

W sprawie wzmocnienia statusu ustrojowego Senatu RP

1. Uwagi wprowadzające

W ciągu piętnastu lat obowiązywania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹ doszło jedynie do dwóch zmian jej przepisów. Pierwsza zmiana dotyczyła art. 55² i była konsekwencją ujednoczenia prawa w odniesieniu do Europejskiego Nakazu Aresztowania (ENA) uregulowanego w decyzji ramowej uchwalonej przez Radę Unii Europejskiej 13 czerwca 2002 roku w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedur przekazywania osób między państwami członkowskimi (implementacja decyzji). Druga zmiana polegała na dodaniu do art. 99 nowego ust. 3 w następującym brzmieniu: „Wybraną do Sejmu lub do Senatu nie może być osoba skazana prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego”³. Zakres dokonanych zmian Konstytucji RP jest przeto niewielki. Uprawnia to do stwierdzenia, że Konstytucja, jak dotąd, okazała się być stabilnym ak-

1 Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

2 Ustawa z 8 września 2006 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 200, poz. 1471). Europejski nakaz aresztowania został do polskiego porządku prawnego wprowadzony ustawą z dnia 18 marca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz ustawy – Kodeks wykroczeń (Dz.U. Nr 69, poz. 626). W Kodeksie postępowania karnego dodano rozdziały 65a i 65b stanowiące implementację Decyzji ramowej Rady Unii Europejskiej z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedur przekazywania osób między państwami członkowskimi. Trybunał Konstytucyjny w dniu 27 kwietnia 2005 r. P 1/05 (OTK 2005 Nr 4A, poz. 42).

3 Ustawa z 7 maja 2009 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 114, poz. 946).

tem normatywnym, co należy uznać za jej konkretny walor. Nie oznacza to jednocześnie, że stabilność uregulowań konstytucyjnych jest wartością nadrzędną. Zmieniające się warunki społeczne, polityczne, geopolityczne, ekonomiczne, gospodarcze i inne mogą skutkować nowelizacjami Konstytucji, ponieważ taka jest funkcja prawa i Konstytucja nie różni się w tym zakresie od innych aktów normatywnych. W Polsce istnieje obecnie co najmniej kilka obszarów materii konstytucyjnej, w odniesieniu do których postulowane są zmiany⁴.

Stabilność Konstytucji RP jest z pewnością wynikiem wielu czynników, także pozaprawnych. Jednak decydującym czynnikiem jest tzw. sztywność konstytucji, tj. fakt, iż do zmiany jej przepisów konieczne jest osiągnięcie konsensusu politycznego w Sejmie, jak i w Senacie, ponieważ ustawę o zmianie Konstytucji musi poprzeć odpowiednio większość 2/3 posłów i bezwzględna większość senatorów; kworum stanowi obecność co najmniej połowy ustawowej liczby członków danej izby.

2. Status Senatu RP w świetle przepisów Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.

Począwszy od 1989 roku, tj. od przemian ustrojowych będących wynikiem porozumień „okrągłego stołu”, zagadnienia związane ze statusem Senatu Rzeczypospolitej Polskiej są nieprzerwanie źródłem zainteresowań przedstawicieli nauki prawa konstytucyjnego. W okresie ponad dwudziestu lat od restytucji drugiej izby w polskim systemie konstytucyjnym powstało bardzo wiele opracowań zwartych (monografie, prace zbiorowe) traktujących o Senacie⁵. Uwaga komentatorów koncentrowała się przede wszystkim na analizie poszczególnych wątków związanych z funkcjonowaniem Senatu, np. udziału Senatu w pracach ustawodawczych, czy problematyce

4 Analizę tej problematyki przeprowadził np. B. Banaszak w referacie wygłoszonym podczas 54. Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego w Augustowie w dn. 10 maja 2012 r.. Zob. B. Banaszak, Jakie zmiany w Konstytucji RP są potrzebne?, tekst dostępny na oficjalnej stronie internetowej Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku pod adresem: http://www.54zjazdkatredr.uwb.edu.pl/images/referaty/jakie_zmiany_w_konstytucji_rp_sa_potrzebne.pdf (dostęp dnia 16 października 2012 r.).

5 Np. M. Grzybowski, (red.) Model polskiego parlamentu, Wyd. PiT, Kraków 1996; E. Zwierzchowski (red.), Izby drugie parlamentu, Wyd. Temida 2, Białystok 1996; E. Zwierzchowski (red.), Postępowanie ustawodawcze, Wyd. Sejmowe, Warszawa 1993; Z. Czeszejko-Sochacki, Prawo parlamentarne w Polsce, Wyd. Sejmowe, Warszawa 1997; P. Sarnecki, Senat RP a Sejm i Zgromadzenie Narodowe, Wyd. Sejmowe, Warszawa 1999; P. Sarnecki, Senat RP i jego relacje z Sejmem (lata 1989–1993), Wyd. Sejmowe, Warszawa 1995; M. Kudej, Instytucje polskiego prawa parlamentarnego z zakresu legislacji, Katowice 1995; J. Szymanek, Izby drugie parlamentu w procesie ustawodawczym, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 1999; M. Dobrowolski, Zasada dwuizbowości parlamentu w polskim prawie konstytucyjnym, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2003.

uprawnień kontrolnych tego organu (artykuły, studia, opinie, itp.)⁶. Powody zainteresowania drugą izbą są z pewnością liczne, jednakże zasadniczym punktem odniesienia są przepisy Konstytucji, które określają istotę danego organu, zakres jego funkcji, zadań i kompetencji, podstawowe normy prawa wyborczego.

W zakresie regulacji struktury parlamentu i jego funkcji, ustrojodawca, począwszy od tzw. noweli kwietniowej z 1989 roku⁷, poprzez Małą Konstytucję z 1992 roku⁸, a skończywszy na obowiązującej Konstytucji RP, przyjął model tzw. dwuizbowości nierównorzędnej (asymetrycznej). Przejawia się on w tym, że to Sejm (izba pierwsza) dysponuje szerszymi uprawnieniami niż Senat (izba druga). Asymetria izb urzeczywistnia się przy wykonywaniu przez parlament, zgodnie z normami konstytucyjnymi, każdej z jego trzech zasadniczych funkcji, tj. ustawodawczej, kontrolnej i kreacyjnej⁹. Oprócz tej, klasycznie ujętej triady funkcji, wyróżnia się także funkcję ustrojodawczą. Nie ulega wątpliwości, że także w jej obszarze można dostrzec dysproporcję na rzecz Sejmu w ramach jej wykonywania. Mimo, iż Senat nie posiada kompetencji do uchwalenia poprawek do ustawy o zmianie Konstytucji, może jednak zająć wobec niej negatywne stanowisko w głosowaniu nad uchwałą w sprawie przyjęcia tejże ustawy. Zgodnie z przepisami określającymi procedurę zmiany Konstytucji RP (umieszczonymi w art. 235), prawo wykonywania inicjatywy w zakresie zmiany Konstytucji przyznane jest Prezydentowi, grupie posłów (1/5 ustawowej liczby) i Senatowi (wymagana jest uchwała na posiedzeniu plenarnym). Podobnie, jak to ma miejsce w przypadku uchwalenia ustaw zwykłych, „gospodarzem” procesu legislacyjnego w przypadku szczególnego typu ustawy, jaką jest ustawa o zmianie Konstytucji, również jest Sejm. Wskazałem tu jedynie podstawowe przesłanki potwierdzające tezę o asymetrii izb w zakresie wykonywania funkcji ustrojodawczej.

Jak doskonale wiadomo w procesie ustawodawczym Senat posiada dwa zasadnicze uprawnienia. Są to: prawo do opracowania i wniesienia projektu ustawy (zgodnie z art. 118 Konstytucji) oraz prawo do zajęcia stanowiska

6 Np. B. Banaszak, Rola Senatu w procesie legislacyjnym, Przegląd Sejmowy 2000 nr 5; B. Skwarka, W. Orłowski, Zakres poprawek Senatu – problemy teorii i praktyki, Studia Prawnicze 2001, nr 3–4; J. Szymanek, Zakres przedmiotowy poprawek Senatu do ustawy, Państwo i Prawo 2001, nr 11; M. Dobrowolski, Prawo Senatu do wnoszenia poprawek do ustaw uchwalonych przez Sejm w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Przegląd Sejmowy 2001 Nr 5; L. Jamróz, Prawno-konstytucyjne pojęcie poprawki senackiej – kilka uwag. [w:] Z zagadnień współczesnych społeczeństw demokratycznych (red. naukowa S. Bożyk, A. Jamróz), Wyd. Temida 2, Białystok 2006.

7 Dz.U. Nr 19, poz. 101.

8 Dz.U. Nr 84, poz. 426, z późn. zm.

9 Pomijam w tym miejscu wskazywane przez niektórych inne funkcje parlamentu, jak np. funkcję „europejską” oraz pozostające w jej obszarze możliwości pośredniego i bezpośredniego oddziaływania parlamentu w stosunkach zewnętrznych państwa. Zob. J. Szymanek, Parlamentarny proces podejmowania decyzji. Analiza politologiczna, Przegląd Sejmowy 2012, nr 3, s. 15–17.

w sprawie tekstu ustawy uchwalonego przez Sejm (prawo do wniesienia poprawek do tekstu, prawo do odrzucenia ustawy w całości, prawo do niepodjęcia żadnych czynności w sprawie ustawy przekazanej przez Marszałka Sejmu – na podstawie art. 121 ust. 2 Konstytucji).

2.1. inicjatywa ustawodawcza Senatu:

W celu wykonania inicjatywy ustawodawczej Senat, zgodnie z art. 118 ust. 1, musi podjąć uchwałę plenarną, ponieważ uprawnienie takie nie przysługuje (tak jak w przypadku posłów) grupie senatorów. Trzeba podkreślić, że podjęcie uchwały o wystąpieniu z inicjatywą ustawodawczą w oczywisty sposób samo przez się komplikuje działalność w tym zakresie niż wniesienie projektu przez grupę posłów; wymaga bowiem dochowania szczególnej procedury, która została określona w regulaminie Senatu. Te szczególne warunki skorzystania z inicjatywy ustawodawczej w znaczny sposób utrudniają opracowywanie projektów ustaw i powodują umniejszenie roli Senatu w dwuizbowej strukturze parlamentu. Faktem jest także to, iż tworzenie projektów ustaw wymaga fachowej wiedzy, zarówno w obrębie materii, którą ma się zamiar uregulować, jak i techniki prawodawczej. Także i w tym obszarze Sejm ze swoim zapleczem eksperckim pozostaje uprzywilejowany. W porównaniu do innych podmiotów wyposażonych w prawo inicjatywy ustawodawczej (ściślej: do Sejmu i Rady Ministrów) aktywność Senatu nie jest imponująca¹⁰. Kolejną przyczyną relatywnie rzadkiego korzystania przez Senat z prawa inicjatywy ustawodawczej jest fakt, iż z reguły ustawy dotyczą skomplikowanych problemów. Skoro więc tworzenie dobrych, przemyślanych projektów ustaw wymaga nieraz pełnej znajomości aktualnego stanu rzeczy w danym obszarze, to rzeczą oczywistą jest, że głównym promotorem projektów i zmian ustawowych jest administracja państwowa z rządem na czele. Aktualnie regułą stało się uchwalanie przez Senat projektów ustaw w następstwie wydanych orzeczeń przez Trybunał Konstytucyjny, pozostałe projekty stanowią mniejszą część wszystkich inicjatyw ustawodawczych. W rezultacie tego, senacka aktywność wzrosła kilkukrotnie w ciągu ostatnich kilkunastu lat. Odrębnie skomentuję to w dalszym fragmencie opracowania.

10 Najmniej, bo 16 projektów ustaw wniósł Senat III kadencji (1993–1997), natomiast średnia z kolejnych kadencji wyniosła około 30 (uwzględniając pełne okresy kadencji). Szczegółowe dane zaprezentowałem przy innej okazji. Zob. L. Jamróz, *Refleksje nad ustrojową pozycją Senatu*, [w:] *Prawo, parlament i egzekutywa we współczesnych systemach rządów*. Księga poświęcona pamięci Profesora Jerzego Stembrowicza, Wyd. Temida2, Białystok, 2009, s. 74–75.

2.2. poprawki do ustaw:

Drugim podstawowym uprawnieniem Senatu jako organu prawotwórczego jest prawo do uchwalenia poprawek do ustawy uchwalonej przez Sejm (art. 121 ust. 2 Konstytucji). Poza tym, jak wiadomo, Senat może ustawę w całości przyjąć, w całości odrzucić lub nie zająć żadnego stanowiska w określonym w Konstytucji terminie 30 dni. Przedstawienie, nawet w wersji syntetycznej, wszystkich istotnych aspektów związanych z uchwalaniem przez Senat poprawek do ustaw uchwalonych przez Sejm nie wydaje się celowe, uwzględniając tematykę niniejszego opracowania, a także poprzez fakt, iż jest to materia wystarczająco dobrze znana badaczom prawa konstytucyjnego i praktykom w tej dziedzinie. W każdym razie wkład Senatu w proces powstawania lepszego prawa, przy zastosowaniu instytucji poprawki jest dostrzegalny¹¹.

Analizując status ustrojowy Senatu, którego podstawą jest konstytucyjne prawo do uchwalania poprawek do ustaw, warto jedynie wspomnieć, że kluczowa okazała się wykładnia dokonana przez Trybunał Konstytucyjny, opierająca się na interpretacji przepisów konstytucyjnych. Trybunał, nieprzerwanie od początku lat 90., prezentuje stanowisko, zgodnie z którym rola Senatu w procesie „poprawiania” ustaw jest ograniczona, a gospodarzem procedury ustawodawczej jest Sejm. W świetle orzecznictwa tego organu wyraźnie ograniczone zostało uprawnienie Senatu do wnoszenia poprawek, poprzez m. in.: wprowadzenie ostrego rozróżnienia pomiędzy poprawką a inicjatywą ustawodawczą; określenie tzw. „szerokości” i „głębokości” poprawek; odrębne rozumienie zakresu poprawek do ustaw nowelizujących i nowelizowanych oraz podkreślenie dominującej roli Sejmu w procesie ustawodawczym¹². Linia orzecznicza Trybunału Konstytucyjnego pozostała w omawianym zakresie jednolita¹³.

- 11 Uogólniając wszelkie dane wspomnę tylko, że średnio ponad 80 % wniesionych przez Senat poprawek do ustaw zyskuje akceptację Sejmu w momencie głosowania nad stanowiskiem Senatu, zgodnie z art. 121 ust. 3 Konstytucji.
- 12 Por.: orzeczenie TK z 21 listopada 1993 r., sygn. K 5/93 (OTK 1993 cz. 2, poz. 39); orzeczenie z 9 stycznia 1996 r., sygn. K 18/95 (OTK ZU 1996 Nr 1, poz. 1); orzeczenie TK z 22 września 1997 r., sygn. K 25/97 (OTK ZU 1997 Nr 3–4, poz. 35); wyrok z 24 czerwca 1998 r., sygn. K 3/98 (OTK ZU 1998 Nr 4, poz. 52); wyrok z 23 lutego 1999 r., sygn. K 25/98 (OTK ZU 1999 Nr 2, poz. 23); wyrok z 19 czerwca 2002 r., sygn. K 11/02 (OTK ZU 2002 Nr 4A, poz. 43); wyrok z 14 czerwca 2002 r., sygn. K 14/02 (OTK ZU 2002 Nr 4A, poz. 45).
- 13 Por. przykładowo wyroki TK: z 20 lipca 2006 r., sygn. K 40/05 (OTK ZU 2006 Nr 7A, poz. 82); z 19 września 2008 r., sygn. K 5/07 (OTK ZU 2008 Nr 7A, poz. 124);

3. Senat w postulatach i projektach zmian Konstytucji RP

W okresie obowiązywania Konstytucji RP sformułowanych zostało wiele postulatów jej zmiany, w tym także odnotować należy postulaty zastąpienia w całości Konstytucji RP nowym uregulowaniem. Jedynie część tych postulatów zostało odzwierciedlonych w konkretnych projektach ustaw o zmianie Konstytucji RP (tj. jako projekty złożonych formalnie do Marszałka Sejmu, w trybie wymaganym przepisami prawa). Poniższe wywody obrazować mają cechy charakterystyczne proponowanych zmian, natomiast nie będą miały na celu wnikliwie analizować tych propozycji¹⁴.

Należy zauważyć, że spośród szesnastu projektów złożonych od roku 1997 (ostatni projekt wniesiono w 2010 roku), tylko jeden dotyczył problematyki senackiej. Mianowicie był to projekt przygotowany przez grupę posłów, który został wniesiony 19 lutego 2010 r.¹⁵. Składał się on z wielu punktów (każdy punkt dotyczył zastąpienia obowiązującego przepisu nowym uregulowaniem lub nawet wykreślenia niektórych przepisów), natomiast jeden z punktów projektu przewidywał zmianę treści art. 97 Konstytucji. Postulowano zmianę sposobu przydzielania mandatów senatorskich w województwie na każdy rozpoczęty milion mieszkańców województwa przypadającemu jeden mandat. Taki sposób obliczania składu Senatu skutkowałby zmniejszeniem liczby senatorów oraz brakiem stałej, zdefiniowanej liczby mandatariuszy w Senacie¹⁶. Projekt przewidywał także prawo do uzyskania statusu „senatorów dożywotnich” byłym Prezydentem RP wybranym w wyborach powszechnych, przy jednoczesnym przyznaniu prawa do zrzczenia się zasiadania w Senacie. Ponadto, zgodnie z założeniami projektu, byli Prezydenci mieli korzystać z pełni praw przyznanych senatorom, natomiast ich liczba miała nie być brana pod uwagę przy uwzględnianiu kworum wymaganego do podjęcia uchwały przez Senat. Finalnie, projekt zawarty w druku nr 2989 nie został uchwalony – w rezultacie upływu kadencji (VI) Sejmu, zgodnie z zasadą dyskontynuacji prac parlamentu.

Poza postulatami, które uzyskały wartość projektów ustaw o zmianie Konstytucji, w okresie jej obowiązywania wielokrotnie zgłaszano po-

14 Szczegółowej charakterystyki projektów ustaw o zmianie Konstytucji RP, obejmującej m. in. liczne dane statystyczne, zakres proponowanych zmian i rezultat prac nad projektami dokonał R. Chruściak w referacie wygłoszonym podczas 54. Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego w Augustowie w dn. 10 maja 2012 r.. Zob. R. Chruściak, Projekt zmian w Konstytucji RP, tekst dostępny na oficjalnej stronie internetowej Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku pod adresem: http://www.54zjazdokatedr.uwb.edu.pl/images/referaty/projekty_zmiana_w_konstytucji_rp.pdf (dostęp dnia 1 października 2012 r.).

15 Poselski projekt ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, druk nr 2989, Sejm VI kadencji, dostępny na oficjalnej stronie internetowej Sejmu RP, pod adresem: [http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/5787955BEFAD18A0C125771300319A37/\\$file/2989.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/5787955BEFAD18A0C125771300319A37/$file/2989.pdf) (dostęp dnia 1 października 2012 r.).

16 Wskutek przyjęcia nowej regulacji, w czasie prezentacji projektu Senat miał liczyć 49 senatorów (bez uwzględnienia byłych Prezydentów). Inicjatorzy zmian postulowali jednocześnie zmniejszenie liczby posłów do 300.

stulaty zmian, ale jednocześnie nigdy nie stały się one projektami w sensie prawnym, tzn. nie zostały formalnie zgłoszone do „laski marszałkowskiej”. Prezentując te postulaty skoncentruję się na ogólnej charakterystyce tych regulacji, które wskazywały *novum* rozwiązań ustrojowych.

Przede wszystkim należy wskazać na pomysł partii Prawo i Sprawiedliwość, która przedstawiła projekt najdalej idący w ogólnych założeniach. Proklamował on mianowicie nową konstytucję¹⁷. Jednakże w odniesieniu do problematyki funkcjonowania parlamentu aż tak rewolucyjny nie był. Zgodnie z art. 82 tego projektu, Senat miał składać się z 30 senatorów wybieranych w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich i w głosowaniu tajnym, w jednomandatowych okręgach wyborczych. W skład Senatu mieli wchodzić także byli Prezydenci, którzy zostali wybrani w wyborach powszechnych i zdecydowali się objąć mandat senatorski po zakończeniu swojej kadencji. Nowatorskim pomysłem był przepis, zgodnie z którym wybory do Senatu miały być zarządzane przez Prezydenta „jednocześnie z wyborami bezpośrednimi do organów samorządu terytorialnego”. Proponowano jednocześnie zawężenie biernego prawa wyborczego w wyborach do Senatu, gdyż wybrany mógł być obywatel polski, który ukończył 35 lat, korzysta z czynnego prawa wyborczego, który pełnił przez co najmniej 5 lat funkcję publiczną z wyboru lub kierownicze stanowisko w państwie.

W ramach najważniejszych funkcji sprawowanych przez parlament postulowano utrzymanie senackiego prawa inicjatywy ustawodawczej. Projekt PiS zawierał także analogiczne do obowiązujących przepisy określające udział Senatu w procesie legislacyjnym; przepisy, które były i są źródłem ograniczonej roli ustrojowej Senatu¹⁸. Generalnie można stwierdzić, że proponowany przez partię PiS projekt tekstu nowej konstytucji w odniesieniu do roli ustrojowej Senatu nie wprowadzał żadnych zmian, proklamował natomiast oryginalne rozwiązania w zakresie prawa wyborczego do Senatu. Przede wszystkim jednak jego głównym celem było wydatne wzmocnienie uprawnień Prezydenta.

Dla odmiany należy zauważyć, że prezentowane w ostatnich latach postulaty zmian Konstytucji RP autorstwa Polskiego Stronnictwa Ludowego, odnoszą się wprost do konstytucyjnej regulacji statusu ustrojowego Senatu. Chronologicznie pierwszym był pomysł przekształcenia Senatu w „izbę sa-

17 Zob. Projekt Konstytucji IV RP, tekst dostępny na oficjalnej stronie internetowej Prawa i Sprawiedliwości pod adresem: <http://www.pis.org.pl/doc.php?d=unit&id=7> (dostęp dnia 22 września 2012 r.).

18 Art. 87 projektu zawierał sformułowanie „Ustawę uchwaloną przez Sejm.” oraz potwierdzał prawo Senatu do przyjęcia ustawy, wniesienia do niej poprawek lub jej odrzucenia”. Niezmiennie pozostawały także: siła stanowiska Senatu, bowiem Sejm mógł odrzucić stanowisko Senatu bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów oraz domniemanie zatwierdzenia ustawy w przypadku braku wyrażenia stanowiska przez Senat w ciągu 30 dni.

morządową”. W 2010 roku, wobec braku poparcia Senatu jako „izby samorządowej” oraz na skutek pojawiających się postulatów ograniczenia liczby przedstawicieli w Sejmie i w Senacie, PSL zaproponowało likwidację drugiej izby¹⁹. Najważniejsze, bo związane z funkcją ustawodawczą, uprawnienia Senatu miały zostać przekazane Prezydentowi, np. prawo zgłaszania poprawek do ustaw, które miały być procedowane w analogicznym trybie, jak w przepisach obowiązujących, tj. mogłyby być odrzucone przez Sejm bezwzględną większością głosów przy obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Ponadto Prezydent miał przejąć kompetencje Senatu odnośnie powoływania członków Rady Polityki Pieniężnej, wskutek czego 2/3 jej składu powoływana byłaby przez Prezydenta Rzeczypospolitej, zaś 1/3 przez Sejm. Zgodnie z projektem PSL pozostałe uprawnienia Senatu przekazane zostałyby Sejmowi. Chodzi tu o przejście tzw. kreacyjnych uprawnień, jak np. prawo do powołania dwóch członków Krajowej Rady Sądownictwa. Reasumując, w założeniach inicjatorów, proponowana zmiana, oprócz wymiernych korzyści finansowych miała usprawnić (skrócić) okres uchwalenia ustaw.

Nie był to w ostatnich latach jedyny projekt postulujący likwidację Senatu RP. Już od początku lat 90. jednoznaczne stanowisko w tej kwestii prezentował Sojusz Lewicy Demokratycznej, które zmaterializowało się w projekcie Konstytucji autorstwa tej partii²⁰. Także w 2001 roku w okresie trwającej kampanii wyborczej do parlamentu była to jedna z obietnic wyborczych SLD²¹.

4. Uprawnienia wpływające na wzrost znaczenia Senatu

Normy prawne Konstytucji RP – jak zostało to zaprezentowane – zawężają kompetencje Senatu i wpływają na jego pozycję zarówno w systemie naczelnych organów państwa, jak też w relacjach z Sejmem. W celu uzyskania pełniejszego obrazu w kwestii aktualnego statusu Senatu, należy jednak wspomnieć o regulacjach prawnych, które ten status wzmacniają.

19 Zob. informacja na oficjalnej stronie internetowej Polskiego Stronnictwa Ludowego pod adresem: http://www.psl.pl/nawosci/polityczne/psl_za_likwidacja_senatu/ (dostęp dnia 22 września 2012 r.). Warto w tym miejscu przypomnieć, że wcześniejszy projekt autorstwa PSL (początek 2009 roku), dotyczący zmiany Konstytucji RP również przewidywał likwidację Senatu, z jednoczesnym przekazaniem jego uprawnień Prezydentowi, ale pozbawieniem Prezydenta prawo do tzw. weta ustawodawczego.

20 Warto przypomnieć, że również projekt Konstytucji autorstwa PSL i UP przewidywał istnienie jednoizbowego parlamentu.

21 Ostatecznie niezrealizowana. SLD proponował likwidację Senatu, w rezultacie której Prezydent dysponowałby nie tylko prawem „zawetowania ustawy”, ale również prawem zwrócenia się do Sejmu z propozycją konkretnych poprawek do ustawy.

4.1. uprawnienia Senatu w zakresie relacji z UE

Zgodnie z postanowieniami Traktatu z Lizbony²², parlamenty krajowe państw członkowskich Unii Europejskiej uzyskały znaczące kompetencje w zakresie relacji z UE. Należy tu wymienić kompetencje o charakterze kontrolnym (np. udział w działaniach monitorujących w stosunku do Europolu i Eurojustu) oraz udział w procesie stanowienia prawa przez organy UE. Sejm i Senat mają, zgodnie z brzmieniem przepisów traktatu oraz załączonych do niego Protokołów 1 i 2, prawo do wyrażenia opinii w odniesieniu do projektów aktów prawa unijnego, które naruszają zasadę subsydiarności (pozostają z nią w niezgodności); mają także m. in. prawo do inicjowania skargi do Trybunału Sprawiedliwości UE w sprawie zgodności aktu ustawodawczego UE z zasadą pomocniczości²³. Senackie uprawnienie jest w tym zakresie niezależne od uprawnienia sejmowego, co oznacza, że wyrażenie opinii w przedmiocie projektu prawa unijnego nie różnicuje izb parlamentu. Obu izbom przyznano taką samą kompetencję. Zrównanie uprawnień izb działa wynikowo na rzecz wzrostu znaczenia Senatu. W omawianym przypadku zachodzi symetria w ramach bikameralizmu.

W dniu 9 kwietnia 2010 roku dokonano odpowiednich, niezbędnych zmian w regulaminie Senatu²⁴. Były to zmiany, które korelowały ze wskazaną powyżej kompetencją do wyrażenia opinii o unijnych projektach aktów prawodawczych. W wyniku nowelizacji regulaminu dodano nowy dział (VIIIa), zatytułowany „Postępowanie w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej”. Zgodnie z przepisami regulaminu, dokumenty przedkładane w sprawach związanych z członkostwem w Unii Europejskiej Marszałek Senatu kieruje do Komisji Spraw Unii Europejskiej (ewentualnie też do innych komisji). Następnie Komisję Spraw UE ma prawo uchwalenia opinii: 1) o projekcie aktu ustawodawczego lub innego aktu prawnego Unii Europejskiej; 2) o stanowisku Rzeczypospolitej Polskiej zajmowanym w trakcie przebiegu procedur stanowienia prawa Unii Europejskiej, 3) o stanowisku Rzeczypospolitej Polskiej, jakie Rada Ministrów ma zamiar zająć podczas rozpatrywania projektu aktu ustawodawczego lub innego aktu prawnego w Radzie Unii Europejskiej; 4) o innym przedłożonym dokumencie. W rezultacie uznania przez Komisję

22 Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (Dz.U. z 2009 r., nr 203, poz. 1569.)

23 Dogłębną analizę uprawnień parlamentów krajowych, w tym zwłaszcza drugich izb parlamentów, w zakresie spraw związanych z członkostwem w UE przedstawia np. A.Pudło w artykule Umocnienie statusu Senatu RP na podstawie Traktatu z Lizbony, (Przegląd Sejmowy 2011, nr 6, s. 47–60. Por. także uwagi K. Wójtowicza sformułowane w artykule Rola parlamentów narodowych w świetle postanowień Traktatów stanowiących podstawę Unii Europejskiej, [w:] Parlamentarny system rządów. Teoria i praktyka, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2012, s. 184–196.

24 (M.P. z 2010 r. Nr 39, poz. 542 i Nr 57, poz. 771 oraz z 2011 r. Nr 6, poz. 62).

Spraw UE, że projekt aktu ustawodawczego UE jest niezgodny z zasadą pomocniczości (narusza ją), Senat może podjąć uchwałę o wystąpieniu do Trybunału Sprawiedliwości UE ze skargą w tym zakresie.

Dodatkowo, uprawnienia Sejmu i Senatu w sprawach związanych z członkostwem w UE określone zostały w tzw. ustawie kooperacyjnej²⁵. Zakres współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem obejmuje: przedstawienie przez Radę Ministrów informacji o udziale Polski w pracach UE; współpracę w zakresie stanowienia prawa UE; współpracę w zakresie tworzenia prawa krajowego wykonującego prawo UE; współpracę w zakresie zmiany traktatów; współpracę w zakresie wnoszenia przez Sejm i Senat skarg do Trybunału sprawiedliwości UE; współpracę w zakresie opiniowania kandydatów na niektóre stanowiska w UE.

Innym jeszcze obszarem, który został niejako zagospodarowany przez Senat (oczywiście nie na zasadzie wyłączności) jest wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Działania wykonywane przez Senat na tym obszarze, a zwłaszcza zauważalna aktywność Senatu, świadczą nie tylko o potrzebie, ale o konieczności istnienia takich kierunkowych działań prawodawczych. Dowodzą, że Senat powinien pełnić i może pełnić rolę organu, który troszczy się o jakość stanowionego prawa. W zakresie zdolności prawotwórczej powinien mieć jednak odpowiednio znaczący udział. W świetle obowiązującego prawa Senat posiada uprawnienie do wszczęcia inicjatywy ustawodawczej poprzez złożenie projektu ustawy do Marszałka Sejmu, czyli wskutek podjęcia uchwały plenarnej, po przeprowadzeniu długotrwałej procedury trzech czytań.

Problematyce wykonywania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego poświęcony został odrębny dział w regulaminie senatu – Dział IXa (art. 85a-85f). Z przepisów tych wynika uprawnienie Marszałka Senatu do skierowania do Komisji Ustawodawczej orzeczenia Trybunału: a) o niezgodności ustawy lub jej części; b) o zgodności ustawy lub jej części, z którego treści wynika potrzeba dokonania zmian w ustawie; c) sygnalizujące uchybienia lub luki w prawie, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej. Przed upływem wyznaczonego przez Marszałka terminu, Komisja może złożyć wniosek o podjęcie inicjatywy ustawodawczej wraz z projektem ustawy (ściślej: wraz z projektem projektu) wykonującej orzeczenie Trybunału albo poinformować Marszałka o przyczynach niezłożenia takiego wniosku (np. wskutek zbędności

25 Ustawa z 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (Dz.U. nr. 213, poz. 1395). Ustawa weszła w życie w dniu 13 lutego 2011 r. i zastąpiła obowiązującą wcześniej pod tym samym tytułem ustawę z 11 marca 2004 r. (Dz.U. z 2005 r., nr 11, poz. 89 oraz nr 160, poz. 1342).

działań w tym zakresie lub wskutek uznania, że inicjatywę powinien podjąć inny podmiot – w takiej sytuacji Marszałek powinien zwrócić się do organów państwa z wnioskiem o podjęcie współpracy w celu wykonania orzeczenia Trybunału).

Podsumowując można stwierdzić, że aktywność Senatu RP w zakresie wykonywania orzeczeń TK mieści się w granicach uprawnienia do korzystania z inicjatywy ustawodawczej. Senat ma prawo opracowywania własnych projektów ustaw, ale nie korzystają one ani z odrębnej ścieżki uchwałodawczej w Senacie, ani z odrębnej ustawodawczej w Sejmie (z wyłączeniem sytuacji, gdyby Rada Ministrów oznaczyła projekt ustawy wykonującej orzeczenia Trybunału jako pilny). Regulamin Senatu stanowi bowiem, że „Do postępowania z projektami ustaw wykonujących orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego stosuje się przepisy działu IX, chyba że przepisy niniejszego działu stanowią inaczej”. Odrębności dotyczą zwłaszcza zakresu wprowadzanych do projektu ustawy poprawek, ponieważ muszą one obejmować wyłącznie zmiany zmierzające do wykonania orzeczenia TK oraz ich niezbędne konsekwencje (art. 85c) oraz skrócenia do 45 dni terminu do przygotowania sprawozdania przez komisję (art. 85d).

Statystyka korzystania przez Senat ze wskazanego uprawnienia dowodzi, że organ ten z odpowiednią atencją podchodzi do kwestii zapewnienia właściwej jakości stanowionego prawa, a jednocześnie do działań podejmowanych przez Trybunał Konstytucyjny w ramach jego funkcji kontrolnej przepisów prawa. W świetle danych statystycznych, w ostatnich latach liczba senackich inicjatyw ustawodawczych związanych z wykonaniem orzeczeń Trybunału w relacji do pozostałych inicjatyw ustawodawczych jest nawet większa. W okresie VII kadencji Senatu Komisja Ustawodawcza wystąpiła z inicjatywą ustawodawczą w 112 tego typu przypadkach, a w rezultacie Senat uchwalił 77 odpowiednich projektów ustaw (tj. zainicjował postępowanie ustawodawcze w Sejmie)²⁶. Pozostałych inicjatyw ustawodawczych było 77, a ostatecznie Senat podjął uchwałę o wystąpieniu z projektem ustawy do Sejmu w 47 przypadkach²⁷. W okresie trwającej – VIII kadencji, Komisja Ustawodawcza wystąpiła z inicjatywą ustawodawczą w 33 przypadkach, w następstwie czego Senat zdażył już podjąć uchwałę o wystąpieniu do Sejmu z projektem ustawy w 20 przypadkach²⁸. Liczbowe

26 Por. dane statystyczne opublikowane na oficjalnej stronie internetowej Senatu RP pod adresem: <http://ww2.senat.pl/k7/dok/uch/trybunal.htm> (dostęp dnia 19 września 2012 r.).

27 Por. dane statystyczne opublikowane na oficjalnej stronie internetowej Senatu RP pod adresem: <http://ww2.senat.pl/k7/dok/uch/inicjatywy.htm> (dostęp dnia 19 września 2012 r.).

28 Por. dane statystyczne opublikowane na oficjalnej stronie internetowej Senatu RP pod adresem: <http://www.senat.gov.pl/prace/senat/inicjatywy-ustawodawcze/wykonanie-orzeczen-tk/page,1.html> (dostęp dnia 30 października 2012 r.).

zestawienie inicjatyw ustawodawczych Senatu w pozostałych sprawach wynosi odpowiednio: 11 i 2²⁹. Warto też dodać, że zdecydowana większość senackich projektów ustaw wykonujących orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego jest pozytywnie finalizowana w Sejmie, co znajduje odzwierciedlenie w uchwalanych przez sejm ustawach.

4.2. troska o Polaków i Polonię zamieszkałą za granicą

Autonomicznym (np. wobec inicjatyw rządowych, a ściślej Ministerstwa Spraw Zagranicznych) uprawnieniem Senatu jest troska o Polaków i Polonię zamieszkałą za granicą. „Nawiązując do tradycji okresu międzywojennego, odrodzony w 1989 r. Senat III RP, w wyniku porozumienia różnych sił politycznych, ponownie objął patronat nad Polakami żyjącymi poza Polską. Z budżetu Kancelarii Senatu pochodzi znaczna część funduszy przeznaczonych na cele opieki nad Polonią i Polakami za granicą”³⁰. W ramach tej pieczy Senat posiada środki na: wspieranie organizacji i środowisk polonijnych i polskich w świecie; wspieranie oświaty; promowanie kultury polskiej i ochrona polskiego dziedzictwa narodowego poza granicami kraju; wspieranie kształtowania postaw obywatelskich w środowiskach polonijnych i polskich; upowszechnianie wiedzy o Polsce, języku i kulturze oraz kształtowanie pozytywnego wizerunku Polski i Polaków w świecie, w szczególności wspieranie działalności programowej i infrastruktury redakcji radiowych, telewizyjnych, czasopism polonijnych i portali internetowych; pomoc socjalną i charytatywną dla najbardziej potrzebujących środowisk polskich i polonijnych w świecie³¹. W Senacie działa także Komisja Spraw Emigracji i Łączności z Polakami za Granicą.

Z pewnością jest to bardzo ważny obszar działalności Senatu, natomiast należy ją zakwalifikować jako uzupełniającą podstawowe funkcje ustrojowe drugiej izby w Polsce.

29 Por. dane statystyczne opublikowane na oficjalnej stronie internetowej Senatu RP pod adresem: <http://www.senat.gov.pl/prace/senat/inicjatywy-ustawodawcze/pozostale-inicjatywy/page,1.html> (dostęp dnia 30 października 2012 r.).

30 Cytat z informacji umieszczonej na oficjalnej stronie internetowej Senatu RP, pod adresem: <http://www.senat.gov.pl/o-senacie/senat-wspolczesny/udzial-senatu-iii-rp-w-zyciu-polakow-za-granica/> (dostęp dnia 30 października 2012 r.).

31 Zob. szczegółową kwalifikację zadań Senatu na podstawie przykładowych kierunków działań na rzecz Polonii i Polaków za granicą w 2012 roku: <http://ww2.senat.pl/k7/polonia/index.htm> (dostęp dnia 30 października 2012 r.).

5. Problematyka ordynacji wyborczej do Senatu

W dniu 5 stycznia 2011 roku Sejm uchwalił ustawę Kodeks wyborczy³². Zawiera on wiele nowych rozwiązań, nieznanymi obowiązującym do tamtego czasu ordynacjom wyborczym do Sejmu i Senatu oraz do rad gmin, rad powiatów i sejmików wojewódzkich. Chodzi o wprowadzenie m.in. 1) tzw. kwot wyborczych dla płci w odniesieniu do: list kandydatów na posłów, list kandydatów na radnych w miastach na prawach powiatu, list w wyborach do rady powiatu oraz w wyborach do sejmików województw; 2) zakazu kandydowania w wyborach dla osób, które zostały skazane prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub za umyślne przestępstwo skarbowe; 3) nowych reguł w zakresie prowadzenia kampanii wyborczej; 4) możliwości przeprowadzenia dwudniowego głosowania; 5) możliwości głosowania korespondencyjnego; 6) możliwości obserwowania przebiegu wyborów oraz pracy organów wyborczych przez międzynarodowych obserwatorów zaproszonych przez Państwową Komisję Wyborczą³³. Natomiast w odniesieniu do Senatu zasadnicza zmiana dotyczyła wprowadzenia jednomandatowych okręgów wyborczych. W Kodeksie wyborczym ustawodawca odszedł od dotychczasowego wyboru senatorów w okręgach wielomandatowych (40 okręgów wyborczych, w każdym od 2 do 4 mandatów do obsadzenia) na rzecz stu jednomandatowych okręgów wyborczych.

Wprowadzenie jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach do Senatu urzeczywistniło się dzięki senackim poprawkom do Kodeksu wyborczego w trakcie rozpatrywania tej ustawy przez Senat. W uzasadnieniu do wprowadzonych zmian Marszałek Senatu stwierdził, że założeniem tej zmiany jest przeciwdziałanie dezorientacji wyborców. Mianowicie, jak argumentował Marszałek, dotychczasowy system wyborczy skutkowało brakiem pewności uprawnionych do głosowania „na ilu kandydatów mają głosować, niekiedy nie wykorzystują wszystkich możliwych wskazań (w okręgach 3–4 mandatowych), albo też wskazują na więcej kandydatów niż jest to w danym okręgu możliwe (w okręgach 2 mandatowych). W rezultacie powodowało to zmarnowanie (niewykorzystanie) średnio 24% głosów, a w niektórych okręgach „liczba ta przewyższa 33%”³⁴. Taki był formalny – zawarty w uzasadnieniu uchwalonych poprawek – motyw ich wprowadze-

32 Dz.U. Nr 21, poz. 112, z późn. zm.

33 Wskazane zmiany szczegółowo charakteryzują A. Rakowska i K. Skotnicki w artykule Zmiany w prawie wyborczym wprowadzone przez Kodeks wyborczy. Zob. Przegląd Sejmowy 2011 nr 4, s. 9–32.

34 Zob. uchwała Senatu RP w sprawie ustawy – Kodeks wyborczy, druk nr 3730, Sejm VI kadencji, dostępny na oficjalnej stronie internetowej Sejmu RP, pod adresem: [http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/310EBD7618E88873C-125780200317D55/\\$file/3730.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/310EBD7618E88873C-125780200317D55/$file/3730.pdf)

nia. Warto jednak zwrócić uwagę także na inne, być może nawet istotniejsze, argumenty, które były formułowane na etapie uchwalania Kodeksu wyborczego, a przemawiały na rzecz wprowadzenia jednomandatowych okręgów wyborczych. Istotniejsze, bo dotyczyły kwestii szerszego uwzględnienia kwalifikacji kandydatów i miały gwarantować osłabienie relacji kandydatów z partiami politycznymi³⁵.

Z perspektywy przedstawionych powyżej przesłanek, uwzględniając przy tym jednokrotność dotychczasowego zastosowania nowych norm prawa wyborczego do Senatu, można stwierdzić, że wprowadzenie w Kodeksie wyborczym przepisów statuujących jednomandatowe okręgi wyborcze, okazało się być niewystarczającym instrumentem służącym zmianie charakteru drugiej izby³⁶. Senat VIII kadencji nie różni się bowiem pod względem struktury politycznej od senatów poprzednich kadencji, wybieranych przecież w wielomandatowych okręgach wyborczych³⁷.

6. Uwagi podsumowujące

Zaprezentowany powyżej zarys statusu ustrojowego Senatu w świetle obowiązujących rozwiązań konstytucyjnych skłania do refleksji.

Bez wątpienia, funkcjonowanie Senatu w obecnym kształcie budzi zastrzeżenia wielu przedstawicieli nauki prawa oraz środowisk politycznych. Współczesna rola ustrojowa Senatu jest konsekwencją założeń zatwierdzonych w tzw. noweli kwietniowej z 1989 r. Ustaloną przez ten akt normatywny koncepcję drugiej izby recypowano do tekstu obowiązującej

35 Pisz o tym M. Dobrowolski, zob. tenże, Okręgi jednomandatowe w wyborach do Senatu w 2011 r., Przegląd Sejmowy 2012, nr 3, s. 71–73.

36 Taki efekt może być także pochodną wzrastającej (czy może już wręcz dominującej) roli partii politycznych w obszarze funkcjonowania naczelných organów państwa oraz wzrastającej roli marketingu politycznego w kampanii wyborczej. Dodatkowo, największe (parlamentarne) ugrupowania polityczne dysponują większymi środkami finansowymi na kampanię wyborczą niż inne partie. To wszystko powoduje, że kandydaci niezależni (popierani najczęściej przez własny komitet wyborczy wyborców) mają stosunkowo mniejsze szanse na zdobycie mandatu niż ci kandydaci, którzy są popierani przez konkretne partie polityczne. Być może właśnie sam przepis, na podstawie którego przeprowadzone zostały wybory do Senatu w jednomandatowych okręgach wyborczych jest trafny. Praktyka jednak pokazuje, że decydująca okazała się być przesłanka poparcia kandydata przez określone ugrupowanie polityczne. Chociaż generalnie trzeba stwierdzić, że dokonywanie przez partie polityczne selekcji kandydatów ubiegających się o mandat poselski lub senatorski stanowi pozytywne zjawisko i jest niezbędnym elementem procesów wyborczych, to jednak przesłanki doboru określonych osób do miejsc na listach wyborczych mają zróżnicowany charakter i nierzadko są stricte pragmatyczne. Partia polityczna odniesie większą korzyść udzielając poparcia kandydatowi bardziej rozpoznawalnemu, ponieważ wysoce prawdopodobne jest, że zgromadzi on więcej głosów. Taka praktyka eliminuje niekiedy kandydatów bardziej predysponowanych do pełnienia funkcji senatora (posła), ponieważ głównym kryterium doboru kandydatów do miejsc na listach wyborczych staje się ich zdolność wyborcza (wybieralność). Z drugiej strony, niezbędną przesłanką aktu wyborczego winno być zainteresowanie wyborców we wskazaniu tego kandydata, który będzie gwarantował odpowiedni (fachowy) poziom dyskursu, a przez to umacniał prawidłowe wykonywanie funkcji przez organ, w którego skład będzie wchodził.

37 Uwzględniłam okres od 2001 do 2011 roku, ponieważ wcześniej, w latach 90-tych, obowiązywała jeszcze inna ordynacja wyborcza oraz inny podział terytorialny kraju. W 47 istniejących wówczas województwach wybierano 2 senatorów, a w woj. warszawskim i katowickim po 3 senatorów (były to dwa najludniejsze województwa).

Konstytucji. O ile jeszcze wadliwość dwuizbowego modelu parlamentu w początkowych latach 90. można wytłumaczyć okolicznościami, które towarzyszyły restytucji Senatu, to pierwsze lata istnienia odrodzonego Senatu mogły stać się punktem odniesienia w pracach nad tekstem Konstytucji. Tak się ostatecznie nie stało. Dziś jednak dysponujemy dodatkowym materiałem poglądowym, w oparciu o doświadczenia 15 lat obowiązywania Konstytucji RP.

Prezentowane różnorodne postulaty i wnioski odnoszące się do potrzeby zmiany Konstytucji w omawianym zakresie – z różnych powodów – nie doczekały się realizacji; także wtedy, gdy istniała praktyczna możliwość ich urzeczywistnienia. Czy oznacza to jednak, że działania, które podejmowano (np. postulat likwidacji Senatu zawarty w programach wyborczych) miały charakter pozorny? A może raczej jest to wynikiem faktycznego braku określonej koncepcji modelu ustrojowego parlamentu? Poselski projekt zmiany Konstytucji RP z 2010 roku (zawarty w druku nr 2989) modyfikował jedynie sposób wyboru senatorów i skład Senatu, ale w ogóle nie definiował na nowo jego statusu. Dlatego właśnie uprawnione jest stwierdzenie, że w ciągu ubiegłych ponad dwudziestu lat nie doszło do merytorycznej, parlamentarnej dyskusji nad problemem skrajnej nierównorzędności izb parlamentu.

W związku z tym, trudno oprzeć się wrażeniu – co trafnie podniósł M. Zubik, charakteryzując wskazany powyżej poselski projekt – iż brak propozycji dokonania jakiejkolwiek korekty dotychczasowej pozycji ustrojowej Senatu może być odczytywane dwojako, a mianowicie jako wyraz pozytywnej oceny zastanego stanu rzeczy albo jako przyznanie się ustrojodawcy do braku pomysłu na polski model dwuizbowości³⁸. Diagnoza zawarta w drugiej części przytoczonego zdania wydaje się być adekwatna w szczególności do problematyki senackiej. Nie ma właściwie (może obok statusu głowy państwa) drugiego, tak szeroko i od wielu lat komentowanego obszaru regulacji konstytucyjnej, jak ta, która dotyczy statusu ustrojowego Senatu (jego konstytucyjnych uprawnień).

W obecnym stanie prawnym Senat w nieznacznym stopniu uzupełnia funkcję legislacyjną izby pierwszej. Wydaje się, że Senat w obecnym kształcie ustrojowym traci rację bytu. Dlatego – w mojej ocenie – należałoby raczej przemyśleć potrzebę zagwarantowania Senatowi zdecydowanie większego wpływu na kształt stanowionego prawa. Temu właśnie miałyby służyć wyposażenie Senatu w prawo do uchwalenia projektu ustawy. Chodziłoby więc o zmianę Konstytucji RP polegającą na zagwarantowaniu Senatowi

38 M. Zubik, Projekt ustawy o zmianie Konstytucji RP posłów KP PO, Przegląd Sejmowy 2011, nr 3, s. 16–17.

(oczywiście przy jednoczesnym wskazaniu przesłanek pozytywnych i negatywnych) prawa do uchwalenia ustawy, niezależnie od prawa wniesienia poprawek do tekstu ustawy uchwalonej przez Sejm.

Mnogość inicjatyw zmierzających do zmiany (częściej dotyczyło to pomysłów likwidacji Senatu) dowodzi, że status drugiej izby w RP nie jest spójny. Ważnym elementem jest czynnik historyczny, który nakazuje uwzględnić dwuizbowość parlamentu wręcz jako zasadę ustrojową. Wobec tego trafniejszym wydaje się doprowadzenie do wzmocnienia kompetencji drugiej izby niż jej likwidacja.

Ważnym argumentem za pozostawieniem dwuizbowego parlamentu jest tradycja ustrojowa, która (od Konstytucji 3 Maja, choć z wyłączeniem okresu PRL-u) nakazywała ustrojodawcy kreowanie dwuczłonowego parlamentu, w którym Senat byłby tzw. „izbą refleksji”. Jest to rozwiązanie trafne, ponieważ prace nad ustawą jako ostatecznym „produktem” procesu legislacyjnego powinny przebiegać z jednej strony sprawnie, ale z drugiej strony w przekonaniu, że jej finalny tekst pozbawiony jest oczywistych błędów oraz niezgodności z Konstytucją, niespójności z innymi przepisami (ustawami, lub aktami prawa Unii Europejskiej), a także czy nie narusza podstawowych wartości, takich jak wolność czy równość wobec prawa. W osiągnięciu tego celu mógłby w większym stopniu partycypować Senat. M. Dobrowolski, analizując istotę modelu dwuizbowego parlamentu wskazał, że chodzi tu o wprowadzenie tzw. „innego spojrzenia” dokonywanego przez izby wyższe. Ma to polegać na zasadniczym wpływie Senatu na treść prawa. Ten zasadniczy udział nie może ograniczać się wyłącznie do „poprawiania” ustaw uchwalonych przez Sejm, ponieważ w skrajnym przypadku działalność ta zostaje uszczuplona i zbiega się z działalnością biura legislacyjnego³⁹. Chodziłoby przeto raczej o przyznanie Senatowi większych gwarancji w obszarze prawotwórstwa, o przyznanie mu upoważnienia do kreowania uzupełniających, czasem być może wręcz alternatywnych rozwiązań ustawowych.

Bez wątplenia zmiana modelu dwuizbowego parlamentu i to zarówno na korzyść tego organu (zwiększenie jego kompetencji), jak i na niekorzyść (likwidacja drugiej izby) byłaby zmianą o charakterze zasadniczym. Dotyczyłaby wszakże struktury naczelných (konstytucyjnych) organów państwa. Co więcej, wkraczałaby w strukturę parlamentu, który wśród centralnych organów państwa stanowi największą emanację zasady suwerenności narodu. Parlament ma najbardziej pluralistyczny charakter i stanowi,

39 Zob. M. Dobrowolski, W sprawie potrzeby reformy dwuizbowości polskiego parlamentu, *Przegląd Sejmowy* 2009, nr 2, s. 40–45, *passim*.

mimo wszystko, najpełniejsze odzwierciedlenie preferencji politycznych wyborców. Postulatом zmian w Konstytucji, szczególnie tym, mającym tak generalny charakter musi towarzyszyć świadomość o istnieniu faktycznych podstaw do ich podejmowania. Projekty zmian winny być rzeczowo uargumentowane, muszą wskazywać określone, przewidywane korzyści, bezwzględnie muszą być poprzedzone merytoryczną dyskusją zarówno środowisk politycznych, jak i naukowych. Sądzę, że obecnie istnieją powody do podjęcia zmian w Konstytucji w omawianym zakresie.

W doktrynie prawa konstytucyjnego od dłuższego czasu dominuje pogląd o konieczności rewizji modelu polskiej dwuizbowości⁴⁰. Wydaje się, że znajdujemy się w momencie, w którym należałoby podjąć konkretne działania legislacyjne zmierzające w tym kierunku. Postulowana przez niektórych likwidacja Senatu nie znajduje znacznego poparcia społecznego, a utrzymanie dzisiejszego *status quo* w związku z marginalizacją drugiej izby nie wydaje się być celowe. Dlatego zasadnym wydaje się być wprowadzenie do Konstytucji przepisów wzmacniających rolę Senatu. Dotyczy to w szczególności jego uprawnień w procesie legislacyjnym. Równoległym kierunkiem działań winno być opracowanie mechanizmu gwarantującego wykreowanie wykwalifikowanego składu personalnego Senatu⁴¹. Nie sposób także akceptować braku koherencji pomiędzy najsilniejszą legitymacją społeczną (jaka następuje w drodze wyborów powszechnych), a stosunkowo wąskimi uprawnieniami drugiej izby. Zwracał na to uwagę m. in. K. Skotnicki⁴².

Niektórzy, opowiadając się zdecydowanie za wzmocnieniem pozycji ustrojowej Senatu, proponują inne konkretne rozwiązania, na przykład: a) wyeliminowanie przepisu „Sejm uchwała ustawy”; b) uniezależnienie kadencji Senatu od kadencji Sejmu; c) zmianę zasad kreowania składu drugiej izby; d) podniesienie większości wymaganej do odrzucenia stanowiska Senatu do wysokości 3/5 (względnie 11/20) głosów; e) wprowadzenie terminu rozpatrzenia poprawek senackich przez Sejm, a w rezultacie przekroczenia tego terminu funkcjonować miałyby domniemanie, że Sejm akceptuje stanowisko Senatu; f) zredukowanie liczby senatorów (jednocześnie także

40 Por. przykładowo: W. Sokolewicz, O potrzebie reformy Senatu, Państwo i Prawo 2001, nr 11; M. Granat, M. Dobrowolski, Jaka reforma Senatu?, Państwo i Prawo 2002, nr 5.

41 Por. np. stanowisko R. Piotrowskiego: „Czy zatem nie należałoby raczej zmierzać w kierunku wzmocnienia roli drugiej izby w tworzeniu prawa przy jednoczesnym poszukiwaniu takich rozwiązań w dziedzinie prawa wyborczego, które spowodowałyby, że w tej izbie znajdują się raczej senatorowie wybrani ze względu na kwalifikacje merytoryczne, aniżeli pozycję polityczną?” Zob. http://www.doradcyprawni.org/files/materialy/HFPC%20raporty%20i%20opracowania/Koncepcje%20nowego%20ustroju%20panstwa%20w%20projektach%20zm%20ian_konstyt.doc (dostęp dnia 23 stycznia 2009 r.)

42 Zob. K. Skotnicki, Senat III RP – nieprzemyślany czy niepotrzebny?, [w:] XX lat transformacji ustrojowej w Polsce, pod red. M. Zubika, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2010, s. 227.

liczby posłów)⁴³. Proponowane zmiany miałyby spowodować zaistnienie zróżnicowania politycznego oblicza Senatu wobec Sejmu, a w ogólniejszej perspektywie doprowadzić do urzeczywistnienia postulatu „drugiego spojżenia” na przedmiot obrad parlamentu. Z pewnością propozycje te należałoby uwzględnić w toku dyskusji nad kształtem dwuizbowego parlamentu i uprawnieniami Senatu. Ich ewentualne uchwalenie w formie ustawy o zmianie Konstytucji wpłynęłoby na wzmocnienie Senatu i pozwoliło zwiększyć jego udział w wykonywaniu funkcji ustawodawczej.

43 Zob. M. Dobrowolski, W sprawie potrzeby reformy dwuizbowości polskiego parlamentu, *Przegląd Sejmowy* 2009, nr 2, s. 46–49, *passim*.