

## REFLEKSJE NAD USTROJOWĄ POZYCJĄ SENATU RP

Problematyka ustrojowa Senatu RP, a także drugich izb parlamentów innych państw była przedmiotem badań prowadzonych przez wielu wybitnych przedstawicieli polskiej nauki prawa<sup>1</sup>. Stanowi ona także istotną część niezwykle cennego dorobku naukowego Profesora Jerzego Stembrowicza<sup>2</sup>. Ten aspekt przesądza o celowości podjęcia po raz kolejny studiów z zakresu organów władzy ustawodawczej. Dodatkowym czynnikiem skłaniającym do przestudiowania statusu drugiej Izby jest fakt, iż w tym roku mija właśnie 20 lat od momentu restytucji Senatu, dokonanej na mocy nowelizacji Konstytucji PRL<sup>3</sup>.

Senat RP pozostaje niezmiennie interesującym obiektem obserwacji i analiz. Dzieje się tak między innymi dlatego, że począwszy od roku 1989 różne były warianty formuły drugiej izby parlamentu, co więcej – niektórzy opowiadali się nawet przeciwko dwuizbowemu parlamentowi<sup>4</sup>. Analiza tych projektów konstytucji we wskazanym zakresie dowodzi, że: po pierwsze – istniał spór co do kształtu parlamentu (parlament jednoizbowy lub dwuizbowy); po drugie: przy założeniu dwuizbowości parlamentu, różne były jej koncepcje. Rozwijając ten wątek, należy wskazać za R. Chruściakiem, że najsilniejsze poparcie miała koncepcja, według której Senat stanowiłby drugi człon parlamentu, powołany do rozpatrywania ustaw uchwalanych przez izbę pierwszą, która byłaby przy tym izbą wiodącą. Innym pomysłem było, proponowane przez Polskie Stronnictwo Ludowe, utworzenie izby

---

\* Dr, Uniwersytet w Białymstoku.

1 Przykładowo: M. Grzybowski (red.), Model polskiego parlamentu, Kraków 1996; E. Zwierzchowski (red.), Izby drugie parlamentu, Białystok 1996; E. Zwierzchowski (red.), Postępowanie ustawodawcze, Warszawa 1993; Z. Czeszejko-Sochacki, Prawo parlamentarne w Polsce, Warszawa 1997; P. Sarnecki, Senat RP a Sejm i Zgromadzenie Narodowe, Warszawa 1999; P. Sarnecki, Senat RP i jego relacje z Sejmem (lata 1989–1993), Warszawa 1995; M. Kudej, Instytucje polskiego prawa parlamentarnego z zakresu legislacji, Katowice 1995; J. Szamaneł, Izby drugie parlamentu w procesie ustawodawczym, Warszawa 1999; M. Dobrowolski, Zasada dwuizbowości parlamentu w polski prawie konstytucyjnym, Warszawa 2003.

2 Wspomnieć w tym miejscu należy doktorat Profesora poświęcony problemom drugiej izby w IV Republice Francuskiej oraz pracę habilitacyjną (J. Stembrowicz, Parlament V Republiki Francuskiej, Warszawa 1963).

3 Ustawa z 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji PRL (Dz.U. Nr 19, poz. 101).

4 Jednoizbowy parlament przewidywał projekt Sojuszu Lewicy Demokratycznej oraz Polskiego Stronnictwa Ludowego i Unii Pracy. Trzeba jednak zaznaczyć, że przedstawiciel reprezentujący pierwszy z projektów nie wykluczył całkowicie możliwości utworzenia drugiej izby parlamentu.

samorządowej w miejsce Senatu<sup>5</sup>. Kolejny wariant określał projekt Konfederacji Polski Niepodległej, w świetle którego Senat miał być organem kontrolującym rząd i administrację. Natomiast projekt „senacki” oraz „obywatelski” traktowały Senat jako izby o kompetencjach niemal równorzędnych kompetencjom Sejmu. Pojawiła się także koncepcja Senatu jako organu apolitycznego i opartego na osobistym autorytecie jego członków<sup>6</sup>.

Niektóre postulaty i propozycje dotyczące Senatu, zgłaszane jeszcze w okresie I kadencji Senatu, pozostają aktualne także obecnie. W związku z tym istnieje potrzeba przybliżenia problematyki roli Senatu w systemie organów państwowych. W szczególności konieczne wydaje się przeanalizowanie jego najistotniejszych kompetencji, gdyż one decydują o ustrojowej pozycji tego organu. Potrzeba ta jest tym bardziej uzasadniona, gdyż niezmiennie od lat wysuwane są postulaty likwidacji Senatu (zgłaszane są w szczególności w okresach kampanii wyborczych do parlamentu). Uprzedzając nieco końcowe wnioski, za bardziej racjonalne należałoby uznać zmodyfikowanie jego kompetencji w celu wzmocnienia statusu drugiej Izby w polskim systemie ustrojowym.

W 1997 roku osiągnięto kompromis w Zgromadzeniu Narodowym co do formy parlamentaryzmu. Zwyciężyła opcja dwuizbowego ciała ustawodawczego, o zróżnicowanych kompetencjach, z dominującą pozycją Sejmu.

Zasadniczą normę konstytucyjną, jeśli mowa o naczelnych organach władzy państwowej i ich zadaniach, stanowi przepis art. 10 Konstytucji RP. Formułuje mianowicie zasadę podziału władzy, w świetle której trzy władze modelu monteskiuszowskiego (ustawodawcza, wykonawcza i sądownicza) mają być równoważne. Określone w tym przepisie pojęcie „władza ustawodawcza” należy tutaj rozumieć w sensie funkcjonalnym, co oznacza, że głównym kierunkiem działalności obydwu organów jest stanowienie ustaw. Sejm i Senat potraktowane zostały w tym przepisie w sposób równorzędny, tzn. jako organy władzy ustawodawczej, wykonujące funkcje ustawodawczą – są one formalnie równorzędne. Nie oznacza to wszakże, że równe są ich kompetencje i jednakowa jest ich pozycja w systemie organów władzy. Oczywiście, o równorzędności nie może być skądinąd mowy, skoro Sejm oprócz funkcji ustawodawczej wykonuje również funkcje kontrolną wobec Rady Ministrów. Formalna, funkcjonalna równorzędność Sejmu i Senatu jako organów władzy ustawodawczej nie tylko nie oznacza, na gruncie Konstytucji RP, równorzędnych kompetencji. Można powiedzieć nawet więcej: w świetle Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r., ale także w świetle wcześniejszej regulacji konstytucyjnej mamy do czynienia z dalece posuniętą nierównorzędnością obydwu izb, wykraczającą poza typowe modele dwuizbowości zróżnicowanej.

5 Postulat PSL przekształcenia Senatu w izbę samorządową jest przez tę partię lansowany także obecnie.

6 R. Chruściak, *Sejm i Senat w Konstytucji RP z 1997 r. Powstawanie przepisów*, Warszawa 2002, s. 14.

Nie ulega wątpliwości, że zakres konstytucyjnych kompetencji organu państwowego decyduje o jego statusie ustrojowym. W związku z tym, można powiedzieć, że Konstytucja RP ogranicza rolę Senatu w systemie organów władzy. Senat uczestniczy w sprawowaniu funkcji ustrojodawczej, gdyż przepisy art. 235 Konstytucji przewidują obowiązkowy udział drugiej izby parlamentu w procedurze zmiany Konstytucji. Uczestniczy także w procesie zarządzania referendum ogólnokrajowego przez Prezydenta, na co musi wyrazić zgodę (przepis art. 125 ust. 2 Konstytucji). Funkcja kreacyjna, którą pełni ten organ władzy, sprowadza się bądź do samodzielnego uzupełniania składu: Rady Polityki Pieniężnej, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Krajowej Rady Sądownictwa, Kolegium Instytutu Pamięci Narodowej, bądź do wyrażania zgody na powołanie: Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka, Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej i Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych. Kolejną kompetencją Senatu jest udział w procedurze uchwalenia ustawy, wyrażającej zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej, na podstawie której Rzeczpospolita Polska może przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach. Senatowi przysługują również szeregowe uprawnienia kontrolne wobec rządu, takie jak np. oświadczenia senatorskie, które mogą zawierać wnioski i uwagi kierowane pod adresem Rady Ministrów; prawo zadawania pytań przedstawicielom określonych resortów, obecnym na posiedzeniach plenarnych izby lub na posiedzeniach komisji. Są to – jak widać – namiastki kontroli działalności organów władzy wykonawczej i nie można ich porównywać z klasycznymi instytucjami kontroli parlamentarnej, wykonywanymi przez Sejm<sup>7</sup>. Uzupełniając wątek wykonywania kontroli, dodajmy też, że Senat, obradując na wspólnym posiedzeniu z Sejmem, tworzy Zgromadzenie Narodowe, którego rola zasadniczo także sprowadza się do kontroli; dotyczy jednak działań Prezydenta<sup>8</sup>.

Najbardziej istotny jest jednak udział drugiej izby parlamentu w procedurze ustawodawczej. Jest to podstawowa kompetencja Senatu. Nie będzie błędnym stwierdzenie, że to właśnie wykonywanie funkcji ustawodawczej, w zakresie określonym w Konstytucji RP, ukazuje rzeczywistą rolę ustrojową Senatu zarówno w systemie organów władzy państwowej, jak i w relacjach z Sejmem. Dlatego właśnie swoją uwagę w kolejnych wywodach skoncentruję na legislacyjnych uprawnieniach Senatu. Regulacje prawne dotyczące drugiej Izby poszerzone zostaną syntetyczną

7 S. Bożyk, *Senat Rzeczypospolitej Polskiej*, (w:) *Izby drugie parlamentu*, (red. E. Zwierzchowski), Białystok 1996, s. 62.

8 Ciekawą klasyfikację funkcji Senatu przedstawia M. Kudej. Zob: M. Kudej, *W sprawie klasyfikacji funkcji Sejmu i Senatu*, (w:) *Konstytucja, wybory, parlament*. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi, red. L. Garlicki, Warszawa 2000, s. 110–111.

analizą aktywności tego organu w procesie ustawodawczym w ujęciu statystycznym.

Senat uczestniczy w wykonywaniu funkcji ustawodawczej poprzez prawo inicjowania ustaw oraz możliwość zajęcia stanowiska wobec ustaw uchwalonych przez Sejm (alternatywnie: przyjęcie ustawy bez zmian, uchwalenie poprawek albo uchwalenie odrzucenia ustawy w całości). Można stwierdzić generalnie, że zadaniem Senatu jest stanie na straży dobrego prawa, ulepszanie ustaw uchwalonych przez Sejm. Dodajmy też, że wskazane drogi działania należą do uprawnień tej izby, z których – zgodnie z Konstytucją – może, a nie musi korzystać.

Kompetencje Senatu, w świetle konkretnych przepisów dotyczących procedury ustawodawczej, są bardzo ograniczone w stosunku do kompetencji Sejmu. Trzeba w tym miejscu przypomnieć, że prawnokonstytucyjna pozycja Senatu w Konstytucji z 1997 r. była w dużej mierze wynikiem kompromisu między równymi projektami konstytucji (łącznie 7 projektów).

Przejawem wykonywania funkcji ustawodawczej przez Senat jest przyznanie temu organowi prawa inicjatywy ustawodawczej. Prawo to przysługuje, zgodnie z normą wyrażoną w przepisie art. 118 ust. 1 Konstytucja RP, Senatowi jako całej izbie; konieczne jest przeto podjęcie przez Senat uchwały w sprawie wniesienia do Sejmu określonego projektu ustawy. W rezultacie występuje tu pierwsze odróżnienie pozycji Sejmu w omawianym zakresie, na korzyść pierwszej izby. Warunkiem skutecznego wykonania inicjatywy ustawodawczej przez posłów nie jest podjęcie stosownej uchwały przez izbę. Poselskie projekty ustaw mogą być wnoszone przez komisje sejmowe lub co najmniej 15 posłów popierających projekt (przepis art. 32 ust. 2 Regulaminu Sejmu)<sup>9</sup>.

Wykonanie inicjatywy ustawodawczej przez Senat jest bardziej skomplikowane. Postępowanie w sprawie inicjatyw ustawodawczych normuje Dział IX Regulaminu Senatu<sup>10</sup>. Mianowicie Senat podejmuje takie postępowanie na wniosek komisji lub co najmniej 10 senatorów. O podjęciu postępowania Marszałek Senatu zawiadamia Marszałka Sejmu i Prezesa Rady Ministrów (przepis art. 76 Regulaminu). Rozpatrywanie projektów ustaw odbywa się w trzech czytaniach, natomiast pierwsze czytanie odbywa się zawsze w komisjach (przepis art. 78 i 79 Regulaminu).

Warto prześledzić w jaki sposób Senat korzysta z przysługującego mu prawa inicjowania procesu ustawodawczego i jaka część senackich projektów jest aprobowana przez Sejm.

---

9 Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. (t. jedn.: M.P. 2002, Nr 23, poz. 398, z późniejszymi zmianami).

10 Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. (t. jedn.: M.P. 2002, Nr 54, poz. 741, z późniejszymi zmianami).

W I kadencji (lata 1989–1991) Senat zgłosił 27 projektów ustaw, z których, wobec skrócenia kadencji parlamentu, Sejm rozpatrzył 18, uchwalając 17, a jeden odrzucając. W II kadencji (lata 1991–1993) Senat zgłosił 9 projektów ustaw, z czego 4 z nich zostały przez Sejm przyjęte. Okres III kadencji Senatu to pierwszy po 1989 roku okres pełnej kadencji parlamentu. W tym czasie (lata 1993–1997) Senat pracował nad 40 inicjatywami, z których 16 uchwalił i wniósł do Sejmu. Sejm cztery spośród nich przyjął, cztery odrzucił, a prace nad pozostałymi ośmioma projektami ustaw zostały bądź połączone z pracami nad podobnymi projektami sejmowymi, bądź przerwane w związku z zakończeniem kadencji Senatu<sup>11</sup>.

W kolejnej kadencji (1997–2001) 34 razy inicjowana była procedura w sprawie wystąpienia z inicjatywą ustawodawczą (grupy senatorów złożyły 18 projektów, komisje – 16). Senat przyjął 27 uchwał w sprawie wniesienia do Sejmu projektów ustaw, dwukrotnie uchwałę w tym przedmiocie odrzucił, w sprawie 4 projektów nie podjął uchwały (senacka procedura nie została zakończona), natomiast 1 projekt został wycofany przez senatorów (wycofali swoje poparcie dla wniosku). Spośród wniesionych przez Senat projektów, Sejm uchwalił 15 ustaw (niektóre projekty Sejm łącznie rozpatrywał z innymi projektami dotyczącymi tej samej problematyki, a wniesionymi przez uprawnione podmioty)<sup>12</sup>.

Podobne wartości statystyczne obejmuje okres V kadencji Senatu (2001–2005), w którym także 34 razy inicjowana była procedura w sprawie wystąpienia z inicjatywą ustawodawczą (19 wniosków złożyły grupy senatorów, a 15 komisje)<sup>13</sup>. Senat przyjął 26 uchwał w sprawie wniesienia do Sejmu projektów ustaw, w 4 przypadkach projekt został odrzucony, w sprawie 1 projektu nie podjął uchwały, natomiast 3 projekty zostały wycofane przez wnioskodawców (na skutek wycofania wniosku lub wycofania swojego poparcia przez przedstawiciela wnioskodawców). Wobec wniesionych przez Senat projektów, Sejm uchwalił 16 ustaw<sup>14</sup>.

Senatorowie VI kadencji 39 razy inicjowali postępowanie zmierzające do wniesienia projektu ustawy do Sejmu (20 wniosków złożyły grupy senatorów, natomiast 19 komisje)<sup>15</sup>. Wykazali przy tym znaczną aktywność, zwłaszcza gdy wziąć pod uwagę krótki (dwuletni) okres kadencji. Senat wniósł 19 projektów ustaw (przy-

11 Zob. dane statystyczne o pracy Senatu I–IV kadencji dostępne na stronie internetowej: <http://www.senat.gov.pl/K4/DOK/DIAR/40S/40s01.htm>

12 Zob. Wybrane dane o pracy Senatu Rzeczypospolitej Polskiej IV kadencji, Biuro Informacji i Dokumentacji Senackiej, Warszawa 2001, s. 203, 215–246. Dane statystyczne dostępne również na stronie internetowej: <http://www.senat.gov.pl/K4/DOK/UCH/INI.HTM>

13 Według stanu na dzień 5 września 2005 r. Zob. dane statystyczne dostępne na stronie internetowej: <http://www.senat.gov.pl/K5/DOK/UCH/INI.HTM>

14 Według stanu na dzień 18 października 2005 r. Zob. dane statystyczne dostępne na stronie internetowej: <http://www.senat.gov.pl/k5/inf.HTM>

15 Według stanu na dzień 20 września 2007 r. Zob. dane statystyczne dostępne na stronie internetowej: <http://www.senat.gov.pl/k6/dok/uch/ini.htm>

jął 19 uchwał w sprawie wystąpienia z inicjatywą ustawodawczą), z których Sejm uchwalił 3 ustawy<sup>16</sup>.

Senat obecnej kadencji (VII) charakteryzuje relatywnie spora ilość inicjatyw ustawodawczych. Warto nadmienić, że druga izba opracowuje m. in. projekty ustaw w przedmiocie wykonywania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Złożono 40 wniosków (na ogólną liczbę 62) w sprawie wystąpienia z inicjatywą ustawodawczą, w sprawach wynikających z działalności orzeczniczej tego organu<sup>17</sup>. Senat podjął uchwały o wniesieniu projektów ustaw do Sejmu w 33 przypadkach, przy czym projekty ustaw związanych z wykonywaniem orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego stanowiły większość (20)<sup>18</sup>.

Podsumowując przedstawioną statystykę można stwierdzić, że aktywność Senatu w zakresie wnoszenia projektów ustaw nie jest imponująca. Stosunkowo rzadkie korzystanie z prawa inicjatywy ustawodawczej przez drugą izbę nie powinno jednak dziwić. Regulacja ustawowa częstokroć dotyka licznych i skomplikowanych problemów, dlatego rzeczą oczywistą jest, że głównym promotorem projektów i zmian jest administracja państwowa z rządem na czele. Tworzenie dobrych, przemyślanych projektów ustaw wymaga natomiast pełnej znajomości aktualnego stanu rzeczy w danym obszarze i wysokiego stopnia fachowej wiedzy, a tym wymaganiom istniejące w Kancelariach Sejmu i Senatu agendy pomocnicze nie zawsze mogą sprostać<sup>19</sup>. Parlament i jego komisje, także z ich aparatem pomocniczym, powołane są raczej do społeczno-politycznej kontroli rządowych projektów ustaw i ich poprawiania niż do tworzenia „od początku” projektów ustawodawczych.

Inną barierą, która hamuje aktywność Senatu w zakresie występowania z projektami ustaw, jest także nader skomplikowana i trudna do sforsowania procedura, której sprostać musi każdy projekt ustawy Senatu. Przypomnijmy tylko, że w Sejmie, aby zainicjować postępowanie ustawodawcze, wystarczy nieformalne zabranie zaledwie 15 podpisów posłów lub też doprowadzenie do zgodnego stanowiska większości członków którejkolwiek z komisji. Nic przeto dziwnego, że partie polityczne, a zwłaszcza opozycyjne, lansując własne projekty ustaw (zdarza się tak często), wybierają krótszą drogę inicjatywy poselskiej.

16 Według stanu na dzień 4 listopada 2007 r. Zob. dane statystyczne dostępne na stronie internetowej: <http://www.senat.gov.pl/k6/pos/dzial.pdf>

17 Według stanu na dzień 18 grudnia 2008 r. Zob. dane statystyczne dostępne na stronie internetowej: <http://www.senat.gov.pl/k7/dok/uch/trybunal.htm> oraz dane liczbowe pozostałych inicjatyw według stanu na dzień 4 grudnia 2008 r.; zob. dane statystyczne dostępne na stronie: <http://www.senat.gov.pl/k7/dok/uch/inijatywy.htm>

18 Według stanu na dzień 31 grudnia 2008 r. Zob. dane statystyczne dostępne na stronie internetowej: <http://www.senat.gov.pl/k7/pos/statystyka7.pdf>

19 Charakterystyczne dla tendencji przewagi inicjatywy ustawodawczej rządu jest również zwracanie się przez Senat do agend rządowych w sprawie określonej pomocy i współpracy przy próbach opracowywania własnych projektów ustaw lub o przedstawienie opinii.

Warto byłoby zastanowić się nad zmianą przepisów regulujących proces inicjowania projektów ustaw przez Senat na rzecz ułatwienia temu organowi wykonywania tej kompetencji. Jak wspomniałem wyżej, w tym przypadku projekt wnosi i firmuje izba jako całość. Tryb dochodzenie do skutku decyzji Senatu w sprawie przyjęcia projektu ustawy określa Regulamin Senatu, zgodnie z którym senacki projekt ustawy przyjmowany jest w formie uchwały tego organu. To także wyznacza istotne różnice między projektami senackimi i poselskimi, stąd przygotowanie projektów Senatu jest o wiele bardziej sformalizowane przepisami Regulaminu Senatu niż projekty poselskie Regulaminem Sejmu.

W postępowaniu sejmowym projekt Senatu nie korzysta z żadnych preferencji; podlega więc trzem czytaniom, pracom w komisjach, mogą być doń zgłaszane poprawki zarówno poselskie, jak i rządowe, może być odrzucony i wówczas – podobnie jak przy innych odrzuconych przez Sejm projektach – nie „wraca” do Senatu. Odrzucenie senackiego projektu ustawy podlega w świetle Konstytucji tym samym wymogom co projekty innych podmiotów inicjujących ustawy (prezydenckie, rządowe, poselskie).

Senat może też formalnie, jako inicjator projektu, wnosić do niego tzw. autopoprawki, podobnie jak inni inicjatorzy – do końca drugiego czytania w Sejmie. Wymaga to jednak odrębnej uchwały Senatu, gdyż prawo to nie przysługuje senatorowi będącemu reprezentantem ustawy w Sejmie<sup>20</sup>.

Drugim, niezmiernie istotnym przejawem działalności ustawodawczej Senatu jest prawo do wnoszenia poprawek do ustaw uchwalonych przez Sejm. Zagadnienie senackich poprawek było wielokrotnie poruszane w różnych opracowaniach naukowych<sup>21</sup>. Zarysowały się odmienności poglądów, które dotyczyły zwłaszcza dopuszczalnego (zgodnego z prawem) zakresu poprawek. W rezultacie, spory pomiędzy pierwszą a drugą izbą w omawianym zakresie rozstrzygał Trybunał Konstytucyjny. W świetle orzecznictwa tego organu wyraźnie ograniczone zostało uprawnienie Senatu do wnoszenia poprawek, poprzez m.in.: wprowadzenie ostrego rozróżnienia pomiędzy poprawką a inicjatywą ustawodawczą (przykładowo brak jest możliwości oparcia poprawki senackiej na zagadnieniach pominiętych w ustawie sejmowej, a które zawarte były w projekcie ustawy, w uchwale komisji sejmowej bądź we wnioskach mniejszości lub poprawkach wnoszonych w czasie rozpatrywania projektu ustawy przez Sejm; zagadnienia te mogą być podjęte wyłącznie w drodze inicjatywy ustawodawczej); określenie tzw. „szerokości” i „głębokości” poprawek;

20 P. Sarnecki, *Senat RP z Sejm i Zgromadzenie Narodowe*, Warszawa 1999, s. 58.

21 Przykładowo: 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.

odrębne rozumienie zakresu poprawek do ustaw nowelizujących i nowelizowanych oraz podkreślenie dominującej roli Sejmu w procesie ustawodawczym<sup>22</sup>.

Orzecznictwu Trybunału Konstytucyjnego w omawianym zakresie poświęciłem odrębną uwagę przy innej okazji, wobec czego pominięta zostaje w tym miejscu jego szczegółowa prezentacja<sup>23</sup>. Przyjrzyjmy się więc w tym miejscu dotychczasowej aktywności Senatu przy rozpatrywaniu ustaw przez Senat.

W I kadencji Senat zgłosił poprawki do 84 spośród 248 ustaw uchwalonych przez Sejm. W 67 wypadkach Sejm przyjął wszystkie lub część poprawek Senatu. Trzy wnioski Senatu o odrzucenie w całości ustawy Sejm przyjął, trzy odrzucił. Senat II kadencji uchwalił poprawki do 47 spośród 102 ustaw uchwalonych przez Sejm. W 37 wypadkach Sejm przyjął wszystkie lub część poprawek Senatu. Senat przedłożył 7 wniosków o odrzucenie ustaw, 3 zostały przyjęte przez Sejm. W okresie III kadencji Senat uchwalił poprawki do 207 ustaw uchwalonych przez Sejm (na ogólną liczbę 484 ustaw). W 194 przypadkach Sejm przyjął wszystkie lub część poprawek Senatu. Senat przedłożył także 11 wniosków o odrzucenie w całości ustaw, 4 z nich zostały przyjęte przez Sejm<sup>24</sup>.

W IV kadencji Senat zgłosił poprawki do 372 spośród 656 ustaw uchwalonych przez Sejm. Ogółem Senat uchwalił 6612 poprawek do ustaw, z których 4795 Sejm przyjął, 1775 odrzucił, 42 nie rozpatrzył. Sejm przyjął więc 72,5% poprawek Senatu. Senat przedłożył też 7 wniosków o odrzucenie w całości ustawy (w 3 przypadkach Sejm przyjął wniosek Senatu, w 2 przypadkach odrzucił i 2 wniosków nie rozpatrzył)<sup>25</sup>.

Działalność Senatu V kadencji w ujęciu statystycznym nie odbiegała znacząco od okresu IV kadencji. Mianowicie Senat zgłosił poprawki do 495 spośród 899 ustaw uchwalonych przez Sejm. Warto także dodać, że Sejm przyjął wszystkie poprawki w 219 ustawach, odrzucił wszystkie poprawki w 15 ustawach, a w 260 ustawach przyjął część poprawek Senatu. Ogółem Senat uchwalił 7176 poprawek do ustaw, z których 5953 Sejm przyjął, 1208 odrzucił, natomiast 15 poprawek zgłoszonych do jednej ustawy Sejm nie rozpatrzył ze względu na wstrzymanie prac nad tą

22 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).

23 Zob. L. Jamróz, *Prawno–konstytucyjne pojęcie poprawki senackiej – kilka uwag*, (w:) *Z zagadnień współczesnych społeczeństw demokratycznych*, red. naukowa S. Bożyk, A. Jamróz, Białystok 2006, s. 209–217. Zob. także: M. Dobrowolski, *Prawo Senatu do wnoszenia poprawek do ustaw uchwalonych przez Sejm w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 5.

24 Zob. dane statystyczne o pracy Senatu I–IV kadencji dostępne na stronie internetowej: <http://www.senat.gov.pl/K4/DOK/DIAR/40S/40s01.htm>

25 Zob. *Wybrane dane o pracy Senatu Rzeczypospolitej Polskiej IV kadencji*, Biuro Informacji i Dokumentacji Senackiej, Warszawa 2001, s. 377.

ustawą. Powyższe dane wskazują, że Sejm przyjął 83,1% poprawek Senatu. Senat V kadencji przedłożył też 6 wniosków o odrzucenie w całości ustawy (w 1 przypadku Sejm przyjął wniosek Senatu o odrzucenie ustawy)<sup>26</sup>.

W okresie VI kadencji Senat rozpatrzył wszystkie ustawy uchwalone przez Sejm (386). Senat wniósł poprawki do 175 ustaw, z których Sejm przyjął wszystkie poprawki w 78 ustawach, część poprawek w 81 ustawach, natomiast odrzucił wszystkie poprawki w 13 ustawach. Ogółem Senat uchwalił 1839 poprawek, z których Sejm rozpatrzył 1832 (prace nad treścią ustawami, do których Senat wprowadził łącznie 7 poprawek, zostały wstrzymane). Sejm zaakceptował 1498 poprawek (tj. 81,8%), a 334 odrzucił. W przypadku 4 ustaw Senat wniósł o ich odrzucenie w całości (1 wniosek został przez Sejm przyjęty, 2 zostały odrzucone, a 1 nie został rozpatrzony)<sup>27</sup>.

Senat VII kadencji w okresie od 5 listopada 2007 r. do 31 grudnia 2008 r. rozpatrzył 269 z 277 ustaw uchwalonych przez Sejm. Senat wprowadził poprawki do 119 ustaw. Sejm przyjął wszystkie poprawki Senatu w 75 ustawach, odrzucił wszystkie poprawki w 1 ustawie oraz przyjął część poprawek w 37 ustawach. Na rozpatrzenie przez Sejm czeka 6 ustaw, do których Senat zgłosił 60 poprawek. Ogółem Sejm rozpatrzył 969 poprawek Senatu, z których 869 przyjął, a 100 odrzucił. Odsetek przyjętych poprawek Senatu wynosi 89,6%<sup>28</sup>.

Z analizy danych liczbowych inicjatyw ustawodawczych Senatu oraz poprawek do ustaw uchwalonych przez Sejm wynika, że rola drugiej izby parlamentu w Polsce w dziedzinie prawotwórstwa jest widoczna. Pomijam w tym miejscu kwestię merytorycznej wartości poprawek. Jest ona jednak warta zasygnalizowania choćby z tego względu, że znaczny odsetek poprawek senackich jest następnie aprobowanych przez Sejm. Sugeruje to zasadność modyfikacji ustaw dokonywanych przez Senat.

W obecnym stanie prawnym Senat nie może zresztą odgrywać wiodącej roli zarówno w zakresie ustawodawstwa, jak i szerzej: w relacjach z innymi organami państwowymi. Jak wspomniałem na wstępie, zasadnicze kompetencje Senatu, wyznaczające ustrojową rolę tego, organu dotyczą wykonywania funkcji ustawodawczej. Także w tym zakresie Senatowi przysługuje zdecydowanie mniejszy zakres uprawnień w porównaniu z uprawnieniami pierwszej izby.

Przedstawione dane nie ukazują oczywiście pełnego obrazu roli Senatu jako organu troszczącego się o jakość stanowionego prawa. Nie można jednakże zapominać, że wiele ustaw uchwalanych jest w pośpiechu i można podać wiele przykładów,

26 Zob. dane statystyczne dostępne na stronach internetowych: <http://www.senat.gov.pl/k5/inf.HTM> oraz <http://www.senat.gov.pl/k5/pos/inf.HTM>

27 Zob. dane statystyczne dostępne na stronach internetowych: <http://www.senat.gov.pl/k6/pos/dzial.pdf> oraz <http://www.senat.gov.pl/k6/pos/inf.htm>

28 Zob. dane statystyczne dostępne na stronach internetowych: <http://www.senat.gov.pl/k7/pos/statystyka/pdf> oraz <http://www.senat.gov.pl/k7/pos/inf.pdf>

w których bez udziału Senatu doszłoby do uchwalenia ustaw, zawierających niedające się naprawić błędy lub rozwiązania napotykaające na opór społeczny<sup>29</sup>. Należy również dodać, że niekiedy Sejm uchwała określoną ustawę z góry przewidując, że Senat wprowadzi do niej poprawki. Postępowanie takie ma przyspieszyć pracę zwłaszcza nad tymi ustawami, co do których istnieją wyraźne spory polityczne<sup>30</sup>.

Nie wdając się w szczegółowe rozważania podsumujmy, iż pozycję Senatu w procesie ustawodawczym osłabiają takie czynniki, jak: wykonanie senackiej inicjatywy ustawodawczej wymaga skomplikowanego postępowania w Senacie i możliwe jest jedynie wskutek podjęcia izby; konstrukcja domniemania przyjęcia ustawy uchwalonej przez Sejm, jeżeli Senat nie zajął wobec niech stanowiska w ciągu 30 dni; niski próg poparcia wystarczający do odrzucenia stanowiska Senatu; postępowanie ustawodawcze w Senacie w sprawie ustawy przekazanej przez Sejm może mieć miejsce tylko po przeprowadzeniu odpowiedniego postępowania w Sejmie; konstytucyjne sformułowanie, zgodnie z którym tekst uchwalony przez Sejm, a następnie przekazywany do Senatu jest już „ustawą”; ograniczenie możliwości modyfikowania ustawy uchwalonej przez Sejm (interpretacja przepisów Konstytucji RP dokonana przez Trybunał Konstytucyjny zawęziła materię senackiej poprawki).

Dodatkowo, zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, Sejm w pewnych okolicznościach jest uprawniony do tego, aby w ogóle nie poddać pod głosowanie senackich poprawek do ustaw. Może to nastąpić w sytuacji, gdy poprawki te wykraczają poza legalny ich zakres, w rezultacie czego następuje przekroczenie konstytucyjnych kompetencji przez Senat. Trybunał Konstytucyjny uznał jednak, że takie działanie Sejmu „powinno być wystarczająco uzasadnione, tj. uwarunkowane charakterem treści poprawek Senatu do ustawy. By uznać je za wykraczające poza poprawki (...), a zatem za niedopuszczalne konstytucyjnie, muszą one uchybiać temu przepisowi w sposób niewątpliwy. Wymaga to po stronie Sejmu oceny wniosków Senatu *a casu ad casum*”<sup>31</sup>.

Istotny problem dla interpretacji zakresu dopuszczalnych poprawek senackich wynika z tego, że żaden przepis nie formułuje definicji poprawki. Nie istnieją też prawne ramy precyzujące czy ograniczające zakres dopuszczalnych poprawek Senatu<sup>32</sup>. Trybunał Konstytucyjny uznał, że „nie można (...) zawężająco interpretować przepisów o uprawnieniach, jakie przysługują w procesie ustawodawczym

29 Przykładowo poprawki wniesione w 1994 roku do ustaw, regulujących zasady opodatkowania, przewidujące m. in. możliwość odliczenia od podstawy opodatkowania wydatków na kształcenie dzieci.

30 Takim przykładem może być ustawa z 1997 r. dotycząca nowego podziału kraju na województwa.

31 Orzeczenie TK z 21 listopada 1993 r., sygn. K 5/93 (OTK 1993, cz. 2, poz. 39).

32 S. Gebethner proponuje rozważyć uchwalenie ustawy o trybie uchwalania ustaw, gdzie można byłoby ustalić sensowną definicję zakresu przedmiotowego proponowanych poprawek senackich. Zob. S. Gebethner, Rola Senatu RP jako drugiej izby parlamentu w obliczu wyzwań XXI wieku, (w:) 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. 58. Pomysł ten poparł także uczestnicząca w dyskusji T. Liszcz, *ibidem*, s. 70.

organowi, który na mocy Konstytucji stanowi – wprawdzie nierównorzędne z Sejmem, ale integralne – ogniwo władzy ustawodawczej”<sup>33</sup>.

Znamienne jest również, iż senackiej procedury ustawodawczej nie regulują przepisy konstytucyjne, lecz Regulamin Izby, tj. akt prawny niższej rangi, będący dziełem samej Izby, stanowiły w formie uchwały.<sup>34</sup> Można tę sytuację również tak interpretować, że do procedury ustawodawczej w Senacie Konstytucja przywiązuje o wiele większe znaczenie niż do odpowiedniej procedury ustawodawczej w Sejmie. Nie zmienia to wszakże faktu, że Senat zgodnie z postanowieniami Konstytucji jest koniecznym podmiotem procesu ustawodawczego. Stanowisko takie, przyjęte na gruncie prawa i praktyki ustrojowej, potwierdził w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny: „wszystkie rodzaje ustaw uchwalanych w Rzeczypospolitej Polskiej dochodzą do skutku z udziałem Sejmu i Senatu, zaś każda z obu izb ma w całokształcie procesu ustawodawczego swój odrębny, z istoty swej funkcji określony udział”<sup>35</sup>.

W ostatnich latach następowała w Polsce marginalizacja roli drugiej izby. Taka praktyka konstytucyjna ma swoje źródło, w dużej mierze, w niespójności przepisów konstytucyjnych. Chodzi tutaj zwłaszcza o podwójny sens znaczeniowy terminu pojęciowego „ustawa”. Szczególne znaczenie odegrało pojęcie ustawy zamieszczone w art. 121 ust. 1 Konstytucji jako aktu prawnego uchwalonego przez Sejm, przekazywanego następnie Senatowi. Nie ma wątpliwości, że takie pojęcie ustawy, które utrzymało się od czasu nowelizacji Konstytucji PRL w 1989 r., wpłynęło zasadniczo na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, a to zaś przyczyniło się do degradacji roli Senatu w procesie ustawodawczym. Takie właśnie pojęcie ustawy stało się dla Trybunału podstawą interpretacji przepisów. Trybunał bowiem wyszedł z założenia, że nadanie pojęciu ustawy omawianego znaczenia podkreślać ma wiodącą rolę Sejmu i nie jest wynikiem zaniedbania, lecz świadomą decyzją ustawodawcy konstytucyjnego, skoro znalazł się zarówno w noweli konstytucyjnej z 1989 r. (art. 27), jak i w tzw. Małej Konstytucji z 1992 r. (art. 17)<sup>36</sup>. Powyższe rozumienie ustawy podtrzymuje Konstytucja RP z 1997 r.

33 Orzeczenie TK z 22 września 1997 r., sygn. K 25/97 (OTK ZU 1997, nr 3–4, poz. 35). W uzasadnieniu do tego orzeczenia Trybunał Konstytucyjny odwołał się do cytowanego wyżej orzeczenia, stwierdzając, iż skoro w żadnym przepisie ustrojodawca nie zawarł przepisu precyzującego czy ograniczającego zakres dopuszczalnych poprawek Senatu, to interpretator nie może arbitralnie posunąć się w ograniczeniach dalej w stosunku do tych ograniczeń, które z przepisów normujących proces ustawodawczy wywiódł Trybunał Konstytucyjny w sprawie K 5/93.

34 O szczególnym charakterze Regulaminów Sejmu i Senatu – zob. W. Skrzydło (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 2005, s. 183.

35 Orzeczenie TK z dnia 17 listopada 1992 r., sygn. U 14/92 (OTK 1992, cz. 2, poz. 25).

36 W wyroku z 23 lutego 1999 r., sygn. K 25/97 (OTK ZU 1999, nr 2, poz. 23) Trybunał Konstytucyjny wskazał, że przyjęcie zasady, iż Sejm przekazuje do Senatu ustawę, a nie projekt ustawy, traktuje „jako świadomą decyzję ustawodawcy konstytucyjnego”, gdyby bowiem miało „być inaczej, to konstytucja, tak jak to miało miejsce w okresie międzywojennym, odsuwałaby moment przekształcenia projektu w ustawę do zakończenia prac parlamentarnych”.

Regulacja prawnokonstytucyjna statusu Senatu pozostaje niespójna począwszy od 1989 roku, zwłaszcza w odniesieniu do zakresu poprawek senackich w procesie ustawodawczym. Ta niespójność sprawia zresztą pewne kłopoty także Trybunałowi Konstytucyjnemu, starającemu się utrzymać, mimo tych problemów interpretacyjnych, jednolitą linię orzeczniczą.

Dość ograniczone kompetencje ustawodawcze Senatu znacząco umniejszają jego rolę w systemie organów państwowych. Jest to niezrozumiałe, bowiem Senat jest identycznie legitymizowany do działania jak Sejm; oba te organy reprezentują naród. Trudno więc na tym tle zaakceptować tak daleko idące zróżnicowanie kompetencji. W związku z takim stanem rzeczy, toczyła się od kilku lat i toczy nadal ożywiona dyskusja, w której stawiane jest również pytanie, czy istnienie drugiej izby w Polsce jest w ogóle konieczne<sup>37</sup>. Swoje argumenty wysuwają zarówno przez przeciwnicy istnienia Senatu, jak i zwolennicy utrzymania dwuizbowości<sup>38</sup>.

Obecnie, po 20 latach doświadczeń dwuizbowości w Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej, wypada przyznać rację tym, którzy uważają, że konieczna jest nowelizacja statusu prawnokonstytucyjnego Senatu, zwłaszcza w odniesieniu do jego roli w procesie ustawodawczym. Po pierwsze dlatego, że przepisy Konstytucji nie są tutaj spójne. Nowelizacja powinna więc wprowadzić jednoznaczny termin pojęciowy „ustawa”, odnoszący się do finalnego aktu procesu ustawodawczego, który jest podpisywany przez Prezydenta, a następnie publikowany w Dzienniku Ustaw. Zaś w odniesieniu do aktu uchwalonego przez Sejm i przekazywanego następnie Senatowi, powinno się stosować pojęcie „projekt ustawy”<sup>39</sup>.

Przyznając rację tym, którzy wskazują, że Senat w obecnym kształcie nie spełnia swojej roli – wypada stwierdzić jednoznacznie, że zmiany powinny pójść w kierunku wzmocnienia kompetencji Senatu. Niektórzy oprócz takiego postulatu proponują również zmianę sposobu wyłaniania składu tej izby, aby różnił się on istotnie od wyłaniania składu Sejmu. W. Sokolewicz wskazuje na przykład, że Senat uzyskiwałby mocniejsze uzasadnienie poprzez znalezienie alternatywnego rozwiązania wobec

37 Zob. przykładowo: B. Banaszak, Czy Polsce potrzebna jest druga izba?, *Przegląd Sejmowy* 1994, nr 2; R. Chruściak, Spór o Senat w pracach nad Konstytucją RP z 1997 r., Warszawa 2003; Z. Jarosz, Problem dwuizbowości parlamentu w przyszłej Konstytucji RP, *Przegląd Sejmowy* 1995, nr 1; P. Sarnecki, Czy w Polsce istnieje konstytucyjna zasada dwuizbowości parlamentu?, *Przegląd Sejmowy* 1993, nr 2; K. Skotnicki, Spór o drugą izbę polskiego parlamentu, *Acta Universitatis Lodzensis, Folia Iuridica* 59, 1994.

38 Szerzej o przesłankach utrzymania i likwidacji dwuizbowości, zob. E. Zwierzchowski, Prawnoustrojowa ewolucja drugich izb w państwach europejskich, (w:) *Izby drugie parlamentu*, *op. cit.*, s. 22–27. Stanowisko to oraz wspomniane argumenty prezentuje także S. Bożyk, *Senat Rzeczypospolitej Polskiej...*, *op. cit.*, s. 63–64.

39 To sformułowanie akcentowała J. Zakrzewska w drugim roku działalności odrodzonego Senatu w toku początkowych prac nad konstytucją. Zob. J. Zakrzewska, *Parlament w Konstytucji Trzeciej Rzeczypospolitej, Państwo i Prawo* 1990, nr 11. Powrót do tradycyjnego rozwiązania, w którym ustawą jest tekst w momencie zakończenia procedury ustawodawczej, proponują M. Granat, M. Dobrowolski, *Jaka reforma Senatu?*, *Państwo i Prawo* 2002, nr 5, s. 79.

tradycyjnych, pięcioprzymiotnikowych wyborów<sup>40</sup>. Wypada podzielić ten pogląd. We Francji na przykład Senat jest wybierany przez kolegium złożone z „wielkich elektorów”, którzy sami pochodzą z wyborów. Są to więc deputowani, radni regionalni i departamentalni oraz delegaci rad municypalnych, których liczba zależy od liczby ludności w gminie. Całkowita liczba „wielkich elektorów” wynosi około 150 tysięcy.<sup>41</sup> Zgodnie z ustawą organiczną z 13 stycznia 2009 r. dotyczącą składu Senatu i czasu trwania mandatu senatora, senatorowie w V Republice wybierani są na 6 lat, przy czym połowa składu Senatu jest odnawiana co 3 lata.<sup>42</sup> Ten sposób odnawiania składu Senatu stanowi przeciwwagę dla efektu alternacji, czyli całkowitej zmiany większości politycznej, następującej w wyniku wyborów.<sup>43</sup>

S. Gebethner opowiada się za przyjęciem mieszanego systemu kompensacyjnego. Polegałby on na tym, że wyborcy w określonej proporcji (np. w połowie) wybieraliby senatorów w jednomandatowych okręgach na zasadzie większości względnej, natomiast pozostałych senatorów wybieraliby z wojewódzkich list (np. partyjnych) na zasadzie kompensacji. Zapewniłoby to pluralistyczną reprezentację polityczną województwa w Senacie<sup>44</sup>. J. Mordwiłko za skuteczny system wyborczy do Senatu, gwarantujący ograniczenie politycznego charakteru tych wyborów, uznaje natomiast wybór wszystkich senatorów w okręgach jednomandatowych. Jego zdaniem, tej formule powinny towarzyszyć dodatkowe postanowienia w ordynacji wyborczej, które stworzą preferencje dla wyborców skupionych w korporacjach zawodowych, stowarzyszeniach twórczych czy zrzeszeniach gospodarczych. Zdaniem tego autora, winno się preferować nie tyle polityczny dorobek kandydata, ile osiągnięcia zawodowe i fachowość<sup>45</sup>.

W. Sokolewicz, opierając się na wynikach wyborów w 2001 roku, wskazuje, że układ sił politycznych w Senacie ujawnia te same preferencje polityczne wyborców, co analogiczny układ w Sejmie<sup>46</sup>. Wyborcy bardzo często kierują się przynależnością partyjną kandydata na senatora, a nie jego walorami osobistymi. „Jeżeli się chce, aby Senat stał się izbą umiaru i rozsądku, powściągniętą ewentualne nabyt radykalne, powodowane bieżącym interesem politycznym zamierzenia Sejmu, to przedstawicielski charakter tej izby powinien być odpowiednio skorygowany, zaś kompetencje dostosowane do realizacji takiej funkcji” – zauważa<sup>47</sup>.

40 Zob. W. Sokolewicz, O potrzebie reformy Senatu, Państwo i Prawo 2001, nr 11, s. 8.

41 Zob. J.-P. Camby, P. Servent, *Parlement V Republiki Francuskiej* (przekład M. Granat), Warszawa 1999, s. 24.

42 Zob. informacje dostępne na oficjalnej stronie internetowej Senatu Republiki Francuskiej po adresem: [http://www.senat.fr/Ing/en/election\\_senateurs.html](http://www.senat.fr/Ing/en/election_senateurs.html)

43 Zob. J.-P. Camby, P. Servent, *Parlement V Republiki...*, *op. cit.*, s. 24.

44 Zob. S. Gebethner, *Rola Senatu RP jako...*, *op. cit.*, s. 57.

45 Zob. J. Mordwiłko, (w:) *Senat w II i III Rzeczypospolitej Polskiej...*, *op. cit.*, s. 84–85.

46 Taka sytuacja była charakterystyczna także przy kolejnych wyborach w 2005 i 2007 roku.

47 W. Sokolewicz, *O potrzebie reformy...*, *op. cit.*, s. 10.

Autor ten proponuje wzmocnienie podstawowych kompetencji ustawodawczych Senatu poprzez: wprowadzenie udziału Senatu w ponownym uchwalaniu ustaw, które w rezultacie prezydenckiego weta zostają przekazane tylko do Sejmu; podniesienie do uprzedniej wysokości 3/5 – i to nawet ustawowej liczby posłów – większości w Sejmie zdolnej oddalić poprawki Senatu odnoszące się do „ustaw” uchwalonych przez Sejm; zniesienie w praktyce ograniczeń co do zakresu senackich poprawek do ustaw<sup>48</sup>.

W. Sokolewicz uważa nawet, że „w płaszczyźnie stosowania prawa (...) należałoby zorientować Senat na rozpatrywanie ustaw nie tylko z punktu widzenia poprawności legislacyjnej (...) lecz także i przede wszystkim do dokonania aksjologicznej oceny treści wyrażanych w tworzonym prawie i adekwatności tego prawa do postulatu sprawiedliwości (społecznej)”<sup>49</sup>. Ten postulat wydaje się być zbyt daleko idący.

Warunkiem *sine qua non* proponowanego przeprofilowania Senatu, wzmocnienia jego udziału w kształtowaniu ustawodawstwa jest zmiana prawa wyborczego. Stąd W. Sokolewicz proponuje zmianę polegającą na tym, aby senatorowie wybierani byli w jednomandatowych okręgach wyborczych. Miałoby to służyć jeszcze większej personalizacji wyborów i osłabieniu zależności od kierowniczych gremiów poszczególnych partii politycznych. Autor proponuje także dopuszczenie możliwości zgłaszania kandydatów nie tylko przez komitety wyborcze, ale także przez stowarzyszenia twórców, samorządy zawodowe, inne stowarzyszenia społeczne i instytucje naukowe.

Podobne stanowisko prezentuje E. Zwierzchowski: „Nie ulega wątpliwości, że zarówno wybory pośrednie, jak i system mieszany otwierają możliwość uzyskania reprezentacji w izbie drugiej przez tę część terytorialnych elit społecznych, które nie są powiązane z wpływowymi na danym terenie partiami politycznymi, a ponadto miejscowe elity polityczne uzyskują możliwość artykułowania na szerszym forum pomijanych przez lokalne ogniwa partii interesów społeczności terytorialnych. Ten typ dywersyfikacji mechanizmu powoływania składu osobowego drugiej izby może w określonych warunkach przynosić rezultaty komplementarne w stosunku do wyników wyborów do pierwszej izby”<sup>50</sup>.

Propozycjom zmian ordynacji wyborczych do Sejmu i Senatu towarzyszy czasem także wskazanie określonych kryteriów, których spełnienie warunkowałoby

48 *Ibidem*, s. 15. Pomysł ten krytyce poddali M. Granat i M. Dobrowolski w artykule polemicznym, Jaka reforma Senatu? („Państwo i Prawo” 2002, nr 5). Autorzy ci proponują natomiast wprowadzenie w Konstytucji terminu, w którym Sejm miałby obowiązek rozpatrzenia poprawek Senatu. Ich zdaniem, zwiększyłoby to sprawność prac nad z ustawą i jednocześnie rolę Senatu (*ibidem*, s. 79).

49 *Ibidem*, s. 15–16.

50 E. Zwierzchowski, Prawnoustrojowa ewolucja..., *op. cit.* s. 24.

możliwość ubiegania się o mandat senatorski. Byłyby to kryteria moralne, wymóg nieskazitelnego charakteru czy nieskazitelnej opinii<sup>51</sup>.

Natomiast P. Sarnecki opowiada się za inną możliwością rozwiązywania problemów kompetencyjnych między izbami. Proponuje mianowicie wprowadzenie określonych mechanizmów uzgodnieniowych<sup>52</sup>. Podobnie jak to jest na gruncie V Republiki Francuskiej. Ta propozycja wydaje się być interesująca. Postulat powołania odpowiedniej komisji koncyliacyjnej zgłasza też S. Gebethner po to, by w przypadku niektórych spornych kwestii dochodziło do wspólnego rozpatrzenia przez posłów i senatorów proponowanych zmian w ustawie, zanim Senat formalnie uchwali zmiany do tekstu przesłanego przez Sejm<sup>53</sup>. Pomysł ustanowienia w Konstytucji RP obowiązku powołania przez izby komisji wspólnej (mediacyjnej) w celu uzgadniania stanowisk między izbami oraz rozwiązywanie powstających między nimi sporów zgłaszają też M. Granat i M. Dobrowolski<sup>54</sup>.

W V Republice ustawy są uchwalane w warunkach równowagi roli obu izb. Z wyjątkiem ustawy budżetowej, rząd dysponuje prawem wyboru izby, do której skieruje projekt, może więc przesłać go bezpośrednio do Senatu. Równość izb wyraża art. 45 Konstytucji Republiki Francuskiej, który reguluje obieg tekstu projektu ustawy między izbami, czyli tzw. procedurę *navette*. Po dwóch czytaniach następujących kolejno po sobie w każdej z izb (lub po jednym, jeśli rząd po pierwszym czytaniu w każdej z izb określił złożony wniosek ustawodawczy jako pilny), premier może zarządzić zebranie się parytetowej komisji mieszanej, w której obie izby są sobie równe, celem rozstrzygnięcia problemów spornych między izbami. Komisja składa się z siedmiu deputowanych oraz siedmiu senatorów i zbiera się raz w jednej, raz w drugiej izbie. Rząd nie jest w niej reprezentowany. Dopiero po przeprowadzeniu procedury *navette*, jeśli niezgoda się utrzymuje, zostaje zastosowany mechanizm nieegalitarny. Odwołanie się do parytetowej komisji mieszanej jest formułą dosyć często stosowaną i z reguły poprzez jej zastosowanie osiągnąć jest kompromis<sup>55</sup>.

Powyższe krótkie omówienie mechanizmu uzgodnieniowego, jaki spotykamy we Francji sygnalizuje, że przeniesienie w całości takiego mechanizmu uzgodnieniowego do Konstytucji RP nie byłoby raczej możliwe. Wydaje się bowiem mało prawdopodobne wprowadzenie do naszej Konstytucji możliwości wnoszenia projektów ustaw także do Senatu, a nie tylko do Sejmu.

51 Tak: T. Liszcz, (w:) Senat w II i III Rzeczypospolitej Polskiej..., *op. cit.*, s. 69.

52 Zob. P. Sarnecki, Senat RP i jego relacje z Sejmem (lata 1989–1993), Warszawa 1995, s. 148.

53 Zob. S. Gebethner, Rola Senatu RP jako..., *op. cit.*, s. 58. Wprowadzenie mechanizmu koncyliacyjnego w celu usunięcia różnic między obu izbami poparli uczestnicy dyskusji: A. Stelmachowski i P. Andrzejewski, *op. cit.*, s. 67 i 72.

54 M. Granat, M. Dobrowolski, Jaka reforma Senatu?, Państwo i Prawo 2002, nr 5, s. 79.

55 Zob. J–P. Camby, P. Servent, Parlament V Republiki..., *op. cit.*, s. 95.

Nie ulega wątpliwości, że realne wzmocnienie pozycji Senatu wiąże się z odpowiednimi zmianami ustawowymi, regulaminowymi, ale przede wszystkim konstytucyjnymi. W rozważaniach o możliwych kierunkach działań, które służyłyby zwiększeniu roli Senatu RP, warto także pamiętać, że wzmocnieniu jego kompetencji w zakresie ustawodawstwa mogłyby towarzyszyć również dodatkowe uprawnienia w innych dziedzinach, np. w wykonywaniu funkcji kreacyjnej.