



Krystyna Leszczyńska, *Senat Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1989–2011*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2015, ss. 539

*Edward Olszewski**

Autorka opiniowanej książki, Krystyna Leszczyńska, politolog i prawnik z wykształcenia, od kilkunastu lat prowadzi badania nad prawno-politologicznymi procesami transformacji ustrojowej III Rzeczypospolitej. Jej opracowania monograficzne (Leszczyńska 2005, 2007), prace zbiorowe pod redakcją (Leszczyńska [red.] 2010; Leszczyńska, Olszewski [red.] 2011) i liczne studia i artykuły w akademickich wydawnictwach zbiorowych i renomowanych czasopismach naukowych stanowią istotny dorobek badawczy polskiej politologii, wysoko oceniany przez środowisko akademickie, a także dziennikarskie i określone kręgi elit politycznych. Zdobyta wiedza z tego obszaru badawczego, wraz z umiejętnościami metodologicznymi i z perfekcją stosowanych technik badawczych, predestynowały Autorkę do zmierzenia się z podjęciem

interdyscyplinarnych badań nad izbą drugą (dawniej określaną „wyższą”) Parlamentu Rzeczypospolitej Polskiej po 1989 roku.

Senat III Rzeczypospolitej, w odróżnieniu od Sejmu, nie zainspirował do badań zbyt licznego grona naukowców. Z autorских publikacji książkowych wskazać można tylko na rozprawy doktorskie: J. Okrzejsika (2007) i P.B. Zientarskiego (2011) oraz opracowanie D. Mycielskiej i J.M. Zawadzkiego (2009). Większość studiów i artykułów znalazło się w pracach zbiorowych i artykułach czasopiśmienniczych dotyczących problemów ustrojowych III RP (głównie autorów: S. Gebethner, J. Jaskiernia, P. Sarnacki, W. Skrzydło, J. Szymanek). Dominują w nich analizy i narracje prawnoustrojowe.

Ramy chronologiczne prezentowanej monografii zamykają się w latach 1989–2011 i obejmują siedem kadencji (w tym cztery pełne) Senatu RP. Ponad dwadzieścia lat funkcjonowania Izby drugiej, w warunkach kontrowersji i meandrów

* Wyższa Szkoła Gospodarki Krajowej w Kutnie.

procesu transformacji ustrojowej, spełniają warunki do naukowej refleksji nad podjętym problemem.

Praca K. Leszczyńskiej wpisuje się w nurt naukowej i politycznej dyskusji na temat zasadności istnienia Senatu w polskim systemie ustrojowym. Problem ten dominuje w rzetelnie prowadzonych analizach i wieloaspektowej narracji. Autorka wychodzi z założenia, że „Pozycja ustrojowa Senatu zależy nie tylko od jego funkcji określonych w regulacjach konstytucyjnych i regulacjach niższego rzędu (ustawy, regulaminy), ale także pozaprawnych czynników, tj. praktyki działania, sposobu realizowania przyznanych mu prerogatyw, stopnia polityzacji, oblicza intelektualnego i etycznego” (s. 15). Weryfikacji przyjętego założenia można było dokonać tylko w badaniach o charakterze interdyscyplinarnym, prawnopolitologicznym. Zastosowanie metodologii z zakresu nauki o polityce także w głównej mierze determinowało weryfikację hipotezy badawczej – „Senat III Rzeczypospolitej na trwałe 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). Nie jest więc, jak głoszą krytycy, tylko „Izbą poprawiaczy”, przechowalnią „politycznych emerytów” czy kosztowną przybudówką parlamentu, wydłużającą proces legislacyjny, chociaż Autorka nie pomija w pracy negatywnych stron funkcjonowa-

nia Izby drugiej. W określonych częściach monografii Autorka poszukuje odpowiedzi na pytania: jaki jest rzeczywisty udział Senatu w pracach legislacyjnych, dlaczego od 1990 r. propozycje zniesienia, ograniczenia liczby deputowanych lub zmiany charakteru Izby drugiej nie doczekały się realizacji, jak kształtował się układ sił politycznych, czy był analogiczny w obu izbach parlamentu, jaki był udział Senatu w obsadzie ważnych stanowisk w państwie, jakie przesłanki zadecydowały, że Senat „nie zdobył należnego prestiżu i powszechnej społecznej akceptacji”? (s.16).

Uzyskanie odpowiedzi na istotne dla zasadniczego tematu pytania wymagało zastosowania, poza analizą i syntezą, zróżnicowanych szczegółowych metod badawczych, jak: wybrane metody historyczne, metoda empiryczna, metoda instytucjonalno-prawna, systemowa, statystyczna, porównawcza, umiejętnie wykorzystana metoda behawioralna pośrednia przy analizie wyników badań CBOS, aż po elementy metod socjologicznych. Równie ważna jest prawidłowa struktura treści pracy. Realizacja założeń badawczych nie byłaby możliwa w przypadku przyjęcia struktury chronologicznej (według kadencji Senatu). Natomiast zastosowany problemowy układ treści, z chronologią faktów i zjawisk wewnątrz pięciu rozdziałów (*Geneza i ewolucja Senatu; Senat w dyskursie politycznym; Skład Senatu: Rola Senatu w polskim ustroju politycznym; Senat w opinii publicznej*), pozwolił na wyraźne wyodrębnienie zasadniczych grup tematycznych,

a zarazem zachowanie spójności względem podstawowego problemu badawczego.

Na szczególne podkreślenie zasługuje bogata, wielowymiarowa i wnikliwie przeprowadzona kwerenda źródłowa, stanowiąca wprost imponującą podstawę materiałową monografii. Załączona bibliografia obejmuje 43 strony druku, a co najistotniejsze wykaz źródeł pierwotnych (oryginalnych) zajął w bibliografii 28 stron (akty prawa, orzecznictwo TK, druki parlamentarne, dokumenty i materiały partii politycznych, projekty konstytucji, biografistyka, obwieszczenia PKW i inne). Kwerendą zostały objęte zbiory archiwalne: Senatu i Sejmu RP, Kancelarii Senatu RP, Partii Politycznych (przy ISP PAN), Prezydenta RP, Akt Nowych, CBOS, PKW, TK oraz bibliotek: Sejmowej, Narodowej i uniwersyteckich. Uzupełnienie dokumentacji stanowią relacje senatorów, autorów projektów aktów prawnych i ekspertów. Pozostałą część bibliografii stanowią encyklopedie, literatura przedmiotu, artykuły z licznych czasopism ogólnopolskich i regionalnych, materiały z zasobów internetowych. Wartość podstawy źródłowej zawiera się nie tylko pod względem ilościowym, w jej różnorodności, ale w równej mierze w umiejętności analizy i interpretacji zgromadzonego materiału.

Rozdział pierwszy pracy, krótki w porównaniu do pozostałych, wykracza poza ramy chronologiczne zakreślone w tytule, stanowi pojęciowe i historyczne wprowadzenie do treści zasadniczej. Jest jednak niezbędny z dwóch co najmniej względów. Po pierwsze, dokonano tu wyjaśnienia ge-

nezy, charakteru izby drugiej (izby wyższej), rodowodu i tradycji w polskim parlamentarystyce (na tle wybranych państw europejskiej kultury prawnej). Zasadność historycznego wprowadzenia potwierdzają odniesienia do tradycji czy rozwiązań ustrojowych szczególnie II Rzeczypospolitej, w pierwszych projektach dwuizbowego parlamentu III RP, szczególnie ugrupowań „solidarnościowych”. Po drugie, efektem naukowego piarstwa K. Leszczyńskiej jest szerszy krąg odbiorców niż tylko profesjonalne środowisko akademickie. Jej opracowania monograficzne, chociaż stanowią podstawę awansu naukowego (doktoratu czy w tym przypadku habilitacji), nie są obliczone wyłącznie na uzyskanie określonych stopni, ale także na szerszy odbiór społeczny. Jak się okazuje, zainteresowanie jej książkami odnotowujemy w szkolnictwie średnim, środowisku dziennikarskim, wśród polityków, pasjonatów polityki. Dla tego kręgu odbiorców wskazanie na pojęcie, istotę i tradycje senatu jest niezbędne dla pełnego zrozumienia treści monografii.

Głębszej i wielostronnej analizie w rozdziale drugim została poddana kwestia jednoizbowego czy dwuizbowego parlamentu już od 1989 r., kiedy utworzono Komisje Konstytucyjne Sejmu i Senatu. W projektach Konstytucji po 1989 r. wprawdzie dominowały postulaty dwuizbowego parlamentu, ale zamiast tradycyjnego Senatu proponowano też zastąpienie go Izbą Samorządową lub całkowitą likwidację (na rzecz parlamentu unikameralnego), zmianę kompetencji czy liczebności (np. 111 se-

natorów w przypadku Izby Samorządowej). Przeciwnicy istnienia Senatu mieli wyraźną przewagę w parlamencie wybranym 19 września 1993 r. W niektórych projektach Konstytucji RP w latach 2004–2005 i w 2010 r. opowiadano się za Sejmem jednoizbowym (Samoobrona RP, zespół ekspercki pod kierunkiem J.M. Rokity), ograniczeniem liczebności Senatu do 30 deputowanych (PiS), potem do 50 osób (PiS). Pojawił się też postulat PiS (nawiązujący do rozwiązań ustrojowych w II RP) ustanowienia instytucji dożywotnich senatorów (byli Prezydenci RP). Wnikliwą narrację na temat *dyskursu politycznego* w sprawie jedno- lub dwuizbowego Parlamentu RP w latach 2004–2005 i 2010–2011 kończy Autorka wnioskiem: „Wiele na to wskazuje, że [...] zostały przygotowane z zamiarem wykorzystania ich w kampanii przed wyborami parlamentarnymi i prezydenckimi jesienią 2005 r. oraz – w przypadku drugiego projektu konstytucji PiS – w kampanii poprzedzającej elekcję do Sejmu i Senatu w 2011 r.” (s. 129). Mimo późniejszych zmian i uzupełnień ustalenia podjęte w sprawie Senatu przy „okrągłym stole”, w znowelizowanej Konstytucji z 7 kwietnia 1989 r., Małej Konstytucji z 1992 r. i potwierdzone w Konstytucji RP z 1997 r., nie zamknęły dyskursu politycznego.

Z benedyktyńską wprost starannością dokumentacyjną, uzupełnioną o liczne obszerne zestawienia tabelaryczne, w trzecim rozdziale zaprezentowane zostały wieloaspektowe problemy składu Senatu RP, w tym: kształtowanie się składów (sied-

miu kadencji) Senatu w drodze wyborów (w tym wyborów uzupełniających), jego skład polityczny (w kontekście składu politycznego Sejmu) i skład personalny pod względem wieku, płci, wykształcenia i zawodu oraz profesjonalizmu i doświadczenia w działalności publicznej. Ważne miejsce w treści tego rozdziału zajęła analiza kompozycji politycznej członków Senatu, wraz ze zmianami przynależności do klubów czy kół (szczególnie w latach 1991–1993), statusem senatorów „niezależnych”. W detalicznych wprost wyliczeniach znajdujemy też odpowiedź na pytanie: czy *senatus* III Rzeczypospolitej jest *radą starszych*? Okazuje się, że w znacznym stopniu tak. Średnia wieku senatorów siedmiu kadencji wyniosła 53,24 lata, w wieku 50–59 lat było 35,2% senatorów, w wieku 40–49 lat 29,6%, w wieku 60–69 lat 21,4%, a tylko 3,5% stanowili senatorowie w przedziale wiekowym 70–79 lat. Senat siedmiu minionych kadencji miał predyspozycje do bycia „izbą rozważy i rozsądku”, swoistą arystokracją demokratycznego systemu politycznego. Autorka stwierdza (s. 239, 452): „Prawie 1/3 senatorów (30%) legitymowała się stopniami i tytułami naukowymi, z których ponad połowa (57%) posiadała tytuł profesora lub stopień doktora habilitowanego”. Nie było żadnego senatora z wykształceniem wyłącznie podstawowym, a 59% stanowili senatorowie magistrowie, inżynierowie i inżynierowie/magistrowie. „W Senacie I–VII kadencji [...] najliczniejszą reprezentację stanowili prawnicy (14%), nauczyciele akademicy (14%) oraz lekarze (10%)”. Senat

był zdominowany przez mężczyzn. Nieliczny udział kobiet w Senacie miał swoją przyczynę już w fakcie, że w latach 1989–2011 na listach wyborczych do Izby drugiej znajdowało się tylko od 6% do 16% kandydatek (s. 453). Na podstawie doświadczeń wyborów uzupełniających w określonych okręgach, powodujących wysokie koszty (od 700 tys. do 2 mln zł). Autorka formułuje wniosek o wprowadzenie zastępców senatorów w przypadku wygaśnięcia lub utraty mandatu przez senatora (przez zastosowanie rozwiązania zawartego do Ordynacji wyborczej do Senatu z 8 lipca 1935 r.).

Pod względem wartości poznawczych, wielostronnych podejść analitycznych oraz sformułowanych ocen i wniosków dominującą pozycję monografii zajmuje rozdział czwarty – *Rola Senatu w polskim ustroju politycznym*. Temu najbardziej interesującemu problemowi słusznie Autorka poświęciła 147 stron monografii (na 420 stron wszystkich rozdziałów). W krótkiej recenzji nie sposób jest zaprezentować licznych wątków podjętej tu problematyki. W rozdziale zawarto analizę faktycznego (realnego) udziału Izby drugiej w kształtowaniu polskiego prawa (w tym w podejmowaniu inicjatyw ustawodawczych), funkcji kreacyjnej i funkcji kontrolnej (wzbudzającej wiele kontrowersji). Z licznej faktografii i wniosków zawartych w tym rozdziale przytaczamy tylko kilka. W latach 1989–2011 Sejm skierował do Senatu 3762 ustawy, z których Izba druga rozpatrzyła 3749 ustaw, wnosząc poprawki do 1851 ustaw i zgłosiła 45 wniosków o odrzucenie ustaw. Z ustaw, do któ-

rych Senat zgłosił poprawki, Sejm przyjął wszystkie w 739 ustawach, część poprawek w 988 ustawach, wszystkie poprawki odrzucił tylko w 108 ustawach, a 16 nie rozpatrzył w ogóle¹. W konkluzji Autorka stwierdza: „O ile można podawać w wątpliwość doniosłość wielu senackich poprawek, nie skończenie dyskutować zasadności zmian zgłoszonych przez Izbę drugą, to już nie sposób podważyć ich łącznej liczby, tj. prawie 20 tys., która przecież niezbitnie dowodzi, że Senat w latach 1989–2011 w istotny sposób wpływał na kształt stanowionego prawa” (s. 446). W tym okresie Senat skorzystał 250 razy z prawa inicjatywy ustawodawczej (aż 123 razy w VII kadencji), z tego 139 projektów senackich ustaw zostało uchwalonych przez Sejm. Wraz z upływem kolejnych kadencji rosła rola Senatu w powoływaniu niektórych organów państwowych („wyrażenie zgody” lub „powołanie totalne”). Część rozdziału poświęcono roli i działalności Senatu na rzecz emigracji, Polonii i Polaków za granicą.

Monografię kończy stosunkowo krótki, ale oryginalny w podejściu badawczym i interesujący szczególnie dla politologa i socjologa rozdział: *Senat w opinii publicznej*. Zaprezentowano w nim jakże zróżnicowaną dynamikę ocen działalności Senatu (z licznymi wykresami), wskazano na czynniki kształtujące ocenę Senatu, stanowisko

¹ W analizowanym okresie Senat przedstawił 25 835 poprawek, z których Sejm rozpatrzył 25 576, przyjmując 19 831 poprawek (76,7%), a 5 745 poprawek odrzucił (22,2%). Ponad ¼ senackich poprawek uzyskało akceptację Sejmu (s. 302).

opinii publicznej wobec likwidacji Senatu i wreszcie wyniki konfrontacji opinii na temat Senatu z opiniami na temat Sejmu. Do analiz trafnie wykorzystana została metoda behawioralna pośrednia oparta na 215 badaniach CBOS przeprowadzonych w okresie od lipca 1989 do października 2011 r. Analiza wyników badań na przestrzeni ponad 20 lat prowadzi do wniosku, że opinie na temat Senatu kształtowały się pod wpływem określonych wydarzeń całokształtu życia politycznego, a szczególnie pod wpływem kampanii wyborczych, diagnozy sytuacji społeczno-gospodarczej i politycznej w kraju. Oceny działalności Senatu nieco różniły się od ocen Sejmu (w ostatecznym podsumowaniu na korzyść Senatu). Zależne były od orientacji ideowo-politycznej respondentów, ich cech społeczno-demograficznych, wykształcenia, miejsca zamieszkania i innych. Mimo nieco lepszej opinii od Sejmu Senat z lat 1989–2011 „nie zdołał wyrobić sobie należącego prestiżu i powszechnej społecznej akceptacji, senatorowie dość rzadko pełnili role autorytetów, a jeśli już, to raczej z powodu własnych osiągnięć zawodowych, a nie z faktu zasiadania w Izbie drugiej” – pisze K. Leszczyńska (s. 456).

Podsumowując efekty procesu badawczego, Autorka wystawia pozytywną ocenę Senatu. „Analizy miejsca i roli Senatu w systemie ustrojowym Polski wskazują – podkreśla Autorka, „iż spełnia on wiele ważnych funkcji”. Dotyczą one procesu legislacyjnego i funkcji kreatywnej, sprawowania opieki nad polską emigracją i Polonią.

Nie podważają faktycznie tej oceny głosy negujące istnienie Senatu. Autorka wskazuje, że „Polscy politycy w latach 1989–2010 nie byli w rzeczywistości zainteresowani rozwiązaniem drugiej Izby parlamentu. Nawet ci, którzy przed wyborami parlamentarnymi opowiadali się za likwidacją Senatu, po wygranej elekcji przez ich ugrupowanie polityczne na ogół stawali się zwolennikami jego istnienia lub wskazywali na istotne przeszkody uniemożliwiające jego zniesienie. (Zdarzało się nawet, że zdeklarowani entuzjaści odejścia od dwuizbowego modelu parlamentu ubiegali się o mandaty senatorskie. [...] Izba druga była i jest niewątpliwie politykom potrzebna, i to z wielu powodów. Senat to przecież 100 dodatkowych miejsc do podziału, przede wszystkim między partie polityczne. To wręcz idealne miejsce do rozpoczynania kariery politycznej na szczeblu ogólnopolskim [...] lub jej zakończenia w dobrym stylu. [...] Z obserwacji polskiej sceny politycznej po 1989 r. wynika, że Senatem można zarówno nagradzać poprzez wydobycie z politycznego niebytu, jak i karać w wyniku odstawienia na tzw. boczny tor. Postulaty partii politycznych dotyczące likwidacji Senatu, przekształcenia Senatu „w izbę o innym charakterze niż obecnie”, np. Izbę Samorządową, lub przynajmniej ograniczenia liczby senatorów miały z reguły okazjonalny charakter. Jak dotąd politycy nie wprowadzili żadnych zmian w tym zakresie” (s. 449).

Monografia Krystyny Leszczyńskiej zawiera bogate kompendium wiedzy o Sejmie RP w latach 1989–2011, zarazem głęboką

refleksję nad funkcjonowaniem tej instytucji polskiego systemu politycznego. Zawiera też określone wnioski odnośnie do podniesienia rangi Izby drugiej w Parlamencie i w opinii publicznej. W pełni podzielałam opinię recenzentów wydawniczych. Józef M. Fiszer stwierdził, że Autorka podjęła próbę weryfikacji „wielu potocznych i obiegowych opinii o Senacie. [...] Czyni to w sposób rzetelny i erudycyjny, stawiając jednocześnie wiele hipotez, tez i pytań badawczych, które skrupulatnie analizuje i stara się znaleźć adekwatne odpowiedzi. (monografia jest nie tylko dziełem oryginalnym, ale również *de facto* pionierskim, jeśli idzie o literaturę przedmiotu”. Podobne uznanie wyraził recenzent wydawniczy, były Marszałek Senatu Longin Pastusiak, oceniając, iż praca K. Leszczyńskiej ma charakter „obiektywnej, naukowej analizy Senatu, opartej na empirycznych danych. (Jest to wyjątkowa pozycja, rezultat benedyktyńskiej pracy badawczej)”. Wyrażam przekonanie, że monografia K. Leszczyńskiej spotka się z uznaniem profesjonalistów, studentów nauk społecznych i prawnych, praktyków życia politycznego, dziennikarzy i szerszych czytelników. Przemawia za tym bogata poznawcza treść pracy, komunikatywny język, jasność narracji, a także staranna forma edytorska wy-

dania. Za książkę Krystyny Leszczyńskiej Wydawnictwo UMCS otrzymało wyróżnienie za najlepszą książkę akademicką w roku 2015 w konkursie Stowarzyszenia Wydawców Szkół Wyższych „Gaudeamus” podczas 19. Międzynarodowych Targów Książki w Krakowie.

BIBLIOGRAFIA:

- Leszczyńska, K. (2005). *Rządy Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1989–2001. Skład, organizacja i tryb funkcjonowania*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Leszczyńska, K. (2005). *Rządy Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1989–2005*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Leszczyńska, K. (red.) (2010). *Rzeczpospolita Polska 1989–2009. Problemy wybrane*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Leszczyńska, K., Olszewski, E. (red.) (2011). *Ruch socjaldemokratyczny w Rzeczypospolitej Polskiej (1989–2010)*. Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.
- Mycielska, D., Zawadzki, J.M., (2009). *Początki pracy odrodzonego Senatu*. Warszawa: Kancelaria Senatu.
- Okrzeşik, J. (2007). *Polski Senat. Studium politologiczne*. Warszawa: Kancelaria Senatu.
- Zientarski, P.B. (2011). *Organizacja wewnętrzna Senatu: studium prawno-ustrojowe*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.