

izraelskiemu modelowi zwierzchnictwa, w którym system dowodzenia jest zdecentralizowany, a pilot posiada dużą autonomię w kwestii decydowania o losach walki. Wiąże zatem Izrael z kulturą zachodnią, aprobującą powyższe przymioty (s. 123–124).

Do przedstawionych tez zawartych w recenzowanej publikacji należałoby dodać także wykorzystanie lotnictwa w walce. Wielokrotnie bowiem – w przypadku lotnictwa sił arabskich – dochodziło do wyeliminowania go z walki, zanim jeszcze ich samoloty zdążyły podnieść się z lotnisk. Stanowiło to podstawę zwycięstw Izraela.

Ponadto treści zawarte w publikacjach naukowych powinny być zawsze oparte na solidnym warsztacie naukowym. Istotne usterki lub widoczne nieuporządkowanie struktury pracy powinny być zostać wyeliminowane przed jej ukazaniem się.

**BOGUMIŁ MACKIEWICZ**

UNIwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

bogumil.mackiewicz@gmail.com



**Grzegorz Koksanowicz, Kluby poselskie w strukturze i pracach Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2019, ss. 328**

W recenzowanej publikacji został omówiony temat powstawania, funkcjonowania oraz oddziaływania klubów poselskich jako reprezentacji partii politycznych w izbie niższej, tj. Sejmie. Problematyka klubów poselskich nie była dotąd podejmowana w badaniach naukowych. Główną determinantą, która skłoniła Grzegorza Koksanowicza do zajęcia się wspomnianymi zagadnieniami, była chęć zbadania wpływu charakterystycznych zasad demokracji parlamentarnej, tj. pluralizmu politycznego i reprezentacji poli-

tycznej, na funkcjonowanie klubów parlamentarnych. Warto podkreślić, że autor postawił sobie za cel „sformowanie postulatów zmierzających do uzupełnienia konstytucyjnej regulacji o kwestie związane z funkcjonowaniem w parlamencie klubów poselskich” (s. 8), co stanowi o unikatowej i produktywności wartości publikacji.

Praca składa się z pięciu usystematyzowanych rozdziałów. W pierwszym autor dokonał gruntownej analizy fundamentów aktywności klubów poselskich w Sejmie, bez podania dokładnych ram czasowych, co jest poważną wadą. Za kluczową zasadę funkcjonowania klubów uznał pluralizm polityczny, nadając narracji ustalony porządek i wskazując na ściśle powiązanie pomiędzy pluralizmem, zrzeszaniem się obywateli w partie polityczne w wyborach do Sejmu a formowaniem

klubów poselskich. Nakreślił też cel powstawania klubów parlamentarnych – kształtowanie polityki państwa przez partie polityczne. Świadczy to niewątpliwie o szerokim spectrum poszukiwań autora w zakresie roli klubów poselskich w działalności izby niższej. Koksanowicz wykorzystał szeroki wybór źródeł, dostosowany do konstrukcji merytorycznej rozdziału, posiłkując się m.in. wyrokami Trybunału Konstytucyjnego<sup>14</sup>, komentarzami prawników<sup>15</sup> oraz tekstami ustaw<sup>16</sup>.

W opisywanym rozdziale autor klarownie opisał różnorodne aspekty dotyczące klubów parlamentarnych, m.in. zasadę pluralizmu, przy czym scharakteryzował pojęcie mandatu wolnego oraz wykazał związek, jaki pomiędzy tymi zasadami zachodzi, co może zostać niezrozumiane przez niektórych czytelników lub spowodować ich rezygnację z dalszej lektury<sup>17</sup>.

Badacz w swych przemyśleniach przedstawił kreacyjne możliwości deputowanych, którzy – jako członkowie klubów parlamentarnych – dysponują szeroką swobodą podejmowania decyzji obarczonych jedynie odpowiedzialnością polityczną wobec przewodniczącego klubu. W tej części publikacji autor poruszył również problem trudny do rozwiązania w sposób ustrojowy. Chodzi o oddziaływanie partii politycznej na własnych członków, z jednoczesnym zagwarantowaniem im swobody działania wolnej od ingerencji klubu. Koksanowicz wskazał też istotną pozycję frakcji politycznej, będącej kluczowym składnikiem systemu parlamentarno-gabinetowego. W swych rozważaniach wyszedł od oczywistego związku formowania gabinetu w wyniku uzyskania większości parlamentarnej w wyborach. Pomimo zachowania porządku prawnego formowanie składu Rady Ministrów jest *de facto* czynnością polityczną.

Autor w całym gąszczu refleksji natury prawno-ustrojowo-politycznej nie zapomniął o znalezieniu miejsca dla meritum omawianych zagadnień, czyli roli klubów poselskich jako konstruktu, którego zadaniem jest utworzenie, a następnie popieranie gabinetu. Wskazał ponadto na czynnik odpowiedzialności rządu przed parlamentarzystami zasiadającymi w Sejmie, którzy są najczęściej zrzeszani we frakcjach poselskich poprzez złożenie wniosku o wotum nieufności dla gabinetu lub nawet odmówienie udzielenia rządowi wotum zaufania. Koksanowicz nadał klubom poselskim otoczkę realizacji praktycznych celów systemu parlamentarno-gabinetowego, dodatkowo przyznając im wymiar neutralny, gdyż podnoszą efektywność działań zarówno większości parlamentarnej, jak też opozycji (s. 71–72).

W rozdziale następnym autor przedstawił genezę zrzeszania się deputowanych w parlamencie w charakterze regulaminowym (Druga Rzeczpospolita) oraz w zakresie ustawowym (lipiec 1985 r.). Nie pominął omówienia statusu prawnego deputowanego, na który składają się zarówno prawa, jak i obowiązki uregulowane zasadami autonomii parlamentu, a także założeniami zawartymi w regulaminie Sejmu lub Senatu. Badacz nazwał możliwość zrzeszania się w parlamencie podstawowym

<sup>14</sup> Na przykład: Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 8 marca 2000, sygn. Pp. 1/99.

<sup>15</sup> M.in. J. Sobczak, *Komentarz do art. 11, uwaga 13*, [w:] *Ustawa o partiach politycznych. Komentarz*, red. M. Granat, Warszawa 2003.

<sup>16</sup> Jak choćby: Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych. *Zob. Dz.U.* 2018, nr 98, poz. 580.

<sup>17</sup> Dla historyka kwestie prawno-ustrojowe opisane schematycznie i monotonicznie, bez dookreślenia historycznego kontekstu, mogą nie być zachęcające do lektury.

przywilejem posłów. Analizując to zagadnienie, dokonał także krytyki braku szerszego ustawowego uregulowania form organizowania się mandatariuszy. Niekiedy w rozważaniach autora widoczne jest promowanie zjawiska uwstecznienia treści merytorycznych poprzez odwoływanie się do wcześniejszych fragmentów publikacji, jak np. do rozdziału pierwszego w kontekście związku między pluralizmem a zrzeszaniem się posłów w kluby parlamentarne. Może to spowodować uczucie mętności oraz rozmydlenia narracji.

Plusem publikacji jest fakt, że Koksanowicz przedstawił w niej warunki konieczne do utworzenia klubu parlamentarnego (co najmniej 15 posłów lub 7 senatorów) oraz koła parlamentarnego (3 posłów lub 3 senatorów). Dokonał też krótkiej prezentacji wszystkich klubów parlamentarnych w Senacie VII kadencji, co jest poważnym błędem, ponieważ w ten sposób ograniczył swoje rozważania wyłącznie do jednej kadencji. Stanowi to mankament książki, gdyż sposób postrzegania klubów poselskich jest niepełny i odstaje od rzetelnego przedstawienia danego aspektu w rozumieniu całego konstruktów.

Autor opisał również procedurę utworzenia klubu albo koła poselskiego oraz poruszył kwestie budzące spory ustrojowe, np. fakt, iż warunek 15 posłów potrzebnych do utworzenia klubu poselskiego jest dyskryminujący wobec mniejszych ugrupowań politycznych. Podkreślił jednak, że dokumentem, który określa cele, strukturę oraz zasady funkcjonowania partii politycznej, jest jej statut. Pewną nieścisłością jest brak ujęcia w statusie ustępu odnośnie pozycji przedstawicielstwa parlamentarnego. Trafnym zabiegiem wydaje się natomiast dokonanie przeglądu wszelkich statusów partii politycznych Sejmu VIII kadencji, co stanowi próbę praktycznego zilustrowania, często zawiłych, aspektów prawno-proceduralnych. Koksanowicz w tej części pracy poddał analizie problem obowiązku przynależności posła do klubu parlamentarnego w kontekście zasady niezależności jako immanentnej właściwości mandatu wolnego. W jego przekonaniu nie ulega wątpliwości, że statuty uchwalane przez partie polityczne stanowią determinantę dla żywotności klubów parlamentarnych, a wszelkie regulacje wpisują się w narrację o kształtowaniu polityki państwa przez „mechanizmy parlamentarne”.

W rozdziale trzecim autor skoncentrował się na przedstawieniu powiązań zachodzących pomiędzy opozycyjnymi klubami poselskimi a strukturami wewnątrzsejmowymi. Swoje rozważania rozpoczął on od ukazania podstawowego podziału sił politycznych na: 1) większość formującą gabinet oraz 2) mniejszość (opozycję) niezaangażowaną w ten proces. Naukowiec bardzo merytorycznie wykazał brak odniesień w regulaminie Sejmu do uprawnień klubów poselskich w zakresie procedury wyboru marszałka, prezydium oraz dużej części komisji stałych Sejmu. Po raz kolejny starał się „upraktyczyć” zagadnienia teoretyczne poprzez wskazanie osób, które pełniły funkcję marszałka Sejmu we wszystkich jego kadencjach. Omówił ponadto kluczowe wewnętrzne organy Sejmu, ich kompetencje i rolę w systemie parlamentarnym. Oprócz „suchego” zaprezentowania treści autor przedstawił pewne wątpliwości dotyczące tego, czy obecne regulacje prawne (roku 2019) mogą odzwierciedlać zasady demokracji parlamentarnej w zakresie obsadzania przez deputowanych organów Sejmu.

Koksanowicz opisał też działania klubów na przestrzeni wszystkich kadencji Sejmu. W swojej analizie wziął pod uwagę zmianę liczebności niektórych organów

izby niższej, np. powiększenie lub pomniejszenie liczby wicemarszałków. Badacz zajął się również analizą kwestii ewentualnej dominacji większości w organach Sejmu (np. Prezydium Sejmu), czego reperkusją może być marginalizacja opozycji.

Imponującym było wykorzystywanie przez autora jako źródła informacji m.in. sprawozdań stenograficznych<sup>18</sup> oraz wyników głosowań<sup>19</sup>, co niewątpliwie wzbogaciło wartość merytoryczną książki. Ukazał ponadto, bazując na praktyce parlamentarnej, szereg zdarzeń mających pokazać czytelnikowi ciąg aspektów natury polityczno-regulaminowej rzutujących na funkcjonowanie klubów poselskich w Sejmie<sup>20</sup>.

Koksanowicz przeanalizował też problem sprawowania przez deputowanego np. funkcji wicemarszałka, nawet w sytuacji zerwania politycznych relacji z macierzystym klubem. W tym rozdziale autor scharakteryzował także inne organy będące częściami składowymi Sejmu (Konwent Seniorów, komisje sejmowe). W oparciu o regulamin Sejmu przedstawił kompetencje, wybór oraz liczbę składów wspomnianych powyżej organów. Po raz kolejny postanowił też „przeszczepić” do teorii opisywanej w książce dane dotyczące politycznego podziału miejsc klubów parlamentarnych, np. w komisjach stałych<sup>21</sup>. Reguły kształtowania stanu osobowego opierają się bowiem na praktyce parlamentarnej. Jednocześnie zastrzegł, że wszelkie parytety mogą, na skutek modyfikacji obyczajów parlamentarnych, ulec częściowemu lub całkowitemu zatarciu.

W rozdziale czwartym autor skoncentrował swoją narrację na wpływach klubów poselskich na funkcjonowanie Sejmu oraz jego organów. Na początku przedstawił główny cel powstawania frakcji parlamentarnych, jakim jest oddziaływanie w demokratyczny sposób na żywotność izby niższej. Zasada ta jest stosowana zarówno w stosunku do partii, które zdobyły przewagę w wyborach oraz formujących stabilną większość, jak i w odniesieniu do ugrupowań pozostających w opozycji. Koksanowicz po raz wtóry zwrócił uwagę na skromne wzmianki w regulaminie Sejmu dotyczące zrzeszeń parlamentarnych, co może budzić niezrozumienie wobec faktu, że znaczenie frakcji partyjnych jest nie do przecenienia w polskim systemie parlamentarnym. Przypomniał też o kreacyjnej roli klubów parlamentarnych w zakresie obsadzania poszczególnych komisji, wskazując na polityczny charakter działań deputowanych zrzeszonych w klubach poselskich oraz jawność i publiczny charakter wystąpień parlamentarnych. Dokonał także konfrontacji podanych zasad aktywności parlamentarzystów z zapisami regulaminu Sejmu, który normuje czas przemówień posłanek i posłów zabierających głos w konkretnej dyskusji.

Autor przeanalizował również kluczowy aspekt oddziaływania na pracę Sejmu, jakim jest współpraca klubów poselskich w izbie niższej. Żeby uszeregować narrację, na tym etapie konieczne było wskazanie przez Koksanowicza roli Konwentu

<sup>18</sup> Dla przykładu: *Sprawozdanie stenograficzne z 33 posiedzenia Sejmu 8 lutego 2013 r.*, łam. 265–266.

<sup>19</sup> Zob. wyniki głosowania: <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata4.nsf> [dostęp: 27 XII 2018].

<sup>20</sup> Dla przykładu takim wydarzeniem jest wystąpienie posła M. Baszko z klubu PSL 20 stycznia 2018 r. (VIII kadencja Sejmu), przechodzącego wówczas do klubu PiS. Wynikało z tego, że reprezentacja PSL została zredukowana do 14 posłów, co groziło rozwiązaniem klubu. Ostatecznie 22 I 2018 r. do Klubu PSL wstąpił poseł Michał Kamiński, reprezentant Unii Europejskich Demokratów.

<sup>21</sup> Stan dla VIII kadencji Sejmu: PIS – 16 miejsc, PO-KO – 9 miejsc, Kukiz'15 – 3 miejsca, Nowoczesna – 2 miejsca, PSL-UED – 1 miejsce.

Seniorów jako organu zapewniającego kooperację ugrupowań politycznych w Sejmie. Badacz pokazał przy tym polemikę znawców zagadnień ustrojowych dotyczących kwestii uzgodnień decyzji przez członków wchodzących w skład tego organu: czy muszą być bezwzględnie jednomyślne poprzez konsensus; czy można dopuścić podjęcie decyzji poprzez głosowanie w przypadku braku możliwości wypracowania stanowiska w drodze konsensusu przez Konwent Seniorów. Kolejną kwestią wywołującą dyskusję jest przypadek, w którym została wypracowana jednolita decyzja przez Konwent, ale odmienne stanowisko zaprezentował marszałek Sejmu, pełniący rolę przewodniczącego Konwentu (np. w sytuacji ustalania porządku dziennego posiedzenia Sejmu). W tej sytuacji najbardziej optymalnym rozwiązaniem jest rozstrzygnięcie sporu przez Sejm. Autor zwrócił także uwagę na indolencję przepisów regulaminu Sejmu odnośnie mechanizmów prowadzących do wydawania opinii przez Konwent. Podniósł istotne znaczenie, jakim jest dla klubów parlamentarnych możliwość kształtowania tematów omawianych podczas obrad plenarnych. Swoje wypowiedzi skoncentrował w sposób wyważony na przedstawieniu różnych wariantów prawno-ustrojowych, z których można skorzystać w celu uregulowania poszczególnych kwestii dotyczących funkcjonowania parlamentu. Wskazał na ogromne znaczenie, z punktu widzenia sprawnego funkcjonowania państwa, kompetencji Konwentu, do których zaliczył m.in. opiniowanie terminu zgłaszania kandydatur na premiera w przypadku zastosowania „awaryjnej” procedury powoływania Rady Ministrów. Jednocześnie Koksanowicz skupił się na występującym stale dysonansie pomiędzy równością wszystkich klubów parlamentarnych w Sejmie a większymi możliwościami wpływania na funkcjonowanie izby niższej przez partie tworzące koalicję rządzącą. Koegzystencja tak uszeregowanego systemu politycznego wymaga stworzenia formalnych ram, które promowałyby współpracę pomiędzy tak często licznymi ugrupowaniami parlamentarnymi. Autor przeanalizował też szerokie spectrum działalności klubów parlamentarnych, np. prawo zgłaszania kandydatów na marszałka Sejmu oraz wicemarszałków czy prawo do wnoszenia propozycji uchwał. Nie zapomniał przypomnieć, że należą do nich również uprawnienia kontrolne parlamentarzystów wobec gabinetu, kwestia udzielenia wotum zaufania dla rządu, a także złożenie wniosku o wotum nieufności wobec Rady Ministrów. Szerokie pole aktywności klubów poselskich to możliwość postrzegania ich jako istotnych podmiotów systemu parlamentarnego w demokratycznym państwie prawa.

W rozdziale ostatnim badacz dokonał rekonstrukcji zasad będących składnikami ustroju demokratycznego państwa prawa, określanych jako tzw. zasady naczelne, które zostały wpisane w ustawę zasadniczą. Podał przykłady takich reguł: suwerenność narodu, przedstawicielstwo, pluralizm polityczny, demokratyczne państwo prawa, zaznaczając, które z nich są ze sobą ściśle powiązane. Nadmieniał, że warunkiem demokratycznego procesu wyborczego jest możliwość wskazania przez suwerena programu ugrupowania, który odpowiada ich preferencjom politycznym. Podkreślił też kluczowe znaczenie partii politycznej postrzeganej jako podstawowy surowiec spajający nie tylko ustrój demokratyczny, ale także Sejm – instytucję polityczną. Odnosił się także do modelu europejskiego, dostrzegając w nim poszerzające się zjawisko a konstytucjonalizacji partii politycznych w systemach ustrojowych. Ukazując omawiane zagadnienie na przykładach

następujących państw: Republiki Federalnej Niemiec, Republiki Włoch, Republiki Francji i Królestwa Hiszpanii. Autor podniósł także postulat rozszerzenia zakresu regulacji konstytucyjnej na istotę klubów parlamentarnych, argumentując swoje racje większym uszczegółowieniem zasady pluralizmu politycznego oraz formalnym potwierdzeniem roli zrzeszeń deputowanych jako składnika niezbędnego do działalności parlamentu. Dla sformalizowanej pozycji klubów poselskich stanowiłoby to zwiększenie atrakcyjności działań zarówno większości parlamentarnej, jak i opozycji. Autor optuje również za podniesieniem do rangi konstytucyjnej praktyki udziału w pracach Prezydium Sejmu reprezentantów wszystkich klubów parlamentarnych, którzy zajmowali osobne listy wyborcze. Według niego należy uwzględnić postulat, wskazując na niekomfortowe kierownictwo marszałka Sejmu wywodzącego się z większości parlamentarnej, będącego aktywnym uczestnikiem dysput parlamentarnych oraz różnic zdań pomiędzy większością parlamentarną a opozycją. Także w tym rozdziale autor skorzystał z różnych źródeł stanowiących praktyczny zarys funkcjonowania wewnętrznych organów Sejmu<sup>22</sup>, co jest warte podkreślenia, gdyż może uzmysłowić czytelnikowi nieobeznanemu w problematyce kluczowe procesy w działalności parlamentu Trzeciej Rzeczypospolitej.

Reasumując, stwierdzić można, że książka Koksanowicza *Kluby poselskie w strukturze i pracach Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej* stanowi studium wiedzy na temat klubów poselskich. Warto zwrócić uwagę na obszerny dobór źródeł wykorzystanych przez autora w celu ukazania szerokiego spectrum zagadnienia. Publikacja nie zawiera błędów merytorycznych, stylistycznych ani ortograficznych. Nie jest to jednak książka przeznaczona dla czytelnika nieposiadającego fachowej wiedzy na tematy ustrojowo-polityczne, co wynika z zaawansowanego, zbyt formalnego języka, który może spowodować znużenie oraz zniechęcenie odbiorcy. Publikacja jest zdecydowanie przeznaczona dla znawców tematu oraz osób zainteresowanych problematyką polskiego parlamentaryzmu dziejów najnowszych.

**DOMINIK BIADUŃ**

UNIwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie  
dominik.biadun@onet.pl

---

<sup>22</sup> Dla przykładu bilans prac Prezydium Sejmu IV kadencji (19 października 2001 – 18 października 2005 r.) to 326 posiedzeń.