

ROZDZIAŁ III

Struktura i funkcjonowanie opozycji w IV kadencji Sejmu (2001–2005)

1. Kontekst polityczny powstania rządów i ukształtowania się opozycji

IV kadencja Sejmu RP rozpoczęła się 19 października 2001 r., a zakończyła 18 października 2005 r. Wybory zostały przeprowadzone 23 września 2001 r. na podstawie ordynacji wyborczej do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 12 kwietnia 2001 r. W odniesieniu do wyborów sejmowych jej przepisy m.in. znosiły listę krajową, a o miejsca w Sejmie ubiegano się jedynie w 41 wielomandatowych okręgach. Zmianie uległa metoda proporcjonalności – faworyzującą partie o dużym poparciu wyborców metodę d'Hondta zastąpiono jedną z wersji metody dającej szanse na mandaty ugrupowaniom mniejszym¹. Zmiana, jak się wskazuje, „wyrażała interesy większości ugrupowań, które czuły się zagrożone utrzymującą się dominacją SLD w sondażach przedwyborczych”². Np. CBOS, badając poparcie dla partii wśród osób deklarujących udział w potencjalnych wyborach parlamentarnych w marcu 2001 r., raportowało następujące preferencje: Sojusz Lewicy Demokratycznej – Unia Pracy – 44%, Platforma Obywatelska – 12%, Samoobrona RP – 1%, Polskie Stronnictwo Ludowe – 7%, Akcja Wyborcza Solidarność – 9%, Unia Polityki Realnej – 2%, Unia Wolności – 6%³.

Na 403 okręgowych listach wyborczych zarejestrowanych było 7 508 kandydatów zgłoszonych przez 14 komitetów wyborczych. Listy zgłosiły następujące komitety: Koalicyjny Komitet Wyborczy Sojusz Lewicy Demokratycznej – Unia Pracy, Koalicyjny Komitet Wyborczy – Akcja Wyborcza Solidarność, Komitet Wyborczy Unii Wolności, Komitet Wyborczy Samoobrona Rzeczypospolitej Polskiej, Komitet Wyborczy „Prawo i Sprawiedliwość”, Komitet Wyborczy Polskiego Stronnictwa Ludowego, Komitet Wyborczy Wyborców Platforma Obywatelska, Komitet Wyborczy Alternatywa Ruch Społeczny, Komitet Wyborczy Polskiej Wspólnoty Narodowej, Komitet Wyborczy Liga Polskich Rodzin, Komitet Wyborczy Wyborców „Mniejszość Niemiecka”, Komitet Wyborczy Polskiej Unii Gospodarczej, Komitet Wyborczy Pol-

¹ Por. M. Migalski, W. Wojtasik, M. Mazur, *Polski system partyjny*, PWN, Warszawa 2006, s. 73.

² A. Dudek, *Historia polityczna Polski 1989–2005*, Wydawnictwo Arcana, Kraków 2007, s. 409.

³ *Preferencje partyjne w marcu*, Komunikat CBOS, BS/32/2001, www.cbos.pl (20.04.2011).

skiej Partii Socjalistycznej, Komitet Wyborczy Wyborców „Niemiecka Mniejszość Górnego Śląska”.

Przeliczanie głosów na mandaty odbywało się przy zastosowaniu zmodyfikowanej metody Sainte-Laguë. Przy uwzględnieniu progu wyborczego, mandaty uzyskali kandydaci siedmiu komitetów. Dane zawarto w tabeli 10.

Tabela 10. Wyniki wyborów do Sejmu w 2001 r.

Nr listy	Komitet	Liczba głosów	% głosów	Liczba mandatów
1	Koalicyjny Komitet Wyborczy Sojusz Lewicy Demokratycznej – Unia Pracy	5 342 519	41,04	216
4	Komitet Wyborczy Samoobrona Rzeczypospolitej Polskiej	1 327 624	10,20	53
5	Komitet Wyborczy „Prawo i Sprawiedliwość”	1 236 787	9,50	44
6	Komitet Wyborczy Polskiego Stronnictwa Ludowego	1 168 659	8,98	42
7	Komitet Wyborczy Wyborców Platforma Obywatelska	1 651 099	12,68	65
10	Komitet Wyborczy Liga Polskich Rodzin	1 025 148	7,87	38
11	Komitet Wyborczy Wyborców „Mniejszość Niemiecka”	47 230	0,36	2

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Obwieszczenia Państwowej Komisji Wyborczej o wynikach wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 23 września 2001 r.*, www.pkw.gov.pl

Zwycięskiej koalicji nie udało się uzyskać liczby mandatów umożliwiającej samodzielne rządzenie, ale już wybory do Senatu zakończyły się zdecydowanym zwycięstwem koalicji SLD i UP – rozkład mandatów podano w tabeli 11.

Tabela 11. Wyniki wyborów do Senatu w 2001 r.

Komitet	Liczba mandatów
Koalicyjny Komitet Wyborczy Sojusz Lewicy Demokratycznej – Unia Pracy	75
Komitet Wyborczy Liga Polskich Rodzin	2
Komitet Wyborczy Polskiego Stronnictwa Ludowego	4
Komitet Wyborczy Samoobrona Rzeczypospolitej Polskiej	2
Komitet Wyborczy Wyborców – Blok Senat 2001	15
Komitet Wyborczy Wyborców Henryka Tadeusza Stokłosa	1
Komitet Wyborczy Wyborców i Sympatyków Lecha Kaczyńskiego	1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Obwieszczenia Państwowej Komisji Wyborczej o wynikach wyborów do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 23 września 2001 r.*, www.pkw.gov.pl

Wyniki wyborów parlamentarnych w 2001 r. – jak pisze A. Dudek – sygnalizowały, że rozpoczął się powolny zmierzch ukształtowanego po 1989 roku układu

sił politycznych⁴. Jednocześnie wskazywały na kształtowanie się układu nowego, w którym obok partii o „posierpniowym rodowodzie” (PO, PiS), pojawiły się ugrupowania wcześniej na głównej scenie politycznej Polski nieobecne – Liga Polskich Rodzin i Samoobrona Rzeczypospolitej Polskiej. Nowy podział zaznaczył również dużą popularność SLD w społeczeństwie polskim oraz trwałe miejsce PSL na polskiej scenie politycznej. Wskazywano też, że nastąpiła dalsza konsolidacja systemu partyjnego⁵.

Rezultat wyborów przełożył się na strukturę polityczną Sejmu IV kadencji – oto opis jej stanu wyjściowego i dynamiki zmian w tym zakresie. Na początku opisywanej kadencji – 19 października 2001 r. podział polityczny Izby przedstawiał się następująco: Klub Parlamentarny Sojuszu Lewicy Demokratycznej (SLD) – 200 członków; Klub Parlamentarny Platforma Obywatelska (PO) – 65; Klub Parlamentarny Samoobrona Rzeczypospolitej Polskiej (Samoobrona) – 53; Klub Parlamentarny Prawo i Sprawiedliwość (PiS) – 44; Klub Parlamentarny Polskiego Stronnictwa Ludowego (PSL) – 42; Klub Parlamentarny Liga Polskich Rodzin (LPR) – 38; Klub Parlamentarny Unii Pracy (UP) – 16 posłów. Łącznie było to 7 klubów i kół oraz 5 posłów niezrzeszonych.

Ten początkowy układ polityczny zaczął się różnicować już po trzech tygodniach, kiedy z klubu PO 12 listopada odłączyła się grupa siedmiu posłów, tworząc następnego dnia Koło Parlamentarne Stronnictwa Konserwatywno-Ludowego (SKL); od 22 listopada 2004 r. zmieniono nazwę na Koło Poselskie Konserwatywno-Ludowe (KL) – w tej liczbie członków i pod takim mianem koło funkcjonowało do końca kadencji.

Kolejnym nowym elementem w budowie politycznej Sejmu IV kadencji stało się Koło Poselskie Partii Ludowo-Demokratycznej (PLD), utworzone 3 kwietnia 2002 r. przez trzech posłów, którzy opuścili kluby SLD i Samoobrony. Z czasem, do tej grupy posłów dołączali inni i 23 stycznia 2004 r. koło liczyło 10 osób; następnego dnia, po dołączeniu pięciu kolejnych posłów (z SLD, PSL i Samoobrony), utworzony został Federacyjny Klub Parlamentarny (FKP). To ugrupowanie poselskie funkcjonowało do 15 lipca 2004 r. 16 lipca tego roku piętnastu posłów z rozwiązanego FKP utworzyło Klub Poselski Partii Ludowo-Demokratycznej. Od 17 marca do 18 października 2005 r. frakcja ta działała jako Koło Poselskie Stronnictwa Gospodarczego (SG) z jedenastoma członkami.

Kolejnym kołem, zawiązanym 27 sierpnia 2002 r. przez trzech posłów wybranych z list Ligi Polskich Rodzin, było Koło Poselskie Ruchu Odbudowy Polski (ROP); w niezmienionym składzie funkcjonowało do końca IV kadencji.

Do końca 2002 r. powstały jeszcze w Sejmie dwie grupy polityczne – Koło Poselskie Ruchu Katolicko-Narodowego (RKN), założone 5 listopada przez pięciu posłów (mandaty z list Ligi Polskich Rodzin), i Koło Poselskie Polski Blok Ludowy (PBL), założone 6 grudnia przez czterech posłów wybranych z list Prawa i Sprawie-

⁴ A. Dudek, *Historia...*, s. 421.

⁵ A. Żukowski, *System wyborczy do Sejmu i Senatu RP*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2004, s. 175.

dliwosci oraz Samoobrony. O ile to pierwsze koło przetrwało do końca opisywanej kadencji, o tyle PBL zostało rozwiązane w czasie kadencji – 16 stycznia 2005 r.

Niewielkie „wzbogacenie” politycznej budowy Sejmu nastąpiło na początku kolejnego, 2003 roku: 15 stycznia trzech posłów, którzy opuścili KP LPR, założyły Koło Poselskie Porozumienia Polskiego (PP). Funkcjonowało ono w niezmiennym składzie do 18 października 2005 r.

Inną strukturą polityczną – istniejącą od 16 września 2002 r. do 28 stycznia roku następnego – było Koło Poselskie Polskiej Racji Stanu (PRS), tworzone przez pięciu posłów, którzy opuścili Samoobronę.

Jednakże największe zmiany w strukturze politycznej Sejmu w analizowanej kadencji dokonały się w roku 2004. Najważniejszy był podział Klubu Parlamentarnego SLD; w marcu wystąpiło z niego kilkudziesięciu członków. Spośród nich trzydzieści trzy osoby, w tym marszałek Marek Borowski, wraz z dwoma posłami, którzy opuścili klub UP, założyły 1 kwietnia Klub Parlamentarny Socjaldemokracji Polskiej (SDPL). W tym okresie był on piątą pod względem liczby członków frakcją partyjną w Sejmie.

Komentując trzy miesiące później fakt wystąpienia z klubu SLD grupy posłów, M. Borowski stwierdził:

Poszczególne partie polityczne, wszystko jedno, z lewej, z prawej strony czy ze środka, stopniowo traktowały władzę jako cel, a politykę jako podbój. Kulminacja nastąpiła w ostatnim okresie, niestety, z przykrością muszę to powiedzieć, w tym czasie, kiedy rządziło moje ugrupowanie, Sojusz Lewicy Demokratycznej, wraz z Unią Pracy [...]. Socjaldemokracja Polska powstała w odruchu sprzeciwu wobec kontynuowania tych praktyk, wobec braku refleksji, braku rozliczenia. Był to szczyry odruch i chcemy pokazać, że po lewej stronie sceny politycznej można nie tylko propagować, można także uprawiać inną politykę, można traktować działalność w Sejmie, działalność w samorządach, funkcje publiczne jako służbę publiczną. Tak właśnie chcemy rozumieć ideę naszej partii. Nie odmawiamy prawa żadnej innej partii do takiego samego rozumienia, przeciwnie, chcielibyśmy, aby jak najszerzej tego rodzaju pogląd się upowszechniał (pos. 77, 24 czerwca 2004).

Również w marcu 2004 roku zawiązała się na krótko współpraca między Polskim Stronnictwem Ludowym a Polskim Blokiem Ludowym Wojciecha Mojzesowicza. Jej przejawem było istnienie od 18 marca do 2 kwietnia wspólnego Klubu Parlamentarnego Polskiego Stronnictwa Ludowego – Polskiego Bloku Ludowego (PSL-PBL). Należały do niego czterdzieści trzy osoby.

W kwietniu 2004 roku powstało założone przez czterech wybranych z list LPR posłów Koło Poselskie „Dom Ojczyzny” (D_O). Funkcjonowało do końca IV kadencji, zwiększając liczbę swych członków do dziesięciu osób.

Ostatnim ugrupowaniem politycznym, jakie powstało w Sejmie omawianego okresu, było Koło Poselskie Ruchu Patriotycznego (RP). Ta nazwa odnosiła się w istocie do dwóch trzyosobowych kół: działającego od 1 do 28 lipca 2005 r. oraz powstałego 13 września, a działającego do ostatniego dnia kadencji; personalnie różniły się osobą jednego posła (drugie KP RP nie uczestniczyło w żadnym posiedzeniu plenarnym, bo tych już od końca sierpnia 2005 r. nie było).

W wyniku opisanych zmian podział polityczny Sejmu na koniec IV kadencji przedstawiał się następująco (w stosunku do klubów/kół, które istniały od początku kadencji, w nawiasie podano zmianę w %): Klub Parlamentarny Sojuszu Lewicy Demokratycznej – 148 członków (– 26%); Klub Parlamentarny Platforma Obywatelska – 56 (–13,8%); Klub Parlamentarny Prawo i Sprawiedliwość – 45 (+2,3%); Klub Parlamentarny Polskiego Stronnictwa Ludowego – 40 (–4,8%); Klub Parlamentarny Socjaldemokracji Polskiej – 32; Klub Parlamentarny Samoobrona Rzeczypospolitej Polskiej – 31 (–41,5%); Klub Parlamentarny Liga Polskich Rodzin (LPR) – 19 (–50%); Koło Parlamentarne Unii Pracy – 11 (–31,3%); Koło Poselskie Stronnictwa Gospodarczego – 11; Koło Poselskie „Dom Ojczysty” – 10; Koło Poselskie Konserwatywno-Ludowe – 5; Koło Poselskie Ruchu Katolicko-Narodowego – 4; Koło Poselskie Ruchu Odbudowy Polski – 3; Koło Poselskie Porozumienia Polskiego – 3; Koło Poselskie Ruchu Patriotycznego – 3; posłów niezrzeszonych było 35 (+680%).

W sumie daje to liczbę piętnastu klubów i kół poselskich. Kiedy dodamy kluby i koła, które rozpoczęły i zakończyły działalność w czasie IV kadencji – FKP, PSL-PBL, PBL, RP, to liczba elementów struktury politycznej Sejmu kadencji 2001–2005 wzrosła do dwudziestu. Synteza powyższego opisu jest przedstawiona w tabelach 12 i 13.

Podział polityczny parlamentu warunkuje relacje między rządem a opozycją. Mała liczba ugrupowań sprzyja wyraźnemu ukształtowaniu się stabilnego układu ugrupowań popierających rząd i będących do niego w opozycji; duże zróżnicowanie partyjne powoduje niestabilność i rozmaite konfiguracje koalicji rządowych i ugrupowań opozycyjnych.

Prześledźmy omawianą kadencję w tym wymiarze. Były w jej trakcie trzy rządy: pierwszy – Leszka Millera – powołany 19 października 2001 r. zakończył swoją misję 2 maja 2004 r., oraz dwa rządy Marka Belki: pierwszy, funkcjonujący od 2 do 19 maja 2004 r., i drugi, działający w okresie od 11 czerwca 2004 r. do 19 października roku następnego.

Prezydent Aleksander Kwaśniewski desygnował przewodniczącego Sojuszu Lewicy Demokratycznej Leszka Millera na Prezesa Rady Ministrów już 4 października. Było to rozwiązanie precedensowe, bowiem dotychczasowy desygnowanie premiera następowało w dniu dymisji poprzedniego gabinetu, a tę Jerzy Buzek złożył dopiero podczas pierwszego posiedzenia w dniu 19 października; prawnicy konstytucjoniści uznali to za dopuszczalne i pozwalające na szybsze utworzenie nowego rządu⁶.

⁶ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Liber, Warszawa 2005, s. 294.

Tabela 12. Polityczna struktura Sejmu IV kadencji

Nazwa	Powstanie	Liczba posłów	Rozwiązanie	Liczba posłów	Liczba posłów na koniec kadencji 18 X 2005
Klub Parlamentarny Sojuszu Lewicy Demokratycznej (SLD)	19 X 2001	200	-	-	148
Klub Parlamentarny Platforma Obywatelska (PO)	19 X 2001	65	-	-	56
Klub Parlamentarny Prawo i Sprawiedliwość (PiS)	19 X 2001	44	-	-	45
Klub Parlamentarny Polskiego Stronnictwa Ludowego (PSL)	19 X 2001	42	-	-	40
Klub Parlamentarny Samoobrona Rzeczypospolitej Polskiej (SRP)	19 X 2001	53	-	-	31
Klub Parlamentarny Liga Polskich Rodzin (LPR)	19 X 2001	38	-	-	19
Koło Parlamentarne Unii Pracy (UP)	19 X 2001	16	-	-	11
Koło Poselskie Konserwatywno-Ludowe (KL)	13 XI 2001	7	-	-	5
Koło Poselskie Partii Ludowo-Demokratycznej (PLD)	2 IV 2002	3	23 I 2004	10	-
Koło Poselskie Ruchu Odbudowy Polski (ROP)	27 VIII 2002	3	-	-	3
Koło Poselskie Ruchu Katolicko-Narodowego (RKN)	5 XI 2002	5	-	-	4
Koło Poselskie Polski Blok Ludowy (PBL)	6 XII 2002	4	16 I 2005	3	-
Koło Poselskie Porozumienia Polskiego (PP)	15 I 2003	3	-	-	3
Koło Poselskie Polskiej Racji Stanu (PRS)	16 IX 2003	5	28 I 2004	3	-
Federacyjny Klub Parlamentarny (FKP)	24 I 2004	15	15 VII 2004	15	-
Klub Parlamentarny Polskiego Stronnictwa Ludowego – Polskiego Bloku Ludowego (PSL-PBL)	18 III 2004	43	2 IV 2004	43	-
Klub Parlamentarny Socjaldemokracji Polskiej (SDPL)	1 IV 2004	35	-	-	32
Koło Poselskie „Dom Ojczysty” (D_O)	21 IV 2004	4	-	-	10
Koło Poselskie Stronnictwa Gospodarczego (SG)	17 III 2005	11	-	-	11
Koło Poselskie Ruchu Patriotycznego (RP)	1 VII 2005	3	28 VII 2005	3	-
Koło Poselskie Ruchu Patriotycznego (RP)	13 IX 2005	3	-	-	3
Posłowie niezrzeszeni	19 X 2001	5	-	-	39

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Sejm Rzeczypospolitej Polski, IV kadencja. Informacja o działalności*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2006, s. 12–14

A. Dudek pisze, że początkowo m.in. A. Kwaśniewski sugerował samodzielne tworzenie rządu mniejszościowego, ale ta forma sprawowania władzy nie zyskała akceptacji Platformy Obywatelskiej⁷. Rząd Leszka Millera powstał na podstawie umowy koalicyjnej, jaka została zawarta między SLD, UP i PSL (podpisano ją 9 października 2001). W jego skład – L. Miller oprócz funkcji Prezesa Rady Ministrów był przewodniczącym Komitetu Integracji Europejskiej – weszli przedstawiciele stron umowy koalicyjnej: Jarosław Kalinowski (PSL) jako wiceprezes Rady Ministrów i minister rolnictwa i rozwoju wsi oraz Marek Pol (UP) jako wiceprezes Rady Ministrów i minister infrastruktury. Trzecim wicepremierem był Marek Belka (SLD), jednocześnie pełniący funkcję ministra finansów. Poza jeszcze jednym ministrem z Polskiego Stronnictwa Ludowego (Stanisław Żelichowski, minister środowiska) pozostali byli z Sojuszu Lewicy Demokratycznej; w skład tego rządu weszły również dwie osoby bezpartyjne. Zaprzyśiężenie nastąpiło 19 października, a Sejm głosował nad przyjęciem wniosku premiera o udzielenie wotum zaufania temu rządowi 26 października.

Podstawą było exposé premiera, w którym – poza deklaracjami, że „styl naszego rządu, a przede wszystkim jego program jest inny, niż prezentował dotychczasowy rząd; udowodnimy, iż można prowadzić inną politykę niż ta, która przyniosła tyle dramatów i doprowadziła do zapaści finansowej państwa” – L. Miller określił priorytetowe zamierzenia rządu na najbliższe cztery lata. Było ich jedenaście: ograniczenie bezrobocia, poprawa sytuacji w rolnictwie i na wsi, naprawa systemu ochrony zdrowia, zapewnienie bezpieczeństwa obywateli, zwiększenie efektywności wymiaru sprawiedliwości, wykorzystanie rezerw tkwiących w edukacji i nauce, stworzenie nowych impulsów dla rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw, jakościowy postęp w infrastrukturze, zapewnienie niezbędnych warunków dla obrony narodowej, urzeczywistnienie integracji z Unią Europejską oraz wykorzystanie polityki zagranicznej dla wzmocnienia ekonomicznej i politycznej pozycji Polski (pos. 2, 26 października 2001).

W głosowaniu nad wotum zaufania za byli posłowie SLD, PSL, UP, Samoobrony i dwóch niezrzeszonych – razem 306 głosów; przeciw – 140 głosów posłów PO, PiS, LPR i trzech niezrzeszonych. Wraz z tym głosowaniem zarysował się wstępny kształt opozycji – zgodnie przeciwko wnioskowi głosowały trzy partie (razem 144 mandaty); na uwagę zasługuje opowiedzenie się za rządem partii Andrzeja Leppera (on sam podczas pierwszego posiedzenia Izby tydzień wcześniej został wybrany wicemarszałkiem Sejmu).

Jakie były motywacje odmowy udzielenia temu rządowi poparcia przez opozycję? Występujący w imieniu PO Maciej Płażyński wskazał trzy – „brak nowej wizji finansów publicznych i wzrost podatków”, „w exposé pełno jest celów, jakie rząd chce zrealizować. Wiemy, co rząd chce zrobić, ale nie wiemy jak” i „praktyka [złego] rządzenia [widoczna po tygodniu trwania rządu]”. Nie wykluczył jednak, że możliwa jest jakaś kooperacja z rządem w kwestiach obrony Polski przed zagroże-

⁷ A. Dudek, *Historia...*, s. 416.

niami zewnętrznymi, wypełniania sojusznicznych zobowiązań, uzdrawiania finansów publicznych, integracji z Unią Europejską.

Inne powody pojawiły się w wystąpieniu prezesa PiS – konkluzją było stwierdzenie Jarosława Kaczyńskiego, że

podporządkowane służby, służby celne i finansowe, montowanie pieniądza publicznego i prywatnego, a więc podporządkowany kapitał, podporządkowane media – to tworzy system władzy, w którym będzie można powiedzieć to, co już kiedyś wasi poprzednicy powiedzieli: Władzy raz zdobytej nie oddamy! [...] Jeśli nasz klub będzie z pełnym przekonaniem głosował przeciw wotum zaufania dla tego rządu, to dlatego, że chce bronić demokracji i nie chce sobie przypominać tego, co w Polsce już było i co doprowadziło do tego morza nędzy i tej degradacji naszego kraju, którą przeżywamy.

Najbardziej bezkompromisowo zabrzmiało stanowisko Klubu Parlamentarnego LPR, wyrażone przez Marka Kotlinowskiego:

Dobre rozwiązania będziemy wspierać i chronić przed populistycznym pieniactwem [...], obliczonym na tani poklask bez względu na szkody wyrządzone narodowi. Jednak złe postępowanie, które bardziej liczy się z przychylnością zagranicznych ośrodków władzy niż dobrem własnego narodu, będziemy nazywali po imieniu, twardo i ostro oraz ze wszystkich sił zwalczali. Szczególnie w tak fundamentalnej sprawie dla naszego życia państwowego, jak zachowanie niepodległości, naród polski może być pewien, że Liga Polskich Rodzin nie pozwoli na jakiegokolwiek ustępstwa za jakiegokolwiek srebrniki. [...] Niepodległości wyzbyć się nam nie wolno. I właśnie dlatego Liga Polskich Rodzin nie może poprzeć exposé pana premiera. Będziemy głosowali przeciw uchwaleniu wotum zaufania dla rządu Sojuszu Lewicy Demokratycznej.

Jak Samoobrona odniosła się do programu działania Rady Ministrów przedstawionego przez jej prezesa? Przewodniczący klubu tej partii stwierdził, że jego partia

poprze rząd, udzieli wotum zaufania, pod warunkiem że w następnych krokach rząd będzie przedstawiał projekty ustaw, które załatwią najpilniejsze sprawy, sprawy społeczne, gospodarcze i finansowe, abyśmy mogli wyborcom spojrzeć prosto w oczy i powiedzieć: nie oszukaliśmy was, mówiliśmy to w kampanii i wdramy to w życie. Jeżeli będzie inaczej, będziemy rozmawiać i dyskutować. Na pewno będziemy dyskutować, negocjować, a na końcu dopiero możemy mówić o protestach. Jako posłowie Rzeczypospolitej Polskiej nie chcemy uciekać się do tego, ale kiedy społeczeństwo już nie wytrzyma, bo napięcie społeczne rośnie, niezadowolenie rośnie, innego wyjścia może nie być (wszystkie cytowane wystąpienia – pos. 2, 26 października 2001).

Głosowanie nad wotum zaufania dla rządu Leszka Millera zarysowało trójdzielny podział – SLD, UP, PSL jako partie rządzące, PO, PiS i LPR jako partie opozycyjne oraz Samoobrona RP – nie będąca w koalicji rządzącej, ale i nie opozycyjna.

Koalicyjna sytuacja rządu zmieniła się, kiedy 3 marca 2003 r. zostali zdymisjonowani przez premiera dwaj ministrowie z PSL, a partia ta opuściła koalicję rządzącą, co nie oznacza, paradoksalnie, że dołączyła do opozycji. Na przykład podczas głosowania nad projektem uchwały zgłoszonym przez LPR w sprawie skrócenia kadencji Sejmu RP – zdecydowana większość posłów z klubu PSL (26 spośród

33 głosujących) była przeciw (pos. 43, 13 marca 2003). Podobnie w odniesieniu do wniosku o odrzucenie informacji rządu na temat sytuacji w polskim wymiarze sprawiedliwości – 25 posłów PSL (na 32 głosujących) było przeciw (pos. 45, 9 kwietnia 2003). Także w kwestiach tworzenia prawa – np. w „głosowaniu nad przyjęciem w całości projektu ustawy o Wojskowych Służbach Informacyjnych w brzmieniu proponowanym przez Komisję Nadzwyczajną wraz z przyjętą poprawką” większość posłów partii, która opuściła koalicję rządzącą, głosowała tak jak posłowie partii tej koalicji (pos. 49, 21 maja 2003).

12 marca, podczas zatwierdzania porządku dziennego 43. posiedzenia Sejmu, grupa posłów PiS zgłosiła wniosek o uzupełnienie porządku dziennego o punkt obejmujący przeprowadzenie pierwszego czytania projektu uchwały w sprawie podania się do dymisji Prezesa Rady Ministrów Leszka Millera, który jednak został oddalony – za jego przyjęciem głosowało 202 posłów, przeciw – 221, wstrzymało się – 5, nie głosowało – 32 (pos. 43, 12 marca 2003). W tej kwestii koalicja SLD –UP została wsparta przez koło PLD i siedmiu posłów niezrzeszonych.

13 czerwca 2003 r. L. Miller wnioskował o wyrażenie przez Izbę zaufania jego rządowi, który „musi wiedzieć, na kogo w Sejmie może liczyć w trakcie prowadzenia polityki wewnętrznej i zagranicznej”. Głosowanie pokazało ugrupowania i liczebność opozycji: z 14 grup partyjnych (13 kół i klubów plus niezrzeszeni) 9 było przeciw udzieleniu wotum zaufania (PO, PiS, PSL, Samoobrona, LPR, SKL, RKN, PP i ROP), jednakże liczba głosów opozycji nie wystarczyła (za – 236; przeciw – 213). Rząd poparły ugrupowania małe, pozakoalicyjne – Partia Ludowo-Demokratyczna Romana Jagielińskiego i Polski Blok Ludowy Wojciecha Mojzesowicza (pos. 50, 13 czerwca 2003). Historyk nazwał te ugrupowania „kołami ratunkowymi”⁸.

Maksymalne przesilenie polityczne IV kadencji nastąpiło wiosną 2004 roku; badania przeprowadzone końcem kwietnia pokazują ogromny spadek poparcia dla koalicji rządzącej i wzrost notowań opozycji. Największe poparcie miały Samoobrona RP (29%) i PO (26%), a preferencje dla pozostałych partii politycznych przedstawiały się następująco: PiS – 9%, SDPL – 7%, SLD – 6%, LPR – 6%, PSL – 5% i Unia Pracy – 4%⁹.

Dzień po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej premier Leszek Miller, zgodnie ze swoją wcześniejszą zapowiedzią, formalnie zrezygnował z funkcji, co oznaczało koniec dotychczasowego składu Rady Ministrów. Akt powołania na szefa rządu otrzymał od Prezydenta RP Marek Belka. Do współpracy w gabinecie wybrał polityków z SLD (8 ministrów, wśród których znalazł się wicepremier i minister gospodarki Jerzy Hausner), UP (Izabela Jaruga-Nowacka jako wicepremier) oraz 9 ministrów bezpartyjnych.

14 maja nowy premier wygłosił exposé, w którym określił priorytety swojego rządu: po pierwsze, zwalczanie biedy, wykluczenia społecznego i bezrobocia poprzez umocnienie pozytywnych tendencji w gospodarce; po drugie, pełna mobilizacja dla osiągnięcia maksimum korzyści z pierwszego roku członkostwa w Unii, w tym peł-

⁸ A. Dudek, *Historia...*, s. 464.

⁹ *Preferencje partyjne w marcu*, Komunikat CBOS, BS/62/2004, www.cbos.pl (20.04. 2011).

ne wykorzystanie dopłat do rolnictwa i funduszy przeznaczonych na rozwój oraz innych środków unijnych; po trzecie, rozwiązanie najbardziej palących problemów w ochronie zdrowia; po czwarte, uporządkowanie zarządzania majątkiem państwa i polityki prywatyzacyjnej; po piąte, kwestie obecności wojskowej w Iraku.

Wniosek szefa rządu o udzielenie wotum zaufania został przez Sejm odrzucony – głosy posłów SLD, UP i PBL nie wystarczyły, bowiem dwanaście pozostałych frakcji – w tym SDPL Marka Borowskiego – dysponowało zdecydowanie większą przewagą głosów (za – 188, przeciw – 262) (pos. 75, 14 maja 2004). Prezydent Aleksander Kwaśniewski nie przyjął jednak dymisji premiera i powierzył mu dalsze sprawowanie obowiązków.

W dyskusji nad wnioskiem premiera kluby podawały różne uzasadnienia głosowania przeciwko wotum zaufania dla rządu Marka Belki. Zyta Gilowska w imieniu PO powiedziała:

Wygłosił pan bardzo ogólne exposé, exposé adresowane do wszystkich, exposé, którym pragnie pan zadowolić wszystkich, exposé bez cienia osobistej wiary. Cóż, słusznie. My też nie mamy wiary w misję tego rządu. Platforma Obywatelska będzie głosowała przeciw udzieleniu wotum zaufania staro-nowej Radzie Ministrów pod pana kierownictwem.

Jarosław Kaczyński zapowiedział, że Klub Parlamentarny PiS rządu „nie poprze, bo jego poparcie jest przeciwko elementarnym interesom naszego kraju”.

Najbardziej, jak się wydaje, krytyczną opinię o programie tej Rady Ministrów wygłosił w imieniu PSL Zbigniew Kuźmiuk:

Otóż rząd pana Marka Belki [...] to raczej rząd kontynuacji niż rząd przełomu. A PSL uważa, że jeżeli w tym parlamencie ma powstać jakiś rząd, to rząd przełomu. Rząd trzech wrażliwości: wrażliwości narodowej, i tutaj kłaniają się sprawy konstytucji europejskiej [...], rząd wrażliwości państwowej, a więc taki, który będzie pilnował interesów skarbu państwa kosztem interesów oligarchów, i wreszcie rząd wrażliwości społecznej. [...] W związku z tym nie możemy mieć pewności, że to, co pan dzisiaj powiedział w swoim exposé, będzie chciał pan załatwić i realizować do końca. Właśnie z tych powodów nie jesteśmy w stanie poprzeć tego rządu.

Występujący w imieniu LPR Dariusz Grabowski zaatakował nie tylko program ale i osobę premiera:

to prawda, że Polska potrzebuje premiera. Jakiego premiera? Potrzebuje patrioty, potrzebuje człowieka mądrego, człowieka odpowiedzialnego, człowieka, który z troską i wrażliwością podejmie problemy, które przed nią stoją. Otóż nie ulega wątpliwości, panie premierze, że my jako posłowie Ligi Polskich Rodzin mamy wątpliwości, czy pan te kryteria spełnia. [...] na koniec chcę powiedzieć, panie premierze Belka, że dla dobra Polski pan powinien złożyć dymisję i umożliwić rozpisanie wcześniejszych wyborów.

W podobnym, ale bardziej „awanturniczym” tonie wypowiedział się Andrzej Lepper: „Także ta sprawa i te wszystkie sprawy jedno mówią, że ten układ parlamentarny nie może dłużej istnieć. Ten Sejm musi się rozwiązać. Muszą być natychmiast nowe wybory do parlamentu”. Do opozycji dołączył Klub Parlamentarny SDPL, a „stosowną” deklarację złożyła Jolanta Banach:

Socjaldemokracja będzie głosować przeciwko rządowi Marka Belki. Decyzję tę poprzedziłyśmy długimi dyskusjami, analizami i – nie waham się powiedzieć – rozterkami. Nasze stanowisko przedstawiłam tak szeroko i szczegółowo, jak to możliwe. Jeśli jednak rząd profesora Belki powstanie, będziemy wspierać wszystkie te jego działania i decyzje, które uznamy za niezbędne dla państwa i obywateli. Jeśli nie powstanie, od następnego dnia gotowi jesteśmy przystąpić do rozmów w celu zawarcia politycznego porozumienia dotyczącego powołania przejściowego, zadaniowego rządu z jednoznaczną zgodą na rozwiązanie tego Sejmu i przeprowadzenie wyborów jesienią bieżącego roku (wszystkie cytowane wyżej wystąpienia – pos. 75, 14 maja 2004).

Ponieważ Sejm, który zgodnie z konstytucją miał wyznaczyć nowego premiera, nie zgłosił żadnej propozycji personalnej, prezydent po raz kolejny 11 czerwca 2004 r. powierzył stanowisko Prezesa Rady Ministrów Markowi Belce i na jego wniosek powołał rząd w prawie identycznym jak w maju składzie. Kolejne głosowanie nad wotum zaufania odbyło się podczas posiedzenia 24 czerwca – tym razem propozycja premiera została przyjęta 236 głosami (SLD, SDPL, FKP, UP i niezrzeszeni); pozostałych jedenaście klubów i kół było w opozycji (215 głosów) (pos. 77, 24 czerwca 2004). Ten rząd, jako trzeci w IV kadencji, sprawował władzę wykonawczą do jej końca.

Drugi rząd M. Belki wotum zaufania otrzymał dzięki głosom posłów Socjaldemokracji Polskiej. Jak przewodniczący klubu uzasadniał zmianę stanowiska w tym przypadku? M. Borowski wskazywał, że odmowa zaufania dla tego rządu będzie skutkowałą nowymi wyborami 8 sierpnia 2004 r., a ani wybory, ani ich termin nie są korzystne dla Polski i dodał kolejny argument:

Myślę, biorąc pod uwagę także zmiany w programie – też te, które zaprezentował dzisiaj [premier]; cieszymy się, że postulaty, propozycje, oczekiwania Socjaldemokracji zostały uwzględnione zarówno w kwestii budowy uczciwego państwa, bardzo liczymy na determinację pana premiera w tym względzie, jak i w kwestiach przyjaznej ludziom polityki społeczno-gospodarczej – że to są jakościowe zmiany. Oczywiście są ugrupowania, które mają prawo temu nie ufać, i są ugrupowania, które uważają, że jest szansa na ich zrealizowanie, a w każdym razie po 3 miesiącach nastąpi ocena. Panie Premierze! Otrzymuje pan od Socjaldemokracji kredyt zaufania, kredyt zaufania do 7 października.

Z wypowiedzi przedstawicieli opozycji można przytoczyć jeszcze jedną, prezesa Prawa i Sprawiedliwości. W niej bowiem pojawił się wątek, jakiego w debacie nad wotum zaufania i dla pierwszego, i dla drugiego rządu M. Belki nie było – że jest to rząd postkomunistyczny. Jarosław Kaczyński powiedział m.in.:

Można by tutaj kontynuować ewidencję osiągnięć tego rządu. Można by analizować jego skład, szczególnie jeśli spojrzeć na zadania prywatyzacyjne, służbowo, można to tak powiedzieć, życiorysy jego członków. Można spojrzeć na wymiar sprawiedliwości i przyrzeć się temu życiorysowi, który tam w tej chwili ma decydujący, można powiedzieć, charakter. Można by spojrzeć na sprawy służby zdrowia i tego projektu, który był z tej mównicy omawiany itd. Można, ale w istocie nie trzeba. Nie trzeba dlatego, bo każdy rozumny człowiek, który nie ma osobistego interesu w tym, żeby podtrzymywać postkomunizm w Polsce, tego rządu poprzeć nie może (pos. 77, 24 czerwca 2004).

2. Udział opozycji w organach Sejmu

Partyjny skład parlamentu jest rozpoznawalny w obsadzie personalnej organów kierowniczych i funkcjonalnych, jest przejawem realizacji takich zasad ustrojowych w demokratycznym organie przedstawicielskim, jak ta, że każdy z klubów parlamentarnych ma swojego reprezentanta w Prezydium Sejmu czy zasadzie parytetów w komisjach władzy ustawodawczej. Ta kwestia w opisywanej kadencji Sejmu przedstawia się następująco.

Na swym pierwszym posiedzeniu Izba dokonała wyboru Marszałka Sejmu i wicemarszałków. Najliczniejszy klub zgłosił kandydaturę Marka Borowskiego – poparło ją 377 posłów (w tym wszyscy posłowie klubów PO i Samoobrona), przeciw było 77 posłów z klubów PiS i LPR. W dalszej części posiedzenia przyjęto uchwałę określającą liczbę wicemarszałków na czterech, choć w dyskusji pojawiała się propozycja poprawki, zwiększającej tę liczbę do sześciu. Zgłaszający ją przewodniczący klubu LPR Roman Giertych powiedział: „Zaproponowany nam w uchwale porządek prawny co do liczby czterech posłów jest właśnie złamaniem demokratycznego porządku konstytucyjnego [...], ponieważ nie wszystkie kluby mogą uczestniczyć w organie Sejmu, jakim jest Prezydium Sejmu”. W głosowaniu poprawka nie została zaakceptowana (poza klubem Ligi Polskich Rodzin i czterema posłami z innych ugrupowań wszyscy głosowali przeciw); skład Prezydium Sejmu z czterema wicemarszałkami został przegłosowany (jakkolwiek sprzeciw wyrazili wszyscy głosujący posłowie Ligi Polskich Rodzin oraz J. Kaczyński) (pos. 1, 19 października 2001).

Ze zgłoszonych sześciu kandydatur na tę funkcję najwięcej głosów otrzymali i wicemarszałkami zostali: Janusz Wojciechowski – 349, Donald Tusk – 323, Andrzej Lepper – 319 i Tomasz Nałęcz – 306. Pozostałych dwóch kandydatów otrzymało zbyt małą liczbę głosów: Gabriel Janowski – 115 i Lech Kaczyński – 108. Jeżeli chodzi o indywidualne głosowania, to posłowie największego klubu skreślili G. Janowskiego i L. Kaczyńskiego, klub PSL głosował za J. Wojciechowskim i, niejednomyślnie, za A. Lepperem, T. Nałęczem, przeciw L. Kaczyńskiemu i D. Tusko wi oraz mniej więcej w połowie za/przeciw G. Janowskiemu, a trzeci klub koalicji rządzącej – UP sprzeciwiał się kandydatom G. Janowskiego i L. Kaczyńskiego. Klub PiS głosował za kandydatami L. Kaczyńskiego, D. Tuska i J. Wojciechowskiego, Samoobrona była przeciwna wyborowi L. Kaczyńskiego i D. Tuska, Klub Parlamentarny LPR był w zasadzie przeciwko wszystkim kandydatom poza A. Lepperem (większość głosów). To głosowanie pokazuje, że już na początku kadencji opozycja przejawiała zróżnicowanie (pos. 1, 19 października 2001).

Wyniki głosowania pokazują złamanie zasady reprezentacji, co oznacza, że czwarty pod względem liczby posłów klub nie miał swojego wicemarszałka. Można interpretować to jako jakąś formę ograniczenia wpływu opozycji na funkcjonowanie Sejmu IV kadencji. Kandydat Klubu Parlamentarnego Prawo i Sprawiedliwość dopiero w lipcu 2004 r. został wybrany w skład Prezydium Izby; przeciw tej kandydaturze była większość głosujących posłów SLD, cały klub UP oraz kilkunastu posłów z różnych klubów i bezpartyjni – razem 171 głosów, „za” głosowało 228

posłów (pos. 78, 2 lipca 2004). Można dodać, że na tym samym posiedzeniu wybierano jeszcze jednego wicemarszałka, na stanowisko opuszczone przez J. Wojciechowskiego (PSL), który uzyskał mandat w Parlamencie Europejskim; kandydatura Józefa Zycha uzyskała zdecydowane poparcie wszystkich klubów i kół (było ich wtedy 15) – 406 głosów „za” na 422 głosujących.

Warto odnotować fakt, że trzeci kandydat do tej funkcji – Roman Jagieliński zrezygnował z kandydowania, stwierdzając:

Widząc możliwość rozpoczęcia nowego etapu pracy parlamentu, porozumienia się koalicji z opozycją, nieprzenoszenia wszelkich dyskusji na forum plenarne, ale także tej dyskusji, która może się odbywać w Prezydium Sejmu, podjąłem decyzję o rezygnacji z kandydowania na wicemarszałka Sejmu (pos. 78, 2 lipca 2004).

Prezydium Sejmu w opisywanej kadencji podlegało względnie częstym zmianom. Pierwsza dokonała się już w kilka tygodni po rozpoczęciu kadencji: na posiedzeniu 29 listopada przegłosowano wnioski o odwołanie wicemarszałka A. Leppera, które złożyli posłowie SLD, PO, UP i PiS. We wnioskach (rozpatrywanych łącznie) zarzucono wicemarszałkowi nieprzystające do funkcji zachowanie. Wniosek o odwołanie przyjęto 318 głosami przeciw 74 (oczywiście, posłowie z klubu A. Leppera, ale także większość posłów LPR głosowała przeciwko). Po tej decyzji Prezydium pracowało w składzie pięcioosobowym do lipca 2004 r. (pos. 6, 29 listopada 2001).

Kolejne zmiany dotyczyły stanowiska Marszałka Sejmu. Kiedy Marek Borowski opuścił Klub Parlamentarny Sojuszu Lewicy Demokratycznej, zażądano od niego rezygnacji z funkcji. Dymisja została złożona i podczas 73. posiedzenia powołano na jego miejsce Józefa Oleksego. Otrzymał on 189 głosów za (posłów klubów SLD, FKP, koła UP i niezrzeszonych) oraz 185 przeciw (Klub SDPL nie głosował) (pos. 76, 20 kwietnia 2004). J. Oleksy był Marszałkiem Izby do stycznia 2005 roku – na 95. posiedzeniu zgłosił rezygnację, która w głosowaniu została przyjęta. Na powstały wakat zgłoszono kandydatury Włodzimierza Cimoszewicza i Józefa Zycha. W głosowaniu, z przewagą czterech głosów (223 do 219), wygrał kandydat SLD. Głosowali za nim posłowie SLD, SDPL, UP, PLD i większość niezrzeszonych, pozostałe 11 klubów i kół głosowało na J. Zycha (pos. 95, 5 stycznia 2005). Można przyjąć, że był to charakterystyczny dla ostatniego roku IV kadencji układ rządzący-opozycja, powielający się w głosowaniach legislacyjnych. Marszałek Cimoszewicz przetrwał na stanowisku do końca kadencji.

Inne zmiany w Prezydium dotyczyły wicemarszałków – jedynymi, którzy przez całą kadencję sprawowali swe funkcje, byli T. Nałęcz i D. Tusk. Szczegóły zawarto w tabeli 14.

Przez całą kadencję nie była obecna w tym organie kierowniczym Sejmu Liga Polskich Rodzin, a po odwołaniu Andrzeja Leppera także Samoobrona.

Kolejnym organem, o którym należy wspomnieć, jest Konwent Seniorów. Na początku kadencji w jego skład, poza członkami Prezydium, wchodził przedstawiciele wszystkich klubów parlamentarnych, razem dwanaście osób. Na koniec kadencji skład był nieznacznie zmieniony: nie było wśród jego członków przedstawiciela koła Unii Pracy, był poseł z klubu SDPL oraz reprezentant Porozumienia

Kół Poselskich („Dom Ojczysty”, Porozumienie Polskie, Ruch Katolicko-Narodowy, Ruch Odbudowy Polski). W sumie było to trzynaście osób, w tym większość (84%) z opozycji.

W ustalonym na początku kadencji składzie dwudziestu sekretarzy Sejmu z klubów koalicji rządzącej pochodziło 12, pozostali wywodzili się z PO, PiS, Samoobrony i LPR. Zmiany proporcji partyjnej związane były ze zmianą przynależności klubowej poszczególnych posłów.

Tabela 14. Prezydium Sejmu IV kadencji

Okres	Skład	Osoba	Partia
19 X 2001– 29 X 2001	marszałek	Marek Borowski	SLD
	wicemarszałek	Tomasz Nałęcz	UP
	wicemarszałek	Janusz Wojciechowski	PSL
	wicemarszałek	Andrzej Lepper	SRP
	wicemarszałek	Donald Tusk	PO
29 XI 2001– 21 IV 2004	marszałek	Marek Borowski	SLD
	wicemarszałek	Tomasz Nałęcz	UP
	wicemarszałek	Donald Tusk	PO
	wicemarszałek	Janusz Wojciechowski	PSL
21 IV 2004– 16 VI 2004	marszałek	Józef Oleksy	SLD
	wicemarszałek	Tomasz Nałęcz	UP
	wicemarszałek	Donald Tusk	PO
	wicemarszałek	Janusz Wojciechowski	PSL
16 VI 2004– 2 VII 2004	marszałek	Józef Oleksy	SLD
	wicemarszałek	Tomasz Nałęcz	SDPL
	wicemarszałek	Donald Tusk	PO
2 VII 2004– 5 I 2005	marszałek	Józef Oleksy	SLD
	wicemarszałek	Tomasz Nałęcz	SDPL
	wicemarszałek	Donald Tusk	PO
	wicemarszałek	Kazimierz M. Ujazdowski	PiS
	wicemarszałek	Józef Zych	PSL
5 I 2005– 18 X 2005	marszałek	Włodzimierz Cimoszewicz	SLD
	wicemarszałek	Tomasz Nałęcz	SDPL
	wicemarszałek	Donald Tusk	PO
	wicemarszałek	Kazimierz M. Ujazdowski	PiS
	wicemarszałek	Józef Zych	PSL

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, IV kadencja. Informacje o działalności*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2006, s. 15–16.

W IV kadencji Sejmu RP powołano kilka rodzajów komisji: stałe, nadzwyczajne oraz śledcze. Stałych było 27 i wśród nich ustalono następujące kategorie: duże, średnie i małe oraz komisje powoływane według odrębnych zasad. Szczegółowy wykaz komisji zawarto w tabeli 15.

W odniesieniu do podziału opartego na kryterium liczebności komisji ustalono parytety dla klubów poselskich. W komisjach dużych klubom przysługiwała następująca liczba miejsc: SLD – 17 (43,6%), UP – 1 (2,6%), PO – 5 (12,8%), Samoobrona – 5 (12,8%), PiS – 4 (10,2%), PSL – 4 (10,2%) i LPR – 3 (7,8%). W komisjach średnich było to, odpowiednio: 12 (42,8%), 1 (3,6%), 4 (14,3%), 3 (10,7%), 3 (10,7%), 3 (10,7%), 2 (7,1%). Natomiast w komisjach małych ustalono następującą reprezentację: SLD – 7 (41,2%), UP – 1 (5,9%), po 2 posłów (11,8%) z PO, Samoobrony, PiS i PSL oraz z LPR – 1 (5,9%). Łącznie jednak partie nienależące do koalicji rządzącej w wyznaczonych kategoriach komisji sejmowych miały przewagę: w dużych posiadały 21 miejsc (63,6%), w średnich – 15 (53,6%) i w małych – 9 (52,9%).

Komisje powoływane według odrębnych zasad miały następujący skład: Komisja do Spraw Służb Specjalnych – 9 (na koniec kadencji: SLD – 2 posłów, pozostałe kluby – PO, PiS, PSL, Samoobrona, LPR, UP, SDPL – po 1; opozycja łącznie stanowiła 66,7% składu Komisji; Komisja Etyki Poselskiej po 1 posła z każdego klubu, czyli 7 łącznie (opozycja – 41,4%). Komisja do Spraw Unii Europejskiej miała 41-osobowy skład rozdzielony następująco: SLD – 15 (36,6%), PO – 6 (14,6%), PiS – 5 (12,2%), PSL – 4 (9,7%), Samoobrona – 3 (7,3%), SDPL – 3 (7,3%), LPR – 2 (4,9%) oraz RP, PP i KL po 1 (2,4%); w sumie przedstawiciele opozycji to 26 posłów (63,4%).

Wcześniejsza Komisja Europejska liczyła 48 posłów, a proporcja partyjna była następująca: SLD – 17 (35,4%), PO, SDPL, PSL – po 4 (8,3%), PiS – 3 (6,2%), Samoobrona, LPR, PLD, RKN, PBL – po 2 (4,2%), UP, SKL i D_O – po 1 (2,1%) oraz 3 posłów niezrzeszonych (6,2%). Przedstawiciele ugrupowań pozarządowych było łącznie trzydziestu, co stanowiło 65,5%. Na skład tej komisji można jeszcze spojrzeć, mając na uwadze orientację partii związaną ze stosunkiem do integracji z Unią Europejską; posłowie z partii pozytywnie nastawionych do akcesji (cztery pierwsze) stanowili 62,5%.

Jeżeli chodzi o kwestię przewodniczenia komisjom (dane z końca IV kadencji), to posłowie Klubu Parlamentarnego Sojuszu Lewicy Demokratycznej przewodniczyli dziewięciu: dwóm dużym (Administracji i Spraw Wewnętrznych; Edukacji, Nauki i Młodzieży), czterem średnim (Kultury i Środków Przekazu; Spraw Zagranicznych; Sprawiedliwości i Praw Człowieka oraz Komisja Ustawodawcza,) i dwóm małym (Komisja Regulaminowa i Spraw Poselskich, Komisja do Spraw Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn) oraz Komisji do Spraw Unii Europejskiej.

Posłowie Klubu Parlamentarnego Platforma Obywatelska byli przewodniczącymi trzech komisji sejmowych – jednej dużej (Komisja Gospodarki), jednej średniej (Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej), jednej małej (Komisja Kultury Fizycznej i Sportu).

Pracami trzech komisji kierowali posłowie Klubu Parlamentarnego Prawo i Sprawiedliwość – jednej dużej (Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi), jednej średniej (Komisja Skarbu Państwa) oraz jednej małej (Komisja do Spraw Kontroli Państwowej).

Klub Parlamentarny Polskiego Stronnictwa Ludowego obsadził stanowiska przewodniczących dwóch komisji – jednej dużej (Komisja Infrastruktury) i jednej małej (Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej).

Posłowie będący członkami Klubu Parlamentarnego Socjaldemokracji Polskiej przewodniczyli dwóm komisjom – dużej (Komisja Polityki Społecznej i Rodziny) i małej (Komisja Obrony Narodowej).

Do posłów Klubu Parlamentarnego Samoobrona Rzeczypospolitej Polskiej należało przewodnictwo w jednej średniej (Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa) i w jednej małej (Komisja Mniejszości Narodowych i Etnicznych) komisji.

Po jednej komisji przewodniczyli posłowie z Klubu Parlamentarnego Liga Polskich Rodzin (mała – Komisji Łączności z Polakami za Granicą), z Koła Parlamentarnego Unii Pracy (średnia – Komisja Zdrowia) oraz poseł niezrzeszony (duża – Komisja Finansów Publicznych). W przypadku Komisji do Spraw Służb Specjalnych oraz Komisji Etyki Poselskiej przewodnictwo było rotacyjne – na koniec kadencji w obydwu przewodniczyli posłowie z PO.

Funkcję wiceprzewodniczącego komisji pełniło 22 posłów z SLD, po 9 z PO i PiS, 10 z PSL, 14 z SDPL, 7 z Samoobrony, 6 z LPR, 1 z UP, po 2 z Koła Poselskiego Stronnictwa Gospodarczego, Koła Poselskiego Konserwatywno-Ludowego i Koła Poselskiego Ruchu Katolicko-Narodowego. Wiceprzewodniczącymi było też 5 posłów niezrzeszonych. W sumie – na 27 przewodniczących koalicja rządząca pod koniec kadencji miała ich 11 (40,74%), a opozycja 16 (59,26%). Na 89 wiceprzewodniczących SLD i UP miały 23 (25,84%); łącznie – prezydium składały się ze 116 posłów: 34 (29,3%) z koalicji rządzącej, a 82 (70,7%) z opozycji.

Biorąc pod uwagę rozmiar komisji, ugrupowania pozarządowe przewodniczyły 5 komisjom dużym (71,4%), 4 średnim (50%) i wszystkim małym (100%). Zastępców przewodniczącego opozycja miała 19 (67,86%) w komisjach dużych, 14 w średnich (63,6%) i 15 (83%) w małych. Łącznie w prezydiach posłów z opozycji było: w komisjach dużych – 24 (68,6%); w komisjach średnich – 18 (60%); w komisjach małych – 22 (80%). Komisjom powoływanym według innych zasad przewodniczyło 4 posłów z SLD i 1 z PO; łącznie w prezydiach z opozycji było 19 osób (76%).

Interpretując powyższe dane liczbowe, można stwierdzić, że parlamentarne ugrupowania niewchodzące w skład koalicji rządzącej miały większy procentowo udział w prezydiach komisji niż w ich składzie. Jedną z przyczyn było pomniejszenie koalicji rządzącej po wyjściu z niej Polskiego Stronnictwa Ludowego, inną – opuszczanie klubów przez ich początkowych członków i tworzenie nowych klubów lub kół w Sejmie, przy zachowaniu sprawowanej funkcji.

W czasie IV kadencji zostało powołanych dziesięć komisji nadzwyczajnych (tab. 16) – cztery działały do końca kadencji, sześć zakończyło swą aktywność przed 18 października 2005 r. Ich liczebność była różna – od 27 osób (Komisja Nadzwyczajna do rozpatrzenia rządowego projektu ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu oraz zmianie niektórych ustaw) do 13 (Komisja Nadzwyczajna do rozpatrzenia rządowego projektu ustawy o działalności lobbingskiej).

Tabela 16. Prezydium komisji śledczych i nadzwyczajnych w Sejmie IV kadencji

	Przewodniczący										Zastępcy											
	SLD	PO	PIS	PSL	SDPL	SRP	LPR	UP	Niez.	SLD	PO	PIS	PSL	SDPL	SRP	LPR	UP	SG	KL	RKN	Niez.	
SORN								x			x				x							
SPZU																x						
SRTV					x																	x
NKK		x																				
NZR	x																					
NUW																						
NPS	x																					
NDL		x																				x
NPR	x																					
NIF						x																
NAW	x																					
NWI	x																					
NSN	x																					

Źródło: Opracowanie własne na podstawie www.sejm.gov.pl/archiwum/komisje/kadencja4/

Wykaz komisji – komisje śledcze: SORN (Komisja Śledcza do zbadania zarzutu nieprawidłowości w nadzorze Ministerstwa Skarbu Państwa nad przedstawicielami Skarbu Państwa w spółce PKN Orlen S.A. oraz zarzutu wykorzystania służb specjalnych [d. UOP] do nielegalnych nacisków na organa wymiaru sprawiedliwości w celu uzyskania postanowień służących do wywierania presji na członków Zarządu PKN Orlen S.A.), SPZU (Komisja Śledcza do zbadania prawidłowości prywatyzacji Powszechnego Zakładu Ubezpieczeń Spółka Akcyjna), SRTV (Komisja Śledcza do zbadania ujawnionych w mediach zarzutów dotyczących przypadków korupcji podczas prac nad nowelizacją ustawy o radiofonii i telewizji); komisje nadzwyczajne: NKK (Komisja Nadzwyczajna do rozpatrzenia projektów ustaw związanych z rządową pracą nad nowelizacją ustawy o radiofonii i telewizji); komisje nadzwyczajne: NUW (Komisja Nadzwyczajna do rozpatrzenia projektów ustaw związanych z rządową pracą nad nowelizacją ustawy o regulaminie Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej), NPS (Komisja Nadzwyczajna do rozpatrzenia projektów ustaw związanych z rządową pracą nad nowelizacją ustawy o działalności publicznych), NIF (Komisja Nadzwyczajna do rozpatrzenia projektów ustaw związanych z programem rządowym „Przedsiębiorczość – Rozwój – Praca”), NAW (Komisja Nadzwyczajna do rozpatrzenia rządowego projektu ustawy o informatyzacji działalności niektórych podmiotów realizujących zadania publiczne), NNI (Komisja Nadzwyczajna do rozpatrzenia rządowego projektu ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu oraz zmianie niektórych ustaw), NNI (Komisja Nadzwyczajna do rozpatrzenia rządowego projektu ustawy o Wojskowych Służbach Informacyjnych), NSN (Komisja Nadzwyczajna do rozpatrzenia projektów ustaw dotyczących stanów nadzwyczajnych)

Nie opisując tych komisji, można podać jedynie dane dotyczące udziału opozycji w ich prezydiach: w czterech przewodniczyli posłowie spoza koalicji (40%), a na 29 wiceprzewodniczących 23 było z klubów lub kół opozycyjnych (79%); łącznie w prezydiach komisji nadzwyczajnych przedstawiciele opozycji stanowili 69%.

Powołane zostały również trzy komisje śledcze, w tym pierwsza tego rodzaju od czasu obowiązywania ustawy z 1999 roku – Komisja Śledcza do zbadania ujawnionych w mediach zarzutów dotyczących przypadków korupcji podczas prac nad nowelizacją ustawy o radiofonii i telewizji, powszechnie znana jako Komisja ds. Afery Rywina. W dniu zakończenia działalności przewodniczyli im posłowie z ugrupowań opozycyjnych, którzy też w ich prezydiach stanowili przeważającą większość (90%).

Podsumowując, opozycja była nie tylko obecna w komisjach parlamentarnych i ich organach kierowniczych, lecz również dominowała ilościowo nad przedstawicielami partii koalicji rządowej.

3. Uczestnictwo opozycji w procesach ustawo- i uchwałodawczych (aspekty ilościowe)

Przedstawione wyżej informacje dotyczące politycznej budowy Sejmu IV kadencji i politycznych podziałów w organach Izby są wstępem do analizy funkcjonowania tego organu władzy ustawodawczej. Sejm IV kadencji odbył 109 posiedzeń: pierwsze w dniach 19 i 23 października 2001 r., ostatnie – 29 sierpnia 2005 r. W kolejnych latach kadencji liczba posiedzeń kształtowała się następująco: 2001 – 9, 2002 – 29, 2003 – 27, 2004 – 29, 2005 – 15. Szczegółowe dane statystyczne zawarte są w tabeli 17.

W odniesieniu do funkcji kontrolnej, realizowanej poprzez interpelacje i zapytania poselskie, można podać następujące dane liczbowe. Na ogólną liczbę 11 752 interpelacji zgłoszonych w czasie opisywanej kadencji, 9 264 pochodziło od posłów opozycyjnych (78,8%). Zwraca uwagę szczególna aktywność klubu Samoobrony – liczba interpelacji jego posłów stanowiła prawie jedną piątą wszystkich interpelacji (19,8%). Zapytań poselskich było 4663, z czego 73,4% zadawanych przez posłów opozycji; najwięcej pochodziło z klubu SLD (24,9%) (zob. tab. 18).

Realizacja ilościowa funkcji ustawodawczej – na ogólną liczbę wniesionych pod obrady Sejmu 1265 projektów ustaw w pierwszym czytaniu rozpatrywanych było 990 (78,26%), z czego uchwalonych zostało 894, co stanowi 90,3%; różnica wynika stąd, że część z nich została odrzucona, a część wycofana. Ogółem projektów odrzuconych było 44, z czego poselskich 32 (72,7%), rządowych – 11 (25%) i 1 (2,3%) senacki.

Wiele projektów ustaw budziło sprzeciw. W 2001 roku na ogólną liczbę 36 projektów 30 (83%) budziło sprzeciw, z czego 29 było projektami rządowymi. W roku 2002 na 212 projektów ze sprzeciwem spotkało się 147 (69%),

Tabela 17. Podstawowe dane statystyczne dotyczące prac Sejmu IV kadencji

Wyszczególnienie	2001	2002	2003	2004	2005	Ogółem
Posiedzenia Prezydium Sejmu	24	88	77	87	50	326
Posiedzenia Konwentu Seniorów	28	121	146	128	59	482
Posiedzenia Sejmu	9	29	27	29	15	109
Dni obrad Sejmu	18	76	90	99	51	334
Wniesione projekty ustaw	79	349	302	342	193	1265
Uchwalone ustawy	36	213	226	241	178	894
Ustawy, do których Senat zgłosił poprawki lub wnioski o odrzucenie	10	108	142	145	96	501
Wniesione projekty uchwał (rezolucji, deklaracji, apeli i oświadczeń)	18	52	89	93	52	304
Podjęte uchwały (rezolucje, deklaracje, apele i oświadczenia)	23	43	62	81	47	256
Wystąpienia poselskie na posiedzeniach Sejmu	2074	11444	12424	13376	7238	46556
Interpelacje poselskie (wg daty wpływu)	297	2217	3549	2964	1633	10660
Zapytania poselskie (wg daty wpływu)	161	1112	1307	1158	648	4386
Pytania w sprawach bieżących	27	70	186	282	145	710
Informacja bieżąca	–	–	17	25	15	57
Oświadczenia poselskie	62	231	274	286	170	1023
Posiedzenia komisji stałych i nadzwyczajnych	220	1435	1600	1744	1245	6244
Posiedzenia komisji stałych	218	1349	1431	1581	1058	5637
Posiedzenia komisji nadzwyczajnych	2	86	169	163	187	607
Posiedzenia prezydiów komisji stałych i nadzwyczajnych	84	370	316	284	215	1269
Posiedzenia podkomisji komisji stałych i nadzwyczajnych	32	770	1053	1103	591	3549
Uchwalone dezyderaty	7	71	57	52	43	230
Uchwalone opinie	56	381	391	372	307	1507
Posiedzenia Zgromadzenia Narodowego	–	–	–	–	–	–

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 18. Statystyka interpelacji, zapytań, pytań w sprawach bieżących i oświadczeń w Sejmie IV kadencji

Klub	Interpelacje		Zapytania		Pytania bieżące		Oświadczenia	
	L	%	L	%	L	%	L	%
Klub Parlamentarny Sojuszu Lewicy Demokratycznej (SLD)	2197	18,7	1163	24,9	257	25,6	120	11,8
Koło Parlamentarne Unii Pracy (UP)	291	2,5	79	1,7	40	4,0	8	0,8
Klub Parlamentarny Polskiego Stronnictwa Ludowego (PSL)	671	5,7	281	6,0	98	9,7	72	7,1
Klub Parlamentarny Platforma Obywatelska (PO)	1294	11,0	646	13,8	116	11,5	49	4,8
Klub Parlamentarny Prawo i Sprawiedliwość (PiS)	1492	12,7	677	14,5	97	9,7	81	7,9
Klub Parlamentarny Samoobrona Rzeczypospolitej Polskiej („Samoobrona”)	2327	19,8	555	11,9	172	17,1	173	17,0
Klub Parlamentarny Liga Polskich Rodzin (LPR)	1259	10,7	297	6,3	59	5,9	138	13,6
Koło Poselskie Konserwatywno-Ludowe (KL)	105	0,9	65	1,4	4	0,4	2	0,2
Koło Poselskie Ruchu Odbudowy Polski (ROP)	11	0,1	1	0,0	–	–	1	0,1
Koło Poselskie Ruchu Katolicko-Narodowego (RKN)	26	0,2	18	0,4	17	1,7	63	6,2
Koło Poselskie Polski Blok Ludowy (PBL)	–	–	–	–	–	–	–	–
Koło Poselskie Porozumienia Polskiego (PP)	14	0,1	15	0,3	–	–	14	1,4
Koło Poselskie Polskiej Racji Stanu (PRS)	–	–	–	–	–	–	–	–
Federacyjny Klub Parlamentarny (FKP)	–	–	–	–	–	–	–	–
Klub Parlamentarny Socjaldemokracji Polskiej (SDPL)	668	5,7	295	6,3	73	7,2	22	2,1
Koło Poselskie „Dom Ojczysty” (D_Ó)	357	3,0	154	3,3	9	0,9	161	16,1
Koło Poselskie Stronnictwa Gospodarczego (SG)	256	2,2	137	2,9	19	1,9	25	2,4
Koło Poselskie Ruchu Patriotycznego (RP)	23	0,2	2	0,0	1	0,1	2	0,2
Koło Poselskie Partii Ludowo-Demokratycznej (PLD)	18	0,2	–	–	2	0,2	–	–
Posłowie niezrzeszeni	602	5,1	278	6,0	41	4,1	83	8,2
Rządzący	2488	21,2	1242	26,6	257	29,5	128	12,6
Opozycja	9264	78,8	3421	73,4	748	70,5	886	87,4
OGÓŁEM	11752	100	4663	100	1005	100	1014	100

Źródło: Opracowanie własne na podstawie <http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/raktywnosc?OpenAgent&4>

z czego na projekty rządowe przypadło 116, a na projekty ugrupowań koalicji rządowej 9. W kolejnym roku na ogólną liczbę 226 zgłoszonych projektów ustaw wobec 131 (58%) wyrażono sprzeciw, z czego 101 to były projekty rządowe; posłowie klubów koalicyjnych złożyli 7 projektów budzących sprzeciw. W 2004 roku na 240 projektów ustaw 122 (50,8%) budziło sprzeciw, z czego projektów rządowych było 97. W 2005 roku na 178 projektów ustaw 68 (38,2%), w tym 37 rządowych, budziło sprzeciw.

Inicjatywy poselskie były zgłaszane przez posłów jednego klubu lub koła bądź były inicjatywami wspólnymi. Najwięcej „jednoklubowych” projektów ustaw (na ogólną ich liczbę 247) zgłosił Klub Parlamentarny PiS – 69 (27,9%); inne kluby: SLD – 55 (22,3%), PSL – 41 (16,6%), PO – 27 (10,9%), LPR – 20 (8,1%), SDPL – 17 (6,9%), Samoobrona – 16 (6,5%), UP – 2 (0,9%); łącznie na opozycję przypada 190 klubowych inicjatyw, czyli 76,9%.

Z wszystkich 83 odrzuconych lub wycofanych projektów ustaw poselskich odrzuconych było 34, z czego 31 (37,3%) było propozycjami ugrupowań opozycyjnych, w tym 9 inicjatywą posłów z klubu PiS, 7 – Klubu Parlamentarnego Samoobrona, 6 – LPR, a 3 – PO. Projekty poselskie były odrzucane w różnych etapach procesu ustawodawczego – w kolejnych czytaniach (w I – 18, w II – 9, w III – 4), ale również po sprzeciwie Senatu (jeden przypadek) oraz po zawetowaniu ustawy przez prezydenta (przypadek dwóch poselskich projektów ustaw: ustawy o organizacji rynku ekopaliw płynnych i ich składników (Samoobrona) i ustawy o biopaliwach (Platforma Obywatelska)).

Oto przykładowy obszar regulacji ustawowej podejmowanej w inicjatywach złożonych przez grupy posłów i uchwalonych przez Sejm: projekt ustawy o zmianie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym (posłowie z klubów SLD, PiS, PSL); projekt ustawy o zmianie nazwy Akademii Wychowania Fizycznego im. Jędrzeja Śniadeckiego w Gdańsku–Oliwie (posłowie klubu SLD); projekt ustawy o zmianie ustaw o samorządzie gminnym, samorządzie powiatowym i samorządzie województwa (posłowie klubu SLD); projekt ustawy o ustanowieniu Krzyża Zesłańców Sybiru (posłowie z klubu PSL); projekt ustawy zmieniającej ustawę o zmianie ustawy Kodeks karny wykonawczy (posłowie klubu PiS); projekt ustawy o zakładach leczniczych dla zwierząt i zasadach wykonywania praktyki lekarsko-weterynaryjnej (posłowie z klubu UP); projekt ustawy o zmianie ustawy o nabywaniu przez użytkowników wieczystych prawa własności nieruchomości (posłowie z klubu LPR); projekt ustawy o zmianie ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych oraz niektórych innych ustaw (posłowie z różnych klubów); projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (posłowie z klubu PO); projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (posłowie z klubu PO i koła SKL); projekt ustawy o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej (posłowie z klubów SLD, PO i SDPL).

Warto zauważyć, że inicjatywy pochodziły z większości kół i klubów poselskich – nawet powyższe selektywne wyliczenie niektórych inicjatyw ustawodawczych pokazuje, że podmiotami byli posłowie zarówno z koalicji rządzącej, jak i z ugrupowań opozycyjnych, występowały również wspólne „opozycyjno-rządowe” projekty

ustaw. Obejmowały rozległą materię ustawową – od kwestii symboliki, poprzez prawa polityczne, po zagadnienia wolności gospodarczej.

W omawianej kadencji zgłoszono 304 projekty uchwał, z czego podjęto 256, czyli 84,21%. Warto wskazać podmioty inicjatywy w przypadku wnoszenia projektów uchwał; ponieważ ich tematyka jest rozległa, pominięte zostaną uchwały dotyczące spraw wewnętrznych Sejmu, funkcji kreacyjnej Izby, okolicznościowe, w sprawach pociągnięcia do odpowiedzialności karnej, a pod uwagę wzięte te, które są przejawem postrzegania prowadzonej przez władzę wykonawczą polityki, tzn. uchwały: „podjęte w związku z wysłuchanymi informacjami oraz związane z ustawami” (było ich 3), „podjęte w związku z polityką społeczno-gospodarczą państwa” (13), „dotyczące budżetu państwa i planów finansowych” (4) oraz „dotyczące problematyki integracji europejskiej” (7)¹⁰, a które stanowiły 10,5% wszystkich podjętych w IV kadencji Sejmu.

Z inicjatywy opozycji podjęto 9 (co stanowiło 3,5%) następujących uchwał: w sprawie wezwania rządu do przeprowadzenia kontroli w supermarketach – inicjatywa LPR, niebudząca kontrowersji: 400 za, 1 przeciw, 3 wstrzymało się (pos. 25, 5 lipca 2002); w sprawie integracji Polski z Unią Europejską – projekt zgłoszony przez PO, budzący kontrowersje: przeciw głosowała część posłów PSL, wszyscy parlamentarzyści Samoobrony i LPR, a wstrzymał się klub PiS (pos. 37, 5 grudnia 2002); w sprawie wydarzeń we Wrocławiu w dniu 15 listopada 2002 r. oraz w Ożarowie w dniu 26 listopada 2002 r., zgłoszony przez Samoobronę, kontrowersyjny (pos. 38, 18 grudnia 2002); w sprawie realizacji przez Radę Ministrów ustaleń Traktatu akcesyjnego Polski do Unii Europejskiej, dotyczących dofinansowania z budżetu państwa dopłat bezpośrednich w latach 2004–2006 – zgłosiło PSL, głosowanie niebudzące kontrowersji, jeden głos sprzeciwu i jeden wstrzymujący się (pos. 48, 8 maja 2003); w sprawie Traktatu Konstytucyjnego Unii Europejskiej, z inicjatywy PO, projekt wywołał kontrowersje: za – 279, przeciw – 122, wstrzymało się – 4 (pos. 58, 2 października 2003); w sprawie ustanowienia Narodowego Dnia Życia – wspólna inicjatywa PSL, PO, LPR, PiS, przy sprzeciwie głównie SLD i SDPL (pos. 82, 27 sierpnia 2004); w sprawie polityki rządu w zakresie prywatyzacji niektórych strategicznie ważnych z punktu widzenia polskiego bezpieczeństwa ekonomicznego przedsiębiorstw – z inicjatywy posłów PiS, w głosowaniu 11 posłów wstrzymało się bądź głosowało przeciw (pos. 83, 10 września 2004); w sprawie wezwania Rady Ministrów do uchylecia uchwały Rady Ministrów z dnia 23 marca 2004 r. w sprawie wyrażenia zgody na podpisanie umowy z rządami Niemiec i Czech w sprawie budowy drogi łączącej Zittau w Republice Federalnej Niemiec i Hradek nad Nisou w Republice Czeskiej, biegnącej przez terytorium Rzeczypospolitej Polskiej – inicjatywa posłów z PO i PiS, przyjęta przez Izbę przy sprzeciwie posłów z klubów SLD, SDPL, UP, PLD (pos. 85, 8 października

¹⁰ *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, IV kadencja...*, s. 34.

Tabela 19. Ustawy uchwalone budzące/niebudzące sprzeciwu w poszczególnych latach IV kadencji

Projekty	Niebudzące sprzeciwu					Razem	Budzące sprzeciw					Razem	Suma
	2001	2002	2003	2004	2005		2001	2002	2003	2004	2005		
	Rządowe	3	54	84	95		72	308	29	116	101		
Poselskie (rząd-opozycja)	2	0	1	2	5	10	0	2	0	3	2	7	17
Poselskie (ugrupowania rządzące)	1	5	4	4	10	24	1	9	7	5	9	31	55
Poselskie (opozycyjne)	0	0	0	2	8	10	0	2	3	3	2	10	20
Wielu inicjatorów	0	3	3	11	3	20	0	11	14	11	12	48	68
Prezydenta	0	1	0	0	0	1	0	4	1	0	0	5	6
Senatu	0	2	0	0	2	4	0	2	2	0	0	4	8
Komisji	0	0	3	4	10	17	0	1	3	3	5	12	29
Obywatelski	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1
Razem	6	65	95	118	110	394	30	147	131	122	68	498	892

Źródło: Opracowanie własne

2004); w sprawie wezwania przez Sejm RP Rady Ministrów do dofinansowania Krajowej Spółki Cukrowej – projekt zgłoszony przez posłów PiS, przeciw prawie cały klub PO (pos. 90, 25 listopada 2004).

Powyższy opis można zakończyć konkluzją, że poza oczywiście dominującą w Sejmie IV kadencji rządową aktywnością w zakresie inicjatyw ustawodawczych również i posłowie zgłaszali projekty ustaw; były one autorstwa posłów opozycji, posłów koalicji rządzącej, ale również wspólne „opozycyjno-rządowe”. Co więcej, w dużej części były one akceptowane przez Izbę (dane w tabeli 19).

4. Sposoby działania opozycji w procesie tworzenia prawa

Ogląd sejmowego procesu ustawodawczego IV kadencji pozwala na zaobserwowanie różnych zachowań opozycji w czasie jego przebiegu. Daje się wyodrębnić kilka wzorów:

1. Opozycja głosuje tak jak rządzący i nie jest to zależne od podmiotu występującego z inicjatywą. W debatach nad projektami poselskimi można wskazać zgodne głosowania, niezależnie od tego jaka grupa posłów podejmuje inicjatywę ustawodawczą. Nie budził kontrowersji poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, będący inicjatywą posłów SLD – w trzecim czytaniu został przyjęty przy jednym głosie sprzeciwu (pos. 22, 23 maja 2002). Również inny projekt posłów z tego klubu – projekt ustawy o zmianie ustawy z 15 września 2000 r. o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie innych ustaw – został przyjęty przy jednym głosie sprzeciwu i jednym wstrzymującym się (pos. 77, 15 czerwca 2004). Także złożony przez 24 posłów SLD projekt ustawy o zmianie ustawy Kodeks karny i Kodeks karny wykonawczy był przegłosowany przy jednym głosie sprzeciwu (pos. 104, 3 czerwca 2005). W pracach komisyjnych (I czytanie) nad powyższymi projektami posłowie opozycji pytali o kwestie szczegółowe, wnosili o objaśnienie niektórych przepisów oraz proponowali nieliczne, przyjęte w kolejnych czytaniach poprawki.

Podobne głosowania dały się zauważyć przy projektach partii opozycyjnych. Posłowie Ligi Polskich Rodzin, Samoobrony i Ruchu Odbudowy Polski przedstawili przyjęty 417 głosami za, przy 1 przeciw i 1 wstrzymującym się, projekt ustawy o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (pos. 96, 21 stycznia 2005). Poselski (PiS) projekt ustawy o zwrocie osobom fizycznym niektórych wydatków związanych z budownictwem mieszkaniowym został uchwalony jednogłośnie (pos. 107, 8 lipca 2005).

Analogiczne zachowania występowały przy wspólnych inicjatywach posłów z klubów rządowych i opozycyjnych. Na przykład w głosowaniu nad przyjęciem w całości projektu poselskiego – złożonego przez posłów SLD, PiS, PSL – ustawy o zmianie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, w brzmieniu proponowanym

przez Komisję Infrastruktury oraz Komisję Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, jedynie trzech posłów wstrzymało się od poparcia projektu (pos. 6, 29 listopada 2001). Także wniesiony przez posłów z klubów Samoobrony, PSL, SLD oraz koła PLD i jednego posła niezrzeszonego projekt ustawy o organizacji rynku przetworów owocowych i warzywnych zyskał aprobatę 411 posłów na 414 głosujących (pos. 68, 19 lutego 2004). Podobnie zgodne było głosowanie nad poselskim – SLD, PiS, Samoobrona, SDPL, UP – projektem ustawy o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego: 269 za, 2 przeciw, 4 wstrzymało się (pos. 94, 22 grudnia 2004).

Prawie jednogłośnie aprobatę uzyskiwały też niektóre projekty innych podmiotów inicjatywy ustawodawczej – komisji i Senatu. Dla przykładu: projekt ustawy o zmianie ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji oraz ustawy o kredycie konsumenckim – zgłoszony przez Komisję Gospodarki – uzyskał 402 głosów za, 0 przeciw, 2 wstrzymujące się (pos. 77, 17 czerwca 2004); senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej – 403 za, 3 przeciw, 1 wstrzymujący się (pos. 105, 17 czerwca 2005); także jednogłośnie zatwierdzono senacki projekt ustawy o ustanowieniu 2 maja Dniem Polonii i Polaków za Granicą (pos. 17, 20 marca 2002).

Najważniejsze, w aspekcie opozycyjności, są jednak głosowania nad projektami rządowymi. W każdym roku opisywanej kadencji Sejmu można znaleźć przykłady głosowań koncyliacyjnych, występujących w różnych obszarach materii ustawowej. Najczęściej przy ustawach upoważniających Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do ratyfikacji porozumień międzynarodowych – np. w debacie nad rządowym projektem ustawy o ratyfikacji Protokołu o zapobieganiu, zwalczaniu oraz karaniu za handel ludźmi, w szczególności kobietami i dziećmi, uzupełniającego Konwencję Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej, przyjętego przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 15 listopada 2000 r. wszyscy, 382 posłów, głosujący byli „za” (pos. 38, 18 grudnia 2002). Również przy ustawach zmieniających nazwy uczelni wyższych – np. rządowy projekt ustawy o zmianie nazwy Akademii Medycznej w Lublinie został w głosowaniu przyjęty jednogłośnie 418 głosami (pos. 37, 4 grudnia 2002).

Wymienione poniżej głosowania obrazują inne obszary porozumienia opozycyjno-rządowego:

– rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o obrocie z zagranicą towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa, a także dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa oraz o zmianie niektórych ustaw – 7 posłów głosowało przeciw (pos. 8, 14 grudnia 2001);

– rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o paszportach – 415 za, 5 przeciw, 5 wstrzymało się (pos. 15, 28 lutego 2002);

– rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw – 411 za, 2 przeciw, 0 wstrzymało się (pos. 27, 26 lipca 2002);

– rządowy projekt ustawy o cudzoziemcach – 380 za, 1 przeciw, bez wstrzymujących się (pos. 49, 22 maja 2003);

– rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o służbie medycyny pracy – 396 za i 1 wstrzymujący się (pos. 55, 27 sierpnia 2003);

– rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o Policji – 390 za, 1 przeciw, 1 wstrzymujący się (pos. 58, 3 października 2003);

– rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia – wszyscy, 410 posłów, za (pos. 102, 6 maja 2005);

– rządowy projekt ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania w rozsądnym terminie sprawy w postępowaniu sądowym – 408 za, 1 przeciw, 0 wstrzymało się (pos. 77, 17 czerwca 2004).

Prześledźmy postępowanie ustawodawcze dla tego wzoru na przykładzie ostatniego z wymienionych projektów. Pierwsze jego czytanie odbyło się na posiedzeniu Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka 11 grudnia 2003 r. Obradom przewodniczyła posłanka Katarzyna Piekarska. Po prezentacji projektu przez Marka Sadowskiego, podsekretarza stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości, posłowie zadawali pytania i oceniali ogólnie projekt. Cezary Grabarczyk (PO): „Z zadowoleniem należy powitać przedłożony przez rząd projekt ustawy, tym bardziej iż stanowi to przykład dotrzymywania obietnic złożonych Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka”, Zbigniew Wassermann poparł tę wypowiedź i dodał: „Ta ustawa jest niezwykle potrzebna”. Do rozpatrzenia projektu powołano podkomisję, złożoną z trzech posłów.

Podczas drugiego czytania na posiedzeniu plenarnym Sejmu kluby SLD, PO, PSL, Samoobrona, FKP, UP, deklarowały poparcie dla wersji projektu, jaka została przyjęta w komisji. Kluby PiS i LPR wносиły o dalsze prace nad projektem (poseł Janusz Dobrosz powiedział: „Klub Ligi Polskich Rodzin uważa, że sama idea jest słuszna. Komisja się napracowała, ale – żeby doprecyzować pewne kwestie – składamy poprawki. Jeżeli one zostaną uwzględnione i złożą się w logiczną całość, klub Ligi Polskich Rodzin w tym momencie składa deklarację, że będzie głosował za przedłożoną ustawą”). Kilku innych posłów zgłosiło do przedłożonego projektu ustawy poprawki, więc Sejm ponownie skierował ten projekt do Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka w celu przedstawienia sprawozdania (pos. 76, 25 maja 2004).

Podczas trzeciego czytania głosowano poprawki – było ich 7, wszystkie Izba odrzuciła (proporcja w głosowaniach to mniej więcej 1/3 głosów za i 2/3 przeciw). W głosowaniu nad całością projektu ustawy wyrażono tylko jeden sprzeciw.

2. Sytuacja przeciwstawna – ugrupowania opozycyjne zgodnie głosowały inaczej niż rządowe. Odnosi się to przede wszystkim do projektów zgłoszonych do łaski marszałkowskiej przez rząd. Modelowym niejako przykładem jest głosowanie projektu ustawy o podatku akcyzowym: za jego przyjęciem były ugrupowania koalicyjne (SLD, UP, PLD) i większość posłów niezrzeszonych (byli członkowie klubu Sojuszu Lewicy Demokratycznej), przeciw – wszyscy z dziesięciu ugrupowań opozycyjnych i niektórzy z dwóch małych (SKL, ROP) (pos. 64, 16 grudnia 2003). Przykła-

dem jest także głosowanie w czasie trzeciego czytania projektu „o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o zmianie niektórych ustaw”: „klubowa” część opozycji (PO, PiS, Samoobrona, LPR) i niektóre koła (SKL, RKN) wyraziły stanowisko przeciwne (pos. 59, 17 października 2003). Warto przy okazji zauważyć, że wtedy, w październiku 2003 roku, w Sejmie było razem z posłami niezależnymi piętnaście ugrupowań. Część małych kół – Partii Ludowo-Demokratycznej, Polskiego Bloku Ludowego – oraz większość posłów niezrzeszonych wspierała swymi głosami propozycje rządowe (w publicystyce politycznej nazywani byli „sejmowym planktonem”). Inny skład koalicji rządzącej obrazuje głosowanie nad „przyjęciem w całości projektu ustawy o zmianie ustawy o języku polskim” – za przyjęciem głosowali posłowie klubów SLD, UP i Federacyjnego Klubu Parlamentarnego (w dniu głosowania – 4 marca 2004 r. – podpisano umowę koalicyjną między tymi klubami), przeciw – pozostałe kluby i koła, wraz z większością posłów niezrzeszonych (pos. 69, 4 marca 2004).

Można bardziej konkretnie opisać tego typu zachowanie opozycji na wspomnianym „modelowym” przypadku projektu (rządowego) ustawy o podatku akcyzowym. Jego pierwsze czytanie odbyło się na posiedzeniu plenarnym – kluby SLD, PO, PiS, PSL, „Samoobrona”, LPR, UP, koło PLD zgłosiły wniosek o przekazanie projektu do pracy w odpowiedniej komisji; podkreślano mocne strony projektu („implementuje przepisy dyrektyw Unii Europejskiej na grunt polskiego prawa podatkowego. Wprowadza kompleksową regulację funkcjonowania systemu poboru podatku akcyzowego, rozdzielając ten system od systemu poboru podatku od towarów i usług” – Mieczysław Jedoń, SLD), ale też wyrażano obawy (Józef Gruszka, PSL: „są kwestie, które w moim przekonaniu już budzą dużą kontrowersję, zresztą przedmówcy też o tym wspominali”, Dariusz Grabowski, LPR: „z obawami patrzymy na ten projekt ustawy. Jesteśmy za tym, by go skierować do komisji i by nad nim pracować. Jesteśmy jednocześnie za tym, by prace w komisji były prowadzone przy pomocy tak szerokiego grona ekspertów, które umożliwi dobre zastanowienie się nad tym, czy procedury tu zaproponowane są do zastosowania i czy będą one korzystne dla polskiej gospodarki”). Projekt rozpatrywała po pierwszym i drugim czytaniu Komisja Finansów Publicznych; podczas trzeciego czytania zgłoszono wniosek o odrzucenie projektu ustawy w całości – przeciw głosowała koalicja SLD–UP oraz w części posłowie kół PLD i SKL i niezrzeszeni (rezultat: za – 186, przeciw – 199, wstrzymał się 1). Następnie głosowano poprawki (podobny rozkład głosów – w zależności od wniosku komisji o przyjęcie bądź odrzucenie), po czym przystąpiono do głosowania nad przyjęciem w całości projektu ustawy o podatku akcyzowym, w brzmieniu proponowanym przez Komisję Finansów Publicznych, wraz z przyjętymi poprawkami (wynik: za – 200, przeciw – 189, wstrzymało się 5), zatem niemal dokładnie głosowanie odwzorowało się *a rebours*.

Na początku kadencji, kiedy struktura Izby nie była mocno zróżnicowana, łatwiej było zaobserwować ten wzór. Przykładowo, kiedy 14 listopada 2001 roku głosowano nad przyjęciem w całości projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw, opozycja

wyraźnie odróżniła się od koalicji rządowej; ta pierwsza to PO, Samoobrona, PiS, LPR, pozostałe ugrupowania tworzyły koalicję: SLD, UP, PSL (pos. 4, 13 listopada 2001). W szczegółach postępowanie przebiegało zgodnie z niżej przedstawionym opisem.

Pierwsze czytanie odbyło się na posiedzeniu Sejmu. Projekt przedstawiał Izbie wiceprezes Rady Ministrów, minister finansów Marek Belka¹¹. Z wypowiedzi posłów koalicji wynikało, że klub SLD „generalnie popiera rozwiązania zaproponowane w projekcie nowelizacji ustawy” (poseł Marek Olewiński), przedstawiciel klubu UP – mimo wskazanych wątpliwości – mówił: popieramy przedłożony projekt jako „rozwiązanie konieczne dla ratowania finansów państwa i słuszne, jeśli chodzi o zaproponowane kierunki działań” (poseł Janusz Lisak), poseł z klubu PSL stwierdził, „że są to propozycje konstruktywne i że tą drogą uzyskamy to, na co czekają wszyscy obywatele, mianowicie wiarę, że w Polsce zaczną działać się lepiej” (Zbigniew Kuźmiuk). Wypowiedzi posłów z ugrupowań opozycyjnych nie były jednoznaczne. Zyta Gilowska stwierdziła:

Platforma Obywatelska jest generalnie przeciwna wzrostowi obciążeń podatkowych, choć nie jesteśmy doktrynerami i dostrzegamy w projekcie rządowym elementy racjonalne. Niemniej co do zamiaru wprowadzenia takich bardzo prostych w zastosowaniu i działających masowo rozwiązań – tak jak lekarstwo, które wprawdzie jedną chorobę leczy, ale wywołuje inną – generalnie wobec tego rodzaju propozycji jesteśmy nastawieni nieufnie, ponieważ zamierzamy konsekwentnie bronić podatników przed wzrostem obciążeń podatkowych. [...] W przypadku podwyższania podatków sądzimy, że jest to droga najmniej korzystna, a na dokładkę odkłada się w ten sposób bolesne decyzje w sprawie wydatków na nieokreśloną przyszłość.

Poseł Robert Luźnia, podsumowując opinię klubu LPR, stwierdził, że ta frakcja jest przeciwna całości proponowanych zmian w ustawie o dochodach osób fizycznych, bowiem „propozycja rządu pana Leszka Millera jest prostą kontynuacją dotychczasowej polityki społeczno-gospodarczej ostatnich 12 lat. Polityki, która doprowadziła Polaków do biedy, a gospodarkę do załamania. Ta droga wiedzie donikąd.

Poseł Andrzej Diakonow powiedział, że „mimo tych zasadniczych zastrzeżeń i wielu uwag krytycznych dotyczących szczegółowych rozwiązań zawartych w projekcie Klub Parlamentarny Prawo i Sprawiedliwość wnosi o przesłanie projektu w celu dalszych prac nad nim do właściwych komisji”. W głosowaniu nad wnioskiem o odrzucenie w pierwszym czytaniu wniesionego projektu przeciwnych było 281 posłów SLD, PSL, UP i Samoobrony; 22 posłów PO wstrzymało się (w tym Z. Gilowska), 2 było przeciw (w tym Donald Tusk), a poparły projekt 33 osoby; kluby PiS i LPR w całości głosowały za odrzuceniem projektu (wynik głosowania: za – 110, przeciw – 281, wstrzymało się – 24) (pos. 3, 7 listopada 2001).

Projekt był procedowany w Komisji Finansów Publicznych (przewodniczący Mieczysław Czerniawski, SLD); po drugim czytaniu projekt z komisji wyszedł z po-

¹¹ W projekcie zawarto m.in. propozycję podatku od zysku z lokat kapitałowych, nazwanego później „podatkiem Belki”.

prawkami, z których najdalej idąca wносиła o odrzucenie projektu w całości, a pozostałych kilkadziesiąt dotyczyło zmiany konkretnych przepisów – Komisja rekomendowała, poza kilkoma, odrzucić wszystkie, w tym pierwszą. Podczas dyskusji ugrupowania koalicyjne zapowiedziały głosowanie za projektem; opozycja krytykowała oraz podawała argumenty przeciw przyjęciu projektu ustawy. I tak, Zyta Gilowska (PO) stwierdziła, że

rząd jest tak pewny swojej parlamentarnej większości, że jego przedstawiciele, naszym zdaniem, nawet nie próbowali na serio nas przekonać do koncepcji zwiększenia obciążeń podatkowych [...] a rozważany projekt zwiększa mitręgę obywateli, niepewność, nieufność, zmniejsza ich zapał do pracy. Tych najbardziej wydajnych chce silniej opodatkować. Taki pomysł uważamy za szkodliwy i będziemy głosowali przeciw.

Poseł Renata Beger (Samoobrona), również zapowiadając głosowanie „na nie”, powiedziała: „Byłoby nieludzkie sięgać do dochodów ludności z tytułu ich skromnych lokat pieniężnych, kiedy potężne zagraniczne kapitały spekulacyjne przepływają swobodnie przez granicę, a dochody z tego tytułu nie są w ogóle opodatkowane”. Wojciech Jasiński (PiS) deklarował, że: „Dopóki nie zobaczymy, że rząd zamierza wydać walkę tego typu postawom, że ma zamiar zmienić tę praktykę, będziemy protestować przeciwko podwyższaniu podatków od dochodów osobistych”. W głosowaniu nad przyjęciem całości projektu wynik był następujący: za – 25, przeciw – 188, bez wstrzymujących się.

Również głosowania nad projektami budżetu są egzemplifikacją tego wzoru; w głosowaniu nad przyjęciem projektu ustawy budżetowej na rok 2003 za głosowali posłowie SLD, PSL, UP i PLD, przeciw – PO, Samoobrona, PiS, LPR, SKL, KN i ROP (pos. 36, 23 listopada 2002). W następnych latach było podobnie, choć z tą różnicą, że „rządowe” PSL w 2002 roku było już „opozycyjne” w latach 2004 i 2005. W przypadku ustawy budżetowej na rok 2004 za przyjęciem całości projektu byli posłowie SLD, UP, PLD, SKL i PRS, przeciw – PO, PiS, PSL, Samoobrona, LPR, SKL, RKN, PP, ROP (pos. 65, 19 grudnia 2003). Ustawę budżetową na 2005 rok Sejm przyjął głosami klubów SLD, SDPL, UP oraz koła PLD i większości posłów niezrzeszonych; przeciw głosowali przedstawiciele jedenastu ugrupowań opozycyjnych (pos. 91, 26 listopada 2004). Poniżej ten proces ustawodawczy zostanie przedstawiony bardziej szczegółowo.

Pierwsze czytanie rządowego projektu ustawy budżetowej na rok 2005 odbyło się podczas 86. posiedzenia Sejmu. W dyskusji nad projektem opozycja zwracała uwagę na to, że w projekcie zaniżono kwotę deficytu budżetowego i nieprzejrzysty był rachunek deficytu, m.in. Zyta Gilowska (PO) stwierdziła:

Co tu dużo mówić, odrzucamy taką politykę budżetową, nie akceptujemy jej. Rachunki są prowadzone nieprzejrzysto, a państwowy dług publiczny rośnie bardzo szybko. [...] Rządowi udało się wmówić, że ważny jest deficyt, a nie dług. My powiadamy – jest odwrotnie, dług jest olbrzymi i bardzo ostro rośnie. Nie zgadzamy się na taką politykę budżetową. [...] Zgłaszam wniosek o odrzucenie projektu ustawy budżetowej w pierwszym czytaniu.

Wojciech Jasiński (PiS) wskazał m.in. na zakładane w projekcie zwiększenie obciążeń podatkowych, „które dotkną w znaczniejszym stopniu uboższą część społeczeństwa niż bogatszą”, i podsumował:

Zdaniem Prawa i Sprawiedliwości z zapisów zawartych w projekcie ustawy budżetowej wynika, że w wyniku rządów SLD państwo pozostanie w stanie wyraźnie gorszym niż było. [...] Tak. Budżet proponowany na 2005 r. niczego w tym względzie nie poprawi. Już samo to wystarczy, aby budżet ten odrzucić w pierwszym czytaniu, o co Klub Parlamentarny Prawo i Sprawiedliwość wnosi.

Andrzej Grzyb (PSL) powiedział, że z projektu wynika, iż budżet nie „uwidacznia celów polityki społeczno-gospodarczej”, jest zatem nie do przyjęcia: „budżet państwa powinien być budżetem dla gospodarki, dla gospodarki, która wzrasta i która przyniesie temu budżetowi w konsekwencji dochody, i powinien być budżetem dla ludzi, a nie tylko dla rynków finansowych”. Wypowiadający się w imieniu Samoobrony poseł Jan Łączny swoje wystąpienie zakończył deklaracją:

Z mojego wystąpienia wyraźnie wynika, że mówimy o Polsce, ale w zupełnie inny sposób niż koalicja rządząca, która z kolei ma inne zdanie niż jej rząd. Projekt budżetu z przedłożenia rządowego, zawartego w druku nr 3293, nie może być przyjęty przez mój klub z przyczyn zasadniczych, które szeroko przedstawiłem. Dlatego wnoszę w imieniu mojego klubu o odrzucenie projektu ustawy budżetowej w pierwszym czytaniu.

Gabriela Masłowska (LPR) uzasadniła sprzeciw wobec projektu budżetu następująco:

W opinii Klubu Parlamentarnego Liga Polskich Rodzin projekt budżetu państwa na 2005 r. to papierowa układanka, której jedyną zaletą ma być rzekome zmniejszenie o 10 mld zł deficytu budżetowego. Układanka ta nie jest ani realistyczna, ani prorodzajowa, ani prorodzinnna.

Marek Zagórski (SKL) wskazał jeszcze inną wadę projektu:

Prof. Marek Belka, gdy był jeszcze wicepremierem i ministrem finansów, zapowiadał przeprowadzenie analizy zasadności wydatków państwa. Tej zapowiedzi nie zrealizował i niestety nie widać, aby rząd, na czele z premierem Markiem Belką, zamierzał ten ze wszech miar słuszny postulat zrealizować. Budżet skonstruowano ponownie w oparciu o ten sam system, w którym resorty wymyślają, co się da, minister finansów tnie te pomysły, a rząd w całości nie wnika, czy poszczególne projekty i poszczególne propozycje wydatków resortów są w ogóle potrzebne (wszystkie wypowiedzi – pos. 86, 14 października 2004).

Krytyczne wypowiedzi wobec zaproponowanego przez rząd Marka Belki budżetu na rok 2005 padały również z ust przedstawicieli innych ugrupowań opozycyjnych: Dom Ojczysty, Polski Blok Ludowy, Porozumienie Polskie.

Warunkowe poparcie w imieniu swojego klubu zadeklarował Marek Olewiński (SDPL):

Poza ogólnymi wskaźnikami makroekonomicznymi pozytywnie oceniamy rozdysponowanie środków budżetowych na przyszły rok. Dla Socjaldemokracji Polskiej niezwykle ważne było to, czy rząd pana premiera Belki skoryguje dotychczasową politykę społeczną,

przeznaczając więcej środków na niezwykle pilne programy społeczne. I tak się stało. Nasze poparcie dla rządu w czerwcu tego roku uzależnialiśmy od przyjęcia naszych postulatów. Kolejne poparcie uzależniamy od ich realizacji,

a także Janusz Lisak:

Koło Partii Ludowo-Demokratycznej poprze projekt budżetu zgłoszony przez rząd pana premiera Marka Belki. W trakcie prac w komisji sejmowej będziemy zmierzać do tego, aby kwestie, których rozwiązania nie w pełni nas satysfakcjonują, w sposób odpowiedzialny uregulować (pos. 86, 14 października 2004).

Izba skierowała projekt ustawy budżetowej do Komisji Finansów Publicznych, bowiem wniosek o odrzucenie projektu w pierwszym czytaniu nie zyskał akceptacji: za głosowało 215 posłów (kluby/koła: PO, PiS, PSL, Samoobrona, LPR, SKL, RKN, D_O, PBL, PP i ROP), przeciw 231 (do klubów SLD, SDPL, UP i koła PLD dołączyło 16 posłów niezrzeszonych), 6 osób wstrzymało się od głosu.

Komisja, debatując nad projektem budżetu, odbyła piętnaście posiedzeń; przyjęto sprawozdanie z wnioskami mniejszości (14, z czego 11 było autorstwa posłów PO, PiS i PSL). Podczas drugiego czytania opozycja również krytykowała projekt. Poseł W. Jasiński stwierdził na koniec swego wystąpienia:

Reasumując, z tych względów wynika, że ten budżet jest mało realny, trudny. Poza tym Prawo i Sprawiedliwość uważa, że za te duże pieniądze Polacy nie dostaną sprawnie, dobrze działającego państwa. Państwo nasze jest skorumpowane, nie dba należycie o najbiedniejszych. W związku z tym wnoszę o odrzucenie projektu budżetu. Złożymy także stosowne poprawki.

Zgłaszanie poprawek zapowiedzieli również posłowie Waldemar Pawlak (PSL) i Jozef Cepil (Samoobrona). G. Masłowska (LPR) wносиła o odrzucenie sprawozdania z propozycją poprawek

dotyczących generalnie poprawy sytuacji rodzin najuboższych, wielodzietnych, poprawy sytuacji w służbie zdrowia oraz w szkolnictwie. Chodzi więc o to, aby tenże budżet pomógł zawrócić polityce rządu z tej źle obranej drogi. Ten budżet w takiej wersji, w jakiej jest przedstawiony, także po sprawozdaniu komisji, nie rozwiąże żadnych polskich problemów, tj. problemu bezrobocia, ubożenia większości rodzin, a także narastającego długu publicznego.

Stanowisko Klubu Parlamentarnego LPR zostano poparte przez Ewę Kantor reprezentującą koła Dom Ojczysty i Ruch Katolicko-Narodowy (pos. 90, 23 listopada 2004). Projekt ustawy budżetowej został ponownie skierowany do Komisji Finansów Publicznych.

Do trzeciego czytania komisja przedstawiła sprawozdanie, w którym do projektu budżetu zgłoszono 127 poprawek, w tym 72 od opozycji, z czego tylko trzy poprawki – autorstwa posłów z PO i PiS – komisja rekomendowała „przyjąć”. Dwa kluby, PiS oraz LPR, zgłosiły najdalej idący wniosek, o odrzucenie projektu ustawy w całości. Podczas głosowania w trzecim czytaniu jedynie zalecane do przyjęcia poprawki opozycji zyskały akceptację Sejmu. Budżet na 2005 rok został przyjęty

227 głosami posłów SLD, SDPL, UP, PLD i niezależnych, wśród 196 głosujących przeciw byli posłowie jedenastu ugrupowań opozycyjnych i trzech posłów niezależnych. (pos. 91, 16 listopada 2004).

Podsumowując przykłady mieszczące się w drugim z analizowanych wzorów zachowań opozycji można stwierdzić, że głosowania nad projektami budżetu są podstawowym wskaźnikiem podziału opozycja – rząd, wskaźnikiem wyodrębnienia opozycji parlamentarnej.

3. Zdecydowana większość opozycji głosuje jak rządzący, ale mniejszość posłów opozycyjnych albo głosuje przeciwnie, albo wstrzymuje się od głosu. Przykładem takiego zachowania opozycji niech będzie przyjmowanie projektu ustawy o wyborze członków Parlamentu Europejskiego zgłoszonego przez rząd. „Za” wypowiedzieli się posłowie klubów SLD, PO, PiS, Samoobrona, UP i części małych kół; przeciw przyjęciu całości projektu byli posłowie z klubu PSL, LPR oraz małych kół – wynik głosowania to 331 do 74, przy pięciu wstrzymujących się (pos. 64, 18 grudnia 2003).

Do tego wzoru można zaliczyć także postępowanie legislacyjne przy rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw. Pierwsze czytanie odbyło się w Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży (posiedzeniem kierował zastępca przewodniczącego poseł Kazimierz Marcinkiewicz, PiS) oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (Zbigniew Kuźmiuk, PSL). Po drugim czytaniu do Izby wpłynęło dodatkowe sprawozdanie o przedmiotowym projekcie z kilkudziesięcioma poprawkami, w tym o odrzuceniu projektu w całości. Wniosek ten nie zyskał akceptacji Sejmu (za – 31 z LPR, RKN, ROP, przeciw – 347, wstrzymało się – 1) (pos. 49, 21 maja 2003). W głosowaniu nad przyjęciem w całości projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw jedynie posłowie LPR i RKN głosowali przeciw.

W głosowaniu nad przyjęciem w całości projektu ustawy o biokomponentach stosowanych w paliwach ciekłych i biopaliwach ciekłych, będącego inicjatywą grupy posłów (48, w tym: PSL – 20, LPR – 19, Samoobrona – 7, PBL – 2), jedynie 49 posłów z klubu PO (na 51 głosujących) było przeciw (pos. 58, 3 października 2003). Podczas drugiego czytania w połączonych komisjach: Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw związanych z programem rządowym „Przedsiębiorczość – Rozwój – Praca” oraz Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Aleksander Grad z PO zgłosił wniosek o odrzucenie projektu ustawy i uzasadnił, iż jest on

odpowiedzią na stanowisko rządu, z którego wynika, że projekt ustawy jest niezgodny z prawem Unii Europejskiej. Rząd zmierza w kierunku kolejnego weta Prezydenta RP. Bierzymy odpowiedzialność za ustawę, która jest niedopracowana. Podczas debaty w Sejmie prosiłem rząd, aby wyraził jednoznaczne stanowisko w sprawie zgodności przepisów z prawem unijnym i ewentualnie poprzez posłów koalicji zgłosił poprawki, które usuną rozbieżności. [...] Nie możemy przyjąć projektu ustawy, który za chwilę zostanie zawetowany przez Prezydenta RP. Prezydent stwierdzi, że Sejm znowu przysłał mu ustawę, która nie jest zgodna z prawem Unii Europejskiej. Rząd bierze za to odpowiedzialność,

a Klub Parlamentarny Platforma Obywatelska składa wniosek o odrzucenie projektu ustawy w obecnym brzmieniu.

Posłowie Klubu Parlamentarnego Ligi Polskich Rodzin stanowili najczęściej „wyłamującą się” spośród opozycji jej część. Oto kilka dalszych przykładów. W głosowaniu nad „przyjęciem projektu ustawy zmieniającej ustawę – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawę o prokuraturze oraz ustawę o kuratorach sądowych” 28 posłów tego klubu wstrzymało się od głosu, a 5 było przeciw (pos. 8, 14 grudnia 2001). W głosowaniu nad „przyjęciem całości projektu ustawy o zmianie ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej” – projekt komisyjny – 3 posłów LPR było przeciw, a 31 wstrzymało się od głosu (pos. 13, 15 lutego 2002). W głosowaniu nad „projektem ustawy o zmianie ustawy o ułatwieniu zatrudnienia absolwentom szkół” z 35 głosujących posłów tego klubu 21 było „przeciw”, a 2 się wstrzymało (pos. 22, 23 maja 2002). Podczas głosowania nad „przyjęciem w całości projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych” 30 posłów LPR wstrzymało się od głosu (pos. 23, 7 czerwca 2002). Głosując nad „projektem ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej” posłowie LPR głosowali przeciw (pos. 73, 16 kwietnia 2004).

Omawiany teraz wzór zachowania opozycji stosuje się również do Klubu Parlamentarnego Prawo i Sprawiedliwość. W głosowaniu nad przyjęciem w całości „projektu ustawy o zmianie ustawy o usługach detektywistycznych” 36 posłów tego klubu (na 37 głosujących) było przeciw (pos. 71, 18 marca 2004). W głosowaniu nad przyjęciem w całości projektu „ustawy o zmianie ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych” prawie wszyscy członkowie tego klubu byli przeciw (pos. 73, 16 kwietnia 2004).

Także niektóre głosowania Platformy Obywatelskiej są przykładem tego wzoru, m.in. podczas głosowania projektu „ustawy o jednostkach doradztwa rolniczego” posłowie tego klubu jako jedyne ugrupowanie spośród szesnastu (wliczając posłów niezrzeszonych) frakcji w Sejmie głosowali przeciw (pos. 84, 24 września 2004). Podobnie kiedy głosowano nad przyjęciem w całości „projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw” – cały klub głosował przeciw (pos. 87, 22 października 2004). Również podczas głosowania nad przyjęciem w całości projektu (zgłoszonego przez grupę posłów PSL) „ustawy o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa” – wszyscy głosujący posłowie klubu PO byli przeciwni przyjęciu ustawy.

4. Sytuacja odwrotna do wzoru trzeciego – jedno ugrupowanie opozycyjne popiera rząd, podczas gdy pozostałe głosują przeciw. Jest to częsty przypadek głosowań Klubu Poselskiego Platforma Obywatelska. Na przykład w głosowaniu nad przyjęciem w całości „projektu ustawy o zmianie ustawy Prawo bankowe oraz o zmianie innych ustaw” posłowie klubu PO głosując „za” dołączyli do formalnej koalicji SLD–UP–FKP (pos. 69, 4 marca 2004). Podobnie podczas głosowania nad przyjęciem projektu – zgłoszonego przez posłów z kilku

klubów – „ustawy o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej” (pos. 68, 19 lutego 2004). Także podczas głosowania nad projektem ustawy o zmianie ustawy o zawodzie lekarza Klub Poselski PO razem z klubami SLD, PSL i UP był za jej przyjęciem (pos. 4, 13 listopada 2001). Podobnie było również w odniesieniu do projektu ustawy o zmianie ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców oraz ustawy o opłacie skarbowej (pos. 67, 29 stycznia 2004).

Klubem, który głosował zgodnie z koalicją rządzącą, była też Samoobrona. Tak było np. w odniesieniu do „projektu ustawy o zmianie ustawy Karta Nauczyciela, ustawy o systemie oświaty oraz ustawy przepisy wprowadzające reformę ustroju szkolnego” – posłowie tego klubu głosowali „za” razem z SLD, PSL, UP; przeciw były kluby PO, PiS, LPR i koło SKL (pos. 4, 13 listopada 2001).

Trzy z czterech omówionych wzorów – drugi, trzeci i czwarty – występują przy ustawach budzących sprzeciw. Najbardziej wyraźnym wskaźnikiem sprzeciwu były wnioski o odrzucenie projektu ustawy w pierwszym czytaniu. Zgłoszono ich w 2001 roku 19 (wszystkie dotyczyły propozycji rządowych), co stanowiło 24% wszystkich wniesionych projektów ustaw. W roku kolejnym było ich 37 – 16,2% wniesionych projektów; projekty te były składane przez rząd (62%) oraz przez prezydenta, posłów, a jeden projekt był komisyjny. W 2003 roku projektów ustaw, w stosunku do których wnioskowano o odrzucenie w pierwszym czytaniu, było 22 (8,9%), z czego 12 rządowych, pozostałe to inicjatywy poselskie i jedna prezydencka. W 2004 roku było 35 projektów ustaw, w sprawie których wnoszono o odwołanie w pierwszym czytaniu (13%): 9 poselskich, 1 komisyjny, reszta rządowa.

W wyżej wskazanych przypadkach pojawiają się zachowania wskazujące na to, że jeżeli opozycji nie udało się odrzucić ustawy w pierwszym czytaniu, to włączała się w prace ustawodawcze i w jego stadium finalnym opowiadała się za projektem. Przykład z 2001 roku – rządowy projekt ustawy zmieniającej ustawę Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawę o prokuraturze oraz ustawę o kuratorach sądowych. W głosowaniu nad wnioskiem o odrzucenie projektu w pierwszym czytaniu ówczesnie tworzące koalicję rządową partie oraz część posłów klubu Samoobrony były przeciw, pozostali „za” (za – 163, przeciw – 262, wstrzymało się – 7) (pos. 7, 4 grudnia 2001). Podczas głosowania w trzecim czytaniu nad przyjęciem w całości projektu ustawy za opowiedziało się 374 posłów (w tym w całości z klubów PO i PiS), przeciw było 8, a wstrzymujących się 29 (pos. 8, 14 grudnia 2001).

Inny przykład, z 2002 roku – projekt ustawy o zmianie ustawy Prawo bankowe, inicjatywa zgłoszona przez 25 posłów PSL. W pierwszym czytaniu za wnioskiem o odrzucenie projektu głosowały PO, PiS, SKL i dwóch posłów z LPR (razem 97 głosów), przeciw – koalicja rządowa, Samoobrona i inni (284 głosy) (pos. 23, 5 czerwca 2002). W trzecim czytaniu projekt ustawy został przyjęty. Posłanka PO Krystyna Skowrońska zapowiedziała, że „Uznając przejściowość tego rozwiązania, z uwagi na potrzebę dalszego wypełniania zadań przez Bank Gospodarstwa Krajowego Klub Poselski Platforma Obywatelska głosował będzie za nowelizacją ustawy Prawo bankowe”. Wojciech Jasiński z PiS deklarował:

Stąd też uważamy, że ten cel powinien być popierany przez Wysoką Izbę, że w ogóle idea zwiększenia roli Banku Gospodarstwa Krajowego powinna znaleźć poparcie. Jednak sposób wprowadzenia tego budzi nasze istotne wątpliwości. W związku z tym podczas głosowania, zdając sobie sprawę, że koalicja rządowa to przegłosuje, my się wstrzymamy od głosu.

Projekt został przyjęty: za – 345, przeciw – 0, wstrzymało się – 35 (pos. 27, 20 lipca 2002).

Występują również sytuacje, kiedy krytyczne stanowisko opozycji jest podtrzymywane w trzecim czytaniu – przykładem (z końca roku 2002) może być wniesiony przez rząd projekt ustawy o ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia. W głosowaniu wniosku o jego odrzucenie w pierwszym czytaniu opozycja – PO, PiS, LPR, SKL i ROP – głosowała za (102), partie koalicji, Samoobrona i PLD były przeciwnie (263) i wniosek upadł (pos. 31, 11 października 2002). W dyskusji opozycja krytykowała proponowane zmiany. Wypowiadająca się w imieniu PO E. Kopacz stwierdziła ich zły kierunek – zcentralizowanie i despotyzm, „powrót do przeszłości”:

Tak oto idea samorządności kas chorych zapisana w poprzedniej ustawie o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym legła w gruzach, a pan doktor Łapiński wskrzesił z martwych system nakazowo-rozdzielczy, który umarł dokładnie 12 lat temu. [...] Tak więc, nie mając odpowiedzi na zbyt liczne pytania, nie można w zamian proponować pacjentom udziału w kolejnym niebezpiecznym eksperymencie. Dlatego też Klub Poselski Platformy Obywatelskiej, aby zapobiec stratom mierzonym latami, wnosi o odrzucenie projektu w pierwszym czytaniu, a równocześnie o podjęcie prac nad rzeczywistymi zmianami w funkcjonowaniu systemu publicznej ochrony zdrowia.

Poseł Bolesław Piecha, prezentując stanowisko klubu PiS, mówił:

Forsowana przez ministra zdrowia koncepcja, przyjęta przez rząd, i powtarzana jak mantra sentencja, że odzyskanie przez ministra kontroli nad ochroną zdrowia w Polsce poprzez stworzenie scentralizowanego funduszu poprawi w sposób natychmiastowy sprawność i wydolność systemu, wbrew oczywistym faktom finansowym, jest zastanawiająca. Rząd się zmienia za trzy lata, ale rachunki za nieodpowiedzialne decyzje zapłaci, nie po raz pierwszy zresztą, szary, polski obywatel, zdeorientowany pacjent i pracownicy ochrony zdrowia. [...] Dlatego w imieniu Klubu Parlamentarnego Prawo i Sprawiedliwość wnoszę o odrzucenie ustawy o Narodowym Funduszu Zdrowia w pierwszym czytaniu.

W imieniu klubu LPR wypowiedziała się Urszula Krupa:

Projekt oznacza nie tylko centralizację, ale faktyczny brak rzeczywistego nadzoru nad systemem, co może spowodować marnotrawienie środków publicznych, nieprawidłowe i niesprawiedliwe dysponowanie nimi. Nie wiadomo, co z zadłużeniem szpitali, nie wiadomo, w jaki sposób będzie przebiegać prywatyzacja, ile powstanie funduszy komercyjnych dla bogaczy i ile zostanie pieniędzy dla biednych w funduszu narodowym. I nie wiadomo, dla kogo będzie ten fundusz. Liga Polskich Rodzin składa wniosek o odrzucenie projektu w pierwszym czytaniu, będzie głosować przeciw niemu i apeluje o rzeczywistą reformę ochrony zdrowia.

Reprezentant Koła Parlamentarnego Stronnictwa Konserwatywno-Ludowego, Andrzej Wojtyła, podniósł kwestię personalną:

Panie premierze, nie podpisałem kilka miesięcy temu wniosku o odwołanie pana ministra, nie głosowałem za odwołaniem. Jednak teraz ta farsa, ta komedia przeradza się w tragikomedię i może się zakończyć tragedią dla polskiego społeczeństwa, dla polskiej służby zdrowia. W związku z tym apeluję do pana premiera, aby wreszcie uczynił pan ten gest, mam bowiem świadomość, że jeszcze nie minęło 6 miesięcy i nie można złożyć takiego wniosku, trzeba czekać dwa miesiące. To jest mój apel do pana premiera. Jeżeli pan tego dokona, to podziękuję panu nie tylko ja, ale całe polskie społeczeństwo i środowisko służby zdrowia.

Jan Olszewski stwierdził:

Z tych względów z prawdziwym żalem, bo – powtarzam – są w tym projekcie rozwiązania, które można uznać za interesujące, bo jest on z pewnością społecznie ważny, bo stan obecny wymaga pilnej naprawy, będziemy jako Koło Poselskie Ruchu Odbudowy Polski, z tych względów, o których mówiłem, głosowali za odrzuceniem tego projektu.

Podczas trzeciego czytania zgłoszono wniosek o odrzucenie projektu ustawy w całości – został odrzucony; posłowie Samoobrony głosowali – tak jak pozostała opozycja – „za”. Daje się w tym przypadku zauważyć niekonsekwentne zachowanie, bowiem w pierwszym i drugim czytaniu klub ten popierał koalicję rządzącą (pos. 38, 17 grudnia 2002). Ostateczne głosowanie nad ustawą zdecydowało o jej przyjęciu „w brzmieniu proponowanym przez Komisję Zdrowia” – wynik był odwrotnością głosowania w pierwszym czytaniu. Należy dodać, że przyjęcie tej ustawy oznaczało odejście od jednej z reform przeprowadzonych w poprzedniej kadencji Sejmu RP.

Innym projektem, który spotkał się ze sprzeciwem opozycji w czasie całego postępowania w Sejmie, był ten o zmianie ustawy Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustawy o samorządzie województwa. Wniosek o odrzucenie projektu w pierwszym czytaniu tylko jednym głosem nie zyskał akceptacji Izby – za było 198 posłów, przeciw – 199, wstrzymało się – 0 (pos. 59, 14 października 2003). W trzecim czytaniu projekt poparło 198 posłów, przeciw było – 192, bez wstrzymujących się (pos. 72, 2 kwietnia 2004).

Opis procedowania nad projektem ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz o zmianie niektórych innych ustaw pokaże zmianę początkowego negatywnego stanowiska PO. Posłowie tej partii jako prawie jedyni głosowali za odrzuceniem projektu w pierwszym czytaniu (pos. 84, 24 września 2004). Zabierający głos w imieniu Klubu Parlamentarnego PO Zbigniew Chlebowski w konkluzji wystąpienia stwierdził:

Platforma Obywatelska chce stworzyć takie warunki prowadzenia działalności we własnym kraju, aby nasi obywatele nie musieli wyjeżdżać do państw Unii Europejskiej sprzątać ulice, zmywać naczynia czy nianńczyć dzieci. My chcemy stworzyć taki system podatków liniowych, który będzie służył temu celowi, będzie służył temu tak, że Polacy będą otwierali firmy, będą prowadzili działalność gospodarczą na bardzo przyjaznych zasa-

dach. Nie pozwolimy na dalsze psucie prawa, nie pozwolimy na podnoszenie podatków, i dlatego wnosimy o odrzucenie wszystkich projektów w pierwszym czytaniu.

Podczas drugiego czytania klub PO zmienił stanowisko wobec ustawy – argumenty przedstawił również Z. Chlebowski:

W imieniu Klubu Parlamentarnego Platforma Obywatelska przedstawię nasze stanowisko w sprawie zmian w ustawach podatkowych, w ustawie o PIT i CIT. Ale sądzę, że na początek warto przypomnieć atmosferę, która panowała na tej sali, atmosferę z pierwszego czytania. Dlaczego? Dlatego że te zarzuty, które na tej sali kierowaliśmy pod adresem Ministerstwa Finansów, pod adresem rządu, na posiedzeniu komisji finansów okazały się jak najbardziej zasadne. Zarzucaliśmy rządowi, że zbyt późno rozpoczynamy pracę nad ustawami podatkowymi, że otwierając publiczną debatę na temat zmian podatkowych, narażamy się na festiwal różnych poselskich pomysłów, że, rozpoczynając debatę w październiku na temat zmian podatkowych, mamy świadomość, iż te prace będą prowadzone w pośpiechu, niestarannie, niechlujnie. Zadawaliśmy w końcu pytanie, czy te zmiany, które proponuje zwłaszcza rząd, są potrzebne, są zasadne i czy są niezbędne. Minister finansów uspokajał nas wszystkich na tej sali, że nie dopuści do podwyższenia podatków, nie dopuści do istotnych zmian, a zmiany przygotowane przez rząd są celowe, słuszne i zasadne. I co się okazało, szanowni państwo, na posiedzeniu Komisji Finansów Publicznych? Okazało się, że gdyby nie eksperci, gdyby nie opracowania jednego z profesorów, to te ustawy byłyby po prostu złe, zwłaszcza ustawa o podatku dochodowym od osób prawnych. Została ona poprawiona, podkreślam, dzięki pracy i zaangażowaniu ekspertów. [...] Klub Platformy Obywatelskiej ostateczne głosowanie nad projektami ustaw podatkowych uzależnia od zgłoszonych w drugim czytaniu poprawek. Jeżeli w drugim czytaniu pojawią się poprawki, które będą zwiększały podatki, Platforma Obywatelska będzie przeciwko takim rozwiązaniom.

Ostatecznie zatem, w trzecim czytaniu posłowie tego klubu zagłosowali za projektem (pos. 87, 22 października 2004). Zmiana jest przejawem postawy koncyliacyjnej.

5. Udział opozycji w realizacji funkcji kontrolnej

W IV kadencji Sejmu RP zgłoszonych zostało 16 wniosków o wyrażenie wotum nieufności wobec ministrów kolejnych rządów – 11 z rządu Leszka Millera i 5 z drugiego rządu Marka Belki. Wnioski składali posłowie ugrupowań opozycyjnych. Konkretnie były to wnioski dotyczące następujących członków Rady Ministrów, której prezesem był L. Miller:

– ministra spraw zagranicznych Włodzimierza Cimoszewicza – wnioskodawcy to posłowie PiS, Samoobrony i LPR; za wnioskiem o uchwalenie wotum nieufności głosowali posłowie PiS, Samoobrony, LPR, SKL, wstrzymali się prawie wszyscy posłowie PO. Poseł Bogdan Klich, uznając racje wyrażone we wniosku, stwierdził podczas posiedzenia Komisji Spraw Zagranicznych, że „nasze środowisko opowiada się za udzieleniem ostrzeżenia ministrowi spraw zagranicznych, ale w postaci «żółtej», a nie «czerwonej kartki»” (pos. 8, 14 grudnia 2001);

– ministra skarbu państwa Wiesława Kaczmarka – wniosek złożyli posłowie PiS i PO; za odwołaniem głosowali posłowie PO, PiS, większości Samoobrony, LPR i SKL, „przeciw” i/lub „wstrzymali się” posłowie części Samoobrony i SKL oraz część niezrzeszonych (pos. 10, 10 stycznia 2002);

– ministra zdrowia Mariusza Łapińskiego – wnioskodawcy to posłowie PO i PiS. W głosowaniu za wnioskiem o wyrażenie wotum nieufności było 125 posłów z PiS, PO, LPR, SKL, przeciw – 235, wstrzymało się 50 osób, w tym wszyscy głosujący z Samoobrony. Andrzej Lepper w dyskusji podczas posiedzenia plenarnego powiedział:

To jest program [narodowej ochrony zdrowia – M.S.] przyszłościowy. Jeżeli skorzystamy z tych środków, które wskazałem, ma on szansę wejść w życie, służyć Polsce, służyć Polakom. Nie wierzymy jednak, by przy tym składzie rządu, przy tej woli politycznej tego rządu, pan chociaż 50% z tego programu wprowadził w życie. Dlatego też, życząc panu zdrowia i wszystkim Polakom, Samoobrona wstrzyma się od głosowania i poczeka na wyniki tego programu, na efekty (pos. 21, 9 maja 2002);

– ministra infrastruktury Marka Pola – wniosek o odwołanie pochodził od posłów PO i PiS; ministra „bronili” posłowie SLD, UP, PSL i PLD i głosujący posłowie niezależni, postali – 138 – byli za wnioskiem (pos. 30, 27 września 2002);

– ministra finansów Grzegorza Kołodki – wniosek posłów PO i PiS; odwołaniu sprzeciwiła się koalicja rządowa i PBL oraz większa część posłów niezrzeszonych (pos. 38, 14 grudnia 2002);

– ministra Marka Pola – ponowny wniosek o wyrażenie wotum nieufności również został złożony przez posłów PO i PiS. Za przyjęciem wniosku było 209 posłów PO, PiS, PSL, Samoobrony, LPR, SKL, RKN, PP, ROP, przeciw – 231 z partii koalicji rządowej oraz posłowie kół PLD i PBL, wstrzymała się jedna osoba (pos. 44, 26 marca 2003);

– ministra spraw wewnętrznych i administracji Krzysztofa Janika – wniosek posłów z klubów PiS, LPR, Samoobrona, PSL. W głosowaniu Izba nie przyjęła wniosku: za było 166 posłów PiS, Samoobrony, LPR, PSL, część PO (19), przeciw 230 – z klubów SLD, UP, prawie wszyscy niezależni i koło PLD oraz 6 posłów z PO. Wstrzymało się 31 osób, w tym 26 z klubu Platformy Obywatelskiej. Jakkolwiek poseł Grzegorz Dolniak w Sejmie stwierdził, że „nie podzielając argumentów zawartych w uzasadnieniu Samoobrony i Ligi Polskich Rodzin, uważamy, że minister Krzysztof Janik powinien przestać pełnić funkcję ministra spraw wewnętrznych i administracji”, to jego klub w tej sprawie nie głosował zgodnie (pos. 45, 9 kwietnia 2003);

– ministra-członka Rady Ministrów Danuty Hübner – wniosek posłów PSL, Samoobrony i LPR, który podczas głosowania na forum Izby „przepadł”: za odwołaniem było 141 posłów z PiS, PSL, Samoobrony, LPR, PBL, ROP, RKN, PP i dwóch z trzech posłów PRS. Przeciwnie głosowały 262 osoby – do koalicji dołączyli posłowie klubu PO i kół PLD i SKL. W debacie sejmowej poseł PO Rafał Zagórny powiedział:

To nie jest głosowanie za odwołaniem lub przeciw odwołaniu pani minister Hübner. To jest głosowanie pt. „Czy jesteś za osłabieniem polskiej delegacji na dwa dni przed konferencją w Rzymie? [negocjacje w sprawie traktatu z Nicei – M.S.] [...] Musi [PO] głosować przeciw, mimo że mamy wiele zastrzeżeń [...] (pos. 58, 2 października 2003);

– ministra spraw wewnętrznych i administracji Krzysztofa Janika – drugi wniosek o odwołanie posłów Samoobrony, PiS, LPR oraz z PO; za – 204 głosy, przeciw – 216, wstrzymało się – 7. Ministra „uratowały” głosy posłów PLD (9) i 7 niezrzeszonych (pos. 60, 29 października 2003);

– ministra gospodarki, pracy i polityki społecznej Jerzego Hausnera – wniosek posłów z klubów LPR i Samoobrony. Głosowanie nad przyjęciem wniosku podzieliło opozycję jak w żadnym z głosowań dotyczących wotum nieufności wobec ministrów rządów IV kadencji; 90 głosów „za” było z PSL, Samoobrony, LPR, RKN, i PP. Przeciw głosowało 280 posłów SLD, PO, UP, PLD, SKL, PRS i większość niezależnych. Wstrzymało się 50 posłów, w tym cały klub PiS. Jak kluby opozycyjne uzasadniały swoje stanowisko w tym przedmiocie głosowania? Przedstawiający stanowisko PO Zbigniew Chlebowski powiedział m.in.:

Przed podjęciem decyzji w sprawie tego wniosku klub Platformy Obywatelskiej zaprosił pana premiera Hausnera do publicznej debaty, debaty, która dotyczyła stanu finansów publicznych, polskiej gospodarki oraz polityki społecznej. Postawiliśmy twarde warunki dotyczące reformy finansów publicznych, finansów będących na skraju upadłości. Reformować i racjonalizować wydatki, poczynając od siebie, od rządu i administracji – taki warunek postawiliśmy premierowi Hausnerowi. Prawdą jest, że jako odpowiedzialny za przyszłość kraju i obywateli klub parlamentarny podaliśmy rękę wicepremierowi Hausnerowi, bo uzgodniliśmy wspólnie, że porządkowanie i ograniczanie wydatków publicznych zaczynamy w pierwszym rządzie od funkcjonowania samego państwa, a więc od jego administracji. W wyniku tej publicznej debaty zaistniały poważne powody, dla których Platforma Obywatelska nie poprze wniosku o wotum nieufności.

Poseł PiS Paweł Poncyliusz tak motywował stanowisko partii:

Jako Klub Parlamentarny Prawo i Sprawiedliwość, pomimo wielu zastrzeżeń do pana premiera Hausnera, uznaje, że nie jest to typowy szkodnik, jakich wielu w rządzie Leszka Millera. Takich szkodników w stylu premiera Pola, ministra Łapińskiego, Naumana mieliśmy już wielu. Ryzyko jest takie, że odwołując pana, panie premierze, możemy zyskać tylko gorszego przedstawiciela, właśnie takiego, jak ministrowie, których już wymieniłem. Nie warto ryzykować, dlatego nie poprzemy tego wniosku [...], ale nie uważamy, żeby trzeba było panu przyklaskiwać i pana bronić. Musi się pan bronić sam (pos. 61, 13 listopada 2003);

– ministra skarbu państwa Zbigniewa Kaniewskiego – wniosek złożyli posłowie PiS i PO. Do odwołania ministra zabrakło 5 głosów (przy wymaganej większości bezwzględnej ustawowej liczby posłów): za było 226 głosów, przeciw – 188 i wstrzymujących się – 6 (pos. 74, 30 kwietnia 2004).

Wobec ministrów drugiego rządu Marka Belki posłowie opozycji złożyli pięć wniosków o wyrażenie wotum nieufności dla:

– ministra zdrowia Marka Balickiego – wniosek od posłów Samoobrony, LPR, PP. W głosowaniu za wnioskiem było 207 posłów z PO, PiS, Samoobro-

ny, LPR, RKN, D_O, PBL, PP, ROP; przeciw – 232 z SLD, UP, SDPL, PLD i zdecydowana większość posłów niezależnych, 11 posłów wstrzymało się (pos. 86, 15 września 2004);

– ministra spraw zagranicznych Włodzimierza Cimoszewicza – wnioskodawcy to posłowie Samoobrony i LPR. Wynik głosowania: za – 213, przeciw – 232, wstrzymało się – 5; było to „partyjne” głosowanie, jak przy odwoływaniu ministra M. Balickiego (pos. 86, 15 września 2004);

– ministra infrastruktury Krzysztofa Opawskiego – wniosek posłów PO, PiS i LPR. Głosów za (164) nie wystarczyło do odwołania ministra, bowiem głosujących przeciw posłom klubów SLD, PSL, SDPL, UP, koła PLD i prawie wszystkich niezrzeszonych było 240 (pos. 96, 21 stycznia 2005);

– ministra skarbu państwa Jacka Sochy – wniosek złożony przez posłów z Samoobrony i LPR; za wnioskiem opowiedziało się 192 posłów z PO, PiS, Samoobrony, PSL, LPR, D_O, RKN, PP, ROP, przeciw było 218 z SLD, SDPL, UP, KL, SG i większość niezrzeszonych (pos. 100, 15 kwietnia 2005);

– ministra finansów Mirosława Gronickiego – wniosek posłów Samoobrony i LPR; za głosowało 205 posłów z PO, PiS, PSL, Samoobrony, LPR, D_O, RKN, PP, ROP, przeciw – 188, a wstrzymało się 11 osób. Ponieważ większość ustawowa to 231 posłów, również i tego ministra nie zdołano odwołać (pos. 105, 28 czerwca 2005).

Jak z powyższego zestawienia wynika, w jedenastu głosowaniach opozycja zgodnie opowiadała się za wyrażeniem wotum nieufności członkom Rady Ministrów. Przypadki, kiedy opozycja głosowała jak ugrupowania koalicji (lub wstrzymywała się) odnoszą się najczęściej do Klubu Parlamentarnego PO, ale także do klubów Samoobrony oraz Prawa i Sprawiedliwości.

Wypełniając funkcję kontrolną, Sejm rozpatruje również sprawozdania z wykonania budżetu i uchwała absolutorium dla rządu. W opisywanej kadencji odbyły się cztery tego typu debaty.

W 2002 roku podczas głosowania nad przyjęciem w całości projektu uchwały w sprawie przyjęcia sprawozdania z wykonania budżetu państwa za okres od dnia 1 stycznia do dnia 31 grudnia 2001 r. oraz w sprawie absolutorium dla Rady Ministrów, w brzmieniu proponowanym przez Komisję Finansów Publicznych, wraz z przyjętymi poprawkami, za opowiedziało się 339 posłów (SLD, PO, PiS, PSL, UP, SKL, PLD i 1 niezależny), przeciw było 75 (Samoobrona, LPR i 1 niezależny) a wstrzymało się 7 (pos. 27, 24 lipca 2002). Partie opozycji głosujące tak jak koalicja rządząca składały ogólne deklaracje głosowania za udzieleniem rządowi absolutorium. Ale wspólne przekonanie daje się wyczytać z wypowiedzi posła SKL Marka Zagórskiego:

Trudna sytuacja gospodarcza będąca następstwem skupienia się wielu negatywnych czynników w jednym roku sprawiła, że od dysponentów poszczególnych części budżetowych wymagana była szczególna dyscyplina w obliczu niższych, niż zakładano, przychodów i niższych środków do wydatkowania. Był to najtrudniejszy dla budżetu państwa rok od wielu lat, który uzmysłowił, jak szkodliwe mogą być niepodjęte w porę zmiany. Wszelkie zaniechania odczuwa się bowiem najbardziej w czasie kryzysu. Wymuszone nim działania

doraźne nie rozwiązują niestety problemów zasadniczych i należy o tym pamiętać zarówno przy ocenie wykonania budżetu za rok 2001, jak i 2002, a przede wszystkim przy konstruowaniu ustawy budżetowej na rok przyszły. Należy także o tym pamiętać, gdy postuluje się takie kuriozalne poprawki jak ta zgłoszona przez Sojusz Lewicy Demokratycznej, bo za jakiś czas – tak jak to ujął pięknie pan marszałek Wojciechowski – gwoli sprawiedliwości będzie trzeba stosować podobną miarę (pos. 27, 23 lipca 2002).

Warto przytoczyć wspomnianą poprawkę:

Udzielając absolutorium, Sejm nie może przejść do porządku dziennego nad faktem, że rząd Jerzego Buzka zaplanował bez merytorycznego uzasadnienia dochody budżetowe na zbyt wysokim poziomie. W efekcie znacznie zaniżono deficyt budżetu państwa, co wywołało poważne perturbacje w finansach publicznych w ciągu 2001 r. Powodem takiej polityki była chęć ukrycia przed społeczeństwem prawdy o fatalnym stanie finansów państwa i poprawienie wizerunku Jerzego Buzka i popierających go ugrupowań politycznych przed zbliżającymi się wyborami. Skutki takiej polityki polskie społeczeństwo odczuwa do dziś. W tym zakresie Sejm wysoce negatywnie ocenia rząd Jerzego Buzka.

Krytycznie do poprawki odniósł się również poseł Wojciech Jasiński: „Klub Parlamentarny Prawo i Sprawiedliwość będzie głosował za udzieleniem rządowi absolutorium. Niemniej jednak będziemy głosować przeciw poprawce złożonej przez SLD” (pos. 27, 23 lipca 2002).

Z wypowiedzi przedstawicieli ugrupowań opozycyjnych, sprzeciwiających się udzieleniu rządowi absolutorium, warto zacytować charakterystyczną opinię LPR, w imieniu której Zygmunt Wrzodak stwierdził:

Klub Parlamentarny Ligi Polskich Rodzin będzie głosować przeciwko przyjęciu sprawozdania z wykonania budżetu w roku 2001 i za nieudzieleniem absolutorium Radzie Ministrów. Liga Polskich Rodzin, głosując za absolutorium, zgodziłaby się z jednoczesną wyprzedzą majątku narodowego, rosnącym bezrobociem i nędzą, z rozrzutnością Rady Ministrów na rzecz unijnej propagandy kosztem biednych ludzi, niszczeniem polskiego rolnika, służalczością wobec bezbożnej Brukseli, niszczeniem polskiej przedsiębiorczości, korupcją, sprzyjaniem spekulantom międzynarodowej finansjery. To nie była naprawa polskich finansów, to są kilkuletnie ekonomiczne rozbiory Polski. Takim rządowi nie udziela się absolutorium, takie rządy powinny trafić przed Trybunał Stanu (pos. 27, 23 lipca 2002).

W 2003 roku, głosując nad akceptacją projektu uchwały w sprawie przyjęcia sprawozdania z wykonania budżetu państwa za okres od dnia 1 stycznia do dnia 31 grudnia 2002 r. oraz w sprawie absolutorium dla rządu, główne partie opozycyjne były zdecydowanie przeciw – tak głosowało 168 posłów klubów/kół PO, PiS, Samoobrona, LPR, SKL, RKN, PP, ROP. Za przyjęciem uchwały było 249 posłów SLD, PSL, UP, PLD, PBL i 6 niezależnych, a wstrzymał się 1 poseł (pos. 53, 25 lipca 2003).

Argumentacja głosujących „przeciw” była różnaita. Poseł Zbigniew Chlebowski stwierdził:

Realizacja budżetu państwa za 2002 r. pozwoliła na sformułowanie 10 najpoważniejszych zarzutów, które były podstawą do tego, że Klub Poselski Platforma Obywatel-

ska nie udziela absolutorium rządowi Leszka Millera. Te 10 punktów, raz jeszcze powtórzę, to: wzrost deficytu, nie tylko budżetu państwa, ale całego sektora finansów publicznych; wzrost wydatków na obsługę długu publicznego; wzrost deficytu państwowych funduszy celowych; wzrost wydatków sztywnych; zanik prywatyzacji; spadek inwestycji; niski stopień wykorzystania środków bezzwrotnych z programów pomocy przedakcesyjnej Unii Europejskiej; nieprawidłowości, niegospodarne, niecelowe i nierzetelne wydatkowanie środków finansowych na inwestycje realizowane w ramach inwestycji wieloletnich; ogromne nieprawidłowości po kontrolach przeprowadzanych w Ministerstwie Zdrowia; nieprawidłowości w funduszach i agencjach państwowych, w tym najpoważniejsze w Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Dlatego w imieniu Klubu Poselskiego Platforma Obywatelska stwierdzam, że ogólna ocena procesów budżetowych w roku 2002 nie może zyskać naszej akceptacji. Klub będzie głosował za nieprzyjęciem sprawozdania z wykonania budżetu państwa w 2002 r. oraz za nieudzieleniem absolutorium Radzie Ministrów (pos. 53, 23 lipca 2003).

Poseł PiS W. Jasiński powiedział:

Reasumując, zważywszy na fakt, że budżet jest finansowym narzędziem państwa przy wykonywaniu jego zadań, stwierdzić należy jednoznacznie, że przyniósł on fatalne rezultaty w postaci znacznie gorzej funkcjonującego państwa. Budżet 2002 r. ani niczego nie ustabilizował, ani niczego nie rozwinął. W związku z tym Klub Parlamentarny Prawo i Sprawiedliwość będzie głosował przeciw udzieleniu rządowi absolutorium (pos. 53, 23 lipca 2003).

W imieniu LPR Dariusz Grabowski wyraził następującą opinię:

Polsce potrzebna jest polityka wsparcia polskiej przedsiębiorczości, polskiego eksportu i budownictwa mieszkaniowego. Polsce potrzebna jest polityka społeczna, szczególnie zmiana systemu emerytalnego i służby zdrowia. Polsce potrzebna jest wreszcie prywatyzacja dużych przedsiębiorstw i przedsiębiorstw komunalnych, ale w ręce tych obywateli i tych miast, i tych samorządów, które z nich korzystają, bo to wtedy zostanie w polskich rękach i jest szansa, że i ceny, i koszty zostaną realnie z korzyścią dla obu stron ustalone. I wreszcie Polsce jest potrzebna radykalna rewizja polityki wobec Unii Europejskiej. Z tych powodów Liga Polskich Rodzin będzie głosowała przeciwko absolutorium dla rządu (pos. 53, 23 lipca 2003).

Halina Nowina-Konopka z koła Porozumienia Polskiego deklarowała:

Posłowie Porozumienia Polskiego będą głosować przeciwko udzieleniu absolutorium. Realizacja tego budżetu nie jest zadowalająca, tak jak nie była sama koncepcja budżetu, i nie jesteśmy w stanie tutaj uznać jakiegokolwiek pozytywnego wkładu w rozwój polskiej gospodarki. Chciałabym tylko zauważyć, że to wszystko, o czym powiedziałam, państwo decydujący o tym, jaką drogą Polska pójdzie, wiecie. Jest parę osób na tej sali, które wprost mówiły: wiemy, że nic poprawić w gospodarce się nie da, wiemy. A więc na co liczycie? Na co liczycie? (pos. 53, 23 lipca 2003).

Dość „oryginalnie” podsumował negatywne stanowisko klubu Samoobrony jego przewodniczący: „Kończąc, powiem: Lekiem na całe zło jest rozwiązanie Wysokiej Izby. I Balcerowicz w pasiakach, w kamieniołomach – tam musi odejść” (pos. 53, 23 lipca 2003).

Warto jeszcze wspomnieć o stanowisku PSL, które do marca 2003 roku było w koalicji rządzącej. Poseł Zbigniew Kuźmiuk powiedział:

Kwestie szczegółowe będzie omawiał w imieniu naszego klubu pan poseł Gruszka. Ja chciałbym tylko zapowiedzieć, że Polskie Stronnictwo Ludowe w związku z tym, że jest odpowiedzialnym ugrupowaniem parlamentarnym, brało udział w tworzeniu budżetu na rok 2002 i przez pełen rok budżetowy uczestniczyło w jego realizacji. Będziemy więc, mimo zastrzeżeń, głosowali za przyjęciem sprawozdania z wykonania budżetu i za udzieleniem absolutorium dla rządu za rok 2002 (pos. 53, 23 lipca 2003).

Głosowanie kończące debatę dotyczącą wykonania budżetu w 2004 roku przyniosło następujący wynik: za – 216 (SLD, SDPL, UP, 21 niezależnych i 1 z PO), przeciw – 209 (PO, PiS, PSL, Samoobrona, LPR, SKL, RKN, D_O, PBL, PP, ROP) (pos. 80, 22 lipca 2004).

W wypowiedziach posłów klubów i kół przeciwnych udzieleniu rządowi absolutorium podnoszono nieskuteczność Rady Ministrów w uzdrawianiu finansów publicznych. Z. Chlebowski mówił:

Klub Poselski Platforma Obywatelska nie udziela rządowi absolutorium i jest za odrzuceniem sprawozdania z realizacji budżetu państwa w 2003 r. Jego realizacja nie przyczyniała się do rozwiązania podstawowych problemów finansów publicznych. Wręcz przeciwnie, w świetle tego, co wskazałem, problemy systematycznie narastają. Mieliśmy do czynienia z gigantycznym psuciem finansów państwa. Mieliśmy do czynienia z marnotrawieniem publicznych pieniędzy. Mieliśmy do czynienia z zaniechaniem jakichkolwiek przedsięwzięć naprawy finansów publicznych. W świetle tych wszystkich zastrzeżeń możemy zmarnować szanse utrzymania wysokiego wzrostu gospodarczego, możemy nieefektywnie wykorzystać przyznane Polsce środki Unii Europejskiej, a w konsekwencji doprowadzić do bankructwa finansów publicznych. Rok 2003 nie tylko nie przyniósł poprawy sytuacji sektora finansów publicznych, ale pogłębił kryzys i doprowadził finanse państwa na skraj bankructwa. Dlatego Platforma Obywatelska będzie za nieudzieleniem absolutorium rządowi w sprawie wykonania budżetu państwa w 2003 r. (pos. 80, 20 lipca 2004).

Inni posłowie wskazywali nieskuteczność budżetu dla gospodarki i społeczeństwa, m.in. W. Jasiński stwierdził:

Prawo i Sprawiedliwość złożyło wniosek o nieudzielenie rządowi absolutorium z wykonania budżetu państwa za 2003 rok. Uważamy, że budżet nie może służyć wyłącznie rządowi, żeby – jak to mówił klasyk SLD – rząd się sam wyżywił. Budżet musi służyć realizowaniu przez rząd zadań państwa.

Zygmunt Wrzodak:

Liga Polskich Rodzin będzie głosować za nieprzyjęciem absolutorium dla rządu. Uważamy, że taka konstrukcja budżetu i taka realizacja tego budżetu jest szkodliwa dla polskiej gospodarki, polskich przedsiębiorstw i przede wszystkim dla państwa polskiego i narodu polskiego. My się temu sprzeciwiamy i protestujemy. Najważniejszą rzeczą, jaką rząd, który przyjdzie lub jest, powinien się zająć, jest zwiększenie dochodów do budżetu, a nie cięcia socjalne, które uderzają w najbiedniejsze sfery społeczne.

Renata Beger powiedziała:

Ponieważ rząd Rzeczypospolitej Polskiej nie rozwiązał żadnego z zapowiadanych problemów społecznych, Klub Parlamentarny Samoobrona RP formalnie składa wniosek o odrzucenie sprawozdania rządu z wykonania budżetu państwa i wniosek o nieudzielenie absolutorium rządowi (pos. 80, 20 lipca 2004).

Ostatnia debata dotycząca wykonania budżetu w Sejmie IV kadencji odbyła się w lipcu 2005 roku. W głosowaniu za przyjęciem sprawozdania i udzieleniem absolutorium byli posłowie SLD, SDPL, UP, SG, 12 niezależnych i jeden członek koła Ruchu Patriotycznego – razem 182 osoby; przeciw – 177 posłów z klubów PO, PiS, PSL, Samoobrona, LPR i kół D_O, RKN, PP, ROP; od głosu wstrzymał się jeden poseł (pos. 107, 8 lipca 2005).

W wypowiedziach części posłów opozycji zwracano uwagę na dobre strony postępowania rządu w realizacji budżetu. Przykładem mogą być słowa Z. Chlebowskiego (PO), który przyznał:

Rzeczywiście z formalnego punktu widzenia budżet państwa za 2004 został wykonany prawidłowo. Osiągnięto dochody wyższe od planowanych, nie wykorzystano w pełni delegacji w zakresie zwiększania wydatków. W efekcie obniżył się zakładany deficyt budżetu państwa, w miarę trafnie przyjęto założenia makroekonomiczne, poza oczywiście inflacją, ale ten czynnik, większa inflacja, akurat był korzystny dla realizacji dochodów budżetowych. Warto też podkreślić, że po raz pierwszy od kilku lat w pełni zrealizowano założenia w zakresie wpływów z prywatyzacji,

ale jednocześnie wskazał znaczące niedociągnięcia:

Te elementy nie wystarczają jednak, by wykonanie budżetu państwa na 2004 r. ocenić pozytywnie. W moim przekonaniu bowiem nie wykorzystano szans, jakie dawały Polsce dobre wyniki gospodarcze, korzystny układ kursów walutowych, dodatnie saldo rozliczeń z budżetem Unii Europejskiej. Mimo tych sprzyjających okoliczności nie udało się jednak osiągnąć ani znaczącej poprawy relacji długu publicznego do PKB, ani przeprowadzić zmian w całym systemie wydatków publicznych. Zawsze znacznie łatwiej wdrażać reformę służącą naprawie finansów publicznych, kiedy mamy do czynienia z takimi korzystnymi elementami, o których powiedziałem (pos. 107, 8 lipca 2005).

Renata Beger (Samoobrona) zdecydowanie negatywnie oceniła wykonanie budżetu i podniosła kwestię odpowiedzialności:

Oceniając wykonanie budżetu państwa w 2004 r., należy stwierdzić, że do podstawowych problemów związanych z realizacją budżetu państwa w 2004 r. należałoby zaliczyć przede wszystkim niegospodarność i niekompetencje działań instytucji i osób reprezentujących państwo. Ale jak dotąd żadne sprawy z tą problematyką związane nie zostały skierowane do organów ścigania i w stosunku do żadnych osób odpowiedzialnych za ten stan rzeczy nie wyciągnięto konsekwencji dyscyplinarnych i kadrowych. Zrobimy to już w nowym Sejmie (pos. 107, 8 lipca 2005).

W debatach nad wnioskami o przyjęcie sprawozdań z wykonania budżetu i udzielenie Radzie Ministrów absolutorium opozycja, jak wynika z powyższego skrótego opisu, nie zawsze była jednomyślna oraz w różnym stopniu krytyczna.

6. Wnioski

W niniejszym rozdziale opisano trzy wymiary opozycji w Sejmie IV kadencji – genetyczny, strukturalny i funkcjonalny. W odniesieniu do każdego z nich można sformułować wnioski:

1. Podstawą wstępnego zróżnicowania budowy politycznej Sejmu była przyjęta w ordynacji wyborczej metoda proporcjonalności; wybory do Senatu pokazują, że przy innym – faworyzującym duże partie – sposobie przeliczania głosów na mandaty, posłowie Sojuszu Lewicy Demokratycznej zdecydowanie mogli zdominować Izbę. Wynik wyborczy implikował też partie opozycyjne, najważniejsze były dwie – Platforma Obywatelska i Prawo i Sprawiedliwość; Klub Parlamentarny Samoobrony, mimo większej początkowo liczebności, oscylował między poparciem dla rządu a wspieraniem klubów/kół opozycyjnych.

2. Do aspektu strukturalnego należy postępujący proces różnicowania się struktury partyjnej Sejmu w ciągu opisywanej kadencji. Zdają się tutaj być ważne czynniki wewnętrzne w różnicujących się partiach – najbardziej w Sojuszu i Samoobronie. Dynamika tych zmian była duża i została wskazana opisem ugrupowań i ich śródkadencyjnym powstawaniem. Struktura polityczna Sejmu przekładała się na jego budowę wewnętrzną. W organach kierowniczych i w innych strukturach tej Izby polskiego parlamentu ugrupowania opozycyjne były w okresie kadencji reprezentowane, przy czym dominowały w prezydium komisji sejmowych.

3. Zróżnicowany i różnicujący się podział partyjny Sejmu wpływał na jego funkcjonowanie. Konkurencyjność i koncyliacyjność przejawiała się w czterech wskazanych sposobach uchwalania ustaw i podejmowania uchwał. Może to potwierdzać sformułowaną przez Roberta Dahla generalizację empiryczną, że „żadna legislatura nie jest ściśle konkurencyjna przez cały czas”. Jest tak, jak zauważa amerykański politolog, że „w niektórych organach ustawodawczych kluczowe głosowania są zwykle konkurencyjne; głosowania nad składem rządu, nad votum zaufania, nad głównymi ustawodawczymi i budżetowymi przepisami proponowanymi przez rząd”¹².

W opisywanych wyżej przykładach dawało się obserwować przechodzenie od stanowiska negocjacji przez posłów opozycyjnych projektów rządowych do ich, zwykle warunkowego, poparcia.

Ponadto w przypadku IV kadencji zarówno konkurencyjność, jak i koncyliacyjność odnosiły się nie tylko do relacji ugrupowania opozycyjne – ugrupowania rządowe, lecz również do wzajemnych relacji pomiędzy tymi pierwszymi; przemawiają za tym wnioskiem przykłady wzoru trzeciego i czwartego.

¹² R.A. Dahl, *Patterns of Opposition*, [w:] *Political Oppositions in Western Democracies*, red. R.A. Dahl, Yale University Press, New Haven and London 1966, s. 336.