

Krzysztof Łabędź

Opozycja w VI kadencji Sejmu (2007–2010)

Polityka i Społeczeństwo nr 9, 176-184

2012

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Krzysztof Łabędź

OPOZYCJA W VI KADENCJI SEJMU (2007–2010)

Konieczność uczestnictwa opozycji w procesach podejmowania decyzji politycznych wynika wprost z zasady suwerenności narodu – naród jako podmiot władzy składa się zarówno z rządzącej większości (która *de facto* jest najczęściej układem szeregu mniejszości), jak i mniejszości (również niejednorodnej) aktualnie niebędącej przy władzy, która nie może być pozbawiona reprezentacji mającej możliwości oddziaływania na procesy decyzyjne. Natomiast przyjęcie zasady większości przy podejmowaniu decyzji podyktowane jest względami praktycznymi, gdyż osiągnięcie konsensusu byłoby zbyt kosztowne i długotrwałe (Sartori 1998: 51). Opozycja jest zatem immanentnym składnikiem demokratycznego systemu politycznego, a korzystając ze słów Gugliermo Ferrero, „W demokracjach opozycja jest nie mniej od rządu ważnym organem suwerenności ludu. Tłumienie opozycji to tłumienie suwerenności ludu” (Sartori 1998: 51). O znaczeniu opozycji można mówić, odwołując się także do innej z podstawowych zasad demokracji – zasady podziału władzy. Jedną z płaszczyzn, na których można rozpatrywać podział władzy, jest polityczny podział pomiędzy ugrupowania rządzące a inne uczestniczące w procesach politycznych (Sobolewski 1983). Co więcej, wydaje się, że jest to najważniejszy wymiar podziału władzy, gdyż to właśnie możliwości działania opozycji są gwarancją przestrzegania zasad podziału władzy w innych płaszczyznach. Ponadto twierdzi się, że obecnie polityczny podział władzy stał się ważniejszy i zastępuje rozdzielenie legislatury i egzekutywy (Godlewski 2005: 124). W stwierdzeniach tych jeszcze raz podkreślone jest, że nie mogą istnieć systemy demokratyczne, w których opozycja nie miałaby odpowiednio szerokich możliwości działania.

Chcąc zdefiniować opozycję parlamentarną, można przyjąć określenie obecne w opracowaniu Eugeniusza Zwierzchowskiego, w myśl którego „przez opozycję parlamentarną rozumiemy grupy polityczne lub frakcje parlamentarne, które z jakichkolwiek względów nie uczest-

nicząc w tworzeniu rządu, odnoszą się krytycznie do jego politycznego programu i działalności oraz kształtują własną alternatywę programową i personalną, by w ramach konstytucyjnie ustalonych reguł przejąć i sprawować rządu” (Zwierzchowski 2000: 11). W ślad za Eugeniuszem Zwierzchowskim opozycję parlamentarną definiuje autor najobszerniejszego opracowania poruszającego tę problematykę w odniesieniu do Polski – Stanisław Bożyk, który stwierdza: „Opozycję parlamentarną tworzą wobec tego jedynie ugrupowania zajmujące jednoznacznie krytyczne stanowisko wobec większości rządowej i realizowanej przez nią polityki, ale powstrzymujące się przy tym przed podejmowaniem działań destrukcyjnych, naruszających konstytucyjne i ustawowe reguły gry parlamentarnej” (Bożyk 2006: 26).

W literaturze naukowej wyróżniono wiele typów opozycji parlamentarnej, z których część może być przydatna do analizy funkcjonowania opozycji w polskim Sejmie. Jedna z najistotniejszych typologii została dokonana na podstawie kryterium relacji pomiędzy ugrupowaniami opozycyjnymi a tworzącymi rząd i obejmuje opozycję konfrontacyjną, czyli odmawiającą jakiegokolwiek współdziałania z rządem, oraz opozycję kooperacyjną, podejmującą takie współdziałanie i wspierającą rząd w części działań (Krawczyk 2000: 145). Co prawda pierwsza z nich jest charakterystyczna przede wszystkim dla westminsterskiego modelu demokracji, a w Polsce, podobnie jak w większości krajów europejskich, mamy do czynienia z opozycją drugiego typu, to jednak typologia ta zwraca uwagę na dwie możliwości zachowania się opozycji, o których przewadze można mówić w poszczególnych przypadkach.

Podobne przesłanki leży u podstaw także innych podziałów opozycji, m.in. typologii mówiącej o opozycji typu nordyckiego i typu łańskiego. Pierwszy z nich obejmuje ugrupowania opozycyjne gotowe do szerokiego kompromisu z rządem motywowanego dobrem państwa. Używając innych określeń, które wydają się mieć zbliżone znaczenie, jest to opozycja umiarkowana (konstruktywna, wywierająca wpływ na politykę państwa) czy odpowiedzialna. Drugi typ dotyczy ugrupowań pozostających w konflikcie z rządem w sprawach fundamentalnych, które kierując się własnymi interesami, są niezdolne do zawierania z rządem kompromisów (w tym znaczeniu jest to opozycja nieodpowiedzialna, a można ją określić także jako radykalną) (Krawczyk 2000: 153).

Z poprzednimi podziałami wiąże się jedna z najbardziej istotnych cech opozycji parlamentarnej we współczesnych systemach demokratycznych, którą wskazał m.in. Ryszard Herbut, wyróżniając opozycję

sytuacyjną – taką, która ze względu na wielość możliwych układów koalicyjnych nabiera płynnego charakteru, a jej skład i charakter kształtują się pod wpływem wielu czynników (Antoszewski, Herbut 1995: 242). Przeciwnością tego typu jest opozycja systematyczna, zajmująca konsekwentnie pozycję krytyczną wobec rządu i jego polityki, opozycja rozumiana jako instytucja, której klasycznym przykładem jest opozycja brytyjska. Opozycja sytuacyjna w pewnych przypadkach rezynuje z krytyki niektórych elementów polityki rządowej, gdyż ich realizacja może być korzystna także z punktu widzenia ugrupowań opozycyjnych (Bożyk 2006: 24). Można przyjąć, że opozycja występująca w polskim parlamencie ma taki właśnie charakter.

Bardzo ważnym podziałem dokonany ze względu na stopień spójności opozycji jest rozróżnienie opozycji zintegrowanej i sfragmentaryzowanej. Od stopnia spójności opozycji zależna jest zdolność do wspólnych wystąpień czy uzgodnienia różnych działań, a zatem siła, z którą opozycja może wywierać wpływ na ugrupowania rządzące. Mówiąc inaczej, stopień integracji opozycji jest jednym z czynników determinujących sposób jej traktowania przez rządzących. Zdolność do tworzenia mniej czy bardziej zintegrowanych koalicji opozycyjnych może również mieć wpływ na przyszłe zdolności koalicyjne w momencie uzyskania w wyborach wyniku umożliwiającego jednemu z ugrupowań dotychczas opozycyjnych tworzenie rządu. W tej płaszczyźnie można powiedzieć, że w polskim parlamencie przeważa sytuacja, w której opozycja jest zdeintegrowana.

W oparciu o wymienione podziały można postawić kilka pytań odnoszących się do opozycji ukształtowanej w Sejmie VI kadencji (opierając się na badaniach obejmujących okres od pierwszego posiedzenia Sejmu w 2007 r. do końca 2010 r.; wszystkie dane zostały zaczerpnięte ze strony sejmowej – www.sejm.gov.pl), na które odpowiedź pozwoli na pewną charakterystykę opozycji w tej kadencji. Do najważniejszych należą pytania o zdolność opozycji do współpracy z ugrupowaniami rządowymi i zakres współdziałania, o zakres konfliktów pomiędzy opozycją a ugrupowaniami rządowymi oraz o stopień integracji i spójności działań podejmowanych przez opozycję. Na pytania te można odpowiedzieć, analizując przebieg procesów ustawodawczych i uchwałodawczych w Sejmie (poprzez które realizowana jest w znacznej części funkcja kontrolna parlamentu, a także funkcja kreacyjna; niestety, na ich analizę nie pozwala ograniczona objętość tekstu), a podstawowym wskaźnikiem będzie sposób głosowania posłów ugrupowań opozycyjnych. Warto dodać, że w trakcie tych procesów opozycja realizuje swo-

je podstawowe funkcje, które tradycyjnie najczęściej określa się jako krytykę, kontrolę i tworzenie alternatywy (programowej i personalnej) dla rządu.

Jeśli chodzi o możliwe do postawienia hipotezy, to punktem wyjścia może być stwierdzenie, że podział pomiędzy większością rządową a opozycją parlamentarną we współczesnych państwach demokratycznych nie jest podziałem dychotomicznym, w rzeczywistości istnieje szereg wariantów ułożenia stosunków pomiędzy nimi (Godlewski 2001: 468). W związku z tym można spodziewać się wystąpienia różnych zachowań opozycji, przede wszystkim w zależności od stopnia zgodności stanowiska ugrupowań rządowych z założeniami programowymi ugrupowań opozycyjnych, ale także w zależności od konkretnej sytuacji politycznej. Ponadto zakładając, że w polskim parlamencie żadna partia nie uzyskuje większości umożliwiającej samodzielne utworzenie rządu, można sądzić, że w części zachowania ugrupowań opozycyjnych są uwarunkowane dążeniami do zachowania zdolności koalicyjnych. Uwzględniając natomiast spore różnice pomiędzy partiami tworzącymi opozycję w VI kadencji Sejmu (czyli przede wszystkim Prawem i Sprawiedliwością oraz Sojuszem Lewicy Demokratycznej), m.in. w sferze światopoglądowej czy wynikające z podziałów historycznych (obecnych w sferze mentalnej niektórych liderów), uprawnione wydaje się oczekiwanie opozycji w znacznym zakresie sfragmentaryzowanej.

Opozycja w Sejmie VI kadencji ukształtowała się w wyniku przedterminowych wyborów, które odbyły się 21 października 2007 r., decydujących o wejściu do Sejmu czterech ugrupowań: Platformy Obywatelskiej (41,51% głosów), Prawa i Sprawiedliwości (32,11%), Lewicy i Demokratów (13,15%; była to koalicja czterech ugrupowań, w której zasadniczą rolę odgrywał SLD) i Polskiego Stronnictwa Ludowego (8,91%). Wybory w wyraźny sposób wygrała PO, na którą głosowało ponad 6,7 mln osób (czyli ponad 3 mln więcej niż w poprzednich wyborach), ale warto pamiętać, że wynik o blisko 2 mln lepszy od uzyskanego w 2005 r. uzyskało też PiS (blisko 5,2 mln wyborców), co w oczywisty sposób wpłynęło na poziom legitymizacji tej partii jako głównej w tej kadencji siły opozycyjnej. Opozycyjnej, bo ukształtowana wcześniej sytuacja polityczna wpłynęła na to, że w zasadzie jedyną możliwą koalicją („naturalną”, jak pisała Janina Paradowska) było porozumienie pomiędzy PO i PSL. Układ taki został już w jakiś sposób sprawdzony na poziomie sejmików wojewódzkich, w większości których (w 12) koalicja taka została zawiązana po wybo-

rach samorządowych w 2006 r. Prócz PiS w skład opozycji weszła koalicja LiD, jednak szybko rozpadła się, a podstawową siłą opozycyjną został SLD (przez dłuższy czas działający jako Lewica). Poniżej dla uproszczenia zostaną pominięte różne mniej czy bardziej trwałe secesje z PiS (Polska XXI, Polska Plus, Polska Jest Najważniejsza) oraz będące pozostałością LiD koła poselskie SDPL czy SD (jako w większości głosujące podobnie do ugrupowań „macierzystych”), a także grupa posłów niezrzeszonych (licząca w końcu 2010 r. dziesięciu posłów).

Już pierwsze posiedzenie Sejmu dostarczyło pewnej wiedzy co do sposobu zachowania ugrupowań opozycyjnych. Marszałkiem Sejmu został przedstawiciel PO Bronisław Komorowski (uzyskując 292 głosy, czyli najprawdopodobniej wszystkie głosy PO, PSL i LiD), który funkcję tę sprawował od 5 listopada 2007 do 8 lipca 2010, kiedy nastąpiło wygaśnięcie jego mandatu w związku z wyborem na stanowisko prezydenta. Kontrkandydatem był przedstawiciel PiS Krzysztof Putra, który uzyskał 160 głosów (przy udziale w głosowaniu 163 posłów PiS). Wynika z tego, że koalicja LiD postanowiła głosować tak samo jak ugrupowania, które zawiązały koalicję rządzącą, co biorąc pod uwagę, że głosy te nie miały decydującego znaczenia, można uznać za symboliczne odcięcie się od PiS i zapowiedź możliwości poparcia koalicji potrzebnego w przypadku weta prezydenckiego. Kolejnym marszałkiem został Grzegorz Schetyna, który w głosowaniu uzyskał 277 głosów popierających jego kandydaturę (w tym wszystkie głosy obecnych na sali posłów PO – z wyjątkiem samego kandydata, SLD i PSL), przy 121 głosach przeciw (PiS) i 16 wstrzymujących się (w tym 13 posłów PiS, 1 PO, 1 SDPL i 1 SD). Widać więc, że podobnie jak było to w przypadku wyboru marszałka Komorowskiego, SLD głosował tak samo jak ugrupowania rządzące, a nawet w ramach PiS zaznaczył się podział głosów.

Podobnie ułożył się rozkład głosowania w sprawie ustalenia liczby wicemarszałków – 288 głosami ustalono, że będzie ich czterech (posłowie PiS przedstawili projekt uchwały przewidujący powołanie trzech wicemarszałków), po jednym z każdego z klubów parlamentarnych, co oznaczało, że w Prezydium Sejmu będzie dwóch przedstawicieli PO. W efekcie na wicemarszałków wybrano: Stefana Niesiołowskiego (292 głosy), Jarosława Kalinowskiego (453), Krzysztofa Putrę (408) i Jerzego Szmajdzińskiego (427). W tych wyborach uzyskano daleko idącą zgodność w głosowaniach z wyjątkiem S. Niesiołowskiego, przeciwko któremu opowiedział się cały klub PiS (w tym kilka gło-

sów wstrzymujących się), a zarzuty wobec niego dotyczyły przede wszystkim stylu wypowiedzi w debatach politycznych.

Wnioskiem, który można sformułować w oparciu o sposób ukształtowania się Prezydium Sejmu, jest stwierdzenie, że jako „twarda” opozycja w tym procesie określiło się PiS (własny kandydat na marszałka, wniosek o inną liczbę wicemarszałków, głosowanie przeciwko kandydatowi PO na wicemarszałka), natomiast pozostająca poza rządem LiD zajęła stanowisko bliskie ugrupowaniom rządowym. W ten sposób okazało się, że opozycja w tej kadencji parlamentu nie będzie opozycją spójną.

Jednym z zasadniczych wskaźników opozycyjności, który można zastosować w badaniu zachowania opozycji parlamentarnej, jest sposób głosowania w trakcie procesów ustawodawczych. Przyjęto przy tym, że projekty ustaw można podzielić na niebudzące sprzeciwu, o ile liczba głosów przeciwko nim lub wstrzymujących się nie przekraczała 10, oraz budzące sprzeciw, w momencie kiedy liczba ta była większa. W VI kadencji do końca 2010 r. uchwalono 730 ustaw (w 2007 r. – 6, w 2008 – 251, w 2009 – 233, w 2010 – 240). Wśród nich jako niebudzące większych wątpliwości głosujących posłów uznano 538 ustaw (czyli ok. 74%; były to ustawy, w których przypadku ugrupowania opozycyjne głosowały tak samo jak rządowe), a jako budzące wątpliwości u części posłów uznano 192 ustawy (ok. 26%). Ta podstawowa miara zachowań opozycyjnych w Sejmie wskazuje na zdecydowaną przewagę przypadków, w których zachowania takie nie miały miejsca lub występowały jedynie u pojedynczych posłów (tzn. u nie więcej niż dziesięciu). Wskazuje to na brak „twardej” opozycji, a jedynie występowanie opozycji sytuacyjnej (choć w pewnych kwestiach ugrupowania opozycyjne głosowały w sposób bardzo konsekwentny), a także skłonnej w wielu przypadkach do współdziałania z ugrupowaniami rządzącymi. Wniosek taki potwierdza fakt, że wśród projektów ustaw popartych przez opozycję znalazło się 356 projektów rządowych oraz 45 projektów złożonych wyłącznie przez posłów reprezentujących ugrupowania rządzące. Natomiast wśród projektów budzących wątpliwości znalazły się 122 projekty rządowe i 33 złożone przez posłów ugrupowań rządowych. Oznacza to, że spośród wszystkich ustaw, których projekty złożył rząd lub posłowie ugrupowań rządowych (556), za budzące sprzeciw można uznać 155 (27,9%).

Jeśli chodzi o drugi pod względem częstości występowania, oprócz wspomnianego wyżej wspólnego głosowania wszystkich ugrupowań, sposób głosowania posłów ugrupowań opozycyjnych, była to sytuacja,

gdy jedynie PiS głosowało przeciwko projektowi lub wstrzymywało się od głosu, a LiD/Lewica/SLD wraz z ugrupowaniami rządzącymi – za. Ilościowo przedstawiało się to następująco: w 74 przypadkach PiS głosowało przeciwko projektowi, 36 razy wstrzymywało się od głosu, sześciokrotnie (w 2008 r.) cały klub PiS nie wziął udziału w głosowaniu (co można uznać za działanie o charakterze obstrukcji parlamentarnej). Łącznie zatem 116 razy (na 192 ustawy budzące sprzeciw, co stanowiło 60,4%) PiS zachowało się w sposób opozycyjny jako jedyny klub poselski. Można uznać, że inne zachowanie LiD/Lewicy/SLD wynikało z dążenia SLD do budowania zdolności koalicyjnej z PO jako jedynego na razie możliwego układu, który pozwoliłby partii lewicowej na współuczestnictwo we władzy.

Kolejny pod względem częstotliwości wzór zachowania ugrupowań opozycyjnych to wspólne głosowanie PiS i LiD/Lewicy/SLD przeciwko projektom ustaw lub wstrzymanie się od głosu. Takie przypadki miały miejsce 44 razy (22,9%). Podobny sposób głosowania w większości dotyczył zagadnień funkcjonowania gospodarki i kwestii socjalnych, w tym przyjęcia czy zmian kolejnych ustaw budżetowych. Podobny sposób głosowania nie oznaczał jednak w przeważającej większości przypadków istnienia współpracy pomiędzy ugrupowaniami opozycyjnymi.

Jeśli chodzi o sytuację, w której posłowie LiD/Lewicy/SLD głosowali przeciw lub wstrzymywali się od głosu, podczas gdy PiS głosowało tak jak ugrupowania rządzące, to wystąpiła ona jedynie 13 razy (6,8%). Chodziło m.in. o takie sprawy, jak: emerytury funkcjonariuszy różnych służb mundurowych, finansowanie Papieskiej Akademii Teologicznej z budżetu państwa (w tego rodzaju kwestiach Lewica była zawsze przeciwko), ustanowienie dnia wolnego w święto Trzech Króli.

W pozostałych 19 przypadkach ustaw „budzących sprzeciw” wystąpiły inne sytuacje, w tym najczęściej chodziło o niewielką (choć równą lub przekraczającą dziesięć) oraz rozproszoną liczbę posłów niepopierających projektu ustawy (12). W pozostałych problem dotyczył przede wszystkim niejednolitego głosowania poszczególnych klubów. Dobrym tego przykładem może być sposób głosowania posłów PiS w sprawie ratyfikacji traktatu z Lizbony (89 głosów za, 56 przeciw, 12 wstrzymujących się; wszyscy pozostali posłowie głosowali za ratyfikacją).

Przechodząc do odrzuconych projektów ustaw – liczba projektów odrzuconych lub wycofanych wyniosła 114, w tym odrzuconych w głosowaniu mającym charakter niejednogłośny (czyli projektów

„budzących sprzeciw” według przyjętego poprzednio założenia) – 71. Autorami tych projektów byli w większości posłowie KP PiS – 46, prezydent – 5 (składane na początku kadencji) oraz posłowie KP Lewica/SLD (w trzech przypadkach razem z SDPL) – 11 i posłowie SDPL, SD i niezrzeszeni – 1. Z powyższego zestawienia wynika, że wśród odrzuconych znalazły się przede wszystkim projekty posłów ugrupowań opozycyjnych – łącznie 58, a wliczając w to propozycje prezydenckie Lecha Kaczyńskiego – 63 (55,3%). Warto jednak stwierdzić, że wiele z tych projektów w razie przyjęcia miałyby skutki w postaci zwiększenia wydatków budżetowych, co może tłumaczyć ich odrzucenie.

Sposób głosowania ugrupowań opozycyjnych w przypadku projektów odrzuconych w części przypominał ich zachowanie w głosowaniach nad ustawami uchwalonymi, choć relatywnie częściej występowało wspólne głosowanie posłów PiS i Lewicy/SLD przeciwko odrzuceniu poszczególnych projektów (łącznie 27 razy; w jednym przypadku podobnie głosowała też większość posłów PSL). Sytuacja, w której posłowie PiS głosowali przeciwko odrzuceniu projektu, a Lewicy/SLD za jego odrzuceniem, wystąpiła 35 razy, przy czym trzykrotnie posłowie Lewicy wstrzymali się od głosu (co jednak trzeba traktować inaczej niż w przypadku ustaw uchwalonych, bo nie zapobiegło to odrzuceniu projektów), a w pozostałych przypadkach głosowali tak jak większość rządząca. Natomiast w 6 przypadkach posłowie PSL głosowali w większości tak samo jak PiS.

Także posłowie Lewicy/SLD 8 razy głosowali przeciw odrzuceniu projektu bez wsparcia PiS, przy czym w 7 przypadkach chodziło o projekty ustaw autorstwa posłów Lewicy/SLD. Dotyczyło to m.in. ustaw w sprawie kompetencji i działania CBA, likwidacji IPN, użycia Sił Zbrojnych poza granicami państwa czy też powołania rzecznika ds. przeciwdziałania dyskryminacji.

Podsumowując, można podkreślić kilka kwestii. Po pierwsze, w Sejmie VI kadencji dominowały głosowania zgodne, jednogłośnie lub takie, w których osiągnano stan zbliżony do jednogłośności, czyli można powiedzieć, że elementy współdziałania były częstsze niż zachowania konfliktowe. Po drugie, dała się zaobserwować daleko idąca niespójność działań opozycyjnych – wśród wszystkich ustaw, w przypadku których wystąpiły w głosowaniu zachowania opozycyjne, PiS i Lewica/SLD w podobny lub w zbliżony sposób zachowały się w zdecydowanej mniejszości w stosunku do ilości zachowań odmiennych, zdecydowanie bardziej opozycyjnym stanowiskiem wykazywało się przy tym

PiS. Po trzecie, do rzadkości należą rozbieżne zachowania przedstawicieli koalicji rządzącej, tak że można mówić o daleko idącej spójności tej koalicji. Spójność koalicji rządowej i brak takiej spójności w przypadku ugrupowań opozycyjnych na pewno jest czynnikiem osłabiającym opozycję w analizowanej kadencji.

Bibliografia

- Antoszewski A., Herbut R. (red.), 1995, *Leksykon politologii*, Wrocław.
- Bożyk S., 2006, *Prawnoustrojowy status opozycji parlamentarnej w Sejmie Rzeczypospolitej Polskiej*, Białystok.
- Godlewski T., 2001, *Status opozycji parlamentarnej w III RP* [w:] *Opozycja w systemach demokratycznych i niedemokratycznych*, red. K. Łabędź, M. Mikołajczyk, Kraków.
- Godlewski T., 2005, *Polski system polityczny*, Toruń.
- Krawczyk T., 2000, *Opozycja polityczna w państwach demokratycznych* [w:] *Studia z teorii polityki*, t. III, red. A. Czajowski, L. Sobkowiak, Wrocław.
- Prace Sejmu*, www.sejm.gov.pl
- Sartori G., 1998, *Teoria demokracji*, Warszawa.
- Sobolewski M., 1983, *Zasady współczesnej demokracji burżuazyjnej*, Kraków.
- Zwierzchowski E. (red.), 2000, *Opozycja parlamentarna*, Warszawa.