

DOI: 10.31648/kpp.9852

Marcin Dziadkiewicz

Uniwersytet Warszawski

ORCID: 0009-0001-7720-6088

m.dziadkiewi@student.uw.edu.pl

Bartosz Filoc

Uniwersytet Warszawski

ORCID: 0000-0003-3978-4239

b.filoc@student.uw.edu.pl

Czy mamy Senat na miarę naszych czasów? Oczekiwania wobec roli ustrojowej Senatu RP a realia jego funkcjonowania

Wstęp

Przez ostatnich kilka wieków Senat – jako druga izba parlamentu – stanowił istotny element polskiego parlamentaryzmu. Początków jego istnienia należy się doszukiwać w Radzie Królewskiej, która w XVI w. przekształciła się w Senat, będący drugą izbą Sejmu Walnego¹. Również po odzyskaniu niepodległości w 1918 r. ustrojodawca nie zrezygnował z koncepcji dwuizbowości, czemu dał wyraz w Konstytucjach marcowej² oraz kwietniowej³. Po 1945 r. władza ludowa postanowiła odejść od ugruntowanego w polskim systemie prawnym bikameralizmu. Miało to miejsce wraz z przeprowadzeniem referendum w 1946 r., którego skutkiem była jednoizbowość polskiego parlamentu trwająca przez kolejne 40 lat. Wraz z przemianami ustrojowymi 1989 r. powróciła dyskusja nad restytucją drugiej izby parlamentu, co finalnie miało miejsce wraz z nowelą kwietniową⁴. Jednak temat roli, jaką ma odgrywać izba wyższa, powrócił

¹J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia ustroju i prawa polskiego*, wyd. czwarte, Warszawa 1998, s. 217–225.

²Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 44, poz. 267 z późn. zm.).

³Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. Nr 30, poz. 227).

⁴Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. Nr 19, poz. 101).

wraz z pracami nad nową konstytucją. Mimo różnych głosów, w tym optujących za zniesieniem Senatu, ostatecznie w uchwalonej ustawie zasadniczej został on utrzymany. Jednocześnie otrzymał mniej kompetencji od Sejmu i stał się izbą wyraźnie słabszą wobec „izby niższej” polskiego parlamentu⁵. Po ponad 25 latach od uchwalenia obowiązującej Konstytucji RP wciąż pojawiają się głosy sugerujące potrzebę likwidacji izby wyższej w polskim systemie polityczno-prawnym⁶. W związku z tym należy odpowiedzieć na pytanie, czy faktycznie Senat jest tak „słaby” i „zbędny”, jak opisują to jego przeciwnicy? Czy jego rola w obecnym ustroju jest wyłącznie fasadowa? Ponadto autorzy w drugiej części artykułu przedstawiają na podstawie badań socjologicznych stanowisko obywateli wobec przywołanych zagadnień.

Spór o Senat do 1989 r.

Jak już wspomniano, rezultatem przeprowadzonego w 1946 r. referendum było zniesienie Senatu. Należy stwierdzić, że stanowiska różnych ugrupowań politycznych co do utrzymania drugiej izby w polskim porządku prawnym można podzielić na dwie grupy. Do pierwszej należy zaliczyć tzw. partie lewicowe, na czele z Polską Partią Robotniczą oraz Polską Partią Socjalistyczną, a ponadto, wyodrębniony z Polskiego Stronnictwa Ludowego, PSL „Nowe Wyzwolenie” i Stronnictwo Pracy. Przywołane partie były za likwidacją Senatu. Natomiast za utrzymaniem drugiej izby opowiadały się PSL, zebrany wokół ówczesnego wicepremiera w Tymczasowym Rządzie Jedności Narodowej Stanisława Mikołajczyka, oraz Narodowe Siły Zbrojne⁷.

Od tego momentu przez wiele lat temat drugiej izby parlamentu nie był już poruszany. Dopiero w latach 80. władze PRL podjęły działania, które na pierwszy rzut oka mogą przypominać próbę restytucji dwuizbowości parlamentu. Uchwałą Sejmu PRL z dnia 26 marca 1982 r. powołano do życia Radę Społeczno-Gospodarczą przy Sejmie PRL⁸. Początkowo miała się składać z maksymalnie 120 członków, jednak 28 kwietnia 1983 r. Sejm PRL wydał kolejną uchwałę⁹, w której zmienił brzmienie § 3 ust. 2 pierwotnego aktu i zwiększył liczbę członków organu do maksymalnie 150. W skład organu wchodziłi, zgodnie z § 3 ust. 1, przedstawiciele załóg przedsiębiorstw i państwowych gospodarstw rolnych, rolniczych spółdzielni produkcyjnych i zrzeszeń rolników indywidualnych, organizacji spółdzielczych i rzemieślniczych oraz organizacji zawodowych i społecznych, stowarzyszeń twórczych i naukowych. Właściwie jedynymi

⁵Zob. więcej: L. Garlicki, *Struktura parlamentu: zasada dwuizbowości*, [w:] idem, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2023 wraz z podaną tam literaturą.

⁶*SLD chce likwidacji Senatu*, <https://www.rp.pl/wydarzenia/art5445701-sld-chce-likwidacji-senatu> (dostęp: 9.04.2024).

⁷M. Kallas, A. Lityński, *Historia ustroju i prawa Polski Ludowej*, Warszawa 2003, s. 61–67.

⁸Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 26 marca 1982 r. w sprawie utworzenia Rady Społeczno-Gospodarczej przy Sejmie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (M.P. z 1982 r., Nr 10, poz. 66 z późn. zm.).

⁹Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 28 kwietnia 1983 r. o zmianie uchwały w sprawie utworzenia Rady Społeczno-Gospodarczej przy Sejmie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (M.P. z 1983 r., Nr 17, poz. 95).

funkcjami Rady, zgodnie z treścią § 1 ust. 2, było opiniowanie i doradzanie Sejmowi i jego organom. Rada mogła podejmować działania w tym zakresie na wniosek Sejmu, Prezydium Sejmu lub komisji sejmowej, a także z własnej inicjatywy¹⁰. Co ważne, wszelkie opinie Rady nie miały dla Sejmu charakteru wiążącego. Jak podkreśla Maria Kruk-Jarosz, „niezależnie jednak od rzeczywistej »użyteczności«, czyli nieprzydatności, Rady w strukturze władzy była to pewna koncepcja stworzenia instytucji, która byłaby obok podstawowej izby parlamentarnej – Sejmu – ciałem reprezentującym opinię publiczną, a przynajmniej jakąś jej część (...). I wprawdzie trudno byłoby Radę tego typu potraktować paralelnie do drugiej izby, bo nie miała charakteru i cech ani organu przedstawicielskiego, ani organu władzy ustawodawczej, jednak w »sporze o Senat« tamtego czasu odegrała pewną rolę”¹¹.

Może wydawać się, że wraz z końcem PRL Rada Społeczno-Gospodarcza stała się wyłącznie „echem poprzedniej epoki”, jednak nie jest to do końca prawda. Wciąż w dyskusji dotyczącej likwidacji Senatu pojawiają się głosy sugerujące zastąpienie izby wyższej innym organem, ale o charakterze eksperckim oraz doradczym. Jak widać, ustrojodawca ma w tym zakresie już pewne doświadczenia.

Powody restytucji Senatu według Andrzeja Stelmachowskiego

Swoją własną wizję odnośnie do przywrócenia izby wyższej przedstawił Marszałek I kadencji Senatu Andrzej Stelmachowski¹² w wywiadzie z okazji 15 rocznicy odrodzenia Senatu¹³. W swojej wypowiedzi poruszył kilka kwestii, jednak w ramach niniejszej pracy warto przyrzeć się bliżej okolicznościom przywrócenia Senatu w 1989 r.

Prof. Stelmachowski wskazał trzy, jego zdaniem, kluczowe argumenty za przywróceniem Senatu. Przede wszystkim wskazywał na wpływ dziedzictwa historyczno-prawnego: „W tym wypadku siła tradycji oddziaływała, mimo dość długiej przerwy w funkcjonowaniu tej izby po II wojnie światowej”. Z przywołaną opinią można się zgodzić. W polskiej doktrynie podkreśla się, że współczesne istnienie drugiej izby jest wynikiem tradycji, o czym wspomniano we wstępie niniejszej pracy.

Według A. Stelmachowskiego odrodzenie Senatu pozwoliło Polsce „opuścić hemisferę wschodnią i włączyć się do hemisfery zachodniej”¹⁴. Owo „opuszczenie” związane jest z zaprezentowaną przez niego tezą, że co do zasady większość państw Europy Zachodniej, poza małymi i nordyckimi państwami, ma parlament dwuizbowy. Wydaje się, że tego

¹⁰ Szerzej: D. Górecki, *Rada Społeczno-Gospodarcza przy Sejmie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (1982-1985)*, „Acta Universitatis Lodziensis - Folia Iuridica” 1991, nr 45.

¹¹ M. Kruk-Jarosz, *Spór o Senat w III RP na tle sporu o dwuizbowość parlamentu*, [w:] R. Piotrowski (red.), *Rola dwuizbowości w ustroju demokratycznym*, Warszawa 2023, s. 66.

¹² Zob. więcej na temat A. Stelmachowskiego: M. Szukała, *10 lat temu zmarł prof. Andrzej Stelmachowski – pierwszy marszałek Senatu III RP*, <https://dzieje.pl/aktualnosci/10-lat-temu-zmarl-prof-andrzej-stelmachowski-pierwszy-marszalek-senatu-iii-rp> (dostęp: 9.04.2024).

¹³ Prof. Stelmachowski o przywróceniu Senatu i jego roli w przyszłości, https://www.senat.gov.pl/lat-30-odrodzonego-senatu/rozmowa-z-marszalkiem-andrzejem-stelmachowskim/?fbclid=IwAR3xGYMdqTl12m-hgTzDk_IAVDxwDiY-DiVi9uKBjyIW1i3KM1fa2z6iwbqs (dostęp: 9.04.2024).

¹⁴ Ibidem.

rodzaju argumentacja nie ma odzwierciedlenia w rzeczywistości oraz prezentuje uproszczony podział państw ze względu na strukturę parlamentu. Przede wszystkim prawdą jest, że większość państw europejskich cechuje się bikameralizmem. Jednak, co podkreślają przedstawiciele doktryny¹⁵, dwuizbowość może wynikać z wielu powodów, w tym m.in. z historii czy realiów społecznych. Jak stwierdziła Hanna Suchocka, „każde uogólnienie w tym zakresie [potrzeby utrzymania dwuizbowości – przyp. aut.] mogłoby prowadzić do błędnych wniosków. Nie można jednak w tym kontekście postawić generalnej tezy, że dwuizbowość jest demokratyczną koniecznością”¹⁶. Wśród ustrojów państw dawnego bloku wschodniego istnieje grupa, której parlamenty cechuje jednoizbowość. Są wśród nich zarówno państwa stosunkowo duże terytorialnie czy populacyjnie, jak np. Ukraina. Natomiast jako jej przeciwieństwo można wskazać kraj z liczbą obywateli na poziomie nieco ponad 2 mln, czyli Słowenię, która ma jednak parlament dwuizbowy.

Tabela 1. Struktura parlamentu a wskaźnik demokracji

Nazwa państwa	Struktura parlamentu	<i>Democracy Index 2022</i>	<i>Democracy Index 2006</i>
Litwa	jednoizbowy	7.31	7.43
Łotwa	jednoizbowy	7.37	7.37
Estonia	jednoizbowy	7.96	7.74
Białoruś	dwuizbowy	1.99	3.34
Ukraina	jednoizbowy	5.42	6.94
Słowacja	jednoizbowy	7.07	7.40
Czechy	dwuizbowy	7.97	8.17
Rumunia	dwuizbowy	6.45	7.06
Mołdawia	jednoizbowy	6.23	6.50
Bułgaria	jednoizbowy	6.53	7.10
Węgry	jednoizbowy	6.64	7.53
Chorwacja	jednoizbowy	6.50	7.04
Serbia	jednoizbowy	6.33	6.62
Czarnogóra	jednoizbowy	6.45	6.57
Macedonia Północna	jednoizbowy	6.10	6.33
Bośnia i Hercegowina	dwuizbowy	5.00	5.78
Słowenia	dwuizbowy	7.75	7.96

Źródło: opracowanie własne na podstawie <https://ourworldindata.org/grapher/democracy-index-eiu> (dostęp: 9.04.2024).

¹⁵B. Modzelewski, *Współczesny bikameralizm – czyli kształt i sens istnienia dwuizbowego modelu parlamentu*, „Acta Erasiana” 2019, t. XVIII, s. 216–217.

¹⁶H. Suchocka, *Czy istnieje „europejski standard prawny” dotyczący struktury parlamentu (dwuizbowości) w świetle opinii Komisji Weneckiej*, [w:] R. Piotrowski (red.), op. cit., s. 110–111.

Należy więc zgodzić się z przytoczoną opinią prof. H. Suchockiej. Nie sposób bowiem jednoznacznie stwierdzić, że istnienie drugiej izby w danym państwie jest stałym elementem parlamentaryzmu państw zachodniej kultury prawnej, a tym bardziej gwarantem przestrzegania wartości demokratycznych oraz zasad prawnych, co widać na podstawie zaprezentowanych danych w tabeli 1.

Jednak najważniejszym powodem odrodzenia Senatu była „doraźna przyczyna”. Prof. Stelmachowski podkreślił, że w czasie rozmów Okrągłego Stołu pomiędzy stroną solidarnościową a władzami PRL druga izba stała się przedmiotem dyskusji. W zamian za zmiany w Konstytucji PRL w kwestii powołania Prezydenta PRL w miejsce Rady Państwa, jako naczelnego organu władzy państwowej, oraz wyboru na to stanowisko gen. Wojciecha Jaruzelskiego strona rządowa zaoferowała restytucję drugiej izby oraz, co istotne, w pełni wolne wybory do niej. Stanowiło to ogromną różnicę w porównaniu do wyborów kontraktowych do Sejmu w 1989 r. Jak pokazała historia, propozycja została przyjęta i weszła w życie podczas pierwszych, częściowo wolnych wyborów w Polsce po II wojnie światowej.

Warto w tym miejscu podkreślić, że można spotkać się z odmiennymi poglądami co do przywrócenia Senatu w 1989 r. Jako przykład warto wskazać opinię sędziego Trybunału Konstytucyjnego Jerzego Ciemnińskiego: „Pomysł powołania Senatu nie zrodził się ani z refleksji historycznej i dostrzeżenia wartości istnienia tej izby w przeszłości, ani z analizy porównawczej. (...) Był wynikiem ewoluowania w trakcie prac Okrągłego Stołu poglądów na to, w jaki sposób (...) niezalegalizowana opozycja może zostać włączona do funkcjonującej struktury politycznej”¹⁷.

Podsumowując, mimo przywołanej argumentacji, opartej na różnych podstawach, wydaje się, że odrodzenie Senatu było przede wszystkim wynikiem zmian realiów polityczno-ustrojowych 1989 r. Jak powszechnie wiadomo, wynikiem wyborów przeprowadzonych 4 czerwca było zdobycie przez przedstawicieli Komitetu Obywatelskiego „Solidarność” 99 mandatów na 100 możliwych¹⁸. W ten sposób zasiadające w izbie środowiska solidarnościowe zdobyły możliwość realnego wpływu na bieżącą politykę państwa.

Dyskusja w okresie prac nad Konstytucją z 1997 r.

Mimo restytucji Senatu w 1989 r., temat dwuizbowości ciągle budzi dyskusje polityczne oraz prawne, co w szczególności widać na przykładzie okresu prac nad nową konstytucją. Realia tamtych czasów obrazuje wypowiedź Jerzego Jaskierni: „Można się spodziewać, że kwestia struktury parlamentu w przyszłej konstytucji RP wywoływać

¹⁷M. Kruk-Jarosz, op. cit., s. 67.

¹⁸A. Dudek, *Historia polityczna Polski 1989–2012*, Kraków 2013, s. 41–47.

będzie gorące spory”¹⁹. Cytat pochodzi z publikacji, która stanowi jedną z pozycji cyklu wydawniczego. Wiele znaczących postaci tamtego okresu wypowiadało się w kwestii utrzymania dwuizbowości parlamentu.

Na wstępie należy jednak zająć się kwestiami podstawowymi. Prace nad nową ustawą zasadniczą rozpoczęły się już w 1992 r. Zgłoszono wtedy 7 projektów autorstwa: Senatu I kadencji, prezydencki Lecha Wałęsy, obywatelski NSZZ „Solidarność”, Unii Wolności, Sojuszu Lewicy Demokratycznej, Konfederacji Polski Niepodległej, Porozumienia Centrum, z czego projekt Porozumienia Centrum został finalnie wycofany²⁰. Każdy z projektów odnosił się w jakiś sposób do zagadnienia istnienia drugiej izby parlamentu – od kompletnie skrajnych opinii, które zakładały likwidację Senatu, poprzez utworzenie izby samorządowej, a kończąc na zwiększeniu kompetencji izby wyższej, co pozwoliłoby na wprowadzenie bikameralizmu symetrycznego.

Wracając do przywołanej wypowiedzi prof. Jaskierni, to jako przedstawiciel ówczesnej partii rządzącej (SLD) zgłaszał on postulat odejścia od dwuizbowości. Wskazywał bowiem na sytuację, że kiedy w obu izbach parlamentu większość posiada jedna partia, to mamy w rzeczywistości do czynienia z jedną izbą parlamentu. W zamian postulował utworzenie Krajowej Izby Gospodarki i Pracy jako pozaparlamentarnego organu konstytucyjnego, który jednak nie byłby drugą izbą parlamentu. Twierdził, że „w państwie winno istnieć miejsce, w którym byłyby prowadzony permanentny dialog pracodawców, pracobiorców i rządu”. Ponadto projekt konstytucji przyznawał izbie kompetencje w zakresie inicjatywy ustawodawczej.

Donald Tusk, jako przedstawiciel Unii Wolności, był za utrzymaniem Senatu w polskim ustroju oraz wzmocnieniem jego roli. Postulował uniezależnienie trwania kadencji Senatu od kadencji Sejmu w taki sposób, że rozwiązanie izby niższej nie miałyby wpływu na izbę wyższą. W związku z tym, w momencie przerwy pomiędzy kadencjami Sejmu, to Senat mógłby w sposób samodzielny stanowić nowe ustawy. W swojej publikacji odniósł się także krytycznie do propozycji wprowadzenia izby samorządowej jako nowej izby wyższej²¹.

Jarosław Kaczyński jako przewodniczący oraz przedstawiciel Porozumienia Centrum optował za utrzymaniem dwuizbowości. Dodatkowo projekt tej partii zakładał wzmocnienie pozycji izby wyższej m.in. poprzez koncepcję weta sejmowego dla senackich poprawek większością 11/20²².

Jako podsumowanie można ponownie przywołać wypowiedź M. Kruk-Jarosz, która tak oceniła rolę Senatu w nowej Konstytucji: „Konstytucja RP uchwalona w 1997 r. przewiduje model dwuizbowy, parlament składający się z Sejmu i Senatu. Model, któremu należy się sporo krytyki, który powtarza szereg schematycznych

¹⁹ J. Jaskiernia, *Wizja parlamentu w nowej konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1994, s. 18.

²⁰ C. Jaworski, *Na dwudziestolecie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Palestra” 2017, nr 4, s. 7.

²¹ D. Tusk, *Wizja parlamentu w nowej konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1995, s. 27–28.

²² J. Kaczyński, *Wizja parlamentu w nowej konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1995, s. 34.

rysów tego, co przyjęto w 1989 r., i o którym nadal się dyskutuje w duchu, czy aby jest przemyślany i potrzebny”²³. W gruncie rzeczy w kwestii roli Senatu wciąż mamy do czynienia ze *statusem quo*.

Realia funkcjonowania Senatu w III RP

Dla zbadania i oceny roli ustrojowej Senatu RP należy określić charakterystykę jego działalności i jego rzeczywiste, nakreślone przez praktykę funkcje, albowiem na przestrzeni lat ulegały one zmianom. Aby się im przyjrzeć, przydatna będzie analiza danych dotyczących funkcjonowania rzeczzonej izby i wykonywania przez nią swoich kompetencji przez ostatnich 30 lat. Pozwoli to określić, czy i w jakim stopniu Senat we współczesnych ramach ustrojowych spełnia wyznaczone mu zadania.

Zgodnie z europejską tradycją parlamentarną kompetencje polskiej izby wyższej są wyraźnie węższe niż kompetencje izby niższej, jednak w licznych przypadkach mają one rzeczywisty wpływ na bieżącą politykę. Najistotniejsze z nich dotyczą oczywiście procesu legislacyjnego. Jak stanowi Konstytucja RP w art. 121 ust. 2²⁴, Senat ma 30 dni na rozpoznanie przyjętej przez Sejm ustawy, może w tym czasie uchwalić poprawki, przyjąć ustawę bez poprawek lub uchwalić odrzucenie ustawy w całości. Zgodnie z ust. 3 tego artykułu Sejm potrzebuje większości bezwzględnej, by odrzucić stanowisko Senatu. Co prawda rząd najczęściej dysponuje taką większością w Sejmie, jednakże już sam 30-dniowy termin na rozpatrzenie przekazanej przez Sejm ustawy stanowi swoistą kompetencję Senatu, ponieważ w nieprzewidywalnych realiach bieżącej polityki zwłoka taka może stanowić pewnego rodzaju narzędzie oddziaływania politycznego czy też wyrażania dezaprobaty. Na początku istnienia Senatu izba niższa potrzebowała większości aż 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów do odrzucenia jego propozycji²⁵, co pozwalało na rzeczywiste blokowanie prac Sejmu. Obecnie nie jest to faktycznie możliwe, a obie izby polskiego parlamentu nie zajmują równych pozycji w znaczeniu ustrojowym. Wobec tego można stwierdzić, że obecnie podstawową rolą Senatu jest korygowanie błędów popełnionych przez Sejm w procesie legislacyjnym²⁶.

²³M. Kruk-Jarosz, op. cit., s. 77.

²⁴Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

²⁵Zgodnie z art. 27 ust. 1 Konstytucji PRL, wprowadzonym przez art. 1 pkt 7 ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. Nr 19, poz. 101).

²⁶European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), *The role of the second chamber in European States*, Study No. 335/2005, Strasbourg, 1 March 2006, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL\(2006\)011-bil](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(2006)011-bil), s. 40 (dostęp: 9.04.2024).

Tabela 2. Liczbowe zestawienie wybranych ustaw rozpatrzonych przez Senat RP w latach 1989–2023

Działania	Senat III kadencji	Senat IV kadencji	Senat V kadencji	Senat VII kadencji	Senat VIII kadencji	Senat IX kadencji	Senat X kadencji
Ustawy skierowane przez Sejm do Senatu	484	656	899	967	755	923	663
Ustawy przyjęte bez poprawek	263	277	398	489	467	715	226
Ustawy, do których Senat zgłosił poprawki	208	372	495	472	284	208	347
Ustawy, do których Senat zgłosił poprawki (jako procent wszystkich rozpatrzonych)	43,00%	56,70%	55,10%	48,80%	37,60%	22,50%	52,30%
Poprawki zgłoszone przez Senat	3121	6612	7176	5408	3365	1936	5785
Poprawki zgłoszone przez Senat przyjęte przez Sejm (jako procent rozpatrzonych przez Sejm)	66,50%	73,00%	83,10%	86,00%	86,10%	95,80%	51,40%
Ustawy opublikowane w Dzienniku Ustaw	474	621	888	947	741	916	649

Zródło: opracowanie własne na podstawie Kancelaria Senatu, *Liczbowe zestawienie ustaw rozpatrzonych przez Senat w latach 1989–2023*, Warszawa 2023, https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k8/statystyki/podstawowe_dane_11/07_ustawy_i_poprawki_1-11.pdf (dostęp: 1.03.2024)

W związku z 30-dniowym terminem na zajęcie stanowiska względem ustawy przez Senat i możliwością zgłaszania przez niego poprawek do ustaw, Senat bywa nazywany „izbą refleksji”, jednak czy faktycznie tak jest? W tym kontekście warto przyjrzeć się liczbom dotyczącym przyjmowanych i odrzucanych przez Senat ustaw i zgłaszanych przez niego poprawek oraz dalszych losów przyjętych poprawek w Sejmie. Niektóre kadencje Senatu, z różnych względów, zakończyły się przed upływem 4 lat przewidzianych w art. 98 ust. 1 zd. 1 Konstytucji RP, dlatego też w ich przypadku stosunkowo niska była liczba skierowanych do Senatu ustaw i przyjętych przez niego poprawek. W związku z tym dla przejrzystości analizy nie są one uwzględnione w tabelach 2 i 3.

Jak wynika z danych Kancelarii Senatu, z biegiem lat coraz więcej ustaw trafiało do tej izby, z wyjątkiem drugich kolejnych kadencji większości sejmowej pochodzącej z tego samego ugrupowania (kadencje VIII i X). Można natomiast zauważyć, że nie przekładało się to bezpośrednio na liczbę ustaw, co do których Senat zgłaszał poprawki. Trudno tu odnaleźć w pełni jednoznaczną prawidłowość, jednak godny uwagi zdaje

się stopniowy, wyraźny spadek procentowy ustaw, co do których zgłaszano poprawki wśród ustaw rozpatrzonych przez Senat (do poziomu 37,60% oraz 22,50%) w kadencjach odpowiednio VIII i IX. Warto zaznaczyć, że były to okresy niekwestionowanej przewagi jednej z partii w obu izbach polskiego parlamentu. Tendencja ta została odwrócona w kadencji X, w której większość senacka pochodziła z innego ugrupowania niż większość sejmowa. Wobec tego można wnioskować, że wraz z kolejnymi kadencjami Senat wykazywał coraz mniejszą aktywność w tym zakresie, aż do kadencji X, w której wyraźnie zaznaczały się odmienne interesy parlamentarnych większości. Mimo to analizowany współczynnik nie dorównał wtedy najwyższemu wynikowi z poprzednich lat.

Podobną prawidłowość można zaobserwować, jeśli chodzi o stosunek poprawek senackich rozpatrzonych przez Sejm do poprawek ostatecznie przyjętych przez izbę niższą. W kolejnych 4-letnich okresach wskaźnik ten był coraz wyższy (od 60,70% w I kadencji²⁷ aż do 95,80% w kadencji IX). Wyjątkiem od reguły znów nieprzypadkowo została kadencja X, w której procent przyjętych przez Sejm poprawek spadł znacząco – do 51,40%. Nasuwa się tutaj spostrzeżenie, że z czasem izba wyższa coraz bardziej stawała się miejscem uzupełniania ewentualnych braków czy poprawiania drobnych błędów w projektach sejmowych, a nie rzeczywistego ścierania się stanowisk, ponieważ gdy przyjmowane jest 95,80% rozpatrzonych poprawek, trudno mówić o rzeczywistej i konstruktywnej debacie. Realna dyskusja miała miejsce dopiero, gdy każda z izb reprezentowała odmienną frakcję parlamentarną.

Tabela 3. Liczbowe zestawienie wybranych inicjatyw ustawodawczych Senatu w latach 1989–2023

Kadencja Senatu	Projekty ustaw wniesione przez Senat	Projekty ustaw przyjęte przez Sejm	Projekty ustaw nierozpatrzone przez Sejm
III	19	7	8
IV	27	15	9
V	26	16	9
VII	124	77	46
VIII	103	74	29
IX	55	36	18
X	115	14	101

Źródło: opracowanie własne na podstawie Kancelaria Senatu, *Liczbowe zestawienie inicjatyw ustawodawczych Senatu w latach 1989–2023*, Warszawa 2023, https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k8/statystyki/podstawowe_dane_11/08_inicjatywy_1-11.pdf (dostęp: 1.03.2024).

Senat dysponuje także oczywiście prawem inicjatywy ustawodawczej²⁸. Przyjrzyjmy się zatem liczbie projektów ustaw wniesionych przez izbę wyższą. Jak widzimy, początkowo Senat zgłaszał ich stosunkowo niewiele, z czasem jednak zaczął wykazywać się

²⁷ Kancelaria Senatu, *Liczbowe zestawienie ustaw...*, s. 1–2.

²⁸ Art. 118 ust. 1 Konstytucji RP.

coraz większą aktywnością w tym zakresie. Co do zasady większość senackich projektów była później przyjmowana przez Sejm. Wyjątek stanowiła ponownie X kadencja, gdy przyjęta została jedynie ich nieznaczną część (niewiele ponad 10%). Można zauważyć, że w takiej sytuacji stanowiska Sejmu i Senatu niejako się ściągają i przyjmowane są tylko te ustawy, co do których panuje konsensus. Należy jednak przypomnieć, że to izba niższa ma ostatnie zdanie w tej legislacyjnej dyskusji i znajduje się w zdecydowanie uprzywilejowanym położeniu względem izby wyższej.

Czy zatem na podstawie tych danych można stwierdzić, że liczba projektów wnoszonych przez Senat stanowi istotny wkład w polską legislację? Dla porównania, liczba wniesionych projektów ustaw, które wpłynęły do Sejmu II kadencji, wyniosła 826²⁹, natomiast podczas VI kadencji – 1511³⁰. Nasuwa się wobec tego wniosek, że inicjatywa ustawodawcza Senatu odpowiada za znikomy odsetek ustaw, które są rozpatrywane przez Sejm. Można także zauważyć, że stosunkowo wysoka liczba ustaw proponowanych przez Senat procedowana była w następstwie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, osiągając nawet 62,10% wszystkich projektów ustaw wniesionych przez Senat w VII kadencji³¹.

Jak wyraźnie zapisano w Konstytucji RP, to „Naród” jest w Rzeczypospolitej Polskiej suwerenem³². Dlatego też, mimo że większość obywateli polskich nie posiada wykształcenia prawniczego ani nie analizuje szczegółowo kompetencji i danych dotyczących funkcjonowania Senatu, ich głos musi być brany pod uwagę przy ocenie roli ustrojowej, jaką pełni ta izba w polskim systemie. Według wyników sondażowych Fundacji Centrum Badania Opinii Społecznej (dalej: CBOS), które przedstawiają zmiany w społecznym odbiorze działalności parlamentu, w początkowym okresie po wprowadzeniu Senatu cieszył się on bardzo wysokim poziomem aprobaty, sięgającym w listopadzie 1989 r. około 85%. Jak zauważa pracownia, „nigdy wcześniej ani później obywatele nie wyrażali tak jednoznacznej aprobaty parlamentu”³³. Stan ten nie trwał jednak długo i już w maju 1993 r. pozytywnie o działalności Sejmu i Senatu wypowiadało się jedynie 20% ankietowanych. Można zauważyć, że w latach 1989–1995 Sejm cieszył się wyższym poziomem poparcia wobec swoich działań w porównaniu do Senatu. CBOS wskazuje, że mogło to oznaczać powolne kształtowanie odrębnego od Sejmu wizerunku Senatu³⁴. Jak wskazują późniejsze badania, w kolejnych latach tendencja ta się odwróciła i przez

²⁹ <https://orka.sejm.gov.pl/proc2.nsf/0/D217466AE3009ABDC125745900383742?opendocument> (dostęp: 30.12.2023).

³⁰ <https://www.sejm.gov.pl/prace/projustall6.htm> (dostęp: 30.12.2023).

³¹ Kancelaria Senatu, *Liczbowe zestawienie inicjatyw...*, s. 1.

³² Art. 4 ust. 1 Konstytucji RP. Według P. Tulei „w art. 4 ust. 1 Konstytucja posługuje się pojęciem Narodu w znaczeniu politycznym, a nie etnicznym. Naród to wspólnota wszystkich obywateli” – zob. P. Tuleja, [w:] P. Czarny, M. Florczak-Wątor, B. Naleziński, P. Radziejewicz, P. Tuleja, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. drugie, Warszawa 2023, s. 36, art. 4.

³³ Fundacja Centrum Badania Opinii Społecznej, *Ocena działalności Parlamentu w latach 1989–1995. Komunikat z badań*, Warszawa 1995, s. 2.

³⁴ *Ibidem*, s. 3.

dwie następne dekady to Senatowi Polacy bardziej ufali niż Sejmowi³⁵. Poparcie to wahało się między ok. 50% w 1998 r. a 12% w 2005 r., następnie z lekką tendencją wzrostową, osiągając około 30% podczas X kadencji. Natomiast poparcie względem Sejmu w 2005 r. spadło poniżej 10%, a w IX kadencji (czasowo odpowiadającej X kadencji Senatu) utrzymywało się na poziomie około 25%³⁶. Niestety, sondaże te wskazują, że przez niemal cały okres swojej działalności Senat był odbierany przez społeczeństwo raczej negatywnie. Sytuacje, w których więcej respondentów wypowiadało się o Senacie pozytywnie, są sporadyczne. W najnowszym badaniu CBOS przeprowadzonym między 28 listopada 2023 r. a 12 grudnia 2023 r. Senat dobrze oceniło 36% badanych, a negatywnie 25%³⁷. Jednakże należy wziąć pod uwagę fakt, że po wyborach parlamentarnych w 2019 r. chwilowo również przeważały oceny pozytywne, by następnie wrócić do niższych poziomów.

Przyszłość Senatu – kontynuacja czy likwidacja?

Opinie na temat celowości istnienia Senatu czy w ogólności izby wyższej parlamentu od wielu lat są skrajnie różne. Przed niemal każdymi wyborami parlamentarnymi debata na ten temat powraca w przestrzeni publicznej z mniejszą lub większą siłą. Jednak do tej pory poparcie dla zmiany obowiązujących przepisów nie zmobilizowało wymaganej dla zmiany Konstytucji RP większości parlamentarnej i pozycja ustrojowa Senatu pozostaje co do zasady niezmienna. Z drugiej strony przytoczone badania opinii publicznej wskazują, że jest ona w tej kwestii podzielona, a duża część Polaków nie ma na ten temat wyrobionego zdania. H. Suchocka wskazuje w tym zakresie, że polskie społeczeństwo zawsze postrzegało likwidację Senatu jako element polityki władz komunistycznych, niezgodny z polskimi tradycjami politycznymi³⁸. Co do zasady można jednak zauważyć, że głosy, które pojawiają się w debacie dotyczącej przyszłości Senatu, z reguły pokrywają się z tymi pojawiającymi się w dyskusjach na temat celowości istnienia izby wyższej jako takiej w innych krajach europejskich.

Głównymi argumentami przytaczanymi przeciw istnieniu drugiej izby parlamentu są wysokie koszty działania obciążające podatników, powodowane przez nią opóźnienia w procesie legislacyjnym czy niewielki wpływ na życie polityczne państwa. Jak, jednak wskazała w jednym ze swoich raportów Komisja Wenecka, wysokość kosztów jest pojęciem bardzo względnym i argument ten nie jest do końca przemyślany, a ponadto w wielu krajach z parlamentem unikameralnym funkcjonują inne ciała opiniodawcze niż

³⁵Fundacja Centrum Badania Opinii Społecznej, *Oceny działalności instytucji publicznych w marcu. Komunikat z badań*, Warszawa 2023, s. 2.

³⁶Ibidem.

³⁷*Sejm oceniany przez Polaków znacznie lepiej niż poprzedni. Gdzie idą linie podziału?*, <https://businessinsider.com.pl/polityka/sondaz-cbos-tak-polacy-oceniaja-nowy-sejm-i-senat/w8q1ewe> (dostęp: 30.12.2023).

³⁸European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), *The role of...*, s. 38.

wyższa izba, które również generują koszty³⁹. W związku z tym w raporcie oceniono, że w krajach poniżej 15 mln mieszkańców druga izba parlamentu nie jest niezbędna, ale powyżej tej liczby jest instytucją pożądaną w demokratycznym państwie prawnym, ponieważ pozwala na zapewnienie należytej reprezentacji dla poszczególnych regionów oraz ekonomicznych, kulturalnych i społecznych interesów⁴⁰.

Z drugiej strony zauważa się, że izba wyższa zapewnia dodatkową wiedzę i czas do namysłu oraz wpływa na poprawę poziomu legislacji, do tego przyczynia się do zwiększenia równowagi w tym procesie, a mniejsza presja ze strony opinii publicznej zapewnia większą swobodę wymiany poglądów. Ponadto senatorowie z reguły mają mniej pilnych obowiązków niż posłowie i mogą zajmować się sprawami zaniechawanymi przez izbę niższą⁴¹. Warto również nadmienić, że poza udziałem w procesie legislacyjnym Senat odgrywa pewną rolę przy kształtowaniu innych organów państwa, przykładowo wyraża zgodę na powołanie Prezesa Najwyższej Izby Kontroli czy wybór Rzecznika Praw Obywatelskich, a ponadto sam powołuje dwóch senatorów w skład Krajowej Rady Sądownictwa i wskazuje jednego członka Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Wyjątkowym uprawnieniem wśród europejskich izb wyższych jest możliwość złożenia wniosku o rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego w sprawie z określonej kategorii przez 30 senatorów lub Marszałka Senatu. Jak wspomniano wcześniej, pewną rolą Senatu jest także możliwość monitorowania prac Sejmu i zgłaszania względem nich – choćby symbolicznego – sprzeciwu, co stanowi pewien zawór bezpieczeństwa, element swoistego *checks and balances*.

Podsumowanie

Senat, jako instytucja publiczna, ma swoje korzenie w starożytności. Senat rzymski stanowił jeden z najbardziej trwałych i najistotniejszych organów władzy w znanej historii Europy. Funkcjonował przez ok. 2 tys. lat, od czasów Rzymu królewskiego po rządy dynastii Paleologów we Wschodnim Cesarstwie Rzymskim, w różnych formach i z różnych zakresem kompetencji. W czasach nowożytnych i współczesnych zarówno państwa Europy, jak i całego świata chętnie czerpią z tego dziedzictwa, nawiązując do tej starożytnej instytucji w swoich systemach prawnych. Również w Polsce Senat istniał – w różnych formach i z przerwami – przez kilkaset lat, co pozwoliło wykształcić pewne tradycje konstytucyjne. Jednakże to jego przydatność i rola w życiu politycznym państwa oraz poziom aprobaty ze strony suwerena, czyli narodu, powinny podlegać ocenie i stanowić podstawę jego likwidacji bądź utrzymania w porządku prawnym. Czy zatem Senat spełnia pokładane w nim oczekiwania? Jak wynika z przeprowadzonej analizy, poziom zaangażowania w życie polityczne i rola Senatu w dużej mierze zależy od tego,

³⁹ European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), *Report on second chambers in Europe, parliamentary complexity or democratic necessity?*, Study No. 335/2005, Strasbourg, 11 August 2006, s. 9, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL\(2006\)059-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(2006)059-e) (dostęp: 9.04.2024).

⁴⁰ *Ibidem*, s. 9, 11.

⁴¹ *Ibidem*, s. 11.

jak kształtuje się sytuacja polityczna i jakie jest zaangażowanie poszczególnych senatorów. Senat dysponuje pewnym zakresem istotnych kompetencji, dzięki którym może wpływać na sprawy państwa. Jednak z praktyki parlamentarnej wynika, że w zdecydowanej większości przypadków organ ten stanowi przedłużenie woli Sejmu, ponieważ dominuje w nim to samo ugrupowanie polityczne. W takiej sytuacji przydomek „izba refleksji” jest właściwie nieuzasadniony, można nawet uznać, że bardziej trafne byłoby sformułowanie „izba poobiedniej drzemki”⁴².

BIBLIOGRAFIA

Literatura

- Bardach J., Leśnodorski B., Pietrzak M., *Historia ustroju i prawa polskiego*, wyd. czwarte, Warszawa 1998.
- Czarny P., Florczak-Wątor M., Naleziński B., Radziejewicz P., Tuleja P., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. drugie, Warszawa 2023.
- Dudek A., *Historia polityczna Polski 1989–2012*, Kraków 2013.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2023.
- Górecki D., *Rada Społeczno-Gospodarcza przy Sejmie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (1982–1985)*, „Acta Universitatis Lodzianis – Folia Iuridica” 1991, nr 45.
- Jaskiernia J., *Wizja parlamentu w nowej konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1994.
- Jaworski C., *Na dwudziestolecie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Palestra” 2017, nr 4.
- Kaczyński J., *Wizja parlamentu w nowej konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1995.
- Kallas M., Lityński A., *Historia ustroju i prawa Polski Ludowej*, Warszawa 2003.
- Kruk-Jarosz M., *Spór o Senat w III RP na tle sporu o dwuizbowość parlamentu*, [w:] R. Piotrowski (red.), *Rola dwuizbowości w ustroju demokratycznym*, Warszawa 2023.
- Modzelewski B., *Współczesny bikameralizm – czyli kształt i sens istnienia dwuizbowego modelu parlamentu*, „Acta Erasiana” 2019, t. XVIII.
- Suchocka H., *Czy istnieje „europejski standard prawny” dotyczący struktury parlamentu (dwuizbowości) w świetle opinii Komisji Weneckiej*, [w:] R. Piotrowski (red.), *Rola dwuizbowości w ustroju demokratycznym*, Warszawa 2023.
- Tusk D., *Wizja parlamentu w nowej konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1995.

⁴² A. Franas, *Senat to nie izba poobiedniej drzemki*, <https://www.tuwroclaw.com/wiadomosci,senat-to-nie-izba-poobiedniej-drzemki,wia5-3312-71983.html> (dostęp: 9.04.2024).

Akty prawne

- Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 44, poz. 267 z późn. zm.).
- Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. Nr 30, poz. 227).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. Nr 19, poz. 101).
- Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 26 marca 1982 r. w sprawie utworzenia Rady Społeczno-Gospodarczej przy Sejmie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (M.P. z 1982 r., Nr 10, poz. 66 z późn. zm.).
- Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 28 kwietnia 1983 r. o zmianie uchwały w sprawie utworzenia Rady Społeczno-Gospodarczej przy Sejmie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (M.P. z 1983 r., Nr 17, poz. 95).

Źródła internetowe

Fundacja Centrum Badania Opinii Społecznej, *Oceny działalności instytucji publicznych w marcu. Komunikat z badań*, Warszawa 2023, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2023/K_039_23.PDF.

Fundacja Centrum Badania Opinii Społecznej, *Ocena działalności Parlamentu w latach 1989–1995. Komunikat z badań*, Warszawa 1995, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/1995/K_092_95.PDF.

European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), *The role of the second chamber in European States*, Study No. 335/2005, Strasbourg, 1 March 2006, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL\(2006\)011-bil](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(2006)011-bil).

European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), *Report on second chambers in Europe, parliamentary complexity or democratic necessity?*, Study No. 335/2005, Strasbourg, 11 August 2006, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL\(2006\)059-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(2006)059-e).

Franas A., *Senat to nie izba poobiedniej drzemki*, <https://www.tuwroclaw.com/wiadomosci,senat-to-nie-izba-poobiedniej-drzemki,wia5-3312-71983.html>.

Kancelaria Senatu, *Liczbowe zestawienie inicjatyw ustawodawczych Senatu w latach 1989–2023*, Warszawa 2023, https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k8/statystyki/podstawowe_dane_11/08_inicjatywy_1-11.pdf.

Kancelaria Senatu, *Liczbowe zestawienie ustaw rozpatrzonych przez Senat w latach 1989–2023*, Warszawa 2023, https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k8/statystyki/podstawowe_dane_11/07_ustawy_i_poprawki_1-11.pdf.

Prof. Stelmachowski o przywróceniu Senatowi i jego roli w przyszłości, https://www.senat.gov.pl/lat-30-odrodzonego-senatu/rozmowa-z-marszalkiem-andrzejem-stelmachowskim/?fbclid=IwAR3xGYMdqTl12mhgTzDk_IAVDxwDiY-DiVi9uKBjyIW1i3KM1fa2z6iwbqs.

Sejm oceniany przez Polaków znacznie lepiej niż poprzedni. Gdzie idą linie podziału?, <https://businessinsider.com.pl/polityka/sondaz-cbos-tak-polacy-oceniaja-nowy-sejm-i-senat/w8q1ewe>.

SLD chce likwidacji Senatowi, <https://www.rp.pl/wydarzenia/art5445701-sld-chce-likwidacji-senatu>.

Szukała M., 10 lat temu zmarł prof. Andrzej Stelmachowski – pierwszy marszałek Senatowi III RP, <https://dzieje.pl/aktualnosci/10-lat-temu-zmarl-prof-andrzej-stelmachowski-pierwszy-marszalek-senatu-iii-rp>.

Do we have a Senate fit for our times? Expectations for the political role of the Senate of Poland and the reality of its functioning

Summary

The Senate, as the second chamber of parliament, has been an important element of the Polish system for centuries. In many European countries, the bicameral parliament is an accepted legal standard which still exists today. In Poland, after an absence of nearly forty years due to political transformation, the Senate reappeared in 1989. The topic concerning the existence and function of the Senate has been present in public discourse for years, raising numerous disputes.

The aim of this paper is to answer the question of what role the Senate plays and whether it should be analogous to the one assigned to it during the systemic transformation. The authors analysed the statements of politicians holding various offices over the past 30 years and cited examples from the practice of the Senate's functioning. Additionally, statements by doctrine representatives evaluating the functioning of the Upper House and the legitimacy of maintaining bicameralism in the Polish Parliament were presented. The above made it possible to compare the expectations of those present when this constitutional organ was reintroduced into the legal system in the 1990s with the actual role played by the Senate today. The authors presented arguments for and against the advisability of retaining the second chamber of parliament. In their conclusions, they found that the scope of competences and the constitutional position of the Senate are largely variable over time and are derived from the political situation. The Senate can act as a counterbalance to the other branches of government, but in practice it is not a key element of the system.

Keywords: the Senate, Constitution of the Republic of Poland, bicameralism, liquidation of the Senate, model of the parliamentary system