

DOI: 10.31648/kpp.9805

Maciej Więcek

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

ORCID: 0009-0002-6448-2275

maciej.wiecek@student.uwm.edu.pl

**Czy izba wyższa polskiego parlamentu wciąż jest
potrzebna w systemie prawnym?****Rys historyczny**

Początki istnienia Senatu¹ na ziemiach polskich związane są z rokiem 1493, gdy panujący król Jan Olbracht zwołał w Piotrkowie Trybunalskim pierwszy Sejm Walny. Było to zgromadzenie reprezentantów szlachty i możnowładztwa ze wszystkich ziem Korony Królestwa Polskiego. Sejm piotrkowski odegrał w historii ważną rolę m.in. dlatego, że po raz pierwszy w dziejach Polski miał charakter dwuizbowy. Pod przewodnictwem monarchy obradowała wówczas nie tylko Izba Poselska, ale także Senat, który już wówczas nazywano izbą wyższą. Przyjmuje się, że organ ten wywodził się z Rady Królewskiej, która ukształtowała się w XIV w. za panowania Kazimierza Wielkiego. Pełniła ona funkcję organu doradczego władcy i miała stanowić dla niego wsparcie oraz obronę swoich interesów przeciwko rosnącej we wpływy i przywileje szlachcie. W czasach demokracji szlacheckiej, po zawarciu w 1569 r. unii lubelskiej, Senat liczył 140 dostojników (katolickich hierarchów kościelnych, urzędników dworskich, wojewodów i kasztelanów). Prawa do zasiadania w tym gremium nie dawały za to urzędy hetmana, a także podskarbiego nadwornego². Bikameralizm polskiego parlamentu już wówczas był niezrównoważony. Rola senatorów była ograniczona do opiniowania projektów konstytucji sejmowych uchwalanych przez Izbę Poselską. Formalnie izba wyższa mogła decydować jeszcze o kształcie polityki zagranicznej państwa, ale faktycznie zajmował się tym prawie wyłącznie monarcha. Senat jako izba zachował podobne kompetencje do końca istnienia I Rzeczypospolitej, czyli do trzeciego rozbioru Polski w 1795 r.

¹Słowo „senat” wywodzi się od łacińskiego wyrazu *senatus*, oznaczającego „radę starszych”. Natomiast łacińskie słowo *senex* tłumaczy się jako „starzec”.

²T. Maciejewski, *Historia ustroju i prawa sądowego Polski*, Warszawa 2017, s. 53.

Parlamentarna izba wyższa istniała także w Księstwie Warszawskim (1807–1815) oraz w Królestwie Polskim (1815–1832). W tamtych czasach skład i organizacja Senatu pozostały podobne w porównaniu do okresu sprzed utraty niepodległości. Do grona senatorów nadal zaliczano najwyższych dostojników państwowych i kościelnych mianowanych przez księcia bądź króla. W Królestwie Polskim z nominacji Aleksandra I w Senacie zasiadali dodatkowo przedstawiciele arystokracji rosyjskiej. Niezależnie od tego jego rola ustrojowa wciąż była niewielka, a wręcz fasadowa, gdyż zdominowana przez egzekutywę.

Kształt zbliżony do obecnego Senat uzyskał w dwudziestoleciu międzywojennym. Od uchwalenia 17 marca 1921 r. Konstytucji marcowej zaczął być organem kadencyjnym i pochodzącym z wyborów powszechnych. W pierwszej konstytucji odrodzonej Polski nie nadano mu uprawnień w sposób istotny zwiększających pozycję ustrojową. Oczekiwano od niego przeważnie tylko formalnego zatwierdzenia implementowanych ustaw oraz ewentualnych refleksji w stosunku do nich. Organem wiodącym pozostawał Sejm, który mógł odrzucać stanowisko Senatu co do uchwalanego prawa stosunkowo niewielką większością 11/20 głosów³. Ówczesni senatorowie mogli zaś wspólnie z Sejmem wybierać skład Trybunału Stanu, a obie izby, działające jako Zgromadzenie Narodowe, wyłaniały poprzez eliminację bezwzględną większością głosów Prezydenta RP na siedmioletnią kadencję. Ustrojodawca nie nadał wówczas izbie wyższej prawa inicjatywy ustawodawczej, ale umożliwił jej za to dokonywanie zmian konstytucji kwalifikowaną większością 2/3 głosów członków tego gremium przy zachowaniu kworum. Konstytucja kwietniowa z dnia 23 kwietnia 1935 r. również nie zwiększyła znacząco uprawnień Senatu. Zmienił się za to sposób wybierania jego członków. Nie pochodzili oni już w całości z wyborów powszechnych, gdyż 1/3 izby nominowana była przez Prezydenta. Należy też zaznaczyć, że cenzusem wyborczym nie był wtedy tylko wiek, ale także np. liczba posiadanych orderów⁴ czy też co najmniej średnie wykształcenie⁵.

Po II wojnie światowej Senat na mocy przeprowadzonego 30 czerwca 1946 r. przez Polską Partię Robotniczą sfałszowanego referendum ludowego został zlikwidowany. Parlament w czasach demokracji ludowej z założenia miał pełnić przecież rolę wyłącznie fasadową. Izba wyższa została symbolicznie przywrócona dopiero na mocy nowelizacji Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 7 kwietnia 1989 r. Nie było to spowodowane koniecznością powołania parlamentu składającego się z dwóch izb, ale zawarciem przy Okrągłym Stole politycznego kompromisu co do kształtu ustroju niekomunistycznego już państwa i chęcią nawiązania do tradycji z czasów niepodległej II Rzeczypospolitej. Senat był wówczas organem praktycznie w całości reprezentowanym przez działaczy „Solidarności”, a więc demokratycznej opozycji, która w pierwszych po transformacji ustrojowej całkowicie wolnych wyborach zdobyła 99 ze 100 mandatów do

³Zob. G.J. Wąsiewski, *Czy Polsce potrzebny jest Senat?*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2006, vol. 3.

⁴G. Sobczak, *Czy Senat ma realne znaczenie?*, <https://www.gazetakongresy.pl> (data dostępu: 24.11.2023).

⁵A. Podolska-Meducka, *Historia Senatu RP*, <https://www.senat.edu.pl> (data dostępu: 24.11.2023).

tej izby. Co ważne, to właśnie Senat był wówczas organem lepiej odzwierciedlającym preferencje wyborców, gdyż w wyborach do izby niższej strona opozycyjna, na mocy zawartego z władzą kontraktu, nie mogła obsadzić więcej niż 35% przedstawicieli⁶. Mimo tego organem dominującym pozostał Sejm. Być może ówczesne społeczeństwo nie dostrzegało potrzeby istnienia drugiej izby parlamentarnej, gdyż w ustroju socjalistycznym formalnie istniał tylko Sejm, a najważniejsze decyzje polityczne i tak podejmowane były przez Komitet Centralny Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej. Obywatele nie mogli brać więc rzeczywistego udziału w sprawowaniu władzy przez prawie 50 lat (wliczając okres II wojny światowej). Decyzja o przywróceniu „izby refleksji” podjęta została też bez faktycznej refleksji na temat kształtu, funkcji oraz pozycji ustrojowej Senatu. Liczono na wykrystalizowanie tych ustaleń w toku prac nad nową Konstytucją RP. Nic takiego nie miało jednak miejsca. Skutkowało to tym, że ustroj Senatu ustalony w kwietniowej noweli Konstytucji PRL został praktycznie w całości przeniesiony do nowej ustawy zasadniczej⁷.

Rola Senatu w III Rzeczpospolitej

Zgodnie z zasadami ustrojowymi wprowadzonymi przez obecnie obowiązującą Konstytucję RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. Senat wraz z Sejmem są organami władzy ustawodawczej⁸. Taki zapis wskazuje, że obie instytucje są formalnie równorzędne oraz mają tak samo silną legitymację demokratyczną, gdyż pochodzą z powszechnych, tajnych i bezpośrednich wyborów. Na mocy ustawy zasadniczej izba wyższa parlamentu wyposażona została w szereg funkcji. Jej rola najlepiej widoczna jest w procesie legislacyjnym (funkcja ustawodawcza, regulowana głównie przez regulamin Senatu). Stanowi jeden z sześciu podmiotów (obok grupy 15 posłów, komisji sejmowej, Prezydenta RP, Rady Ministrów i grupy 100 tys. obywateli mających czynne prawo wyborcze)⁹, którym przysługuje prawo inicjatywy ustawodawczej. Gdy ustawa zostanie uchwalona przez izbę niższą, trafia właśnie do Senatu, który może ją przyjąć, odrzucić albo wprowadzić poprawki. Jeżeli Senat nie podejmie żadnego działania, wówczas ustawę uważa się za przyjętą w dotychczasowym kształcie. W przypadku skorzystania z jednej z dwóch ostatnich opcji akt prawny wraca do Sejmu, który może zdecydować o odrzuceniu poprawek albo odrzuceniu senackiego sprzeciwu do całej ustawy poprzez bezwzględną większość głosów posłów (gdy ustalano kształt obecnej Konstytucji RP, to do odrzucenia poprawek Senatu postulowano większość aż 11/12 głosów posłów)¹⁰. To także Sejm, a nie Senat w całości decyduje o losach ewentualnego późniejszego weta prezydenckiego.

⁶S. Zwolak, *Wzmocnienie pozycji Senatu na tle problemu jego koncepcji*, „Ius et Administratio” 2014, nr 3.

⁷Ibidem.

⁸Art. 10 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

⁹Art. 118 ust. 1 i 2 Konstytucji RP.

¹⁰R. Chruściak, *Sejm i Senat w Konstytucji RP z 1997 r. Powstawanie przepisów*, Warszawa 2002, s. 196 i nast.

Ta instytucja z definicji oznacza przekazanie ustawy Sejmowi z umotywowanym wnioskiem do ponownego rozpatrzenia. Wyraźnie widać tu opisywaną przez wielu autorów „ułomną” czy też „niesymetryczną” dwuizbowość polskiego parlamentu. To, co Senat zrobi z przekazaną mu ustawą, tak naprawdę nie ma większego znaczenia dla losów uchwalanego aktu. Jest tu jednak wyjątek. Obie izby parlamentu muszą – kwalifikowaną większością 2/3 głosów – uchwalić ustawę zezwalającą na ratyfikację umowy międzynarodowej przekazującej organizacji międzynarodowej albo organowi międzynarodowemu kompetencje organów państwowych w niektórych sprawach¹¹. W tym przypadku sprzeciw Senatu skutkuje upadkiem takiej ustawy. Nazywa się to prawem weta absolutnego. Jednak mimo wszystko pojmowanie tego organu jako „izba refleksji” powoli staje się fikcją. Do ostatecznego ustanowienia prawa wystarczy faktycznie tylko odpowiednia przewaga liczebna jednego ugrupowania w Sejmie.

Senat współdziała też z Sejmem w wypełnianiu ustrojodawczej funkcji parlamentu. Jest jednym z trzech podmiotów, któremu przysługuje prawo wniesienia do Sejmu projektu ustawy o zmianie Konstytucji RP. Warto podkreślić, że aby Senat mógł wnieść taki projekt, potrzebne jest podjęcie stosownej uchwały całą izbą w trybie określonym przez regulamin Senatu. Dla porównania takie samo uprawnienie ma 1/5 ustawowej liczby posłów oraz jednoosobowo Prezydent RP. Kolejny raz uwidacznia się tu słabsza pozycja senatorów. Senat bierze jednak udział w uchwaleniu ustawy o zmianie Konstytucji RP. W tej procedurze dysponuje również wspomnianym już wcześniej prawem weta absolutnego. Musi wyrazić na to zgodę bezwzględną większością głosów niezależnie od jej wcześniejszego uchwalenia przez izbę niższą. Jedną z równie ważnych ustrojowych procedur, w której bierze udział Senat, jest również decyzja o postawieniu Prezydenta RP przed Trybunałem Stanu za popełnienie deliktu konstytucyjnego lub przestępstwa. Jednakże ta decyzja musi zostać podjęta wspólnie z Sejmem. Zgodnie z art. 145 ust. 2 Konstytucji RP stosowną uchwałę podejmuje co najmniej 2/3 ustawowej liczby członków Zgromadzenia Narodowego (minimum 373 członków) na uprzedni wniosek co najmniej 140 członków tego organu. Senat samodzielnie może za to wyrazić zgodę na pozbawienie immunitetu senatora i pociągnięcie do odpowiedzialności karnej poprzez uchwałę podjętą bezwzględną większością głosów, wystąpić z wnioskiem o zarządzenie referendum ogólnokrajowego do Marszałka Sejmu lub wyrazić zgodę na zarządzenie go przez Prezydenta. Jest to jedno z ważniejszych senackich uprawnień, gdyż pozwala na hamowanie działań głowy państwa i stanowi pewien element zrównoważenia i tak nierównoprawnego bikameralizmu.

Dalsze uprawnienia i funkcje parlamentarnej izby wyższej wynikają już bardziej z tradycji niż z rzeczywistej systemowej przydatności, gdzie dominują uprawnienia kreacyjne, które nie znajdują jednak zastosowania w stosunku do Rady Ministrów. Powoływanie innych organów państwa musi być dokonane znów wspólnie z Sejmem. Każda izba powołuje określoną liczbę członków do organów kolegialnych. W ten sposób

¹¹Art. 90 ust. 2 Konstytucji RP.

przykładowo Sejm powołuje dwóch członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, a Senat – jednego członka. Podobnie obsadzany jest skład Rady Polityki Pieniężnej (Senat powołuje trzech członków), Krajowej Rady Sądownictwa (dwóch członków), Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (dwóch członków) oraz od 2019 r. Państwowej Komisji ds. Pedofilii (Senat powołuje jednego członka)¹². Zgoda restytuowanej po 1989 r. izby potrzebna jest również do powołania: Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka, Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych, Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu oraz Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej.

Jeżeli chodzi o parlamentarną funkcję kontrolną, która jest jedną z najważniejszych funkcji ciała ustawodawczego, to jest ona pełniona wyłącznie przez izbę niższą. Można jednak uznać, że jej namiastka wyraża się w kompetencji izby wyższej do wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie zgodności aktu prawnego z Konstytucją RP czy też wspomnianego współdziałania w Sejmie w ramach Zgromadzenia Narodowego w stosunku do Prezydenta RP. W samym Senacie zaś przejaw funkcji kontrolnej dostrzec można w fakcie zróżnicowania politycznego izby, a więc istnieniu opozycji. Warto jeszcze wspomnieć o „najmłodszej” funkcji parlamentarnej, a mianowicie funkcji europejskiej. W Polsce może być ona realizowana od momentu akcesji do Unii Europejskiej. W związku z tym Senatowi przysługuje kompetencja podjęcia odpowiedniej uchwały w celu zaskarżenia konkretnego aktu prawa pochodnego UE do Trybunału Sprawiedliwości UE z powodu naruszenia przez ten akt zasady subsydiarności¹³. W praktyce oznacza to sytuację, w której organ UE wydaje akt prawny naruszający zakres kompetencji wyłącznych lub dzielonych państw członkowskich. W ramach tej funkcji izba rozpatruje także informację Rady Ministrów o udziale RP w pracach UE¹⁴. Mimo wszystko nazywanie Senatu RP „izbą wyższą” jest tylko historyczną pozostałością, gdyż nawiązywało przede wszystkim do udziału magnaterii w jego obradach. Współcześnie rola izby niższej w Polsce i wielu innych państwach europejskich jest nieporównywalnie bardziej doniosła.

Senat do likwidacji?

Od kilku lat w debacie publicznej pojawiają się głosy mówiące o likwidacji Senatu jako odrębnej izby parlamentarnej. Zwolennicy takiego rozwiązania podnoszą, że jego istnienie jest pozbawione sensu ze względu na unitarny charakter RP, a ponadto

¹²Pełna nazwa: Państwowa Komisja do spraw wyjaśniania przypadków czynności skierowanych przeciwko wolności seksualnej i obyczajności wobec małoletniego poniżej lat 15. Została powołana na mocy ustawy z dnia 30 sierpnia 2019 r.

¹³R. Piotrowski, *Rola Senatu w polskim ustroju państwowym*, <https://www.senat.edu.pl> (data dostępu: 24.11.2023).

¹⁴Art. 43a uchwały Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. Regulamin Senatu (M.P. z 2018 r., poz. 846 z późn. zm.).

utrzymanie Senatu niepotrzebnie obciąża budżet państwa. Parlamenti bikameralne reprezentują zazwyczaj poszczególne części składowe federacji (np. w Niemczech czy w Austrii). Wynika z tego, że zasada bikameralizmu jest niejako naturalną konsekwencją zasady federalizmu¹⁵. Dwuizbowe ciała ustawodawcze mogą być również zgromadzeniem osób posiadających specjalne tytuły. Przykładowo Izbę Lordów w Wielkiej Brytanii tworzą osoby z pochodzeniem arystokratycznym i nominaci monarchy. Bardzo podobnie zbudowany jest ustrój Kanady. Senatorowie tego państwa, aby móc pełnić swoją funkcję, przede wszystkim muszą spełnić określony cenzus majątkowy¹⁶.

Aby dokładniej zobrazować, jak kształtuje się obecna pozycja polskiego Senatu wobec Sejmu i pozostałych dwóch władz, warto wskazać jeszcze na kilka bardziej dobitnych przykładów rozwiązań ustrojowych pokazujących, jak mocno izba wyższa jest marginalizowana. Sejm może większością 2/3 głosów podjąć uchwałę o skróceniu swojej kadencji. Nie ma tu obowiązku zachowania kworum połowy ustawowej liczby posłów (art. 98 ust. 3 Konstytucji RP). W momencie podjęcia takiej uchwały automatycznie skraca się kadencja Senatu. Izba wyższa nie ma tu żadnej możliwości wypowiedzenia się, czy takie skrócenie kadencji uważa za konieczne. Podobnie jest z domniemaniem przyjęcia ustawy przez Senat w przypadku braku jego reakcji na nią. Do Senatu trafia też już uchwalona ustawa, a nie projekt ustawy. Propozycje prawa do zaimplementowania mogą pozostawać bez rozpatrzenia aż do końca kadencji Sejmu (być w tzw. zamrażarce Marszałka), a Senat w zwykłym trybie ustawodawczym ma tylko 30 dni na przyjęcie, odrzucenie bądź wprowadzenie poprawek do ustawy. Trzeba dodać, że termin 30 dni jest terminem zawitym. Po jego bezskutecznym upływie nie można domagać się od drugiej izby zajęcia się procedowaniem ustawy. Z drugiej strony inni uczestnicy postępowania ustawodawczego nie mogą domagać się od Senatu podjęcia prac nad uchwaloną ustawą przed upływem wspomnianego wcześniej konstytucyjnego terminu. Warto spojrzeć też na art. 234 ust. 1 ustawy zasadniczej, dotyczący jednego ze stanów nadzwyczajnych – stanu wojennego. Prezydent RP w czasie jego trwania wydaje rozporządzenie z mocą ustawy, gdy Sejm nie może zebrać się na posiedzenie. Kolejny raz nie wspomina się nic o Senacie. Konstytucja wymaga też zatwierdzenia tych specjalnych aktów prawnych na najbliższym posiedzeniu Sejmu. Nie ma więc znaczenia, czy w tym samym czasie na posiedzenie zebrać mogłaby się izba wyższa.

W świetle poczynionych rozważań nie ulega wątpliwości, że kompetencje Senatu RP zostały przez twórców obecnie obowiązującej Konstytucji RP znacznie ograniczone. Jednakże likwidacja „izby refleksji i rozwagi”¹⁷ wciąż nie wydaje się uzasadniona. Przede wszystkim należy rozważyć poszerzenie uprawnień ustawodawczych tej izby poprzez zmianę przepisów działu IX regulaminu Senatu, dotyczących prawa inicjatywy ustawodawczej. Zgodnie z art. 76 ust. 1 wspomnianego dokumentu podjęcie

¹⁵ G.J. Wąsiewski, op. cit.

¹⁶ Zob. art. 23 ust. 3 i 4 aktu konstytucyjnego Kanady z 1867 r., <https://www.biblioteka.sejm.gov.pl> (data dostępu: 24.11.2023).

¹⁷ Za: J. Szymanek, *Rola Senatu RP w wykonywaniu kontroli parlamentarnej (uwagi de lege lata i de lege ferenda)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2004, R. LXVI, z. 1.

postępowania w sprawie skierowania do Sejmu projektu ustawy może zostać zainicjowane na wniosek komisji lub grupy co najmniej 10 senatorów. Projekt musi zostać przekazany Marszałkowi Senatu wraz z uzasadnieniem. Od tego momentu propozycja zmian bądź uchwalenia nowego prawa musi zostać skierowana do senackiej komisji ustawodawczej, w razie potrzeby zostać poddana opiniowaniu lub konsultacjom społecznym i przejść procedurę trzech czytań. Dopiero po pozytywnym przejściu wszystkich procedur izba wyższa podejmuje całą izbą odpowiednią uchwałę i przekazuje gotowy projekt ustawy Marszałkowi Sejmu. Trzeba zwrócić uwagę, że inicjatywa ustawodawcza Senatu nie korzysta w postępowaniu sejmowym z żadnych preferencji. W izbie niższej projekt także przechodzi procedurę trzech czytań. Posłowie mogą zgłaszać do niego poprawki albo odrzucić go w całości. Senat, jak każdy podmiot inicjatywy ustawodawczej, ma także prawo zgłaszania autopoprawek do swojego projektu do zakończenia drugiego czytania w Sejmie. Wymaga to jednak podjęcia przez Senat dodatkowej uchwały¹⁸. Wobec powyższego nie dziwi fakt, że izba wyższa coraz rzadziej wykorzystuje swoje prawo do zainicjowania postępowania ustawodawczego. Dużo łatwiej jest przecież przekonać grupę 15 dowolnych posłów do przygotowania podobnego albo takiego samego projektu ustawy, wiedząc, że może zostać uchwalony dużo szybciej. Rozwiązanie tego problemu leży jednak wyłącznie w gestii Senatu. W ramach przyznanej autonomii izb parlamentu Senat mógłby znowelizować swój regulamin.

Zwrócenia uwagi wymaga również kwestia wnoszenia przez Senat RP ewentualnych poprawek do uchwalanych przez Sejm ustaw. W polskim języku prawnym nie przyjęto definicji poprawki. Nigdzie nie wskazano też zakresu dopuszczalnych poprawek. Powszechnie przyjmuje się, że jest to każda modyfikacja tekstu prawnego, w tym także ta polegająca na dodaniu bądź usunięciu znaku interpunkcyjnego. Na temat rzeczoności pojęcia kilkakrotnie wypowiadał się Trybunał Konstytucyjny. W kilku orzeczeniach stwierdził, że zasadniczo niedopuszczalne jest wnoszenie przez izbę wyższą do uchwalonej ustawy poprawek wykraczających poza jej zakres i cel (*ratio legis*). W takim przypadku działanie Senatu ma już charakter inicjatywy ustawodawczej, dla której wniesienia przewidziano zupełnie odmienny tryb. Jednakże możliwe jest wniesienie przez Senat takich poprawek, które proponują alternatywne czy przeciwstawne rozwiązanie określonej sprawy. Dopuszczalne jest także zaproponowanie przez izbę wyższą rozwiązań wykraczających nieco poza zakres ustawy, ale musi to znajdować uzasadnienie w celu oraz przedmiocie regulacji¹⁹. Jeśli poprawki Senatu nie wiążą się w żadnym stopniu z celem lub zakresem ustawy, Sejm może nie poddać ich pod głosowanie. Takie rozwiązanie wymaga jednak rozpatrzenia przez izbę niższą propozycji senackich „od przypadku do przypadku”²⁰. Rozważenia wymagałoby więc, czy nie lepiej byłoby pozostawić Senatowi większą swobodę w zakresie treści poprawek. Wówczas to

¹⁸ L. Jamróz, *Refleksje nad ustrojową pozycją Senatu RP*, [w:] S. Bożyk (red.), *Prawo, parlament i egzekutywa we współczesnych systemach rządów. Księga poświęcona pamięci profesora Jerzego Stembrowicza*, Białystok 2009, s. 70–85.

¹⁹ Zob. orzeczenie TK z 23 lutego 1999 r., sygn. akt K 25/98.

²⁰ Zob. orzeczenie TK z 23 listopada 1993 r., sygn. akt K 5/93.

gremium mogłoby rzeczywiście spełniać funkcję kontroli kształtu uchwalanego prawa i mieć większy wpływ na proces legislacyjny.

Warto zwrócić również uwagę na fakt, że obecnie obowiązująca Konstytucja RP nie zawiera precyzyjnej definicji pojęcia „ustawa”. Pojęcie to powinno odnosić się do końcowego aktu procesu ustawodawczego, co znaczy, że nazwy „ustawa” powinno używać się wtedy, gdy akt prawny przejdzie już wszystkie konieczne procedury związane z jego wejściem w życie – włącznie z jego podpisaniem przez Prezydenta RP i zarządzeniem przez niego opublikowania go w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. Tymczasem ustawa zasadnicza z dnia 2 kwietnia 1997 r. w art. 119 ust. 1 wyraźnie stanowi, że „Sejm rozpatruje projekt ustawy w trzech czytaniach”. Nieco dalej w art. 121 ust. 1 ustrojodawca postanowił, że „ustawę uchwaloną przez Sejm Marszałek Sejmu przekazuje Senatowi”. Widać tu przede wszystkim brak konsekwencji w określeniu, kiedy parlament ma do czynienia z projektem ustawy, a kiedy z gotowym aktem prawnym. Przyjęcie takiej nomenklatury w Konstytucji RP pokazuje, jak znacząco umniejsza się rolę izby wyższej, sprowadzając ją tak naprawdę do pełnienia funkcji „maszynki do głosowania”, od której oczekuje się zwykle prostej formalnej czynności akceptacji i tak już wcześniej uchwalonej przez izbę niższą ustawy. Nawet jeżeli senacka większość zdecydowała się na modyfikację tekstu implementowanego prawa, to i tak każdą poprawkę można odrzucić przy pomocy bezwzględnej większości głosów posłów. Należy pamiętać, że jej uzyskanie zazwyczaj nie stanowi problemu dla siły politycznej chcącej przeforsować swój projekt, gdyż takie ugrupowania najczęściej dysponują wystarczającą liczbą posłów po swojej stronie.

Wobec wszystkich przedstawionych funkcji należy stwierdzić, że nie jest zasadne, by Senat likwidować, ale sprawić, aby izba wyższa mogła mieć większy wpływ na urząd państwa i właściwie spełniać swoją rolę, potrzebne jest wzmocnienie szczególnie jego kompetencji ustawodawczych. Pod rozwagę poddać powinno się również zmianę sposobu wybierania senatorów w taki sposób, aby nie zagospodarowywali oni tego samego elektoratu co posłowie. Ciekawym rozwiązaniem wydaje się pomysł Stanisława Gebethnera, według którego wyborcy w połowie wybieraliby senatorów w sposób dotychczasowy (tzn. w jednomandatowych okręgach wyborczych za pomocą większości względnej), a pozostali uzyskiwaliby mandat do tej izby z wojewódzkich list na zasadzie kompensacji²¹. Zapewniłoby to pluralistyczną reprezentację każdego województwa w tym gremium, jednocześnie umożliwiłoby także spełnienie funkcji reprezentacji największych jednostek podziału administracyjnego Polski (jak np. Bundesrat w Republice Federalnej Niemiec). Koncepcja ta wydawałaby się początkowo pozbawiona użyteczności wobec faktu, że obecnie w Polsce funkcjonuje 100 okręgów jednomandatowych, więc każde województwo ma w Senacie kilku swoich przedstawicieli. Jednakże skoro obywatele

²¹S. Gebethner, *Rola Senatu RP jako drugiej izby parlamentu w obliczu wyzwań XXI wieku*, [w:] M. Lipińska, R. Stawicki (oprac.), *Senat w II i III Rzeczypospolitej Polskiej. Materiały z konferencji zorganizowanej pod patronatem Marszałka Senatu RP prof. Longina Pastusiaka w 80 rocznicę pierwszego posiedzenia Senatu w II RP, 27 listopada 2002 r.*, Warszawa 2003, s. 57.

mogą wybrać tylko jednego senatora w każdym okręgu, to dobrym pomysłem byłoby wskazanie tam przez przedstawicieli województwa kandydata o odmiennym światopoglądzie od tego wybranego przez ogół. Wojciech Sokolewicz zaś proponował, by kompetencje Senatu wzmocniono przede wszystkim w taki sposób, by większość sejmowa potrzebna do odrzucenia senackich poprawek była wyższa – 3/5 głosów „za” w obecności połowy ustawowej liczby posłów zamiast obecnie stosowanej większości bezwzględnej i zniesienie ograniczeń co do zakresu poprawek możliwych do wprowadzenia przez izbę wyższą²². Teoretycznie możliwa byłaby również zmiana kształtowania składu Senatu, tak aby zmniejszyć liczbę senatorów wybieranych w drodze wyborów powszechnych na rzecz powołania w skład tego gremium byłych Prezydentów RP, sędziów Sądu Najwyższego, sędziów Trybunału Konstytucyjnego, Rzeczników Praw Obywatelskich oraz Rzeczników Praw Dziecka. Dzięki temu Senat prawdopodobnie zyskałby większy autorytet i zaufanie wśród opinii publicznej, a także mógłby stać się prawdziwą „izbą refleksji” nad projektami aktów prawnych, a także gwarantem zabezpieczenia słusznych interesów obywatelskich.

BIBLIOGRAFIA

Literatura

- Chruściak R., *Sejm i Senat w Konstytucji RP z 1997 r. Powstawanie przepisów*, Warszawa 2002.
- Gebethner S., *Rola Senatu RP jako drugiej izby parlamentu w obliczu wyzwań XXI wieku*, [w:] M. Lipińska, R. Stawicki (oprac.), *Senat w II i III Rzeczypospolitej Polskiej. Materiały z konferencji zorganizowanej pod patronatem Marszałka Senatu RP prof. Longina Pastusiaka w 80 rocznicę pierwszego posiedzenia Senatu w II RP, 27 listopada 2002 r.*, Warszawa 2003.
- Jamróz L., *Refleksje nad ustrojową pozycją Senatu RP*, [w:] S. Bożyk (red.), *Prawo, parlament i egzekutywa we współczesnych systemach rządów. Księga poświęcona pamięci profesora Jerzego Stembrowicza*, Białystok 2009.
- Maciejewski T., *Historia ustroju i prawa sądowego Polski*, Warszawa 2017.
- Sokolewicz W., *O potrzebie reformy Senatu*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 11.
- Szymanek J., *Rola Senatu RP w wykonywaniu kontroli parlamentarnej (uwagi de lege lata i de lege ferenda)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2004, R. LXVI, z. 1.
- Wąsiewski G.J., *Czy Polsce potrzebny jest Senat?*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2006, vol. 3.
- Zwolak S., *Wzmocnienie pozycji Senatu na tle problemu jego koncepcji*, „Ius et Administratio” 2014, nr 3.

²²W. Sokolewicz, *O potrzebie reformy Senatu*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 11, s. 8.

Akty prawne

Akt konstytucyjny Kanady z 1867 r., <https://www.biblioteka.sejm.gov.pl>.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. Regulamin Senatu (M.P. z 2018 r., poz. 846 z późn. zm.).

Orzecznictwo

Orzeczenie TK z 23 listopada 1993 r., sygn. akt K 5/93.

Orzeczenie TK z 23 lutego 1999 r., sygn. akt K 25/98.

Źródła internetowe

Piotrowski R., *Rola Senatu w polskim ustroju państwowym*, <https://www.senat.edu.pl>.

Podolska-Meducka A., *Historia Senatu RP*, <https://www.senat.edu.pl>.

Sobczak G., *Czy Senat ma realne znaczenie?*, <https://www.gazetakongresy.pl>.

Is the Senate of the Republic of Poland still necessary in Polish legal system?

Summary

This paper considers political position and role of the Senate of the Republic of Poland from a historical and contemporary perspective. There is a need to notice that social awareness of the history of this chamber and its current role in the political system seems to be insufficient. The work is an attempt to reconsider the significance of the second parliamentary chamber during various historical periods until these days. There are also presented the most essential functions which ought to be fulfilled by the parliaments in democratic countries. Moreover, the author tries to discuss with a popular belief. According to it, the Senate in Poland could be closed down without serious harm to the state. In order to verify it, there have been mentioned the views of the Senate's supporters and opponents. Furthermore, the author mentions the opinions stated in the doctrine of constitutional law on how to strengthen the position of "the chamber of reflexion".

Keywords: the Senate, bicameralism, chamber of reflexion, Parliament