w roku 1995, PSL formułowało zarzuty merytoryczne dotyczące polityki prowadzonej przez NBP. Większość posłów z klubu PSL wstrzymała się od głosu, podobnie było w klubie SLD. Z obu klubów kilku (PSL) lub kilkunastu (SLD) posłów było przeciwnych. W tym kontekście warto zwrócić uwagę, że przeciw był także cały klub ROP oraz 4 posłów AWS.

Po rezygnacji ze stanowiska H. Gronkiewicz-Waltz prezydent Kwaśniewski zaproponował pięć kandydatur (prof. L. Balcerowicza, wicepremiera i ministra finansów w latach 1989–1991 oraz w latach 1997–2000; prof. Marka Belkę, doradcę prezydenta, wicepremiera i ministra finansów w 1997 r.; prof. Dariusza Filara, ekonomistę z PKO SA; prof. Andrzeja Sławińskiego, doradcę Prezesa NBP, i Jerzego Stopyrę, obecnego pierwszego zastępcę Prezesa NBP) ostatecznie kandydatem na stanowisko Prezesa NBP został niedawny wicepremier L. Balcerowicz.

W dyskusji nad tą kandydaturą oprócz szeregu pytań o charakterze merytorycznym, odnoszących się do przyszłego kształtu polityki pieniężnej państwa, dużo miejsca poświęcono kwestii obsadzenia stanowiska w wyniku domniemanej umowy między niedawnymi koalicjantami (UW, AWS). Umowa miała zawierać zastępujące uzgodnienia: 1. AWS poprze kandydaturę prof. L. Balcerowicza na stanowisko Prezesa Narodowego Banku Polskiego; 2. Unia Wolności poprze kandydaturę przedstawiciela Akcji Wyborczej Solidarność na funkcję Prezesa Najwyższej Izby Kontroli; 3. Akcja Wyborcza Solidarność poprze kandydata Unii Wolności na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego; 4. AWS i Unia Wolności będą solidarnie popierać swoich kandydatów na stanowiska członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (pos. 95, 22 grudnia 2000).

Równie ostro, dokonując podsumowań dotychczasowych działań Balcerowicza i jego pozornej apolityczności, wypowiadał się klub PSL, negatywnie oceniając dotychczasowe decyzje kandydata. Przeciwno tej kandydaturze opowiedziały się Koalicja dla Polski, ROP, część posłów niezrzeszonych. W ostatecznym głosowaniu kandydatura przyjęta została stosunkiem głosów 226 do 214, „za” głosowała większość posłów AWS (4 było przeciw, 12 nie głosowało), UW oraz pięciu z szesnastu posłów niezależnych.

W początkach III kadencji Sejm obsadził także trzy stanowiska w Radzie Polityki Pieniężnej. Na dwóch posiedzeniach (pos. 8, 8 stycznia 1998 i pos. 11, 6 lutego 1998) wybrano dwóch przedstawicieli zgłoszonych przez AWS – Janusza Krzyżewskiego i Jerzego Pruskiego oraz jednego zgłoszonego przez UW – Marka Dąbrowskiego. W debatach nad obsadą tych stanowisk ujawniła się kontrowersja między koalicjantami, wyraźnie opozycyjną postawę zajął także ROP. Kontrowersja dotyczyła faktu, że za pierwszym razem AWS nie poparł kandydatury M. Dąbrowskiego, zgłoszonej przez UW, osobę tę udało się powołać dopiero na kolejnym posiedzeniu w tej sprawie. W bardzo krytycznym przemówieniu odniósł się m.in. do tej sprawy poseł D. Grabowski, przemawiający w imieniu ROP, który stwierdził, że UW zgłaszając po raz kolejny tego samego kandydata, wywiera niedemokratyczny nacisk na Izbę, zmuszając ją niejako do realizacji jej woli, czemu ROP się zdecydowanie przeciwstawi. Drugi krytyczny wątek w wypowiedzi tego posła dotyczył swoistego kartelu AWS, UW i SLD, który zmonopolizował zgłaszanie kandydatów, co poseł także ocenił jako praktykę niedemokratyczną. Poseł Grabowski powiedział wówczas m.in.:

Sprawa następna to kwestia tego, jak Rada Polityki Pieniężnej jest wyłaniana. Otóż w myśl Konstytucji w jej skład mają wchodzić wyróżniający się ekonomiści, tymczasem tryb wstępny wyłaniania kandydatów do Rady był trybem, w którym, po pierwsze, przyjęto procedurę, w myśl której zespół sejmowy, że tak powiem, dwa plus jeden – AWS, SLD, Unia Wolności – uniemożliwiły w ogóle zgłaszanie jakichkolwiek innych kandydatów [...] (pos. 11, 6 lutego 1998).

Ten sam poseł skrytykował także zgłaszane kandydatury za poglądy związane ze sprzyjaniem kapitałowi zagranicznemu. Tym samym ROP wykazała zdecydowanie opozycyjną postawę, mimo początkowych oczekiwań analityków, że będzie to

raczej parlamentarny koalicjant AWS i UW, o czym wspominaliśmy już w analizie procesu ustawodawczego.

Pozostałe analizowane przez nas przypadki dotyczyły wyboru: Głównego Inspektora Danych Osobowych, Rzecznika Praw Dziecka, Rzecznika Praw Obywatelskich, Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej, członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji.

Na stanowisku Głównego Inspektora Danych Osobowych Sejm III kadencji obsadził kandydatkę zgłoszoną przez kluby rządowe (AWS) – dr Ewę Kuleszę. W głosowaniu oba kluby rządowe poparły tę kandydaturę, chociaż analizy prasowe z tego okresu zwracają uwagę, że także i ta kwestia stanowiła jeden z licznych przykładów rozdzwieńków między koalicjantami, bowiem kandydatem UW na to stanowisko był prof. Andrzej Rzepliński, który jednak nie został zaakceptowany przez AWS⁵².

Jeśli chodzi o powołanie i wybór Rzecznika Praw Dziecka w latach 2000 i 2001, osoba sprawująca tę funkcję w badanym okresie zmieniała się trzykrotnie; kandydatów na to stanowisko wskazywały kluby: AWS, UW oraz SLD (dwukrotnie) i SLD–PSL (ostatnia z kandydatur).

Wybór na to stanowisko zazwyczaj nie wzbudzał kontrowersji w trakcie obrad plenarnych, wyjątkiem była dyskusja, gdy pięć miesięcy po wyborze złożył rezygnację (motywując ją względami zdrowotnymi) kandydat AWS. Rezygnacja została przez Sejm przyjęta, w atmosferze oskarżeń o obstrukcyjne (w stosunku do rzecznika) działania posłów i kandydatów UW i SLD. Głosowania każdorazowo wygrywali kandydaci klubu rządzącego.

Wspólną kandydaturę AWS i UW wystawiły na stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich, był nim prof. Andrzej Zoll. Kandydatura na posiedzeniu Sejmu nie wywołała dyskusji, kandydat objął stanowisko, od głosu wstrzymali się i byli przeciw posłowie SLD, PP, PRS (pos. 80, 8 czerwca 2000).

Powołanie Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej, Leona Kieresa, odbyło się po długotrwałym impasie głosami posłów wszystkich klubów oprócz SLD, ROP i PRS, które wstrzymały się od głosu lub których posłowie nie głosowali (pos. 80, 8 czerwca 2000). Po raz kolejny w trakcie debaty sejmowej ugrupowania nierządowe nie występowały.

PSL i SLD oraz UW zgłaszały w 2001 r. swoich kandydatów na członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, zostały one negatywnie zaopiniowane przez Komisję. W debacie po raz kolejny dyskutowano nad kwestią upolityczniania mediów publicznych, problemem dyskryminacji, zdaniem wielu posłów, przez Krajową Radę Radiofonii i Telewizji tych mediów, które odwołują się do inspiracji chrześcijańskiej, jakości i obiektywizmu programów informacyjnych w telewizji publicznej w kampanii prezydenckiej, problemu udziału reklamy w telewizji publicznej (pos. 106, 10 kwietnia 2001).

Sejm w trakcie kadencji decyduje na temat zmian osobowych w poszczególnych komisjach. Obsada komisji sejmowych raczej nie budziła wielu kontrowersji, chociaż czasem się zdarzały. Tu w szczególności warto przytoczyć sytuację z grudnia

⁵² M. Janicki, *Swary...*

1997 r., a więc na samym początku kadencji. Przy okazji wyboru składu osobowego Komisji do Spraw Służb Specjalnych poseł L. Dorn zgłosił wątpliwości zarówno regulaminowe, jak i personalne wobec kandydatury Zbigniewa Siemiątkowskiego, ale także Konstantego Miodowicza (pos. 6, 18 grudnia 1997). Wątpliwości wobec K. Miodowicza zostały podtrzymane przez posła J. Kaczyńskiego. Należy zauważyć, że o ile poseł Siemiątkowski reprezentował SLD, o tyle poseł Miodowicz był kandydatem klubów rządowych.

Inna kontrowersja, także dotycząca obsady personalnej komisji sejmowych, ma już charakter typowego spięcia między rządem a opozycją. Na posiedzeniu 13, 5 marca 1998 r. wywiązała się m.in. polemika między Longinem Pastusiakiem i M. Krzaklewskim. Poseł L. Pastusiak zwrócił uwagę, że wygłaszane przez posłów rezygnacje z prac w komisjach są wyrazem nieprzygotowania zarówno klubów, w których takie sprawy się załatwia, jak i kierownictwa Sejmu, które tych kwestii nie zgłosiło. Poseł Krzaklewski replikował typowo politycznie, że poseł Pastusiak odnosząc się do nieprzygotowania klubów, zapewne mówi o sobie. Klub AWS na zarzuty posła Pastusiaka odpowiadał, że rezygnacje zostały zgłoszone zgodnie z procedurą.

6. Wnioski

Każda z opisywanych w niniejszym tomie kadencji ma swoją specyfikę i pod względem zachowań opozycyjnych stanowi ciekawy obszar badawczy – lata 1997–2001 również. Strukturalne zmiany, których wtedy dokonano, były bowiem przedmiotem gorących sporów, a także w istotnym stopniu rzutowały na kształt sceny politycznej w następnej dekadzie. W ogniu dyskusji parlamentarnej czy we wzorcu głosowań dostrzec można było zapowiedzi przyszłej współpracy i trwałych politycznych podziałów.

Naszą uwagę skupiły działania o charakterze opozycyjnym. Przed przystąpieniem do lektury bardziej szczegółowych wniosków płynących z powyższych rozważań należy pamiętać, że analiza procesu ustawodawczego oraz uchwałodawczego objęła wybraną grupę projektów. Miały one charakter „konfrontacyjny”, rozumiany jako sytuacja, gdy posłowie wstrzymywali się od głosowania lub głosowali przeciwko projektowi. Tak dobrana próba, choć stanowiła zaledwie wycinek wszystkich projektów, nad którymi w III kadencji Sejmu toczyły się prace, dostarczyła nam niezwykle różnorodnego materiału. Naszym celem była jego analiza ilościowa, ale przede wszystkim pogłębiona analiza projektów oraz przebiegu procedur uchwał i ustawodawczych. W jej rezultacie przedstawiliśmy szereg wykorzystywanych przez kluby i koła poselskie narzędzi, zaliczanych do katalogu działań opozycyjnych. Przykładami były: alternatywne projekty, polemiki merytoryczne, najczęściej obecne w toku prac nad projektem, bezpośrednia krytyka klubów koalicyjnych i rządu, głosowania „przeciwko” bez wyraźnego podania przyczyn, argumenty personalne kierowane przeciwko posłom koalicji i członkom rządu, wnioski mniejszości,

poprawki, obstrukcja parlamentarna, interpelacje i zapytania, wnioski o wotum nieufności. O konfrontacyjnym charakterze działań świadczyły też wypowiedzi wprost o roli opozycji. Natężenie wymienionych zachowań było zmienne – wzrost obserwowalny był w kilku sytuacjach, które w tekście zostały przez nas wyróżnione – na początku i na końcu kadencji czy w trakcie debat nad absolutorium.

Należy podkreślić, że w tej kadencji zarówno ugrupowania rządowe, jak i opozycja miały charakter sfragmentaryzowany. Potwierdzeniem tej tezy był brak wyraźnych deklaracji współpracy klubów opozycyjnych oraz różnorodne wzorce głosowań nad projektami ustaw (nie tylko rządowymi czy koalicyjnymi). W toku prac nastąpiły też kluczowe zmiany – wyjście z koalicji UW, zmiany w strukturze kół poselskich i klubów sejmowych. Zachowania o charakterze konfrontacyjnym w omawianej kadencji nie były przeważające i nie były domeną ugrupowań wyłącznie nierządowych. Przedmiotem naszego zainteresowania były także momenty, kiedy w obrębie tak wyselekcjonowanego materiału przejawiały się zachowania o charakterze koncyliacyjnym, przecinające klasyczne rozróżnienie: ugrupowania nierządowe (opozycja) *versus* ugrupowania rządowe (koalicja).

Koncyliacyjność przejawiała się we wspólnie przedkładanych opozycyjno-koalicyjnych projektach ustaw; projektach, co do których w toku prac posłowie opozycji wielokrotnie podkreślali ich konsensualny charakter; głosowaniach popierających projekty rządowe: wprowadzających zmiany w ustawach, co wynikało z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, w mniejszym zakresie pozostałych. Przejawem koncyliacyjności opozycji (w sferze deklaratywnej) oraz woli realizacji zasady „tworzenia alternatywy” były także deklaracje poparcia dla projektów, pod warunkiem uwzględnienia opozycyjnych poprawek. Ostateczny kształt głosowania, w którym opozycja popierała projekty koalicyjne/rządowe, często zależał od uwzględnienia wspomnianych uwag opozycji – wprowadzenia ich poprawek czy wniosków mniejszości w czasie drugiego i trzeciego czytania oraz prac w komisji.

Równocześnie przeprowadzona przez nas analiza skłania do stwierdzenia, że w głosowaniach klubów i kół nierządowych, zwłaszcza PSL i SLD, trudno wskazać wspólny wzorzec. Z dwóch dużych klubów nierządowych, PSL było bardziej skłonne do wykazywania postaw koncyliacji i współpracy niż SLD. Klub tego ugrupowania częściej niż SLD uzależniał poparcie dla projektu rządowego od poprawek wniesionych w trakcie prac w komisji, deklarował poparcie po przeprowadzeniu merytorycznych zmian. Uzasadnienia takiej postawy koncentrowały się naszym zdaniem przede wszystkim na podkreśleniu centrowego charakteru PSL, co manifestowało się m.in. częstym dosyć dystansowaniem się od poprzedniej koalicji rządowej, w której PSL uczestniczyło razem z SLD. Klub ten zgadzał się z klubami rządowymi zdecydowanie częściej niż klub SLD w kwestiach, które dotyczyły problematyki wartości moralnych czy religijnych.

Klub SLD był z kolei bardziej konsekwentnie opozycyjny niż klub PSL. Nie dystansował się, a wprost przeciwnie, często podkreślał osiągnięcia poprzedniej koalicji. W dyskusjach nad projektami, kiedy pojawiały się, w rozmaitych kontekstach, odniesienia do przeszłości PRL, SLD, zgodnie z przewidywaniami, skłonny był utożsamiać się z tą przeszłością, PSL natomiast zdecydowanie mniej.

Oba kluby wykazywały jednak także postawy koncyliacyjne, zwłaszcza w projektach, które można określić jako pragmatyczne, dotyczące załatwiania rozmaitych konkretnych spraw. Zaskakująca, zwłaszcza w stosunku do oczekiwań, była dosyć konsekwentnie opozycyjna postawa ROP. Cytowany przez nas na początku tego opracowania R. Herbut wyrażał przekonanie, że koalicja AWS/UW może liczyć zapewne także na poparcie ROP, zbliżonego ideowo zwłaszcza do AWS. Tak się jednak nie stało, klub ROP bardzo często sprzeciwiał się projektom rządowym. W uzasadnieniach przeważały odniesienia do wartości niepodległościowych i narodowych.

W realizacji funkcji kontrolnej tematy wprowadzane w trakcie prac nad poszczególnymi ustawami znajdowały swoją kontynuację w debatach nad wnioskami o wotum nieufności wobec poszczególnych ministrów rządu Jerzego Buzka. Wnioski takie zgłaszały w pierwszej kolejności SLD i PSL, ale inicjatywy te były popierane przez kluby tzw. prawicowej opozycji. Za każdym razem były punktem wyjścia do burzliwych debat, często wykraczających poza ocenę bieżących prac poszczególnych ministerstw. Oprócz wniosków o odwołanie ministrów opozycja posługiwała się także narzędziem w postaci wniosków o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej. Żadna z tych inicjatyw nie była skuteczna, wzorce widoczne w dyskusji i głosowaniach ukazują schemat współpracy (choć nie bezwarunkowej) SLD i PSL, nasilającej się krytyki SLD pod koniec kadencji oraz koncyliacyjnych/lojalnych UW nawet po rozpadzie koalicji.

Jeżeli chodzi o realizację funkcji kreacyjnej, kluby rządowe wykazały się dużą skutecznością, mimo podziałów wewnątrz koalicji, które przy tej okazji się manifestowały. Debaty nad obsadą stanowisk szczególnie burzliwe były w tej kadencji zwłaszcza w przypadku obsady sędziów Trybunału Stanu. Przypomnijmy, że w tej obsadzie nie znalazł się żaden przedstawiciel klubów nierządowych, a poseł Miller czynił przy tej okazji ostre zarzuty klubom rządowym, kontrastując ich działanie z działaniem samego SLD w poprzedniej koalicji.

W III kadencji Sejmu szczególnie ważne wydawały się z punktu widzenia zachowań opozycyjnych podziały wewnątrz koalicji rządowej, a także podziały wewnątrz samych klubów koalicyjnych, szczególnie AWS. Dokonana analiza skłania nas w tym przypadku do wniosku, że o ile w trakcie trwania koalicji podziały między klubami rządowymi były wyraziste, włącznie z debatą nad budżetem, o tyle w momencie, kiedy Unia Wolności opuściła koalicję z AWS, zachowywała się w stosunku do mniejszościowej egzekutywy J. Buzka w przeważającej mierze koncyliacyjnie. W większości głosowań przedstawiciele UW głosowali spójnie z dotychczasowym koalicjantem, choć znajdujemy przykłady głosowania w innych konfiguracjach. Ten wysoki stopień zgodności można tłumaczyć faktem wprowadzania poprawek UW w projektach proponowanych przez rząd w celu uzyskania wymaganej większości, jak miało to miejsce w opisywanej ustawie budżetowej na rok 2001. Nie do przecenienia jest też fakt, że prace nad częścią projektów, w których w ostatecznym głosowaniu UW głosowała zgodnie z AWS, rozpoczęte zostały dużo wcześniej, były kontynuacją wspólnych priorytetów dotychczasowych koalicjantów, jak w przypadku nowej ordynacji wyborczej.