

## SENAT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

### 1. Tradycje drugiej izby w Polsce

Druga izba parlamentu ma w Polsce wielowiekową tradycję. Jest ona historycznie starsza od Izby Poselskiej, wywodzi się bowiem z dawnej rady królewskiej (złożonej z najwyższych dostojników Korony), która ukonstytuowała się ostatecznie już w połowie XIV w.<sup>1</sup> Po wyodrębnieniu się w końcu XV w. Izby Poselskiej, rada królewska przeistacza się w Senat i tym samym dochodzi do ukształtowania się w Polsce parlamentu dwuizbowego.<sup>2</sup> Od tej pory Senat wraz z Izbą Poselską i Królem tworzy Sejm Walny, staje się jednym z trzech „stanów sejmujących”. W skład Senatu wchodziło: arcybiskupi i biskupi rzymskokatolicki, wojewodowie, kasztelanowie oraz dostojnicy koronni i nadworni, którzy zasiadali wcześniej w radzie królewskiej (marszałek wielki i marszałek nadworny, kanclerz i podkanclerzy, podskarbi).<sup>3</sup> O obsadzie stanowisk uprawniających do zasiadania w Senacie decydował król, przy czym nominacje senatorskie były dożywotnie. Na przełomie XVI i XVII w. Senat liczył łącznie z Koroną i Litwą 140 senatorów. Senat zwoływany był na Sejm Walny równocześnie z Izbą Poselską, jednak w odróżnieniu od posłów znaczna część senatorów nie uczestniczyła w reguły w obradach. Mimo to odgrywał on istotną rolę, gdyż np. sprzeciw Senatu uniemożliwiał uchwalenie ustawy. Rola Senatu w tamtym okresie wynikała jednak w znacznym stopniu „nie tyle z jego ustawowych kompetencji, ile z powagi zasiadających w nim pierwszych dostojników Rzeczypospolitej”.<sup>4</sup>

Dwuizbowość parlamentu (Sejmu), składającego się z Izby Poselskiej i Senatu, utrzymana została w Konstytucji 3 Maja 1791 r. Pozycję trzeciego „stanu sejmującego” utracił natomiast król, który pozostał jedynie przewodniczącym Senatu. Liczba senatorów świeckich miała odpowiadać połowie ogólnej liczby

posłów, tak więc w Senacie zasiadało 102 wojewodów i kasztelanów. Poza tym w skład Senatu wchodziło 14 arcybiskupów i biskupów (w tym kijowski metropolita unicki) oraz 16 ministrów.<sup>5</sup>

Konstytucja znacznie ograniczała pozycję i zakres uprawnień Senatu. Drugiej izbie pozostawiono jedynie prawo weta zawieszającego w zakresie praw politycznych, karnych i cywilnych. Senat mógł bowiem albo zatwierdzić uchwałę Izby Poselskiej, albo zawiesić ją do czasu zwołania następnego Sejmu. Gdy została ona przyjęta przez Izbę Poselską po raz drugi wchodziła w życie już bez zgody Senatu. W przypadku podejmowania uchwał sejmowych w sprawach o mniejszym znaczeniu, głosy posłów i senatorów miały być obliczane łącznie, jakkolwiek obie izby debatowały oddzielnie. Tylko celem kontroli rządu obie izby zbierały się, obradowały i głosowały na wspólnym posiedzeniu. Także w tych sytuacjach, ze względu na mniejszą liczbę senatorów, druga izba miała ograniczony wpływ na podejmowane w parlamencie decyzje. Należałoby tu wreszcie podkreślić, że senatorom nie przyznano nawet prawa inicjatywy ustawodawczej (przysługiwało ono jedynie posłom oraz królowi, ale w Straży Praw).

Druga izba parlamentu pojawia się również w okresie porozbiorowym, zarówno w ustroju Księstwa Warszawskiego, jak też w utworzonym po Kongresie Wiedeńskim Królestwie Polskim. W skład Senatu w Księstwie Warszawskim wchodziło po 6 (od 1809 r. po 10) biskupów, wojewodów i kasztelanów. Byli oni mianowani dożywotnio przez króla, który przewodniczył także obradom Senatu. Do kompetencji Senatu, które były bardziej ograniczone niż uprawnienia izby wyższej w napoleońskiej Francji, należała głównie kontrola przestrzegania przez Izbę Poselską przepisów konstytucji oraz procedury ustawodawczej. Każdy uchwalony przez nią projekt ustawy był przekazywany do Senatu, który mógł ów projekt przyjąć lub (uznawszy, że jest on sprzeczny z konstytucją) odrzucić. Król miał jednak możliwość, mimo sprzeciwu Senatu, ogłoszenia projektu uchwalonego przez izbę niższą jako obowiązującej ustawy.<sup>6</sup>

Konstytucja Królestwa Polskiego z 1815 r. przyznawała Senatowi znacznie szersze uprawnienia niż w Księstwie Warszawskim, ale w praktyce stale je ograniczano. Senat pełnił rolę sądu sejmowego, mógł więc w trybie impeachment (po oskarżeniu przez Izbę Poselską) sądzić ministrów i innych urzędników państwowych. Orzekał on także w sprawach osób obwinionych o zbrodnie stanu, czyli najcięższe przestępstwa polityczne.<sup>7</sup> Senat miał jeszcze kilka innych kompetencji m.in. rozpatrywał projekty ustaw po ich uchwaleniu przez Izbę Poselską. Dopiero po przyjęciu projektu przez Senat ustawę przekazywano do sankcji monarszej, jej uchwalenie wymagało bowiem zgody obu izb. W Królestwie Pol-

skim Senat składał się z biskupów, wojewodów i kasztelanów. Liczył on łącznie 64 osoby, co stanowiło połowę liczby członków Izby Poselskiej. Senatorów mianował dożywotnio król spośród kandydatów zgłoszonych przez Senat oraz namiestnika, przy czym kandydaci na senatorów musieli mieć ukończonych 35 lat i być posiadaczami dóbr ziemskich.<sup>8</sup>

Problem struktury parlamentu był przedmiotem ożywionej dyskusji w Sejmie Ustawodawczym w okresie prac nad projektem konstytucji Polski Odrodzonej (1919-1921). Ugrupowania prawicowe opowiadały się za Senatem stanowiącym przeciwwagę dla demokratycznie wybieranego Sejmu, złożonym z senatorów pochodzących z bardziej ograniczonych wyborów oraz z tzw. wirylistów, a więc osób nabywających mandat senatora z tytułu zajmowania określonych stanowisk państwowych. Partie centrowe optowały za Senatem ukształtowanym na takich zasadach, na jakich oparty był ustroj izby wyższej w ówczesnych państwach demokratycznych (zwłaszcza III Republiki we Francji). Lewica zaś, a głównie PPS i PSL „Wyzwolenie”, występowała przeciwko drugiej izbie, podkreślając, że będzie ona utrudniać działania Sejmu oraz - ze względu na swój zachowawczy skład - przeciwstawiać się przeobrażeniom ustroju społeczno-gospodarczego Polski.<sup>9</sup> Spór ten zakończył się ostatecznie kompromisem: większość członków Sejmu Ustawodawczego opowiedziała się za utworzeniem parlamentu dwuizbowego, którego izba wyższa (Senat) miała być kształtowana na zasadach tylko nieznacznie różniących się od zasad wyborów do izby niższej (Sejmu). Poza tym ustalono, że „drugi kolejny Sejm wybierany po uchwaleniu konstytucji będzie mógł dokonać zmiany konstytucji bez udziału Senatu, a więc poprzez tę zmianę zlikwidować także drugą izbę parlamentu”.<sup>10</sup>

Konstytucja z 17 marca 1921 r. zaliczyła Senat do organów władzy ustawodawczej. W rzeczywistości rola Senatu była w tym zakresie ograniczona i sprowadzała się jedynie do udziału w procesie ustawodawczym. Senat nie uzyskał prawa inicjatywy ustawodawczej, które przysługiwało wyłącznie rządowi i Sejmowi. Przyznano mu natomiast uprawnienie do wnoszenia poprawek do projektów ustaw uchwalonych przez Sejm. Po zwróceniu projektu do Sejmu przyjmował on poprawki Senatu zwykłą większością, ale mógł je także odrzucić kwalifikowaną większością 11/20 głosów. Poza udziałem w ustawodawstwie Senat posiadał też inne uprawnienia m.in. większością 3/5 ustawowej liczby senatorów mógł wyrazić zgodę prezydentowi na rozwiązanie Sejmu przed upływem jego kadencji (w tym wypadku rozwiązaniu podlegał także Senat), poprzez instytucję interpelacji uczestniczył w realizacji funkcji kontrolnej, miał również zagwarantowany udział w dokonywaniu zmian i rewizji konstytucji. Ponadto obie izby

połączone w Zgromadzenie Narodowe dokonywały wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej.

Zgodnie z art. 36 Konstytucji Marcowej senatorowie byli wybierani w poszczególnych województwach w wyborach powszechnych, tajnych, bezpośrednich, równych i stosunkowych (proporcjonalnych). W wyborach do Senatu wprowadzony został znacznie wyższy, w porównaniu z wyborami sejmowymi, cenzus wieku: czynne prawo wyborcze przysługiwało po ukończeniu 30 lat (do Sejmu - 21 lat), bierne prawo wyborcze - po ukończeniu 40 lat (do Sejmu - 25 lat).<sup>11</sup> Każde województwo stanowiło jeden okręg wyborczy, a liczba wybieranych w nim senatorów zależała od liczby mieszkańców danego województwa. Liczba mandatów w Senacie odpowiadała 1/4 ogólnej liczby mandatów w Sejmie, w izbie drugiej zasiadało więc 111 senatorów. Na zasadzie *incompatibilitas* z mandatem senatora nie można było łączyć płatnej służby państwowej, ale ograniczenie to nie dotyczyło ministrów, podsekretarzy stanu oraz profesorów wyższych uczelni.

Zasadnicze zmiany w sposobie powoływania Senatu wprowadziła konstytucja z 23 kwietnia 1935 r. Senat składał się z 96 senatorów powoływanych w 1/3 przez Prezydenta RP, a w 2/3 wybieranych w głosowaniu pośrednim przez bardzo wąski krąg wyborców. Czynne prawo wyborcze przysługiwało obywatelom powyżej 30 lat: a) z tytułu zasług (posiadający określone odznaczenia państwowe), b) z tytułu wykształcenia (posiadający wykształcenie wyższe, średnie zawodowe lub stopień oficerski), c) z tytułu zaufania (sprawujący funkcje z wyboru w samorządzie terytorialnym oraz w określonych organizacjach społecznych).<sup>12</sup> Ubiegać się o mandat senatorski można było po ukończeniu 40 lat, przy czym kandydatów na senatorów zgłaszały specjalne komisje działające pod przewodnictwem przedstawicieli rządu.

Konstytucja Kwietniowa ograniczyła rolę władzy ustawodawczej, albowiem obie izby parlamentu - zgodnie z art. 3 - znalazły się „pod zwierzchnictwem Prezydenta Rzeczypospolitej”. Jednocześnie zniwelowana została, widoczna wyraźnie w poprzedniej konstytucji, przewaga Sejmu nad Senatem, a tym samym pozycja drugiej izby uległa znacznemu wzmocnieniu. W przypadku niektórych spraw, gdzie dotychczas decyzje podejmowane były wyłącznie przez Sejm, Senat uzyskał na równi z nim prawo współdecydowania (np. uchwalanie wniosku o wotum nieufności dla rządu lub poszczególnych ministrów). Rola Senatu wzrasta także w dziedzinie ustawodawstwa, co znalazło wyraz m.in. w trybie głosowania nad jego poprawkami do uchwalonych przez Sejm projektów ustaw. Art. 53 konstytucji wprowadził w tym wypadku zasadę, że poprawki Senatu uważa

się za przyjęte, jeżeli Sejm nie odrzucił ich kwalifikowaną większością 3/5 głosów. W praktyce tamtego okresu prowadziło to najczęściej do milczącej akceptacji przez posłów uchwał drugiej izby wprowadzających poprawki do projektów aktów ustawodawczych.<sup>13</sup>

Problem drugiej izby parlamentu stał się po raz kolejny przedmiotem dyskusji w końcowym okresie II wojny światowej oraz po jej zakończeniu. Przejmujące władzę w powojennej Polsce partie lewicy (PPR i PPS) stały zdecydowanie na gruncie parlamentu jednoizbowego, co było konsekwencją głoszonej przez nie koncepcji jedności władzy państwowej. Dlatego też funkcjonująca w latach 1944-1946 „tymczasowa władza ustawodawcza” w postaci Krajowej Rady Narodowej była parlamentem jednoizbowym. Za jednoizbowym parlamentem opowiedziały się ostatecznie także 2 inne partie z tzw. bloku demokratycznego (Stronictwo Ludowe i Stronictwo Demokratyczne), które jednak w pierwszych miesiącach po zakończeniu wojny głosiły jeszcze potrzebę reaktywowania Senatu. Z ówczesnych partii opozycyjnych tylko Stronictwo Pracy od początku opowiadało się konsekwentnie za dwuizbową strukturą parlamentu, PSL zajmuje takie stanowisko dopiero przed referendum z 30 czerwca 1946 r. Obie partie opozycyjne różniły się jednak w poglądach co do kształtu i charakteru drugiej izby.<sup>14</sup> W toczącej się wówczas dyskusji uczestniczyli także przedstawiciele nauki prawa konstytucyjnego, którzy dowodzili często nieprzydatność drugiej izby w warunkach kształtującej się w Polsce tzw. demokracji ludowej<sup>15</sup>.

Problem drugiej izby miał być rozstrzygnięty w referendum z 1946 r., w którym głosujący odpowiadali m.in. na pytanie (nr 1): „Czy jesteś za zniesieniem Senatu?”. Do udzielenia odpowiedzi twierdzącej na to pytanie wzywają partie bloku demokratycznego, a zwłaszcza PPR i PPS (hasło „3 x tak”). PSL zaś, nie chcąc występować przeciwko reformie rolnej oraz negować zachodniej granicy Polski na Odrze i Nysie Łużyckiej, decyduje się wezwać do głosowania „nie” na pierwsze pytanie. Zajęcie takiego stanowiska przez PSL nie oznaczało jednak, że partia ta zerwała z tradycją ruchu ludowego w Polsce, który w okresie międzywojennym opowiadał się jednoznacznie za wprowadzeniem zasady jednoizbowości parlamentu. S. Mikołajczyk, wzywając do głosowania w referendum przeciwko zniesieniu Senatu, zamierzał bowiem jedynie przekonać się, jakie są rzeczywiste wpływy PSL w społeczeństwie.

Z ogłoszonych po referendum wyników wynikało, że „tak” na 1 pytanie odpowiedziało 68,2% głosujących. Już wówczas opozycja kwestionowała prawdziwość tych wyników, ale ustalenie rzeczywistych rezultatów głosowania nie było w tamtych warunkach możliwe. Najczęściej przyjmuje się, że na 1 pytanie gło-

sowało „tak” nie więcej niż 20-25% biorących udział w referendum,<sup>16</sup> tak więc prawie 3/4 głosujących sprzeciwiło się likwidacji drugiej izby parlamentu. Wtedy jednak rządząca w Polsce lewica (w tym głównie PPR) twierdziła, powołując się na oficjalne wyniki referendum, że jest związana wyrażoną w nim „wolą narodu”, który wypowiedział się przeciwko Senatowi, wobec czego przywrócenie zasady dwuizbowości parlamentu jest w tych warunkach absolutnie wykluczone. Dlatego też funkcjonujący w latach 1947-1952 Sejm Ustawodawczy, jak również powołany po uchwaleniu konstytucji z 22 lipca 1952 r. Sejm PRL były parlamentami jednoizbowymi.

## 2. Geneza Senatu Rzeczypospolitej Polskiej

Po ogłoszeniu wyników referendum z 1946 r. oraz utrwaleniu w praktyce ustrojowej jednoizbowego Sejmu wydawało się, że wszelkie spory na temat struktury polskiego parlamentu zostały definitywnie zakończone. Przekonanie to umacniała doktryna prawa konstytucyjnego, której przedstawiciele wykluczali możliwość istnienia w socjalistycznym państwie unitarnym dwuizbowego parlamentu. Tymczasem problem drugiej izby podnoszony był co pewien czas ponownie i to z reguły w latach kryzysów społeczno-politycznych, które pojawiały się w historii PRL kilkakrotnie. Przykładem mogą być propozycje zgłaszane w 1956 r. przez Oskara Langego oraz dyskusje prowadzone po podpisaniu Porozumień Sierpniowych z 1980 r. Problem, czy parlament w Polsce ma być jedno- czy dwuizbowy powracał także w wypowiedziach konstytucjonalistów, zwłaszcza w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych.<sup>17</sup>

Po Sierpniu 1980 r. propozycje utworzenia drugiej izby zgłaszane były głównie przez NSZZ „Solidarność”. Za najtrafniejsze uznawano rozwiązanie polegające na powołaniu w charakterze drugiej izby parlamentu Izby Samorządowej. Podkreślano, że Izba ta zapewniłaby nowemu ruchowi związkowemu społeczną kontrolę władzy, stanowiąc jednocześnie niezbędny element samorządowej reformy gospodarczej. Poza tym Izba Samorządowa byłaby płaszczyzną ściągania się sprzecznych interesów różnych grup społeczno-zawodowych i odmiennych koncepcji rozwoju gospodarczego.<sup>18</sup> Zamiast drugiej izby władze PRL decydowały się w początkach lat osiemdziesiątych na utworzenie przy Sejmie organu o charakterze opiniodawczym i doradczym. W ten sposób dochodzi do powołania Rady Społeczno-Gospodarczej, działającej przy Sejmie PRL w latach 1982-1989. Działalność tej Rady oceniana była negatywnie, dlatego też przedstawiciele doktryny prawa konstytucyjnego sprzeciwiali się z reguły przekształceniu

jej w drugą izbę parlamentu.<sup>20</sup> Niemniej jednak w końcu lat osiemdziesiątych coraz więcej zwolenników zdobywał pogląd, że nie ma przeszkód doktrynalnych uniemożliwiających funkcjonowanie dwuizbowego parlamentu w socjalistycznym państwie unitarnym, a utworzenie drugiej izby nie musi prowadzić do naruszenia zasady jedności władzy państwowej.

Nie ulega jednak wątpliwości, że reaktywowanie drugiej izby parlamentu w 1989 r. było dużym zaskoczeniem zarówno dla ogółu społeczeństwa, jak też dla znacznej części polityków.<sup>21</sup> Propozycja utworzenia Senatu zostaje zgłoszona przez ministra spraw wewnętrznych gen. Cz. Kiszcza podczas spotkania przedstawicieli władz PRL i opozycji w Magdalence w dniu 2 marca 1989 r. Stwierdza on wówczas, że powołanie drugiej izby „stwarzałoby dodatkową szansę aktywności politycznej obywatelom o opozycyjnych i niezależnych poglądach, cieszącym się powszechnym szacunkiem, ludziom kultury, nauki, przedstawicielom organizacji religijnych i stowarzyszeń. Mogłaby ona liczyć około 100 członków, a jej ukonstytuowanie odbyłoby się wkrótce po wyborach do Sejmu. Proponujemy, aby członków drugiej izby powoływał prezydent na wniosek sygnatariuszy PRON, Rady Konsultacyjnej przy Przewodniczącym Rady Państwa, Prymasowskiej Rady Społecznej, OPZZ i związku zawodowego „Solidarność”. Zakładamy, że izba ta nie posiadałaby kompetencji władczych i inicjatywy ustawodawczej, miałaby natomiast uprawnienia kontrolne i prawo opiniowania aktów prawnych oraz kandydatów na stanowiska państwowe, np. sędziów Sądu Najwyższego, Trybunału Konstytucyjnego, Trybunału Stanu, Naczelnego Sądu Administracyjnego, Rzecznika Praw Obywatelskich czy Prokuratora Generalnego”.<sup>22</sup> Przedstawiciele opozycji (m.in. B. Geremek) odnoszą się jednak do tej propozycji z dużą rezerwą, krytykując zwłaszcza proponowany, niedemokratyczny sposób powoływania drugiej izby parlamentu. Wobec tego A. Kwaśniewski (ówczesny przewodniczący Komitetu Społeczno-Politycznego Rady Ministrów) zgłasza pomysł, aby druga izba była powoływana w drodze wolnych i demokratycznych wyborów powszechnych.<sup>23</sup>

Problem drugiej izby parlamentu stał się następnie przedmiotem ożywionej dyskusji podczas obrad „okrągłego stołu”. Propozycja utworzenia Senatu została wówczas zdecydowanie poparta przez stronę „solidarnościowo-opozycyjną”. Natomiast znaczna część uczestników obrad reprezentujących stronę „koalicyjno-rządową” odnosiła się do tej propozycji z dużą niechęcią, broniąc dominującej pozycji Sejmu jako jednoizbowego parlamentu. Ostatecznie jednak także ta strona zaakceptowała w pełni ideę powołania Senatu. Nie było to jednak wynikiem zmiany poglądów przedstawicieli ówczesnej koalicji rządzącej (a zwłaszcza

członków PZPR); decydujący wpływ na zajęcie przez nią takiego właśnie stanowiska miały bowiem względy typowo pragmatyczne. Zadecydowała o tym przede wszystkim zgoda opozycji na przeprowadzenie „kontraktowych” wyborów do Sejmu, które gwarantowały rządzącej koalicji 65% mandatów w tej izbie parlamentu. W tej sytuacji pochodzący z wolnych wyborów Senat miał być dla ugrupowań opozycyjnych swego rodzaju rekompensatą, gdyż w Sejmie mogły one zdobyć najwyżej 35% mandatów poselskich. Nie mniejsze znaczenie miał też fakt, że strona „solidarnościowo-opozycyjna” zgodziła się na przywrócenie w Polsce instytucji prezydenta. Koalicja rządząca była w tym przypadku przekonana, że posiadając większość w składzie Zgromadzenia Narodowego (które miało dokonać wyboru prezydenta) urząd prezydenta będzie obsadzony przez jej przedstawiciela.

Przyjęte w trakcie obrad „okrągłego stołu” ustalenia w kwestii organizacji drugiej izby parlamentu znalazły potwierdzenie w porozumieniach końcowych (w części zawierającej stanowisko w sprawie reform politycznych), które zostały podpisane 5 kwietnia 1989 r.<sup>24</sup> Odnośnie wyborów do Senatu w dokumencie tym czytamy: „Swoboda wyborów do Senatu nie jest ograniczona żadnym uzgodnieniem dotyczącym podziału mandatów. Liczba miejsc w Senacie, jaką uzyskają poszczególne ugrupowania, zależeć będzie wyłącznie od decyzji wyborców w poszczególnych okręgach”. W porozumieniach podkreślono, że utworzenie Senatu doprowadzi do istotnego umocnienia władzy ustawodawczej. Stwierdzono, że „Senat będzie miał inicjatywę ustawodawczą oraz będzie rozpatrywał ustawy uchwalone przez Sejm i jeśli wyrazi sprzeciw wobec danej ustawy, jej ponowne uchwalenie przez Sejm będzie wymagało większości 2/3 głosów”. Porozumienia zagwarantowały przy tym udział Senatu w realizacji funkcji ustrojodawczej: „Senat będzie wraz z Sejmem uczestniczył w nowelizowaniu i uchwalaniu konstytucji”. W odniesieniu do kontrolnych uprawnień tej izby przyjęta została bardziej ogólna formuła: „Senat wybrany suwerenną wolą narodu będzie sprawował istotną kontrolę, w szczególności w zakresie praw człowieka i praworządności oraz życia społeczno-gospodarczego”. Poza tym porozumienia „okrągłego stołu” zapowiadały wyposażenie Senatu w prawo wyrażania zgody na powoływanie przez Sejm Prezesa Najwyższej Izby Kontroli oraz Rzecznika Praw Obywatelskich.

Porozumienia „okrągłego stołu” w kwestii Senatu znalazły potwierdzenie w noweli konstytucyjnej z 7 kwietnia 1989 r. oraz w uchwalonej w tym samym dniu ordynacji wyborczej do Senatu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej.<sup>25</sup> W ten sposób, po wielu latach nieobecności, następuje powrót na polską scenę polityczną istotnej i mającej długie tradycje instytucji ustrojowej: drugiej izby parlamen-



tu. Jej pierwszy skład został wybrany w wolnych, demokratycznych wyborach parlamentarnych w czerwcu 1989 r.

### 3. Pozycja prawno-ustrojowa Senatu

Pozycja prawno-ustrojowa Senatu po jego utworzeniu nowelą konstytucyjną z 7 kwietnia 1989 r. nie została jednoznacznie określona. Zabrakło wówczas „takiej wypowiedzi ustrojodawcy, która by w sposób ogólny określiła status Senatu, cel jego powołania, jego podstawowe zadania i jego miejsce w strukturze organów państwowych”.<sup>26</sup> Przepisy dotyczące tej izby zostały umieszczone w rozdziale 3 konstytucji, który tym samym otrzymał nowy tytuł: „Sejm i Senat Rzeczypospolitej Polskiej”. Sytuowały one Senat w wyraźnie słabszej w stosunku do Sejmu pozycji. Tylko Sejm - zgodnie z art. 20 ust. 1 i 2 konstytucji - pozostawał „najwyższym organem władzy państwowej” i tylko on „jako najwyższy wyraziciel woli Narodu” miał urzeczywistniać jego suwerenne prawa. Ponadto art. 20 ust. 3 jedynie Sejmowi przyznawał prawo uchwalania ustaw, podejmowania uchwał określających podstawowe kierunki działalności państwa oraz sprawowania kontroli nad działalnością innych organów władzy i administracji państwowej. Niemniej jednak zwierzchnictwo Sejmu w systemie organów państwowych nie było już tak wyraźne jak do 1989 r., a wpłynęło na to m.in. powołanie drugiej izby parlamentu. Senat stał się bowiem drugim - obok Sejmu - organem przedstawicielskim na szczeblu centralnym, brał udział w realizowanej przez Sejm funkcji ustawodawczej, od jego zgody uzależnione było powoływanie przez Sejm Prezesa NIK oraz Rzecznika Praw Obywatelskich.

Obecnie pozycję prawno-ustrojową Senatu określają przede wszystkim przepisy ustawy konstytucyjnej z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym,<sup>27</sup> zwanej potocznie Małą Konstytucją. Szczególnie znaczenie ma w tym wypadku art. 1 Małej Konstytucji, który stanowi, że Sejm i Senat są „organami Państwa w zakresie władzy ustawodawczej”. Przepis ten umacnia istotnie ogólną pozycję Senatu jako drugiej izby parlamentarnej, albowiem charakter prawny obu izb (jako organów władzy ustawodawczej) potraktowany tu został identycznie.<sup>28</sup> Nie oznacza to oczywiście, że obie izby w takim samym stopniu uczestniczą w realizacji funkcji ustawodawczej. W tej dziedzinie zasadnicze decyzje są podejmowane przez Sejm, zaś rola Senatu ogranicza się jedynie do udziału w ustawodawstwie. Przesądza o tym głównie fakt, że podejmowane przez Senat uchwały o odrzuceniu ustawy uchwalonej przez Sejm lub o

wprowadzeniu do niej poprawek mogą być stosunkowo łatwo przez Sejm odrzucone. Jako organowi władzy ustawodawczej Senatowi przysługuje również prawo inicjowania ustaw, jednak bez prawa ich uchwalania, bo prawo to - zgodnie z art. 13 Małej Konstytucji - przysługuje Sejmowi. Udział Senatu w procedurze legislacyjnej wyraża się w tym, że rozpatruje on każdą ustawę uchwaloną przez Sejm i może wprowadzić do niej poprawki lub odrzucić ją w całości. Na podobnej zasadzie w procedurze uchwalania ustaw uczestniczy prezydent: podpisuje on każdą ustawę uchwaloną przez Sejm, może jednak odmówić podpisania ustawy (prawo weta) lub też przed jej podpisaniem wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie zgodności ustawy z przepisami konstytucyjnymi. Senat dzieli również z Sejmem wykonywanie funkcji ustrojodawczej, co sprowadza się do dokonywania zmian w obowiązujących ustawach konstytucyjnych oraz utrzymanych w mocy przepisów konstytucji z 1952 r. Biorąc pod uwagę fakt, iż Senat ma ograniczony udział w realizacji wymienionych wyżej funkcji, wskazuje się niekiedy, że taki model Senatu odpowiada spotykanej w europejskiej doktrynie prawno-konstytucyjnej koncepcji drugiej izby parlamentu jako „izby refleksji”.<sup>29</sup>

Nie ulega wątpliwości, że pozycja ustrojowa każdego organu w państwie uzależniona jest od zakresu posiadanych przez niego kompetencji. W przypadku Senatu nie są one zbyt rozbudowane nawet wtedy, gdy uwzględnimy udział tej izby w realizacji funkcji ustrojodawczej i ustawodawczej. Oznacza to, że Mała Konstytucja odrzuca taki model parlamentu, w którym obie izby mają taki sam lub bardzo do siebie zbliżony zakres uprawnień. Przyjmuje natomiast model dwuizbowości zróżnicowanej, cechą którego jest „występowanie obszaru kompetencji własnych każdej z izb oraz drugiego obszaru ich kompetencji wspólnych”.<sup>30</sup> Senat realizuje głównie kompetencje „wspólne”, gdyż jego kompetencje realizowane bez udziału Sejmu są wyjątkowo skromne (należy do nich np. udzielanie zgody prezydentowi na zarządzenie przez niego referendum w sprawach mających szczególne znaczenie dla państwa oraz powoływanie dwóch członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji). Senatowi nie przyznano natomiast żadnych uprawnień kreacyjnych i kontrolnych wobec organów władzy wykonawczej, nie uczestniczy on np. w procesie powoływania Rady Ministrów ani też przy uchwalaniu jej wotum nieufności. Mała Konstytucja zapewnia jednak Senatowi udział w powoływaniu przez Sejm dwóch organów centralnych - jedynie za zgodą Senatu Sejm może powoływać Rzecznika Praw Obywatelskich oraz powoływać i odwoływać Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Dla charakterystyki prawno-ustrojowej pozycji Senatu istotne znaczenie ma art. 2 ust. 2 utrzymanych w mocy przepisów konstytucji z 1952 r. Stwierdza on, że „Naród sprawuje władzę przez swych przedstawicieli wybieranych do Sejmu i Senatu”. Ze sformułowania tego wynika, że Senat jest obok Sejmu jedynym organem, któremu przysługuje prawo bezpośredniego reprezentowania podmiotu władzy najwyższej (suwerena). Należy przy tym podkreślić, że art. 2 ust. 2 konstytucji charakteryzuje Senat w sposób identyczny jak Sejm, a mianowicie jako organ, którego członkowie są przedstawicielami Narodu i za pośrednictwem których Naród „sprawuje władzę”.<sup>31</sup> Senat jest więc organem przedstawicielskim, senatorowie są bowiem wybierani bezpośrednio przez suwerena w drodze wyborów powszechnych. Mała Konstytucja stwierdza w tym wypadku (art. 3 ust. 2), że „Senat składa się ze 100 senatorów wybieranych w województwach na okres kadencji Sejmu w wyborach wolnych, powszechnych, bezpośrednich, w głosowaniu tajnym”. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że użyte tu określenie „na okres kadencji Sejmu” uzależnia byt Senatu od istnienia Sejmu. Ze sformułowań Małej Konstytucji (art. 4) wynika bowiem wyraźnie, że w sytuacji, gdy Sejm rozwiąże się mocą własnej uchwały lub zostanie rozwiązany przez prezydenta to wraz z zakończeniem kadencji Sejmu upływa także kadencja Senatu.

Charakteryzując prawno-ustrojową pozycję Senatu należy jeszcze podkreślić, że niektóre decyzje podejmuje on na wspólnych posiedzeniach z Sejmem jako Zgromadzenie Narodowe. Mała Konstytucja przewiduje zwoływanie Zgromadzenia Narodowego w celu: a) przyjęcia przysięgi od prezydenta wybranego w wyborach powszechnych (art. 30 ust. 1), b) uznania trwałej niezdolności prezydenta do sprawowania urzędu ze względu na stan zdrowia (art. 49 ust. 1), c) postawienia prezydenta w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu (art. 50). Z kolei ustawa konstytucyjna z 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>32</sup> wyznacza Zgromadzeniu Narodowemu zadanie uchwalenia nowej ustawy zasadniczej.

#### **4. Kształtowanie składu osobowego Senatu**

Pierwsze po przywróceniu instytucji Senatu wybory do tej izby odbyły się w dwóch turach w czerwcu 1989 r. Przeprowadzono je na podstawie ordynacji wyborczej do Senatu z 7 kwietnia 1989 r. Przy kolejnych wyborach do Senatu (w 1991 i 1993 r.) wykorzystywano już przepisy nowej ordynacji wyborczej do Senatu RP, która została uchwalona 10 maja 1991 r.<sup>33</sup> Różni się ona nieznacznie od swojej poprzedniczki, gdyż jedyną istotną zmianą było wprowadzenie innej

zasady ustalania wyników wyborów do Senatu. Zasada bezwzględnej większości głosów została zastąpiona zasadą zwykłej większości, co w konsekwencji pozwoliło wyeliminować drugą turę głosowania. Należy przy tym podkreślić, że ordynacja wyborcza do Senatu jest bardzo zwięzła. Wynika to stąd, że wybory do Senatu odbywają się przy odpowiednim zastosowaniu przepisów ordynacji wyborczej do Sejmu, a ordynacja wyborcza do Senatu reguluje jedynie takie rozwiązania, które mają zastosowanie wyłącznie w wyborach do tej izby. Poza przepisami ordynacji, regulującymi szczegółowo procedury wyborcze, ogólne zasady przeprowadzania wyborów do Senatu określone zostały w Małej Konstytucji (art. 3-5) oraz w rozdziale 9 utrzymanych w mocy przepisów konstytucji z 1952 r.

Katalog podstawowych zasad prawa wyborczego do Senatu określony został w art. 3 ust. 2 Małej Konstytucji. Stanowi on, że Senat wybierany jest w wyborach „wolnych, powszechnych, bezpośrednich, w głosowaniu tajnym”. Jeśli porównamy te zasady z katalogiem zasad prawa wyborczego do Sejmu (art. 3 ust. 1 Małej Konstytucji) to łatwo dostrzeżemy ich zróżnicowanie. Wśród zasad odnoszących się do Sejmu nie wymienia się wolności wyborów, wylicza się natomiast zasadę równości, która z kolei nie ma zastosowania w wyborach do Senatu. Mała Konstytucja określa ponadto zasadę proporcjonalności wyborów do Sejmu, pomija zaś milczeniem zasadę podziału mandatów w wyborach do Senatu. Czyni to dopiero art. 2 ust. 1 ordynacji wyborczej do Senatu, który stwierdza, że senatorowie są wybierani w okręgach wyborczych „według zasady większości”.

Z wyliczonych w art. 3 ust. 2 Małej Konstytucji zasad prawa wyborczego do Senatu jako pierwsza umiejscowiona została zasada wolności. Zasada ta pojawia się po raz pierwszy w art. 1 ordynacji wyborczej do Sejmu z 1991 r.,<sup>34</sup> ale w aktualnie obowiązującej ordynacji wyborczej do Sejmu z 28 maja 1993 r.<sup>35</sup> o zasadzie wolności wyborów do tej izby już się nie wspomina. W Małej Konstytucji zasada wolności zostaje wprowadzona do konstytucyjnego katalogu zasad prawa wyborczego, ale tylko w odniesieniu do wyborów senackich. Mała Konstytucja pomija ją w katalogu podstawowych zasad prawa wyborczego do Sejmu (art. 3 ust. 1), na urząd prezydenta (art. 29 ust. 2) oraz do organów samorządu terytorialnego (art. 72 ust. 1). Wydaje się, że jest to tylko i wyłącznie przeoczenie ustawodawcy konstytucyjnego, bo zasada wyborów „wolnych” - jeżeli ją prawidłowo rozumieć - jest oczywista i ma w praktyce zastosowanie w wyborach do wszystkich organów, które są powoływane w drodze głosowania powszechnego. Tak więc dokonane w Małej Konstytucji rozróżnienie na wybory

wolne i wybory, którym odmawia się takiego charakteru nie ma żadnego uzasadnienia. W tym wypadku zasadę wolności wyborów należałoby chyba rozumieć jako „możliwość swobodnego wyboru określonej opcji i programu politycznego, jak też osób mających ten program realizować”.<sup>36</sup> Warunki ku temu mają stwarzać zarówno ogólne zasady konstytucyjne (np. zasada pluralizmu politycznego, wolność zgromadzeń), jak też rozwiązania przyjęte w prawie wyborczym (m.in. zagwarantowanie demokratycznej procedury zgłaszania kandydatów na senatorów).

Zasada powszechności prawa wyborczego określa krąg osób, którym przysługuje czynne i bierne prawo wyborcze. Czynne prawo wyborcze w wyborach do Senatu (a także w wyborach sejmowych, prezydenckich i samorządowych) art. 95 utrzymanych w mocy przepisów konstytucyjnych przyznaje każdemu obywatelowi polskiemu, który ukończył 18 lat, bez względu na płeć, przynależność narodową i rasową, wyznanie, wykształcenie, czas zamieszkiwania, pochodzenie społeczne, zawód, stan majątkowy.<sup>37</sup> Z kolei bierne prawo wyborcze do Senatu (oraz do Sejmu) przysługuje osobom, które posiadają obywatelstwo polskie, ukończyły 21 lat oraz co najmniej 5 lat zamieszkują na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (art. 96 utrzymanych w mocy przepisów konstytucyjnych). Poza tym art. 14 ordynacji wyborczej do Sejmu z 1993 r., mającej zastosowanie także w wyborach do Senatu, dodaje jeszcze jeden warunek wybieralności: posiadanie czynnego prawa wyborczego.

Dwie kolejne zasady wyborów do Senatu, bezpośrednio i tajności głosowania, mieszczą się także w ramach tradycyjnego cztero- czy też pięcioprzymiotnikowego katalogu podstawowych zasad prawa wyborczego. Zasada bezpośredniości oznacza, że wyborcy bezpośrednio, bez udziału pośredników (elektorów) dokonują ostatecznego wyboru swoich przedstawicieli. Przyjęcie tej zasady w wyborach do Senatu oznacza, że wyborca ma możliwość osobistego wyrażenia swoich preferencji co do personalnego składu tej izby. Zasadę bezpośredniości precyzuje art. 14 ordynacji wyborczej do Senatu: „Na karcie do głosowania na kandydatów na senatorów wyborca oddaje głos na określonych kandydatów, stawiając znak "x" w kratce z lewej strony obok nazwisk najwyżej tyłu kandydatów, ilu senatorów jest wybieranych w danym okręgu wyborczym”. Zasada tajności głosowania dotyczy tylko jednego stadium procesu wyborczego, a mianowicie głosowania w lokalu wyborczym. Istotą tajności głosowania jest zapewnienie głosującemu swobody podjęcia decyzji oraz uniemożliwienie ustalenia, jak głosowali poszczególni wyborcy.

W wyborach do Senatu nie ma zastosowania zasada równości prawa wyborczego. Jest to konsekwencja przyjęcia zasady, że okręgiem wyborczym w wyborach do Senatu jest obszar województwa (art. 2 ust. 2 ordynacji wyborczej do Senatu) oraz ustalenia dla poszczególnych województw stałej liczby senatorów. W 47 okręgach wyborczych wybiera się po 2 senatorów, a w okręgach obejmujących obszar województwa warszawskiego i województwa katowickiego wybiera się po 3 senatorów (art. 2 ust. 3 ordynacji). Przyjęcie takiej zasady kształtowania składu Senatu jest mało zrozumiałe, albowiem taka sama liczba senatorów wybierana jest w województwach, które różnią się znacznie między sobą zarówno pod względem liczby ludności, jak też potencjału ekonomicznego. W konsekwencji prowadzi to do wyraźnego naruszenia zasady równości wyborów w aspekcie materialnym (siły głosu każdego wyborcy), gdyż w poszczególnych okręgach wyborczych tę samą liczbę senatorów wybierają zróżnicowane liczebno-grupy ludności. Przykładem mogą być ostatnie wybory parlamentarne z 19 września 1993 r.: do wyboru 2 senatorów w woj. gdańskim uprawnionych było 1 030 779 osób, natomiast w woj. chełmskim tylko 178 009 wyborców.<sup>38</sup>

Szczególnie istotnym etapem procedury wyborczej jest tryb zgłaszania kandydatów na senatorów. Generalną zasadę w tej kwestii formułuje art. 100 utrzymanych w mocy przepisów konstytucyjnych, stwierdzając, że „kandydatów na posłów, senatorów oraz na Prezydenta zgłaszają organizacje polityczne i społeczne oraz wyborcy”. Szczegółowa procedura zgłaszania kandydatów na senatorów została określona w art. 9-11 ordynacji wyborczej do Senatu. Prawo zgłaszania kandydatów na senatorów przyznane zostało wyborcom, partiom i organizacjom politycznym oraz organizacjom społecznym tworzącym w tym celu komitety wyborcze. Kandydatów na senatorów zgłasza się do właściwej okręgowej komisji wyborczej najpóźniej w 40 dniu przed terminem wyborów. Każdy komitet wyborczy może zgłosić tylko tylu kandydatów na senatorów, ilu wybiera się w danym okręgu wyborczym (w 47 województwach po dwóch, a w województwie warszawskim i katowickim po trzech). Zgłoszenia kandydata lub kandydatów na senatorów dokonuje na piśmie pełnomocnik komitetu wyborczego albo upoważniona przez niego osoba (pełnomocnik kandydata). Każda kandydatura na senatora musi być poparta podpisami co najmniej 3000 wyborców stale zamieszkałych w danym okręgu wyborczym. Należy tu jeszcze dodać, że na karcie do głosowania na kandydatów na senatorów wybieranych w danym okręgu wyborczym umieszcza się w kolejności alfabetycznej nazwiska i imiona kandydatów oraz nazwy lub skróty nazw komitetów wyborczych, które ich zgłosiły (art. 13 ordynacji wyborczej do Senatu).

Przepisy konstytucyjne pomijają milczeniem problem zasad ustalania wyników wyborów do drugiej izby parlamentu, czyni to dopiero ordynacja wyborcza do Senatu. Przyjmuje ona zasadę większości względnej, co oznacza, że mandaty senatorskie nabywają kandydaci, którzy w danym okręgu wyborczym otrzymali kolejno najwięcej ważnie oddanych głosów (dwóch w okręgu dwumandatowym, trzech w okręgu trzymandatowym). Jeżeli dwóch lub więcej kandydatów na senatorów otrzymało równą liczbę głosów uprawniającą do uzyskania mandatu i kandydatów tych jest więcej niż mandatów do uzyskania, o pierwszeństwie rozstrzyga większa liczba obwodów głosowania, w których jeden z kandydatów uzyskał więcej głosów. Gdyby jednak liczba tych obwodów była równa, o pierwszeństwie rozstrzyga losowanie przeprowadzone przez przewodniczącego okręgowej komisji wyborczej w obecności członków komisji oraz pełnomocników komitetów wyborczych.

Analizując proces kształtowania składu osobowego Senatu nie można pominąć problematyki przyczyn wygaśnięcia mandatu senatora oraz sposobu uzupełniania składu drugiej izby w czasie kadencji. Przyczyny wygaśnięcia mandatu senatora określa art. 19 ust. 1 ordynacji wyborczej do Senatu. Należą do nich: a) odmowa złożenia ślubowania senatorskiego, b) utrata prawa wybieralności, c) zrzeczenie się mandatu, d) śmierć senatora, e) powołanie senatora na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego, sędziego Trybunału Stanu, sędziego Sądu Najwyższego, Prezesa Narodowego Banku Polskiego, Rzecznika Praw Obywatelskich, Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, ambasadora oraz wojewody.<sup>39</sup> W każdym przypadku wygaśnięcie mandatu senatora musi być stwierdzone na posiedzeniu Senatu. Dopiero po stwierdzeniu wygaśnięcia mandatu senatora Senat podejmuje uchwałę o przeprowadzeniu wyborów uzupełniających,<sup>40</sup> ale datę tych wyborów wyznacza prezydent w drodze zarządzenia. Wybory uzupełniające przeprowadza się na zasadach określonych w ordynacji wyborczej do Senatu, z tym że głosowanie w tych wyborach odbywa się jedynie na terytorium kraju.

## 5. Charakter przedstawicielstwa w Senacie

W art. 2 ordynacji wyborczej do Senatu przyjęta została zasada, że okręgiem wyborczym w wyborach do drugiej izby parlamentu jest obszar województwa i że z każdego okręgu (województwa) wybiera się dwóch (trzech) senatorów. W związku z tym może rodzić się w pełni uzasadnione pytanie, czy aby zamiarem ustawodawcy nie było ukształtowanie przedstawicielstwa w tej izbie w charakterze reprezentacji terytorialnej, a więc różniącej się zasadniczo od reprezentacji w

Sejmie, która ma charakter przedstawicielstwa politycznego. Podobne wątpliwości pojawiają się także na tle przyjętego systemu ustalania wyników wyborów do Senatu. Wprowadzono w tym wypadku, jak już wcześniej podkreślałem, zasadę większościową, która akcentuje przede wszystkim personalny charakter wyboru, oddawanie głosów na konkretnych kandydatów a nie na określone opcje polityczne.<sup>41</sup> Jednak bliższa analiza praktyki wyborczej pozwala w miarę jednoznacznie odpowiedzieć na postawione wyżej pytanie. Nie ulega wątpliwości, że Senat już w chwili jego restytuowania i powołania w wyborach czerwcowych z 1989 r. był reprezentacją polityczną i taki charakter przedstawicielstwa w drugiej izbie polskiego parlamentu występuje również obecnie.

Wypracowana przy „okrągłym stole” koncepcja wyboru z każdego województwa po dwóch (trzech) senatorów podyktowana była od początku względami stricte politycznymi. Za takim rozwiązaniem opowiadała się zdecydowanie strona „koalicyjno-rządowa”, która dążyła tym samym do ukształtowania przedstawicielstwa w Senacie na zasadzie wyjątkowo nierównej reprezentacji (bez uwzględniania dysproporcji w zakresie liczby mieszkańców poszczególnych województw). Rządzące wówczas w Polsce siły polityczne spodziewały się, że taki model reprezentacji zapewni im w drugiej izbie parlamentu znacznie więcej mandatów niż w wypadku, gdyby liczba senatorów z każdego województwa była uzależniona od zamieszkałej w nim liczby ludności. Strona „solidarnościowo-opozycyjna” była początkowo przeciwna tej koncepcji, jednak za cenę zagwarantowania całkowicie wolnych wyborów do Senatu ostatecznie ją zaakceptowała.

Nadzieje władz PRL na sukces w wyborach do Senatu z czerwca 1989 r. były, jak się okazało w praktyce, całkowicie bezpodstawne. W pierwszej turze głosowania obsadzono 92 mandaty, które w całości zdobyli kandydaci Komitetu Obywatelskiego „Solidarność”. Z pozostałych do obsadzenia w drugiej turze 8 mandatów kolejne 7 zdobyli kandydaci „Solidarności”, a jedynie w województwie piłskim mandat senatorski wywalczył nie związany z tym ruchem prywatny przedsiębiorca Henryk Stokłosa.<sup>42</sup> W ten sposób ukształtował się w Senacie wyjątkowo jednorodny układ polityczny, który jednak bardzo szybko zaczął ulegać dekompozycji. Przyczyniło się do tego głównie pogłębianie się podziałów w Obywatelskim Klubie Parlamentarnym,<sup>43</sup> a tym samym ujawnianie się w jego szeregach różnych opcji programowo-politycznych.

Kolejne wybory do Senatu z 27 października 1991 r. różniły się od poprzednich przede wszystkim tym, że w walce o mandaty senatorskie uczestniczyła ogromna liczba partii i ugrupowań politycznych.<sup>44</sup> Specyfiką tych wyborów było też to, że duża część komitetów wyborczych reprezentowała organizacje i środo-



wiska, które nie miały charakteru politycznego. Poza tym tworzone były lokalne komitety wyborcze dla poparcia konkretnego indywidualnego kandydata (w 4 wypadkach przyniosło to efekt w postaci wyboru tych osób do składu Senatu). Ogółem do Senatu, podobnie jak do Sejmu, zdołało wprowadzić swoich kandydatów aż 29 komitetów wyborczych, co spowodowało ogromne rozdrobnienie polityczne tej izby. W trakcie krótkiej kadencji drugiej izby (Senat wraz z Sejmem został rozwiązany przez prezydenta 31 maja 1993 r.) jej skład polityczny ulegał ciągłym przobrażeniom, gdyż poszczególni senatorowie zmieniali swoją przynależność polityczną. Poniższe zestawienie obrazuje strukturę polityczną Senatu wyłonionego w wyborach z października 1991 r. (przy poszczególnych ugrupowaniach podana jest liczba mandatów na początku kadencji oraz w dniu jej zakończenia):<sup>45</sup>

|   |    |    |
|---|----|----|
| 1. Unia Demokratyczna (UD)                        | 21 | 23 |
| 2. Zjednoczenie Chrześcijańsko-Narodowe (ZChN)    | 9  | 11 |
| 3. Polskie Stronnictwo Ludowe (PSL)               | 9  | 10 |
| 4. NSZZ „Solidarność”                             | 11 | 9  |
| 5. Porozumienie Ludowe (PL)                       | 9  | 9  |
| 6. Polski Program Liberalny (PPL/KL-D)            | 7  | 7  |
| 7. Konwencja Polska (KP)                          | -  | 7  |
| 8. Porozumienie Centrum (PC)                      | 9  | 6  |
| 9. Sojusz Lewicy Demokratycznej (SLD)             | 4  | 4  |
| 10. Partia Chrześcijańskich Demokratów (PChD)     | 3  | -  |
| 11. Ruch dla Rzeczypospolitej (RdR)               | -  | 4  |
| 12. Konfederacja Polski Niepodległej (KPN)        | 4  | -  |
| 13. Niezależni (Klub Senatorów Niezależnych, KSN) | -  | 7  |
| 14. Niezrzeszeni                                  | 14 | 3  |

Całkowite przetasowanie układu politycznego w Senacie nastąpiło po kolejnych wyborach parlamentarnych z 19 września 1993 r. Wybory do Senatu, po-

dobnie jak wybory sejmowe, zakończyły się generalnym sukcesem dwóch ugrupowań - Sojuszu Lewicy Demokratycznej oraz Polskiego Stronnictwa Ludowego, które wywalczyły łącznie prawie 3/4 mandatów senatorskich. Taki wynik wyborów był następstwem wyraźnej zmiany nastrojów społecznych. Znaczna część elektoratu, rozczarowana efektami czteroletnich rządów ugrupowań o rodowodzie „solidarnościowym”, postanowiła tym razem oddać głosy na kandydatów tych ugrupowań, które z pozycji lewicowej lub centrolewicowej znajdowały się dotychczas w opozycji do rządów centroprawicowych.<sup>46</sup> Na uwagę zasługuje także fakt, że w wyborach do Senatu z 1993 r. znacząca była liczba kart do głosowania, na których wskazano tylko jednego kandydata na senatora (w niektórych województwach dochodziła ona do 30%).<sup>47</sup> SLD i PSL zdobyły w Senacie znaczącą nadreprezentację w stosunku do stopnia poparcia uzyskanego przez nie w wyborach.<sup>48</sup> Tego rodzaju „deformacja” jest jednak nieunikniona w przypadku wykorzystywania przy ustalaniu wyników wyborów zasady względnej większości, wynika to bowiem z istoty tego systemu wyborczego. Układ sił politycznych w Senacie, który ukształtował się po wyborach z 1993 r. obrazuje poniższe zestawienie:<sup>49</sup>

|  |    |
|--|----|
| 1. Sojusz Lewicy Demokratycznej (SLD)              | 37 |
| 2. Polskie Stronnictwo Ludowe (PSL)                | 36 |
| 3. NSZZ „Solidarność”                              | 9  |
| 4. Unia Demokratyczna (UD)                         | 4  |
| 5. Unia Pracy (UP)                                 | 2  |
| 6. Bezpartyjny Blok Wspierania Reform (BBWR)       | 2  |
| 7. PSL - Porozumienie Ludowe (PSL-PL)              | 1  |
| 8. Krajowy Komitet Wyborczy „Ojczyzna”             | 1  |
| 9. „Solidarność” Rolników Indywidualnych           | 1  |
| 10. Mniejszość Niemiecka                           | 1  |
| 11. Zjednoczenie Polskie-Porozumienie Centrum (PC) | 1  |
| 12. Kongres Liberalno-Demokratyczny (KLD)          | 1  |
| 13. Niezależni                                     | 4  |

Przedstawiona wyżej, chociaż bardzo zwięzła, analiza praktyki wyborów do Senatu potwierdza tezę, że druga izba polskiego parlamentu jest reprezentacją polityczną. Ponadto o politycznym charakterze przedstawicielstwa w Senacie świadczy fakt, że senatorowie grupują się w Izbie według przynależności politycznej, a nie na zasadzie więzi terytorialnych. Nie ma też w tym przypadku znaczenia to, czy senatorowie tworzą własne kluby w Izbie, czy też podejmują działalność wraz z posłami w ramach wspólnych klubów parlamentarnych.

Przeciwko „terytorialnemu” charakterowi przedstawicielstwa w Senacie przemawia także obecna konstrukcja mandatu senatorskiego. Warto tu przypomnieć, że przed nowelizacją konstytucji z 29 grudnia 1989 r. miał w Polsce zastosowanie związany mandat przedstawicielski (dawny art. 2 ust. 2 konstytucji), który zakładał, że przedstawiciele (a więc także senatorowie) są reprezentantami wyborców z okręgu wyborczego, przed którymi są odpowiedzialni i przez których mogą być odwoływani. Wprowadzając w 1989 r. formułę, że „Naród sprawuje władzę przez swych przedstawicieli wybieranych do Sejmu i Senatu” (obecny art. 2 ust. 1 przepisów konstytucyjnych) ustawa zasadnicza przyjęła konstrukcję „mandatu wolnego”. Wynika z niej, że przedstawiciele zasiadający w Senacie, bez względu na to przez kogo zostali wybrani, są wyłącznie reprezentantami całego narodu i wobec tego nie mogą ponosić odpowiedzialności przed określoną grupą wyborców. Także obowiązujące akty ustawodawcze (ordynacja wyborcza do Senatu, ustawa o obowiązkach i prawach posłów i senatorów) nie przewidują dla senatorów żadnych odrębnych, specyficznych form więzi z tym województwem, w którym zostali oni wybrani.

## 6. Organizacja wewnętrzna i tryb funkcjonowania Senatu

Zgodnie z art. 5 regulaminu Senatu<sup>50</sup> organami tej Izby są: 1) Marszałek Senatu, 2) Prezydium Senatu, 3) Konwent Seniorów, 4) komisje Senatu. Do organów Senatu nie zaliczono więc wicemarszałków Senatu. Nie mają oni bowiem własnych kompetencji, a wszelkie działania podejmują w zakresie uprawnień Marszałka Senatu i w jego zastępstwie.

Marszałek Senatu jest kierowniczym organem Izby. Jego głównym zadaniem jest przewodniczenie obradom Senatu i czuwanie nad ich przebiegiem. Poza tym Marszałek Senatu m.in.: 1) stoi na straży praw i godności Senatu, 2) reprezentuje Senat na zewnątrz (wobec innych organów państwa a także w kontaktach z parlamentami innych państw), 3) przedstawia wnioski dotyczące porządku posiedzeń plenarnych Senatu, 4) sprawuje nadzór nad pracami komisji senackich, 5)

sprawuje pieczę nad spokojem i porządkiem na całym obszarze należącym do Senatu, 6) sprawuje nadzór nad prawidłowym stosowaniem regulaminu Senatu. Istotnym wzmocnieniem pozycji Marszałka Senatu jest prawo kierowania przez niego określonej ustawy do właściwej komisji senackiej. Wobec braku określenia przedmiotowego zakresu działania poszczególnych komisji, Marszałek Senatu decyduje, która komisja jest w danym wypadku komisją właściwą.

Marszałek Senatu oraz wicemarszałkowie są wybierani przez Senat spośród kandydatów zgłoszonych przez co najmniej 10 senatorów. Głosowanie jest tajne, a dla ważności uchwał o powołaniu wymagana jest bezwzględna większość głosów. Jeżeli w głosowaniu żaden z kandydatów nie uzyska wymaganej większości głosów, są przeprowadzane kolejne tury głosowania. W kolejnych turach głosowania wyłącza się tego kandydata, na którego padło najmniej ważnych głosów. Marszałek lub wicemarszałek może być odwołany na wniosek co najmniej 34 senatorów, w głosowaniu tajnym, bezwzględną większością głosów.

Prezydium Senatu jest kolegialnym organem kierowniczym Izby, a w jego skład wchodzi: Marszałek i trzech wicemarszałkowie Senatu. Do podstawowych kompetencji Prezydium należy: 1) ustalanie planu pracy Senatu, 2) zwoływanie posiedzeń Senatu, 3) sprawowanie nadzoru nad terminowością prac Senatu i jego organów, 4) dokonywanie wykładni przepisów regulaminu Senatu, 5) zlecenie komisjom rozpatrywania określonych spraw, 6) prowadzenie spraw z zakresu stosunków z Sejmem. Prezydium Senatu pracuje na posiedzeniach, których terminy i porządek dzienny ustala Marszałek Senatu. Prezydium Senatu podejmuje uchwały i inne decyzje większością głosów, gdy zaś ma miejsce równa liczba głosów decyduje głos Marszałka Senatu.

Konwent Seniorów jest organem, którego skład odzwierciedla w dużym stopniu polityczny układ w Senacie. Obok członków Prezydium Senatu wchodzi do niego przedstawiciele klubów senatorskich, które skupiają co najmniej 7 senatorów.<sup>51</sup> Kluby skupiające mniejszą liczbę członków mogą delegować wspólnego przedstawiciela do składu Konwentu, jeżeli skupiają łącznie co najmniej 7 senatorów. Określając rolę Konwentu Seniorów regulamin Senatu stwierdza (art. 16 ust. 1), że jest on organem „zapewniającym współdziałanie klubów parlamentarnych w sprawach związanych z działalnością i tokiem prac Senatu”. Konwent Seniorów jest organem opiniodawczym, jego ustalenia nie są wiążące ani dla Izby, ani dla jej organów. Do jego zadań należy m.in.: 1) opiniowanie projektów porządku obrad Senatu, 2) wskazywanie potrzebnych inicjatyw ustawodawczych, 3) przedstawianie wniosków w sprawie sposobu prowadzenia dyskusji lub obrad

Senatu. Posiedzenia Konwentu Seniorów zwołuje Marszałek Senatu z inicjatywy własnej, Prezydium Senatu lub na wniosek jednego z klubów senatorskich.

Komisje senackie są wewnętrznymi, pomocniczymi organami Senatu, odgrywającymi jednak istotną rolę w jego działalności. Komisje są organami powołanymi do rozważania i opracowywania spraw z własnej inicjatywy oraz przekazanych im przez Senat, Marszałka Senatu lub Prezydium Senatu. Do najważniejszych zadań komisji należy m.in. rozpatrywanie i przedstawianie Senatowi stanowiska dotyczącego ustaw uchwalonych przez Sejm, jak też zajmowanie stanowiska co do prawidłowości wprowadzania w życie i sposobu wykonywania ustaw.

Wszystkie komisje senackie są powoływane i rozwiązywane przez Senat. Dzielą się one na dwie grupy: 1) komisje stałe - Senat powołuje je na okres swojej kadencji do rozpatrywania spraw określonego rodzaju wiążących się z zakresem kompetencji Senatu, 2) komisje nadzwyczajne - Senat powołuje je w przypadku potrzeby realizacji zadań o szczególnym charakterze. Obecnie w Senacie funkcjonuje 13 komisji stałych: 1) Gospodarki Narodowej, 2) Inicjatyw i Prac Ustawodawczych, 3) Kultury, Środków Przekazu, Wychowania Fizycznego i Sportu, 4) Nauki i Edukacji Narodowej, 5) Obrony Narodowej, 6) Ochrony Środowiska, 7) Polityki Społecznej i Zdrowia, 8) Praw Człowieka i Praworządności, 9) Regulaminowa i Spraw Senatorskich, 10) Rolnictwa, 11) Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej, 12) Spraw Emigracji i Polaków za Granicą, 13) Spraw Zagranicznych. Przewodniczący komisji i ich członkowie są wybierani na posiedzeniu plenarnym Senatu. Dodać wreszcie należy, że w regulaminie (art. 13 ust. 3 i 4) przewiduje się zwoływanie posiedzeń przewodniczących komisji Senatu. Posiedzenia te mają służyć głównie koordynacji współpracy między komisjami oraz wskazywaniu potrzebnych inicjatyw ustawodawczych.

Tryb funkcjonowania Senatu uregulowany został bardzo szczegółowo w jego regulaminie. Charakterystykę tej problematyki należałoby rozpocząć od omówienia organizacji pierwszego posiedzenia Senatu po wyborach. Posiedzenie takie obowiązany jest zwołać Prezydent w ciągu 30 dni od terminu przeprowadzenia wyborów. Prezydent również otwiera to posiedzenie, powołując na przewodniczącego najstarszego wiekiem senatora (zwanego Marszałkiem Senioresem). Do zadań Marszałka Seniora należy odebranie ślubowania od członków Izby oraz przeprowadzenie wyboru Marszałka Senatu. Z chwilą wyboru Marszałka Senatu przejmuje on przewodnictwo obrad a następnie przeprowadza wybór wicemarszałków Senatu.

Senat obraduje na posiedzeniach, które odbywają się w terminach ustalonych uchwałą Senatu lub przez Prezydium Senatu. O terminie posiedzenia Kancelaria Senatu zawiadamia Prezydenta, Marszałka Sejmu i Prezesa Rady Ministrów, a gdy obrady mają dotyczyć ustawy budżetowej - także Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Ponadto w posiedzeniach Senatu mogą uczestniczyć: członkowie Prezydium Sejmu, członkowie Rady Ministrów, ministrowie stanu, Prezes Trybunału Konstytucyjnego, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego (będący jednocześnie przewodniczącym Trybunału Stanu) oraz Rzecznik Praw Obywatelskich. Projekt porządku obrad Senatu ustala Prezydium Senatu na wniosek Marszałka, przy czym do porządku obrad mogą być wprowadzone tylko te sprawy, które są znane senatorom z druków, rozdanych nie później niż na trzy dni przed posiedzeniem izby.

Posiedzenia Senatu są jawne. Do gwarancji jawności obrad należy m.in.: 1) wcześniejsze informowanie opinii publicznej o posiedzeniach, 2) umożliwienie dziennikarzom publikowania sprawozdań z posiedzeń, 3) umożliwienie publiczności obserwowania obrad Senatu. Niemniej jednak Senat, na wniosek Prezydium Senatu lub co najmniej 10 senatorów, może uchwalić tajność obrad, jeżeli wymaga tego dobro państwa. Z każdego posiedzenia Senatu musi być sporządzony protokół oraz sprawozdanie stenograficzne, które jest w tym wypadku jedynym urzędowym stwierdzeniem przebiegu obrad.

Obradami Senatu kieruje Marszałek albo zastępujący go wicemarszałek przy pomocy dwóch sekretarzy Senatu. Zadaniem Marszałka jest czuwanie nad przestrzeganiem w toku obrad regulaminu Senatu a także zapewnienie powagi i porządku na sali posiedzeń. W konsekwencji ma on wobec senatorów takie uprawnienia, jak: 1) przywołanie „do porządku”, 2) przywołanie „do porządku z zapisaniem do protokołu”, 3) wykluczenie z posiedzenia. Marszałek Senatu udziela głosu według kolejności zapisu na listę mówców, jednak pierwszym przemawiającym jest sprawozdawca, zaś ewentualnie drugim - sprawozdawca stanowiska mniejszości. Poza kolejnością mówców Marszałek udziela głosu m.in. Prezydentowi, Prezesowi Rady Ministrów, Prezesowi NIK i Marszałkowi Sejmu. Po wyczerpaniu listy mówców Marszałek zamyka dyskusję i zarządza przerwę, po której Senat przystępuje do głosowania.

Głosowanie w Senacie odbywa się z wykorzystaniem aparatury elektronicznej, która umożliwi rejestrowanie indywidualnych stanowisk głosujących senatorów. Może to być: 1) głosowanie jawne - jednoczesne naciśnięcie przycisku aparatury i podniesienie ręki, 2) głosowanie imienne - naciskanie przycisku aparatury w chwili wywołania nazwiska senatora w porządku alfabetycznym. Głosowanie

wanie imienne może być przeprowadzone na wniosek Marszałka Senatu lub na wniosek co najmniej 20 senatorów. Poza tym obowiązuje zasada, że w sprawach personalnych głosowanie ma charakter tajny i odbywa się przy wykorzystaniu opieczętowanych kart do głosowania. Jedynym wyjątkiem od tej zasady jest głosowanie jawne w sprawie wyboru składu komisji senackich. Uchwały Senatu podejmowane są zwykłą większością głosów w obecności przynajmniej połowy ogólnej liczby senatorów. Należałoby jeszcze dodać, że regulamin Senatu dopuszcza możliwość tzw. reasumpcji uchwały Senatu. Jest ona jednak dopuszczalna tylko podczas tego samego posiedzenia Senatu i wyłącznie w przypadku ujawnienia oczywistego błędu w uprzednio podjętej uchwale.

## **7. Udział Senatu w realizacji funkcji ustawodawczej**

Uprawnienia Senatu w zakresie realizacji funkcji ustawodawczej uznać należy za najważniejsze spośród uprawnień drugiej izby polskiego parlamentu. Wynika to przede wszystkim stąd, że Senat określony został w Małej Konstytucji (art. 1) jako organ władzy ustawodawczej. Decydującym organem w dziedzinie ustawodawstwa jest co prawda Sejm, niemniej jednak udział drugiej izby w realizacji funkcji ustawodawczej parlamentu uznać należy za znaczący. Senat uczestniczy w dwóch stadiach procesu ustawodawczego: 1) posiada prawo występowania z inicjatywą ustawodawczą, 2) rozpatruje każdą uchwaloną przez Sejm ustawę.

Prawo Senatu do występowania z inicjatywą ustawodawczą przewiduje art. 15 ust. 1 Małej Konstytucji, który stanowi, że: „Inicjatywa ustawodawcza przysługuje posłom, Senatowi, Prezydentowi i Radzie Ministrów”. Szczegółowe postępowanie w sprawie inicjatyw ustawodawczych Senatu określone zostało w regulaminie tej izby. Zgodnie z art. 60 ust. 1 tego regulaminu Senat podejmuje postępowanie w sprawie inicjatywy ustawodawczej w trzech przypadkach: 1) w wyniku obrad, podczas których stwierdzono celowość podjęcia inicjatywy ustawodawczej, 2) w wyniku przyjęcia złożonej przez senatora w charakterze wolnego wniosku propozycji podjęcia inicjatywy ustawodawczej, 3) w wyniku złożenia do Prezydium Senatu przez komisję senacką lub 10 senatorów oficjalnego wniosku o podjęcie inicjatywy ustawodawczej (a więc przedstawienia projektu ustawy wraz z uzasadnieniem). Podjęcie postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej polega na tym, że propozycje w tym zakresie są kierowane przez Prezydium Senatu do Komisji Inicjatyw i Prac Ustawodawczych oraz do problemowo właściwej komisji, które ustosunkowują się do wstępnego projektu a następnie przygotowują końcową wersję projektu wraz z uzasadnieniem.

Komisje senackie, które rozpatrywały projekt ustawy, przedstawiają następnie Prezydium Senatu swoje stanowisko w sprawie podjęcia inicjatywy ustawodawczej. W przypadku pozytywnego stanowiska komisji, Prezydium Senatu powinno wnieść projekt ustawy (w miarę możliwości) pod obrady najbliższego posiedzenia Izby. Już na tym etapie projekt ustawy może być traktowany jako projekt Senatu.<sup>52</sup>

Kolejnym etapem postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej Senatu jest debata nad projektem ustawy na plenarnym posiedzeniu drugiej izby. Otwiera ją przedstawienie projektu ustawy przez senatora reprezentującego wnioskodawców, następnie przedstawiane są sprawozdania Komisji Inicjatyw i Prac Ustawodawczych oraz merytorycznie właściwej komisji. W celu umożliwienia komisjom ustosunkowania się do uwag i propozycji zgłoszonych w czasie dyskusji, głosowanie nad uchwałą w sprawie inicjatywy ustawodawczej odbywa się dopiero na kolejnym posiedzeniu Senatu. Uchwałą o wniesieniu inicjatywy ustawodawczej Marszałek Senatu przekazuje Marszałkowi Sejmu, informując jednocześnie o tym fakcie Prezesa Rady Ministrów.

W praktyce aktywność Senatu w zakresie inicjowania projektów ustaw była jak dotychczas największa w I kadencji Senatu (4 VIII 1989 r. - 24 X 1991 r.). W tym okresie Senat przygotował i uchwalił 27 projektów ustaw, z których 18 zostało rozpatrzonych przez Sejm (przyjął on 17 projektów, a 1 odrzucił). Z kolei podczas II kadencji Senatu (26 XI 1991 r. - 31 V 1993 r.) zgłasza on jedynie 9 projektów ustaw - 4 z nich zostało przez Sejm rozpatrzonych i przyjętych. Natomiast w ciągu pierwszego roku III kadencji Senatu (od 14 X 1993 r. do końca września 1994 r.) zgłasza on do Sejmu zaledwie 4 projekty ustaw.<sup>53</sup> Aktywność Senatu w tej dziedzinie wykazuje więc bardzo wyraźną tendencję malejącą i jest to zjawisko w pełni zrozumiałe. Zainteresowanie Senatu podejmowaniem inicjatyw ustawodawczych było wyjątkowo duże jedynie w okresie bardzo szybkich przemian polityczno-ustrojowych i gospodarczych w Polsce. Wszystko wskazuje jednak na to, że w miarę postępującej stabilizacji ustrojowej i politycznej inicjowanie projektów ustaw nie będzie tą funkcją, którą Senat byłby szczególnie zainteresowany. Słuszny jest w związku z tym pogląd, że przyznanie Senatowi inicjatywy ustawodawczej było bardziej wyrazem politycznego „dowartościowania” tej izby niż ukształtowaniem realnej i efektywnej instytucji ustrojowej,<sup>54</sup>

Drugą formą udziału Senatu w realizacji przez parlament funkcji ustawodawczej jest rozpatrywanie przez tą izbę ustaw uchwalonych przez Sejm. Ogólne zasady postępowania w Senacie w sprawie ustaw uchwalonych przez Sejm określa art. 17 ust. 1-3. Stanowi on, że: 1) ustawę uchwaloną przez Sejm Marszałek Sej-



mu przekazuje Senatowi, 2) Senat może w ciągu 30 dni ustawę przyjąć lub wprowadzić do jej tekstu poprawki albo ją odrzucić, 3) jeżeli Senat w ciągu 30 dni od dnia przekazania nie podejmie stosownej uchwały, ustawę uważa się za przyjętą, 4) poprawki Senatu pociągające za sobą obciążenie budżetu Państwa wymagają wskazania źródeł pokrycia. Bardziej szczegółowo procedurę rozpatrywania w drugiej izbie ustaw sejmowych określa regulamin Senatu, ale i w tym wypadku dyrektywy dotyczące tej problematyki są zbyt ogólne.<sup>55</sup> Z art. 55 ust. 1 regulaminu wynika jedynie zasada proceduralna, w myśl której tekst ustawy uchwalonej przez Sejm musi być skierowany do właściwej komisji senackiej. Z kolei art. 55 ust. 2 przewiduje, że komisje po rozpatrzeniu ustawy przygotowują w terminie nie dłuższym niż 2 tygodnie projekt uchwały Senatu w sprawie ustawy uchwalonej przez Sejm, w którym proponują przyjęcie ustawy bez poprawek albo wprowadzenie do jej tekstu poprawek względnie odrzucenie ustawy. Przewodniczący komisji może jednak wystąpić do Prezydium Senatu z wnioskiem o przedłużenie dwutygodniowego terminu wyznaczonego na przygotowanie przez komisję projektu stanowiska Senatu w sprawie ustawy uchwalonej przez Sejm (art. 55 ust. 4 regulaminu).

Z regulaminu Senatu nie wynika konieczność udziału w procesie przygotowywania każdego projektu stanowiska Senatu wobec ustawy sejmowej Komisji Inicjatyw i Prac Ustawodawczych. O tym, do której komisji senackiej ma być skierowana ustawa, decyduje w każdym przypadku Marszałek Senatu. Dlatego też może to być dowolna komisja senacka, której zakres działania zbliżony jest pod względem merytorycznym do problematyki rozpatrywanej ustawy. Skierowanie ustawy do komisji merytorycznie właściwej nie wyklucza jednak możliwości udziału innych komisji senackich w procedurze rozpatrywania projektu tej ustawy. Wybór zaś przez Marszałka Senatu jednej komisji ma w tym wypadku przede wszystkim takie znaczenie, że dana komisja zostaje zobowiązana do rozpatrzenia ustawy i przygotowania odpowiedniego projektu stanowiska Senatu.

Przygotowany przez merytorycznie właściwą komisję projekt stanowiska Senatu staje się przedmiotem debaty na posiedzeniu plenarnym Izby. Przebieg tej debaty nie został odrębnie uregulowany w przepisach regulaminu Senatu, wobec tego mają tu zastosowanie normy regulaminowe odnoszące się do każdego postępowania w Senacie. Do zasadniczych elementów debaty plenarnej w drugiej izbie nad ustawą uchwaloną przez Sejm należą: 1) wystąpienie sprawozdawcy komisji, 2) możliwość zgłaszania krótkich zapytań do sprawozdawcy i udzielanie odpowiedzi, 3) dyskusja, 4) zarządzenie przerwy po zamknięciu dyskusji celem umożliwienia właściwej komisji ustosunkowania się do zgłoszonych propozycji,

5) możliwość ponownego wystąpienia sprawozdawcy, 6) głosowanie. Ostateczną decyzję w sprawie ustawy uchwalonej przez Sejm Senat podejmuje zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby senatorów. Zgodnie z art. 17 ust. 2 Małej Konstytucji Senat może w tym zakresie: 1) ustawę przyjąć, 2) wprowadzić do tekstu ustawy poprawki, 3) odrzucić ustawę. Podjętą przez Senat uchwałę dotyczącą rozpatrywanej ustawy sejmowej Marszałek Senatu przekazuje Marszałkowi Sejmu (art. 51 ust. 1 regulaminu Senatu).

Postępowanie w Senacie w sprawie uchwalonych przez Sejm ustaw zmieniających przepisy konstytucyjne przeprowadzane jest na takich samych zasadach, jakie obowiązują przy zajmowaniu stanowiska wobec ustaw zwykłych. Jedyna istotna różnica dotyczy procedury głosowania. W odniesieniu do ustawy zmieniającej przepisy konstytucyjne Senat podejmuje uchwałę większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby senatorów (art. 3 ust. 1 regulaminu Senatu). Zasada ta nie znalazła jednak zastosowania przy rozpatrywaniu przez Senat ustawy konstytucyjnej z 23 IV 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W tym wypadku Senat uznał, że ustawa ta nie prowadzi do zmiany konstytucji i tym samym nie przyjął progu 2/3 głosów przy uchwalaniu do niej poprawek, a następnie przy podejmowaniu uchwały określającej stosunek Senatu do całej ustawy konstytucyjnej. Sejm nie podzielił jednak stanowiska Senatu w tej kwestii i podjął uchwałę stwierdzającą, że Senat nie przedłożył w przewidzianym konstytucyjnym terminie formalnego stanowiska wobec uchwalonej przez Sejm ustawy konstytucyjnej (choć w rzeczywistości takie stanowisko z poprawkami Senatu wpłynęło do Sejmu). Dlatego też dalsze postępowanie ustawodawcze w Sejmie przebiegało tak, jakby Senat rzeczywiście nie przedstawił Sejmowi żadnego dokumentu.<sup>56</sup>

Po wejściu w życie Małej Konstytucji następuje zawężenie zakresu udziału Senatu w procedurze uchwalania ustawy budżetowej. Wcześniej, zgodnie z art. 27 ust. 2 konstytucji, projekty ustawy budżetowej oraz planów finansowych państwa były kierowane zarówno do Sejmu, jak też do Senatu. Swoje stanowisko co do projektu ustawy budżetowej Senat przekazywał do Sejmu. Było ono następnie kierowane przez Prezydium Sejmu do komisji sejmowych, które pracowały już nad projektem ustawy budżetowej. Po uchwaleniu zaś przez Sejm ustawy budżetowej była ona przekazywana Senatowi, który w ciągu 7 dni mógł zgłosić Sejmowi propozycje dokonania określonych zmian w tej ustawie. Obecnie Senat nie opiniuje już projektów ustaw budżetowych, gdyż są one kierowane przez Radę Ministrów wyłącznie do Sejmu. Dopiero po jej uchwaleniu przez Sejm jest ona

przekazywana Senatowi i jedynie na tym etapie Senat może wyrazić swoje stanowisko wobec przygotowywanej ustawy budżetowej.

Uprawnienia Senatu w stosunku do ustaw budżetowych są w aktualnym stanie prawnym niemal takie same, jak wobec wszystkich innych ustaw uchwalanych przez Sejm. W art. 21 ust. 2 Małej Konstytucji przewiduje się jednak krótszy termin (20 dni) na ustosunkowanie się przez Senat wobec ustawy budżetowej niż wobec pozostałych ustaw sejmowych.<sup>57</sup> Ten sam przepis nie przewiduje też możliwości odrzucenia przez Senat ustawy budżetowej, może on bowiem jedynie podjąć uchwałę „o przyjęciu lub wprowadzeniu poprawek do ustawy budżetowej uchwalonej przez Sejm”. Poza tym projekt stanowiska Senatu w sprawie ustawy budżetowej przygotowuje zawsze Komisja Gospodarki Narodowej, wykorzystując przy tym opinie innych komisji senackich. Projekt ten zawiera alternatywne propozycje: 1) przyjęcia ustawy budżetowej bez jakichkolwiek poprawek albo 2) wprowadzenia poprawek do tej ustawy (art. 57 ust. 2 regulaminu Senatu). Przyjęcie projektu Komisji Gospodarki Narodowej na posiedzeniu plenarnym Senatu oznacza zajęcie stanowiska przez tą izbę wobec uchwalonej przez Sejm ustawy budżetowej.

Uchwała Senatu odrzucająca ustawę lub wprowadzająca do jej treści określone poprawki nie jest ostatecznie rozstrzygająca, może być bowiem odrzucona przez Sejm. Do czasu wejścia w życie Małej Konstytucji propozycje Senatu do uchwalonych ustaw mogły być odrzucane większością 2/3 głosów, lecz w przypadku ich nieodrzuconia ustawa musiała być w pierwotnym brzmieniu przyjęta ponownie przez Sejm zwykłą większością głosów. Jeżeli jednak zabrakło kwalifikowanej większości dla odrzucenia propozycji Senatu, jak też zwykłej większości dla uchwalenia ustawy w wersji proponowanej przez Sejm (co zdarzało się jednak sporadycznie),<sup>58</sup> to postępowanie ulegało zamknięciu, a ustawa nie dochodziła do skutku. Taka sytuacja określana była w praktyce „patem legislacyjnym”.<sup>59</sup>

W Małej Konstytucji przyjęta jednak została zasada, która pozwala uniknąć „pata legislacyjnego”. Jej art. 17 ust. 4 stanowi, że: „Uchwałę Senatu odrzucającą ustawę lub poprawkę zaproponowaną w uchwale Senatu uważa się za przyjętą, jeżeli Sejm nie odrzuci jej bezwzględną większością głosów”. Jeśli jednak Sejm tego nie uczyni poprawki Senatu uważa się automatycznie za przyjęte. Przyjęcie w Małej Konstytucji takiego rozwiązania oznaczało w pewnej mierze osłabienie udziału Sejmu w postępowaniu ustawodawczym przy jednoczesnym wzmocnieniu w tym zakresie pozycji drugiej izby parlamentu.<sup>60</sup>

## 8. Pozostałe uprawnienia Senatu

Poza udziałem w realizacji przez parlament funkcji ustawodawczej uprawnienia Senatu nie są zbyt rozbudowane. Z innych uprawnień przysługujących Senatowi bez wątplenia w pierwszej kolejności należałoby wymienić, o czym już wcześniej wspominałem, jego uprawnienia związane z wykonywaniem przez parlament funkcji ustrojodawczej. Chodzi tu zwłaszcza o udział drugiej izby w pracach nad nową, pełną ustawą zasadniczą Rzeczypospolitej Polskiej. Ustawa konstytucyjna o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji RP już w art. 1 stwierdza, że konstytucja ta będzie uchwalona przez Sejm i Senat połączone w Zgromadzenie Narodowe. W składzie Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, która przygotowuje ostateczny projekt ustawy zasadniczej, znajduje się - obok 46 posłów - także 10 senatorów wybranych przez Senat, przy czym jeden z nich pełni funkcję zastępcy przewodniczącego tej Komisji. Ponadto wśród 7 projektów nowej konstytucji zgłoszonych oficjalnie Zgromadzeniu Narodowemu znalazł się także projekt przygotowany w czasie I kadencji Senatu przez funkcjonującą wówczas w tej izbie Komisję Konstytucyjną. Należy poza tym przypomnieć, że Senat uczestniczy także, na podobnych zasadach jak w procesie ustawodawczym, w procedurach zmierzających do wprowadzenia zmian w aktualnie obowiązujących przepisach konstytucyjnych.

Po nowelizacji konstytucji z 7 IV 1989 r. przyjęta została zasada, że Sejm i Senat połączone w Zgromadzenie Narodowe dokonują wyboru Prezydenta PRL (art. 32a ust. 1). Rozwiązanie to znalazło zastosowanie w praktyce jedynie raz<sup>61</sup> i stało się nieaktualne w następstwie nowelizacji konstytucji z dnia 27 IX 1990 r.,<sup>62</sup> która wprowadziła w Polsce powszechne i bezpośrednie wybory prezydenckie. Zgodnie jednak z art. 76 ustawy z 27 IX 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej<sup>63</sup> do kompetencji Zgromadzenia Narodowego należało orzekanie o ważności wyboru prezydenta (po nowelizacji tej ustawy w 1995 r. uprawnienie w tym zakresie przyznane zostało Sądowi Najwyższemu). Inne kompetencje Zgromadzenia Narodowego związane z funkcjonowaniem urzędu prezydenta, które przyznane zostały temu organowi w drodze kwietniowej nowelizacji konstytucji z 1989 r., pozostały bez zmian do dnia dzisiejszego. Tym samym więc Senat, poprzez udział w Zgromadzeniu Narodowym, posiada także pewne uprawnienia wobec Prezydenta RP. Do kompetencji Zgromadzenia Narodowego należy bowiem w tym zakresie: 1) odbieranie przysięgi od nowo wybranego prezydenta, 2) podejmowanie decyzji o opróżnieniu urzędu prezydenta przed upływem kadencji ze względu na stan zdrowia osoby piastującej ten urząd,

3) postawienie prezydenta w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu za naruszenie przepisów konstytucji lub ustaw oraz za popełnienie przestępstwa.<sup>64</sup>

Mała Konstytucja w art. 33 ust. 2 zapewnia Senatowi udział w ratyfikacji i wypowiedaniu umów międzynarodowych. Stanowi on, że zgoda na ratyfikację przez Prezydenta niektórych umów międzynarodowych (np. dotyczących granic Polski oraz sojuszków obronnych) jest udzielana przez parlament w formie ustawy, a więc także z udziałem Senatu. Oznacza to, że ustawy ratyfikacyjne, tak jak wszystkie inne ustawy, muszą być przekazywane do rozpatrzenia drugiej izbie parlamentu. Specyficzny charakter tych ustaw powoduje jednak „dopuszczalność tylko stanowiska aprobującego albo dezaprobującego Senatu w całości, bez możliwości wnoszenia poprawek”.<sup>65</sup> Poza tym art. 33 ust. 1 Małej Konstytucji nakłada na Prezydenta obowiązek zawiadamiania o fakcie dokonania ratyfikacji lub wypowiedzenia umowy międzynarodowej zarówno Sejmowi, jak i Senatowi.

Mała Konstytucja w art. 19 ust. 2 pkt 2 przyznała Senatowi uprawnienie do wyrażania zgody na zarządzanie przez Prezydenta referendum ogólnokrajowego w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa. Wydaje się, że wprowadzeniu tego rozwiązania przyświecała idea umocnienia pozycji drugiej izby parlamentu. Świadczy o tym zwłaszcza fakt, że z partycypacji w tej czynności wyłączony został Sejm, który może jednak zarządzić referendum samodzielnie (art. 19 ust. 2 pkt 1 Małej Konstytucji). Celem wprowadzenia takiego rozwiązania było jednak przede wszystkim dążenie do zabezpieczenia się przed ewentualnością nieuzasadnionego wykorzystywania przez Prezydenta tej instytucji demokracji bezpośredniej.<sup>66</sup> Rolę organu kontrolującego decyzje Prezydenta w tym zakresie ma pełnić właśnie druga izba parlamentu.<sup>67</sup> Mała Konstytucja wprowadza przy tym zasadę, że zgoda na zarządzenie przez Prezydenta referendum może być wyrażona przez Senat jedynie bezwzględną większością głosów.

Analizując zakres kompetencji Senatu nie można pominąć przysługujących tej izbie uprawnień kreacyjnych. Przede wszystkim trzeba zaznaczyć, że od zgody Senatu uzależnione są dwie ważne decyzje kreacyjne Sejmu: 1) powoływanie i odwoływanie Prezesa Najwyższej Izby Kontroli (art. 36 ust. 1 utrzymanych w mocy przepisów konstytucyjnych), 2) powoływanie Rzecznika Praw Obywatelskich (art. 36a ust. 2 utrzymanych w mocy przepisów konstytucyjnych). Przed wyrażeniem zgody Senat może wezwać kandydata na stanowisko Prezesa NIK (Rzecznika Praw Obywatelskich) lub urzędującego Prezesa (Rzecznika) do złożenia wyjaśnień i udzielenia odpowiedzi na pytania senatorów (art. 66 ust. 2 i 67 ust. 2 regulaminu Senatu). Uchwały, w których Senat wyraża swoje stanowisko wobec powyższych decyzji personalnych Sejmu, Marszałek Senatu przekazuje

Marszałkowi Sejmu. W praktyce uchwały Senatu w tych sprawach są podejmowane już po głosowaniu nad obsadą tych funkcji przeprowadzonym w Sejmie.<sup>68</sup> Jednakże odmowa zgody ze strony Senatu na powołanie określonych osób powoduje rozpoczęcie procedury wyłaniania w Sejmie tych organów od początku.<sup>69</sup>

Senat posiada też uprawnienia kreacyjne, które realizuje w pełni samodzielnie: 1) wybiera dwóch senatorów do składu Krajowej Rady Sądownictwa,<sup>70</sup> 2) powołuje dwóch członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji.<sup>71</sup> Dodać przy tym należy, że Senatowi przysługuje również uprawnienie (realizowane jednak wraz z Sejmem) do przyjmowania lub odrzucania corocznego sprawozdania z działalności Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji.

W aktualnie obowiązujących przepisach konstytucyjnych nie przewiduje się udziału Senatu w realizacji funkcji kontroli parlamentarnej. Niezależnie od tego „Senat, od początków swej reaktywacji, nie chciał zrezygnować z zasygnalizowanych mu w *Porozumieniach Okrągłego Stołu* uprawnień kontrolnych wobec administracji rządowej i zaczął podejmować tu pewne kroki, milcząco aprobowane przez te organy”.<sup>72</sup> Senat wykorzystuje tu przede wszystkim fakt, że przy rozpatrywaniu ustaw uchwalonych przez Sejm na jego posiedzeniach plenarnych obecni są z reguły przedstawiciele zainteresowanych resortów, którzy odpowiadają na stawiane im pytania, udzielają wyczerpujących wyjaśnień oraz przyjmują określone uwagi ze strony senatorów. Taka sama praktyka ma zastosowanie również wcześniej, podczas rozpatrywania ustaw sejmowych na posiedzeniach komisji senackich. Przedstawiciele odpowiednich resortów są zawsze zapraszani na te posiedzenia przez Prezydium Senatu lub prezydium komisji senackich, gdyż taki obowiązek nakładają na te organy przepisy art. 29 ust. 2 i 30 ust. 2 regulaminu Senatu. Na tej samej zasadzie Senat wykorzystuje możliwość udziału w realizacji funkcji kontrolnej przy rozpatrywaniu na swoich posiedzeniach ustaw budżetowych. Ponadto Senat, wykorzystując istniejące w tym zakresie podstawy regulaminowe (art. 30 ust. 2), zwraca się niekiedy do członków Rady Ministrów o złożenie przez nich informacji na posiedzeniu Senatu, ale przypadki takie należą do rzadkości.<sup>73</sup> Nie ulega jednak wątpliwości, że są to bardzo pośrednie formy kontroli przez Senat działalności organów władzy wykonawczej i nie można ich porównywać z klasycznymi instytucjami kontroli parlamentarnej.

Po uchwaleniu Małej Konstytucji Senat utracił tylko jedno, przewidywane poprzednio dla tej izby, uprawnienie. Było to, określone w art. 32i ust. 2 ustawy zasadniczej, prawo do wyrażania zgody na przedłużanie przez Prezydenta stanu wyjątkowego.<sup>74</sup> Pozbawienie Senatu tego uprawnienia nie oznaczało jednak istotnego osłabienia jego pozycji prawno-ustrojowej. Szczegółowa analiza przepisów

Małej Konstytucji prowadzić może nawet do przeciwnego wniosku, na co zwrócono już uwagę w doktrynie prawa konstytucyjnego. Wyrazem tego jest m.in. pogląd, że w Małej Konstytucji nastąpiło „wprawdzie nieznaczne, ale interesujące przesunięcie kompetencji na rzecz Senatu w obrębie władzy ustawodawczej”.<sup>75</sup> Nie ulega wątpliwości, że to - nawet nieznaczne umocnienie pozycji drugiej izby w strukturze polskiego parlamentu było nie tyle następstwem rozszerzenia zakresu jej uprawnień, ile raczej konsekwencją zerwania z zasadą zwierzchniej pozycji Sejmu w systemie organów państwowych.

## 9. Uwagi końcowe

W początkowym okresie po przywróceniu w 1989 r. instytucji Senatu problematyka drugiej izby parlamentu w Polsce nie cieszyła się większym zainteresowaniem. Dopiero w związku z intensyfikacją prac nad nową ustawą zasadniczą Rzeczypospolitej Polskiej zagadnienie struktury przyszłego parlamentu stało się przedmiotem ożywionej dyskusji. Zarówno w doktrynie prawa konstytucyjnego, jak też w programach partii politycznych i licznych wypowiedziach polityków przedstawiane są różne argumenty: 1) uzasadniające potrzebę likwidacji Senatu, 2) przemawiające za utrzymaniem w Polsce drugiej izby parlamentu.<sup>76</sup>

Przeciwnicy drugiej izby przytaczają z reguły następujące argumenty podważające sens istnienia Senatu: 1) funkcjonowanie dwuizbowego parlamentu w państwie unitarnym (jakim jest Polska) nie ma uzasadnienia, gdyż skład obu izb wyłaniany jest na zbliżonych do siebie zasadach i tym samym powstaje w nich reprezentacja tych samych sił politycznych, 2) druga izba wydłuża w czasie i jednocześnie komplikuje procedurę uchwalania ustaw, 3) dwuizbowa struktura parlamentu prowadzi do osłabienia pozycji i roli władzy ustawodawczej, 4) utrzymywanie drugiej izby wraz z jej rozbudowanym aparatem administracyjnym stanowi zbędne obciążenie budżetu państwa, co ma niemałe znaczenie w obecnej sytuacji polskiej gospodarki, 5) działalność Senatu nie jest przedmiotem większego zainteresowania społeczeństwa, gdyż zajmuje się on najczęściej sprawami o niewielkim znaczeniu dla ogółu obywateli, 6) Senat utworzony został w określonych warunkach politycznych w następstwie ustaleń „okrągłego stołu”, a więc obecnie, w zasadniczo odmiennej sytuacji politycznej, jego dalsza egzystencja nie ma już racjonalnego uzasadnienia.

Zwolennicy utrzymania w Polsce drugiej izby parlamentu podkreślają najczęściej fakt, że działalność Senatu wywiera korzystny wpływ na jakość stanowionej przez parlament prawa. Stwierdzenie to odnosi się przede wszystkim do

poprawek Senatu wobec ustaw uchwalonych przez Sejm, poprawki te są bowiem w większości przypadków przez Sejm uwzględniane. W ten sposób - dzięki poprawkom Senatu - już wielokrotnie udało się w praktyce uniknąć uchwalenia ustawy, której przepisy mogły budzić wątpliwości co do ich zgodności z przepisami konstytucyjnymi lub innymi ustawami. Senat spełnia więc z powodzeniem funkcję „stróża dobrego prawa”.<sup>77</sup> Zwolennicy bikameralizmu podkreślają też m.in., że: 1) tylko w wyborach do Senatu mają szansę zdobycia mandatów kandydaci niezależni, 2) stosowana przy ustalaniu wyników wyborów do Senatu zasada większościowa stwarza możliwość wprowadzenia do tej izby przedstawicieli tych ugrupowań, które nie są reprezentowane w Sejmie,<sup>78</sup> 3) udział drugiej izby w realizacji funkcji ustawodawczej parlamentu nie wydłuża procesu legislacyjnego, gdyż Senat nie przekracza w praktyce konstytucyjnych terminów rozpatrywania ustaw uchwalonych przez Sejm, 4) druga izba parlamentu ma w Polsce wyjątkowo długą, bo przeszło 500-letnią, tradycję, 5) dwuizbowość parlamentu jest najczęściej spotykanym rozwiązaniem w państwach demokratycznych, zaś przypadki przechodzenia do parlamentu jednoizbowego (jak np. w Szwecji) należą do rzadkości.

Problematyka struktury przyszłego parlamentu w Polsce stała się jednym z poważniejszych punktów spornych także w dyskusji nad kształtem nowej ustawy zasadniczej Rzeczypospolitej.<sup>79</sup> Wśród zgłoszonych Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego 7 projektów konstytucji: 1) parlament jednoizbowy przewidują 2 projekty SLD i PSL-UP, 2) w pozostałych 5 projektach (prezydenckim, senackim. Unii Wolności, KPN, „Solidarności”) przewiduje się utrzymanie parlamentu dwuizbowego. W tych projektach, które przewidują istnienie drugiej izby, koncepcja tej izby nie różni się zasadniczo między sobą i w dużym stopniu nawiązuje do modelu Senatu ukształtowanego w noweli konstytucyjnej z 7 kwietnia 1989 r. oraz w przepisach Małej Konstytucji.<sup>80</sup> Zagadnienie drugiej izby stało się też przedmiotem ożywionej dyskusji podczas prezentacji projektów nowej konstytucji na pierwszym, zwołanym na podstawie art. 6 ustawy konstytucyjnej o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji RP, posiedzeniu Zgromadzenia Narodowego w dniach 21-23 września 1994 r.<sup>81</sup> Spór o strukturę polskiego parlamentu nie został rozstrzygnięty także w późniejszych pracach konstytucyjnych,<sup>82</sup> chociaż wiele wskazuje na to, że instytucja drugiej izby parlamentu zostanie w Polsce utrzymana.



## Przypisy

1. J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 1994, s. 104.
2. O kształtowaniu się w Polsce parlamentu dwuizbowego zob. m.in. J. Bardach, *Sejm dawnej Rzeczypospolitej*, (w:) *Dzieje Sejmu polskiego*, Warszawa 1993, s. 23 i nast.
3. Po podpisaniu unii lubelskiej z 1569 r. w skład Senatu weszli analogiczni dostojnicy litewscy.
4. J. Bardach, *Sejm...*, s. 53.
5. Zob. *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, t. 1, pod red. M. Kallasa, Warszawa 1990, s. 60.
6. Zob. m.in. *Konstytucje Polski...*, s. 136.
7. W tym charakterze Senat orzekał tylko jeden raz - w procesie działaczy Towarzystwa Patriotycznego w 1827 r. Nie uległ on naciskom ze strony cara Mikołaja I i nie uznał działalności zmierzającej do odbudowania wolnej Polski za zbrodnię stanu.
8. Zob. *Konstytucje Polski ...*, s. 206 i nast.
9. Spory polityczne o kształt ustroju Polski w nowej konstytucji omawia szczegółowo S. Krukowski, *Geneza konstytucji z 17 marca 1921 r.*, Warszawa 1977.
10. A. Gwizdź, *Sejm i Senat w latach 1918-1939*, (w:) *Dzieje Sejmu...*, s. 164.
11. W przekonaniu prawicy rozwiązanie to miało stanowić „wystarczającą gwarancję, iż Senat stanie się przedstawicielstwem bardziej konserwatywnie nastawionych wyborców”. (A. Ajnenkiel, *Polskie konstytucje*, Warszawa 1991, s. 242).
12. Por. J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia...*, s. 505.
13. Zob. A. Ajnenkiel, *Polskie konstytucje...*, s. 308.
14. PSL stało na stanowisku, że druga izba parlamentu powinna być reprezentacją o charakterze samorządowo-gospodarczym, Stronnictwo Pracy zaś skłaniało się raczej ku modelowi Senatu z Konstytucji Marcowej.
15. Zob. m.in. K. Grzybowski, *Senat albo antydemokratyczny albo niepotrzebny*, Łódź 1946.
16. Tak m.in. K. Kersten, *Narodziny systemu władzy. Polska 1943-1948*, Poznań 1990, s. 249.
17. Zob. m.in. J. Zakrzewska, *Spór o konstytucję*, Warszawa 1993, s. 109.
18. Zob. m.in. R. Bugaj, *Samorząd nie wystarczy*, „Robotnik” nr 77 z 5 VII 1981 r.
19. Uchwała Sejmu PRL z 26 III 1982 w sprawie utworzenia Rady Społeczno-Gospodarczej przy Sejmie PRL (M.P. nr 10, poz. 66).
20. Por. J. Mordwiłko, *Doświadczenia i perspektywy Rady Społeczno-Gospodarczej przy Sejmie PRL*, „Państwo i Prawo” 1985, z. 7-8, s. 41.
21. Por. P. Sarnecki, *Senat RP i jego relacje z Sejmem (1989-1993)*, Warszawa 1995, s. 7.

22. Zob. K. Dubiński, Magdalena. Transakcja epoki. Notatki z poufnych spotkań Kiszczak-Wałęsa, Warszawa 1990, s. 60.

23. Tamże, s. 76.

24. Zob. Porozumienia „okrągłego stołu”, Warszawa 1989. Cytowane poniżej fragmenty porozumień pochodzą z tego właśnie opracowania.

25. Dz.U nr 19, poz. 101 i 103.

26. A. Gwiżdż, Sejm i Senat 1989-1990, „Studia Konstytucyjne” 1980 t. VIII, s. 127.

27. Dz.U. nr 84, poz. 426.

28. Por. P. Sarnecki, Czy w Polsce istnieje konstytucyjna zasada dwuizbowości parlamentu, „Przegląd Sejmowy” 1993, z. 2, s. 45.

29. Zob. J. Galster, W. Szyszkowski, Z. Wasik, Z. Witkowski, Prawo konstytucyjne, Toruń 1994, s. 159.

30. Tamże, s. 158.

31. Por. P. Sarnecki, Czy w Polsce..., s. 45.

32. Dz.U. nr 67, poz. 336.

33. Tekst jednolity: Dz.U. z 1994 r., nr 54, poz. 224.

34. Dz.U. nr 59, poz. 252.

35. Dz.U. nr 45, poz. 205.

36. Z. Jarosz, Ordynacja wyborcza do Sejmu RP z 28 czerwca 1991 r., „Państwo i Prawo” 1991, z. 10, s. 4. Autor pisze dalej, że chodzi tu np. o możliwość swobodnego zgłaszania kandydatów, swobodę prowadzenia kampanii wyborczej, brak przymusu uczestnictwa w wyborach itd.

37. Prawa wyborcze nie przysługują jednak osobom: a) ubezwłasnowolnionym prawomocnym orzeczeniem sądu z powodu choroby psychicznej, b) pozbawionym praw publicznych, c) pozbawionym praw wyborczych orzeczeniem Trybunału Stanu.

38. M.P. z 1993 r., nr 50, poz. 471. Dodać tu należy, że również w tych okręgach, w których wybierano po 3 senatorów, liczba uprawnionych do głosowania była poważnie zróżnicowana: w woj. katowickim - 2875244, w woj. warszawskim 1898103.

39. Łatwo zauważyć, że wyliczone tu funkcje pokrywają się z określonym w art. 8 Małej Konstytucji wykazem stanowisk, które nie mogą być łączone z mandatem poselskim i senatorskim.

40. Wyborów uzupełniających nie przeprowadza się tylko wtedy, gdy do upływu kadencji Senatu pozostało mniej niż 6 miesięcy.

41. Inaczej jest w przypadku systemu proporcjonalnego, który ma zastosowanie w wyborach do Sejmu. Zasada proporcjonalności niejako z założenia wskazuje na konieczność rywalizacji politycznej między różnymi organizacjami (orientacjami) politycznymi.

42. O wyborach parlamentarnych z czerwca 1989 r. zob. m.in. R. Chruściak, Wybory parlamentarne i prezydenckie, (w:) Przeobrażenia ustrojowe w Polsce, pod red. E. Zielińskiego, Warszawa 1993, s. 131 i nast. oraz A. Małkiewicz, Wybory czerwcowe 1989, Warszawa 1994.

43. Obywatelski Klub Parlamentarny (OKP) zrzesał bezpośrednio po wyborach z 1989 r. 161 posłów i 99 senatorów, którzy kandydowali w ramach Komitetu Obywatelskiego "Solidarność".
44. Zob. S. Gebethner, Wybory do Senatu, (w:) Polska scena polityczna a wybory, pod red. S. Gebethnera, Warszawa 1993, s. 193 i nast.
45. Tamże, s. 199.
46. Szerzej o wyborach z 1993 r. zob. J. Wiatr, Wybory parlamentarne 19 września 1993: przyczyny i następstwa, Warszawa 1993.
47. Zob. S. Gebethner, System wyborczy: deformacja czy reprezentacja, (w:) Wybory parlamentarne 1991 i 1993 a polska scena polityczna, pod red. S. Gebethnera, Warszawa 1995, s. 35.
48. PSL zdobyło po 2 mandaty senatorskie w 8 województwach o największym udziale ludności wiejskiej (m.in. białkopodlaskie, siedleckie, zamojskie). Również w 8 województwach po 2 mandaty senatorskie zdobywa SLD (m.in. bydgoskie, szczecińskie, wrocławskie).
49. J. Wiatr, Wybory..., s. 115.
50. Uchwała Senatu RP z 23 XI 1990 r. Regulamin Senatu (M.P. z 1993, nr 20, poz. 198).
51. Obecnie wymóg ten spełniają tylko 3 kluby: SLD, PSL i NSZZ „Solidarność”.
52. Por. M. Kudej, Proces ustawodawczy w Rzeczypospolitej Polskiej, (w:) Postępowanie ustawodawcze, pod red. E. Zwierzchowskiego, Warszawa 1993, s. 25.
53. Wybrane dane o pracy Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1989-1994, Warszawa 1994.
54. Por. P. Sarnecki, Senat RP..., s. 39-40.
55. Por. M. Kudej, Proces ..., s. 53.
56. Zob. szerzej P. Sarnecki, Senat RP..., s. 51.
57. W przypadku innych ustaw termin ten wynosi 30 dni (art. 17 ust. 2 Małej Konstytucji).
58. Do wejścia w życie Małej Konstytucji sytuacja taka miała miejsce 5 razy.
59. Zob. m.in. J. Jaskiernia, Regulacja prawna procedur parlamentarnych, „Państwo i Prawo” 1994, z. 12, s. 20.
60. Por. m.in. W. Sokolewicz, Rozdzielone lecz czy równe? Legislatywa i egzekutywa w Małej Konstytucji 1992 roku, „Przegląd Sejmowy” 1993, z. 1, s. 32 i nast. Zob. też Z. Witkowski, W sprawie pozycji Senatu RP na tle Małej Konstytucji z 1992 r., „Przegląd Sejmowy” 1994, z. 2, s. 153 i nast.
61. W dniu 19 VII 1989 r. w tym trybie Zgromadzenie Narodowe dokonało wyboru na urząd Prezydenta PRL gen. W. Jaruzelskiego.
62. Dz.U. nr 67, poz. 397.
63. Dz.U. nr 67, poz. 398.
64. Szerzej na temat zakresu uprawnień Zgromadzenia Narodowego zob. R. Mojak, J. Sobczak, Zgromadzenie Narodowe, „Przegląd Sejmowy” 1994, z. 2, s. 19 i nast. oraz K. Skotnicki, Zgromadzenie Narodowe, (w:) Zagadnienia współczesnego prawa konstytucyjnego, Gdańsk 1993, s. 95 i nast.
65. P. Sarnecki, Senat RP..., s. 48.

66. W literaturze podkreśla się, że wymóg zatwierdzenia przez Senat ma osłabiać antyparlamentarne ostrze referendum zarządzanego przez Prezydenta. Zob. W. Sokolewicz, *Rozdzielone...*, s. 32.

67. Por. P. Czarny, *Zmiany pozycji ustrojowej Senatu w „małej konstytucji”*, (w:) *Mała Konstytucja” w procesie przemian ustrojowych w Polsce*, pod red. M. Kruk, Warszawa 1993, s. 104.

68. Praktykę w tym zakresie przedstawia P. Sarnecki, *Senat RP...*, s. 134 i nast.

69. Por. J. Galster, W. Szyszkowski, Z. Wasik, Z. Witkowski, *Prawo...*, s. 163.

70. Art. 4 i 6 ustawy z 20 XII 1989 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U nr 37, poz. 435).

71. Art. 7 ust. 1 ustawy z 29 XII 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz.U. z 1993 r., nr 7, poz. 34).

72. P. Sarnecki, *Senat RP...*, s. 124.

73. Np. na posiedzeniu Senatu w dniu 23 VII 1992 r. premier H. Suchocka przedstawiła podstawowe założenia polityki tworzonego przez nią rządu.

74. Obecnie uprawnienie to przysługuje wyłącznie Sejmowi (art. 37 ust. 1 Małej Konstytucji).

75. J. Galster, W. Szyszkowski, Z. Wasik, Z. Witkowski, *Prawo...*, s. 163.

76. Omówienie wysuwanych argumentów za i przeciw Senatowi zob. B. Banaszak, *Czy Polsce potrzebna jest druga izba?*, „Przegląd Sejmowy” 1994, z. 2, s. 39 i nast.

77. Tamże, s. 41.

78. W obecnym składzie Senatu posiada swoją reprezentację 6 ugrupowań, które nie zdołały (w wyniku wprowadzenia 5-procentowej klauzuli zaporowej) wywalczyć mandatów poselskich w Sejmie.

79. Zob. m.in. *Jaka Konstytucja? Analiza projektów Konstytucji RP zgłoszonych Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego w 1993 roku*, pod red. M. Kruk, Warszawa 1994.

80. Zob. m.in. Z. Jarosz, *Problem dwuizbowości parlamentu w przyszłej Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 1995, z. 1, s. 10 i nast.

81. Zob. R. Chruściak, *Podstawowe problemy przyszłej konstytucji w debacie Zgromadzenia Narodowego*, „Państwo i Prawo” 1995, z. 1, s. 66 i nast.

82. W przygotowywanym przez Komisję Konstytucyjną Zgromadzenia Narodowego jednolitym projekcie nowej Konstytucji RP, który będzie przedmiotem drugiego czytania na posiedzeniu Zgromadzenia Narodowego, przewiduje się utrzymanie w Polsce parlamentu dwuizbowego.