

KRYSTYNA LESZCZYŃSKA

SENAT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ W LATACH 1989–2011

WYDAWNICTWO UNIWERSYTETU MARII CURIE-SKŁODOWSKIEJ

LUBLIN 2015, ss. 539

Na temat polskiego parlamentaryzmu, w tym także o genezie, dziejach i roli Senatu w polskim systemie ustrojowym oraz w polityce wewnętrznej i zagranicznej Polski napisano już bardzo dużo prac zwartych, artykułów i studiów, wygłoszone setki referatów na różnych konferencjach naukowych. Zdecydowana większość tych publikacji znajduje się w bibliografii recenzowanej pracy, która liczy aż 43 strony (s. 483–526). Senatem, podobnie jak i Sejmem zajmują się nie tylko prawnicy, ale także historycy, socjologowie i politolodzy. Nasuwa się tutaj pytanie, dlaczego ta instytucja, nazywana nieraz drugą izbą polskiego parlamentu stanowi tak wdzięczny temat badawczy, mimo że miała zawsze i ma nadal wśród społeczeństwa i polityków tyle samo zwolenników co przeciwników?

Już w 1921 roku, kiedy dyskutowano na temat konstytucji, która przeszła do historii pod nazwą Konstytucji marcowej, ówczesny wybitny polityk, przeciwnik Senatu, Mieczysław Niedziałkowski podkreślał, że Senat stanowi barierę na drodze rozwoju demokratycznego państwa¹. Zaś Naczelnik Państwa Józef Piłsudski na posiedzeniu inauguracyjnym działalności Senatu w II Rzeczypospolitej o jego roli mówił wówczas tak:

„Wielka jest tradycja Senatu w Polsce (...). Lecz konstytucja obecna nakreśliła Senatowi rolę skromniejszą. Czyni ona z Panów nie główny motor pracy państwowej, ale zgodnie z duchem konstytucji współczesnych krajów demokratycznych nakazuje Wam być

¹ J. Majchrowski, *Senat w polskim systemie ustrojowym 1922–1997*, [w:] R.M. Czarny, K. Spryszak (red.), *Państwo i prawo wobec współczesnych wyzwań. Zagadnienia prawa konstytucyjnego*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2012, s. 66.

rzecznikami rozsądku, odwagi i miary w spełnianiu zadań, poruczanych organom pracy państwowej”².

Kontrowersje na temat Senatu oraz jego miejsca i roli w systemie parlamentarnym i politycznym Polski powróciły w 1989 roku i wciąż są żywe. Pisze o tym szczegółowo także Krystyna Leszczyńska w recenzowanej tu publikacji, mającej charakter interdyscyplinarnej monografii, która – jak sugeruje jej tytuł – poświęcona jest Senatowi Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1989–2011. Senat powrócił w Polsce w wyniku decyzji podjętych podczas obrad „okrągłego stołu” w 1989 roku, które – jak pisze Autorka poprzedziła niezwykle burzliwa debata (s. 85). Przyjmuje się, że Senat rozpoczął swoją działalność już 18 czerwca 1989 roku, czyli w dniu drugiej tury wyborów parlamentarnych w Polsce, a nie 4 lipca, tj. w dniu posiedzenia inauguracyjnego jego działalności. Od tego czasu po dziś trwają dyskusje na temat jego kompetencji i sensu dalszego istnienia. Nie tylko w Polsce, ale także w wielu państwach senaty, czyli wspomniana już „druga izba parlamentu”, są obiektami politycznych sporów i dyskusji. Mimo to, na świecie dwuizbowość parlamentów ma charakter wręcz powszechny. Posiada ją bowiem – jak pisze Autorka – „około 40%, a w Europie 40 legislatur” (s. 7). Nasuwa się tutaj pytanie, dlaczego tak się dzieje i co sprawia, że druga izba parlamentu, choć mocno krytykowana, jest zjawiskiem dość powszechnym? Autorka stawia tezę, z którą w pełni zgadzam się, a mianowicie, że:

„dwiuizbowość podwyższa jakość ustawodawstwa, powiększa zakres przedstawicielstwa, a także poszerza gwarancję równowagi i stabilizacji systemu politycznego. Druga izba parlamentu staje się więc, podobnie jak izba pierwsza, forum reprezentacji politycznej, bądź też urzeczywistnia istotne dla państwa, zorganizowane interesy terytorialne, zawodowe czy gospodarcze” (s. 7).

K. Leszczyńska podjęła się wielkiego, ale zarazem trudnego zadania. Głównym celem bowiem tej monografii – jak czytamy we wstępie – jest analiza

„funkcjonowania Senatu po 1989 roku w oparciu o jego konstytucyjne i faktyczne kompetencje, aby określić jego rzeczywistą rolę w polskim systemie politycznym” (s. 13).

Choć Autorka zastrzega, że recenzowana książka „nie jest prawną analizą statusu Senatu w systemie politycznym” (s. 13), to jednak w pracy tej mamy bardzo dużo rozważań tego typu, co oczywiście nie jest wadą, ale jej

² *Notabene*, Konstytucja marcowa stanowiła, że organami Narodu w zakresie ustawodawstwa są Sejm i Senat, ale rzeczywiście Senatowi przyznano bardzo ograniczoną rolę, traktując go jako „miejsce refleksji i rozważań”.

zaletą, gdyż nadaje jej interdyscyplinarny charakter. Sporo miejsca Autorka poświęca też na ukazanie funkcjonowania Senatu i jego odbioru w opinii publicznej. Analizie zostało poddanych ponad 20 lat funkcjonowania Senatu w III Rzeczypospolitej, czyli w latach 1989–2011, na które przypada aż siedem jego kadencji, w tym cztery pełne. Cezury te, obejmujące okres od 4 lipca 1989 roku, czyli od posiedzenia inauguracyjnego działalności Senatu I kadencji, do 7 listopada 2011 roku, będącego ostatnim dniem funkcjonowania senatu VII kadencji, są w pełni zasadne. W dziejach najnowszych Polski to zarazem trudny okres transformacji ustrojowej, czyli ostatecznej likwidacji systemu komunistycznej PRL i budowy nowej, demokratycznej Rzeczypospolitej Polskiej. To czas radykalnych przemian politycznych, społecznych, gospodarczych i międzynarodowych oraz budowy nowego porządku politycznego i geopolitycznego w Polsce i Europie, któremu towarzyszyło wiele złożonych procesów i zjawisk, pozytywnych jak i negatywnych. Stanowią one tło dla rozważań Autorki na temat genezy i dziejów Senatu w III Rzeczypospolitej. K. Leszczyńska świetnie porusza się w tym gąszczu faktów i procesów oraz dokonuje ich wnikliwej analizy i oceny, wykorzystując do tego warsztat historyka i politologa, a także metody badawcze socjologa i prawnika.

K. Leszczyńska w niniejszej pracy próbuje zweryfikować wiele potocznych i obiegowych opinii o polskim Senacie, m.in. jako „przechowalni politycznych emerytów”, czy „kosztownej przybudówce parlamentu, która dubluje prace Sejmu i w sposób niczym nieuzasadniony wydłuża proces legislacyjny” (s. 15). Czyni to rzetelnie i erudycyjnie, stawiając jednocześnie wiele hipotez, tez i pytań badawczych, które skrupulatnie analizuje i stara się znaleźć adekwatne odpowiedzi. Jej podstawowa hipoteza zakłada, że:

„Senat III Rzeczypospolitej na trwale wpisał się w system polityczny i spełnia pozytywną rolę w procesie ustawodawczym. Zapowiedzi zniesienia bądź zmiany charakteru Izby drugiej stanowią element przedwyborczej gry i w tych kategoriach głównie należy postrzegać głosy negujące zasadność istnienia Senatu” (s. 15).

W efekcie żmudnych badań empirycznych, głównie analizując olbrzymią ilość dokumentów i materiałów, będących efektem działalności Senatu, a także przeprowadzonych licznych wywiadów z senatorami i politykami oraz studiując bogatą literaturę przedmiotu, Autorka dochodzi do nowatorskich ustaleń i formułuje wiele oryginalnych wniosków. M.in. pisze wprost, i o tym powinni pamiętać politycy, a zwłaszcza senatorowie, a mianowicie, że:

„Pozycja ustrojowa Senatu RP zależy nie tylko od jego funkcji określonych w regulacjach konstytucyjnych i regulacjach niższego rzędu (ustawy, regulaminy), ale także od pozapraw-

nych czynników, tj. praktyki działania, sposobu realizowania przyznaných mu prerogatyw, stopnia polityzacji, oblicza intelektualnego i etycznego” (s. 15).

Recenzowana monografia została napisana w układzie problemowym, ale w ramach poszczególnych rozdziałów, zwłaszcza w rozdziale pierwszym, zastosowano porządek chronologiczny, co uważam za rozwiązanie słuszne. Składa się z wstępu, pięciu rozdziałów podzielonych na podrozdziały, zakończenia, aneksu i obszernej bibliografii. Jest też zaopatrzona w indeks osób, liczący aż 13 stron (s. 526–539), który także pokazuje ogrom wykonanej przez Autorkę pracy naukowo-badawczej i Jej wysokie kompetencje metodologiczne i warsztatowe.

Rozdział pierwszy, zatytułowany „Geneza i ewolucja Senatu”, ma charakter ogólnoteoretyczny i wprowadzający do dalszych rozważań i analiz. Jak wskazuje jego tytuł, przedstawiono tu rodowód polskiego Senatu i jego dzieje, poczynając od końca XV wieku aż do końca XX wieku. Rozdział ten, podobnie jak i pozostałe, kończy syntetyczne podsumowanie, co ułatwia czytelnikowi lepsze zrozumienie analizowanej w całej rozprawie treści, która nie należy do łatwych, mimo że Autorka pisze w sposób logiczny i przejrzysty. W podsumowaniach tych mamy wnioski z przeprowadzonych badań, a zwłaszcza wynikających z weryfikacji głównej hipotezy i postawionych pytań badawczych. Szczególnie ciekawy jest podrozdział trzeci, poświęcony Senatowi w czasach obrad Sejmu Wielkiego i w Konstytucji 3 Maja oraz podrozdział piąty, który przedstawia dzieje Senatu w latach II Rzeczypospolitej.

Rozdział drugi, zatytułowany „Senat w dyskursie politycznym”, ma charakter *stricte* politologiczny, w którym Autorka dokonuje skrupulatnej analizy dziesiątek programów partyjnych i wyborczych wielu ugrupowań politycznych oraz ukazuje ich stosunek do Senatu oraz jego miejsca w systemie politycznym Polski w latach 1989–2011. Rozdział ten jest efektem rozległych i solidnych badań empirycznych Autorki, w tym także przeprowadzonych wywiadów z politykami i działaczami partyjnymi różnego szczebla. Zostały one skonfrontowane i porównane z postulatami dotyczącymi Senatu w latach II Rzeczypospolitej i tymi, które znalazły rozwiązanie w koncepcjach polityczno-ustrojowych innych państw. Bardzo ciekawie został tutaj odtworzony i zaprezentowany dyskurs na temat Senatu w projektach konstytucji z lat 1989–1991 i w okresie prac nad Konstytucją RP z 1997 roku.

Rozdział trzeci, zatytułowany „Skład Senatu”, ukazuje przebieg kampanii wyborczych i wyniki wyborów do Senatu w latach 1989, 1991, 1993, 1997, 2001, 2005 i 2007 oraz efekty wyborów uzupełniających w owych kadencjach. Autorka dokonuje tutaj istic benedyktyńskiej pracy, ukazując i analizując

polityczne i personalne składy Senatu w poszczególnych kadencjach. Bardzo ciekawy i solidnie opracowany jest podrozdział trzeci, w którym Autorka analizuje personalny skład członków Senatu, biorąc pod uwagę ich wiek, płeć, wykształcenie, zawód i profesjonalizm, z czym, niestety, wcale nie było tak dobrze, a co miało i ma wpływ na efektywność prac Senatu i jego społeczny prestiż.

Do najobszerniejszych, ale również bardzo interesujących i profesjonalnie opracowanych należy rozdział czwarty recenzowanej monografii, zatytułowany „Rola Senatu w polskim ustroju politycznym”, który *de facto* stanowi jądro tej pracy. Ukazuje miejsce i rolę Senatu w kształtowaniu prawa RP, a także jego funkcje kreacyjne i kontrolne. W podrozdziale czwartym tego rozdziału, zatytułowanym „Senat a Polonia i Polacy za granicą”, opisana została działalność zagraniczna Senatu w latach 1990–2012, a przede wszystkim jego opiekuńcza rola nad Polonią i skupiskami Polaków znajdujących się na wszystkich kontynentach świata. *Notabene*, Senat w dziejach Polski zawsze prowadził też szeroką współpracę zagraniczną, tak bilateralną, jak i poprzez organizacje międzynarodowe. Niestety, ta sfera działalności Senatu została faktycznie przez Autorkę pominięta. A szkoda. Należałoby jednak zastanowić się, czy nie wprowadzić tutaj dodatkowego rozdziału, zatytułowanego np. „Rola Senatu w polityce zagranicznej III Rzeczypospolitej”, albo „Rola Senatu w kształtowaniu polskiej polityki zagranicznej po 1989 roku”. Wówczas obraz Senatu byłby rzeczywiście wszechstronnie i holistycznie zarysowany. Mam jednak świadomość, że jest to temat na oddzielną monografię, którą być może w przyszłości napisze Autorka.

W rozdziale ostatnim, piątym, zatytułowanym „Senat w opinii publicznej”, mającym charakter socjologicznej analizy, Autorka przedstawia społeczne aspekty działalności Senatu i jego percepcję w świadomości społecznej. Ponadto został tutaj omówiony stosunek obywateli do problemu likwidacji Senatu, który niczym bumerang wraca podczas kolejnych wyborów parlamentarnych w Polsce. Bazę źródłową tego rozdziału, bardzo szeroką, stanowi aż 215 badań przeprowadzonych przez Centrum Badania Opinii Społecznej (CBOS) w latach 1989–2011.

Całość tego oryginalnego dzieła naukowego wieńczy zakończenie, spis 27 tabel, spis 10 wykresów, aneks, indeks osób i oczywiście bibliografia, której należy poświęcić jeszcze oraz nieco więcej uwagi.

Jednak najpierw chciałbym omówić tutaj „zakończenie” recenzowanej monografii, w którym znajdują się liczne wnioski z przeprowadzonych przez Autorkę badań oraz szeroko uargumentowane odpowiedzi na postawione pytania badawcze. W podsumowaniu tym znajdujemy też interesujące propo-

zycje rozwiązań i zmian systemowych, które należałoby wprowadzić w życie, aby Senat mógł być instytucją niezbędną dla polskiej demokracji i cieszyć się dużym poparciem społecznym. Autorka podkreśla tutaj, że:

„Analiza miejsca i roli Senatu w systemie ustrojowym Polski wskazują, iż spełnia on wiele ważnych funkcji. Potwierdzają to oceny, jak również odpowiedzi na postawione pytania badawcze zawarte w poniższych wnioskach” (s. 543).

Zaś nieco dalej Autorka stwierdza jednak, że:

„Senat funkcjonujący w latach 1989–2011 nie zdołał wyrobić sobie należytego prestiżu i powszechnej społecznej akceptacji; senatorowie dość rzadko pełnili rolę autorytetów, a jeśli już, to raczej z powodu własnych osiągnięć zawodowych, a nie z faktu zasiadania w izbie drugiej. Przyczyn tego stanu rzeczy było wiele, a jedna z nich wynikała z niemal nagminnego degradowania Senatu przez tę stronę sceny politycznej, która w wyborach parlamentarnych poniosła klęskę lub uzyskała bardzo nieliczną reprezentację w izbie drugiej” (s. 559).

Na rozważenie przez decydentów zasługuje też ciekawa propozycja K. Leszczyńskiej, aby obrady plenarne polskiego senatu, tak jak to jest na przykład we Włoszech, były bezpośrednio transmitowane przez telewizję, jeśli nie w całości, to przynajmniej w części, co służyłoby upowszechnianiu wiedzy o Senacie oraz pozwoliłoby zweryfikować niektóre poglądy na temat jego rzeczywistej roli w procesie ustawodawczym.

W aneksie recenzowanej pracy, również bardzo starannie opracowanym, i tutaj niezbędnym, Autorka umieściła nazwiska 539 senatorek i senatorów, pełniących tę godność w latach 1989–2011, wraz z informacjami o liczbie zaliczonych kadencji, oraz zestawienie ocen Sejmu i Senatu w tym samym czasie.

Wracając zaś do bazy źródłowej recenzowanej monografii, którą obrazuje jej 43-stronicowa bibliografia muszę stwierdzić, że jest ona imponująca i potwierdza, że Krystyna Leszczyńska jest rzetelną badaczką, dobrze przygotowaną merytorycznie, teoretycznie i warsztatowo do prowadzenia samodzielnych badań naukowych. Zaś monografia ta, napisana na tak szerokiej podstawie źródłowej, jest pracą *par excellence* naukową, która spełnia wszelkie ustawowe wymogi stawiane nie tylko rozprawom habilitacyjnym, ale również tzw. książkom profesorskim.

Autorka opierała się na bogatych dokumentach archiwalnych i publikowanych, m.in. pochodzących z Archiwum Senatu RP, Archiwum Partii Politycznych ISP PAN, Archiwum Sejmu RP, Archiwum Akt Nowych, Archiwum Rady Ministrów, Centrum Badania Opinii Społecznej (CBOS), Państwowej Komisji Wyborczej, Krajowego Biura Wyborczego, Trybunału Konstytucyj-

nego, Biura Analiz i Dokumentacji Senatu, Biblioteki Sejmowej, Biblioteki Narodowej i Sądu Okręgowego w Warszawie. Ponadto Autorka wykorzystała relacje i wywiady uzyskane od senatorów, ekspertów i pracowników Kancelarii Sejmu i Senatu oraz obszerną literaturę przedmiotu, a także materiały prasowe, opublikowane na łamach ponad 40 gazet i czasopism. W sumie, co chciałbym podkreślić, podstawę źródłową recenzowanej pracy stanowią źródła oryginalne, w większości nie publikowane i dotychczas przez badaczy nie eksplorowane.

Konkludując, raz jeszcze chciałbym zauważyć, że recenzowana monografia jest nie tylko dziełem oryginalnym, ale również *de facto* pionierskim, jeśli idzie o literaturę przedmiotu, i to zarówno prawniczą, socjologiczną, jak i politologiczną. O jej oryginalności i naukowych walorach przesądzają przyjęta metodologia oraz sposób interpretacji efektów uzyskanych w toku badań empirycznych. Analityczne, a zarazem komparatystyczne podejście pozwoliło Autorce na obiektywne zdiagnozowanie sukcesów i porażek Senatu RP oraz zweryfikowanie rozwiązań systemowych, ich zalet i wad, a także czynników sprzyjających i ograniczających jego partycypację w procesach budowy ustroju parlamentarno-demokratycznego w Polsce po 1989 roku.

Mamy tutaj do czynienia z dziełem naukowym o wielkich walorach teoretycznych, poznawczych i utylitarnych, a więc zasługującym na wysoką ocenę. Jest to też książka niezwykle potrzebna, tak ze względów naukowych, jak i społecznych. Nie tylko wypełniła ona lukę na ten temat w literaturze naukowej, ale również będzie służyła upowszechnianiu wiedzy na temat Senatu i jego roli oraz znaczenia w życiu społeczno-politycznym Polski w latach 1989–2011.

Józef M. Fiszer